

Årsmelding 1996

Barneombudet

Forord

Året 1996 har vært preget av endringer og store utfordringer for Barneombudets kontor.

Da jeg tiltrådte som barneombud i april, satte jeg i gang en prosess med å vurdere omfanget av oppgaver, organisering og arbeidsfordeling ved kontoret. De fleste organisasjoner som går inn i slike prosesser opplever at dette er krevende og vanskelig. Det ble det også for oss.

Men, vi som har jobbet oss gjennom dette, har tro på at vi nå har lagt grunnlaget for en dynamisk, fleksibel og effektiv organisasjon til beste for barn og unge - en organisasjon som kan møte de store utfordringene som ligger i et samfunn i stadig raskere endring, med de konsekvenser dette gir for arbeidet med barn og unge.

1996 har vært preget av endring, og endringsprosessene har fortsatt langt inn i 1997. Nye personer har kommet inn, organisasjonsstrukturen er endret og antallet henvendelser har økt sterkt både i 1996 og 1997.

Trond Waage
barneombud

1. Oppgaven og utfordringene

Barneombudet har i lov og instruks fått et vidt ansvar. Barneombudet skal spre kunnskap om barn og unge og ivareta deres interesser og rettigheter innenfor alle samfunnsområder. Sentrale oppgaver er å foreslå tiltak som bedrer oppvekstvilkårene for barn og unge og tiltak som styrker barn og unges rettssikkerhet. I tillegg skal Barneombudet bidra til å fremskaffe ny kunnskap og delta i den offentlige debatten omkring barn og unges interesser.

Forenklet kan en si at Barneombudet har ansvar for hele det "barnefaglige" feltet. Dette betyr alt fra familie, barnehage, helsestasjon til skole, fritid, kultur, barnevern, innvandrerspørsmål og mye mer. Feltet dekker fagområder under de fleste departementer, blant annet Kirke- og utdanningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Kulturdepartementet, Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet,

Men den største utfordringen er kanskje å sikre barn og unge i deres hverdag, - i kommunene, og problemene er her knyttet til tverretattlig koordinering, helhetlig planlegging og samordning, og ikke minst: koordinering mellom stat og kommune.

Barneombudet skal være talsperson for barn og unge i samfunnsdebatten. I en verden som endrer seg stadig raskere og med medias økende fokus på barn og unge, er det en utfordring å ligge i forkant og bidra til å legge premisser for debattene, prioriteringene og de beslutninger som gjelder barn og unge.

For oss er det viktig å målbarne barn og unges meninger - ikke (bare) meningene til fagmiljøer og andre som representerer barna. Derfor har vi utforsket hvordan vi kan skape flere dialogverktøy med barn og unge på deres premisser. Videreutviklingen av Klar Melding konseptet og bruk av Internett er noen av de tiltakene vi har store forventninger til fremover.

2. Henvendelsene til Barneombudet

Selve fundamentet for Barneombudets arbeid er alle henvendelser fra barn og unge, deres foreldre og ulike fagmiljøer som arbeider for barn og unges interesser.

Kontoret fikk i 1996 ca. 14.300 henvendelser. Dette er en økning på over 50% fra 1994. De fleste henvendere ber om råd og veiledning eller ønsker informasjon, heriblant barn og unge, foreldre, medier og ulike fagmiljøer. Fagstaben bruker mye tid til å besvare slike henvendelser. De viktigste fagområdene Ombudet får spørsmål på er skolemiljø, skolevei, barnevern og kontakt med barn etter samlivsbrudd.

Henvendelsene og enkeltsakene står sentralt i Ombudets arbeid, fordi de avdekker mangler og svakheter ved lovverk og den offentlige administrasjon som skal ivareta barns interesser. Gjennom disse henvendelsene får Ombudet viktig kunnskap om barn og unges hverdag som grunnlag for prinsipielt arbeid eller satsing på bestemte fokusområder/prosjekter.

Statistikk på henvendelser til Barneombudet:

	1993	1994	1995	1996
Telefonhenvendelser	6.280	6.701	9.659	10.709
Posthenvendelser	1.907	1.980	1.938	1.609
Klar Melding Inn	810	547	1.000	2.005
Totalt	8.997	9.228	12.597	14.323

Begynnelsen av 1997 viser en fortsatt markert økning.

De 10.709 telefonhenvendelsene fordeler seg slik på ulike fagområder:

Hovedgruppe	Antall
0 Organisasjoner/Kontakter/Foredrag	1.143
3 Barnevern/Helse	1.722
4 Familien i samfunnet	1.179
5 Off. tilbud utenom skole	492
6 Skole	1.007
7 Kultur/fritid	487
8 Planlegging/Regulering/Fakta om barn	806
9 Diverse	1.774
1 Administrasjon/Økonomi	1.092
2 Personell	1.007
Samlet:	10.709

Av dette er 1.298 henvendelser fra barn, 7.477 henvendelser fra voksne og 1.934 henvendelser fra media.

3. Prioriterte innsatsområder i 1996

I statsbudsjettet for 1996 (St.prp. nr. 1 for 1995-96) er følgende mål presentert for Barneombudets arbeid i 1996:

1. Arbeide for at barn og unge sikres et trygt arbeidsmiljø på sin arbeidsplass, skolen
2. Arbeide for å sikre barn og unge der foreldrene svikter
3. Fremme bevisstheten om barns rettigheter i lys av FN's barnekonvensjon
4. Rette søkelyset på barn og unge mellom to kulturer og deres flerkulturelle kompetanse
5. Aktivt drive kunnskapsformidling om barn og unges levekår
6. Styrke kommunikasjonen med barn og unge

Følgende rapportering tar utgangspunkt i disse målene. I tillegg har det vært en sterkt økende internasjonal interesse for barneombudsordningen, og mange land vurderer i øyeblikket opprettelse av barneombud. Det internasjonale arbeidet er derfor beskrevet i et eget punkt 7.

1. Arbeide for at barn og unge sikres et trygt arbeidsmiljø på sin arbeidsplass, skolen

I samarbeid med elev- og lærerorganisasjonene er det utarbeidet en felles erklæring om at elevenes arbeidsmiljørettigheter må styrkes, og det er tatt en rekke initiativer overfor

departementene og komitéen på Stortinget.

Barneombudet har forsøkt å påvirke utviklingen slik at grunnskolereformen blir en barnereform i praksis, ikke bare i retorikken. Gode intensjoner må kunne gjennomføres i praksis. Det er den totale skolehverdagen som har betydning for barna, derfor har ombudet varslet lokale og sentrale myndigheter når intensjoner og praksis ikke stemmer over ens. Dette har også vært et gjennomgangstema i de ti høringsuttalelsene ombudet tidligere har avgitt til grunnskolereformen.

I 1996 har Ombudet fokusert på skoleplassering som må ta utgangspunkt i barnas tilknytning til nærmiljøet, trygg skoletransport og skolevei. Videre har elevenes arbeidsmiljø og skolens ledelse vært belyst i flere konferanser. Tilgjengelige læremidler og satsing på IT påvirker kvalitet, det samme gjør voksentetthet og undervisningsmetoder som er tatt opp i forskjellige sammenhenger av ombudet .

Barneombudets innsats har vært konsentrert rundt følgende spørsmål i 1996:

- , Skolen som elevenes arbeidsplass - elevenes arbeidsmiljø fysisk og psykisk
- , Reform 97: Elevenes rett til å gå på nærmeste skole. Informasjon ved skolestart.
- , Rett til trygg skolevei og trygg skoleskyss
- , Skolefritidsordninger: kvalitetskrav, arealer og tilgjengelighet
- , Rett til spesialundervisning i et brukerperspektiv
- , Asylsøkerbarns rett til utdanning og helsetilbud
- , Påvirkning av skoleutvikling ut fra barns behov i dagens samfunn

Barneombudet har i 1996 fått svært mange enkelthenvendelser om forholdene i skolen. I tillegg har en rekke prinsipielle saker på skoleområdet blitt fulgt opp. Spesielt har 6-års reformen vakt diskusjon og frustrasjon blant foreldre, lærere og andre yrkesgrupper. Forskjellen mellom statens intensjoner og kommunal praksis har ført til en "foreldrebevegelse" som har henvendt seg til kontoret. Barneombudet har sortert ut de viktigste problemområdene og forsøkt å påvirke den endelige skolelovgivningen sentralt og kommunenes prioriteringer.

2. Arbeide for å sikre barn og unge der foreldrene svikter

En lang rekke henvendelser til Barneombudet viser at det fortsatt er områder i kommuners og fylkeskommuners tjenestetilbud til barna som ikke er gode nok eller høyt nok prioritert. I tillegg til alle enkeltsakene, har det prinsipielle arbeidet fra Barneombudets side i 1996 vært konsentrert rundt følgende områder:

- , Barn og samlivsbrudd
- , Barn som rammes av vold fra andre barn
- , Barn på hospits
- , Rettssikkerhet ved anholdelse av mindreårige barn i forbindelse med butikktveri
- , Manglende permisjons- og trygderettigheter til de som overtar foreldreansvar uten å adoptere barn som har mistet sine biologiske foreldre ved død.
- , Seksuelle overgrep
- , Silikonskader hos barn
- , Ventelister i barne- og ungdomspsykiatrien

Det har vært mange enkelthenvendelser fra foreldre, familie eller naboer som mener at barnevernet gjør for lite, og disse enkeltsakene tar ofte mye tid i form av rådgivning pr. telefon eller skriftlige svar. Ombudet oppleves ofte som siste utvei, og henvisning av slike saker til andre instanser kan oppleves som avvisning. Samtidig må det ikke gis falskt håp ved at Barneombudet "holder på" sakene.

Flere instanser og enkeltpersoner har henvendt seg om mangel på behandlingsplasser i barnevernet, både når det gjelder fosterhjems plasser og institusjons plasser. Barneombudet har gjort henvendelser til aktuelle fylkeskommuner for kartlegging av udekket behandlingsbehov. Foreløpig har tilbakemeldinger ikke vist systematisk mangel på plasser eller uholdbare ventelister. Det blir fremover viktig å avdekke om det er eventuelle mangler på innrapporteringsrutiner fra kommunene til fylkeskommunen, som gjør at det er et sprik mellom faktisk behov/ventelister og de tall det offisielt opereres med.

Barneombudet har i 1996 avgitt et hørings svar til BFD om de faglige forutsetningene for innholdet i tvangstiltak som kan nyttes i barnevernet. Ivaretagelse av rettssikkerhet stod sentralt i hørings svaret.

Ombudet har i 1996 hatt formelle samarbeidsmøter med Landsforeningen for barnevern barn, Norsk Fosterhjemsforening, Alineforeningen og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. I tillegg til et utstrakt uformelt kontaktnett med relevante samarbeidspartnere på feltet.

Ombudet sitter i Norsk Forskningsråds programstyre for barn, ungdom og familie, hvor vi i 1995 har gitt innspill til det nye delprogrammet Forskning om barnevern 1997-2001.

3. Fremme bevisstheten om barns rettigheter i lys av FN's barnekonvensjon

De fleste av Barneombudets oppgaver er knyttet til FN's konvensjon om barnets rettigheter direkte eller indirekte. I NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge ble det foreslått at FN's konvensjon om barnets rettigheter skulle tas inn som et arbeidsgrunnlag for Barneombudet. Konkret ble det foreslått at Lov om barneombud § 3.2 endres slik at ombudet skal følge med på hvorvidt norsk rett og praksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FN's konvensjon om barnets rettigheter. Barneombudet ga sin tilslutning til dette lovendringsforslaget som vil bli behandlet i løpet av 1997.

En viktig, men ofte undervurdert del av barnekonvensjonen, er barn og unges deltakelse i forhold til beslutninger og tiltak som berører dem selv. Barneombudet har fra 1996 oppprioritert dette arbeidet, med vekt på nettverksarbeid i kommunene for å fremme barn og unges medvirkning i planlegging og gjennomføring av tiltak. Dette skjer ut fra en erkjennelse av at de politiske og faglige prosessene som skaper barns hverdag, i stor grad foregår i kommunene, og at barn og unge selv har betydelige ressurser og kompetanse som må tas i bruk. Barneombudet har derfor utfordret planleggere og faggrupper til nye profesjonelle tilnærminger. Høsten 1996 ble det igangsatt et prosjekt med sikte på nettverksbygging og erfaringsutveksling med økonomisk støtte fra Barne- og familiedepartementet. Barneombudet har også støttet opp om etableringen av ungdoms eget nettverk i "Ungdomsringen".

Forum for barnekonvensjonen ble etablert i 1994, og samles to ganger årlig. Barneombudet har påtatt seg sekretariatsansvaret. Forum for barnekonvensjonen tar opp problemer knyttet til implementering av konvensjonen i Norge, og dette gjøres gjennom brev og notater til

Regjeringen, gjennom å publisere diskusjoner og arrangere høringer. Forum har i 1996 startet arbeidet med å forberede en større høring i løpet av 1997, med sikte på å lage en statusrapport om implementering før Norges rapport skal sendes til FN-kommisjonen i februar 1998.

I mars 1996 diskuterte Forum for barnekonvensjonen forslaget til nytt kristendomsfag i grunnskolen. En rekke organisasjoner og interesser var representert, i tillegg til lederen for Kirke-, utdannings- og forskningskomitéen på Stortinget.

I arbeidet med å styrke barns rettsstilling er høringsuttalelser avgitt på følgende saker i 1996:

- , Forslag til endringer i barneloven
- , NOU 1995:23 - barnefaglige sakkyndighetsoppgaver
- , Forslag om endringer i barnebidragsordningen etter barneloven
- , Regler for gjenopptakelse av rettsavgjørelser
- , Endring i klageregler i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner
- , Forskrift om pedagogisk-psykologisk rådgivning og sosialpedagogisk rådgivning
- , Endringsforslag til lov om fagopplæring i arbeidslivet
- , NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge
- , Utkast til samiske læreplaner for fag i grunnskolen
- , Handlingsplan for forebygging av ulykker i hjem, skole og fritid

I forbindelse med høringssvar til barneloven ble perspektivet knyttet til fedres rolle og juridiske stilling i forhold til barn, sterkt vektlagt. Her kan nevnes: 1) Rett til stadfestelse av farskap uavhengig av "pater est" regelen, 2) forslag om å oppheve "pater est" regelen og 3) anledning til rettslig prøving av farskap.

4. Rette søkelys på barn og unge mellom to kulturer og deres flerkulturelle kompetanse

Barneombudet har ønsket å medvirke til at barn og unge med innvandrerbakgrunn får utvikle seg på egne premisser og delta aktivt i å forme samfunnet. Annengenerasjonsproblematikken har stått i fokus, og prosjektet Kokosnøtter ble igangsatt i 1996. Målet med prosjektet er å sette søkelyset på mulighetene og fordelene ved å ha erfaring fra to eller flere kulturer fremfor å fokusere på problemene, bl.a. gjennom utgivelse av en "hjelp til selvhjelps" bok skrevet av en annengenerasjons innvandrerungdom. Prosjektet fortsetter inn i 1997 der planene er å gjennomføre en høring for og med barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Videre har det vært arbeidet gjennom året med å sette søkelyset på forholdene for barn og unge med flyktninge- og asylsøkerbakgrunn, med særlig fokus på kirkeasylproblematikken. Det er spesielt helse- og skoletilbudet for barn i kirkeasyl som vi har funnet det nødvendig å rette søkelyset mot. Dette er et tema som Ombudet har arbeidet med i flere år, men som fremdeles ikke har funnet en tilfredsstillende løsning med hensyn til rettighetene til de involverte barna. I 1996 begynte det igjen å komme barnefamilier som søkte tilflukt i norske kirker. I april måned var det til sammen 70 mennesker, av disse 25 barn som hadde fått kirkeasyl. Ombudets mål når vi igjen tok opp denne saken var å bidra til at barna, som selv ikke hadde noe ansvar for den situasjonen de var havnet i, skulle kunne få en mest mulig normalisert tilværelse. Vi satte søkelyset på Barnekonvensjonen og de rettighetene vi mente også disse barna hadde med hensyn til fritid, lek, skolegang, helse og barneverntjenester i henhold til norsk lov. Saken vil bli trukket med i Barneombudets videre arbeid.

5. Aktivt drive kunnskapsformidling om barn og unges levekår

Faktasamlingen Under 18 ble utgitt i 1995 og var mye etterspurt i 1996. Problemet med slike faktasamlinger er imidlertid at disse fort blir utdaterte. I 1996 har det derfor vært arbeidet med å etablere elektroniske utgivelser som kan oppdateres kontinuerlig, bl.a. via Internett.

En viktig arena for formidling av kunnskap og nye profesjonelle tilnærminger, er konferanser og kurs for ulike fagmiljøer, herunder skoleledere, lærere, barnevernspedagoger ol. Det har derfor vært en stor foredragsvirksomhet i 1996, både fra barneombudet selv og fra flere av fagmedarbeiderne.

Barneombudet har i 1996 deltatt i programstyret for Barn, ungdom og familie i Norges forskningsråd.

Stadig flere barn, ungdom og foreldre henvender seg til Barneombudet for å få veiledning og råd i forbindelse med barns bruk av og innhold i medier. Henvendelsene uttrykker bekymring, spesielt i forhold til vold på video og i data/videospill. Foreldre føler at de i liten grad kan veilede sine barn i deres omgang med medier. Spesielt gjelder dette de nye elektroniske medier, hvor voksne har liten oversikt og lav teknisk kompetanse. De kan derfor i liten grad gi råd eller føre kontroll med barn og unges bruk av mediene.

6. Styrke kommunikasjonen med barn og unge

En viktig del av kommunikasjonen med barn og unge har vært knyttet til Klar Melding-systemet. Gjennom Klar Melding Inn ringer barn til ombudets telefonsvarer. Svar gis i noen tilfeller individuelt, men i de fleste tilfeller kollektivt via NRK Tekst-TV (Klar Melding Ut).

Antallet henvendelser til Klar Melding Inn økte fra 1.000 i 1995 til 2.005 i 1996. (Det har vært ytterligere en sterk økning i 1997).

I 1996 startet arbeidet med å utrede alternative dialoginstrumenter, bl.a. et "Barne- og ungdomshus" på Internett. Dette vil bli et møtested for barn og unge der de kan utveksle idéer og erfaringer med hverandre og med Barneombudet. Her kan de ta opp alle temaer de er opptatt av og dermed være med på å påvirke oppvekstpolitikken lokalt og sentralt.

Dialog med barn og unge har også skjedd gjennom omfattende reise- og foredragsvirksomhet, og det har vært nært samarbeid med organisasjoner som arbeider for og med barn og unge, bl.a. Ungdomsringen, Ungdom Mot Vold og Landsforeningen for barnevernsbarn.

7. Internasjonalt samarbeid

Gjennom de senere årene har den internasjonale interessen for barneombudets arbeid økt sterkt. Dette har sammenheng med en styrket oppmerksomhet rundt barns stilling i samfunnet, og et sterkere fokus på implementeringen av FNs barnekonvensjon.

Som en konsekvens av dette har Barneombudet i 1996 mottatt en rekke henvendelser, både i form av studiebesøk ved vårt kontor, og i form av invitasjoner til land der barneombudsmodellen vurderes innført. Ikke minst er interessen stor fra de nye demokratiene i Øst Europa og land i Asia.

I samarbeid med UNICEF i Geneve, ble det i 1996 tatt initiativ til å opprette et nettverk av

barneombud i Europa; European Network of Ombudsmen for Children (ENOC). Rammene for ENOC ble utviklet 3. juni 1996 på et møte i Geneve.

Bakgrunnen for opprettelsen av et slikt forum er å finne i erkjennelsen av at store utfordringer innen arbeidet med barns rettigheter ikke kan løses uten gjennom et regionalt og internasjonalt samarbeid. Som eksempel kan nevnes barnepornografi på Internett, vold i billedmediene, situasjonen for flyktninger og asylsøkere og problematikken rundt barnearbeid.

Opprettelsen av et European Network of Ombudsmen for Children vil kunne bygge et bredt samarbeidsforum der en samlet kan bidra med informasjon, råd og støtte. Norge vil ha en viktig posisjon i oppbyggingen og utviklingen av dette nettverket. Både de etablerte og de nye barneombudene har behov for et kollegialt forum for å diskutere og videreutvikle ombudsrollen.

Vi ser dette internasjonale engasjementet som en viktig oppgave og et stort ansvar for et land som Norge, som var det første land i verden til å opprette et barneombud.

4. Større høringsuttalelser

Barneombudet behandlet 19 hørings saker i 1996, og avga uttalelse til 12 av disse.

Av større høringsuttalelser som ikke direkte er knyttet til de prioriterte innsatsområdene, vil vi her trekke frem to saker.

Endringer i lov om film og videogram

Barneombudet avga i 1996 uttalelse til høringsnotat fra Kulturdepartementet om endringer i lov om film og videogram. Forslaget vitner om en sterkere helhetstenkning, noe Barneombudet har etterlyst lenge. Blant annet foreslo Barneombudet for flere år siden at det burde opprettes et tilsyn, á la Statens filmtilsyn, med ansvar for alle bildemediene under ett. Målet med det skulle være å få en felles norm for innholdet i alle bildemediene, da særlig med henblikk på å gi barn en effektiv beskyttelse mot grov vold og pornografi. Barneombudet var derfor positiv til at Kulturdepartementet nå vil utvide regelverket til å omfatte all formidling av levende bilder, uten hensyn til distribusjonsform. Dette er ett prisverdig skritt i retning av å realisere ett av Barneombudets viktigste prinsipper, som også er ett av hovedmålene i Regjeringens handlingsplan mot vold i bildemediene, nemlig å utvikle et lovverk som tar utgangspunkt i det innholdet som formidles, og i mindre grad teknologien som formidler innholdet

NOU 1996:12 Medieombud

Barneombudet ga en omfattende uttalelse til NOU 1996:12 Medieombud, og uttalte bl.a. følgende:

.... Igjen vil det være åpenbart at barn og barneskjebner er stoff som "selger". På bakgrunn av barneombudets erfaringer er det nødvendig at samfunnet bygger opp strukturer som i sterkere grad kan beskytte barns interesser.

Mediebildet forandrer seg. Nye medier er kommet til og konkurransen om lesere, lyttere og seere tilspisser stadig. Denne utviklingen preger mediernes innhold og form. Selv om mediernes selvjustis har lange tradisjoner i Norge og hver redaksjon har sine egne spilleregler basert på Pressens Faglige Utvalg sin "Vær Varsom" plakat, er mediene kommersielle bedrifter som er avhengig av sine overskudd. I det gamle mediebildet var de journalistiske idealene preget av at man selger på grundighet og saklighet. Motsetningen var statens ønske om kontroll og behovet for en fri presse. I det moderne mediebildet er det lett å bevege seg bort fra pressens gamle idealer. Her blir ikke motsetningen den frie presse og statens ønske om kontroll, men mellom enkeltmennesket og de moderne kommersielle bedrifter, hvis basis er økonomisk overskudd. I en slik utvikling kan overgrep på personvernet forekomme oftere til tross for bransjens praktisering og opprettholdelse av selvjustis. Krenkelser av personvernet i media fører til avmakt som igjen kan utvikle seg til en medieforakt, en utvikling som får konsekvenser for den tillit mediene og vårt demokrati er avhengig av.

Barneombudet foreslo en egen overvåkningsmekanisme som ikke burde være bransjestyrt. Dette forslaget fikk ikke tilslutning....

5. Status ved årets slutt

Den sterke økningen i antall henvendelser til Barneombudet (fra 9.000 i 1994 til 14.000 i 1996) fortsetter i 1997. Dette har vært mulig gjennom betydelig effektivisering. Bemanningen er imidlertid den samme i 1997 som i 1994 (9 stillinger). Arbeidsbelastningen for de ansatte ved kontoret er svært stor, og det er fare for at barn og unges forventninger til Ombudet etter hvert ikke kan innfris.

Særlig har det ved inngangen til 1997 vært en sterk økning i henvendelser fra barn og unge selv til Barneombudets telefon Klar Melding Inn. Her er det plass til å motta 160 meldinger pr. dag, og meldingsboksene har stort sett vært fulle siden mars 1997. Det arbeides derfor med å utvikle alternative dialoginstrumenter med barn og unge. Her synes Internett å være et interessant medium.