



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1995:26

Barneombud og barndom i Norge

*Evaluering av barneombudsordningen og utredning om
organiseringsformer for barn og ungdom*

Utredning fra utvalg oppnevnt av
Barne- og familiedepartementet 27. september 1994.

Avgitt 4. desember 1995.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1995

Til Barne- og familiedepartementet

Utvalget som ble oppnevnt av Barne- og familiedepartementet den 27. september 1994 for å evaluere barneombudsinstusjonen, samt utrede organisering for barn og ungdom, legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, den 4. desember 1995

Edvard Befring leder

Lucy Smith

Mona Røkke

Trond Waage

Arne Vikan

Elisabeth Gording Stang sekretær for utvalget

Del I
Oversikt

KAPITTEL 1

Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid**1.1 UTVALGETS OPPNEVNING OG MANDAT**

I forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (1993-1994), ba Stortingets forbruker- og administrasjonskomite i Budsjettinnstilling S. nr 2 - 1993-1994 departementet om å ta initiativ til en evaluering av Barneombudet¹. Dette ønsket var blant annet begrunnet i at barneombudsordningen da hadde eksistert i nærmere tolv år uten at det var gjennomført formåls- eller konsekvensutredninger.

Et utvalg for å evaluere ordningen med Barneombud samt organiseringen for barn og ungdom, ble oppnevnt av Barne- og familieminister Grete Berget i september 1994.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Professor Edvard Befring, Universitetet i Oslo (utvalgets leder)
- Rektor Lucy Smith, Universitetet i Oslo
- Professor Arne Vikan, Universitetet i Trondheim
- Fylkesmann Mona Røkke, Fylkesmannen i Vestfold
- Forskningskoordinator Trond Waage, Childwatch International

Førstekonsulent i Barne- og ungdomsavdelingen, Barne- og familiedepartementet, Birgitte Lange var sekretær for utvalget til 1. mai 1995. Fra 1. mai 1995 overtok førstekonsulent Elisabeth Gording Stang som utvalgets sekretær. Birgitte Lange fungerte som ekstern konsulent for utvalget i perioden 1. september til 25. november.

Utvalget fikk følgende mandat:

A) *Vurdere Barneombudets funksjon, rolle og kompetanse som samfunnsinstitusjon og foreta en evaluering av Barneombudets virkemiddelbruk i arbeidet for barn og unge, herunder vurdere hvilke konkrete endringer som barneombudets initiativ har ført til for barn.* B) Fremme forslag til å styrke organiseringsformer og tiltak som ivaretar barn og unges interesser, deriblant barneombudsinstitusjonens rolle i denne sammenheng.

1.1.1 Presisering av mandatet

Utvalget vil i dette avsnittet foreta enkelte presiseringer av mandatet. I følge mandatets punkt A skal utvalget «*vurdere Barneombudets funksjon, rolle og kompetanse som samfunnsinstitusjon*». Med *funksjon* forstår utvalget virksomhet, herunder arbeidsområde, arbeidsoppgaver, saksfelt, organisasjon, misjon, arbeidsform og relasjoner til andre instanser. Aktuelle spørsmål til vurdering under dette punktet i mandatet, omfatter blant annet hvilke oppgaver i samfunnet Barneombudet var tiltenkt, hvilke oppgaver Barneombudet faktisk har utøvet og hvilke oppgaver Barneombudet bør ha i framtiden. Videre vil spørsmål om Barneombudets forhold til andre aktører på den barnepolitiske arena være en aktuell innfallsvinkel for vurdering.

Med *rolle* forstår utvalget forventninger eller normer som knytter seg til en bestemt oppgave eller *funksjon*. Forventningene kan være uttrykt i lover eller for-

1. Betegnelsen «Barneombudet» benyttes i det følgende som betegnelse på institusjonen/kontoret, mens «barneombudet» benyttes der det er tale om den person som innehar stillingen. Betegnelsen «barneombud» brukes der barneombudsinstitusjonen omtales i ubestemt form.

skrifter, eller ligge i det sosiale trykk som skapes. En rolle kan være formell eller uformell. Når Barneombudets rolle skal vurderes, vil utvalget derfor både se på den formelle rollen som kommer til uttrykk i lov og instruks, og den uformelle rollen Barneombudet selv påtar seg eller velger i sin praksis. Barneombudets formelle roller kan (ut fra lovens forarbeider) beskrives på følgende måte: Rollen som talerør, høringsinstans, rådgiver, forslagsstiller, formidler, informant, tilsynsmann og kontrollør. Barneombudets uformelle roller kan (ut fra praksis) på en tilsvarende måte skisseres slik: Rollen som pådriver, refser, lobbyist, aktivist, «helt», medieaktør og provokatør.

Med *kompetanse* forstås evne, - faglig forutsetning og rettighet til myndighetsutøvelse eller fullmakt til å utføre en handling. Når det gjelder vurderingen av Barneombudets kompetanse, vil utvalget både se på den faktiske og den rettslige kompetansen. Aktuelle spørsmål vil her blant annet være hvilke avgjørelser Barneombudet etter lov og instruks har kompetanse til å treffe, hvilke oppgaver Barneombudet har fullmakt til å utføre og hvilke initiativer Barneombudet har myndighet til å ta.

Utvalget skal videre etter mandatets punkt A gjennomføre en «*evaluering av Barneombudets virkemiddelbruk*». Med *evaluering* forstås en vurdering av virksomhet og resultat i forhold til virksomhetens mål, jfr. nedenfor under "[Utvalgets metode](#)" i pkt. 1.2.2 (om evaluering). Med *virkemiddel* forstås utvalget i denne sammenheng de metoder, strategier og tiltak Barneombudet benytter i arbeidet. Begrepet *virkemiddel* må ses i sammenheng med de ulike roller i utøvelsen av ombuds- og virksomheten. Sentrale spørsmål under dette punktet vil være hvilke virkemidler Barneombudet har tatt i bruk i sitt arbeid, i hvilken grad disse virkemidlene er egnet til å fremme Barneombudets oppgaver og om Barneombudet kan eller bør bruke andre virkemidler for å ivareta sine funksjoner.

Utvalget skal videre «*vurdere hvilke konkrete endringer Barneombudets initiativ har ført til for barn*».² Utvalget tolker dette punktet slik at det her er effektene eller resultatene av Barneombudets virke som skal vurderes. Videre vil utvalget også under dette punktet vurdere Barneombudets eventuelle påvirkning på samfunnsutviklingen på det barne- og ungdomspolitiske området.

Utvalget skal etter mandatets punkt B; «*fremme forslag til å styrke organiseringsformer og tiltak som ivaretar barn og unges interesser*». Utvalget tolker dette slik at både den offentlige organiseringen for barn og av barns hverdag, og organiseringen av det offentlige og frivillige barne- og ungdomsarbeidet er inkludert i mandatet. Som en av de aller viktigste organiseringsformer for barn og unge, har utvalget funnet at blant annet skolen bør få en sentral plass under dette punktet. Viktige spørsmål under mandatets punkt B vil være knyttet til *helheten* i barne- og ungdomsarbeidet. Dette reiser spørsmål om hvordan den statlige og kommunale organiseringen av barnepolitikken bør være i framtiden, hvordan barnehagen og skolen kan organiseres for bedre å ivareta barns og unges interesser og hvilke organiseringsformer og tiltak det er særlig viktig å styrke. I denne sammenheng vil også familiens stilling representere et grunnleggende spørsmål. Videre må helsestasjonsvirksomheten, barnevernet, fritidstiltakene og de generelle rammevilkår for barn og ungdom anses som nødvendige faktorer i den samlede kontekst det her er tale om.

Utvalget skal under mandatets punkt B også vurdere «*Barneombudets rolle i denne sammenheng*». Utvalget tolker mandatet slik at også spørsmålet om barneombudsinstitusjonens eksistens forventes vurdert under dette punktet, selv om dette ikke eksplisitt framgår av mandatets tekst. Det grunnleggende spørsmålet vil her være om Norge fortsatt skal ha en statlig barneombudsinstitusjon og i så fall hvordan

2. Med «barn» menes i det følgende personer under atten år, dersom ikke annet er sagt.

et framtidig ombud skal organiseres og hvilke oppgaver og roller et Barneombud skal ha, blant annet i relasjon til andre instanser og aktører på barne- og ungdomsområdet.

1.2 UTVALGETS ARBEID

1.2.1 Arbeidet i utvalget

Utvalget har inndelt arbeidet i tre faser. For det første en mandatdefinerende, oppgaveidentifiserende og planleggende fase (fram til februar 1995). Dernest en informasjonsinnhentende og prosjektdefinerende fase (fram til september 1995). Til sist en analyserende og konkluderende fase (fram til desember 1995).

I løpet av det året utvalget har vært i virksomhet, er det avholdt ti møter hvorav tre har strukket seg over to dager. I tillegg har utvalgets leder og sekretær samt enkelte av utvalgsmedlemmene foretatt reiser til Tromsø, Trondheim og Porsgrunn og avholdt møter med enkeltpersoner og institusjoner underveis i evalueringen. De fleste av disse møtene og reisene har vært direkte knyttet til igangsetting og gjennomføring av delprosjekter innen utvalgets mandatområde.

Under den informasjonsinnhentende fasen har utvalget hatt høringssamtaler med følgende personer:

- Målfrid Grude Flekkøy (barneombud fra 1981 til 1989)
- Trond Viggo Torgersen (barneombud fra 1989 til 1995)
- Marika Kolbenstvedt (kontorsjef hos Barneombudet 1981 til 1985)
- Marianne Borgen (kontorsjef hos Barneombudet 1985 til 1995)
- Kjell Lillestøl (oppvekstkoordinator, Porsgrunn kommune)
- Anne Kari Lande Hasle (departementsråd, Barne- og familiedepartementet)
- Haktor Helland, (ekspedisjonssjef, Barne- og ungdomsavdelingen, Barne- og familiedepartementet)
- Arne Fliflet (Sivilombudsmann)
- Anders Bratholm (professor, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo)
- Andreas Hompland (sosiolog/journalist som også har levert et notat)
- Sissel Rønbeck (Forbruker- og administrasjonsminister fra 1979 til 1981)
- Einfrid Halvorsen (Forbruker- og administrasjonsminister fra 1988 til 1989)

Saksordførere og andre sentrale personer fra partiene på Stortinget har også vært invitert til en samtale med utvalget.

Utvalget har engasjert følgende enkeltpersoner og institusjoner for å gjennomføre delundersøkinger og/eller utarbeide faglige notater: Agenda Utredning og Utvikling, Universitetet i Tromsø ved UNIKOM, Universitetet i Oslo ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo; Institutt for sosiologi ved Ivar Frønes, Danmarks lærerhøjskole ved professor Per Schultz-Jørgensen, Justisdepartementet; Lovavdelingen ved Torunn Kvisberg, Norsk senter for barneforskning (NOSEB) og Statens Institutt for folkehelse. Konklusjonene og vurderingene fra disse arbeidene er integrert i utvalgets rapport, jfr. oversikt over underutredningene i "[Oversikt over delutredninger og prosjektutøvere](#)" i vedlegg III.

Utvalget har også foretatt egne kartlegginger og undersøkinger, herunder en skriftlig «høring» blant frivillige organisasjoner og profesjonsorganisasjoner om oppfatninger av et fremtidens barneombud. Dette ble gjennomført i samråd med Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner. I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund har også utvalget gjennomført en kartlegging av barne- og ungdomsarbeidet i en del kommuner. De utvalgte kommunene ble spurt om de viktigste endringene i barne- og ungdomspolitikken i deres kommune de siste femten år, og hvordan organiseringsformer og tiltak for barn og unge kan styrkes i framtiden. På opp-

drag fra utvalget, har Per Arne Stavnås ved Universitetet i Trondheim reanalysert et materiale fra en tidligere undersøkning i regi av Kommunenes Sentralforbund, for å kartlegge hvordan kommunene tilrettelegger barne- og ungdomsarbeidet. Videre har utvalget invitert Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO) til å komme med uttalelser.

Det relativt rikholdige og allsidige informasjonsgrunnlaget har vært viktig både for den faglige og perspektiverende siden av utvalgets arbeid.

Utvalgets utredning er forøvrig den første offentlige og helhetlige evalueringen som er foretatt av den norske barneombudsinstitusjonen. Samtidig er dette en utredning som tar sikte på å vise noen veier for å utvikle en helhetlig organisering av barne- og ungdomsområdet.

1.2.2 Utvalgets metode

1.2.2.1 Hva er evaluering?

Generelt sagt er evaluering en systematisk vurdering av en virksomhet hvor virkemidler og resultater konfronteres med formulerte mål og investeringer, på bakgrunn av mest mulig objektivt erfaringsmateriale. Evaluering handler dermed om forholdet mellom mål og resultater; mellom ideal og realitet. I denne utredningen omfatter begrepet evaluering også en klargjøring av målsettinger, premisser og kjennetegn ved virksomheten (Barneombudet), såvel fra en empirisk som fra en juridisk synsvinkel.

Hensikten med en evaluering er tosidig. For det første skal den være et hjelpemiddel for å forbedre et tiltak, en form for tilbakemelding man kan lære noe av, og som dermed inkluderer et utviklingspotensiale. For det andre har oppdragsgiver et behov for korrekt informasjon som bakgrunnsmateriale for å kunne forvalte den aktuelle virksomheten på en målrettet og resultatorientert måte.

1.2.2.2 Målevaluering i et helhetsperspektiv

I utvalgets evaluering er det foretatt en inngående analyse og vurdering av de mål og intensjoner som er satt for Barneombudets arbeid. Barneombudets hovedmål kommer til uttrykk i lov og instruks samt virksomhetsplaner og i Regjeringens forslag til statsbudsjett (årlig vedlegg til Stortingsproposisjon nr. 1). I den forbindelse har utvalget blant annet analysert hva som kan være begrunnelsen for at målene er utformet som de er. I den sammenheng har grunnlagsdokumenter for opprettingen av Barneombudet, og deres mulige påvirkning av den endelige utformingen av Barneombudets lov og instruks gitt et viktig utgangspunkt for vurdering.

Når vi skal se på måloppnåelse er det også viktig å være klar over at tiltak og virkemidler kan ha ikke-intenderte konsekvenser. Utvalget har således vurdert både intenderte og mulige ikke-intenderte virkninger av Barneombudets arbeid.

En målevaluering kan relateres både til det politiske vedtaksnivået, til praktisknivået og til målgruppenivået. For utvalgets evaluering har dette medført innhenting av opplysninger og vurderinger fra politikere som var sentrale ved opprettingen av Barneombudet og som forholder seg til Barneombudet i dag, innhenting av informasjon fra Barneombudets kontor, samt innsamling av data fra etater, organisasjoner, media, barn og unge som vil være aktuelle medaktører og brukere av Barneombudet.

1.2.2.3 Oppsummering

Utvalget har hatt en relativt bred metodisk tilnærming til sitt arbeid. I tillegg til å initiere flere delprosjekter i relevante fagmiljøer, har utvalget foretatt egne undersøkinger og informasjonsinnsamlinger. Tidligere undersøkinger er vurdert og kommentert, bakgrunnsdokumenter er gjennomgått og analysert og det er avholdt omfattende høringssamtaler med sentrale aktører.

Etter utvalgets vurdering, er dette et evalueringsopplegg som best kan ivareta kravene om objektivitet, relevant tverrfaglig tilnærming og kritisk distanse til evalueringsobjektet Barneombudet. Samtidig vil det allsidige informasjonsspekteret som er lagt til grunn, kunne gi en god faglig basis for organisatoriske endringsforslag. Det siste har i seg selv vært et viktig formål for utvalgets arbeid, noe som også har vært retningsgivende for utvalgets helhetlige metodiske tilnærminger.

1.3 SAMMENDRAG AV UTREDNINGEN OG UTVALGETS KONKLUSJONER

1.3.1 Utredningens oppbygning

Utvalgets utredning er inndelt i fire hoveddeler. Del I «Oversikt» gir en orientering om utvalgets arbeid og metoder, samt en innføring i den norske barneombudsinstitusjonens forhistorie, organisering og oppgaver. Utvalget har hatt en relativt bred metodisk tilnærming til sitt arbeid. I tillegg til å initiere ulike delprosjekter i flere fagmiljøer, har utvalget avholdt omfattende høringssamtaler med sentrale aktører og foretatt egne mindre kartlegginger og undersøkinger. Tidligere undersøkinger av Barneombudet er analysert og kommentert, og forarbeidene til opprettelsen av Barneombudet er gjennomgått, jfr. ["BAKGRUNNEN FOR OPPRETTELSEN AV ET BARNEOMBUD I NORGE"](#) i pkt. 2.1 og ["TIDLIGERE UNDERSØKINGER AV BARNEOMBUDSINSTITUSJONEN"](#) i 2.3.

Videre gis en oversikt over liknende ordninger i de andre nordiske land, en sammenlikning mellom den norske ordningen med barneombud, og den danske ordningen med «Børneråd». Avslutningsvis i del I gis en betraktning om Barneombudet i et internasjonalt perspektiv.

I del II «Barneombudet som samfunnsinstitusjon» er det særlig problemstillinger under punkt A i utvalgets mandat som omhandles. I del II har utvalget utredet Barneombudets funksjon, rolle og virkemiddelbruk som forvaltningsorgan, herunder det rettslige grunnlaget for Barneombudet, Barneombudets saksbehandling og forholdet til den øvrige forvaltningen og domstolene. Når det gjelder Barneombudets relasjon til forvaltningen, er det først og fremst forholdet til statsforvaltningen utvalget har lagt vekt på, det vil si Stortinget, Barne- og familiedepartementet og Sivilombudsmannen. Problemstillinger i tilknytning til Barneombudets forhold til kommunalforvaltningen vil bli berørt i utredningens del IV «Utvalgets vurderinger og konklusjoner».

Videre har utvalget i del II under kapitlet «Barneombudet om omverdenen» valgt å legge vekt på forholdet mellom Barneombudet og mediene, da det først og fremst er gjennom bruk av medier at Barneombudet kommuniserer med omverdenen.

Som den viktigste målgruppen for Barneombudets virksomhet, har *barnas* relasjon til Barneombudet fått en sentral plass under kapitlet «Barneombudet og omverdenen». Herunder blir kommunikasjonskanalen «Klar Melding» analysert.

Utvalget har også utredet Barneombudets forhold til andre sentrale aktører på den barnepolitiske arena. Utvalget har her valgt å vektlegge forholdet mellom Bar-

neombudet og noen av de frivillige organisasjonene Barneombudet har en tilknytning til. Både arbeidsområder, arbeidsmåter og samarbeidsrelasjoner blir vurdert.

I utredningens del III «Barn og samfunn» er det særlig problemstillinger i tilknytning til mandatets punkt B som blir utredet. Utvalget gir her innledningsvis en oversikt over noen utviklingstrekk i forholdet mellom barn og samfunn, herunder endringer i barnebildet, endringer i familiemønsteret og utviklingen av barns oppvekstvilkår sett i en samfunnsmessig sammenheng. Videre vurderes barns stilling i dagens samfunn, og det rettes en særlig oppmerksomhet mot de hovedarenaer barn opptrer på; nemlig familien og skolen. Ettersom det er i kommunene barna vokser opp, har utvalget også tatt for seg den kommunale organiseringen av barne- og ungdomsarbeidet. Herunder blir barne- og ungdomsarbeidet i Porsgrunn kommune særlig omtalt. Avslutningsvis i del III tar utvalget opp enkelte problemstillinger når det gjelder forebyggende helsearbeid blant barn og unge, da helse må anses å være den viktigste grunnforutsetningen for barn og unges velferd.

Utredningens del IV omhandler utvalgets vurderinger og konklusjoner som vil bli referert nedenfor.

1.3.2 Vurderinger og konklusjoner

1.3.2.1 Barneombudets funksjon som samfunnsinstitusjon

Mange trekk i samfunnsutviklingen har skapt økt positiv fokus på barns og unges situasjon. FNs barnekonvensjon er et internasjonalt uttrykk for dette. I norsk offentlig liv viser dette seg ved etablering av et eget Barne- og familiedepartement, gjennom tilsynsordninger på fylkesnivå og gjennom helhetlige oppveksetater i mange kommuner. Det samme gjelder økt generell oppmerksomhet i forvaltningen med styrket familiefokusering og en positiv utvikling når det gjelder frivillige organisasjoners arbeid for barns behov, interesser og rettigheter. Alt i alt er det mange instanser som i dag ønsker å profilere seg som ivaretakere av barns interesser.

Etter utvalgets vurdering er det derfor flere faktorer som tilsier at den opprinnelige barneombudsinstitusjonen bør revurderes. Vi finner imidlertid ikke at tiden er inne til å foreslå en avskaffelse av institusjonen, selv om det er argumenter som taler for at en institusjon som Barneombudet primært har hatt funksjon som igangsetter og oppmerksomhetsskapende aktør på samfunnsarenaen.

Utvalget finner at Barneombudet ved sine utspill, blant annet i mediene, har bidratt til å sette det politiske søkelyset på barn og barns situasjon. Barna har derigjennom kommet på den politiske dagsorden. Vi kan samtidig registrere en større alminnelig aksept av at barn har krav på å bli hørt og at de har egne rettigheter. Barneombudet har etter utvalgets oppfatning bidratt til denne utviklingen. I denne sammenhengen vil utvalget blant annet framheve Barneombudets innsats for å bedre rettssikkerheten til barn i institusjoner, flyktninge- og asylsøkerbarn og skoleelever, samt arbeidet for å styrke barnevernet.

Barneombudets opplysningsarbeid har vist seg å bli langt viktigere enn det som var forutsatt i forarbeidene. Barneombudets arbeid med informasjon om barns rettigheter i ulike sammenhenger, har etter utvalgets oppfatning bidratt til å gjøre rettsreglene mer effektive. Generelt vil utvalget således trekke den slutning at Barneombudet gjennom sin virksomhet har bidratt til å bedre barns rettstilling.

Internasjonalt har Barneombudet hatt betydning - som en relevant «eksportartikkel» og som en praktisk modell. En rekke land har etablert liknende ordninger, og opprettelse av ombuds-funksjoner vurderes av flere andre land. Barneombudet har dermed bidratt til å sette barn også på den internasjonale dagdorden.

Utvalget konkluderer med at Barneombudet langt på vei har oppfylt de intensjonene som lå til grunn for ombudet. Utvalget vurderer det slik at Barneombudet i

framtiden kan ha en viktig funksjon som koordinator og igangsetter av faglige og politiske prosesser og bidra til å skape en helhet på det barne- og ungdomspolitiske området. Det er fortsatt slik at dette området er sektorpreget. Barneombudet bør derfor opprettholdes som uavhengig nasjonal instans for å ivareta barns og ungdoms interesser.

Ut fra utvalgets vurdering står Barneombudet foran et veivalg i forhold til hvilke roller og funksjoner ombudet skal ha i fremtiden.

Barneombudet har benyttet forskjellige virkemidler og metoder, og noen av disse har utvilsomt vist seg å være både positive og effektive. Det gjelder blant annet høringer, høringsuttalelser, konferanser, utgivelse av faktasamlinger og prosjekter. Det siste har vært et virkemiddel for bevisstgjøring, engasjement og forandring, der prosessen har vært like viktig som selve sluttproduktet. Prosjektmetoden har vist seg å være en suksess for flere av Barneombudets initiativ, og utvalget ser dette som et relevant virkemiddel også for fremtiden, særlig for å «bygge broer» og involvere ulike instanser.

Utviklingen av barneombuds-rollen har siden 1989 gått i retning av en sterkere medie-orientering. Dette har i denne perioden vært et av Barneombudets viktigste og mest brukte virkemidler. Medienes plass i samfunnsbildet kan ikke underkjennes. De har en betydelig makt og nærmest monopol på nyhetsformidlingen. Det må derfor anses som vesentlig for et barneombud å kunne håndtere mediene på en forsvarelig måte, og være i stand til å bruke mediene for å fremme sine oppgaver.

Et spissformulerende ombud som kritiserer og «refser», synes å passe inn i et språk som gir oppmerksomhet i mediene. I en fase i ombudets historie hvor det har vært viktig å etablere Barneombudet som samfunnsinstitusjon, har det sannsynligvis vært riktig å bruke slike medievennlige strategier. Dette har medvirket til å synliggjøre ombudet, og samtidig vært et tjenlig instrument for å påvirke opinion, forvaltning og beslutningstakere. Den sterke personfokuseringen i Barneombudets siste periode har utvilsomt hatt en positiv effekt ved det at Barneombudet fikk «et ansikt» utad. Medie-rollen har dermed bidratt til å skape tillit til Barneombudet som en talsmann for barn.

Utvalget er imidlertid av den oppfatning at Barneombudet framover kan begrense medierollen noe, da behovet for å synliggjøre Barneombudet gjennom en høy medieprofil og en sterk personfokusering ikke er tilstede i samme grad som tidligere. En begrensning av medierollen vil også være naturlig ut fra utvalgets vurdering om at Barneombudets rolle som talerør, høringsinstans og pådriver for fremming av barns interesser bør være av større betydning framover, enn rollen som «refser» og aktivist.

Utvalget mener generelt at Barneombudet bør konsentrere sin virksomhet om generelle saker og prinsippsspørsmål, og i mindre grad arbeide med enkeltsaker. Barneombudet bør derfor fortsette å henvise til og opplyse om det allerede eksisterende hjelpe- og forvaltningsapparatet når ombudet mottar henvendelser om individuelle spørsmål. Barneombudet skal etter utvalgets oppfatning hverken fungere som behandlingsinstans eller konfliktløsningsorgan i enkeltsaker.

I Barneombudets tilsyn med at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, mener utvalget at FNs barnekonvensjon kan være et nyttig (men ikke tilstrekkelig) arbeidsredskap.

Barneombudet er et sted barna kan henvende seg. De to barneombudene synes å ha tilnærmet seg barna på relativt ulike vis. Det første barneombudet svarte på telefoniske henvendelser fra barn, og la dessuten opp til en omfattende reisevirksomhet for blant annet å treffe barn i lokalmiljøet. Det andre barneombudet har i hovedsak søkt å styre kontakten med barna via fjernsyn, spesielt ved bruk av et sys-

tem hvor barna ringer inn sine spørsmål eller kommentarer, og Barneombudet gir generelle svar i et fjernsynsprogram (Klar Melding-systemet).

Norske barn synes å ha god kjennskap til Barneombudet. Dette kan man kanskje i noen grad se på som et resultat av disse tilnærmingmåtene. Det viser seg blant annet ved det store antall henvendelser fra barn som etterhvert er registrert hos Barneombudet. Til tross for at Barneombudet har profilert Klar Melding-systemet i forhold til barns hverdagsproblemer, er det imidlertid en stor andel henvendelser som ikke synes å innebære forventninger om at Barneombudet skal «løse» bestemte problemer. Barna ser ut til å være innstilt på kommunikasjon med voksne som sier seg interessert i dem, i vel så stor grad som finne å en problemløser. Når barna først kommer med konkrete problemer, er Barneombudets svar holdt på et generelt nivå. Barneombudet kan på denne måten invitere barna til en kommunikasjon som ombudet ikke helt følger opp. (Nærmere om dette i *"SÆRLIG OM KLAR MELDING - SYSTEMET"* i pkt. 4.3).

Utvalget understreker at Barneombudets lojalitet først og fremst bør knyttes til barna. Barneombudet må samtidig utvise den nødvendige samhandlings- og samarbeidsvilje til sin administrativt overordnede instans, Barne- og familiedepartementet. Når det gjelder Barneombudets forhold til Barne- og familiedepartementet, finner utvalget forøvrig ikke grunn til å foreslå endringer i dagens organisering med Barne- og familiedepartementet som økonomisk og administrativt overordnet Barneombudet.

Utvalget peker på behovet for en økt oppmerksomhetsfokusering på barns stilling i kommunene. Det må anses viktig at Barneombudet utvikler gode samarbeidsrelasjoner både med kommunale og sentrale samfunnsinstanser. For å ivareta det første hensynet vil utvalget foreslå at man vurderer å gi Barneombudet en sterkere tilknytning til kommunene (oppvekstetater eller oppvekstkoordinatorer). Dette vil kunne innebære en utvikling av Barneombudets funksjonsmåte i retning av å være et «nettverksombud». Barneombudet vil dermed komme nærmere de politiske og faglige prosesser som skaper barns hverdag.

Utvalget vil videre peke på at barns situasjon vil være avhengig av en helhet der de forskjellige aktørene fungerer innenfor en positiv referanseramme preget av ansvarsfølelse, evne til konstruktiv handling og samhandling. Spørsmålet er hva man kan bidra med utfra et fellesforstått ansvar, for å formidle grunnleggende verdier, skape gode idealer og bidra til en positiv læring. I en skolemessig sammenheng vil det for eksempel ikke være tilstrekkelig å øve kontroll for å hindre vold og mobbing m.m. Det avgjørende vil være å skape en positiv tankegang, og en forpliktelse å ivareta hvert enkelt barns krav på trygghet og allsidig læring.

1.3.2.2 Organisering for å ivareta barn og unge

En av utvalgets hovedkonklusjoner knytter seg til behovet for en styrking av de helhetlige perspektivene når det gjelder oppvekstvilkår for barn og unge. Barn er i særlig grad i behov av troverdige omsorgspersoner. Det å yte omsorg innebærer å beskytte, men det betyr også å fungere adekvat som forbilde, hjelper, rådgiver og inspirator ut fra den bestemte lærings- og utviklingssituasjonen barn og unge befinner seg i.

Utvalget vil foreslå at de faglige aktørene innen barne- og ungdomsområdet utfordres til å finne nye profesjonelle tilnærminger og profileringer. Problemdiagnostiseringen, i sær i barnehage og skole, bør langt på vei erstattes med en støtte-, stimulerings- og læringstankegang. Her er det snakk om å fremme et inkluderende samfunn, og som legger grunnlaget for en barne- og ungdomspolitik som avviser «to-tredjedels-samfunnet» som en akseptabel visjon. Med «to-tredjedels-samfun-

net» siktes det til et samfunn som man allerede ser konturene av i mange land, hvor to tredjedeler av ungdomsgenerasjonen vinner innpass i arbeids- og samfunnsliv, mens en tredjedel faller utenfor og «marginaliseres». Her framstår det som viktig å arbeide ut fra en samhandlende, støttende og tillitsfremmende tankegang.

Utvalget har også tatt for seg familiens betydning, og understreket behovet for å gi foreldre både tillit og praktisk-økonomiske rammevilkår slik at de makter å fremme barns oppvekst, læring og utvikling. Gjennom denne innstillingen er det beskrevet en utviklingstendens gjennom de siste par ti-år; fra husmorfamilien til to-karrierefamilien. Dette avspeiler store og raske endringer for både barn og voksne. Det essensielle ved denne utviklingen er at den moderne familien i økende grad er blitt ressursbase både for foreldres karriereutvikling og barns oppvekst og læring. Samtidig har vi også pekt på den sterke vekt moderne foreldre synes å legge på barnas læring, velferd, på deres skolegang og utviklingsmuligheter generelt.

Utvalget vil poengtere at samfunnets primære oppgave må være å støtte familien både økonomisk, praktisk, organisatorisk og psykologisk. Hovedansvaret skal ligge på begge foreldrene, men ut fra den klare forutsetning at samfunnet på ulike måter skal bidra til at denne ansvarsoppgaven kan ivaretas på en god måte.

Den moderne familien lever et strevsomt liv. Utvalget påpeker den generelle viktigheten av å gi familien nødvendige tillitserklæringer, blant annet ved å informere og ta familien med på råd og dermed gi familien mulighet til innflytelse. Her ligger det også en viktig oppgave og utfordring for de instanser som utgjør familiens støtteapparat (helsestasjoner, barnehage, skole, barnevern m.m.).

Når de alvorlige problemene melder seg, vil barnevernet være en mulig hjelpeinstans. Barnevernet kan komme i en dobbelstilling, ved å både være potensiell hjelper og intervensjonsinstans. Det bør vurderes om barnevernet kan videreutvikles til å bli en mer systeminnsiktet institusjon, som også kan føre tilsyn med offentlige og private tiltak og tilbud, for derigjennom å ivareta barns interesser i et beskyttende, forebyggende og lærende perspektiv.

Det bør også vurderes å følge opp «foreldreskolen» og «barnestasjonene» som Barne- og familiedepartementet har tatt initiativ til. Her vil utvalget peke på helsestasjonen som en relevant arena, hvor man også kan trekke inn pedagogisk og psykologisk fagkompetanse. Men også foreldre til eldre barn kan ha behov for både opplysning og oppmuntring. Utvalget tenker her spesielt på de problemstillinger som ofte gjør seg gjeldende i forbindelse med puberteten. Her vil det være behov for nye initiativ, kanskje i regi av lokale oppvekstkoordinatorer eller av skoleverket, som bør nærmere vurderes.

Det bør også være en viktig oppgave å utvikle barnehagen på en slik måte at den gir et godt tilbud både til de enkelte barn og til de enkelte familier. Arbeidet med å skape helhetlige nærmiljø må gis høy prioritet. Etter utvalgets vurdering bør barnehagetilbudet videreutvikles som et fleksibelt og trygt miljø for alle barn, som skal fungere på familiens og barnas premisser. Dette skal være et avlastningsmiljø for foreldre og samtidig, og primært, skal barnehagen være et stimulerende og trygt miljø for lek og læring.

Når det gjelder den obligatoriske skolen, foreslår utvalget at det overveies i sterkere grad å inkludere denne institusjonen i en helhetlig barne- og ungdomspolitisk kontekst. Utvalget finner at skolen framstår som en nokså lukket institusjon. På samme måten som barnehagen, bør grunnskolen i sterkere grad knyttes opp mot familien og nærmiljøet, og utvikles til et åpent oppvekstmiljø hvor barns og unges allsidige læring står i fokus. Det bør videre overveies å knytte grunnskolen nærmere sammen med barne- og familieforvaltningen på det statlige nivå.

Skolen framstår som en bærende kultur- og kunnskapsforvalter i vårt samfunn. En skole som makter å være et godt lærings- og oppvekstmiljø, og dermed møte det

enkelte barns behov, vil være et slagkraftig virkemiddel mot «to-tredjedelssamfunnet». I arbeidet for å utvikle en slik skole vil det nære samarbeidet med foreldrene være en avgjørende forutsetning. Det er vesentlig at familien opplever skolen som en alliert i arbeidet for å gi barna de best mulige oppvekstbetingelser. Skolen har som oppgave å stimulere, veilede og oppmuntre i denne prosessen, og bidra til å utvikle interesse, selvtillit, selvinnsikt og evne til initiativ.

Det må anses ønskelig at skolen bestreber seg på å legge til rette et opplegg for hvert enkelt barn. Den sterke variasjonen i elevflokkene må oppfattes som en positiv mulighet snarere enn som et problem. Hvert enkelt barn bør få anledning til å utvikle et positivt forhold til egen læringsprosess, og det må være vesentlig at alle barn og unge gjennom grunnskolen får mulighet til å oppleve mestring, engasjement og interesse på minst ett område. Det er viktig at skolen arbeider for å skape læring og opplæring både i nærkontakt med lokalmiljøet, ulike organisasjoner og yrkeslivet.

Ingen ønsker å havne på skråplanet. Når dette likevel skjer i altfor stor grad, må dette forstås ved at barn kan havne i prekære valg mellom flere onder. Mange ungdommer blir rekruttert til kriminelle subkulturer, ikke fordi dette er et ønske, men fordi de ikke lenger holder ut i sin normale tilværelse i skole og hjem. Her dreier det seg om «utstøtningsprosesser» som det må være en fundamental oppgave å gjøre noe med. Den individuelle tilnærmingen for ivaretagelse av hvert enkelt barns læring, gir en anvisning på den retning utviklingen bør gå.

Det er viktig at barns læring gis en positiv retning. Mulighetene for det motsatte er imidlertid til stede, og de «læringsagenter» som vil medvirke til dette har fått et økt antall. Dette henger sammen med den åpne mediesituasjonen, hvor tilgangen til mulige identifikasjonsmodeller etc., er nærmest ubegrenset. Det må være en viktig oppgave for barnepolitikken å arbeide i nærkontakt med den teknologiske og kommersielle utviklingen, slik at disse kreftene i størst mulig grad kan samvirke, og i minst mulig grad motvirke en positiv lærings- og utviklingsprosess. Ved siden av samfunnets kontrolltiltak igjennom lovgivningen o.l., må det her være vesentlig å bidra til en ansvarliggjøring av de sterke aktørene på dette området. Her viser utvalget blant annet til den faglige debatten om mulige internasjonale avtaler når det gjelder formidling igjennom fjernsyn, video og dataspill. I alle tilfeller vil det være ønskelig å inngå samarbeidsavtaler, der de tunge aktørene, i det minste på det nasjonale nivå, oppfordres til å «spille på lag» med de instanser, aktører og krefter i samfunnet som arbeider for å skape best mulige oppvekstvilkår for barn og ungdom.

Når det gjelder konflikter og konfliktløsning, vil utvalget peke på muligheten av å etablere en kameratstøtteordning («jevnaldringsrådgivning») for skolebarn. Elevene identifiserer seg med hverandre, og slike opplegg kan gå inn i støtteordninger for å bygge opp under familiene. En kameratstøtteordning vil etter utvalgets oppfatning kunne virke positivt blant annet ved å utvikle ansvar for hverandre, og for å forebygge vold og mobbing i skolesammenheng. Utvalget understreker videre betydningen av elevenes egen innflytelse og medvirkning, og foreslår at elevrådene får en utvidet funksjon som høringsinstans i saker som involverer dem.

Utvalget vil også peke på kontinuiteten i overgangen fra ungdoms- til voksenstadiet, og understreke ønskeligheten av at det ikke bygges opp unødige stengsler for unge mennesker som skal inn i arbeidslivet. Den høye arbeidsledigheten blant ungdom må etter utvalgets vurdering sees på som et uttrykk for at innsats er nødvendig på flere plan. Det er viktig at kunnskapen om arbeidslivet blir bedre, for å motvirke at yrkesvalget blir basert på et for dårlig grunnlag.

Utvalget vil understreke at det å gjøre voksen- og arbeidslivet tilgjengelig, er et viktig mål i seg selv. Utdanningssystemet kan (paradoksalt nok) ha medvirket til å vankeliggjøre den formelle kvalifiseringen, og gjort denne veien uframkommelig for mange. Arbeidslivet bør vurdere, sammen med de store organisasjonene, å utvi-

kle alternative sertifiseringopplegg, der arbeid og utdanning kan gå «hånd i hånd». Her kan også ulike former for nettverksbaserte utdanningsopplegg komme til anvendelse. Men hovedsaken er at de unge gis muligheter til å få et yrkessertifikat, og at de ønskes velkommen til arbeid- og samfunnsliv. I denne sammenhengen kan blant annet ordningen med utdanningsvikariat for ungdom, som kombinerer redusert lønn med opplæringstilbud, være en god organiseringsform. Ordningen har i praksis vist seg å føre med seg positive resultater. Utvalget vil derfor anbefale at denne ordningen utvikles videre, og at det arbeides for å utvikle nye og utradisjonelle veier og virkemidler, både kort- og langsiktige, som kan føre ungdom inn i arbeidslivet.

Fokuseringen på arbeidsledighet er viktig ikke bare i forhold til ungdomsledigheten og forberedelsen til yrkeslivet gjennom skolesystemet, men også fordi foreldres arbeidssituasjon eller mangel på arbeid, har stor betydning for barna og deres oppvekstssituasjon. Utvalget vil derfor understreke betydningen av at barne- og ungdomspolitisk planlegging og organisering inkluderer næringslivs- og arbeidslivsperspektivet i sterkere grad enn hittil.

Utvalget vil påpeke betydningen av at det utredes et evalueringssystem som både kan ta vare på helheten, objektiviteten og rettssikkerheten på en forsvarlig måte, og som også kan dokumentere kompetanse for de elevene som ikke ønsker eller makter å gjennomføre en fullstendig formell utdanning. Videre vil utvalget foreslå at lærlingeordningen utvides, og at bedrifter som på denne måter mottar unge mennesker til yrkesopplæring, blir verdsatt for en kvalifisert innsats. Det må oppfattes som en «æressak» å få ansvar for lærlinger og andre elever, og det bør knyttes et kvalitetsstempel til arbeidsplasser som har denne tillitsfunksjonen.

Konkret foreslår utvalget at det vurderes et felles «Oppvekst- og familiedepartement». I denne vurderingen vil det være naturlig også å trekke inn skolen. En slik organisering gir mulighet til å planlegge og gjennomføre en mer helhetlig oppvekstpolitikk.

Organisering løser ikke alt, men det er allment anerkjent at organisasjonsformen påvirker hvilke saksområder som blir betraktet som overordnede og viktige, og hvilke som har en tendens til å bli skjøvet i bakgrunnen. Organisering sier noe om problemoppfatning, prioritering og forståelse av sammenhenger.

En departemental koordinering og samordning av de sentrale oppvekstaktørene, vil gi den nødvendige stimulans og motivering til å gjennomføre en mer helhetlig oppvekstpolitikk på kommunalt plan.

Utvalget vil anbefale at flere kommuner oppmuntres til å opprette en oppvekstkoordinator som har myndighet til å drive lokal tverretatelig og tverrfaglig utviklingsarbeid. På sikt bør det utredes stimuleringsiltak for at kommunene skal finne det formålstjenlig å opprette egne oppvekstsetater, etter samme modell som utvalget har foreslått utredet på det departementale og nasjonale plan.

I den nasjonale og kommunale satsingen for å etablere en mer helhetlig og kvalitativ oppvekstpolitikk, vil det være et stort behov for et barneombud som kan være inspirator og veileder for nasjonal og lokal forvaltning, og for politikere, profesjoner og barn.

Utvalget har med dette pekt på noe av de perspektivene som bør ligge til grunn for den framtidige organiseringen for barn og ungdom. Utvalget vil i den forbindelse også vise til den generelle oppfatning at uansett hvor godt man organiserer tiltakene innenfor et bestemt område, vil dette bare være en forutsetning, men et utilstrekkelig grunnlag for å skape de gode vilkårene. For å lykkes vil det alltid være nødvendig med personer som virkelig vil «det gode». Her dreier det seg om personer som både vet, kan og vil og som har en utvetydig integritet.

KAPITTEL 2

Barneombudsordningen**2.1 BAKGRUNNEN FOR OPPRETTELSEN AV ET BARNEOMBUD I NORGE****2.1.1 Idébakgrunnen**

Allerede i 1969 lanserte Anders Bratholm i boken «Umyndige personer» tanken om et Barneombud i Norge. Begrunnelsen for et ombud for barn var at barn utgjør en stor, men svak gruppe, uten noen organisasjon eller annet effektivt talerør bak seg, slik de fleste andre grupper har. Konklusjonen var at barn og unge har et behov for et offentlig ombud som kan tale deres sak (Bratholm 1991). Bratholm var aktiv i debatten senere i syttiårene også, blant annet gjennom en leder «Barneombud og offensivt barnevern» i Lov og rett 1975 (s.49-50). I forskjellige sammenhenger i samfunnsdebatten i syttiårene, også i den politiske debatten, var det en sterk fokusering på barns situasjon. Barns rettigheter i et moderne samfunn var ett aktuelt tema.

På Arbeiderpartiets kvinnekonferanse i 1975 ble det fattet et vedtak om å arbeide for et Barneombud i Norge. På landskvinnekonferansen gikk man inn for at det ble opprettet et barneombudsembete med blant annet følgende oppgaver: «Å gi informasjon om barns rettsstilling, å fremme barns interesser og rettigheter, å løse rettsvister angående barn, å styrke barns rettssikkerhet i hjem og institusjoner, å sikre og fremme barns interesser ved planlegging av bomiljøer og boligområder, å fremme samarbeid, likeverd og respekt mellom barn og andre aldersgrupper, uansett kjønn eller andre ulikheter samt å tjene som offentlig appellinstans ved mistanke om barnemishandling» («Barnas plass i dagens samfunn», side 7 og 8 i Handlingsprogram for DNA).

Dette forslaget var inspirert av det svenske Redd Barnas ombud for. Samme år ble Barnelovutvalget nedsatt. Leder av utvalget ble Frederik Beichmann.

2.1.2 Ungdomsutvalgets innstilling

Forut for dette, ble det i 1971 oppnevnt et ungdomsutvalg (Nordland-utvalget) med mandat til å vurdere den offentlige politikken på oppvekstområdet. Utvalget skulle blant annet fremme forslag til tiltak som kunne bidra til en mer samlet offentlig politikk der ungdommens situasjon i utdanning, arbeid og fritid kunne vurderes i sammenheng, herunder skolens arbeidsformer og innhold i relasjon til mulighetene for et meningsfullt fritidsmiljø for unge mennesker. Videre skulle utvalget fremme forslag til tiltak som kunne svekke forbrukerpresset på denne aldersgruppen, bedre våre bomiljøer med utgangspunkt i de unges situasjon, motvirke rusgifter og bedre ungdomsorganisasjonenes arbeidsmuligheter.

Innstillingen fra dette utvalget ble lagt fram i 1977. Utredningen som var Tilråding 1 fra Nordland-utvalget, listet opp de instanser som utvalget mente burde ha et hovedansvar for det samlede oppvekstmiljøet. Utvalget foreslo at det på statlig sentralt hold skulle opprettes en egen avdeling i Forbruker- og administrasjonsdepartementet som skulle ha ansvaret for det samlede oppvekstmiljøet.

Det ble også fremmet forslag om hvilke oppgaver en slik avdeling i departementet skulle arbeide med. Avdelingen skulle ha ansvaret for at lover som gjelder oppvekstmiljøet fungerer i praksis, kartlegge og utrede spørsmål om oppvekstvilkå-

rene for barn og ungdom og finne praktiske virkemidler for å løse problemer i barne- og ungdomsmiljøet. Videre skulle avdelingen arbeide med å samle informasjon om utviklingsarbeid som har tilknytning til oppvekstsituasjonen for barn og unge i ulike lokalmiljø, samordne det statlige ungdomsarbeidet og ta initiativ til samarbeidstiltak mellom det offentlige, barne- og ungdomsorganisasjonene og det kommunale ungdomsarbeidet, og vurdere økonomiske og sosiale vilkår for oppvekstfamilien utfra behovene hos barn og unge. Avdelingen skulle også finne fram til metoder og tiltak som bedre kunne integrere skole, arbeid og fritid, og til miljøtiltak som kunne bedre levevilkårene for barn, tiltak som kunne styrke sosiale nettverk i lokalmiljøet, tiltak som kunne styrke fellesskapet mellom generasjonene. Derne st skulle det være avdelingens ansvarsområde å arbeide for å finne fram til tiltak som kunne bedre vilkårene for sosial integrasjon, opplæring, fritidsaktiviteter og arbeids- og bostedsforhold for funksjonshemmede, tiltak som kunne bedre oppvekstforholdene for barn og ungdom fra innvandrerfamilier og minoritetsgrupper, samt tiltak som kunne redusere pendling og flytting. Avdelingen skulle videre arbeide med spørsmål som gjaldt unge innflyttere i byer og tettsteder og finne fram til tiltak som kunne gjøre oppvekstmiljøet mindre kommersialisert og minske kjøpepresset på barn og ungdom (NOU 1977:6, side 52).

På fylkesplanet ble det foreslått at et fylkeskommunalt utvalg for oppvekstmiljøet, en egen konsulent hos fylkesrådmannen i tillegg til et fast samarbeid mellom fylkeskommunale og statlige etater. Utvalget foreslo dessuten at det på kommunenivået burde være et politisk utvalg for oppvekstmiljøet, en egen konsulent for oppvekstmiljøet og et fast samarbeid mellom flere kommunale etater som burde ha hovedansvaret for det samlede oppvekstmiljøet. I forlengelsen av forslaget om en slik ansvarsdeling foreslo utvalget at det på sentralt hold ble etablert et Statens Ungdomsråd der medlemmer av rådet også ble utpekt av Regjering og Storting. I tillegg til ungdomsorganisasjonenes deltakelse, ble det også foreslått at Regjering og Storting skulle velge medlemmer av rådet.

2.1.3 Forarbeidene

Her skal vi følge veien gjennom de formelle kanalene, fram til Lov om Barneombud.

2.1.3.1 Innstillingen fra Barne Lovutvalget

I NOU 1977:35 fra Barne Lovutvalget, ble så ordningen med et eget Barneombud foreslått. Barne Lovutvalget som ble oppnevnt i 1975 hadde i tillegg til å fremme forslag om en felles lov om forholdet mellom barn og foreldre også i oppdrag å utrede spørsmålet om etablering av et Barneombud. Mandatet sa følgende om et Barneombud:

«Videre bør utvalget vurdere om det er grunn til å opprette et særskilt organ til å løse konflikter mellom barn og foreldre og mellom barn og personale i institusjoner, eller om slike oppgaver eventuelt kan ivaretas ved å styrke barnevernsnemndene eller overformynderiene. Tanken om et særskilt organ er skissert av Anders Bratholm i boken Umyndige personer, Universitetsforlaget 1969, s. 103, 104. Eventuelt bør det overveies om et slikt organ også bør ha til oppgave å arbeide mer generelt for å fremme barns rettigheter» (1977:35, side 11).

Dette utvalget var av den oppfatning at det ikke var tilstrekkelig med de folkevalgte og administrative organer som ble foreslått av Ungdomsutvalget (Nordland-utvalget) og argumenterte for et uavhengig og frittstående organ; et Barneombud.

Utvalget trakk frem følgende områder som spesielt viktige for et slikt ombud:

1. Oppgaver i tilknytning til planlegging og utredning.

Arealplanlegging og lokalisering av industribedrifter ble trukket frem som eksempler på områder der et Barneombud kunne uttale seg ut fra barns interesser og behov. Det var fra utvalgets side ikke foreslått at et Barneombud skulle uttale seg i for eksempel alle typer av reguleringssaker.

2. Oppgaver som konfliktløsende organ.

Barnelovutvalget ville i utgangspunktet at et Barneombud kunne fungere som et alternativt konfliktløsningstilbud i saker som angår barns forhold til omgivelsene. Utvalget så for seg at en for eksempel ved hjelp av barnpsykologisk ekspertise kunne få foreldre og barn til bedre å forstå innbyrdes konflikter, og få dem til å snakke sammen og selv bli enige om en løsning. Utvalget pekte på at en forutsetning for at et ombud skulle ha en slik oppgave var at det ble bygget ut lokale Barneombud i hele landet. Utvalget mente dette ikke ville være en hensiktsmessig løsning, og konkluderte med at i denne typen saker burde et ombud kun ha som oppgave å henvise partene til eksisterende rådgivningstilbud. Imidlertid kunne en oppgave for et Barneombud være å arbeide på generell basis for å forebygge konflikter mellom barn og samfunnet.

3. Informasjon

På dette feltet så utvalget for seg at Barneombudet burde ha som oppgave å drive opplysningsarbeid overfor offentlige instanser og foreldre om barns behov på ulike områder.

4. Kontroll, rettssikkerhet

Utvalget mente videre at en viktig oppgave for Barneombudet ville være å føre aktiv kontroll med at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt. Det ble også påpekt at det kunne være behov for et organ som særskilt skulle søke å fremme rettssikkerheten for barn, ikke minst for barn i institusjoner.

For å løse disse oppgavene vurderte utvalget om de eksisterende organer var tilstrekkelige.

Ulempene med *barnevernsnemndene* var, slik utvalget så det, at nemndene var sammensatt på politisk grunnlag og at de bestod av lepersoner. I tillegg mente utvalget at nemndene fungerte svakt når det gjaldt de oppgaver som ikke konkret var fastlagt i loven. Et annet argument var at barnevernsnemnder bare eksisterte på kommunenivået. *Familievern- og familierådgivningskontorene* ble også vurdert. Svakheten ved disse kontorene var at de i liten grad var opinionspåvirkere. I tillegg fungerte kontorene mest som organer for ekteskapskonflikter og dermed mest ble oppfattet som et organ for voksne. *Helsestasjonenes* ulempe var at de først og fremst hadde kontakt med barn under skolepliktig alder. Videre var det en mulighet for at de oppgaver en tenkte at et Barneombud skulle ha, lett kunne komme i konflikt med det tillits- og samarbeidsforhold helsestasjonene hadde opparbeidet seg i forhold til familiene. Dette siste argumentet ble også anført mot å benytte *sosialkontorene* til

denne typen oppgaver. Videre ble det understreket at både helsestasjonene og sosialkontorene allerede hadde mange arbeidsoppgaver.

Barnelovutvalget vurderte videre om *barnevernkonsulenten hos fylkesmennene* kunne ha de oppgaver en ønsket at et Barneombud skulle befatte seg med. Imidlertid mente utvalget at fylkesmennenes mangeartede oppgaver gjorde det vanskelig å tenke seg fylkesmannen som et organ som spesielt skulle fremme barns interesser. Når et gjaldt *bygningrådet* var argumentene fra utvalget at disse organene var sammensatt med personer som ikke primært hadde innsyn i eller interesse for barnespørsmål. I forhold til de sentrale, offentlige organer, mente utvalget at det antakelig også var behov for et uavhengig organ som sto fritt til å øve kritikk mot andre myndigheter. En *departementsavdeling* ville være nødt til å innordne sin virksomhet etter politiske målsettinger.

På bakgrunn av disse argumentene gikk utvalget nærmere inn på organisasjon og virkemåte for et Barneombud. Utvalget gikk for det første inn for et *sentralt* Barneombud. Argumentene for dette var flere. Det kunne være vanskelig å få nok kvalifiserte personer til lokale ombud, videre ville et sentralt ombud lettere oppnå den nødvendige prestisje for at barns interesser skulle få større gjennomslagskraft. I tillegg ble det argumentert for at en løsning med et sentralt Barneombud ville være billigere. Utvalget mente videre at et ombud måtte være opptatt av hvordan barns og unges interesser ble fremmet på en mest mulig effektiv måte overfor myndighetene. Utvalget var dessuten opptatt av at ombudet ble organisert på en måte som gjorde at det ble hørt og fikk den nødvendige innflytelse og gjennomslagskraft.

Utvalget ønsket at ombudet bare skulle ha *myndighet til å avgi uttalelser*, ikke til å treffe avgjørelser, da en slik løsning ville bryte med forvaltningssystemet for øvrig. Videre var det ønskelig at Barneombudet ble *bredt, tverrfaglig sammensatt*. Utvalget ønsket ikke et hierarkisk organ og skisserte tanken om et *kollegialt organ* i stedet for den vanlige ordningen med en ombudsmann og et fagkyndig sekretariat. Det var også argumenter mot en slik ordning ettersom et slikt organ kunne bli mer tungrodd og fordi Barneombudet da ikke ville tale med en stemme utad. Utvalget så videre ikke behov for at et Barneombud ble supplert med et råd ettersom ombudet ikke var tenkt å ha en myndighetsfunksjon. Barnelovutvalget mente at et ombud til å begynne med kunne bestå av anslagsvis seks personer.

2.1.3.2 Lovproposisjonen

På bakgrunn av Barnelovutvalgets arbeid, fremmet Forbruker- og administrasjonsdepartementet Ot.prp. nr. 2 (1980-81) Om lov om barneombud 15. august 1980. Det var to studenter ved det juridiske fakultet som utarbeidet utkastet til proposisjonen og instruksen for Barneombudet, blant annet fordi departementet ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å sette inn.

Forut for denne proposisjonen hadde en arbeidsgruppe med representanter fra flere departementer (Justisdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Miljøverndepartementet, Sosialdepartementet, Kirke-, og undervisningsdepartementet, og Kommunal- og arbeidsdepartementet) arbeidet videre med spørsmålet om etablering av et Barneombud på bakgrunn av Barnelovutvalgets forslag. Arbeidsgruppen var enig i behovet for et Barneombud, og skilte mellom offentlige myndigheters ansvar for å arbeide mer effektivt med sine respektive forvaltningsoppgaver og behovet for et frittstående organ som kunne fremme barns interesser. Dette behovet ble begrunnet med at barn ikke selv kunne tale sin egen sak overfor myndigheter eller opinion. Arbeidsgruppen var imidlertid uenig om hvilke oppgaver et Barneombud burde ha. En del av gruppen mente at et Barneombud, i likhet med Barnelovutvalgets forslag, burde være et *rettsikkerhets- og interesseorgan* for

barn. Den andre delen av gruppen foreslo at det ble opprettet et *frittstående råd - Statens barneråd* - som skulle følge med i utviklingen av barns levekår og fremme barns interesser overfor private og offentlige instanser. Spørsmål som omhandlet barns rettssikkerhet burde ligge inn under *Sivilombudsmannen*.

I departementets oppsummering i lovproposisjonen av høringsuttalelsene til NOU 1977:35 går det fram at et flertall av dem som har uttalt seg om et forslag om å etablere et Barneombud, var *tvilende eller uenig* i å opprette et slikt ombud. Argumentene mot å etablere et eget ombud for barn var at det *allerede eksisterte flere organer* som kunne ivareta de oppgavene det var foreslått at et Barneombud skulle ha. Enkelte mente videre at et nytt organ kunne føre til et mer *tungrodd og byråkratisk apparat*. Flere av høringsinstansene fryktet også at et sentralt Barneombud kunne *svekke foreldre og lokale instansers ansvar*. Det var videre en utbredt oppfatning at dersom det skulle bli aktuelt med et sentralt Barneombud, burde dette knyttes til Sivilombudsmannen.

I tillegg begrunnet departementet behovet for et eget Barneombud i proposisjonen ved å framheve at barn mangler muligheter for selv å ivareta sine interesser gjennom deltakelse i politisk virksomhet, i interesseorganisasjoner og lignende og at hensynet til barns behov kan stå i motsetningsforhold til andre samfunnshensyn, for eksempel i reguleringssaker. Videre ble det påpekt at barn står svakere enn voksne når det gjelder å ta vare på de rettigheter de har i følge lovverket, at barn ikke har stemmerett og at de organer innenfor det offentlige forvaltningsapparatet som skal ivareta barns interesser er generelt svake. De mangler i tillegg i stor grad lovhemmel til å gripe inn mot planer eller vedtak som er i strid med barns interesser.

Departementet konkluderte med at et Barneombud ville være den mest effektive løsningen. Departementet mente at et ombud ville ha større autoritet og gjennomslagskraft enn et råd eller utvalg. Et ombud ville dessuten ha større muligheter til å følge kontinuerlig med i planer og utredninger som forberedes av offentlige myndigheter og private og offentlige institusjoner. Videre ville et ombud kunne reagere langt raskere enn et råd som bare ville ha et begrenset antall møter i året. Det var også viktig for departementet at Barneombudet ville bli en *synlig* institusjon for barn og andre. For å ivareta allsidigheten i ombudets beslutninger, gikk departementet i motsetning til Barnelovutvalget, inn for å etablere et *råd* i tilknytning til Barneombudet. Rådets oppgave skulle være å bistå ombudet i dets arbeid ved å drøfte de mer prinsipielle sidene ved ombudets virksomhet.

Departementet var opptatt av at Barneombudet skulle være et ombud for alle barn opp til *atten år*, selv om ungdom i større grad enn mindre barn er i stand til selv å hevde sine interesser.

Begrepet ombud ble også diskutert. Departementet mente at ombudsbegrepet ikke er knyttet til spesielle oppgaver eller arbeidsmåter, men at betegnelsen først og fremst er knyttet til organ som er forholdsvis *uavhengig* av forvaltning, domstoler, politiske myndigheter og lignende.

Når det gjaldt Barneombudets myndighet og oppgaver, skulle ikke ombudet ha kompetanse til å avgjøre saker eller omstøte vedtak i forvaltningen. Departementet ønsket at ombudet i utgangspunktet skulle kunne uttale seg om alle typer saker, men at ombudet ikke skulle uttale seg om konkrete enkeltkonflikter mellom barn og dets foreldre, mellom foreldre innbyrdes og i lignende saker. I andre enkeltsaker mente departementet at ombudet skulle kunne uttale seg. Barneombudet skulle være en representant for barns interesser i forholdet til avgjørelsesprosesser i forvaltningen og i private instanser.

Departementet gikk videre grundig inn på forholdet mellom Barneombudet og Sivilombudsmannen og mente det ikke ville oppstå vesentlige problemer i kompetanseforholdet dem i mellom. Heller ikke forholdet til de andre ombudsinstitusjo-

nene og rådene mente departementet ville medføre noen store betenkeligheter. Ettersom Barneombudet i motsetning til Sivilombudsmannen ville komme til å få mer karakter av interesseorgan, antok departementet at det ikke var nødvendig å gi ombudets uttalelser noen beskyttelse mot *mortifikasjon*.

Når det gjaldt forholdet til departement, Regjering, Stortinget og domstoler, mente departementet at Barneombudets kompetanse ikke skulle være begrenset av hensynet til de avgjørelser som er truffet av de nevnte organer. Bakgrunnen for at departementet ikke ville begrense ombudets kompetanse i forholdet til disse institusjonene, var ombudets *funksjon*. Ombudet skulle først og fremst styrke barns samfunnsmessige funksjon og Barneombudet ville etter departementets mening vanskelig kunne utføre sine oppgaver tilfredsstillende dersom dets kompetanse skulle være begrenset i forhold til disse organene.

Departementet gikk inn for at barneombudet skulle ansettes for fire år av gangen og at intet barneombud skulle ha en funksjonstid på mer enn åtte år. Når det gjaldt barneombudets faglige bakgrunn, ønsket ikke departementet å stille noen krav til bestemte formelle kvalifikasjoner. I forhold til saksbehandlingen så departementet det som ønskelig at ombudet la vekt på å *etablere kontakt- og informasjonskanaler* for å få best mulig oversikt over og innsikt i barns levekår. Videre skulle ombudet holde offentligheten orientert om sitt arbeid, blant annet gjennom årlige rapporter til departementet, og ombudet skulle utføre en betydelig *utredningsvirksomhet*.

2.1.3.3 Innstillingen fra fagkomiteen

I Innst. O. nr. 26 (1980-81), fra sosialkomiteen i Stortinget, delte komiteen seg i to fraksjoner. Komiteens flertall, som besto av Arbeiderpartiets åtte medlemmer, støttet departementets forslag om å opprette et Barneombud. Mindretallet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, til sammen sju medlemmer, gikk i mot forslaget.

Flertallet la vekt på at barn har små muligheter til selv å fremme sine interesser. Videre mente flertallet at et Barneombud kunne bidra til at foreldre får et bedre samfunn å være foreldre i. Arbeiderpartiets representanter pekte også på at det fremdeles var flere problemer knyttet til barn og unges oppvekstvilkår i Norge og at ansvaret for barns skjebne var spredt på forskjellige organer i forvaltningen. Flertallet viste i innstillingen til en rekke andre tiltak som var igangsatt for å bedre barns stilling og understreket at opprettingen av et Barneombud bare var en av flere reformer.

Flertallet i sosialkomiteen var ellers enig i departementets merknader til lovforslaget, men understreket blant annet at ombudet ikke skulle uttale seg om *konkrete enkeltkonflikter* mellom barn og dets foreldre. Det ble presisert at *ombudet ikke skulle redusere foreldreansvaret*. Det ble også understreket at Barneombudet i uttalelse om vedtak truffet av domstolene, *ikke skulle kunne uttale seg om avgjørelsens juridiske holdbarhet*, men om den faktiske og rettslige tilstanden som et domsvedtak avdekker. Til sist ønsket flertallet å understreke at *ombudets råd ikke skulle ha noen utadrettet funksjon*, men fungere som et rådgivende, konsultativt organ for Barneombudet.

Mindretallet anførte flere argumenter mot etableringen av Barneombudet. Familiens betydning ble understreket og det ble lagt vekt på at det er foreldrene som har hovedansvaret for barna. Hjem og familie er barns nærmeste og viktigste oppvekstmiljø. Foreldrene trenger opplysning og veiledning om barns grunnleggende behov. Det offentlige må gjennom sin familiepolitikk legge forholdene til rette for at foreldrene får reelle muligheter til å skjønne ansvaret og imøtekomme barns behov i hjem og familie. Det må dermed etableres muligheter for deltidsarbeid, fleksible arbeidstidsordninger, og omsorgsarbeid må kompenseres ved omsorgslønn, økt bar-

netrygd eller ved skatte- og trygdeordninger som i større grad tilgodeser barnefamiliene.

Mindretallet var videre enig i de synspunkter som hadde kommet frem i høringsuttalelsene om at de eksisterende organer som skal ivareta barns interesser må styrkes fremfor å etablere et nytt organ. Særlig la mindretallet vekt å at *barnevernsnemndene* måtte få en styrket stilling. Mindretallet mente barnevernsnemndene kunne bli en synlig institusjon slik departementet ønsket at et Barneombud skulle være. Mindretallet mente at nemndene i større grad måtte fremstå som den sentrale og koordinerende instans i alle saker som gjelder barns behov, rettigheter og interesser og ønsket i den forbindelse å endre barnevernloven på flere punkter. Mindretallet så blant annet for seg at barnevernsnemndene burde ha lovhjemlet plikt til å uttale seg i reguleringssaker, trafikksaker og lignende. Barnevernsnemndene kunne videre, etter mindretallets oppfatning, også fungere som et konfliktløsende organ. Nemndene måtte få tilført flere ressurser slik at de ble i stand til sammen med andre lokale krefter, å legge forholdene til rette for et godt oppvekstmiljø for barn.

På regionalt nivå mente mindretallet at *fylkesmannens tilsyn* med barnevernet måtte styrkes. Fylkesmannen kunne få den samme innsynsretten i private og offentlige institusjoner som et Barneombud var tenkt tillagt. På sentralt nivå mente mindretallet at *Statens Barnevernråd* burde tre i funksjon igjen, men i en ny skikkelse. Rådet burde bli et frittstående organ med en bred sammensetning med et utvidet mandat til å ta opp saker av eget initiativ. Mandatet burde utformes slik at rådet generelt kunne fremme barns interesser overfor det offentlige og på annen måte og følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår. Oppgaver som gjelder tilsyn med barns rettssikkerhet mente mindretallet burde bli lagt til Sivilombudsmannen.

2.1.4 Debatten i Odelstinget

Debatten i Odelstinget fant sted 17. februar 1981. I alt 24 talere hadde ordet, et flertall av dem kvinner.

Saksordfører Astrid Murberg Martinsen fra Arbeiderpartiet la vekt på at barn trenger hjelp til å få ivare tatt sine interesser i samfunnet og argumenterte ellers i tråd med departementets begrunnelser i proposisjonen. Hun understreket videre at Barneombudet ikke var tiltenkt konfliktløsende oppgaver, men skulle ha som hovedoppgave å arbeide for at *barns behov, rettigheter og interesser blir behørig ivare tatt og tatt hensyn til på alle samfunnsområder*. Saksordfører presiserte også at et Barneombud ikke skulle redusere foreldreansvaret- og heller ikke frata foreldrene deres rettigheter og plikter, dette var det heller ingen uenighet om i komiteen understreket hun. Martinsen la videre vekt på at etableringen av et Barneombud bare var *en av flere reformer* som hadde som siktemål å bedre barns stilling i samfunnet. Saksordfører avsluttet sitt innlegg med å si at Barneombudet skulle fungere som en *årvåken «vaktbikkje»* for barns interesser i samfunnet. Hun understreket i et senere innlegg at barneombudet ville bli *en personifisering av krefter som virker for barn*. «Det er et menneske som barn kan vende seg til når de føler seg tråkket på av voksensamfunnet eller systemet».

Inger Louise Valle, Arbeiderpartiet, var opptatt av to hovedtemaer. For det første måtte man ta stilling til om barn har det vanskeligere i dag enn tidligere og av den grunn har behov for et slikt særtiltak. Dernest måtte man ta stilling til om et Barneombud ville være det mest hensiktsmessige organet til å ivareta barns interesser. Valle mente at det ikke var noen uenighet mellom flertallet og mindretallet om at det var et behov for å ha et sentralt apparat til å tale barns interesser, men at Arbeiderpartiet ville ha et ombud og de ikke-sosialistiske partiene et råd (Statens barnevernråd). Valle mente et ombud ville være friere og mer fleksibelt enn et råd. Dette

argumentet ble også understreket av Åge Hovengen, som også mente at et Barneombud ville være betraktelig mer *funksjonsdyktig*.

Stein Ørnhøi, Sosialistisk Venstreparti, mente opprettingen av et eget Barneombud var et godt forslag, men understreket at det som var avgjørende for at barn og unge har gode oppvekstvilkår var beslutninger om bevilgninger til barnetrygd, til trafikksikring, til undervisning i skolen etc., og ikke beslutningen om å etablere et Barneombud. Ørnhøi mente forøvrig at mindretallet nærmest hadde gitt et inntrykk av at en med opprettingen av et Barneombud sto overfor «den endelige statliggjøring av privatlivet her i landet».

Uten selv å være til stede i Stortinget den dagen, spilte Mona Røkke, leder av Høyrekvinnene, en viktig rolle i debatten. Hennes innlegg i Aftenposten 13. september 1980 ble brukt av flere talere fra Arbeiderpartiet for å vise at «ombudets argeste motstandere» var på ville veier. Gunn Vigdis Olsen, Arbeiderpartiet, siterte henne slik:

«Ved opprettelsen av et eget Barneombud får vi en synlig institusjon med uttalerett på barns vegne overfor samfunnet i vid forstand. Det dreier seg ikke om opprettelsen av en klageinstans for barn som er misfornøyde med sine foreldre - det dreier seg ikke om å løse enkeltstående konflikter på det personlige plan - slike saker skal henvises til det eksisterende hjelpeapparat. Det det dreier seg om er en kontroll med at barns interesser ivaretas ved samfunnsplanleggingen og at det gis informasjon om barns rettigheter, at det gis innsyn i offentlige og private institusjoner for barn, at en instans kort og godt får myndighet til å fremme konkrete forslag med sikte på å bedre barns situasjon».

Gunn Vigdis Olsen-Hagen kommenterte dette slik:

«Dette er helt korrekt forstått av representanten Mona Røkke, og jeg tror at om noen år vil sannsynligvis også resten av Høyre, og også Kristelig Folkeparti og Senterpartiet forstå det».

Gunn Vigdis Olsen-Hagen understreket forøvrig at det ikke lå noen motsetning i å ville ruste opp barnevernsnemdene og samtidig gå inn for opprettingen av et eget Barneombud. Olsen-Hagen la videre vekt på at Barneombudet skulle være en *støttespiller for foreldre og barn* og ikke en motstander av foreldrenes viktige rolle. Et ombud skulle bidra til å *bistå foreldrene i deres arbeid for å fremme barnas interesser i forhold til storsamfunnet*.

Forbruker- og administrasjonsminister Sissel Rønbeck, Arbeiderpartiet, understreket at Barneombudet ikke skulle uttale seg om enkeltsaker. Hun sa også at med opprettelsen av et Barneombud ønsket Arbeiderpartiet og regjeringen å gi et «klart signal om vilje til en innsats som både barns og foreldre kan forstå. I denne innsatsen er det behov for et nytt redskap som både barn og voksne kan bruke. Et eget Barneombud er et slikt signal og redskap».

Liv Aasen, Arbeiderpartiet mente det var en viss dobbelhet i de borgerliges motstand mot ombudet: «De borgerlige har tatt avstand fra et Barneombud de selv har laget et skremmebilde av, men samtidig som de har laget et skremmebilde av ombudet, har de beskrevet det som meningsløst».

Odd Einar Dørum, Venstre, pekte på en del problemer knyttet til å la barnevernsnemndene få økt innflytelse. Barnevernsnemndene var underordnet fylkesmannen og Sosialdepartementet. Departementets instruksjonsrett overfor nemndene i barnepolitiske spørsmål innebar at nemndene ikke ville kunne kritisere avgjørelser fattet av fylkesmann og departement. Dørum mente videre at «når det gjelder barns rettigheter, er det forvaltningsapparat vi har for svakt utbygd».

Flertallets argumenter var altså i hovedsak de samme som i departementets proposisjon: Det var et behov for et uavhengig organ som kunne tale barn og unges interesser, som skulle være en støttespiller i forhold til barn og deres familier og som kunne fungere som en aktiv pådriver overfor regjeringen og andre myndigheter for å få satt barn og unges interesser på den politiske dagsorden.

Gerd Kirste, Høyre, la vekt på at det ikke var noen uenighet mellom flertallet og mindretallet om de problemer barn og unge har i samfunnet. Uenigheten dreiet seg om forslaget om å opprette et Barneombud var et egnet middel til å løse disse problemene. Etter Kirstes mening var forslaget et «typisk 'syns'-forslag, som vil ha liten eller ingen effekt, men som kan være politisk hensiktsmessig fordi det tilsynelatende gjør noe positivt for å løse problemer som alle kan se er tilstede». Hun hevdet at *et Barneombud ikke kunne få noen som helst mulighet til effektivt å påvirke disposisjoner som vil influere på barns oppvekstmiljø* og la i den forbindelse blant annet vekt på at ombudet kun skulle være besatt med fire personer. Kirste mente videre at et Barneombud i beste fall ville være *overflødig*, i verste fall ville det bli et *tiltak som kunne bidra til å kamuflere de reelle problemer*. Dersom et Barneombud skulle få reell innflytelse måtte det ha et nettverk av organer å samarbeide med, og det ville etter hennes mening, bety et stort nytt byråkrati.

Etter Kirstes oppfatning var de problemer barn og unge står overfor ikke først og fremst knyttet til politiske beslutninger som reguleringsplaner og lignende, men atmosfæren det enkelte barn vokser opp i. Det er *foreldrene* som spiller den helt avgjørende rolle i barns liv. Kirste la også vekt på å *styrke de lokale barnevernsnemndene* rolle.

Sosialkomiteens formann, Odd With, Kristelig Folkeparti, understreket i sitt innlegg betydningen av å *styrke familien som institusjon og gi foreldre hjelp til å ivareta sitt foreldreansvar best mulig*. Også With understreket barnevernsnemndenes rolle. Han hadde ellers inntrykk av at Regjeringen ville gjøre Barneombudet til en merkesak, «en slags politisk vimpel». Han mente også at nettopp fordi ingen andre land hadde etablert barneombudsordninger, kunne dette tyde på at disse landene ikke hadde ment at et slikt ombud var noen god løsning, i likhet med et flertall av høringsinstansene i Norge.

Ambjørgh Sælthun, Senterpartiet, stilte spørsmål om departementet hadde tenkt nøyte nok igjennom hva det egentlig ønsket at et Barneombud skulle være og mente at *begrunnelsene og forslagene til oppgaver var for vage og altomfattende*. I likhet med andre representanter for mindretallet understreket Sælthun betydningen av å styrke barnefamiliens kår og å legge flere oppgaver til de lokale barnevernsnemndene, samt at *spørsmål som omhandlet barns rettssikkerhet skulle legges til Sivilombudsmannen*.

Hans E. Strand, Høyre, mente at opprettelsen av Barneombudet ville medføre at arbeidet med å bedre barns levekår ville foregå langt unna de steder der problemene er. Strand understreket nærmiljøets betydning for barn og unge. Han var videre *betenkt over at et ombud skulle kunne kritisere det politiske skjønn som utføres av folkevalgte organer* og synes begrunnelsen for dette var svakt begrunnet i proposisjonen. Strand mente videre at avgrensningen for hva ombudet skulle gjøre var svakt begrunnet i departementets forslag. Han mente videre at *begrepet ombud var en uheldig betegnelse* sett utfra de foreslåtte oppgavene til Barneombudet i forhold til andre ombuds oppgaver. Et annet argument for Strand var at Barneombudet skulle være et *statlig, frittstående* organ: «Det er vanskelig å tenke seg et statlig organ som opptrer fullstendig uavhengig og frittstående». I forlengelsen av dette stilte Strand spørsmålet om det var tjenlig at en interesseorganisasjon var statlig: «Interesseorganisasjoner skal etter sin natur fremme særinteresser, mens det er en av statens fremste oppgaver å samordne særinteresser og avveie dem mot hveran-

dre». Han stilte avslutningsvis spørsmål ved om det var riktig at barns og unges interesser i liten grad hadde gjennomslagskraft i politiske organer - han mente at de fleste politikere blant annet gjennom foreldrerollen hadde god kunnskap om nettopp barns behov og interesser i motsetning til mange andre områder hvor beslutninger skulle fattes av politikere.

Ole Gabriel Ueland, Senterpartiet, hadde mer sans for etablering av en *praktisk foreldreskole heller enn et sentralt Barneombud*. Også Ueland la vekt på nærmiljøet betydning for barn og unge.

Anne-Olaug Ingeborgrud, Kristelig Folkeparti, mente de avgjørende tiltakene for å bedre barn og unges oppvekstvilkår var *tiltak som bedret økonomien for barnefamilie*, og at nærmiljøet ble forbedret til det bedre for barn og unge på alle områder.

Kristin Lønningdal, Høyre, hevdet at det var lokalmiljøet som hadde best kjennskap til barns problemer og at eksisterende organer må ivareta dette området. Hun var videre opptatt av at ved å få flere *kvinner inn i politikken* ville prioriteringene i forhold til barn og unge bli mer markerte. En annen hovedinnsats for å bedre barns oppvekstkår, var etter hennes mening, utbygging av barnehager og bedre muligheter for deltidsarbeid for kvinner.

Mindretallet anførte altså flere typer argumenter mot opprettingen av et eget ombud for barn. Et statlig, sentralt ombud ville virke byråkratiserende, ombudet ville ikke ha noen selvstendig myndighet og det ville virke ansvarsfraskrivende for de organer som hadde et ansvar for barn og unge. Videre ville et ombud svekke foreldremyndigheten. Alternativet var å satse på en styrking av nærmiljøer til barn og unge, styrke barnefamiliens økonomi, og å arbeide for at eksisterende organer med ansvar for barn og unge fikk mer innflytelse, for eksempel barnevernsnemdene.

Både representanter fra mindretallet og flertallet syntes debatten hadde vært god. Odd With syntes det hadde vært en saklig og rolig debatt mens Sissel Rønbeck mente det hadde vært en debatt preget av ro og nøkternhet. Hun mente det ikke hadde framkommet noen nye synspunkter eller argumenter.

Ved alternativ votering mellom komiteens innstilling og mindretallets forslag, ble innstillingen ble bifalt med 45 mot 41 stemmer. Deretter var det votering over lovens overskrift og loven i sin helhet, og Lov om barneombud ble vedtatt med 46 mot 41 stemmer.

Etter behandling i Lagtinget 6. mars 1981 var Lov om barneombud vedtatt av Stortinget med virkning fra 1. september 1981.

2.1.5 Noen konklusjoner

Etableringen av et Barneombud var preget av motstand mot forslaget hele veien fra Barnelovutvalget ble nedsatt i 1975 til loven ble vedtatt i 1981. Et flertall av høringsinstansene til Barnelovutvalget gikk imot forslaget, den interdepartementale arbeidsgruppen delte seg i to i forhold til hvilke oppgaver et eventuelt Barneombud skulle ha, og sosialkomiteen og Stortinget delte seg omtrent på midten.

Tross motstanden mot å opprette et eget ombud for barn, var det ingen uenighet om barns grunnleggende situasjon og behovet for å styrke barns rettigheter. Uenigheten dreide seg med andre ord ikke om virkelighetsoppfatningen av barns hverdag, men hvilke virkemidler som var best egnet til å gjøre noe med de nødvendige utfordringene. Det var tverrpolitisk enighet om at barn og unges interesser i sterkere grad måtte inn på den politiske dagsorden. Forståelsen av barn som en utsatt og marginal gruppe i samfunnsdebatten var det også bred enighet om.

Uenigheten mellom motstandere og tilhengere av et Barneombud dreide seg om flere problemstillinger. Det var ulik oppfatning om det var mest hensiktsmessig å

etablere et *sentralt* organ eller satse på *lokale* krefter og instanser, det var uenighet om det var mest fornuftig å bygge opp et *nytt* organ eller *videreutvikle* eksisterende strukturer. Det var også en debatt om *offentlige institusjoners* evne til å løse viktige samfunnsspørsmål for barn generelt versus *familiens* avgjørende rolle for barn og unges oppvekstkår.

Som disse skillelinjene viser, var debatten også et klassisk eksempel på en debatt mellom *sosialdemokratiske* og *borgerlige* verdier i den forstand at uenigheten dreide seg om byråkrati og nye, statlige, sentrale institusjoner på den ene siden som motpart til vektlegging av familien og nærmiljøet og en desentralisert stat på den andre siden.

Den offentlige debatten om Barneombudet var altså sterkt politisert. Slik måtte det muligens bli ettersom initiativet og pådrivet til å opprette Barneombudet kom fra Arbeiderpartiet. For Arbeiderpartiets kvinner var dette en viktig merkesak som markerte at en prioriterte barne- og familiepolitikk høyt, at barn og familie ikke kom i skyggen av likestilling mellom kjønnene. Saken var viktig også for de borgerlige partiene, da dette hadde vært et politisk felt som på mange måter hadde vært en borgerlig viktig sak under slagordet «vern om familien». Striden om etableringen av barneombudsinstitusjonen falt også sammen med en tidvis tilspisset kamp om regjeringsmakt foran Stortingsvalget 1981. De tre største borgerlige partiene hadde en felles holdning, men de hadde nok likevel hver sin prinsipielle begrunnelse for motstanden mot ombudet; Høyre var i mot et nytt offentlig og byråkratisk organ, Senterpartiet mente et sentralt ombud ville svekke de kommunale organene, men Kristelig folkeparti var bekymret for familien og foreldreretten. De borgerlige partiene samlet seg om en vitalisering av Statens Barneråd og en styrking av barnevernsnemndene, både i arbeidsmuligheter og ansvarsområde.

FNs internasjonale Barneår i 1979 var også en viktig faktor for å få etablert et Barneombud i Norge. Diskusjonen dette året avslørte mangler og behov knyttet til barneomsorg generelt i Norge. Debattene i Barneåret var nok også en viktig forutsetning for å oppnå et politisk flertall i Stortinget.

Det Barneombudet som så dagens lys i 1981 var altså noe annet enn det Anders Bratholm etterlyste i 1969. Barneombudet ble etablert som et organ som skulle fremme barns interesser i samfunnet, men som *ikke* kunne gripe inn i konkrete konflikter mellom barn og deres foreldre.

2.2 BARNEOMBUDETS MANDAT, ORGANISERING OG OPPGAVER

Barneombudet er et uavhengig, selvstendig og partipolitisk nøytralt organ, og sorterer formelt under Barne- og familiedepartementet. Hverken storting eller regjering har instruksjonsmyndighet over Barneombudet. Barneombudets kontor er tverrfaglig sammensatt, og har i dag et kollegium på ti personer. Kollegiet består av sju fast ansatte, to prosjektstillinger og en sivilarbeider. Fagstaben har ansvaret for blant annet følgende områder: Informasjon, jus, medisin, sosiologi, utdanning og barnevern/ungdom. Tre av fagstillingene er faste stillinger.

Barneombudet oppnevnes i statsråd, for fire år ad gangen. En person kan ikke sitte lengre i stillingen enn åtte år. Det første barneombudet, Målfrid Grude Flekkøy, fungerte fra 1981 til 1989, og det andre barneombudet, Trond-Viggo Torgersen, har fungert fra 1989 til 1995. Trond-Viggo Torgersen har høsten 1995 sagt opp sin stilling. Barneombudets kontorsjef skal være fast stedfortreder for ombudet.

Ifølge lov om barneombud (6. mars 1981 nr. 5) er Barneombudets hovedoppgave å fremme barns interesser i samfunnet, og følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår. Ombudet skal særlig av eget tiltak eller som høringsinstans ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter. Videre skal

ombudet følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet. Ombudet skal også fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn, samt følge med i at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om barns rettigheter og tiltak de har behov for.

Barneombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Ombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til behandling. Barneombudet har rett til å uttale seg om forhold som går inn under arbeidsområdet. Ombudet bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til.

Barneombudet skal ha fri adgang til alle offentlige og private institusjoner for barn. Offentlige myndigheter og offentlige og private institusjoner for barn skal uten hinder av taushetsplikt gi Barneombudet de opplysninger som trengs for å utføre ombudets oppgaver etter loven. Opplysninger som Barneombudet trenger for å kunne følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, kan uten hinder av taushetsplikt også kreves fra andre.

Ifølge Barneombudets instruks skal Barneombudet arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder.

Barneombudet har ikke myndighet til å avgjøre saker eller omstøte vedtak i forvaltningen. Barneombudet kan ikke behandle henvendelser om konkrete enkeltkonflikter mellom et barn og dets foresatte, mellom foresatte innbyrdes om utøvelse av foreldreansvar og lignende saker. I slike tilfeller skal saken avvises fra Barneombudet. Barneombudet kan ikke uttale seg om lovligheten av et forhold når spørsmålet enten er avgjort av domstolene eller saken er brakt inn for domstolene til avgjørelse. Ombudet kan likevel kritisere den faktiske og rettslige tilstand som domstolenes avgjørelse eller Sivilombudsmannen uttalelse avdekker.

Henvendelser om forhold som i det vesentlige gjelder lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål, skal i utgangspunktet henvises til Sivilombudsmannen. Barneombudet kan ikke uttale seg om lovligheten av et forhold når Sivilombudsmannen har avgitt uttalelse i saken.

Når Barneombudet finner at det forhold en henvendelse gjelder, ikke gir grunn til kritikk eller annen oppfølging, kan saken henlegges. Barneombudet bør likevel søke å behandle et representativt utvalg av saker.

Barneombudet skal personlig ta standpunkt til alle saker som det har tatt opp til behandling og som ikke er blitt henlagt. Som hovedregel skal ombudets standpunkt formes som en skriftlig uttalelse med begrunnelse. Barneombudet bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til. Uttalelsen kan også rettes til presse og kringkasting eller andre, i den utstrekning ombudet finner det hensiktsmessig.

Barneombudet skal avgi en årlig rapport (årsmelding) til departementet om sin virksomhet i det foregående kalenderår. Rapporten skal være offentlig tilgjengelig. Barneombudet utarbeider i tillegg en faktasamling om barn og unge. Denne samlingen inneholder oppdaterte data om barn og unge på en rekke samfunnsområder. Den siste faktasamlingen er utarbeidet i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå, og utkom i 1995 i filofax-format.

Barneombudets arbeidsmetoder er varierte. I tillegg til å behandle enkeltsaker og ta opp prinsipielle spørsmål samt avgi høringsuttalelser, benyttes blant annet rundebordskonferanser, fagmøter, prosjektarbeid og høringer som arbeidsform. Barn og unge kan komme i kontakt med Barneombudet blant annet gjennom Klar Melding Inn-systemet som ble etablert i 1989. Barn kan ringe inn til Barneombudet og lese inn beskjeder på en telefonsvarer. Svarene blir så skrevet ned, og behandlet som enkeltsaker. En del av henvendelsene er også blitt tatt opp i et ukentlig radioprogram. Barneombudet har inngått et samarbeid med NRK om formidling av Klar Melding Inn på tekst-tv, slik at barn og unge som ringer inn kan få raske tilbakemel-

ding. Tekst-tv-sidene vil også kunne benyttes til generell og aktuell informasjon til barn og unge.

Barneombudet kan ta opp spørsmål på ethvert område i samfunnet som angår barn og unge. Barneombudet har enkelte prioriterte områder, som arbeidet for å utvikle foreldrekompetanse og arbeidet for å bedre barns situasjon ved samlivsbrudd. Videre har Barneombudet prioritert arbeidet for å øke mulighetene for foreldre til å være sammen med barnet gjennom bedre permisjonsordninger. Barneombudet har også vært opptatt av barns medbestemmelsesrett og arbeidet for innføringen av ordningen med barnetalsperson i plan- og byggesaker. Av andre prioriterte områder kan nevnes arbeid for å fremme barns behov i barnehager og skoler, arbeid for barn og unges egen kultur og arbeidet for å samle og videreformidle kunnskap fra og om barn og unge. Mange instanser og enkeltpersoner henvender seg til Barneombudet for å få kunnskap og barn og unges situasjon på forskjellige områder. Barneombudet arbeider med å gi generell informasjon om barns rettigheter.

Barneombudet prioriterer også arbeidet med å bedre barn og unges rettssikkerhet, særlig for barn og unge i overgrepssaker, barn og unge som flyktninger og asylsøkere og barn og unge som barneverns klienter. Arbeidet for å sikre barn og unge et kompetent barnevern har stått sentralt hos Barneombudet.

I sin virksomhet samarbeider Barneombudet med ulike departementer, organisasjoner og etater om bedring av barn og unges vilkår i samfunnet. Barneombudet har også kontakt med forskningsmiljøer. Barneombudet har dessuten utstrakt kontakt med pressen.

I november 1994 ble «Forum for Barnekonvensjonen» etablert. Tanken bak opprettelsen av Forum, var å skape et sted å diskutere og koordinere arbeidet for å implementere Barnekonvensjonen i Norge. Barneombudet fungerer her som sekretariat. Forum består av forskjellige frivillige organisasjoner og offentlige etater.

2.3 TIDLIGERE UNDERSØKINGER AV BARNEOMBUDSINSTITUSJONEN

I tillegg til å redegjøre for de mest omfattende analysene som tidligere er vært foretatt om barneombuds institusjonen, oppsummerer også kapitlet hovedtrekkene i noen mindre arbeider som er gjennomført.

2.3.1 Barneombudet etter åtte år

Per Miljeteig-Olssens notat A Review after 8 Years ble opprinnelig skrevet på oppdrag av Forbruker og administrasjonsdepartementet i 1989. Det engelske memoet ble deretter, med godkjenning fra departementet, noe justert før oversetting til internt bruk i UNICEF. Innholdet står for Miljeteig-Olssens regning.

Formålet var å analysere positive og negative erfaringer, dilemmaer og fallgruver forbundet med selve Barneombudsordningen. Det er Barneombudet under Målfrid Grude Flekkøys ledelse som her blir vurdert.

Miljeteig-Olssen gjennomgikk årsmeldingene for å kunne oppsummere erfaringene fra Barneombudets første åtte år. Han brukte også noe avisstoff som bakgrunnsmateriale.

Han delte sakene ombudet arbeidet med i fire områder: Enkeltsaker, prinsippaker, høringsuttalelser samt informasjon.

I de første årene ble det brukt mest tid på enkeltsaker. Målfrid Grude Flekkøy brukte videre i hele sin periode mye tid på høringsuttalelser. Informasjonsområdet var også et prioritert område i hele perioden.

Når det gjaldt Barneombudets prioritering av høringsuttalelser, stilte Miljeteig-Olssen spørsmål om ombudet ved en så omfattende vektlegging kunne risikere at hovedpoengene ble borte i den store sammenhengen. Han mente videre at Barneombudet i enkelte sammenhenger var blitt kritisert for å fremme politiske standpunkter gjennom høringsuttalelsene. Dette «minefeltet» måtte Barneombudet, etter hans oppfatning, manøvrere svært forsiktig i. Miljeteig-Olssen mente likevel det var en fornuftig strategi å legge mye vekt på høringsuttalelser.

Han påpekte også at ombudet i større grad måtte prioritere mellom ulike saksfelt. Ett område som særlig tok opp mye tid, var saker som strengt tatt hørte inn under andre institusjoners arbeidsområder. Etter hans oppfatning var det påkrevd med en ytterligere diskusjon av tidsbruken på dette området.

Miljeteig-Olssen viste også til tre saker hvor Barneombudet har lagt ned mye arbeid og hvor virksomheten ikke hadde ført til noen konkrete resultater; *flytting av dagsrevyens sendetidspunkt, lov om barns oppvekstomgivelser og eget departement for saker vedrørende barns interesser*. Han stilte spørsmål om ombudet muligens risikerte å bli svekket ved å fortsette sin kamp på områder der det ikke oppnådde endring. Etter hans oppfatning, burde et ombud utøve mer realisme i sine vurderinger enn tradisjonelle interesseorganisasjoner hvis livsgrunnlag nettopp ligger i å kjempe for et par hovedsaker. På den annen side mente Miljeteig-Olssen at en slik strategi kunne ha noe for seg i den forstand at man fikk belyst områder hvor det norske samfunnet ikke var klar for reformer.

Spørsmål vedrørende familieforhold utgjorde det største antallet saker, og dette var også det mest tidkrevende området. Saker vedrørende barn og planlegging var et annet stort arbeidsområde. Miljeteig-Olssen nevnte også noen enkeltområder hvor Barneombudet hadde lagt ned mye arbeid og pekte spesielt på arbeidet med å nedfelle i lov forbud mot fysisk avstraffelse av barn.

Når det gjelder spørsmålet om bruk av mediene, konkluderte Miljeteig-Olssen at Barneombudet hadde fått omfattende mediadekning, både knyttet til Målfrid Grude Flekkøy personlig og relatert til sakene ombudet har arbeidet med. Dekningen hadde i hovedsak vært svært positiv.

Han påpekte ellers at innholdet i de sakene Barneombudet har til behandling i stor grad er preget av «...problems, failures or deficiencies»(1989:6) og mente det var viktig at Barneombudet også blir informert om de positive aspekter vedrørende barns forhold i Norge.

Et annet problem, som også Barneombudet selv påpekte i sine rapporter, var at ombudet sjelden mottar informasjon om det endelige utfallet av saker det har vært borte i. På den bakgrunn, mente Miljeteig-Olssen at det var vanskelig å si noe om på hvilken måte Barneombudets initiativ har vært effektivt.

Han mente at Barneombudet må kunne sies å ha vært et ombud for hele landet med utstrakt reisevirksomhet og mye arbeid med prinsipp saker som gjelder barn i hele Norge.

Til spørsmålet om Barneombudet har vært et ombud for barn, konkluderte han med et klart ja. Både gjennom telefonkontakt, reisevirksomhet, egne brosjyrer for barn og unge og deltakelse i radio- og fjernsynsprogrammet har ombudet vært i omfattende kontakt med barn. Svar på brev fra barn har også vært høyt prioritert i ombudets arbeid. I følge Miljeteig-Olssen har dette vært en klok strategi. Som ivaretager av barns interesser, var det viktig for ombudet å kommunisere direkte med denne gruppen.

Han drøftet også rollen til Barneombudets råd og foreslo at rådet enten ble nedlagt eller at det fikk form av et styre for ombudet, eller at det ble opprettet et mer uavhengig barneråd med egne oppgaver.

Til sist drøftet Miljeteig-Olssen hvilke typer kvalifikasjoner et barneombud burde ha. Etter hans mening var det avgjørende at ombudet la stor vekt på forholdet til media. Videre mente han at det var svært viktig at ombudet hadde stor grad av personlig integritet og at ombudet ble assosiert 100 % med barn og ikke hadde tilknytning til andre interesseorganisasjoner. Barneombudet burde heller ikke være tilknyttet byråkrati eller partipolitikk, men Miljeteig-Olssen mente samtidig at det var viktig at ombudet nettopp hadde erfaring fra administrasjon eller politikk. Andre viktige egenskaper var evnen til direkte kontakt med barn og evne til å skape engasjement.

Hans oppsummering rettet seg mot to åpenbare *dilemmaer i ombudsrollen*; på den ene siden balansegangen mellom å delta så mye som mulig i utformingen av offentlig politikk og lovgivning samtidig med å bevare ombudets integritet. Et annet dilemma var spørsmålet om bruken av tid, sted og virkemidler for Barneombudets initiativ i forhold til «kvoten» med offentlig oppmerksomhet og muligheter for suksess.

2.3.2 Opinionsundersøking for Barneombudet, 1989

MMI gjennomførte i november 1989 en opinionsundersøking for Barneombudet. Rapporten er imidlertid ikke lenger tilgjengelig hverken hos Barneombudet eller hos MMI. MMI har derimot kjørt ut alle tabeller på nytt og utvalget har selv tolket tabellene, og gjengir noen av disse her. Kartleggingen tar for seg spørsmål knyttet til kunnskap om og holdninger til Barneombudet og forhold knyttet til barn og unges oppvekstkår, blant den voksne befolkning over femten år. Informasjonsinnhenting ble foretatt med telefonintervju med et representativt utvalg av befolkningen over femten år.

Det kan bemerkes at det på de aller fleste spørsmålene var relativt små forskjeller mellom kjønn, aldersgrupper, i relasjon til partitilhørighet, mellom husholdninger med ulik inntekt og husholdninger med ulikt antall barn.

På spørsmål om det blir tatt nok hensyn til barns interesser og oppvekstvilkår i vårt samfunn, syntes den største andelen, 44 % det ble tatt nok hensyn på noen områder, og for lite på andre. I alt 63 % av de spurte oppga Barneombudet som et nasjonalt organ som har som oppgave å ivareta barns interesser i Norge. Barneombudet som nasjonal institusjon, var med andre ord godt kjent i befolkningen. Hele 83 % av de spurte kjente navnet til det nye barneombudet, Trond-Viggo Torgersen, mens 38 % kjente navnet til Målfrid Grude Flekkøy.

Til spørsmålet om respondentene kunne huske noen spesielle spørsmål som Barneombudet hadde arbeidet med, oppga 51 % ingen saker. Dette tyder på at selv om de fleste visste hvem Barneombudet er, var det et mindretall som hadde kunnskap om hva Barneombudet faktisk arbeidet med. Hele 75 % av respondentene mente det ikke var noen sakstyper Barneombudet ikke hadde lov til å behandle. Også svarene på dette spørsmålet tyder på manglende kunnskap om hva Barneombudsrollen innebærer.

I alt 92 % av respondentene hadde ikke selv og kjente heller ingen som hadde hatt kontakt med Barneombudet. 83 % syntes Barneombudet var nyttig, og bare 2 % mente det kunne nedlegges. Denne kartleggingen gir en indikasjon på at holdningen til Barneombudet var svært positiv blant befolkningen. Kunnskapen om ombudets virksomhet er derimot temmelig begrenset.

2.3.3 Gary B. Melton: «Lessons From Norway: The Children's Ombudsman as a Voice for Children»

Gary Meltons artikkel ble skrevet i løpet av hans opphold som Fulbrightstipendiat ved Norsk Senter for Barneforskning i Trondheim på begynnelsen av 1990-tallet.

Barneombudets vide lov og instruks var et av Meltons utgangspunkter for å analysere om en slik «lett» institusjon kunne være et effektivt instrument for å hevde barns interesser overfor myndighetene. Videre ønsket Melton å analysere nærmere hvordan de to barneombudenes ulike personligheter og bakgrunn påvirket valg av strategier når det gjaldt å sette barn og unges interesser på dagsorden.

For å vurdere Barneombudets påvirkningskraft og rolle i formelle beslutningsprosesser overfor myndighetene, valgte Melton ut ni såkalte «prinsippsaker» som Barneombudet hadde arbeidet med. De ni sakene var omsorg for barn på sykehus, barn som asylsøkere, beskyttelse av barn i det fysiske miljøet, barns plass i sentralforvaltningen, manglende foreldreveiledning om fjernsynsprogram, manglende kontakt/tilgjengelighet for enkelte barn til fedre de ikke bodde sammen med, reklame og salg av krigsleketøy, desentralisering av beslutningsmyndighet for barnehager og ungdom i fengsel.

Disse sakene ble undersøkt gjennom personlige intervjuer. Nøkkelaktørene i hver sak ble valgt ut ved hjelp av de ansatte hos Barneombudet, dokumentlesing og samarbeid med informanter for hele kartleggingen (i særlig grad ansatte ved Norsk Senter for Barneforskning, og Barneombudet). Nøkkelaktørene, som i hovedsak var byråkrater i sentralforvaltningen og forskere, ble intervjuet om deres oppfatning av de beslutningene som ble fattet i de aktuelle sakene, og Barneombudets og andres rolle i beslutningsprosessen. I tillegg ble sentrale dokumenter i hver sak gjennomgått og analysert. Melton intervjuet også sentrale aktører (byråkrater, forskere, barneombudene og andre) om deres oppfatning av Barneombudet på et mer generelt grunnlag. For sammenligningens del ble også foretatt intervjuer med sentrale personer i tilsvarende svenske institusjoner. I alt ble noe mer enn femti personer intervjuet.

For å sammenligne de to ombudenes strategier valgte Melton fire dimensjoner som Målfrid Grude Flekkøy og Trond-Viggo Torgersen ble vurdert og sammenlignet ut fra; Barneombudets valg, autonomi og skjønnsutøvelse, forståelsen av begrepet «barns interesser» og tilgjengelighet.

Melton pekte på at med en såpass vag lovutforming og instruks og uten et organisert medlemsgrunnlag, måtte selve ombudet være en sterk og spesiell person; karismatisk, ukonvensjonell og reforminnsiktet: «By its nature, the ombudsman presumes a 'great person' theory of social change- that one person sufficiently talented and motivated really can make a difference» (1991:207).

Melton redegjorde for Torgersens og Flekkøys ulike oppfatninger av selve ombudsrollen. Han hevdet at for Målfrid Grude Flekkøy var ombudets makt funnet i kunnskap og ideer og syntetisering av dette («power of ideas»), mens det for Trond-Viggo Torgersens del var hans egen personlighet som er basis for ombudets autoritet («the power of his own personality»). I tillegg til tiltro til betydningen av egen personlighet, hadde Torgersen i følge Melton også sterk tillit til folks holdninger som det eneste egnede redskapet for endring og satser dermed på å bruke media som et hovedinstrument for sitt arbeid. Melton oppsummerte ulikhetene mellom de to ombudene som vektlegging på henholdsvis *rasjonalitet* og *massetiltrekning*. Hypotesen var at de to strategiene vil fungere best under ulike forutsetninger og regimer; Flekkøys metode når ombudet arbeidet mot et «vennlighetsnett» system, Torgersen når Barneombudet forholdt seg til myndigheter som i mindre grad er motivert for å sette barn og unges interesser på dagsorden. Ulikhetene ble understreket ytterligere, ved Flekkøys tilsynelatende oppfatning av *beslutningstakerne* uvi-

tenhet som den viktigste hindringen for å styrke barn og unges interesser versus Torgersens tilsynelatende oppfatning om *folks uvillighet* som hinder for det samme.

Melton modifiserte sine hypoteser ved å slå fast at begge ombudene hadde brukt flere strategier, at begge tilhører den sosialdemokratiske siden i norsk politikk og at sakene ombudene arbeidet med i hovedtrekk har vært de samme under begge ombud.

I følge intervjuene var det ingen som sådde tvil om Barneombudets uavhengighet. Denne uavhengigheten har gjort det mulig for Barneombudet å ta opp saker som for eksempel kan være vanskelig for et embetsverk å gjøre i visse politiske situasjoner. Barneombudet brukte også sin uavhengighet til å etablere et aktivt forhold til media, og denne kontakten hadde akselerert voldsomt i følge Melton, i løpet av Torgersens barneombudsperiode.

Denne uavhengige rollen forsterket de to ombudene i hovedsak på to måter. De har lagt vekt på å fremstå som uavhengige instanser i media, og de har unngått å havne i konflikter om sin egen habilitet og rolle ved å være svært bevisst på sine funksjoner.

Melton argumenterte for at ombudet muligens kan være uavhengig nettopp fordi det er såpass svakt med hensyn til budsjettrammer «Whatever the reason, one could reasonably argue that the Storting has chosen to support a weak barneombud» (1991:215).

Melton mente at en av årsakene til Barneombudets autoritet er at ombudene har unngått å bruke barns interesser som unnskyldning og brekkstang for å fremme generelle politiske saker. For at barneombudene skulle unngå slike beskyldninger, la han vekt på særlig Flekkøys omfattende bruk av forskningsresultater for å fremme sine standpunkter. En annen årsak til at Barneombudet ikke har blitt beskyldt for å misbruke begrepet «barns interesser» er nettopp det at ombudene har konsentrert seg om *barnebegrepet* og *ikkefamiliebegrepet*. Ombudene har dermed unngått å havne i politisk kontroversielle diskusjoner om familiepolitikk.

Melton mente at Barneombudet har klart å fremstå som en svært tilgjengelig institusjon tross begrensede budsjetter. I tillegg til en synlig mediaprofil, har ombudet utgitt egne publikasjoner. I 1985 ble Barneombudets telefonnummer plassert foran i alle telefonkataloger i Norge, noe som økte ombudets tilgjengelighet overfor barn. Melton viste også til Flekkøys svært utadrettede profil, med foredrag gjennomsnittlig en gang pr uke og en omfattende reisevirksomhet i hele landet.

En del faktorer han mente var sentrale for at en ombudsmodell som den norske skal kunne fungere ble drøftet. En faktor var *antall innbyggere* i landet. Melton mente dette var viktig på den måten at ombudet personlig vil ha større anledning til å gå inn i de sakene ombudet behandler til enhver tid, og at det er viktig at ombudet gjør nettopp det i stor grad, siden institusjonen er en personifisert institusjon. Barneombudet passer videre godt inn i en norsk tradisjon med bruk av *forskere og eksperter som viktige premissleverandører i politikkutformingen*. Han definerte den norske beslutningsprosessen som «a process of exercise of 'rational legal authority'» (1991:221).

En tredje viktig faktor, var *barn i Norges spesielle behov*. Under dette punktet ble mangelen på sterke organisasjoner som taler barns sak i Norge i forhold til i resten av Skandinavia, samt fraværet av godt fungerende frivillige nettverk som kan ivareta barns interesser på flere områder trukket fram. Melton mente at Barneombudet på mange måter «entered a near-vacuum in social and political structures for support for children and families» (1991:226). Han mente videre i den forbindelse at opprettelsen av Barneombudet reflekterer en erkjennelse blant myndighetene at forholdene for barn og unge på mange måter er blitt vanskeligere i Norge. Manglende fokusering på barns behov i sentraladministrasjonen ved Barneombudets

opprettelse var et annet trekk. Når det gjaldt punktet om barn i Norges spesielle behov oppsummerte Melton det på følgende måte «The general picture that is presented is one of a nation whose children may be at a historic point of special vulnerability related to changes in economic and demographic structure» (1991:232) og videre: «In such a social context, the Barneombudet fits into the political culture not only because of the traditional receptivity to experts by policymakers in Norway, but also because other voices for children are essentially absent» (1991:232).

Hovedinntrykket var at Barneombudet i løpet av kort tid har blitt en etablert institusjon og at de to ombudene nyter stor personlig respekt fra motstandere og tilhengere av selv ombudsinstitusjonen. Han konkluderte videre, på bakgrunn av andre undersøkelser, at ombudet synes å ha stor tillit i befolkningen. Til spørsmålet om Barneombudet taler barns sak og om barn bruker ombudet, refererte Melton i stor grad til tidligere surveyundersøkelser som er kommentert andre steder i dette kapittelet.

Melton reiste spørsmålet om hvilken effekt Barneombudets medvirkning har hatt på løsningen av forskjellige saker. Ingen av informantene mente at Barneombudet hadde endret den overordnede tilnærmingen på nasjonalt nivå til saker og områder som omhandlet barn, men at saker i enkelte tilfeller ble behandlet annerledes fordi ombudet hadde vært involvert. Mange la stor vekt på Barneombudets detaljerte høringsuttalelser.

I tillegg til de områdene Målfrid Grude Flekkøy selv har referert til i sin bok, nevnte Melton ytterligere noen områder der han mente det er allment akseptert at Barneombudet har spilt en viktig rolle, selv om det ikke nødvendigvis var oppnådd store resultater på området ennå. Et slikt område er *velferden til barn som søker asyl i Norge*. Et annet område hvor Barneombudets innsats har ført til konkrete endringer, er Flekkøys innsats for å bedre *barns forhold mens de er på sykehus*. Melton viste også til arbeidet med å sikre *barnerepresentasjon i planleggingssaker i kommunene* som et område der Barneombudet har spilt en avgjørende rolle.

Melton stilte spørsmål ved om Barneombudet blir en billig måte for myndighetene å vise at de tar barn på alvor og høste internasjonal anerkjennelse samtidig som ombudet tilføres relativt begrensede ressurser. Han kommenterte imidlertid selv at ved å ansette en profilert person som Trond-Viggo Torgersen, tydet det på at myndighetene fremdeles ønsket et synlig og uavhengig ombud.

Avslutningsvis fremmet han forslag på flere områder som han mente vil styrke Barneombudet og barnepolitikken i Norge. Han foreslo at Barneombudets lov og instruks burde utvides slik at ombudet blir ansvarlig for å håndheve FN's rapport om barns rettigheter. Videre foreslo Melton at utarbeidelse en lov analog til plan- og bygningsloven, for å sikre barns interesser i nasjonale policy-beslutninger bør vurderes, og forslag om at antall ansatte hos Barneombudet bør økes slik at det kan opprettes fylkesvise barneombud og at et forskningsmiljø bør tilknyttes barneombudet med tanke på å generere data relevant for barn og ungdoms levekår, samt at Barneombudets lov og instruks bør utvides slik at Barneombudet får myndighet til å fremme saker på vegne av grupper av barn som har fått krenket sine rettigheter. Der nest foreslo Melton at tradisjonelle grasrotkampanjer bør nedprioriteres som strategier for Barneombudet og at Barneombudets frie innsynsrett bør brukes regelmessig og strategisk som redskap for å innhente data om barns velferd. For nærmere begrunnelser til forslagene henvises det til Meltons artikkel.

2.3.4 Målfrid Grude Flekkøy: «A Voice for Children. Speaking Out as Their Ombudsman»

I hovedsak vil det her bli lagt vekt på å redegjøre for Målfrid Grude Flekkøys viktigste erfaringer. Innenfor rammen av utvalgets mandat ytes derfor Målfrid Grude Flekkøys bok på langt nær full rettferdighet. Boken er delvis en gjennomgang, analyse og evaluering av den norske ordningen med Barneombud og delvis en innholdsanalyse av de viktigste temaområdene ombudet har arbeidet med. Boken er bredt anlagt, men først og fremst er dette en personlig evaluering av hennes egne opplevelser i de første åtte årene ombudet eksisterte: «This book is a personal commentary, perhaps 'opinionated' at times. That, I feel, is how it should be» (1991:21).

Fra å fokusere på enkeltsaker i ombudsinstitusjonens første år, ble arbeidet gradvis forskjøvet mot *forebyggende arbeid*. Barneombudet rettet etterhvert også mer oppmerksomhet mot *foreldrerollen*. En annen forskyvning i løpet av Målfrid Grude Flekkøys periode som barneombud, var forskyvningen fra å konsentrere seg om barns *behov* til å sette søkelyset på barns *rettigheter*. Hennes oppfatning var at barns rettigheter ofte er *indirekte*, ved at rettigheten er gitt til en voksen på vegne av barnet. En slik indirekte rett innebærer at barnet bare har rettigheten i den grad den voksne er villig til å informere barnet og samarbeide med barnet. Videre hevdet Målfrid Grude Flekkøy at barns rettigheter ofte er *betingede*, ved at rettigheten bare er gyldig under bestemte forutsetninger, for eksempel at det er tilstrekkelige ressurser, mens tilsvarende rettigheter for voksne i mindre grad er betingede. Videre må barns rettigheter i mange sammenhenger anses som *ikke-eksisterende*, selv i sammenhenger hvor voksne under ellers like forhold har klart stadfestede rettigheter og hvor det ikke er noen spesiell grunn til at barn ikke skulle være likestillet.

Målfrid Grude Flekkøy mente helselovgivningen er et godt eksempel på et område der barns rettigheter er betingede og indirekte, mens skolelovgivningen er et godt eksempel på et område der barns rettigheter i stor grad er ikke-eksisterende.

I sin oppsummering av ombudets resultater ble særlig tre områder trukket fram; ombudets rolle som en kanal for barn, ombudets rolle som nettverksbygger, og ombudets bidrag til endringer i lover og regelverk. Når det gjaldt å være en kanal for barn, mente hun at en av de viktigste effektene ved opprettelsen av et Barneombud var muligheten barn fikk til å uttrykke sine meninger direkte til en instans som skulle ivareta deres behov. Målfrid Grude Flekkøy var uenig med dem som mente at en slik kanal er en måte å «lure» barn til å tro at de har noen reell innflytelse på sin egen hverdag. For det første er barn fornuftige mennesker som skjønner at enkelte spørsmål er vanskelige og at det kan ta tid å løse dem, dernest hadde barn etter hennes mening en reell innflytelse. Flere av de sakene ombudet satte på dagsorden, var opprinnelig fremmet av barn. Nettverk definerte Målfrid Grude Flekkøy som arbeid som brobygging mellom organisasjoner, mellom organisasjoner og administrasjonen og mellom lokale og sentrale deler av forvaltningen. Ettersom ombudet har en uavhengig rolle, er det mulig for ombudet å etablere kontakter mellom sektorer og enkeltpersoner som kan være problematiske for andre. Den viktigste brobygger-funksjonen, var imidlertid den ombudet maktet å etablere mellom barn og de viktigste beslutningstakerne. Når det gjaldt endringer i lover og regelverk uttrykte hun: «The ultimate, but unrealistic, goal of the Office was, of course, to change attitude all over the country in such a way that the Office was no longer necessary» (1991:180). I Målfrid Grude Flekkøys vurdering av hvilke områder hvor ombudet hadde spilt en viktig rolle i endringer av lover og regelverk, ble følgende områder nevnt: Lovgivning som forbyr fysisk avstraffelse av barn, restriksjoner vedrørende distribusjon av videokassetter, nye reguleringer om barns rettigheter på sykehus, heving av den kriminelle lavalderen fra fjorten til femten år, reguleringer for trygge boforhold og ulykkeforbyggende tiltak i hjemmet, reguleringer for barns

sikkerhet i bil, nasjonale, departementale retningslinjer for å ta barns behov med i alle plansaker i kommunene samt aksept i lovgivningen for barns rett til å kjenne begge foreldrene uavhengig av ekteskapelig status, eller om foreldrene har bodd sammen etter at barnet var født. Arbeidet med alle disse sakene er utførlig beskrevet i boken.

Bortsett fra disse sakene og noen andre, mente hun at det er umulig å slå fast om Barneombudet har hatt en overordnet effekt på barns forhold.

I sin oppsummering av hvilke faktorer som har bidratt til å befeste ombudsordningen i Norge, trakk Målfrid Grude Flekkøy fram noen faktorer hun mente er spesielt viktige:

1. Barneombudets selvstendighet

Utarbeidelsen av en egen lov om Barneombud førte til en sterk uavhengighet for ombudet som gjør det mindre sårbart for skiftende politiske koalisjoner. Hun mente at loven representerer en kontinuitet i arbeidet for barns rettigheter og at mindre barnevennlige regjeringer ved loven blir minnet om barns behov. Et annet forhold som bidrar til ombudets selvstendighet er ombudets fritakelse for instruksjon fra Stortinget. Intet annet organ enn ombudet selv kan bestemme hva eller hvordan ombudet skal utføre sine oppgaver. Målfrid Grude Flekkøy pekte også på at selvstendighet og uavhengighet lett kan bety isolasjon dersom ombudet ikke pleier gode forbindelser med de nødvendige instansene ombudet forholder seg til.

2. Barneombudets formål

Barneombudets eneste formål er å beskytte og bedre barns interesser. Alle ombudets forslag til tiltak må være begrunnet barnas beste og deres interesser. Med et slikt utgangspunkt, mente Målfrid Grude Flekkøy at det er lettere å unngå å støtte saker der barn blir brukt som unnskyldning for voksnes interesser, og konflikter som lett oppstår i interessekonflikter mellom voksne. Hennes oppfatning var at det er helt sentralt at ombudet ikke blir mistenkt for å ha en skjult agenda.

3. Barneombudets tilgjengelighet

For at Barneombudet skal fungere som en tilgjengelig institusjon, må befolkningen ha kunnskap om ombudets oppgaver. I følge Målfrid Grude Flekkøy var det særlig viktig at barn oppfatter ombudet som tilgjengelig, og at kanaler som sikrer tilgjengeligheten til barn, burde prioriteres høyt.

4. Betydningen av diskresjon

Barneombudets rett til å beskytte sine kilder kombinert med ombudets innsynsrett, var viktig for ombudets mulighet til å gå grundig inn i de sakene det ønsket. Diskresjon innebar videre at alle brev og telefoner fra barn til ombudet var konfidensielle. En slik praksis hadde særlig betydning i forholdet til pressen.

5. Den absolutte regel om å ikke involvere seg i individuelle saker eller familiekonflikter

I følge Målfrid Grude Flekkøy var det en lettelse for ombudet å ikke skulle fungere som en megler eller rettsinstans for ulike typer familiekonflikter. Ombudet må derimot bruke den informasjon det mottar av slike saker som grunnlagsmateriale for mer prinsipielle standpunkter.

2.3.5 Statskonsult «Vurdering av Barneombudets organisasjon og rutiner»

Rapporten ble skrevet på oppdrag fra Barneombudet våren 1991. Det er altså Barneombudet Trond-Viggo Torgersen som er blitt evaluert. Statskonsult evaluerte Barneombudets organisasjon, ledelse, mål og strategier. Evalueringen baserte seg på foreliggende dokumentasjon, intervjuer med alle ansatte hos ombudet og et medlem av rådet. Det ble videre foretatt observasjoner av arbeidsdelingen ved kontoret. Saker og telefonregistreringer samt relevante dokumenter om driften ble gjennomgått.

Statskonsult mente at Barneombudet strever med å forene arbeidet i enkeltsaker og arbeidet i å sette barn og unges interesser på dagsorden generelt. Ut fra Statskonsults vurderinger er dette arbeidsmåter «som til en viss grad er i konkurranse med hverandre og som stiller ulike og til dels motstridende krav til strategier, ledelse og organisering» (1991:6).

Når det gjelder planlegging og strategier, mente Statskonsult at dette skjer tilfeldig og usystematisk. Valg av mål skjer som en prosess. Statskonsult mente at Barneombudet trengte en avklaring på spørsmål som hva de ansatte skal jobbe med, om inndelingen i arbeidsområder og sakstyper var hensiktsmessig, mål for arbeidet, prioritering av brukergrupper, aktuelle strategier, samt nedprioritering av noen områder. Videre måtte ledelsens standpunkt formidles mer systematisk. På bakgrunn av dette, foreslo Statskonsult at det ble laget en virksomhetsplan for kontoret.

Når det gjaldt ledelsen av kontoret, var det Statskonsults inntrykk at det var en uklar rolleavklaring mellom kontorsjef og barneombudet og de foreslo at det ble avsatt tid til morgenmøter daglig, og at det skjedde en avklaring knyttet til teambygging og arbeidsdeling.

På området organisering og oppgaveløsning, var det Statskonsults inntrykk at organiseringen var lite fleksibel, svært saksbehandlingsorientert og lite prosjektert. Medarbeiderne var for mye spesialiserte og for lite generalister. Videre mente Statskonsult at Rådet fungerte lite tilfredsstillende. Statskonsult foreslo derfor større grad av prosjektarbeid, generalister i de faste stillingene og bruk av spesialister til kortvarige prosjektarbeid samt at Rådet ble vurdert med tanke på avvikling.

2.3.6 Opinionsundersøking 1994

Markeds- og Medainstituttet gjennomførte våren 1994 en landsrepresentativ kartlegging blant barn i alderen 8 til 24 år. Fra dette materialet ble det laget en egen rapport for Barneombudet basert på aldersgruppen åtte til sytten år. Det ble stilt to spørsmål til respondentene: «Hva tror du Barneombudet arbeider mest med?» og «Hva synes du Barneombudet bør arbeide mest med?». Det ble foretatt 722 telefonintervjuer med barn og ungdom i alderen åtte til sytten år. Det ble stilt åpne spørsmål der intervjuerne noterte ned de svarene som kom. Det ble lagt press på respondentene for å få fram svar, for eksempel ved å repetere spørsmålet.

I alt 33 % av de spurte trodde at Barneombudet arbeider mest med «å hjelpe barn som har det vondt». Den nest største svargruppen var «arbeid med barns rettigheter. Tilsammen 67 % av de spurte svarte på spørsmålet om hva de trodde ombudet arbeidet med. MMI konkluderte på dette grunnlaget at barn og ungdom synes å ha et *riktig* inntrykk av Barneombudets funksjon, og at de synes å ha et *høyt* kjennskap til ombudet.

Til spørsmålet om hva barn og ungdom syntes Barneombudet bør arbeide mest med, svarte 23 % «hjelpe barn som har det vondt». I alt 63 % av de spurte svarte på dette spørsmålet. Kun 9 % syntes Barneombudet burde arbeide mest med barns sikkerhet. MMI konkluderte med at barn og unge syntes Barneombudet arbeidet med de riktige sakene.

En slik kartlegging har selvsagt begrenset verdi, men gir likevel en pekepinn om det bildet som eksisterer av barneombudet i barn og unges bevissthet.

2.4 BARNEOMBUDSLIKNENDE ORDNINGER I ANDRE NORDISKE LAND

2.4.1 Sverige

Spørsmålet om opprettelse av et Barneombud ble diskutert i den svenske riksdagen fra midten av 1980-tallet, og det norske barneombudet ble ofte fremholdt som forbilde. Det som ble avgjørende for om Sverige skulle opprette en barneombudsinstitusjon, var at landet i 1990 ratifiserte FNs barnekonvensjon.

Ombudsmannen för barn och ungdomar - Barnombudsmannen - ble innsatt den 1. juli 1993, etter en enstemmig beslutning fra Riksdagen. Louise Sylwander ble utnevnt som Barnombudsmann for en periode på seks år. Barnombudsmannen har et kollegium på fjorten personer. Organisatorisk ble barneombudsembedet plassert hos Barnmiljørådet som dermed ble inkorporert i Barnombudsmannens virksomhet. Institusjonens virksomhet er inndelt i følgende fire hovedområder: Barns oppvekstvilkår og lekemiljø, unges oppvekstvilkår og fritid, barns og unges sikkerhet og rolle i samfunnsplanleggingen og psykologiske spørsmål.

Sverige har etablert ombudsordninger på flere områder (blant annet for tilsyn med forvaltningen, for forbruksspørsmål, likestilling, etnisk diskriminering og handikappede). Barnombudsmannen har fått et videre arbeidsområde og en mer opinionsbyggende rolle enn de andre ombudene. Lov om Barnombudsmann av 13. mai 1993 er en rammelov. Barneombudsmannen utformer for en stor del selv sin arbeidsmåte, innenfor disse rammene.

Barnombudsmannen skal overvåke at barns og unges rettigheter og interesser ivaretas. Barnombudsmannen skal innenfor sitt virkeområde ta initiativ til tiltak som bidrar til å hevde barns og unges rettigheter og interesser. Videre skal Barnombudsmannen være talsmann for barn og unge i den offentlige debatten. Barnombudsmannen skal også foreslå lovendringer eller andre tiltak som trengs for å styrke barns og unges rettigheter og interesser.

Barnombudsmannen skal ikke behandle enkeltsaker, eller opptre til støtte for barn i slike sammenhenger, da dette arbeidet ivaretas av andre instanser. Regjeringen anså det viktig å holde funksjonen til Barnombudsmannen atskilt fra andre myndigheter og frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge, for å unngå en uheldig sammenblanding av roller. Gode grunner talte også for at Barneombudsmannens ressurser best ble utnyttet ved at institusjonen heller søkte å påvirke og forandre myndigheters og andre organers holdninger til ulike spørsmål på barne- og ungdomsområdet. Barneombudsmannen skal arbeide på et overordnet plan, men tar likevel ofte opp spørsmål med utgangspunkt i enkeltsaker.

Barnombudsmannen skal særlig overvåke implementeringen i svensk rett av FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen danner derfor hovedgrunnlaget for Barnombudsmannens virksomhet. Barnombudsmannen skal videre spre kunnskap om konvensjonens barneperspektiv på ulike nivåer i samfunnet, delta i den offentlige debatt, vekke opinionen for barne- og ungdomsspørsmål og påvirke samfunnets holdninger til slike spørsmål.

Barnombudsmannen skal i sin virksomhet opprettholde kontakten med barn og ungdom og med ideelle organisasjoner og myndigheter, samt aktivt følge forsknings- og utviklingsarbeid som berører barn og unge. Barnombudsmannen har fått ansvaret for å samordne ulike oppfølgingsstudier om barns og unges vilkår i samfunnet. I dette arbeidet inngår en rekke forskjellige instanser. I samarbeid med andre

myndigheter og organisasjoner, skal institusjonen videre samordne statistiske opplysninger og utarbeide en publikasjon om barn og unge. Barnombudsmannen koordinerer også sikkerhetsarbeid som gjelder barn og unge. Barnombudsmannen skal særlig være oppmerksom på spørsmål som angår utsatte barn og unge.

Av prioriterte områder, arbeider Barneombudsmannen særlig med overvåking av og informasjon om Barnekonvensjonen, spørsmål knyttet til utsatte barn og unge, og unges rett til medinnflytelse.

I følge den nåværende Barnombudsmannen, er den beste måten å være talsmann for barn og unge, å arbeide for at de selv kan komme til orde og få gehør og respekt for sine ønsker og behov. Barnombudsmannen prioriterer videre spørsmål om mobbing i skolen og på fritiden, det kommunale barneperspektivet og flyktningebarns situasjon.

Fra 1. september 1994, har Barnombudsmannen hatt en særskilt telefonlinje for barn og unge opp til atten år - «BO direkt». Telefonlinjen er åpen noen timer hver dag. Når telefonen er stengt, meddeles tidene på telefonsvarer. Dette er i første omgang en informasjonstelefon. Barn og unge ringer for å si sin mening om ulike spørsmål, og hva de ønsker institusjonen skal ta opp. De kan få informasjon om sine rettigheter, om Barnekonvensjonen og om hvordan Barnombudsmannen arbeider. Videre kan de få råd om hvor de skal henvende seg i ulike situasjoner dersom de trenger å snakke med noen utenfor familien.

Barnombudsmannen skal senest den 1. oktober hvert år levere en rapport til regjeringen om sin virksomhet. Rapporten benyttes også som et verktøy for opinionspåvirkning, gjennom også å forsøke å feste massemedias oppmerksomhet på de spørsmål rapporten tar opp. Rapporten skal blant annet redegjøre for institusjonens syn på hvordan Barnekonvensjonen etterleves i Sverige. Rapporten utgjør grunnlaget for regjeringens rapporter til FN-komiteen for barns rettigheter i Geneve. Sammenlagt blir rapportene en beskrivelse av hvordan konvensjonen etterleves fra år til år. Rapporten inneholder også synspunkter og forslag som Barnombudsmannen ønsker at regjeringen skal ta stilling til.

Barnombudsmannen samarbeider med media for å fremme barns interesser og vekke opinionen. Barnombudsmannens mediestrategi bygger på hensynet til langsiktig troverdighet kombinert med en beredskap til raskt å kommentere aktuelle spørsmål og delta i den offentlige debatten. Saklighet er et grunnkrav til Ombudsmannens opinionspåvirkning. Barnombudsmannen avholder seg fra å ta stilling til detaljer i håndteringen av enkeltsaker. Under den første tiden ble medienes oppmerksomhet særlig rettet mot Barnombudsmannens *person*. Men i takt med at virksomheten kom i gang og kontoret aktivt bragte ut Barnombudsmannens standpunkt, har *saken* kommet mer i sentrum.

Barneombudsmannen bistås av et konsultativt råd. Rådets ordfører er barnombudsmannen selv. Rådet består av tolv medlemmer. Barnombudsmannen og rådets medlemmer utnevnes av regjeringen for en bestemt periode (Barnombudsmannen for seks, og rådet for tre år). Rådet har ingen formelt styrende rolle, men fungerer som en ressurs og et kontaktnett for institusjonen. I rådet finnes blant annet jurister, forskere, en økonom, en forfatter, en lærer, en sosionom, en journalist, en student og en barnepsykolog. Rådet samles et par ganger i året, men de enkelte rådsmedlemmene konsulteres også ellers om ulike spørsmål ved behov.

2.4.2 Finland

Finland har en barneombudsordning som avviker fra ordningen i de andre nordiske landene. Arbeidet for å etablere en barneombudsordning i Finland, startet på initiativ fra Mannerheims Barnskyddsförbund RF i 1981 - samme år som Norge fikk Bar-

neombudet. Mannerheimforbundet er en åpen, frivillig organisasjon som ble stiftet i 1920 og som arbeider for å fremme barns rettigheter og stilling i samfunnet generelt. Barnskyddsförbundet har hovedkontor i Helsinki, og elleve distriktskontorer rundt i landet. Hovedkontoret har 35 medarbeidere.

Bakgrunnen for opprettelsen av den finske Barnombudsmannen var debatten i FNs Barneår 1979, opprettelse av en egen kontakttelefon for barn og unge ved Mannerheims Barnskyddsförbund i 1980, og en økning i henvendelser til Barnskyddsförbundet om barns individuelle rettigheter. Det ble ansett å være behov for en jurist som kunne arbeide for barn og unges interesser - en barnombudsmann.

Barnombudsmannen startet sitt arbeid i november 1981. Det arbeidet som utføres inngår som en del av Barnskyddsförbundets totale virksomhet. Styret i Barnskyddsförbundet fungerer også spesifikt som støtte for barnombudsmannen. Styret består av fjorten medlemmer som er eksperter på ulike områder - skole, helse, sosiale velferdsordninger, jus og politikk. Barnombudsmannen fikk i utgangspunktet helt frie hender til å utforme og utvikle arbeidet og arbeidsmetodene. Senere vedtok styret i Barnskyddsförbundet instruks for barnombudsmannen. I hele den tiden Barnombudsmannen har eksistert, har ombudsmannsposisjonen vært besatt av samme person, Helena Molander, som er advokat.

Barnombudsmannen er et uavhengig organ i forhold til myndighetene. Ombudsmannen arbeider med barns rettigheter i praksis, og fungerer som et juridisk rådgivningskontor (barnerettighetskontor). Barnombudsmannen har kompetanse til å behandle enkeltsaker, i motsetning til ordningen i de øvrige nordiske landene. Barnombudsmannen gir gratis juridisk rådgivning eller henviser vedkommende til rett instans. Barnombudsmannens tjenester kan benyttes både av barn og unge, foreldre og andre privatpersoner, og av offentlige myndigheter.

Barnombudsmannen kan behandle saker på alle områder som vedrører barn og arbeider blant annet på følgende områder: Vold mot og mishandling av barn og unge, seksuelle overgrep (det behandles ca. 100 incestsaker årlig), barns stilling i skolen og på institusjon, på sykehus og i fosterhjem, samt barn i skilsmisseytterstillinger. Alvorlige overgrep mot barn (mishandling og seksuelle overgrep) er barnombudsmannens hovedarbeidsområder.

Det ledende prinsipp for Barnombudsmannen er hensynet til barnets beste. Ombudsmannen behandler ca. 300 enkeltsaker i året og rapporterer til myndighetene, på bakgrunn av enkeltsaker, om brudd på barns rettigheter.

Ved behandling av enkeltsaker, undersøker Barnombudsmannen om barnet er blitt hørt i samsvar med FNs barnekonvensjon som ble tiltrådt av Finland i 1991. Videre undersøkes det om det i den tidligere saksbehandlingen er tatt tilstrekkelig hensyn til barnets beste, og om relevante bestemmelser i Barnekonvensjonen er vurdert. I behandling av saker om mishandling og seksuelle overgrep, undersøker Barnombudsmannen blant annet om barnet er blitt beskyttet mot fremtidig mishandling og om barnet har fått adekvat behandling og omsorg.

Rundt ti av Barnombudsmannens saker blir årlig referert eller omtalt i media. Barnombudsmannen er forsiktig med å kommentere sakene offentlig. Barnombudsmannen samarbeider ellers med pressen for å spre informasjon, blant annet om Barnekonvensjonen.

Barnombudsmannen samarbeider med de ulike fagdepartementene, og har ved behov en aktiv kontakt med parlamentsmedlemmer. Institusjonen gir også informasjon om barns rettigheter til parlamentsmedlemmene.

Barnombudsmannen opptrer via enkeltsaker også som en talsmann for barn generelt, og søker å fremme barneperspektivet i de saker som tas til behandling. Barnombudsmannen driver utstrakt reisevirksomhet for å kunne møte barna direkte.

Videre arbeider barnombudsmannen for å øke bevisstheten om barns rettigheter i samfunnet og setter søkelyset på svakheter i lovgivningen, blant annet ved informasjonsvirksomhet. Barnombudsmannen holder foredrag og foreleser over emner knyttet til barns rettigheter. Barnombudsmannen driver dessuten opplæring av nye barnerettsadvokater, blant annet for på sikt å etablere et nasjonalt nettverk av juridiske rådgivere for barn. Videre tar Barnombudsmannen initiativ til handlinger som kan influere på beslutningstakere og lovgivning, og er også høringsinstans. Barnombudsmannen samarbeider med Mannerheims Barnskyddsförbund om en kontaktelefonen for barn og unge.

Ved alvorlige brudd på menneskerettighetene, har Barnombudsmannen ved tre anledninger klaget saken inn for Den europeiske menneskerettighetskommisjon.

Barnombudsmannen kan også assistere under rettssaker og opptre som sakkynndig og som vitne i retten.

Den finske Barnombudsmannen kan etter dette sies å ha en omfattende kontroll- og overvåkerfunksjon i forhold til det nasjonale og internasjonale regelverk på det barnerettslige området, og i forhold til forvaltningspraksis og annen praksis.

2.4.3 Island

Forslag til lov om barneombud ble fremmet og vedtatt av Alltinget i 1994. Loven er langt på vei bygget opp etter norsk mønster.

Barneombudet oppnevnes av presidenten etter innstilling fra statsministeren, for en periode på fem år. Det er et krav til stillingen som barneombud at vedkommende har fullført universitetseksamen. Dersom ombudet ikke selv er jurist, skal det ved kontoret arbeide en jurist. Barneombudet har ikke adgang til å ha annet lønnet arbeid, eller påta seg oppgaver som ikke harmonerer med arbeidet som barneombud.

Barneombudet er et forvaltningsorgan, og sorterer under statsministerens kontor som blant annet har tilsyn med Barneombudets økonomi. Barneombudet skal årlig avgi en rapport om sin virksomhet til statsministeren. Men ombudet har en selvstendig stilling i forhold til myndighetene, og er ikke underlagt noen instruksjonsmyndighet.

Barneombudet skal generelt arbeide for å bedre barns stilling i samfunnet. Men «barn» menes personer under atten år som utgjør en fjerdedel av Islands befolkning. Barneombudet skal arbeide for at myndigheter, enkeltpersoner, foreninger og andre tar fullt hensyn til barns rettigheter, behov og interesser. I sitt arbeid skal Barneombudet framsette forslag om forbedringer som angår barns oppvekst på alle samfunnsområder. Barneombudet skal særlig ta initiativ til retningsgivende offentlig debatt om barns forhold, og fremme forslag om endringer i lover og forskrifter som særlig angår barn. Videre skal Barneombudet medvirke til at folkerettslige traktater som vedrører barns rettigheter og velferd og som er ratifisert av Island, blir respektert. Dette får særlig betydning for FNs barnekonvensjon som trådte i kraft på Island i 1992.

Dersom Barneombudet mener det skjer brudd på barns rettigheter og dersom deres behov og interesser i samfunnet overses, skal Ombudet reagere ved å utarbeide en grunnlagt henvendelse til vedkommende myndighet eller person. Barneombudet skal videre medvirke til å gjøre offentligheten kjent med lovgivning og andre rettsregler som angår barn og unge, samt å ta initiativ til kartlegginger på dette området.

Alle har adgang til å henvende seg til Barneombudet og institusjonen tar opp saker på eget initiativ eller etter begrunnede anbefalinger eller henstillinger.

Barneombudet behandler ikke tvister mellom enkeltpersoner, men bør henvise saken videre til rett instans og ellers drive veiledning om prosessuelle spørsmål. Barneombudet skal heller ikke behandle enkeltsaker som andre instanser etter loven har ansvaret for.

Barneombudet har innsynsrett hos offentlige myndigheter, enkeltpersoner, foreninger og andre, i taushetsbelagte dokumenter, dersom slikt innsyn er nødvendig for at institusjonen skal kunne fylle sin oppgave. Barneombudet har også uhindret adgang til institusjoner som anviser plass til barn, eller på annen måte tar seg av barn i sitt arbeid.

2.4.4 Danmark

I løpet av 1980 - årene ble det i Danmark gjort flere forsøk på å etablere et Barneombud, men det ble aldri flertall for dette i Folketinget. I 1992 samlet Børnesagens Fællesråd en rekke organisasjoner og privatpersoner seg om et initiativ for etablering av et barneråd. Det danske Børnerådet ble deretter nedsatt av Regjeringen i mai 1994, for en treårig forsøksperiode - fra 1. juli 1994 til 1. juli 1997. Rådet startet sitt arbeid i oktober 1994. Leder for Børnerådet er journalist Frode Muldkjær.

Børnerådet er tverrfaglig sammensatt, en uavhengig instans og kan handle selvstendig. Rådet består av sju medlemmer. Lederen og to medlemmer utpekes av sosialministeren. Fire medlemmer utpekes av en valgkomite bestående av organisasjoner med oppgaver på barneområdet. Ved utpekingen av medlemmer skal det sikres at medlemmene til sammen representerer bred innsikt på følgende områder: Barns rettigheter, barns utvikling, barns skole-, kultur- og fritidsliv, barns helse og barn med særlige behov. Det er videre opprettet et sekretariat bestående av en sekretariatsleder og tre medarbeidere, til å ivareta rådets administrative funksjoner.

Børnerådet består i dag av en journalist, en byrettsdommer, en professor, en stipendiat, en fritidskonsulent, en psykolog og en forstander. Sekretariatet omfattes av en sosiolog, en jurist, en psykolog og en kontorassistent.

Børnerådet skal fremme barns rettigheter og interesser i samfunnet, blant annet med utgangspunkt i FNs barnekonvensjon. Barnekonvensjonen er et viktig grunnlag for Børnerådets arbeid.

Børnerådet skal følge og synliggjøre utviklingen i barns oppvekstvilkår, herunder særlig være oppmerksom på situasjoner hvor barns behov og rettigheter ikke i tilstrekkelig grad tilgodeses eller direkte tilsidesettes i forhold til samfunnets krav og behov. Børnerådet skal videre tale barnas sak overfor lovgivere og planleggere, samt formidle informasjon om barn og ta opp aktuelle spørsmål til debatt. Børnerådet skal også medvirke til at barn får mulighet til å delta i samfunnsdebatten og bli hørt.

Børnerådet skal arbeide på tvers av fag- og sektorgrenser. Rådet kan ta opp alle spørsmål om barns forhold, på eget initiativ eller på grunnlag av konkrete henvendelser, men kan derimot ikke behandle konkrete klagesaker.

Børnerådet kan påpeke og synliggjøre forhold i lovgivningen og administrativ praksis som krenker barns rettigheter eller er uhensiktsmessige i forhold til sikring av gode oppvekstvilkår, og kan på bakgrunn av dette fremsette forslag til endring av lovgivning eller administrativ praksis. Rådet kan også ta initiativ til ny forskning.

Rådet skal sørge for å bringe viten om barn og barns liv direkte fram til politikere, planleggere og mediefolk. Sentrale myndigheter kan bruke Børnerådet som høringsinstans i forbindelse med lovgivningsinitiativer og andre initiativer, som vil kunne påvirke barns oppvekstvilkår.

Børnerådet er *ikke* en ombudsinstitusjon og har ikke innsynsrett i enkeltsaker angående barn. Rådets viktigste roller betegnes som «vakthund», talsmann for barn og «mikrofonholder».

Børnerådet har egne undergrupper av barn - «Børnegrupper» - hvor spørsmål fra rådet, som utspringer fra Børnerådets arbeidsplan, blir drøftet og besvart av barna selv. Disse barnegruppene er Børnerådets primære kilde i barneverdenen. Fra barnegruppene henter rådet barns mening om de spørsmål som står på dagsorden. Spørsmål sendes ut til barnegruppene fire ganger i året.

Det er etablert åtte barnegrupper fordelt på land, provins og storby. Aldersmessig spenner barnegruppene barn fra tre til tretten år. Disse gruppene tilsvaret sju skoleklasser samt en barnehagegruppe. Til sammen 150 barn tar på denne måten aktivt del i Børnerådets arbeid. Hver barnegruppe har kontakt med en dagsavis (et «dagblad») som får mulighet til å viderebringe hva som skjer i barnegruppene. Det er et tett samarbeid mellom gruppene, mediene og Børnerådet.

Børnerådet åpnet i mars 1995 en telefonlinje for barn - «Ren Besked - sig hvad du mener». Her kan barn ringe inn og lese beskjeden inn på en telefonsvarer. Alt barna sier blir skrevet ned til bruk i Børnerådets arbeid.

Børnerådet har prioriterte områder det særlig ønsker å arbeide med framover. Rådet vil arbeide med å sette fokus på barns rett til medbestemmelse og til å si sin mening i alle spørsmål som er viktige for dem. Børnerådet ønsker derfor å forbedre barns muligheter til å bli tatt med på råd, ved å søke å endre voksnes holdninger til det å lytte til barn, og ved å ta initiativ til regler som kan bidra til dette formål.

Børnerådet vil videre arbeide for at bruk av vold i oppdragelsesøyemed blir forbudt, det vil si å avskaffe av all form for legemlig avstraffelse. Børnerådet vil endre voksnes holdninger til vold mot barn.

Rådet vil også arbeide for å forbedre barns muligheter for å snakke fortrolig med offentlig ansatte og andre, når de har problemer i hjemmet og på skolen, ved å sikre mot at fortrolig materiale bringes videre.

Rådet vil sette i gang arbeid for å skape debatt om barn og medier. Børnerådet vil samle kunnskap og informasjon om dette tema. Videre arbeider Børnerådet for å synliggjøre barns syn på skilsmisse.

2.5 EN SAMMENLIKNING AV DEN NORSKE OG DEN DANSKE ORDNINGEN

Norge fikk i 1981 som det første land i verden en ombudsmannsinstitusjon for barn. Nærmere ti år etter kom de fleste av de andre nordiske landene med på dette området. Sverige fikk som nevnt en Barneombudsmann i 1993 og Island i 1994. Danmark valgte en litt annen vei og fikk i 1994 et barneråd for en treårig forsøksperiode. Hva er bakgrunnen for dette valget i Danmark? Hvorfor overtok man ikke «den norske modellen», når det foreligger mer enn ti års erfaringer fra et land Danmark i kultur og samfunnsutvikling deler vilkår med? Utvalget har funnet det relevant å utrede disse spørsmålene nærmere.

2.5.1 Sammenlikning mellom Børnerådet og Barneombudet

2.5.1.1 Offisielle begrunnelser

Begrunnelsene i Norge for å opprette et Barneombud er som vi har sett, framlagt både i utredningen fra Barneomsutvalget (i 1977) og i innstillingen fra Sosialkomiteen (i 1981). Sistnevnte kilde oppsummerer begrunnelsene i flere punkter. De dreier seg om barns manglende muligheter for å ivareta egne interesser. Det vil si at barn som samfunnsborgere mangler forutsetninger for å utfylle denne rollen uten

støtte. Eksempelvis kan de ikke vurdere planer og offisielle vedtak på samme måte som voksne. Det nevnes også at barns behov kan stå i et motsetningsforhold til samfunnsmessige perspektiver, de organer i administrasjonen og forvaltningen som skal tale på barns vegne, generelt er dårlig koordinert og svake. Derfor var det behov for et samlet instrument som kunne fungere på barns vegne og formulere krav om en mer barnevennlig politikk. Begrunnelsene er med andre ord hovedsakelig *psykologiske*: Barns spesielle behov og deres svake forutsetninger, samt det sosialpolitiske ønsket om en mere sammenhengende barnepolitikk.

Begrunnelsene i *Danmark* er i offisiell sammenheng framlagt i forslaget til såkalt *kommisorium* (mandat eller retningslinjer) for Børnerådet, som er utarbeidet av Sosialministeren i oktober 1993. Her snakkes det om de samfunnsmessige forholdene som gjennom de senere år har medført omfattende endringer av barns oppvekst (travle og oppløste familier, arbeidsledighet m.m.). Derfor stilles det i dag store krav til barns omstillingsevne og til foreldrene om å skape helhet i barns tilværelse. Men også samfunnet skal sikre best mulige rammer for barns oppvekst. Dette gjelder ikke minst fordi barn er individer med selvstendige rettigheter, meninger og holdninger. Derfor skal barn sikres plass i samfunnsdebatten, og det skal tas hensyn til deres behov i beslutninger både sentralt og lokalt. Begrunnelsene er hovedsakelig av *sosiologisk* tilsnitt og går på barns endrede samfunnsmessige rolle.

De to argumentsettene (det norske og det danske) har til felles at de har fått øynene opp for barn plassert i en ny og mere direkte rolle i samfunnet. Barn er ikke bare et «vedheng» til familien, de har egne meninger og holdninger - og samfunnet har et ansvar for å inkludere dem. Her legger de norske begrunnelsene mer vekt på en individsynsvinkel og en etisk dimensjon og dermed på ønsket om å støtte barnets svakere sosiale og psykologiske forutsetninger for å utfylle denne rollen, mens de danske begrunnelsene i høyere grad fokuserer på samfunnsplanet og ønsket om å tilgodese barn i samfunnsdebatten.

2.5.1.2 Forberedelse

Det interessante i forbindelse med den norske forberedelsen fram til vedtak av lov om barneombud er spesielt to forhold. Det ene er at forberedelsen forgår i *statlig regi*. Det andre er at den ble ledsaget av en utstrakt *offentlig debatt*. Den statlige forberedelsen fant sted på flere nivåer: Offentlige utvalg og en politisk saksgang. Her lå antakelig en optimalisering av gjennomførbarheten av de forberedte forslagene. Men det lå også et viktig signal i regiforankringen: Tankene får fra starten en politisk eller offisiell legitimitet. Derfor var debattantene enige om det grunnleggende synspunktet, nemlig at barn trenger større oppmerksomhet fra samfunnets side.

Den offentlige debatten avspeiler en folkelig bevissthet om en rekke uløste spørsmål på barneområdet. Derfor er det aktuelt å drøfte et Barneombud, som kanskje ses som en mulighet for å endre ved noen vilkår på dette området.

Forholdene kan uttrykkes på den måten at samfunnsutviklingen i Norge er gått raskt med hensyn til for eksempel kvinner og mødre på arbeidsmarkedet, nye familiemønstre og behov for en offentlig ordning med dagpass av barn. Derfor er barn brakt i en utsatt posisjon, et forhold som Melton (1991) uttrykker på den måten at Norge er et samfunn, «... hvor barna befinner seg på et historisk punkt preget av en særlig sårbarhet over for økonomiske og demografiske forhold».

I *Danmark* har forberedelsen hatt en helt annen karakter - og kom i gang på et langt senere tidspunkt, nemlig et tiår etter starten på forberedelsene i Norge. Forberedelsene fikk i Danmark ikke på noe tidspunkt en statlig ramme, men ble knyttet delvis til initiativer i Sosialdemokratiet, delvis et utvalgsarbeid i et privat barneorganisasjonisk regi.

De sosialdemokratiske initiativene utfoldet seg i en politisk periode hvor Sosialdemokratiet var uten regjeringsmakt, og i et tiår hvor det ble nedsatt en rekke utvalg og kommisjoner på barneområdet (1981-1988). I Børnekommissionens Betænkning fra 1981 diskuteres behovet for et organ for å styrke barns innflytelse på den overordnede planleggingen. Med henvisning til Familie- og likestillingsavdelingen, som under Forbruker- og administrasjonsdepartementet, ble etablert i Norge i 1977, foreslås et tilsvarende administrativt organ i Danmark. Oppgavene skal blant annet være høring i forbindelse med lovforslag. Organet skal etter flertallets oppfatning ha «... en egentlig kompetence og beføjelser under ministeransvar...». Men, sier man videre: «Kommissionene har ikke ment at kunne anbefale nedsættelse af et Børneråd eller af en særlig børneombudsmand». Dermed er denne saken ikke ytterligere framme i statlige utredninger og betenkninger i åttiårenes Danmark. Ingen av disse utvalgene har direkte hatt som mandat å overveie spørsmålet om en dansk barneombudsmand.

Initiativene i sosialdemokratiet sprang ut av de tilbakevendende drøftinger av barnepolitikken som fant sted i Danmark i 1980-årene. Drøftingene omfattet også spørsmålet om en barneombudsinstusjon etter norsk forbilde. I oktober - november 1986 ble det utformet et forslag til folketingsbeslutning om opprettelse av et selvstendig og uavhengig Barneombud. Forslaget innledes med ordene: «Folketinget oppfordrer regjeringen til inden den 1. januar 1987 at fremsætte forslag til en selvstændig og uafhængig børneombudsmandsinstitution». For øvrig er forslaget og dets begrunnelse utformet etter den norske modellen, men er i sine bemerkninger mer omfattende ved å inkludere rådgivningssenter og småbarnsforskning (i overensstemmelse med et tidligere opplegg fra landsforeningen Børns Vilkår). Med den daværende politiske konstellasjonen i Folketinget, var det ikke flertall for tanken om et Barneombud. Derfor ble forsøket heller ikke vedtatt.

Tankene var imidlertid ikke oppgitt i Sosialdemokratiet. I februar 1991 framsettes et nytt forslag til folketingsbeslutning av en gruppe sosialdemokratiske folketingsmedlemmer, nemlig et forslag om «et Børnekontor under Folketingets Ombudsmand». Et vesentlig argument mot forslagene har vært en uttalt frykt for at rettsgrunnlaget for ombudsmannsinstitusjonen skulle bli uthulet og dermed devaluert. Det har ikke vært forslagsstillerenes hensikt. Forslagene møtte motstand og ble ikke vedtatt.

Dermed var initiativene fra Sosialdemokratiet på dette området uttømt. Et medlem av Folketinget, nåværende arbeidsminister Jytte Andersen, var i åttiårene barnepolitisk ordfører for Sosialdemokratiet og var den som tegnet partiets linje i denne saken. Jytte Andersen opplyser at det også i Sosialdemokratiet var visse betenkeligheter ved en mulig uthuling av ombudsmannsinstitusjonen. Når Sosialdemokratiet deretter oppga ombudsmodellen hang det både sammen med de politiske muligheter og de signalene som ble utsendt fra initiativgruppen vedrørende Børnerådet. Også Sosialdemokratiet anså koblingen til de frivillige organisasjoner for konstruktiv. Etter Jytte Andersens oppfatning burde en styrking av Børnerådet skje ved en konsolidering både lovmessig og administrativt, tilsvarende Likestillingsrådet. For fullstendighetens skyld skal det legges til at partiet «Enhetslisten» i folketingssamlingen 1994-95 framsatte et nytt lovforslag om en barneombudsmand. Forslaget ble trukket tilbake etter første behandling da det ikke var utsikt for vedtak. Men partiet er såvidt det er opplyst, innstilt på å komme tilbake til forslaget.

Som et delvis resultat av disse mislykkede forsøkene på å komme igjennom med en politisk beslutning om en barneombudsmand, ble det i 1989 igangsatt et initiativ under private rammer med henblikk på å fremme saken. De private initiativene hadde utgangspunkt i foreninger på barneomsorgsområdet (foreninger samlet under den overordnede organisasjon Børnesagens Fællesråd), organisasjoner innen

barneområdet (f.eks. Børns vilkår, Ungbo og Red Barnet) og fond (Egmont Fonden), politikere og andre interesserte. På bakgrunn av utredninger i en mindre arbeidsgruppe, ble det i 1990 framsatt et forslag om opprettelse av et privat barneråd, som kunne «... fremme iværksættelsen af et Børneombud....». På et stort møte om saken i juni 1990 uttrykkes formålet slik: «Børnerådet skal i løbet af de tre år pege på så mange ting, at man bliver nødt til at indse, at man må have en børneombudsmand». I møtet deltok også det norske barneombudet Trond-Viggo Torgersen. Dette Børnerådet skulle støttes av en bred interessegruppe som skulle fungere som en valgforsamling ved Børnerådets opprettelse.

Børnerådet ble etter en valgprosedyre opprettet i 1991. Det fikk seks medlemmer og hadde blant i oppgave «... at skabe en indholdsmæssig baggrund, der kan begrunde opprettelsen af en børneombudsmandsinstitution».

I sitt første notat fra september 1991 ramser rådet opp en rekke modeller for et Barneombud eller et barneråd. Det er modeller som varierer med hensyn til tilknytning (fagministerium, Statsministerium, Folketing eller private foreninger) og med hensyn til rettslig grunnlag (særlig lovgivning eller FN-konvensjonen om barns rettigheter). Børnerådet vedtok imidlertid også på sitt første møte å arbeide for modellen: «Børneråd under Statsministeriet på linje med Ligestillingsrådet». Begrunnelsen var å «... sikre bredde og åbenhed i arbejdet og samtidig sikre den rette balance mellem et offentligt og privat ansvar». Dette rådets oppgaver skulle være (1) synliggjøring av barns og unges behov, (2) ivaretagelse av en helhetsvurdering, (3) sikring av FN-konvensjonens rettsposisjoner, (4) reise saker for myndighetene.

Fire forhold er interessante i den danske forberedelsen. For det første at det gjennom flere år forsøkes etablert et dansk Barneombud etter norsk forbilde uten at det lykkes å oppnå tilslutning til dette, særlig fra de borgerlige partiene som hadde regjeringsflertall i Danmark i åttiårene. For det andre: Den manglende tilslutningen til ideen om et Barneombud kan ha ført til en viss mobilisering innenfor den «private» krets på barneområdet, fra foreninger til organisasjoner. For det tredje er det sannsynlig at det nettopp er denne bredden i forberedelsen - den oppnådde balanse mellom privat og offentlig interesse - som fører fram til forslaget om et barneråd framfor en ombudsmann. I et notat fra januar 1992 sies det blant annet således: «Vedtægter og forretningsorden skal afspejle denne bredde som et samvirke mellem myndigheder og folkelige kredse». For det fjerde er det ikke snakk om noen større offentlig debatt i den danske forberedelsen; tvertimot: Debatten er stort sett fraværende. Dette kan kanskje henge sammen med, at samfunnsutviklingen i Danmark på en rekke sosiale områder er gått raskere enn i Norge: Kvinner og mødre var allerede fra midten av sekstiårene i stort omfang på vei ut på arbeidsmarkedet, familiemønstrene var i samme periode i raskt oppbrudd og den offentlige dagpassordningen av barn ble i sytti- og åttiårene femdoblet når det gjaldt antall plasser. Derfor er det kanskje ikke i dagens Danmark noen offentlig bevissthet og opinion som til stadighet påpeker store og generelle mangler i barns vilkår. Det er heller foreninger, organisasjoner og forskningsrapporter, som påpeker spesifikke misforhold som bør rettes opp, eller gjør oppmerksom på særlig utsatte grupper av barn og barnefamilier. Det hører med til bildet at det i 1988 ble nedsatt et såkalt Tverrministrielt Børneudvalg med henblikk på å koordinere og forbedre innsatsen på barne- og barnefamiliområdet, ikke minst når det gjelder statlige tiltak og arbeidsmarkedsforhold. Nettopp småbarnsfamilien var i fokus i Danmark i siste halvdel av åttiårene og nøt medienes og forskerenes oppmerksomhet.

2.5.1.3 Lovgrunnlag

Noe av det mest interessante ved lovgrunnlaget i Norge sett fra en samfunnsmessig vinkel, er den autoriteten som loven utstyrer Barneombudet og dermed embetet med. Her ligger en eksplisitt formulert statlig legitimitet. Det er tale om en institusjon som forenes med høy status, men gis et formål som er bredt og vagt definert.

I Danmark ble det ikke utformet noe lovgrunnlag for Børnerådet. I stedet ble det utarbeidet et såkalt *aktstykke*, som bygger på og refererer til en regjeringsbeslutning: «Regjeringen har besluttet, at der for en tre-årig forsøksperiode skal nedsættes et uafhængig og tværfagligt sammensat Børneråd....». Aktstykket er et dokument med anmodning fra Sosialministeriet til Finansutvalget om tilslutning til å opprette et Børneråd for en treårig forsøksperiode, hvor utgiftene i forsøksperioden i alt vil beløpe seg til 7,3 millioner (danske) kroner. Det redegjøres videre i aktstykket kort for rådets formål, sammensetning, oppgaver samt sekretariatsbetjening og budsjett. Finansutvalget sluttet seg til søknaden (med unntakelse av Fremskrittspartiets medlem) 11. mai 1994.

Dette aktstykket ble fulgt opp av forskjellige dokumenter fra Sosialministeriet: Et *kommisorium* for Børnerådet, vedtekter for representantskapet og diverse notater vedrørende valgforsamling og utpeking av organisasjoner til valgforsamling.

I Danmark er det altså en ytterst svak legalitetsmessig autoritet knyttet til den opprettede institusjonen. Man valgte ikke å utforme en egen lov tilsvarende det som var tilfellet for Likestillingsrådet. Dette kan ha flere årsaker. For det første er det for Børnerådet ikke tale om å administrere et lovgrunnlag som hos Likestillingsrådet. For det andre er det snakk om en forsøksperiode på tre år, som skal avsluttes med en evaluering. Deretter kan det skje en permanentgjøring av institusjonen, som i gitt fall kan være basert på et lovgrunnlag. For det tredje er det med det svake legale grunnlaget kanskje være snakk om en tilkjenneivelse av det som var politisk oppnåelige i Danmark på det tidspunktet Børnerådet ble opprettet.

Innholdet i de danske bestemmelsene er brede og med karakter av hensiktserklæringer, noenlunde tilsvarende de norske bestemmelsene.

Kommisoret presiserer begrunnelsen for rådet og de oppgaver som kan tas opp, samt rådets sammensetting. Vedtektene for Børnerådet utaler seg generelt om formål, medlemmer, årsmøte, økonomi, sekretariat og valgforsamling.

Sammenligner man det lovgivningsmessige grunnlaget for den norske og den danske institusjonen er det likhetstrekk når det gjelder den åpne utforming av formålet. I begge tilfeller «mangler» det en konkret lovgivning som institusjonen blir pålagt å overvåke. Derfor er det i begge tilfeller institusjoner med karakter av «interesseorgan».

Men Norge blir dette organet tillagt betydelig status i kraft av en egen lov om Barneombudet. I Danmark er det legale grunnlag den omtrent svakeste tenkelige og rådet dermed også uten den status som måtte følge av dette.

2.5.1.4 Formål

I Norge formuleres formålet i loven om Barneombud slik at det handler om å «fremme barns interesser i samfunnet». Det vil si «ivareta barns interesser» i forbindelse med planlegging og utredning, «følge med i lovgivning», «foreslå tiltak», «fremme forslag» og til slutt; informere. Men andre ord formålsformuleringer som legger opp til uavhengige, kritiske og koordinerende funksjoner som ikke minst er viktige på barneområdet, hvor det i høy grad er snakk om oppdeling mellom sektorer, forvaltningen og lovgivningskomplekser.

Som formålsformulering betraktet er det tilsynelatende snakk om temmelig uforpliktende erklæringer. Samtidig gis det imidlertid også plass til institusjonenes

egen utforming av innhold i sin virksomhet, og når det, som i det norske tilfellet, er snakk om et ombud med høy legal status, er det åpent for store forventninger med hensyn til en konkretisering og presisering.

I *Danmark* er formuleringene av formålet beskrevet med litt større presisjon, selv om karakteren av hensiktserklæring minner om de norske formuleringene. Det snakkes i aktstykket om at rådet skal «følge og synliggøre» utviklingen i barns oppvekstvilkår, være «oppmerksom på » situasjoner, hvor barns behov og rettigheter ikke tilgodeses. Rådet «skal tale børnenes sak», formidle informasjon, «sette spørsmål til debat» og til slutt «arbejde for at give børn bedre mulighed for at deltage i debatten og påvirke samfundsudviklingen».

Også her har man den uavhengige og kritiske monitorfunksjonen: Rådet skal peke på kritiske trekk og debattere. Man kan mene at dette er litt uforpliktende fordi det er en rolle som også utfylles av mange andre innenfor dette området. Her må man håpe at Børnerådet har mulighet for å oppnå en viss gjennomslagskraft og trenge gjennom formidlingsbarrierene.

Sammenlikningen mellom formålsformuleringene for de to institusjoner i Norge og Danmark atskiller seg kun på detaljplanet. Det er i begge tilfelle brede og åpne formuleringer av hensikt og mulighet.

2.5.1.5 Struktur

I *Norge* er det valgt en personorientert modell: En ombudsmann med sin person skal utfylle rollen. Dermed følges en viss tradisjon i Norge for å utpeke ombud.

Bak en slik struktur ligger kanskje det som Gary Melton kaller en «great person theory of social change», nemlig en tro på, at «... en person med tilstrekkelig talent og engasjement virkelig gjør en forskjell». Synspunktet presiseres således ytterligere: «Without a clear, statutorily defined jurisdiction, and without an organized constituency driving his work, the barneombud may no need merely to be charismatic, but may also need to be activist and unconventional. the barneombud must define the job and then find a means of fulfilling it» (Melton 1991:207). Personforankringen legger opp til at det med valget av ombudsmann foretas en delegering av institusjonenes innhold og form.

Dette er også det som har vært omtalt i forskjellige av forarbeidene til loven om barneombudet. I Ot. prp. nr. 2 fra 1980 sies det, at et ombud «... vil kunne reagere langt raskere enn et råd, som tross alt bare vil ha et begrenset antall møter i året». I innstillingen fra sosialkomiteen oppgis fire grunner for valg av ombud framfor råd, nemlig at et ombud vil ha større autoritet, større kontinuitet i forhold til de løpende saker, hurtigere reaksjoner og til slutt større synlighet offentlig, herunder også i forhold til barn. Departementet er ikke avvisende til den «større allsidighet», som kan være knyttet til et råd, for eksempel, med hensyn til vurderinger. Dette ble søkt tilgodesett ved etableringen av det konsultative rådgivningsorganet til ombudet.

Styrken i den personorienterte modellen er innlysende: Her ligger det en betydelig mulighet for gjennomslagskraft overfor både offentligheten og politisk-administrative myndigheter. Denne mulighet forsterkes ved valget av et ombud, som i forveien er kjent gjennom mediene. Svakheten ved personorientering er at det kan være risiko for en viss selektivitet forbundet med denne personforankringen, slik at den brede oppmerksomhet overfor feltet og dets problemstillinger ikke tilgodeses fullt ut - eller blir henlagt til et sekretariat.

I *Danmark* ble det et valgt en rådsmodell, som er kjennetegnet ved spesielt forhold. Det ene handler om sammensetningen av sakskunnskapen, som skal være representert i rådet. Det andre dreier seg om utvelging av medlemmer. Når det gjelder sammensetningen av rådet søkes tilgodesett en allsidighet med hensyn til fag-

lige forutsetninger hos medlemmene. I aktstykket sies det, at det skal være et «tværfagligt sammensat børneråd», samt at man ved utvelgning av medlemmer skal sikre, at de «... representerer en bred insigt i følgende områder: børns rettigheder, børns udvikling, børns skole-, kultur- og fritidsliv, børns sundhed og børn med særlige behov». Med andre ord områder som i praksis erfaringsmessig er de tradisjonelle oppdelinger av beslutningsområder i administrasjon og kulturell sammenheng. Rådet skal kunne agere i forhold til motakersystemets kanaler.

Når det gjelder utvelgning av rådets medlemmer er det snakk om en spesiell konstruksjon, hvor det frivillige elementet tilgodeses i betydelig utstrekning. Det frivillige og idébetonte arbeidet blant barn og unge spiller en ganske betydelig rolle i Danmark. Det gjelder i spørsmålet om barns fritidsaktiviteter og med hensyn til barneomsorgsområdet. En lang rekke av institusjonene drives således av foreninger med et holdningspreget grunnlag. Tradisjonen på dette området går tilbake til slutten av forrige århundre. Av de seks medlemmene utpekes dermed fire ut fra en valgforsamling med bakgrunn i de frivillige organisasjoner. De øvrige to medlemmene samt lederen utpekes av sosialministeren. Alle utnevnes for tre år av gangen.

Den danske modellen legger vekt på bredden, på institusjonell forankring og på faglighet. Den rommer et element av demokratisk utvelgelse, men målet er ikke folkelig åpenhet, men organisatorisk representativitet. Rådsmodellen forutsetter kontinuitet og hurtig oppfølging i et sekretariat.

Den danske konstruksjonen er systemintern i sitt mål, selv om den personlige utvelgning av spesielt lederen for Børnerådet gir en viss mulighet for å prioritere blant annet «autoritet» og «synlighet». Her det en klar motsetning til den norske modellen hvor vekten legges på en frittstående person, som nettopp er i stand til å profilere og tiltrekke seg «positiv oppmerksomhet» fram for å dekke alle faglige felter.

2.5.1.6 Oppgaver

I Norge fremheves blant annet følgende oppgaver for Barneombudet: Høringsuttalelser, vurdering av lovforslag og «tilsyn» med lovgivning, planforslag og utredninger. I tillegg kommer personlige henvendelser til ombudet, og de er mange og stigende i antall. Ombudet arbeider på denne måte med «saker», enten basert på henvendelser eller som er tatt opp på eget initiativ.

I Danmark presiseres oppgavene også som høringer og stillingstagen til lovgivning, herunder forslag til endringer. «Påpegningen og synliggjørelsen» av forhold i lovgivning og administrativ praksis må også antas å omfatte uttalelser rettet til pågjeldende myndigheter eller formidlet via mediene. Rådet kan i den forbindelse reagere på henvendelser eller på eget initiativ. Det understrekes imidlertid direkte i kommissoriet at «... rådet ikke skal behandle konkrete klagesager, i det sådanne sager fortsat skal behandles i det almindelige klagesystem. Men rådet kan med udgangspunkt i konkrete henvendelser tage generelle spørgsmål op til behandling». Altså en eksplisitt fremhevelse av det ikke-saksorienterte. I forbindelse med forberedelsene av Børnerådet hadde initiativkretsen et møte med sosialministeren 18. mars 1993. På dette møtet ble det blant annet drøftet spørsmål om rådets mulighet for å behandle enkeltsaker. I referat fra møtet er drøftelsene på dette punktet beskrevet slik: «Det udspandt sig herefter en diskussion af rådets kompetence i forhold til enkeltsager. Fra initiativtagernes side ønskede man, at rådet fik kompetence til at rejse spørgsmål overfor offentlige myndigheder med udgangspunkt i konkrete enkeltsager. Ministeren fastholdt, at enkeltsager fortsat skal behandles af Folketingets Ombudsmands. Rådet kan på baggrund af en konkret sag/henvendelse tage mer principielle spørgsmål op. Men rådet bør ikke som eksempelvis børneombudsman-

den i Norge få kompetence til at undersøge offentlige/private myndigheds forhold». Initiativkretsen hadde videre et ønske om at det direkte ble framhevet blant oppgavene, at Børnerådet også skulle inndra planlegging og arbeidsmarkedsforhold. Dette ønsket ble ikke imøtekommet.

Det er her en forskjell mellom Børnerådet og Barneombudet med hensyn til den konkrete saksbehandlingen. Sett i lys av andre sider ved de to konstruksjonene er det også tydelig at det er en viss sammenheng eller indre logikk, også på dette området. Det norske ombud er plassert eksternt i forhold til systemet, og kan via enkelt-saker uttale seg og dermed kritisere. Det danske Børneråd er i høyere grad system-internt og forventes neppe konkret å gå inn som kritikere av det system, det selv er plassert som en del av.

2.5.2 Samlende vurdering

Sammenligner man de to konstruksjonene «Barneombud» og «Børneråd» på grunnlag av de aspekter som her er trukket frem, er det noen iøynefallende forskjeller. Det norske Barneombudet har som formulert begrunnelse en vekt på barnet som individ, herunder barnets svakere forutsetninger for å inngå i dette samfunnet, forberedelsen foregår i statlig regi, lovgrunnlaget tillegger institusjonen høy status selv om det er bredt og vagt formulert, formålsformuleringen er åpen og bred, strukturen er personorientert og oppgavene omfatter det konkrete og saksorienterte nivå.

Det danske Børneråd har som formulert begrunnelse lagt større vekt på samfunnsplanet og barns mulig deltakelse på dette nivået, forberedelsen foregår i et privat forenings- og organisasjonsmessig regi, det legale grunnlag er svakest mulig, formålsformuleringen er åpen og bred, strukturen systemorientert og oppgavene innskrenket til et generelt plan.

De to modellene er utformet på forskjellig tidspunkt i to forskjellige samfunnsmessige sammenhenger. Den norske modellen ble planlagt i syttiårene i et samfunn, som på mange måter var preget av oppbrudd og tydelige sosiale og institusjonelle problemer forbundet med tilpasning til endringene i samfunnet. Derfor talte man om sårbare grupper som for eksempel barn.

Den danske modellen ble utformet i begynnelsen av nittiårene, i et samfunn hvor man hadde vært i gjennom de mest åpenbare problemer som følge av oppbrudd og samfunnsmessige endringer, og hvor man på forskjellig måte har forsøkt å bygge inn administrative organer til løsning av problemer blant særlig sårbare grupper som for eksempel barn.

Det er for tidlig å konkludere med hensyn til Børnerådets mulige gjennomslagskraft. Det har lyktes Børnerådet å oppnå en viss oppmerksomhet i mediene, hvor ikke minst lederens erfaringsbakgrunn som journalist kan anvendes. Det har også lyktes å etablere en rekke barnegrupper rundt om i landet, som skal fungere som samspillere til Børnerådet. Men ser vi på samspillet med det system, som Børnerådet med en bevisst valgt policy er gjort til en integrert del av, så må man antakelig på nåværende tidspunkt stille seg selv spørsmålet, om det ikke i Børnerådets arbeidsmåte allerede nå bør satses mere bevisst på en utnyttelse av systemeksterne virkemidler. Med andre ord: Om Børnerådet som en bevist valgt strategi skal forsøke å komme både i forkant av utviklingen og dermed i en aktiv rolle fram for en reaktiv - og oppnå en viss oppmykning av den system-interne rolle, det tidligere er tillagt.

Det frivillige element i barnearbeidet har historisk spilt en rolle i Danmark siden forrige århundre. I begynnelsen av dette århundre ble så det lovgivningsmessige grunnlaget for samarbeid innen for barneomsorgen utformet. Men i dag er både det idébetonte, det idrettslige og det politiske barnearbeidet avhengig av frivillig inn-

sats. Her en arv fra den brede grundtvigske folkeligheten, som også handler om «vekkelse» og «engasjement», og dermed også om å videreføre en sosial og kulturell arv.

Med Børnerådet som et konstruktivt uttrykk for denne koblingen mellom det statlige og det folkelige, kan man hevde at det administrative systemet dermed tilføres ytterligere innovativ kraft.

2.6 DET NORSKE BARNEOMBUDET I INTERNASJONALT PERSPEKTIV

2.6.1 Barneombudet som eksportartikkel

Da Barneombudet ble opprettet i 1981 var det det første og eneste i verden. Ettersom det ikke fantes liknende institusjoner det var naturlig å sammenlikne Barneombudet med, og fordi ombudets lov og instruks fikk en såvidt vid utforming, ble utviklingen av barneombudsinstitusjonen i stor grad preget av de to personene som hittil har hatt stillingen som barneombud.

Ordningen med det norske Barneombudet er internasjonalt kjent. Barneombudet har selv arbeidet aktivt for å spre informasjon om virksomheten. Opprettelsen av et eget ombud for barn og ungdom i Norge har bidratt til å inspirere flere andre land til å etablere liknende ordninger. Foruten i Norge, er det opprettet barneombudsliknende ordninger i Sverige, Finland, Island, Østerrike, Israel, Guatemala, Peru, El Salvador, Syd-Australia, samt på New Zeeland og Costa Rica. Den danske ordningen med Børneråd er ikke en ombudsinstitusjon, men har flere av de samme funksjonene, jfr ovenfor i ["EN SAMMENLIKNING AV DEN NORSKE OG DEN DANSKE ORDNINGEN"](#) i pkt. 2.5.

I sin tale ved Barneombudets ti-års jubileum uttalte statsminister Gro Harlem Brundtland at Barneombudet var blitt en av Norges viktigste eksportartikler. Uttalelsen var basert på at stadig flere land i verden syntes å være interessert i den norske barneombudsordningen. Allerede fra opprettelsen fikk Barneombudet en rekke internasjonale henvendelser vedrørende ombudets organisering, arbeidsfelt og erfaringer med tanke på at den norske modellen også kunne benyttes i andre land for å bedre barns interesser.

Når Barneombud skal være en eksportartikkel, er det først og fremst for å sette barn i fokus og gi barns interesser høy prioritet. Det er ikke den organisatoriske modellen som eksporteres. Barneombudsordningen må kunne ha ulik karakter og organisering i de forskjellige land og stater. *Nasjonale* ombud for barn og unge er, foruten i Norge, etablert av regjeringene i Sverige og på Island. Land som Guatemala har et barneombud tilknyttet *menneskerettighetskommisjonen*. Det britiske arbeiderpartiet har programfestet et Barneombud etter modell av det norske, og det pågår en diskusjon om hvorvidt det bør opprettes ett ombud for Skottland, ett for Irland, ett for England og kanskje ett for Wales, eventuelt med en «nasjonal paraplyinstitusjon».

Et av fellestrekkene for de land som nå har nasjonale barneombud, er et relativt lavt folketall. I større nasjoner har det vært naturlig å opprette lignende institusjoner for *landsdeler*. Delstaten Syd-Australia fikk et kontor som ligner mye på det norske ombudet allerede i 1983. I de øvrige australske delstatene fortsetter arbeidet med å få i gang liknende ombudsordninger. I Østerrike finnes nå Barneombud for barn og unge i alle de ni delstatene, og det arbeides med å opprette en nasjonal «paraplyinstitusjon». I Israel, hvor det i noen år fantes en prøveordning med et *by-barneombud* for Jerusalem, har en nasjonal organisasjon fått seg tillagt barneombudsfunksjonen

for hele Israel. Finland har som tidligere beskrevet en barneombudsfunksjon tilknyttet Mannerheimforbundet.

I enkelte land finnes det Barneombud for mer avgrensede saksområder, for eksempel *barnevernombud* i delstaten Maine i USA.

Europarådet har anbefalt alle medlemslandene å opprette et ombud for barn og unge. UNICEF har også vist stor interesse for barneombudsordningen, blant annet ved å engasjere Norges første barneombud til å skrive om erfaringene som senere har blitt publisert internasjonalt av UNICEF (Målfrid Grude Flekkøy: «A Voice for Children»). I den forbindelsen organiserte UNICEF i 1991 et internasjonalt møte for alle daværende ombud og deltakere fra utviklingsland, for å analysere erfaringene fra de eksisterende Barneombudene. Den økende interessen for barneombudsordningen kan blant annet begrunnes i at FNs konvensjon for barns rettigheter. Etter hvert som flere og flere land ratifiserer konvensjonen, øker behovet for å finne relevante instrumenter, metoder og tiltak som kan ivareta barns rettigheter.

Gjennom deltagelse på internasjonale møter og kongresser har Barneombudet formidlet sine erfaringer, og dermed bidratt til økende internasjonal interesse for den norske modellen. Likevel er det viktig å påpeke at utformingen av et Barneombud er avhengig av det rådende politiske, sosiale og juridiske klima i den aktuelle kulturen. Det innebærer at de barneombudsordningene som i dag eksisterer, er lokalt tilpasset.

Det norske Barneombudet skiller seg fra andre ombudsordninger på flere måter. For det første er Barneombudet skapt i og fungerer innenfor *en sosialdemokratisk tradisjon*. I dette ligger enkelte forutsetninger for ombudsordningen som kan være vanskelig å forstå for andre kulturer. Dette gjelder særlig Barneombudets uavhengige status i forhold til Stortinget, regjeringen og den øvrige forvaltningen, herunder at Barneombudet fritt kan ta opp problemstillinger og komme med kritikk mot myndighetenes politikk. Ombudets uttalelser kan distribueres fritt, uten hensyn til politisk godkjenning og selv om det innebærer kritikk av Regjeringen. Dette ville være vanskelig en nokså utenkelig ordning, i hvert fall på kort sikt, i land med mindre velutviklede demokratiske tradisjoner.

I kraft av sitt mandat og kontakt med Stortingets medlemmer, departementer og kommuner, er det norske Barneombudet en «åpen kanal», en interaktiv kommunikasjonsmulighet mellom for eksempel norske barn og de lovgivende myndigheter. Denne tosidige tilgjengeligheten er en annen av de vesentlige forskjellene mellom det norske Barneombudet og andre modeller, som for eksempel private organisasjoner som oppretter «tilknyttede ombudsfunksjoner» for barn, eller «byråkrater» med ombudsfunksjoner, underlagt et departement eller en kommunal ledelse.

2.6.2 Barneombudet og FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barns rettigheter har aktualisert behovet for å styrke den nasjonale beredskap og bevisstgjøring i forhold til barns rettigheter. Barnekonvensjonen gjør det derfor aktuelt for flere land å vurdere hva slags nasjonal instans som skal føre tilsyn med at konvensjonen blir fulgt. Opprettelsen av «The Committee of Ten» som skal føre tilsyn med Barnekonvensjonen, ble på mange måter inspirert av dokumentasjonen av Barneombudets funksjon. I sitt arbeid med å påpeke brudd på Barnekonvensjonen og forslag til bedringer i de enkelte land, har komiteen arbeidet for å få en instans de kan kommunisere med. Her har barneombudsordningen hyppig blitt foreslått. Den norske modellen med et frittstående overvåkningsorgan som har til oppgave å bedre barns vilkår, både ved å fremme positive reformer og ved å komme med kritiske utspill, er dermed blitt en vital komponent i den internasjonale strategi for å realisere Barnekonvensjonen.

Med den brede kontaktflaten Barneombudet har, den spesielle kontakten ombudet forutsettes å ha med barn og ungdom, samt ansvaret ombudet har for å følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår, kan Barneombudet på mange måter anses å ha særlige forutsetninger for å følge med og si fra om mangler eller svakheter ved barns (retts)stilling i Norge i forhold til Barnekonvensjonen. Arbeidet med oppfølgingen av Barnekonvensjonen er nå koordinert mellom Barneombudet og lokale organisasjoner gjennom opprettelsen «Forum for barnekonvensjonen», som Barneombudet er sekretariat for.

Også i andre land ser man muligheten for at et Barneombud i denne sammenheng kan fungere som en overvåkningsinstans. Faren ved en slik tilnærming kan imidlertid være at ombudet først og fremst vil fungere som en «kontrollør» og «refer», en rolle som kan virke mot sin hensikt i kulturer som trenger motivasjon og et positivt engasjement for å styrke barns totale livssituasjon. Utfra dette perspektivet kan det derfor også argumenteres mot at Norge «eksporterer» eller stimulerer en barneombudsrolle som skal fungere som et kontrollorgan for barnekonvensjonen.

Konvensjonen omfatter de fleste aspekter av barns oppvekst og livsforhold. Utfordringen framover kan knyttes til spørsmålet om hvordan konvensjonen kan brukes som et *redskap* for politisk endring og praktisk arbeid for å bedre barns stilling i samfunnet, spesielt med tanke på barn i utviklingsland.

2.6.3 Oppsummering

Barneombudet har vakt stor oppmerksomhet internasjonalt, og opprettelsen av det norske Barneombudet er blitt diskutert og brukt som inspirasjon for ulike grupper som ønsker å gi høyere prioritet til barns interesser og rettigheter i sine hjemland. Konkrete resultater i form av faktisk etablerte barneombudsordninger er kanskje ikke så omfattende sett i globalt perspektiv. På den annen side har prinsippet om å etablere en talsmann for barn eller en forsvarer av barns interesser utvilsomt påvirket prosessen med å etablere nasjonale overvåkningsmekanismer for Barnekonvensjonen. Diskusjonen har resultert i en rekke publikasjoner og internasjonale konferanser om Barneombud og «ombudsarbeid» for barn.

Det å være først ute, forplikter på flere måter. En av forpliktelsene som påhviler Norge i denne sammenhengen, vil være å følge med i den videre utviklingen og lære av egne og andre lands erfaringer. En aktuell videreføring av evalueringen av Barneombudet kunne være en internasjonal studie av hvordan barneombudsidéen har slått rot og blitt videreutviklet i andre land. Gjennom en slik studie vil man kunne få en forståelse av hvordan det på mange måter «særnorske» fenomenet Barneombud kan omplantes i andre kulturer, eller idéen bak det videreformidles. Dette vil kunne innebære en vurdering av hvordan funksjonene til et Barneombud kan innføres og institusjonaliseres i forskjellige kulturer og under forskjellige politiske og juridiske systemer. For det andre kan en slik studie bringe lærdom tilbake til Norge om hvordan barneombudsidéen kan videreutvikles og fornyes.

Del II
Barneombudet som samfunnsinstitusjon

KAPITTEL 3

Barneombudet som forvaltningsorgan**3.1 BEGREPET «OMBUD»**

Betegnelsen «ombud» er et positivt begrep som benyttes i forbindelse med løsnin-gen av ulike samfunnsoppgaver man har villet styrke. Fra gammelt av betyr «ombud» et verv som man har plikt til å påta seg dersom man ikke har en særskilt fritaksgrunn. Eksempler er verv som kommunestyrerepresentant eller meddommer. I dagligtale brukes ellers ombud gjerne om stillinger som har en særlig oppgave i å utøve en *kontrollvirksomhet* og som skal representere, ivareta eller målbære *bestemte interesser*.

Den første ombudsmannsordningen ble innstiftet i Sverige, der man har hatt en «justitieombudsmann» siden 1809. Denne ombudsmannen kan minne om vår Sivilombudsmann, men i motsetning til Sivilombudsmannen fører det svenske ombudet kontroll også med domstolene. Ombudsmenn ble innført både i Finland og Danmark før ordningen kom til Norge.

Betegnelsen «ombudsmann» er et av de få nordiske ord som er tatt opp i verdensspråkene. Her hjemme har likestillingshensyn etter hvert ført til at man har gått over til å bruke den kjønnsnøytrale betegnelsen «ombud».

I Norge har vi flere ombud. Det eldste er Ombudsmannen for Forsvaret, oppret-tet i 1952. De andre er Sivilombudsmannen (1963), Forbrukerombudet (1972), Likestillingsombudet (1978) og Barneombudet (1981). Det finnes også pasientom-bud og eldreombud.

Disse ombudene har flere fellestrekk: For det første har de en uavhengig stilling i forhold til den øvrige forvaltningen. De står på mange måter utenfor det alminne-lige forvaltningshierarkiet. For det andre er de åpne for henvendelser og klager fra enkeltpersoner som mener sine interesser eller rettigheter tilsidesatt. Og for det tredje er ombudene personifisert i langt større grad enn resten av forvaltningen.

Det er også store ulikheter mellom ombudene. Mens Sivilombudsmannen vel-ges av Stortinget og er direkte underlagt Stortinget, oppnevnes Barneombudet, Likestillingsombudet og Forbrukerombudet av Kongen og er administrativt en del av forvaltningen. Disse tre ombudene kalles gjerne «forvaltningsombud» i motset-ning til Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen har bare tilsyn med den offent-lige forvaltning. De tre andre ombudene har oppsyn både med offentlige og private instanser, men til gjengjeld er deres arbeidsfelt saklig begrenset. Sivilombudsman-nen skal være uhildet og objektiv, mens de andre ombudene ivaretar spesielle inter-esser, driver holdningsskapende arbeid og søker å påvirke folks adferd. Likestil-lingsombudet og Forbrukerombudet kan forøvrig treffe bindende avgjørelser, i mot-setning til Sivilombudsmannen og Barneombudet.

På grunn av de store ulikhetene ombudene mellom, er det vanskelig å definere presist hva som ligger i betegnelsen ombud. Ombudene har noen viktige felles kjen-netegn, men ombud er ikke noe entydig juridisk begrep. Hva slags kompetanse og oppgaver et ombud har, og hvordan det er organisert, må avgjøres konkret for hvert enkelt ombud.

Ombudene kan ha mange ulike funksjoner. Tre oppgaver er særlig typiske: For det første kan ombudet være en uavhengig *kontrollinstans*, som tar imot klager fra dem som mener seg krenket, men som også kan ta opp saker på eget initiativ. I slike saker er ombudet nøytral og objektiv. Ombudet behandler konflikter mellom andre, og er ikke selv part i saken. Det er nok dette man tradisjonelt tenker på med et

ombud, og det er typisk for Sivilombudsmannen. Som utvalget vil komme tilbake til, er Barneombudets oppgave annerledes: Barneombudet skal etter loven ta barnas parti i konflikter.

De nyere ombudene - forvaltningsombudene - har gjerne også andre funksjoner som bærer mer preg av utadrettet aktivitet og holdningsskapende arbeid. De kan ha ansvaret for *gjennomføring av regelverk*. Eksempler på dette er markedsføringsloven §§ 10 og 13 om at Forbrukerombudet skal føre tilsyn med at det ikke skjer markedsmissbruk i strid med lovens bestemmelser. Etter likestillingsloven §§ 10 og 11 skal Likestillingsombudet føre tilsyn med at likestillingslovens bestemmelser ikke overtres. Barneombudet skal følge med i at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt (lovens § 3 annet ledd bokstav b), men han har ingen formell kompetanse i denne sammenheng, og kan for eksempel ikke sette til side planer eller vedtak som strider mot slik lovgivning.

For det tredje kan ombudene ha preg av *interesserepresentasjon*. Det viktigste eksemplet på dette er Barneombudet, hans hovedoppgave er å fremme barns interesser, se lovens § 3. Andre eksempler på at ombud skal fremme bestemte interesser er markedsføringsloven § 13 der det heter at Forbrukerombudet skal føre tilsyn med markedsføringsloven ut fra hensynet til forbrukerne. På samme måte i likestillingsloven § 11 der det heter at Likestillingsombudet skal føre tilsyn med likestillingsloven bare ut fra hensynet til likestilling mellom kjønnene.

Barneombudsinstitusjonen slik den er definert i loven, er såvidt fjernt fra den opprinnelige ombudsordningen, at man under forarbeidene vurderte om det var riktig å bruke betegnelsen ombud:

«Departementet har vurdert i hvilken grad det er prinsipielt betenkelig å benytte ombudsbetegnelsen om en institusjon som skal fungere som et i n t e r e s s e o r - g a n for en befolkningsgruppe. Departementet er imidlertid av den oppfatning at ombudsbegrepet ikke er bundet til spesielle oppgaver eller arbeidsmåter... Ombudsbetegnelsen er først og fremst knyttet til et organ som står forholdsvis u a v h e n - g i g av forvaltning, domstoler, politiske myndigheter o.l. Med tanke på Barneombudets uavhengige stilling finner departementet å kunne tilrå at man benytter betegnelsen «ombud» (Ot. prp. nr 2. (1980-81) s. 7-8).

Tittelen ombud ble altså brukt for å markere Barneombudets uavhengighet. Selv om Barneombudet har betegnelsen «ombud», skiller det seg likevel fra de andre ombudene, blant annet fordi Barneombudet skal være talsmann for en bestemt gruppeinteresse. Det kan derfor spørres om ombudsbetegnelsen er adekvat, i hvert fall sammenlignet med det innhold ombudsbegrepet har for Sivilombudsmannens virksomhet (se nærmere om forholdet til Sivilombudsmannen under "[Forholdet til Sivilombudsmannen](#)" i pkt. 3.7.1).

Dette var noe som ble påpekt allerede i debatten i Odelstinget. Representanten Gerd Kirste sa blant annet: «Regjeringen har altså konstatert at barn som gruppe trenger et talerør, en interesseorganisasjon (...). Jeg tror for øvrig at betegnelsen ombud i denne forbindelse er uheldig, fordi ombudsbegrepet er så nært knyttet til enkeltmenneskets mulighet til å klage når man rammes av et system».

Det vil i denne sammenheng være viktig å skille mellom begrepene «uavhengig» og «upartisk». Fordi Barneombudet nettopp har som hovedoppgave å være talsmann for en bestemt gruppeinteresse - nemlig barn - må Barneombudet derfor til en viss grad opptre «partisk».

Dette representerer utvilsomt en formell problematisk side ved den norske barneombudsinstitusjonen.

3.2 DET RETTSLIGE GRUNNLAGET FOR BARNEOMBUDET

3.2.1 Barneombudets lov og instruks

Det er to sett av regler som regulerer Barneombudets virksomhet: For det første er det lov 6. mars 1981 nr. 5 om Barneombud - her kalt barneombudsloven. For det andre er det Barneombudets instruks - instruksen. I barneombudsloven § 6 heter det at Kongen fastsetter en alminnelig instruks for ombudets organisasjon og saksbehandling. Denne instruks er gitt ved kongelig resolusjon 11. september 1981. Til sammen utgjør loven og instruksen rettsgrunnlaget for Barneombudets virksomhet, og vil i det følgende bli nærmere gjennomgått og analysert.

Både Barneombudet, Likestillingsombudet, Forbrukerombudet og Sivilombudsmannen er opprettet ved lov. Lovgrunnlag er nødvendig når ombudene skal kunne treffe avgjørelser som er bindende overfor offentlig forvaltning og private rettssubjekter. Barneombudet har som nevnt ikke slik kompetanse og må ha hjemmel i formell lov for å kunne kreve fri adgang til institusjoner, og for å få adgang til ellers taushetsbelagte opplysninger. Lovgrunnlaget kan bidra til å øke Barneombudets autoritet. Når Barneombudet uttaler sin mening, kan nok denne ha større vekt når Stortinget i lovs form har gitt Barneombudet kompetanse til å uttale seg, enn om ombudet hadde blitt tillagt myndigheten ved en alminnelig forvaltningsorganisering.

Forarbeidene til loven er NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre (barneloven) og Ot. prp. nr. 2 (1980-81) Om lov om barneombud. Forarbeidene inneholder uttalelser som er av betydning for tolkingen av loven. Derimot finnes det ikke skrevne forarbeider til instruksen. (Se nærmere ["BAKGRUNNEN FOR OPPRETTELSEN AV ET BARNEOMBUD I NORGE"](#) i pkt. 2.1 om bakgrunnen for opprettelsen av et Barneombud i Norge, der forarbeidene er nærmere omhandlet).

3.2.2 Barneombudets praksis

De rettskildene som finnes, stammer stort sett fra Barneombudet selv: Det er for det første ombudets praksis. Gjennom de årene ombudet har fungert, har både ombudet selv og kontoret måttet ta stilling til mange spørsmål omkring hvordan loven og instruksen skal praktiseres. Denne praksisen er derfor av stor betydning. Dessuten har ombudet tatt opp mange spørsmål og belyst mange sider av sin virksomhet i årsmeldningene. Disse utgjør derfor også viktige kilder. Det er flere eksempler på at andre forvaltningsorganer har behandlet spørsmål som har sammenheng med Barneombudets lov og instruks. Dette gjelder spesielt Barne- og familiedepartementet, som er Barneombudets administrative overordnede. Noen tolkningsspørsmål har også vært forelagt Justisdepartementets lovavdeling.

3.2.3 Forvaltningsloven og offentlighetsloven

Barneombudets rettsstilling er ikke uttømmende regulert i loven og instruksen. Forvaltningsloven kap I - III og offentlighetsloven gjelder således også for Barneombudets virksomhet, se instruksens § 6. Resten av forvaltningsloven (kap. IV - VIII) har regler om enkeltvedtak og forskrifter. Mange av disse reglene passer ikke for Barneombudet, fordi ombudet ikke treffer bindende avgjørelser verken i form av enkeltvedtak eller forskrift. Men det heter i forarbeidene til barneombudsloven at det i en del tilfeller vil være naturlig å anvende reglene i kap IV - VI analogisk på ombudets virksomhet (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 18). Dette har imidlertid hatt liten betydning i praksis. Hovedgrunnen er at ombudet, særlig i den andre ombudsperioden, arbeidet mer med prinsippaker og høringsuttalelser enn med enkeltsaker. Når

det gjelder reglene om partsoffentlighet, §§ 18 og 19, har forøvrig Justisdepartementets lovavdeling uttalt at disse ikke gjelder for ombudet (brev til Forbruker- og administrasjonsdepartementet 30. november 1986).

Forvaltningsloven og offentlighetsloven - og rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori omkring dem - har følgende betydning også for Barneombudet.

Hittil er det bare gjort én endring i barneombudsloven. Det skjedde ved lov 24. juni 1994 nr. 26 da bestemmelsene om Barneombudets råd ble opphevet.

Når det ikke har vært påkrevd med andre lovendringer, kan det ha sammenheng med den grundige behandlingen lovforslaget fikk. Dessuten er lovens regler såvidt vage og fleksible at de har gjort det mulig for ombudet å foreta endringer og tilpasninger innenfor lovens rammer.

3.2.4 Andre rettskilder

Spørsmål i forbindelse med Barneombudets lov eller instruks har ikke vært reist for domstolene. Det betyr at man ikke har noen rettspraksis som kan gi retningslinjer for hvordan loven eller instruksene skal tolkes. (Derimot finnes det uttalelser om ombudet i en kjennelse i Bjugn-saken, jfr. nedenfor under "[Bjugn-saken](#)" i pkt. 3.7.5.2).

Barneombudets rolle er svært beskjedent behandlet i juridisk teori. Heller ingen av de tidligere undersøkelsene om Barneombudet inneholder noen dyptgående juridisk analyse av institusjonen (se nærmere kap. "[TIDLIGERE UNDERSØKINGER AV BARNEOMBUDSINSTITUSJONEN](#)" i pkt. 2.3 om tidligere undersøkelser av Barneombudet).

3.3 BARNEOMBUDETS RETTSLIGE STATUS

Barneombudet er en institusjon som har sterke likhetstrekk med en interesseorganisasjon, både når det gjelder arbeidsform og formål. Barneombudet er likevel et statlig opprettet organ som administrativt og økonomisk sorterer under Barne- og familiedepartementet. Barneombudet har fullmakt til å behandle enkeltsaker, men har som tidligere nevnt ikke kompetanse til å treffe vedtak. Barneombudet som institusjon kan derfor sies å ligge i grenselandet mellom en organisasjon og et alminnelig forvaltningsorgan. Det kan på bakgrunn av dette reises spørsmål om hvilken rettslige status Barneombudet har. Dette vil bli klargjort nærmere i det følgende.

Det finnes ingen entydig juridisk definisjon av begrepet forvaltning eller forvaltningsorgan. Noen ganger brukes begrepet forvaltningsorgan om alle formelle og offentlige instanser innen stat og kommune, men det kan også brukes i en snevrere betydning (særlig om departementer, direktorater, fylkeskontorer og kommuneadministrasjon).

Ofte kalles som nevnt Barneombudet, Ligestillingsombudet og Forbrukerombudet for «forvaltningsombud», i motsetning til Sivilombudsmannen som er oppnevnt av Stortinget. Og Barneombudet har mange trekk fra typiske forvaltningsorgan. Ombudets budsjett er en del av statsbudsjettet. Barneombudet oppnevnes i statsråd, mens ombudets medarbeidere ansettes av Barne- og familiedepartementet eller av ombudet selv. Ombudet har medarbeidersamtaler med departementsråden i Barne- og familiedepartementet. I de tilfeller Barneombudet har vært beskyldt for å gå ut over sin kompetanse, er det Barne- og familieministeren som har innkalt barneombudet til samtale.

Men Barneombudet har også viktige særtrekk som skiller ombudet fra et typisk forvaltningsorgan. Ombudet er selvstendig og uavhengig og kan ikke instrueres av noe overordnet forvaltningsorgan. På den annen side kan heller ikke ombudet

instruere andre organer. Barneombudet står utenfor det hierarkiet som er typisk for forvaltningen. Ombudet er ikke klageinstans, på den annen side kan ikke ombudets uttalelser påklages.

Selv om Barneombudet ikke har noen vedtakskompetanse, kan ombudet behandle og ta standpunkt i enkeltsaker. Det må etter dette være riktig å anse Barneombudet som et forvaltningsorgan i rettslig forstand, med de nevnte særtrekk.

3.4 BARNEOMBUDETS FORMÅL OG OPPGAVER

3.4.1 Barneombudets formål

Hva som er formålet med en lov, er et viktig moment når man skal tolke loven særlig når den er vag eller uklar. Når formålet med loven - som her - er tatt inn i selve lovt-eksten, er denne formålsbestemmelsen like bindende som de andre bestemmelsene i loven. Barneombudsloven er på mange måter vagt og vidt formulert. Når man skal presisere reglene nærmere, er det nødvendig å ha lovens formål for øyet.

Formålet med barneombudsloven er å fremme barns interesser i samfunnet, se lovens § 1. Dette formålet er også uttrykt i § 3 der det heter at ombudet har til oppgave å fremme barns interesser overfor det offentlige og private, og følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår. Barneombudet er så og si pr. definisjon en subjektiv instans, og representerer en part i saken. Det at Barneombudet er uavhengig, innebærer derfor som tidligere nevnt ikke at han skal være upartisk.

Tanken om at Barneombudet skal være et interesseorgan er fulgt opp i Barneombudets praksis. Et viktig eksempel her er høringsuttalelsene, der ombudet fungerer nettopp som en slik «interesseorganisasjon» som departementet skisserte i forarbeidene, jfr. nedenfor om høringsuttalelser.

3.4.2 Barneombudets oppgaver

I tillegg til den generelle regelen i § 3 («formålsparagrafen»), spesifiserer loven noen oppgaver som Barneombudet skal ha. Når dette er lovfestet, innebærer det at Barneombudet har plikt til å ivareta disse funksjonene. Men loven sier at dette er oppgaver ombudet «særlig» skal ha ansvar for, og i dette ligger det at ombudet også kan arbeide med andre spørsmål. I følge forarbeidene er oppregningen i bokstav a - e «ikke på noen måte» uttømmende.

Loven spesifiserer i § 3 annet ledd at ombudet skal:

- a) av eget tiltak eller som høringsinstans ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter,
- b) følge med i at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt
- c) foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet
- d) fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn
- e) følge med at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om barns rettigheter og de tiltak de har behov for.

I det følgende vil de ansvarsfunksjonene Barneombudet har fått og hvordan ombudet i praksis har løst disse oppgavene behandles nærmere, med eksempler fra konkrete saker. Hovedvekten vil her bli lagt på de juridiske aspektene ved ombudets arbeid.

3.4.2.1 Barneombudet som høringsinstans

Det heter i barneombudsloven § 3 annet ledd bokstav a at ombudet av eget tiltak, eller som *høringsinstans* skal ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter. I forbindelse med de årlige budsjettbehandlingene har både departementet og stortingskomiteen uttalt at ombudet bør legge vekt på arbeidet med høringsuttalelser. Barneombudet har også lagt vekt på dette arbeidet, særlig i Barneombudets første periode 1981-1989 (se nærmere om utviklingen av Barneombudets roller og funksjoner under "[BARNEOMBUDETS ROLLER OG VIRKEMIDLER](#)" i pkt. 11.1 i del IV).

Det heter i forarbeidene at Barneombudet i den utstrekning det har kapasitet til det, skal gi høringsuttalelser til planer og utredninger som sendes på høring, for eksempel i form av en utgave i Norges Offentlige Utredninger (NOU) eller en Stortingsmelding. Når det i lovteksten heter at utredningen kan være «på alle felter», nevner forarbeidene som eksempler at den kan angå utforming av det fysiske miljø, det kulturelle og sosiale miljø og lovgivning på områder som angår barn. Det er Barneombudet selv som avgjør om en sak er av en slik karakter at den berører barns interesser. Etter forarbeidene skal det legges en vid norm til grunn:

«Ombudets rett til å uttale seg er således ikke begrenset til planer og utredninger som berører barn direkte - som tiltak innen skoleverket, barnehager, fritidstiltak for barn og lignende. Ombudet må også kunne uttale seg om økonomisk politikk (statsbudsjett, langtidsbudsjett), boligpolitikk og næringspolitikk i den grad det kan påvises virkninger for barns levevilkår» (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 13).

I praksis har Barneombudet uttalt seg om planer og utredninger på en lang rekke felter. Fram til 1. januar 1995 hadde Barneombudet avgitt 223 høringsuttalelser. Blant mottakerne var Justisdepartementet (32 uttalelser), Sosialdepartementet (29), Statens vegvesen/Vegdirektoratet (25), Barne- og familiedepartementet (24), Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (17), Kommunaldepartementet (14), Kulturdepartementet (13), Statens Forurensningstilsyn (13) og Forbruker- og administrasjonsdepartementet (12). Blant de instanser som hadde fått færrest høringsuttalelser var Finansdepartementet (2), Utenriksdepartementet (1) og Forsvarsdepartementet (1).

De første årene hadde Barneombudet visse vanskeligheter med å bli anerkjent som en selvstendig høringsinstans uavhengig av Barne- og familiedepartementet. Men etter hvert har departementer og andre som sender forslag på høring, blitt oppmerksom på Barneombudets rolle som høringsinstans. I dag blir Barneombudet tatt med på høring i forbindelse med de aller fleste forslag som direkte angår barn. Det kan nok være relativt tilfeldig hva som sendes til Barneombudet av forslag som ikke direkte angår barn. Departementer og andre kunne utvilsomt bli flinkere til å sende også mer generelle høringsbrev til Barneombudet, slik at det blir opp til Barneombudet å avgjøre hva ombudet vil uttale seg om. Naturligvis kan Barneombudet uttale seg om forslag selv om ombudet ikke har fått dem tilsendt som høringsinstans. Men dette forutsetter at Barneombudet får kjennskap til forslagene på annen måte.

Det er ombudet personlig som avgjør hvorvidt en høringssak skal realitetsbehandles eller ikke. Hvis høringsbrevet skal realitetsbehandles, er det den juridiske konsulenten som forbereder Barneombudets høringsuttalelse. Barneombudet personlig skriver under på alle høringsuttalelser, jfr instruksens § 7 og nedenfor i "[Hvem behandler sakene? Forholdet mellom institusjon og person](#)" i pkt. 3.6.2 (om intern delegasjon).

Det å være høringsinstans innebærer vanligvis at man mottar et høringsbrev og sender sine merknader - høringsuttalelsen - tilbake. De fleste høringsbrev Barneom-

budet får blir også besvart på denne måten. Men Barneombudet bruker i enkelte tilfeller høringsuttalelsen til mer enn å komme med sitt personlige standpunkt i en sak. Ombudet benytter anledningen til også å spre informasjon ombudet har på området. Slike høringsuttalelser sendes til ulike barnefaglige fora. Hvis det dreier seg om et lovutkast, hender det at ombudet sender uttalelsen ikke bare til departementet som skal fremme proposisjonen, men også til fagkomiteen og de parlamentariske lederne på Stortinget. På denne måten blir de som skal vedta loven klar over ombudets mening, og det har hendt at Stortinget har fulgt Barneombudets syn, også i tilfeller der ombudet har hatt et annet standpunkt enn departementet.

Et eksempel på det siste, er bestemmelsen i den nye barnehageloven § 21 om at seksualforbrytere skal utestenges fra barnehager for livstid. Lovforslaget hadde vært ute på høring, og i sin formelle høringsuttalelse hadde ikke Barneombudet vært inne på spørsmålet om personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn burde utestenges fra barnehager for livstid. Først da proposisjonen (Ot. prp. nr. 68 (1993-94)) var lagt fram for Stortinget, ble Barneombudet klar over denne problemstillingen. Og da ombudet først ble oppmerksom på spørsmålet, satte Barneombudet i gang et stort arbeid. Det ble arrangert en heldags-høring med tema «Når Rødhetten møter ulven. Overgripes rett til å arbeide med barn eller barns rett til beskyttelse?». Det ble stilt spørsmål om hvordan man kan hindre overgrep i institusjoner, og om forslagene i proposisjonen var tilstrekkelige. Høringen fikk oppslag både i fjernsynets nyhetssendinger og i pressen.

Denne høringen ble fulgt opp med brev til Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Stortinget, samt nok et notat som begrunnet hvorfor Barneombudet mente at forslaget i proposisjonen ikke var godt nok. Barneombudet hadde deretter et møte med komiteen.

Da loven ble behandlet i Stortinget, ble det vedtatt å ta ut tidsbegrensningen i lovutkastet, slik at den som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, utestenges fra arbeid i barnehager for resten av livet (barnehageloven § 21). Derimot fikk Barneombudet ikke gjennomslag for sitt forslag om at også den som er straffet for sedelighetsforbrytelser mot voksne, bør utestenges fra arbeid i barnehager.

Et annet eksempel på at Barneombudet har engasjert seg på en særlig måte i forbindelse med en høringsuttalelse, er arbeidet med *anonym sæddonasjon*. I et brev av 20. juni 1985, i høringsuttalelse til notatet «Hvilke lovmessige tiltak bør finne sted vedrørende kunstig befruktning», sa Barneombudet at det kunne få uheldige konsekvenser for barnet hvis sædgiver skulle være anonym. I tiden etter pekte ombudet i foredrag og ved andre anledninger på at man vet lite om hva det betyr for et barn å ha en ukjent sæddonor som biologisk far. Men det ble understreket at erfaringer i forbindelse med adopsjon tyder på at det betyr svært mye å kjenne sitt biologiske opphav. Dessuten var Målfrid Grude Flekkøy - som hadde bakgrunn som barnepsykolog - opptatt av hvordan en «familiehemmelighet» om barnets tilblivelsesmåte ville virke på en familie, og de negative konsekvensene ved at hemmeligheten før eller siden ville sprekke.

Likevel kan vi registrere at Barneombudet ikke var blant dem som sto på barrikadene da vi i 1987 fikk lov om kunstig befruktning, der det i § 10 heter at helsepersonellet plikter å sørge for at sædgivers identitet blir holdt hemmelig. Samtidig fikk barneloven i § 9 en regel om at sædgiver ikke kan pålegges farskap. Men da Stortingsmelding nr. 25 (1992-93) om mennesker og bioteknologi ble lagt fram, tok Barneombudet i brev til Stortingets sosialkomite (25. mai 1993) til orde for at all bruk av fremmed sæd og fremmed egg burde forbys. Subsidiært mente ombudet at anonymitetsprinsippet burde oppheves, og at barna burde få rett til å vite hvem de biologiske foreldrene er. Departementet fulgte ikke opp Barneombudets forslag i Ot. prp. nr. 37 (1993-94) om lov om medisinsk bruk av bioteknologi.

På denne tiden ble Norges første rapport om FNs barnekonvensjonen behandlet i FNs komite for barnets rettigheter. Barneombudet samarbeidet med flere organisasjoner om å sende tilleggsrapporter til komiteen, jfr. barnekonvensjonens artikkel 45, som åpner for slike tilleggsrapporter. Et av områdene Barneombudet ønsket å fokusere på, var nettopp Norges praksis med anonym sæddonasjon. Om denne praksisen sier komiteen i sin konkluderende uttalelse:

«Concerning the right of a child to know his or her origins, the Committee notes the possible contradiction between this provision of the Convention with the policy of the State party in relation to artificial insemination, namely in keeping the identity of sperm donors secret.»

FN-komiteen så altså en mulig konflikt mellom konvensjonen og den norske praksisen. Barneombudet mente at praksisen med anonyme sæddonorere var i strid med barnekonvensjonen, og brukte uttalelsen fra FN-komiteen aktivt. Blant annet skrev ombudet flere artikler som ble trykket i pressen. I Aftenposten svarte statsråd Werner Christie, som mente at Barneombudet tolket både konvensjonen og komiteens uttalelse galt. Barneombudet fortsatte å kjempe for sitt syn, blant annet i flere brev til Stortingets sosialkomite, og i et møte med komiteen. Da proposisjonen ble behandlet i Stortinget, valgte likevel representantene å opprettholde anonymitetsprinsippet.

Debatten om anonyme sæddonorere er et eksempel på hvor aktiv Barneombudet kan være som høringsinstans, og hvor mange ulike virkemidler som kan tas i bruk: Barneombudet skrev vanlige høringsuttalelser, avisartikler og artikler i ulike fagtidsskrift. Ombudet deltok i fjernsynsdebatter og avisdebatter. Ombudet sendte brev til Sosialkomiteen og de parlamentariske lederne på Stortinget. Dessuten ble spørsmålet bragt inn for FN-komiteen. Samtidig er dette et eksempel på at på tross av alle virkemidlene som ble tatt i bruk, vant ombudets standpunkt ikke frem. Barneombudet har imidlertid signalisert at dette er en kamp som ikke er avblåst, og at ombudet vil fortsette å arbeide for den løsningen ombudet mener ivaretar barnas interesser.

Barneombudet har valgt å nedlegge mye arbeid i de to ovenfor nevnte sakene, da spørsmålet om barns behov for trygghet og beskyttelse mens de er i barnehage, og barns rett til å kjenne sitt opphav og sin identitet anses som meget vesentlige. Samtidig avspeiler disse eksemplene noen komplikasjoner som kan være forbundet med forvaltningen av høringsinstansfunksjonene.

3.4.2.2 *Fremming av barns interesser i forbindelse med planlegging*

Barneombudsloven nevner uttrykkelig at Barneombudet skal fremme barns interesser i forbindelse med *planglegging*. I de første årene la Barneombudet ned et stort arbeid i forbindelse med høringsuttalelser i relasjon til kommunale planer. Mange kommuner sendte planer til ombudet for å få en vurdering, i andre tilfeller var det foreldre eller andre grupper som var misfornøyd med kommunens plan, og som sendte den til Barneombudet for å få råd. Barneombudets arbeid avdekket et klart behov for at noen måtte fremme barnas interesser i forbindelse med den offentlige planleggingen. Dette arbeidet bidro utvilsomt til framveksten av ordningen med barnas talsperson, som nå finnes i plan- og bygningsloven § 9-1. Enhver kommune plikter etter dette å ha en etatsjef eller annen tjenestemann som har særlig ansvar for å ivareta barns interesser i forbindelse med den kommunale planleggingen. For Barneombudet betyr dette at de som bringer plansaker inn for ombudet, kan henvises til å ta opp saken med barnas talsperson i vedkommende kommune. Ordningen med en egen talsperson for barn er for tiden under evaluering. Denne evalueringen vil kunne vise om barnas interesser virkelig blir ivaretatt på en effektiv måte.

3.4.2.3 Overvåking av vernet om barns interesser

Ifølge lovens § 3 annet ledd bokstav b skal Barneombudet *følge med i at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt*. I forarbeidene (Ot. prp. nr. 2 (1980-1981) s. 14) heter det at bestemmelsen åpner for en mulighet til å drive etterfølgende kontroll i forbindelse med bestemmelser som angår barn. Det ble forutsett at Barneombudet i sitt arbeid kunne oppdage brudd på lovgivning til vern om barns interesser. Når slike brudd blir oppdaget, kan Barneombudet selv behandle saken hvis ombudet har kompetanse, og ellers oversende saken til rette instans (sivilombudsmannen, påtalemyndighet, vedkommende forvaltningsorgan med videre), heter det i forarbeidene.

Forarbeidene gir uttrykk for at lovens ordlyd ikke skal tolkes restriktivt. Med «lovgivning» menes ikke bare formell lov, men for eksempel også forskrifter og alminnelige rettsprinsipper. Lovgivning «til vern om barns interesser» omfatter ikke bare regler som konkret gjelder barn (barnelov, barnevernlov, barnehagelov og så videre), men også bestemmelse som mer indirekte angår barn.

Det er trolig få saker der lover til vern om barns interesser brytes med en tilsiktet intensjon. Men i en stor forvaltning med mange ulike organer og mange sektorinteresser, kan manglende samarbeid føre til at gode intensjoner i enkelte tilfeller ikke følges opp. Selv om lovgivningen i utgangspunktet beskytter barnas interesser, er ikke det tilstrekkelig, hvis barna - i motsetning til andre berørte parter - ikke har noen til å fremme sine interesser. I Barneombudets årsmelding for 1984 heter det:

«Saker som er behandlet ved Barneombudets kontor avslører noen av de problemene som oppstår når kommunikasjonen mellom ulike sektorer er mangelfull, når administrasjon og/eller politikere ikke vil eller kan samarbeide, eller når sektorinteresser overskygger helhetsplanleggingen» (1984:37).

Det er den juridiske konsulenten hos Barneombudet som har det daglige ansvaret for å holde øye med hvordan lovgivningen om barn etterleves, blant annet ved å holde seg ajour igjennom Høyesteretts avgjørelser (trykt i Norsk Retstidende), juridisk og barnefaglig litteratur - samt innlegg i dagspressen.

Da Trond-Viggo Torgersen ble oppnevnt til barneombud i 1989, valgte ombudet ut noen arbeidsområder han ønsket å prioritere. Ett av disse var barnevernet. Allerede i oktober 1989 arrangerte ombudet en åpen høring for å belyse forholdene i barnevernet. Den avdekket de *mange ubehandlede meldingssakene* - «*mappebarna*» - og manglende ressurser som et gjennomgående problem i barnevernet i hele landet. Barneombudet mente barnevernloven av 1953 §§ 16 og 17 ga barn som var utsatt for mishandling og omsorgssvikt og som levde i akutt krise og nød, et *rettskrav* på at det offentlige undersøkte meldingene, og hvis nødvendig satte inn tiltak. Kommunene hadde en tilsvarende plikt til å behandle sakene og hjelpe disse barna. Ombudet la blant annet fram en juridisk betenkning fra professor Anders Bratholm til støtte for sitt syn. For å synliggjøre kommunenes brudd på denne plikten - og dermed barnas manglende rettssikkerhet - valgte ombudet å gå til anmeldelse av tre utvalgte kommuner: Balsfjord, Fredrikstad og Notodden. Kommunene og deres administrative ledelse ble anmeldt for brudd på straffeloven §§ 324 og 325 om forsømmelse i offentlig tjeneste. Statsadvokatene i Eidsivating etterforsket saken, men henla den da de mente det ikke forelå noe straffbart forhold. Barneombudet påklaget henleggelsen til Riksadvokaten. Riksadvokaten tok ikke stilling til om barnevernloven påla kommunene plikt til å undersøke sakene. For uansett om det var slik, var en unnlattelse av dette ikke noen slik forsømmelse som kunne straffes etter straffeloven §§ 324 og 325.

Barneombudets anmeldelser fikk stor mediedekning. Etter at anmeldelsene var henlagt, fortsatte Barneombudet å utnytte den oppmerksomhet som var skapt rundt forholdene i barnevernet. Spørsmålet om barnevernloven var en rettighetslov ble tatt opp med de berørte departementer, og betydningen av henleggelsene var oppe i spørretimen i Stortinget. Etter hvert skrev ombudet både til Statsministeren og Kongen for å peke på situasjonen i barnevernet.

Den store oppmerksomheten ombudet klarte å skape rundt barnevernet, var en vesentlig bakgrunn for den store satsingen som ble gjort innen barnevernet, spesielt for å få behandlet sakene til «mappe-barna». Det er også grunn til å tro at Barneombudets innspill hadde betydning for arbeidet med den nye barnevernloven.

3.4.2.4 *Fremming av forslag til tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet*

Barneombudet skal som nevnt foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet, jfr. lovens § 3 annet ledd bokstav c. I forarbeidene nevnes som eksempler at Barneombudet kan foreslå nye rettsregler som ivaretar barns rettssikkerhet på en bedre måte, men også at Barneombudet kan foreslå økt bemanning på en institusjon der barns rettssikkerhet ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Barneombudet, særlig etter 1989, har arbeidet mye med spørsmål om *pressedekning av barnesaker*, og da spesielt av barnevernsaker. Den største enkeltsaken Barneombudet har behandlet i denne forbindelse, gjalt TV-Norges dekning av en barnevernsak på Romsås i Oslo. Barnevernet hadde overtatt omsorgen for barnet, mens moren hadde foreldreansvaret. Barnet bodde midlertidig hos besteforeldrene, da barnevernet bestemte at hun skulle plasseres i fosterhjem og hentet jenta. (Fylkesmannen omgjorde senere dette vedtaket, og bestemte at jenta skulle tilbake til besteforeldrene). Moren og besteforeldrene sto fram i programmet «I søkelyset» og fortalte om saken. I den forbindelse ble det vist video-opptak av jenta hvor hennes navn, alder og adresse ble gjort kjent. Barneombudet mente at dette identifiserte jenta på en måte som var til skade for barnet og i strid med god presseskikk. Ombudet klaget programmet inn for Klagenemnda for kringkastingsprogram.

Barneombudet pekte på at barnet i realiteten ikke har noen egen-beskytter i en slik sak mellom barnevern og foreldre. Barnet har ingen på sin side som vil fremføre en klage, og ombudet så det derfor som sin plikt å fremme klagen.

Spørsmålet her var om Barneombudet i kraft av å være barnas talsmann, kunne inneha klagekompetanse på vegne av barnet.

I dagjeldende kringkastingslov § 15 nr. 2 het det at klagenemnda bare kan prøve en sak etter en direkte anke, og at klageren må godtgjøre at programmet direkte vedrører vedkommende. Klagenemnda var i tvil om Barneombudet hadde kompetanse til å representere jenta i saken og klage på hennes vegne. Nemnda ba derfor Barne- og familiedepartementet om en uttalelse om dette. I brevet fra departementet heter det blant annet at barneombudsloven ikke gir ombudet noen særskilt rett til å opptre som partsrepresentant uten at parten har gitt sitt samtykke. Imidlertid kan det tenkes saker som er så prinsipielt viktige for alle barn, at ombudet selv bør regnes som part.

Klagenemnda vurderte den konkrete saken, og la til grunn at det var moren i kraft av foreldreansvaret som hadde kompetanse til å gi samtykke til fjernsynsprogrammet på barnets vegne. Nemnda mente videre at dersom Barneombudet skulle tilkjennes klagekompetanse i saken, ville dette være et «så alvorlig inngrep i foreldremyndigheten» at det burde kreves en klar lovhjemmel.

I dette tilfellet var altså de prosessuelle reglene til hinder for at Barneombudet kunne bringe TV-Norge programmet inn for Klagenemnda for kringkastingsprogram. Barneombudet fortsatte imidlertid å arbeide med barnets rettssikkerhet i forbindelse med mediadekning av barnevernsaker. Barneombudet bragte spørsmålet

inn for Kulturdepartementet, og arrangerte høsten 1991 en høring om barnevernet og pressen.

Et annet område der Barneombudet har lagt ned mye arbeid, er spørsmålet om *rettsstillingen til barn i kirkeasyl*. Flere departementer var berørt i denne saken, og Barneombudet følte seg ikke trygg på at noen av dem tok tilstrekkelig hensyn til barnas situasjon og deres rettigheter. Ombudet tok kontakt både med Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosialdepartementet og Justisdepartementet. Overfor alle reiste ombudet spørsmålet om hvem som har ansvaret for disse barna, og hvilke rettigheter barna har. Da ikke noe departement ga tilfredsstillende svar, sendte ombudet brev til Statsministeren og til slutt til Kongen. Ombudet sendte også ut pressemeldinger og ga intervjuer. Da ikke noe av dette førte fram, valgte ombudet å ta opp situasjonen til kirkeasyl-barna i forbindelse med Norges rapport til FNs komite for barnets rettigheter. Barneombudet sendte først et brev til FN- komiteen, og ble så invitert til Geneve for å legge fram sine synspunkter. I sine konkluderende merknader tok komiteen opp spørsmålet om asylsøkerbarns rettigheter, og foreslo at Norge foretok en grundig gjennomgang av politikken når det gjaldt asylsøkerbarn.

Barneombudet tok denne anbefalingen opp med de berørte departementer. Men ingen av dem anså Norge for rettslig bundet til å iverksette ytterligere tiltak for barn i kirkeasyl. Denne saken fikk som kjent sin løsning ved et generelt amnesti til de som satt i kirkeasyl. I vår sammenheng kan saken være et eksempel på det arbeid ombudet legger ned, og de kanaler ombudet bruker, i sitt arbeid for å styrke barns rettssikkerhet.

Barneombudet har fortsatt arbeidet for å styrke rettssikkerheten til asylsøkerbarn. I tillegg prioriteres arbeidet for å beskytte barn i overgrepssaker og barnas rettssikkerhet i forbindelse med barnevernsaker. Dessuten arbeider Barneombudet for tiden med et større prosjekt om elevers rettssikkerhet i skolen. Bakgrunnen er mange henvendelser fra elever og foreldre som føler at elevenes rettssikkerhet er for dårlig. En del av arbeidet har bestått i å komme med innspill overfor Smith-utvalget som la fram NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring. Et av Barneombudets viktigste poeng er at arbeidsmiljøvernloven bør gjelde også for elever. Ombudet arrangerte i høsten 1995 en større høring om dette tema.

Barneombudet har ved flere anledninger understreket at det er viktig at barns rettigheter nedfelles i formelle rettsregler. Blant annet ble det fremholdt at dette var viktig i forbindelse med *innføringen av det nye inntektssystemet i kommunene*. Barneombudet sendte sin høringsuttalelse til NOU 1982:15 Nytt inntektssystem for kommunene til alle partienes stortingsgrupper. Ombudet understreket at staten må bruke både økonomiske og juridiske virkemidler for å sikre barn gode oppvekstvilkår, og påpekte at rammetilskudd til kommunene ville forutsette en rekke lovendringer for å sikre barn klarere juridiske rettigheter når de økonomiske styringsmidlene ble fjernet. I årsmeldingen for 1984 tar ombudet til orde for at målet om forenkling og deregulering ikke bør gjelde barn, blant annet fordi barn ikke er en interessegruppe med egne organisasjoner. Ombudet hevder at andre interessegrupper ofte vil vinne fram med sine krav på bekostning av hensynet til barn, dersom barns rettigheter ikke klart er slått fast i regelverket. I årsmeldingen heter det videre at lovverket må gi barn rettigheter uten økonomiske forbehold, rettighetene bør være direkte, slik at det er barnet og ikke foreldrene som er innehaver av rettigheten (jfr. for eksempel kommunehelsetjenesteloven § 2-2, se også "[BARN SOM RETTSSUBJEKT](#)" i pkt. 6.3 om barn som rettssubjekt).

I mange sammenhenger er det å gi rettsregler med direkte rettigheter som følger av loven en effektiv tilnærmingssåte for å styrke en svak gruppes rettsstilling. Når goder fordeles etter forhandlinger og konkrete vurderinger, vil det kunne føre til at

de som har en sterk forhandlingsposisjon og er flinke til å fremme sine interesser, får mest, mens de som har en svak stilling fra før, svekkes ytterligere. En slik fordelingsmekanisme kan ofte komme til å ramme barn.

3.4.2.5 *Fremming av forslag i relasjon til konflikter mellom barn og samfunn*

Etter lovens § 3 annet ledd bokstav d skal Barneombudet fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn. I forarbeidene (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 14) understrekes det at man med dette ikke har ment at ombudet skal løse enkeltkonflikter mellom barn og foreldre etc. Slike enkeltkonflikter må ombudet avvise, jfr. instruksen § 3. Ombudet skal her henvise til eksisterende klage-, konfliktløsnings- eller rådgivningstilbud. Derimot heter det i Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s.14:

«Når det gjelder andre konflikter, som konflikter mellom barn og institusjon, barn og skoler, eller barn og kommunale eller statlige myndigheter, kan imidlertid Barneombudet foreslå tiltak som kan løse eller dempe konflikten. Ofte vil det være mest hensiktsmessig at klageren selv - eventuelt Barneombudet - først retter en henvendelse til overordnet forvaltningsorgan. Eksempelvis kan overordnet forvaltningsorgan behandle klagen og eventuelt omgjøre et enkeltvedtak som et underordnet organ har truffet. Det overordnede organet kan normalt også gi generelle og spesielle instruksjoner til det underordnede. Dette antas å være praktisk ved den type saker det her er tale om».

Det er her vi finner ombudets hjemmel for å gripe inn i konkrete konflikter og behandle enkeltsaker, jfr. om saksbehandlingen nedenfor i ["BARNEOMBUDETS SAKSBEHANDLING"](#) i pkt. 3.6.

Barneombudet har i sitt arbeid til en viss grad valgt å nedprioritere enkeltsaksbehandling til fordel for høringsuttalelser og prinsipp saker. Som et hovedtrekk kan man derfor si at ombudet i praksis har fått en begrenset rolle som konfliktløser. Ombudets viktigste oppgave i så måte har nok vært å orientere om regler og rettigheter, samt å henvise til organer som kan behandle og avgjøre konfliktene.

3.4.2.6 *Oppfølging av informasjonsvirksomhet*

I barneombudsloven § 3 annet ledd bokstav e heter det at Barneombudet skal følge med i at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om barns rettigheter og de tiltak de har behov for.

I forarbeidene (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 14) understrekes det at Barneombudet skal «følge med» i at det gis tilstrekkelig informasjon. Man har altså ikke tiltenkt Barneombudet noen aktiv opplysningsrolle, selv om dette ikke er til hinder for at ombudet selv gir informasjon. Det er ifølge forarbeidene i første rekke de respektive forvaltningsorganer som plikter å gi den aktuelle informasjon. Man kan nok slå fast at ombudets rolle som informasjonsspreder er blitt langt viktigere enn det forarbeidene synes å legge opp til.

For det første gir Barneombudet informasjon til barn, foreldre og andre som henvender seg til ombudet med ulike spørsmål. For mange barn som henvender seg til ombudet, er ombudet den første offentlige instans - kanskje også den første voksne - de henvender seg til. Ofte er saken av en slik karakter at ombudet enten må avvise den fordi den angår konkrete konflikter i familien, eller at saken skal henvises til et annet forvaltningsorgan. I begge tilfeller kan ombudet bidra med mye nyttig informasjon som kan hjelpe barnet videre. Det samme gjelder for foreldre som henvender seg til ombudet, mange i fortvilelse over at de ikke kommer noen vei i

en konflikt som angår deres barn. Opplysningen kan gjelde både hvilke rettigheter barn og foreldre har, og hvor de kan henvende seg og hva de ellers kan gjøre for å få gjennomslag for disse rettighetene.

For det andre har Barneombudet etter hvert samlet store mengder informasjon om barn i Norge og deres livs- og oppvekstvilkår. Dette gjelder både generell informasjon i form av forskningsrapporter, utredninger og statistikker - men kanskje enda viktigere er det at ombudet gjennom henvendelser fra barn og voksne får førstehåndskunnskap om barns hverdag og hvilke problemer barn har. Denne informasjonen forutsette å ligge til grunn for mye av ombudets arbeid på det mer generelle plan, for eksempel høringsuttalelser, foredrag, avisartikler og årsmeldinger. Ombudet har også lagt ned et stort arbeid i å spre kunnskapen videre til andre, blant annet i heftet «Under 18 - fakta om barn og unge». Dessuten får Barneombudet konkrete spørsmål om informasjon, fra både stortingskomiteer, ulike utvalg, massemedia, forskere, studenter og andre som er interessert i barnas situasjon.

3.5 BARNEOMBUDETS VIRKEMIDLER

3.5.1 Uttalelser

I motsetning til Barneombudets oppgaver, er ombudets virkemidler klart definert i loven: Ombudet har rett til å uttale seg om forhold som går inn under arbeidsområdet, jfr. lovens § 5. Denne regelen er skrevet etter mønster av sivilombudsmannsloven § 10 om at ombudsmannen har rett til å uttale sin mening. Barneombudet har rett - men ikke plikt - til å uttale seg i en sak. Dersom ombudet ikke ønsker å uttale seg, kan ombudet henlegge saken med hjemmel i instruksen § 5.

Barneombudet, kan som tidligere påpekt, ikke treffe bindende avgjørelser eller omgjøre avgjørelser fra andre forvaltningsorganer, jfr. instruksen § 1. Barneombudet kan heller ikke instruere andre forvaltningsorganer.

Dessuten har Barneombudet ingen bevilgningsmyndighet. Dette kom opp i forbindelse med Bjugn-saken, der en av ombudets uttalelser var blitt oppfattet som et løfte om at Barne- og familiedepartementet skulle stille penger til disposisjon for Bjugn kommune. Barneombudet ble innkalt til et møte i Barne- og familiedepartementet der det ble understreket at ombudet ikke kunne love bevilgninger på departementets vegne. Selv om lovteksten er nesten identisk med sivilombudsmannsloven, viser forarbeidene til barneombudsloven at man ikke har tenkt at forvaltningen skal forholde seg på samme måte til en uttalelse fra Sivilombudsmannen som til en uttalelse fra Barneombudet, jfr. Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 17. For Sivilombudsmannen er hovedregelen at forvaltningen følger de uttalelser ombudsmannen gir. Dette var forutsatt ved opprettelsen av embetet, og det er en nødvendig forutsetning for Sivilombudsmannens autoritet. Bakgrunnen er at sivilombudsmannen er en uhildet og nøytral instans som plikter å ta alle relevante interesser i betraktning før ombudsmannen uttaler seg.

Som tidligere nevnt, er dette annerledes for Barneombudets vedkommende. Det er nettopp forutsatt at Barneombudet skal være et interesseorgan. Det heter i forarbeidene at «så lenge ombudet er tiltenkt å ivareta en bestemt type interesser, vil det være et brudd på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om uttalelsen indirekte skulle binde forvaltningens skjønn» (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 17). Barneombudet skal sørge for å få barns interesser fram i lyset slik at de blir sett og tatt hensyn til av dem som fatter avgjørelser. For de instanser som skal ta avgjørelsene, er hensynet til barna ofte bare ett av flere relevante hensyn. Andre forvaltningsorganer kan derfor ikke ha noen forpliktelse til å legge avgjørende vekt på Barneombudets uttalelse. Det er opp til Barneombudet å begrunne og utforme sine uttalelser slik at de blir ansett relevante og tillagt vekt av andre organer.

Selv om Barneombudet kan gå inn i konflikter på barnas side, har ombudet ikke i kraft av loven kompetanse til å ta rettslige skritt på et barns vegne. Dette spørsmålet var oppe i «Omar-saken»: Barneombudet kunne ikke på barnas vegne bringe Barne- og familiedepartementets saksbehandling inn for Sivilombudsmannen. I denne saken fikk Barneombudets arbeid likevel betydning, ettersom Sivilombudsmannen valgte å ta opp saken av eget tiltak.

Det heter i lovteksten at ombudet selv bestemmer *hvem uttalelsene skal rettes til*. Blant mottakerne av ombudets uttalelser finner vi blant annet enkeltpersoner, organisasjoner, departementer, stortingskomiteer, FNs komite for barnets rettigheter og ulike media.

Selv om det ikke er uttrykkelig sagt i loven, må ombudet kunne gi uttalelsen den *form* ombudet selv ønsker. Barneombudet har lagt mye arbeid i å finne den mest effektive måte å presentere sin mening på, og har utvist stor kreativitet på dette området. I tillegg til brev har ombudet skrevet mange pressemeldinger, holdt foredrag, gitt intervjuer og deltatt i debatter. Et spesielt tiltak var «Klar Melding Ut», der ombudet i et eget fjernsynsprogram tok opp henvendelser som barn hadde kommet med gjennom telefonlinjen «Klar Melding Inn». Dette programmet bidro til å fokusere enkeltsaker og til å gi barn råd. En annen effekt var at Barneombudet og ombudets virksomhet ble kjent i befolkningen på en mer effektiv måte enn tidligere. (Jfr. *"SÆRLIG OM KLAR MELDING - SYSTEMET"* i pkt. 4.3 om Klar Melding-systemet).

I forarbeidene til barneombudsloven (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 11) diskuteres det om Barneombudets uttalelser bør unntas fra mortifikasjon. Mortifikasjonsregelen innebærer at den som føler seg ærekrenket av en uttalelse, kan gå til sak og kreve uttalelsen kjent død og maktesløs, se straffeloven § 253. Det finnes flere unntak fra denne mortifikasjonsadgangen. For eksempel kan uttalelser som er gitt i forklaringer for en domstol eller som er inntatt i en dom ikke mortifiseres. Man kan heller ikke kreve mortifisert en uttalelse av Sivilombudsmannen.

I forarbeidene pekes det på at Barneombudet har en utstrakt adgang til å uttale seg kritisk om utredninger, vedtak og andre saksforhold. Personer som er berørt, kan føle seg ærekrenket av slike uttalelser og ønske å få dem mortifisert. På det daværende tidspunkt ønsket man likevel ikke å foreslå noe unntak fra mortifikasjonsregelen for Barneombudets uttalelser. Det ble pekt på at risikoen for mortifikasjonssøksmål antagelig ville være ubetydelig.

Denne antagelsen har vist seg å holde stikk. Så vidt utvalget kjenner til, har det ikke vært reist et eneste mortifikasjonssøksmål mot ombudets uttalelser. Det skulle derfor være unødvendig å gjenoppta diskusjonen om det er grunn til å beskytte ombudet mot denne type søksmål.

3.5.2 Lobbyvirksomhet

Barneombudet har vært karakterisert som «en lobbyist for barn». Denne betegnelsen er på mange måter treffende, blant annet fordi ombudet har nær kontakt med Stortinget. Representanter eller partigrupper henvender seg til ombudet for å få informasjon eller for å høre ombudets mening i en sak. Ombudet har møter med ulike stortingskomiteer for å presentere sine synspunkter for eksempel i forbindelse med lovbehandling. Når et lovutkast er ute på høring, sender ombudet ofte sin uttalelse ikke bare til vedkommende departement, men også til de parlamentariske lederne på Stortinget. Barneombudet er nøye på å være partipolitisk nøytral, og sender derfor uttalelsene til alle partier. (Jfr. punktene 3.7.2 og 3.7.3 nedenfor om Barneombudets forhold til Stortinget og Barne- og familiedepartementet).

3.5.3 Arrangering av høringer

Et annet virkemiddel ombudet har benyttet i sitt arbeid, er arrangement av *høringer*. De siste årene har det vært arrangert flere slike høringer med ulike temaer. Noen eksempler er høring om fylkesnemndene i barnevernet (desember 1993), høring om barns opplevelser etter samlivsbrudd (november 1993), høring om regelen om ute-stengning av seksuelle overgrepere i den nye barnehageloven (november 1994) og høring om elevers rettssikkerhet i skolen (oktober 1995). Til slike høringer inviteres det faglige eksperter på de ulike områdene, folk som arbeider i feltet, og dessuten gjerne politikere og representanter fra de berørte departementer. Høringene bidrar til å få belyst et tema fra flere synsvinkler, blant annet gjennom debatter. Dessuten får mange av høringene stor oppmerksomhet i media.

3.5.4 Møter og rundebordskonferanser

Barneombudet arrangerer også møter og rundebordskonferanser. Dette er en måte for ombudet å holde seg orientert om det som skjer på ulike områder, samtidig som ombudet effektivt kan gjøre rede for barnas interesser på feltet.

3.5.5 Bruk av mediene

Barneombudet benytter videre *massemedia* for å formidle sine synspunkter. Se nærmere om forholdet til mediene under "[BARNEOMBUDET OG MEDIENE](#)" i pkt. 4.1 nedenfor.

3.6 BARNEOMBUDETS SAKSBEHANDLING

3.6.1 Barneombudets saksområde

Barneombudets saksområde er svært vidt. I lovens § 1 heter det at loven skal bidra til å fremme barns interesser «i samfunnet», i lovens § 3 fastslås det at ombudet skal fremme barns interesser overfor «det offentlige og private». Loven setter altså i realiteten ingen grense for hva slags saker ombudet kan arbeide med. Det heter i forarbeidene at «Barneombudet skal i prinsippet kunne uttale seg om enhver sak hvor barns interesser blir berørt». Barneombudet har derfor også arbeidet på en rekke ulike områder, og ikke bare på de saksfelt som vanligvis anses som «barnefaglige».

I loven sies det ikke noe om hvem som skal regnes som «barn». Derimot heter det i instruksens § 1 at med barn menes personer opptil oppnådd myndighetsalder, det vil si opp til fylte atten år. I forarbeidene (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 7) pekes det på at når man er myndig, har man stemmerett og er valgbar. Fra da av har man de formelle forutsetninger for å ivareta sine egne interesser - og Barneombudet ble nettopp opprettet for å ivareta interessene til barn fordi de ikke kunne fremme dem selv. Videre heter det:

«Det kan imidlertid oppstå spørsmål om i hvilken grad barn i alderen 14-18 år bør gå inn under ombudets virksomhet. I dagligtalen vil man karakterisere denne gruppen som u n g d o m . I stor utstrekning vil denne aldersgruppe kunne organisere seg og uttrykke sin mening slik at de selv kan ivareta sine interesser.

Departementet antar likevel at det kan tenkes tilfeller der denne aldersgruppe står svakt. Dette vil særlig gjelde i spørsmål som angår medbestemmelse i forvaltningssammenheng og ved planlegging av fritidstilbud etc.

Man vil på denne bakgrunn ikke foreslå noen nærmere fastlegging av hvem som i lovens forstand er å betrakte som barn. Ombudet stilles med dette fritt til å ta opp saker også innenfor den tradisjonelle ungdomsgruppen

i den grad ombudet finner dette formålstjenlig, men man regner med at ombudet vil legge størst vekt på de yngre aldersgruppene».

I Målfrid Grude Flekkøys periode som barneombud, ble utvilsomt arbeidet for de minste barna prioritert. Derimot har Barneombudet i Trond-Viggo Torgersens periode lagt større vekt på å få fram at Barneombudet er ombud også for tenåringene. For å markere dette har ombudet i den samme tid blant annet tatt tittelen «Ombudet for barn og unge» (se mer om dette i avsnittet om Barneombudets forhold til Stortinget, "[Forholdet til Stortinget](#)" i pkt. 3.7.3).

Barneombudet skal arbeide *med det offentlige og private*, jfr. §§ 3 og 4 som gir ombudet fri adgang til både offentlige og private institusjoner. Tradisjonelt er det vanlig å dele opp jusen i to deler - offentlig rett og privatrett. Offentlig rett behandler de ulike offentlige organer og deres virksomhet, og rettsforholdet mellom det offentlige og den enkelte. Privatretten omfatter alle regler som regulerer rettsforholdene mellom private parter. Denne todelingen finner man også i rettsreglene om barn: Den viktigste privatrettslige loven er barneloven, som regulerer forholdet mellom barn og foreldre. På det offentligrettslige området er barnevernloven en av de mest sentrale. De to lovene har mange likhetstrekk. Det viktigste er at begge lovene har «barnets beste» som det sentrale vurderingstema. Mange av de samme vurderinger og hensyn vil derfor være relevante etter begge lover. Dessuten er det jo de samme barna som omfattes av begge lovene. Men det er også store ulikheter: Barneverntjenesten i kommunene og fylkesnemndene treffer avgjørelser etter barnevernloven, mens avgjørelser etter barneloven fattes av domstolene eller av fylkesmannen. I Barne- og familiedepartementet er ansvaret for de to lovene lagt til to ulike avdelinger.

Det må derfor være en viktig oppgave for Barneombudet å prøve å motvirke denne oppdelingen. Det må antas å være i barnas interesse at den privatrettslige og den offentligrettslige siden ses i sammenheng. Barneombudet har i hele sin eksistensperiode arbeidet aktivt på begge rettsområder.

Barneombudet deler sakene sine inn i tre ulike kategorier: Enkeltsaker, prinsipsaker og høringsuttalelser. Enkeltsaker gjelder et eller flere bestemte barn, en bestemt skole eller borettslag og så videre. Prinsipsaker gjelder for eksempel generelle forslag om lovendringer, retningslinjer og forskningsprosjekter. I hørings sakene kommenterer ombudet forslag andre instanser har sendt på høring. Det føres statistikk over fordelingen mellom de ulike sakstypene. Denne statistikken gjengis i årsmeldingene.

Barneombudet skiller seg fra de andre ombudene ved at Barneombudet legger større vekt på prinsipsaker enn på enkeltsaker. I de første årene la imidlertid Barneombudet forholdsvis stor vekt på arbeidet med enkeltsaker. I forbindelse med budsjettdebattene har Stortinget signalisert et ønske om at ombudet skal legge større vekt på prinsipsaker og høringsuttalelser. Barneombudet står likevel fritt til å prioritere hva ombudet vil arbeide med. Stortinget har, som tidligere nevnt, ingen instruksjonsmyndighet over ombudet. De sakene ombudet ønsker å prioritere ned, har ombudet hjemmel til å henlegge, se instruksen § 5. Dette er annerledes for mange andre forvaltningsorganer som ikke står like fritt til å prioritere sine saker som Barneombudet.

I Sverige har Barnombudsmannen ikke kompetanse til å behandle enkeltsaker. Det heter i forarbeidene til loven (Prop. 1992/93:173 s.11):

«Som jag tidigare har sagt är lagens hovudinriktning att ombudsmannens arbetsuppgifter skal ligga på det generella planet. Denna inriktning gäller även när ombudsmannen svarar på frågor från barn och ungdomar. Ombudsmannen skall kunna ge dem vägledning om vart de kan vända sig i vis-

sa frågor och göra uttalanden om hur svensk lag enligt ombudsmannens mening bör tolkas i jämförelse med de krav konventionen (FN- konvensjonen om barnets rettigheter) ställer på Sverige som stat. Den generella inriktningen på uppgifterna innebär således att ombudsmannen inte skall ägne sig åt enskilda fall, dvs. hur exempelvis en konflikt skall lösas mellan enskilda eller mellan en enskild och en myndighet. Inget hindrar dock att ombudsmannen uttalar sig om de principer och regler som vår lagstiftning ger uttryck för. Denna inriktning innebär även att ombudsmannen inte skall fullgöra någon tillsyn eller granskning av andra myndigheters arbete.»

(Se forøvrig nærmere om den svenske ordningen under "[Sverige](#)" i pkt. 2.4.1).

I Norge kan Barneombudet ikke behandle enkeltkonflikter i familien, og ombudet kan ikke ta opp saker som behandles av domstolene eller sivilombudsmannen. Men utover dette står Barneombudet i utgangspunktet fritt. Det betyr at Barneombudet kan kritisere andre myndigheter, for eksempel et departement, både når det gjelder generell lovtolkning og behandlingen av en konkret sak.

Det heter i instruksens § 3 at «Ombudet skal avvise henvendelser om *konkrete enkeltkonflikter mellom et barn og dets foresatte, mellom foresatte innbyrdes om utøvelse av foreldreansvar og lignende saker*». Denne viktige begrensningen i ombudets arbeidsområde finnes ikke i lovteksten. Men det er forutsatt i forarbeidene at instruksens skal inneholde en slik begrensning, se Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 8.

Denne avgrensningen står i kontrast til det organet professor Anders Bratholm først foreslo:

«I dag mangler samfunnet et organ som kan ta seg av konflikter som oppstår mellom barn og foreldre, mens man på de fleste andre områder har organer som en krenket kan bringe sin sak inn for... Vi har her et tomrom i vårt retts-sikkerhetssystem og vår sosiale hjelpeordning... Antagelig ville man kunne unngå at mange konflikter tok en alvorlig vending, dersom man hadde et sakkyndig organ som kunne megle eller på andre måter bidra til å løse konflikter mellom barn og foreldre... Muligens ville et slikt organ også kunne gis en konfliktløsende oppgave når foreldre ikke kan bli enige om bruk av foreldremyndigheten... Antagelig burde organet ha den avgjørende myndighet i konflikttilfelle, men viktigere enn å treffe avgjørelser er å kunne gi tilbud om hjelp når konflikten holder på å vokse partene over hodet» (Bratholm 1969:103-104).

Barnelovutvalget vurderte om Barneombudet burde tillegges oppgaven med slik konfliktløsning, men kom til at ombudet ikke burde ha en slik funksjon, jfr. nærmere "[BAKGRUNNEN FOR OPPRETTELSEN AV ET BARNEOMBUD I NORGE](#)" i pkt. 2.1 om bakgrunnen for opprettelse av et Barneombud i Norge.

En stor del av henvendelsene Barneombudet får, gjelder nettopp konflikter innen en familie. Spesielt gjelder dette mange av barnehenvendelsene. De kan angå forholdene i en familie som bor sammen, men mange gjelder også forholdene etter at foreldrene har flyttet fra hverandre. Barneombudet kan ikke ta stilling i slike saker, men kan gi generelle råd, veiledning og informasjon, og eventuelt henvise vedkommende til den instans som har kompetanse i saken. Barneombudet kan derfor være til hjelp også i slike saker.

Selv om ombudet ikke kan gripe inn i den enkelte konflikt, kan henvendelsene danne grunnlag for prinsippaker og høringsuttalelser. Ombudet kan behandle familiekonflikter på generelt grunnlag. Et eksempel her er høringsuttalelsen Barneombudet avga i forbindelse med den nye ekteskapsloven. Ekteskapslovutvalget hadde foreslått å oppheve meklingsinstituttet i skilsmisssaker. Barneombudet fremmet

forslag om å innføre et system med obligatorisk familierådgivning for ektefeller med barn under en viss alder, forslagsvis seksten år. Bakgrunnen for forslaget var blant annet at ombudet hadde fått mange henvendelser som viste at det ofte var behov for hjelp til å finne en ordning for barna etter en skilsmisse. Departementet valgte å foreslå en slik meklingsordning. Reglene som finnes i ekteskapsloven § 26 med tilhørende forskrifter ligger nært opp til den ordningen ombudet foreslo.

Det er bare konflikter innad i familien som Barneombudet er avskåret fra å ta stilling til. I andre konkrete enkeltsaker og enkeltkonflikter kan ombudet avgi uttalelse (såfremt ingen annen begrensning gjelder). Dette kan for eksempel gjelde saker der et barn er i konflikt med skolen, en institusjon eller andre offentlige myndigheter.

Vanligvis har ikke et forvaltningsorgan adgang til å kontrollere, kritisere eller overprøve *avgjørelser som er truffet av Storting, regjering eller departementer*. Dette følger av maktfordelingsprinsipper og av forvaltningens hierarkiske oppbygning. I sivilombudsmannsloven § 4 heter det at ombudsmannens arbeidsområde ikke omfatter forhold som Stortinget eller Odelstinget har tatt stilling til, avgjørelser truffet i statsråd eller avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv (med visse reservasjoner).

En slik begrensning gjelder ikke for Barneombudet. Her kan vi merkes oss at departementet uttaler i forarbeidene der det heter «Barneombudet ville vanskelig kunne utføre sin oppgave tilfredsstillende hvis dets kompetanse skulle være begrenset i forhold til de nevnte organer» (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 11).

Det ville være vanskelig å gi et organ i det vanlige forvaltningshierarkiet kompetanse til å overprøve og kritisere sine overordnede. Men fordi Barneombudet er selvstendig og uavhengig i forhold til den øvrige forvaltning (lovens § 6), gjør dette momentet seg ikke formelt så sterkt gjeldene for Barneombudet. Dessuten har ombudet ikke noen adgang til å omgjøre eller instruere de andre statsorganene - ombudet kan bare uttale sin mening. Også det faktum at Barneombudet ikke har noen omgjørings- eller instruksjonsmyndighet i forhold til andre organer, gjør det formelt mindre betenkelig å gi Barneombudet adgang til å kritisere de øverste myndighetene.

Adgangen til å framsette kritikk mot myndighetene, framgår imidlertid ikke uttrykkelig av loven eller instruksen, men følger av Barneombudets funksjon som «vaktbikkje» og barnetalsmann, og av ombudets uavhengighet. Barneombudet har derfor gjennom praksis fått adgang til å kritisere de øverste statsmaktene. Kritikken kan gjelde både lovtolking, saksbehandling og konkrete avgjørelser. Måten kritikken fremmes på, kan imidlertid influere på Barneombudets forhold til andre forvaltningsorganer (nærmere om dette under "*Forholdet til Barne- og familiedepartementet*" i pkt. 3.7.2 nedenfor om forholdet til Barne- og familiedepartementet, samt "*Forholdet til Barne- og familiedepartementet*" i pkt. 11.4.1.2 i del IV).

Forvaltningen har til en viss grad fritt skjønn. Dette innebærer at domstolene ikke kan overprøve selve skjønnsutøvelsen; forvaltningens vurdering må respekteres med mindre det foreligger myndighetsmisbruk. Sivilombudsmannen kan kritisere slike avgjørelser bare når de er ugyldige eller klart urimelige (sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd). Noen slik begrensning gjelder ikke for Barneombudet. Ombudet kan vurdere også skjønnsmessige avgjørelser fullt ut.

Et eksempel på at ombudet har brukt sin kompetanse til å kritisere de høyeste forvaltningsorganer, var da ombudet tok opp *rettsstillingen til barn i kirkeasyl* både i brev til og møte med FNs komite for barnets rettigheter, jfr. foran under "*Fremming av forslag til tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet*" i pkt. 3.4.2.4.

Barneombudets kompetanse er begrenset i *forhold til domstolene og til Sivilombudsmannen*. Det redegjøres nærmere for denne avgrensningen i Barneombudets

saksområde under *"BARNEOMBUDETS FORHOLD TIL DEN ØVRIGE FORVALTNING, STORTINGET OG DOMSTOLENE"* i pkt. 3.7 om forholdet til den øvrige forvaltning, Stortinget og domstolene.

3.6.2 Hvem behandler sakene? Forholdet mellom institusjon og person

Vi har vært inne på at det er typisk for ombudsinstitusjonene at de er mer personifiserte enn resten av forvaltningen. Sivilombudsmannen utnevnes av Stortinget, forvaltningsombudene av Kongen, på åremål. Medarbeiderne er fast ansatte, og ansettes av underordnede organer.

Hverken i loven eller i forarbeidene sies det noe nærmere om forholdet mellom Barneombudet personlig og ombudets kontor. Derimot heter det i instruksens § 7: «Ombudet skal personlig ta standpunkt i alle saker som det har tatt opp til behandling og som ikke er blitt henlagt». Dette er nettopp et uttrykk for personifiseringstanken. Samtlige ombud har kontorer. Kontorene er saksforberedere for ombudet.

Regelen i instruksens § 7 innebærer et forbud mot intern delegasjon. Alle uttalelser fra Barneombudet må underskrives av ombudet personlig. Ombudet kan ikke delegere dette til noen av sine ansatte. Men dette gjelder bare selve den formelle avgjørelsen. De ansatte skal bidra til å forberede sakene.

Et slikt delegasjonsforbud innebærer flere ulemper. For det første legger det en begrensning på hvor mange saker ombudet kan behandle. Selv om ombudet har dyktige saksbehandlere som forbereder sakene, vil det ta tid for ombudet å sette seg inn i dem. For det andre kan det skape forsinkelser når ombudet ikke er på kontoret, hvis det ikke finnes noe fungerende ombud.

I det følgende vil de rettslige konsekvensene av delegasjonsforbudet bli behandlet. Deretter vil Barneombudets praksis i forhold til delegasjonsforbudet bli vurdert.

Delegasjonsforbudet i barneombudsloven er utformet etter mønster fra regler om de andre ombudene. Men det kan være grunn til å reise spørsmål om regelen egentlig passer for Barneombudet. Når det gjelder de andre ombudene, er det oftest relativt enkelt å fastslå hva som er en «sak». For eksempel avslutter Sivilombudsmannen sine saker med å gi en uttalelse. Disse uttalelsene må ombudsmannen selv skrive under på. Brev som sendes under saksbehandlingen, for eksempel for å innhente informasjon, kan sendes fra saksbehandler eller kontorsjef.

Men hos Barneombudet er saksbehandlingen helt annerledes. En av de ansatte karakteriserte ombudet som «en redaksjon og formidlingssentral». Barneombudet får mange ulike typer henvendelser, og ombudet gir forskjellige svar. Publikum henvender seg til Barneombudet for å få opplysninger og for å gi informasjon.

Rettslig sett kan det være vanskelig å avgjøre hva som er slike saker som ombudet selv må ta standpunkt til i henhold til instruksens. Typetilfellene er imidlertid greie. Hvis en far ringer og spør om det virkelig er slik at en ugift mor har foreldreansvaret alene, kan en ansatt hos Barneombudet trygt svare ja uten å sette telefonen over til ombudet personlig. Og hvis ombudet har arbeidet lenge med en sak, og ender opp med å kritisere en kommune for manglende sikring av skoleveier, er det like klart at det er ombudet selv som må skrive under på brevet.

I grensetilfellene må det til en viss grad være opp til ombudet og kontoret å finne en praktisk ordning for hva som skal regnes som en sak og dermed måtte avgjøres av ombudet selv. Men denne ordningen må være lojal mot instruksens prinsipper og respektere delegasjonsforbudet.

Etter instruksens § 9 tredje ledd er ombudets kontorsjef fast stedfortreder for ombudet. Dette innebærer at kontorsjefen har ombudets kompetanse når ombudet ikke er tilstede. Regelen innebærer at kontorsjefen som stedfortreder også kan ta

standpunkt til saker. Men også dette er en myndighet som må brukes lojalt. Det ville for eksempel ikke være riktig om kontorsjefen benyttet anledningen til å avgjøre viktige saker en dag barneombudet hadde sykdomsfravær.

En stor del av sakene som kommer inn til Barneombudet avvises (instruksen § 3), henvises (§ 4) eller henlegges (§ 5). I sivilombudsmannsinstruksen § 9 har Sivilombudsmannen fått en uttrykkelig hjemmel til å bemyndige kontorsjefen til å avslutte saker som åpenbart må avvises. Barneombudet har ingen slik uttrykkelig hjemmel. Men kravet til personlig standpunkt gjelder bare saker som ombudet «har tatt opp til behandling og som ikke er henlagt etter instruksens § 5» (se § 7). I dette må det ligge at kontoret kan avvise, henvide og henlegge saker. Dette gjøres da også i praksis. Hverken lov eller instruks sier hvem av de ansatte som har denne kompetansen. Langt på vei må det være opp til ombudet og kontoret å finne en praktisk arbeidsfordeling. Men det generelle kravet om forsvarlig saksbehandling i forvaltningen, må innebære at spørsmålene løftes høyere opp i systemet jo viktigere og vanskeligere de er. Hvis det er tvil om en sak skal avvises, er det i praksis barneombudet selv som avgjør dette. Etter hvert har det utviklet seg en nokså klar praksis for hvilke saker som behandles, og hvilke som avvises, henvises og henlegges.

Det forhold at det nåværende barneombudet har fått Barne- og familiedepartementets godkjenning av at ombudet kan tilbringe halvparten av kontortiden i Bergen, har ført til at det har utviklet seg en praksis i strid med instruksen. Barneombudet personlig ser svært få enkeltsaker og behandler enda færre. Mens det tidligere ombudet personlig leste gjennom eller hørte på alle barnehenvelser, når bare et veldig lite mindretall fram til det nåværende.

En slik framgangsmåte kan nok være *formålstjenelig*. På de fleste saksområder har det utviklet seg en praksis for hva ombudet mener og hvordan det uttaler seg. Når en saksbehandler skal svare på en henvendelse, har ombudet ryggdekning for å si at «om disse spørsmålene mener Barneombudet ...» - fordi barneombudet selv har uttalt seg i en tilsvarende sak tidligere. Det er forholdsvis lett for saksbehandlerne å ha oversikt over hvilke saker ombudet har uttalt seg om, fordi hver saksbehandler har ansvaret for sitt saksområde. Når en saksbehandler får et spørsmål ombudet ikke har uttalt seg om tidligere, forelegges saken for ombudet.

Arbeidet med enkeltsakene gir ombudet et godt innblikk i hvordan barn har det rundt i landet, og danner ofte grunnlag for høringsuttalelser og prinsippaker. Av denne grunn kan det være uheldig at alle enkelthenvendelser overlates til kontoret til å besvare. Dessuten kan den løpende debatten om enkeltsaker være viktig for å skape og opprettholde kontakten mellom ombudet og ombudets ansatte. Gjennom en slik stadig diskusjon, utkrystalliseres meninger og standpunkter. Saksbehandlerne lærer hvordan ombudet tenker og hva ombudet prioriterer, mens ombudet blir kjent med de erfaringer og ressurser den enkelte ansatte har. Hvis ombudet får for liten befatning med enkeltsakene, kan dette være et svakhetstegn ved organisasjonen. I denne sammenheng kan det være behov for å minne om Statskonsults vurdering i Rapport 1991:12 Vurdering av Barneombudets organisasjon og rutiner:

«Statskonsult mener at det er behov for å bedre kommunikasjonen mellom barneombudet og kontoret. Avislesing og samtaler på reiser og i pauser er i seg selv ikke tilstrekkelig for å formidle mål og strategier til de ansatte. Ledelsens standpunkt må formidles mer systematisk. Om man ikke bedrer kommunikasjonen, står Barneombudet i fare for å bli en satelitt frikoplet fra sin saksbehandlerstab ...» (1991:7).

3.6.3 Hvordan kommer en sak inn til Barneombudet?

I barneombudsloven § 3 tredje ledd heter det at ombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelse fra andre. Dette er gjentatt i instruksens § 2. Barneombudet kan ta opp både prinsippsaker og enkeltsaker. Dersom ombudet tar opp en sak som gjelder et bestemt barn, må det være riktig å tolke instruksens § 2 fjerde ledd analogisk: Ombudet må innhente barnets, evt. også vergens, samtykke før ombudet behandler saken.

Hvis man skal peke på noen «typiske» eget tiltak-saker, må det være når ombudet etter å ha fått mange henvendelser om enkeltsaker, på eget initiativ velger å ta opp en prinsippsak. For tiden arbeider ombudet for å få regler om hvordan politiet skal opptre ved pågripelser når den som skal pågripes, har ansvaret for barn som er til stede. På bakgrunn av medieoppslag og henvendelser har ombudet tatt kontakt med Oslo politikammer for å bringe på det rene hvordan deres tjenestemenn opptrer i slike situasjoner, og for å innlede et samarbeid med tanke på å gi instruks på dette området.

Enhver kan henvende seg til Barneombudet, jfr. instruksens § 2. Det er ikke noe vilkår om rettslig interesse, slik det er for å anlegge sak for domstolene, eller om rettslig klageinteresse, slik det er for å klage til overordnet forvaltningsorgan. Man kan derfor bringe inn for ombudet helt generelle spørsmål. Eller man kan bringe inn konkrete saker som ikke berører en selv. Det er ikke noe vilkår om at den som tar opp saken, først må ha bragt saken inn for et annet forvaltningsorgan, eller at den administrative klageadgangen må være uttømt. (Derimot kan ombudet i slike tilfeller henvise saken til det andre forvaltningsorganet, jfr. instruksens § 4.)

Hvis henvendelsen angår et bestemt barn, og henvendelsen ikke kommer fra barnet selv, skal ombudet ikke behandle saken uten barnets samtykke, med mindre barnet ennå ikke har nådd den alder og modenhet som et samtykke forutsetter. I annet punktum heter det at når barnets alder tilsier det, skal *også* vergens samtykke innhentes. Vergens samtykke kommer her i tillegg til barnets, men kan ikke tre i stedet for barnets samtykke. Derimot modifiseres regelen av tredje punktum om at ombudet kan behandle saken selv om samtykke ikke er innhentet, når allmene hensyn tilsier det.

Barneombudet har lagt stor vekt på å bli kjent blant barn og få kontakt direkte med barn. Barnehenvendelser er viktige for at ombudet skal vite hvordan barn i Norge selv synes de har det, og hvilke spørsmål som opptar dem. Etter at Trond-Viggo Torgersen ble oppnevnt som ombud, økte tallet på barnehenvendelser kraftig. Dette hadde nok sammenheng med at ombudet var en person barna syntes at de kjente og som de stolte på kunne hjelpe dem. Mange av henvendelsene kom dessuten gjennom telefonlinjen «Klar Melding Inn».

De fleste barna som skriver eller ringer, spør etter «Trond-Viggo». Nesten ingen av dem får snakke med Barneombudet personlig. På kontoret har en av konsulentene ansvaret for barnehenvendelsene, og snakker med de fleste av barna som ringer. Vedkommende opplyser at svært få av barna blir skuffet over at de ikke får snakke med Trond-Viggo. De som har spørsmål de vil ta opp med ombudet, er glade for å få snakke med en av ombudets ansatte som kan hjelpe dem. (Når noen ringer for å få et signert bilde, har forværelset en bunke som de kan ta av. Slike henvendelser siles derfor av før de kommer til saksbehandlerne.) Vårt inntrykk er at det stort sett er voksne - og da spesielt journalister - som ikke er tilfreds med å få snakke med en på kontoret når de spør etter barneombudet.

De siste årene har tallet på barnehenvendelser sunket. Dette har nok sammenheng med at «Klar Melding Ut» ikke lenger sendes på fjernsyn, og at barna derfor ikke tenker over muligheten til å henvende seg til ombudet.

De fleste barnehenvendelsene besvares i telefonen, eller kontoret sender et svarbrev. Svært få henvendelser fører til enkeltsaker som ombudet legger ned mye arbeid i. Dette skyldes delvis at mange barn henvender seg til ombudet med saker som ligger utenfor ombudets kompetanse, eller som kan henvises til andre forvaltningsorgan. Det har også sammenheng med at sakene i «Klar Melding Inn» oftest bare danner grunnlag for fjernsynsprogrammet «Klar Melding Ut», og ikke overføres til Barneombudets vanlige saksbehandling. Barnehenvendelsene kan likevel være nyttige, fordi Barneombudet hele tiden vil ha oppdatert kjennskap til hva barn i Norge er opptatt av.

3.6.4 Hvordan blir saken tatt opp og behandlet?

Før vi går nærmere inn på hvordan saker behandles hos Barneombudet, kan det være greit å se hva utfallet av en henvendelse til ombudet kan bli.

For det første har ombudet plikt til å *avvise* de sakene som ligger utenfor ombudets kompetanse. Ombudet må også ha plikt til å avvise saker som åpenbart ikke berører barns interesser (denne avgrensningen har imidlertid liten betydning i praksis).

Ombudets avvisning av en sak er endelig, hvilket betyr at den ikke kan påklages. Dette er en av konsekvensene av ombudets uavhengighet i forhold til resten av forvaltningen. Det vanlige er at avgjørelser av et forvaltningsorgan kan påklages til overordnet organ, jfr. forvaltningsloven § 28.

Henvendelser angående forhold som i det vesentlige angår lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål, skal ombudet *henvise* til Sivilombudsmannen når denne har kompetanse, se instruksens § 4. Se om den nærmere avgrensningen mellom arbeidsområdene til Barneombudet og Sivilombudsmannen foran under "[Forholdet til Sivilombudsmannen](#)" i pkt. 3.7.1.

Barneombudet står imidlertid fritt til å velge om den som kan bringe sin sak inn for et *annet forvaltningsorgan*, skal henvises til å gjøre det, se instruksens § 4 annet ledd. Ombudet kan også velge å oversende saken selv, det kan også velge å ta saken under realitetsbehandling. Instruksens gir ingen retningslinjer for når ombudet bør henvise til andre forvaltningsorganer. Men det generelle formålet med loven må innebære at det er et tolkingsmoment også her: Dersom det er i barnets interesse, bør saken henvises. Det kan for eksempel være i barnets interesse at det treffes vedtak i saken, eller at en klage på saksbehandlingsfeil behandles av overordnet organ. Utgangspunktet bør da være at Barneombudet oversender saken til den instans som har vedtakskompetanse eller kompetanse til å behandle klagen. (Nærmere om dette i "[Forslag til endringer i instruks for Barneombudet](#)" i pkt. 11.6.2 i del IV).

Henvendelser om forhold som kan bringes inn for *påtalemyndighet eller spesielt tilsynsorgan*, kan ombudet etter nærmere undersøkelse oversende til vedkommende myndighet dersom vilkårene i forvaltningsloven § 13 b nr. 6 er til stede, se instruksens § 4 tredje ledd. Forvaltningsloven § 13 b nr. 6 er en regel som unntar fra taushetsplikt enkelte opplysninger som i utgangspunktet er underlagt taushet etter forvaltningsloven § 13 (for eksempel fordi de omhandler noens personlige forhold). At dette unntaket fra taushetsplikt gjelder også for Barneombudet, følger allerede av at forvaltningsloven kap. III gjelder for Barneombudet, se instruksens § 6. Når regelen er tatt inn i instruksens, må det være fordi en ville understreke at ombudet skal være våken for at ombudet i sin virksomhet kan få vite om forhold som bør bringes inn for påtalemyndighet eller kontrollorgan, og at ombudet i så fall bør vurdere å sende saken videre. Men Barneombudet har etter gjeldende rett ingen plikt til å bringe forholdet inn for påtalemyndighet eller kontrollorgan.

Vilkårene i forvaltningsloven § 13 b nr. 6 er for det første at det må dreie seg om et lovbrudd. Hvis for eksempel et barn henvender seg til Barneombudet og forteller om dårlige forhold på en institusjon, kan ombudet gå videre med opplysningene uten hinder av taushetsplikten bare dersom forholdene er så alvorlige at det dreier seg om et lovbrudd. Det er ikke tilstrekkelig at forholdene ikke er heldige for barnet.

Videre kan opplysningene gis bare når det er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. Det er altså Barneombudets oppgaver som skal fremmes. Det spiller ingen rolle om ombudet sitter inne med opplysninger ombudet vet vil kunne hjelpe mottakerorganet. Avgjørende er om det å gi opplysningene videre vil bidra til å fremme barnets interesser.

Forvaltningsloven har flere unntak fra taushetsplikten, som også gjelder for Barneombudet, jfr. instruksens § 6. Dette innebærer blant annet at opplysninger kan gis videre dersom de som har krav på taushet, samtykker, jfr. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Hvis et barn har gitt opplysninger til Barneombudet, kan det samtykke i at ombudet gir opplysningene videre uavhengig av vilkårene i instruksens § 4. I en del tilfeller kan det være tvilsomt om det er barnet eller vergen - eventuelt begge - som skal gi samtykke til at opplysninger om barnet kan gis videre. Når det gjelder opplysninger barnet selv har gitt til Barneombudet, kan det synes naturlig at det er barnets samtykke som er avgjørende. Se i denne sammenheng også den store vekt som legges på barnets eget samtykke i instruksens § 2 fjerde ledd.

Barneombudet står svært fritt til å *henleggesaker*. For det første kan ombudet henlegge en sak dersom den ikke gir grunn til kritikk eller annen oppfølging. Hvis barns interesser er tilstrekkelig ivaretatt, er det oftest ingen grunn for ombudet til å fortsette behandlingen av saken.

Videre kan en sak henlegges dersom det forhold henvendelsen gjelder, er rettet eller opphørt. Ofte vil det her være slik at det ikke er noen grunn til å arbeide for å fremme barns interesser. Dersom et barn har klaget på læreren, kan det være grunn til å henlegge saken dersom læreren er blitt førtidspensjonert. Og hvis noen har klaget på at fritidsklubben skal nedlegges, er det kanskje ingen grunn til å gå inn i saken dersom kommunen allerede har vedtatt å drive klubben videre. Men det kan også tenkes at ombudet nettopp bør arbeide med slike saker. Det kan være at de peker på generelle problemer som bør behandles. Eller det kan være grunn til å frykte at forholdet bare er midlertidig utsatt, og vil gjenta seg senere.

Sist, men ikke minst, kan ombudet henlegge saker ut fra arbeidsmessige grunner. Når Barneombudet har et såvidt beskjedent antall ansatte - og ikke minst når ombudet selv personlig må ta stilling til alle saker - er det klart at denne henleggelses-hjemmelen blir svært viktig. Etter instruksens kan ombudet henlegge sakene på et hvert trinn i saksbehandlingen. Selv om ombudet har begynt å arbeide med en sak, og har innhentet mye informasjon i den forbindelse, har man altså ingen garanti for at ombudet velger å fullføre arbeidet med saken og avgi en uttalelse.

Dersom ombudet henlegger en sak, skal den som reiste saken få beskjed om henleggelsen og bakgrunnen for den. Men ombudets henleggelse kan ikke påklages. Regelen er den samme her som for avvisning.

Det heter i instruksens at ombudet bør søke å behandle et representativt utvalg av saker. Dette legger for såvidt en føring på ombudets arbeid. Ombudet må likevel langt på vei kunne prioritere sakene slik ombudet selv ønsker. Og igjen må det å fremme barns interesser være det viktigste. Hvis ombudet får noen få, svært viktige henvendelser på et område, må det være riktig å prioritere disse foran et annet område der det kommer langt flere henvendelser, men der det egentlig dreier seg om uviktige detaljspørsmål.

Endelig kan Barneombudet velge å *realitetsbehandle* saken. I så fall ender saken med at ombudet gir en uttalelse. I neste avsnitt skal vi behandle de saksbehandlingsregler som gjelder når ombudet velger å realitetsbehandle en sak.

3.6.5 Saksbehandlingsregler

3.6.5.1 Adgang til institusjoner og opplysninger

Barneombudsloven sier ikke mye om saksbehandlingen hos Barneombudet. Men lovens § 4 inneholder regler om Barneombudets adgang til institusjoner, og ombudets rett til å få taushetsbelagte opplysninger. Det var nødvendig å lovfeste disse reglene for å kunne gjøre unntak fra lovbestemt taushetsplikt, og også for at ombudet skal kunne pålegge andre å gi opplysninger.

Etter § 4 første ledd har ombudet fri adgang til alle *offentlige og private institusjoner*. Etter ordlyden gjelder adgangen bare til «institusjoner for barn». Etter forarbeidene skal dette begrepet tolkes vidt. Det omfatter typiske barneinstitusjoner som skoler, barnehager, fritidshjem, barnehjem også videre. Også sykehus dekkes av regelen, selv om dette er en blandet institusjon. I forarbeidene er det uttrykkelig sagt at ombudet også skal ha adgang til fengsler, når det er barn der (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s.15).

Barneombudet kan kreve å få besøke en institusjon i forbindelse med at ombudet arbeider med en konkret sak om et barn på institusjonen. Men ombudet kan også foreta en mer generell undersøkning av barns forhold på institusjonen. Her som ellers er regelen at Barneombudet står fritt til å ta opp de sakene ombudet selv ønsker. Ombudet trenger ikke oppgi noen spesiell grunn for å få adgang til institusjonen.

I praksis er det sjelden at Barneombudet benytter denne hjemmelen. Dette skyldes nok først og fremst den store arbeidsmengden ved kontoret. Det ville også være upraktisk å reise rundt i hele landet på inspeksjon. Når ombudet får en henvendelse om dårlige forhold ved en institusjon, blir saken som oftest henvist til den aktuelle kontrollmyndighet, noe som ofte vil være fylkesmannen. Men det har hendt at ombudet har reist på uanmeldt inspeksjon til en barnehage der det var blitt klaget på forholdene. Ombudet får også mange invitasjoner til ulike institusjoner. Formålet med slike besøk er nok like mye å vise interesse for dem som bor der, som å vurdere forholdene på institusjonen. Slike besøk kunne ombudet foretatt også uten særskilt hjemmel i lov.

Ombudet har rett til å *kreve opplysninger* etter § 4 annet ledd. Mest omfattende er denne retten overfor offentlige myndigheter og offentlige og private institusjoner for barn. Institusjonsbegrepet må forstås på samme måte som i første ledd, se om dette foran. Med offentlige myndigheter menes forvaltningsorganer. Derimot har ikke domstolene eller Stortinget noen opplysningsplikt. I forarbeidene sies det også at offentlige myndigheter som hovedsaklig driver næringsvirksomhet, faller utenfor regelen om opplysningsplikt. Barneombudet har bare rett til å kreve de opplysninger «som trengs for å utføre ombudets oppgaver etter denne lov». Vilkåret er formet etter mønster av likestillingsloven § 15 første punktum. Bestemmelsen må ses i sammenheng med instruksens presisering av Barneombudets kompetanse.

Retten til å kreve opplysninger er begrenset overfor andre enn offentlige og private institusjoner for barn, for eksempel private personer og organisasjoner og offentlig næringsvirksomhet. Her kreves det at opplysningene må være nødvendige for å utføre ombudets oppgave etter § 3 annet ledd bokstav b, det vil si å følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt. For å benytte denne opplysningsretten må altså Barneombudet ha mistanke om at det foregår lovbrudd.

Dersom ombudet har rett til opplysninger, kan ombudet også kreve innsyn i dokumenter og protokoller. Etter forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder

dokumentinnsynsretten ikke for interne dokumenter. Med interne dokumenter menes dokumenter et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse, eller som er utarbeidet av underordnede organ eller rådgivere og sakkyndige. Noen slik begrensning gjelder ikke for Barneombudet. Ombudets rett til dokumentinnsyn er derfor videre enn det en part kan kreve etter forvaltningsloven. Sivilombudsmannen har en tilsvarende rett til å få se interne dokumenter.

I tilfeller der de som sitter med opplysningene har taushetsplikt, er utgangspunktet at ombudets opplysningsrett slår igjennom overfor taushetsplikten. Det vil si at andre organer har både rett og plikt til å gi ombudet opplysninger, uansett om de i andre sammenhenger har taushetsplikt. Men viktige begrensninger følger av at barneombudsloven henviser til tvistemålsloven § 204 nr. 1 og §§ 205-209. Prester, advokater, leger, psykologer og sykepleiere med flere kan bare gi opplysninger til Barneombudet dersom den som har krav på hemmelighold, samtykker. Den som har krav på hemmelighold er vanligvis den som har gitt opplysningene, og ikke nødvendigvis den opplysningene gjelder. En person kan nekte å gi opplysninger dersom det vil kunne utsette ham selv eller nærstående for straff eller tap av borgerlig aktelse. Og en parts ektefelle, slektning i rett opp- eller nedstigende linje og søsken kan nekte å gi opplysninger om det som er meddelt dem av parten.

3.6.5.2 Offentlighet og taushetsplikt

Offentlighetsloven gjelder som tidligere nevnt også for Barneombudet. Hovedregelen i offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, se § 2. Innsynsretten gjelder bare for dokumenter i en bestemt sak. Utgangspunktet er altså at hvis en person henvender seg til Barneombudet og ber om å få se dokumentene i en angitt sak, har ombudet rett til det. Men offentlighetsloven har flere unntak fra dette, viktigst er regelen i § 5a om at opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt er unntatt fra offentlighet.

Et spørsmål som har blitt reist i praksis, er om Barneombudets avslag på dokumentinnsyn kan påklages, og i så fall til hvem. Etter offentlighetsloven § 9 tredje ledd, kan avslag på innsyn påklages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Blant annet på bakgrunn av hvor viktig det er med offentlighet i forvaltningen, har Justisdepartementets lovavdeling konkludert med at Barneombudets avslag kan påklages til Barne- og familiedepartementet (brev til Barne- og familiedepartementet 25. februar 1992).

Barneombudets taushetsplikt følger for det første av forvaltningsloven §§ 13 - 13e, jfr. instruksen § 6 der det heter at forvaltningsloven kap. III gjelder. Det betyr at både ombudet selv og alle ansatte på kontoret har plikt til å bevare taushet om det de får vite om enkeltpersoners personlige forhold, jfr. forvaltningsloven § 13. Dette gjelder både når ombudet har fått opplysningene av noen som selv hadde taushetsplikt (se om dette foran) og når opplysningene kommer direkte fra dem det gjelder. En rekke nærmere regler om taushetsplikten - og unntak fra denne - følger av forvaltningsloven.

I tillegg er ombudet pålagt en strengere taushetsplikt enn andre forvaltningsorganer: Ombudet skal bevare taushet om kilden for opplysninger ombudet har benyttet seg av, når kilden uttrykkelig har betinget seg dette, se instruksens § 6 tredje ledd. For andre forvaltningsorganer kan det være tvilsomt når man har rett til å beskytte sine kilder, og hva et taushetsløfte betyr i den sammenheng. Men for Barneombudet er altså regelen klar. I praksis betyr den at hvis et barn ringer til ombudet og forteller om svært kritikkverdige forhold ved en skole - «men ikke si at det er jeg som har sagt det!» - kan ombudet gå videre og undersøke saken. Men ombudet kan ikke oppgi hvem det er som ga ham tipset som startet saken.

Retten til å beskytte sine kilder kan være av stor betydning for ombudet, fordi det er en forutsetning for tillitsforholdet mellom henvenderen og Barneombudet.

Når det gjelder barnehenvendelser, har Barneombudet i praksis tolket instruksens regel utvidende, slik at barnets identitet unntas fra offentlighet ved alle henvendelser fra barn. I forbindelse med en klage fra Norsk Telegrambyrå over manglende offentlighet, begrunnet Barneombudet sin praksis slik (i brev til Barne- og familiedepartementet av 26. juni 1992):

«Vi unntar - som utgangspunkt - alle barnehenvendelser fra offentlighet, under henvisning til offentlighetsloven § 5a, jfr. Barneombudets instruks § 6.3.ledd. § 6.3. ledd inneholder en adgang for kilden til å betinge seg særskilt taushet om kilden. Barneombudet forutsetter at barn ikke kjenner til slike muligheter, og unntar ut fra dette alle barnehenvendelser - som utgangspunkt. Barn skriver til Barneombudet i stor fortrolighet og svært personlig, og vi har erfart at selv om saken som sådan tilsynelatende ikke burde vært unntatt offentlighet, vil det fordi det gjelder et barn, likevel være riktig å unnta den offentlighet».

Barne- og familiedepartementet hadde en annen oppfatning av spørsmålet, og hevdet i svarbrevet til NTB at når barnet ikke har betinget seg anonymitet i henvendelsen, har ombudet hjemmel til å unnta kilden hvis barnet på forespørsel ikke ønsker sitt navn offentliggjort. Derimot har ombudet etter departementets syn ikke hjemmel til å unnta kilden fra offentlighet før barnet har fremsatt et slikt ønske.

Selv om Barneombudets praksis har gode grunner for seg, kan den ikke sies å ha hjemmel i instruksens. Dersom man ønsker at ombudet skal kunne beskytte alle barn som henvender seg til ombudet (inntil barnet eventuelt sier at dets navn kan offentliggjøres) må derfor instruksens endres.

3.6.5.3 *Inhabilitet*

Reglene i forvaltningsloven kap. II omhandler *inhabilitet*. Strengt tatt skulle reglene ikke gjelde for Barneombudet, fordi reglene gjelder for den som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse eller treffer avgjørelsen, se forvaltningsloven § 6 første ledd. Barneombudet treffer ingen avgjørelse i forvaltningslovens forstand, da ombudets uttalelser ikke er bestemmende for noens rettigheter eller plikter (se forvaltningsloven § 2 bokstav a). Men ut fra det alminnelige, ulovfestede krav til forsvarlighet i forvaltningens saksbehandling, vil man nok stille opp visse inhabilitetsregler også utenfor det området som reguleres av forvaltningsloven kap. II. Henvisningen i Barneombudets instruks gjør det i hvert fall klart at inhabilitetsreglene gjelder for ombudets virksomhet.

Inhabilitetsreglene betyr at Barneombudet eller en av ombudets ansatte, ikke kan behandle en sak dersom vedkommende selv er part i saken, er i nær slekt med en part, eller det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til ombudets upartiskhet, se nærmere i forvaltningsloven § 6. Såvidt utvalget kjenner til, har det foreløpig ikke oppstått spørsmål om inhabilitet verken for ombudet selv eller noen av ombudets ansatte.

3.6.5.4 *Særlig om kravet til forsvarlig saksbehandling*

De skrevne saksbehandlingsreglene suppleres av uskrevne normer for god forvaltningsskikk. Et grunnkrav som stilles til forvaltningen, er at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

For Barneombudet finner vi prinsippet blant annet i instruksens § 6: «Før ombudet avgir sin uttalelse skal ombudet påse at saken er så godt opplyst som mulig.

Ombudet avgjør selv hvilke skritt som bør tas til avklaring av saksforholdet.» Det understrekes altså her at ombudet skal ha et godt grunnlag før ombudet uttaler seg. Forarbeidene legger vekt på det samme:

«Ombudets oppgaver ... vil sette store krav til forsvarlig saksbehandling. Det forutsettes at Barneombudet skal kunne uttale seg om eksempelvis bestemte kommuners barnepolitikk. Dette kan føre til at ombudet må tre inn på områder hvor det hersker uenighet i kommunen. Ombudet må i slike saker opptre balansert og saklig, og foreta sin vurdering på grunnlag av alle tilgjengelige opplysninger» (Ot. prp. nr. 2 (1980-81) s. 8). Samme sted sies det også at «alle uttalelser må være solid faglig underbygget».

For de forvaltningsorganer som treffer bindende avgjørelser, er forsvarlighetsprinsippet kanskje først og fremst begrunnet i hensynet til dem avgjørelsene gjelder. De skal kunne stole på at de som bestemmer over dem har hatt korrekte og fullstendige fakta på bordet, at alle hensyn er ivaretatt og at saksbehandlingen har gått riktig for seg. Når det gjelder Barneombudet, er det ingen som blir «bestemt over». Barneombudet kan bare uttale sin mening, ombudet kan ikke binde verken offentlig forvaltning eller private. For så vidt skulle det være mindre alvorlig om Barneombudet tar feil.

Den første innvendingen som kan reises mot dette, er at Barneombudet faktisk, om ikke formelt, kan ha stor innflytelse. Hvis ombudet går ut og tar parti i en sak, blir det tyngre å kjempe på motsatt side. Hvis en liten kommune får Barneombudet mot seg, og kanskje på den bakgrunn blir framstilt som barnefiendtlig i media, kan kommunestyret lett føle seg nødt til å endre sin politikk. I så fall er det svært viktig at Barneombudet kjente de lokale forhold og hadde satt seg inn i detaljene i saken, før ombudet uttalte seg. En annen side av dette er at ombudets uttalelser undertiden rammer enkeltpersoner. Også av hensyn til dem er det påkrevd at ombudet ikke uttaler seg på ensidig eller galt grunnlag.

Hensynet både til å få riktige avgjørelser og til enkeltmenneskers rettssikkerhet tilsier altså at Barneombudet bare må uttale seg på faglig forsvarlig grunnlag. I samme retning trekker også hensynet til selve ombudsinstitusjonen og dens autoritet. Barneombudet har ingen formell kompetanse. Ombudet kan si sin mening, men den har betydning bare så lenge ombudet blir hørt og respektert. Hvis Barneombudet skulle bli oppfattet som «en som sitter på et kontor i Oslo og synser om alt mulig uten egentlig å ha greie på noen ting», så ville ombudsinstitusjonen miste sin autoritet og dermed sin funksjon.

Det at ombudets uttalelser skal være velbegrunnede og veloverveide, må ikke forveksles med at de må være objektive. Som tidligere understreket, er formålet med Barneombudet at ombudet skal være partisk - i den betydning at ombudet skal gå inn i konflikter på barnas side. Barneombudet skal på en saklig og ordentlig måte ivareta barnas interesser, og så er det opp til andre deltakere i beslutningsprosesser og samfunnsdebatten å fremme andre interesser. Til slutt må beslutningstakeren veie de ulike interesser mot hverandre. Men under denne avveiningen er det viktig at vedkommende kan stole på de innspill som kommer fra Barneombudet, slik at beslutningstakerne tar dem seriøst og legger vekt på dem. Bare på den måten kan Barneombudet bidra til å fremme barnas interesser.

3.7 BARNEOMBUDETS FORHOLD TIL DEN ØVRIGE FORVALTNING, STORTINGET OG DOMSTOLENE

Utvalget vil nedenfor behandle enkelte sider av Barneombudets relasjoner til to sentrale forvaltningsorganer og til Stortinget. Barneombudet har i sitt arbeid kontakt

med en rekke forskjellige forvaltningsorganer, sentralt og lokalt. Da det vil føre for langt å behandle ombudets forhold til dem alle, vil utvalget konsentrere framstillingen om Barneombudets forhold til vår eldste ombudsmannsorgan, Sivilombudsmannen, og det departementet Barneombudet sorterer under, Barne- og familiedepartementet. Avslutningsvis vil også Barneombudets forhold til domstolene bli berørt.

3.7.1 Forholdet til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er en nøytral og objektiv instans som utøver kontroll med forvaltningen, og som behandler enkeltsaker. Da Sivilombudsmannen ble opprettet, var det meningen at Sivilombudsmannen skulle styrke rettssikkerheten og være et supplement og et alternativ til andre kontrollordninger, og særlig til domstolenes kontroll med forvaltningen.

Før det klages til Sivilombudsmannen, må de administrative klagemuligheter være uttømt. Selv om ombudsmannen har en domstollignende oppgave, skal Sivilombudsmannen ikke avgjøre rettsspørsmål med bindende virkning. Sivilombudsmannen skal gjøre undersøkelser og si sin mening. Imidlertid forutsettes det at forvaltningen retter seg etter ombudsmannens uttalelser, hvilket den også gjør. Det har ikke vært nødvendig for ombudsmannen å anbefale søksmål for å få igjennom sin mening. Sivilombudsmannen undersøker avgjørelser i konkrete saker, og er derfor en ekstraordinær kontrollinstans.

Sivilombudsmannen har diskresjonær myndighet til å avvise saker. Det er viktig at denne brukes da institusjonen ellers raskt ville kunne utvikle seg til en ny regulær overprøvingsinstans. Da ville institusjonen også vokse og byråkratiseres, noe som neppe har vært meningen og som heller ikke anses ønskelig.

Sivilombudsmannen mottar ca. 2000 klager i året. Som regel klages det over forvaltningsvedtak. Sivilombudsmannen avgir uttalelse på grunnlag av klagen, eventuelt innhenter ombudsmannen selv saksdokumenter, men uten å forelegge saken for forvaltningen. I ca. 1000 saker avgis realitetsuttalelse, det vil si at ombudsmannen uttaler en mening om rettsspørsmål, om hvordan en sak burde ha vært behandlet. I mellom 250- 300 saker, har nærmere undersøkinger vært iverksatt, det vil si at saken har vært forelagt forvaltningen. En foreleggelse vil si at ombudsmannen stiller forvaltningen særskilte spørsmål til besvarelse. Forutsetningen for at ombudsmannen skal kunne gi uttrykk for kritikk av forvaltningen, er at forvaltningen har fått høve til å uttale seg til klagen, se ombudsmannsinstruksen § 6 første ledd siste punktum.

De fleste klager er rettet mot forvaltningens avgjørelser, men sivilombudsmannen tar også opp feil og forsømmelser med hensyn til saksbehandlingen. Formålet med Sivilombudsmannen er å forbedre forvaltningen. Sivilombudsmannen har liten tid til å ta opp saker av eget tiltak - dette er et område som har blitt liggende nede.

Barneombudet er en talsmann for barns interesser, som behandler enkeltsaker, ikke først og fremst som enkeltsaker, men som prinsipp saker. Barneombudet må betraktes som et forvaltningsorgan - en offentlig bevisstgjører når det gjelder barns interesser.

Sivilombudsmannen har pr. idag i praksis aldri henvist saker til Barneombudet, da Barneombudet ikke antas å utfylle de kontrollfunksjoner som Sivilombudsmannen utfører. Sivilombudsmannen behandler normalt heller ikke klager på Barneombudets uttalelser, selv om dette må kunne sies å ligge under Sivilombudsmannens arbeidsområde. Det er blitt påpekt at Barneombudets håndtering av Bjugn-saken kunne vært gjenstand for klage til Sivilombudsmannen. Det var en sak der Barneombudet agerte og ble kritisert for dette fra flere hold.

I forhold til Sivilombudsmannen er Barneombudets kompetanse avgrenset, jfr. instruksen § 4. Hvis en sak hører under Sivilombudsmannens kompetanse, må Barneombudet avvise saken. Det er ikke som for de andre forvaltningsombudene, der Barneombudet kan velge å ta saken under behandling selv.

Vi kan skille mellom to tilfeller. Det første er der Sivilombudsmannen allerede har gitt uttalelse i en sak. Her er regelen den samme i forhold til Sivilombudsmannen som i forhold til domstolene: Når Sivilombudsmannen har avgitt uttalelse, skal Barneombudet ikke uttale seg om lovligheten av et forhold, se instruksens § 7. Sivilombudsmannens uttalelse er altså bindende for Barneombudet. Derimot kan Barneombudet kritisere den faktiske eller rettslige tilstand uttalelsen avdekker. En forskjell mellom Sivilombudsmannen og domstolene, er at Barneombudet er avskåret fra å uttale seg allerede når en sak er brakt inn for domstolene. I forhold til Sivilombudsmannen gjelder regelen først når ombudsmannen har uttalt seg.

Det andre typetilfellet er der en sak faller inn under både Sivilombudsmannens og Barneombudets kompetanseområde. Sivilombudsmannen skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger (sivilombudsmannsloven § 3). Barneombudet skal fremme barns interesser i samfunnet. Forhold der forvaltningen ikke tar tilstrekkelig hensyn til barns interesser, kan lett tenkes å falle inn under begge lover. I forarbeidene til barneombudsloven drøftes det inngående hva som skal gjelde i slike tilfeller. Utgangspunktet var at man ikke burde ha konkurrerende kompetanseforhold, og at arbeidsområdet burde deles slik at hvert ombud fikk de saksområder de var best egnet til å behandle. Man ønsket ikke å gi Barneombudet enekompetanse på områder hvor Sivilombudsmannen hadde kompetanse.

I forarbeidene ble det pekt på at Sivilombudsmannen har en juridisk stab. Det ble derfor fastsatt at Sivilombudsmannen skal behandle saker som i det vesentlige angår lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål, også når et barn er part i saken. Når Barneombudet får henvendelser om slike saker, skal de henvises til Sivilombudsmannen, se instruksens § 4. Men i forarbeidene til barneombudsloven sa man også at det ofte vil være hensiktsmessig at Sivilombudsmannen ber om en uttalelse fra Barneombudet i forbindelse med behandlingen av slike saker.

Hvis Sivilombudsmannen avviser en sak, står Barneombudet fritt til å ta opp saken. Det samme må gjelde dersom det dreier seg om en skjønnsmessig avgjørelse som Sivilombudsmannen ikke finner er «klart urimelig» (jfr. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd) og derfor ikke kan kritisere. Barneombudet kan overprøve saken fullt ut, og må derfor kunne vurdere om avgjørelsen er uheldig uten at det foreligger kvalifisert urimelighet.

Saker som ikke i det vesentlige reiser lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål, kan Barneombudet behandle.

Sivilombudsmannens arbeidsområde omfatter bare den offentlige forvaltning. På andre områder - det vil si i saker mellom private - har Barneombudet kompetanse til å behandle saker om lovanvendelse og saksbehandling.

Dessuten kan Barneombudet kritisere den faktiske og rettslige tilstand Sivilombudsmannens uttalelse har avdekket. Her er risikoen for kollisjon liten, fordi Sivilombudsmannen i liten grad ser det som sin oppgave å komme med forslag til lovendringer eller andre generelle tiltak som oppfølging av de saker ombudet har behandlet. Sivilombudsmannen har en mer passiv og domstollignende funksjon sammenlignet med Barneombudets barneaktivistiske linje.

I praksis har Barneombudet lagt meget stor vekt på arbeidet med prinsippaker og høringsaker. Avgrensningen mot Sivilombudsmannen har derfor fått mindre praktisk betydning enn om Barneombudet hadde valgt å konsentrere seg om enkeltaker.

Gjennom årene har Barneombudet henvist en god del saker til Sivilombudsmannen. Noen av de nyeste eksemplene er *skolesaker* der foreldre klager på lærerens kvaliteter. Slike saker vil ofte høre under Sivilombudsmannens kompetanse. Barn og foreldre som henvender seg til Barneombudet vil derfor bli henvist videre til Sivilombudsmannen.

Et annet eksempel på samspillet mellom Barneombudet og Sivilombudsmannen kan hentes fra *Omar-saken* der Barne- og familiedepartementet hadde omgjort barnevernets vedtak om omsorgsovertakelse av fire somaliske barn. Barneombudet kom med kritikk av departementets saksbehandling. Men Barneombudet kunne ikke bringe saken inn for Sivilombudsmannen, fordi det bare er «den som mener å ha vært utsatt for urett» som kan klage til ombudsmannen (se sivilombudsmannsloven § 6). Men blant annet som følge av Barneombudets sterke kritikk, var Sivilombudsmannen blitt oppmerksom på saken, og ombudet valgte å ta den opp av eget tiltak. Ombudsmannens gjennomgang av saken endte med at ombudet kritiserte Barne- og familiedepartementets saksbehandling på flere punkter.

3.7.2 Forholdet til Barne- og familiedepartementet

Økonomisk og administrativt er Barneombudet en del av forvaltningen og er således underlagt Barne- og familiedepartementet. Det er for eksempel Barne- og familiedepartementet som forbereder de av Regjeringens lovforslag som angår Barneombudet. Det var således Barne- og familieministeren som la fram odelstingsproposisjonen der det ble foreslått å nedlegge Barneombudets råd. Barneombudsloven ble i sin tid fremmet av det tidligere Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Barneombudets budsjett inngår i Barne- og familiedepartementets kapittel i statsbudsjettet. Det er videre Barne- og familiedepartementet som forbereder og gir innstilling til valg av barneombud. Selve utnevnelsen av barneombud er det Kongen i statsråd som foretar, men Barne- og familieministeren forbereder saken for statsråd. Kontorsjefen ansettes av Barne- og familiedepartementet. Barneombudet har med jevne mellomrom medarbeidersamtaler med departementsråden. De gangene det har vært reist spørsmål om ombudet har overtrådt lov eller instruks, er det Barne- og familieministeren som har innkalt ombudet til samtale.

Få av Barneombudets avgjørelser kan påklages. Men når en avgjørelse kan påklages (for eksempel hvis ombudet har avslått et krav om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven) behandles klagen av Barne- og familiedepartementet.

Det er imidlertid vesentlige forskjeller mellom Barneombudets forhold til Barne- og familiedepartementet og et vanlig underordnet forvaltningsorgans forhold til sitt overordnede departement. Barne- og familiedepartementet har, som tidligere nevnt, ingen instruksjonsmyndighet over ombudet. Departementet har heller ingen myndighet til å bestemme hvilke saker ombudet skal arbeide med, hvordan ombudet skal arbeide, eller hvilke konklusjoner ombudet skal trekke.

Barneombudets stilling som frittstående og selvstendig organ, har av barneombudet selv blitt karakterisert som en «genial, men farlig konstruksjon» som gir Barneombudet mulighet til å være «uvøren og vågal». Selv om Barneombudet er å anse som et forvaltningsorgan, medfører det personlige engasjement hos de ansatte på kontoret at ombudet på mange måter kan sies å fungere mer som en interesseorganisasjon enn et statlig kontor.

I Barneombudets første periode (1981-1989) var kontakten med departementet (den gang Forbruker- og administrasjonsdepartementet) tilfeldig og sporadisk. I Barneombudets andre periode ble det etablert en regelmessig kontakt med departementet, og det skjer blant annet en gjensidig utveksling av informasjon om hva departementet og Barneombudet til enhver tid arbeider med.

Barne- og familiedepartementet og Barneombudet arbeider naturlig nok på flere felles områder innen barne- og ungdomspolitikken. Det kan dermed ligge et element av konkurranse mellom departementet og Barneombudet. Departementet og Barneombudet har imidlertid felles mål - de arbeider begge for å bedre barns og unges oppvekstvilkår og stilling i samfunnet forøvrig. Det pågår et nært samarbeid mellom ombudet og departementet om ulike prosjekter, og en stadig utveksling av kunnskap og synspunkter. Det skjer således en viss «overlapping» mellom Barneombudet og departementet på enkelte felter. Men for det første ligger det en vesensforskjell i det faktum at det er departementet som har det overordnede politiske ansvaret. For det andre arbeider Barneombudet og departementet ut fra ulike metoder og strategier, og kan dermed også utfylle hverandre innenfor samme område.

Barneombudet og departementet kan ha ulik oppfatning i barnepolitiske spørsmål, i løsningen eller prioriteringen av dem. Uenighet og debatt kan være et gode i seg selv, og kan vurderes som en del av en demokratisk prosess. En konstruktiv meningsutveksling kan være nyttig både for departementet og Barneombudet - og forhåpentligvis tjene til at barns interesser fremmes, og ikke «glemmes» i drakampen mellom voksne autoriteter. Dette forutsetter blant annet at begge parter anstrenger seg for å holde en åpen og god kommunikasjon.

Det kan i enkelte tilfeller synes uklart om Barneombudet arbeider «med» eller «mot» departementet. Det er imidlertid en av Barneombudets oppgaver å være kritisk vurderende overfor forvaltningen, herunder Barne- og familiedepartementet, dersom Barneombudet mener det er grunnlag for det. I praksis kan det være vanskelig for Barneombudet å kritisere forvaltningen uten å bli oppfattet som «ubehagelig». Samtidig kan det hevdes at hvis Barneombudet føles som et «problem» for forvaltningen, er dette kanskje uttrykk for noe av idéen med institusjonen. Det må likevel anses som viktig at kritikken blir fremmet på en måte som ikke unødig skjerper eventuelle konflikter og vanskeliggjør et nødvendig samarbeid.

Det første barneombudet ga uttrykk for dobbelheten i forholdet til departementene, spesielt det tidligere Forbruker- og Administrasjonsdepartementet i årsmeldingen for 1989:

«Mitt eget inntrykk etter samarbeidet med departementene er at bildet er blitt mer variert enn det var i etableringsfasen, hvis samarbeidet gjennom åtte år er et mål. Ser jeg tilbake er det lettere å se at samarbeidet med departementene generelt kunne vært bedre dersom ombudet hadde vært bedre orientert om planer og løpende arbeid med prosjekter. Slik det var, risikerte vi å komme med forslag til prosjekter som alt var under arbeid, eller foreslo endringer som var på gang. På dette punktet er det nok en fin balanse, i forhold til det enkelte departement, særlig FAD. På den ene siden ville det vært en fordel å være bedre informert og kunne trekke mere «i spann». På den annen side, med ansvar for å kritisere (positivt og negativt) nyttet det ikke å bli så nært knyttet til ett departement at Barneombudet ble identifisert med dette departementet» (1989:6-7).

I noen situasjoner kan det være vanskelig å trekke grensene for den kompetanse Barne- og familiedepartementet har i forhold til Barneombudet. Det kan i enkelte tilfeller være uklart hva som er et administrativt spørsmål, og hva som angår selve ombudsvirksomheten, eller hva som angår instruksbrudd og hva som skyldes at departementet mener at ombudet har opptrådt uheldig. Grensedragningen vil i stor grad bero på en konkret vurdering.

Et eksempel kan hentes fra ordvekslingen mellom statsråd Grete Berget og stortingsrepresentant Roy N. Wetterstad (uavhengig) i spørretimen 22. februar 1995. På bakgrunn av kritikken som ble rettet mot ombudet i en kjennelse i Bjugn-saken,

stilte Wetterstad spørsmål om statsråden ville «vurdere Barneombudets stilling, eller foreta seg noe for å hindre at ombudet fortsetter å misbruke sin posisjon». Statsråden svarte blant annet:

«Det er viktig at Barneombudet ikke opptrer slik at det kan oppfattes som at ombudet tar stilling i vanskelige og konfliktfylte saker som ikke hører under ombudets ansvarsområde. Når det gjelder Bjugn-saken, kan jeg se at Barneombudet burde ha opptrådt med større varsomhet ut fra hensynet til alle sakens parter og den forestående domstolsbehandling. Denne vurdering har jeg også meddelt ombudet i møte med ombudet».

I et oppfølgende spørsmål spurte Wetterstad hva som ville skje dersom Barneombudet ikke var villig til å ta noen selvkritikk i saken. På det svarte statsråden: «Det er jo egentlig et hypotetisk spørsmål. Når jeg har sagt hva jeg mener og hva min oppfatning er i denne saken, forutsetter jeg også at det følges».

Dette spørsmålet gjaldt Barneombudets *opptreden* i Bjugn-saken. Det var ikke reist spørsmål om overtredelse av instruksen i denne sammenheng. Statsrådens uttalelse om at ombudet «burde ha opptrådt med større varsomhet», vil derfor ikke binde ombudet til å handle annerledes, men vil likevel være et signal som ombudet må ta til etterretning. Barneombudet hadde imidlertid ikke noen plikt til å følge statsrådens uttalelse i dette tilfellet. (Bjugn-saken er nærmere behandlet under pkt... nedenfor).

Et annet eksempel på Barne- og familiedepartementets kompetanse i forhold til Barneombudet, kan hentes fra statsråd Grete Bergets kommentar i en artikkel i VG 11. mars 1993 i forbindelse med Moksness-saken (om sakens innhold, se "[Moksness-saken](#)" i pkt. 3.7.5.1). Barneombudet hadde i denne saken blant annet uttalt at det var «skjellig grunn til å mistenke barnefaren for overgrep» og at «jenta må for all del ikke sendes ut av landet» (Dagbladet 13. november 1993), etter at saken var behandlet av domstolene i tre instanser. Statsråden hadde følgende kommentar til Barneombudets opptreden i saken i den nevnte artikkel i VG: «Vi har ikke instruksjonsmyndighet overfor barneombudet, ombudet har en fri stilling i systemet. Men vi var uenig i Torgersens råd tidlig i Moksness-saken» (..). Men jeg kan ikke irettesette ham, eller be ham om å oppføre seg slik eller sånn».

I dette tilfellet hadde Barneombudet kommet med uttalelser om lovligheten av et forhold som var avgjort av domstolene. Det må være nokså klart at ombudet her begikk et *brudd på instruksens* § 7. Statsråden hadde derfor her kompetanse til både å «irettesette» ombudet, og stille krav til ham om heretter å følge instruksen.

Utvalget vurderer det slik at mye av hensiktsmessigheten med barneombudsordningen vil stå og falle med de samarbeidgrunnlag og den felles målrettede innsatsen som ombud og departement makter å få i stand. Et godt samarbeid er derfor av vesentlig betydning (nærmere om dette i del IV).

3.7.3 Forholdet til Stortinget

Det er Stortinget som setter premissene for Barneombudets eksistens og virke, ved utformingen av barneombudsloven. Stortinget står fritt til å regulere ombudets organisasjon og arbeid, såfremt det skjer i lovs form. Selve regelen om ombudets uavhengighet, lovens § 5 annet punktum, kan Stortinget oppheve eller endre når de måtte ønske det. Stortinget kan også velge å oppheve ombudsmannsloven og nedlegge ombudet.

Ombudet kan ikke gå ut over de rammene loven setter. I denne sammenheng kan det derfor stilles spørsmål ved den tittelendring Barneombudet selv har foretatt. Ut fra ønsket om å styrke kontakten med ungdom, og for å markere sin rolle også

for dem, har ombudet tatt tittelen «Ombudet for barn og unge», og utformet en ny logo med tanke på apell for ungdomsgruppen. De offisielle brevarkene har fortsatt «Barneombudet» i brevhodet. Og i de fleste offentlige brev presenterer ombudet seg fremdeles som «Barneombudet». I alle henvendelser til enkeltpersoner - og når forværelset svarer i telefonen - bruker man derimot tittelen «ombudet for barn og unge». Dette kan være uheldig, da det fører til forvirring, blant annet i media hvor det har vært brukt titler som «Barne- og ungdomsombudet» og «Ungdomsombudet».

Ombudet har her selv endret den tittelen som er tildelt ved en formell lov, og således gått utover sin kompetanse. Tittelendringen er «meddelt» Barne- og familiedepartementet. Men heller ikke departementet ville ha selvstendig kompetanse til å foreta en slik tittelendring, den måtte eventuelt skje i lovs form.

Som tidligere nevnt, driver Barneombudet en utstrakt informasjonsvirksomhet. Også stortingsrepresentanter henvender seg til Barneombudet for opplysning. Barneombudet blir ofte benyttet som «informasjonssentral» av Stortinget, og bruker mye tid på å betjene det politiske miljøet. Barneombudet har også ved enkelte anledninger direkte møter i Stortinget. Barneombudet tar ikke kontakt med enkeltpolitikere eller enkeltpartier på Stortinget, men forholder seg til komiteene eller partiene samlet, ettersom Barneombudet skal være en partipolitisk nøytral instans.

Det er bare statsråden som kan svare for Barneombudet i Stortinget. Barneombudet er derfor i realiteten uten politisk ansvar, men har likevel en politisk rolle og intervensjoner i politiske prosesser.

3.7.4 Forholdet til domstolene

Barneombudet har kompetanse til å kritisere andre myndigheter. En viktig reservasjon fra dette følger av instruksen § 7 tredje ledd, der det heter at ombudet ikke skal uttale seg om lovligheten av et forhold når forholdet enten er avgjort av domstolene eller er brakt inn for domstolene til avgjørelse. Tilsvarende begrensninger gjelder også for de andre ombudene. Barneombudet kan likevel kritisere den faktiske og rettslige tilstand som domstolenes avgjørelse avdekker.

Det ombudet ikke skal uttale seg om, er selve lovligheten av forholdet. Det betyr ikke at ombudet ikke kan uttale seg om saken i det hele tatt. Hvis det for eksempel dreier seg om en sak om seksuelle overgrep, er ombudet selvfølgelig avskåret fra å uttale seg om skyldspørsmålet direkte, men må også være avskåret fra å uttale seg på en slik måte at uttalelsen kan ha innvirkning på skyldvurderingen. Derimot må ombudet kunne påse at barna får den nødvendige behandling og oppfølging. Dette kan imidlertid bli en problematisk balansegang. (Nærmere om om dette nedenfor, i forbindelse med Bjugn-saken).

Det ombudet kan kritisere, er den faktiske eller rettslige tilstand som domstolenes avgjørelse avdekker. Og dette kan i seg selv være viktig. Rettspraksis kan vise at barnas interesser ikke er tilstrekkelig ivaretatt i gjeldende lov, eller at rettssikkerheten ikke er god nok. Det vil i så fall være ombudets oppgave å arbeide for forandringer.

Selv om avgrensningen mot domstolene er den mest innlysende begrensningen i Barneombudets virkeområde, er det den av begrensningene som har reist flest spørsmål - og i praksis gitt grunnlag for mest kritikk. Vi skal se nærmere på to slike saker, nemlig Moksness-saken og Bjugn-saken. Sakene er ikke valgt ut fordi de anses å være representative, men som illustrasjon på ulike problemstillinger i forhold til Barneombudets engasjement i enkeltsaker. Begge sakene tiltrakk seg også stor offentlig oppmerksomhet og derfor har allmenn interesse.

3.7.5 To enkeltsaker

3.7.5.1 Moksness-saken

Moksness-saken dreide seg om en norsk kvinne (Sigrid Moksness) gift med en amerikaner og bosatt i USA og deres datter «Hege», født i 1987. I 1990 reiste mor og datter på ferie til morens familie i Norge. Mens de var her, fikk moren mistanke om at faren hadde begått seksuelle overgrep mot datteren. På denne bakgrunn våget hun ikke å reise tilbake til USA, og hun bestemte seg for å bli i Norge sammen med datteren. Faren krevde tilbakelevering av datteren med hjemmel i Haag-konvensjonen om internasjonal barnebortføring. Norge har tiltrådt denne konvensjonen, og er dermed bundet av dens regler. (Barneombudet avga høringsuttalelse i forbindelse med tiltredelsen, og uttalte at Haag-konvensjonen ville være et nyttig redskap for å hindre barnebortføring og sikre en rask og effektiv gjenforening). Konvensjonens hovedregel er at barn som blir ulovlig bortført straks skal sendes hjem, med unntak blant annet hvis det er alvorlig risiko for fysisk eller psykisk skade ved en slik hjemsendelse.

Sigrid Moksness hevdet at «Hege» måtte få bli i Norge, da det var farlig å sende henne tilbake til faren. Norske domstoler (i siste omgang Høyesteretts kjæremålsutvalg) mente imidlertid at det ikke forelå tilstrekkelig bevis for at faren hadde begått overgrep, og fastsatte at jenta skulle tilbake til USA. Saken fikk store oppslag i media, og Barneombudet var blant dem som ble mye sitert. Etter at saken var endelig avgjort av norske domstoler, uttalte Trond-Viggo Torgersen til Dagbladet 13. november 1991 blant annet:

«- Jenta må for all del ikke sendes ut av landet. Jeg vil på det sterkeste appellere til barnevernsnemnda i Sarpsborg om å beskytte barnet mot et slikt overgrep».

Videre heter det i Dagbladets oppslag:

«Barneombudet har satt seg godt inn i saken, og mener det er skjellig grunn til å mistenke barnefaren for overgrep mot jenta. Han mener det må gjøres nye medisinske og psykologiske undersøkelser for å få alle fakta på bordet».

Kort tid etter gikk Sigrid Moksness i dekning sammen med «Hege», fordi hun var redd for at «Hege» skulle bli hentet av politiet og tvangssendt ut av Norge. I mellomtiden reiste faren barnefordelingssak i USA, og fikk ved en midlertidig kjennelse daglig omsorg for datteren.

Barneombudet skrev deretter et brev til justisminister Kari Gjesteby (3. februar 1992). I brevet heter det:

«Det er helt klart i barnets interesse at saken får en snarlig løsning, og at fluktsituasjonen opphører. Barneombudets engasjement før og nå er å sikre at barnet beskyttes mot nye overgrep så langt råd er. Vi har hele tiden ment at saken må bli rettslig prøvet i USA, og at mor og barn må returnere dit. Men dette må skje under trygghende forhold for barnet, og da mener vi det beste ville være at norske myndigheter tar direkte kontakt med amerikanske barnevernsmyndigheter, for å komme frem til en ordning som sikrer barnet mot nye overgrep inntil straffesaken er rettslig prøvet.

Norge har ratifisert FNs konvensjon om barns rettigheter og har som nasjon sterke forpliktelser i så måte. Barneombudet mener at en utlevering uten kontakt med amerikanske barnevernsmyndigheter vil være i strid med FNs konvensjon om barns rettigheter, og viser i den forbindelse til artiklene 19 og 34.

Barneombudet ber om at Justisministeren straks griper inn i denne sak og sørger for at det opprettes kontakt mellom det norske barnevernet og tilsvarende myndighet i USA«.

Etter å ha vært i dekning i Norge og Sverige ble «Hege» til slutt funnet, hentet av politiet og sendt tilbake til USA. En representant fra barnevernet i Norge fulgte henne på reisen, og det ble tatt kontakt med barnevernet i USA. Etter at «Hege» var tilbake i USA, reiste Sigrid Moksness barnefordelingssak der. Under denne saken unnlot hun å ta opp incestanklagene, av bevismessige hensyn. Saken endte med at faren fikk foreldreansvar og daglig omsorg for datteren, mens moren fikk en begrenset samværsrett under tilsyn. Ved denne avgjørelsen la den amerikanske domstolen blant annet vekt på at Sigrid Moksness ikke hadde respektert norske rettsavgjørelser, og at hun i lang tid hadde holdt seg i dekning sammen med datteren.

Saken tok nå en ny vending. Under overskriften «Trond-Viggo får skylden» skrev VG 11 mars 1993 at farens advokat Sigurd Knudtzon mente at Trond-Viggo Torgersen (sammen med barnelege Helge Michalsen) hadde «et betydelig ansvar for at Sigrid Moksness i dag står i en uhyre svak posisjon i kampen om foreldreansvaret for sin datter». Sigurd Knudtzon hevdet at Barneombudet hadde opptrådt «ukorrekt som forvaltningsorgan» i denne saken.

I samme oppslag kommenterer Trond-Viggo Torgersen saken og sier at han «angrer og beklager», men at han ikke helt forstår kritikken. Trond-Viggo Torgersen innrømmer imidlertid at han burde vært mer forsiktig med å uttale seg, men begrunnet sine uttalelser i saken med at «alt skjedde så fort».

Moksness-saken er et eksempel på en enkeltsak hvor Barneombudet klart overskred sin kompetanse i forhold til domstolene. Barneombudet opptrådte klart i strid med instruksens § 7 da ombudet uttalte at det forelå skjellig grunn til å mistenke faren for overgrep og at «Hege» ikke måtte sendes ut av landet, etter at saken var behandlet av domstolene i tre instanser. Moksness-saken illustrerer også den vanskelige balsansegang Barneombudet står overfor dersom ombudet ønsker å engasjere seg i en pågående sak, og må handle raskt for å ha noen påvirkningskraft. Dersom ombudet går ut og uttaler seg før saken er tilstrekkelig opplyst, vil også faren for feilvurderinger i stor grad være tilstede. Det kan i denne sammenheng være grunn til å framheve at instruksens krever at en sak skal være så godt opplyst som mulig før ombudet uttaler seg (§ 6). Saken er et eksempel på at Barneombudets utspill i første omgang synes å fremme et barns interesser, men senere kan vise seg å ha motsatt effekt. Vi kommer tilbake til denne saken i vurderingen av Barneombudets medieprofil. ("[Mediedekning av en enkeltsak](#)") i pkt. 4.1.11).

3.7.5.2 *Bjugn-saken*

Når det gjelder Barneombudets rolle er det mange paralleller mellom *Bjugn-saken* og Moksness-saken. Faktum i Bjugn-saken tør være relativt velkjent. I februar/mars 1992 oppsto det rykter om at det hadde skjedd seksuelle overgrep mot barn i en barnehage i Bjugn. Ei jente i barnehagen oppga barnehageassistent Ulf Hammerns navn. Etterforskning ble igangsatt, og 13. mars 1992 ble Ulf Hammern avhørt og fra samme dag suspendert fra stillingen som barnehageassistent. 12. oktober ble barnehageassistenten varetektsfengslet av forhørsretten, men etter kjæremål ble han løslatt av lagmannsretten 19. oktober. 22. oktober ble Ulf Hammern på nytt fengslet. Saken hadde allerede fått store medieoppslag. 21. oktober var VGs førstesideoppslag:

«Foreldrene til de sex-misbrukte i barnehage: Hjelp våre barn, Trond-Viggo! Trond-Viggo Torgersen har et kjent og kjært ansikt. Derfor planlegger vi å be ham

om å komme og hjelpe barna våre. Dette sier faren til en fire år gammel gutt som skal ha blitt voldtatt av den 43 år gamle sex-siktede barnehageassistenten».

Dette var en av mange oppfordringer Barneombudet fikk om å engasjere seg i Bjugn-saken, og dagen etter reiste barneombudet til Bjugn. Formålet var å få nærmere innblikk i saken og å sørge for at barnas interesser ble ivaretatt. Først hadde ombudet et møte på kommunehuset med representanter fra det lokale hjelpeapparatet, politiet, kommunens politiske ledelse og fylkesmannen. På møtet ble det orientert om saken, og drøftet hva som kunne gjøres for å hjelpe barna i den vanskelige situasjonen som var oppstått. Deretter reiste ombudet til Botngård barnehage, der barn og foreldre var invitert til et uformelt møte.

Dagbladet hadde dagen etter følgende overskrift: «Trond Viggo tror på barna». I VG var overskriften: «- Jeg er ikke i tvil om at barna snakker sant». Fra NTB kom meldingen: «Barneombudet er overbevist om overgrep». Til VG uttaler Trond-Viggo Torgersen:

«- Jeg er ikke i tvil om at barn snakker sant når de snakker på denne måten.

Barneombudet avviser at uttalelsen er en domfellelse av den siktede barnehageassistenten, som nekter all skyld... Jeg sier ikke hvem som er overgriper eller hvor mange barn det gjelder. Men det ser ut til at det fremdeles er barn som ikke har fortalt historien sin».

På samme side uttaler Ulf Hammerns forsvarer, Christian Wiig, blant annet:

«- Barneombud Trond-Viggo Torgersen har stemplet og forhåndsdomt min klient, dersom ombudet har uttalt seg som gjengitt i media. (...) -Det er uten betydning at Torgersen sier ombudet ikke har uttalt seg om hvem overgriperen er. I denne saken har vi en eneste siktet».

Blant de mange og store overskriftene Bjugn-saken fikk, omhandlet mange Barneombudet. Ombudets uttalelser ble gjentatt og gjentatt. Noen mente at det var korrekt av ombudet å dra til Bjugn og å støtte barna, og at det var barna i Bjugn som hadde størst behov for en talsperson i denne situasjonen. Andre mente ombudet hadde gått utover sin kompetanse, blandet seg inn i domstolenes virksomhet og forhåndsdomt Ulf Hammern. Fra flere hold ble det reist krav om at Trond-Viggo Torgersen måtte gå av som barneombud. Reaksjonene kom til uttrykk i avisoppslag, ledere, leserinnlegg og brev og telefoner til Barneombudet.

Barneombudet forholdt seg ettervert taus, og kommenterte ikke Bjugn-saken igjen før 2. oktober 1993 i et program i Ukeslutt i NRK P1. Det ombudet uttalte i programmet, ble oppsummert slik i en NTB-melding hvor det blant annet heter:

«Barneombud Trond-Viggo Torgersen tar ikke selvkritikk for måten ombudet har opptrådt på i Bjugn-saken. Ombudet har tidligere konkludert med at det har skjedd overgrep i den vesle bygda. I et intervju med NRK-Ukeslutt sier ombudet at ombudet fortsatt tror på barna i Bjugn. På tross av at siktelsene mot seks av de sju siktede i Bjugn-saken er frafalt sier Torgersen følgende: - Vi kan aldri vite hva som egentlig har skjedd. Dette er noe som har skjedd mellom en voksen og et barn. Barnet forteller historien på sin måte, og den voksne forteller historien på sin måte. Man må ta begge parter like seriøst, og det betyr at man også må tro på barna, sier Trond-Viggo Torgersen».

På nytt skapte Barneombudets uttalelser sterke reaksjoner. Forsvarsadvokater, politikere og andre begynte igjen å snakke om forhåndsdomming. En av de tidligere siktede i Bjugn-saken ble referert på forsiden av VG 3. oktober: «Ti stille, Trond-Viggo» var hans tydelige budskap. Trond-Viggo Torgersen selv mente radiopro-

grammet var klippet slik at det ikke ga riktig uttrykk for hva ombudet egentlig hadde sagt. Ombudet mente å uttale seg om seksuelle overgrep på generelt grunnlag, og ikke ta særskilt opp Bjugn-saken. Dette ble imidlertid imøtegått av programlederen, som skrev et leserbrev som ble tatt inn i mange aviser.

4. oktober 1993 ble Torgersen innkalt på møte med Barne- og familieministeren for å forklare seg om sine uttalelser. «Jeg synes det var uheldig å kommentere Bjugn-saken nå, men utover dette oppklaringsmøtet vil ikke saken få noen konsekvenser for Barneombudet,» sa statsråd Grete Berget etter møtet.

Etter dette forholdt Barneombudet seg igjen taus om Bjugn-saken. Ombudet kommenterte ikke straffesaken mot Ulf Hammern, hverken under saken eller etter at frifinnende dom var avsagt. Men i boka «Hva skal vi tro? Etter Bjugn-saken», (red. Hilde Haugsgjerd), skriver Trond-Viggo Torgersen om «Da Barneombudet kom til Bjugn». Her tar ombudet tar blant annet fatt i de mange presseoppslagene som kom etter de få uttalelsene ombudet kom med. Under overskriften «Mediene som haltende budbringere» skriver ombudet blant annet:

«Dette er av mange debattanter blitt tolket dithen at Barneombudet mener at alle uttalelser fra barn om seksuelle overgrep tilfredsstiller juridiske krav til virkelighetsbeskrivelse, noe enhver som har litt erfaring med barn vil skjønne er en feiltolkning. Denne mistolkningen har det vært svært vanskelig å rette opp, selv med utallige presiseringer. Nye fortolkninger i retning av at Barneombudet mener at alt barn sier er sant, dukket også stadig opp. Å legge slike unyanserte meninger i munnen til en talsperson for barn, er med på å undergrave barns troverdighet. (...). Det er likevel bemerkelsesverdige å se hvor få *andre* som har forsvart barnas interesser i løpet av sakens gang. Mens forsvarsadvokatene har hatt frihet til å torpedere innholdet i barnas historier, har de som har vært involvert på barnas side hatt taushetsplikt. (...). Min største bekymring rundt egen rolle i Bjugn-saken er ikke knyttet til det jeg faktisk sa og gjorde, men til det jeg ikke fikk sagt og gjort. Det stoppet seg selv fordi mine utsagn ble tatt for å være vitneutsagn i retts-saken og *ikke* bidrag fra en person og et kontor som har som lov hjemlet og eneste oppgave å være talsperson for barn».

Den voldsomme pressedekningen av Bjugn-saken gir inntrykk av at Barneombudet spilte en svært aktiv rolle og stadig kom med uttalelser i media. Objektivt sett hadde Barneombudet en mer beskjeden funksjon i saken enn det man kunne få inntrykk av i mediene. Ombudet holdt to møter i Bjugn, to pressekonferanser, og ble intervjuet i Ukeslutt. På bakgrunn av dette ble alle mediaoppslagene laget - og på bakgrunn av dem igjen kom all kritikken som ble reist mot ombudet. Men som følge av dette kom Barneombudets engasjement til å få stor oppmerksomhet og derigjennom en betydelig problematiserende rolle.

I den offentlige debatt og i pressen er det framkommet en rekke synspunkter på Barneombudets opptreden i Bjugn-saken. Men fra offisielt hold er det aldri blitt konkludert med at ombudet gikk utenfor sin instruks. To ganger var ombudet kalt inn på møte i Barne- og familiedepartementet. Det første møtet gjaldt ombudets påståtte løfte om penger til Bjugn. Ombudet og departementet var enige i at dette lå utenfor ombudets kompetanse. Det andre møtet gjaldt ombudets uttalelse i Ukeslutt. Barne- og familieministeren konkluderte etter møtet med at intervjuet var gitt på et lite passende tidspunkt. Men hun mente ikke at ombudet hadde brutt sin instruks. Dette ga statsråden også uttrykk for i Stortingets spørretime (jfr. ovenfor om forholdet mellom Barneombudet og Barne- og familiedepartementet).

I Riksadvokatens gjennomgang av Bjugn-saken blir Barneombudets møte i Bjugn nevnt, men Riksadvokaten unnlater å fremme kritikk mot ombudet.

I kjennelsen som gir de tidligere siktede erstatning (Fosen forhørsrett 3. februar 1995) går dommeren detaljert gjennom alle faser i Bjugn-saken. Om Barneombudet heter det:

«Senere på høsten kom Barneombudet - etter rettens oppfatning svært ubetenksomt - på besøk til Bjugn og holdt møter med såvel barn og foreldre som kommune og hjelpeapparat, og bygget kraftig opp under foreldrenes oppfatning om hvorledes de skulle te seg overfor barna».

Dommerens vurdering går på om det var fornuftig av Barneombudet å reise til Bjugn, ikke om ombudet hadde lov til å gjøre det.

Det kan på bakgrunn av dette fastslås at Barneombudets opptreden i Bjugn-saken ikke medførte brudd på instruksene, slik som i Moksness-saken. De store presseoppslagene Barneombudet får når ombudet engasjerer seg i en enkeltsak som trekker såvidt stor offentlig oppmerksomhet som Bjugn-saken, og faren for feilsitering og repetisjon av uttalelser, må innebære et signal til Barneombudet om å utvise større forsiktighet i liknende tilfeller. Generelt vil det være en fordel å opptrå med stor varsomhet i saker som er under etterforskning og hvor barn er involvert, også i perioden før det blir tatt ut tiltale, se også "[Barneombudets rettslige kompetanse](#)" i pkt. 11.4.1.1 i del IV.

KAPITTEL 4

Barneombudet og omverdenen**4.1 BARNEOMBUDET OG MEDIENE**

Nedenfor vil utvalget utrede Barneombudets relasjon til mediene, ombudets rolle som medieaktør og vise noen utviklingstrekk, samt presentere noen av de kompliserte spørsmål som temaet reiser med eksempel fra en konkret sak.

4.1.1 To profiler

I perioden fra 1981 og fram til i dag er det to personer og to profiler som har preget Barneombudet. De to profilene faller i hovedsak sammen med skifte av den person som har innehatt stillingen som barneombud. Den første bygde opp Barneombudet som institusjon - faglig og administrativt; den andre brukte sin posisjon til større synliggjøring og bredere innspill i den offentlige meningsutvekslingen. De to ombudsrollene har vært komplementære, men fulgt etter hverandre i tid. De to barneombudene har vært forskjellige personer med ulike offentlige profiler og ulik tilgang til medier. I det daglige arbeidet fra 1981 har kontinuiteten likevel vært større enn forskjellen i profilene tilsier.

Men det er mer enn et spørsmål om person og personlig profil; det er også et spørsmål om en forandret mediesituasjon, en endret dagsorden og endrete mekanismer for setting av dagsorden i samfunnet og politikken. For å utøve en så åpen funksjon i samfunnet som Barneombudet skal, kan det neppe skje uten å ta hensyn til mediesituasjonen. Siden 1981 har det også vært store forandringer i den lokale og sentrale forvaltningsmåter å arbeide på, og et eget barne- og familiedepartement er blitt opprettet.

Siden Barneombudet ble etablert, har massemediene endret seg både kvantitativt og i presentasjonsformer. Det har også påvirket de politiske kanalene og måtene samfunnets dagsorden blir satt opp på, og dermed også rammevilkårene for ombudets arbeid. Massemedienes bilde av Barneombudet og interessen for barneombudsinstitusjonen har endret karakter. Barneombudet har også endret sitt forhold til massemediene fra å være en *informasjonskanal* om arbeidet, til å være en *database* og gjennom *medieutspill* aktivere mediene.

Barneombudet har flyttet oppmerksomheten fra lover og forvaltning til hverdagslivets problemer, og samtidig lagt stadig større vekt på å delta i den offentlige debatt gjennom massemediene. Spørsmålet som kan reise seg er om forvaltningskanalen og mediekanalen lar seg kombinere i lengden uten tap av posisjon og legitimitet, og uten at jobben som barneombud blir fylt av en person som primært behersker mediekommunikasjon.

4.1.2 Den politiske arena rundt Barneombudet

Som tidligere beskrevet, vedtok Stortinget 17. februar 1981 å opprette Barneombudet med 46 mot 41 stemmer. Flertallet var Arbeiderpartiet, SV og Venstre. Mindretallet var Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkepartiet. Fremskrittspartiet var ikke representert på Stortinget i denne perioden. Stortingsdebatten fulgte de samme sporene som innstillingen fra Sosialkomiteen, men tonen var skarpere - både fra tilhengere og motstandere av Barneombudet. Den polemiske temperaturen var høyest i spørsmålet om Barneombudet i forhold til foreldrerett og familieansvar. Flertallet

støttet seg til Regjeringens proposisjon, men fokuserte også på hva Barneombudet *ikke* skulle involvere seg i. Mindretallet argumenterte tosidig: Ordningen med Barneombudet ville bli et skuebrød, men det kunne også komme til å true foreldreansvaret og undergrave (de tidligere) barnevernsnemndene og andre lokale instanser.

Den offentlige debatten om opprettelsen av Barneombudet var sterkt politisert. For Arbeiderpartiets kvinner var dette en viktig merkesak som markerte at en prioriterte barne- og familiepolitikk høyt, og at barn og familie ikke kom i skyggen av arbeidet for likestilling mellom kjønnene. Saken var også viktig for de borgerlige partiene, ettersom «vern om familien» var et politisk felt som på flere måter hadde vært en borgerlig prioritet.

I ettertid er det påfallende at forholdet mellom Barneombudet og massemediene var fraværende i debatten. Bare en representant (Liv Aasen) var inne på det, og hennes perspektiv var Barneombudet som overvåker av massemediene og ikke som deltaker. Hun mente at myndighetene måtte være aktive for å informere om barns retter og behov «både i undervisningsinstitusjonene, på arbeidsplassen og ved informasjonsmateriale til hjemmet. Våre massemedier blir her viktige formidlere av informasjon. Og Barneombudet skal følge kritisk med i denne informasjonsvirksomhet».

Til å ha vært så sterk og profilert, stilnet den politiske striden om Barneombudet raskt av, bortsett fra Fremskrittspartiets konsekvente motstand. Samtidig stilnet også den politiske interessen for Barneombudet. Institusjonen hadde sine anonyme poster på departementets budsjett, mens Stortingets interesse for barnepolitikk rettet seg mot barnehager.

Barneombudet var innvilget en slags «prøveperiode», og da den var over, hadde også interessen for ombudet lagt seg. Den politiske markeringen av barne- og familiepolitikk fikk andre prioriteringer, særlig barnehageutbygging. De potensielle motsetningene, mellom Barneombudet, barnevernsnemder og foreldreansvar slik de ble skissert i stortingsdebatten, viste seg heller ikke å være aktuelle. Dessuten ble barns oppvekstvilkår formelt inkludert i planlegging og kommunal forvaltning, og den stadig sterkere satsing på barnepolitikk resulterte i opprettelsen av et eget barne- og familiedepartement. Barneombudet hadde på mange måter levd opp til de positive forventningene og styrt unna de negative politiske provokasjoner.

Den politisk interessen økte ved skifte av Barneombud i 1989. Valget av en kjent medieperson som det nye ombudet, vakte oppmerksomhet i mediene noe som også påvirket Stortinget. Det ga utslag både i økt budsjett, merknader i budsjettinnstillingen og budsjettdebatten, og spørsmål i Stortingets spørretime. (jf. ["Komite-merknader til kap 1550 / kap 850"](#) i vedlegg. II).

En grunn til skifte av stemning var også at det foregikk et meget betydelig generasjonsskifte blant kvinnelige stortingsrepresentanter i Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. De som tegnet partiets profil mot slutten av åtti-tallet, var mindre fortrolig med de perspektiver og den retorikk som preget forgjengerne i Stortingsdebatten da Barneombudet ble opprettet i 1981.

Det kan også bemerkes at Barneombudet heller ikke har blitt noe «lydig» organ for departement og regjering. Men her gjelder regelen om at jo mer aktiv en fristilt og kritisk røst er, jo mer vil skytset kunne bli rettet mot den ansvarlige regjering. Derfor kan opposisjonspartiene alltid hente ammunisjon fra en instans som Barneombudet.

4.1.3 Massemediene og dagsorden

Lokal og sentral forvaltning har endret sine arbeidsformer i løpet av de fjorten årene Barneombudet har eksistert. Kommunene har fått klarere oppgaver i barne- og ungdomspolitikken, men også større frihet til å prioritere og organisere sine aktiviteter. Både som politisk interessefelt og forvaltningsområde er barne- og familiepolitikken blitt mer sentral, noe som også bekreftes ved opprettelsen av et eget barne- og familiedepartement.

Samtidig har det norske mediebildet endret segt. Avisene har frigjort seg fra politiske lojaliteter og kjemper om saker og nyheter på det samme markedet. Monopolet er borte i eteren, og NRK ligger i hard konkurranse med andre kanaler om seere og lyttere. Det finnes ikke lenger en felles mediedagsorden og en autorisert kanal der noen har krav på plass i kraft av sin offentlige posisjon.

Moderne medier bruker de klassiske tabloidvirkemidlene i sitt utvalg og presentasjon av stoffet: Underholdning, personifisering, tilspissing og dramaturgisering. Den gode mediehistorien skal fange opp en enkeltsak eller en enkeltskjebne og vinkle det allmenne gjennom denne saken. At en sak eller et saksområde er *viktig*, er ikke grunn til at det kommer på medienes dagsorden. Det må i tillegg finnes en medievennlig vinkel som kan fange mange lesere, seere og lyttere. En viktig del av denne dramaturgien er å vinkle saker mot helter og skurker, offer og ansvarlig, den forsømte og redningsmannen. Den som gir seg inn på å spille med i slike mediespill, kan ikke velge sin presentasjon fritt, for mytene fanger.

Forholdet mellom medier og den politiske prosess har også endret seg. Mediene har blitt viktigere for den politiske dagsorden. En sak vokser oftere inn i politikken og krever sin løsning mer gjennom medieoppmerksomhet, enn via den anonyme gangen gjennom partilag og forvaltningsapparat. Politikken er preget av *utspill*, som ofte er prøveballonger for å teste ut om de har mediekraft til å vinne fram i opinionen.

Interesseorganisasjoner og lobbyister arbeider som før mot politiske fora og forvaltning, men de går oftere gjennom mediene for å fange eller kreve oppmerksomhet - gjerne ved hjelp av profesjonelle informatører. Den offentlige debatt blir på mange måter drevet av representanter for frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner eller etater og institusjoner. Og ofte er det en forutsetning for at en sak eller et saksområde skal komme på den politiske dagsorden at den først har vunnet fram på medienes dagsorden.

Den store forskjellen mellom intensjon og dagens realitet er Barneombudets plass i mediebildet. Etter 1989 har det vært en øket oppmerksomhet mot Barneombudet, og ombudets deltakelse i den offentlige debatt har fått en ny karakter. Selv om basis er i et solid faglig arbeid ved Barneombudets kontor, er det mediesynliggjøringen som tegner det offentlige bildet av Barneombudet i dag.

4.1.4 Mediene i fokus

I de senere år har Barneombudet stadig mer benyttet medier, særlig dagspressen, for å gi informasjon om Barneombudets virksomhet til publikum og for å «vekke» myndigheter og andre til å handle til beste for barna. Utvalget ønsket å se nærmere på om Barneombudets bruk av medier som virkemiddel er hensiktsmessig i forhold til målet for ombudets virksomhet. Spesielt var det av interesse å se nærmere på hva slags mediestrategi Barneombudet benytter, hvordan ombudet framstår i medier, herunder hvilket bilde publikum får av denne institusjonen via mediene. Videre var det ønskelig å få en vurdering av hvilken innvirkning Barneombudets bruk av mediene har på Barneombudets funksjon og rolle som samfunnsinstitusjon og som talsmann for barna.

Det kan hevdes at en av de største kontekstuelle endringer som har skjedd i samfunnet i den perioden Barneombudet har eksistert, har foregått i *mediene*. Forandringene i mediene har virket inn på institusjoner som ellers ikke har endret seg. Den virkelighet som formidles gjennom mediene, er derfor helt avgjørende for hvilken kunnskap publikum får om faktiske forhold.

4.1.5 Barneombudet og mediene i et bytteperspektiv

I forskning om medienes innflytelse står byttemodellen sentralt. Den gir en beskrivelse av relasjonen mellom nyhetskilder - medier - og publikum. Man kan tale om at det er et bytteforhold mellom kilde og journalist ettersom journalisten er i besittelse av en kanal som kilden er avhengig av for å nå ut med sitt budskap, og kilden er i besittelse av informasjon som journalisten er interessert i å formidle. Bytteforholdet til kildene er basert på den publikums-oppmerksomhet mediene kontrollerer, og bytteforholdet til publikum er basert på den informasjon som mediene har innhentet hos informasjonskildene. Det vil derfor i alt samarbeid med ulike medier være naturlig for en kilde å favorisere det mediet som kan tilby best publisitet. Journalisten på den annen side, vil favorisere den kilden som har nyhetens interesse.

De fleste kilder har bestemte hensikter i møtet med journalistene, om ikke annet så for å tilfredstille sin «personlige forfengeligheit». Men det er særlig to forhold som vil være avgjørende for kildens interesse hva gjelder publisitet. Det ene er kildens arbeidssituasjon, som definerer forholdet til allmennheten, og det andre er kildens muligheter til å nå ut til sine målgrupper på andre måter. Fra journalistenes perspektiv vil interessen for kilden også avhenge av særlig to forhold: Publikums antatte behov og interesse for kildens informasjoner og mediets egne ressurser til å overvåke kilden. Bytteforholdet mellom journalist og kilde avhenger med andre ord av et sammenfall mellom kildens målgrupper og mediens publikum. Desto større dette sammenfallet er, desto hyppigere vil utvekslingen av tjenester mellom partene være.

Her kan også bemerkes at når det gjelder partene i bytteforholdet, er det mediet, ikke så mye journalisten som møter kilden. Men personlige egenskaper og ferdigheter hos journalisten spiller en betydelig rolle når det gjelder hans/hennes rolle vis-a-vis kilden. På tilsvarende måte er også kilden representant for bestemte interesser, og det er derfor organisasjonen snarere enn personen som møter mediet.

I mediesosiologien tales det gjerne om kildestrategi. Det innebærer at kildene selv opererer som regissører på den «massemediale arena» ved at kildene kontrollerer den informasjon som journalisten vil være interessert i, og dermed representerer et maktpotensial.

Byttehandlinger mellom journalist og kilde må også selvsagt ses i lys av den virkeligheten som mediene opererer innenfor. Det er derfor relevant å knytte bytteperspektivet til konkurransen mellom mediene, med andre ord til medienes *markedsposisjon*, deres publikum og ekspansjonsmuligheter. Journalistens styrke i samhandlingen med en kilde er derfor helt klart influert både av markedsposisjonen og nedslagsfeltet til det aktuelle mediet. Kildenes styrke er imidlertid også avhengig av dens egen «markedsposisjon». Noen kilder vil besitte en så suveren posisjon at de ikke behøver særlig strategisk kompetanse for å oppnå publisitet. Men for å få oppmerksomhet akkurat i den form de ser seg tjent med, vil de likevel tjene på å beherske spillet.

En annen form for kildekompetanse ligger i det som kan omtales som *elitekildens definisjonsmakt*. Men i samhandling med elitekilden er journalisten på ingen måte avvæpnet, men har mulighet til å utøve definitorisk motmakt. Mediene tar aktive initiativ i definisjonsstriden ved å utfordre kildene til å svare. På den måten

kan mediene sies å inneha en dobbeltrolle som både arena og aktør, og kan i rollen som aktør ha interesser som går på tvers av kildens. Journalistene har også makt over kilden i den forstand at de kan spille ulike kilder opp mot hverandre. Journalisten kan også nedgradere eller utdefinere kilden. Grunnet konkurransen mediene imellom forutsetter et slikt «virkemiddel» at den samme formen for utdefinering også finner sted i andre medier. Det handler med andre ord om ulike former for mediestrategisk kompetanse hos kilden såvel som hos journalisten. Det å bruke mediene som kanal for politisk innflytelse krever bestemte arbeidsformer. At kilden kjenner til spilleregler er således en nødvendighet når det gjelder å fange mediens oppmerksomhet.

Det som kan omtales som *den gode kilden* gjør ofte arbeidet lettere for journalisten. Dette er en kilde som snakker et oppslagsvennlig språk og kan levere et pretypifisert nyhetsstoff. Rikssynseren er et eksempel på den gode kilde, vel å merke før han brennes ut og ansiktet hans ikke lenger selger. Kilden kan imidlertid også bli så suveren at han har makt til å styre mye av informasjonen etter egne interesser.

Byttemodellen kan være et relevant redskap når man skal studere forholdet mellom Barneombudet og mediene. Et fellestrekk for både ombud og medier er at de begge er avhengige av å opptre aktivt i forhold til sine omgivelser. Journalistene må innhente stoff som trekker til seg oppmerksomhet og publikum. Mens Barneombudet på sin side må informere sine brukere om virksomheten. Likeledes må de sette saker som omhandler barn og unge på beslutningstakernes dagsorden. Man kan derfor tenke seg forholdet mellom deltakerne i kommunikasjonsforholdet som en forhandlingssituasjon eller som et bytteforhold. Barneombudet knytter forbindelser med mediene og bytter informasjon mot publisitet.

Barneombudet er uten beslutningsmyndighet og derfor avhengig av å ha et godt forhold til mediene, slik at disse kan benyttes som kanal ut til folket; brukere av ombudet såvel som beslutningstakerne. Barneombudets forhold til allmennheten gjør i mange tilfeller mediene til et nødvendig arbeidsverktøy, men det er viktig å understreke at mediene ikke er en absolutt nødvendighet for ombudets arbeid. Barneombudet har også muligheter til å nå ut til sine målgrupper på andre måter. Dessuten vil Barneombudets interesse for mediet henge sammen med mediets publikumsressurser. Barneombudet kan antas å favorisere en byttehandel med store framfor små aviser.

Det kan hevdes at det i utgangspunktet er *organisasjonen* mer enn *personen* som møter mediet. Det er imidlertid ikke sikkert at dette er en fullgod beskrivelse av forholdet mellom Barneombudet og mediene. Dette behøver imidlertid ikke skyldes denne relasjonen spesielt, men kan være et eksempel på en allmenn utvikling i mediene som har beveget seg i retning av det *personifiserte* både med hensyn til kilde og journalist.

4.1.6 Tendenser i utviklingen av Barneombudets forhold til mediene

4.1.6.1 Perioden 1981 til 1989

De første årene var det bestemt at informasjonsvirksomheten og mediekontakten skulle gå gjennom Statens Informasjonstjeneste (SI), som skulle være behjelpelige med å formulere pressemeldinger og sette Barneombudet i forbindelse med kontaktpersoner i mediene. Men ordningen viste seg å være personavhengig og til tider utilfredstillende. Kontoret formulerte derfor tidvis sine egne pressemeldinger som ble sendt ut gjennom SI. Etterhvert erfarte man at pressemeldinger ikke alltid var den mest effektive metoden, og at det var behov for mediekompetanse på kontoret.

I etableringsfasen var mye av presseomtalen relatert til Barneombudets arbeidsoppgaver, ettersom en ny etat har nyhetens interesse. Det første året Barneombudet

var i virksomhet, ble det registrert 1600 argusklipp der ombudet var nevnt. Etterhvert som nyhetens interesse stilnet, falt tallet i årene fram til 1988, men lå gjennomgående mellom 1000 og 1500 registreringer. I 1988 ble det registrert 1800 omtaler i pressen.

Barneombudet la med hensikt opp til et relativt passivt forhold til mediene, og uttalelser fra ombudet ble fanget opp av journalister gjennom postjournalen. En av grunnene til den lave medieprofilen kan skyldes den politiske uro som var rundt opprettelsen av Barneombudet, og engstelsen for unødige å provosere via medier som var oppatt av sensasjoner og kriser. I stedet satset Barneombudet på pressemeldinger om sentrale saker, og artikler publisert i fagpressen.

Etterhvert erfarte ombudet vanskeligheter med å få pressedekning av mer generell karakter. Presseomtaler ble mer koplet til saker som ombudet tok opp enn til Barneombudet som instans. Debatten om for eksempel «rising» av barn førte til mye omtale og debatt. I årsmeldingene ble det stadig påpekt at det var vanskelig å få en bred dekning av saker av mer generell karakter som ombudet behandlet. Selv om enkelte saker ble fulgt opp av lokalpresse og lokalradio, ble det uttrykt et behov for at kontoret skulle innta en mer aktiv rolle overfor pressen.

Fra ombudets side har det hele tiden vært understreket at mediene utgjør sentrale informasjonskanaler både når det gjelder å spre opplysning om institusjonens virksomhet og når det gjelder å reise debatt om viktige saksområder. I ombudets årsmelding for 1985 ble problemet med å slippe til i NRK berørt. Barneombudet hadde ikke vært med i større fjernsynssendinger:

«Dette er lite gledelig, da fjernsynet når ut til store grupper av folket (også barn) som annen informasjon ikke når fram til. For å gi kunnskap om Barneombudet ville det være viktig å kunne nå ut gjennom programposter for barn og unge. Barneombudet vil derfor prøve å øke og styrke kontakten med fjernsynet i tiden som kommer».

Arbeidet førte ikke til særlige resultat, og også i 1988 het det i årsmeldingen at Barneombudet har «hatt vanskeligheter med å vinne innpass i NRKs programmer».

Ombudet måtte satse på andre kontakt- og informasjonskanaler enn gjennom massemediene. Institusjonelle kontakter med offentlige organer ble etablert, og høringsuttalelser til offentlige meldinger og planer sto sentralt i Barneombudets arbeid. Det ble holdt mange foredrag, og kontakten med forskningsmiljøene ble bygget ut. Barneombudet utviklet seg til en «informasjonsbase» om barns levekår. Barneombudet fikk også de første årene en rekke henvendelser fra barn på bakgrunn av de «telefontimene» eller «barnetelefonene» som ble opprettet i lokalpressen, når ombudet reiste rundt om i landet. Dette ga også barna mulighet til å stille spørsmål direkte til Barneombudet.

Det første barneombudet var en offentlig relativt ukjent person. Hun hadde ingen sentral plass som «synser» i offentligheten da hun begynte sitt arbeid som barneombud - det vil si en person som mediene vender seg til for å få kommentar til andres saker og utspill. Hun holdt en relativt lav offentlig profil og satset på å bygge opp Barneombudet som en faglig troverdig institusjon. Hun kunne ha valgt en annen og åpnere tilnærming til mediene, men det er ikke sikkert at det hadde gitt større gjennomslag. Mediene velger ikke sine gjengangere bare ut fra rolle, men også ut fra om personene som fyller rollen uttrykker seg tilspisset og i overskrifter.

Det første ombudet klarte i sine to perioder å etablere institusjonen og gi den en solid posisjon i forhold til lokal og offentlig forvaltning. Men Barneombudet nådde ikke fram gjennom mediekanalene. Det ble oppfattet som en svakhet av ombudet selv, slik det påpekes i flere årsmeldinger. Barneombudets anonyme offentlige pro-

fil ga seg også utslag i mangel på politisk oppmerksomhet. Stab og budsjett økte ikke.

4.1.6.2 *Perioden 1989 til 1995*

Det nye ombudet var ingen ukjent person i barneombudsammenheng da han ble «headhuntet» av departementets ledelse som nytt barneombud i 1989. Han hadde vært medlem av Barneombudets råd. Forventningene var at han skulle løfte Barneombudet fram og gjøre institusjonen mer synlig gjennom å trekke på sin posisjon og popularitet fra bøker, plater og ikke minst fra NRKs program for barn og ungdom. Da Barneombudet markerte sitt tiårsjubileum, la det første ombudet vekt på at det nye ombudet «har sin styrke der jeg hadde min svakhet».

Selv presenterte ombudet seg slik i forordet til årsmeldingen for 1990:

«Da jeg flyttet inn på Barneombudets kontor ble den oppmerksomheten som hadde fulgt mitt 15-årige liv i media fylt med en ny type forventning. Noen hadde forventninger om at «barnas myke, morsomme TV-onkel» skulle «ta de dumme, slemme politikerne og byråkratene». Selv påla jeg meg å utnytte mitt navn og rykte til særlig å holde de uheldigste barna fram for den ansvarlige voksenverdenen; til å kjempe for barns rett til å ha barndommen sin i fred. Målet skulle være rettferdighet. Midlene måtte tilpasses medias vær og politikkens vind».

Det nye barneombudet representerte i så hensende et totalt skifte i tone og stil. Han brukte sin «kjendis»-posisjon for å fremme viktige saker, og han fokuserte også egen person.

I sin tiltredelseserklæring satte det nye ombudet et skarpt søkelys på de ubehandlede sakene i barnevernet, de såkalte «mappebarna». Saken ble fulgt opp på en ny måte ved at Barneombudet meldte tre kommuner til politiet. Det var en medievennlig vinkel gjennom en medieomsvermet person, og mappebarna ble kjørt fram som en sak verken sentrale eller lokale politikere kunne la være å ta stilling til og gjøre noe med.

Sentralt i det nye ombudets programerklæring var også å synliggjøre barn ved å ta deres kommunikasjonsformer på alvor. Det var bakgrunnen for programposten Klar Melding Ut i NRK-TV, hvor Barneombudet svarte på barns telefonhenvendelser som var kommet inn til ombudets telefonsvarer i løpet av uken. Den synliggjøring gjennom NRK-TV som det første barneombudet hadde vanskeligheter med å få i stand, var enklere for det nye barneombudet å få etablert ettersom han var en profesjonell kommunikator som hadde kompetanse om mediet og systemet, og samtidig var «godt stoff» i seg selv.

Resultatet uteble ikke og henvendelsene til Barneombudet økte dramatisk - særlig fra barn. I 1992 var det totale tallet 12.373, mens det vanlige hadde vært rundt 2.000 i året før 1989. Omkring 30 % av henvendelsene kom fra barn, og en tredjedel av dem ble betraktet som «seriøse». Barneombudet la vekt på at dette hadde gjort barn til reelle påvirkere for Barneombudets arbeid, men klaget over for dårlig kontakt med ungdom over fjorten år.

Fra 1989 og fram til midten av 1993 foregikk en vesentlig del av informasjonsvirksomheten til barn gjennom den ukentlige fem minutter lange programposten Klar Melding Ut, som senere ble erstattet med radioprogrammet Alle Barns Radio Stasjon (ABRS) i NRK. Barneombudet beskriver fjernsyns- og radioprogram som et viktig instrument for å skape en dialog med barn, og som det *viktigste* forpliktende samarbeidet de hadde med pressen i 1993 (Årsmelding 1993).

Barneombudet har vært involvert i en rekke forpliktende samarbeid med både radio og fjernsyn. Ombudet understreker betydningen av dette samarbeidet da henvendelser fra barn er avhengig av en jevn markedsførings- og informasjonsvirksomhet. I likhet med det første barneombudet har etterfølgeren hatt en fast spalte i bladet *Foreldre og Barn*, hvor hele fagstaben ved ombudets kontor bidrar med innlegg.

Det ble i 1990 besluttet at Barneombudet skulle styrke sin informasjonsaktivitet, og Stortinget vedtok i desember samme år å bevilge to nye stillinger til kontoret hvorav den ene som *informasjonskonsulent*. Barneombudet skriver i årsmeldingen for 1991 at institusjonen fikk bedre styring med sin virksomhet, men at det i stor grad er andre som bestemmer deres dagsorden: «Slik bør det også være hos et ombud i dialog med samfunnet» (Årsmelding 1991:3).

Medieinteressen var økende og barneombudet var en populær kilde. I starten av sin ombudsperiode var han også engasjert som privatperson og skuespiller i revypregede innslag i populære fjernsynsprogrammer. Det kunne derfor til tider være vanskelig for både barn og presse å skille mellom hans underholdningsengasjement som privatperson og som barneombud (jfr. om dette i "[Trond-Viggo Torgersen som barneombud - personprofileringen](#)" i pkt. 4.2.3 nedenfor).

Henvendelser fra pressen ble etterhvert knyttet til konkrete utspill fra ombudet, men pressen brukte også ombudsinstitusjonen aktivt som kommentator til barnefaglige saker, og som kontaktorgan med andre instanser. Barneombudet fungerte også som «rådgiver» og «researcher» for pressefolk som arbeidet med enkeltsaker og reportasjer om barn. Barneombudet styrket kontorets rolle som informasjonsbank og dokumentasjonssenter om barns vilkår.

I 1993 ble det registrert et drastisk fall i henvendelser fra barn til Barneombudet. Dette tilskrives at Klar Melding Ut- programmet i NRK-TV ble lagt ned. En oppfølging i radio hadde ikke samme effekt. Det indikerer hvor avgjørende den rette mediekontakten er for å få meldinger inn fra barn. I 1993 ble også en ny innfallsvinkel prøvd ut. Det ble etablert samarbeid med reklamefolk for å tenke nytt i forhold til formidling. Barneombudet hevdet det var riktig og nødvendig for å kunne nå ut med spennende budskap i et komplekst informasjonssamfunn.

Den store mediefokuseringen resulterte i økt politisk interesse for og velvilje til Barneombudet. Budsjettet økte, og det ble flere stillinger. Barneombudet var blitt en viktig aktør i den offentlige debatt og ikke bare i de skjulte kanalene i det offentlige forvaltningsapparatet. Etter fire måneder med nytt barneombud, ble det konstatert i årsmeldingen at det var «sterk lydhørhet fra politiske organer og engstelse for å komme «på kant» med ombudet.» (Årsmelding 1990).

I løpet av 1995 har kontoret blitt mer kritisk og tilbakeholdne med hensyn til presseuttalelser. Barneombudet har til tider blitt overeksponert i mediene, spesielt som kilde til oppslag. Et eksempel på en slik mediesak blir belyst senere i kapittelet. Kontoret forsøker nå å være mer bevisst hvilke saker som kan overses og hvilke som bør følges opp. Dette er også et resultat av økt pågang fra mediene. Det er også enighet på kontoret om at de store mediesakene som Moksness og Bjugn-saken har gjort Barneombudet mer bevisst i sin omgang med pressen.

4.1.7 Barneombudets mediestrategi

Barneombudet har, i oktober 1995, elleve ansatte hvorav seks personer utgjør fagstaben i tillegg til barneombudet. De ansatte ved kontoret har høy nettverksoversikt og blir ofte benyttet som informasjonskilder ved forskjellige anledninger. Det finnes derfor en usynlig medierelasjon, i tillegg til direktekontakten med mediene, idet staben bidrar med kompetanse for eksempel i utviklingen av programmer og artikler som omhandler barn og unge.

Det er lite som er nedskrevet som en formell mediestrategi for Barneombudet, men informasjonsarbeidet kan i samsvar med ombudets formål, forstås utifra tre overordnede mål: Barneombudet skal spre informasjon om institusjonen til barn og unge, og samtidig kommunisere med dem for å få innsikt i deres interesser og problemer (jfr. Klar Melding-systemet). Barneombudet skal videre opplyse opinionen og beslutningstakere om saker som angår barn og unge, og forsøke å påvirke disse gruppene for å sikre barn og unges rettigheter. Barneombudet må også søke å opprettholde en god profil overfor allmenheten.

Barneombudet har dermed tre hovedmålgrupper; barn og unge, beslutningstakere, og opinionen. For å nå disse gruppene må forskjellige kommunikasjonsstrategier tas i bruk. Men dermed blir også *mediene* en målgruppe for kontoret, da Barneombudet først må vekke mediernes interesse for å få formidlet informasjon og synspunkter. Selv om den beste kommunikasjonen med sentrale beslutningstakere vil være direkte kontakt, *kan* en forutgående mediedebatt om den aktuelle saken øke beslutningstakerens interesse og mulighet til handling. Blant Barneombudets informasjons- og kommunikasjonskanaler inngår også skolen, seminarvirksomhet, forskjellige opplysningskampanjer som utformes og distribueres via brosjyrer, plakater og faktaserie om barn og unge. Likevel er mediene helt sentrale i Barneombudets virksomhet.

Barneombudet forholder seg til mediene i hovedsak på tre forskjellige måter:

1. Barneombudet henvender seg til mediene for å sette en sak på dagsorden.

Utspill til mediene skjer i form av pressemeldinger, pressekonferanser og direkte henvendelser. Når Barneombudet tar initiativet er fordelene at kontoret i stor grad selv kan styre informasjonen. Det ligger et element av overtak i det å starte en kommunikasjon. Fagekspertisen finnes hos Barneombudet, ikke hos journalisten. Barneombudet må dermed søke å vekke journalistens interesse.

2. Barneombudet tar kontakt med mediene for å kommentere en sak som allerede har blitt viet oppmerksomhet.

I dette tilfellet har også Barneombudet den fordelene at kontoret kan sette seg inn i saken før de uttaler seg til pressen. Her kan kontoret vektlegge faglig kompetanse for å få uttalelsen på trykk, og her kan man benytte seg av ombudets fristilte posisjon til å kritisere myndighetene. Dette vekker ofte mediernes interesse.

3. Mediene tar kontakt med Barneombudet for å få kommentarer til en sak som allerede har fått dekning, eller en sak pressen skal sette på dagsorden.

Pressen ønsker ofte raske kommentarer eller svar på kompliserte spørsmål. Reaksjon fra Barneombudet avhenger av flere faktorer. I første rekke skal sakens natur avgjøre *om*, og hvor raskt Barneombudet skal kommentere. Som kilde ønsker kontoret å basere presseutspill og kommentarer på fakta, gjerne statistikk, og er bekymret for å framstå som synsere. Kontoret er nøye med å få materiale fra pålitelige kilder i de tilfellene hvor de har blitt bedt om å kommentere, for eksempel i saker hvor det er mistanke om seksuelle overgrep. I tillegg må saker ofte besvares i generelle formuleringer eller forbli ubesvarte for at Barneombudet ikke skal komme i konflikt med ansvarsforhold eller taushetsplikt.

Barneombudet ønsker i større grad enn tidligere å praktisere «siste-instansprinsippet». Dette innebærer at kontoret skal være siste instans for uttalelser eller kommentarer i saker man ikke selv har satt på dagsorden. Kontoret henviser først pres-

sen til den relevante instans, for eventuelt å komme med kommentarer i «siste runde».

Når pressen ønsker uttalelser eller kommentarer fra Barneombudet, er mediets markedsposisjon ofte avgjørende for om kontoret skal komme med en reaksjon. Etermediene og de toneangivende avisene blir for eksempel foretrukket fremfor mindre aviser.

4.1.8 Barneombudet som medie-aktør

Organiseringen av ansvarsforholdet til pressen er et område som gjennomgående har vært uryddig og som i stor grad fortsatt er det. Mediekontakten var *kontorsjefens* ansvar under det første barneombudet. Henvendelser fra pressen ble formidlet videre til daværende førstesekretær, som igjen fordelte ansvaret videre til de aktuelle fagkonsulentene.

I det andre barneombudets funksjonsperiode har barneombudet vært kontorets frontfigur og *pressetalsmann*: «Barn trenger en person, ikke en myndighet å forholde seg til». Ombudet profilerer etaten utad og svarer i hovedsak på spørsmål fra rikspresen, og er først ute når det er nye områder etaten uttaler seg om eller setter på dagsorden. Formelt kan fagstaben inkludert informasjonskonsulenten uttale seg til pressen, men i de fleste tilfeller skal det klareres med ombudet på forhånd. I følge ombudet selv organiseres pressekontakten på denne måten:

«Hvis det er organer som dekker mindre deler av landet, og hvis det er saker som vi har langt nede på listen over ting vi burde prioritere, og hvis det er ting som ikke er noe nytt, men som er en gjentakelse av noe som jeg allerede har sagt eller har uttalt meg om - så blir det andre på kontoret som uttaler seg».

Det er viktig for Barneombudet at kontoret framstår samlet, helhetlig og organisert. Det er imidlertid en rekke problemer knyttet til det å kanalisere informasjonen gjennom en pressetalsmann som også er kontorets overhode. Det kreves høy grad av *tilgjengelighet* overfor alle målgruppene inklusive barn og unge. Kontoret har etablert et prinsipp om at *ingen* skal ha umiddelbar direkte kontakt med det nåværende ombudet, selv om det i virkeligheten er slik at enkelte journalister kan nå ham direkte. Mens det første ombudet i sin tid svarte på alle telefonhenvendelser fra barn selv, fungerer systemet i dag slik at barn leser inn meldinger på en telefonsvarer. Brev fra barn blir ofte besvart av fagkonsulentene.

Kontoret er kjent med at enkelte journalister finner det nye ombudet utilgjengelig, et forhold som til tider skaper irritasjon og frustrasjon for pressen. Barneombudets utilgjengelighet kan forstås på to måter. På den ene siden er det snakk om fysisk utilgjengelighet ved at barneombudet ikke har vært tilstede på grunn av delingen av kontoret mellom Oslo og Bergen. Ettersom alle pressehenvendelser formelt går via kontoret i Oslo, skaper denne kontordelingen til tider frustrasjoner da informasjonskonsulentene eller andre i fagstaben må ta kontakt med ombudet i Bergen for å informere om pressehenvendelser, og deretter diskutere hvordan en skal forholde seg til den. På den annen side kan ombudet oppfattes som utilgjengelig blant enkelte journalister da de må gjennom et «silesystem». En faktor som kompliserer forholdet er at ombudet på samme tid fungerer som pressetalsmann og sjef, mens det er vanlig at disse oppgavene fordeles på to personer.

Det nåværende ombudet har en høy markedsposisjon som kilde, og kan dermed lett styre sin tilgjengelighet i forhold til pressen. Om dette sier barneombudet selv:

«Jeg sier mer og mer nei til ting. (...). Blir man eksponert for mye, kan folk bli lei av å høre de samme aktørene om og om igjen. Så nå har vi ligget lavt veldig lenge for å samle oss om noe som er viktig».

Kontoret er inneforstått med at overeksponering kan føre til at markedsposisjonen forringes, men markedsposisjonen kan også forringes dersom en kilde opptrer som lite tilgjengelig. Ettersom Barneombudet på mange måter er en personifisert institusjon, er det naturlig at mye av presseoppmerksomheten faller på ombudet selv. Men det ble gitt uttrykk for at det er ønskelig med sterkere fokusering på saker og satsningsområder enn på ombudet som person.

Rolleblanding mellom person og kontor kan skape frustrasjon internt. Det nåværende ombudet selv hevder at han ønsker å synliggjøre fagstaben, blant annet ved at disse uttaler seg i mediene. I praksis blir de likevel ikke tillagt samme tyngde som når ombudet uttaler seg, til tross for at de er eksperter på sine respektive fagområder. Medieomtalen vil være med på å danne grunnlaget for den oppfatningen allmenheten har av etaten, men først og fremst av ombudet selv som jo er mest synlig:

«Det hender jo at jeg som person blir hengende på det (saken) for ombudet er jo så personifisert, og det er på godt og vondt. Noen ganger er det tjenelig, i andre saker er det ikke tjenelig i det hele tatt. Bjugsaken er et veldig godt eksempel på hvordan jeg som person blir koblet så tett til en sak som jeg ikke er langt inne i».

Andre forhold som til tider skaper frustrasjon er rolleblanding mellom barneombud og mediekjendis. Det ble påpekt at dette ikke vanligvis byr på problemer, men i visse tilfeller kan det gå på seriositeten løs.

Medieutviklingen har blitt møtt med ulike tiltak fra offentlige såvel som private organisasjoner. Informasjonsmedarbeidere er en yrkesgruppe i sterk vekst. Denne yrkesgruppen har til en viss grad også forandret journalistens arbeidsvilkår ved at de med sin mediekunnskap selv *kan* være med å påvirke det pressen skriver. *Informasjonskonsulenten* hos Barneombudet fungerer ikke som pressetalsmann og har ingen stillingsinstruks som spesifiserer oppgavene i forhold til informasjonsformidling og pressekontakt. Vedkommende fungerer mer generelt som markedsfører og siler av pressehenvendelser, og som kontorets og ombudets rådgiver i forhold til presseutspill.

Informasjonskonsulentstillingen ble opprettet så sent som i 1991, men før dette hadde Barneombudet en førstesekretær som dekket mer eller mindre de samme arbeidsområdene. Etter at stillingen ble opprettet har Barneombudet hatt tre informasjonskonsulenter, hvorav to har hatt journalistisk bakgrunn. I dag framheves den *informasjonsfaglige* kompetansen sterkere.

Selv om informasjonskonsulenten ikke fungerer som pressetalsmann, kan han i enkelte tilfeller uttale seg etter klargjøring med barneombudet eller i «uproblematiske» saker. Stillingen ble opprettet fordi det var ønskelig med større presseoppmerksomhet samtidig som kontoret mottok stadig flere henvendelser fra pressen. Men selv om det er ønskelig med oppmerksomhet fra mediene, er ikke alle henvendelser relevante for kontoret. En stadig mer framtrædende oppgave for informasjonskonsulenten er derfor å avgjøre hvilke journalister som bør slippe gjennom til kontoret. Informasjonskonsulenten blir dermed en slags portvakt.

4.1.9 Barneombudets forhold til mediene

Det nåværende barneombudet mener at et aktivt forhold til mediene har vært utslagsgivende for gjennomføringen av saker, og at dette fortsatt er et viktig bidrag i utviklingen av Barneombudets arbeid. Kontoret og ombudet er i dag fornøyd med mediedekningen av saker etaten har vært involvert i, selv om pressen i enkelte tilfeller «vrir» på uttalelser, feilsiterer eller misforstår. Barneombudet understreker at et godt forhold til mediene for ombudet ikke nødvendigvis betyr at pressen skriver det ombudet selv ønsker, men at Barneombudet blir benyttet som pålitelig og troverdig kilde i barnefaglige saker. Idealet er å komme inn i en toveis dialog hvor Barneombudet er tilgjengelig for pressen, og hvor journalistene fremhever det barnefaglige perspektivet i sakene de dekker: «Og derfor må vi finne de fornuftige journalistene».

Kontoret legger stor vekt på å være en serviceinstans overfor mediene, og ønsker at journalistene skal føle at Barneombudet er en faginstans som de kan få bruke som en del av sitt forarbeide.

I visse tilfeller bygges det opp et tillitsforhold mellom journalister og kontoret, basert på «første mann til mølla» prinsippet. Hvis en journalist henvender seg til kontoret med en sak, er det vanlig praksis at vedkommende får enerett på saken mot at kontoret får en viss tid til å skaffe tilveie informasjon og på den måten kan gi råd og forslag til vinkling og innhold. Slik kan kontoret og pressen sammen legge premissene for hvordan saken skal presenteres.

Ombudet har uttrykt at fjernsynsmediet er enklere å forholde seg til ved man unngår problemet med feilsiteringer og omskrivninger, samtidig som at fjernsyn som medium har større nedslagsfelt. I tillegg hevder ombudet at radio har blitt mer formålstjenlig, selv om radiohenvendelsene har minsket. Når det gjelder kritikk av kontoret eller barneombudet, mener ombudet at dette må tolereres, men at det kan være problematisk i tilfeller hvor kritikken går over rimelige proporsjoner.

Kontoret vil i framtiden søke å utarbeide strategier som går ut på å aktivisere journalister i større grad på områder som faller innenfor ombudets interessefelt. Mange journalister blir betraktet som for dårlig opplyste om Barneombudet, i tillegg til at mange ber om kommentarer på grunnlag av det kontoret anser som upålitelige kilder. Faktaserien om Barn og Unge er utarbeidet blant annet med tanke på å spre kunnskap til journalister, blant annet i form av statistisk materiale.

4.1.10 Medienes forhold til Barneombudet

Barneombudet gjør mange av sine saker kjent for offentligheten gjennom postjournalen, og mange henvendelser fra pressefolk kommer på bakgrunn av denne. Kontorets postjournal er tilgjengelig for journalister i Pressesenteret. Etaten er ikke pålagt å sende postjournalene til pressesenteret men oppfordres til å gjøre det. Seks redaksjoner har eget abonnement på journalene og får disse tilsendt direkte fra ombudets kontor (NTB Trøndelag, TV2, Foreldre og Barn, Bergensavisen, P4 og Bergens Tidende). I tråd med offentlighetsloven oversender Barneombudet dokumenter etter forespørsler fra journalister.

Bruken av postjournalene som nyhetskilde har ikke alltid vært uproblematisk sett med journalistenes øyne. Det har vært hevdet at Barneombudet så bort fra det faktum at det er et offentlig kontor, og at de delvis forsømmer forpliktelsene knyttet til praktiseringen av offentlighetsloven. Men en kartlegging foretatt i regi av NTB mars 1995, viser også at Barneombudet oppfattes som en god og oversiktlig kilde som utgangspunkt for nyhetsmeldinger sammenlignet med andre offentlige etater. Barneombudets system er godt innarbeidet i den forstand at journalister sender bestillinger over fax og får raske svar tilbake.

Flere journalister legger imidlertid vekt på at mye materiale er unntatt offentlighet, men aksepterer at det er slik. Ved enkelte anledninger, der journalistene ikke har kunnet se at det skulle være grunnlag for å unnta dokumentet offentlighet, blir dette tatt opp med kontoret og dokumentene blir tilsendt, såframt kontoret ikke kan vise til unntakshjemmel.

Blant *journalistene fra radio og fjernsyn* har størstedelen gitt Barneombudet et godt skussmål som «samarbeidspartner», og fagstaben ved kontoret blir ofte benyttet som bakgrunnsinformasjon i utarbeidingen av saker. De fleste opplever barneombudet som lett tilgjengelig, og mener han er lett å få i tale over telefon såvel som i studio. Ombudet blir omtalt som «åpen og korrekt», og en journalist fra NRK fjernsynet trekker fram at barneombudet er kreativt med i den journalistiske prosessen: «Han spiller ball og er et unntak sånn sett, fordi han har et blikk for det journalistiske».

Noen radio- og fjernsyns-journalister pekte på at dobbeltrollen som entertainer og barneombud kan være problematisk, og tidvis også gå utover den seriøsitet som barneombudsstillingen fordrer. Ombudet får likevel ros for å ha satt institusjonen på kartet, og for den jobben han har gjort ved å rette oppmerksomheten mot barnesaker.

Deres hovedinntrykk er også at barneombudet er skjermet av en mur av beskyttende medarbeidere, og det ble gitt uttrykk for at barneombudet var savnet i samfunnsdebatten. Men det ble samtidig gitt uttrykk for at hans tilgjengelighet dels er avhengig av sakens karakter, og dels at han deltar i de debattene han har lyst til å være med på. Noen journalister opplever ombudet som selektiv og svært dyktig til å drive med informasjonsstyring.

Avisjournalistene hevdet at det var nærmest umulig å få tak i barneombudet. Spesielt journalister fra mindre aviser får merke at barneombudet prioriterer eksponering i større aviser, samt radio og fjernsyn, og at ombudet har «mindre for ikke å si ingen interesse for mindre aviser», slik en journalist uttrykte det.

I lokal- og regionalavisene oppleves barneombudet som den vanskeligste å få tak i når det gjelder personer i offentlige stillinger. En nyhetssjef i en lokalavis undrer seg over at en person kan være så selektiv i sin tilgjengelighet:

«Det burde være sakens art som bestemmer hvilke emdier han stiller i, og ikke hvilken ineteresse han har for høy publisitet. Barneombudet er for hele Norge, så når denne avisen ønsker kommentarer til en sak av lokal art, bør han også være tilgjengelig der».

I de fleste lokal- og regionalavisene er det bred enighet om at det er lett og greit å forholde seg til etaten som kontor, når det gjelder å innhente bakgrunnsinformasjon. Men en del lokalaviser bruker sjelden eller aldri Barneombudet som kilde, men velger i stedet å innhente informasjon og kommentarer fra lokale krefter, samt kilder i Barne- og familiedepartementet, forskere, «synsere» og andre. Dette skyldes at de har fått kjennskap til at det er vanskelig for små aviser å få kommentarer fra ombudet, og for en del journalister er Barneombudet derfor blitt plassert langt ned på kilde-listen.

Noen journalister opplever at barneombudet stiller opp og bruker mediene når det passer ham, og at informasjonen tidvis er sterkt styrt. At barneombudet har et sterkt behov for informasjonsstyring er en utbredt oppfatning blant journalistene.

4.1.11 Mediedekning av en enkeltsak

For å illustrere bytteforholdet mellom kilde og journalist og de mediestrategier en person med høy medieprofil blir utsatt for, har utvalget valgt å gå nærmere inn på

en av de sakene Barneombudet har hatt som har tiltrukket seg størst oppmerksomhet i media. Moksness-saken, som tidligere ble belyst i forbindelse med Barneombudets forhold til domstolene, vil derfor bli gjennomgått i korte trekk nedenfor.

Saken berørte en rekke offentlige instanser og av den grunn er det relevant å betrakte pressedekningen i lys av den såkalte triangelhypotesen. Den går ut på at mediene for en stor del utøver sin makt ved å få andre personer, organisasjoner eller grupper til å reagere på hverandre, eller at en part via mediene kan provosere en annen til å svare på et utspill. Dette gir strategiske muligheter for partene, og mediene blir en arena der de kjemper om troverdighet og legitimitet. Samtidig er det mediene som styrer ved at de velger ut hvem som kommer til orde, i hvilket omfang og hvordan.

Denne illustrasjonen tar for seg medienes framstilling av Barneombudet, hvordan kontoret og ombudet selv har profilert seg overfor mediene, og det vurderes hvilke konsekvenser dette kan ha fått for utfallet i saken. Materialet er basert på dekningen i VG, Dagbladet og Sarpsborg Arbeiderblad, ettersom det var her saken ble viet størst interesse. Moksness-saken ble også dekket av andre aviser uten at Barneombudets rolle ble tillagt stor tyngde. I Aftenposten, for eksempel, ble Barneombudet bare nevnt i forbindelse med to NTB-meldinger, mens avisen dekket saken med tilsammen sju artikler. Barnestoff blir interessant for tabloidmediene når det er sensasjonspreget, konfliktfylt og dramatisk. Moksness-saken inneholdt alle disse elementene. Dette er utgangspunktet for at utvalget har valgt å vurdere denne saken nærmere. Utvalget understreker samtidig at Moksness-saken ikke kan oppfattes som et generelt uttrykk for forholdet mellom Barneombudet og mediene, men som et eksempel på hvordan dette forholdet kan arte seg i en konkret sak.

Moksness-saken handler som tidligere nevnt om en konflikt mellom en amerikansk far og en norsk mor om foreldreretten til deres fireårige datter. Sigrid Moksness, gift i USA, fikk sommeren 1990 mistanke om at parets fireårige datter hadde vært utsatt for seksuelt overgrep. I denne forbindelse ble barnet undersøkt på Aker sykehus som mente å kunne påvise skader i barnets underliv. Kvinnen beskyldte barnefaren for å være gjerningsmannen. Hun nektet derfor å reise tilbake til USA, og barnets far anmeldte sin kone for kidnapping. (Nærmere om saksforholdet, se "[Moksness-saken](#)" i pkt. 3.7.5.1).

Slik Moksness-saken foreligger i Barneombudets presseklipparkiv, startet den i Sarpsborg Arbeiderblad 6. november 1991, under overskriften «Vi er rettsløse». I utgangspunktet ble saken lagt fram som en incest-anklage. På en landskonferanse for kriesentrene i Norge, ble det vedtatt å gi full støtte til barnet og moren. I en uttalelse fra landskonferansen, gjengitt i Sarpsborg Arbeiderblad, heter det blant annet at det forventes at ansvarlige personer og myndigheter øyeblikkelig griper inn. Uttalelsen ble sendt til en rekke instanser, deriblant barnevernsnemda i Sarpsborg, Justisdepartementet, Barneombudet og Barne- og familieministeren.

13. november 1991 slo Dagbladet opp saken på en helside: «Barneombud og barnelege gjør felles sak. REDNINGSSAKSJON FOR INCESTOFFER». Dagbladet informerte om at norske domstoler hadde besluttet å sende barnet tilbake til USA, til tross for at norsk politi mistenkte den amerikanske faren for å være gjerningsmannen, og videre at barnets mor satte sin lit til Barneombudet og barnelegen. Dagbladets medarbeider kunne også opplyse at Barneombudet oppfordret barnevernsnemda i Sarpsborg til å engasjere seg i saken for å beskytte barnet. Det ble også understreket at Barneombudet ville sette inn stillingens prestisje og tyngde i å hjelpe fireåringen. Videre het det:

«(..) barneombudet har satt seg godt inn i saken, og mener det er skjellig grunn til å mistenke barnefaren for overgrep mot jenta. Han mener det må

gjøres nye medisinske og psykologiske undersøkelser for å få alle fakta på bordet».

På dette tidlige stadiet i saken ble det antydnet at det var et glimt av håp, og dermed skapt forventninger og tillit til at Barneombudet skulle ordne opp:

«Selv om han (barneombudet) har stor respekt for domstolene, fatter han ikke hvordan det er mulig å se bort fra alt som heter bevismateriale i denne saken».

Artikkelen i Dagbladet 13. november dannet grunnlaget for mye av den kritikken Barneombudet senere ble utsatt for.

Neste skritt i «medieføljetongen» var dekningen av en demonstrasjon mot myndighetenes avgjørelse om å sende barnet tilbake til USA, Sarsborg Arbeiderblad 15. november. Det ble tatt initiativ til en underskriftskampanje mot utlevering av barnet. Underskriftene skulle leveres til daværende barneminister, fordi Justisdepartementet var blitt «valgt bort» som hjelpeinstans.

Klassekampen involverte seg også. 16. november skreiv avisen blant annet at Barneombudet og barnelegen hadde engasjert seg sterkt i saken, og at moren øynet et lite håp om at tilbakesendelsen kunne stoppes fordi barnevernet i hjemkommunen, på oppfordring av Barneombudet, hadde vedtatt å bruke den såkalte hasteparagrafen i barnevernsloven for å beskytte barnet.

Basert på en NTB-melding hadde lokalavisen Sarpen en helside 19. november: «4000 underskrifter mot utlevering av fire-åring,» med et bilde av moren i demonstrasjon foran Stortinget. I ingressen heter det: «Jeg forlanger at norske myndigheter viser ansvar og hjertelag, sier Sigrid Moksness fra Varteig».

Ovennevnte NTB-melding var samme dag blitt brukt som kilde i Fredrikstad-avisen Demokraten, mens Klassekampen fulgte opp saken med egen journalist. Her ble det blant annet hevdet at denne saken var et eksempel på at hensynet til barnet kommer «langt bak juridisk prestisje og rutiner». Det ble påpekt nok en gang at «Både Barneombudet, medisinske eksperter og Krisesenterbevegelsen støtter mora i at datteren ikke må tilbakeleveres».

21. november hadde følgende aviser oppsummeringer av saken basert på NTB: Agderposten, Fredrikstad Blad, Adresseavisen, Stavanger Aftenblad, Varden, Sarpen og Halden Arbeiderblad. Samtlige trakk fram at barnevernet hadde grepet inn etter oppfordring fra Barneombudet. Det ble dermed igjen understreket at Barneombudet støttet moren.

Den 22. november skrev Sarpsborg Arbeiderblad at barnet høyst sannsynlig kom til å bli overført med makt til faren i USA. Fylkesmannen hadde omgjort vedtaket i Varteig barnevernsnemnd om å overta omsorgen for barnet. Mens barnevernet tidligere «beskyttet» barnet mot norske myndigheter, og ville forhindre utlevering til USA, skulle det nå sørge for at moren ikke fikk tilgang til barnet slik at de kunne gå i dekning og på den måten hindre at beslutningen om utlevering ble iverksatt. På bakgrunn av denne beslutningen valgte moren å flykte med barnet og skjule seg for myndighetene.

Barneombudet reagerte med å sende et brev til Justisministeren 3. februar 1992, hvor det blant annet ble påpekt at: «...det er helt klart i barnets interesse at saken får en snarlig løsning, og at fluktsituasjonen opphører. Barneombudets engasjement før og nå er å sikre at barnet beskyttes mot nye overgrep så langt råd er. Vi har hele tiden ment at saken må bli rettslig prøvet i USA, og at mor og barn må returnere dit. (...)»

I denne forbindelse sendte Barneombudet ut en pressemelding 5. februar. Det skapte forvirring at Barneombudet nå (med visse forbehold) var *for* utlevering til USA, i motsetning til tidligere uttalelse i Dagbladet 16. november 1991.

Basert på brevet til Justisdepartementet fulgte også VG opp saken samme dag: «Justisminister Kari Gjesteby presses nå av barneombud Trond-Viggo Torgersen til straks å ta affære i Moksness-saken». Det ble opplyst at Justisministeren og hennes nærmeste ikke var tilgjengelig for kommentarer. Det var heller ingen ting som tydet på at Barneombudet hadde vært i kontakt med VG eller pressen generelt i denne forbindelse.

Sarpsborg Arbeiderblad fulgte også opp samme dag med et førstesideoppslag: «Bønn til ingen nytte». Her var det Barneombudet og Justisdepartementet som ble satt opp mot hverandre. Avisen hadde fått en uttalelse fra byråsjefen i Justisdepartementet, som sa at de ikke vil forandre standpunkt etter ombudets brev, men at de sto på at barnet skal utleveres til faren snarest mulig. I avisen fikk saken en helside, og lederen for morens støttegruppe rettet kritikk mot Barneombudet.

Samme dag kom et utspill fra barnefarens advokat i Dagbladet, som fikk følgende overskrift: «Hard Kritikk mot Trond-Viggo. Støtter mor i dekning med barn.» Farens advokat beskyldte barneombudet for å ta parti for moren, mens han i realiteten var *mot* at barnet var i skjul.

Dagen etter i VG, 7. februar, kom barnefarens selv for første gang inn på banen. Det skjedde i form av et intervju fra California. Saken fikk en helside med bilde av faren og barnets hund, utenfor lekestuen han selv har bygget til sin datter. Han ble framstilt som sympatisk og familiekjær, og intervjuet bar preg av å underbygge følelsesmessige aspekter i saken. Overskriften lød: «Rørte aldri min datter. Barnefarens står fram i Moksness-saken». Han påsto at barnets mor kom med beskyldninger om seksuelt misbruk for å bruke dem som et middel til å kunne flytte til Norge med datteren og få foreldreretten.

I samme artikkel ble det igjen rettet kritikk fra farens advokat mot ombudet, som han mente tok parti med moren, og at dette kan få skjebnesvangre konsekvenser for både mor og barn. Indirekte anklaget han Barneombudet for å være medansvarlig for morens flukt.

Det er grunn til å påpeke at Barneombudet hittil hadde uttalt seg *direkte* i pressen kun én gang - i Dagbladet 13. november 1991. Ellers hadde ombudet uttalt seg i form av den ovennevnte pressemeldingen 5. februar 1992. VG trykket et intervju med moren 8. mars 1992 fra et hemmelig oppholdssted som får overskriften «Trond-Viggo skuffet mest».

Barneombudet hadde ikke vært nevnt i forbindelse med saken før 20. august 1992. Etter å ha vært på flukt med datteren i ni måneder, ble moren anholdt av politiet 19. august. VG slo opp det dramatiske klimaks i saken over midtsidene med overskriften «Skilles med tvang», og hadde under et stort bilde av moren og datteren i politibil. Både politiet og barnevernet ble nå framstilt som «umenneskelige» instanser som har sviktet.

Under overskriften «Barneombudet lettet», sto det lenger nede på siden en innfelt liten notis:

«Vi er glade for at myndighetene har tatt det første skrittet for å få til en løsning for barnet. Å leve på flukt var en uholdbar situasjon for femåringen, sier Borgen hos Barneombudet. Vi har ikke nok kunnskap på vårt kontor til å ta stilling til det vanskelige incestspørsmålet».

Her er det på sin plass å understreke at det var *kontorsjefen*, og ikke barneombudet selv som uttalte seg. Barneombudet som institusjon fraskrev seg her det opprinnelige engasjement ved å plassere ansvaret på myndighetene, samtidig som ombudet

gikk tilbake på det som ble uttalt i Dagbladet 13. november 1991. Her ble det som tidligere nevnt hevdet at Barneombudet hadde satt seg godt inn i saken. Dette er motsetningsfylt, ikke minst når kontorsjefen videre uttalte at «Barneombudet kjenner hverken moren eller barnet, og vet ikke hva som er til barnets beste».

Først åtte måneder etter, 20. august 1992, uttalte barneombudet seg i Dagbladet, som presenterte følgende overskrift: «TROND VIGGO TROR PÅ BARNEVER-NET». Saken ble nå fulgt opp under vignetten «Barne-dramaet», og har denne gang et lite innfelt bilde av barneombudet. På en helside uttalte tre av partene i konflikten seg. Barneombudet hadde nå fått gjennomslag for sitt krav om samarbeid med amerikanske barnevernsmyndigheter, og hevdet at Barneombudet var enig i at barnet skulle sendes til USA, og at kontoret hadde tillit til at barnevernsmyndighetene i Norge samarbeidet med tilsvarende myndigheter i California. Deretter kommenterte farens advokat at norske domstoler gjentatte ganger hadde tilbakevist mistanken om incestovergrep, og at Moksness nå måtte reise barnefordelingssaken for en amerikansk domstol for å få prøvet saken på nytt. Til sist, under overskriften «Dramatisk polititransport» og med bilde av en gråtende bestemor, uttalte Sigrid Moksness: «Jeg har mistet alle illusjoner i forhold til de norske myndighetene».

Basert på en NTB-melding hadde Aftenposten 20. august en notis hvor det ble opplyst at barnet skulle utleveres til faren i USA, og at Barneombudet hevdet at man skulle ha tillit til at myndighetene løste saken til barnets beste. Dagen etter, 21. august, fortsatt under vignetten Barnedramaet, skrev Dagbladet: «Barnet tatt for brått fra moren. Sogneprest hardt ut i Moksness-saken». Her hadde avisen benyttet seg av en lokal ressursperson som uttrykket skuffelse over Justisdepartementets håndtering av saken.

Barneombudet på sin side hevdet at de nå hadde fått bekreftet fra norske politimyndigheter at barnet var på vei tilbake til USA i følge med en barnepsykolog, og at institusjonen var sikker på at saken vil få en bred rettslig belysning i USA. Barneombudet uttalte avslutningsvis at: «Dette er den vanskeligste saken jeg har hatt i min tid som ombud».

Barnombudet fikk kritikk fra flere hold. Fra morens side og støttegruppen, ble det uttrykt skuffelse over at Barnombudet hadde gått vekk fra sin opprinnelige uttalelse om at barnet, på bakgrunn av incest-anklagen, måtte bli i Norge. Fra farens side ble det beklaget at ombudet, til tross for at han nå mente at barnet måtte utleveres, krevet at amerikanske barnevernsmyndigheter måtte involveres. Dette vil igjen si at Barneombudet fortsatt mistenkte faren for å være overgriper.

Neste presseutspill fra Barneombudets side var en kronikk i Dagbladet 26. august som har tittelen: «Barnets beste?». Her imøtegikk han kritikken og redegjorde for hva som faktisk hadde skjedd og for hvorfor han reagerte som han gjorde. Barneombudet hevdet at saken var symptomatisk for den urettferdigheten mange barn blir utsatt for i spenningsfeltet mellom mors behov, fars behov og rettsstatens behov, og plasserte Barneombudets rolle og funksjon i forhold til dette:

«Det er i dette spenningsfeltet Barneombudet er satt til å vurdere om samfunnet tar tilstrekkelig hensyn til barnets beste».

Det kan synes som om ombudets kronikk bare forsterket journalistens og opinionens opprinnelige syn på saken, som var til fordel for moren. Til tross for Barneombudets forsøk på å redegjøre for egne dilemmaer i forhold til utviklingen i saken, er den tilsynelatende bortkastet da saken allerede hadde blitt for følelsesmessig betont. Opinionen og pressen hadde tatt sitt standpunkt: Moren og barnet var blitt ofre for systemets spill.

Etter dette kan vi ikke se at saken har fått oppmerksomhet i mediene inntil Dagbladet rapporterte fra USA 1. desember under overskriften: «Hege ble ikke sex-mis-

brukt». Her opplyses det at amerikanske leger kom fram til at barnet fikk feil diagnose ved Aker sykehus. Etter å ha gjennomgått undersøkelser ved to klinikker i Los Angeles var konklusjonen at hun *ikke* var blitt seksuelt misbrukt.

VG fulgte opp med et oppslag noen måneder senere, 10. mars. Her ble det opplyst at Moksness droppet incestanklagene mot sin amerikanske eks-mann fordi hennes advokat var av den oppfatning at det ikke finnes holdbare bevis for at barnefaren har misbrukt datteren.

11. mars hadde VG følgende oppsiktsvekkende overskrift: «TROND-VIGGO FÅR SKYLDEN». Det er barnefarens norske advokat som kommer med anklagen. Han mener at Moksness må ha blitt påvirket av uttalelser fra «noen av de fremste autoriteter på dette området i Norge» og viser til intervjuene med barneombudet og legen 16. november i Dagbladet hvor de gikk hardt ut og forsvarte incest-anklagene. Advokaten hevdet at deres uttalelser måtte ha påvirket moren til ikke å følge rettslige pålegg om tilbakelevering av barnet, og at hun i stedet gikk «under jorda». Hans siste kommentar i saken er at dette hadde trolig forverret hennes sjanser til å få forældreretten, slik han også uttalte i VG 7. februar 1992. Lenger nede på siden, under overskriften «Angrer og beklager», kom Barneombudet med følgende uttalelse:

«Jeg sa ting i løpet av de første ukene i november 1991 som jeg angrer på i dag. Jeg burde være mer forsiktig med å uttale meg, men alt skjedde så fort. (...) Jeg angret virkelig på at jeg sa at jenta aldri burde sendes ut av landet. Vi ville beskytte barnet og hindre at noe overilt skjedde inntil alle ankemuligheter var prøvd, og flest mulig opplysninger var kommet frem. (...) Noen uker senere var saken mye bedre belyst, og vi mente da at det beste for barnet var å reise tilbake til USA. Det var da klart at saken aldri kunne tas opp igjen i Norge, den måtte gå i USA. Dette har jeg ved flere anledninger uttrykt veldig klart, også før Moksness gikk i dekning».

Barneombudet mente at han ikke kunne stilles til ansvar for den posisjonen Sigrid Moksness nå var i, da hun ikke fulgte Barneombudets råd om å reise til USA. Deretter kommer han med følgende kommentar:

«Denne saken har lært meg noe: Når jeg blir feilsitert, må jeg straks korrigere mine uttalelser. Jeg hadde ikke belegg for å si at «det er skjellig grunn til å mistenke barnefaren». Det var grunn til å mistenke at noe var skjedd, men ikke at faren var den skyldige. Dette burde jeg ha rettet opp».

Dette sitatet er motsetningsfylt idet barneombudet hevder at han var blitt feilsitert, (uten at det er klart *hva* som ble feilsitert) samtidig som han innrømmer at han hadde uttalt seg om skyldspørsmålet. VG skriver videre at også barnelegen angret på at han lot seg *provosere* til å komme med uttalelser i saken, men han sto fast ved sin rapport, som konkluderte med at det var overveiende sannsynlig at barnet var blitt seksuelt misbrukt.

4.1.12 Noen vurderinger

Når det gjelder Barneombudets mediestrategi og forhold til mediene forøvrig, kan det hevdes at Barneombudet har størst mulighet til å styre informasjon når kontoret selv setter en sak på dagsorden, eller kommenterer av eget initiativ. Vanskeligere er det å styre mediespillet i de tilfellene journalister ønsker rask kommentarer til saker kontoret ikke selv har satt på dagsorden.

Kontoret prioriterer egen kontroll og styring av informasjon til pressen. Det kan imidlertid være problematisk å vekke mediernes interesse, og det er i siste omgang pressen som avgjør om, og i tilfelle hvordan en sak presenteres overfor publikum.

Det vil derfor være viktig for Barneombudet å bygge opp tillitsforhold til journalister som kan anses pålitelige og dyktige innenfor de ulike satsningsområdene.

Når det gjelder mediernes forhold til Barneombudet, viser det seg at konflikter i forbindelse med uttalelser i mediene ofte oppstår på grunn av Barneombudet som personifisert organ. Ettersom ombudet også er pressetalsmann, kan dette føre til en usynliggjøring av staben. Mediene er i en viss grad med på å forsterke dette, da journalistene som oftest vil ha kommentarer fra barneombudet selv. Den sterke fokuseringen på barneombudet personlig og hans egen utredning av saker kan føre til at berørte parter føler seg tilsidesatt når deres sak blir overført til en fagkonsulent for å tale deres sak, til tross for at fagkonsulenten er ekspert på området.

Barneombudet har, gjennom sin høye medieprofil, skapt store forventninger blant journalistene. Det er han de vil snakke med, og de andre ved kontoret blir «dårlige erstatninger». Tilgjengelighet, selektivitet og informasjonsstyring oppsummerer delvis hva som utgjør kjernen i journalistenes kritikk.

Det er særlig to forhold som er av betydning i samarbeidet mellom Barneombudet og mediene. For det første vil egenskaper ved mediet forenkle bytteforholdet mellom kilde og journalist. Journalister fra NRK fjernsynet og en avis som Dagbladet, gir i hovedsak uttrykk for at samarbeidet med Barneombudet fungerer meget bra, mens deres kolleger i mindre aviser har til dels store vansker med å få innpass. For det andre er personlige relasjoner mellom Barneombudet og journalisten ofte avgjørende.

I Moksness-saken uttalte barneombudet seg bare få ganger i pressen, men tabloidavisene har framstilt det slik at han gikk ut som «helt» i Dagbladet og endte med «å få skylden» i VG. Til tross for avisenes forskjellige redaksjonelle profil, politiske og geografiske tilhørighet, viser gjennomgang av saken at en samlet presse vinkler framstillingen i favør av Sigrid Moksness. Et tema som går igjen er hennes «rettløshet». Denne saken er i stor grad presentert som «enkeltindividet mot systemet», hvor følelser settes opp mot systemets umenneskelighet. Moren og datteren blir framstilt som ofre og tapere.

De juridisk kompliserte forholdene førte blant annet til en del unyanserte tolkninger og forenklede vinklinger i pressen. Det er riktignok myndighetene som utsettes for den kraftigste kritikken, men som person kommer barneombudet særlig svakt ut. VG og Dagbladet har gjennomgående brukt virkemidler som dramatisering, konflikt, forenkling og personifisering.

4.2 BARNEOMBUDET OG BARNA

4.2.1 Barneombudet i barns bilde

I forbindelse med høringer og diskusjoner utvalget gjennomførte, ble det uttrykt behov for å få et inntrykk av barnas oppfatning av Barneombudet. Det er derfor foretatt en kartlegging av barns forhold til Barneombudet. Kartleggingen som framstillingen baserer seg på er foretatt blant 87 elever i tredje og femte klasse i Tromsø kommune våren 1995. (Se forøvrig "[Oversikt over delutredninger og prosjektutøvere](#)" i vedlegg III). Av ressurs- og tidsmessige årsaker har det ikke vært anledning for utvalget til å foreta en tilsvarende empirisk undersøkelse blant ungdom. Da kartleggingen bygger på et begrenset materiale, kan det ikke trekkes generelle slutninger fra funnene, men undersøkelsen må likevel anses å ha verdi som indikator på barns forhold til Barneombudet.

Gjennom analysene av Klar Melding-systemet (jfr. "[SÆRLIG OM KLAR MELDING - SYSTEMET](#)" i pkt. 4.3.) vil man likevel kunne få et inntrykk av i hvilken grad ungdom forholder seg til Barneombudet via denne kommunikasjonskanalen.

Drøftingene er i hovedsak knyttet til Barneombudets andre funksjonsperiode som barneombud, blant annet fordi Klar Melding- systemet ble opprettet i denne periode.

Gjennom årsmeldinger og andre publikasjoner vet vi at Barneombudet legger betydelig vekt på å kunne forholde seg direkte til barn. I årsmeldingen fra 1993 er så og si hele forordet viet nedgangen i kontakten med barn. Under «Metoder - arbeidsmåter» heter det blant annet:

«Barneombudet er selvsagt avhengig av å være i dialog med barn og unge sjøl. Et mål er at barn i større grad er Barneombudets reelle oppdragsgiver» (1993:2).

Det kan i utgangspunktet synes innlysende at et Barneombud må være i kontakt med barn. Det er like innlysende at en forutsetning for dette er at barn har kjennskap til Barneombudets rolle og funksjon. I den grad en slik kontakt skal ha et visst omfang må den skje på initiativ fra barna selv, noe som igjen forutsetter at det finnes etablerte og lett tilgjengelige kommunikasjonskanaler. På denne bakgrunn har vi funnet det relevant å framskaffe et bilde av barns kjennskap til ombudsordningen.

Dagens barneombud er en person som barn møter i mediene i ulike roller og sammenhenger. Han har framstått både som det seriøse barneombud, som underholder og som leder av barneprogram med mer pedagogisk tilsnitt. I tillegg til fjernsynsmediet har han også markert seg gjennom bøker, plater, kassetter og CD-er. Det kan spørres i hvilken grad barn klarer å holde de ulike rollene fra hverandre. Det vil derfor være relevant i denne sammenhengen både å få avklart hvilken plass barneombudsrollen har i barns bilde av Trond -Viggo Torgersen, og hvilken kjennskap de har til ham som medieperson.

4.2.2 Barns oppfatning av barneombudsfunksjonen

Det mest iøynefallende trekk er at barna i Tromsø-skolen klart og utvetydig ga uttrykk for at ombudets *hovedoppgave* er å hjelpe barn som har problemer. Dette går igjen mer eller mindre som et standardsvar. Samtalene avdekker opptatthet av og visshet om at mange norske barn har problemer, og at disse problemene svært ofte har med forhold til og hos foreldrene å gjøre. Barna trekker fram forhold som alkoholmisbruk, vold i ekteskap og vold mot barn. Svarene viser dessuten at Barneombudet oppfattes som en klagemur, en problemløser, en sikkerhetsventil og en barnets vokter som ordner opp. Det er også en klar tilbøyelighet til å knytte ombudet til barns rettigheter.

Svarene som Tromsøbarna har gitt synes også å stemme overens med barns oppfatninger av Barneombudet i Målfrid Grude Flekkøys periode som barneombud. I sin oppsummering fra de første åtte årene som ombud, sier Målfrid Grude Flekkøy blant annet følgende:

«Vi var klar over at Barneombudet ikke fikk vite om alt det fine som skjedde for barn rundt om i landet, vi var et 'klagekontor'. Og barna kjente også til Barneombudet. Undersøkelser gjort sommeren 1989, og vinteren 1980-90, altså både før og like etter ombuds-skiftet, viste at det store flertall av skolebarn fra 1.klasse og oppover, i by og bygd både kjente ombudet og trodde at Barneombudet kunne hjelpe hvis de hadde et problem».

Ut fra dette må man kunne trekke den slutningen at det blant norske barn gjør seg gjeldende et relativt stabilt og entydig bilde av Barneombudet og dets oppgaver.

I undersøkingen var det ellers flere barn som omtalte Barneombudets oppgaver på måter som kan tyde på en sammenblanding eller forveksling med *barnevernet*.

En tredjeklassing svarte eksempelvis at Barneombudet holdt til på et nærliggende tettsted.

Synspunktene på hvordan Barneombudet *arbeider* er nært knyttet til kommunikasjonen mellom barn og Barneombudet. Ikke overraskende nevnte barna fra Tromsø-undersøkingen ingen andre oppgaver enn direktekontakten med barn eller hva ombudet kan gjøre direkte i forhold til barn. Elevene henviste stort sett til at Barneombudet kan kontaktes gjennom telefon og brev. De opplevde at de var velkomne til å gjøre slike henvendelser. Det er også verdt å merke seg at elevene la stor vekt på at kjennskapen til Barneombudet hadde sammenheng med fjernsynsprogrammet Klar Melding Ut.

Ingen av uttalelsene ga noen indikasjon på at barna var skeptiske til *berettigelsen* av barneombudsfunksjonen. Barna gav tvert i mot uttrykk for at Barneombudet var noe trygt og positivt. Barna ønsket hjelp fra Barneombudet på mange områder, og da helst i konkrete saker. Enkelte utsagn uttrykte imidlertid en viss undring eller tvil om hva Barneombudet konkret kan få utrettet når barn ber om hjelp. Eksempelvis ble det spurt om hva som skjer dersom foreldrene er uenige med Barneombudet.

Barna tegnet også et bilde av Barneombudet som et noe fjernt og distansert organ i Oslo et sted. Enkelte femteklassinger foreslo et Barneombud for hvert fylke, og hevdet at barn i Oslo-området sikkert var mer kjent med ombudet enn de selv var.

Mediene framsto helt klart som *hovedinformantene* om Barneombudet og dets virke. Det var et ønske blant barna om bedre informasjon, om telefonnummer og adresse. Et hyppig gjentatt ønske var at Barneombudet måtte komme tilbake i fjernsynet. Selv om dette programmet av mange ble omtalt som kjedelig og uinteressant, er det åpenbart at mange av femteklassingene bygget sin betraktninger om Barneombudet på inntrykk de hadde fått fra å følge disse fjernsynsprogrammene. Mye tyder på at bortfallet av de faste fjernsynsprogrammene har ført til at barna er blitt mindre oppmerksomme på Barneombudet. Dette bekreftes av det nåværende Barneombud. I sin jubileumstale i 1991 sier han følgende om «verdensnyheten» Klar Melding:

«I samarbeid med NRK og Televerket innførte vi i 1989 en grønn linje, der alle under atten år kunne ringe for å fortelle hva de syntes Barneombudet skulle jobbe med. Siden den gang har over 2.500 barn fått sine meldinger skrevet av, og behandlet - og over fire ganger så mange har ringt eller lagt på røret, eller fortalt noe tull på barns vis. Det hører med».

To år senere er situasjonen endret i og med at NRK-fjernsynet ikke lenger sender Klar Melding ut. Henvendelsene fra barn har ifølge Barneombudet gått kraftig ned, og selv om det angis flere forklaringer på dette, legger Barneombudet stor vekt på at ombudet er ute av fjernsynsruten.

En annen naturlig informasjonskilde om Barneombudet er skolen. Av undersøkningen framgikk det at Barneombudet ikke er noe fremtredende tema i Tromsø-skolenes undervisningsopplegg. Ved en av skolene var Barneombudet integrert som tema i den lokale læreplanens O-fag under emnet «barns rettigheter». De andre skolene hadde ikke behandlet ombudet som emne.

Spørsmålet om hvilken *betydning* barna tillegger Barneombudet er det vanskelig å gi noe entydig svar på. Riktig nok framkom det enighet om at Barneombudsordningen er god og at barna ville mislike det dersom ordningen ble avviklet. Slike vurderinger kom ikke impulsivt, men var som regel svar på direkte spørsmål. Når det ble bedt om begrunnelse, svarte elevene som regel at barneombudsordningen er god og nødvendig for barn som trenger det. Uttrykksformen «barn som trenger det» indikerer at det tenkes på barn som har og/eller vil komme til å få problemer. De

mest engasjerte svarene understreket betydningen av Barneombudet som en direktekanal som andre voksne «ikke har noe med».

Samtalene med elevene om Barneombudsfunksjonen var ikke preget av den helt store entusiasmen, og temaet døde nokså raskt ut. Barneombudet syntes altså ikke å være noe som *engasjerte*. Elevene formidlet først og fremst sine oppfatninger og faktiske kunnskap. Utover kjennskapet til eksistensen av en direktekanal for barn med problemer, framkom det lite av utfyllende kommentarer og eksemplifiseringer. Barneombudet syntes i første rekke å få betydning når barn har vansker. Dermed framsto heller ikke Barneombudet som et sentralt tema i barns hverdag. Barna syntes med andre ord ikke å være særlig opptatt av Barneombudet. De hadde et relativt distansert forhold til Barneombudet. Så lenge Barneombudet forbindes med noe som er vanskelig, er det forsåvidt både naturlig og ønskelig at ombudet i barns bevissthet bare framstår som et sikkerhetsnett som tas i bruk i bestemte situasjoner, og ikke som noe barn er opptatt av til daglig.

4.2.3 Trond-Viggo Torgersen som barneombud - personprofileringen

Siden den personen som i dag innehar stillingen som Barneombud er en sterk medieeksponent og dermed kjent person også for barna, var det nærliggende å forvente at våre samtaler med skoleklasser ville avdekke en klar tilbøyelighet til å sette likhetstegn mellom personen Trond-Viggo Torgersen og Barneombudsfunksjonen. Men klasesamtalene med Tromsø-barna tyder på at langt nær alle vet at Trond-Viggo Torgersen er barneombud. Ved en av skolene visste ingen av elevene at så var tilfellet.

Flere av barna oppfattet invitasjonen til å ytre seg om Barneombudet som ensbetydende med å snakke om Trond-Viggo Torgersen. Barneombudet ble karakterisert som både en klok og snill mann. Den mer kritiske merknaden fra en bråmoden femteklassing, om at han burde roe seg ned, og at han hadde gått for langt i Bjugn-saken, skiller seg klart fra de overveiende positive ytringer om Barneombudet.

Når samtalene kom inn på Trond-Viggo Torgersens ulike fjernsynsfigurer, viste elvene både innsikt og entusiasme. Det var uten tvil denne delen av samtalene som skapte mest aktivitet og kommentarer. Barna demonstrerte en omfattende kunnskap om Trond-Viggo Torgersens ulike roller og opptredener i media, og da særlig gjennom fjernsynet. De hadde heller ingen vansker med å skille mellom hans rene underholdningsbidrag som vaktmester, gammel mann eller utkledd dame, og hans virke som leder av barneprogram med klare pedagogiske tilsnitt. Det er ingen tvil om at barna i utvalget var begeistret for hans ulike fjernsynsroller. Særlig syntes programserien «Kroppen vår», som finns på video, å være meget populær. Ut fra opplysninger gitt av NRK/ TVs undervisningsredaksjon, er denne programserien det mest lånte og mest brukte skolefjernsynsprogram i Norge. «Puss, puss, så får du en suss», fra Trond-Viggo Torgersens programserie med flodhesten Flode, var også en gjenganger som ble sitert i de fleste klassene.

Derimot framkom det flere kritiske ytringer om hans opptreden på fjernsynet i egenskap av Barneombud. I disse programmene mente barna at han både var kjedelig og ensformig. Programmene ser ut til å ha blitt oppfattet som for alvorlige, høytidelige og stillestående. Elevenes vurdering av barneombudsprogrammene bør her ses i lys av Trond-Viggo Torgersens mange andre roller. I Klar Melding-programmene synes Barneombudet noe «tynget» av den rollen han har og det budskap han skal formidle. Han inntar en rolle som «alvorlig-men- barnevennlig- mann- som-skal- snakke- om- viktige- ting-for-barn». I all sin velvillighet og vennlighet blir ombudet her som alle andre voksne. Denne rollen står i kontrast til Trond-Viggo Torgersens andre fjernsynsopptredener, noe barna åpenbart har lagt merke til.

Et mer avgrenset spørsmål i denne sammenheng er om Barneombudets opptreden som underholder gjør at barna oppfatter Barneombudet Trond-Viggo Torgersen som en useriøs entertainer? Resultatene fra kartleggingen i Tromsøskolen tyder ikke på at barna har vansker med å skille klart mellom de ulike rollene til Trond-Viggo Torgersen. Ingen av elevene var for eksempel i nærheten av å svare vaktmester eller fjernsynsunderholder på spørsmål om Barneombudets oppgaver. Materialet ga ikke belegg for å hevde at hans øvrige roller har hatt uheldige følger for barns syn på barneombudsfunksjonen. Tvert i mot er det like sannsynlig at den kjennskapen de har fått til Barneombudet gjennom ombudets forskjellige fjernsynsopptredener, har utviklet positive assosiasjoner til barneombudsrollen hos barna.

Det kan reises spørsmål ved om dette også vil gjelde for barn som er noen år yngre enn barna i utvalget, det vil også si barn under skolealder. Det må antas at barn under seks år vil kunne ha problemer med å skille mellom rolle og person, og derfor i mindre grad kunne skille barneombudsrollen fra de andre rollene Trond-Viggo Torgersen opptrer i.

4.2.4 En vurdering

Det ser ut til at skolebarn i hvert fall fra ni- tiårsalderen og oppover er kjent med Barneombudet som ordning, og da spesielt ombudets omsorgsfunksjon slik den utøves i direkte kontakt med barna gjennom fjernsyn, brev og telefon. Ombudets formelle status og øvrige arbeidsoppgaver har barn ikke noe kjennskap til.

Hovedinntrykket fra undersøkingen er at det idag er nær sammenheng mellom Barneombudet og mediepersonen. Særlig gjennom ombudets opptreden i media er det mange barn er blitt kjent med barneombudsordningen. Media kan på mange måter sies å være Barneombudets hovedarena for kommunikasjon med barna. Trond-Viggo Torgersens kyndighet som medieperson er således av stor betydning for hans kommunikasjon med barna, og sannsynligvis også for barns oppfatning av Barneombudet.

I den tidligere omtalte MMI-kartleggingen i 1994, blant barn og unge mellom åtte og sytten år, blir det også konkludert med at barn og unge har god kjennskap til Barneombudets eksistens. Imidlertid kan også Tromsø-undersøkningen tyde på at en del barn og unge knytter en «barnevern-funksjon» til Barneombudet. Sitatet nedenfor gir et typisk uttrykk for denne oppfatningen av Barneombudet:

«Barneombudet er et ombud for barn og ungdom som har det vanskelig. Jeg synes at vi er heldig som har et sånt et. Der kan mange barn prate om vanskelige ting som de ikke tør å nevne til noen andre. Jeg synes det er flott at vi har Barneombud, og det tror jeg mange andre også synes.

Barneombudet hjelper barna for eksempel hvis mammaen eller pappaen deres drikker veldig mye så kan de gi råd til barna og så sier barna det til de voksne, og kanskje de slutter (Ida 12 år)».

Det ser ut til at barna i Tromsø-undersøkingen forventet et Barneombud som skal hjelpe barn i vanskelige situasjoner, som kan gi råd og hjelp og være et sted der man kan ta opp sine innerste og vanskeligste tanker.

4.2.5 Barneombudets kontakt med barna

Mediene synes å ha blitt springbrettet for Barneombudets kontakt med barna. Som det framgår av årsmedlingen for 1993 har for eksempel Barneombudet i perioden 1991-1993 mottatt omlag 4500 henvendelser fra barn, gjennom Klar Melding-sys-

temet. I tillegg viser tallene fra 1993 at barneombuds-kontoret har mottatt 500 henvendelser fra barn via brev og telefon.

I sin tiltredelseserklæring sier barneombudet om Klar Melding:

«Barn trenger flere talsmenn der avgjørelsene tas. Aller viktigst er det kanskje at barn synliggjøres for alle dem som ikke kjenner at de trenger barn. En måte å synliggjøre barn på er å ta deres kommunikasjonsformer på alvor. Derfor etablerer vi Klar Melding-systemet.»

Klar Melding-systemet består av 2 deler, *Klar Melding Inn* og *Klar Melding Ut*. Klar Melding Inn er en «grønn» telefonlinje som ender i en telefonsvarer på Barneombudets kontor hvor barn kan ringe hele døgnet, og legge igjen sine meldinger. I NRKs fjernsynsprogram Klar Melding Ut ble henvendelsene besvart.

Målet med systemet var en «*tilnærmet direkte kommunikasjon mellom barn og Barneombudet*» (Årsmeldingen 1991).

Barneombudet tar kontakt i de tilfeller der barna har oppgitt navn og adresse eller telefonnummer, og ønsker direkte respons fra Barneombudet. Fra Barneombudets kontor er det oppgitt at det er svært få som legger igjen sitt navn og nummer i henvendelser på Klar Melding Inn. Det betyr at responsen på barnas henvendelser til Klar Melding Inn kommer i hovedsak gjennom Klar Melding Ut.

Henvendelsene fra barn har økt etter at Klar Melding ble opprettet. Det første hele virkeåret for det nye ombudet, kom det 1800 henvendelser fra barn. Dette utgjorde 32 % av det totale antall henvendelser. Av disse 1800 henvendelsene kom 1500 gjennom Klar Melding Inn. De resterende 300 kom i form av brev. Antall henvendelser fra barn gjennom Klar Melding nådde en topp i 1992 med 1865 henvendelser. Hele 87 % av barnas henvendelser til Barneombudet dette året kom gjennom Klar Melding Inn.

Etter at ombudet sluttet med Klar Melding Ut i fjernsynet i Juni 1993, og gikk over til Radio, har antall henvendelser fra barn gått kraftig ned. Totalt i 1993 kom det bare inn 810 meldinger fra barn til Klar Melding Inn. I 1994 kom det bare inn 547 meldinger.

Det første barneombudet oppfordret barna til å skrive eller ringe til Barneombudet med de saker de var opptatt av. Telefonlinjen inn til Barneombudet ble noen timer en bestemt dag i uka forbeholdt barna. Om henvendelsenes betydning for Barneombudet sier Flekkøy:

«Slik fikk vi førstehånds kunnskaper om hva barn selv er opptatt av, hvordan de synes det er å være barn i Norge. Voksne kan fortelle om hva de tror er problemer. Vi fikk høre hva barna selv synes og mener. Vi fikk vite om ting som voksne ikke ville ha tatt opp, enten fordi voksne simpelthen ikke ser verden fra barns synsvinkel, eller fordi de ikke selv blir utsatt for den behandlingen som barn iblant får» (Flekkøy og Fretheim (1991)).

I 1982, Barneombudets første hele virkeår, ble 18,5 % av sakene som Barneombudet jobbet med, reist av barn, det vil si 142 saker. Denne prosentandelen gikk etter hvert noe ned; saker reist av barna ble færre, mens saker fremmet av voksne økte. Det totale antall henvendelser til Barneombudet økte for hvert år; i 1982 kom det totalt 1641 henvendelser, mens det kom 2641 i 1988.

I tillegg til henvendelser til kontoret hadde det første barneombudet også en uttalt politikk om å gjøre seg og kontoret synlig i barnas nærmiljø. Hun hadde for eksempel som målsetting å besøke alle landets kommuner.

Den direkte kontakten tjener selvfølgelig en viktig symbol- og legitimeringsfunksjon. Barneombudet snakker ikke bare på vegne av barn, men også med bakgrunn i barns hverdag slik de selv opplever den. Som påpekt innledningsvis vil det

nok oppleves som et paradoks hvis også Barneombudet var som de fleste andre voksne, og snakket forbi barn om barn. Dessuten viser henvendelsene at det er nødvendig med en nøytral og fjern instans som fanger opp vanskelige problem barn ønsker å ta opp.

Det kan stilles ulike spørsmål ved en ressursbruk som sikter på å presentere Barneombudet som barnas instans i problemløsnings-sammenheng, eventuelt som grunnlag for å framskaffe en oversikt over barns problemer. Når det gjelder Barneombudet som instans i problemløsning, kan det være et viktig poeng at barnet i enkelte tilfeller opplever sitt nærmeste miljø så negativt at det ikke kan se noe håp om hjelp der. På den andre siden kan Barneombudet bare i begrenset grad gripe inn i enkeltsaker.

Når det gjelder bruken av kontakten med barna som grunnlag for en oversikt over barns problemer (jfr. sitatet ovenfor fra Flekkøy og Fretheim 1991), må det pekes på definitive begrensninger enten denne kontakten skjer gjennom henvendelser fra barna i møte med Barneombudet i lokalsamfunnet, eller ved at barna skriver eller ringer til Barneombudets kontor. En begrensning er at barna må være i stand til å formulere seg. En annen begrensning ligger i at barna må tro på anvendelsen av verbale budskap. Videre ligger en begrensning også i at barna må ha nok tro på seg selv til at de tør eller orker å utforme et budskap. En fjerde begrensning er at barna må ha et mentalt overskudd for å kunne forme et effektivt budskap.

De nevnte begrensningene betyr at Barneombudet vil kunne få et bilde av barns problemer dominert av relativt trygge og verbale middel-klassebarn i sju til fjortenårsalderen. Barneombudet vil til sammenlikning kunne «miste» barn med utviklingsrisiko, utviklingshemmede barn, barn med store emosjonelle problemer og barn som vokser opp under svært destruktive omstendigheter.

Det er imidlertid ikke grunnlag for å påstå at Barneombudet har fungert slik at viktige sider ved barnebefolkningens problematikk er falt helt ut. I denne sammenheng er poenget å peke på ulike sider ved det handlingsnivået som bestemmes av direkte kontakt. En side ved dette er om den direkte kontakten kanskje i stor grad kunne vært overlatt til instanser som nettopp instiller seg på å utføre et arbeid på det nivået det her er tale om. Et eksempel kan være kontakttelefoner for barn, som er etablert av flere frivillige institusjoner og som Barneombudet også har vært med på å etablere.

Blant annet har Barneombudet i samarbeid med Røde Kors og Redd Barna vært med på å sette igang et toårig prøveprosjekt med en landsdekkende Barn- og Unges kontakttelefon (BUK). Spørsmålet er derfor om Barneombudet med sin egen kontakttelefon dublerer andre kontakttelefoner? Ombudet kunne eventuelt heller ivareta en koordinerende og oppfølgende funksjon. Dermed ville også kunnskapsgrunnlaget bli mer omfattende. Barneombudet understreker i årsmeldingen for 1993 at man ønsker seg barn som mer reelle oppdragsgivere. I positiv forstand innebærer dette at man legger vekt på at kontakten med barn også identifiserer viktige saker som Barneombudet bør jobbe videre med på mer prinsipiell basis. I negativ forstand kan utsagnet tolkes som en velment, men naiv tro på at barns opplevelser og perspektiv i seg selv er et tilstrekkelig grunnlag for Barneombudets virksomhet. Med andre ord; selv om innspill fra barn er bra, er det viktig at de ikke overvurderes eller alltid tas bokstavelig. Barn er ikke små voksne, de har nettopp behov for den voksnes erfaring og perspektiv for å utvikle sin horisont.

4.3 SÆRLIG OM KLAR MELDING - SYSTEMET

Barneombudet har tatt utskrifter av barns henvendelser innenfor Klar Melding-systemet. Dette gir mulighet til å analysere kommunikasjonen mellom Barneombudet

og barna. Gjennom barnas henvendelser til Klar Melding Inn kan man få et bilde av barns forventninger til Barneombudet, og hvilken rolle barna mener at ombudet spiller for dem som barn. Gjennom Klar Melding Ut vil man kunne se hvordan Barneombudet forholder seg til barna og deres henvendelser om saker de er opptatt av. Spørsmålet er om denne kommunikasjonen er vellykket og om Barneombudet fyller den rollen som *barna* tror at Barneombudet har.

Hensikten med Klar Melding skal være å fremme kommunikasjon mellom barna, og Barneombudet som institusjon. Det er nærliggende å oppfatte fjernsynsprogrammene (Klar Melding Ut) som sterke virkemidler som lett vil få barna til å identifisere seg med ombudet, fatte tillit til ombudet som skikkelse, og oppleve tillit.

Et premiss for Klar Melding-systemet er at signaler fra barn kan få større gjennomslag når de blir mottatt og formidlet videre. Systemet kan dermed fungere som et «forsterkende talerør». Mange barn får vite om hva enkelte barn er opptatt av. I tillegg vil Barneombudets eget budskap kunne få større legitimitet ved at programmene blir lagt opp for å vise frem hvordan barna selv har tatt initiativ, og reist ulike spørsmål. Barneombudets rolle som normsender og som legitimerende agent for barns interesser og preferanser styrkes når ombudet som institusjon inntar en strategisk posisjon som formidler av barns interesser og meninger. Det er godt mulig at motivasjonen bak Klar Melding nettopp har vært å gi barn større muligheter til å si sin mening. At dette også kan styrke ombudsinstitusjonen og dens legitimitet, er hevet over tvil.

I dette studiet av kommunikasjonsprosessen mellom Barneombudet og barna, er prosessen forskjellig fra det vi vanligvis definerer som en dialog mellom to parter. I dette tilfellet kommuniserer barna og Barneombudet gjennom *to forskjellige kanaler*. Barna ringer til Barneombudet, og møter der en telefonsvarer som ber dem om å legge igjen en beskjed. Den viktigste kanalen *ut* til barna igjen, er først og fremst fjernsyns-programmet, Klar Melding Ut. I dette ligger også en *forsinkelse* i redaksjonen; det tar en viss tid fra barnet spør om noe til det eventuelt får et svar. På tross av dette, og selv om partene ikke sitter side om side og samtaler, eller bruker samme kanal, må kommunikasjonsprosessen i dette tilfellet betraktes som en dialog; det er en toveiskommunikasjon hvor partene forholder seg til hverandre.

Barneombudets formål med Klar Melding-systemet da dette ble opprettet var: «tilnærmet direkte kommunikasjon mellom barn og Barneombudet» (Årsmeldingen 1991). Videre står det om Klar Melding Ut: «Der svarer Barneombudet på spørsmål som har kommet inn til KM-INN».

Til barna selv i åpningen av det første Klar Melding UT, sa barneombudet:

«Barneombudet jobber med veldig mange forskjellige ting som angår mange barn, men hvis du har det sånn at du har et problem som er så vanskelig at du ikke klarer å løse det selv, og ikke klarer å snakke med voksne om det, og ikke læreren og ikke på sosialkontoret, eller andre steder, så kan du ringe til oss i Barneombudet, for hos oss er det ganske mange mennesker som vet en god del om ganske mye - så vi kan gi deg et godt råd. Hvis du har noe som du tror angår ganske mange barn, eller hvertfall flere, eller noe du synes er viktig at vi jobber med hos Barneombudet, noe som opptar deg veldig mye, så kan du ringe inn til dette som heter Klar Melding inn. Og hva er nå det? Jo, det er en telefonsvarer på vårt kontor..... Da må du huske å si hvor gammel du er, hva du heter, og hvor fra i landet du ringer fra sånn at vi vet hvorfra barn ringer. Og så er det bare å komme med en klar melding inn så skal vi se om vi klarer å komme med en klar melding ut igjen. Tlf.nr. er.....».

Dette illustrerer at Barneombudet oppfordrer barn til å ta kontakt, og henviser til at institusjonen vil «se om de klarer å komme med en klar melding ut igjen». Men det kommer svært vagt fram i det ombudet sier, at det skilles mellom to kanaler inn til

Barneombudet; en for de som har så store problemer at de ikke kan henvende seg noe annet sted, og en for de som «*har noe*» som barnet tror angår flere, eller noe som barnet syns er viktig at Barneombudet jobber med. Til de som har store problemer sier ombudet at «du kan ringe til oss i Barneombudet (...) for vi kan gi deg et godt råd». Til de andre sier ombudet at de kan ringe til Klar Melding Inn. Deretter oppgis telefonnummeret til Klar Melding Inn.

Barneombudet forsøker i åpningen av programmet å forklare barna noen av premissene for kommunikasjonen de vil ha med barna. Men det kommer dårlig fram at ombudet skiller mellom «problemfylte» og «andre» temaer som barna kan ringe inn om. Barneombudet oppgir kun telefonnummeret til Klar Melding Inn, og oppfordrer barna på slutten av programmet til en ting, nemlig å ringe Klar Melding Inn. Det er stor mulighet for at barna ikke fikk med seg disse premissene som Barneombudet tegner.

I årsmeldingen for 1992 står Klar Melding omtalt som «barnas eget direkte kommunikasjonssystem til Barneombudet». Kommunikasjonssystemet blir ikke lenger omtalt som «direkte kommunikasjon mellom barn og Barneombudet». Det ser ut som om Barneombudet er mest interessert i barna som informanter, isteden for å vektlegge den «direkte» kontakten. Dette kommer fram i neste avsnitt i årsmeldingen for 1992:

«På denne måten bidrar barnas meldinger til Barneombudet med å legge premissene for deler av Barneombudets arbeid. På en selvfølgelig måte konkretiserer barna problemstillinger i sin egen hverdag og gir viktige signaler om hva de sliter med. Meldingene skrives ordrett ned, og danner siden grunnlaget for Barneombudets fjernsynsprogrammer Klar Melding Ut».

Barna som informanter er selvsagt svært viktige for at Barneombudet skal få kunnskap om barn i Norge, og saker de er opptatt av. Men, *hovedpoenget* med Klar Melding er forandret fra 1991 til 1992 i følge årsmeldingene. Fra å være et direkte kommunikasjonssystem mellom barn og Barneombudet, hvor barna ringer inn til Klar Melding-Inn, og Barneombudet svarer på barnas meldinger i Klar Melding-Ut, har barna i årsmeldingen 1992 hovedsaklig blitt tildelt rollen som informanter og «mållsettingen med Klar Melding Ut er i hovedsak å spre informasjon om barn og unges rettigheter, og samtidig ta opp saker som barn og unge selv melder som viktige i sin hverdag». Det siste er en mye mer generell tilnærming til barna fra Barneombudets side enn statuert i årsmeldingen for 1991.

Når barn ringer inn til Barneombudets telefonsvarer, får de følgende melding:

«Du er kommet til Barneombudets telefon klar melding inn. Før du legger inn beskjeden, hør på meg lite grann. Klar melding Inn er for barn og unge under atten år. Du trenger ikke å si hva du heter, men det er fint hvis du sier hvor gammel du er og hvor i landet du ringer fra. Ønsker du å snakke med noen, må du ringe til Barneombudet i kontor-tiden. Nummeret står foran i telefonkatalogen. Din melding er viktig for vårt arbeid. Nå kan du legge inn beskjeden etter pipetonen».

Hos Barneombudet blir det opplyst at det er bevisst at Barneombudet ikke oppfordrer barna til å legge igjen navn, adresse og telefonnummer, fordi det blir mer forpliktende enn det Barneombudet kan holde overfor barnet. Det er et stort problem, blir det påpekt, å ta kontakt med barna igjen, på grunn av tulletelefoner med oppgitt feil telefonnummer. Det er og viktig med varsomhet for å skjerme barnet. Så langt det går, tar de likevel kontakt, men dette gjelder svært få barn.

Når det gjelder barnas premisser for kommunikasjonen viser Vikan & Jåvolds (1991) undersøkning blant tolvåringer at barna ser på Barneombudet og Klar Melding som et sted å henvende seg til hvis en har alvorlige problemer:

«Nesten alle vi snakket med var veldig «problemorienterte» i sitt forhold til Barneombudet og Klar Melding. En gjengs oppfatning var at du måtte ha et reelt alvorlig problem for å kontakte Barneombudet. Selv om alle synes at det er fint at vi har et Barneombud og fint at det er et Klar Melding tilbud, gav de fleste uttrykk for liten følelse av at det angikk dem personlig. Det var mest fint for dem som trengte det, de med «problemer».

I den samme undersøkningen svarte endel barn følgende på spørsmål om hvorfor de syntes det er nyttig og bra med et Barneombud:

«Fordi Barneombudet skal passe på og hjelpe barn som trenger det og har problemer».

«Barneombudet skal være en kontaktperson for barn, spesielt for de som ikke har noen andre å snakke med.»

«Det er viktig at Barneombudet kan gripe inn i hjemmemiljøet til barn. Hvis det oppstod problemer i hjemmet f.eks. ved skilsmisser eller ved mishandling av barna, er det en oppgave for Barneombudet å hjelpe disse barna».

Forfatterne konkluderer på bakgrunn av dette at de fikk inntrykk av at mange barn trodde og mente at Barneombudet kunne ordne opp for det enkelte barn.

Undersøkningen som det her refereres til tyder på at barnas holdning og forventning til Barneombudet, var svært forskjellig fra den rollen Barneombudet ville ha i forhold til barna. Barna tror de burde henvende seg først og fremst hvis de har alvorlige problemer, mens Barneombudet helst vil at barna skal henvende seg andre steder med slike hjelpebehov.

4.3.1 Oversikt over meldingene

Utgangspunktet for gjennomgåelsen er en oversikt over de femten største kategoriene for henvendelser til Barneombudet i perioden 1991-1993.

Tabell 4.1: Oversikt over de 15 største kategoriene i perioden 1991-1993.

Ran- gering	Kategori	Ant. henv. 1991-1993
1	Klar Melding	354
2	Div. spørsmål fra barn	305
3	Mobbing	299
4	Konflikt i skolemiljø	230
5	Gla'meldinger	222
6	Seksuelle overgrep/incest	212
7	Barn og TV/Radio	211
8	Konflikt foreldre/barn	211
9	Barnemishandling	175
10	Menstruasjon/pubertet	136
11	Alkohol/Narkotika	117

Tabell 4.1: Oversikt over de 15 største kategoriene i perioden 1991-1993.

12	Miljøproblemer/forurensning	116
13	Røyking	109
14	Overgrep - Lærer	107
15	Krig	105

Som oversikten viser, er det kategorien «Klar Melding» som ble mest brukt. I det følgende vil henvendelser innenfor denne kategorien, samt henvendelser innenfor kategoriene «mobbing», «konflikt i skolemiljøet», «seksuelle overgrep/incest», «barn og TV/radio», «konflikt foreldre/barn», «miljøproblemer/forurensning» og «krig» bli noe nærmere beskrevet. Grunnlaget for gjennomgåelsene har vært alle henvendelser innenfor kategorien «krig» (samtlige gjaldt Golf-krigen), alle henvendelsene om overgrep/incest (før 13. september 1994) samt ti meldinger for hvert av årene 1991, 1992 og 1993 for de øvrige kategoriene.

4.3.2 De enkelte kategoriene

4.3.2.1 Klar Melding

Det var tre hovedbegrunnelser til henvendelser innenfor Klar Melding-kategorien: Ros til programmet, kritikk og spørsmål. Det var overvekt av kritikk og forslag til bedring i svarene (ca. 60 %), og svært få spørsmål. Det siste kan komme av at de aller fleste henvendelser med spørsmål lot seg klassifisere under kategori 2 («Diverse spørsmål») i oversikten ovenfor.

I alt 91 % av initiativene innenfor Klar Melding-kategorien var preget av at barna først og fremst ringte inn for å si sin mening om Klar Melding, eventuelt med forslag om hvordan programmet kunne forbedres.

Det kan forøvrig legges til at de aller fleste som kom med kritikk eller forslag til bedring (72 %) ønsket at programmet skulle sendes oftere eller ha lengre varighet. Nedenfor følger et par eksempler på svar under denne kategorien:

«Er skuffet over Trond-Viggo, han sier at barna må være voksne, men jeg mener at de må få være barnslige».

«Trond-Viggo gir altfor positive svar. Det er ikke så lett å gå til helse-søster å fortelle som du tror».

Eksempler på rosende henvendelser kan være følgende:

«Jeg synes det skal være litt mer sånn Barneombud».

«Jeg håper bare ikke at NRK er så dumme at de legger ned Barneombudet også, nå som de har lagt ned Nettopp. Jeg vil si til Barneombudet: lykke til videre».

4.3.2.2 Mobbing

Til forskjell fra foregående kategori var majoriteten (77 %) av henvendelsene innenfor denne kategorien av en slik karakter at de nærmest stilte krav om svar. Bakgrunnen for henvendelsene var dels at barna ønsket at deres problem skulle tas opp i programmet, og dels dreide det seg om direkte spørsmål om hjelp fra Barneombudet.

I alt 30 % av barna som ringte om mobbing sa at de ringte for andre. Det er usikkert om dette er en måte for barnet å distansere seg fra problemet på, eller om barnet faktisk var talsperson for noen andre. Over halvparten ringte for sin egen sak, mens 13 % ringte angående saker som de mente angikk både dem selv og andre barn.

Videre var det slik at 37 % av barna som ringte inn om mobbing, oppga det de mente var årsakene til dette fenomenet. Dette kunne være mange forskjellige årsaker, mest utseendemessige faktorer som gjør at man skiller seg ut, men også sykdommer som gjør personen svakere på ett eller annet område. Hele 63 % nevnte ikke årsaker, og for mange av disse var det uforståelig at mobbingen skjedde.

Eksempler på henvendelser innenfor kategorien:

«E vil gjerne ha svar på dette. E har blitt erta i tre år nå, og e har ringt før, men e får aldri svar. Om dere kunne ha skrevet et brev te mæ. E ville gjerne ha snakka med Trond-Viggo om dette, for han har lovt å ta det opp mange, mange ganger, men han tar det nesten aldri opp. Så vist han kunne ha tatt det opp, så hadde det vært veldig fint. Hade».

«Jeg har et arr på magen, så eg tør ikke dusje på skolen, for da ertar de meg, vennligst gjør noe med det».

«Jeg blir mye erta på skolen. Før så tok jeg igjen, men nå synes jeg ikke det er så veldig morsomt lenger. Har du noen råd om hvordan de skal slutte? Jeg er bedrøvet».

4.3.2.3 Konflikt i skolemiljøet

Halvparten av barna som ringte om konflikt i skolemiljøet tok opp saker som dreide seg om læreren på skolen. Av disse sa 43 % at problemet var lærerens bruk av vold. Ellers klaget mange av barna på forskjellsbehandling i klasserommet. Barna henvendte seg dels for å få svar på konkrete spørsmål, dels med spørsmål om hjelp fra Barneombudet, og med spørsmål om råd for hva barna eventuelt kunne gjøre i gitte situasjoner, samt hva slags rettigheter de har. Videre kom barna med meningsyttringer eller fortalte en historie.

Eksempler på henvendelser under denne kategorien:

«Jeg går på ... i Oslo, og lurte på om lærerne har lov til å slå barn, for jeg har blitt slått og er begynt å bli redd for lærerne. Kan du ta opp dette?».

«Jeg har en lærerinne på skolen som bruker å slå oss, hun hiver oss uti gangen etter ørene og hun slår oss med pekestokken. Jeg vet ikke hva jeg skal gjøre med det».

Jeg lurte på om lærerne har lov til og gå oppi sekken for og sjekke om det er god orden i sekkene? Det hender her at lærerne går oppi sekken, men kanskje vi har private ting som vi ikke har lyst til at han skal se? Hade».

«Æ har litt problem med lærern min, for atn gjør sånn forskjell på eleven i klassen. Åsså spesielt mæ,da. Og så lure æ på om det e lov».

4.3.2.4 Seksuelle overgrep/incest

De fleste som ringte inn om seksuelle overgrep og incest fortalte først hva som hadde skjedd (97 %) og hvem som hadde forbrutt seg (77 %). Deretter var det mange som fortalte om følelsene sine i forhold til dette (37 %). I alt 19 % av barna fortalte om når hendelsen normalt skjer. 8 % av barna sa at de ikke turde eller kunne gjøre noe med situasjonen på grunn av lojalitet til foreldrene. Her var det kun 10 % av de innringende barna som sa de ringte for en venn.

Bakgrunnen for henvendelsene var å gi råd til andre og ønske om direkte respons/hjelp fra Barneombudet, eller ønske om hjelp og informasjon gjennom fjernsyns-programmet samt spørsmål om rettigheter.

Eksempler på henvendelser:

«Jeg har en Gla'melding. Vi hadde en lærer på skolen vår som tok på oss jenter. Og til slutt så ville vi ikke finne oss i det her, så jeg og venninda mi gikk til en rådgiver og sa ifra om problemet. Han tok det opp med skolesjefen, så nå har den ekle

læreren fått sparken. Det var Gla'meldinga mi! Håper dette kommer på TV'n, for jeg har hatt noen meldinger før som ikke har kommet frem. God påske». Jente 11 år.

«Er det riktig at jeg skal bli voldtatt av stefaren min?». Jente 14 år. Det er noen gutter som fær å beføle meg, det er så ekkelt. Ka kan æ gjør?». Jente 10 år.

«Eg har blitt mishandla av min egen farfar på grunn av atte eg er heime aleina. Eg vil gjerne at dokker verner meg». Gutt 12 år.

4.3.2.5 Barn og TV/radio

Henvendelser innenfor denne kategorien dreide seg om reaksjoner og engasjement i forhold til fjernsyns- og radiotilbudet. Bakgrunnen for henvendelsene var forslag til forbedringer eller endringer av program, for eksempel:

«Jeg synes at de skal sende dagsrevyen seinere på kvelden, for det er mange små barn som ser det».

Videre omhandlet henvendelsene spørsmål om lover og regler i forbindelse med fjernsyns-program, for eksempel: «Har jeg lov til å se filmer på nattkino?», eller ønske om å få respons i programmet Klar Melding Ut, samt spørsmål om Barneombudet kunne gjøre noe for eksempel: «Kan dokker ordne sånn at det blir mer tekst på TV?».

Stort sett var henvendelsene av en kommenterende eller oppfordrende karakter, uten større krav om svar.

4.3.2.6 Konflikt foreldre - barn

Bakgrunnen for henvendelser som viste til konflikter mellom foreldre og barn, var omtrent likelig fordelt på ønske om svar i Klar Melding-programmet og spørsmål om råd om hva barnet kan gjøre, ønske om direkte svar eller hjelp fra Barneombudet samt spørsmål om barns rettigheter.

Eksempler på henvendelser:

«Eg veit om ei jenta i nabolaget ho heite Hege men det behov ikke du å sei, ho bruk å bli innesperra også lure vi på ka vi skal gjør før at ikke ho skal bli det også veit vi mange andre og. Vi kjenn ei som heita Lise også halvsøstra tel venninna mi og».

«Mamma og pappa er skilt da, og mamman min hun drikker. Og søsteren min hun, har jeg mistanke om har begynt med narkotika. Det er ikke bare det at jeg har mistanke, men jeg har sett sånn sprøyte-greie inne på rommet hennes, og når hun ringer hjem så er stemmen full av bly og sånn. Det er helt jævlig. Hva kan jeg gjøre med hu-vær så snill å hjelp meg».

«Jeg lik meg no ikke helt heim da...mor og far min da...ja han pappa drekk no ganske my... og så ja...nei...ho mamma ho får itt'no ukelønn hvis ho ikke har sex no. Hvis dokker vil gjøra no med det, vær så snill å itt si at det æ som har meldt ifra, si at det f.eks. e ein nabo eller no sånt... Kameraten min venter i bilen hanno, no må æ ferra».

«Har foreldran lov tel å kjeft på oss så mye? Det lura eg på. Har vi lov tel å sei at dæm må slutt å kjæft så mye, men dæm kan kjæft litt?».

«Æ lure på om de voksne har lov tel å slå sine egne onga. Æ har en far som e vældi stræng, og han e stræng med mine søsken, og så e han vældi sur. Og nongang så tænke æ med mæ sjøl at han ikkje e min egen far».

4.3.2.7 Miljøproblemer/forurensning

Henvendelsene innenfor denne kategorien var meningsytringer, fortellinger om egne miljøaksjoner, og spørsmål om råd og tips i forbindelse med egen aksjon.

Eksempler på henvendelser:

«Du skulle si til voksne at de ikke skal forurense så mye. Vi barn forurensner nesten ingenting! Det er de voksne som ikke bryr seg! KM er et topp program!».

«Vi ønsker å få søppelkasser på badestrendene».

«Ute i naturen så har eg ofte sett at folk kaster tomme lightere og slikt, når gassen er brukt opp. Eg synes at dei som kjøper slike lightere ikkje skal kaste dei i naturen. Det forurensar. Eg pitlar dei opp».

«Ka skal vi gjør førr kanskje ska det bli søppelhaug oppe i skogen. Det e'planlagt det. Ka ska vi gjør da? Hade».

«Jeg lurar på hvorfor dem ikke slutter å forurense? Jeg er så redd for at vi skal dø. Tlf.».

4.3.2.8 Krig

Bakgrunnen for henvendelser her var ønske om å gi uttrykk for mening om krigen (Golf-krigen), redsel for ny krig, spørsmål i tilknytning til krig og ønske om direkte svar i Klar Melding ut.

Eksempler på henvendelser innenfor kategorien:

«Jeg skal fortelle hva jeg mener om denne krigen. Det er to stabukker som holder på. Og hva hender med de uskyldige barna nedi der? Han Saddam skulle ha trengt å komme inn på et sånt Sinnsykeisolat, og det skulle Bush også. Det hadde de trengt. Så kunne de sitti der og krangla med veggen. De kunne tatt med seg Gorbatsjov også. Det verste er at det er mange unger som blir skada av dette». Jente 14 år.

«Jeg er veldig redd for den krigen, så jeg lurar på om du kan snakke litt mer om det i neste program, for jeg er sjøl ganske redd den. Jeg vet ikke helt hvorfor, men jeg er så redd. På skolen snakker de om den, og flirer. Men jeg synes den er farlig selv om den er langt herifra. Snakk litt om den, da!». Jente 12 år.

«Jeg synes det skal komme noe annet på Barne-TV enn bare krig og død».

«Jeg synes programmet ditt er veldig fint. Men det er sikkert mange barn fra Irak på skolen eller i barnehagen som blir ertet. Jeg spør om du kan si til alle på programmet ditt at «Ikke ert de, for de kan ikke noe for hva Saddam Hussein gjør!».

4.3.3 Oppsummering og refleksjoner

Det kan pekes på et relativt framtrедende, overordnet trekk ved de kategoriserte henvendelsene til Klar Melding Inn: For de aller hyppigste kategoriene er det en veksling mellom positive ytringer og problemorienterte ytringer. Som det framgår av oversikten gir for eksempel de kategoriene som er rangert som nr. 1, 2 og 5 i relativ hyppighet, ikke direkte uttrykk for problemer. Poenget med å understreke dette, er at barna i stor grad har innledet kommunikasjon med Barneombudet om andre forhold enn direkte vansker, til tross for at Barneombudet selv synes å være «problemorientert» i sin oppfordring til barna om å ringe.

I tråd med dette kan det også påpekes at et flertall av henvendelsene innenfor de to kategoriene som ikke kan sies å være problemkategorier («Klar Melding» og «Barn og TV/radio»), samt henvendelser innenfor to av seks problemkategorier

(«Miljøproblemer/forurensning» og «Krig»), besto av henvendelser uten krav eller forventning om svar fra Barneombudet.

De fire øvrige kategoriene som omfattet konflikter i skole- og hjemmemiljø samt seksuelle overgrep/incest, viste en markert overvekt av henvendelser med krav eller forventninger om svar i en eller annen form. Noen av disse synes å ha vært av en slik karakter at barna har ønsket eller forventet direkte hjelp fra Barneombudet.

Samlet sett kan dette gi inntrykk av en kommunikasjon mellom barn og Barneombudet som i beste fall er haltende. Mens Barneombudet «ber» om problemmeldinger, innebærer svært mange av reaksjonene fra barna at de synes det er greit bare å fortelle om noe de har opplevd. Tendensen er at Barneombudet oppfordrer til problemmeldinger for å finne allmenne problemområder, mens barn med problemer i stor grad henvender seg med spørsmål om konkret hjelp.

På denne bakgrunn kan det se ut til at Barneombudets oppspill om å være problemløser for barn, er dobbelt forfeilet: Barna kan synes mer interesserte i en samspiller i kommunikasjonen (en voksen å snakke med som kan forstå dem) enn i en problemløser. På den annen side er barn med problemer langt mindre interessert i noen som er «alle barns venn» enn i en som kan stille opp overfor deres eget individuelle problem.

Nødvendigheten av å reise spørsmål om Barneombudets mediebruk i denne sammenhengen understrekes ved et par tilleggsobservasjoner. Den første gjelder endringer i relativ hyppighet for kategoriene over tid (fra 1991 til 1993). En av kategoriene skiller seg her ut: «Klar Melding» - som er en ikke-problem-kategori, og som sto for 2 % av henvendelsene i 1991, 8,5 % i 1992 og 19,9 % i 1993. Dette indikerer betydningen av, og behovet for, voksenkommunikasjon i forhold til barna.

Den andre tilleggsobservasjonen er tosidig, og gjelder innslaget av seksuelle overgrep. Henvendelser innenfor denne kategorien økte nest mest i treårs-perioden (fra 3,6 % i 1991 til 7,2 % i 1993). I 1993 var faktisk seksuelle overgrep den tredje hyppigste svarkategorien. Spørsmål i denne forbindelse kan knyttes til en undersøkelse blant barn fra åtte til tolv år og deres oppfatninger av hva barn er sinte, redde og lei seg for (Vikan og Clausen 1994). I svarene fra barna var det markerte innslag fra fem av de seks problemkategoriene som er gjennomgått for Klar Melding Inn. Den sjette, som nettopp var seksuelle overgrep /incest, ble omtrent ikke anvendt i den nevnte undersøkelsen. Nå kan det ligge metodemessige ulikheter til grunn for svarene. Barna i Vikan og Clausen (1994) ble intervjuet ansikt til ansikt, mens Klar Melding-barna var langt mer anonyme når de ringte inn. Likevel må man peke på at Barneombudet har satt fokus på seksuelle overgrep/incest ved mange anledninger. Dette kan ha tjent som et stimulus til å gi lyd fra seg for barn med denne problematikken. I sin tur vil det bekrefte Barneombudets oppfatning av at nettopp dette er et vesentlig problem.

Det er viktig at seksuelle overgrepssaker har kommet på dagsorden, blant annet ved hjelp av Barneombudet. Men poenget i denne sammenhengen er at Barneombudet, gjennom sine ytringer i media, deltar i å skape den virkeligheten barna skal forholde seg til. Dette reiser i sin tur spørsmål om det er mediemessig gangbare forhold (det som er «oppsiktsvekkende», det som slår best an) som får gjennomslag, og om dette uten videre er tjenlig for utvikling av arbeidet med barn.

4.3.4 Barna som har ringt inn

I gjennomgåelsen av Klar Melding Inn-henvendelsene, hadde man i de fleste tilfeller opplysninger om alder og kjønn. Disse data kan være nyttige i bedømmelsen av Barneombudets kontakthøyde.

Når det gjelder alder, var gjennomsnittsalderen fra 11,5 år til 12,5 år for fem av de kategoriene som ble gjennomgått: «Klar Melding», «Mobbing», «Konflikt i skolemiljøet», «Seksuelle overgrep/incest» og «Konflikt foreldre - barn». For de øvrige tre kategoriene var gjennomsnittsalderen 10 til 10,5 år. Dette innebærer at gjennomsnittet for alle kategoriene samlet lå rundt 11,5 år.

Fordelingen viste en overvekt av jenter i alle kategorier, med unntak av «Barn og TV/radio» og «Klar Melding» hvor jenteandelen var 50 %. I kategoriene «Mobbing», «Seksuelle overgrep/incest» og «Miljøproblemer/forurensning» var jenteandelen av svarene rundt 80 %. Begge «Konflikt»-kategoriene viste en jenteandel på 73 %, mens jenteandelen for «Krig» var 60 %.

Det totale antall henvendelser til Klar Melding Inn viser også en overvekt av jenter. For de svarene som kunne identifiseres, var jenteandelen 68 % i 1991, 69 % i 1992 og 71 % i 1993. Konklusjonen her må være at når det gjelder Barneombudets kontakt med barna gjennom Klar Melding Inn, er utvalget dominert av jenter som er ti år eller eldre.

4.4 BARNEOMBUDET OG ORGANISASJONENE

4.4.1 Den tredje sektor

De frivillige organisasjonene i Norge har røtter tilbake til første del av det attende århundret. Utviklingen av disse organisasjonene fram til dagens samfunn må forstås i lys av både den generelle samfunnsendringen, utviklingen innen organisasjonenes område. De frivillige organisasjonene tilhører et samfunnsfelt som i mange sammenhenger blir betegnet som «Den tredje sektor». Det betyr at de hverken tilhører den private eller det offentlige arena.

Ifølge NOU 1988:17 domineres den tredje sektor av «private, almennyttige organisasjoner drevet på fellesskaplig, ikke-offentlig basis uten profitt eller egenytte som formål. Tredje-sektorvirksomhet har en kollektiv forankring og utøves gjennom og videreutvikler de sosiale nettverk. Ofte vil betydelige deler av arbeidet i tredje sektor være ulønnet» (1988:17 s. 20).

Organisasjonens funksjon blir gjerne beskrevet gjennom deres bidrag som tradisjonsbærere, som kritiske røster og som endringsagenter. Det er uklart om dette også gjelder for dagens organisasjoner. Utbyggingen av velferdsstaten og avvisningen av veldedighet som grunnlag for hjelp og støtte, har redusert området for tradisjonelt veldedighetsarbeid og frivillighetsarbeid. Det har etterhvert blitt vanskeligere å finne nisjer hvor organisasjonene kan ha en dominerende rolle. Dette har krevd en omstilling mot nye områder for engasjement og nye måter å arbeide på.

Allmenne utviklingstrekk ved de frivillige organisasjonene i dette århundret synes å være konsolidering på den ene siden og differensiering og spesialisering på den andre siden. Samtidig som det er blitt etablert stadig flere spesialiserte organisasjoner - som aktivitetstilbud til befolkningen, som pressgrupper i forhold til det offentlige og som alternative selvhjelpsgrupper - har det på organisatorisk nivå skjedd en økende sammenslåing til ulike former for regionale og landsomfattende organisasjoner. En slik form for sammenslåing finner vi blant ulike barne- og ungdomsorganisasjoner (LNV - Landsforeningen for barne- og ungdomsorganisasjoner). Denne differensieringsprosess innen organisasjonene viser også et annet utviklingstrekk - en endring fra helhetlig til spesifikt engasjement. I et historisk perspektiv kan det se ut til at den tidligere helhetlige organisasjon og organisasjonsmennesket er på vei ut. Gjennom det spesifikke engasjementet er det organisasjonens hovedformål som kommer i forgrunnen. Tidligere var deltakelsen i organisasjonen i like stor grad motivert av behovet for felleskap og sosial kontakt som av arbeidet med organisasjonens hovedformål.

De tradisjonelle frivillige organisasjonene konkurrerer om penger og folks fritid. Den enkelte organisasjon må derfor synliggjøre seg og sin spesielle sak. Når «saken» organisasjonen arbeider med er barn, kan en forvente at det engasjerer de fleste. Det eksisterer en generell velvilje overfor barn. Men det er også slik at det barnet som vekker velvilje for veldedighetsbidrag helst må være et barn som har det vondt. Siden norske barn vanligvis blir ansett å ha det bra, kan det derfor være vanskelig å reise en tradisjonell barmhjertighetsinteresse for barns situasjon i Norge.

Mange av de frivillige organisasjonene har et rekrutteringsproblem. Det er vanskelig å få folk som vil påta seg slike oppgaver. Det er mange forhold som bidrar til rekrutteringsproblemene, blant annet det nevnte konkurransemarked, og at frivillighetsarbeidet som livsform (helhetlig engasjement) har vanskelige kår.

Organisasjonens sak og arbeidsformer må hele tiden kunne relateres til samtidens interesser, tenkemåte og livsstil. Organisasjonene må framstå som «moderne organisasjoner» hvor veldedighetstanken og det tradisjonelle veldedighetsarbeidet er på vei ut. Et utviklingstrekk i forhold til den «moderne organisasjon» er økt vektlegging på fagkompetanse og ulike former for lønnsarbeid innen organisasjonene.

De frivillige organisasjonene har spilt en vesentlig rolle innen ulike sider av barneomsorgen i Norge. De har historisk først og fremst vært knyttet til særomsorg og barnevern. Det etterhvert økende statlige engasjement innen barneomsorgen betød en samtidig nedbygging av de frivillige organisasjonens bidrag. De tapte sine tradisjonelle domener og oppgaver i forhold til barn. Et annet utviklingstrekk er at organisasjoner som primært fungerte som støtte der familien kom til kort, i neste omgang kom inn i forhold til offentlig omsorg og sosialisering av barn. I dette århundret har organisasjonene også i større grad satt igang og ivaretatt oppgaver innen den offentlige barneomsorg. Dette gjelder i særlig grad barnhagesektoren, hvor de frivillige og humanitære organisasjoner var sentrale i den første utbyggingen av barnehagene. Helsestasjonene har også vært et område hvor de frivillige organisasjoner har vært viktige drivkrefter. Selv om de frivillige organisasjonene opp gjennom historien har fungert som pionerer med hensyn til etablering av ulike former for tilbud til barn - enten til barn direkte eller indirekte gjennom foreldre, barnehager o.l., er det barnepolitiske feltet i Norge blitt beskrevet som et område preget av et svakt engasjement fra de frivillige organisasjoners side.

I dag kan det konstateres en økende interesse fra det offentlige for at de frivillige organisasjoner igjen skal tre inn på velferdsarenaen. Det ligger et tydelige signal om heving av de frivillige organisasjoners rolle i ulike offentlige dokumenter de senere årene. På den ene siden tildeles organisasjonene en supplerende rolle i forhold til det offentlige gir. På den andre siden legges det vekt på å samordne det offentlige og det frivillige tilbudet (St.meld. nr. 36, 1989-90, s. 128).

Barneombudets forhold til de frivillige organisasjonene berøres ikke eksplisitt hverken i forarbeidene til lov om barneombud, eller i Barneombudets instruks. Ombudets virkefelt omfatter imidlertid både offentlige og private aktiviteter. Organisasjonene og deres arbeid vil være en del av det som defineres som private aktiviteter. Slik sett er det relevant å ta opp og vurdere Barneombudets forhold til de frivillige organisasjonene i forbindelse med en evaluering av ombudsordningen.

Når forholdet mellom Barneombudet og de frivillige organisasjonene gjøres til gjenstand for evaluering, er det dagens relasjon mellom aktørene som er av interesse.

4.4.2 Frivillige organisasjoner

Arbeidsmetoden måtte av tidsmessige årsaker bestå i å undersøke et lite utvalg frivillige organisasjoner som kunne fungere som eksempler. Betegnelsen «frivillige

organisasjoner» omfatter mange ulike typer organisasjoner, og er her avgrenset til allmenntilgjengelige organisasjoner som primært arbeider *på vegne av barn*. Det betyr at tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner hvor barn er medlemmer, interesseorganisasjoner og fagforeninger som i sin virksomhet forholder seg til barn og deres situasjon, ikke omfattes av gruppen frivillige organisasjoner i denne sammenheng.

De organisasjonene som ble valgt ut som kasus er Mental Barnehjelp, Norges Husmorforbund, Røde Kors og Redd Barna. Disse ble valgt ut fordi de er særlig barneorienterte. Holdningene til og erfaringene med Barneombudet ble undersøkt ved hjelp av intervjuer med sentrale aktører innenfor organisasjonene. Barneombudets holdninger og erfaringer ble på samme måte kartlagt på basis av intervju.

4.4.2.1 Norges Røde Kors

Norges Røde Kors ble stiftet i 1865 og er i dag en landsomfattende organisasjon som omfatter alle Røde-Kors-ledd i Norge. Organisasjonen er en frivillig humanitær medlemsorganisasjon. Den del av Røde Kors' virksomhet som er innrettet mot barn og unge, er organisert under to spesialavdelinger; Ungdommens Røde Kors og Barnehjelpen. Begge avdelinger er medlemsorganisasjoner, hvorav Barnehjelpen er den minste organisasjonen i hele Røde Kors. Virksomheten innenfor begge avdelingene er bygd på frivillighetsarbeid.

I samsvar med sitt overordnede formål utarbeider organisasjonen treårige prinsippprogrammer. Dette betyr at tema og problemstillinger som organisasjonen arbeider med kan ha en viss varighet, samtidig som det også gir muligheter for å endre felt-oppmerksomhet. I lys av inneværende prinsippprogram (1993-1996) retter organisasjonen sin oppmerksomhet mot utsatte barne- og ungdomsgrupper. I denne virksomheten skal organisasjonen være behovsorientert; det vil si at de skal gå inn der barn har behov som ikke blir ivarettatt. Det er i utgangspunktet ikke angitt noen nærmere gruppe av barn eller bestemte behov. Målformuleringen er generell.

Barne- og ungdomsarbeidet er et av de svakest utviklede områdene innen organisasjonen. En mulig forklaring er at dette arbeidet har vært kvinnedominert og dermed ikke hatt den samme gjennomslagskraft innad i organisasjonen som andre arbeidsområder. Det er nå tatt initiativ for å heve statusen til barne- og ungdomsarbeidet innad i organisasjonen.

Organisasjonen driver ellers virksomheter som kunne gitt grunnlag for å fungere mer i retning av en interesseorganisasjon for barn og unge. Men organisasjonen ønsker ikke å utvikle arbeidet i retning av en slik funksjon. Dette gjelder særlig Barn og unges kontakttelefon, hvor organisasjonen sitter med viktig informasjon om barn og unges livsverden og livssituasjon:

«..Vi har et genuint øre ut til barn og unges hverdag som vi kanskje kunne gjøre noe mere ut av. Men vi har ingen tradisjon på det» (intervju).

Røde Kors er altså skeptiske til å utvikle sin virksomhet i retning av talsmannsrollen. Men man ønsker fortsatt å vektlegge det praktiske hjelpearbeidet, og ser utfordringen i å gjøre dette arbeidet så godt som mulig, for eksempel at barn skal få kvalifiserte svar på sine henvendelser: «...vi skal heller være flinke til å svare barn og unge skikkelig på telefonen» (intervju).

Når det gjelder barneområdet er organisasjonens engasjement knyttet til barn som er i en behovssituasjon, og som dermed trenger hjelp. I denne sammenheng står frivillighetsarbeidet sterkt. Det omfattes av både pengeinnsamling og praktisk arbeid i form av tiltak og tilbud på lokalt plan. Frivillighetsarbeidet i forhold til barn møter imidlertid en del vansker. Dels knyttes problemene til det forhold at barns

situasjon i Norge generelt oppfattes som god og at det derfor er vanskelig å få folk til å engasjere seg. Samtidig kan det også være vanskelig å få den alminnelige medlemsmasse til å stille opp overfor grupper med spesielle behov. Blant de grupper som defineres som spesielt utsatte vil det være grupper av barn og unge som kan vekke såvel forargelse og moralsk fordømmelse som medlidenhet og positiv interesse.

«Generelt tror jeg det er vanskelig å flytte oppmerksomheten og interessen for frivillighetsarbeid blant de allmenne grupper av medlemmene. Frivillighetsarbeid er nemlig også avhengig av at de frivillige er interessert i saken de skal jobbe for» (intervju).

Organisasjonen er imidlertid i gang med «moderniserings-prosesser» blant annet gjennom å engasjere unge folk, og å legge vekt på et mer forpliktende engasjement og en viss skoloring: «..Ja kanskje barne- og ungdomsarbeidet slik sett er på vei oppover på en måte, ikke antallsmessig, men måten å tenke det på» (intervju).

Historisk har Røde Kors fungert som pionerer for utvikling av hjelpetilbudet både til barn generelt og til utsatte barnegrupper som for eksempel funksjonshemmede barn. Organisasjonen har i denne sammenheng både bygd og drevet flere institusjoner som sykehus, fødehjem, barnehager, skoler og helsestasjoner. I etterkrigsårene stod blant annet Røde Kors sentralt i etablering og drift av barnehager for syke og funksjonshemmede.

Etterhvert som det offentlige har overtatt ansvaret for et stadig større område av den virksomheten som Norges Røde Kors og særlig Barnehjelpen drev, har organisasjonen måttet se seg om etter andre områder. Et slikt nytt tema innen virksomheten overfor barn og unge de to siste årene har vært forebyggende arbeid. Forebyggingsfeltet er mangelfullt definert og svakt utbygd innen det offentlige barnevernet. Det er derfor et av de områdene hvor det også kan sies å være rom for et pionerpreget frivillig engasjement.

Vi skal her se nærmere på noen av de mer konkrete barnerelaterte oppgaver som organisasjonen ivaretar.

Ungdommens Røde Kors er en medlemsorganisasjon for barn og unge i alderen seks til fjorten år og arbeider med å formidle Røde Kors sin ideologi, samt utvikle ferdigheter primært innen førstehjelpsarbeid. Ungdommens Røde Kors forsøker også å fungere som en velferdspioner ved at den tar initiativ til å iverksette ulike tiltak. Det er de eldre medlemmene i Ungdommens Røde Kors som arbeider med dette. For tiden har de foreslått å utvikle to prosjekter rettet mot utsatte barn og unge. Det ene er et forslag om å lage et *aktivitetstilbud til barn som oppholder seg ved krisesentrene for mishandlede kvinner*. Dette er et arbeid som allerede er under oppbygging på noen krisesentre. Det andre forslaget dreier seg om å etablere en form for *åpne hus for ungdom*. Dette tiltaket har møtt relativt stor skepsis innad i organisasjonen. Sekretariatet som vurderer forslaget mener det her dreier seg om et arbeid som ligger i en gråson mellom hva profesjonelle og ikke-profesjonelle skal drive med. Det å bygge ut slike tiltak kan forstås som et endringsbidrag inn i en verden man ikke ønsker å endre:

«...Vi kan risikere at vi flytter krangelen mellom mor/far og ungdommen fra der den naturlig hører hjemme og inn på våre arenaer. ...Er forholdet mellom barn og foreldre så betent at de ikke kan være hjemme, så er vi inne på barnevernets område ...» (intervju).

Den andre spesialavdelingen er den såkalte *Barnehjelpen*. Det er en organisasjon som i hovedsak består av voksne kvinner som medlemmer. Generelt er barne- og ungdomsarbeidet i organisasjonen kvinnedominert. Hovedvirksomheten i Barne-

hjelpen er innsamling av penger. Den har imidlertid også flere konkrete tiltak, hvorav noen her skal nevnes.

Barn og Unges kontakttelefon er det mest omfattende tiltaket innen Røde Kors Barnehjelpen. Tiltaket ble opprettet som et prøveprosjekt i Oslo i 1984. I dag har organisasjonen atten slike telefoner spredt over hele landet. Telefonordningen er etablert som et frivillighetsarbeid, hvor det kreves at vaktene har gjennomgått et kurs på tolv timer. Barn- og unges kontakttelefon har i en periode vært forsøkt utviklet som et samarbeidsprosjekt mellom Norges Røde Kors og Redd Barna. Dette strandet imidlertid og ordningen er nå i sin helhet overtatt av Røde Kors.

Ferie- og avlastningsleire for barn er et tradisjonsrikt tiltak som Røde Kors har driftsmessig og innholdsmessig ansvar for. Fra å være et mer allment tilbud til barn som har hatt behov for tilsyn i ferier og lignende, har tiltaket gått i retning av å fungere som et tilbud først og fremst til vanskeligstilte barn. Dette har etterhvert betydd et tett samarbeid med det offentlige.

Besøkstjeneste for barn på sykehus er et relativt nytt tiltak som hittil ikke har hatt noen stor suksess. Forsøk på å organisere slik besøkstjeneste har enkelte steder møtt motstand fra sykehusene. Røde Kors mener en grunn til motstanden kan være oppfatninger av slik virksomhet som veldedighetsarbeid. Tiltaket er imidlertid etablert som godt fungerende tiltak på enkelte sykehus.

Nattevandringssprosjektet innebærer at Røde Kors inviterer andre organisasjoner og konkrete personer til å vandre ute der barn og unge ferdes - natt til lørdag til søndag. Nattevandrerne skal kun vise seg i bybildet, ikke intervensere. Røde Kors har laget et kursopplegg for de som ønsker å delta. Tiltaket er på forsøksplanet.

Sosiale treff for flyktninge- og asylsøkerbarn er satt i gang som noen spredte tiltak for denne gruppen barn. Tiltakene har utgangspunkt i Røde Kors, prinsippprogram om «Tiltak mot dømmesyke og rasisme». De tiltak som har vært satt iverk er først og fremst hyggetreff, for eksempel i forbindelse med julen.

Støttekontaktarbeid er foreløpig et enkeltprosjekt hvor det er tatt initiativ til et samarbeid med barnevernet i en kommune om et aktivitetsorientert støttekontaktarbeid. Støttekontakt-tiltaket er etablert med utgangspunkt i barnevernlovens bestemmelser om samarbeid med de frivillige organisasjonene.

Nettverksbyggende tiltak for enslige mødre og Foreldreskole er to typer tiltak som er under utprøving enkelte steder.

4.4.2.2 Norges Husmorforbund

Norges Husmorforbund ble etablert i 1915 som Hjemmenes Vels Landsforbund. I 1933 fikk organisasjonen navnet Norges Husmorforbund (NH). Den er i dag en landsomfattende medlemsorganisasjon.

Selv om husmoren alltid har vært den sentrale målgruppen for organisasjonens engasjement, har Norges Husmorforbund også vært en familieorientert organisasjon. Norges Husmorforbund er i dag en organisasjon som arbeider for familiepolitiske saker og spesielt for oppvurdering av ulønnet arbeid. Fokus på barnets situasjon skjer i lys av husmorrollen og familien som primærinstitusjon.

Norges Husmorforbund har ikke klart definert sin rolle innenfor det barnepolitiske feltet. Organisasjonenes virksomhet kan her imidlertid knyttes til barneomsorg med basis i hjemmet. Norges Husmorforbund arbeider i denne sammenheng for at hjemmet og morsrollen skal oppvurderes innen dagens barnepolitikk. Etter Husmorforbundets syn legges det for det første for liten vekt på den faktiske situasjon for mange barn; barna er hjemme sammen med minst en av foreldrene fram til skolestart. For det andre - det mest sentrale poeng i organisasjonens standpunkt - under-

vurderes hjemmebasert oppvekst som kvalifisert omsorg for små barn. Mødre er slik organisasjonen ser det:

«... 'ufaglærte pedagoger' som driver en pedagogisk lek med sine barn. Det har mødre alltid gjort. Men det virker det som om myndighetene har glemt. Mødre vil at deres barn skal kunne mest mulig den dagen de begynner på førskole/skole. Derfor tar også de aller fleste foreldre oppdrageransvaret alvorlig. Men har ikke barnet ditt vært innom en barnehage, tar en troen fra foreldrene på at de greier oppgaven som foreldre» (intervju).

Når det gjelder Barneombudet, mener Norges Husmorforbund at ombudet legger for liten vekt på foreldreomsorg som tema i forhold til det å ivareta barns behov, interesser og rettigheter. Barneombudets oppfatning av barns virkelighet anses som for snever. Det formidles et bilde av at alle barn har foreldre som er i arbeid, dels fordi foreldreomsorg ikke blir anerkjent som en oppvekst barn både har behov for og rett til. Organisasjonen mener det bør være flere likeverdige modeller for den gode oppvekst:

«Vi tror at de aller fleste foreldre vil det beste for barna sine. Og mange foreldre kan ha behov for barnehage. Men det skal ikke være noen plikt. Foreldre som mener at det beste er at barna er hjemme med foreldrene må få mulighet til å bestemme dette selv - gjøre et valg» (Intervju).

Forbundet mener det i dag er kun én modell som har samfunnsmessig anerkjennelse, og at denne modellen forutsetter at begge foreldre er i arbeid og barnet plasseres i barnehage og senere skole-fritidsordning. Husmorforbundet arbeider blant annet for at kvinner skal kunne velge om de vil være hjemme for å ivareta heldags omsorg for sine barn. Et reelt valg er knyttet til at familiens tapte inntekter kan kompenseres via økonomiske overføringer. Husmorforbundet arbeider samtidig for en anerkjennelse av mødrene som gode nok pedagoger for sine barn.

Norges Husmorforbund er videre opptatt av at barn kan ha både glede og nytte av et barnehetilbud, men at et slikt tilbud skal ivareta hensynet til barnet.

Historisk har Norges Husmorforbund tatt en rekke initiativ som både indirekte og direkte har hatt betydning for utviklingen av barns velferd. Det kan her nevnes barnetygden, folkehelse og kostholdsopplysning, om moderne ernæringslære, etablering og drift av helsestasjoner - tildels sammen med Norske Kvinners Sanitetsforening. En del av de oppgavene Norges Husmorforbund arbeidet med i sine første år har de fortsatt som sitt engasjementsområde, mens andre oppgaver har kommet og gått i tråd med de aktuelle saker som er framme i samfunnsdebatt og samfunnsutvikling.

Norges Husmorforbund arbeider idag noe forskjellig på sentralt og lokalt nivå. Generelt er det lokallagene som er orientert mot etablering av ulike tilbud, både for barn og for de voksne. De lokale tilbud er basert på frivillighetsarbeide. Sentralt fungerer organisasjonen først og fremst som en talsmanns-organisasjon og som politisk pådriver. Foreningen sentralt er barnepolitisk engasjert først og fremst gjennom ulike former for høringer og uttalelser, deltakelse i råd og utvalg samt gjennom foredrag og stand på messer.

Når det gjelder konkrete eksempel på barnerelatert virksomhet som organisasjonen sentralt har deltatt i nevnes her to tiltak: «Hva med meg da, mor?» (foredrag på Kvinnemessen 1995), og «Glade barn gir vennskap på tvers» (et arrangement for barn i Familieåret arrangert i samarbeid med Mental Barnehjelp og Nasjonalforeningen).

Organisasjonen har også på ulike måter engasjert seg som motstandere av at seksåringene skal inn i skolen og vært en viktig støtte for familier som har ønsket å selv påta seg opplæringsansvaret for sine barn.

Norges Husmorforbunds barnerelaterte virksomhet omfatter også drift av barnehager og barneparker, samt et mer generelt barnehagepolitisk engasjement. Organisasjonen har gått inn for familiebarnehager som egnet tilbud til de minste barna. Organisasjonen har i denne sammenheng laget en utredning- Barnemeldingen 1989 - som ble oversendt Barne- og familiedepartementet.

Helsestasjonsarbeid har lenge vært et viktig område for Norges Husmorforbund. Etter at helsestasjonsvirksomheten ble overtatt av det offentlige har Norges Husmorforbund utformet sin rolle som en form for tilsynsinnsinstans og pådriver. Organisasjonen har de senere år blant annet vært pådriver for obligatorisk jordmortjeneste og for at helsestasjonene skal være et tilbud for barn og unge opp til atten år.

4.4.2.3 Mental Barnehjelp

Mental Barnehjelp ble etablert som en støtteorganisasjon for nervøse barn og unge i 1960. Organisasjonen er under nyoppbygging etter en omfattende organisasjonsendringsprosess for et par år siden. Den er en landsomfattende medlemsorganisasjon, og er i prinsippet åpen for alle. Det er likevel et mål for organisasjonen å verve først og fremst foreldre og personer med barnefaglig kompetanse som medlemmer.

Mental barnehjelp arbeider for å fremme *god psykisk helse hos barn og unge* i Norge ved å formidle kunnskap til voksne (De 7 svar. Strategi for Mental barnehjelp). Målet er å bidra til å utvikle en omsorgs-/foreldrerolle som setter barna og barnas beste i fokus. Organisasjonen ivaretar barnets interesser gjennom fokus på barndommen: «Vi er veldig opptatt av hva som bygger opp et barn, hva slags forutsetninger som må være tilstede i barndommen for at det skal bli et godt resultat» (intervju).

Organisasjonen arbeider gjennom foreldrene og andre med omsorgsoppgaver overfor barn. Barnets interesser ivaretas i denne sammenheng ved at foreldre og andre omsorgspersoner blir så gode som mulig. Selv om altså organisasjonen retter seg mot foreldre og andre omsorgspersoner, definerer Mental Barnehjelp sin lojalitet først og fremst i forhold til barnet.

Mental Barnehjelp ser sin rolle først og fremst som utøvende, det vil si å arbeide med praktisk rettet virksomhet. I denne sammenheng har organisasjonen initiert ulike tilbud via lokalt frivillighetsarbeid. På den andre siden har organisasjonen preg av talsmannsvirksomhet gjennom sitt opplysningsarbeid:

«Vår talsmannsfunksjon er mer på opplysningssiden inn i ulike konkrete fora som for eksempel støttegrupper for foreldre. I den grad en generell talsmannsfunksjon er aktuell vil det være på lokalt plan. Vi arbeider nå med å utvikle lokallag som er mer aktive og mer offensive lokalt og regionalt» (intervju).

Organisasjonen har utviklet sin særlige kompetanse når det gjelder barns personlighetsutvikling. Den har en målsetting om å sikre et høyt faglig nivå på alle de tiltak som organisasjonen driver, både sentralt og lokalt. I den grad tiltakene skal drives av organisasjonens medlemmer som frivillighetsarbeid, vil det reise seg spørsmål om hvilke kvalifikasjonskrav som skal stilles til medlemmene.

Gjennom omsorgsaspektet rettes fokus i særlig grad mot foreldrerollen. I arbeidet med å kvalifisere foreldre og andre i omsorgsarbeid overfor barn arbeider Mental Barnehjelp på ene siden direkte mot foreldregruppen og andre grupper av voksne som ivaretar foreldrefunksjoner i forhold til barn. På den andre siden arbeider orga-

nisasjonen indirekte gjennom kontakt med og påvirkning av instanser og aktører som har ansvar og oppgaver i forhold til barn.

Organisasjonen legger stor vekt på forebyggende arbeid, og har visjoner om å bygge opp et eget tiltaksapparat som kan prioritere en slik virksomhet. Det vurderes som lite sannsynlig at det offentlige hjelpeapparat som retter seg mot foreldre, vil greie å utvikle forebyggende tiltak som kan gi opplæring, veiledning og hjelp i mestring av foreldrerollen.

Tiltaksapparatet betyr ikke nødvendigvis bare etablering av tilbud og aktiviteter i forhold til foreldrene som målgruppe. Mental Barnehjelp ser her muligheter for at organisasjonen i stedet opparbeider kompetanse til å utvikle tiltak som andre instanser kan kjøpe.

Mental Barnehjelp er godkjent som studieorganisasjon og har utviklet ulike kurstilbud og opplæringsmateriell for foreldre og ulike andre grupper som i sitt arbeide skal forholde seg til foreldre, for eksempel helsestasjonene.

De har også utviklet kurstilbud rettet mot ungdom: «Foreldrerollen må læres; foreldrerollen i et generasjonsperspektiv». Dette er et undervisningsopplegg som dels tilbys og dels er under videreutvikling både for barne- og ungdomsskoletrinnet og videregående opplæring. Bakgrunnen for opplegget er en forståelse av «velferdsstatens forsåvidt manglende evne til å overføre lærdom av omsorg» (intervju).

Mental Barnehjelp har opprettet en bekymringstelefon for foreldre. Denne telefonen er blitt en viktig informasjonskilde for organisasjonen for å få kunnskap om udekkede behov for informasjon og hjelp i foreldrerollen. I utgangspunktet er dette et frivillighetstiltak, men i dag er de fleste ansatt og flere av telefonvaktene har en faglig utdanningsbakgrunn.

En annen form for tiltak som organisasjonen arrangerer alene eller sammen med andre instanser, er ulike typer konferanser og høringer. Dessuten gir organisasjonen ut tidsskriftet *Sinnets Helse* som er et temablad om barn, familie og samfunn.

4.4.2.4 *Redd Barna*

Redd Barna er en landsomfattende frivillig medlemsorganisasjon som ble etablert i 1946. Organisasjonens formål er å arbeide for barn som trenger hjelp både nasjonalt og internasjonalt. Redd Barna har likevel primært vært en internasjonal hjelpe- og bistandsorganisasjon. I 1990 ble det etablert en egen seksjon som skal arbeide for barn i Norge, benevnt som «Barn i Norge» (BiN). Organisasjonen gjennomgår for tiden en endringsprosess hvor både vektlegging av og innhold i innenlandsvirksomheten skal vurderes. Det er for tiden noe uklart hva denne omstillingsprosessen medfører av endringer for BiN-arbeidet.

Formålet med virksomheten er «å få barns behov og rettigheter sterkere fram i det norske samfunn, styrke omsorgen for barn og bidra til å forbedre livssituasjonen for barn som er vanskelig stilt» (Barnas talsmann i Norge 1991).

Redd Barna har profilert seg på den barnepolitiske arena som rettighetsorientert, blant annet gjennom å benytte FNs barnekonvensjon som grunnlag. «Redd Barna har som målsetting å være den organisasjonen i Norge som har best kjennskap til konvensjonen og det nasjonale og internasjonale arbeidet med barnerettigheter.» (Barnas Talsmann i Norge 1992).

Rettighetsorienteringen representerer et grunnleggende perspektiv for hele virksomheten. Gjennom dette representerer organisasjonen noe særegent innen organisasjonsmarkedet:

«De andre har ikke uttalt det på samme måten. Og vi har sagt at vi skal være som en spydspiss på dette området, med særlig forpliktelse til å følge opp implementeringen av konvensjonen» (Intervju).

Barn-i-Norge-seksjonen har valgt å arbeide med utgangspunkt i rollen som talsmann på vegne av barna og som pådriver i forhold til arenaer og aktører som har med barn å gjøre. Styrking av barns rettigheter i Norge er i denne sammenheng et sentralt ansvarsområde. Dette betyr blant annet at FNs barnekonvensjon er definert som et sentralt redskap i arbeidet med å synliggjøre og bedre livssituasjonen for utsatte barn i Norge:

«Formen vi jobber på er også et særegent trekk. Vi er veldig barnepolitisk rettet, altså at vi skal ha endringer. Formen vår er slik at vi driver kampanjer og holdningspåvirkning i forhold til folk flest, slik som for eksempel barneporno og seksuelle overgrep.... Vi driver også med lobbyvirksomhet overfor politikere på nasjonalt plan, mindre på lokalt plan» (intervju).

Virksomheten knyttet til Barn i Norge har hittil først og fremst vært sentralt organisert. Dette arbeidet, både talsmannsvirksomheten og arbeid med for eksempel utviklingsprosjekter, skriving av rapporter og utvikling av kursmateriale er forutsatt å ha en høy faglig standard.

Organisasjonens formål og barnepolitiske profilering skal i tillegg til generell arbeid med barnerettigheter, realiseres gjennom seks prioriterte saksområder. Disse områdene er seksuelle overgrep mot barn, asylsøker- og flyktningebarn, barnevern, barn som opplever samlivsbrudd, barn og media og barn med funksjonshemninger. I lys av de områder som er valgt ut og den faktiske ressursituasjonen, har det blitt gjennomført videre prioriteringer. Seksuelle overgrep mot barn er valgt ut som et særlig prioritert område. I tillegg har organisasjonen hatt et høyt virksomhetsnivå innen området asylsøker- og flyktningebarn. Seksjonens engasjement i de andre områdene har hatt en mer varierende karakter, hvorav barn og media og funksjonshemmede barn har vært de områdene hvor det har vært minst aktivitet. Innenfor sitt totale virksomhetsfelt har organisasjonen arbeidet med et svært bredt spekter av virkemidler. I en evaluering av organisasjonen anbefales det at «virksomheten snevres inn og at BiN blir enda mer profesjonelle på et utvalg virkemidler» (Evaluering av seksjon Barn i Norge 1994).

Det skal nedenfor gis en skisse av noen sider ved BiN-seksjonen sin virksomhet og virkemiddelproduksjon innen de ulike områdene.

I 1991 ble Redd Barnas senter mot *seksuelle overgrep på barn* etablert i Oslo. Senteret var et femårig prøveprosjekt som senere er etablert som et permanent tiltak. Senteret skal drive informasjon, opplæring, utredning og forskning. Aktiviteten innenfor dette feltet har forøvrig omfattet både arrangement av seminarer, kampanjer og foredragsvirksomhet. Barn-i-Norge-seksjonen har innen området *asylsøker- og flyktningebarn* engasjert seg både via rollen som talsmann og pådriver og via konkrete virksomheter som foredrag, seminarer og produksjon av ulike typer publikasjoner, samt kartlegging av situasjonen til asylsøker- og flyktningebarn i Norge.

Det største tiltaket innen feltet *barnevern* har vært samarbeidsprosjektet med Røde Kors om etablering av en landsomfattende kontakttelefon for barn og unge. Prosjektet gikk over to år. Etter endt prosjektavslutning er ikke Redd Barna videre involvert. Organisasjonen har ellers medvirket til at barnevernsbarns situasjon kom på den offentlige dagsorden i 1989 (Redd Barnas årsmelding 1989). Forøvrig har engasjementet innen dette feltet vært knyttet til å følge opp utviklingen innen barnevernfeltet og å komme med høringsuttalelser. Når det gjelder *barn og samlivsbrudd*, initierte organisasjonen i 1990 et prosjekt om «frivillig mekling»; et prosjekt som hadde som formål å «utprøve en meklingsform som i større grad tar hensyn til barnas behov, interesser og rettigheter.» (Redd Barnas årsmelding 1990, s. 25). Senere har arbeidet vært konsentrert omkring to prosjekter; *tverrkulturell mekling* og *håndbok for skilsmissebarn*.

BiN-seksjonen har her engasjert seg i opplysningsvirksomhet om *mediavold* i form av blant annet kampanjer og produksjon av undervisningsmaterieell. Organisasjonen har også gjennomført kartlegginger av barn og unges forhold til og forbruk av medie vold. Når det gjelder *barn med funksjonshemninger*, har dette området vært lavt prioritert. Organisasjonen har likevel tatt endel initiativ, blant annet deltok den i 1990 i arrangement av en høring om funksjonshemmede skole-elevs rett til «tilpasset undervisning» i førskole og grunnskole. På bakgrunn av denne høringen deltok organisasjonen i produksjonen av en video og et skoleringshefte om barns rett til spesialpedagogisk opplæring i barnehage og skole.

4.4.3 Barneombudets forhold til de frivillige organisasjonene

Barneombudets overordnede posisjon og det helhetlige engasjementet gjør dette til en unik institusjon. Dette viser seg blant annet ved at problemstillinger som kommer opp kan settes inn i en helhetlig barnepolitisk sammenheng.

Barneombudets overordnede stilling er imidlertid forpliktende. Den forutsetter blant annet at ombudet skal gå i bresjen for å ivareta barns behov, interesser og rettigheter. Dette krever kompetanse på et høyt faglig nivå. De institusjoner, organisasjoner og aktører som Barneombudet samhandler med «bør ha faglig tillit til oss. Vi kan godt være uenige med dem, men det må være en uenighet som er bygd på faglig uenighet og som ikke er farlig. Hvis de (i denne sammenheng særlig profesjonsorganisasjonene) begynner å oppfatte oss som lettvinte og ufaglige og dermed uinteressante som diskusjonspartnere, da har Barneombudet et problem» (intervju).

Barneombudet bruker derfor mye tid på å innhente relevante og nødvendige kunnskaper for å holde seg oppdatert. I dette arbeidet er ombudet avhengig av bredde både i sin oversikt over kunnskapsfeltet og i sin kontaktflate med dette barnefaglige området.

De frivillige organisasjonene utgjør ikke noen spesiell eller særegen gruppe av samhandlingsaktører for Barneombudet:

«Vi har i vårt daglige arbeid ikke noe skille mellom frivillige organisasjoner og andre. Vi tenker bredt på hvem som arbeider innen dette feltet, hvem som er aktuelle å ta kontakt med (...). Samarbeid med organisasjonene er ikke noe mål i seg selv, men det kan være et middel for oss» (intervju).

Organisasjonene representerer med andre ord et nettverk sammensatt av frivillige humanitære organisasjoner, interesseorganisasjoner, fagforeningsorganisasjoner o.l. I denne sammenheng representerer fagforeningsorganisasjonene ofte større nytteverdi for Barneombudet enn de frivillige organisasjonene. Dette har sammenheng med Barneombudets arbeidsform og behov for samarbeidspartnere med faglig kompetanse. De frivillige organisasjonene er i større grad sett på som viktige utøvende aktører. Samtidig påpekes det også at noen av de frivillige organisasjonene har en type spisskompetanse som gjør at de kan representere en verdifull faglig rolle som samarbeidsaktør.

Når ombudet orienterer seg på dette området er formålet å finne en organisasjon som har et forhold til det tema som tas opp; det kan være at organisasjonen har mye kunnskap om temaet eller har et standpunkt som gjør samarbeid aktuelt.

Barneombudet ønsker å stå fritt med hensyn til å velge allianse- og samarbeidspartnere som er relevante for den sak ombudet til enhver tid arbeider med. Det anses derfor som lite hensiktsmessig å etablere faste fora med bestemte aktører. Det har riktignok vært forsøkt med ulike former for strukturert samarbeid, men Barneombudet fant faste møter m.m. som lite hensiktsmessig og effektivt. Ut fra Barneom-

budets synsvinkel hadde disse samarbeidsoppleggene lett for å fungere som gjensidige informasjonsmøter og ikke som handlingsorienterte fora.

Over tid kan det dermed variere hvilke grupper av organisasjoner Barneombudet har interesse og nytte av å samarbeide med. I forhold til enkelte saksområder vil profesjonsorganisasjonene være sentrale aktører. I andre saker er det de frivillige organisasjonene som er mest relevante.

Imidlertid er Barneombudet involvert i et stort samarbeidsforum som ble etablert høsten 1994 (Forum for barns rettigheter i Norge). Dette forumet, som består av representanter fra ulike institusjoner og organisasjoner, har som formål å arbeide for bevisstgjøring om og oppfølging av implementeringen av FNs barnekonvensjon i Norge. Barneombudet er sekretariat for dette fellestiltaket. Andre eksempler på samarbeidsformer er høringsutalelser, seminarer og høringer. Dette er samarbeidsopplegg som har som «...et sentralt formål å vise bredde i et maktsystem» (intervju).

Når Barneombudet og de frivillige organisasjonene går inn i samarbeid om konkrete saker, oppstår det i noen tilfelle problemer. Barneombudet ser disse problemene som sammensatte og som et uttrykk for flere forhold, men peker spesielt på to faktorer. For det første dreier det seg om et møte mellom to forskjellige arbeidsformer. Ut fra Barneombudets perspektiv fungerer ofte ikke organisasjonene effektivt nok med hensyn til beslutninger. Barneombudet kan derimot raskt omstille sin virksomhet dersom det oppstår en aktuell situasjon eller sak. For det andre er, ifølge Barneombudet, aktører innen de frivillige organisasjonene ikke alltid profesjonelle nok. De blir følelsesmessig og normativt engasjert.

Barneombudet ser heller ikke bort fra at disse problemene kan ha sammenheng med at Barneombudet blir for dominerende i samarbeidsrelasjonen. Denne ubalansen i samarbeidsrelasjonen knyttes til forskjellen mellom å være en personifisert institusjon og en formålsfokusert, kollektiv organisasjon:

«... så tror jeg at selve ombudets natur, det at ombudet er personifisert og ikke en organisasjon slik som de andre, gjør oss til litt ulikevektige samarbeidspartnere...» (intervju).

Det ligger også en annen spenning i dette forholdet ved at media fokuserer på Barneombudet, og ikke på organisasjonene i store fellesarrangementer. Dermed kan det reises spørsmål ved hvem som får den synlige æren av arrangementet. Likevel mener ombudet at organisasjonene får økt legitimitet gjennom det skriftlige materialet fra slike arrangement hvor det fremgår at Barneombudet og organisasjonene samarbeider.

For Barneombudet representerer organisasjonene ikke bare en verdi som kompetanse. De er også viktige påvirkere for barns velferd generelt. Dette gir Barneombudet en saklig grunn til å søke kontakt med dem:

«Vi er ikke så aktive i forhold til å søke kontakt med de frivillige organisasjonene som vi er i forhold til andre sektorer, instanser eller organisasjoner i samfunnet (...). Ser det som min jobb å være en påvirkere av politikk og fag når det gjelder barn. Og det de frivillige organisasjonene gjør er stort sett bare bra. Vi har jo ikke noe problemer med dem. Det er der vi møter problemer vi må bruke vår energi, der det er motstand mot forandring og/eller stort behov for opplysninger. De frivillige organisasjonenede tenker i veldig stor grad med utgangspunkt i at barn er i fokus» (intervju).

Barneombudet forstår imidlertid relasjonen mellom seg og de frivillige organisasjonene i stor grad som et forhold hvor organisasjonene har nytte av Barneombudet og ikke like mye omvendt. Som eksempel vises det til at Barneombudet relativt kjapt kan etablere et møte med statsforvaltningen. Gjennom organisasjonenes samarbeide

med ombudet får de dermed også «tilgang til maktsystemet og maktgemakkene på en helt annen måte enn om de var alene; vi har en slags rett til å komme inn og bli hørt, mens de må kjempe seg fram.» (intervju).

Barneombudet mener også at barneombudsinstitusjonen representerer en mulighet for sterkere profilering for organisasjonene. Ved å samarbeide med Barneombudet gis både organisasjonen og temaet økt legitimitet. Selv om Barneombudet har sett tendenser til «angst» hos organisasjonene for at ombudet «stjeler showet» ved fellesarrangementer, mener Barneombudet at det ikke bør være noen grunn for organisasjonene til å oppleve Barneombudet som en trussel.

Barneombudet mener det har spilt en tildels viktig rolle som drivkraft i organisasjonenes utvikling av holdninger til barn og til økt oppmerksomhet mot mer barnerelaterte problemstillinger. Dette påvirkningsarbeidet har skjedd via ulike fora, og ikke nødvendigvis som bevisst påvirkning fra Barneombudets side. Det kan for eksempel være i forbindelse med Barneombudets generelle virksomhet med å synliggjøre hva de arbeider med og hvilke standpunkter de har tatt i ulike uttalelser. Dette skjer ved at Barneombudet sender kopi av alle sine uttaler til aktuelle aktører. Barneombudet inviterer videre til ulike former for «rundebordskonferanser» knyttet til ulike tema som er gjenstand for deres oppmerksomhet. I disse møtene kan Barneombudet reise endel kritiske spørsmål eller de kan komme med opplysninger som antas å ha en påvirkningseffekt. Etter slike uformelle samtaler og diskusjoner, tror Barneombudet at de ulike organisasjonene tar med seg diskusjonen «hjem» og at de dermed setter i gang prosesser i egen organisasjon.

Barneombudet tar også initiativ overfor organisasjonene når det synes å være behov for å komme med kritiske spørsmål til konkret virksomhet. Ombudet fungerer i denne sammenheng som en form for «vaktbikkje». Frivillige organisasjoner, så vel som andre instanser, kan etter ombudets syn trenge noen som kommer inn og stiller noen kritiske spørsmål på vegne av barn.

Barneombudet erfarer at de frivillige organisasjonene er inneforstått med barnets interesser; de har barnet som sitt primære fokus. Profesjonsorganisasjonene anses imidlertid for å være i en vanskeligere situasjon med hensyn til å ivareta barns interesser; de skal primært ivareta arbeidstakerinteressene. Barneombudet har i denne sammenheng sett det som sin oppgave å synliggjøre barnet som et eget subjekt med selvstendige interesser og rettigheter:

«Vi forsøker å rendyrke at barn for eksempel er fratatt noen rettigheter. Vi prøver å rydde unna alle særinteresser og eventuelle voksenkonflikter og rendyrker barnet (...) Det er ikke alle grupperingene som er vant til dette, så når vi rendyrker barneperspektivet og begynner å stille spørsmål ved hvilke konsekvenser har det og det for barn...så tror vi det hjelper» (intervju).

Barneombudet er i denne sammenheng oppmerksom på den underliggende konflikten som ligger i at de som arbeider for barn innen hjemmet og det offentlige, skal ivareta både egne og barnets interesser. Barneombudet mener å ha en potensiell viktig hjelpefunksjon dersom man ønsker å synliggjøre og utvikle barnas interesser på de ulike områder i samfunnet.

Mens Barneombudet mener at dets virksomhet har betydning for organisasjonenes virksomhet overfor barn, er ombudet mer usikker på om organisasjonene selv har oppfattet det slik; om Barneombudet anses som en drivkraft i dette arbeidet og om ombudet har spilt noen rolle for deres organisasjon spesielt.

Som nevnt oppfatter Barneombudet seg som svært forskjellig fra de frivillige organisasjonene. Dette knyttes i første rekke til at ombudet er en del av et maktsystem med en myndighet som de frivillige organisasjonene ikke har - men som organisasjonene på ulike måter kan benytte seg av. Denne grunnleggende ulikheten

bidrar etter ombudets syn til at det ikke oppstår noe konkurranseforhold mellom ombudet og organisasjonene.

Barneombudet oppfatter seg selv som en nøytral instans - mer som en koordinator - når de inviterer til ulike former for drøftinger. Barneombudet tror at når en organisasjon gjør det samme, vil det raskt oppstå rivalisering om ledelse og makt. Barneombudet mener også at det er enklere for ombudet å samarbeide med de frivillige organisasjonene enn det er for organisasjonene å samarbeide seg imellom. Organisasjonene er ute etter oppmerksomhet, penger og medlemmer innen det samme marked, og kommer dermed raskt i konkurranseforhold til hverandre.

På den andre siden kan det se ut til at Barneombudet ivaretar noe av de samme oppgavene som de frivillige organisasjonene. Dette gjelder blant annet Barneombudets funksjon som initiativtaker og ombudets rolle som kritiker. Et spørsmål som reiser seg i den sammenheng er om Barneombudet og de frivillige organisasjonene dermed i sterkere grad blir konkurrenter enn samarbeidsaktører. Barneombudets fokus på synliggjøring og styrking av egen institusjon og rollefigur, kan underbygge et slikt konkurranseforhold. Barneombudet mener imidlertid at de frivillige organisasjonene ikke på noen måte oppfattes som en trussel for Barneombudet; de er først og fremst alliansepartnere.

Samtidig som interessen for de frivillige organisasjonene er knyttet til hvilken bruksverdi de har for Barneombudet, påpekes det også at det er av interesse for Barneombudet at de frivillige organisasjonene får styrket sin rolle i forhold til barn. Både barna og Barneombudet trenger medspillere med tyngde. Det uttrykkes derfor ønske om sterkere frivillige organisasjoner innen dette feltet enn det man etter Barneombudets oppfatning har i dag. Samtidig påpekes det også fra Barneombudet at mangelen på sterke frivillige talsmenn for barn har gjort det enklere for Barneombudet - ombudet har nærmest stått alene i rollen som barns generelle talsmann.

4.4.4 De frivillige organisasjonenes forhold til Barneombudet

Nedenfor vil organisasjonenes erfaringer med og framtidig ønske om samarbeid med Barneombudet bli tatt opp. Deretter vil organisasjonenes vurdering av likheter og forskjeller mellom seg og Barneombudet bli beskrevet.

4.4.4.1 Norges Røde Kors

Røde Kors har hittil hatt svært lite samarbeid med Barneombudet. Samarbeidet om utviklingen av Kontakt-telefonen for barn og unge har vært det viktigste. Dette er også det mest omfattende tiltaket Røde Kors har iverksatt innenfor området barn og unge. I dette samarbeidet har organisasjonen erfart at Barneombudet både kan være en viktig «vaktbikkje» og en støttespiller. Barneombudet har gjennom sin rolle i dette prosjektet også bidratt til å rette søkelyset mot kompetansespørsmålet i organisasjonens frivillighetsarbeid blant barn og unge. Røde Kors mener at dette har medvirket til å bevisstgjøre organisasjonen på behovet for å stille kvalitetskrav til frivillighetsvaktene. Organisasjonens erfaring med Barneombudets årvåkenhet i forhold til mulige «ufaglige utspill» innenfor kontaktelefon-tjenesten vurderes som positiv:

«De har i alle fall viftet med et gult kort til oss foran hver påske og jul: Hold dere på matta! ... Da kan jeg si at dette vil ikke Barneombudet ha noe av, da vil de aksjonere mot kontaktelefonen. De har med dette tatt barna i forsvar. Det synes jeg er en viktig del av deres jobb» (intervju).

I forbindelse med de barnerelaterte prosjektene som er i gang eller under utredning i organisasjonen, har det ikke vært noe kontakt med Barneombudet. Røde Kors ser heller ikke at det er behov for en slik kontakt. Aktivitetene oppfattes som praktisk rettet og lite relevante som samarbeidssaker i forhold til Barneombudet. Organisasjonen mener generelt at det ikke er behov for noe bredere eller hyppigere samarbeidsforhold. Det avgrensede samarbeidet knyttes til det forhold at organisasjonen og Barneombudet har få «treffpunkter». Røde Kors mener at organisasjonen og Barneombudet har forskjellige funksjoner og arbeider på ulike måter:

«Våre aktiviteter har tradisjonelt hele tiden vært praktisk retta, enten ved innsamling av penger eller ved at vi har sånne helt konkrete aktiviteter som for eksempel feriekolonier og så videre, hvor de frivillige gjør jobben. Og da har de vært opptatt av det, og ikke slike overbygninger» (intervju).

Røde Kors forstår Barneombudet først og fremst som en talsmannsinstitusjon, og seg selv som en praktisk tiltaksorganisasjon. Dette perspektivet kommer også til syne i vurderingen av Forum for barns rettigheter i Norge:

«Vi er med fordi vi er invitert, men jeg tror nok at vi tar en mer avventende holdning til dette forumet.... Jeg er redd for at det blir en prateklubb.....Vi har mer tradisjon på å jobbe praktisk, syns det er viktig» (intervju).

I de saker Røde Kors har hatt kontakt med Barneombudet, i særlig grad Barn og unges kontakttelefon, vurderes imidlertid Barneombudet som en god samarbeidspartner. Organisasjonen har erfart at ombudet fungerer som en støttespiller når det er behov for det: «De har blant annet vært med på å fremme en del av de sakene som vi syns er viktige» (intervju).

4.4.4.2 Norges Husmorforbund

Norges Husmorforbund har lite samarbeid med Barneombudet. Men Ifølge Norges Husmorforbund, har forbundet god kontakt med enkeltpersoner knyttet til Barneombudet. Samarbeidet har først og fremst bestått i møter og uttalelser hvor enten Norges Husmorforbund eller Barneombudet har tatt initiativ.

Husmorforbundets initiativ har dels vært knyttet til et ønske om mer konkret samarbeid om saker, for eksempel samarbeid vedrørende en underskriftskampanje mot mediavold: «Vi opplevde Barneombudet som interessert og positiv, men at de ikke hadde kapasitet til å engasjere seg» (intervju).

Husmorforbundet mener det er for lite kontakt og samarbeid med ombudet: «Som en organisasjon som har så mye med barn og familie å gjøre, burde vi hatt mer kontakt» (intervju).

Husmorforbundet har erfart at ombudet som institusjon har vist liten interesse for organisasjonen. Forbundet knytter dette til ulike måter å se og forstå barns oppvekstvilkår i dagens Norge på:

«Det ligger rett og slett på politiske forskjeller. I Barneombudets politiske syn har de ofte kun sett et utsnitt av den virkeligheten barn lever i innen dagens Norge» (intervju).

Som et felles tema burde barnet etter Husmorforbundets syn være et grunnleggende utgangspunkt for utvidet kontakt. I denne sammenheng uttaler forbundet at det sitter inne med kunnskap som Barneombudet i sin virksomhet kunne ha nytte av: «Vi ønsker å fungere som kunnskapsyttere til Barneombudet. Vi har kunnskap om en virkelighet som vi tror at Barneombudet ikke kjenner til, og som de trenger» (intervju).

Husmorforbundet mener videre at organisasjonene generelt gjennom sitt virke og sin kontaktflate ut til lokalmiljøene får en «grasrot-kunnskap» om hverdagsvirksomheten til barn som Barneombudet ikke har. Husmorforbundet mener i tilknytning til dette at Barneombudet kunne legge opp til kontaktmøter med organisasjonene.

4.4.4.3 *Mental Barnehjelp*

Mental Barnehjelp har et samarbeid med Barneombudet som går fra sak til sak. I sammenheng med konferanser og høringer har organisasjonen samarbeidet med Barneombudet om to tiltak: Konferanse om samværsordninger og Konferanse om farsrollen. Organisasjonen finner ikke at det har vært behov for noe fast samarbeidsopplegg så langt. Men Barneombudet har representert en svært viktig faglig kontakt. I forbindelse med omorganiseringen av Mental Barnehjelp i 1992-93, var det behov for å utvikle og konsolidere organisasjonens faglige profil. Barneombudet var en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet.

Den rollen Barneombudet har hatt her kan betegnes som en ekspert- eller veilederrolle. Denne siden ved Barneombudets virksomhet har Mental Barnehjelp benyttet seg av i flere sammenhenger. Når organisasjonen for eksempel skal gi uttalelse i en sak hvor de selv har begrenset kunnskap, kontakter den gjerne Barneombudet for å høre hvilke holdninger og synspunkter Barneombudet har, for å få en oversikt over feltet, eller for å innhente informasjon om det aktuelle temaet. Gjennom den relasjonen Mental Barnehjelp har hatt til Barneombudet de to siste årene, oppfattes forholdet som et relativt permanent samarbeidsopplegg.

Når forholdet til ombudet fungerer så godt, har det sammenheng med at Barneombudet oppfattes som lydhør, samarbeidsinteressert og lett å ta kontakt med når organisasjonen har behov for det. Interessen for samarbeid med Barneombudet begrunnes med flere forhold. For det første at Barneombudet har kompetanse og dernest med at samarbeid med Barneombudet bidrar til større oppmerksomhet om saken samt større oppmerksomhet om egen organisasjon. Barneombudet oppleves å ha kompetanse både på tematisk substans og på praktisk organisering av konferanser. Mental Barnehjelp erfarer å ha lært mye gjennom samarbeidet med Barneombudet. Et samarbeid med Barneombudet synes også å gi saken eller temaet økt legitimitet: «Barneombudet har en offentlig status som de frivillige organisasjonene ikke har. Ved åpning av bekymringstelefonen stilte Barneombudet opp og ga dermed større legitimitet til tilbudet» (intervju).

Mental Barnehjelp trekker også fram at organisasjonen ved å samarbeide med Barneombudet også selv kommer mer fram i lyset.

Interessen for samarbeid med Barneombudet har medført at Mental Barnehjelp har tatt initiativ overfor ombudet i flere saker. Men Mental Barnehjelp har i liten grad erfart at Barneombudet på sin side har søkt organisasjonen som samarbeidspartner: «Det er en slags ulikevekt her. Vi har større behov for dem enn de har for oss. I allefall så langt» (intervju).

Det anses også å ha sammenheng med at Mental Barnehjelp er en organisasjon med få fagpersoner, og dermed større behov for å søke til eksterne fagmiljøer. Organisasjonen gir imidlertid uttrykk for et ønske om at Barneombudet også kunne ta initiativ til samarbeid, og tror at Barneombudet på sin side har behov for de frivillige organisasjonene.

Samtidig som samarbeidet med Barneombudet vurderes svært positivt, erfarer organisasjonen også at den lett kommer i skyggen av Barneombudet; at ombudet lett «overtar» saken:

«Vi har et problem med å greie å profilere oss. Svært ofte så blir det Barneombudet som får eiendomsforholdet til arrangementet (bestemt arrange-

ment)..... Så vi ser nok i ettertid at vi kanskje skulle vært strengere på å markere oss på at arrangementet var vår ide og også at vi skulle vært flinkere til å profilere oss selv under arrangementet» (intervju).

Mental Barnehjelp definerer seg selv som en organisasjon som ligger tett opp til Barneombudet i «sin måte å tenke barn på». Organisasjonens anliggende oppleves å være i tråd med Barneombudets oppgaver, nemlig å ha barnets interesser for øyet i sin virksomhet. Organisasjonen mener det ikke er noen overlapping mellom det arbeidet Mental Barnehjelp og Barneombudet driver. Mental Barnehjelp gjør noe i praksis med det Barneombudet påpeker på et mer generelt grunnlag. Mental Barnehjelp mener generelt at det ikke vil være mulig for noen av de frivillige organisasjonene å overta Barneombudets sentrale funksjon som «påpeker» og talsmann.

4.4.4.4 *Redd Barna*

Redd Barna har tidligere erfaring med en form for fast samarbeid med Barneombudet. Dette besto i halvårige møter hvor Redd Barna og Barneombudet gjensidig informerte hverandre om planer og oppgaver. Møtene har etterhvert blitt relativt sporadiske, og Redd Barna har ikke tatt noe initiativ til å gjenoppta dem. Når Barneombudet har invitert de frivillige organisasjonene til informasjonsmøter, har ikke alltid Redd Barna prioritert disse møtene. Redd Barna har erfaring med at møtene blir rene informasjonsmøter uten noen form for forpliktende handlingsorientering:

«...og så blir det aldri den diskusjonen om hva vi kan gjøre sammen, eller....det blir aldri den overordnede diskusjonen... samlingene har manglet formål... de kunne for eksempel vært brukt til å ta opp konkrete dagsaktuelle saker hvor vi diskuterte hvordan de ulike organisasjonene profilerte den bestemte saken og hvordan de gjennom sin profilering kunne drive påvirkningsarbeid...» (intervju).

Forum for barnerettigheter i Norge er et eksempel på et fast samarbeidsforum hvor Redd Barna har hatt en sentral funksjon. Siden dette bare har eksistert i ett år, er sammensatt av mange ulike organisasjoner og for tiden arbeider med utformingen av sitt mandat, er Redd Barna foreløpig usikker på hvilken forumet det vil komme til å spille i tiden framover. Fra Redd Barnas side er det et ønske at det skal fungere som et sted for informasjonsutveksling, diskusjoner av aktuelle temaer og en møteplass som kan inspirere til samarbeid mellom organisasjonene.

Redd Barna og Barneombudet samarbeider også om ulike enkeltsaker. Organisasjonen har en sammensatt erfaring fra sin kontakt med Barneombudet, og markerer en klar skepsis til bestemte former for samarbeid. Det skilles i denne sammenheng mellom samarbeid på saksbehandlernivå (eller personnivå) og på institusjonelt nivå. Med saksbehandlernivå menes det «ikke synlige» samarbeidet mellom enkeltaktører innen begge institusjonene. Det faglige samarbeidet som foregår på dette planet vurderes som viktig og som relativt uproblematisk. Redd Barna mener Barneombudet besitter en bred faglig kompetanse knyttet til barn som andre samarbeidsinstanser ikke har. Dette gjelder for eksempel på området barns rettigheter, som for Redd Barna er et sentralt tema. Her har Redd Barna så å si entydige positive erfaringer.

Når det gjelder samarbeid på institusjonelt nivå, som også er et mer offisielt samarbeid, har erfaringene vært mer delte og til dels negative. Den skepsis som kommer fram har sin bakgrunn i konkrete samarbeidsforhold hvor Redd Barna har erfaring for at Barneombudet blir for dominerende med hensyn til å «ta æren» for saken:

«De frivillige organisasjonene arbeider til beste for barn, men de vil også ha anerkjennelse for egen innsats. De vil gjerne profilere det man selv gjør; det man har tatt initiativ til og det man har jobbet fram og sann....så når det ikke skjer.. så...vi holder iallefall kortene litt inntil oss.....» (intervju).

En viktig grunn til tilbakeholdenhet i forhold til samarbeid, er altså manglende anerkjennelse for det bidraget organisasjonen har gitt med hensyn til samarbeidets tema og opplegg. Organisasjonen ønsker ikke å være en «usynlig» premiss- og kunnskapslevrandør. Redd Barna gir også uttrykk for en form for «angst» for at Barneombudet vil «ta» ideene deres. Dette medfører i neste omgang en viss skepsis med hensyn til å delta på informasjonsmøter og å pleie for nær kontakt med Barneombudet. Når manglende likeverdighet blir så sentralt, har det også en sammenheng med sakens mediaside. Redd Barna legger på samme måte som Barneombudet stor vekt på mediaprofilering, men vurderer media-samarbeidet som det svakest utviklede samarbeidsforholdet mellom seg og Barneombudet:

«Der har det vært mye uvitenhet, tull og kanskje hardere konkurranse, det vil si; de gangene vi har hatt fellesarrangement og hvor det skulle være media-dekning så har man ikke greid å få til noe samarbeid om mediautspill» (intervju).

Redd Barna ønsker, på bakgrunn av de blandede erfaringene med samarbeidet, å orientere seg mot en mer selvstendig plattform-markering, eventuelt finne andre samarbeidspartnere, for eksempel Rädda Barnen i Sverige. Slik situasjonen er i dag, mener Redd Barna at samarbeidet med Barneombudet på det formelle planet er redusert, men ønsker samarbeid dersom partene kan fungere som likeverdige aktører:

«Vi ønsker mer samarbeid på likeverdige premisser. Vi kunne blitt langt mer slagkraftig hvis feltets tunge organisasjoner arbeidet sammen» (intervju).

Redd Barna er en organisasjon som har mange fellestrekk med Barneombudet:

«Egentlig er vi mer lik Barneombudet enn alle de andre organisasjonene» (intervju).

Fellestrekkene går først og fremst på arbeidsformen. Gjennom talsmannsvirksheten representerer de begge sterkt utadrettede organisasjoner. Redd Barna ser likevel ikke instansene som konkurrenter, fordi det feltet de forholder seg til er forskjellig. Barneombudet har et bredt felt å forholde seg til og representerer også bredde kompetansemessig sett. Redd Barna har et smalt felt og derfor også en smal kompetanse. Gjennom avgrensning i kompetanseoppbygging har Redd Barna etterhvert utviklet en spisskompetanse. Det gjelder for det første på området barns rettigheter generelt, og dernest på områdene seksuelle overgrep mot barn og flyktninge- og asylsøkerbarn spesielt. Den spisskompetansen organisasjonen har utviklet her gjør at Redd Barna også representerer en viktig aktør for Barneombudet: «På våre spesialområder kan vi gi mere enn det vi kan få» (intervju).

4.4.5 Vurdering

Barneombudets generelle holdning til samhandling og samarbeid med organisasjonene er sammensatt. Samarbeid anses ikke for å være noe mål i seg selv. Det er organisasjonens nytteverdi for det arbeidet eller den saken Barneombudet skal ivareta, som er av interesse. I denne sammenheng er spørsmålet om kompetanse avgjø-

rende. I hvilken grad har organisasjonene faglig relevant kompetanse i forhold til den eller de sakene ombudet arbeider med? De frivillige organisasjonene vurderes ikke som spesielt aktuelle samarbeidsaktører i saker det er behov for faglig kompetanse.

Barneombudets vektlegging av fagkompetanse foran erfaringskompetanse er en markering av at ivaretagelse av barns interesser forutsetter forskningsbasert kunnskap og fagkompetanse. Dette kan på ene siden stenge av for potensiale som kan ligge i samarbeidet med de frivillige organisasjonene. På den andre siden kan det bidra til at de frivillige organisasjonene i større grad begynner å vektlegge fagkompetanse i sitt arbeide overfor barn.

Barneombudet er imidlertid også opptatt av å vise bredden i det feltet som berører barns situasjon. Da representerer organisasjonene en samarbeidsverdi i seg selv ved det å kunne stille opp.

Hovedtyngden av de samarbeidsforhold som *organisasjonene* uttaler seg om, er knyttet til konkrete men avgrensede saker som er tatt opp blant annet via møter, konferanser, uttalelser og høringer.

Bortsett fra Redd Barna, har ingen av de informantene som deltok i denne undersøkningen erfaringer fra noen form for permanent samarbeid som Barneombudet har tatt initiativ til. Det er delte oppfatninger blant organisasjonene med hensyn til ønsket om og vurderingen av behovet for faste samarbeidsopplegg. Det nyetablerte «Forum for Barnekonvensjonen» representerer imidlertid et slikt tiltak. Forumet er foreløpig under utvikling og det er tildels ulike oppfatninger av og forhåpninger til dette. Det kommer imidlertid fram, både i forhold til dette og gjennom synspunkter på andre faste samarbeidsforum, at poenget med slike opplegg må være at de kan fungere handlingsrettet.

Organisasjonene har ulike erfaringer med Barneombudet. Mental Barnehjelp har det ene ytterpunktet gjennom sin entydige positive erfaringer med kontakten med Barneombudet. Norges Husmorforbund står i en mellomstilling gjennom på ene siden positive erfaringer med å ta kontakt med Barneombudet, men samtidig den erfaring at store ulikheter i synet på barns oppvekst gjør at det er mange motsetninger i forholdet. Redd Barna representerer en organisasjon som har erfaring både fra godt samarbeid og konfliktpreget forhold på bestemte områder. Røde Kors er en organisasjon som opererer i stor grad innen sin egen nisje hvor det ikke er så mange treffpunkt med Barneombudet.

Gjennom framstillingen av de ulike samhandlingsrelasjonene organisasjonene har hatt til Barneombudet ser vi også hvordan Barneombudet har forvaltet ulike roller. I forhold til Mental Barnehjelp har ombudet fungert i rollen som faglig konsulent og veileder. Organisasjonen har vurdert Barneombudet som en kunnskapsbank og bedt om bistand. Relasjonen har dermed basis i Mental Barnehjelp sine behov for hjelp, og innebærer i utgangspunktet en anerkjennelse av Barneombudet som kompetansemessig overlegen. Det blir et gjensidig inneforstått giver-mottakerforhold.

I forhold til Røde Kors har ombudet fungert i en kombinert rolle som tilsynsperson og støttespiller. Her har ikke organisasjonen bedt om veiledning eller hjelp. Det er ombudet som har engasjert seg gjennom sin overordnede posisjon som «vaktbikkje». Når ombudet opptrer med dette utgangspunktet, oppfattes ikke alltid autoriteten som berettiget. I samhandlingen med Røde Kors er imidlertid ombudet også gitt en form for legitim autoritet. Organisasjonen har erfart tilsynsrollen som en støtterolle.

I forholdet til Norges Husmorforbund har ombudet fått rollen som en ideologisk utfordrer. Det sentrale i relasjonen mellom de to aktørene, sett fra Husmorforbun-

dets side, er ønsket om å bidra til et mer nyansert bilde av barns virkelighet. Det er med andre ord en dimensjon av «kamp om virkelighetsbilder» i denne relasjonen.

Barneombudets rolle i forhold til Redd Barna er preget av tildels jevnbyrdige samarbeidsroller. Begge besitter noen kunnskaps- og kompetanseroller. Deres fellestrekk som barns talsmenn, deres fellestrekk som kompetansesentre og deres tildels likeverdige interesse av mediafokusering, gjør at de også lett kan komme i et konkurranse- og motsetningsforhold til hverandre. Vi har da også sett at fra Redd Barnas side blir forholdet til Barneombudet oppfattet som tildels konfliktpreget.

Et sentralt poeng i organisasjonens refleksjoner om samarbeid med Barneombudet er det forhold at ombudet synes å være lite interessert i å bruke dem som ressurser i arbeidet. Bortsett fra Røde Kors, som mener å ha en kompetanse på andre områder enn der Barneombudet, mener de øvrige organisasjonene at de besitter en kompetanse som Barneombudet har bruk for. Det er i denne sammenheng bare Redd Barna som opplever at deres kompetanse blir etterspurt. Et annet sentralt poeng som tas opp i denne sammenheng er at organisasjonene også mener det bør arbeides for å sikre mer jevnbyrdighet i samarbeidsrelasjonen.

Når organisasjonene skal samarbeide med Barneombudet oppstår imidlertid en annen situasjon. Organisasjonene konkurrerer på samme markedet for ære, for iderikdom og pionervirksomhet, samt med hensyn til penger og medlemmer. Det er i denne sammenheng viktig å kunne profilere seg som sentrale aktører på felt, som på en eller annen måte gir status. Det å samarbeide med Barneombudet om arrangement gir status og det gir mediamessig oppmerksomhet som kan komme organisasjonen til gode. De fleste organisasjonene søker derfor kontakt med Barneombudet i forbindelse med ulike seminarer, konferanser og høringer.

På den andre siden representerer denne form for samarbeid en fare for motsetninger og konflikter. Flere av organisasjonene har gjort den erfaring at de kommer i skyggen av Barneombudet med hensyn til synliggjøring og anerkjennelse for sin ide, feltkompetanse og innsats.

Den maktkampen vi her aner konturene av, er i seg selv et interessant uttrykk for de store endringer som har foregått på barne- og ungdomsområdet i løpet av det relativt korte tidsavsnittet Barneombudet har eksistert.

4.4.6 Frivillige organisasjoners syn på en framtidig barneombudordning

4.4.6.1 Innledning

Utvalget har foretatt en mindre «høring» blant frivillige organisasjoner og profesjonsorganisasjoner om synet på en framtidig barneombudsordning. Organisasjonene ble spurt om å komme med noen betraktninger om hvordan framtidens barneombud bør være, herunder hvilke oppgaver, funksjoner og roller et barneombud bør ha. Det ble sendt ut brev til 28 frivillige organisasjoner som ble valgt ut i samråd med Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner (LNU), og fire profesjonsorganisasjoner (se vedlegg... for oversikt over organisasjonene). Utvalget fikk svar fra femten frivillige organisasjoner og tre profesjonsorganisasjoner - i alt atten svar - hvilket gir en relativt tilfredsstillende svarandel (64 %). Uttalelsene varierer i omfang, og en del organisasjoner har lagt like stor vekt på å informere om sitt eget arbeid som å komme med synspunkter om barneombudsordningen. Svarene viser også at organisasjonene har varierende kunnskap om og kjennskap til Barneombudet og dets arbeid. Noen organisasjoner har hatt mye samarbeid med Barneombudet, og noen har ikke hatt direkte kontakt med ombudet i sitt arbeid. Dette gir organisasjonene nokså ulike forutsetninger for å uttale seg, hvilket igjen gir ujevn kvalitet på svarene både hva angår innhold og omfang. Utvalget vurderer det imidlertid slik at de synspunkter som framkommer i svarbrevene gir grunnlag for å danne seg

et inntrykk av hvordan organisasjonene fra sine ulike ståsteder betrakter barneombudsordningen. Med de nevnte forbehold, vil utvalget derfor gjengi hovedtrekkene i de synspunktene som framkom i svarbrevene.

4.4.6.2 Hovedinntrykk

Alle organisasjonene som svarte på henvendelsen stilte seg generelt positive til barneombudsordningen og mente at det var behov for en slik ordning også i framtiden. De fleste organisasjonene framhevet Barneombudets betydning som en instans som har bidratt til å sette barna på den politiske dagsorden. Flere organisasjoner understreket også Barneombudets internasjonale betydning. Når det gjaldt Barneombudets medieprofilering, var organisasjonene alt overveiende positive til en høy medieprofil. Noen organisasjoner pekte imidlertid på ulempene ved for mye «medieoppstyr» og personfokusering. Enkelte organisasjoner mente derimot at Barneombudet kunne styrke sin medieprofil ytterligere.

De fleste organisasjonene syntes det framtidige Barneombudet burde ha de samme oppgavene som idag. Det framkom få forslag til vesentlige endringer i ombudets funksjon, rolle og organisering. De fleste ønsket Barneombudet som støttespiller for organisasjonens saker, og framhevet herunder behovet for ytterligere engasjement i forhold til den gruppen barn de enkelte organisasjoner arbeidet med. Det ble imidlertid også framhevet at Barneombudet skulle være et ombud for alle barn. En av organisasjonene så Barneombudets faktiske navneendring som positiv, og mente at ombudet burde fortsette å kalle seg «Ombudet for barn og unge».

Flere organisasjoner foreslo at Barneombudet skulle fungere som et «sekretariat» eller kompetansesenter for de frivillige organisasjonene, og understreket at Barneombudet ikke selv skulle iverksette tiltak eller aktiviteter for barn, men bidra til å styrke organisasjonene i sitt arbeid. Flere organisasjoner mente at Barneombudet burde ha som oppgave å overvåke eller følge opp FNs barnekonvensjon. Videre ble Barneombudets rolle som «vaktbikkje» og pådriver, samt viktigheten av en uavhengig rolle i forhold til myndighetene understreket av flere. Med hensyn til organisering av barneombudsfunksjonen, ble det fra enkelte fremmet forslag om en lokal ombudsfunksjon eller kommunale barnerettighetskontorer.

Nedenfor refereres organisasjonenes ulike synspunkter på Barneombudets framtidige organisasjon, rolle, funksjon og arbeidsområde eller saksområde.

4.4.6.3 Barneombudets organisasjon

Ingen av organisasjonene foreslo konkrete endringer i dagens organisering med Barne- og familiedepartementet som administrativt overordnet Barneombudet. De organisasjonene som hadde uttalt seg om dette, så det som en styrke at ombudet var organisert under dette departementet, men framhevet samtidig betydningen av Barneombudets uavhengige og frie stilling, blant annet som en forutsetning for ombudets evne til å sette kritisk søkelys blant annet på den utøvende barne- og ungdomspolitikken. Også Barneombudets politiske nøytralitet ble understreket. Det ble framhevet at departementet fortsatt ikke skulle ha noen instruksjonsmynighet overfor Barneombudet. En av organisasjonene foreslo imidlertid at det burde være en overordnet instans som som kunne gripe inn dersom Barneombudet gjør «overtrap», men at det ikke var heldig at slik inngripen eller irettesettelse ble foretatt av en statsråd, fordi dette kunne virke politisk «overstyrende». En annen av organisasjonene framhevet at det også burde være rom for en viss «tabbekvote».

Fra flere av organisasjonene ble det foreslått en sterkere lokal forankring for Barneombudet. En organisasjon foreslo å etablere et regionalt eller lokalt nettverk

rundt Barneombudet, for eksempel ved å tillegge enkelte personer i distriktene en formalisert tilknytning til Barneombudet for å øke ombudets tilgjengelighet. Som eksempel på hvem tilknytningen kunne koples til, ble helsesøster, distriktslege, lensmann, prest eller andre med lokal kunnskap og innsikt foreslått. Det ble også av en organisasjon foreslått å opprette et barneombud i hvert fylke, som kunne ta seg av lokale saker som skolesaker, veispørsmål, rusproblemer, barnehager og fritidshjem. Videre ble det også foreslått en ordning med lokale barnerettighetskontorer som kunne fungere som opplysningsinstanser for barns rettigheter, følge opp kommunens tilrettelegging for barns medvirkning i saker som angår dem og ellers bistå barn og foreldre i enkeltsaker. Behovet for økt tilgjengelighet ble også understreket i denne forbindelse.

4.4.6.4 *Rolle og funksjon*

De fleste organisasjonene ønsket at Barneombudets rolle som barnas talsmann fortsatt skulle utøves gjennom blant annet å holde en høy profil i media, komme med kritikk og konstruktive forslag til endringer, følge med i lovgivningen til vern om barns interesser, påse at barn og unge blir hørt og ivaretatt i sosial og fysisk planlegging, ta opp og synliggjøre barns situasjon i Norge, drive informasjonsvirksomhet og komme med forslag til tiltak - men ikke selv gjennomføre tiltakene eller iverksette nye tiltak. Det ble understreket av flere organisasjoner at gjennomføringen av tiltak skulle overlates til politiske myndigheter og frivillige organisasjoner. En av organisasjonene mente også at Barneombudet heller ikke burde drive egne prosjekter, som for eksempel dokumentasjon og forskning, men at slike oppgaver best kunne ivaretas av den offentlige forvaltning, universiteter og forskningsinstitusjoner. Det ble imidlertid fremmet forslag om en nærmere tilknytning mellom Barneombudet og forsknings-/fagmiljøene. Flere organisasjoner påpekte viktigheten av at Barneombudet har en direkte kommunikasjon med barna, og ønsket en fortsettelse av Klar Melding-systemet. Behovet for (ytterligere) samarbeid med andre instanser, herunder organisasjonene, ble også framhevet av flere. Når det gjaldt Barneombudets kontakt med media, ble det blant annet framhevet at også ombudskontorets fagstab burde komme mer fram i media; at det ikke nødvendigvis måtte være barneombudet selv som uttalte seg i alle saker.

Det ble uttrykt behov for at Barneombudets oppgaver ble noe nærmere definert. Flere organisasjoner ønsket at Barneombudet skulle få en funksjon som kompetanse- og kontaktsenter eller koordinasjonssentral for de frivillige organisasjonene som arbeider for barn. Det ble framsatt ønske om et sentralt miljø hvor ulike aktører innen det barnepolitiske feltet kunne møtes og hente kompetanse. Barneombudets rolle i denne sammenheng skulle ikke medføre å inneha kompetanse på alle områder selv, men ha kunnskap om hvor den etterspurte kompetanse finnes, og fungere som en kunnskapsformidlings-sentral. Det ble også foreslått at Barneombudet konkret burde bistå barn og unge som ønsket å organisere seg for å fremme sine interesser.

4.4.6.5 *Arbeidsområde*

Det ble fra flere organisasjoner fremmet forslag om at Barneombudet skulle få FNs barnekonvensjon som et definert arbeidsområde. En av organisasjonene foreslo en lovfesting av dette. Det ble her uttrykt at Barnekonvensjonen ville være et naturlig forankringspunkt for Barneombudets generelle funksjon for å bedre barns stilling i samfunnet og arbeidet med å ta opp spørsmål som angår barn. En annen organisasjon mente at Barneombudet burde tillegges hele overvåkingsansvaret for konvensjonen i samarbeid med tilsvarende organer i andre land.

De fleste organisasjonene mente at Barneombudet fortsatt skulle ha kompetanse til å gå inn i enkeltsaker. En av organisasjonene mente imidlertid at Barneombudet burde konsentrere sin virksomhet om en helhetlig strategi for å bedre barns vilkår både hjemme og ute, og at ombudet burde forlate «sak-til-sak»-metoden.

Når det gjaldt hvilke saksområder Barneombudet burde fokusere (ytterligere) på, ble det stort sett gitt eksempler fra de respektive organisasjonenes arbeidsfelt. Det ble blant annet fremet ønske om at Barneombudet engasjerte seg (mer) i arbeidet for elevdemokratiets rolle i grunnskolen, barns rett til foreldreomsorg, omsorgspersoners økonomiske situasjon, bevaring av familien i forbindelse med samlivsbrudd, barn og mediapåvirkning, funksjonshemmede eller kronisk syke barns oppvekstvilkår, barnevernsbarn, adoptivbarn, barn som utsettes for overgrep samt innvandrere-, asylsøker- og flyktningebarn. Flere organisasjoner understreket at Barneombudet skulle være et ombud for alle barn, men at det var viktig at også enkelte utsatte grupper barn følte at ombudet var til for dem.

Som en oppsummering kan det framholdes at organisasjonene jevnt over støtter barneombudsordningen slik den er idag, men at de ønsker et sterkere eller fortsatt engasjement fra ombudet i forhold til sine respektive saksområder, og at organisasjonene i sitt arbeid også ønsker å kunne benytte Barneombudet som et senter for kompetanse og informasjonsutveksling. Videre mener flere organisasjoner at FNs barnekonvensjon bør være et redskap for Barneombudet i arbeidet for å bedre barns rettsstilling.

Del III
Barn og samfunn

KAPITTEL 5

Noen utviklingstrekk**5.1 ENDRINGER FOR BARN OG UNGDOM****5.1.1 Barndommen**

Barn i dag lever i et samfunn i sterk endring, og det vi kan kalle barndomssfæren har gjennomgått til dels omfattende forandringer. Disse er blitt vurdert ut fra ulike synsvinkler. Her skal vi skissere to tolkninger benevnt som «Familiemodellen» og «Modernitetsmodellen» (Midjo 1994). Her er det snakk om to fortolkningshorisonter som vi ser barndomssfærens utforming og utvikling i lys av. Disse modellene framstilles her i rendyrket form og gir uttrykk for ulike tenkemåter og holdninger.

I forlengelsen av dette vil begrepene behov, interesser og rettigheter bli utdypet noe nærmere. Vi skal se på hvordan begrepene viser til et sammensatt og til dels motsetningsfylt bilde av barn.

Barndom kan på den ene siden defineres som en bestemt periode av det enkelte individs livsløp og biografi. På den andre siden definerer vi ofte barndommen som en *institusjonalisert* sosial verden som består uavhengig av enkeltindividenes livsløp. I denne sammenheng er det barndom som institusjonalisert sosial verden som står i fokus. Vi skal i dette kapitlet skissere noen historiske utviklingstrekk innen barndomssfæren, og deretter se på to ulike fortolkninger av utviklingen.

Barndomssfæren som en sosial verden omfatter både konkrete institusjoner som familie, barnehage, skole, helsestasjon og barnevern samt de forestillinger, kunnskaper, verdier og forventninger som knytter seg til institusjonenes generelle og spesifikke barnebilde. I lys av et historisk perspektiv kan begrepet barndom knyttes til utskilling av barnet som en egen sosial kategori med en tilhørende barndomssfære. Utskillingen av barnet refererer til en gradvis prosess som startet gjennom oppløsningen av middelalderens samfunnsform (jfr. Ariès 1980). I denne prosessen framsto familie og skole som grunnpilarene i barndomssfæren. Dette er en prosess som er videreført og videreutviklet inn i vår tid, blant annet i form av en økende segregering ved utskilling av egne arenaer eller livsrom for barn. Hjemmet, skolen, barnehagen og organiserte fritidsaktiviteter representerer slike atskilte arenaer. Til arenaene er det knyttet ulike typer profesjonelle aktører, tjenester og tilbud. Vår tids barndom gjenspeiler dermed det moderne samfunnets økende aldersdifferensiering; en oppsplitting og spesialisering av arenaer, funksjoner og tilhørende ekspertkulturer.

Differensieringsprosessen slik den kommer til uttrykk i barndomssfæren kan oppfattes på ulike måter. Den kan ses på som uttrykk for en negativ utviklingsprosess ved at de etablerte barndomsinstitusjoners form og innhold blir endret, og den kan forstås som uttrykk for en positiv utviklingsprosess ved at den gir grunnlag for anerkjennelsen av barna som selvstendig handlende individer. Vi skal her skissere hvordan disse to perspektivene kan framstilles i form av det vi kan kalle «Familiemodellen» og «Modernitetsmodellen».¹³

3. De historiske utviklingstrekk som skisseres her og de to Modellene «Familiemodellen» og «Modernitetsmodellen» er tatt fra den framstilling som er gjort i artikkelen «Den nye barndommen. Individuering og subjektstatus». (Midjo 1994)

5.1.1.1 *Familiemodellen*

Når utviklingen knyttes til en negativ utviklingsprosess har det ofte sammenheng med at man tar utgangspunkt i barns oppvekstvilkår i etterkrigstiden og fram til 1960-tallet, og setter trekk ved denne perioden i kontrast til trekk ved dagens oppvekstforhold for barn. Et sentralt kjennetegn ved de første tiår etter krigen er at både familieinstitusjonen og dens kontekst er preget av stabilitet. Hjemmet er her barnets sentrale omsorgs- og sosialiseringsarena, og moren er barnets viktigste samhandlingspartner, særlig inntil skolealderen. Barnets oppvekst er videre preget av tilgang til en sosial arena i fysisk umiddelbar nærhet til hjemmet. Kvinnenes og barnas tilknytning til hjemmearenaen sammen med familiens bostedsmessige stabilitet gir det fundamentale grunnlaget for utviklingen av det nærmiljømessige fellesskapet.

Det som her beskrives, karakteriseres ofte som «husmorfamilien», med de særpreg, kvaliteter og problemer det impliserer. Denne familiemodellen, med en stabil, hjemmesentrert oppvekst, blir etterhvert vanskeligere å realisere. Skilsmisser og begge foreldres deltakelse i yrkeslivet blir i stigende grad trusler mot den familieforankrede oppveksten. Tiltak som barnehage, heldagsskole, fritidshjem blir i lys av utviklingen oppfattet som nødvendige, men i mindre grad ønskede kompensasjonstiltak for familiens tapte omsorgspotensiale. Relasjoner utenfor den nære familien, og særlig relasjoner på den offentlige og profesjonspregede arenaen, blir av mange oppfattet som upersonlige. De mangler ofte den intimitet og følelsesmessig nærhet som preger relasjonene innad i familien. Skilsmisser med etablering av nye familieformer gir grunnlag for en sosial situasjon som framstår som strukturelt usikker og tvetydig, og oppfattes dermed å ha uheldige konsekvenser for barna. Dette kan skape en manglende eller uklar tilhørighet, og bidrar derfor til usikkerhet. Når endringer på denne måten forstås som uttrykk for en negativ utvikling, framstår fortiden som en bedre verden å vokse opp i. I forhold til barns oppvekst er det fra denne synsvinkelen nokså vanlig å referere til fortiden som en bedre sosial kontekst for barn.

5.1.1.2 *Modernitetsmodellen*

Alternativt kan utviklingen og endringene forstås som et nødvendig - men ikke tilstrekkelig - grunnlag for anerkjennelsen av barnet som et autonomt og handlende individ.

Denne fortolkningen tar utgangspunkt i individet og dets frigjørende utskillelse fra mindre sosiale enheter som familien og nærmiljøet. Utvikling av personlig identitet og personlige rettigheter representerer i denne sammenhengen to underliggende sosiale prosesser som åpner for en annen fortolkning av barn og barndom enn den «Familiemodellen» gir uttrykk for. Her er det snakk om to sentrale forutsetninger for barns endrede samfunnsmessige status - både sosialt og rettslig - og barns endrede muligheter. Perspektivet viser på ene siden til en prosess der individet med økende kraft blir integrert i organisasjoner og institusjoner utenfor familien. I dagens Norge er denne prosessen sterkt påvirket av at kvinnene i stor grad har gått ut av rollen som hjemmевærende med ansvar for omsorg og familiesamhold, og på en annen måte enn tidligere blitt aktører på andre arenaer, i særlig grad arbeidsmarkedet. Gjennom deltakelse i yrkeslivet har kvinnene fått større selvstendighet og autonomi. Det som her er beskrevet, karakteriseres ofte som «to-karrierefamilien», og framveksten av denne har medført grunnleggende endringer i familien og familiens funksjon. Mannens selvstendigjøring startet først, deretter kom kvinnens, og i dag er også barnas situasjon preget av en økende personlig posisjon.

På den andre siden viser perspektivet til en allmenn samfunnsmessig rettsliggjøringsprosess som etterhvert også har berørt barns situasjon. Prosessen har nedfelt seg i anerkjennelsen av barnet som selvstendig rettssubjekt, og i en rettsliggjøring

av sosiale relasjoner i familien. Dette innebærer blant annet at familierelasjoner i økt grad blir vurdert ut fra en individuell rettighetsorientering. Det at bestemte handlinger overfor kvinner og barn innad i familien som mishandling og overgrep utvetydig oppfattes som ikke-akseptable, integritetskrenkende handlinger, er et eksempel på slik individuell rettighetsorientering. Rettsliggjøring er slik sett en prosess som kan gi barn økte muligheter til å komme fri fra destruktive livsmønstre.

Barna har i stigende grad blitt selvstendige aktører på arenaer utenfor familien. De opptrer på disse arenaene i stadig yngre alder og i større deler av døgnet. Fra å høre hjemme i en bestemt avgrenset arena - familien - framstår således barnet mer tydelig enn tidligere som et selvstendig individ. Den samfunnsmessige individgjøringen av barnet innebærer at behov, preferanser, interesser og rettigheter blir knyttet til barnet som individ. Dette gir seg blant annet uttrykk som økende handlingsfrihet og økende status som meningsbærende individ.

5.1.1.3 Barnet forstått via behov, interesser og rettigheter

Vårt barnebilde kan beskrives gjennom begrepene behov, interesser og rettigheter. Behovsbegrepet er viktig i våre vurderinger av barn og barndom. Barnebildet er i sin grunnstruktur et utviklingsbilde hvor behov og behovstilfredsstillelse står sentralt. Formuleringer som «barns behov» eller «barns materielle, psykologiske og sosiale behov» utgjør en vesentlig del av dagligtalen om barns situasjon, både i privat og offentlig sammenheng. Formuleringene har - eksplisitt eller implisitt - som utgangspunkt at det refereres til relativt entydig kunnskap og innsikt. Det refereres gjerne også til mer spesifikke behov, som barnets behov for stabilitet, trygghet og kjærlighet og barnets behov for læring. Det er et rikt spekter av forskjellige behov som vanligvis knyttes til barnet. Dessuten refereres det gjerne til en behovsstruktur hvor det forutsettes at enkelte behov er mer basale enn andre. Hva som er å forstå som barnets grunnleggende eller primære behov er både knyttet til den fagkunnskap som utviklingspsykologien har bidratt med, og en samfunnsmessig utvikling hvor både materielle og kulturelle forhold påvirker.

Behovsbegrepet er i særlig grad knyttet til framveksten av psykologien som et barne- og barndomsrelatert fagområde. Dette har skapt en grunnstamme til forståelse av barnet som behovsvesen og sammenhengen mellom behov, behovstilfredsstillelse og psykososial og kognitiv utvikling. Behov og behovstilfredsstillelse utgjør dermed også grunnelementer til vår forståelse av barnets vekst inn i den sosiale verden.

Behovsbegrepet innen psykologien kan imidlertid ikke sees uavhengig av en mer allmen bruk av begrepet. Historisk oppstod behov som en teoretisk konstruksjon på 1700-tallet. Begrepets framvekst knyttes gjerne til overgangen fra føydaltiden til opplysningstiden, og settes i sammenheng med vekstteorier og vekstforestillinger. I denne sammenheng var behov først og fremst et begrep som indikerte elendighet, savn og mangler, og som dermed ble knyttet til de nødlidende i samfunnet. Etterhvert har imidlertid «behov» blitt et mer allment begrep. Behov framstår i oppfatninger og teorier om både oss selv og samfunnet. I en samfunnsvitenskapelig sammenheng er det først og fremst knyttet til velferdssamfunnet og sosialpolitikken, hvor en har forsøkt å knytte sammen behov, individuell utvikling og kollektiv velferd.

Forholdet mellom ønsker og behov har vært et viktig tema innen både barneomsorg og sosialpolitikk. Det å ha behov viser til en mangeltilstand, en tilstand av ulikevekt. Behovstilfredsstillelse gjenoppretter en likevektstilstand eller en tilstand av velvære, og gir grunnlag for realisering av optimale utviklingsforløp. Når det således refereres til barns behov, viser det til noe grunnleggende som barnet trenger å

få tilfredsstilt eller som barnet må få lov til å leve ut, ut fra hensynet til dets vekst og utvikling. Når en tilstand eller atferd defineres som uttrykk for et behov, gir det dermed et mer legitimt grunnlag for oppmerksomhet fra omgivelsene enn om tilstanden betegnes som uttrykk for et ønske. Betydningen av behovsbegrepet innen barnepolitikken kommer særlig til syne ved at referering til behov angir en grunnleggende legitim begrunnelse for handlinger som utøves i forhold til eller på vegne av barn (jfr. for eksempel barnevernet hvor hensynet til barnets behov fremstår som en legal og faglig legitim begrunnelsesdimensjon).

Behovs-fokuseringen og utvidelsen av behovsområdene når det gjelder barn, er en måte å utvikle velferdsnivået for barna på. Dette kommer også til uttrykk ved ulike forsøk på å kople behov og rettigheter.

Når barn forstås i lys av begrepet «interesser» viser det på ene siden til barn som en egen sosial kategori som står på samme nivå med hensyn til samfunnsmessig posisjon.

Det er likevel tvilsomt om dette perspektivet gir et tilstrekkelig grunnlag for å ivareta barns interesser. Spørsmålet er om det er en adekvat forståelse å operere med barn som én sosial kategori. Barns livsvilkår og mulighetsfelt er på ulike måter sterkt varierende. Geografisk bosted og foreldrenes sosiale posisjon er sentrale faktorer som også bestemmer barns velferdssituasjon. I dette ligger også potensialer for interesseulikheter og interessekonflikter mellom grupper av barn.

Det å forstå barn i lys av et interessebegrep synliggjør således et sentralt dilemma. Det viser på ene siden til et sosialt rom hvor barn opptrer som selvstendige aktører - som interesseaktører. På andre siden er barn i den samfunnsmessige posisjon at de trenger andre til å ivareta sine interesser. I utgangspunktet kan barn-voksen-relasjonene innenfor både familien, barnehagen og skolen oppfattes som uproblematisk med hensyn til ivaretagelse av barnets interesser. De voksne har både bestemt hva som er barns interesser og de har realisert disse på vegne av barnet.

Men i det øyeblikket barnet defineres som et subjekt med selvstendige interesser, synliggjøres det muligheter for at barnet og de voksne faktisk kan ha ulike interesser og at det kan oppstå interessekonflikter. Slike konflikter mellom barnet og voksne som er satt til å ivareta barnets velferd gjennom omsorg og opplæring, vil være av problematisk karakter.

Men barnet er fortsatt i den posisjon at det trenger de voksne til å ivareta sine interesser. De voksne som er satt til å bære ansvaret for barnets interesser i dagliglivet er de samme personene som har omsorgs- og opplæringsansvaret i forhold til barnet. Dette er aktører som også har egne interesser å ivareta. Hvordan skal en sikre at disse nære aktørene i barnets liv makter å skille mellom egne og barnets interesser, og ivareta barnets interesser der disse ikke er sammenfallende med de voksnes? Det neste spørsmålet er hvordan det er mulig å legge forholdene til rette for at barnets interesser kan ivaretas på en adekvat måte. I krise- eller konfliktsituasjoner er samfunnets måte å løse dette på representert ved barnevernet. Dette er en instans som har myndighet til å vurdere og bestemme hvorvidt barns interesser blir ivaretatt i barn-foreldre-relasjoner og eventuelt gripe inn hvis så ikke skjer. Barneombudet som barns talsmann er en annen sentral offentlig instans som er forutsatt å skulle fungere entydig barnets premisser.

Barns stilling som gruppe er i velferdssammenheng knyttet til fordelingsproblematikk, og fordeling av goder med utgangspunkt i interesser reiser mange spørsmål med hensyn til avveining av ulike interesser opp mot hverandre, med hensyn til maktposisjoner etc.

Å hevde sine egne interesser eller tale andres interesser er ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å få interessene innfridd. Her kommer rettsinstitusjonen inn i bildet.

Dersom interesser bestemmes som rettigheter ligger det et langt sterkere vern til grunn.

5.1.2 Det moderne samfunns motsetningsfylte barnebilde

Endringene i barndomssfæren kan utvilsomt erfares som en trussel mot etablerte og gitte verdier. Fortidens barndom har således lett for å bli gjort til ideal for den gode barndom. Det barnebildet som trer fram når vi vektlegger behov, felles interesser med omsorgsgiverne samt rettigheter som angår velferd og beskyttelse, er i stor grad godtatt. Dette aspektet ved barnebildet er dermed i utgangspunktet uproblematisk. Når vi tar opp interesse- og rettighetsdimensjoner og spørsmålet om barnet som selvstendig handlende individ med definerte interesser og rettigheter, trer det derimot fram sider ved barnebildet som ikke er like uproblematisk. Vi forholder oss altså til et komplekst barnebilde, som viser til stabilitet og gjenkjennelse men også til endring og manglende gjenkjennelse. Det er således verdimessige og følelsesmessige vanskelige spørsmål som berøres når barndommen og barn blir tema. Dette er en medvirkende grunn til at samtidsmessige endringer innenfor barndomsfeltet har en tendens til å bli forstått som uttrykk for en negativ utvikling.

Å forstå barnet i lys av begrepene behov, interesser og rettigheter i et moderne samfunn innebærer å forholde seg til et barnebilde i utvikling. Når det gitte barnebildet endres og tildeles utsettes for press er det ikke uvanlig at det man har tatt for gitt, oppfattes som en udiskutabel status. En tolkning av pågående endringer som utfordrer det etablerte barnebildet, er at «nyere» tenkning om barn først og fremst har en ideologisk funksjon; at vi (samfunnet) skaper barnet og barndommen i lys samfunnsmessige endringer som kun stiller endrede krav til barnet. Barnet blir via dette perspektivet gjenstand for forventninger og krav som kan stå mer eller mindre i motsetning til barnets naturlige behov og interesser.

En annen tolkning av de pågående endringene i vårt barnebilde er at det gjenspeiler historiske og sosiale endringer i barndomsfeltet og at barnet også er å forstå som et historisk sosialt vesen - med andre ord at *også barnet og barndommen endrer seg*.

5.2 UTVIKLINGEN AV BARNES OPPVEKSTVILKÅR

5.2.1 Oppvekst og sosialisering

Oppvekst dreier seg om hvordan vi formes og utvikles, hvordan vi blir individer og samfunnsmedlemmer. Kort sagt kan vi oppfatte oppvekst som utvikling av *kompetanse* til å mestre livet i det samfunn man er en del av. Det å mestre sitt liv innebærer å være i stand til ikke bare å tilpasse seg til samfunnsutviklingen, men også til å reflektere over og influere på den. Prinsipielt er dette nødvendig både for den enkelte og fellesskapet.

Dette vil kunne være et fruktbart utgangspunkt ved at det peker på hva slags kompetanse som kreves av det enkelte individ i ulike samfunn, og hva som er særlig viktig for samfunnet som helhet at individene mestrer. Spørsmålet er hvordan den enkelte lærer kompetanse, hvor de problematiske feltene i utviklingen er og hvilke grupper som møter særlige problemer i sin læring av den samfunnsmessige kompetanse. Det moderne samfunn krever ikke bare kompetanse på en rekke forskjellige områder, det krever også kompetanse for *valg*, der tidligere tiders mennesker i større grad ble styrt av gitte rammer, av tradisjon og natur.

Sosialisering kan forstås på mange måter, men særlig innebærer det utvikling av kompetanse, i en bred betydning av ordet. En viktig oppgave blir således å identifisere særegne krav til kompetanse samfunnet stiller, og hvordan de som vokser

opp skal kunne erverve seg denne. Hovedspørsmålet er hvordan vi skal organisere barns verden for at de skal mestre læringen i vid forstand og dermed tilegne seg nødvendig kompetanse.

5.2.2 Barns levekår

Barns levekår må ofte forstås innenfor en annen ramme enn voksnes, da de i noen grad har andre behov. Dette kan illustreres ved forholdet mellom barn og trafikk. En mulig velstandsutvikling for voksne behøver ikke bety det samme for barn som kan miste lekearealer og lekemuligheter.

Det spesielle med barn er at de er under rask utvikling og deres behov må dermed forstås i forhold til dette. Dette gjelder biologisk modning og sosial læring, og med hensyn til den særlige kompetanse som barn må utvikle i vårt sammensatte utdanningssamfunn. Barn trenger sosial kontakt med foreldre, med andre barn, og de trenger mulighet for lek og utfoldelse. Kvaliteten av utdannings- og kvalifiseringssystemet vil være viktige for barns levekår, ettersom dette utgjør en viktig del av deres velferd og for deres kvalifisering for framtida. Barns levekår dreier seg om barns liv her og nå, men må også sees i forhold til deres framtid. Spørsmålet om læring og opplæring i en helhetlig betydning, blir således et grunnleggende barnepolitisk tema.

Dette omfatter spørsmålet om hvorvidt man utvikler kompetanse og evne til deltakelse, eller om man ikke gjør det. Dette er basisforutsetninger for integrasjon og inkludering. Det motsatte, det vil si ikke-mestring og hjelpeløshet i forhold til den moderne verden og eget liv, kan karakteriseres som *marginalisering*. Med disse definisjonene uttrykker vi at sosial deltakelse i et samfunn innebærer noe mer enn at man er integrert i betydningen å være underlagt sosial kontroll. Barns levekår henviser ikke bare til her og nå, men til om det enkelte barn er inne i en utviklingsprosess preget av en helhetlig utvikling av kompetanse, eller en prosess preget av marginalisering.

5.2.3 En politikk for oppvekst

Med politikk for oppvekst refererer vi til de politiske ordninger og prinsipper som direkte dreier seg om å støtte barn og unge både i deres nåtidige liv som barn, og i deres kvalifisering til et framtidig liv som voksne. All politikk er selvfølgelig viktig for barn og unge. Spørsmålet om i hvilken grad man sender gjeld eller ressurser til neste generasjon er selvsagt av sentral betydning for dem som er barn her og nå. Det kreves heller ingen videre argumentasjon for påstanden om at planetens framtidige bæreevne er viktigere for de unge enn for de gamle. Det er likevel ikke disse sidene ved politikken vi refererer til med overskriften «en politikk for oppvekst», men om de politiske områder og ordninger som forholder seg *direkte* og spesifikt til barn og ungdoms utvikling, læring og levekår. Hensikten er ikke primært å drøfte hvilke organer som bør ha ansvar for hva, eller hvordan ulike nivå i forvaltningen bør koordineres eller organiseres, men å beskrive premissene for og prinsippene i en politikk for barn og unge. Dette kan man bare få tak på ved å gripe essensielle forhold i det samfunn vi lever i. Ulike samfunn skaper ulike forhold å vokse opp i, og stiller ulike krav til dem som vokser opp. Barn i Europa i 1850 og år 2000 formes ikke bare av helt ulike samfunn, det er også svært ulike mestringskrav som stilles. Basisspørsmålet er likevel hva må de mestre og alltid, hvilken læring og opplæring som vil hjelpe dem i deres framtid. Oppvekst må også sees fra samfunnets perspektiv: Hva er fra samfunnets side særlig viktig at de som vokser opp lærer, og hvilken kompetanse må de ha for å føre verden videre på en fornuftig måte?

Dette betyr at vi må identifisere hvilke samfunnsmessige forhold som i størst grad bestemmer hva som er viktig, eller viktigst, for den oppvoksende generasjon. Dette dreier seg både om hvilke krefter og institusjoner som influerer deres utvikling, og hvilke krav og muligheter det moderne samfunn tilbyr. Men det er ikke slik at vi bare kan beskrive hva som er sentrale forhold i et samfunn, og dermed også ha sagt hva som er viktigst i forhold til oppvekst, læring og utvikling, altså sosialisering. Vi må kunne identifisere hvilke faktorer som er betydningsfulle for barns utvikling, og hvorfor akkurat disse faktorene er viktige, og hvordan de er det. Hvilke forhold ved vårt samfunn og dets endring de siste tretti år er for eksempel av særlig betydning for sosialiseringsprosessen?

Politikk dannes i møtet mellom ulike verdier, interesser og ulike tolkninger av hva som er det sentrale ved utviklingen. Den faktiske politikk er også forankret i institusjoner og ordninger som har vokst fram under visse historiske betingelser, og er preget av dette. Innenfor disse institusjonene er det profesjonelle aktører som har egne interesser; skole, universiteter, barnehager og fritidsklubber er i sterk grad farget av sine tradisjoner og sine dominerende aktørers interesser og tenkemåter.

Den samme institusjonen kan over tid forstås og begrunnes på ulike måter. For eksempel har barnehager eksistert i Norge over en lang historisk periode, men barnehagens omfang, premisser og politiske begrunnelse har blitt forandret. Barnehagen var opprinnelig et sosialpolitisk tiltak for få, ble etterhvert i større grad et likestillingsbegrunnet omsorgstiltak, og har nå (eller er i ferd med å få) en betydelig opplærings- og utdannelsespolitisk begrunnelse. Fritidsklubbene i Norge vokste fram i en periode hvor flertallet av eldre tenåringer var i arbeid og som tidlig i tjueårene stiftet familie. Disse to forholdene skapte to vesentlige forutsetninger for klubbene. De måtte skilles fra skolene, fysisk og ideologisk. I forståelsen av de mer problematiske unge var den kommende voksenrollen et viktig premiss; hvis de kom seg gjennom ungdomstiden uten å ende på skråplanet, så var det en voksenrolle og et arbeid som ventet. Begge disse forutsetningene endret seg, og klubbene endret karakter. Klubbene vendte seg mer mot de yngre generasjoner, og la sterkere vekt på sosial læring og utvikling. I denne utredningen pekes det på at hverken barnehagen, skolen eller fritidsklubbene, eller barnepolitikken i sin allmennhet, fullt ut har tatt konsekvensene av de sosiale forandringer som har funnet sted de siste par tiårene.

Ulike perioder har ulike forhold de definerer som problemer. I relasjon til ungdom, skapte sekstitallet bildet av det overkonsumerende fritidssamfunnet, hvor framtidens problemer ikke ville være å miste jobben, men å miste sin personlige integritet i overfloden. I dette samfunnet var de unges fritidsproblemer de sentrale sosiale problemene. I fritida kunne de unge gli ut på skråplanet mens de ventet på å bli voksne. Det samme bildet fulgte forestillingen om tenåringen som en person i en krisealder, en krise som løste seg av seg selv hvis man nådde voksen alder uskadd og ustraffet. Arbeidsledigheten førte derimot til at fokus skiftet fra fritid til arbeid, og fritidsproblemene til ungdom forsvant fra overskriftene. Ungdomsforskning skiftet samtidig til en viss grad fokus fra tenåringstid til overgangen til voksen alder. Men at ungdomsfasens mest problematiske periode nå for mange er begynnelsen av tjueårene, en alder da man i 1960 hadde nådd den uproblematiske voksenalderen hvor man kunne finne seg en stabil jobb og begynne å bygge husbankhus, synes enda ikke fullt ut erkjent i ungdomspolitikken.

5.2.4 Utviklingen av barn og unges oppvekstvilkår sett i sammenheng med utviklingen i forvaltningen

I dette avsnittet refereres det til en intervjukartlegging blant politikere, fagfolk og «byråkrater». De fleste av informantene ble presentert en liste over utviklingstrekk i den offentlige forvaltningen de siste femten årene, og noen påstander om samfunnsutviklingen i samme tidsrom. På grunnlag av denne listen ble informantene bedt om å vurdere sannhetsgehalten i de enkelte påstandene, i hvilken grad utviklingstrekkene i listen, eller andre utviklingstrekk, kan vurderes som viktige for hvordan barns og unges situasjon har utviklet seg i tidsrommet 1981- 1995 (Barneombudets virketid) og hvordan barn og unges situasjon har endret seg i denne perioden.

Temalisten inneholdt flere problemområder. Under punktet *lovendringer* ble ny lov om barnevernstjenester, ny lov om sosiale tjenester og andre lovendringer oppført som sentrale momenter. Punktet *endringer i offentlig organisering* omfattet opprettelse av et eget Barne- og familiedepartement, økt ansvar og myndighet til kommunene, økt statlig innflytelse og kontroll gjennom styrking av fylkesmannsembetene og store utviklingsprosjekter, økt frihet til kommunene til selv å velge modell for organiseringen, opprettelse av egne oppvekstetater i kommunene samt pålegg om egen talsmann for barn og unge i plan- og bygningsrådet i kommunene. Når det gjaldt *styringskulturen i det offentlige* ble det listet opp krav om sterkere lojalitet til den politikken den øverste administrative og politiske ledelsen har valgt for kommunen, vekst i ombudsordningene (lokale helse- og sosialombud, pasientombud), mer kvalitetskontroll, mer målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor. Punktet *utviklingen av kommunal økonomi og barne- og ungdomstjenestene* inkluderte stillings- og tilbudsvekst vedrørende barne- og ungdomstjenester, endring i skolestrukturen med færre skoler og høyere elevtall, oppbygging av skolefritidsordningen, strammere økonomi og økt budsjett disiplin i kommunene, og påstanden om at helse- og sosialtjenesten tar en stadig større del av kommunenes driftsbudsjetter. Et annet område som var anført, omfattet *tilbudene til grupper med økonomiske problemer* der redusert nivå på økonomisk sosialhjelp og økte krav om flytting og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak framfor å motta trygd eller sosialhjelp. Til sist var *andre forhold* ført opp, herunder punktet om oppblomstring av frivillige og ideelle organisasjoner med barne- og ungdomstilbud og/eller formål å arbeide for å fremme barns- og unges interesser, punktet om større vekt på markedsøkonomi og endringer innen makroøkonomi med blant annet større arbeidsløshet.

Informantene delte seg hovedsakelig i *fire omtrent like store grupper* i vurderingen av hvordan barn og unges situasjon har endret seg og hvordan dette henger sammen med ulike forhold i forvaltnings- og samfunnsutviklingen. Som overskrift for disse gruppernes synspunkter har man valgt *Forverringsforståelsen, Solskinns-historien, Multifaktormodellen* og *Nærmiljøteorien*. Kort skissert innebærer dette følgende hovedvurderinger:

«Forverringsforståelsen» sikter til en oppfatning av at barn og unge generelt har fått det vanskeligere de siste femten årene. Forverringen består i at barn og unges voksenkontakt er blitt mindre omfattende og mer flyktig. Foreldrene er ikke så mye hjemme som tidligere, ikke minst på grunn av økende yrkesdeltakelse. Samtidig blir familie- og parforholdene endret hyppigere.

To andre hovedpoeng i forverringsforståelsen er at foreldrene setter mindre grenser og bryr seg mindre om barna enn før, og at barn og unge får for lite utfordringer og oppgaver å strekke seg mot. Det trekkes også inn at såvel voksenverdenen som barne- og ungdomsverdenen er blitt hardere. Det er mer vold, mer rusmisbruk og flere barn, unge og voksne som velferdsmessig sakker akterut i forhold til det store flertallet av befolkningen.

Samtidig rettes det for store forventninger til hva det offentlige kan bidra med, og denne forventningutviklingen medfører at offentlige tiltak blir for dominerende i forhold til foreldrenes og nærmiljøets innsats.

Et spørsmål som kan stilles, er om elendighetsfokuseringen for sterk? Man kan spørre om voksne har en tendens til å se tilbake på egen barndom i stedet for å skue optimistisk inn i barnas framtid. Det hevdes ofte, særlig i media, at dagens barn og unge møter mer elendighet og verre trusler i dagens oppvekstmiljø enn før i tiden. Det var bedre før, mener mange voksne. Denne oppfatningen har to mulige konsekvenser. For det første, hvis den barndommen som eksisterte da dagens foreldre var små, var så mye bedre enn nå, vil vel dagens barndom fortone seg som idyll sammenlignet med framtidens barndom i 2020 årene? For det andre, hvis dagens barn får høre av foreldrene at det var bedre da de var unge, vil vel dagens barn fortelle det samme til sine barn når de blir voksne?

For å unngå å idyllisere fortiden, er det viktig å legge vekt på de skiftende omgivelsene barn vokser opp i. Det som var et normalt familiemiljø i 1960, var noe helt annet enn det barn opplever er et vanlig familiemiljø i dag. For å hjelpe barn kan vi ikke bare studere barns utvikling. Vi må også studere omgivelsenes utvikling. Det er i omgivelsene forandringspotensialet ligger. Dagens hverdagsliv er den konteksten dagens barn opplever som naturlig. Det er ikke femti-seksti-årenes hverdag uten TV og med mor hjemme som preger dagens omgivelser. Husmorfamilien er et tilbakelagt stadium.

Daglig slår media opp eksempler på hvor ille, dramatisk og vondt barn kan ha det. Dette gir viktige signaler. Men burde vi ikke legge mer vekt på trivsel, mestring og muligheter? Det har vært en beklagelig tendens til å fokusere på hva som er galt. Det er eksepsjonelt å studere utviklingen hos barn som overlever elendighet, takler stress og mestrer påkjenninger. Det er uvanlig å snakke om beskyttelsesfaktorer. Det er liten interesse for hvorfor enkelte faktorer gir støtte, beskyttelse og redning til depriverte barn. Denne neglisjering av de positive virkningene på utviklingen, betyr at vi langt på vei mangler gode retningslinjer for hvordan vi skal hjelpe vanskeligstilte barn.

Vi vil nedenfor gi en beskrivelse av det som her er kalt «solskinshistorien». Det dominerende i *solskinshistoriene* er at barn og unge generelt har fått det bedre gjennom velstandsutviklingen og en generell humanisering av samfunnet. Humaniseringen omfatter blant annet bedre utbygd helse-, sosial-, barnehage- og skoletilbud, og et bedre tilbud til barn med spesielle behov. Det påpekes dessuten at foreldrene tar barn mer på alvor enn tidligere, og at foreldrene i stor grad bruker sin bedrede økonomi til å sikre barna en mer variert utfoldelse og en større opplevelsensrikdom. Tilbudsspekteret og mulighetene for hver enkelt har endret seg i positiv retning.

Denne forståelsen har som grunnpremiss at barn og unge i noen grad har tapt på mer ustabile familieforhold, økt skilsmissehyppighet og mer fraværende foreldre. Men samtidig fremholder man at ustabilitets- og fraværproblematikken i noen grad er et overgangsfenomen og noe som kan bøtes på ved holdningsendringer og en fortsatt utbygging av barnehager, permisjonsordninger for foreldrene og andre tiltak som kan gjøre det lettere å ivareta både omsorgs- og oppdrageransvaret og yrkesdeltakelse.

Tilhengerne av det som blir kalt en *multifaktormodell* mener at listen over utviklingstrekk favner de fleste forhold som har hatt betydning for det offentlige tilbudet til barn og unge. Disse forholdene sies også å ha hatt alt fra noe til en betydelig effekt på hvordan det er å være barn i vårt samfunn. Informantene skiller seg fra hverandre i synet på hvor sterkt de ulike tiltakene og trendene har påvirket, og i oppfatningene om hvor positive eller negative de ulike faktorene er. Disse skillelinjene

omfatter blant annet en varierende vurdering av hvorvidt det har vært en nedbygging og disiplinering av offentlige tjenester. Med disiplinering menes i denne forbindelse at det foretas nedskjæringer og innskrenkninger uten at de ansatte åpent eller innad i organisasjonen kjemper imot det. Videre går skillet på om man ligger nærmest *Solskinnsforståelsen* eller *Forverringsteorien* i forståelsen av forvaltningsutviklingen og endringen i barn og unges situasjon.

Nærmiljøteorien tar utgangspunkt i at det er forhold i den enkeltes bomiljø og kommune som er avgjørende for oppvekstmiljøet i vid forstand. Oppvekstmiljøet antas å være lite påvirket av momentene i den angitte temalisten. De avgjørende forhold for det lokale oppvekstmiljøet, er den generelle velstandsutviklingen i offentlig og privat økonomi som har gitt et bredere tilbud til barn og unge. I noen tilfelle vises det også til lokale særtrekk som lav yrkesdeltakelse blant foreldrene eller en lokal frivillighetskultur hvor man bistår hverandre og i fellesskap opprettholder et høyt aktivitets- og omsorgstilbud for de unge.

Blant nærmiljøteoriens tilhengere fremstår barn og unges situasjon generelt sett som relativt uendret de siste femten årene.

Sammenfattende gir disse fire «forståelsene» et flertydig og sammensatt bilde av den barne- og ungdomspolitiske utviklingen i denne perioden. En slik meningskartlegging vil imidlertid ha begrenset verdi utover det idétilfang den kan gi. Vi kan også vise til at de utviklingstrekk som hyppigst ble trukket fram når det gjelder spørsmålet om hva som i størst grad har påvirket situasjonen for barn og unge, var følgende: Opprettelsen av eget *Barne- og familiedepartement, ny lov om barneverntjenester* og *økte budsjetttrammer* for barnevernet, *økt frihet til kommunene* til selv å velge modell for sin organisering, *stillings- og tilbudsvekst* vedrørende barne- og ungdomstjenester, oppbygging av *skolefritidsordningen*, oppblomstring av *mange aktører*, blant annet frivillige organisasjoner, og *strammere økonomi* og økt budsjett disiplin i kommunene.

De seks første av de sju ovennevnte utviklingstrekkene ble vurdert som *positive*. Mange mente opprettelsen av *et eget barne- og familiedepartement* (Bfd) har hatt stor symbolsk betydning, og gitt barne- og ungdomshensyn større gjennomslagskraft overfor de andre departementene, dels også overfor kommuner og fylkeskommuner.

Opprettelsen av Barne- og familiedepartementet ble av et fåtall fremstilt som lite vesentlig. Det ble sagt at opprettelsen hovedsakelig betød at de avdelinger som allerede jobbet særskilt med barn og unges situasjon ble lagt under en ny ledelse i et eget departement, mens ansvar og oppgaver forble relativt uendret.

De som mente at *økt frihet for kommunene* til å velge sin organisering er et viktig trekk, begrunnet det i noen tilfelle med resultater dette har gitt for barne- og ungdomstjenestenes omfang og kvalitet. Andre trakk fram at den økte friheten i sin tur kan gi en organisering som bedre fremmer barn og unges interesser, blant annet ved å gi en mer effektiv bruk av de ressurser som barne- og ungdomstjenestene allerede har fått til rådighet. De som trakk fram *oppblomstring av mange aktører*, siktet dels til at det er mange frivillige foreninger som tilbyr barn og unge et godt aktivitetstilbud, og dels til at flere foreninger og organisasjoner enn tidligere har startet et aktivt arbeid for å fremme barn og unges interesser. Dette gjelder for eksempel Redd Barna og Røde Kors.

Følgende ble av mange utpekt som momenter med liten eller ingen betydning: Pålegg om egen talsmann for barn og unge i *plan- og bygningsrådet*, vekst i *ombudsordningene* og *ny lov om sosiale tjenester*.

Noen av informantene mente dessuten at den nye lov om barneverntjenester var uviktig da den bare innebar at loven ble tilpasset praksisen på barnevernfeltet - kan-

skje med unntak for reformen med at tvangssaker er flyttet til en domstolsliknende nemnd (fylkesnemnda).

Informantene delte seg i synet på om det har blitt *økt statlig innflytelse og kontroll* gjennom styrking av fylkesmannsembetene og store utviklingsprosjekter. Med store prosjekter siktes det blant annet til programmene for utviklingen av barnevernet og programmet for utvidelse av barnehage tilbudet. Mens noen mente at fylkesmennene var viktige for gjennomføringen av disse programmene, mente andre at den økte satsingen på barnevern og barnehager ville kommet uavhengig av statens forsøk på å påvirke kommunene på dette feltet. Noen mente for øvrig at fylkesmennene hadde stor betydning for en kvalitativ og kvantitativ styrking av kommunenes og fylkeskommunenes barne- og ungdomstilbud sist på åtti-tallet, men at fylkesmennenes betydning har avtatt etter dette.

Flere av informantene pekte på to motstridende tendenser. Den ene tendensen er *ekspansjonen i det totale forbruk* på barne- og ungdomstjenester. Det andre er *strammere rammer* og til dels også reduksjon i rammene for noen av disse tjenestene. Ut fra dette konkluderte noen med at det hadde vært en *nedgang* i rammene for slike tjenester de siste årene, mens andre konkluderte motsatt.

I tillegg til momentene fra intervjuguiden framhevet noen følgende utviklingstrekk og konsekvenser: Barnefamiliene får det stadig travlere, slik at barna får en mer stresset tilværelse med for liten voksenkontakt, og eneforsørgerne har fått en vanskeligere økonomisk situasjon, slik at deres barn ikke får samme mulighet som andre barn til å være med på ulike aktiviteter. Videre ble det påpekt at levekårene er jevnt over blitt bedre for barnefamiliene, slik at foreldrene for eksempel har råd til å la barna få delta i flere sammenhenger, med den opplevelsesrikdommen det kan gi og at samfunnet, særlig i de store byene, er blitt mer flerkulturelt. Dette kan både være berikende og problemskapende for barn og unge. Et annet moment som ble trukket fram var at det nå er blitt bedre kommunikasjonsforhold, slik at barn- og unge lettere kan nå byenes fritidstilbud og bo hjemme under skolegang. Det ble også lagt vekt på at medieutviklingen har brakt negative trekk ved norsk og internasjonalt samfunn nærmere barns og unges tanker og følelser. Det ble videre nevnt at en tilpasning til den økonomiske politikken i EU og EØS medfører minsket satsing på offentlige barne- og ungdomstilbud.

Denne meningskartleggingen avdekker, selv om den har et begrenset omfang, trolig en del vesentlige bakgrunnsforståelser for den gjeldende barnepolitikken. Som utvalget kommer tilbake til, gir den blant annet uttrykk for den manglende fokusering på skolen som synes å gjøre seg gjeldende på området. Dette må anses å være et av de mest vesentlige spørsmål for den framtidige barne- og ungdomspolitikken.

5.3 UTVIKLINGSTREKK I NORSK BARNEPOLITIKK

5.3.1 Innledning

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å gi en oversikt over noen sentrale utviklingstrekk og tendenser som kan spores i de offentlige barne- og ungdomspolitiske dokumentene fra perioden 1981 til 1995. Med offentlige dokumenter menes her Norske Offentlige Utredninger (NOU), Stortingsmeldinger (St.meld.), og Odelstingsproposisjoner (Ot.prp.) og innstillinger fra Stortinget (Innst.). Stortingsproposisjoner er ikke med. Utvalget av dokumenter er ikke uttømmende. Oversikten baserer seg på en gjennomgang av noe over femti dokumenter. (Se litteraturlisten for dokumentoversikt). Det er vesentlig dokumenter hvor barn og ungdom har vært hovedtema som er gjennomgått og i mindre grad skrifter der barn og unge er omtalt som en gruppe på linje med andre grupper. En utvelgelsesmetode basert på *temaer*

heller enn *barn og unge* som utvelgelseskriterium, ville trolig gitt et annet bilde av barn og unges betydning på de faglige politiske arenaer. Etter som utvalget her har tatt sikte på å belyse sider ved den faktiske barne- og ungdomspolitikken, og ikke barn og unges plassering og betydning i politikken *forøvrig*, syntes et slikt kriterium for valg av dokumenter å være naturlig. På noen områder hvor det ikke er utformet egne utredninger om barn og unge (men hvor slike utredninger kunne vært relevante), er de mer generelle dokumentene inkludert for å belyse særlige tiltak for barn og unge. Når det gjelder innstillinger fra Stortinget, er det først og fremst lagt vekt på å få fram den uenighet som eventuelt har forekommet i forhold til departementets forslag.

Innenfor rammen av utvalgets mandat har det ikke vært meningen, og heller ikke tid til, å foreta en omfattende analyse og utredning av disse dokumentene. Utvalget begrenser seg til å peke på noen trekk som kan være av betydning for å kunne plassere ordningen med barneombud i en større barne- og ungdomspolitisk sammenheng.

Dokumentene har sitt utspring i en rekke departementer og oppnevnte utvalg med en hovedvekt fra Sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet (tidligere Forbruker- og administrasjonsdepartementet), og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Dokumentene varierer naturlig nok sterkt med hensyn til omfang, problematikk og relevans for utvalgets arbeid. Alle dokumentene er derfor ikke omtalt spesielt.

I tillegg til en gjennomgang av dokumenter som har vært sentrale i perioden 1981-1995, blir det gitt en kort oversikt over viktige prioriterte tiltak og målsettinger for barne- og ungdomspolitikken for Regjeringen i 1995, basert på det som framkommer i Vedlegg til St.prp. nr. 1 1994-95, Tiltak for barn og unge, samt Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-1997 og Norges rapport til FN om Barnekonvensjonen. Disse dokumentene er ikke referert særskilt når regjeringens politikk i 1995 oppsummeres.

Ut fra de dokumentene som er blitt gjennomgått, er det utvalgets inntrykk at særlig følgende temaer har vært sentrale i tidsperioden 1981- 1995: *Barnevern, den generelle og mer spesifikke ungdomspolitikken, barnehager, opplæring, seksuelle overgrep mot barn, minoriteter, samiske barn og ungdom og innvandrerbarn og ungdom.*

Forhold knyttet til *skolen* er sentralt i mange av dokumentene. Skolen er en viktig arena for barns læring og hverdagsliv, og tiltak og reformer i skolen påvirker barn og unges liv i stor grad. Forhold i skolen er dermed tillagt betydelig vekt blant annet i dokumenter om innvandrerbarn og -ungdom. Når det gjelder de spesifikke dokumentene om skole og opplæring omhandler de derimot i hovedsak undervisning og pedagogiske virkemidler i mer snever forstand. Med et par unntak, er det lagt mindre vekt på å redegjøre for disse dokumentene her.

5.3.2 Barnevern

Det er utarbeidet flere dokumenter på barnevernområdet i perioden 1981 til 1995. På begynnelsen av 80-tallet var oppmerksomheten særlig rettet mot *oppsøkende arbeid og utekontaktenes virksomhet* i forhold til de større barna (NOU 1980:37 Oppsøkende barne- og ungdomsarbeid og St.meld. nr. 96 (1981-82) Om styrking av barne- og ungdomsvernet). Den mest omfattende endringen på barnevernfeltet i perioden er ny lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 som erstattet den tidligere barnevernloven av 17. juli 1953. Departementet foreslo flere endringer i forhold til tidligere lov; blant annet særtiltak for barn med atferdsproblemer, tidsavgrensning av tvangsvedtak, bruk av fylkesnemnder i saker om omsorgsovertakelse og nye krav

til fylkeskommunen. Stortingskomiteen sa seg på de fleste områder enig med departementet. Imidlertid delte komiteen seg i en borgerlig/sosialistisk fraksjon (flertallet) og en sosialdemokratisk (Arbeiderpartiet) når det gjaldt spørsmålet om å benevne all overtakelse av omsorg som overtakelse av foreldreansvar. Flertallet mente at det var for drastisk å betegne all overtakelse som ikke er frivillig, for overtakelse av foreldreansvaret; at det å være foreldre innebærer mer enn å ha den daglige omsorgen for barnet. Flertallet ønsket også at man i saker om omsorgsovertakelse skulle innføre et system med «Barnets representant»; en person som var trenet i å snakke med barn og som etter samtaler med barnet og barnets omgivelser skal gi rapport til fylkesnemndene om barnets egne ønsker og sin vurdering av saken. Forslaget var begrunnet i ønsket om å gi barn under femten år større partsrettigheter. Flertallet var videre uenig i at barneverntjenesten skulle få et utvidet og spesielt ansvar for de generelle oppvekstvilkår i kommunene og understreket kommunens helhetsansvar på dette området.

Hovedmålet for Regjeringens barne- og ungdomsvern, er å bidra til å skape gode oppvekst- og levekår for barn og ungdom. Dette gjelder både barn og unge som vokser opp sammen med sin familie, og barn som på grunn av omsorgssvikt med videre, er plassert utenfor hjemmet. Det skal satses på høy kompetanse, kunnskap og kvalitet i barnevernet, og på å forebyggende arbeid på tvers av etater og sektorer. Det skal arbeides for å følge opp tiltak for å hindre seksuelle overgrep mot barn. Det arbeides for å styrke samarbeidet mellom barnevern, barne- og ungdomspsykiatri, rusmiddelomsorgen, pediatri og andre barne- og ungdomstjenester. Tjenesten skal som helhet bli mest mulig brukervennlig og skikket til å yte riktig hjelp til rett tid.

Det er flere fellestrekk i de dokumenter på barnevernsområdet som er utarbeidet og politisk behandlet i tidsperioden 1981- 1995. Det understrekes behov for organisatorisk og ressursmessig styrking av barnevernet i kommunene, flere institusjoner, etter- og videreutdanning for barnevernarbeidere, forskning, økt satsning på forebyggende tiltak, tverretattlig og tverrfaglig samarbeid og økt satsning og oppfølging av fosterhjemmene.

At utfordringene til dels er de samme i dag som for femten år siden, kan begrunnes i flere forhold: Antall barn under barnevernets omsorg har økt kraftig, flere og flere barn har sammensatte og omfattende problemer som krever andre tiltak enn ordinære barneverntiltak. At barnevernet forholder seg til nye grupper barn, for eksempel fremmedkulturelle barn, fører også til endrede kompetansekrav og behov for flere ressurser. Med tanke på vurdering av kvaliteten i det arbeidet som til enhver tid utføres i barnevernet, er det kanskje likevel et tankekors at dokumentene i mindre grad har formulert operasjonelle mål og virkemidler.

5.3.3 Ungdomspolitik

De ungdomspolitiske meldingene har gjennomgående hatt svært ambisiøse mål. Et eksempel er St.meld. nr. 9 (1981-82) Ungdommen og samfunnet, hvor målet er å «legge grunnlaget for en styrking og bedre samordning av den offentlige innsatsen som gjelder ungdommens oppvekstmiljø». Det understrekes videre at meldingen bygger på et helhetlig syn på de grunnleggende behov i oppveksten både for barn og ungdom, og et ønske om at meldingen skulle bidra til at hensynet til ungdomsbehov i fremtiden ble bedre innarbeidet i de forskjellige sektorene. Ungdom defineres fra tolv- trettenåringer og fram til overgangen til voksenalder. Meldingen er omfattende og spenner over et vidt felt, både oppvekstkår generelt, utdanning og arbeid, ungdom, seksuell modning og samfunn, fritid og kultur, bolig samt samordning og styrking av offentlig barne- og ungdomspolitik.

En mer avgrenset ungdomsmelding er St.meld. nr. 40 (1984 - 1985) Om tiltak mot ungdomsledigheten, hvor formålet var å legge fram en samlet oversikt over tiltak som i løpet av 1985 skulle redusere ungdomsledigheten til et absolutt minimum. Meldingen kom i stand på bakgrunn av privat lovforslag fra Gro Harlem Brundtland om å gi en lovfestet rett til arbeid for all ungdom under tjue år. Departementet gikk ikke inn for en slik lovfestet rett, men foreslo en økt satsning på flere områder, i første rekke praksisplassene. Stortingsflertallet støttet departementets syn, mens mindretallet (Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti) gikk inn for å opprettholde Gro Harlem Brundtlands forslag og ønsket ellers en generell opptrapping av tiltak for å få ungdom i ordinært arbeid. Et lignende forslag har NOU 1994:3 Ungdom, lønn og arbeidsledighet, der formålet var å utrede om ungdoms stilling i forhold til begynnerlønninger og arbeidsledighet. Behovet for opplærings- og treningsstillinger understrekes.

Det er videre utarbeidet et tilleggsdokument til St.meld nr 4 (1992-93) (Langtidsprogrammet 1994-1997) Ungdomspolitikken mot et nytt hundreår. Dokumentet beskriver ungdomspolitiske tiltak som inngår i ulike departementers virkeområder, og sammenhengen og helheten i ungdomspolitikken. Meldingen understreker at ungdomstiden er en periode for *kvalifisering*, der en lærer å fungere sosialt og utvikler et verdsett som skal være forenlig med det å ta samfunnsansvar. Kvalifisering betyr i meldingen at ungdom må gis anledning til å sette spor etter seg. Regjeringen ønsket med dette å utforme en politikk der et vesentlig element ble å fokusere sterkere på *ungdommens muligheter og evne til å ta ansvar for egen utvikling og deres muligheter for samspill med andre grupper i samfunnet*. Regjeringens ungdomspolitik har som mål at ungdom skal gis lyst og anledning til å delta i utviklingen av samfunnet. Hovedmålene for regjeringens ungdomspolitik er å «sikre solidariteten i ungdomspolitikken, gi de unge adgang til samfunnslivet gjennom bred kvalifisering, sikre rettferdig fordeling av vår velferd i framtiden, sikre ungdommens medvirkning og innflytelse og bidra til at den ressursen som ungdom representerer synliggjøres og tas i bruk på viktige områder av samfunnet». De fleste aspekter ved ungdoms hverdag er inkludert i meldingen, med fokus på ungdoms mulighet for *kvalifisering i vid forstand og ungdommens mulighet for å etablere seg på bolig- og arbeidsmarkedet*.

Regjeringen ser det som viktig at ungdom gis lyst og anledning til å delta i utviklingen av samfunnet. Ungdom skal ha adgang til utdanning, arbeid og bolig og må sikres mulighet til medvirkning og innflytelse.

Det ser ut til å være et prioritert mål for Regjeringen at all ungdom under tjue år skal sikres tilbud om opplæring, arbeid eller tiltaksplass. Regjeringen prioriterer arbeidet med å redusere ledigheten blant ungdom, og ønsker å bedre situasjonen på arbeidsmarkedet og styrke utdanningskapasiteten for ungdom under 25 år, blant annet ved samordnende tiltak. Det er et hovedmål i boligpolitikken at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Regjeringen legger opp til en politikk som kan lette etableringsproblemene for ungdom på boligmarkedet gjennom ulike ordninger for lån og tilskudd i Husbanken. Tiltak for å forebygge kriminalitet og rusmiddelmisbruk blant barn og ungdom er særlig viktig. Det legges vekt på holdningsskapende arbeid i skolen, tverretattlig samarbeid og mer generelle holdningskampanjer i samfunnet. Regjeringen legger videre vekt på at barn og ungdom skal prioriteres når ressurser skal fordeles på området for kultur og idrett. Barn og ungdom må få utfolde seg og eksperimentere ut fra sine egne behov og egen kultur. Deres skapende krefter må få utfoldelsesmuligheter innen utdanning, arbeid og samfunnsliv.

5.3.4 Barnehager

På barnehagefeltet har målene på flere områder vært de samme i perioden 1981-1995, særlig gjelder dette kravet til *utbygging* av barnehager, og utvikling av de *ansattes kompetanse*. Alle barnehagemeldingene er skrevet under Arbeiderpartiregjeringsregjeringer, og den politiske målsettingen har hele tiden vært at alle barn skal ha rett til barnehageplass. I Ot.prp. nr 68 (1993-94) Om lov om barnehager, ønsket Regjeringen å konkretisere barnehagens oppgaver overfor foreldre og barn i en rammeplan som ble hjemlet i barnehageloven. Departementet gikk her inn for fleksible barnehageløsninger som i større grad er *tilpasset brukernes behov*, og åpnet også for barnehager som holder nattåpent. Begrunnelsen for proposisjonen var at forrige lov om barnehager fra 1975 ikke lenger var tilpasset de rammer barnehagene i dag opererer under. Departementet understreket at barnehagene i dag først og fremst er for ett til femåringer, at barnehagetilbudet skal være fleksibelt og at tilbudet skal være tilpasset barn som kommer fra språklige og kulturelle minoriteter. Regjeringen ønsket også å konkretisere barnehagens rolle og oppgaver overfor barn og foreldre i en rammeplan, og at rammeplanene bør hjemles i barnehageloven.

I dag ser regjeringen ut til å fortsette sin satsing på å nå full barnehagedekning innen år 2000. Regjeringen har som mål at alle familier som ønsker det, skal få tilbud om barnehageplass i løpet av nittiårene. Regjeringen vil iverksette et eget utviklingsprogram rettet mot familiebarnehager. Et annet mål er at utdanningsnivået blant ansatte i barnehager bør sikres med særskilte tiltak. Regjeringen ønsker også at utdanningskapasiteten for førskolelærere må bli ytterligere styrket.

5.3.5 Opplæring

De fleste dokumentene om skole og opplæring omhandler forhold knyttet til organisering og prinsipper for det framtidige innholdet i grunnskolen og videregående opplæring.

I nittiårene er reformene i skole og opplæring særlig knyttet til utvidelse av grunnskolen til ti år med skolestart fra det kalenderåret barnet fyller seks år, utbygging av skolefritidsordninger og rett til tre års videregående opplæring for alle.

St.meld. nr. 40 (1992-93) «.. Vi Smaa, en Alen lange» og St.meld. nr. 29 (1994-95) Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan, er meldinger med en særlig betydning for barn og unges oppvekstkår. Disse meldingene gjennomgår forholdene om *seksåringene i skolen*, og skisserer prinsipper og retningslinjer for den *framtidige grunnskolens oppbygging, organisering og innhold*.

St.meld nr.40 (1992-93) utgjør en del av forarbeidet til lov om senking av alder for skolestart med ett år og utvidelse av grunnskolen til ti år. Lovens ikrafttredelse er 1. juli. 1997. Meldingen skisserer flere generelle prinsipper for den videre utviklingen av grunnskolen Stikkordsmessig kan følgende nevnes: Lik rett til opplæring for alle, opplæring som er best mulig tilpasset elevenes forutsetninger og lokale forhold, en samordnet og helhetlig innsats for barns lærings- og oppvekstmiljø, tilbud om omsorg og tilsyn utover skoledagen for barn i alderen seks til ni år i den grad barn og foreldre ønsker og trenger det, skolefritidsordning for alle som har behov for det i alderen seks til ni år, videreutvikling av skolen som kulturinstitusjon i nærmiljøet, større grad av samarbeid med foreldrene og muligheter for lokal tilpasning av arbeidsmetoder og undervisning. Sentrale trekk ved samfunnsutviklingen og endringene i levekårene er også beskrevet. Meldingen betoner særlig utviklings- trekk knyttet til barns oppvekstvilkår, familiens rolle, arbeidsliv og yrkesdeltakelse, barn og mediasamfunnet og vilkår for lek. I Innst. S. nr 234 (1992-93) var komiteen delt med hensyn til innføring av obligatorisk skole for alle barn som fyller seks år. Et flertall, Høyre og Arbeiderpartiet, gikk inn for at det innføres obligatorisk skole-

start fra det kalenderår barn fyller seks år, med virkning fra skoleåret 1997-98. Arbeiderpartiet gikk videre inn for at grunnskolen utvides fra ni til ti år med det årskullet som begynner skoleåret 1997-98. Høyre gikk inn for niårig grunnskole, men ville at kommunene skulle ha plikt til å tilby et frivillig tiende år til de elever som ikke fortsetter i videregående skole. Fremskrittspartiet understreket at de ønsket en helt annen organisering av skoleverket, med valgfrihet og penger som følger eleven - «stykkprissystemet». Fremskrittspartiet gikk inn for seksårig skolestart og niårig grunnskole. Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet var uenige i forslaget om å la seksåringene ha obligatorisk skolestart, og mente at reformen ikke var tilstrekkelig faglig fundert. Sosialistisk Venstreparti fremmet i stedet for senket skolestart, forslag om obligatorisk pedagogisk, gratis tilbud i barnehagen. Kristelig Folkeparti gikk inn for at alle seksåringer skal få et pedagogisk tilbud tilpasset barnets behov for lek og sosial læring, og at det ikke etableres obligatorisk skole for seksåringer. Senterpartiet fremmet forslag om obligatorisk pedagogisk opplegg for alle seksåringer, der den enkelte kommune selv avgjør om tilbudet skal lokaliseres til skole eller barnehage. Bortsett fra Fremskrittspartiet, er flertallet enig med departementet om å dekke behovet for skolefritidsordninger for elever i småskolen. Når det gjaldt synet på den generelle del av læreplanen, var det til dels nokså betydelig politisk uenighet om innholdet. I St.meld, nr. 29 (1994-95) er prinsippene og retningslinjene som trekkes opp for den nye læreplanen for grunnskolen knyttet til tre hovedområder; enhetsskolen, oppvekst- og læringsmiljøet og grunnskolens organisering og innhold. Det markeres i meldingen at enhetsskolen skal legge avgjørende vekt på *praktiske erfaringer og ferdigheter* og bidra til god sammenheng mellom teori og praksis og mellom kunnskap og handling. Videre understrekes det at *mangfoldet* i elevens bakgrunn interesser og forutsetninger må møtes med et mangfold i skolen. *Tilpasningen* av opplæringen skal skje i forhold til bosted, evner og forutsetninger, likestilling og språk og til kulturelle minoriteter. Ellers legger meldingen vekt på at *samarbeidet* mellom skolen og foreldrene, skolen og lokalsamfunnet og samarbeidet internt i skolen må styrkes. Det tiårige skoleløpet foreslås delt inn i tre hovedtrinn: Småskole-, mellom- og ungdomstrinnet.

I dag er det en hovedutfordring for Regjeringen å skape en bedre skole for læring og personlig vekst. Det legges vekt på en generell kompetanseheving hos elevene og på å utvikle evnen til å løse problemer, læring av initiativ blant annet for å skape ny virksomhet og nytt arbeid. Gjennom videreføring av det øremerkede statstilskuddet vil Regjeringen sikre gode rammevilkår for utbygging og drift av skolefritidsordningene slik at det aktuelle behovet blir dekket innen 1997. Reform 94 som er en viktig ungdomspolitisk satsing, medfører vesentlige endringer i rettigheter og plikter når det gjelder tilbud, innhold og kompetanse i videregående opplæring, blant annet er fylkene pålagt en plikt til å følge opp ungdom som har opplæringsrett, men som ikke deltar i opplæring eller er i arbeid. Et viktig mål for Regjeringens utdanningspolitikk, er å dekke samfunnets behov for høyere utdanning og spesialisert kompetanse. Når det gjelder ungdom, ønsker Regjeringen å følge opp de som faller ut av videregående opplæring, eller som ikke har søkt slik opplæring og ikke er i arbeid. Regjeringen går inn for at det etableres en oppfølgingstjeneste for disse gruppene av ungdom i alle fylker.

Et annet prioritert område for Regjeringen i dag synes å være tiltak knyttet til bedring av ernæringssituasjonen i barne- og ungdomsskolen. Regjeringen tar videre sikte på en fortsatt utvikling og utbygging av skolefritidsordningen, som er et tilbud etter skoletid for elever i første til tredje klasse.

5.3.6 Seksuelle overgrep mot barn

I NOU 1991:13 Seksuelle overgrep mot barn - straff og erstatning, tar forslagene sikte på å skjerpe samfunnets reaksjoner mot seksuelle overgrep mot barn og øke mulighetene for at de som har vært utsatt for slike overgrep skal få dekket de økonomiske og ikke-økonomiske tap som følge av overgrepene. St.meld. nr. 53 (1992-93) Om seksuelle overgrep mot barn - Eit overgrep er eit for mykje, er først og fremst en klargjørings- og kunnskapsoversikt som gjelder ulike sider ved seksuelle overgrep mot barn. Meldingen gjennomgår videre iverksatte tiltak og daværende praksis. Behovet for tverrfaglig og tverretatlig samarbeid understrekes. Behovet for mer kunnskap og forskning er også et prioritert område. Videre ønsket departementet å styrke spisskompetansen innen barne- og ungdomspsykiatrien og legge et spesielt ansvar for arbeid mot seksuelle overgrep til et av de opprettede kompetansesentrene. Departementet gikk også inn for å etablere et resurssenter for seksuelle overgrep mot barn knyttet til Aker sykehus. Departementet understreket at framtidige forebyggingsprogram i første rekke bør være rettet mot voksne. I Innst. S. nr. 174 (1993-94) var det bred tverrpolitisk enighet om å styrke arbeidet mot seksuelle overgrep. Komiteen slutter seg til departementets synspunkter og understreker behovet for et langsiktig og systematisk arbeid på flere felt. Fremskrittspartiet gikk på enkelte områder lengre enn resten av komiteen og gikk blant annet inn for å åpne for å behandle seksuelle overgrep medisinisk.

Meldingene inneholder konkrete forslag til lovendringer, og andre tiltak som kan forebygge og avdekke overgrep, hjelpe og behandle barn som har vært utsatt for overgrep og skjerpe samfunnets reaksjoner mot seksuelle overgrep mot barn, samt at barn som har vært utsatt for seksuelle overgrep skal få dekket økonomiske og ikke-økonomiske tap som følge av overgrepene.

5.3.7 Samiske barn og ungdom

NOU 1987:20 Handlingsplan for samisk ungdoms utdanningsmuligheter, er en konkretisering av de forslagene som allerede forelå når det gjaldt utdanningsmuligheter for samisk ungdom, særlig NOU 1985: 24 Videregående opplæring for samer. I NOU 1995:6 Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge har utvalget hatt som mandat å fremme forslag til en plan for helse- og sosialtjenester for den samiske befolkning i Norge. Spesielt "*Noen utviklingstrekk*" i kapittel 5 og 6 omhandler barn og ungdom. Blant utvalgets forslag til tiltak, kan nevnes: Et lovfestet grunnlag for samiske barnehager, utvikling av pedagogisk materiell og veiledning for å fremme samisk innhold i samiske barnehager, diverse former for forsøks- og utviklingsarbeid, økt informasjon og veiledning ved valg av undervisningsspråk i skolen og forskrift som presiserer praktisering av utøvelsen av lov om barneverntjenester overfor samiske barn.

Det foreslås flere andre tiltak innenfor barnevernet, helsestasjonene, skolehelsetjenesten, og oppvekstmiljøet for samiske barn og unge samt en rekke mer spesifikke tiltak rettet mot risikogrupper av samisk ungdom.

Samiske barn og unge er et satsingsområde for Regjeringen i dag. Det finnes relativt liten systematisert kunnskap om oppvekstforholdene blant samiske barn og unge, og i hvilken grad de har særegne problemer i forhold til fritids-, utdannings- og arbeidsmuligheter.

5.3.8 Innvandrerbarn- og ungdom

I dokumentene om innvandrerbarn- og ungdom er begrepsavklaringer og statistiske opplysninger om ulike forhold viet mye plass. Ellers er det særlig forhold knyttet til *barnehage* og *skole* som står i fokus.

NOU 1985:29 Unge innvandrere i Norge rettet seg særlig mot forholdene på *utdanningssektoren* og på *arbeidsmarkedet* for unge innvandrere. Flere tiltak på barnehage- og skolesektoren foreslås. Utredningen legger stor vekt på betydningen av *morsmålsopplæring*. Mangelfull offentlig statistikk om denne gruppen barn og unge blir også poengtert

I Ot.prp. nr. 46 (1986-87) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) blir barn og unges stilling drøftet spesielt flere steder i proposisjonen. Under punktet om oppholdstillatelse for familiemedlemmer, spørres det hvilke barn som skal falle inn under begrepet «nærmeste familie» (alder, særkullsbarn, barn i polygame forhold, adopsjonsbarn, fosterbarn etc). Proposisjonen drøftet også særskilt barns rettstilling etter utlendingsloven, blant annet barnets stilling etter skilsmisse. Departementet uttalte at utgangspunktet må være at barna følger med sine foreldre når disse forlater landet, men at barnets situasjon spesielt skal tas i betraktning. I Barneombudets høringsuttalelse, som er spesielt kommentert i proposisjonen, legges det vekt på barnas situasjon når foreldrene skilles. Departementet hadde forståelse for ombudets syn, men ønsket ikke å regulere de enkelte tilfelle i loven.

NOU 1995:12 Opplæring i et flerkulturelt Norge hadde et omfattende mandat som besto i å få en samlet gjennomgang av problemstillingene som gjelder undervisning av fremmedspråklige på alle nivåer i utdanningssystemet. Utredningen omhandler først og fremst opplæringsformer, organisering og undervisningens innhold. Når det gjaldt forslag som konkret omhandlet barn og ungdoms rettigheter var medlemmene i utvalget av ulik oppfatning i spørsmålet om det burde innføres en lovfestet rett til morsmålsopplæring for alle tospråklige minoritetsbarn i skolen. Det var også uenighet om retten til språklig tilrettelagt opplæring burde lovfestes. Ellers fremmet utvalget en rekke forslag med tanke på en bedre samordning og helhetlig tenkning i flerkulturell opplæring.

Regjeringen ser ellers ut til å legge stor vekt på at innsats for barn og unge med innvandrerbakgrunn skal gi bedre støtte til ofre for rasistisk vold og trakassering, herunder raskere reaksjoner overfor personer som begår slike handlinger, økende bevisstgjøring om etnisk og sosial diskriminering og bedre koordinering og relevante tiltak. Regjeringen legger stor vekt på å bedre integrering av minoritetsbarn og -unge i det norske samfunnet. God opplæring i norsk og tospråklig undervisning er av de tiltak regjeringen gjennomgår med sikte på å bedre opplæringen. Regjeringen ønsker også å arbeide for å bedre rettssikkerheten for mindreårige asylsøkere og flyktninger. Regjeringens handlingsplanen fra 1989 følges opp. Planens intensjoner er trygg avhørssituasjon, rask søknadsbehandling, kort opphold i spesielle statlige mottak, rask bosetting i kommunene, ivaretagelse av rettssikkerhet blant annet gjennom lov om barneverntjenester og bruk av verge, spesielle opplæringstilbud for ungdom mellom seksten og atten år som faller utenfor annen undervisning og forsvarelige returforutsetninger ved avslag. For å styrke arbeidet med rettssikkerhet er det blant annet utarbeidet veiledningsmateriale vedrørende vergespørsmål og det holdes kurs for politiet i avhørsmetoder overfor barn.

5.3.9 Andre relevante dokumenter

I tillegg til disse områdene er det enkelte andre dokumenter av særlig betydning for utviklingen av norsk barne- og ungdomspolitik. Utvalget vil særlig trekke fram

NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre og Ot.prp. nr. 62 (1979-80) Om lov om barn og foreldre (barneloven) som er utarbeidet før 1981. I tillegg til at disse utredningene drøfter forslaget om et barneombud i Norge, inneholdt dokumentene flere prinsipielle endringsforlag om forholdet mellom barn og foreldre. Proposisjonen fremmet blant annet forslag om å likestille barn født i ekteskap og barn født utenfor ekteskap. Hovedformålet var i størst mulig grad å få *felles regler for alle barn*, uten hensyn til om foreldrene er gift eller ikke. Andre siktemål med arbeidet var å styrke barns selvbestemmelses- og medbestemmelsesrett og å styrke begge foreldrenes tilknytning til barnet, blant annet gjennom samværsregler.

I tilknytning til arbeidet med en ny barnelov, foreslås det en ytterligere likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap, blant annet ved at regelen om felles foreldreansvar også skal gjelde for foreldre som er samboende. Departementet går generelt inn for at flest mulig foreldre bør ha felles foreldreansvar.

Et dokument som har innvirkning på *de minste barna* og deres foreldres hverdag er NOU 1993:12 Tid for barna. Det er her utredet hvordan småbarnsforeldre skal kunne ta ut deler av foreldrepermisjonen i form av kortere arbeidstid. Utredningens sentrale forslag er at det etableres en ordning der småbarnsforeldre over en periode kan velge uttak av fødselspenger i kombinasjon med delvis permisjon - en såkalt *tidskonto*. En tilsvarende rett skal gjelde ved adopsjon av barn under femten år. Utredningen tar for seg *fedrenes rolle som omsorgspersoner* og drøfter dette særlig med henblikk på øremerking av en viss andel av tidskontoen.

Norges første rapport til FN om konvensjonen om barnets rettigheter kom i 1993. Norge ratifiserte konvensjonen i 1991. Utgangspunktet for rapporten er de spørsmålene FNs komite for barnets rettigheter har stilt. Rapporten inneholder omfattende informasjon om flere sider av barns liv. Framstillingen er dermed ikke et tiltaksdokument, men en oversikt over lovgivning som berører barn i Norge, og det sies i forordet at rapporten bør brukes som et oppslagsverk eller «lærebok». Regjeringens informasjonsstrategi har som mål at alle barn og voksne i løpet av de tre kommende år skal kjenne til Barnekonvensjonen, og at barn og voksne skal kunne bruke konvensjonen som redskap der de bor. Det understrekes videre at konvensjonens prinsipper skal ligge til grunn for offentlig og privat virksomhet som berører barn.

I dag ønsker Regjeringen å iverksette ulike tiltak for å gjøre Barnekonvensjonens prinsipper og bestemmelser alminnelig kjent for voksne og barn, blant annet gjennom spredning av rapporten. Norges ratifisering av FNs barnekonvensjon forplikter Norge til å arbeide for at barns interesser og rettigheter blir ivaretatt i samsvarende med konvensjonens bestemmelser.

5.3.10 Oppsummering

Den klareste tendensen på det barne- og ungdomspolitiske området i tidsperioden 1981 -1995, er det entydige målet om *ekspansjon* og *utbygging* av offentlige tjenester og tiltak for barn og unge. Nesten uten unntak presiserer dokumentene behovet for økt satsning på barne- og ungdomspolitikken på et bredt felt.

Et annet viktig kjennetegn i perioden, er at utformingen av den statlige barne- og ungdomspolitikken i stor grad har vært basert på *sektorvurderinger*, og i mindre grad ut fra en helhetlig tenkning. Det har så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene, ikke vært utformet et dokument med sikte på å skape en helhetlig barne- og ungdomspolitikken på tvers av sektorer og oppvekstarenaer. Således må det anses å være behov for en samlet vurdering av barn og unges oppvekst, utvikling og læring.

Det barne- og ungdomspolitiske område har endret vesentlig karakter fra Barneombudet ble opprettet i 1981 og fram til i dag. En nærmere redegjørelse for de

viktigste av endringene finnes i kapittel XX i denne innstillingen. På tross av en slik utvikling, kan det konstateres at det i stor grad er de *samme målene* som settes for det barne- og ungdomspolitiske arbeidet i dag som for femten år siden. Barnehage-tilbud til alle barn som ønsker det var således et uttrykt mål i 1980 (St.meld. nr 93 (1980-81)) som det var det i 1993 (Ot.prp. nr 68 (1993-94)). Videre kan det påpekes at behovet for *tverrfaglig* og *tverretattlig samarbeid* etater og profesjoner i mellom, understrekes i dokumentene fra begynnelsen på 80-tallet på samme måte som i dag. Betydningen av *forskning*, *forsøk* og *evaluering* er også gjennomgangsbegreper i de barne- og ungdomspolitiske dokumentene. Vektleggingen av *forebyggende tiltak* og behovet for å *samarbeide med frivillige instanser* er også gjennomgående trekk. En slik kontinuitet i sentrale målsettinger betyr ikke at det ikke har foregått omfattende endringer på det barne- og ungdomspolitiske området, og det er heller ikke nødvendigvis uttrykk for at ingenting er oppnådd. Derimot viser dette at vi har en lang vei å gå, samtidig som det illustrerer hvor vanskelig det er å oppnå de til dels ambisiøse målene som settes for det barne- og ungdomspolitiske arbeidet, samt at målene for en stor del er helhetlige, fleretattlige, lite konkrete og langsiktige.

Kanskje med unntak av seksuelle overgrep som særlig var et aktuelt politisk tema på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet, har det i hele perioden vært en veksling mellom å rette søkelyset på bestemte grupper av barns og ungdoms behov og den mere generelle barne- og ungdomspolitikken. Begrepet «den generelle barnepolitikken» ser i stor grad ut til å være synonymt med begrepet «barnehagepolitikk». Det har med andre ord ikke vært utformet noe offentlig dokument i perioden som tar for seg flere sider ved *barns* oppvekstkår i en helhetlig ramme. Unntak er St.meld. nr. 97 (1980-1981) FNs internasjonale barneår, som gir en oversikt over de tiltak som er iverksatt av de ulike departementer i direkte tilknytning til Barneåret, samt tiltak i kommuner og lokalmiljøer og NOU 1984:20 Framtidig organisering av fritidshjem, som drøftet hvordan organiseringen av fritidshjem for barn mellom sju og tolv år burde være. Forut for dette kom NOU 1977:6 Ein samla offentlig politikk for oppvekstmiljøet, som vurderte flere sider ved barns oppvekstkår. (Dette dokumentet drøftes særskilt i kapitlet om bakgrunnen for opprettelse av et barneombud i Norge). Dokumentene om ungdomspolitikken retter seg mot tiltak for ungdom ned til tolv - trettenårs alderen i enkelte sammenhenger, og opp mot 24-25 års alderen i andre sammenhenger. Barn under tolv - tretten år har i liten grad blitt gjenstand for særskilte utredninger og drøftinger bortsett fra på området barnevern og barnehager. I to dokumenter har imidlertid fokus vært rettet mot de *yngeste barna* og deres foreldre: NOU 1984:17 Perinatal omsorg i Norge, helsearbeid blant svangre og fødende kvinner samt nyfødte barn, NOU 1993:12 Tid for barna. I dag understreker regjeringen i sterkere grad behovet for direkte støtte til *familiene*.

Foreldrene har hovedansvaret for oppfostring av barn, og Regjeringen vil bistå foreldrene i deres ansvar for barnas utvikling, gjennom fødselspermisjon, økonomiske overføringer, barnehager og skole og med skolefritidsordninger for de yngste. Å sikre barn og ungdom gode oppvekst- og levekår er en av Regjeringens prioriterte oppgaver. Familien anses som den sentrale rammen for et godt oppvekstmiljø, og den viktigste ressursen ungdom har med seg inn i voksenlivet.

Det er et mål at alle barn og unge skal ha likeverdige vilkår på de forskjellige samfunnsområder, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske bakgrunn. Oppvekstmiljøet for barn og ungdom er en spesiell utfordring for storbymiljøene. Det er videre et mål å styrke miljøet i storbyene blant annet gjennom å sikre midler til storbytiltak spesielt for barn og ungdom.

Regjeringen vil også styrke innsatsen for å sikre at kommunene oppfyller sin plikt til oppnevning av barnerepresentant til det faste planutvalget og vil følge med i hvordan nye kommuneplaner integrerer barneperspektivet i sin areal- og ressurs-

forvaltning, og hvordan vedtak føres ut i praktisk handling for å styrke barn og unges interesser.

Når det gjelder barn og ungdoms moralske og internasjonale læring, ønsker Regjeringen å engasjere barn og ungdom i solidaritetstiltak i hverdagen og for barn og ungdom i andre land, og styrke innsatsen for bistand til barn i norsk utviklingshjelp. Det er viktig for Regjeringen å arbeide for at barn blir satt på dagsorden i de multilaterale organisasjonene Norge samarbeider med. Det er et mål å øke muligheten for internasjonal kontakt for ungdom i Norge, særlig gjennom ungdomsutvekslingsprogrammer og de frivillige organisasjonenes internasjonale samarbeid, samt gjennom EUs ungdomsutvekslingsprogram «Youth for Europe». Et annet satsingsområde er, som nevnt, arbeid mot rasisme. Det satses særlig på holdningsskapende arbeid og informasjonsarbeid.

Utvalget har merket seg at det i perioden 1981-1995 ikke er utarbeidet noe eget dokument om barn og unge med store lærevansker og psykisk utviklingshemming. Barn og unge omhandles i egne kapitler i de respektive dokumenter som foreligger, blant annet NOU 1983:36 Funksjonshemmedes år 1981, og NOU 1985:34 Levekår for psykisk utviklingshemmede. *Manglende tilbud til barn og unge med psykisk utviklingshemming* trekkes derimot gjennomgående fram som et problem. I dag understreker Regjeringen at ressursbruken for dem som har behov for tilrettelagte tilbud må målrettes i større grad. Funksjonshemmede barn og ungdom må få et likeverdig tilbud, slik at de i størst mulig grad kan delta i aktiviteter sammen med jevnaldrende. Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede er en planmessig satsing for å nærme seg målet om full deltaking og likestilling i samfunnet for alle grupper av funksjonshemmede. Det satses særlig på utvikling av omsorgstjenester for yngre funksjonshemmede. Videre ønsker Regjeringen en styrking av tilbudet til familier med hjemmeboende psykisk utviklingshemmede barn og unge.

Utvalget merker seg også at barn og ungdom med atferds- og aksepteringsproblemer i barnehage og skole, heller ikke har vært gjenstand for egne vurderinger. Dette som anses for å være et av de områder som trenger økt oppmerksomhet, ikke minst i en helhetlig lærings- og opplæringsmessig kontekst.

Et kjennetegn ved barne- og ungdomspolitikken i perioden 1981 til 1995 er likevel at det både har foregått en viss *tematisk fornyelse* av barne- og ungdomspolitiske områder (seksuelle overgrep mot barn) og en *kunnskaps- og perspektivutvikling* (særlig om innvandrerbarn- og unge).

I nittiårene er det kanskje særlig reformer knyttet til *skolen* og innholdet i opplæringen som har stått i fokus. Skolens sentrale stilling for barn og unges oppvekstkår behandles nærmere i andre kapitler i innstillingen.

I tidsperioden 1981-1995 har det vært en veksling mellom borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer. Barne- og ungdomspolitikken har likevel vært preget av *kontinuitet*. Det har i praksis vært bred *tverrpolitisk enighet* om sentrale mål på det barne- og ungdomspolitiske området, selv om det ved regjeringsskifter har kommet tilleggsdokumenter til meldinger utarbeidet under forrige regjering. Blant annet har det vært enighet om at «det offentlige har et betydelig ansvar for å tilrettelegge rammer for oppvekstmiljøet og for å lette situasjonen for særlig belastet og utsatt ungdom slik at de lettere kan mestre sin egen situasjon og de utfordringer den innebærer» (St. meld. nr. 19 1982-83, s. 7). Uenigheten har gått på i hvor stor grad det offentlige har et slikt ansvar og hvilken rolle familien og nærmiljøet skal spille. I St.meld. nr.19 (1982-83) (Willoch-regjeringen) som er en oppfølging og justering av St.meld. nr. 9 (1981-82) Ungdommen og samfunnet (Gro Harlem Brundtlands første regjering), fremholder Willoch-regjeringen behovet for å se *familiens og nærmiljøets betydning* i ungdomspolitikken. Willoch-regjeringen fant å kunne gi sin tilslutning til mange av de vurderingene som var gjort i St.meld. nr. 9 og ville ikke

trekke denne tilbake. Den borgerlige regjeringen ønsket videre å styrke integrasjonen av ungdommen i samfunnet noe mer enn den forrige regjeringen. Det ble understreket at hovedpoenget med ungdomspolitikken måtte være at unge menneskers behov og rettigheter i størst mulig grad blir ivarettatt gjennom den generelle politikken som føres i samfunnet. I følge Willoch-regjeringen måtte ungdomspolitikk i stor grad være et program for «inkludering, deltakelse og ansvar». Regjeringen understreket videre familiens rolle i arbeidet med å bedre de unges livssituasjon. Oppdragelse og tilrettelegging av oppvekstmiljøet ble karakterisert som en «grunnleggende foreldrerett». Det ble videre poengtert at offentlige tilbud for ungdom hverken kan eller bør erstatte foreldrenes rolle i oppdragelsen, og at fagfolk som arbeider med barn og unge i større grad må etablere et aktivt samarbeid med foreldre. Også komiteen som behandlet begge meldingene i Innst. S. nr. 138 (1982-93) understreket familiens helt sentrale betydning for barn og unges oppvekstkår.

Gro Harlem Brundtlands tredje regjering ønsket i St.meld. nr 35 (1990-91) å «klargjøre, konkretisere og utdype en del spørsmål» (s.3). Denne meldingen er en tilleggsmelding til Syse-regjeringens St.meld. nr 54 (1989-90) Om opplæring av barn og unge med særskilte behov. Arbeiderpartiregjeringen la større vekt på tiltak på *regionalt* nivå på bekostning av landsdekkende kompetansesentre for barn og unge, og ville i større grad stimulere til forskningsarbeid sentralt og lokalt for å fremme gode opplæringstilbud for barn, unge og voksne med særskilte behov, i deres nærmiljø.

Når det gjelder barnevernspolitikken, kan det heller ikke spores systematiske forskjeller i de dokumenter som ble fremlagt under borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer. Det har vært bred enighet i hele perioden om å styrke barnevernet på de fleste områder slik at de barn som trenger det kan få hjelp. Barnevernet har vært preget av en kontinuerlig tiltaksoppbygging inklusive tiltak for en faglig kompetanseheving og ikke minst økt ressurstilførsel.

Som utvalget har påvist tidligere, var det derimot en markant ideologisk uenighet om opprettelsen av et barneombud i Norge, jfr. pkt 2.1 i utredningens del I.

KAPITTEL 6

Barn i 90-årenes samfunn**6.1 OMSORG OG VELFERD****6.1.1 Barn i hverdagen**

Det fødes årlig i overkant av 60 000 barn i Norge. Dette er flere enn bare for et tiår siden, og det har fått mange til å tro at vi står foran en ny «fødselsboom». Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser imidlertid at dette ikke skyldes at det fødes flere barn per kvinne, men at vi nå ser en effekt av en alderssutsettelse når det gjelder kvinnens første svangerskap. Fødselsraten hos norske kvinner er i dag omlag to barn pr. kvinne, og det er mye lavere enn i begynnelsen av hundreåret. Dette er en utvikling vi har sett i alle industriland.

Videre beregninger (framskriving av folketallet) tyder på at antall barn vil holde seg uforandret i første halvdel av de neste 100 år, og det vil si at ca 25 % av befolkningen vil tilhøre barnepopulasjonen, definert som personer 0 til 18 år.

De aller fleste barn i Norge er tilsynelatende fornøyde, glade, friske og sunne. De har verken somatiske eller psykiske problemer. To tredjedeler av barna opplever ikke samlivsbrudd mellom foreldrene og de bor sammen med foresatte og biologiske søsken eller halvsøsken, eventuelt i kombinasjon. For hele landet pr. 1. januar 1991, var det 18.7 % av alle under atten år som var enebarn. Det er i dag vanlig at kvinner med omsorg for barn er yrkesaktive. Under 10 % av mødre med barn under skolealder vil være hjemme. I 1990 var 69 % av småbarnsmødrene og 74 % av mødrene til de større barnehagebarna, yrkesaktive. Det må imidlertid legges til grunn at en del kvinner som faktisk ønsker å være hjemme utover permisjonstiden, ikke har økonomisk anledning til det. I svært mange tilfelle er yrkesaktivitet hos mødrene en beskyttelsesfaktor mot problemer hos barna. Dette har vi tidligere gitt uttrykk for gjennom karakteristikken «to-karrierefamilien».

I småbarnsfamilier er barnehageplass eller dagmamma like naturlig å skaffe seg som kjøleskap og bil. Men det er fortsatt mangel på barnehageplasser for de yngste barna. I 1993 var bare 1.8 % av ettåringene i barnehage. Det er således et dagmammarkedsmarked som ikke er kvalitetssikret på samme måte som barnehagene. Norge antas å ha en standard på barnehagene som hører til de beste i verden. Likevel må det være rimelig å stille krav om økt tilbud og en kvalitetsmessig forbedret barnehageutvikling. I barnehagen møter barn i særlig grad andre barn. Dette er også en møteplass for barn med funksjonshemninger og spesielle behov. I 1993 var det registrert 8500 barn med handikap i barnehagene. Det betyr at ca. hvert tolvte barn i barnehagen trenger spesialpedagogisk bistand på grunn av kronisk sykdom eller funksjonshemning. I tillegg kommer barn med alvorlige psykososiale læringsmessige problemer. Nesten alle barn som begynner på skolen har gått i barnehage kortere eller lengere tid. I 1993 gikk 87 % av seksåringene i barnehage. Foreldre får smertelig erfare at småbarn er syke, men bare 3 % av barna er storkonsumenter av helsetjenester. En uttalelse som «friske barnehagebarn er alltid syke» uttrykker det faktum at barnehagebarn har omtrent dobbelt så mange infeksjonsepisoder som hjemmebarn. Uttalelsen «barnehagebarn er friskere som skolebarn» som gir uttrykk for at barn under tre år tilegner seg motstand mot gjentatte infeksjoner etter å ha vært i en barnehage i en viss tid.

Det er lavere ulykkesforekomst for de yngste barna i barnehager sammenlignet med de barna som er hjemme. For større småbarn viser det seg at ulykkesforekom-

sten i barnehagen er like stor som i hjemmet. Det betyr at barnehagene bør bli bedre til å forebygge skader da barna er dobbelt så lang tid hjemme som i barnehagen, selv i heldagsbarnehager.

Barn er til uendelig undring, glede og bekymring for foreldre. Det er normalt at barn har forbigående symptomer på psykiske vansker, enten som appetittproblemer, konsentrasjonsvansker eller bekymringer. Ofte kan en prat mellom foreldre og venner være til god hjelp. De aller fleste foreldre mestrer vanlige vansker hos vanlige barn.

6.1.2 Barn og velferd

Et trekk i nittårenes samfunn er at stadig flere barn opptrer på mange oppvektsarenaer gjennom barndomstiden. Barns velferd ivaretas dermed innen ulike institusjoner og av ulike voksne, noe som blant annet gir grobunn for en debatt om hva som er til «barnets beste» og hva som er «den gode barndom». Dette innebærer spørsmål om hva velferd er for barn og hvilke kriterier vi skal legge til grunn for å kunne bestemme et adekvat velferdsnivå. Behov, interesser og rettigheter er sentrale begreper for en vurdering av slike velferds-kriterier når det gjelder barns situasjon. De som står i daglig samhandling med barna er midt inne i denne problematikken gjennom sitt ansvar for barna. Det er et ansvar som omfatter såvel den daglige velferd som den mer langsiktige utviklingen. På denne måten fungerer barnas daglige og konkrete samhandlingspartnere som produsenter av velferd. I tillegg til dem som står for den praktiske daglige omsorg og oppdragelse, finner vi en rekke andre aktører som ivaretar ulike former for velferd overfor barna. Dette kan være både enkeltpersoner, organisasjoner og institusjoner.

Innen velferdsforskningen er gjerne disse aktørene klassifisert på følgende måte: a) det offentlige systemet (stat/fylke/kommune), b) den kommersielle sektor, c) den frivillige sektoren (særlig de frivillige organisasjoner) og d) den uformelle sektoren (familie, naboer, venner).

Disse aktørene fungerer i praksis ved siden av hverandre eller de er sammenvevd i hverandre.

Som vi tidligere har påpekt, har endringene i familieinstitusjonen de siste 20 - 30 år medført at familiens og særlig mødrenes rolle overfor barn har endret seg, både i omfang og karakter. Fra å ha vært alene om omsorgsansvar og omsorgsoppgaver, har det offentlige i stadig større grad kommet inn som deltaker i barneomsorgen. Det offentlige bidraget har tatt ulike former; dels dreier det seg om økonomiske overføringer til barnefamilier, dels om rettigheter for arbeidstakere med omsorgsansvar og dels om ulike offentlige tjenester og tilbud til barn og foreldre. Et sentralt trekk har vært utbyggingen av offentlige barnetiltak som barnehage og skolefritidsordninger. Dette er samtidig arenaer hvor frivillige og private aktører har hatt en vesentlig rolle.

For å synliggjøre noen hovedtrekk skal vi gå nærmere inn i noen konkrete barnearenaer, familien og skolen og barnevernet.

6.1.2.1 Hjemmet og skolen

Hjemmet er familiens arena. Familien og foreldrene inntar i både historisk og samtidsmessig sammenheng en sentral overordnet rolle i forhold til barn. Foreldrenes ansvar og oppgaver er både et kulturelt betinget fenomen og et rettslig regulert forhold.

Barnets velferd her og nå og i framtiden er i særlig grad knyttet til barn-foreldre-relasjonens kvaliteter. Omsorg og oppdragelse viser til generelle og spesifikke

metoder som tar utgangspunkt i en forståelse av barnets alderspesifikke, utviklingsmessige og/eller sosiokulturelt bestemte behov. Utviklingsperspektivet og behovsforståelsen har i denne sammenheng vært sentrale referanserammer for de voksne aktørene rundt barnet. Kunnskap om, forståelse og tilfredsstillelse av *barns behov* er vurdert som et kjernepunkt i den gode omsorg.

Et sentralt trekk ved barndommen som livsperiode er at barnet - samtidig som det erverver en gradvis tiltagende selvstendighet og mestringskompetanse - trenger kjærlighet, hjelp, støtte, veiledning og opplæring fra sine omgivelser for å kunne overleve, utvikle seg og tilsegne seg nødvendig mestringskompetanse. Barnet som interesseaktør og rettssubjekt tematiseres vanligvis ikke i dagliglivet. Rettighetene er bakt inn i dagliglivets omsorg og er slik sett ikke eksplisitt synlige som barnerettigheter. Det er først når det oppstår situasjoner preget av uenighet som tenderer mot konfliktsituasjoner, enten mellom barn og foreldre eller mellom barnet og eksterne aktører (for eksempel skole, barnevern) at interesse- og rettighetsdimensjonen synliggjøres.

Ser vi på barnets overgang fra familie- til skole, vil det skje en avgrensning av barnebildet sammenlignet med det barnebildet som særlig familien forvalter, men også en avgrensning sammenlignet med barnehagens barnebilde. Når barnet begynner på skolen trer det inn i rollen som elev med dertil tilhørende plikter og rettigheter. Den tradisjonelle elevrolle, hvor barnet primært er gjenstand for kunnskapsmessig påvirkning (jfr. den tilsvarende tradisjonelle lærerrolle) har sitt grunnlag i en historisk periode hvor skolen, særlig byskolen, blant annet hadde en mer avgrenset oppgave i forhold til barns hverdagsliv enn dagens skole. Gjennom en gradvis endring ivaretar dagens skole et videre ansvar for barnet - noe som også inkluderer et omsorgsansvar. Dette er blant annet klargjort i Mønsterplanen av 1987. Det sentrale ansvar for skolen er imidlertid fortsatt læring. Barnets velferd er innen skolen som arena knyttet til et begrep om *sosialisering* gjennom læring og allmen dannning. Skolens barnebilde med hensyn til fokus på interesse- og rettighetsdimensjonene har tradisjonelt vært knyttet til vernerettigheter som for eksempel forebygging av atferdsvansker, læreversker og ulykker. Barnet som selvstendig interesseaktør og rettssubjekt synliggjøres primært i situasjoner hvor det oppstår synlige motsetninger og konflikter, for eksempel ved tildeling av hjelpetiltak/støtteundervisning. Barnets rettsposisjon er imidlertid generelt svakt regulert i skolelovgivningen, som i liten grad har hatt fokus på barnet og dets personlige integritet.

Et generelt trekk ved utviklingen av skolen, er at den tenderer mot å bli en mer omfattende oppvekstarena. Den pågående utvikling hvor skolefritidsordninger knyttes til skolene er et viktig eksempel på denne utviklingen. Utviklingen reiser mange problemstillinger rundt den tradisjonelle forståelse av barnet.

Når barndomssfæren er i endring og offentlighets-arenaen har fått og vil få større betydning for barn, må dette få betydning for både arenaens organisering og barnets og «velferdsprodusentenes» roller og relasjoner til hverandre. Dette reiser blant annet spørsmål om utformingen av den indre organiseringen, som tradisjonelt omfatter undervisningstimer og friminutter, og spørsmål om barn-voksen-relasjonen innen skolens dagstrukturering. Et lite eksempel i denne sammenheng er spørsmålet hvorvidt skolens tilsynsordning fungerer i samsvar med barns behov og interesser. På tilsvarende måte kan det reises spørsmål om barns oppvekstsituasjon i det videre samfunn, i særlig grad barnets posisjon innen samfunnets infrastruktur, blant annet ved arealutnyttelse, barnet som trafikant og som beboer. De offentlige barndomsarenaer har på mange måter ingen konkrete velferdsprodusenter slik som hjemmet og skolen. En kan si at foreldre som generelt ansvarlige for barns velferd også har et ansvar for ivaretagelse av barns interesser i forhold som for eksempel veiutbygging, boligområder og friluftsanlegg. Det er imidlertid slik at det også fore-

ligger et offentlig ansvar; staten, fylkene og kommunene har et ansvar for barns velferd.

Generelt er det i dag en økt oppmerksomhet mot barnets rolle som samfunnsborger. Samfunnsborgerskap impliserer i særlig grad deltakelse i beslutningsprosesser på alle samfunnsarenaer. Større grad av integrering av barn og ungdom i beslutningsprosessen som angår dem bør fortsatt være et mål for barne- og ungdomspolitikken.

6.1.2.2 Barnevernet

Vi pekte ovenfor på at det offentlige ivaretar sin funksjon som velferdsprodusent gjennom svært ulike former for tiltak/tilbud. Opp gjennom historien har det alltid vært foreldre som av ulike grunner ikke har greid å fungere adekvat i forhold til sine barn. I disse tilfelle har barnet (eventuelt via sine foreldre) blitt henvist til instanser utenfor familien, som for eksempel pedagogisk-psykologisk tjeneste, eller barnevernet. I utgangspunktet er det foreldrene som bestemmer om de ønsker råd, veiledning eller annen hjelp fra denne omverden. Barnevernet kan imidlertid også på eget initiativ entre familiens sfære. Barnevernet er den instans som har det mest vidtgående mandat med hensyn til å gripe inn i barn-foreldre-forholdet. Barnevernet opptrer dels som en aktør som tilbyr tjenester som ivaretar hensynet til både barnet og foreldrene, dels som en aktør som når det skal hjelpe barnet ikke samtidig nødvendigvis tar hensyn til foreldrene. Barnevernet skal ivareta barnets interesser som samfunnsborger, også (eller særlig) der barnet og foreldrenes interesser står i motsetning til hverandre. Barnevernet skal gi barnet rettsbeskyttelse i forhold til foreldrene, en rettsbeskyttelse som i noen tilfeller kan gå foran hensynet til å «bevare relasjonen».

6.2 OPPVEKST I ET POSTINDUSTRIELT SAMFUNN

Utviklingen av hva vi vil kalle det postindustrielle utdanningssamfunn har i Norge særlig skutt fart på åttitallet. I vår sammenheng er ikke utviklingsmekanismene for dette så viktig. Det essensielle er hva som kjennetegner dette samfunnet, og hvilke konsekvenser det nye informasjons- og utdanningssamfunnet har for sosialiseringssprosessene, og hvilke premisser dette samfunnet legger for en politikk for dem som vokser opp.

Det postindustrielle samfunn preges av en nedbygging av den tradisjonelle industri og det etter-industrielle samfunns kjerneområder er høyteknologi, informasjons- og kulturindustri, i en bred betydning av ordene. Det betyr ikke at tradisjonell produksjon ikke finner sted, men at den krever mange færre ansatte, og at den ikke er i sentrum for samfunnets kultur og forståelseform. I det gamle industrisamfunnet beveget hele lokalsamfunn seg til jobben rundt samlebandene og de mekaniske drivhjulene. I det postindustrielle samfunn er det kultur-, informasjons- og utdanningsindustrien som dominerer.

Dette samfunnet er ikke bare kjennetegnet ved at gamle oppgaver blir borte og nye kommer til, mange av de gamle er der med de endret karakter. Å sitte ved disken på et hotell kunne for noen tiår siden dreie seg om å ta imot penger og dele ut nøkler. Bak disken i et moderne hotell er det ikke bare behov for språk, det krever også evner til å løse en rekke problemer som man neppe tenkte seg for et par generasjoner siden. Det som kalles service dreier seg ikke bare om «smilekurs», men ofte om evne til problemløsning og om en bredspektret kompetanse.

Den moderne teknologi skaper ikke primært nye teknologi-arbeidsplasser, men arbeidsplasser innen kultur, utdanning, sosialsektor, vitenskap, administrasjon og

service. Illustrerende er utviklingen av videoteknologi, som skapte musikkvideoen. Dette igjen ga økt behov for videokunstnere, dansere og filmfolk. Teknologien medfører ikke primært økte behov for ingeniører, men for kulturarbeidere.

Sentralt i det postindustrielle samfunn står utdanningsinstitusjonene, både ved at et økt antall ungdom er under utdanning, og ved at flere og flere arbeider med å utdanne andre. Stadig flere har også lønn for å utdanne seg selv. Utdanningssamfunnet krever ikke bare økende utdanning eller kvalifisering på bestemte områder, og en stadig oppgradering av spesialisert kunnskap og kompetanse. Like viktig er at utdanningssamfunnet også krever en høy allmennutdanning, både ved at ulike yrker ofte stiller krav om mer generell utdanning enn tidligere (for eksempel språk), ved at det generelt behov for mer utdanning, og ved at konkurransen i yrkeslivet forskyves nedover i utdanningssystemet. Konkurransen mellom framtidige posisjoner flyttes delvis nedover i skolen som en konkurranse om karakterer.

Det postindustrielle samfunn - utdannings-, informasjons-, kommunikasjons-samfunnet - er også et samfunn hvor stadig mer arbeid skjer sammen med andre. Organisasjoner snakker om team og nettverk, og går på kurs for å lære seg å kommunisere. Det kreves evne til å uttrykke seg, det kreves språk, og evne til refleksjon, kreativitet og handling. Stadig flere oppgaver er uten fasit, det stiller krav om kompetanse av en annen karakter enn det som det tradisjonelle industrisamfunn hadde behov for.

Det å være vellykket på skolen forstås ikke bare som en indikator på kunnskaper, men også på *egenskaper*. En person med gode karakterer er ofte også en person som har vist at vedkommende kan arbeide hardt, vise selvdisiplin, gjøre en innsats, det vil si at vedkommende har egenskaper som gjør ham eller henne til en god framtidig medarbeider. Dette betyr at utdanningssystemenes posisjon forsterkes. Utdanning er ikke bare leverandør av kunnskap, den er også med på å definere hva som er de viktigste personlige egenskapene.

Utdanningssystemene har også rett til å sertifisere kunnskap. I livets skole kan man fortsatt lære seg mye, men det er ikke i seg selv nok, i bunnen må det ligge en god utdanning. Ingen kan undervise eller behandle folk uten å ha sertifikat for det, og ingen får sertifikatet uten utdanning.

Når vi legger så sterk vekt på utdanningen som en del av det postindustrielle samfunnet, så er dette ikke bare fordi utdanning blir viktigere og viktigere, men også fordi denne siden ved dette samfunnet er av særlig stor betydning for barn. Utdanningssamfunnets framvekst influerer alle, men barn og unge aller mest. Utdanningsinstitusjonene kan organiseres på ulik måte, etter ulike pedagogiske ideer og politiske verdier, men deres dominerende posisjon kan ikke organiseres bort. Utdanningssystemenes vekst er et av de sentrale trekk ved alle moderne samfunn.

Ideer om oppdragelse og sosialisering kan ikke bare være bygget på forestillinger om hvordan barn og unge best skal mestre sitt framtidssamfunn, i betydningen tilpasses til det. De må også være i stand til å tilpasse samfunnet til seg, med andre ord skape sin framtid.

Det moderne samfunn krever på alle områder at dets borgere skal kunne reflektere, de skal sammen velge sin vei også på områder der tidlige generasjoner kunne la livet gå sin gang. Dette betyr at etikk og verdispørsmål mer enn noensinne blir sentrale i oppdragelse og oppvekst. Men verdispørsmål dreier seg ikke bare om at etiske spørsmål finnes på dagsorden, det handler også om å være i stand til å møte dem. Etikk blir dermed også et spørsmål om kompetanse for moralsk refleksjon.

Utdanningssamfunnets arbeidsliv har endret karakter, de gamle industriportene tar ikke lenger på samme vis inn nye generasjoner. Så sent som midt på sytti-tallet var faktisk omkring 40 % av unge mellom seksten og nitten år i fullt arbeid. At ung-

dom var i arbeid betød også mye for den allmenne kulturelle forståelse av hva og hvem ungdom var, og for politikk for ungdom. Forventningene til ungdomstid var fortsatt for svært mange at de skulle begynne å jobbe.

Dette endret også det ungdomskulturelle bildet. På femti-tallet var ungdomskulturen i stor grad dominert av arbeiderklassens nye fritidsmønster. Ungdommen med motorsykkel og fritidsproblemer som fylte overskriftene var arbeiderungdom med ny rikdom og nye muligheter for forbruk. På seksti- og sytti-tallet ble studentkulturene mye synligere og deres antall økte, men enda var altså store deler av ungdomsgruppene i arbeid.

Til den tradisjonelle arbeiderklassens kultur hørte også forventninger om at ved en viss alder skulle man kunne gå inn industriporten slik tidligere generasjoner hadde gjort. Når portene ble stengt, ble det tradisjonelle kulturelle mønster mer eller mindre knust, uten at nye mønster umiddelbart vokste opp i stedet. En rekke unge mennesker var mer eller mindre bevisst rettet mot en framtid som ganske raskt smuldret vekk.

Industriarbeiderkulturen betød også at mange unge gikk gjennom skolen uten riktig å føle at de trengte den. De var ikke bare ofte fremmede overfor skolens kultur og kanskje også overfor fag de visste ikke betydde all verden. Det var jobber som ventet når en nådde den rette alder. At det ikke lenger er mange slike jobber som venter, betyr at skolens posisjon forsterkes ved at det ikke finnes veier utenfor det fast organiserte skolesystemet. Utdanningsrevolusjonen startet opp på seksti- og sytti-tallet, men det var først i åttiårene at revolusjonens konsekvenser virkelig slo inn over oss. Utdanningsrevolusjonen er ikke isolert fra andre forhold i samfunnet naturlig nok, men hvor tett den er knyttet til endringer i familiemønster, kjønnsrollemønster og allmenn kultur, er ikke alltid erkjent. Om skolen står midt i livet, betyr ikke dette at andre institusjoner er mindre viktige enn før. Sammen med skolens økende betydning er familiens betydning slett ikke minsket. Foreldre er på mange måter av større betydning for oppveksten enn noen gang før i historien.

Utdanningssamfunnet utvikler et ekspanderende skolesystem som man ikke kan komme bort fra uansett hvordan man stiller seg til det. Skolen er midt i barns og unges liv, på en helt ny måte. Den norske videregående skole, med relativt mye teori på alle områder, åpner lettere for studier for alle uansett valg av linje. Et system hvor man tidligere velger mellom yrkesfag og universitetsforberedende fag anses for å være mindre demokratiske, men gjør utvilsomt kvalifiseringsløpet lettere for mange unge. Den norske løsningen bidrar til flere valgmuligheter, men også til økt press på alle, og økte muligheter for marginalisering av relativt mange.

I løpet av de siste tiår har familien endret karakter. Den dobbelt-utdannede familie, med to yrkeskarrierer, er nå dominerende, kulturelt som nummerisk, blant unge generasjoner. De utdannede foreldregenerasjoners barn er ennå i grunnskolen eller barnehagen stort sett, og utdanningsrevolusjonen er ikke på noen måte avsluttet. De unge foreldre ser videre utdanning for sine barn som en selvfølge, de er en del av utdanningssamfunnets kultur.

Denne nye familien ser i økende grad barnehagen og aktiviteter som en del av barnas kvalifisering, ikke bare som forebyggende aktiviteter i et farlig samfunn, eller som lek for de små.

Skolen er aksene i barnas oppvekst. Dette betyr ikke at man skal la utdanningskulturen overta barns liv. En beskyttelse av barns «frie» aktiviteter er viktig, også i forhold til læring og utvikling. Lek på egne premisser er viktig for barns utvikling nettopp i det postindustrielle samfunn.

6.3 BARN SOM RETTSSUBJEKT

6.3.1 Barn som rettssubjekt

Historisk har barn først i dette århundret blitt tildelt selvstendige rettigheter. Mens barn tidligere ble ansett som foreldrenes eller andre foresattes «eiendom», framstår barn i dag som delvis selvstendige juridiske subjekter. Det har vært en tendens til i stadig sterkere grad å betone foreldrenes ansvar og plikter overfor sine barn. Det fokuseres ikke lenger i samme grad på foreldrenes myndighet og rettigheter overfor barna. Et symbolsk uttrykk for denne utviklingen, er barneloven fra 1981 hvor begrepet «foreldremyndighet» ble endret til «foreldreansvar».

Barns rettigheter kan inndeles i to hovedkategorier: Vernerettigheter og selvstendighetsrettigheter. *Vernerettigheter* fokuserer på barnet som uskyldig og sårbart, og skal bidra til å beskytte barnet mot forhold som kan være skadelige. Vernerettighetene er passive rettigheter. Det er de voksne som håndhever dem på barnets vegne. Jo mindre barnet er, jo sterkere vil normalt behovet for vernerettighetene være. *Selvstendighetsrettigheter* relaterer seg til barnet som selvstendig handlende individ, og anerkjenner derfor at barn til en viss grad har rettslig handleevne. I motsetning til vernerettigheter, vil betydningen av selvstendighetsrettigheter øke med barnets alder og modenhet.

Når synet på barn som en gruppe med krav på beskyttelse og egne rettigheter er blitt stadig sterkere, har dette blant annet fått den konsekvens at samfunnet har tatt mer og mer aktivt del i beskyttelsen av barn - det offentlige kan gripe inn i familiens private sfære for å gi barnet nødvendig beskyttelse *mot sine egne foreldre* i tilfeller av mishandling og omsorgssvikt. Men det er grunn til å understreke at det er *familie*ne som har det primære ansvaret for barna - det offentliges ansvar er sekundært.

Familieene utgjør fortsatt grunnstenene i samfunnet. Familiemønsteret har imidlertid som beskrevet i det foregående, endret seg drastisk i løpet av de siste tretti årene, noe som medfører endret livssituasjon for svært mange barn. De familietyper som har økt mest i denne perioden, er karriere- og alenemor-familieene. Dette stiller nye krav til arbeidet for å bedre barns oppvekstforhold, blant annet med større behov for avlastningstilbud for foreldre. Den store økningen av dobbeltarbeidende foreldre har medført vesentlige endringer i barns livsforhold ved at foreldrene har mindre tid til barna - barna må tilbringe mer tid sammen med andre voksne. Dette stiller krav til den statlige og kommunale organiseringen av barns hverdag. Ettersom skolen er en av de viktigste organiseringsformer for barn i samfunnet, blir spørsmål knyttet til skolens innhold og struktur av særlig stor betydning.

Hensynet til barnets velferd har kommet i fokus ettersom man fikk mer kunnskap om barns livsforhold. Respekten for familielivet er fortsatt dypt rotfestet i vårt samfunn, og det stilles strenge krav til inngripen på den private arena.

Det finnes foreløpig ikke noe konfliktløsningsorgan på forvaltningsnivå som kan behandle konflikter mellom barn og foreldre utenom «ekstremsakene» - de sakene som behandles etter barnevernloven. Det ble ved opprettelsen av Barneombudet foreslått at ombudet skulle ha en slik funksjon (jfr. ["Innstillingen fra Barnelovutvalget"](#) i pkt. 2.1.3.1 om bakgrunnen for opprettelse av et Barneombud i Norge). I enkelte land er det etablert egne fri-rettshjelp-kontorer for barn, for eksempel i Nederland («Children's Rights Shop»), hvor barn kan henvende seg direkte uavhengig av foreldrene og få hjelp og rådgivning.

Prinsippet om *barnets beste* har fått en klar plass i lovgivning og i beslutningsprosesser som angår barn. Hensynet til barnets beste er nedfelt i en rekke lovbestemmelser, men har også betydning som ulovfestet prinsipp og overordnet norm. Dette innebærer at hensynet til barnets beste som hovedregel slår igjennom dersom det kommer i konflikt med hensynet til andre, for eksempel hensynet til foreldrene.

Dette prinsippet har en viktig signaleffekt, men er ikke alltid like godt egnet som vurderingstema, blant annet fordi det kan være vanskelig å komme til klarhet om hva som vil være barnets beste i en konkret situasjon.

FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989 (Barnekonvensjonen) er et uttrykk for en økende bevissthet om og en prioritering og anerkjennelse av barn og barns interesser. Barnekonvensjonen er ment å gi rettsbeskyttelse på menneskerettighetsnivå av barn innenfor de fleste livsområder. Konvensjonen ble ratifisert av Norge den 8. januar 1991. Også Barnekonvensjonen statuerer prinsippet om barnets beste, og bidrar dermed til å styrke dette generelle prinsippet i norsk rett, særlig på områder hvor dette prinsippet ikke er så godt innarbeidet, for eksempel i avgjørelser etter fremmedlovgivningen. Det siste representerer et spørsmål med stor forvaltningsmessig og politisk aktualitet.

Selv om Barnekonvensjonen går langt i å gi barn egne rettigheter, er den faktiske beskyttelsen Barnekonvensjonen gir begrenset, både fordi barn ofte ikke er informert om sine rettigheter, fordi de i mange sammenhenger ikke har evne til å hevde dem, og fordi det ikke eksisterer noe internasjonalt sanksjonsapparat for brudd på Barnekonvensjonen. Det eksisterer ikke en egentlig «rett» hvis det ikke samtidig foreligger en tilsvarende «plikt». Plikten til å bistå barn i håndhevingen av deres rettigheter, hviler i stor grad på foreldrene eller de som har foreldreansvaret for barnet. Men i konflikter mellom barn og foreldre, må noen andre yte denne bistanden. For at barn skal kunne håndheve sine rettigheter kreves både et effektivt håndhevelsesapparat utenfor familien og en aktiv og kontinuerlig informasjon til barn og voksne om barns rettigheter. Dette er en plikt som påligger hele det voksne samfunn.

Det er dessuten ikke alle rettigheter som lar seg håndheve uten omfattende holdningsendringer eller forandringer i selve samfunnets struktur og økonomi. Dette vil for eksempel gjelde retten til helse, og retten til å leve og vokse opp. (Barnekonvensjonens art. 6 og 24).

6.3.2 Barns rettsstilling

Her gjennomgås i komprimert form barns rettsstilling i Norge, i en alderskronologisk rekkefølge.

Som påpekt har alle barn krav på omsorg og omtanke fra dem som har foreldreansvaret, vanligvis barnets foreldre. Foreldreansvaret innebærer at foreldrene har rett og plikt til å gi barnet forsvarlig oppdragelse og forsørging, og hindre at det blir utsatt for vold eller på annen måte blir behandlet slik at det utsettes for fysisk eller psykisk skade. Foreldrene plikter å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold, jfr. barneloven § 30. I takt med barnets utvikling og modenhet, skal foreldrene høre hva barnet har å si før de tar avgjørelse om personlige forhold. Foreldreansvaret skal utøves med barnets interesser og behov for øyet.

Foreldrenes beslutningsmyndighet avtar gradvis i takt med barnets alder og modenhet, og opphører når barnet fyller atten år, jfr. barneloven § 33. Barn har rett til kontakt og samvær med begge sine foreldre, selv om de bor hver for seg, jfr. barneloven § 44. Dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet, har barnet fortsatt rett til samvær med sine biologiske foreldre, jfr. barnevernloven § 4-19.

Alle barn skal ha en verge. Vergen(e) er normalt barnets foreldre - de som har foreldreansvaret for barnet, jfr. vergemålsloven § 3. Vergen handler på barnets vegne i formuessaker og råder over barnets midler. Dersom barnet ikke har foreldre, eller ingen har foreldreansvaret for barnet, skal det oppnevnes en verge. I slike tilfeller skal vergen også ta avgjørelser om barnets underhold, oppfostring og opplæring.

Alle barn har rett til nødvendig helsehjelp også i form av helsekontroll i den kommunen de bor eller oppholder seg i, kommunehelsetjenesteloven § 2-2. Alle barn i førskolealder har rett til gratis undersøkelse ved kommunenes helsestasjoner, og følger et program for vaksinasjoner og kontroll på bestemte alderstrinn. Når barnet går i grunnskolen, overtar skolehelsetjenesten kontroll- og vaksinasjonsoppgaver. Barn som er på sykehus, har rett til å ha minst en av foreldrene hos seg hele tiden. Alle legemidler skal merkes «oppbevares utilgjengelig for barn». Det finnes ingen lovbestemt aldersgrense for kjøp av legemidler på apotek, slik som det gjør ved kjøp av alkohol, jfr. nedenfor.

Ved utarbeidelse av planer for arealbruk og bebyggelse, skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår, jfr. plan- og bygningsloven § 2. Det er for dette formål opprettet en ordning med en egen talsperson for barn i slike saker, som har ansvaret for at barns interesser ivaretas ved utarbeidelse av planer.

Barn har rett og plikt til å begynne på skolen det året de fyller sju år. Fra og med 1997 blir det igangsatt skolestart for seksåringer. Det er pr. i dag niårig obligatorisk grunnskole, men Regjeringen arbeider for ti års obligatorisk grunnskole, i tilknytning til senket alder for skolestart. Ungdom med avsluttet grunnskole har rett til tre års videregående opplæring. Alle barn har etter grunnskoleloven rett til opplæring i samsvar med evner og interesser, jfr. grunnskoleloven § 7. Videre har barn som ut fra sakkyndig vurdering trenger særlig hjelp, rett til spesialundervisning, jfr. grunnskolelovens § 8. Brudd på retten til opplæring kan utløse senere erstatningskrav.

Barn som er fylt tolv år har rett til å si sin mening og bli hørt i saker som angår personlige forhold, herunder i sak om hvem av foreldrene barnet skal bo hos etter et samlivsbrudd, jfr. barneloven § 31, og sak om plassering i fosterhjem og institusjon, jfr. barnevernloven § 6-3. Det skal legges stor vekt på barnets mening. Barn som er fylt tolv år kan ikke adopteres uten eget samtykke, jfr. adopsjonsloven § 6.

Barn kan som hovedregel ikke inngå bindende avtaler, jfr. vergemålsloven § 2.

Det er ingen lovfestet aldersgrense for barns vitneplikt i rettssaker. Dersom barn under ti år begjæres avhørt som vitne i *sivile saker*, avgjør retten etter en avveining av hensynet til barnet og hensynet sakens opplysning om avhør skal foretas, jfr. tvistemålsloven § 210. Dersom barnet for eksempel er i slekt med en av partene og derfor har rett til å bli fritatt for vitneplikt, er det i utgangspunktet barnet selv, og ikke foreldrene eller vergen, som avgjør om forklaring skal avgis. Når et barn under seksten år avhøres som vitne i *straffesaker*, bør barnets foreldre eller foresatte gis anledning til å være til stede under avhøret, dersom ikke vedkommende selv er anmeldt i saken eller andre grunner taler mot det, jfr. straffeprosessloven § 128. Ved avhør av barn under fjorten år i sedelighetssaker, skal dommeren ta imot forklaringen utenfor retten (dommeravhør), når han finner det ønskelig av hensyn til barnet eller av andre grunner. Når det er mulig og ikke hensynet til barnet eller formålet med forklaringen taler mot det, skal forklaringen tas opp på videokassett eller lydbånd. Samme framgangsmåte kan brukes også i saker om andre straffbare forhold når hensynet til barnet tilsier det.

Barn mellom tolv og seksten år har i utgangspunktet rett til opplysninger fra lege om sin helsetilstand, eventuell sykdom og behandling. Slike opplysninger gis som regel også til barnets foreldre eller foresatte, med mindre barnet ikke ønsker at bestemte opplysninger gis til foreldrene av grunner som legen bør respektere, jfr. legeloven § 26. Opplysninger om barn under tolv år gis fortrinnsvis bare til foreldre eller foresatte. Barn under seksten år kan ikke selv samtykke i at taushetsbelagt opplysninger gis til andre. Det kreves samtykke fra foreldre eller foresatte, jfr. legeloven § 32. Barnets mening skal alltid høres dersom barnet er fylt tolv år. Uten hinder av taushetsplikt har leger plikt til av eget tiltak gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger

andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jfr. legeloven § 34 b. En rekke andre yrkesgrupper har tilsvarende opplysningsplikt etter barnevernloven § 6-4.

Barnearbeid er som hovedregel forbudt i Norge. Etter arbeidsmiljøloven § 34 kan barn under femten år, eller som er skolepliktig etter grunnskoleloven, i utgangspunktet ikke ta inntektsgivende arbeid. Barn over tretten år kan imidlertid ta lettere arbeid eller deltidsarbeid. Barnet kan ikke selv slutte bindende arbeidsavtale før fylte femten år, men må ha samtykke fra foreldre eller verger. Fra barnet er femten år kan barnet ta vanlig lønnet arbeid og selv råde over inntjente penger. Ut fra hensynet til barnets beste, kan foreldrene eller vergen likevel heve arbeidsavtale som barn over femten år selv har inngått, og frata barnet råderetten over inntjente penger.

Barn under femten år kan ikke straffes for kriminelle handlinger, jfr. straffeloven § 46. Lovens maksimumsstraff på 21 år kan ikke benyttes på lovbrytere under atten år, og straffen kan nedsettes under det lavmål som er fastsatt for handlingen, og når forholdene tilsier det til en mildere straffart, jfr. straffeprosessloven § 55. Som alternativ til mildere strafferettslige reaksjoner, kan påtalemyndigheten overføre saken til mekling i konfliktråd, dersom partene samtykker. Er en av partene under atten år må også vergen samtykke. Det er ingen øvre aldersgrense for mekling i konfliktråd, men ordningen benyttes først og fremst overfor unge lovbrytere, blant annet slik at fengsling kan unngås. Påtalemyndighetens avgjørelse om overføring til konfliktråd skal ikke registreres i bøte- eller strafferegisteret. Etter lov om konfliktråd § 1 har konfliktrådet til oppgave å mekle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. Alle kommuner skal ha et konfliktråd. Formålet med konfliktrådsbehandling, er blant annet å la partene i en konflikt gjøre opp seg imellom og la lovbryteren og fornærmede delta aktivt i løsningen av konflikten, og å effektivisere arbeidet mot ungdomskriminalitet.

Barn som er fylt femten år avgjør selv spørsmål om valg av utdanning, og om å melde seg inn eller ut av foreninger og kirkesamfunn, jfr. barneloven § 32.

I barnevernsaker har barn som er fylt femten år partsrettigheter, forutsatt at de forstår hva saken gjelder, jfr. barnevernloven § 6-3. At barnet selv får status som part, innebærer blant annet at barnet har rett til å la seg bistå av advokat på alle trinn i saken, rett til innsyn i sakens dokumenter og rett til å klage på vedtak eller bringe vedtak inn for domstolene. Også barn under femten år kan få partsrettigheter i særlige tilfeller. I saker som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker, skal barnet alltid regnes som part, uansett alder.

Den seksuelle lavalder er seksten år. Straffeloven inneholder flere bestemmelser som spesielt tar sikte på å beskytte barn mot seksuelle overgrep. Her skal kort nevnes noen av straffebestemmelsene. Gjentatte overgrep mot barn under ti år kan straffes med fengsel inntil 21 år - lovens strengeste straff. Utuktig omgang med barn under fjorten år straffes med fengsel inntil ti år, jfr. straffeloven § 195. Den som har eller medvirker til utuktig omgang med noen under seksten år, straffes med fengsel inntil fem år, jfr. straffeloven § 196. Med bøter eller med fengsel inntil to år eller med begge deler straffes den som overlater utuktige eller pornografiske skrifter, bilder, film, videogram og liknende til personer under atten år, og den som besitter eller innfører bilder, film videogram eller lignende, hvor noen som er, må regnes å være eller fremstilles som å være under seksten år, er vist på en utuktig eller pornografisk måte, jfr. straffeloven § 211. Med fengsel inntil fem år straffes den som har eller medvirker til at en annen har utuktig omgang med fosterbarn, pleiebarn, stebarn eller noen under atten år som står under hans omsorg, myndighet eller oppsikt, jfr. straffeloven § 209. Aldersfaktoren framtrer i straffeloven både som objektivt vilkår for straff, og som en straffeskjerpende omstendighet. Rettspraksis i sedelig-

hetssaker viser imidlertid at lovens maksimumsstraff sjelden anvendes. Straffutmålingen ligger heller i skalaens nedre sjikt. De store bevisproblemene i slike saker bidrar til at en del saker henlegges etter bevisets stilling under etterforskningen. Bevisproblemene gjør også at det ofte vil være «rimelig tvil» om hvorvidt tiltalte er skyldig, og tvilen kommer tiltalte tilgode. Dersom det hersker «rimelig tvil» om gjerningsmannens skyld, skal han frikjennes.

Barn under seksten år kan ha eget pass eller føres inn i foreldrenes pass. Ved fylte seksten år, må barnet ha eget pass. Ved utstedelse av pass til barn under atten år, kreves likevel foreldrenes eller vergens samtykke.

Myndighetsalderen er atten år. Da får den unge stemmerett ved stortingsvalg, kommunevalg, fylkestingsvalg og sametingsvalg. Ved fylte atten år, kan den unge ta førerkort for personbil.

Barn under atten år kan ikke inngå ekteskap uten myndighetenes og foreldrenes tillatelse.

Adoptivbarn har, når han eller hun er fylt atten år, rett til å få oppgitt de biologiske foreldrenes identitet.

Barn under atten år kan være part i en rettssak, for eksempel bli tilkjent erstatning. Men barn under atten år kan normalt ikke selv håndheve sine rettigheter ved rettsapparatets hjelp, for eksempel ved å anlegge sak, men må få en voksen, normalt vergen, til å opptre på sine vegne under rettergangen.

Det er forbudt å selge eller skjenke alkohol til barn og unge under atten år. Salg og skjenking av brennevin kan bare skje til personer som har fylt 20 år.

Barn og unge under atten år kan ikke se alle slags filmer. Statens filmsensur avgjør hvorvidt en film skal vises til barn under fem, ti, femten eller atten år. Barn i aldersgruppen fem til ti år kan se kinofilm med aldersgrense ti år eller mer dersom voksne foresatte er med.

Unge menn som har fylt nitten år har verneplikt, jfr. vernepliktløven § 3. Det er ikke verneplikt for kvinner, men kvinner kan søke om å bli opptatt som vernepliktige fra fylte 19 år.

Lovverket er i seg selv nyansert og bredspektret. Gjennomgangen av barns rettsstilling viser at norsk rett går langt i å gi barn og ungdom egne rettigheter som samfunnsborgere. De springende problemstillingene knytter seg imidlertid til organiseringen og iverksettingen av relevante tilbud og tiltak i praksis.

KAPITTEL 7

Barn og unge i familien**7.1 FAMILIENS UTVIKLING**

Familieutviklingens oppvekstrelevante kjennetegn blir ofte beskrevet med økende andel skilsmisser og gjengifte, et synkende barnetall, økende alder for barnefødsler, og ikke minst, kvinners yrkesaktivitet. Skilsmisser og samlivsbrudd influerer barns situasjon, både ved foreldres brudd og ved dannelse av nye familiekonstellasjoner. Stabiliteten blant norske barns foreldre er likevel større enn man ofte tror, ettersom 77 % av norske barn under atten år bor sammen med begge sine biologiske foreldre. Men mange av disse har imidlertid halvsøsken. Foreldres samlivsbrudd angår dermed flere barn enn de som direkte opplever foreldrenes skilsmisse. Nye samlivsformer og gjengifte har konsekvenser for barns levekår. Flere enslige foreldre og ustabile foreldreforhold kan bety en økende *marginalisering* av deler av barnebefolkningen, ved at familieressursene svekkes økonomisk og sosialt.

Utdanningsnivået er også viktig i forhold til endringer av kvinnerollen. Mens omkring 80 % av førstegangsfødene kvinner i 1950 bare hadde grunnskole, var andelen i 1990 ca 11 %. Mens læreren på femti- og seksti-tallet var en meget velutdannet person i sitt lokalsamfunn, har i 1990 ca 97 % av barna minst en forelder med mer enn grunnskole, og ca 22 % har foreldre hvor begge har minst like høy utdanning som lærerne. Utdanningsutviklingen gir også en stor utdanningsforskjell mellom unge og eldre generasjoner. Det var først godt ut på sytti-tallet at halvparten av alle førstegangsmødre hadde mer enn grunnskole. Gjennom åtti-tallet økte foreldrenes og særlig mødrenes utdanningsnivå i betydelig grad. Men de første generasjoner norske barn hvor majoriteten har to utdannende foreldre, er ennå i grunnskolen.

De velutdannende foreldre er av betydning av mange grunner. Både mor og far er involvert i en yrkeskarriere, det vil si at de ikke er bare i «jobb», de planlegger ofte sin yrkesutvikling og sitt yrkesløp. De beveger seg fra en posisjon til en annen, de videreutdanner seg og er opptatt av kvalifisering som en del av en videre karriere. Disse foreldrene når toppen i sin yrkeskarriere relativt sent i livet, i motsetning til en industriarbeider som ofte kunne tjene mest mens han var ung og sterk.

Like viktig er at den utdannede familie også er opptatt av (sine) barns utdanning, og av utdanningssystemenes kvalitet. Amerikanske undersøkelser tyder på at elevene de siste tiår har blitt dyktigere generelt sett, i takt med foreldrenes økende utdanningsnivå. Det samme er sannsynligvis tilfelle i Norge, noe annet ville være oppsiktsvekkende. Samtidig er videregående skole i løpet av kort tid blitt forvandlet fra en institusjon for en «skoleelite», til en institusjon for alle, eller i det minste for nesten alle. Dette vil influere den videregående skoles posisjon og kultur, og selvfølgelig vanskeliggjøre sammenligninger over tid. Samtidig har allmenne sosiale forandringer også forandret den tradisjonelle kunnskapens plass. Mens for eksempel engelsk på 1950-tallet var noe som barn stort sett kom i kontakt med på skolen, er nå fremmedspråk en del av norske småbarns dagligliv.

Med stadig bedre utdannede foreldre, er det sannsynlig at både barna er mer opptatt av skolen og at det vil stilles større krav til en helhetlig læring og meningsfylt kunnskapsinnsikting.

Det kan imidlertid spørres hvor elevene faktisk henter kunnskaper, innsikt og ferdigheter. Forskning tyder på at skolen spiller en mye mindre rolle enn antatt i denne sammenheng.

I 1995 har unge kvinner gjennomsnittlig noe lengre utdanning enn unge menn. Generelt sett er det slik at folk har en tendens til å gifte seg med personer på samme utdanningsnivå. Da menn dominerte den utdannende verden, var det slik at de relativt få kvinner med høyere utdanning oftest også hadde en mann med høyere utdanning. Dette var naturlig nok ikke tilfelle for mennene. Når kvinnene dominerer blant de med lang utdanning vil andelen kvinner som finner seg en mann med høy utdanning synke noe, mens den stiger for mennene, siden det er så mange høyt utdannende kvinner som er tilgjengelig. Sammenlikner vi par som fikk sitt første barn i 1970 og 1990, har korrelasjonen mellom foreldres utdanning økt. At de fleste utdanner seg betyr jo også at de store utdanningsinstitusjonene, og ikke hjemstedets lokalmiljø, blir det stedet der de fleste møter sin kommende samlivspartner.

Hvorvidt utdanningssamfunnet vil føre til økte sosiale og kulturelle skiller gjenstår å se. Men det er ikke en urimelig antakelse at det i samfunn med to inntekter i hver familie, og hvor de med høy inntekt og høy utdanning tenderer til å gifte seg med hverandre, kan skapes ulikheter mellom familier som ikke kunne oppstå i samfunn hvor flertallet hadde lavere utdanning, hvor menn var bedre utdannet enn kvinner, og hvor familier med en inntekt dominerte. På den andre siden hadde det tidlige industrisamfunn en rekke klasseskiller basert på økonomisk ulikhet og tradisjoner som det moderne samfunn ikke har. Vi skal her merke oss at omkring 90 % av den norske ungdommen nå har fullført videregående skole, og at et flertall har høyere utdanning i en eller annen form. Som vi skal komme tilbake til, er utdanningssamfunnets ulikhetsproblematikk sannsynligvis marginalisering og ekskludering av et mindretall, ikke de store forskjeller mellom sosiale grupper basert på deres utdanningsnivå. Men også et slikt mindretall kan vise seg å bli altfor stort, når utsikten til det såkalte to-tredjedels-samfunnet kommer nærmere. Dette som betyr at nærmere en tredjedel står i fare for en pedagogisk marginalisering, innebærer en stor utfordring og et betydelig sosialt problem i flere europeiske land.

7.1.1 Utvikling i familiepolitikk

Femti- og seksti-tallet var preget av en familieforståelse hvor familien var tatt for gitt, i den betydning at alle hadde det samme bildet av familien. Denne familien befant seg midt i politikken og i kulturen, uten at dette behøvde ekspliseres, og den naturlige familie var mann i arbeid og mor hjemme. Politisk og statistisk ble dette uttrykt i indeksfamilien. Indeksfamilien dominerte vår tenkemåte om familie og vår beregningsmåte for familiers levestandard lenge etter at den faktisk var gått i oppløsning. Men så sent som i begynnelsen av sytti-tallet var Norge på mange vis likere Hellas og Irland enn Sverige og Danmark når det gjaldt kvinner i yrkeslivet. I 1970 hadde mindre enn 2 % av de norske barn adgang til barnehage. Norge var således et av Europas ledende husmorland.

På sytti-tallet gikk husmorfamilien sterkt tilbake, og dette akselererte når nye generasjoner kom inn i politikken i åttiårene. Blant de utdannende generasjoner vokste det fram en ny familietype, ikke bare med mor og far i arbeid, slik som man kunne finne i de gamle industrisamfunnet, men med mor og far i en utdannings- og yrkeskarriere. Begge er involvert i en egen karriere som i stor grad må planlegges, og som strekker seg ut over livsløpet. Man finner ikke lenger sin «plass» i ung alder, livsløpet er i større grad et foranderlig løp, som krever innsats og planlegging. Barnefødsler og samliv må sees i forhold til det felles yrkesliv med de separate yrkeskarrierer.

Et av familiepolitikkenes paradokser er at denne velstående dobbeltarbeidende og velutdannede familie i mye større grad enn husmorfamilien er avhengig av en *familiepolitikk*, eller av sin egen evne til å kjøpe tjenester av private organisasjoner.

Den moderne familie krever en form for barnehager av to grunner. På den ene side som tilsyn for barna. Selv om de unge moderne familier med et livsløpsperspektiv på sin yrkeskarriere i økende grad vil søke å være hjemme mens barna er små, vil barnehage etterspørres for barn fra to-tre års alder, og ofte før. På den andre siden kan vi merke oss at de moderne familier, det vil si de familier som nå i økende grad dominerer politikk og kultur, legger stor vekt på barnas utdanning, og ser barnehagen som en viktig del av barnas allmenne kvalifiseringsprosess. Dette ser man i alle moderne samfunn, selv om barnehage og førskole tar noe ulike former og finansieres på ulike måter. Den moderne mor og far legger gjennomgående stor vekt på samvær og nærhet til barna, men de legger også vekt på å legge til rette for barnas utvikling. De er en del av en kultur som innser og vektlegger foreldrenes betydning. De vet at de lever i et samfunn hvor foreldrenes innsats blir viktigere enn noengang, til tross for utvidet skoletid, barnehage, fritidstiltak og utallige organisasjoner.

Det hevdes ofte at familien har mistet funksjoner, det offentlige rykker inn og overtar, mens foreldre skilles og er ellers opptatt med realisering av sine egne behov uten tanke for ungene. Lite i det som kan observeres av sosiale og kulturelle mønstre tyder på at dette er tilfelle, annet enn i forhold til marginale grupper.

For moderne foreldre er barn ikke noe man får, det er noe man *velger å få*. Det er det sentrale prosjekt i en moderne familie. I et system hvor det finnes mange slags tosomheter, er et samboende ektepar ikke noe mer ekteskap enn andre samboende tosomheter. Mer enn før er det barna som skaper en familie. For de fleste foreldre er ikke barn noe man «har» og som sorterer under mor. Dette betyr ikke at husarbeid og yrkesarbeid er delt likt mellom kjønnene, men retningen i den kulturelle utviklingen er klar. Den som nå ser småbarnsfedre strømme med sine små til barnehagene, bør huske at det ikke er så lenge siden norske menn ville «sultet foran brødboksen» hvis ikke det var en kvinne i huset.

Moderne norske barn går i barnehage og i organisasjoner, de møter pedagoger og trenere, selv om de i større grad enn barn i mange deler av verden også har beholdt mye tid til fri lek. Men organisasjonene tar ikke funksjoner fra foreldrene, de skaper foreldreavhengige barn, de må kjøres, meldes inn og betales for. Den som aldri blir kjørt til slalåmbakken vil sannsynligvis aldri lære seg å kjøre slalåm, den som ikke meldes inn i fotballaget kan ikke sparke fotball. Ikke bare organisasjonene skaper foreldreavhengige barn, både barnehage og skole stiller i økende grad både direkte og indirekte krav til foreldrene. På en direkte måte viser det seg ved at skolen ønsker samarbeid om lekselesing og ledertrening.

Skolen trenger foreldre som aktivt støtter sine barn. De pedagogiske institusjonene stiller krav til foreldrene og den moderne skole er i prinsippet et fellesprosjekt mellom lærere, barn og foreldre. Indirekte er det en vekselvirkning mellom hjemmet, skolen og barnehagen, ved at barn fra noen typer familier har et mer positivt samspill med institusjonene enn andre. Lesende foreldre får lesende barn. Men som vi skal komme tilbake til, er det en lang vei å gå fra foreldrenes forventninger, blant annet til skolen, kan virkeliggjøres.

I utdanningssamfunnet kan ikke guttene sove på bakerste pult og vente på at industriportene åpner seg, jentene kan ikke gå hjemme å vente på å bli gift. Ingen foreldre ved sine fulle fem ville lenger finne på å si til sin datter at man ikke kastet bort utdanning på jenter. I utdanningssamfunnet er familien viktig fordi de økende krav forutsetter foreldrenes aktive deltagelse i oppveksten. Foreldrenes sentrale posisjon i vår kultur medfører ofte forestillinger om at foreldre er mer likegyldige enn tidligere, at barnas posisjon er svekket, og at foreldre ikke tenker på sine barn men bare på seg selv og sin karriere. For noen foreldre vil nok dette være tilfelle, men generelt er et slikt utsagn festet i betydningen av foreldre i moderne oppvekst, og enkelte ganger i feilaktige forestillinger om fortiden. De «umettelige» kravene

til foreldre skaper ikke bare skyldfølelse hos foreldre, men også forestillingen om at en gang var det mye bedre og rikelig med tid. Uten å gå inn i denne vurderingen er det neppe kontroversielt å hevde at barna står mer sentralt i familien enn før, at foreldrene er oppmerksomme på barns behov og utvikling, og at foreldre mer enn før i historien avsetter tid og ressurser til barna. Dette betyr ikke at samfunnsutviklingen prioriterer barn, barns politiske posisjon er en resultat av mange og sammensatte krefter. Det betyr heller ikke at barn får det «verre» eller «bedre». Sammenlikning av barndom og livsvilkår over historiske perioder er ikke ukomplisert. At foreldre blir mer velstående behøver ikke bety at barna blir det.

Den sentrale siden ved moderne barndom er de sterke kravene som stilles til barn og foreldre. Framtiden er usikker, den må planlegges, velges og forberedes.

Den moderne familie er noe helt annet enn en husmorfamilie hvor mor har fått jobb. Både far og mor er opptatt av kvalifisering av seg selv, de planlegger sine karrierer og sine liv. De går på kurs og de tenker på framtiden. Deres arbeidstid er ofte lengre enn deres lønnsarbeidstid, og påvirkes ikke nødvendigvis så mye av en nedkorting av den formelle arbeidstid. I barnefasen er dessuten unge familiers økonomi svakere fordi lønnstoppen i utdanningssamfunnet kommer relativt sent i livet, mens utgiftene kommer tidlig. En nedsettelse av arbeidstiden vil derfor ikke komme de unge til gode; de som har råd til å arbeide mindre er middelaldrende familier med lave utgifter og høy inntekt. Kortere arbeidstid vil sannsynligvis medføre at de yngre må arbeide mer, relativt sett. Generelt er småbarnsfedre de menn som arbeider mest, og småbarnsmødre har nå ikke noe kortere yrkesarbeidstid enn andre kvinner.

Den dobbeltutdannende familie tenker langsiktig. Dette betyr også at de forestiller seg en yrkeskarriere som strekker seg over livsløpet. En moderne mor vil i økende grad se sin yrkeskarriere strekke seg til hun er opp mot sytti, og toppen i denne vil kanskje nås en gang i femtiårene. I husmorfamiliens tid plasserte den mannlige yrkeskulturen toppunktet i karrieren ved slutten av tretti-års alderen. Befolkningens økende alder, de friske eldre og «unge» middelaldrende, og utdanningssamfunnets dobbeltarbeidende familier, kommer til å skyve forstillingen om når man når toppen i yrkeskarrieren til en atskillig høyere alder enn det som var tilfelle tidligere. En konsekvens av dette er at det ikke er noen motsetning mellom å ville være hjemme mens barna er små, og det å ville ha en yrkeskarriere. Tvert imot er det en logisk del av moderne kultur at man fullt ut vil «oppleve» å ha barn i en periode av livet.

To-karrierefamilien vil dermed både ha barna og sin egen livsløps-karriere i sentrum, og ser ikke nødvendigvis noen motsetning her, selv om man møter praktiske problemer. En vesentlig grunn til dette er at forventningene om livsløp, om når man skal ha nådd hvor, og hva man kan gjøre i hvilken alder, med stor sannsynlighet er ferd med å endres.

7.1.2 Familien som omsorgsbasis

I alle samfunns tidligste historie spiller ætten en fremtredende rolle for organiseringen av blant annet omsorg og oppdragelse av barn. Ættens betydning gjorde seg samtidig gjeldende ved utviklingen av sosiale, kulturelle, religiøse, rettslige, økonomiske og politiske forhold. I våre dager er ættefolkets organisering oppløst og en rekke funksjoner er tatt over av offentlige institusjoner. Hovedansvaret for omsorgen og oppdragelsen av barn er imidlertid fortsatt plassert hos ættens kjerne, den nærmeste familien.

I dag er det enighet om at de nærmeste omgivelser, normalt *familien*, i stor grad er avgjørende for barns utvikling og oppvekstvilkår. Den nærmeste familie består

av en eller to foreldre som lever adskilt eller sammen. Foreldrenes betydning viser seg blant annet ved at de vanskelig lar seg erstatte. Disse omgivelser vil prege hele barnets oppvekst, herunder på hvilken måte barnet benytter de tilbud og systemer som finnes utenfor familien, til enten kompensasjon eller videreutvikling.

De fleste barn i Norge har foreldre som ønsker og makter å gi barna en god oppvekst. Det må være en overordnet oppgave for samfunnet at foreldre gis best mulige arbeidsvilkår, uten at det oppstilles noe motsetningsforhold mellom slik tilrettelegging og nødvendige tiltak for å skjerme barn mot skadelige familieforhold.

En synliggjøring av familien og foreldre vil være en nødvendig forutsetning for å kunne sørge for at familien har gode vilkår. Det at familien vises nødvendig tillit, ansvar og innflytelse vil være viktig i denne sammenheng. Dersom familien gis en viss handlefrihet for eksempel med hensyn til å tilrettelegge tilbud til barna, vil dette kunne bidra til å bedre familiens stilling. En dekkende beskrivelse av disse forhold vil være *foreldres eller familiens autonomi*.

I dag vil mange barn tilbringe store deler av sin oppvekst i offentlige systemer, fulltidsbarnehage og heldagsskole. Et grunnleggende spørsmål kan være i hvor høy grad disse fungerer utfra barnet og dets oppvekstvilkår som primærmålsetning. Det innebærer også spørsmål om i hvilken grad foreldre har- eller bør ha reelle valgmuligheter med hensyn til å organisere barnets- og familiens hverdag.

Som tidligere påpekt innvilges foreldre i dag svangerskapspermisjon fra tre uker før beregnet fødselstermin i ca. ett år (80 %), noe kortere ved full lønnskompensasjon. Det er etablert en fleksibel ordning for at permisjonen kan tas ut på deltid; den såkalte tidskontordningen. Svangerskapspermisjonen tilrettelegger for at barn kan få dekket sine grunnleggende behov for omsorg og kontinuerlig kontakt med en av sine foreldre som i denne perioden av livet er hovedpersonene i deres liv. På den annen side vil foreldre få tid og ro til å konsentrere seg om sin rolle overfor barnet. Ordningen vil dessuten kunne virke positivt på familiens som en enhet.

Fra samfunnets side er det kanskje ikke tilstrekkelig tilrettelagt økonomisk for at foreldrene etter denne perioden skal ha omsorg for sine barn på dagtid. Det blir gitt betydelig offentlig støtte for daglig barneomsorg for barn generelt, men kun til offentlige og private barnehager. Dette gjelder også for pass av barn de tre første leveår hvor behovet for omsorg og oppdragelse står særlig sentralt. Fra skolealder er målsetningen å tilrettelegge for et tilbud til barn utenom skoletid, som sammenfaller med full arbeidsuke. Dette tilbudet imøtekommer reelle behov hos yrkesaktive foreldre.

En forutsetning for å kunne oppnå innflytelse vil blant annet være tilgang på informasjon og anledning til å influere på de organisatoriske tilbud som finnes, innholdet i dem og hvordan de fungerer.

KAPITTEL 8

Barn og ungdom i skolen**8.1 INNLEDNING**

Til det voksende utdanningssamfunnet hører en kultur som strekker seg gjennom organisasjonene, foreldrene og de pedagogiske miljøene. Når foreldre tar sine barn til svømmetrening er ikke dette bare for at de skal være sikret mot framtidig drukning, men fordi man ønsker å stimulere deres læring og utvikling. Som berørt tidligere vil barna i den moderne familie stimuleres og følges opp, dette er gode foreldres plikt. Som en jente svarte på spørsmål fra en venn om hennes mor ville bidra økonomisk til en foreslått tur: «Det tror jeg ikke hun vil, jeg lærer ikke nok av det.»

Men hvis barna har utsikt til å lære noe, vil gode foreldre satse. Norsk ungdom strømmer ut over Europa på språkferie og andelen som har særlig støtte til lekse- og skolearbeid er sannsynligvis økende. Fra andre europeiske land vet vi at foreldre i stor grad trekker inn studenter eller andre som leksehjelpere og privatlærere.

Organisasjonene med idretten i spissen preges i økende grad av den samme stimuleringskultur. Rundt en idrettsstjerne er det ikke bare trenere og fysioterapeuter, men også psykologer. Stjernene legger vekt på sin mentale tilstand, og på vinnervilje. Skistjernene som faller over mål og kaster opp har som sportsjournalistene uttrykker det gitt alt for landet. Og avisene bringer bilder av små gutter og jenter som faller over målstreken. Å falle over mål forteller at viljen er sterkere enn kroppen, idretten utvikler din mentalitet, din evne til å tåle påkjenning, du lærer pågangsmot og vilje.

Idretten har en rekke kvaliteter. Det viktige i denne sammenheng er at vi i økende grad legger vekt på idrettens evne til å fremme sine unge medlemmers mentale evner, som deres evne til å konkurrere og vinne, og at ulike idrettslige og andre aktiviteter vurderes som en del av utviklingen av personlige egenskaper, ikke bare som spennende bruk av tida. Poenget her er ikke om det finnes foreldre som er opptatt av at deres barn skal vinne eller ikke, - de fleste foreldre og ledere legger vekt på at barneidrett skal være lekpreget. Det vesentlige er at det allment sett i vår kultur legges vekt på at barn skal formes, og at idrett eller andre aktiviteter utvikler våre barns mentalitet, deres vilje og styrke. Det er dette vi kan kalle utdannings- eller stimuleringskulturen, som strekker seg ned til de minste og enda lenger. Det hevdes nå at musikk for fosteret kan bidra til at barnets utvikling blir positiv. Igjen er ikke spørsmålet om dette er korrekt eller ikke, vektleggingen av hva som kan stimulere fosteret forteller om en kultur hvor stimulering er viktig. De moderne utdannede familier er naturlig nok opptatt av sine barns oppvekst, og ser deres livsløp i sammenheng. Ikke bare lærere, men også foreldre vet av skolestarten er svært viktig, og at kommer man dårlig ut, kan det lett gå ille. Barnehagen, idrett og andre aktiviteter, bidrar til at man ikke kommer skjevt ut, sosialt eller skolemessig. Den japanske mor går på skolen hvis barnet er sykt, for at sønnen eller datteren ikke skal miste noe av undervisningen. I Tokyo og Beijing diskuteres problematikken om barn som jobber med lekene så mye at de får for lite tid til å sove. Foreldrenes opptatthet av å stimulere sine barns utvikling ser vi i alle de industrialiserte land. Dette er ikke et norsk fenomen, det er knyttet til utviklingen av det postindustrielle utdanningssamfunn. Men ulike kulturers forståelse av stimulering og barndom er ulike, den postindustrielle barndom behøver ikke bli seksten timer med skolearbeid. Men den postindustrielle kultur er i alle land en pedagogisk realitet med tilsiktede og utilsiktede konsekvenser.

Utdanningssystemet vokser, og dets posisjon forsterkes på en rekke måter. Skolen tar mer tid og barna skal lære mer. Konkurransen er hardere, det dreier seg om *kunnskaper*, om *egenskaper*, og om framtidige *sertifiseringer*. Hvordan man enn organiserer skolen, kommer man ikke bort fra dens posisjon i utdanningssamfunnet. Men den kan organiseres på temmelig ulike måter, og den kan i ulik grad ta hensyn til alle. Vi trenger slett ikke bevege oss nærmere et «to-tredjedels-samfunn».

Med «to-tredjedels-samfunnet» siktes det til et samfunn som vi allerede ser konturene av i mange land, hvor to tredjedeler av ungdomsgenerasjonen vinner innpass i arbeids- og samfunnliv, mens en tredjedel marginaksen.

Skolen vokser i omfang. En norsk ungdom har langt over fastsatt normal arbeidsdag når skoletid og leksetid legges sammen. Mens arbeidstiden formelt settes ned, øker arbeidstiden for dem som er under utdanning.

Skolen i utdanningssamfunnet er et obligatorisk maratonløp. Den dominerer oppveksten ikke bare ved å fylle så mye tid, men også ved i økende grad å stå midt i foreldres og barns forståelse av hva oppvekst dreier seg om. Økningen i utdanningstiden illustrerer også at vurderingen om småbarnsforeldres reelle arbeidstid dreier seg om mer enn lønnsarbeid. Utdanningsarbeid følger med også etter at studier eller skole er avsluttet. Utdanningskulturen forandrer også forståelsen i andre sentrale pedagogiske institusjoner, i særlig grad barnehagen.

8.2 SKOLEN OG DENS ORGANISERING

8.2.1 Skole og læring

Med *skolekultur* forstår vi gjerne det sett av regler, ideer, idealer og forestillinger som danner basis for et skolesamfunn. Mobbing eller ikke mobbing på en skole handler mye om hva slags uformelle regler, forestillinger og idealer det er som dominerer hos elevene. I enkelte kulturer er det en selvfølge at det er en del ting man bare ikke gjør. I andre kulturer kan det samme medvirke til å gi en sosial status. Formelle regler kan skape uformelle regler, eller de utformelle og formelle reglene kan stå i motsetning til hverandre. Flere undersøkelser peker på betydningen av det vi gjerne kaller *skolekultur*: Hvordan vi oppfatter oss selv på skolen, hva som er de uformelle regler og ordninger, hvilke mekanismer som finnes for sosial integrasjon og utstøting influerer på kvaliteten og omfanget av problemene. De mange norske skoler som gjennom ulike tiltak har endret normer for oppførsel i klassen eller i skolen, som etter diskusjon og aktivisering av foreldre og elever har innført nye regler og ordninger for skolen, prøver nettopp å endre skolekulturen. Innføring av regler for oppførsel i klasserommet, fadderordninger for de yngste o.l., er ikke bare praktiske ordninger. Det bidrar til en økende sosial integrasjon. Kultur er en helhet, et mønster, som vi ikke alltid tenker over, den sitter på et vis inne i oss. På enkelte skoler bruker læreren lang tid på å få ro i klassen, på andre ser det ut som det skjer en slags ikke bevisst endring med elevene når de går inn døra; de er rolige og setter seg. Dette handler ikke nødvendigvis om ulike elever, men om ulike skolekulturer og ulike tradisjoner. Jo mer uklare regler og ordninger er, jo mer problematisk er det for de svakeste elevene som trenger flere kulturelle rammer å lene seg mot enn de dyktigste og mest skolemotiverte. Når forskning forteller at i gode skoler kommer lærere alltid tidsnok til enhver time, betyr ikke dette at det skyldes at her får eleven noen minutter mer opplæring hver dag, selv om dette blir mye tid over et år. Upreiserte lærere forteller også elever at det de driver med egentlig ikke er så viktig, i hvertfall ikke for lærerne. Elevene kan lett la lærernes mangel på motivasjon farge over på seg. Der lærerne sluntrer unna blir dette lett en del av den allmenne skolekulturen. Det er ingen overraskelse at jo flere av elevene som sier de har venner på skolen, dess bedre karakter og dess mindre problemer har de. Men vi kan bruke

dette offensivt ved å tenke oss at det er sannsynlig at jo flere som får venner på skolen, dess bedre blir *den sosiale integrasjonen*. Altså må vi søke å skape vennskap mellom elevene. Det skal ikke mye fantasi til for å tenke seg at her kan fritidsordningen ha en funksjon.

Skolekulturen er et forhold som strekker seg langt ut over skolens timer og skolens fag. En god skolekultur regulerer ikke bare elevenes og lærernes oppførsel og handlinger på en positiv måte. En skolekultur bidrar også til elevens selvstendighet, til gruppearbeid og støtte til hverandre. En kantine til elever er dermed ikke bare et spørsmål om servering, det kan være et spørsmål om en mekanisme for sosial inkludering og integrasjon. Det samme vil elevens teaterstykker, felles organisasjoner, oppgaver og felles symboler kunne være.

Den pedagogiske konsekvens av en kulturell tenkning kan ikke undervurderes. Det organisatoriske og politiske poeng er at den moderne skole krever en forståelse av skolekultur og av klasserommets sosiale og kulturelle dynamikk. I utdannings-samfunnet vil skolens, det vil si skolekulturens integrative såvel som marginaliserende kraft, utgjøre en akse i all tenkning om oppvekst, utdanning og barnevern.

Det moderne postindustrielle samfunn stiller store krav til kommunikativ kompetanse som bare i begrenset grad læres på skolen, selv om skolen nok beveger seg i retning av å i økende grad legge vekt på dette. Det er dermed ikke bare hensynet til barnets levekår som barn som tilsier at en full døgns skoledag ikke er ønskelig. Konkurransen i skolen må begrenses og ikke forvandles til ødeleggende pugg og en serie av ørkesløse prøver, selv om pugg ikke alltid er en dårlig læreform.

Skole, skolestart og skoledag kan ikke vurderes uten å ses i forhold til konkret innhold, metodikk og utforming. Skolens abstrakte innhold og konsentrasjonsødeleggende arbeidsordning, der elevene «løper» fra det ene til det andre, reiser grunnleggende pedagogiske problemer. I forhold til skolens integrative og marginaliserende krefter er dette av essensiell betydning. Tiltak og tilbud som griper inn i ungers fritid må forstås på samme konkrete måte. Skolens fritidsordninger kan være en fruktbar kombinasjon av organiserte tilbud og fri lek på et lokalt territorium. Men det kan pg være en overorganisering av barns dag, med negative konsekvenser for lek, og dermed for den enkeltes læring, utfoldelse og utvikling.

8.2.2 Skolens møte med barn og ungdom

Menneskets utvikling er i ekstrem grad et resultat av læring. Som vi tidligere har understreket, framstår barne- og ungdomsalderen den mest intense læringsperioden i livsløpet. Dette har grunnleggende og vidtrekkende konsekvenser for samfunns-messige tiltak, enten det er tale om omsorg, utdanning eller forebyggende innsats. I større eller mindre grad skjer det læring av kunnskaper, ferdigheter og holdninger i alle situasjoner, og denne læringen vil kunne ha både positive og negative konsekvenser. For å oppnå de positive konsekvensene har samfunnet lagt til rette prioriteringer, styring og kontroll av de påvirkninger barna skal utsettes for. I denne sammenheng er som vi har sett, skolen en av mest omfattende og viktigste organisasjoner samfunnet rår over. Men også familien, barnehagen og nærmiljøet og utgjør fundamentale læringsmessige instanser. I økende grad har uformelle sosialiseringsinstanse i form av fjernsyn, video, dataspill, reklame og andre kommersielle tiltak, sammen med kameratgrupper og organiserte fritidstiltak, kommet til å spille en viktig pedagogisk rolle. Utenom skolen, og til dels barnehagen, vil de samfunnsmessige muligheter for påvirkning i stor grad dreie seg om kontrollforanstaltninger og skjermende tiltak for å begrense negative læringskonsekvenser. Det mest karakteristiske uttrykket for slike tiltak finnes i barnevernssystemet samt i den allminnelige lovgivningen. Men også når det gjelder den målrettede læring som tilrettelegges

gjennom skolen, er det gjennom en rekke studier blitt klargjort at det foregår utilsiktet negativ læring. Et dramatisk uttrykk for dette er de relativt store antallet barn og unge som får et taperstempel, som gjennom skolen lærer at de er udugelige og mindreverdige, og altfor ofte støtes ut til en marginalisert tilværelse. Organiseringen av barns og unges læring vil således på mange plan måtte omfatte både individrettede og systemorienterte strategier, utviklingsorienterte og forebyggende funksjoner. Her skal vi i særlig grad se på skolen, med de muligheter og begrensninger og behov for endringer, som synes å gjøre seg gjeldene.

8.2.2.1 Skolens mandat og muligheter

Vi har tidligere pekt på at skolen har fått en økt betydning for den oppvoksende generasjon. Det å lykkes eller mislykkes på denne pedagogiske arenaen har nærmest fått en skjebneskapende konsekvens. Dette er forhold som i en barne- og ungdomspolitisk sammenheng gjør krav på stor oppmerksomhet.

Som tidligere sagt har den offentlige skolen et omfattende omsorgs- og læringsmandat. Dette kan sammenfattes i tre hovedpunkt: For det første skal den gi et verdig innhold for barn og ungdom. Den skal skape livskvalitet. Barne- og ungdomsalderen har en uerstattelig egenverdi, og hverken skolen eller andre har rett til å frarøve noen disse særlige kvalitetene. For det andre skal skolen ruste hver enkelt for et framtidig liv. Den skal bidra til en læring som gir livskompetanse, noe som omfatter utvikling av innsikt, dømmekraft, handlingsdyktighet, initiativ, kreativitet, selvtilit og integritet. Dette livsavsnittet rommer store forutsetninger for læring og personlig utvikling og dette potensialet må utnyttes på en positiv måte. Samtidig er det en viktig oppgave å hindre at læringsprosessene kommer på avveier. For det tredje skal skolen skape verdimessig kontinuitet. For samfunnet er det viktig å få barn og ungdom til å adoptere de grunnleggende idealene og verdiene. Bare på denne måten kan disse verdiene bli ført videre til kommende generasjoner. Det er således omfattende krav som stilles til skolen som samfunnsinstitusjon. Skolen har også i stigende grad fått betydning for den enkeltes hverdagsliv. Det hevdes at skolen betyr like mye for ungdom som det kjernefamilien gjør for småbarna. Det viser seg dermed at når ungdom har det bra på skolen, trives, finner mening, inspirasjon og trygghet, skal det mye til av nedverdiggende og vonde ting utenfor, før det går galt. *Derimot - når det går dårlig på skolen, når den unge føler seg nedverdiggende og isolert, skal det ofte mer til av menneskelige hjelpetiltak enn det vi faktisk makter å mobilisere, for å føre utviklingen inn i et gunstig spor.* Skolen har også en strategisk posisjon for å kunne registrere vitale spørsmål som gjelder oppvekstvilkårene for barn og unge. Her samles barn fra alle samfunnslag, og her må de på en forpliktende og personlig utleverende måte oppholde seg gjennom en lang årrekke. På den måten blir skolen en instans som har mye informasjon om hvordan barna og deres familier har det.

Hovedspørsmålet er om skolen har et slikt innhold, utforming og bærende pedagogisk tankegang at den makter å fungere som en troverdig instans i møtet med hver enkelt elev, med varierende egenskaper, interesser og læringsbehov.

8.2.2.2 Pedagogisk organisering

Det har i stigende grad blitt synliggjort at det er mange problematiske sider ved den måten vi organiserer skolen på. For det første har i særlig grad grunnskolen en *kollektiv tilrettelegging* som begrenser mulighetene til å ivareta den sterke variasjonen mellom barna på de enkelte årstrinn. Dette er ikke bare enhetsskolens dilemma, det reflekterer i første rekke organisatoriske tradisjoner, med årsgrupperinger, klassestruktur og timeplan. Fellesopplegget innebærer at læring nærmest er noe som kan

gjøres i takt og under en samlet kommando. I utgangspunktet er det også viktig at skolestartere allerede har gjennomgått seks års utvikling, noe som har gjort dem mer eller mindre beredt til å møte vilkårene i et komplisert skolesamfunn. Den store variasjonen, som dreier seg om flere års modningsalder, vanskeliggjør læringen når alle settes på et felles opplegg. Likevel blir dette ofte et dominerende trekk, noe som medfører at man ganske snart observerer at noen ikke makter denne tilværelsen. Etter hvert utkrystalliseres en gruppe som ofte karakteriseres som elever med «lærevansker», «atferdsvansker», «lesevansker». Disse elever påkaller ulike hjelpetiltak, men representerer i første rekke et uttrykk for nødvendigheten av å utvikle nye og mer personsenterte organiseringer av skoletilbudet. Det er således behov for en læringsmessig individorientering som i sterkere grad ivaretar personlig særpreg, utviklingsnivå og interesser, enn alder og lærplanmessige standardkrav.

Et særtrekk ved norsk skoleorganisering er også *klasselærerens sterke stilling*. Dette vil utvilsomt være bra når læreren er særlig godt skikket. De negative konsekvensene vil derimot i andre tilfeller kunne være dramatiske. Dette innebærer at skolen, til tross for det omfattende apparatet som er bygget opp, framstår som *en personavhengig og sårbar pedagogisk organisasjon*. Den risiko for enkeltelever som dette er uttrykk for, reiser spørsmål av stor betydning i en barne- og ungdoms-politisk kontekst.

I en rekke studier framgår det som et viktig kjennetegn ved mange pedagogiske problemtilstander at de har et kumulativt tiltakende snarere enn avtakende utviklingsmønster. Til tross for de hjelpetiltak man har etablert, finner man således at problemene snarere blir større og større enn at de avtar etter hvert som årene går. De aller fleste som i ungdomsalderen blir karakterisert som vanskeligstilt ungdom, har allerede en lang karriere bak seg som problemelever i skolen. De har ofte gått fra det ene nederlaget til det andre. De har gått i en konfliktfylt og meningsløshetens sirkel, og verken lærere eller hjelpeinstanser har maktet å gi dem en ny start å bygge sin læring og sitt liv på. De grupper av ungdom som finnes i alle byer som arbeidsløse, kriminelle og eller som rusmiddelbrukere, er kjennetegnet ved å ha en vanskelig hjemmebakgrunn og en bakgrunn som skoletapere. De fleste problemer, kan således føres direkte tilbake til familie og skole. Ofte dreier det seg om begrensede problemer av skolefaglig og sosial karakter som har fått lov til å utvikle seg uten at noen har tatt ansvaret for å gi effektiv hjelp. Og som nevnt er dette problemtilstander som ofte øker etter et selforsterkende mønster. Dette tilsier at en tidlig innsats vil ha størst sjanse til å lykkes. Men skolen synes å være en organisasjon som er lite innsiktet på selvkorreksjon og en planmessig forebyggende innsats. Den er derimot i betydelig grad innrettet på å handle på etterskudd, når problemene er tydeliggjort. Tilgjengelige vurderinger tyder imidlertid på at de positive virkningene av en slik forsinket rehabiliterende innsats er nokså begrenset. Men dette må også sees i lys av at mange problemer har manifestert seg allerede i førskolealderen og av en selvforsterkende problemutvikling. Dette tilsier at det i større grad enn hittil legges til rette for helhetlig vurdering og en samlet innsats, gjennom et nært samarbeid mellom familie, helsestasjon, barnehage og skole.

For barns oppvekst er dette fundamentale arenaer, og her vil grunnlaget ligge for både læring og forebyggende innsats. Disse instansene vil også sammen med barnevernet, ha et utvetydig ansvar for å opplyse og hjelpe når oppvekstvilkårene er lite tilfredsstillende. Dette må blant annet innebære å bistå barna i deres sosiale læringsprosess. Her gjelder det å gjøre barna mest mulig kvalifiserte til å navigere i det vanskelige farvannet som det sosiale livet frambyr.

I denne sammenheng må det være vesentlig å legge til grunn den helhetlige forståelse av menneskelig læring som framgår av nyere læringsforskning. Her pekes det på at læring omfatter et mangesidig og allsidig spekter av atferd og egenskaper,

og at mennesket for en stor del skaper sin egen læring. Et viktig mål for pedagogisk virksomhet er etter dette å hjelpe barna til å forvalte sin egen læringsprosess på en konstruktiv måte. Dette vil innebære å sette barn i stand til å lære kunnskaper og normer, lære initiativ og oppfinnsomhet, lære hvordan de kan gå fram for å lære, få muligheter til å utvikle interesser og motivasjon, lære selvtillit, selvrespekt, integritet og vilje. Hvis de som har ansvar for barn og unge bygger på denne innsikten, vil de motvirke opphopping av negativ læring, og dermed hindre de utstøtingsprosesser som har så alvorlige konsekvenser for mange mennesker. Dette tilsier blant annet at det er viktig å skape muligheter for endringer av den tradisjonelle skolepedagogikken og organiseringen av skolene.

8.2.2.3 Læring i en helhetlig barne- og ungdomspolitik

Utvalget finner det vesentlig å framheve at det ofte refereres til den nye læringsteorien, gjerne karakterisert som konstruktivismen som legger til grunn at det er viktig å skape forutsetninger for en helhetlig læring. Barn og unge må få innsikt i egen læringsprosess, og hjem, barnehage og skole må hjelpe dem til å bli hovedaktører for sin egen læring. Kunnskaper, ferdigheter og holdninger er noe som skapes, ikke noe som man er passiv mottaker av. En aktiv, konstruktiv innstilling til egen læringsprosess, forutsetter utvikling av selvinnsett og selvtillit, noe som utgjør en viktig pedagogisk byggesten.

Dette som gjerne karakteriseres som metakognitiv kompetanse, viser seg ved metoder og strategier som fremmer læringen. En rekke undersøkinger har konkludert med at denne kompetansen utvikler seg fra tidlig småbarnsalder. På dette alderstrinnet synes det heller ikke å være noen klar sammenheng mellom metakognitiv kompetanse og læringsforutsetninger. Denne sammenhengen gjør seg derimot sterkt gjeldende etter hvert, og det er uttrykk for at innsikt i formålstjenelige læringsstrategier er en vesentlig pedagogisk faktor. Det er således viktig å legge til rette for at barn kan lære at de selv virkelig kan og må være hovedaktører for sin egen læring, og gi dem forutsetninger for å lære at de kan være i stand til å mestre noe. Her vil det utvilsomt være store gevinster å vinne i arbeidet for større sosial og funksjonsmessig likestilling. Det er veldokumentert at det blir større og større variasjon mellom elevene opp igjennom skolealderen, og at disse variasjonene etter hvert blir skjebneskapende. Det er også veldokumentert at disse variasjonene for en stor del kan tilskrives variasjoner i metakognitiv kompetanse.

Dette har sammenheng med at mangelen på innsikt i egen læringsprosess, medfører at mulighetene for å lykkes blir sterkt redusert. Dermed utvikler ikke eleven verken kunnskaper, motivasjon eller andre nødvendige drivkrefter for videre læring. Her er det i særlig grad snakk om selvtillit, interesse, selvrespekt og vilje. Elever som ikke lærer interesse for noe som helst, kanskje fordi de ikke lykkes med noe eller får oppmuntring og støtte fra noen, er inne i en negativ læringsprosess. Her kan vi snakke om en negativ metalæring som stadig vil få negative ringvirkninger. Dette vil frarøve disse barna den energi som er nødvendig for å fungere og mestre i en pedagogisk kontekst. Evnene til læring trenger nødvendigvis ikke være mangelfulle. Det har således vist seg at ungdom som skolen har vurdert som lærehemmede, elever med fagvansker, ja, til og med som retarderte, fungerer adekvat i en annen kontekst, for eksempel i arbeidslivet, i særlige fritidsaktiviteter og i kriminelle subkulturer.

Det å lære interesse, motivasjon, selvtillit og vilje, må anses for å være et sentralt mål i et samfunn med livslang læring som forutsetning og krav. Det å lære at man ingenting har å hente når det gjelder kunnskaper og opplæring, ja, kanskje lære at man er dum og lite verd, er den mest destruktive læring vi kan ha med oss i бага-

sjen. De utstøtte og interesseløse kan karakteriseres som *pedagogiske tragedier*. En pedagogisk grunnregel som bør vurderes som et nytt skolepolitisk prinsipp, kan formuleres slik: *Alle barn har rett til og krav på å få oppleve at de mestrer minst ett område, og lærer minst en formålstjenelig interesse*. I dette finner vi en nøkkel til en reell mobilisering av den menneskelige læringsprosessen, for en reell inkludering, og dermed også for den framtidige skolen. Kampen mot to-tredjedels-samfunnet kan dermed føres på en pedagogisk arena, og ikke utelukkende på den politisk-økonomiske. Dette vil kreve en tankegang, der eleven som enkeltindivid og som lærende aktør kommer i fokus. Her vil det i særlig grad være behov for å se kritisk på rådende forestillinger om undervisning, som setter læreren i sentrum og stort sett bygger på en avlegs gruppe-læringsteori. Her kan vi merke oss at det forgagne familie- og hjemmemiljøet hadde i sitt vesen et bredere læringsmessig spekter, noe som på godt og vondt formet det totale mennesket. Den økende vektleggingen av barnehage og skole, gir også et større ansvar for å legge grunnlaget for et helhetlig læringsbegrep, som evner å ivareta læringsprosessen på en målrettet og ansvarsfull måte.

Det er stor enighet om at læringsprosessen er avgjørende for utviklingen av menneske med kompetanse og personlig integritet. Det troverdige mennesket med forutsetninger for et verdig liv, er resultat av en vellykket oppdragelse og opplæring. Både for individ og samfunn vil en slik helhetlig vurdering av den menneskelige læring bære med seg løfterike konsekvenser.

I dette perspektivet vil de fleste få muligheter til en rikere personlig utvikling. Hvert eneste menneske som kommer på avveier må etter dette i første rekke betraktes som et resultat av sviktende læring og sviktende pedagogisk omsorg. Disse tunge realitetene innebærer noen av de største utfordringene for organiseringen av samfunnets tiltak for barn og ungdom.

Her er det også viktig ta med i vurderingen funksjonshemmede, etniske minoritetsgrupper og andre som har behov for særegne opplegg. Erfaring tilsier at jo bedre man sørger for de som spesielle problemer, jo bedre legger man også til rette for alle de andre. Dette er både uttrykk for at den individuelle tilnærmingen bærer med seg særlige læringsmessige gevinster (jfr det som er påpekt overfor om menneskelig læring), og det sier noe om generøsitet og verdiforankring- det som ofte betegnes som «pedagogisk ethos».

Men den helhetsvurdering som barne- og ungdomspolitikken må legge til grunn, vil også etterlyse en pedagogisk fleksibilitet, med alternative skoleopplegg og varierende opplæringstilbud, som langt overgår det monolittiske byggverket som skolen utgjør. Lærlingeordningen er et unntak, ved blant annet å ha et handlingsorientert innhold, og innebære et samarbeid mellom skole og arbeidsliv. Dette som gjerne uttrykkes ved «Partnership and Co-operation», peker på behovet for en organisatorisk ordning som gir frihet for den enkelte til å komponere sin egen opplæring ut fra behov, egenskaper og interesser. Dette er noe langt mer enn det kafeteriasystemet som vi kjenner fra enkelte universiteter, blant annet Roskilde Universitetscenter i Danmark. Det refereres til et helhetlig fellesopplegg der de pedagogiske bidragsytterne (utenom hjemmet) er skole, ulike nettverkstilbud, arbeidsliv, organisasjonsbaserte tiltak i nærmiljøet, internasjonale organisasjoner, samt, med økende alder, frie studier. Skoleverket blir i en slik ramme den overordnende hoveddirigent, som tilrettelegger, inspirator, hjelper og rådgiver, med basis i sin formelle posisjon og kompetanse når gjelder menneskelig læring. En organisering av denne art vil i prinsippet være aktuell på alle alderstrinn, men i særlig grad for ungdom og nyvoksne. Hovedsaken vil være *fleksibilitet og individuell tilrettelegging*. Behovet for felleslæring gjennom samarbeid og fellesopplevelser, vil kunne ivaretas gjennom obliga-

toriske fellesfag og fellesaktiviteter- herunder morsmål, idrett, praktiske arbeidsoppgaver, og gjennom forsknings- og innovasjonspregede fellesprosjekt.

Det som her er antydnet bærer med seg potensielle muligheter for en inkluderende og ikke-utstøtende opplæring, der hvert enkelt barns pedagogiske rettigheter settes i fokus, og der rammene er så fleksible og innholdet så allsidig at dette er et realistisk prosjekt. Dette er også en organisasjon som vil gi elever gode muligheter for å utvikle sin kreativitet, og barn og unge med særlig talentfulle egenskaper vil få de rammevilkår de trenger for å utvikle sin læring og kreativitet. Endelig vil dette være et opplæringssystem for et livslangt perspektiv, som vil fange opp behov for både grunn- videre- og etterutdanning, bryte grensene mellom skole- og universitetssystem på den ene siden og bedriftsintern opplæring på den annen, og være i takt med de behov som gjør seg gjeldende i et flergangskvalifiserende samfunn.

8.2.3 Forebyggende skole- og fritidstiltak

Fritidsordninger i skolesammenheng opptrer i Norge i mange ulike lokale varianter. Dette er en styrke ved at lokale forhold kan utnyttes. Svakheten er at disse tilbudene er vanskelig å finne ut av, siden de er svært forskjellige. I den videre utvikling av fritidsordninger blir det, ut fra de rammer som her er trukket opp, viktig at skolefritidsordningene bidrar til utvikling av den allmenne læring og skolekultur. Hvordan dette skal gjøres finnes det mange og ulike lokale løsninger på. Det sentrale er at fritidsordningen må kunne bidra til utvikling av skolens kultur og miljø, uten at den dermed er en del av undervisningen. I fritidsordningene ligger det også kompliserte politiske problemer og venter. Enkelte kan for eksempel bli mer læringsinnsikt enn andre, og derfor mer støttende for elevene i skolearbeidet. Kursvirksomheten åpner i prinsippet ikke bare for tennis, fotball, sjakk og film, men også for engelsk, fransk eller lokalhistorie. Barna på tegnekurset i fritidshjemmet blir skolens beste i tegning, filmgruppa skriver manus og deltakerne lærer å uttrykke seg både skriftlig og på video. Overgangen mellom opplæring og fritidstilbud blir flytende.

Fritidsklubbene har som tidligere nevnt en historie som i utgangspunktet knyttet dem særlig til unge som ikke gikk på skole. Dette har endret seg for lenge siden, og klubbene fokuserer nå i mye større grad de yngre tenåringer og eldre barn, og er med etter skolefritidsordninger nærmere knyttet til skolemiljøet. Utfra vår forståelse av skolens plassering vil det nå sannsynligvis være riktig at fritidsklubben flytter enda nærmere skolen, og kanskje inn i den. At klubben skal drive forebyggende arbeid og nå fram til «skoletrette elever» strider ikke mot dette. En viktig side ved klubbens virksomhet vil være å inkludere elever i skolekulturen, og samtidig arbeide for at skolekulturen utvikles på en slik måte at den gir reell plass for alle. I vurdering av marginalisering i forhold til skolen er det selvsagt grunnleggende viktig at skolen *ikke* er en *konstant* institusjon som så alle andre skal tilpasses. Tvert imot, marginalisering av elever vil oftest måtte forstås som et problem i skolen og for skolen. Kontakt med fritidsklubber og tiltak med både en sosial og kulturpolitisk profil vil kunne bidra til skolens videre utvikling.

Ved at fritidstiltak legges nær inn til skolen, vil skolekulturen bli bredere og mer inkluderende enn den tradisjonelle skole oftest har vært. En slik «utvidelse» kan medføre den bekymring som på 1960-tallet tidlig ble uttrykt av den amerikanske sosiologen James Coleman, at for eksempel idrettens betydning i skolemiljøet trakk elevenes energi vekk fra skoleaktiviteter og inn i sport. Men det omvendte kan også være tilfelle, ved å være det lokale senter for all ungdom, trekkes all ungdom sterkere inn i skolens kultur og kjerneaktiviteter. Hvordan slike fritidsklubb-aktiviteter skal kunne forholdes til skolen er et komplisert anliggende med mange mulige svar

som må bygge på lokale betingelser. Det utvalget ønsker å påpeke her er de prinsipielle forhold.

Skolen befinner seg midt i alle barns liv ved at alle etterhvert skal gå der til de er atten år og de fleste enda lenger, og ved at skolens kultur er dominerende i samfunnet på en ny måte. Dette gir en rekke nye premisser for en forståelse av, og en politikk for oppvekst.

Om ikke lenge skal alle gjennom minst tolv år på skolen. Dette betyr at skolen må ha som en primær oppgave å utvikle sterke integrative mekanismer i forhold til alle elever, og for alle kategorier elever. Sosial integrasjon og inkludering blir ikke bare en forsterket problematikk for den videregående opplæring, som for ikke lenge siden var en skole for en liten av del av de unge. Skolesystemets vekst og bortfallet av andre veier til framtid, medfører at også for grunnskolen blir de integrative mekanismer sentrale.

I et slikt perspektiv vil sosial utjamning like såvel som marginaliseringsproblematikk i økende grad måtte bli forankret til skolen. Dette gjelder også barnevernet; å falle ut av skolesystemet, eller på andre måter ikke lykkes, har mye større betydning enn tidligere. De gamle industriarbeidsplassene forsvinner, og med dem en tradisjonell kultur som hørte til de store industrijulene, og som tradisjonelt ikke brydde seg så mye om skolen. Det er ikke slik at de ufaglærte industrijobber erstattes av behov for ufaglærte arbeidskraft i deler av servicesektoren, skolens «drop-outs» har få steder å gå.

Skole og skolestart blir viktig, og småbarnstiden blir avgjørende som en forberedelse til skolens maraton. Dette betyr at sosial utjamning i stor grad må finne sted ikke bare i skolen, men før skolen starter opp. I det postindustrielle samfunn er barnehage et essensielt virkemiddel for sosial utjamning, og for å forebygge marginalisering. Barnehagen kan bidra til alle barns læring av selvtillit, deres kommunikative og språklige utvikling og identifisere problemforhold. Det er viktig at slike forhold ikke forstås som mangler i hjemmet, men som problemer med utvikling og læring av fundamentale kompetanseforhold.

Med skolens posisjon må offentlige fritidstiltak ses i forhold til skolen. Arbeidslivet har ikke lenger noen sterk posisjon som en integrativ mekanisme som trekker unge mennesker inn i voksensamfunnet. Det betyr at å bli marginalisert i skolen ikke er avgrenset til skolesamfunnet, det dreier seg om en generell marginalisering også i forhold til framtidig arbeidsliv. Der fritidsklubber og ulike tiltak tidligere kunne være knyttet til livskarrierer utenfor skolen, er nå den sentrale oppgave å sørge for at alle barn og unge kommer rimelig gjennom skolesystemet, og sørge for at skolesystemet integrerer alle, det vil si å trekke alle med.

Den nye oppveksten i utdanningssystemet krever utvikling av en sosial integrasjon med skolen i sentrum. Dette betyr nye helhetlige utfordringer til skolen, som vi har beskrevet i det foregående. Det legger premisser for organisering av andre tiltak, og for en forståelse av deres posisjon i oppvekstprosessen.

Betydningen av utviklingen av en bred skolekultur for barn og unge, peker i retning av at skolen må plasseres midt i lokalsamfunnet ved å være det lokale sentrum og det lokale symbol. Skolemusikken er et illustrerende eksempel. Musikken er ikke en del av skolen som sådan, men den er klart en del av skolemiljøet. Andre organisasjoner og aktiviteter bør med fordel kunne knyttes til skolen på lignende måte. I mange sammenhenger vil det være naturlig å vurdere om ikke skolen kunne være utgangspunktet for danninger av og virksomheten i idrettslag, med de tilhørende arrangement som setter skolen som lokalmiljøets sentrum i fokus for lokale begivenheter. Teatergrupper, fritidsordningens videogruppe som presenterer film blant annet om skolens egivenheter, symboler som viser til det lokale skolemiljøet, er elementer som knytter skolen til det lokale, og forsterker nærmiljøets forhold til sko-

len. Det åpner også for at foreldres frivillige innsats på ulike områder kommer skolemiljøet til gode, slik det nå er tilfelle ved skolemusikken.

Skolen ligger midt i barns liv, og dette bør avspeiles i dens posisjon i det lokale miljøet. Dermed utnyttes skolens ressurser, da skolen som institusjon og som fysiske bygninger, rent faktisk er *det naturlige midtpunkt i det lokale samfunn*, og ettersom dette bidrar til barns integrasjon i det postindustrielle kvalifiseringsløp. Dette er et løp barna ikke kommer unna. Skolen kan og bør organiseres i retning av mindre individuell konkurranse og mer kollektivitet. Men det postindustrielle utdanningssamfunnet kan ikke organiseres bort, oppløses med «alternative utdanninger», eller avskaffes med politiske vedtak. Dette betyr at skolens organisering og læringsmessige tilrettelegginger står overfor enorme utfordringer til fornying.

KAPITTEL 9

Barn og ungdom i kommunene**9.1 INNLEDNING**

Lokalsamfunn er for barna de nærmeste og nære omgivelser. Ofte vil barna og de voksnes interesser i det lokale kunne være ulike. Voksne vil gjerne kjøre bil, i hvertfall der de selv ikke bor med sine barn. For barn er trafikken ikke bare den sentrale risikofaktor rent fysisk, den er også sosialt ødeleggende ved å begrense barns bevegelser og ofte splitte opp deres sosiale miljø.

I et moderne velstandssamfunn befinner menneskene seg ofte ikke i sine nærmiljø i sin fritid. De er på hytta, på ferie, på møte og seminar, de er på kurs eller er ute og jogger, eller på idrettsbegivenheter som foregår langt fra der de bor. Den fattigdom som skapte tettheten i mange lokalsamfunn er stort sett borte. Når folk ikke lenger oppholder seg der de bor eller er sammen med naboer de ikke har noe til felles med ut over å være naboer, er ikke det fordi de er blitt mindre solidariske, men fordi de er blitt velstående og mobile. De besøker venner og familie som ikke bor nær dem, det kunne ikke deres besteforeldre gjøre. De dyrker sin hobbyer og ser på hjemmekino, de møtes ikke ved vaskeplassen fordi de har vaskeautomat, de møtes ikke ofte i supermarkedet fordi de handler til ulike tider. De har gode venner, men ikke nødvendigvis i sine lokale omgivelser. Frihet og velstand skaper miljøer hvor naboer ikke ser så mye til hverandre.

De lokale miljøene kan være bra til tross for dette, men de er ikke basert på at mennesker er der hele tiden. Barna er de som i størst grad brukernærmiljøet, men som sine foreldre har også barna i økende grad ulik livsstil. Noen trener og er på kamp hver helg, noen har helt andre hobbyer, noen lever mye av livet lokalt, andre er unge fritidspendlere. Også barns mønster i det lokale differensieres, selv om barna har felles møtepunkter lokalt.

9.2 BARNE- OG UNGDOMSARBEID I KOMMUNENE

I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund har utvalget foretatt to mindre empiriske kartlegginger. Det er for det første rettet en forespørsel til et utvalg av landets kommuner hvor det er bedt om informasjon vedrørende endringer i barne- og ungdomspolitikken i kommunen de siste femten årene og om hvordan organiseringsformer og tiltak for barn og unge i kommunen kan styrkes. Det er også foretatt en analyse av barne- og ungdomsplaner i et utvalg kommuner, med vekt på å kartlegge *organiseringen* av barne- og ungdomspolitikken.

Det understrekes at de tendenser som framkommer nedenfor må vurderes ut fra at utvalget har hatt begrenset materiale til rådighet. Grunnet det relativt spinkle grunnlagsmaterialet har utvalget lagt vekt på å kun trekke fram det som synes å være markante tendenser.

9.2.1 Utviklingstrekk i barne- og ungdomspolitikken i kommunene 1981-1995

I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, ble 33 kommuner og fire bydeler i Oslo valgt ut til en empirisk kartlegging (se ["Oversikt over kommuner i utvalgets kartlegging av barne- og ungdomsarbeidet i kommunene"](#) i vedlegg V for oversikt). Det ble lagt vekt på å velge ut kommuner / bydeler som kan antas å gi et rimelig

representativt utvalg av landet som helhet ut fra en skjønnsmessig vurdering. Av disse kommunene svarte seksten kommuner og en bydel i Oslo på utvalgets henvendelse, noe som gir en svarprosent på 46. Kommunene fikk følgende to åpne spørsmål:

1. Hva er de viktigste endringene i barne- og ungdomspolitikken i kommunen de siste femten årene?

2. Hvordan kan organiseringsformer og tiltak for barn og unge i kommunen styrkes framover?

Flere av kommunene legger vekt på at endringer i den kommunale barne- og ungdomspolitikken ikke kan vurderes uavhengig av den statlige barne- og ungdomspolitikken. Kommunene trekker blant annet fram betydningen av ny en barnehagelov, økte midler til barnevernet og ny lov om barneverntjenester, ny kommunelov med adgang til friere organisering av tjenester for barn og unge og forberedelser til grunnskolereformen i 1997 som sentrale faktorer.

Det framkommer en viss uenighet mellom kommunene om hvorvidt den barne- og ungdomspolitiske satsningen i kommunene har blitt bedre eller verre fra 1981 til i dag. Enkelte kommuner mener at politikkerne viser en mindre vilje til å prioritere barn og unge nå etter innføringen av ny kommunelov, mens andre mener at barn og unge er lenger framme på den politiske dagsorden i dag enn for femten år siden. Flere av kommunene påpeker også at den kommunale økonomien har blitt forverret i tidsperioden og at dette også har gått utover satsningen på barn og unge.

Kommunenes oppfatninger dreier seg i hovedsak om *stillinger, tilbud, organisering og generelle kommentarer*.

Når det gjelder stillinger, er de fleste kommunene av den oppfatning at det har foregått en *stillingsvekst* på det barne- og ungdomspolitiske området. Ordningen med barnas talsperson i plan- og reguleringsaker trekkes fram, videre at det er opprettet flere stillinger på barnevernområdet.

På tilbudssiden er det først og fremst *veksten i antall barnehager og antall barnehageplasser* som framheves. Ellers er det særlig utformingen av *skolefritidsordningen* og utarbeidelse av *tilbud til 6-åringene* som poengteres. Flere kommuner nevner også at det er etablert *kommunale musikkskoler* i perioden. Tilbud som idrettshaller og alpinanlegg har også vært satsningsområder i flere kommuner, og flere former for *trafikksikringstiltak* har blitt iverksatt.

For ungdom ser det ut til at det først og fremst har vært satset på ulike former for *sysselsettingstiltak* (blant annet kommunale stipendier til ungdom) og varianter av *forebyggende arbeid* (rusmiddel, barnevern, fritidsklubbtiltak).

Flere kommuner er opptatt av at organiseringen av barn og unge i kommunen er annerledes i dag enn på begynnelsen av åtti-tallet. Det er i dag en større evne og vilje til å tenke *helhetlig* barne- og ungdomspolitikk. Det er opprettet oppvekstutvalg og tverrfaglige og tverretatlige utvalg for å ivareta barn og unges interesser ut fra en helhetlig forståelse. Flere kommuner nevner at det er lagt større vekt på *samarbeid* og *samordning* mellom etater nå enn tidligere. Det er også i mange kommuner utarbeidet *barne- og ungdomsplaner*, noe som vil bli nærmere kommentert nedenfor.

Det er store forskjeller kommunene i mellom når det gjelder hvilke utfordringer kommunene har stått ovenfor i denne perioden. I de større kommunene legges det vekt på at det har blitt stilt stadig større faglige krav til voksne som arbeider med barn og unge, og at tiltak for å styrke foreldrekompetansen er blitt sentralt de senere årene. I de mindre kommunene har fokus først og fremst vært på den konkrete tilbudssiden.

9.2.2 Organisering av barne- og ungdomsarbeidet i kommunene

For å kartlegge hvordan barne- og ungdomsarbeidet er organisert i kommunene i dag, har utvalget i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund foretatt en reanalyse av empirisk materiale fra 1993. På bakgrunn av en spørreskjemaundersøkelse KS har foretatt i noe over 300 kommuner, er de kommunene som har lagt ved oppvekstplan eller barne- og ungdomsplan analysert spesielt for utvalget, dette omfatter i alt 59 kommuner. Da kartleggingen er fra 1993 må vi ta forbehold om at enkelte kommuner kan ha endret sin organisering de to siste årene. De viktigste konklusjonene skal gjengis her.

De fleste kommunene er organisert etter hovedutvalgsmodellen med politiske hovedutvalg og administrative etater. Noen få kommuner har egne oppvekstetater, noen har egen oppvekstutvalg /oppvekstmiljøutvalg. De fleste kommunene forsøker å sikre et tverretattlig arbeid i oppvekstplanleggingen. Likevel er det kun et lite antall kommuner som har etablert en samlet oppvekstetat. Ansvar for barne- og ungdomsplanlegging er som regel administrativt lagt til skoleetaten, kulturetaten eller rådmannskontoret, men utarbeidelsen av selve planen i de fleste tilfelle er lagt til en tverretattlig/tverrfaglig gruppe. Planene heter oftest «Barne- og ungdomsplan». Ut fra en vurdering av planene, ser barne- og ungdomsplanleggingen ut til å foregå relativt likt over hele landet. I større kommuner er det mer bruk av oppvekstplaner og utviklingsprosjekter enn i små kommuner.

Følgende mål er sentrale i barne- og ungdomsplanleggingen i de fleste kommuner: En helhetlig oppvekstpolitikk, kartlegging og vurdering av barn- og unges oppvekstmiljø, bedre barn og unges oppvekstmiljø, gi administrasjon og politiske organer et arbeidsredskap, ivareta barn og unges interesser i kommunal planlegging gjennom økt medvirkning fra barn og unge og stabilisere folketallet.

Blant disse målene ser kartlegging av oppvekstmiljøet ut til å være det mest sentrale i mange kommuner. Større medvirkning fra barn og unge selv, er i mindre grad satt i fokus. Det er nok fortsatt slik at mange kommuner prioriterer kartlegging av oppvekstmiljøet for å få et arbeidsredskap for administrasjon og politikere. Dette uten at barn og unge blir trukket inn på annen måte i planleggingen enn at de skal krysse av for hvilke organisasjoner de er medlemmer av m.m. i et spørreskjema. Kommunene legger med andre ord i mindre grad opp til en «nedenfra og opp»-planlegging hvor barn og unge aktivt deltar i planprosessen. De kommunene som i ulik grad forsøker å tenke nytt, legger større vekt på «barneperspektiv» enn «sektorperspektiv» i sine planer. Fokus er på nettverk etablering, familienettverk, sosiale nettverk, offentlige nettverk. Planene i disse kommuner legger vekt på å være målorienterte. Utarbeidelsen av planene skjer i et samarbeid mellom flere instanser, barnehager, førskoler, helsestasjonene, sosialtjeneste, grunnskolene, videregående skoler, PP-tjenesten, skolehelsetjenesten, innvandrerkontoret, barnevernet, konfliktrådet, omsorgskontorene, fritidsklubbene og politiet.

Alt i alt gir dette uttrykk for at sektorovergripende initiativer gjør seg gjeldene, noe som bør være grobunn for den helhet utvalget etterlyser i mange sammenhenger.

9.2.3 Tiltak som kan fremme barns og unges interesser i kommunene

Kommunene i utvalgets kartlegging var i stor grad samstemte om en del sentrale fokusområder de nærmeste årene.

Skolen ser ut til å være et sentralt satsningsområde for de fleste kommunene. Med de økte oppgavene og ansvaret skolen har fått for barn og unge, mener de fleste kommunene at tiltak knyttet til skolen er svært viktige. Som Rælingen kommune uttrykker det « Oppvekstkårene til barn og unge har endret seg mye de siste årene.

Skolen er den institusjonen som når alle, og derfor er det naturlig at skolen får et særskilt ansvar for å medvirke til at elevene skal få et helhetlig oppvekstmiljø». Skolen vil, som vi har understreket, i årene framover være et sentrum i lokalmiljøene, og kommunene ser det som viktig å utvikle skolene på flere måter. Kommunene ønsker både at skolens lokaler tas i bruk til ulike formål og at skolen som institusjon knyttes nærmere lokalmiljøet ellers. Dette vurderer utvalget som positive og oppløftende kommunalpolitiske signaler.

Større grad av tverrfaglig, tverretatlig og tverrsektorielt *samarbeid* er også en viktig oppgave i årene framover. De fleste kommuner er opptatt av å videreutvikle en helhetlig barne- og ungdomspolitik og bruker betegnelser som oppvekstetater, ansvarsgrupper, områdetenkning, desentralisering av tjenester for å beskrive tenkingen på dette området. Det er videre i flere kommuner ønske om en større grad av samordning av tjenestene (altså en større grad av formalisering av samarbeidet). Enkelte kommuner understreker at en større grad av statlig samordning på det barne- og ungdomspolitiske området ville gjøre det kommunale samarbeidet og enklere. Noen kommuner er opptatt av at barne- og ungdomspolitikken i større grad må ses i sammenheng med kommunens politikk på andre områder.

Flere kommuner er opptatt av å sikre større *brukerinnflytelse* på det barne- og ungdomspolitiske området. Særlig elevenes innflytelse i skolen og større samarbeid med foreldrene framheves. Som eksempel på større grad av brukerinnflytelse ønsker enkelte kommuner å øke andelen av foreldrerepresentanter i barnehagens styrever. Det blir også lagt vekt på å trekke de *frivillige organisasjonene* sterkere med i det barne- og ungdomspolitiske arbeidet i årene som kommer. Fortsatt og ytterligere satsning på det *forebyggende barne- og ungdomsarbeidet* blir i mange kommuner ansett for å være en prioritert oppgave.

I større kommuner framheves behovet for å arbeide med *integrering av fremmedspråklige elever i skolene*. Dette må vurderes som en viktig oppgave både i et kort- og langsiktig perspektiv.

Noen kommuner peker også på behovet for å definere rollen til barne- og ungdomsrepresentanten i bygningsrådene tydeligere slik at funksjonen kan fylles på en mer meningsfylt måte.

Selv om denne kartleggingen gir mange positive tilbakemeldinger, indikerer den også et behov for å vurdere barne- og ungdomspolitikken i en mer helhetlig ramme. De positive ansatsene som her er referert, bør kunne videreutvikles i en nasjonal kontekst.

9.2.4 Porsgrunn-modellen : Medvirkning fra barn og ungdom

Porsgrunn kommune har siden 1991/92 arbeidet med å utvikle metoder for systematisk medvirkning fra barn og ungdom i kommunen. Dette omfatter både forhold til kommuneplanarbeidet, fysisk planlegging og innenfor de enkelte virksomheter og etater.

Vinteren 1995/96 blir det utgitt en egen publikasjon med tilhørende video som formidler idegrunnlag, tiltak, metoder og erfaringer fra Porsgrunn-prosjektet. I det følgende blir arbeidet og tiltakene kort presentert.

Hovedmålet med Porsgrunn-prosjektet er å styrke lokaldemokratiet. Dette innebærer å utvikle en positiv identitet og tilhørighet og en kultur for deltakelse. Videre er hovedmålet å utnytte barnas og de unges egne ressurser og kompetanse samt å oppnå voksnes engasjement via (egne) barns engasjement.

Porsgrunn har hatt et kommunalt barneombud siden 1991, som kombinert barnetalsperson på generell basis og kontaktpunkt for barn som treger hjelp i forbindelse med større eller mindre problemer. På mange måter kan en si at dette har vært

en «barnetalsperson på full tid», jfr. plan- og bygningsloven § 9-1. Ombudet er nå under omorganisering, knyttet til et tverretattlig, strategisk planarbeid.

Skolen er definert som en hovedarena for deltakelse. Denne deltakelsen er ikke begrenset til å være en «skoleaktivitet», men har en bred begrunnelse i kommuneplanen. *Elevrådets* oppgaver og funksjoner er derfor ikke avgrenset til «skole», men til å være et representativt organ for barn og unge i nærmiljøet, gjerne med vekt på «fritid».

Det er utviklet *arbeidsbøker* for hver bydel (etter mønster fra Trondheim), og disse ble brukt i alle klasser ved alle skoler våren 1992. Arbeidsbøkene var organisert etter tema som lekeplasser, trafikk, fritid og så videre, og hjalp til å sikre bredde på forslagene fra barn og unge. I arbeidsbøkene var det et vedlegg der ulike tjenestemenn i kommune og politi var avbildet med opplysninger om navn, stilling, telefon m.m. Dette var begrunnet i at skoler og andre kunne henvende seg til disse for å få hjelp. Senere har en satset på å videreutvikle arbeidsbøkene for å knytte disse til tverrfaglige tema og prosjektarbeid som er et nytt fag i grunnskolen fra 1997.

Fra 1992 er det bevilget penger til strakstiltak hvert år (kr 152.000 i 1995). Poenget med disse pengene er at barn har en kort tidshorisont og må motiveres av at ting skjer noe hurtigere enn det som er vanlig i en kommune. Pengene skal gå til enkle og konkrete tiltak i nærmiljøet som kan gjennomføres med øyeblikkelig virkning.

Pengene til strakstiltak fordeles på «*Rådhusmøtet*» i mai hvert år, og det er barna selv som bestemmer fordelingen. Rådhusmøtet varer en hel dag, og her blir barna hjulpet av ordfører, varaordfører og hovedutvalgsledere gjennom gruppearbeid. De viktigste etatsjefene er til stede en del av dagen for å bli informert og svare på spørsmål. En viktig hensikt med rådhusmøtet er også at barna her har en direkte tilgang til sentrale politikere, og da kan de ta opp hva som helst de måtte ha på hjertet.

Rådhusmøtet og pengene til «strakstiltak» er en del av en større prosess kalt «*lokale forhandlinger*» for barn og unge. De tilgjengelige økonomiske ressursene motiverer til en bred deltakelse, og medfører at barn og unge kommer med forslag til konkrete tiltak. Barn og unge prioriterer selv sine forslag til tiltak, enten ved avstemning i elevrådet eller ved uravstemning på skolen. Dermed lærer de også at noe må prioriteres ned når noe annet prioriteres opp. Hvis det er mange forslag, velges noen av disse ut for prioritering (for eksempel ti saker av 100).

Forslagene blir så i prinsippet *innarbeidet i kommuneplanen*, og det forventes at de enkelte etater tar utgangspunkt i barn og unges egne prioriteringer (og ikke kun prioriteringer fra fagfolk i etatene som kan være svært forskjellige fra barnas). Dette arbeidet har ennå ikke funnet sin form, men det arbeides med å utvikle et system med bydelsplaner basert på forslag, prioriteringer og statuslister.

Det arbeides også med å utvikle «*statuslister*» for hver skolekrets, der en i løpet av noen år kan se hva som er blitt gjennomført og hva som gjenstår av barn og unges prioriterte tiltak. Disse listene viser allerede at det er gjennomført mye, og at pengene til «strakstiltak» utgjør en svært liten del av totalbudsjettet. Statuslistene fungerer som en ytterligere motivasjon for deltakelse fra barn og unge.

Fra og med 1992 er det avviklet en *barne og ungdomsuke* i slutten av mai hvert år. I denne uka inngår «Rådhusmøtet», kulturarrangementer, fagseminarer og Barnas Dag. Kulturarrangementene når ut til den store bredden av barn og unge. Fagseminarene er rettet mot personell som arbeider med barn og unge (og mot interesserte barn og ungdommer), og er definert innenfor en ramme av «omstilling og utvikling». Barnas Dag er en barnefestival som de frivillige organisasjonene i Porsgrunn kommune har arrangert i snart femti år, og som for mange barn er en større dag enn 17. mai.

Elevrådskurs har vært holdt systematisk siden 1992, og det er elevråd ved alle skoler med deltakere helt ned til 1. klasse. Porsgrunn kommune har også arbeidet med læremiddelutvikling på dette området, og har mervirket i utarbeidelsen av ny fagplan for klasse- og elevrådsarbeid knyttet til grunnskolereformen.

Fra og med høsten 1992 har det vært avholdt regelmessige kontaktlærermøter. Dette har senere utviklet seg til å bli innarbeidet *kontaktlærerskolering*.

I 1992-93 ble Foredreutvalget for grunnskolen i Porsgrunn gjenetablert etter noen års fravær. I samarbeid med foreldreutvalget har kommunen siden 1994 drevet *kurs i skole-hjem-samarbeid*, der poenget er at alle klassekontakter i kommunen skal få en skolering kort tid etter at de er valgt om høsten, samtidig som man sikrer etterutdanning av lærerne på dette arbeidsfeltet.

Porsgrunn Felles Elevråd (PFE) ble etablert i 1993, og arbeider med å sikre barn og unges interesser på tvers av skolegrenser i kommunen. På samme måte som for elevrådene, er PFEs rolle ikke avgrenset til «skole», men «barn og unges interesser» i kommunen. Også de videregående skolene er med her. PFE har hatt en viktig rolle under planlegging og etablering av et nytt ungdomshus i Porsgrunn. PFE spilte også en viktig rolle under arbeidet med å få endret grunnskoleloven i 1994-95. Gjennom en lovendring 1. januar 1994 som ga kommunene større frihet til å organisere skoleverket, mistet samtidig elevene retten til å være representert i samarbeidsutvalget ved skolene. PFE reagerte på dette, og dro blant annet i møter på Stortinget. Resultatet var at loven ble endret 19. mai 1995 slik at elevene fikk denne retten tilbake.

Arbeidet har bidratt til en sterk *vekst i politiske og andre ungdomsorganisasjoner*, og aktiviteten har ikke vært så stor i disse foreningene siden rundt 1970. Dette er den motsatte tendensen av hva som er tilfelle i landet forøvrig.

Ved kommunevalget i 1995 skjedde det et «ungdomskupp», ved at fire ungdommer på atten år og en på tjue år ble kumulert opp og fikk så mange «slengere» at de kom inn i bystyret. De fire attenåringene har vært aktivt med i arbeidet i elevråd, lokale forhandlinger m.m.

I 1994-95 har ungdommer fra PFE arbeidet med å bygge opp *et nasjonalt nettverk av ungdom* som skal fremme medvirkning i lokalmiljøet, og de har arrangert en ungdomshøring på Stortinget sammen med ungdom fra åtte andre kommuner (dette nettverket kaller seg foreløpig «Ungdomsringen»).

Representasjon fra barn og unge i kommunale utvalg og lignende, blir i Porsgrunn vurdert som lite interessant, fordi man kommer «for sent» inn i prosessen. Forslag til vedtak foreligger, ofte etter en lang prosess, og de politiske partier har gjerne gjort seg opp en mening om hva de skal gå inn for. Av denne grunn kan også «barnetalspersonen» oppfattes negativt, som «klageinstans» overfor fylkesmannen. I Porsgrunn vektlegges i stedet arbeidet med å utvikle en systematisk dialog i og mellom ulike etater, slik at barn og unges interesser blir sikret tidligst mulig i saksbehandlingen.

I den senere tid har man begynt å se på *helsestasjonenes rolle* i forhold til aldersgruppen null til fem år. Tanken er at helsestasjonene kan arbeide på et bredere felt, ikke bare helse, og at det her er et stort potensiale blant annet for å utvikle foreldreveiledning og profilere kommunen positivt. Ut fra et slikt perspektiv arbeider man for eksempel med å bygge opp bokdepoter på helsestasjonene, man har planer om å dele ut gratis bokgaver fra kommunen som et lesestimulerende tiltak for barn.

Ennå er man tidlig i prosessen i kommunen. Det arbeides i et langsiktig perspektiv på ti til femten år eller mer, og man har foreløpig bare arbeidet systematisk med dette i tre - fire år. En evaluering av arbeidet så langt konkluderer med blant annet følgende:

-Barn og unge deltar på «en annen arena» enn tradisjonell deltakelse i elevråd. Derfor får vi også «andre aktører». Det er på ingen måte de «skoleflinke» eller «ressurssterke» som dominerer.

-Mens få var interessert i å delta i elevrådene for tre- fire år siden, så er det nå kampvoteringer ved de fleste skoler.

-Barn og unge er i utgangspunktet uinteressert i «politikk». Etterhvert får de imidlertid smaken på å delta og øve innflytelse, og de må finne kanaler for sin interesse. Noen går da til politiske ungdomsorganisasjoner, andre går til andre frivillige organisasjoner.

I de nærmeste årene er det en prioritert oppgave å utvikle strategisk, tverrsektorielt samarbeid i barne- og ungdomsarbeidet i kommunen, som kan gjøre det mulig å styre ressursbruken fra reparasjon til forebygging.

Utvalget vurderer Porsgrunn-modellen som et løfterikt eksempel for en ønskelig videreutvikling av barne- og ungdomspolitikken i kommunal regi. Utvalget vil komme tilbake til disse spørsmål i utredningens del IV.

KAPITTEL 10

Forebyggende helsearbeid blant barn og unge**10.1 INNLEDNING**

I denne sammenheng refereres det gjerne til tre organisasjonsformer for barn og unge: Helsestasjonen, skolehelsetjenesten og barnehagen. Helsestasjonen har nesten 100 % oppslutning og driver omfattende forebygging i praksis. Skolehelsetjenesten er den eneste instansen som treffer alle barn. Barnehagen har også lang tradisjon i Norge og er i dag et viktig og positivt tilbud til barn. Disse tre organisasjonsformer for tiltak har en lang tradisjon som mange andre land misunner oss. Dette er en del av den norske velferdsstaten og bygger på og uttrykker prinsippene for den.

10.2 HELSESTASJONEN

Helsestasjonen er den viktigste arena for forebyggende helsearbeid for barn i Norge. Virksomheten består dels i undersøkelse av alle barn, dels av rådgivning og opplysningsvirksomhet generelt, og dels av støtte og oppfølging, eventuelt henvisning av barn med spesielle behov. Videre tilbys alle barn vaksinasjon i henhold til vaksinasjonsprogrammet. Helsestasjonen er også et sted der foreldrene kan henvende seg med sin bekymring angående barnets vekst og utvikling, atferd eller helse generelt (bortsett fra akutt sykdom). Oppslutningen i befolkningen er meget god, over 95 %. Dette gir en unik sjanse til å drive forebyggende helsearbeid til hele landets befolkning.

Primærteamet på helsestasjonen er helsesøster og lege, som begge i prinsippet utfører somatisk og mentalhygienisk forebyggende helsearbeid. Systemet eksemplifiserer det såkalte LEON-prinsippet i helsevesenet; det vil si at oppgaven utføres på laveste effektive omsorgsnivå. Helsesøstre på norske helsestasjoner tar ansvaret for vaksinasjonsarbeid og rådgivning som for eksempel i Danmark utføres av allmennpraktiserende leger, og som i USA utføres av spesialister i pediatri (for dem som har råd; resten av befolkningen får oftest intet tilbud).

Forutsetningen for at dette fungerer godt er nært samarbeid mellom helsesøster og helsestasjonslege, og helst også godt samarbeid mellom helsestasjonslege og allmennpraktiker og områdepediatre eller annen spesialist. Områdepediatri innebærer at leger med mer eller mindre fast tilknytning til en barneavdeling har ansvar for å gi veiledning til helsestasjoner og danne et mellomledd mellom barneavdeling og primærhelsetjenesten i et visst distrikt. På denne måten øker helsestasjonspersonalets kompetanse og antall unødvendige henvisninger minsker. Systemet anbefales både av sentrale helsemyndigheter, barneleger og allmennleger. Likevel har utbyggingstakten gått tregt, og fortsatt er bare en del av landets fylker inkludert. Hvis den såkalte «fastlegeordningen» innføres generelt i Norge, bør en nøye vurdere konsekvensene før en lar en slik omorganisering også føre til forandringer av helsestasjonssystemet.

For å effektivisere helsestasjonsvirksomheten blir det ofte foreslått å innskrenke eller sløyfe det generelle tilbud til fordel for risikogrupper. Forskning viser imidlertid at det med noen unntak er vanskelig å finne spesifikke kriterier for hvilke barn som er i risiko for feilutvikling. Det ser videre ut til at såkalte beskyttelsesfaktorer kan være vel så avgjørende som tilstedeværelse av risikofaktorer. Det er derfor gode faglige grunner til å opprettholde en helsestasjon for alle. Men selv om tilbud og service skal gå til alle, betyr det ikke at alle skal få like mye. Det forutsettes at

personalet benytter sin faglighet til å differensiere tilbudet, slik at utsatte familier får mer enn andre. Studier pågår, blant annet i Norge for å finne fram til bedre og mer objektive metoder for å plukke ut barn med risiko for feilutvikling og ellers barn med særskilte behov. Den gode generelle oppslutningen om helsestasjonen er viktig for å nå fram også til det som defineres som risikogrupper. Et generelt tilbud for alle oppnår lettere tilslutning enn et tilbud som oppleves stigmatiserende. Helsestasjonens styrke og særpreg ligger nettopp at det sekundærforebyggende arbeid skjer med utgangspunkt i den primærforebyggende virksomheten. Kravet om bedre utnyttelse av ressursene bør således ikke rukke ved dette.

Erfaring tyder på at de familier som ikke slutter opp om forebyggende tilbud, ofte representerer en utsatt gruppe. Dette vises blant annet ved dårligere vaksinasjonsdekning. Selv om helsestasjonen er frivillig, er det viktig å ha muligheter for å oppsøke dem som ikke møter opp, og komme med et nytt tilbud. For å få dette til, må helsestasjonen til enhver tid ha oversikt over hvilke barn som sogner til distriktet. Helsestasjonen trenger derfor samarbeid med folkeregisteret.

Lege og helsesøster undersøker alle barn planmessig, og dessuten når foreldrene uttrykker spesiell bekymring. Den viktigste begrunnelse for å drive slike screeningundersøkelser ligger i mulighetene for intervensjon, og at resultatet er bedre hvis intervensjon skjer tidlig. Undersøkelsene består i vanlig klinisk kartlegging supplert med enkelte spesifikke tester, for eksempel sanseundersøkelser. Det er fortsatt behov for metodeutvikling for en slik screening. En somatisk helsekartlegging er imidlertid viktig ikke bare i seg selv. Situasjonen gir god anledning til observasjon av barna og deres interaksjon med foreldrene. Dette kan danne utgangspunkt for støtte og helserådgivning til foreldrene. Undersøkelsen blir på denne måten en viktig inngangsbillett til helsestasjonens øvrige arbeid.

En samlet vurdering av opplysninger fra foreldrene, kartlegging og observasjon av barnet kan resultere i råd og veiledning, enkel medisinsk behandling, ny kontroll og oppfølging på helsestasjonen, eller henvisning til annen instans.

Infeksjonsforebyggende arbeid utgjør en viktig del av helsestasjons-virksomheten. Alle barn (med meget få unntak ved helt spesielle grunnlidelser) skal få tilbud om den beskyttelse som vaksinasjon gir. Vaksinasjonsarbeidet bør således fortsatt ha prioritet både i grunnutdanning og etterutdanning av helsesøstre og leger. Samarbeid med folkeregisteret er nødvendig for å nå fram til alle.

Samtalen står sentralt i arbeidet på helsestasjonen. Det er her foreldrene kan snakke om sine bekymringer og hjelpebehov; det er samtalen som danner bakgrunn for kliniske kartlegginger og vurderinger av psykososiale forhold, og det er her muligheten ligger for å gi støtte og formidle helseopplysning. Verken helsesøstre eller leger er nok i sin utdanning godt nok forberedt på denne del av virksomheten, og har et uttalt behov for veiledning. Svangerskapskurs, barselkurs og småbarnsforeldregrupper er et ledd i helsestasjonens intensjon om å øke foreldrekompetansen. Svangerskapskursene har utviklet seg fra rent teknisk fødselsforberedende kurs til å omhandle ulike emosjonelle sider av svangerskap, fødsel og foreldreskap. Ikke alle kommuner har imidlertid kunnet tilby slike kurs og grupper, og de færreste steder har det offentlige tilbudet hatt tilstrekkelig kapasitet. På private kurs, som det også er en del av, må foreldrene selv betale kostnaden. Dermed når ikke tilbudet godt nok ut. Det satses nå på foreldreveiledning som et fellesprosjekt i Sosial- og helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet.

Brakerundersøkelser tyder på at brukerne (foreldrene) stort sett er godt fornøyd med helsestasjonsgrupper, men at de fleste ønsker muligheter både for grupperettet og individuell konsultasjon, og at enkelte synes det er vanskelig å ta opp følsomme tema i denne sammenheng. Det må erkjennes at effekt i betydningen bedre barnehelse vanskelig lar seg måle. Vi kan derimot måle om tilbudet når ut til innvandrere

eller andre med språkproblemer etc, om det benyttes av ressurssvake foreldre, og om en fanger opp foreldre som kjenner seg i barnevernets søkelys. Undersøkelser tyder på at gruppetilbudet i liten grad når fram til slike utsatte grupper. Det synes som om slike tiltak hjelper de vellykkede til å bli enda bedre, og bare i liten grad når frem til eller virker etter sin hensikt overfor utsatte familier. Dette må være en stor utfordring i det videre arbeidet. En viktig ulempe ved de fleste gruppeaktiviteter er at de konsentrerer seg om mødrefellesskap, og slik, utilsiktet, kan komme til å ekskludere fedrene. Dette er bakgrunnen for at Barne- og familiedepartementet lanserer «pappakurs».

Mens intervensjon for somatiske tilstander har lang tradisjon, veldefinerte henvisningskriterier, og de fleste steder har en godt utbygget henvisningsinstans, er det sjelden slik ved intervensjon for psykososial risiko eller atferdsvansker. Bare unntaksvis foreligger det så klar diagnose, eller så godt utbygget lokalt hjelpeapparat, at henvisning (til barnevern, BUP eller PPT) blir aktuelt. Mange foreldre ønsker heller ikke en slik henvisning, som lett oppleves som stigmatiserende. Helsestasjonspersonalet har et betydelig behov for veiledning i forhold til psykososiale problemer. Enkelte kommuner har god erfaring med psykolog som veileder for helsesøstre og helsestasjonsleger i arbeidet, og tverrfaglige konsultasjonsteam i samarbeid med PP-tjeneste, barnehage og barnevern prøves ut på flere steder.

Dette betyr at helsestasjonen kan tilby både «mer av helsetasjonens ordinære tilbud», og dessuten kvalitativt mer til familier med spesielle behov. Hvis det er barnevernet som forvalter hjelpetiltak som husmorvikar eller hjemkonsulent, synes selv et slikt tilbud å få en unødvendig høy terskel. Gode erfaringer er høstet med å la helsestasjonen disponere enkelte slike støttetilbud.

I tillegg til helsestasjonens helsekort kan en tenke seg en foreldreoppbevarthelsebok, der stikkord både fra helsestasjon/skolehelsetjeneste og kontakt med allmennlege, legevakt eller andre deler helsevesenet noteres. Systemet kan avhjelpe kommunikasjonssvikt mellom forebyggende og behandlende instanser, men forutsetter mer papirarbeid enn hittil. En slik foreldrebåret journal benyttes helt eller delvis i enkelte andre land, og blir tilsynelatende godt mottatt. I Norge har to leger utarbeidet et slikt kort til notater fra barns ulike legekontakter, og prøver det nå ut i Telemark. Mer erfaring behøves imidlertid fra norske forhold. Spesielt er det viktig å belyse om kortet fungerer for svake grupper, som i utgangspunktet selv har problemer med å formidle informasjon mellom ulike instanser.

10.3 BARNEHAGEN

I nyere barnehageforskning omtales gjerne noen debattbølger: Den første bølgen bygget seg opp i seksti- og syttiårene i sammenheng med kvinnenes stille revolusjon ved at de gikk ut i yrkeslivet. Da dette viste seg å være både samfunnsøkonomisk, urokkelig og slett ikke uvanlig i verdensmålestokk, stilnet debatten av. Mødrenes yrkesdeltagelse I åttiårene viste forskning at fedre og andre omsorgsgivere kunne være brukbare alternativ til mødrene. Det var små forskjeller i trivsel, læring og utvikling mellom barn som gikk i ulike typer barnehagegrupper eller var hjemme. Barnehagebarn bidrar og til å utvikle sosial kompetanse, selvstendighet og skoleparathet. Det ble ikke lenger så interessant lenger å sette hjemmeomsorg opp mot barnehagetilbud. Det man begynte å forstå var at kvaliteten av omsorgen er grunnleggende. Dette gjaldt enten barna fikk tilsyn hjemme, hos dagmamma, i familiebarnehage eller annen barnehage. I dag dreier således interessen seg for en stor del om *hvilke kvalitetskrav som bør stilles til omsorgsgivere for barn*, enten det er en hjemmевærende mor/far eller personalet i en barnehage.

Barnehagen er nå en viktig del av hverdagen for svært mange barn. Den gir barna intellektuell og følelsesmessig stimulering, og formidler sosiale erfaringer til barna gjennom opplevelser i lokalmiljøet. Foreliggende undersøkelser indikerer positive langtidsvirkninger av barnehageerfaring på barns utvikling, men dette området krever nyanseringer og mer inngående vitenskapelige vurderinger før det kan trekkes vidtgående konklusjoner.

Barnehagen i Norge har som nevnt tidligere, beveget seg fra å være et sosialpolitisk tiltak for de få, til et likestillingspolitisk tiltak for flere, til å i økende grad nærme seg utdanningssystemet. I Norge er denne endringen enda usynlig for mange, men den finner likevel sted. Stadig flere foreldre blir opptatt av barnehagens kvalitet, ikke bare av at barna skal ha tilsyn. Enda kan man likevel møte det paradoks at foreldre (særlig fedre) som er sterkt opptatt av kvaliteten på, skolen ikke i samme grad er opptatt av barnehagens kvalitet. Men det skal ikke mye spådomskunst til å forutse at dette vil trolig endre seg. De utdannende foreldre vil i økende grad se barnehagen som en del av barns allsidig læring, det samme vil skolen gjøre, og barnehagen selv. Dette betyr *ikke* nødvendigvis at barnehagen vil komme under press for å bli mer lik skolen, men at dens betydning for læring, kvalifisering og utvikling av barna vil understrekes tydeligere.

En erkjennelse av barnehagens betydning for læring og kvalifisering betyr også at manglende barnehageplass blir noe mer enn manglende tilsyn som kan erstattes av bestemor eller en tilfeldig dagmamma. Undersøkinger tyder på at en god barnehage kan være en styrke i skolesammenheng. Sosial utjamning mellom sosiale lag vil kunne finne sted via barnehagen, nettopp fordi barnehagen ikke bare i seg selv representerer et utviklende miljø, men ved at barnehagen representerer et spesifikt forebyggende tiltak. Dette innebærer at det er en av barnehagens oppgaver å identifisere barns eventuelle problem, og bidra til særlig støtte til disse barnas læring og utvikling. En reflektert og profesjonell barnehage kan stimulere, med relativt enkle midler, læring av blant annet språk og sosiale ferdigheter hos barn som av ulike grunner har blitt liggende bak de andre. Barnehagen kan dessuten ofte være den instans som identifiserer mer seriøse problemer. For barn som ikke har norsk språkbakgrunn er barnehagens betydning illustrerende. I barnehagen kan barn av ikke norsk bakgrunn lære norsk på den måten man lærer sitt morsmål.

Målet for barnehagen er at den skal gi barna både omsorg og pedagogisk stimulering. Et EU-prosjekt har nylig studert femti barnehager i elleve land, inkludert Norge. I en foreløpig oppsummering framheves den gode førskolelærerutdanningen i Norge, at barnehagene er offentlig bekostet, den har gjennomført en positiv inkludering av barn uansett evner eller. Barnehagen er det vanligste og kanskje viktigste tiltaket for småbarnsfamilier som har barn som trenger spesiell hjelp og støtte. Det mangler imidlertid vitenskapelig baserte undersøkelser om barnehagens betydning for funksjonshemmede barns utvikling og foreldrenes tilfredshet med tilbudet. Det synes å være stor enighet blant forskere om at barnehager er bra for barns helse og trivsel gitt at kvaliteten på barnehagen er tilfredsstillende. Det som kanskje særlig bør vurderes nå, er *kvaliteten på tilbudet til de yngste barna*. Utbyggingen av familiebarnehager og avdelingsbarnehager kommer til å øke for denne gruppen. Foreldre, myndigheter og pedagoger bør trekkes inn i vurderingen av hva slags type kvalitet man vil ha.

Selv om kvalitet i læringen og omsorgen av barn er vanskelig å måle, er det stort sett enighet blant forskere om hva dette innebærer. Kvalitet i barnehagen er kjenne-tegnet ved personlig omsorg til barna, læringsinnsiktet program, tilrettelagt opplegg for barn med spesielle behov, ordnede helse-, sikkerhets- og arbeidsforhold for barn og voksne, bygninger tilpasset barnehagedrift og engasjerte foreldre og pedagoger. I barnehagen får dessuten barna prøve en rekke aktiviteter som utvikler sosiale nor-

mer, språk, kreativitet, resonnering, fin og grov motorikk. I tillegg har kvalitet sammenheng med voksen-barn forholdstallet, gruppestørrelse, andel kvalifisert personale, personalstabilitet, god ledelse og tilstrekkelig fysisk areal.

Selv om barnehageutbyggingen har vært god, mangler for en stor del tilbud til barn under tre år. I dag sliter mange yrkesaktive småbarnsforeldre med manglende tilbud noe som kan skape uro i utdanning, arbeids- og familieliv. Derfor er det et mål i norsk barnehageutvikling å bygge ut omsorgstilbud som harmonerer med foreldrenes ønsker og behov. I kommuner med full behovsdekning, erfarer man positive ringvirkninger ved tilgang på kvalifisert arbeidskraft innen omsorgs- og skolesektoren. På den måten kan barnehageutbygging være en investering som lønner seg og som fremmer trivsel. Men det kreves stor vekt på kvalitetstenkning sett fra barnets og familiens synsvinkel, og evne til å finne fram til fleksible løsninger.

10.4 SKOLEHELSETJENESTEN

I St. meld. nr. 37 (1992-93) blir skolen framhevet som en viktig arena for forebyggende helsearbeid. Det er mange grunner til å stanse opp ved skolebarns helse. I dag går omtrent alle barn på skole til voksen alder, og det er derfor grunn til å dvele litt med skolen som arena for forebygging. Vi gjør dette ved å se litt på historien for en slik forebyggingsinnsats, fordi skolehelsetjenesten er vår eldste forebyggende tjeneste, som går helt tilbake til midten av det forrige århundre. Det kan være grunn til å vurdere våre strategier gjennom årene, hva vi på denne arena har foretatt oss i forebyggingsøyemed, og hva vi kan lære av dette i dagens situasjon.

Det var en utbredt oppfatning at det var skolen som gjorde barna syke. Dette kan man blant annet lese i Alexander Kiellands «Gift». Barna ble syke av skolen, de var «overlæsset» med arbeid, og var plaget med allehånde symptomer og var slappe og dårlige. Mens Kielland kanskje sa det mest fornuftige i den saken, kom helsevesenet til noe mer finurlige oppfatninger, og man var ikke alene om dette i Norge. Vår første medisinaldirektør hevdet for eksempel med styrke at onani var roten til alt ondt. Det var skoleelevens langvarige ro i sittende stilling, som førte til «blodoverfylning og overstimulering» av kjønnsorganene, og dermed til onani. Dette var videre, som han hevdet i sin doktoravhandling, den aller viktigste årsak til sinnssykdom. I dag kan vi saktens smile av dette, men når det gjelder årsaksforskning kan vi også nå ha grunn til å trekke en del hypoteser i tvil. Innføring av kroppsøving i skolen var i sin begynnelse det som skulle råde bot på ondt blodoverfylning/onani. Den hadde altså et noe annet siktemål enn i dag. Ved århundreskiftet var denne hypotesen forlatt, men fortsatt trodde man på skoleinduserte sykdommer. Den første skolehygieniker i Norge, Axel Holst, trakk spørsmålet i tvil, om det egentlig fantes noe som kunne kalles «skolesykdommer». Han gjorde en epidemiologisk undersøkelse av hodepine blant skolebarn og kom til at de fleste påviste hodepiner skyldtes forskjellige «eksterne» årsaker, medisinske og andre, og var ikke forårsaket av skolearbeid. Men det er interessant at hans epidemiologiske undersøkelser av hodepine blant skolebarn viste omtrent samme forekomst som vi har påvist i nyere kartlegginger. Undersøkelse av plager i skolealder er blitt utført på internasjonalt nivå, hvor Norge har deltatt. At hodepine, magepine og/eller ryggvondt henger sammen med dårlig trivsel i skolen, er også erkjent. Vi er tilbøyelige til å regne disse lidelsene til de «psykosomatiske». Årsaksforskningen på området er heller sparsom, og vi har lite viten om hva som er gyldige indikatorer i en utviklingsmessig sammenheng.

For nærmere 100 år siden slo Holst fast at en «virkelig» skolesykdom var økende nærsynthet. Det er bemerkelsesverdig at nyere epidemiologiske kartlegginger tyder på at vi får en økende nærsynthet ved økende lesearbeid, selv om vi ikke kjenner årsakene til bunns. Men enkelte har i moderne tid hevdet at lese- og lære-

vansker for en stor del skyldes ukorrigert syn hos barn, men dette synes så langt ikke å ha støtte i vitenskapelige undersøkinger. Holst var også opptatt av skolens miljø. Den tids «inneklimateforsker» fant at utluftning og godt renhold var mangelvare, og kunne bøtes på med ganske enkle midler. Han var dessuten opptatt av sittestilling som årsak til muskel-skjelettsmerter, og skoliose (skjevstilling av ryggstøylen), og spesielt ble pultene ansett for å være viktige. Selv om det som ble betraktet som «riktige» pulter og god sittestilling kan avvike noe fra moderne oppfatninger, og at disse sannsynligvis ikke hadde særskilt betydning for utvikling av skoliose, er det påfallende at også nyere kartlegginger tyder på at skolepultene i alle fall synes å være viktige trivselsfaktorer. Den store glanstiden for forebygging i skolen var tiden under vår første skoleoverlege, Carl Schiøtz. Han angrep på tre fronter. For det første framhevet han at den individuelle kartleggingen skulle «plukke ut» de svake. På den tiden dreide dette seg ofte om tuberkulose, og det var viktig å få disse ut av miljøet. Han fant disse ved blant annet veiing og måling, og dette har vært en viktig del av skoleundersøkingene.

I dag er man tilbøyelig til å la dette være, men glemmer samtidig den samfunnsmedisinske verdi det har å følge skolebarns fysiske utvikling når det gjelder levekårsbetingelser. Han introduserte videre den berømte skolefrokosten for å bekjempe underernæring, som har vært et eksempel i mange land. I NOU 1979:53 Skolehelsetjenesten, var man også bekymret for skolebarns kosthold. For mye Coca-Cola og potetgull, het det. Men i den sammenlikningen som ble utført mellom elleve land, så det ikke ut til at dette var særlig utbredt i Norge, da vi lå på minst forbruk av alle. Man har dessuten vært bekymret over at mange skolebarn ikke spiser frokost, noe som er dokumentert, og som man antar fører til uoppmerksomhet og dårlig konsentrasjon.

Mens det i tidligere tider var stor grunn til å bekymre seg om ernæringsforholdene hos barn, har vi i dag mer antakelser og spørsmål på dette punktet enn reell viten. Det er for øvrig interessant å registrere at vårt naboland, Sverige, holder fast ved sitt varme skolemåltid. Er det av ernæringshensyn eller av sosiale grunner? Kanskje det siste er viktigst? Det tredje feltet Schiøtz arbeidet på gjaldt den fysiske fostring, nemlig kroppsøving. Den fysiske og teoretiske fostring skulle gå hånd i hånd. Hensikten var således en annen enn noen tiår tidligere. Dette er «en sunn sjel i et sunt legeme» prinsippet. Dette synes logisk nok, men den virkelig helsefremmende virkning av faget kroppsøving i skolen slik som den er blitt drevet, har vi ikke greid å dokumentere.

Ved årsaksrelaterte undersøkinger når en sammenheng mellom fysisk aktivitet og helse undersøkes, er det stadig et spørsmål om hva som er først, «hesten eller kjerra». Det er vist at fysisk aktivitet hos ungdom er avhengig av foreldres samt venners aktivitet. Noen bivirkninger har vi likevel sett, nemlig skader som nettopp inntrer i disse timene. I forbindelse med idrett (hvis vi skal nevne skolen i denne sammenheng), vet vi at anoreksi er et kjent begrep. Axel Holst var skeptisk til måten man drev fysisk fostring på i skolen, vesentlig med militær disiplin, selv om vi må tro vi gjør det bedre i dag. Men hva med individuelle læreplaner i faget, hva med de som er funksjonshemmet, og kanskje trenger dette ekstra godt? Det er nok sannsynlig at kombinasjonen fysisk fostring og intellektuell utvikling er viktig, men vi må også her være nøkterne, og ikke sette overdrevne krav til hva vi oppnår i forebyggingsøyemed. Skolens påvirkningsgrad synes å være forholdsvis beskjeden når det gjelder vanedannende atferd. Opplæringens innhold og organisering på andre områder er trolig av langt større betydning.

Hensikten med dette er å vise at mye de samme problemene har vært til stede gjennom 150 år, og vi har lett for å tro at det er dagens samfunn som skaper dem, og at vi lager oss varierende årsaksforklaringer etter som tiden går. Som eksempel

har vi i den senere tid gjennom media fått belyst fenomenet «mobbing». Det er sannsynligvis heller ikke noe nytt problem, men tidligere har vi vesentlig fått det belyst gjennom skjønnlitteraturen, nå har vi mer dokumentert viten. Ved å problematisere området har vi fått det bedre belyst og det er også skissert bestemte forebyggingsstrategier. Likevel har vi stadig mediameldinger om at mobbing har ført til alvorlige problemer og at det tilsynelatende forventes at dette skal avhjelpes med enkle midler. Problemet stikker utvilsomt langt dypere, og krever seriøse tilnærminger.

Skolehelsetjenesten har i dag en lav status i kommunene, og er blitt nedprioritert. Skolelege-embetene eksisterer ikke lenger, det er kommunenes problem. Det har vært røster som har hevdet at denne forebyggende tjeneste i skolen ikke lenger er nødvendig. Trolig kan dette være en viktig arena, bare den benyttes riktig noe som må vurderes i en helhetlig sammenheng.

Det er få elever som i dag fremstilles for skolehelsesystemet med nyoppdagede somatiske lidelser, men en basisundersøkelse ved skolestart kan likevel ha interesse, for å få oversikt over dem som trenger helsemessig og/eller læringsmessig støtte. Skolen er en arena som egner seg til kartlegging av helseproblemer, og det har vi i alt for liten grad benyttet oss av.

Noen siktemål vi hele tiden bør skjule til er at skolen skal ha et fysisk og sosialt miljø som er trivselsskapende, og at de elever som særskilt trenger det, må identifiseres og få den hjelp og støtte de trenger, både medisinsk og pedagogisk.

10.5 NOEN OPPGAVER I DET FOREBYGGENDE ARBEIDET

Forebyggende helsearbeid kan rettes mot erkjente risikogrupper, for eksempel rusmisbrukende gravide. I mange sammenhenger får en imidlertid større effekt ved det som kan kalles en massestrategi (rettet mot hele befolkningen) enn ved risikostrategi. Dette er det såkalte forebyggingsparadokset. Befolkningsrettede tiltak møter imidlertid ofte sterk motstand. Enda vi har sikker viten om skadevirkninger av tobakk, er det for eksempel vanskelig å få gjennomslag for tiltak som røykfrie skoler og transportmidler, høyere avgifter og begrenset tilgang.

Innen helsestasjonsvirksomhet og skolehelsetjeneste blir det av og til foreslått å rette virksomheten spesifikt inn mot risikogrupper. Imidlertid mangler vi gode kriterier for å plukke ut disse, og et generelt tilbud betraktes som vesentlig også for å nå frem til risikogruppene. Helseopplysning i form av større eller mindre kampanjer er en velbrukt metode i forebyggende arbeid. Sannsynligvis er den norske befolkning opplyst om det meste, men de endrer i liten grad holdning og atferd. Vi ser igjen at den mest utdannede delen av befolkningen endrer atferd først. Selv om opplysningsarbeid ikke ser ut til å være særlig effektivt alene, kan det imidlertid berede grunnen for andre befolkningsrettede tiltak.

Ansvarsgrupper rundt barn med særlige behov er eksempel på tverrfaglig samarbeid. Etterhvert som denne arbeidsformen blir utbredt, og ansvarsgrupper dannes rundt stadig flere barn, kan det ta mye av helsesøsters arbeidstid. Det er derfor viktig å bruke slike tiltak bevisst og effektivt. Godt samarbeid kan ikke i seg selv være tilstrekkelig, selv om det for tiden tillegges stor betydning for helsefremmende arbeid generelt. På områder som utvikler seg så raskt som helsefagene, er det ikke nok å komme til tverrfaglig arbeid rustet med sin egen utdanning og erfaring, og tro at en kan forbli en fruktbar partner uten å få oppdatering og «påfyll» fra sitt eget fag. Intet tverrfaglig samarbeid er tjent med en medarbeider som er faglig akterutseilt. Det må derfor bli en balansegang mellom behov for tverrfaglighet i praktisk oppgaveløsning og behov for fagutvikling og armslag for egen yrkesutøvelse. Hvis det legges opp til tverrfaglighet i administrative enheter, må det også legges til rette for kontakt

og etterutdanning med egen faggruppe. Forebygging er fornuftig anvendelse av ressurser, men vi må erkjenne at kunnskap om årsak og risikofaktorer i mange tilfelle er så dårlig at det ikke er grunnlag for rasjonell forebygging. Og der vi kjenner risikofaktorer og årsak, vet vi for lite om hvordan vi skal få effekt av opplysningsvirksomhet og holdningsskapende arbeid. Rett nok taper ofte forebyggende arbeid mot kurativ virksomhet, og utdanningen av leger er trolig i for liten grad siktet inn på forebyggende virksomhet. Men det er neppe så enkelt at det bare er helsevesenets evne og viljesom mangler. Heller ikke er det nok å få tilført nye ressurser. På de fleste områder skorter det vel så mye på kunnskap.

Når vi skal prøve strategier for forebygging, må vi prøve å skille mellom tro og viten. Vi har allerede omtalt en del historiske eksempler for å illustrere dette. Det er besnærende å ha friske ideer om tiltak for barn og unges helse, og prøve seg med disse i lokalsamfunnet. Det er imidlertid viktig at de som setter igang slike tiltak ikke blir så opptatt av tiltaksiver at de glemmer den basale viten som må danne grunnlaget. Dokumentert viten og helsefaglig innsikt om barns helseforhold bør selvsagt være grunnleggende for *alle* som setter i gang tiltak i feltet.

Hvis vi kjenner lite til årsakskjedene, slik som ved astma, får vi neppe gode primærforebyggende tiltak, men kan kanskje oppnå sekundærforebygging ved bedre omsorg og helsetjeneste for allerede syke barn. Etter lov om kommunehelsetjenesten, legges faglig ansvar for forebyggende helsearbeid for barn på de enkelte kommuner, noe som begrunnes med at lokale forhold og økonomiske evner vil bety ulik prioritering. Dette har medført til dels svært forskjellige rutiner, særlig for skolehelsetjenesten. Selv om kjennskap til lokale forhold er viktig i detaljutforming av planer, hjelper det imidlertid lite med lokalkunnskap hvis generell viten om forekomst, risiko og forebyggingspotensiale er mangelfull. Mange etterlyser derfor faglige retningslinjer fra sentrale helsemyndigheter. Med dagens desentraliserte organisering av helsevesenet vil dette neppe komme. Dette bør imidlertid ikke avholde engasjerte fagmiljøer fra å arrangere konferanser og komme med velbegrunnede tilrådinger. Utdannelsen av fagfolk både på grunnnivå og i spesialistutdanningen bør faglig videreutvikles med henblikk på forebyggende helsearbeid for barn. Selv om helsesøstre er spesialutdannet i forebyggende helsearbeid, er faget i utvikling og kunnskapen må stadig fornyes og oppdateres både for helsesøstre, leger og andre faggrupper. Viten om problemer og forebyggingspotensiale skaper i seg selv trygghet hos personalet. Selv om det ikke nødvendigvis følges av oppskrift på tiltak, gir det et godt grunnlag for kommunikasjon og i det minste allmenn støtte og råd.

Somatisk og mental helse er vanskelig å måle, og effekten av helsefremmende arbeid er enda vanskeligere å måle. Forebyggende arbeid og tidlig intervensjon rettet mot spesifikke sykdommer ligger bedre til rette for evaluering, men forutsetter at målgruppen sammenlignes med en adekvat kontrollgruppe, og krever store materialer hvis sjeldne tilstander skal studeres. Et par gode indirekte mål på forebyggende helsearbeid for barn har vi i ammefrekvens og vaksinasjonsdekning. Ofte er en henvist til enda mer indirekte mål, som for eksempel hvorvidt informasjon om et tilbud har nådd frem, og om hvor mange som har benyttet tilbudet. Brukernes og personalets tilfredshet er viktig nok, men sier lite om hvorvidt metoden virkelig er effektiv eller regningssvarende. Spedbarnsdødelighet og generell levealder er velkjente indikatorer på en befolknings helsetilstand, mindre kjent er kanskje at barns høyde- og vektutvikling også er en viktig folkehelseparameter. Videre er det i økende grad nødvendig for sentrale og lokale helseplanleggere å dokumentere helseproblemer i befolkningen og å evaluere innsats og tjenester. Endelig kan helsestasjonsopplysninger benyttes i epidemiologisk forskning til å påvise utviklingstrender og avdekke sammenhenger. Her har Norge og de andre nordiske land et særlig ansvar på grunn av oversiktlig og relativt homogen befolkning og godt utbygget hel-

sevesen. Forutsetningen for å bruke helseopplysninger på en slik måte er selvsagt at personvern hensyn kan ivaretas på en fullt ut tilfredsstillende måte.

En viktig side ved forebyggende virksomhet vil i alle tilfelle innebære å inkludere dem det gjelder i dette arbeidet. Her er det i særlig grad snakk om foreldre, men også barn og unge. Fagfolk skal primært stille sin kompetanse til rådighet, og bidra på en ansvarlig måte til å avhjelpe bekymringer og plager.

Del IV

Utvalgets vurderinger og konklusjoner

KAPITTEL 11

Barneombudsordningen 1981-1995**11.1 BARNEOMBUDETS ROLLER OG VIRKEMIDLER**

Som utvalget har gjort nærmere rede for i del II, har Barneombudet ivaretatt en rekke forskjellige roller og funksjoner i den tiden ordningen har eksistert. Registeret av virkemidler har også vært meget variert. Selv om de oppgaver og roller som har dominert Barneombudets virksomhet har variert, både i relasjon til tidsperiode og den person som har innehatt stillingen som ombud, kan følgende summarisk trekkes fram som bærende funksjoner: Rollen som høringsinstans, talerør, informant, konfliktløser, tilsynsmann, rådgiver, kontrollør, aktivist, lobbyist, forslagsstiller og pådriver.

I Barneombudets *første periode (1981-1989, Målfrid Grude Flekkøy)*, ble det lagt særlig vekt på rollen som *høringsinstans*. Dette ble forsøkt ivaretatt både ved å fremme barnerelaterte synspunkter og saksforhold til myndighetene, og ved å styrke innspill fra andre høringsinstanser. De første fire årene la Barneombudet vekt på å være saksorientert, faglig begrunnet og velinformert. I denne perioden måtte Barneombudet leve med vedtaket fra de borgerlige partiene på Stortinget om nedlegging så snart disse partiene eventuelt fikk flertall. En viktig del av det første Barneombudets rolle ble derfor å legitimere ombudet for å vise at Barneombudet var en institusjon som ville arbeide seriøst og effektivt og opptre saklig og korrekt i alle sammenhenger. Også fordi Barneombudet i enkelte saker gikk imot Regjeringens forslag, ble det ansett som spesielt viktig å gi uttalelsene grundig, faglig dokumentasjon. Etter utvalgets vurdering lyktes vårt første barneombud langt på vei i disse bestrebelsene.

Videre ble rollen som *talerør for barn* ansett som svært viktig. Det ble i tråd med dette lagt vekt på at ombudet skulle være tilgjengelig for alle barn. Det første barneombudet snakket selv med barn som ringte inn, blant annet for å skape tillit og troverdighet.

Det første barneombudet tilla også rollene som *rådgiver* og *faqinstans* stor vekt. Ifølge det første barneombudet ble denne faglig baserte rollen særlig viktig ettersom mange henvendte seg til ombudet for å få opplysninger, dokumentasjon og ideer.

Rollen som *informant* også overfor barn, ble videre ansett for å være av stor betydning - av større betydning enn rollen som konfliktløser. Det ble gitt ut en egen utgave av årsmeldingen spesielt beregnet på barn. Det første barneombudet reiste dessuten selv rundt i hele landet som foredragsholder, og benyttet samtidig lokalradioene som møteforum for og med barn. Også rollen som *forslagstiller overfor lokale og sentrale myndigheter* ble ansett viktig.

Loven pålegger Barneombudet en viss funksjon som *k kontrollør og tilsynsperson* ved å skulle overvåke at lovgivningen til vern om barns interesser blir fulgt. Kontrollfunksjonen ble imidlertid ikke ansett som en vesentlig rolle i Barneombudets første funksjonsperiode.

Barneombudet opptrådte relativt hyppig som *lobbyist* i forhold til Stortinget, blant annet gjennom uformelle møter med stortingsrepresentanter. Dette ble i ombudets første periode ansett som en viktig påvirkningsmulighet, særlig i sammenheng med lovarbeidet på området for barn og unge.

Rollen som *aktivist* ble ikke vurdert som viktig i starten, men kom mer i fokus etter hvert. Det første barneombudet anså *opplysning og holdningsskapende arbeid* som det aller viktigste i sin periode.

Denne perioden av ombudsordningens historie beskrives av flere av utvalgets informanter som et pionerarbeid med solid faglig tyngde. Selv om det første barneombudet på mange måter var mer «anonym» enn etterfølgeren, er det ingen tvil om at *barns interesser ble satt på den faglige og politiske dagsorden også i denne perioden.*

Også i *Barneombudets andre periode (1989-1995, Trond-Viggo Torgersen)*, anses rollen som *talsperson* som svært viktig. Denne rollen kan blant annet knyttes til «Klar Melding»-systemet. Meldingene som innkommer på telefonsvareren, betraktes som en hovedkilde til informasjon for Barneombudet om hvilke saker barn er opptatt av og opplever som vanskelig. (Se nærmere "[SÆRLIG OM KLAR MELDING - SYSTEMET](#)" i pkt. 4.3 om Klar Melding-systemet).

Også rollen som *idegiver og katalysator for nye initiativer* framstår som vesentlig. For å benytte ombudets egen formulering, innebærer dette også rollen som «oppretholder av en kaotisk tilstand». Det å oppfordre til uenighet og diskusjon er således blitt ansett som viktig i Barneombudets andre periode.

Rollen som *høringsinstans* er derimot ikke blitt vektlagt i samme grad som i Barneombudets første periode. Hovedgrunnen til dette er angivelig at en slik arbeidsform anses å være for «treg», og at muligheten til å øve noen faktisk innflytelse såpass sent som på høringsstadiet er relativt liten. Det arrangeres imidlertid «rundebordskonferanser» hvor sentrale personer inviteres til samtale.

Informant-rollen innebærer blant annet å gi opplysning til barn om deres rettigheter og hvem barn kan henvende seg med spørsmål eller problemer. Barneombudet fungerer her nærmest som en «informasjonssentral». Også fagfolk og politikere, herunder stortingsrepresentanter, benytter Barneombudet i denne sammenheng. Også i Barneombudets andre periode har ombudet opptrådt som *lobbyist* i forhold til Stortinget.

Rollen som *tilsynsperson* har for en stor del blitt ivaretatt ved at Barneombudet besøker skoler, barnehjem m.v., og eventuelt tar opp aktuelle problemer direkte med de ansvarlige på det lokale plan. Barneombudet avgrenser her sin funksjon mot rollen som *kontrollør*, og opplever ikke seg selv som en kontrollinstans.

Barneombudet har fremmet ønske om i sterkere grad å fungere i rollen som *rådgiver* overfor politikere, lokalt og sentralt, herunder politisk ledelse i Barne- og departementet. Faktaheftet om barn og unge kan etter Barneombudets mening være et godt underlagsmateriale i en slik sammenheng. Barneombudet anser rollen som *forslagsstiller* å ligge nær opp til rollen som rådgiver.

Videre anses *aktivistrollen* å være svært viktig for det nåværende Barneombudet. Ombudet karakteriserer selv aktivistrollen som «risikabel og farefull, men svært effektiv». Denne rollen innebærer blant annet å komme med spissformuleringer som kan føre til debatt og konkret handling. Forutsetningen for å kunne opptre som aktivist, er at det ligger et faglig grunnlag bak formuleringer og tiltak, og at Barneombudet holder seg innenfor rammene av lov og instruks.

Barneombudet anser *holdnigsskapende arbeid* for å utgjøre hoveddelen av ombudets virksomhet. Rollene som aktivist, «vaktbikkje» og informasjonssentral betraktes som de viktigste i denne sammenheng.

11.1.1 Vurdering av roller

Utvalgets faglige bidragsytere og informanter vurderer den mest markante endringen i Barneombudets roller som en *økt innretning mot mediene*. Denne endringen oppfattes først og fremst å være forårsaket av ombudsskiftet. Trond-Viggo Torgersen hadde en tilgang til mediene og et talent for å utnytte dem. Samtidig har flere av utvalgets informanter pekt på en *sterkere vektlegging av rollen som pådriver og*

«refser», blant annet gjennom bruk av mediene. Refser-rollen er etter manges vurdering blitt noe overbetont. På den annen side hevder en del informanter at den sterke medieorienteringen har bidratt til å synliggjøre Barneombudet i samfunnsbildet, i langt sterkere grad enn i ombudets første periode. Utvalget vil dessuten understreke at medierollen har gitt ombudet et «ansikt» - barna vet hvem ombudet er, og henvender seg til Barneombudet med spørsmål og problemer. Medierollen har dermed bidratt til å skape tillit til Barneombudet som en talsperson for barn.

Etter utvalgets vurdering er rollen som *talsperson, høringsinstans og positiv pådriver for å fremme barns interesser generelt* av vesentlig større betydning for Barneombudet, barna og for samfunnet, enn rollen som refser og delvis rollen som aktivist. Utvalget vil konkretisere dette noe nærmere nedenfor, hvor det pekes på det ønskelige i at Barneombudet nå endrer «image» til en mer motiverende, oppmuntrende og samlende funksjon. I dette ligger det et behov for å finne fram til en rolle som ivaretar en mer koordinerende funksjon.

Roller skaper forventninger og definerer aktivitet. Det nåværende ombudet fikk en sterk mediefokusering på grunn av sine mange medieroller før ombudsperioden, noe som skapte ulike forventninger både fra medier, myndigheter og barn. En ombudsrolle kan oppfattes forskjellig, og roller som oppleves vellykket og riktig for journalister, kan oppfattes negativt og «useriøst» av andre. Bruk og blanding av for mange roller kan skape forvirring og skade hovedintensjonen med Barneombudet.

Rollene som «refser» og aktivist er roller som passer inn i et spissformulert mediespråk og som demed får oppmerksomhet og plass i mediene. I en fase i ombudets historie hvor det har vært viktig å etablere Barneombudet som en samfunnsinstitusjon, har det nok vært riktig å benytte medievennlige strategier for å synliggjøre ombudet i samfunnet. Det nåværende Barneombudet har også uttalt at medierollen er et viktig maktinstrument for å kunne påvirke opinion, forvaltning og beslutningstakere.

Ombudet har ikke noe definert maktinstrument i sitt mandat, for eksempel i form av juridiske redskaper. Påvirkning må derfor skje via andre kanaler. (Lobbyvirksomhet er som tidligere påpekt en annen påvirkningskanal Barneombudet har benyttet, blant annet gjennom å ta kontakt med stortingsrepresentanter og -komiteer i ulike saker).

Medievennlige roller krever også at man har stor innsikt og kompetanse i hvordan mediene bruker sine kilder. Som utvalget påpekte i *"BARNEOMBUDET OG MEDIENE"* i pkt. 4.1 i del II, har Barneombudet blitt utsatt for mediestrategier hvor kildene brukes mot hverandre og utsagn fortolkes annerledes i mediene enn det som var intensjonen fra ombudets side. Utfordringen ligger her i å finne en balanse i rollebruken i forhold til mediene slik at man unngår å skape unødvendige konflikter som kan ekskludere viktige samarbeidspartnere.

Utvalget er av den oppfatning at det framtidige Barneombudet bør begrense medierollen noe. Framtidens barneombudsrolle bør bli mer fokusert på *inspirasjon og stimulering*, og i mindre grad på «konfliktorienterte» roller og strategier. I den politiske prosessen for å utvikle en mer helhetlig oppvekstpolitikk både lokalt og nasjonalt, vil det være behov for et barneombud som kan inspirere og koordinere aktiviteter i forhold til denne utviklingen.

Da barneombudsinstitusjonen ble opprettet, var det utfra en tankegang om manglende oppmerksomhet og ivaretagelse av barns behov, interesser og rettigheter. Barneombudet skulle fungere både som en vekker, katalysator, kontrollør og problemløser. I løpet av de snart femten årene som har gått har det som nevnt utviklet seg et vidt spekter av barnerelevante instanser, og relativt mange av disse har et tilsynsmessig eller et kontrollerende siktepunkt. Utvalget reiser i denne sammenheng spørsmål om i hvor høy grad Barneombudet skal fungere som et kritisk-kontroller-

ende organ. Dette er et spørsmål av prinsipiell karakter, nemlig i hvilken grad man kan forvente at den tankegang som ligger til grunn for tilsyn og kontroll tjener de tilsiktede formål. Utvalget viser til den generelle erfaring at ansvarsmobiliserende tiltak ofte når lengre enn kritikkorientert tilsyn. Her tenker vi blant annet på at en instans som stadig utsettes for kontrollerende initiativer, ofte kan utvikle defensive strategier.

Utvalget vil peke på at barns situasjon vil være avhengig av en helhet der de forskjellige aktørene fungerer innenfor en positiv referanseramme preget av ansvarsfølelse, evne til konstruktiv handling og samhandling. Både for Barneombudet og andre instanser vil det være aktuelt å mobilisere store ressurser for å føre tilsyn med de krefter og faktorer som vil influere på barns oppvekst på en uheldig måte. Dette gjelder blant annet skolen, arbeidslivet, mediene og de kommersielle kreftene i samfunnet. Alternativet til å satse på en for ensidig kontrollerende virksomhet, vil være å arbeide for en utvidet, fellesforstått ansvarlighet, for å formidle grunnleggende verdier, skape gode idealer og bidra til en positiv læring.

11.1.2 Vurdering av virkemidler

Barneombudet har benyttet og eksperimentert med forskjellige modeller og metoder som kan være relevante i ombudets arbeid. Noen av disse har utvilsomt vist seg å være både positive og effektive. Utvalget vil her vurdere enkelte av Barneombudets mest sentrale virkemidler.

11.1.2.1 De ulike virkemidlene

Igangsetting av prosjekter om spesifikke problemstillinger og temaer mobiliserer og engasjerer ofte både barn og de involverte profesjoner, interesseorganisasjoner og forvaltningsorganer. Samarbeidsprosjekter skaper gjerne felles referanserammer og blir ofte et forum for dialog og utvikling. Barneombudet har over lengre tid brukt slike tilnærminger som virkemiddel for å få skape aktivitet og handling rundt bestemte saker.

Når prosjekter blir brukt som virkemidler for bevisstgjøring, engasjement og forandring, blir selve prosessen like viktig som sluttproduktet. Prosjektmetoden har vist seg å være en suksess for flere av de initiativene Barneombudet har stått bak, og utvalget ser dette som et relevant virkemiddel for det framtidige ombudet.

Nedenfor oppstilles to eksempler på slike prosjekter.

a) *Din idé - 14-18 prosjektet*

I 1991 initierte Barneombudet et prosjekt som skulle engasjere ungdom i alderen fjorten til atten år i forhold til sitt nærmiljø. Målet var å trekke ungdom mer aktivt inn i den kommunale planleggingsprosessen, og å få fram ungdommenes egne ideer til aktivitetstiltak i lokalmiljøet. Barneombudets framtidsfond, en stiftelse etablert av Barneombudet med midler fra det private næringsliv, stilte kr 500.000 til disposisjon for en idé-konkurranse. Prosjektet involverte både NRK Fjernsynet, kommuner og flere departementer.

b) *Samiske barn*

Høsten 1992 tok Barneombudet i samarbeid med Sametinget initiativ til et to-årig prosjekt hvor hensikten var å synliggjøre samiske barn og unge, deres situasjon, rettigheter og behov. Prosjektet inneholdt både kartlegging og innsiktsbeskrivelse,

høringer og konferanser, og totalt sett fikk prosjektet fram ny kunnskap om samiske barn og unges oppvekstforhold.

11.1.2.2 Klar Melding-systemet

Klar Melding viste seg å være en suksess når fjernsynet var en av kommunikasjonskanalene. Begrunnelsen for etableringen av Klar Melding var behovet for å starte en dialog mellom Barneombudet og barn og unge. Fjernsyn er et medium denne målgruppen både er brukere av og fortrolig med. Utvalget ser det som verdifullt at Barneombudet som etat, bruker barne- og ungdomskanaler i radio og fjernsyn for å få fram aktuelle problemstillinger og ideer. Det kan imidlertid også reises spørsmål ved denne formen for kommunikasjon, jfr. nedenfor om Barneombudet og barna.

11.1.2.3 Høringer, høringsuttalelser og faktasamling

Arrangering av høringer og konferanser bør fortsatt vurderes som relevante virkemidler for Barneombudet som en koordinerende instans. Vinklingen bør først og fremst være positivt initiativfremmende og løsnings- og handlingsrettet. Det er ønskelig at Barneombudet fortsatt sørger for utgivelse av opplysningsmateriale av typen «Fakta om barn og unge». Videre bør arbeidet med høringsuttalelser også være en viktig oppgave for Barneombudet framover.

11.1.2.4 Bruk av mediene

Utviklingen av barneombudsrollen har, som tidligere påpekt, gått i retning av en sterkere medie-orientering. Bruk av mediene kan etter utvalgets oppfatning sies å være et av Barneombudets viktigste og mest brukte virkemidler. Medienes plass i samfunnsbildet kan ikke underkjennes. Mediene besitter en betydelig makt i det de nærmest har monopol på nyhetsformidlingen. Det må derfor anses som vesentlig for et barneombud å kunne håndtere mediene på en forsvarlig måte, og være i stand til å bruke mediene aktivt for å fremme sine oppgaver. Det bør imidlertid understrekes at også bruk av andre kanaler som foredrag, publikasjoner o.l. må anses viktig. Barneombudet arbeider også etter dagens ordning på denne måten. Her ligger imidlertid et mulig styrkingsområde, særlig sett i lys av de nettverksrelasjoner som eventuelt videreutvikles. (Jfr. nedenfor i "[Et oppvekst- eller nettverksombud](#)" i pkt. 12.1.8.3).

I kontakten med og håndteringen av de ulike medier, er det etter utvalgets vurdering viktig at Barneombudet tar hensyn til faren for overeksponering og feilsitering. Dette innebærer for eksempel at ombudet bør være tilbakeholden med å gi uttalelser i saker som er under etterforskning eller under utredning i et annet forvaltningsorgan (jfr. også nedenfor under "[Barneombudets rettslige kompetanse](#)" i pkt. 11.4.1.1).

Den sterke personfokuseringen i Barneombudets siste periode kan utvilsomt ha en positiv effekt i det Barneombudets «ansikt utad» blir kjent. Det bør vurderes om også andre i større utstrekning kan representere Barneombudet utad, for eksempel om Barneombudet bør ha en egen pressetalsperson, eller om de forskjellige fagkonsulentene bør kunne gi tilsvarende i mediene på områder der de har spesiell kompetanse. En større grad av intern fordeling av pressehenvendelser vil også kunne avlaste det sittende barneombudet og frigjøre ressurser til andre formål. Samtidig vil en større variasjon i hvem som uttaler seg på Barneombudets vegne øke kunnskapen om og forståelsen av Barneombudet som institusjon. Mange av utvalgets informanter hadde vanskeligheter med å skille mellom institusjon og person. Dette er et vesent-

lig skille som etter utvalgets mening i større grad bør komme fram ved en sterkere synliggjøring av administrasjon/fagstab.

Barneombudet kan videre etter utvalgets mening legge større vekt på å synliggjøre seg i lokal-mediene. I og med at Barneombudet er en sentral institusjon med sete i hovedstaden, kan det være et mål i seg selv å nå ut til lokalsamfunnene i større grad. Dette vil også gjelde i kommunikasjonen mellom ombudet og barna (jfr. nedenfor om nettverksombud).

11.3 RESULTATER AV BARNEOMBUDETS ARBEID

11.3.1 Betydningen for barns stilling i samfunnet

Det er gjennomført mange og store endringer på det barnepolitiske området i den perioden Barneombudet har eksistert. Samfunnsmessige forandringer er imidlertid et resultat av flere sammenvirkende faktorer. Utvalget vil her begrense seg til å peke på noen områder der Barneombudet, slik utvalget vurderer det, har vært en viktig drivkraft.

Utvalget finner at Barneombudet ved sine utspill, blant annet i mediene, i stor grad har bidratt til å sette det politiske søkelyset på barn og barns situasjon. Barna har derigjennom kommet på den politiske dagsorden. Vi kan samtidig registrere en større alminnelig aksept av at barn har krav på å bli hørt og at de har egne rettigheter. Barneombudet har etter utvalgets oppfatning sterkt bidratt til denne utviklingen. I denne sammenhengen vil utvalget også framheve Barneombudets innsats for å styrke barnevernet, ombudets arbeid for å bedre rettssikkerheten til barn i institusjoner, flyktninge- og asylsøkerbarn og skoleelever.

Gjennom det kontinuerlige fokus på barn og ungdom, og gjennom aksjoner og utspill, har Barneombudet etter utvalgets oppfatning også bidratt til konkrete endringer for barn og ungdom. Her har Barneombudet som forslagsstiller, høringsinstans og som mer uformell pådriver i lovgivningsprosesser vært viktig. Også gjennom høringer har Barneombudet tatt opp problemområder som er blitt videreført i det politiske arbeidet.

Internasjonalt har Barneombudet hatt betydning - som en relevant «eksportartikkel» og som en praktisk modell. En rekke land har etablert liknende ordninger, og opprettelse av ombuds-funksjoner vurderes i flere andre land. Barneombudet har dermed bidratt til å sette barn på den internasjonale dagsorden.

11.3.2 Særlig om betydningen for barns rettsstilling

Når det gjelder høringsuttalelser og prinsippaker, kom det første barneombudet allerede i årsmeldingen for 1983 med en vurderingen av ombudets rettsskapende virksomhet. Erfaringene var ikke overveiende positive. Det første barneombudet mente at man så få konkrete resultater av de lovendringsforslagene ombudet hadde kommet med i høringsuttalelser og som prinsippforslag. Forslag ble ikke fulgt og forslag til lovendringer ble liggende. Barneombudet hadde imidlertid bare eksistert i to år da denne vurderingen ble foretatt. Dette, sammen med det faktum at lovendringer er en tidkrevende prosess, kan nok forklare den manglende effekten av arbeidet man så i 1983. Da den første ombudsperioden var slutt (1989), kunne Barneombudet fastslå at ombudets vurderinger hadde bidratt til gjennomslag i ni endringer i lover og forskrifter. Dette gjaldt for eksempel forbudet mot fysiske straff og andre former for behandling som kan true barnets psykiske eller fysiske utvikling (barne-loven § 30), heving av den kriminelle lavalderen til femten år (straffeloven § 46), regelen om barnets talsperson i plan- og bygningsloven (plan- og bygningsloven § 9-1) og regelen om at barn har rett til samvær med begge foreldrene uansett om for-

eldrene har bodd sammen etter fødselen eller ikke (barneloven § 44). Eksempler på lovendringer hvor det nåværende Barneombudet synes å ha fått gjennomslag for sitt syn, er bestemmelsen om mekling i ekteskapsloven og endringene i den nye barnehageloven § 21 om blant annet krav om politiattest for personer som arbeider i barnehager.

De nevnte lovendringer er et resultat av mange faktorer, der Barneombudet har utgjort en av dem. Det kan ikke fastslås at Barneombudets pådriverarbeid har vært avgjørende for resultatet, eller omvendt: Dersom resultatet hadde blitt et annet enn det Barneombudet foreslo, betyr ikke dette at ombudets uttalelse ikke hadde noen betydning. Derfor kan betydningen av Barneombudets prinsipp- og høringsuttalelser ikke bare vurderes i forhold til hvilket gjennomslag de har fått i det endelige vedtaket. Det må også understrekes at Barneombudet ikke har noe ansvar for resultatet av en lovgivningsprosess. Ombudets oppgave er å fremme barns interesser og sørge for at den aktuelle saken belyses så godt som mulig sett fra barnets synsvinkel. De mange høringsuttalelsene ombudet har kommet med (i alt 250) har også bidratt til å øke ombudets kompetanse på det barnerettslige området generelt - en kompetanse som ombudet har kunnet nyttiggjøre seg i sitt øvrige arbeid. Dette er en effekt av Barneombudets hørings-arbeid som ikke så lett lar seg måle.

Når det gjelder Barneombudets arbeid med enkeltsaker, må det etter utvalgets oppfatning kunne antas at ombudets råd og veiledning har vært viktig i det enkelte tilfellet. Barneombudet har imidlertid hatt enkelte mindre heldige utspill i enkeltsaker - utspill som ikke nødvendigvis har gavnet det involverte barns interesser (for eksempel Moksness-saken, se "[Moksness-saken](#)" i pkt. 3.7.5.1 i del II.).

Barneombudets arbeid med å spre informasjon har vist seg å bli langt viktigere enn det som var forutsatt i forarbeidene. Den utstrakte opplysningsvirksomheten har hatt betydning for barns rettsstilling på to måter. For det første fungerer Barneombudet som en informasjonsbase for beslutningstakere. Storingsrepresentanter, lokalpolitikere og ulike råd og utvalg tar kontakt med ombudet for å få opplysninger i tilknytning til sitt arbeid. For det andre sprer Barneombudet informasjon om regler og rettigheter til dem som henvender seg til ombudet. Barneombudets arbeid med informasjon om barns rettigheter i ulike sammenhenger, har etter utvalgets oppfatning bidratt til å gjøre rettsreglene mer effektive. Generelt vil utvalget trekke den slutning at Barneombudet gjennom sin virksomhet har bidratt til å bedre barns rettsstilling.

11.4 BARNEOMBUDETS SOM SAMFUNNSINSTITUSJON

11.4.1 Barneombudet som forvaltningsorgan

11.4.1.1 Barneombudets rettslige kompetanse

Barneombudet henter sin rettslige kompetanse fra barneombudsloven og fra Barneombudets instruks. Forarbeidene til loven og Barneombudets egen praksis er, sammen med uttalelser fra Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet om tolkingsspørsmål, viktige kilder når barneombudsloven og instruksene skal presiseres nærmere. I tillegg til barneombudsloven og instruksene, reguleres Barneombudets virksomhet også av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Barneombudsloven og instruksene regulerer ikke uttømmende Barneombudets oppgaver. Det medfører at Barneombudet selv i noen grad har frihet til å utforme sin funksjon og rolle som barnas talsperson.

Selv om Barneombudet i praksis på mange måter fungerer som en interesseorganisasjon, er Barneombudet å anse som et forvaltningsorgan i rettslig forstand, men ombudet har ikke - i likhet med de fleste andre forvaltningsorganer - kompe-

tanse til å treffe bindende avgjørelser (vedtak). Den øvrige forvaltning har heller ingen plikt til å rette seg etter Barneombudets vurderinger i konkrete saker, slik tilfellet i praksis er for Sivilombudsmannens uttalelser. Barneombudet har videre ingen instruksjonsmyndighet overfor andre forvaltningsorganer. På den annen side har ikke Barne- og familiedepartementet eller Stortinget instruksjonsmyndighet over Barneombudet.

Barneombudet har kompetanse til å behandle både enkeltsaker og prinsipp saker. I forhold til enkeltsaker gjelder likevel noen begrensninger. Barneombudet kan ikke behandle enkeltsaker som gjelder konflikter innad i familien. Saker om lovanvendelses- eller saksbehandlingsspørsmål skal Barneombudet henvise til Sivilombudsmannen når Sivilombudsmannen har kompetanse. Barneombudet kan heller ikke uttale seg om lovligheten av et forhold dersom Sivilombudsmannen allerede har avgitt uttalelse i saken.

Sivilombudsmannen vil først ha kompetanse til å behandle saken etter at saken er ferdigbehandlet i forvaltningen.

Det kan spørres om Barneombudet bør ha kompetanse til å gå inn i enkeltsaker som er under behandling i forvaltningen. Faren for konkurrerende kompetanseforhold mellom Barneombudet og andre instanser er et argument for at Barneombudet ikke bør gripe inn i en pågående sak, selv om Barneombudet ikke driver ordinær saksbehandling og treffer avgjørelser i konkrete tilfeller.

Det vil dessuten kunne framtre som et paradoks at Barneombudet i spørsmål som senere vil kunne forelegges Sivilombudsmannen (for eksempel saksbehandlingsspørsmål), skal ha kompetanse til å gripe inn før saken er ferdigbehandlet i forvaltningen og dermed før Sivilombudsmannen har fått anledning til å uttale seg. Gode grunner taler for at Barneombudet i slike spørsmål normalt ikke bør gripe inn og uttale seg i saken på et tidligere tidspunkt enn Sivilombudsmannen.

Uavhengig av om en sak senere kan forelegges Sivilombudsmannen, vurderer utvalget det slik at Barneombudet i saker som er til behandling hos andre forvaltningsorganer, normalt bør unnlate å gå inn i de konkrete forhold før saken er avsluttet i forvaltningen. Barneombudets inngripen kan blant annet virke trenerende og skape forventninger hos parten(e). Dersom ombudet uttaler seg før saken er tilstrekkelig opplyst, kan dette også bidra til å svekke det involverte barnets interesser.

Dersom Barneombudet får henvendelse i en enkeltsak som kan behandles av et annet forvaltningsorgan, bør Barneombudet etter utvalgets oppfatning ha plikt, ikke bare rett, til å henvise vedkommende til å ta saken opp med rette organ. Barneombudet kan også selv behandle saken, men da bare de prinsipielle sider ved den. Utvalget foreslår derfor en endring i instruksjonen på dette punkt. Jfr. nedenfor "[For-slag til endringer i instruks for Barneombudet](#)" i pkt. 11.6.2.

Barneombudet har etter gjeldende rett ikke kompetanse til å behandle en sak som er avgjort av domstolene eller bragt inn for domstolene til behandling. Det kan spørres om det bør gjelde en liknende begrensning dersom en sak er under politietterforskning, men før det er tatt ut tiltale mot noen (det vil si før saken er «bragt inn» for domstolene). Gode grunner taler for at Barneombudet også bør være ytterst varsom med å uttale seg i en sak som er under etterforskning der barn kan ha vært utsatt for en straffbar handling, selv om det ikke er tatt ut tiltale i saken mot noen.

Utvalget mener at Barneombudet bør konsentrere sin virksomhet om generelle saker og prinsippsspørsmål, og i mindre grad arbeide med eller fokusere på enkeltsaker. Barneombudet bør derfor fortsette å henvise til og opplyse om det allerede eksisterende hjelpe- og forvaltningsapparatet når ombudet mottar henvendelser om individuelle spørsmål. Barneombudet kan eventuelt på bakgrunn av enkeltsaker fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge individuelle problemer og mer generelle konflikter mellom barn og samfunn (jfr. lovens § 3 annet ledd, bokstav d).

Barneombudet skal etter utvalgets oppfatning hverken fungere som behandlingsinstans eller konfliktløsningsorgan i enkeltsaker. I mer generelle barnepolitiske spørsmål er det Barne- og familiedepartementet som har det overordnede ansvaret for å gjennomføre politiske løsninger. Barneombudet kan imidlertid fortsette å være en viktig pådriver også på det politiske plan, ved for eksempel å fremme forslag til temaer som kan tas opp eller utredes, påpeke konfliktområder o.l.

Etter instruksens § 7 skal Barneombudet personlig ta standpunkt til alle saker ombudet tar opp til behandling. Utvalget vil påpeke at dette kravet vanskelig kan etterleves i praksis. Utvalget vil derfor foreslå at denne bestemmelse modereres, og foreslår en endring i instruksens på dette punktet. Det bør imidlertid fortsatt være et krav at ombudet uttaler seg personlig i enkelte saker av særlig viktighet, for eksempel høringsuttalelser og prinsipp saker. Andre uttalelser kan undertegnes av kontorsjefen. Utvalget foreslår en endring i instruksens på dette punkt.

I Barneombudets tilsyn med at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, mener utvalget at FNs barnekonvensjon kan være et nyttig arbeidsredskap. Utvalget foreslår inntatt i loven en bestemmelse om at Barneombudet skal følge med i hvorvidt norsk rett og praksis samsvarer med Barnekonvensjonen.

11.4.1.2 Forholdet til Barne- og familiedepartementet

Utvalget har i del II utredet Barneombudets forhold til Sivilombudsmannen, Barne- og familiedepartementet og Stortinget. Barneombudets forhold til Sivilombudsmannen framstår som relativt ukomplisert, idet de to ombudene har såvidt forskjellig karakter og oppgaver. Dessuten er Barneombudets saksområde klart avgrenset mot Sivilombudsmannens i Barneombudets instruks. Utvalget finner derfor ikke grunn til å vurdere dette forholdet nærmere, utover det som er sagt i *"Forholdet til Sivilombudsmannen"* i pkt. 3.7.1 i del II.

Når det gjelder Barneombudets forhold til Barne- og familiedepartementet, finner utvalget ikke grunn til å foreslå endringer i dagens organisering med Barne- og familiedepartementet som økonomisk og administrativt overordnet Barneombudet. Utvalget finner likevel at det kan være grunn til å vurdere enkelte spørsmål noe nærmere.

Utover den formelle tilknytning til departementet, er Barneombudet et fritt og uavhengig organ. Denne uavhengigheten er en nødvendig forutsetning for Barneombudets virksomhet. En slik uavhengighet innebærer at Barneombudet for eksempel kan kritisere departementet dersom Barneombudet mener det foreligger saklig grunn til kritikk. Barneombudet er imidlertid også avhengig av å ha et godt samarbeidsforhold til departementet i barnepolitiske spørsmål. Prinsipielt sett ligger det derfor i Barneombudets funksjon at ombudet både kan arbeide «med» og «mot» departementet. Det ligger en utfordring i dette, sett fra både Barneombudets og departementets side. Barneombudet bør etter utvalgets oppfatning være oppmerksom på hvordan en eventuell kritikk mot departementet framsettes og hvem den rettes mot, slik at kritikken ikke unødig skader samarbeidet. Departementet bør på sin side tåle en saklig framsatt kritikk fra Barneombudet uten å la dette innvirke på kommunikasjonen mellom de to instansene. Det vil være viktig at begge parter fortsatt samler seg om sitt felles mål som er å bedre barns og unges oppvekstvilkår og stilling i samfunnet forøvrig. Utvalget vil i denne sammenheng minne om at det bare er statsråden som kan svare for Barneombudet i Stortinget, og som har det konstitusjonelle ansvaret for Barneombudets virksomhet. Det forutsettes derfor at Barneombudet utviser den nødvendige samhandlings- og samarbeidsvilje overfor departementet. Men utvalget understreker samtidig at Barneombudets lojalitet først og fremst må være knyttet til barna.

11.4.1.3 Barneombudets faglige kompetanse

Barneombudets kontor er sammensatt av fagfolk med ulik kompetanse (blant annet sosiologi, jus, informasjon, pedagogikk og barnevern). Utvalget etterlyser noe mer juridisk kompetanse enn Barneombudet idag har. Barneombudet uttaler seg og behandler saker på en rekke forskjellige områder som berører barns interesser. Den ene juridiske konsulenten hos Barneombudet har i utgangspunktet ansvaret for hele det barnerettslige og barnevernrettslige feltet, i tillegg til tilgrensende områder som berører barns situasjon. Barneombudet benytter seg imidlertid av kontakter i forskningsmiljøene dersom ombudet mener det har behov for ytterligere fagkompetanse, og innhenter også faglige vurderinger utenfor eget embede.

Det kan vurderes om ikke Barneombudet burde ha ansatte med bakgrunn innenfor andre fagområder, (for eksempel helsefag, barnepsykologi, spesialpedagogikk, teknologi og samfunnsplanlegging). I det hele tatt må Barneombudet fortløpende vurdere hvilken kompetanse kontoret bør ha til enhver tid. Hovedkravet til dem som skal arbeide hos Barneombudet bør imidlertid være høy grad av personlig skikkethet, der evnene til faglig integritet og helhetstenkning er avgjørende kvaliteter.

Utvalget vil ellers foreslå vurdert en egen utredningsenhet hos Barneombudet. Oppgavene til en slik enhet kan være å samle informasjon og dokumentasjon, foreslå forskningsoppgaver som for eksempel vitenskapelige institutter kan gjennomføre, og selv utføre mindre utredningsoppdrag. Det bør videre vurderes om Barneombudet generelt bør etablere en mer formalisert kontakt med forskningsmiljøene. Dette forutsetter at Barneombudet faglig sett blir betraktet som en attraktiv samarbeidspartner.

11.4.2 Barneombudet og barna

Barneombudets klare profilering i forhold til en bestemt befolkningsgruppe, nemlig barna, skulle tilsi en «avklaring» av kontakten og kommunikasjonen med denne gruppen. Det vil imidlertid være vanskelig å finne en balanse mellom på den ene siden å «fortape seg» i enkeltsaker, og på den andre siden å bli for generell. Det synes rimelig at Barneombudets kontakt med barna i noen grad svarer til en allmenn tilgjengelighet for barn og unge. Ideelt sett burde barn i ulike aldre med ulike problemer fra ulike deler av landet ha den samme muligheten til å gjøre seg gjeldende overfor Barneombudet. Men det vil være bortimot umulig å oppfylle de ideelle fordringene som skisseres her.

De to barneombudene synes å ha tilnærmet seg barna på relativt ulike vis. Det første barneombudet svarte på telefonhenvendelser fra barn, og la dessuten opp til en omfattende reisevirksomhet for å treffe barn i lokalmiljøet. Det andre barneombudet har i hovedsak søkt å styre kontakten med barna via fjernsyn, spesielt ved bruk av et system hvor barna ringer inn sine spørsmål eller kommentarer, og Barneombudet gir generelle svar i et fjernsynsprogram (Klar Melding-systemet).

Når norske barn synes å ha god kjennskap til Barneombudet, kan man i noen grad se på dette som et resultat av disse tilnærmingsmåtene. Dette viser seg blant annet gjennom det store antall henvendelser fra barn som etterhvert er registrert hos Barneombudet i begge ombudsperiodene.

Kommunikasjonen gjennom fjernsyn er idag både den mest moderne og mest effektive kontaktmetoden i forhold til barna. Utvalget har derfor gått nærmere inn på foreliggende data når det gjelder Klar Melding-systemet. Resultatene synes imidlertid å vise til enkelte svake sider ved dette systemet. Utvalget har for det første merket seg at majoriteten av henvendelser kommer fra jenter og fra barn som er eldre enn ti år. Dette kan indikere både at Barneombudet fokuserer mer på det jenter opplever som vanskelig, enn på områder som er problematisk for gutter. Videre kan

dette indikere at selve formen på henvendelsene fungerer selektivt. Det kan også være grunn til å anta at kravet til kommunikasjon fra barna (ringe inn til en instans i Oslo) forutsetter en viss grad av sosial og følelsesmessig trygghet. Tilsammen kan systemet derfor tenkes å utelukke enkelte grupper av barn, og dermed ikke gi et helt representativt bilde av barnebefolkningens behov og problemer.

Til tross for at Barneombudet har profilert Klar Melding-systemet i forhold til barns hverdagsproblemer, er det en stor andel henvendelser som ikke synes å innebære forventninger om at Barneombudet skal «løse» bestemte problemer. Barna ser ut til å være instilt på kommunikasjon med voksne som sier seg interessert i dem, i vel så stor grad som å finne en problemløser. Når barna først kommer med konkrete problemer, er Barneombudets svar holdt på et generelt nivå. Barneombudet kan på denne måten invitere barna til en kommunikasjon som ombudet ikke helt følger opp.

Det er vanskelig å si om de nevnte svakhetene med Klar Melding-systemet er så store eller mange at Barneombudet ville være best tjent med å avstå fra en slik kontaktform, eller eventuelt overlate den til andre instanser eller tilbud, for eksempel Barnas kontaktttelefon. Det bør i alle tilfelle vurderes om Barneombudet bør utvikle også andre alternative måter for kontakt og kommunikasjon med barn.

Den fysiske avstanden mellom barna og Barneombudet er i seg selv et viktig aspekt ved kommunikasjonen mellom barn og barneombud. Barneombudets «fjernhet» i forhold til flertallet av norske barn kan både være en styrke og en svakhet. Styrken ligger i at det ofte er lettere å ta opp vanskelige temaer med en person eller en instans man har en viss avstand til. Men samtidig gjør avstanden det vanskelig for Barneombudet å sette iverk eller følge opp forslag og tiltak.

Utvalget vil foreslå at Barneombudet vurderer å utvikle en mer direkte kommunikasjonsform i forhold til barn, for eksempel i noe større grad oppsøke barn og snakke med barn der de bor. Dette er selvfølgelig et kapasitetsproblem, men planmessig og over tid er det ikke uoverkommelig å besøkte fylker og kommuner og der komme i direkte og personlig kontakt med barn.

11.5 GENERELL VURDERING AV BARNEOMBUDSINSTITUSJONEN

11.5.1 Hovedintensjonene oppfylt

I det foregående har utvalget beskrevet Barneombudets funksjon, rolle og kompetanse som samfunnsinstitusjon, og gjennomført en evaluering av Barneombudets virkemiddelbruk i arbeidet for barn og unge, samt vurdert i hvilken grad at Barneombudets initiativ har ført til konkrete endringer for barn.

I den generelle vurderingen vil utvalget poengtere at Barneombudet gjennom sin eksistensperiode har bidratt til å profilere det barnepolitiske området. Barneombudet har gjort en stor innsats for å ansvarliggjøre ulike instanser, og skapt årvåkenhet for barns behov, interesser og rettigheter. Langt på vei er det derfor grunnlag for å trekke den konklusjon at intensjonene som lå til grunn for ordningen, er oppfylt.

Ut fra utvalgets vurdering befinner barneombudsinstitusjonen seg nå ved et veivalg, hvor det kan være nødvendig å vurdere nye strategier.

Mange trekk i samfunnsutviklingen har skapt økt positiv fokus på barns og unges situasjon. FNs barnekonvensjon er et internasjonalt uttrykk for dette. I norsk offentlig liv viser dette seg ved etablering av et eget Barne- og familiedepartement, gjennom tilsynsordninger på fylkesnivå og gjennom helhetlige oppvekstetater i mange kommuner. Det samme gjelder økt generell oppmerksomhet i forvaltningen med styrket familiefokusering og en positiv utvikling når det gjelder frivillige organisasjoners arbeid for barns behov, interesser og rettigheter. Alt i alt er det mange instanser som i dag ønsker å profilere seg som ivaretakere av barns interesser.

11.5.2 Opprettholdelse av Barneombudet og sterkere lokal forankring

Det er mange faktorer som tilsier at den opprinnelige barneombudsinstitusjonen bør revurderes. Barneombudet har primært hatt funksjonen som igangsetter og oppmerksomhetsskapende aktør på samfunnsarenaen. Når dette «prosjektet» kan betraktes som avsluttet, ville det også kunne anses rimelig å avvikle ordningen.

Likevel finner ikke utvalget grunnlag for å foreslå en nedleggelse av barneombudsinstitusjonen. I første rekke har dette sammenheng med at Barneombudet fortsatt vil kunne ivareta viktige oppgaver for barns og unges helhetlige oppvekst. For fremdeles er det slik at det barne- og ungdomspolitiske området er sektorpreget. Barneombudet kan derfor ha en viktig funksjon som koordinator og igangsetter av de faglige og politiske prosesser som kan skape en *helhet* på dette området. (Utvalget fremmer forøvrig forslag om enkelte justeringer i gjeldende lov og instruks for Barneombudet., jfr. pkt. 11.6 nedenfor).

Utvalget konkluderer altså sin evaluering med at Barneombudet opprettholdes som en uavhengig nasjonal instans for å ivareta barns og ungdoms interesser. Dette innebærer at institusjonen fortsatt får de nødvendige fullmakter til å arbeide for at barns oppvekstmuligheter forbedres på alle samfunnsområder. Utvalget foreslår samtidig at det iversettes endringer for å styrke Barneombudet som en faglig slagkraftig institusjon.

I denne innstillingen pekes det også på behovet for en økt fokusering på barns stilling i kommunene. Det må anses viktig at Barneombudet fortsetter å utvikle gode samarbeidsrelasjoner både til kommunale og sentrale samfunnsinstanser. Utvalget vil foreslå at man vurderer å gi Barneombudet en sterkere tilknytning til kommunene, (oppvekstetater eller oppvekstkoordinatorer). Dette vil kunne innebære en utvikling av Barneombudet i retning av å være et «nettverksombud». Barneombudet vil dermed komme nærmere de politiske og faglige prosesser som skaper barns hverdag i hjem, fritid og skole.

11.6 FORSLAG TIL ENKELTE ENDRINGER I LOV OM BARNEOMBUD OG I BARNEOMBUDETS INSTRUKS

11.6.1 Forslag til endringer i lov om barneombud

Utvalget foreslår at bestemmelsen i lovens § 2 om at Barneombudet kan oppnevne et råd for virksomheten, oppheves, ettersom det i praksis ikke har vist seg å være behov for et slikt råd (rådet har ikke vært virksomt siden 1990).

Videre foreslår utvalget at det tas inn i lovens § 3 at Barneombudets arbeid med å påse at lovgivningen til vern om barns rettigheter følges også omfatter oppfølgingen av Barnekonvensjonen (jfr. det som er sagt avslutningsvis i pkt. 11.4.1.1 ovenfor).

Utvalget foreslår også at det tas inn en presisering i forhold til Barneombudets samarbeid med andre instanser, for å understreke betydningen av samarbeid generelt og behovet for en sterkere lokal forankring for Barneombudet (jfr. utvalgets vurderinger under punktene 12.1.8.2 og 12.1.8.3 nedenfor).

Utvalget finner det videre naturlig at det i lovens § 5 tas inn en generell henvisning til instruksen. Det er i instruksen Barneombudets oppgaver er presisert. Instruksen er derfor det regelverket Barneombudet først og fremst forholder seg til i sin daglige virksomhet.

Utvalget foreslår følgende endring i lov om barneombud:

Lovens § 2 annet ledd oppheves.

Lovens § 3 annet ledd bokstav b) skal lyde:

«Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, *herunder følge med i hvorvidt norsk rett og praksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barns rettigheter.*»

Utvalget foreslår et nytt fjerde ledd i § 3 som skal lyde:

«*Barneombudet skal som et ledd i sin virksomhet samarbeide med sentrale og kommunale etater som er tilknyttet ombudets arbeidsfelt.*»

Lovens § 5 første punktum skal lyde:

«Ombudet har rett til å uttale seg om forhold som går inn under Ombudets arbeidsområde *etter denne lov og etter Instruks for Barnombudet.*»

11.6.2 Forslag til endringer i instruks for Barneombudet

Utvalget foreslår at saksbegrensningen i instruksens § 3 også omfatter saker som delvis gjelder konkrete enkeltkonflikter innad i familien, slik at det ikke oppstår tvil om hvilke «sider» av en sak Barneombudet har kompetanse til å behandle dersom saken eksempelvis omfatter både barnefordelingsspørsmål og barnevernrettslige spørsmål.

Når en sak kan bringes inn for et annet forvaltningsorgan, foreslår utvalget at Barneombudet får en plikt - ikke bare en rett - til å henvise den som henvender seg, til det respektive forvaltningsorganet. Dette kan naturlig knyttes til Barneombudets rolle som formidler og veileder (rådgiver) i enkeltsaker. Utvalget foreslår derfor en endring i instruksens § 4.

Bestemmelsen i instruksens § 7 foreslås moderert, slik at det ikke kreves at barneombudet selv må undertegne alle saker, da dette i mange tilfeller vil være upraktisk (jfr. det som er sagt ovenfor i "[Barneombudets rettslige kompetanse](#)" i pkt. 11.4.1.1).

I tilknytning til opphevelse av bestemmelsen i lovens § 2 annet ledd om Barneombudets råd, foreslås instruksens § 10 om rådet også opphevet.

Utvalget foreslår følgende endringer i Barneombudets instruks:

Instruksens § 3 første ledd første punktum skal lyde:

«Ombudet skal avvise henvendelser som *helt eller delvis* gjelder konkrete enkeltkonflikter mellom et barn og dets foresatte, mellom foresatte innbyrdes om utøvelse av foreldreansvar og liknende saker.»

Instruksens § 4 annet ledd skal lyde:

«Angår en henvendelse forhold som kan bringes inn for et annet forvaltningsorgan, *skal* den som henvender seg til ombudet henvises til å ta saken opp med vedkommende organ. Ombudet kan også selv oversende saken dit.»

Instruksens § 7 første ledd, første punktum skal lyde:

«Ombudet *skal ta standpunkt* til alle saker som det har tatt opp til behandling og som ikke er blitt henlagt etter § 5.»

Instruksens § 10 oppheves.

KAPITTEL 12

Organiseringsformer for barn og ungdom**12.1 EN HELHETLIG OPPVEKSTPOLITIKK****12.1.1 Læring og inkludering**

En av utvalgets hovedkonklusjoner knytter seg til behovet for en styrking av de helhetlige perspektivene når det gjelder oppvekstvilkår for barn og unge. Barn er i særlig grad i behov av troverdige omsorgspersoner, og både barn og unge er i en periode da vilkårene for omsorg og læring er av særlig stor betydning. Det å yte omsorg innebærer å beskytte, men det betyr også å fungere adekvat som forbilde, hjelper, rådgiver og inspirator.

Utvalget vil foreslå at de faglige aktørene innen barne- og ungdomsområdet utfordres til å finne nye profesjonelle tilnærminger og profileringer. Fagfolk, for eksempel sakkyndige, kan komme i en uheldig dobbeltstilling hvor de på den ene siden skal være troverdige hjelpere, mens det på den andre side forventes at de skal fungere som «uhildede» sakkyndige for administrative myndigheter. Denne dobbeltstillingen kan være problematisk blant annet for pedagogisk-psykologisk rådgivere, spesialpedagoger og barnevernsarbeidere. Selv om dette er «systemproblemer» vil det kunne gi en faglig retning som kan være problematisk. Her tenker utvalget på at kontrollaspektet, tilsynsrollen og de diagnostiserende bestrebelsene kan få en for sterk faglig posisjon. En diagnose vil på den ene siden appellere til rehabiliterende, terapeutiske eller andre gjenopprettende tiltak. Det vil også gi den det angår en forventning om seg selv som et problemkasus, som vil kunne ha uheldige virkninger, både gjennom sosial stigmatisering og som selvoppfyllende konsekvenser.

Som utvalget har pekt på er det viktig å arbeide ut fra en samhandlende, støttende og tillitsfremmende tankegang. Kontroll- og intervensjonstankegangen, som imidlertid vil være viktig i enkelte saker, bør etter utvalgets oppfatning for en stor del erstattes med en støtte- og samhandlingstankegang. Problemdiagnostiseringen bør, især i barnehage og skole, erstattes med en *læringstankegang*. Dette innebærer at en eventuell kartlegging bør være mer innsiktet på å finne ut hva barnet kan klare enn hva det ikke mestrer. Dette er både begrunnet i den positive tankegang som må prege møtet med barn og ungdom, og i den erkjennelse i at all læring vil bygge på det som allerede er lært.

Utvalget vil også peke på nødvendigheten av at funksjonshemmede barn i nærmiljø og skole ikke stigmatiseres. Hvis en skole eller et samfunn legger forholdene til rette slik at de funksjonshemmede og svake får gode betingelser, bidrar man til å skape et ideelt miljø for alle. Dette er en viktig tankegang for et inkluderende samfunn, og for en barne- og ungdomspolitik som avviser «to-tredjedels-samfunnet» som en akseptabel visjon (jfr. om «to-tredjedels-samfunnet» ovenfor i ["Innledning"](#) i pkt. 8.1 i del III).

12.1.2 Familien og dens støtteapparat

Utvalget har tidligere beskrevet familiens betydning, og understreket behovet for å gi foreldre både tillit og praktisk-økonomiske rammevilkår slik at de makter å fremme barns oppvekst, læring og utvikling. Gjennom denne innstillingen er det beskrevet en utviklingstendens gjennom de siste par ti-år: fra husmorfamilien til to-

karrierefamilien. Dette avspeiler store og raske endringer for både barn og voksne. Det essensielle ved denne utviklingen er at den moderne familien i økende grad har blitt en ressursbase både for foreldres karriereutvikling og barns oppvekst og læring. Samtidig har vi også pekt på den sterke vekt moderne foreldre synes å legge på barnas læring og velferd, på deres skolegang og utviklingsmuligheter generelt. Et annet viktig utviklingstrekk er økningen i antall aleneforeldre-familier. Dette er den familietypen som har økt mest de siste 25-30 årene. Idag utgjør aleneforeldre-familien bortimot en femtedel av alle familier, og ca. ni av ti enslige forsørgere er kvinner.

Utvalget vil poengtere at samfunnets primære oppgave må være å støtte familien både økonomisk, praktisk, organisatorisk og psykologisk. Hovedansvaret skal legges på begge foreldrene, men ut fra den klare forutsetning at samfunnet på ulike måter skal bidra til at denne ansvarsoppgaven kan ivaretas på en god måte. I praksis betyr dette å legge til rette for å gjøre familien som oppvekstbase for barn til et realistisk «prosjekt». Når det gjelder aleneforsørgere, befinner de seg ofte i en særlig presset og utsatt situasjon, blant annet på grunn av manglende avlastningstilbud og utilstrekkelige økonomiske støtteordninger. Det er viktig at aleneforeldrene får realistiske muligheter til å fungere som en god omsorgsbasis for barna.

Det å legge forholdene tilrette for at foreldre skal mestre omsorgsoppgaven, innebærer også å arbeide for å etablere tilstrekkelige støtteordninger og oppfølgingstiltak for familier (en-foreldre- og to-foreldre-familier) med psyko-sosiale og økonomiske problemer, slik at også disse familiene kan bli ressurser for sine barn. I denne sammenheng vil tverretattlig samarbeid mellom foreldrene, helsestasjonene, barnehagen, skolen, PP-tjenesten, skolehelsetjenesten, barneverns- og sosialtjenesten være vesentlig.

Utvalget vil imidlertid også peke på den generelle viktigheten av å gi familien nødvendig informasjon og ta familien med på råd. Her ligger det en viktig oppgave og utfordring for helsestasjoner, barnehage, skole, barnevern m.m. Prinsipielt er disse instansene å betrakte som støtteapparat for familien, og i praksis innebærer det at de må fungere ut fra en samarbeidsmodell. Men utvalget vil samtidig understreke betydningen av at støtteapparatet griper inn der foreldrene, etter at hjelpetiltak/støttetiltak er forsøkt og funnet nytteløse, viser seg ute av stand til å forvalte sine oppgaver som foreldre.

Etter utvalgets vurdering er det som nevnt viktig å ha et utvetydig familiestøttende utgangspunkt. Det bør for eksempel vurderes å videreutvikle «foreldreskolen» og «barneasjonene» som Barne- og familiedepartementet har tatt initiativ til. Her vil utvalget peke på helsestasjonen som en relevant arena, hvor man også kan trekke inn pedagogisk og psykologisk fagkompetanse. Men også foreldre til eldre barn kan ha behov for både opplysning og oppmuntring. Utvalget tenker her spesielt på de problemstillinger som ofte gjør seg gjeldende i forbindelse med puberteten. Her vil det være behov for nye initiativ, kanskje i regi av skoleverket.

12.1.3 Familie og barnehage

Småbarnsalderen er en intens periode for læring, og mange grunnleggende personlighetstrekk utvikles i denne perioden. Det å få trygghetsfølelse, selvtillit og initiativ hører til de viktige egenskaper som kan etableres på en grunnleggende måte i de tidlige barneår. Det vil derfor også være en viktig oppgave å ruste barnehagen til å støtte hvert enkelt barn på en slik måte at de får muligheter til en positiv personlig og sosial læring. Barnehagen skal være et avlastningsmiljø for foreldre og samtidig og primært være et stimulerende og trygt miljø for lek og læring, og bør være et tilbud til alle barn. Det bør også være en viktig oppgave å utvikle barnehagen på en slik måte at den gir et godt tilbud både til de enkelte barn og til de enkelte familier.

Den moderne familien har et krevende liv, og det er viktig at samfunnet legger til rette og bidrar til at betingelsene blir best mulig for både foreldre og barn. I denne sammenheng vil det være vesentlig å arbeide for å skape følelse av tillit, økonomisk trygghet og avlastningsmuligheter. Arbeidet med å skape helhetlige nærmiljø må gis høy prioritet.

12.1.4 Familiens autonomi

Som utvalget tidligere har vært inne på, er tillit til foreldrene som oppvekstbase en av forutsetningene for familiens autonomi. Tillit til at foreldre flest makter å utøve sin rolle til det beste for barna, vil ha stor betydning for de politiske beslutninger som tas, holdninger til foreldre generelt og foreldres innstilling til sin egen kompetanse.

En for sterk og ensidig problemfokusering i forhold til barns oppvekstvilkår kan føre til en alminnelig «mistenkeligjøring» av familien som omsorgsbasis. En konkret virkning av dette vil kunne være at ansvaret for barn generelt i for stor grad «overføres» fra foreldrene til offentlige institusjoner som for eksempel barnehage og skole. Ansvarsfordeling er imidlertid nødvendig, ikke minst tatt i betraktning den store økningen av kvinnelige arbeidstakere de siste tjue årene. (I begynnelsen av 1990-årene var 80 prosent av norske kvinner yrkesaktive). Ansvaret for barn må imidlertid ikke pulveriseres slik at man overser det grunnleggende utgangspunktet; nemlig at det er familiene som har hovedansvaret og -omsorgen for barna (og at begge foreldrene som har dette ansvaret).

En politikk som vektlegger utbygging av heltidstilbud til barn, fulltidsbarnehager og heldagsskole, kan i hovedsak anses å ivareta samfunnets behov for arbeidskraft, foreldres muligheter for å være yrkesaktive og familiens behov for inntekt. En slik erkjennelse vil være nødvendig for et mer målrettet arbeid for å bedre dagens vilkår for barn og deres familier. Det kan blant annet gjøres ved å etablere mer fleksible arbeidstidsordninger, videreutvikle permisjonsordninger med lønn o.l. Slike former for fleksibilitet vil kunne bidra til større *frihet* og *ansvar* for både mor og far til å innrette seg i barnets og familiens interesse, samtidig som det vil innebære bedre avlastningstilbud.

Foreldre flest er i stand til å forvalte sitt ansvar. Når de alvorlige problemene melder seg, vil barnevernet være en mulig hjelpeinstans. Som vi tidligere har påpekt, kan barnevernet komme i en dobbelstilling, ved å både være potensiell hjelper og intervensjonsinstans (tvangsutøver). Etter utvalgets vurdering er det viktig å vurdere barnevernet som en mer systeminnsiktet institusjon, som også kan føre tilsyn med offentlige og private tiltak og tilbud, for derigjennom å ivareta barns interesser i et mer forebyggende og helhetlig perspektiv.

12.1.5 Skole og læring

Når det gjelder den obligatoriske skolen, foreslår utvalget at det overveies i sterkere grad å inkludere denne viktige institusjonen i en helhetlig barne- og ungdomspolitisk kontekst. I dette perspektivet har utvalget tidligere (i *"Barn og ungdom i skolen"* i kap. 8) presentert forskningsbaserte vurderinger som peker på behovet for at skolen gjennomgår en organisatorisk og læringsmessig fornying. Utvalget finner at skolen framstår som en nokså lukket institusjon, med et for lite barne- og ungdomsentrert opplegg og innhold. Skolen må innrettes slik at den kan bære et utvetydig ansvar for å støtte hvert enkelt barn i sin læring og personlige utvikling. På samme måte som barnehagen, bør grunnskolen i sterkere grad knyttes opp mot familien og nærmiljøet, og utvikles til et åpent oppvekstmiljø hvor barns og unges allsidige

læring står i fokus. Alle norske barn og unge bør få anledning til å lære minst ett område som engasjerer dem, og som kan gi livet et meningsfylt innhold. Alle barn bør få innsikt i sin egen læringsprosess, de må få muligheter til å utvikle selvtillit, initiativ, kreativitet og interesse.

På samme måte som skolen naturlig hører hjemme i en lokal oppvekstetat, bør det etter utvalgets vurdering overveies å knytte grunnskolen nærmere sammen med Barne- og familiedepartementet.

Skolen framstår som en bærende kultur- og kunnskapsforvalter i vårt samfunn. Primærformålet med den obligatoriske grunnskolen er imidlertid at den skal «spille på lag» med barns helhetlige behov og interesser for utfoldelse, utvikling og læring. En skole som makter å være et godt lærings- og oppvekstmiljø, og dermed møte det enkelte barns behov, vil være et slagkraftig virkemiddel mot «to-tredjedels-samfunnet».

I arbeidet for å utvikle en slik skole vil det nære samarbeidet med foreldrene være en avgjørende forutsetning. Det er vesentlig at hjemmet føler skolen som en alliert i arbeidet for å gi barna best mulige oppvekstbetingelser. Betoningen av at skolen er et læringsmiljø må gi uttrykk for at alle barn har sterke behov, ressurser og indre tildriv til læring. Skolen har som oppgave å stimulere, veilede og oppmuntre i denne prosessen.

Den framtidige skolen må bestrebe seg i sterkere grad enn hittil, på å legge til rette et opplegg for hvert enkelt barn. Den sterke variasjonen i elevflokkene må oppfattes som en positiv mulighet snarere enn som et problem.

12.1.6 Ansvarliggjøring av aktører

Utvalget anser det som viktig at skolen arbeider for å skape læring og opplæring i nærkontakt med både lokalmiljøet, ulike organisasjoner og yrkeslivet. *Det er viktig at skolen blir en samlende arena for nærmiljøet, og at nærmiljøet blir bidragsyter i realiseringen av skolens mål.* For yrkeslivet må det være vesentlig å bidra som en impulsgivende faktor. Det bør være en «æressak» å bistå i arbeidet for å gi opplæring for de kommende generasjoner, ikke bare gjennom lærlingeordninger, men også innen grunnskolens ramme. Mennesker med integritet vil utgjøre nøkkelfaktorer i enhver sammenheng. Det vil her være vesentlig å ha som en grunnleggende tankegang at ingen barn ønsker å utvikle seg i negativ retning. Ingen ønsker å havne på skråplanet. Når dette likevel skjer i altfor stor grad, må dette forstås ved at barn kan havne i prekære valg mellom flere onder. Som vi har pekt på tidligere blir mange ungdommer rekruttert til kriminelle subkulturer, ikke fordi dette er et ønske, men blant annet fordi de ikke lenger holder ut i sin normale tilværelse i skole og hjem. Her dreier det seg om «utstøtingsprosesser» som det må være en fundamental oppgave å gjøre noe med. Den individuelle tilnærmingen for ivaretagelse av hvert enkelt barns læring, gir en anvisning på den retning utviklingen bør gå.

Det er viktig at denne læringen gis en positiv retning. Mulighetene for det motsatte er imidlertid til stede, og de «læringsagenter» som vil medvirke til dette har fått et økt antall. Dette henger sammen med den åpne mediesituasjonen, hvor tilgangen til mulige identifikasjonsmodeller o.l., er nærmest ubegrenset. Det må være en viktig oppgave for barnepolitikken å arbeide i nærkontakt med den teknologiske og kommersielle utviklingen, slik at disse kreftene i størst mulig grad kan samvirke, og i minst mulig grad motvirke en positiv lærings- og utviklingsprosess. Ved siden av samfunnets kontrolltiltak, må det her være vesentlig å bidra til en ansvarliggjøring av de sterke aktørene på dette området.

Når det gjelder konflikter og konfliktløsning, vil utvalget peke på muligheten av å etablere en ordning med kameratstøtter («jevnaldringsrådgivning») for skole-

barn. Elevene identifiserer seg med hverandre, og slike opplegg kan gå inn i støtteordninger for å bygge opp under familiene. En kameratstøtteordning vil etter utvalgets oppfatning kunne virke positivt blant annet ved å utvikle ansvar for hverandre, og for å forebygge vold og mobbing i skolesammenheng.

12.1.7 Skole og yrkesliv

Selv om utvalget i denne utredningen har konsentrert seg om barn og unge i aldersgruppen 0 - 18 år, vil vi påpeke viktigheten av at det ikke stilles opp noe markert skille mellom barne- og voksenrollen (eller «nyvoksenrollen»). Utvalget vil her understreke betydningen av å etablere nærmere relasjoner mellom opplæring, skole og yrkesliv. Med et slikt utgangspunkt bør skolens oppgave være innrettet på å sette barn i stand til å mestre sin egen framtidige voksen- og yrkesrolle. Det er her nødvendig å fokusere på kontinuiteten i overgangen fra ungdomsstadiet til voksenstadiet, og det innebærer at det ikke må bygges opp stengsler for unge mennesker som skal inn i arbeidslivet. Men det dreier seg også om å ansvarliggjøre arbeidslivet både i kvalifiseringen og rekrutteringen av unge mennesker i relasjon til en formålstjenlig yrkesutøvelse.

Den høye arbeidsledigheten blant ungdom idag må etter utvalgets vurdering ses på som et uttrykk for at innsats er nødvendig på flere plan. Det er selvsagt viktig at kunnskapen om arbeidslivet blir bedre, for å motvirke at yrkesvalget blir basert på for dårlig grunnlag. Mange unge opplever det meningsløst å satse hardt på å kvalifisere seg for yrker der etterspørselen etter arbeidskraft i lang tid har vært liten.

Gjensidig og kontinuerlig informasjon mellom skolen og næringslivet vil være nødvendig både for at ungdom skal få nødvendig kunnskap om yrkes- og utdanningsmuligheter, og for at næringslivet skal kunne vurdere hvordan ressurser best kan settes inn for å forbedre oppvekstmiljøet og læringssituasjonen.

Et annet viktig aspekt i denne sammenhengen, er de formelle kvalifikasjonskrav yrkeslivet forutsetter for ulike yrker. Disse er ofte for «skoleteori-preget» og for lite realistiske. Det er velkjent at det meste som går på selve yrkesutøvelsen likevel må læres på den enkelte arbeidsplass. Det vesentlige er derimot personlige egenskaper som evner til å ta ansvar, samarbeids- og innsatsvilje.

Skolens eksamens- og karaktersystem utgjør idag det sentrale seleksjonsgrunnlaget for senere utdanning og yrke. Ifølge NHO har omfattende undersøkinger imidlertid dokumentert at lærere legger ulik vekt på arbeidsinnsats som grunnlag for karaktersetting. Det hevdes at karaktersystemet i seg selv er beheftet med enkelte svakheter som dokumentasjonsmetode. Utvalget slutter seg til NHOs vurdering av at det, blant annet ut fra et rettssikkerhetsperspektiv, bør settes igang et arbeid for å utvikle mer egnede og mer realitetsorienterte vurderingsmetoder. NHO har sammen med LO og en rekke lærerorganisasjoner arbeidet med dette spørsmålet i flere år. Utvalget vil påpeke betydningen av at det utredes et evalueringssystem som både kan ta vare på helheten, objektiviteten og rettssikkerheten på en forsvarlig måte, og som kan dokumentere delkompetanse for de elevene som ikke ønsker eller makter å gjennomføre en fullstendig formell utdanning.

Videre vil utvalget foreslå at lærlingeordningen utvides, og at bedrifter som på denne måter mottar unge mennesker til yrkesopplæring, blir verdsatt for en kvalifisert innsats. Det må oppfattes som en «æressak» å få ansvar for lærlinger, og det bør knyttes et kvalitetsstempel til arbeidsplasser med denne tillitsfunksjonen.

Utvalget har tidligere (del III) pekt på de løfterike perspektivene som knytter seg til et framtidig fleksibelt utdanningssystem, der unge mennesker kan utvikle sine kunnskaper ut fra personlig initiativ, interesse og behov, og der man til enhver tid kan komplettere og videreutvikle sin kompetanse. Et slikt fleksibelt og lærings-

orientert system bør ha mange samhandlende aktører, og inngå i et fellesskap med det overordnede formål i ivareta menneskers læringsbehov på en formålstjenlig måte. Det sier seg selv at skole og arbeidsliv vil utgjøre to av de viktigste aktørene i en slik kontekst, men det forutsetter nytenkning og perspektivendring fra begge parter. Arbeidsledigheten rammer de helt unge hardt, delvis ved at omfanget av ledighet er størst i denne gruppen, og dels ved at de unge som får en slik negativ erfaring i overgangen til det voksne livet opplever seg ubrukelige og utstøtte. Det er derfor viktig å søke og overvinne «stivheter» i arbeidsmarkedet som hindrer ungdom i å oppnå den kvalifisering og yrkeserfaring som kan gjøre dem attraktive på arbeidsmarkedet.

Det å gjøre voksen- og arbeidslivet tilgjengelig, er et viktig mål i seg selv. Her bør arbeidslivet sammen med de store organisasjonene, bidra til å utvikle alternative sertifiseringopplegg, der arbeid og utdanning kan gå «hånd i hånd». Her kan også ulike former for nettverksbaserte utdanningsopplegg komme til anvendelse. Men hovedsaken er at de unge gis muligheter til å få et yrkessertifikat, og at de ønskes velkommen til arbeids- og samfunnsliv.

I denne sammenhengen kan blant annet ordningen med utdanningsvikariat for ungdom, som kombinerer redusert lønn med opplæringstilbud, være en god organiseringsform. Ordningen har i praksis vist seg å føre til positive resultater. Utvalget vil derfor anbefale at denne ordningen utvikles videre, og at det arbeides for å utvikle nye og utradisjonelle veier og virkemidler, både kort- og langsiktige, som kan føre ungdom inn i arbeidslivet.

Fokuseringen på arbeidsledighet er viktig ikke bare i forhold til ungdomsledigheten og forberedelsen til yrkeslivet gjennom skolesystemet, men også fordi foreldres arbeidssituasjon eller mangel på arbeid har stor betydning for barna og deres oppvekstssituasjon. Utvalget vil derfor understreke betydningen av at barne- og ungdomspolitisk planlegging og organisering inkluderer næringslivs- og arbeidslivsperspektivet i sterkere grad i tiden framover.

12.1.8 Statlig, fylkeskommunal og kommunal organisering

12.1.8.1 Et Oppvekst- og familiedepartement

Utfra visjonen om «det gode samfunn» for barn og unge - og for voksne - er det behov for å utvikle en egen, helhetlig oppvekstpolitikk, både lokalt og nasjonalt. Et hovedmål for en slik politikk må være at oppvekstvilkårene skal fremme de egenskaper og ferdigheter, holdninger og verdier som trengs i framtiden. Dagens regelverk gir i liten grad uttrykk for og mulighet til en samlet nasjonal oppvekstpolitikk.

På statlig plan har Barne- og familiedepartementet ansvaret for å koordinere den generelle barne- og ungdomspolitikken, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har ansvaret for utdanningen, Kulturdepartementet har ansvaret for kulturtilbud til barn og ungdom og Miljøverndepartementet har ansvaret for oppvekstmiljø-politikken (planarbeidet). Utvalget vil foreslå at det vurderes en sterkere samordning av disse viktige områdene for barn og ungdom, for eksempel ved en statlig samordning svarende til de lokale oppvekstetatenes.

En konsekvens av vårt spesialiserte samfunn er den gradvise utbyggingen av fagdepartementer og råd. Den sektoriserste stat er til en viss grad nødvendig utfra et organisatorisk og politisk perspektiv. Men dette skaper også komplikasjoner. Selv om barn har fått sitt «eget» departement, kan det i andre departementer som eksplisitt ikke har barn som sitt ansvarsområde, treffes vedtak som kan ha vidtrekkende konsekvenser - direkte og indirekte - for barns hverdag. Dette gjelder for eksempel innen utdanning og næringsliv. Det opprettes stadig interdepartementale grupper som skal samordne sektorenes aktiviteter, for eksempel Regjeringens «Handlings-

plan mot vold i mediene 1995» der fire departementer var involvert i et vellykket koordinerende arbeid.

I tråd med spesialiseringen på statlig nivå, eksisterer det også særlover for departementenes forskjellige ansvarsområder. Mange av disse angår barn og unge. Lovene har forskjellig formål og detaljeringsgrad, og hver tar for seg en del av virkeligheten.

Det er i stor grad kommunesektoren som skal forvalte regelverket, og det er kommunene som har ansvaret for å skape et mest mulig adekvat og helhetlig tilbud for barn. Dette er ikke alltid enkelt, særlig ikke innen stramme økonomiske rammer.

Ettersom svært mange fagområder berører barnet, er det ikke realistisk å samle «barn»¹⁴ i ett departement. Men utvalget har funnet det mulig å identifisere noen områder med særlig tilknytning til barns totale og helhetlig oppvekst (som skole, barnehage, familie og barnevern), og disse bør overveies samlet i ett departement.

Utvalget foreslår at en mer eksplisitt og helhetlig nasjonal oppvekstpolitikk settes på dagsordenen, der det vurderes å gjennomføre en samling av de sentrale oppvekstaktører. Konkret foreslår utvalget at det vurderes et felles «Oppvekst- og familiedepartement». I denne vurdering vil det være naturlig også å trekke inn skolen.

Organisering løser ikke alt, men det er allment anerkjent at organisasjonsformen påvirker hvilke saksområder som blir betraktet som viktige. Organisering sier noe om problemoppfatning, prioritering og forståelse av sammenhenger.

En departemental koordinering og samordning av de sentrale oppvekstaktørene, vil kunne gi den nødvendige stimulans og motivering til å gjennomføre en mer helhetlig oppvekstpolitikk også på kommunalt plan.

12.1.8.2 Oppvekstetater i kommunene

En naturlig følge av den sektoriserede stat, er også sektoriserede kommuner. Dette kan innebære at sektoradministrasjonen, og ofte også sektorpolitikere lokalt, har bedre kommunikasjon med den sentrale og lokale statsforvaltning enn med andre kommunale sektorer. Systemet kan kanskje ha visse faglige fordeler, men de negative sidene viser seg både i forhold til utvikling av helhetlige tjenester og lokal styring.

Dagens bevilgningspraksis kan være en hindring for en helhetlig politikk. Hver sektor bevilger en sum til tiltak innen sitt område, og er kommuneøkonomien dårlig, skjæres det ofte ned på frivillige tiltak. Resultatet kan bli at helhet og rimelig prioritering sett i sammenheng med kommuneplan og prinsipielle mål forsømmes.

Plan- og bygningsloven av 1985 innførte begrepet «kommuneplan», det vil si en utviding i forhold til den tidligere bygningsloven, som inkluderer både fysiske, økonomiske og sosiale hensyn i kommunal planlegging. I 1989 ble det tatt inn en bestemmelse om en egen barnerepresentant i bygningsrådet, og i tilknytning til dette ble det innført rikspolitiske retningslinjer (RPR) for å sikre barns interesser i planleggingen. Ved revisjon gjeldende fra 1.1.94 er loven endret på noen punkter for å harmonere med ny kommunelov. Dagens § 9-1 lyder slik (utdrag):

«Kommunestyret skal ha ansvaret for og ledelsen av kommuneplanleggingen og arbeidet med reguleringsplaner (...) i hver kommune skal det være et fast utvalg for plansaker. Kommunestyret skal peke ut en etatsjef eller annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barns interesser når (...) utvalget (...) utarbeider og behandler forslag til planer.»

Rikspolitiske retningslinjer er ikke rettslig bindende, men ved konfliktavveining skal de veie tyngre enn veiledning og retningslinjer fra departementene (Miljøde-

4. Med «barn» menes aldersgruppen 0-18 år.

partementets rundskriv T-2-92). Det forutsettes at kommunens planlegging for barn skal bygge på tverrsektorielt samarbeid, og RPR har krav om en samlet vurdering av oppvekstmiljøet.

Kommunenenes Sentralforbund (KS) framla i 1994 en innstilling fra et ad hoc-utvalg som skulle utvikle et forslag til modeller for kommunal oppvekstplan som kan tilpasses den enkelte kommunes behov, og klargjøre hvilket regelverk som hemmer god ressursutnytting og helhetlig organisering av kommunalt oppvekstarbeid.

I følge KS-innstillingen mangler ofte dagens kommunalplanlegging et tilstrekkelig langsiktig oppvekstperspektiv, basert på lokalt vedtatte, prinsipielle mål. Dessuten mangler ofte barneperspektivet, bortsett fra det begrensede området Rikspolitiske retningslinjer har fungert innenfor.

Basert på analyser av forskjellige kommuners oppvekstsplaner, kom ad-hoc-utvalget med blant annet følgende anbefalinger:

- Oppgrader og synliggjør oppvekstområdet ved å plassere ansvaret hos en oppvekstkoordinator.
- Legg til rette for barn og unges medvirkning i kommunal planlegging. Gi barn og unge reell anledning til å medvirke i saker som angår dem i kommunal virksomhet
- Sett i gang tverrsektorielt samarbeid om oppvekstplanlegging og -tiltak
- Gi barnekulturen gode vekstmuligheter og utvikle bredde og kvalitet i kulturtilbud til barn og unge. Gi barn og unge mulighet til å oppleve glede og mestring ved å være skapende
- Legg vekt på at det er rasjonelt og lønnsomt å starte forebygging tidlig. Gjør bedre bruk av personale som helsesøstre og lærere og styrk foreldre i oppdragerollen v/foreldrekurs og nettverksgrupper
- Gå foran med et godt eksempel som arbeidsgiver for småbarnsforeldre (tidskonto, fleksibel karriereoppbygging m.v.)
- Gjennomfør regelmessige analyser av kommunale oppvekstinstitusjoners roller, innhold og kvalitet

Utvalget anser dette som gode «kjøreregler» for et godt oppvekstmiljø.

Utvalget vil som nevnt peke på at mange yrkesgrupper og sektorer idag arbeider med ulike deler av oppvekstmiljøet. Oppvekst blir i denne situasjonen lett et anliggende for de enkelte profesjoner, hvor barnet blir lite synlig. For å sette barnets behov i fokus, trengs det mer og bredere kunnskap om barn blant voksne, hvor de som arbeider med barn kan dele hverandres kunnskap og sammen utvikle en ny, tverrfaglig kompetanse.

Grunnlaget for en koordinering av de kommunale sektorene som arbeider med barn og oppvekst, er lagt både ved plan- og bygningsloven og Rikspolitiske retningslinjer. Flere kommuner har allerede etablert oppvekstsetater ved å samordne flere sektorer med ansvar for barn. Det er likevel store ulikheter i forhold til hvilke etater som samordnes. Kommunesektoren har med ny kommunelov fått stor frihet til å organisere sin virksomhet. En organisasjonsprosess kan hente inspirasjon fra forskjellig hold, også fra nasjonale modeller, men organiseringen er en lokal prosess som skal ta hensyn til lokale særtrekk og behov.

Utvalget vil likevel anbefale at Barne- og familiedepartementet, blant annet gjennom stimuleringstiltak, oppmuntrer flere kommuner til å opprette en oppvekstkoordinator som har myndighet til å drive lokal tverretatelig og tverrfaglig utviklingsarbeid. Skolen bør bli mer synlig og tilgjengelig i lokalmiljøet, og samordnes med de andre oppvekstaktivitetene i kommunen.

12.1.8.3 Et oppvekst- eller nettverksombud

Under evalueringen av Barneombudet, har utvalget blant annet drøftet muligheten og hensiktsmessigheten av lokale barneombud, og har i den sammenheng blant annet vurdert ordningen i Porsgrunn. Bør vi så ha kommunale barneombud? Det er som vi tidligere har pekt på, viktig at Barneombudet når ut til barna i kommunene. Men «nærhetsprinsippet» kan også ha sine «slagsider». For eksempel vil faren for å møte «naboen» kunne være tilstede, og hindre barn i å henvende seg til det lokale barneombudet med problemer barnet har i forhold til bestemte personer. Det kan samtidig understrekes at det kanskje ikke er så viktig hvor det lokale barneombudet har sete. Det er avgjørende er at ombudet er *tilgjengelig*.

Utvalget har kommet til at man heller bør vurdere *en ordning hvor det sentrale Barneombudet har en lokal kontaktperson i hver kommune*, for eksempel med tilknytning til oppvekstetaten. Uansett vil et framtidens barneombud måtte legge stor vekt på det som skjer i kommunene.

I den nasjonale og kommunale satsingen for å etablere en mer helhetlig og kvalitativ oppvekstpolitikk, vil det være et stort behov for et barneombud som kan være inspirator og veileder for nasjonal og lokal forvaltning, politikere, profesjoner og barn.

En kritikk som har rammet Barneombudet, er den manglende lokale forankring og innsikt ombudet har både i forhold til kommunale barnepolitiske prioriteringer og utfordringer, og barns situasjon på lokalt plan. Likeledes har det vært framsatt kritikk om at Barneombudet har vært for «ad hoc»-orientert i sin virksomhet og manglet en mer helhetlig barnepolitisk strategi.

I forbindelse med implementeringen av lokale oppvekstkoordinatorer og -etater, ser utvalget behovet for å utvikle et ombud som har forankring til lokale og regionale nettverk bestående av oppvekstkoordinatorene. Ombudet vil da få den nødvendige lokale politiske orientering som formidler barns meninger, problemer, interesser og behov. Nettverket vil bli ombudets referanseramme for aktivitet og prioriteringer. De lokale oppvekstkoordinatorene trenger en dialog med en nasjonal etat som har oversikt og ideer.

Nettverksrollen vil gi ombudet et nært og allsidig forhold til sin primære målgruppe, barn og ungdom, samtidig som det gir ombudet en faglig referansegruppe. Nettverksfilosofien krever fleksibilitet og kreativitet, og mot til å prøve nye veier. Ombudet vil gjennom en slik organisering bli engasjert i hele den politiske hverdag til barna, inkludert skolen.

Utvalget har også funnet grunn til å understreke betydningen av barnas egen medvirkning i den kommunale planleggingen. For eksempel kan elevrådene ved de ulike skolene (elevrådsordningen forutsettes i denne sammenheng også å omfatte barnetrinnet i grunnskolen) systematisk benyttes som høringsinstans i plan- og byggesaker. Elevrådene vil dermed fungere som et «oppvekstutvalg» for sin skolekrets. Elevrådsfunksjonen kan utvides på denne måten til å gjelde barns og unges oppvekst generelt, ikke bare skolen. Barn og unge får dermed selv medvirke i prosessen, i tillegg til den faste barnetalspersonen i plansaker.

12.1.9 Oppsummering og avsluttende vurderinger

12.1.9.1 Barneombudets funksjon som samfunnsinstitusjon

Mange trekk i samfunnsutviklingen har skapt økt positiv fokus på barns og unges situasjon. FNs barnekonvensjon er et internasjonalt uttrykk for dette. I norsk offentlig liv viser dette seg ved etablering av et eget Barne- og familiedepartement, gjennom tilsynsordninger på fylkesnivå og gjennom helhetlige oppvekstetater i mange

kommuner. Det samme gjelder økt generell oppmerksomhet i forvaltningen med styrket familiefokusering og en positiv utvikling når det gjelder frivillige organisasjoners arbeid for barns behov, interesser og rettigheter.

Det er derfor mange faktorer som tilsier at den opprinnelige barneombudsinstitusjonen bør revurderes. Vi finner imidlertid ikke at tiden er inne å foreslå en avskaffelse av institusjonen. Barneombudet kan i framtiden ha en viktig funksjon som koordinator og igangsetter av faglige og politiske prosesser, og bidra til å skape en helhet på det barne- og ungdomspolitiske området. Barneombudet bør derfor opprettholdes som uavhengig nasjonal instans for å ivareta barns og unges interesse.

Barneombudet har ved sine utspill, blant annet i mediene, bidratt til å sette det politiske søkelyset på barn og barns situasjon. Barna har derigjennom kommet på den politiske dagsorden.

Barneombudets opplysningsarbeid har vist seg å bli langt viktigere enn det som var forutsatt i forarbeidene. Barneombudets arbeid med informasjon om barns rettigheter i ulike sammenhenger, har etter utvalgets oppfatning bidratt til å gjøre rettsreglene mer effektive. Generelt vil utvalget således trekke den slutning at Barneombudet gjennom sin virksomhet har bidratt til å bedre barns rettstilling.

Internasjonalt har Barneombudet hatt betydning - som en relevant «eksportartikkel» og som en praktisk modell. Barneombudet har dermed bidratt til å sette barn også på den internasjonale dagsorden.

Utvalget konkluderer med at Barneombudet langt på vei har oppfylt intensjonene som lå til grunn for ombudet.

Ut fra utvalgets vurdering står Barneombudet foran et veivalg i forhold til hvilke roller og funksjoner ombudet skal ha i framtiden.

Barneombudet har benyttet forskjellige virkemidler og metoder, og noen av disse har utvilsomt vist seg å være både positive og effektive. Det gjelder blant annet høringer, høringsuttalelser, konferanser, utgivelse av faktasamlinger og prosjekter. Det siste har vært et virkemiddel for bevisstgjøring, engasjement og forandring, der prosessen har vært like viktig som selve sluttproduktet. Prosjektmetoden har vist seg å være en suksess for flere av Barneombudets initiativ, og utvalget ser dette som et relevant virkemiddel også for framtiden, særlig for å «bygge broer» og involvere ulike instanser.

Utviklingen av barneombuds-rollen har siden 1989 gått i retning av en sterkere medie-orientering. Et «spissformulerende» ombud som kritiserer og «refser», synes å passe inn i et språk som gir oppmerksomhet i mediene. I en fase i ombudets historie hvor det har vært viktig å etablere Barneombudet som en viktig samfunnsinstitusjon, har det sannsynligvis vært riktig å bruke medievennlige strategier. Dette har medvirket til å synliggjøre ombudet, og samtidig vært et tjenlig instrument for å påvirke opinion, forvaltning og beslutningstakere. Den sterke personfokuseringen i Barneombudets siste periode har utvilsomt hatt en positiv effekt ved det at Barneombudet fikk «et ansikt» utad som barn kjenner og som skaper tillit til Barneombudet som en talsmann for barn.

Utvalget er imidlertid av den oppfatning at Barneombudet framover kan begrense medierollen, da behovet for å synliggjøre Barneombudet gjennom en høy medieprofil og en sterk personfokusering ikke er tilstede i samme grad som tidligere. En begrensning av medierollen vil også være naturlig ut fra utvalgets vurdering om at Barneombudets rolle som talerør, høringsinstans og pådriver for å fremme barns interesser bør være av større betydning framover, enn rollen som «refser» og aktivist.

Utvalget har påpekt at Barneombudet generelt bør konsentrere sin virksomhet om generelle saker og prinsippsspørsmål, og i mindre grad arbeide med enkeltsaker.

Barneombudet skal etter utvalgets oppfatning hverken fungere som behandlingsinstans eller konfliktløsningsorgan i enkeltsaker.

I Barneombudets arbeid for å følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, mener utvalget at FNs barnekonvensjon kan være et nyttig (men ikke tilstrekkelig) arbeidsredskap.

Norske barn synes å ha god kjennskap til Barneombudet. Dette kan man kanskje i noen grad se på som et resultat av Klar Melding-systemet. Kommunikasjonen via Klar Melding-systemet kan imidlertid ha enkle svakheter, som utvalget har pekt på ovenfor i "*Barneombudet og barna*" i pkt. 11.4.2.

Utvalget har understreket at Barneombudets lojalitet først og fremst bør knyttes til barna. Barneombudet må samtidig utvise den nødvendige samhandlings- og samarbeidsvilje til sin administrativt overordnede instans, Barne- og familiedepartementet.

Når det gjelder Barneombudets forhold til Barne- og familiedepartementet, har utvalget ikke funnet grunn til å foreslå endringer i dagens organisering med Barne- og familiedepartementet som økonomisk og administrativt overordnet Barneombudet.

Utvalget har pekt på behovet for en økt oppmerksomhetsfokusering på barns stilling i kommunene. Det må anses viktig at Barneombudet utvikler gode samarbeidsrelasjoner både med kommunale og sentrale samfunnsinstanser. For å ivareta det første hensynet vil utvalget foreslå at man vurderer å gi Barneombudet en sterkere tilknytning til kommunenes (oppvekstetater eller -koordinatorer). Dette vil kunne innebære en utvikling av Barneombudets funksjonsmåte i retning av å være et «nettverksombud». Barns situasjon vil være avhengig av en helhet der de forskjellige aktørene fungerer innenfor en positiv referanseramme preget av ansvarsfølelse, evne til konstruktiv handling og samhandling. Det avgjørende vil være å skape en forpliktelse å ivareta hvert enkelt barns krav på trygghet og allsidige læring.

12.1.9.2 Organisering for å ivareta barn og unge

Utvalget har påpekt behovet for en styrking av de helhetlige perspektivene når det gjelder oppvekstvilkår for barn og unge.

Utvalget har foreslått at de faglige aktørene innen barne- og ungdomsområdet utfordres til å finne nye profesjonelle tilnærminger og profileringer. Her framstår det som viktig å arbeide ut fra en samhandlende, støttende og tillitsfremmende tankegang.

Utvalget har også tatt for seg familiens betydning, og understreket behovet for å gi foreldre både tillit og praktisk-økonomiske rammevilkår slik at de makter å fremme barns oppvekst, læring og utvikling på en god måte. Utvalget har poengtert at samfunnets primære oppgave må være å støtte familien - herunder også aleneforeldrefamilien - både økonomisk, praktisk, organisatorisk og psykologisk. Hovedansvaret skal ligge på (begge) foreldrene, men ut fra den klare forutsetning at samfunnet tar sitt ansvar og på ulike måter bidrar til at denne oppgaven kan ivaretas på en god måte. Her ligger det også en viktig oppgave og utfordring for de instanser som utgjør familiens støtteapparat (helsestasjoner, barnehage, skole, barnevern m.m.).

Det må være en viktig oppgave å utvikle barnehagetilbudet på en slik måte at det gir tilbud både til de enkelte barn og til de enkelte familier. Arbeidet med å skape et helhetlig nærmiljø må gis høy prioritet. Barnehagetilbudet bør videreutvikles som et fleksibelt og trygt miljø for alle barn, som skal fungere på familiens og barnas premisser.

Når det gjelder den obligatoriske skolen, har utvalget foreslått at det overveies i sterkere grad å inkludere denne i en helhetlig barne- og ungdomspolitisk kontekst. På samme måten som barnehagen, bør grunnskolen i sterkere grad knyttes opp mot familien og nærmiljøet, og utvikles til et åpent oppvekstmiljø hvor barns og unges allsidige læring står i fokus. Det bør også overveies å knytte grunnskolen nærmere sammen med barne- og familieforvaltningen på det statlige nivå.

Skolen skal være et trygt og verdig miljø for barn og ungdom. En skole som makter å være et godt lærings- og oppvekstmiljø, og dermed møte det enkelte barns behov, vil være et slagkraftig virkemiddel mot «to-tredjedelssamfunnet». I arbeidet for å utvikle en slik skole vil det nære samarbeidet med foreldre være en avgjørende forutsetning.

Det må anses ønskelig at skolen bestreber seg på å legge til rette et opplegg for hvert enkelt barn. Den sterke variasjonen i elevflokkene må oppfattes som en positiv mulighet snarere enn som et problem.

Det er viktig at skolen arbeider for å skape læring og opplæring i nærkontakt med både lokalmiljøet, ulike organisasjoner og yrkeslivet. For yrkeslivet må det være vesentlig å bidra som en impulsgivende faktor.

Det er viktig at barns læring gis en positiv retning. Mulighetene for det motsatte er imidlertid til stede, og de «læringsagenter» som vil medvirke til dette har fått et økt antall. Dette henger sammen med den åpne mediesituasjonen, hvor tilgangen til mulige identifikasjonsmodeller etc., er nærmest ubegrensede. Det må være en viktig oppgave for barnepolitikken å arbeide i nærkontakt med den teknologiske og kommersielle utviklingen, slik at disse kreftene i størst mulig grad kan samvirke, og i minst mulig grad motvirke en positiv lærings- og utviklingsprosess. Ved siden av samfunnets kontrolltiltak igjennom lovgivningen etc., må det her være vesentlig å bidra til en ansvarliggjøring av de sterke aktørene på dette området. Her viser utvalget blant annet til den faglige debatten om mulige internasjonale avtaler når det gjelder formidling igjennom fjernsyn, video og dataspill. I alle tilfeller vil det være ønskelig å inngå samarbeidsavtaler, der de tunge aktørene, i det minste på det nasjonale nivå, oppfordres til å spille på lag med de instanser, aktører og krefter i samfunnet som arbeider for å skape de best mulige oppvekstvilkår for barn og ungdom.

Når det gjelder konflikter og konfliktløsning, bør det etableres en kameratstøtteordning («jevnaaldringsrådgivning») for skolebarn. Utvalget har videre understreket betydningen av elevenes egen innflytelse og medvirkning, og foreslår at elevrådene får en utvidet funksjon som høringsinstans i saker som involverer dem.

Utvalget har også pekt på kontinuiteten i overgangen fra ungdoms- til voksenstadiet, og understreket ønskeligheten av at det ikke bygges opp unødige stengsler for unge mennesker som skal inn i arbeidslivet. Utvalget vil understreke at det å gjøre voksen- og arbeidslivet tilgjengelig, er et viktig mål i seg selv. Utdanningssystemet kan (paradoksalt nok) ha medvirket til å vankeliggjøre den formelle kvalifiseringen, og gjort denne veien uframkommelig for mange. Arbeidslivet bør vurdere, sammen med de store organisasjonene, å utvikle alternative sertifiseringopplegg, der arbeid og utdanning kan gå «hånd i hånd». I denne sammenhengen kan blant annet ordningen med utdanningsvikariat for ungdom, som kombinerer redusert lønn med opplæringstilbud, være en god organiseringsform.

Fokuseringen på arbeidsledighet er viktig ikke bare i forhold til ungdomsledigheten og forberedelsen til yrkeslivet gjennom skolesystemet, men også fordi foreldres arbeidssituasjon eller mangel på arbeid, har stor betydning for barna og deres oppvekstsituasjon. Utvalget har derfor understreket betydningen av at barne- og ungdomspolitisk planlegging og organisering, inkluderer næringslivs- og arbeidslivsperspektivet i sterkere grad enn hittil.

Utvalget har også påpekt betydningen av at det utredes et evalueringssystem som både kan ta vare på helheten, objektiviteten og rettssikkerheten på en forsvarlig måte, og som også kan dokumentere kompetanse for de elevene som ikke ønsker eller makter å gjennomføre en fullstendig formell utdanning. Videre har utvalget foreslått at lærlingeordningen utvides, og at bedrifter som på denne måter mottar unge mennesker til yrkesopplæring, blir verdsatt for en kvalifisert innsats.

Utvalget foreslår at det vurderes et felles «Oppvekst- og familiedepartement». I denne vurdering vil det være naturlig også å trekke inn skolen. En slik organisering gir mulighet til å planlegge og gjennomføre en mer helhetlig oppvekstpolitikk. En departemental koordinering og samordning av de sentrale oppvekstaktørene, vil gi den nødvendige stimulans og motivering til å gjennomføre en mer helhetlig oppvekstpolitikk på kommunalt plan.

Både barn, skole og lokalmiljø vil tjene på at skolen blir mer synlig og tilgjengelig i lokalmiljøet og samordnes med de andre oppvekstaktivitetene i kommunen. Utvalget vil anbefale at flere kommuner oppmuntres til å opprette en oppvekstkoordinator som har myndighet til å drive lokal tverretatelig og tverrfaglig utviklingsarbeid. På sikt bør det utredes stimuleringsiltak for at kommunene skal finne det formålstjenlig å opprette egne oppvekstsetater, etter samme modell som utvalget har foreslått utredet på det departementale og nasjonale plan.

I den nasjonale og kommunale satsingen for å etablere en mer helhetlig og kvalitativ oppvekstpolitikk, vil det være et stort behov for et barneombud som kan være inspirator og veileder for nasjonal og lokal forvaltning, for politikere, profesjoner og barn.

Utvalget har med dette pekt på noe av de perspektivene som bør ligge til grunn for den framtidige organiseringen for barn og ungdom. Utvalget vil i den forbindelse også vise til den generelle oppfatning at uansett hvor godt man organiserer tiltakene innenfor et bestemt område, vil dette bare være en forutsetning, men et utilstrekkelig grunnlag for å skape de gode vilkårene. For å lykkes vil det alltid være nødvendig med personer som virkelig vil «det gode». Her dreier det seg om personer som både vet, kan og vil, og som har en utvetydig integritet.

Vedlegg I

Barneombudets råd 1982-1993

Barneombud til 1989: Målfrid Grude Flekkøy
Barneombud til 1995: Trond-Viggo Torgersen
Kontorsjef til 1985: Marika Kolbenstvedt
Kontorsjef til 1995: Marianne Borgen

Vara:

Kjell Ballari
Chr. Erlandsen
Tone B. Jamholt
Magne Raundalen
Lucy Smith
Njål P. Svensson

Kari Bjerke Andersen
Anders Bratholm
Bergfrid Fjose
Aud Iversen
Jarle Meløy
Dag Nilsen

Vara:

Kjell Ballari
Chr. Erlandsen
Magne Raundalen
Lucy Smith
Njål P. Svensson
Anne Sæterdal

Marie Rein Bore
Anders Bratholm
Gerd Fleischer
Jarle Meløy
Lisbeth Raiby
Trond-Viggo Torgersen

Renate Grønvold Bugge
Bjørn Eidsvåg
Sølvi Fjeld
Petter Gottschalk
Gidske Holck
Maja Osberg
Gudrun Simonsen

Vedlegg II

Komitemerknader til kap 1550 / kap 850

17. februar 1981: Stortingsvedtak 45 (A; V; SV) - 41 (H; S; Krf)
1. september 1991: Loven trådte i kraft.
1. desember 1981: Barneombudet tiltrådte i full stilling.
Høsten 1989: Trond-Viggo Torgersen tiltrådte

År	Budsjett	Stillinger
1981-82	1,1 mill.	4

Komiteen vil understreke at Barneombudet har fått viktige arbeidsoppgaver. På bakgrunn av den korte tid ombudet har fungert, finner ikke komiteen det hensiktsmessig å gjøre endelige vurderinger av Barneombudets arbeid.

Komiteens medlem Gundersen går inn for at institusjonen avvikles og foreslår det oppførte beløp redusert med 1 mill. kroner.

År	Budsjett	Stillinger
1982-83	1,2	4

Komiteen vil understreke at Barneombudet har fått viktige arbeidsoppgaver. Komiteen viser til at dette er et viktig problemfelt, hvor det alltid vil være behov for offentlig innsats.

Fremskrittspartiets medlem foreslår at ordningen med et Barneombudet avvikles og at loven følgelig oppheves, og at bevilgninger til dette kapitlet reduseres med kr. 500.000.

År	Budsjett	Stillinger
1983-1984	1,3	4

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet Gundersen, ser det som positivt at Barneombudet vil legge vekt på prinsippaker og problemområder, som bl.a. krav til den kommunale forvaltningen for å ivareta barns interesser, og barns rett til beskyttelse mot overgrep.

Medlemmet Gundersen kan tenke seg en rekke formål som bør prioriteres høyere og foreslår at Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til at institusjonen blir avskaffet. Dette medlem foreslår at bevilgninger over dette kapitlet reduseres med kr. 500.000.

Arbeiderpartiets medlemmer mener at den store interessen som er knyttet til Barneombudets virksomhet bekrefter kontorets berettigelse. Disse medlemmene ser det imidlertid som ønskelig at kapasiteten til direkte kontakt med barn blir vesentlig bedret.

Medlemmet Gundersen kan tenke seg en rekke formål som bør prioriteres høyere og viser til Fremskrittspartiets tidligere initiativ for å få institusjonen avskaffet. Dette medlem foreslår at bevilgninger over dette kapitlet reduseres med kr. 800.000.

År	Budsjett	Stillinger
1985-86	1,5	4

Komiteen ser det som riktig at Barneombudet i sitt arbeid legger vekt på prinsippaker som angår barns forhold og rettigheter. Videre er det etter komiteens mening en vesentlig oppgave for Barneombudet å følge med i at lovgivning til vern av barn blir etterlevet.

År	Budsjett	Stillinger
1986-87	1,6	4

Ingen komitemerknader om Barneombudet.

År	Budsjett	Stillinger
1987-88	1,7	4

Ingen komitemerknader om Barneombudet.

År	Budsjett	Stillinger
1988-89	2,1	4

Ingen komitemerknader om Barneombudet

År	Budsjett	Stillinger
1989-90	3,0	5

Ingen komitemerknader om Barneombudet.

År	Budsjett	Stillinger
1990-91	3,3	6

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet, viser til det aktive arbeidet Barneombudet har utført for å sette barns behov og interesser i fokus og dermed kunne være med å sikre alle barn og unge trygge oppvekstvilkår.

Den kraftige økningen i antall henvendelser til Barneombudet, viser at behovet er stort for denne typen engasjement.

Flertallet har merket seg hvilke saksområder Barneombudet særlig har arbeidet med det siste året, og spesielt det som er blitt gjort for å rette oppmerksomheten mot den svikten som er innen barnevernet. Flertallet har videre merket seg hva Barne-

ombudet har lagt opp til som satsingsområde for kommende år, og vil si seg tilfreds med at arbeidet blir lagt opp slik målsettingen for det fremtidige arbeidet viser.

Komiteen sine medlemmer fra Arbeiderpartiet og SV viser til påplussingen av 700.000 kroner til bl.a. to nye stillinger som kom i Tillegg nr. 1. Dette gjør at Barneombudet kan arbeide enda mer slagkraftig og aktivt.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti slutter seg ikke til opprettelsen av to nye stillinger, og bevilgningen reduseres med 700.000 kroner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Barneombudets lov og instruks fra 1981 gir ombudsinstitusjonen et bredt og nesten uavgrenset arbeidsområde, samtidig som det er gitt rom for stor handlefrihet og muligheter for prioriteringer. Dette, kombinert med en kraftig budsjettmessig styrking av ombudet, har ført til at ombudet står meget fritt til å ta opp hvilke saksområder som helst. Med en vid definisjon av hva som angår barn, ligger det til rette for at man kan prioritere saksfelt galt. Disse medlemmer mener det er uheldig dersom ombudet skulle bruke ressursene galt, og involvere seg i en altomfattende samfunnsdebatt. Barneombudets kraftige utfall mot besteforeldre og mot politikere generelt og Oslo spesielt, er eksempler på dette. Disse medlemmer hadde derfor ønsket velkommen en nærmere definisjon og prioritering av Barneombudets oppgaver.

Disse medlemmer vil videre hevde at det vil føre til en svært lav ressursutnyttelse dersom man gir en statlig etat signal om at man er unntatt fra det kritiske søkelys på ressursutnyttelse. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til at Barneombudet de senere år har hatt en jevn og kraftig økning i sine budsjetter. Budsjettforslaget innebærer en økning på 63 pst. i forhold til regnskapstallene for 1989. Disse medlemmer vil med bakgrunn i dette forslå at post 01 og 11 reduseres med hhv. 939 000 og 587 000 kroner, til sammen 1 526 000.

År	Budsjett	Stillinger
1991-92	4,1	6

Komiteen mener at barneombudsinstitusjonen har spilt en viktig rolle både som kunnskapsformidler og påvirker.

Komiteen er enig i at Barneombudet fremdeles bør prioritere de mest utsatte blant barn og unge, de som blir utsatt for omsorgssvikt og lever i akutt krise og nød.

Etter komiteen sin mening er også innsatsen som er konsentrert om de mer forebyggende sidene ved ombudet sitt arbeid svært viktig. Her er arbeidet med å styrke barna sine interesser i all planlegging avgjørende for at politiske vedtak kan bli i tråd med slike målsettinger.

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet, slutter seg til Regjeringens forslag. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet (gjentar bemerkningen fra forrige innstilling). Disse medlemmer vil med bakgrunn i dette foreslå at post 01 og 11 reduseres med 1 676 000 kroner.

År	Budsjett	Stillinger
1992-93	4,6	8

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at tallet på henvendelser til Barneombudet har økt kraftig de siste årene. Flertallet mener dette viser den naturlige plass Barneombudet har som kunnskapsformidler og som påvirker for barns interesser overfor offentlige styringsmakter.

Flertallet er fornøyd med at Barneombudet skal arbeide med å få til et mer differensiert forebyggende barnevern gjennom bl.a. å arrangere barnevernhøring, og prioritere en tett oppfølging av den nye barnevernloven.

Flertallet har videre merket seg at Barneombudet skal prioritere sikring av asylsøkerbarns rettigheter.

Flertallet slutter seg til Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet (gjentar bemerkningen fra de to forrige innstillingene). Disse medlemmer vil med bakgrunn i dette foreslå at post 01 og 11 reduseres med hhv. 1 056 000 og 807 000 kroner.

År	Budsjett	Stillinger
1993-94	4,8	9

Komiteen har merket seg at det fremdeles er en sterk vekst i antall henvendelser til Barneombudet. Dette viser at Barneombudet har en sentral opplysnings- og formidlerrolle. Antall ansatte, nye arbeidsoppgaver og omfanget av henvendelser har endret seg mye.

Komiteen støtter derfor Regjeringen når den nå fremmer forslag om en ny fast saksbehandlerstilling til etaten. Etter at Barneombudet har eksistert i 12 år, ønsker derfor komiteen å se nærmere på dets rolle, organisasjon og virksomhet. Komiteen ber departementet vurdere å ta initiativ til en slik evaluering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fremmer forslag om å redusere post 01 med kr. 1 000 000 og post 11 med kr. 1 000 000.

År	Budsjett	Stillinger
1994-95	4,8	10

Komiteens flertall, alle unntatt representanten Roy N. Wetterstad, støtter proposisjonen.

Komiteen vil vise til budsjett-innst S nr.2 for 1993-94 der en samlet komite ba om at regjeringen vurderte å ta initiativ til en evaluering av Barneombudet.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at Regjeringen allerede har satt ned et utvalg for å evaluere Barneombudets rolle og funksjon, og at dette utvalget vil legge fram sin innstilling i løpet av 1995.

Komiteen forutsetter at Stortinget blir orientert om resultatet av evalueringen på en hensiktsmessig måte. Komiteens medlem, representanten Roy N. Wetterstad, vil avvente evalueringsrapporten om Barneombudets rolle og funksjon, men mener det er nødvendig med effektivisering og rasjonalisering. Dette medlem går inn for å redusere kap. 850 post 01 med 0,5 mill. kroner, og post 11 med 0,5 mill. kroner.

Vedlegg III

Oversikt over delutredninger og prosjektutøvere

1. Agenda Utredning og Utvikling

Prosjektansvarlig: Irene Sørås
Prosjektutøvere: Irene Sørås og Jan-Henrik Karlsen
Prosjekt som har tatt sikte på å gi en dokumentasjon og analyse av Barneombudets roller, funksjoner og virkemidler sett i sammenheng med utviklingen i forvaltningen, samt en vurdering av resultater av Barneombudets virke.

2. Ivar Frønes, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo

Notat om utvikling innen familie, skole- og oppvekstpolitikk.

3. UNIKOM, Universitetet i Tromsø

Prosjektansvarlig: Gunnar Grepperud
Prosjektutøvere: Gunnar Grepperud og Eivind Bråstad Jenssen
Prosjekt som hovedsakelig tok for seg barns kunnskap om og oppfatning av Barneombudet.

4. Andreas Hompland

Notat/betenkning om de trekkene som særmerker Barneombudet som samfunnsinstitusjon, med særlig vekt på forholdet mellom Barneombudet og offentligheten.

5. Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo

Prosjektansvarlig: Anita Werner
Prosjektutøvere: Hilde Herming og Camilla Sand
Utredning om forholdet mellom Barneombudet og mediene, herunder en kartlegging av Barneombudets mediestrategi.

6. Per Scultz-Jørgensen, Danmarks Lærerhøjskole, København

Betenkning om forholdet mellom det danske Børnerådet og det norske Barneombudet.

7. Torunn Kvisberg, Justisdepartementets lovavdeling

Utredning om juridiske forhold rundt barneombudsinstitusjonen, herunder det rettlige grunnlaget for Barneombudet og Barneombudets saksbehandlingsregler.

8. Norsk senter for barneforskning (NOSEB)

Prosjektansvarlig: Per Egil Mjaavatn
Prosjektutøvere: Per Olav Tiller, Graham Clifford, Turid Midjo og Sissel Rollnes
To utredninger - en utredning om forholdet mellom Barneombudet og barna med særlig vekt på en analyse av Klar Melding-systemet, samt en utredning om forholdet mellom Barneombudet og de frivillige organisasjonene.

9. Statens Institutt for folkehelse (Folkehelsa)

Prosjektansvarlig: Anne Inger Helmen Borge
Prosjektutøver: Anne Inger Helmen Borge, Kari Kveim Lie og Rannveig Nordhagen

Prosjekt om barns helse i Norge, blant annet med vekt på forebyggende helsearbeid for barn og ungdom.

Vedlegg IV

Oversikt over frivillige organisasjoner og profesjonsorganisasjoner i utvalgets undersøkning om synet på en framtidig barneombudsordning

Organisasjonene fikk følgende spørsmål (utdrag fra utvalgets brev til organisasjonene):

«Vi utfordrer i den anledning Deres organisasjon til å komme med noen betraktninger om hvordan framtidens barneombud bør være. Hvilke oppgaver, hvilke funksjoner og hvilke roller bør et slikt ombud ha?»

Utvalgets brev ble sendt til disse organisasjonene:

NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere)
Kirkens Nødhjelp
Amnesty International
Norges Røde Kors
Nasjonalforeningen for folkehelsen
CARITAS Norge
CARE Norge
Redd Barna
FN-sambandet i Norge
Framfylkingen
Landsforeningen for fritidsklubber
Mental Barnehjelp
UNICEF-komiteen
Verdens Barn
Norges Husmorforbund
Norsk Fosterhjemsforening
Trygg Trafikk
Anorexia/bulemiaforeningen
AFFO (Aleneforeldreforeningen)
Antirasistisk senter
Foreningen 2 Foreldre
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
LNU (Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner)
Kirkens Bymisjon
Frelsesarmeen
Norges Handikapforbund
Landsforeningen til støtte for krybbedød
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
FO (Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere)
LO (Landsorganisasjonen i Norge)
Norsk Lærerlag
Norsk Sykepleierforbund

Vedlegg V

Oversikt over kommuner i utvalgets kartlegging av barne- og ungdomsarbeidet i kommunene

Kommunene fikk seg forelagt følgende to spørsmål:

- 1. Hva er de viktigste endringene i barne- og ungdomspolitikken i kommunen de siste femten årene?*
- 2. Hvordan kan organiseringsformer og tiltak for barn og unge styrkes framover?*

Utvalgets brev ble sendt til følgende kommuner og bydeler:

Alta
Vardø
Kåfjord
Bardu
Vestvågøy
Narvik
Vikna
Levanger
Hitra
Trondheim
Rindal
Volda
Flora
Gloppen
Stord
Eidfjord
Forsand
Hå
Stavanger
Kristiansand
Froland
Bykle
Sauherad
Kragerø
Svelvik
Larvik
Flå
Kongsberg
Lillehammer
Gran
Ringsaker
Kongsvinger
Asker
Nes
Rælingen
Oslo: bydelene Majorstua, Søndre Norstrand, Stovner og Grünerløkka/Sofienberg

Litteraturliste

- Almås, R. (1990): *Evaluering på norsk*. Oslo.
- Alsvik, O. (1991): *Friskere, sterkere, større, renere*. Om Carl Schiøtz og helsearbeidet for norske skolebarn. Hovedoppgave. Universitetet i Oslo. Historisk institutt. Oslo.
- Ariès, P. (1980): *Barndommens historie*. Oslo.
- Arntzen, A, Magnus, P. og L.S. Bakketeig (1988): «Foreldrenes utdanningslengde relatert til dødelighet rundt fødsel og første leveår», *Tidsskr Norsk Lægeforening*; 108: 3082-5.
- Aubert, V. (1982): *Retts sosiologi*. Oslo.
- Aubert, V. (1986): «Rettsikkerhetssyndromet, Rett Samfunn-Rettferdighet». *Festskrift til Torstein Eckhoff*. Oslo.
- Baklien, B. (1993): «Metodekommentar- Evalueringsforskning i Norge», *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 34: 261-274.
- Barneombudsmannen: Hallå där! Rapport från ett uppdrag ur barnets perspektiv. Stockholm 1994.
- Befring, E. (1994): *Læring og skole. Vilkår for eit verdig liv*. Oslo.
- Befring E., Hasle, I., Hauge A.-M (1993): *Tospråklig undervisning i internasjonalt perspektiv*. Oslo
- Bodahl-Johansen, G. (1994): «Kritisk overvåkning av rettsstaten eller misbruk av en menneskelig tragedie?» I: *Hva skal vi tro? Etter Bjugn-saken* (Red.) Hilde Haugsgjerd. Oslo.
- Borgen, M. (1992): *Fakta om barn og unge*. Barneombudet. Oslo.
- Borge, A.I.H. og S. Strøm (1992): *Barnehagen som investering*. Bergen: SNF.
- Borge, A.I.H. (1994): *A longitudinal study of behaviour and psychosomatic problems in children*. Thesis. University of Oslo. Oslo: National Institute of Public Health.
- Borge, A.I.H. og R. Nordhagen (1995): *Development og stomach-ache and headache during middle childhood: co-occurrence and psychosocial risk factors*. *Acta Paediatr* 84: 795-802.
- Borge, A.I.H. (1995): «Kvalitet i barnehagen». *Statens institutt for Folkehelse*. Oslo.
- Bjørknes, O. (1994): «Evaluering og læring og kvalitetssikring av bistandsprosjekter». *Stat og Styling* 2.
- Bjørndal, A. (1993): «Evaluering- fra prat til praksis. Folkehelsen i Norden: Hva er helsetjenestens rolle i det forebyggende og helsefremmende arbeid?» *Utredningsrapport nr. U 2*. Avdeling for samfunnsmedisin. Seksjon for helsetjenesteforskning.
- Bjørndal, J. K., Feilberg, J. og R. Rolness (1993): «Attaché møter bedrift». Analyse av kommunikasjonsprosessen i 5 DTS-besøk. *SINTEF-rapport*.
- Bratholm, A. (1969): *Umyndige personer*. Oslo.
- Bratholm, A. (1975): «Barneombud og offensivt barnevern». *Lov og Rett* 49-50.
- Bratholm, A. (1976) : «Barns rettigheter og rettsikkerhet» I: A.Bratholm & N. K. Sundby (red.): *Kritisk juss*. Oslo.
- Bratholm, A. (1991): «Fungerer Barneombudets lov?» Barneombudets 10-års jubileum. Oslo.
- Bremberg, S. (1990): *Elevhälsans teori och praktik*. Lund.
- Cernerud, L. (1991): *Growth and weight of Stockholm schoolchildren in a public health context*, Nordiska hälsovårdshögskolan. Göteborg.
- Cernerud, L. og E. Edding (1994): «The value of measuring height and weight of

- schoolchildren». *Paediatric and perinat epidemiol* 8: 365-72.
- Christie, M. (1994): «Helsefremmende tiltak i kommunene. En kvalitativ undersøkelse om tverrsektorielt samarbeid». *Statens helesetilsyns skriftserie* 2. Oslo: Statens helesetilsyn.
- Dahl, T.S. (1975): Barnevern og samfunnsvern. Oslo.
- Dahl, E. (1994): «Sosial ulikhet i helse: Artefakter eller seleksjon?» *Dr.politit. avhandling. Univeristetet i Oslo*. FAFO 170.
- Dahl, L. (1859): *Bidrag til kundskab om de sindsyge i Norge*. Christiania: Det Steenske bogtrykkeri.
- Eder, A. (1990): «Risk factor loneliness. On the interrelations between social integration, happiness and health in 11-, 13-, and 15-year old schoolchildren in 9 European countries». *Health promotion International* 5: 19-33.
- Eide, Martin og Gudmund Hernes (1987): *Død og pine! Om massemedia og helsepolitikk*. En FAFO-bok. Oslo.
- Eide, M. (1992): *Nyhetens interesse. Nyhetsjournalistikk mellom tekst og kontakt*. Oslo.
- Eidem, S. (1995): «Hallooo, er det noen der ute?» Evaluering av Barn og Unges Kontakttelefon. Røde Kors/ Redd Barna 1993-1994. Barnevernets Utviklings-senter nr.9.
- Ericsson, K (1994): «Barnevernet mellom to sosiale verdender». I: M.Oppedal, K.Sandberg & A.Syse (red.): *Barnevernet og barneloven*. Oslo.
- Flekkøy, M. G. (1991): *Det er så urettferdig altså!- da barna fikk sitt eget ombud*. Oslo.
- Flekkøy, M. G. (1991): *A voice for Children. Speaking Out as Their Ombudsmann*. London.
- Freeman, M. D. A. (1983): *The Rights and Wrongs of Children*. London.
- Freeman, M. D. A. (1992): «The Limits of Children's Rights» I: Freeman & Veerman (red.): *The Ideologies of children's Rights*. Dodrecht.
- Goldstein, J., A. Freud & A.J.Solnit (1980): *Retten til barnet - eller barnets rett?* Oslo.
- Granaunet, A. (1988): «Evaluering av prosjekter». *Administrasjonsnytt* 6:88.
- Grøholt, E.K, Borge, A. I. H. og R. Nordhagen (1994) :«Har vi fått en ny barnesykelighet?». *Tidsskr Nor Lægeforening* 114:3487-9.
- Grøtvedt, L. og L. Belsy (1995): «Barns helse. Helseundersøkelsene». *Statistisk sentralbyrå*.Oslo.
- Hage, P. (1995): «Forhåndsdømming i Pressa». *Stensilskrift* nr. 52. Institutt for rettsosiologi. Univerisitetet i Oslo.
- Hagelin, E og C. Sundelin (1988): «Barnehalsovårdens journaluppgifter i forskning och planering- en kritisk granskning». *Socialmedisinsk tidsskrift* 472-6.
- Hamilton; C.E, Melhuish, E.C, Horne, P.J., Lowe C.F (1995):«European Childcare project». Report. Bangor.University og Wales.
- Hernes, G. (1977) : *Det mediavridde samfunn*, Samtiden nr. 1. Oslo.
- Hofoss, D. (1986): «Hva vet vi om pasienttilfredshet- Hva kan vi bruke kunnskapen til?» *Tidsskrift Norsk Lægeforening* 106 :1188-95.
- Holst, A. (1900): «Hygieniske meddelelser». *Skolehygienisk undersøkelser*. Hygieniske meddelelser nr.15 (566-79), nr.16 (608-25), nr.17 (662-79).
- Holst, A. (1917): «*Skolehygiene*». En oversikt for lærere. Kristiania.
- Holter, H. (1975): «Historisk utvikling av familien i Nord Europa» I: H. Holter m.fl. (red.) : *Familien i klassesamfunnet*. Oslo.
- Hov, J. (1980): *Avtalerett*. Oslo.
- Jakhelln, H og B. Kjellemo (1991): *Retten til spesialundervisning på grunnskolens område*. Oslo.

- King, J.C. og B. Coles (red.): *The health og Canada's youth*. Viewes and behaviours of 11-, 13-, and 15-year-olds from 11 countries,
- Kjørholt, A.T. (1994): «Insitusjonalisering av barns liv - en barndom på avveier?» I: P. Aasen & O.K Haugaløkken (red.): *Bærekraftig pedagogikk. Identitet og kompetanse i det moderne samfunnet*. Oslo.
- Kommunenenes Sentralforbund: Oppvekstpolitikk i kommunalt perspektiv. Instilling fra Ad Hoc-utvalg for barn og unges oppvekstmiljø.
- Knutsen, O. (1991): «Offentlig barneomsorg i Norden. En komparativ studie av utviklingen i de nordiske land». INAS Rapport nr. 12.
- Kuhnle, S. og P. Selle (1990) : *Frivillig organisert velfred - alternativ til offentlig?* Bergen.
- Lerner, R.L. (1986): *Concepts and theories of human development*. New York.
- Levin, I. (1993): *Stefamilien - variasjon og mangfold*. Univeristetet i Trondheim.
- Lie, K. K. (1994): «Infeksjonsproblemer knyttet til barnehagen» *Tidsskrift Norsk Lægeforening* 114:1936-1938.
- Lie, K. K., Nordhagen, R og E.K. Grøholt (red.) (1995): Norsk barnelegeforening/ Statens insitutt for Folkehelse. Rapport fra en arbeidgruppe, Statens institutt for Folkehelse. Oslo.
- Lie, K. K., Nordhagen, R og E.K.Grøholt(red.) (1995): *Ny giv i forebyggende og helsefremmende arbeid for barn*. Norsk Barnelegeforening og Statens Insitutt for Folkehelse. Oslo.
- Linell, P. og Gustavsson, L. (1987): *Initiativ och Respons. Om dialogens dynamik, dominans og koherens*. Univeritetet i Linköping.
- Lorentzen, H. (1993): *Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferd-sprodusentene*. Institutt for samfunnsforskning.
- Lov og Rett nr.1 1993
- Lund, K.E (1992): «Samfunnsskapte endringer i tobakksvaner blant ungdom» I: Sanner, T(red.): *Tobakk og barn. Helsekonsekvenser ved røyking*. En rapport fra Sosialministeren. Oslo.
- Madsen, M, Lindhahl. A, Osler. M, P. Bjerregård (1991): «Børns sundhet ved skolestart 1988/89». *Dansk insitutt for klinisk epidimeiologi (DIKE)*. København.
- Margolin, C.R. (1977): «Salvation versus liberation: The verment for Children's Rights in a Historical Context». *Social problems* 25: 441-452.
- Markeds- og mediainstituttet a.s, Undersøkelse for Barneombudet 1989 (ikke lenger tilgjengelig)
- Markeds- og Mediainstitutt a.s., Barn og ungdom 8-17 år markedsundersøkelse om kjennskap og forventning til Barneombudets arbeid. Oslo 1994.
- Melton, G. (1991): «Lessons form Norway: The Childrens's Ombudsmann as a Voice for Children». *Journal of International Law*, volume 23, nr.2 :197-254.
- Middelfart, A., Aamo, B., Sjøhaug, K.A. og B. E. Dysthe (1992): *Myopia anmong medical students in Norway*. *Acta Ophtalmol Copenh* 70: 317-22.
- Midjo, T. (1991): «*Barn på krisensenter*». Et forprosjekt. Rapport nr.25. Norsk senter for barneforskning. Trondheim.
- Midjo, T. (1994): «Den nye barndommen. Individuering og subjektstatus». I: P. Aasen og O.K. Haugaløkken (red.): *Bærekraftig pedagogikk. Identitet og kompetanse i det moderne samfunnet*. Oslo.
- Miljeteig-Olsson, Per (1989): The Norwegian 'Commisioner for children' - A Review After 8 Years. Memo. Oslo / New York.
- Moren, J. (1983): *Norske organisasjoner*. Oslo.
- Mæland, J.G. (red.) (1990): «Evaluering av helsefremmende og sykdomsforebyggende tiltak: Hva, hvorfor og hvordan». *Nasjonalforeningens HEMIL-senter*. Univeristetet i Bergen.

- Norges Husmorforbunds barnemelding 1989
- Nordhagen, Rannveig (1993): *Barns helse i Norge*- Statens institutt for folkehelse.
- Newson, J. & E. Newson (1974): «Cultural aspects of childrearing in the English-speaking worlds». I: M. P. Richards (red.): *The integration of a child into a social world*. Cambridge.
- NTBs Grave-prosjekt for mars 1995.
- Nygren, P. (1990).: *Barneomsorg som hovedbegrep for barnevernet. Et skriftelig omsorgstiltak overfor et faq i identitetskrise*. Barnevernspedagogen 10:17-31.
- Næss, S. (1979): «Behov, utvikling og verdier». I: A. H. Wirak (red.): *Behov, utvikling og verdier*. Oslo.
- Olaussen, L. P. (1990): *Om organisering av nyttefokusert evaluering*. Norges Barnevern.
- Olweus, D. (1986): *Mobbing. Vad vi vet och vad vi kan göra*.Stocholm.
- Olweus, D (1991).: «Bully/ victim problems among schoolchildren: Basic facts and effects of a school based intervention program». I: Pepler D.J., Rubin, K.H.(red.). *The development and treatment of school aggression*. London: Lawrence Erlbaum Ass. 411-48.
- Olsen, L (1990).: «Rettighetsbegrepet i helse- og sosialrette. Et juridisk eller et fordelingspolitisk begrep?» I: K. Andenæs & L.O. Olsen (red.): *Sosialrett II. Sosialrettens oppgaver mot år 2000*. Oslo.
- Pedersen, W. (1991).: *Drugs in adolescent worlds. A longitudinal study of adolescent drug use socialization*. Thesis. Univeristy og Oslo. Departement og Psychiatry. Oslo.
- Qvortrup, J. (1991): «Childhood as a Social Phenomenon» - An Introduction to a Series of National Report. *Eurosocal report* 36/ 91.
- Qvortrup, J. (1994): *Børn til halv pris. Nordisk barndom i samfundsperspektiv*. Esbjerg.
- Redd Barna (1991): *Redd Barnas arbeid for barn i Norge. Fokus på talsmannsvirk-somheten*.
- Redd Barna (1993): *Barnekonvensjonen. Rettigheter for barn i Norge*.Oslo.
- Redd Barna (1994): *Evaluering av seksjon Barn i Norge*. Asplan analyse.
- Robstad, P. (1995): *Samspill eller Stillingskrig? En analyse av Trygdeetatens medierelasjoner. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon. Universitetet i Oslo*.
- Rønsen, M. (1994): «Day care centers: Impacts on fertility and maternal empoly-ment». I: Borge, A.I.H., Hartmann, E., Strøm S. (red.): *Day care centers: qua-lity and provision*. National Institute of Public Health. Oslo.
- Sadun, A. A. (1992): *Dyselexia at The New York Times: (Mis)understanding of parallel visual processing*. Arch Ophtalmol 110: 933-4.
- Schanz, M.(1981): *Træk af behovsproblematiske idehistorie med særlig henblik på Marx og Engels*. Århus: Modtrykk.
- Seip, A.L. (1994): *Veiene til velferdstaten, Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo.
- Seip, A. L (1988): «Who Cares? Child, Familiy and Social Policy in Twentieth Century norway». I: K. Ekberg & P. E. Mjaavatn (red.): *Groving Into A Modern World*, Vol. 1, Norsk senter for barneforskning. Trondheim.
- Seip, A. L. (1994): *Sosialhjelpstaten blir til, Norsk soialpolitikk 1740-1920*. 2.utg.. Oslo.
- Selle, P. (1990): «Desentralisert velferd - meir velferd og meir demokratisk vel-ferd?» I: R. Hovdum, S. Kuhnle og L. Stokke (red.): *Visjoner om velferdssam-funnet*. Bergen.
- Smith, L. (1980): *Foreldremyndighet og barnerett*. Oslo.
- Smith, L. og P. Lødrup (1984): *Barn og foreldre*. Oslo.

- Smith, L. (1990): *Barnerett - barnets rett og retten til barnet, i Kirke og Kultur 3/1990*.
- Solbraa-Bay, J. (1985): *Samfunnet sett med husmorøyne*. Oslo: Norges Husmorforbunds forlag.
- Statskonsult: Vurdering av Barneombudets organisasjon og rutiner, Rapport 1991:12.
- Stein, A.D. (1995) : *Annotation: Cause and noncause- Nutritional epidemiology and public health nutrition*. Am J Publ Health 85: 618-9.
- Sundgot Borgen, J. (1991): *Spiseforestryrrelser blant idrettutøvere*. Norges idretts-høgskole/ Helsedirektoratet.
- Swedish save the Children: «The Childrens Ombudsmen. A survey». Swedish Save the Children International Dpt. 1995.
- Tay, M.T.; Au Eong, K.G, Ng, C.Y , Lim, M.K (1992): *Myopia and educational attainment in 412 116 young Singaporean males*. Ann Acad Med Singapore 21:785-91
- Taylor, P. W. (1959): «Need» Statements. Analysis 5:106-111.
- Torgersen, T. V. (1994): «Da Barneombudet kom til Bjugn». I: Hilde Haugsgjerd (red.): *Hva skal vi tro?« Etter Bjugn-saken*. Oslo.
- Tronvoll, I. M. (1994): «Brukervurdering av skolens hjelpetjeneste». I: Liden, H. & I. M. Tronvoll: *Skolebarn i en forsøkskommune*, Rapport nr. 34. Norsk senter for barneforskning, Trondheim.
- Tønnesen, L. K. (1995): «Erfaringer med 4-årig småskole». Rapport nr. 37. Norsk senter for barneforskning. Trondheim.
- Ulvund, S. E., Smith, L., Lindemann, R., Ulvund, A. (1992): *Lettvektene. Om for tidlig fødte barn*. Oslo.
- Ulvund, S. E.: *Foreldre som syndebukker*, kronikk i Dagbladet 12. oktober 1995
- Verhellen, E. og F. Spiesschert (red.) (1989): *Ombudswork for children*. Leuven/Amersfoort.
- Verhellen, E. (1994): *Convention on the Rights of the Child*. Leuven/ Apeldoorn.
- Vikan, A. og Calusen, C. J. (1994): *Barns oppfatninger*. Oslo.
- Vikane, B. og Jåvold, E. (1991): En evaluering av «Klar Melding» som kommunikasjonssystem. En intervjuundersøkelse. Oslo.
- Wall, S.(1995): *Epidemiology for prevention*. Int J Epidem 24: 655-64.
- Wolfenstein, M. (1955): «Fun morality: an anlysis of recent American childtraining literature». I: M. Mead & M. Wolfenstein (red.): *Childhood in Contemporary Cultures*. Chicago.
- Woodhead, M. (1990): «Psychology and the Cultural Construction of Children's Needs». I: A. James & A. Prout (red.): *Construction and Reconstruction Childhood*. London.

Offentlige dokumenter og publikasjoner

NOU 1977:6 Ein samla offentlig politikk for oppvekstmiljøet
NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre.
NOU 1979:53 Skolehelsetjenesten.
Ot.prp. nr 62 (1979-80) Om lov om barn og foreldre (barneloven).
NOU 1980:37 Oppsøkende barne- og ungdomsarbeid.
NOU 1981:37 Om Skolemiljøet
NOU 1981:39 Skolen og lokalsamfunnet
Ot. prp. nr. 2 (1980-81) Om lov om barneombud
Innst. O nr.26 (1980-81) Instilling fra sosialkomiteen om lov om barneombud.
Ot. forhandlinger 1981 17. febr. Lov om barneombud
St.meld. nr. 45 (1980-81) Utdanning og arbeid.
St.meld. nr. 93 (1980-81) Barnehager i 80-årene.
St.meld. nr. 97 (1980-81) FNs internasjonale barneår 1979.
Barneombudets Årsmelding 1981.
NOU 1982:30 Maktutredningen- Massemedier.
NOU 1982:26 Barnemishandling og omsorgssvikt.
St.meld. nr 9 (1981-82) Ungdommen og samfunnet.
St.meld. nr. 96 (1981-82) Om styrking av barne- og ungdomsvernet.
Barneombudets Årsmelding 1982.
Mønsterplan for grunnskolen. Oslo 1983.
St.meld nr. 19 (1982-83) Ungdom- deltakelse og ansvar.
Innst. S. nr. 138. (1982-83) Instilling fra kyrkje- og unversitetsnemd om ungdommen og samfunnet og om ungdom - deltaking og ansvar. (St. meld. nr. 9 for 1981-82 og St. meld. nr. 19 for 1982 -83).
St.meld. nr 62 (1982-83) Om grunnskolen.
Mønsterplan for grunnskolen . Oslo 1983.
Barneombudets Årsmelding 1983.
NOU 1984:17 Perinatal omsorg i Norge, helsearbeid blant svangre og fødende kvinner samt nyfødte barn.
NOU 1984:20 Framtidig organisering av fritidshjem.
Barneobudets Årsmelding 1984.
NOU 1985:3 Tiltak for ungdom med atferdsvansker
NOU 1985: 34 Levekår for psykisk utviklingshemmede
St.meld. nr 15 (1984-85) Om videregående opplæring
St.meld. nr 40 (1984-85) Om tiltak mot ungdomsledigheten.
Innst. S. nr. 151. (1984-85) Instilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om tiltak mot ungdomsledigheten (St. meld. nr. 40)
St.meld. nr 72 (1984-85) Om barne- og ungdomsvernet.
Barneombudets Årsmelding 1985.
NOU 1985: 24 Videregående opplæring for samer
NOU 1985:29 Unge innvandrere i Norge
St.meld. nr 44 (1985-86) FNs internasjonale ungdomsår 1985.
Barneombudets Årsmelding 1986.
NOU 1987:4 Standardisert erstatning til barn.
NOU 1987:20 Handlingsplan for samisk ungdoms utdanningsmuligheter
Ot.prp. nr. 46 (1986-87) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingeloven)
Fakta om barn i Norge. Barneombudet. Oslo 1987.
Barneombudets Årsmelding 1987.
St.meld. nr. 8 (1987-88) Barnehager mot år 2000.
St.meld. nr 39 (1987-88) Om innvandringspolitikken.

NOU 1988:17

Barneombudets Årsmelding 1988.

St.meld. nr. 47 (1989-90) Om gjennomføring av reformen for psykisk utviklingshemmede.

St.meld. nr. 54 (1989-90) Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov.

St.prp. nr 104 (1989-90) Om samtykke til ratifikasjon med visse forbehold, av de Forente Nasjoners konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter.

Barneombudets Årsmelding 1990.

NOU 1991:13 Seksuelle overgrep mot barn. Straff og erstatning

NOU 1991:20 Rettssikkerhet for mennesker med psykisk utviklingshemming.

St. meld nr. 35 (1990-91) Om opplæring av barn og unge med særskilte behov.

Barneombudets Årsmelding 1991.

NOU 1992:17 Rammeplan for barnehagen.

Ot.prp. nr 44 (1991-92) Om Lov om barneverntjenester (barnevernloven)

Innst. O. nr. 80. (1991-92) Instilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester (barnevernloven) (Ot. prp. nr. 44)

St.meld. nr. 37: Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid.

Barneombudets Årsmelding 1992.

NOU 1993:12 Tid for barna.

Særskilt vedlegg til St.meld. nr. 4 (1992-93) Ungdomspolitikkk mot et nytt hundreår.St.meld. nr. 40 (1992-93)« vi smaa, en Alen lange; om 6-åringer i skolen.

Innst. S. nr. 234. (1992-93) Instilling fra kirke- og undervisningskomiteen om... vi smaa, en Alen lange; Om 6-åringer i skolen - konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold (St.meld. nr. 40)

St.meld nr. 53 (1992 -93) Seksuelle overgrep mot barn. Eit overgrep er eit for mykje.

Barne- og familiedepartementet: Barn har rett - Norges første rapport til FN om konvensjonen om barnets rettigheter. 1993.

Barneombudets Årsmelding 1993.

NOU 1994: Ungdom, lønn og arbeidsledighet.

Ot. prp. nr. 64 (1993-1994) Om lov om endringer i lov av 6.mars 1981 nr. 5 om barneombud.

Innst. O nr. 55 (1993-94) Instilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov av 6.mars 1981 nr.5 om barneombud.

Innst. S. nr. 174 (1993-94) Instilling fra familie, kultur og administrasjonskomiteen om seksuelle overgrep mot barn (St. meld. nr. 53 for 1992-93).

Ot.prp. nr. 68 (1993-94) Lov om barnehager.

Budsjettinnstilling S. nr. 2 (1993-94)

St. prp. nr. 1 (1993-94)

Statlig Informasjonspolitikkk. Hovedprinsipper, Administrasjonsdepartementet 1994

NOU 1995:6 Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkning i Norge.

NOU 1995:12 Opplæring i et flerkulturelt Norge.

NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring - «..og forøvrig kan man gjøre som man vil».

Barne- og familiedepartementet: Tiltak for barn og ungdom. Vedlegg til St. prp. nr. 1 for 1994-95.

St.meld nr 29 (1994-95) Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan.

Barne- og familiedepartementet: Tiltak for barn og ungdom. Vedlegg til St. prp. nr. 1 for 1995-96.

Høringer fra Barneombudet.

Barne- og familiedepartementet: Høringsnotat med forslag til endringer i barneloven kap. 1-6, 1995

Kulturdepartementet: Regjeringens handlingsplan mot vold i mediene, 1995

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

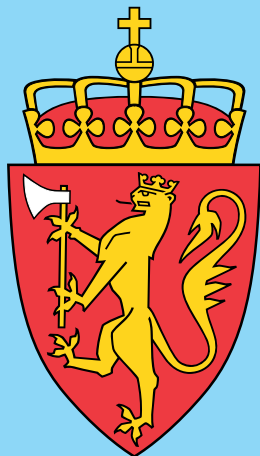
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en


NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Samstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
• Overordningsplan • Innholdsfortegnelse
Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SENKOR STATENS TRYKKNING
Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Høsttryk as, Oslo OSLO 1994
Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) eISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Inform as, Oslo

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)


NOU NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU
HAR INTERNETT

HJELP BRUKERDOKUMENTASJON

