



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 39

(2001-2002)

Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge

*Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 28. juni 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Verdier, utfordringer og mål

1.1 Bakgrunn

Trygge og gode oppvekst- og levekår for barn og ungdom er blant de viktigste oppgavene i vårt samfunn. Samfunnsendringene det siste århundret har hatt store og i hovedsak positive konsekvenser for barn og unges oppvekstforhold og levekår. Norge har utviklet seg fra å være et fattig samfunn i Europas utkant til å bli et av verdens rikeste land. Boligforhold, inntekt, muligheter til utdanning er sterkt bedret, og den tradisjonelle fattigdommen er så godt som utryddet. De aller fleste barn og unge lever i trygge og gode økonomiske kår.

Velstand er imidlertid ikke ensbetydende med å trives og å ha det godt. For enkelte preges hverdagen av utrygghet og ensomhet. Omsorgssvikt, vold, mobbing, rusmiddelmisbruk, vansker med å strekke til på skolen og problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet er også en del av virkeligheten for noen. Normoppløsning, et voksende antall samlivsbrudd, kommersialisering og sexpress i stadig lavere aldersgrupper er også trekk ved utviklingen. Velstanden er heller ikke likt fordelt, og fortsatt fins det barn og unge som lever i familier med så begrensede økonomiske ressurser at de kan karakteriseres som fattige.

På tross av en positiv utvikling på mange områder, står vi altså fortsatt overfor store utfordringer i arbeidet med å sikre barn og ungdom gode oppvekstvilkår. For å gripe fatt i utfordringene legger regjeringen frem en helhetlig melding om barne- og ungdomspolitik. Utgangspunktet er vårt ansvar for egne liv og medansvar for fellesskapet. Gjennom barne- og ungdomspolitikken ønsker vi å synliggjøre foreldreansvaret og utfordre de mange gode krefter blant barn og unge til deltakelse og samfunnsansvar. Og de voksne utfordres til å slippe til de unges egne ressurser.

Målet er å bidra til en barne- og ungdomspolitik som skaper en trygg, meningsfull og utviklende hverdag for flere. For å sikre dette må samarbeidet og samspillet mellom foreldre, offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner styrkes og videreutvikles. Det må stimuleres til verdibevisste valg, frivillig innsats, medansvar og foreldreskap. Å bedre barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnslivet er viktig.

Meldingen er en oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (1999-2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet* og St.meld. nr. 50 (1998-1999) *Utjamningsmeldinga* hvor Stortinget fattet følgende vedtak:

- «Stortinget ber Regjeringen legge fram en stortingsmelding om en helhetlig ungdomspolitik» (vedtak 13. juni 2000 i forbindelse med St.meld. nr. 17)
- «Stortinget ber Regjeringen legge fram en stortingsmelding om fordeling av levekår for barn og unge i Norge» (vedtak 14. juni 2000 i forbindelse med St.meld. nr. 50)

Gjennom FNs barnekonvensjon har Norge forpliktet seg til å fremme barn og ungdoms rettigheter på en rekke områder. Dette er også et viktig grunnlag for meldingen.

Regjeringen vil om kort tid også legge frem en stortingsmelding om barne- og ungdomsvernet.

1.2 Sentrale utfordringer

Dagens samfunn preges av mange og raske forandringer, og barn og unge vokser opp i en tid som er forskjellig fra deres foreldres. Det er større mangfold og flere muligheter, men samtidig er det mer usikkerhet og utydelighet i forhold til viktige normer og verdivalg. Barn og ungdom henter i dag både positive og negative impulser fra mange hold, og blir eksponert for forhold som tidligere var skjult for dem, blant annet gjennom mediene. Stadig flere aktører konkurrerer om vår oppmerksomhet, tid, ressurser og prioriteringer. Dette krever økt kunnskap og bevisste verdiprioriteringer både hos barn og unge, foreldre og hos alle typer beslutningstakere. Barn og unges behov for trygghet og rotfesting, blant annet i forhold til tradisjoner, normer og verdsett, stiller foreldrene, skolen og frivillige organisasjoner overfor klare utfordringer, blant annet i forhold til tydelighet og positive rollemodeller.

Det er flere utfordringer som må tas hensyn til ved utforming av en fremtidig barne- og ungdomspolitik:

- *Endringer i levekår*, familiestørrelse, flere samlivsbrudd, økt kommersialisering og seksualisering, nye og større rusutfordringer, en ny kommunikasjonsvirkelighet og en sterkere grad av organisering av fritiden stiller nye krav til det offentlige, frivillig sektor og har gjort foreldrerollen viktig på en ny måte. Kravene til foreldres deltakelse, økonomiske støtte og oppfølging av egne barn både i forhold til skole, utdanning og fritidsaktiviteter kan være med på å forsterke skillene mellom barn og unge med foreldre som gir tilstrekkelig støtte og hjelp, og de som har foreldre som av ulike grunner ikke har mulighet til å følge opp i samme grad.
- *Utdanning* er viktigere i dag enn noen gang tidligere, både for den enkelte og som drivkraft for samfunnsutviklingen. Utdanning er avgjørende som premiss for å ha individuelle valgmuligheter senere i livet. Å sikre barn og unge lik rett og likeverdige muligheter til utdanning og kvalifisering er en sentral utfordring i barne- og ungdomspolitikken. I sammenheng med dette er det også viktig at det opprettholdes en fleksibilitet i utdannings-systemene som gjør det mulig for unge mennesker å revurdere tidligere valg. Det bør bli økt fokus både på mangfold og kvalitet i utdanningstilbudet.
- *Trygghet i familien* er en forutsetning for en god personlig utvikling. Familien er barnets første og viktigste omsorgssted. Familien bygger trygghet, identitet og praktiserer verdiformidling. Derfor må det investeres her. Å styrke det varige samliv og familien og gi foreldre mulighet til å være aktive og positive voksenmodeller er både en privat og offentlig hovedutfordring i årene som kommer. Foreldrene må være tydelige og verdibevisste. Ekteskapet gir den beste og mest stabile samlivs- og familieramme for barns oppvekst. Men der foreldrene velger andre løsninger må det skapes en politikk som støtter opp om trygge og varige samliv. En må selv få velge samlivsform. Men i det mangfold av familietyper som finnes må det være en rimelig sammenheng mellom rettighetskrav og plikter. Denne regjerin-

- gen vil ha fokus på barns beste i samlivsdebatten.
- *Venner og jevnaldrende* har også en sentral rolle i barn og ungdoms liv. Fellesskapet mellom jevnaldrende danner basis for samværsformer, interesser og aktiviteter. Her foregår læring og utprøving som det ofte ikke er mulig å få til sammen med voksne. Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og møteplasser spiller en sentral rolle både som verdiarena og i forhold til å utvikle samfunnsbevissthet og ansvarsfølelse. Her «utdannes» opinionsledere og rollemodeller som kan prege ungdomsmiljøene positivt. Samtidig finnes det ungdomsgrupper preget av negative verdier og normsett. En hovedutfordring ved utforming av fremtidens politikk for barn og unge er å legge til rette for arenaer og møteplasser som kan styrke en positiv identitetsutvikling og gi muligheter for deltakelse og innflytelse. Det er tid for å løfte frem det personlige ansvar, dugnadsånden og gi den frivillige sektor bedre arbeidsvilkår.
 - *Medier* er en sentral del av barn og unges hverdag. De nye, interaktive kommunikasjonsmidlene og -mulighetene har innvirkning på hele oppveksten, både gjennom tidsbruk, ved verdiformidling og som referanse for identitetsskaping. Forskning viser at massemediene i større grad enn tidligere vektlegger individualistiske og materielle verdier. Det har skjedd endringer innholdsmessig i forhold til hva som defineres som det gode liv og hvilke type personer som fokuseres og bygges opp som forbilder. Økt kommersialisering, kjøpepress og reklame er trolig også med på å forsterke egosentriske holdninger og atferd. Parallelt ser vi en tiltagende tendens til å seksualisere barn og unges hverdag. Dette er utviklingstrekk som stiller oss overfor grunnleggende verdivalg og utfordringer i forhold til å bekjempe likegyldighet, til å ta vare på barndommen, menneskeverdet og våre fellesskapsverdier.
 - Et annet viktig trekk ved dagens samfunn er knyttet til *globalisering*. Økt mulighet for tettere kontakt og utveksling av ideer, erfaringer og handlingsmønstre på tvers av geografiske, kulturelle og språklige skillelinjer gir grunnlag for fornyet identitet. For unge mennesker skjer dette på mange måter; gjennom utdanning, medier, reiser og personlige kontakter. For at den økte globaliseringen skal kunne fungere positivt er det en utfordring å bidra til en demokratisk utvikling, påvirkningsmuligheter og etisk refleksjon og gjennom dette øke barn og unges muligheter til å realisere sine evner og mål. Dette er utfordringer vi også må ta gjennom et økt internasjonalt samarbeid.
 - Barn og unge deler ikke opp virkeligheten i administrative sektorer eller faglig begrunnede ansvarsområder. En aktiv offentlig politikk overfor barn og unge må på alle nivå reflektere et *helhetssyn* og ta utgangspunkt i enkeltmenneskets og gruppers behov. En utfordring for fremtidens politikk overfor barn og unge er å sikre helhet og tydelige prioriteringer i tjenester og tilbud. Dette skal utløse og styrke det mangfold som i dag finnes av frivillig innsats, initiativ og medansvar.

1.3 Verdier og mål

I utformingen av barne- og ungdomspolitikken vil regjeringen legge vekt på å sikre gode levekår for alle. Politikken for barn og unge skal ha sin verdiforankring i de samme prinsipper som bør gjelde for det norske samfunnet generelt; respekt for menneskeverdet, likeverdistankegangen, solidaritet med de svake,

verdsetting av personlig ansvar og medansvar for fellesskapet, frihet for enkeltmennesket, familien som trygghets-, verdi- og læringsfellesskap, toleranse, respekt for mangfold og annerledeshet, valgfrihet og ytringsfrihet. Mennesket, både voksne og barn, har så vel materielle som åndelige behov.

I balansen mellom individualitet og fellesskap må barne- og ungdomspolitikken vektlegge både valgfrihet for den enkelte og ansvar for andre. I fremtidens politikk ovenfor barn og unge er det også avgjørende å stimulere til engasjement og deltakelse, og gi mulighet for kritisk dialog og reell ytringsfrihet. Barn og unges aktive engasjement er avgjørende for å sikre et levende demokrati.

Regjeringens overordnede mål for barne- og ungdomspolitikken er å stimulere til:

- gode og trygge oppvekstvilkår med plass for mangfoldet
- en aktiv familierpolitikk som gir barn en god start
- mulighet til selvstendighet og egenutvikling
- medansvar og innflytelse over eget liv og i samfunnet
- solidaritet, ansvar og respekt for andre

1.3.1 Gode og trygge oppvekstvilkår med plass for mangfoldet

Et overordnet mål for barne- og ungdomspolitikken er at alle barn og unge skal sikres gode og trygge oppvekst- og levekår. Det innebærer at alle skal ha likeverdige tilbud og muligheter. Sentralt står arbeid for å motvirke marginalisering og bidra til utjevning av levekårsforskjeller blant barn og unge.

Barn og ungdom i vårt land har gode oppvekstvilkår om vi sammenligner med tidligere tider eller med andre deler av verden. De aller fleste vokser opp i trygge omgivelser og under gode økonomiske kår. Dette gjelder imidlertid ikke alle. Enkelte barn og unge sliter med levekårsproblemer som gjør at de ikke har en like god oppvekst som flertallet. Vi vet også at en del barn og unge fra etniske minoriteter har spesielle problemer med å finne sin plass i fellesskapet. Muligheten er heller ikke gode nok for barn og unge med funksjonshemminger. Barne- og ungdomspolitikken må utformes og organiseres slik at alle barn og unge får gode utviklingsmuligheter og den hjelp og støtte de har behov for.

Ansvar for helheten i barne- og ungdomspolitikken utøves i et samspill mellom sentrale og lokale myndigheter. Oppgave- og ansvarsdelingen i barne- og ungdomspolitikken stiller store krav til samarbeid og samordning, både på de enkelte forvaltningsnivå og mellom forvaltningsnivåene.

Barn og unges oppvekstvilkår fastsettes i stor grad ut fra kommunale beslutninger og gjennom de kommunale tilbud og tjenester. For å styrke de lokale oppvekstmiljøene - også for dem som trenger spesiell støtte og hjelp - må offentlige institusjoner og tjenester bli bedre til å samarbeide og samordne sin virksomhet overfor barn og unge. Bedre utnyttelse av ressursene er et viktig mål i arbeidet med å videreutvikle det lokale barne- og ungdomsarbeidet.

Men oppvekstmiljøet for barn og unge er ikke bare et offentlig ansvar. Det er derfor viktig med godt samarbeid og samspill med frivillig sektor, foreldre og med barn og unge selv. Innsatsen fra frivillige krefter og fra barn og unge selv er en sentral forutsetning for utvikling av et godt oppvekstmiljø. Frivillige organisasjoner og grupper gjør en flott innsats for barn og unge, både på det praktiske og på det holdningsskapende området. Det er viktig at barn og unge

ser at det er bruk for dem og at de utfordres. Her bør det offentlige stimulere til økte overføringer og regelforenklinger som gjør det lettere for frivillige krefter å nå sine mål.

1.3.2 En aktiv familiepolitikk som gir barn en god start

Familien er den viktigste ramme om barn og unges oppvekst. Her skapes holdninger, ytes omsorg og bygges identitet. Foreldrene har hovedansvaret for oppdragelsen. Regjeringen vil føre en barne- og ungdomspolitik som kan styrke familiens situasjon ved bidra til bedre omsorg, mer tid sammen, trygge oppvekstmiljø, større valgfrihet, økt likestilling og rettferdig fordeling. Politikken må prioritere omsorg for de som har det vanskeligst, og bistå de familier, barn og unge som trenger hjelp og støtte.

Regjeringen har et sterkt engasjement når det gjelder barn og unge som lever i lavinntektsfamilier og barn og unge som opplever tunge utfordringer i hverdagen. Det er samtidig en god investering å tilby hjelp og inspirasjon til de som strever med samlivet. Regjeringen vil øke engasjementet på dette området, både for de voksnes egen del og for barnas beste.

På bakgrunn av de store endringene på det familiepolitiske området vil regjeringen legge frem en egen melding om familiepolitikken. Det vil bli en verdimelding med et overordnet mål om å legge til rette for varige, forpliktende samliv og foreldreskap. Familiemeldingen vil bli fremmet for Stortinget ved årsskiftet 2002/2003.

1.3.3 Mulighet til selvstendighet og egenutvikling

Gjennom barne- og ungdomspolitikken er det en viktig oppgave å sikre at barn og unge får muligheter til å utnytte sine evner og anlegg. De må få nødvendig hjelp og støtte til å leve et godt og etter hvert selvstendig liv ut fra egne forutsetninger, interesser og prioriteringer. De må få oppleve seg selv som verdifulle og stimuleres til medmenneskelig ansvar.

Barne- og ungdomstiden har en verdi i seg selv. Samtidig er den også en forberedelse til noe som skal komme senere i livet. Dette betyr at barne- og ungdomspolitikken må gi rom for en aktiv og meningsfylt barne- og ungdomstid. Barn og unges kreativitet og skapertrang, evne til kritisk tenkning, verdivalg og engasjement må tas vare på som en ressurs for samfunnet. Barn og unge må sikres utfoldelsesmuligheter, tid og rom for deltakelse og engasjement på egne premisser, slik at de kan uttrykke seg både i fellesskap med jevnaldrende og med voksne. Samtidig skal barn og unge få mulighet til kvalifisering gjennom utfordringer og opplevelser, slik at de lærer å delta i og mestre det samfunnet de er en del av. Til dette hører ikke minst at offentlige myndigheter har et ansvar for å tilrettelegge oppvekstarenaene slik at den enkelte kommer gjennom denne kvalifiseringsprosessen på en god måte.

Barne- og ungdomsgruppen er svært mangfoldig både med tanke på interesser, ønsker og evner, men også i forhold til etnisk bakgrunn og funksjonsevne. Regjeringen er opptatt av at ulikheter og forskjeller også kan være en ressurs både for den enkelte og for samfunnet. Samfunnet bør være åpent og inkluderende, med mulighet for den enkelte til å utvikle det potensiale hun eller han besitter. Vi må praktisere likeverd, uten at alle trenger å gjøre eller velge det samme. Skal dette skje, er det en forutsetning at den enkeltes evner,

anlegg, behov, ønsker og interesser settes i sentrum ved utforming av hverdagens aktiviteter. Dette må det tas hensyn til både i skolesituasjonen og i fritidsaktiviteter. Der det er ulike behov må det være valgmuligheter. Målet må være bedre utviklingsmuligheter for den enkelte og større toleranse for «annerledeshet». Initiativ og mangfold må bli verdsatt. Det er også et viktig mål for regjeringen å sikre likeverd og like muligheter for jenter og gutter.

Barn og ungdom må ha mulighet til å få opplæring i sin tro. Dette er en viktig utvikling av deres identitet. For samfunnet vil det være en styrke.

1.3.4 Medansvar og innflytelse over eget liv og i samfunnet

Alle barn og unge skal sikres muligheter til deltakelse og innflytelse. De skal ut fra sine forutsetninger og alder kunne delta aktivt i samfunnet. Som aktive medborgere skal de kunne ta del i reelle, demokratiske prosesser, der de gjennom å utøve makt påvirker egen hverdag og motiveres for videre deltakelse i utviklingen av samfunnet.

Barn og unge deltar i dag i lokale plan- og beslutningsprosesser og får innflytelse på beslutninger i mange sammenhenger. Det å gi barn og unge innflytelse bør imidlertid ikke være forbeholdt enkeltstående prosjekt eller saksområder. At barn og unge er selvstendige individer med egne erfaringer og synspunkter som både bør bli hørt og tatt hensyn til, må legges til grunn for arbeid og organisering innen barne- og ungdomspolitikken generelt.

Regjeringen ser det som viktig at barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnslivet styrkes. For å sikre dette er det av betydning at barn og ungdom får økt innflytelse både i skole, fritid, nærmiljø og i offentlige plan- og beslutningsprosesser. Det handler om ressursprioriteringer, om uteområder og skoleveier, om barnehage- og skoletilbud, om kultur og fritid, om helse- og sosialpolitikk - og om å sikre unge utdanning og bolig, utvikling og arbeid. Både offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner har store utfordringer i arbeidet med å tilrettelegge for økt innflytelse fra barn og ungdom.

Å sikre barn og unge innflytelse handler om å synliggjøre deres behov, kartlegge deres interesser, innhente deres synspunkter og å la dem ta del i beslutningsprosesser. Dette betyr ikke at barn og ungdom skal ta avgjørelser for viktige samfunnsområder helt på egen hånd, men at det skal tas hensyn til deres ideer, tanker og forslag både ved planlegging, politikkutforming og i det daglige arbeidet på ulike arenaer.

Samtidig finnes det områder der det kan være aktuelt å gå et skritt videre i retning av å overlate beslutningsansvar først og fremst til de unge, men også i noen grad til barn. Makt bør flyttes dit unge befinner seg slik at de opplever å være reelle aktører og deltakere i demokratiske prosesser. Derfor blir blant annet styrking av elevdemokratiet viktig.

1.3.5 Solidaritet, ansvar og respekt for andre

En forutsetning for et godt samfunn er at befolkningen er i stand til å ta ansvar og ivareta fellesinteresser. Allerede fra tidlig alder er det viktig at barn lærer opp til å sette seg inn i andres situasjon og føle ansvar for sine omgivelser. Her er også familien en viktig opplæringsarena. I ungdomstida er det også viktig å legge til rette for utvikling av solidariske og ansvarlige holdninger. I denne livsfasen vil det være av stor betydning at det finnes kreative og positive ung-

domsmiljø som kan stimulere til ansvar, medvirkning og engasjement. Det finnes i dag mange positive aktiviteter som fungerer som motkultur til egoisme og materialisme. Utvikling av samfunnsansvar er først og fremst knyttet til medmenneskelige relasjoner. Men nært forbundet med dette er også å utvikle ansvarsfølelse for å ivareta miljø og naturressurser. Det er en sammenheng mellom menneskeverd, likeverd, rettferdig fordeling og miljøbevissthet.

1.4 Kapitteloversikt

Meldingen gir en samlet presentasjon av hvordan regjeringen vil styrke og videreutvikle arbeidet med å sikre barn og ungdom trygge og gode oppvekst- og levekår. Bedre samordning og koordinering av innsatsen for barn og ungdom både på statlig og på lokalt nivå står sentralt. Et gjennomgående tema er behovet for økt samspill mellom offentlige myndigheter, barn og ungdom, foreldre og frivillige organisasjoner.

Kapittel 2 gir et bilde av utviklingstrekk de senere år knyttet til levekårsutviklingen og oppvekstmiljøet for barn og ungdom. I kapittel 3 drøftes oppgave- og ansvarsdelingen i barne- og ungdomspolitikken. Koordinering og samarbeid står sentralt. Offentlig informasjon til barn og ungdom, samt behov for kunnskapsutvikling og forskning på barne- og ungdomsområdet er andre tema. Kapittel 4 retter søkelys mot barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnet, og rammene og muligheten for dette på ulike forvaltningsnivå. Betydningen av økt deltakelse både i politiske prosesser og beslutninger og på de ulike arenaer der barn og ungdom ferdes fremheves. Kapittel 5 omhandler familiens betydning som ramme rundt barn og ungdoms oppvekst. I kapittel 6 omtales arbeidet med å sikre trygge og inkluderende lokalmiljø. Gode og trygge møteplasser samt innsats for å bekjempe problematferd i barne- og ungdomsmiljøene knyttet til rus, vold, kriminalitet og rasisme står sentralt. Kapittel 7 gir en bred presentasjon og gjennomgang av regjeringens satsing i forhold til grunnskole og videregående opplæring. Kultur- og mediepolitikk er tema for kapittel 8. Deltakelse og engasjement gjennom frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og idretten omtales særskilt. Kapittel 9 retter søkelys mot utfordringer og innsats på helse- og sosialområdet. Kapittel 10 omhandler ungdoms etablering på arbeids- og boligmarkedet. Betydningen av en god oppfølging fra samfunnet overfor arbeidsledig ungdom er et sentralt tema. Videre drøftes utfordringer og innsats rettet inn mot ungdoms etablering på boligmarkedet. Kapittel 11 gir en presentasjon og gjennomgang av innsatsen rettet mot ungdom i distriktene og i større bysamfunn. I kapittel 12 rettes søkelyset mot betydningen av økt internasjonal kontakt og samarbeid på barne- og ungdomsområdet. Økonomiske og administrative konsekvenser er omtalt i kapittel 13.

2 Levekår og oppvekstmiljø - sentrale utviklingstrekk

2.1 Innledning

Barn og unges levekår påvirkes av rammebetingelser som samfunnet gir, både i storsamfunnet og i nære relasjoner som familie og lokalmiljø. Utviklingen på en rekke samfunnsområder som påvirker barn og unges oppvekstvilkår har de siste tiår gått raskere enn noen gang tidligere. I dette kapitlet skal noen generelle utviklingstrekk knyttet til oppvekst- og levekårssituasjonen for barn og unge beskrives.

Samfunnsendringene det siste århundret har hatt store og i hovedsak positive konsekvenser for barn og unges oppvekstforhold og levekår. Norge har utviklet seg fra å være et fattig samfunn i Europas utkant til å bli et av verdens rikeste land. Boligforhold, inntekt og muligheter til utdanning er sterkt bedret. De aller fleste barn og unge lever i trygge og gode økonomiske kår, og den tradisjonelle fattigdommen er så godt som utryddet. Velferden er imidlertid ikke likt fordelt, og fortsatt fins det barn og unge som lever i familier med så begrensede økonomiske ressurser at de kan karakteriseres som fattige.

Samfunnet preges av stadig raskere endringer, større krav til omstilling i arbeidslivet, endringer i familierelasjoner, urbanisering, sentralisering og sosial mobilitet. Fra å være et samfunn der store deler av sysselsettingen var knyttet til primærnæring og industri er de fleste i dag sysselsatt innenfor kompetanse- og serviceorienterte næringer. Det er høy kvinneandel i arbeidslivet og økt utdanningsnivå. Den nye informasjonsteknologien har på mange måter gitt oss et «nytt» samfunn med nye muligheter. Dette setter store krav til utdanning og kompetanse.

De fleste barnefamilier har fått det bedre materielt. Samtidig er tid blitt en knapphetsressurs. Barns familier har endret karakter, stadig flere barn bor hos samboende og enslige foreldre. Samlivsbrudd er hyppigere enn før.

Samfunnet vårt er blitt kalt det flerkulturelle samfunnet, informasjonssamfunnet og kunnskapssamfunnet. Samfunnsendringer har betydelige kulturelle og verdimessige konsekvenser. Det har skjedd en sentralisering av bosettingen. Økt innvandring har bidratt til at Norge har utviklet seg til et stadig mer flerkulturelt samfunn. Mange vil kalle kvinnes inntog i utdanning og arbeidsliv en kjønnsrevolusjon. Individualitet, selvrealisering og medvirkning er viktige verdier, også for barn og ungdom. Ungdomsperioden er utvidet og klarere skilt ut som en egen fase i livet. Det kommersielle presset mot barn og unge har økt, blant annet gjennom økt reklame og en mer pågående media- og kommunikasjonskultur.

De fleste barn og unge har trygge oppvekst- og levekår med gode utviklingsmuligheter. Men fortsatt fins det barn og unge som ikke har like gode muligheter som flertallet. For enkelte preges hverdagen av utrygghet og ensomhet. Kriminalitet, mobbing, vold og rusproblemer, vansker med å strekke til på skolen og problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet er en

del av virkeligheten for noen. Samfunnet har klare utfordringer når det gjelder å bedre oppvekstvilkårene for barn og unge som strir med problemer.

2.2 Barne- og ungdomsbefolkningen i tall

Aldersgruppen under 18 år utgjør omtrent en fjerdedel av befolkningen. 1. januar 2002 var det bosatt 1 067 489 barn og unge under 18 år i Norge. Det var litt flere gutter enn jenter, og det var flest barn i aldersgruppene 10 og 11 år. I aldersgruppen 0-24 år var antallet barn og unge 1 447 506.

Antallet barn og unge i aldersgruppen 0-24 år har vært relativt stabilt de siste 30-40 år, og fremskrivninger tyder på at antallet vil holde seg relativt stabilt frem mot 2020. Aldersgruppen steg fra ca. 1.4 mill. til i overkant av 1.5 mill. i perioden fra 1960 til 1980, for så å synke noe i løpet av 1970- og 80-tallet, og stabilisere seg frem til i dag. Frem mot 2020 forventes antallet fortsatt å være relativt stabilt for gruppen som helhet. Innenfor de ulike alderskategoriene finnes det imidlertid større variasjoner i løpet av perioden. Antallet barn under 15 år vil bli redusert, mens antallet i aldersgruppen 15-24 år vil stige noe (se tabell 2.1).

Tabell 2.1: . Folkemengden etter alder, faktiske tall

							Fram- skrevet folke- mengde 2010- 2020	
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
I alt	3 280 296	3 594 771	3 888 305	4 092 340	4 249 830	4 478 497	4 692 393	4 893 266
0-4 år	320 409	307 967	329 149	258 515	284 861	302 387	277 863	284 124
5-14 år	481 652	619 571	621 063	640 371	520 852	592 330	602 432	566 118
15-24 år	433 937	477 683	615 971	625 654	648 349	544 122	606 279	616 685
Sum 0-24	1 235 998	1 405 221	1 566 183	1 524 540	1 454 062	1 438 839	1 486 574	1 466 927

Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Ser vi på de ulike alderskategoriene, fremgår det at aldersgruppen 0-4 år økte frem til 1970, for deretter å synke drastisk frem til 1980. Deretter har antallet 0-4 åringer steget jevnt, men antallet har ikke nådd opp til 1970-nivået. Antallet forventes igjen å synke noe frem mot 2010. For denne alderskategorien har variasjonene i folkemengde stor betydning for behovet for barnehageplasser.

Aldersgruppen 5-14 år nådde en topp i 1980, for så å synke frem mot 1990. Deretter har aldersgruppen økt frem til 2000, og vil fortsette å øke noe frem til 2010. Dette betyr at den reduksjon i antall elever i grunnskolen som fant sted frem mot 1990 bare var midlertidig.

Aldersgruppen 15-24 år nådde en topp i 1990, og sank frem mot 2000. Antallet vil så øke frem mot 2020. I denne aldersgruppen finnes rekrutterings-

grunnlaget til videregående opplæring og høyere utdanning. For å sikre unge skole- og utdanningstilbud er det viktig at en ved planlegging av utdanningskapasiteten tar hensyn til kullenes størrelse.

Selv om antallet barn og unge i alderen 0-24 år har vært relativt stabilt de siste 10-år har andelen sett i forhold til totalbefolkningen sunket. Mens aldersgruppen 0-24 år i 1970 utgjorde 40 prosent av befolkningen, var andelen 32 prosent i 2000. Fremskrivninger viser at andelen vil holde seg omtrent på dette nivå frem til 2020.

Tabell 2.2: Folkemengden etter alder, prosent av alle

År	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
0-4 år	10	9	8	6	7	7	6	6
5-14 år	15	17	16	16	12	13	13	12
15-24 år	13	13	16	15	15	12	13	13
Sum 0-24 år	38	39	40	37	34	32	32	31

Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Den synkende andelen unge i befolkningen har sammenheng med at antallet eldre øker, blant annet som følge av de store etterkrigskullene. Dette innebærer at det blir flere pensjonister og færre yrkesaktive. Som tabell 2.1 viser, vil antallet unge i aldersgruppen 15-24 år øke frem mot 2020, men antallet barn under 15 år vil bli noe redusert. Dette betyr at behovet for tjenester til barn og ungdom, som for eksempel helse- og utdanningstilbud, vil holde seg nærmest konstant i årene fremover. Samtidig vil det være økende behov for tjenester til den eldre del av befolkningen.

I løpet av de siste 20-30 år har ungdomstiden blitt utvidet. Ungdom gifter seg og etablerer familie senere, samboerskap og vennskapsforhold erstatter i større grad ekteskap, utdanningslengden for den enkelte øker, og flere tar høyere utdanning. Utvidelsen av ungdomstiden fører til at den dominerende aldersfase blant småbarnsforeldre forskyves mot eldre aldersgrupper.

2.3 Oppvekst- og levekår i endring

2.3.1 Nye perspektiver på barn og unge

Barns rettigheter har fått økt oppmerksomhet de senere år, både i hverdagen og i lovgivning, statistikk og forskning. Begrepet «forhandlingsbarna» er uttrykk for et moderne syn på barn innenfor familien, der barn på demokratisk vis blir hørt på og tatt hensyn til. Synet på barn som selvstendige individer gjenspeiles i FNs barnekonvensjon, der barns rett til medvirkning og deltakelse er blant hovedprinsippene.

Forfatteren Ellen Key har i sin bok «Barnets århundre», som kom ut for 100 år siden (årsskiftet 1900/1901), beskrevet det som den gang var en nærmest utopisk mulighet, nemlig barnet som et selvstendig handlende subjekt. På denne tiden var Key nærmest alene om å se barnets utvikling som et resultat av egen aktivitet (Stafseng 2000). I dag ansees ikke lenger barns sosialisering som passiv læring av voksnes kunnskap. Deres gradvise inntog i samfun-

net foregår som en aktiv prosess der både barn og voksne deltar og lærer av hverandre.

Barns medvirkning og deltakelse er blitt et anerkjent prinsipp i dagens samfunn, selv om vi fortsatt strever med å gjennomføre det i praksis både i den private og den offentlige sfæren. Samtidig som barn har rett til uavhengighet og til å bestemme selv på en rekke områder, har de også rett til tilhørighet, til å være avhengige og motta omsorg fra foreldre og andre voksne. FNs barnekonvensjon slår fast retten til beskyttelse og omsorg. Samtidig som foreldreansvaret står fast blir det en utfordring å fremme et rettighetsbegrep som rommer både uavhengighet, omsorg og respekt for barnets meninger.

Forskere peker på at utviklingen synes å være preget av to parallelle tendenser når det gjelder synet på barn: økende autonomi og økende regulering. På den ene siden har økt vektlegging av individualisering og rettigheter rettet fokus mot barn som selvstendige og handlende subjekt. På den andre siden krever barns oppvekst en aktiv og bevisst innsats fra de voksnes side. Barnet er et individ med retten til å skape sitt eget liv, og samtidig et prosjekt som de voksne både investerer omsorg, tid, penger og drømmer i. Barn er utvilsomt handlende subjekter, men i de voksnes iver etter å gjøre det beste for barna kan barna også komme i bakgrunnen. Vi glemmer lett å spørre etter barns perspektiver, deres opplevelser og synspunkter.

2.3.2 Endringer i familiemønsteret

Barns familier har endret karakter i løpet av de siste tiår. Andelen barn som bor sammen med samboende og enslige foreldre har økt, samtidig som færre bor i familier der foreldrene er gift. I 2000 bodde 77 prosent av barn under 18 år sammen med begge foreldrene; 64 prosent sammen med gifte foreldre, 14 prosent med samboende foreldre. 22 prosent bodde sammen med en forelder. I 1989 bodde 82 prosent sammen med begge foreldrene; 77 prosent sammen med gifte foreldre, 5 prosent med samboende. 17 prosent bodde da sammen med en forelder. Samlivsbrudd er hyppigere enn før, ikke minst blant samboende foreldre, to til tre ganger hyppigere enn blant gifte par.

Forskning viser at det går bra med de fleste barn som opplever samlivsbrudd mellom foreldrene. Men det finnes en rekke risikofaktorer knyttet til samlivsbrudd som kan gi en negativ utvikling for barn. Svekkelse av økonomien i husholdningen, det å måtte flytte fra hjemmet, tap av vennenettverk, dårlig samarbeid mellom foreldre og tap av samvær med en av foreldrene hører med til slike risikofaktorer.

Endrede familiemønstre kan også medføre at barn får nye søskenrelasjoner og flere familiemedlemmer å forholde seg til enn før. Flere sett med familier kan føre til kontakt med flere voksenpersoner enn den tradisjonelle kjernefamilien gjorde. Dette kan skape økt trygghet og tilhørighet, men også utfordre disse verdiene. Levekårsundersøkelsene viser at til tross for store forandringer i barns familier, ser det ut til at barn fortsatt har mye voksenkontakt, også på tvers av generasjoner. Men annen voksenkontakt kan aldri helt likestilles med kontakt med mor og far.

Kvinnens yrkesdeltakelse har i løpet av de siste tiår endret seg. På 1950- og 60-tallet var familien med hjemmeværende mor og husmor det dominerende bildet. I dag er de aller fleste kvinner og mødre yrkesaktive på hel- eller

deltid. For barn betyr dette en helt annen hverdag. En hjemmевærende mor og flere andre mødre i nabolaget bidro til å skape trygghet og stabilitet for barna. Det er imidlertid påpekt at 1950- og 60-tallets husmødre brukte mye tid på boligen og mindre tid på barna. Men tilgjengeligheten må ikke bagatelliseres.

Dagens familier er preget av at foreldrene er i arbeid, mens barns hverdag er organisert gjennom barnehage, skole, skolefritidsordning og organiserte fritidsaktiviteter. Det hører med i bildet at mange foreldre, ikke minst fedre, i dag følger barn tettere i deres fritidsaktiviteter enn før. Hva betyr disse endringene for barns oppvekst? Noen vil hevde at «tømte» hjem og nærmiljøer er et tap for barn. Andre vil hevde at de organiserte aktivitetene styrker barns utviklingsmuligheter, og at dette er en god tilpasning til endrede rammebetingelser. Men det må åpenbart være en verdi at foreldre er tilgjengelige og bruker tid sammen med barn i harmoni med deres alder og utvikling.

Tidsbruksundersøkelser gir informasjon om hvor mye tid barn og foreldre bruker sammen. Både småbarnsfedre og småbarnsmødre har omdisponert sin arbeidsinnsats betydelig i perioden 1970-2000. Fedre bruker noe mindre tid til yrkesarbeid og bidrar noe mer på hjemmebane, mens mødre har forskjøvet sin tidsbruk i motsatt retning. Samtidig har utviklingen gått i retning av redusert tid brukt til husarbeid og økt tid til aktiv omsorg for barn. Småbarnsmødre bruker atskillig mindre tid til husarbeid i dag enn ved inngangen til 1970-tallet. Når det gjelder direkte omsorgsarbeid for barn, var det en klar økning i mødres tidsbruk i tiden 1971-1990. Etter 1990 kan det imidlertid se ut til at denne utviklingen er snudd. Både for dem med de minste barna og for dem med noe større barn var det en viss nedgang i tiden til omsorgsarbeid på 1990-tallet. Muligens har dette sammenheng med at langt flere barn går i barnehage. Som for mødre, finner vi blant fedre en betydelig økning i tiden til aktivt omsorgsarbeid for barn siden 1971. Ulikt hva som er tilfelle blant mødre, ser det ikke ut til å ha vært noen nedgang i tidsbruk til omsorgsarbeid på 1990-tallet blant fedre. Nivået er omtrent det samme i dag som i 1990 (Rønning 2001, Kitterød 2001, SSB 2002).

Fra enkelte hold hevdes det at endringene i familiemønsteret har bidratt til å svekke familiens betydning. Økningen av samlivsbrudd og økt yrkesdeltakelse blant mødre anføres som mulige årsaker til dette. Men dette kan gi et for ensidig bilde. Familiens betydning er kanskje mer endret enn svekket. Flere forskere hevder at foreldrenes og familiens betydning er økende i det moderne samfunnet, og at barna er mer avhengig av foreldrene sine enn før (Frønes og Brusdal 2000).

Men kravet om aktive foreldre kan samtidig skape ulikhet mellom barn som har foreldre som makter å følge opp sine barn på en god måte og de som av ulike årsaker ikke greier dette. Ikke alle foreldre prioriterer barn høyt nok eller har de ressurser som er nødvendig for å sikre en god oppfølging, blant annet i forhold til skole og fritidsaktiviteter. Sosiale forskjeller kan oppstå som følge av ulikheter i foreldrenes evne og vilje til å stimulere og følge opp sine barn.

2.3.3 Samliv og seksualitet

Holdningene til ugift samliv har endret seg radikalt de siste 20 årene. Idealene om de varige, forpliktende forhold synes vanskelig å realisere for mange. Med effektive prevensjonsmidler er seksualiteten ikke lenger så tydelig reservert for ekteskapet og knyttet til reproduksjon.

Ungdom opplever som regel forelskelser, får kjæresten og mange prøver ut seksualiteten sin i denne perioden av livet. Ungdom i dag blir møtt med åpenhet når det gjelder seksualitet. Det betyr imidlertid ikke at seksualiteten er uproblematisk. På grunn av åpenhet og liberale holdninger til seksualitet kan mange unge oppleve et press om å være seksuelt aktive lenge før de er modne for dette. Seksualiseringen av barn og unges hverdag, blant annet innen reklame og media, øker kroppsfiksering og sexpress på en aldersgruppe som ennå ikke er moden for de valg og konsekvenser seksuelle relasjoner innebærer. Dette innebærer også risikoen for uønsket graviditet og abort. Samtidig er det viktig å formidle seksualitet som noe positivt. Men det er også noe som er privat. Det må vises respekt for de grenser de unge setter, og kunnskap må ikke formidles løsrevet fra ansvaret.

Skolen har et ansvar for å formidle informasjon om seksualitet som bidrar til etisk refleksjon og ansvar. De verdier som skolen og samfunnet formidler på dette området kan noen ganger komme i konflikt med de verdier og den praksis som eksisterer i det enkelte hjem. Dette gjelder ikke minst i forhold til elever med etnisk minoritetsbakgrunn. Også her ligger det mye å hente i åpenhet og respekt.

Som følge av større åpenhet omkring seksualitet generelt er det også blitt større åpenhet og aksept for at noen er lesbiske eller homofile. Forskningsresultater viser imidlertid at mange ungdommer som oppdager at de blir tiltrukket av sitt eget kjønn opplever identitetsforvirring, indre uro og usikre oppfatninger rundt egen seksualitet. En undersøkelse fra forskningsinstituttet NOVA peker på at psykiske problemer hos lesbisk og homofil ungdom også kan være knyttet til problemer med å akseptere seg selv og stå frem som lesbisk eller homofil (NOVA-rapport 1/99). Mye tyder på at rus, selvmordstanker og selvmordsforsøk er mer vanlig hos homofile og lesbiske enn i befolkningen for øvrig. Denne risiko må tas på alvor. Det må vises respekt for de valg som gjøres. Unge må ikke føle seg presset til å holde sin seksuelle orientering skjult, eller til å «stå fram» mot sin vilje.

2.3.4 Materielt og sosialt oppvekstmiljø

Husholdninger med barn er blant de husholdningstyper som har opplevd den sterkeste inntektsveksten på 1990-tallet. Både par med barn og enslige forsørgerne har i denne perioden hatt en sterkere inntektsvekst enn gjennomsnittet. Det er familier med barn under 6 år som har hatt den beste utviklingen i husholdningsinntekt (1986 til 1998). Dette har blant annet sammenheng med at arbeidsinntektene til småbarnsfamiliene økte betydelig i perioden, økt yrkesaktivitet blant småbarnsmødre og økte offentlige overføringer.

Den gjennomsnittlige barnefamilien har også fått noe bedre boforhold på 1990-tallet. Andelen barn under 16 år som bor trangt er redusert. Men økningen i boligstandard har ikke kommet alle til gode. En opphopning av dårlige boforhold finnes hos 12 prosent av husholdningstypen enslige med barn,

hos 10 prosent av par under 35 år med barn, og hos 3 prosent av par over 35 med barn. Problemene med å skaffe seg egen bolig er størst for unge, enslige, personer med etnisk minoritetsbakgrunn, funksjonshemmede og bostedsløse (jf. NOU 2002:2).

Statistisk sentralbyrå har nylig foretatt en analyse av hvor mange barn og unge i Norge som vokser opp i familier med lav og vedvarende lav inntekt (Epland 2001). Analysen viste at det i Norge er mellom 27 000 og 32 000 barn som bor i husholdninger med lav inntekt. Noen av disse barna befinner seg bare kortvarig i lavinntektsgruppen. Dersom barna følges over en 3-års periode, bor mellom 1,7 prosent og 2,4 prosent i husholdninger med lav inntekt, tilsvarende mellom 14 000 og 19 000 barn. Blant barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er det mange som vokser opp med bare en forsørger. Mange tilhører videre husholdninger der de voksne har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. I tillegg er barn med innvandrerbakgrunn overrepresentert. Nesten annethvert barn med vedvarende lavinntekt var første- eller annen generations innvandrere.

Lav inntekt i lengre tid kan føre til at familiene det gjelder ikke har råd til goder som er selvsagte for de fleste i samfunnet. Barn i disse familiene kan ofte ikke delta i de samme aktivitetene som andre barn. Det å reise på ferie er ingen selvfølge, og de har ikke råd til utstyr som er vanlig for de fleste barn. Når noen grupper har oppnådd stor velferdsøkning, er mangelen på de samme godene for andre desto mer iøyenfallende. Barn og unge er ekstra vare for ulikheter i fordelingen av velferdsgoder.

Barns levekår og livskvalitet er også knyttet til andre sosiale forhold enn økonomi og materiell standard. Foreldrenes evne til å gi sine barn en god oppvekst er av særlig betydning. Barn som vokser opp i familier der foreldrene har et rusproblem er en utsatt gruppe. Disse barna blir ofte utsatt for så store belastninger i oppveksten at det kan få negative konsekvenser for videre utvikling. Noe av det samme gjelder barn som vokser opp i familier der foreldrene har psykiske problemer. Barn i slike familier har et stort hjelpe- og omsorgsbehov som andre pårørende eller hjelpeapparatet ikke alltid makter å ivareta.

Det har vært en jevn stigning i antall barn med tiltak fra barnevernet i 1990-årene. Ved utgangen av 2 000 mottok i underkant av 25 000 barn barneverntiltak, hvorav ca. 5 000 var under omsorg. Det er flere gutter enn jenter som mottar barnevernstiltak. Videre er det en overrepresentasjon av barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i barnevernet. Dette gjelder særlig enslige mindreårige asylsøkere (Kalve 2001).

Enkelte barn og unge som vokser opp i hjem med sosiale problemer søker tilhørighet ute blant jevnaldrende. Hjemmet kan være preget av krancling, bråk og voldsbruk. Foreldrene og familien representerer ikke den trygge forankringen som de unge trenger. Mange har også et dårlig forhold til skolen. De dropper ut av skole og opplæring og er ekstra sårbare når det gjelder å starte med rusmiddelmisbruk og kriminalitet. Det å ha andre voksenpersoner som de kan føle seg trygge sammen med når foreldrene svikter, kan være avgjørende for om den unge greier å komme seg ut av problemene.

2.3.5 Helse og livsstil

Norske barn og unge har allment god helse. Noen har imidlertid varige helseproblemer eller funksjonshemminger som påvirker hverdagen deres i forhold til lek og sosial deltakelse. I følge Statistisk sentralbyrås helseundersøkelse i 1995 hadde 9 prosent av barn fra 0-6 år en sykdom, skade eller helseproblem som påvirket hverdagen i høy eller noen grad - flere jenter enn gutter. I aldersgruppen 7-15 år gjaldt dette for 14 prosent, men da flere gutter enn jenter (Rønning 2001).

Spedbarnsdødeligheten er blitt halvert de siste ti årene, til 3,8 per 1000 levendefødte i 2000, den laveste som noen gang er registrert. Dødeligheten generelt for barn og unge har også gått ned fra begynnelsen av 1970-tallet og frem til i dag. Det er verd å merke seg at dødsfall som følge av ulykker er sterkt redusert. På 1950- og 60-tallet døde hvert år i gjennomsnitt nær 250 barn under 15 år av ulykker. I 1996 var det 41 barn som døde på denne måten (Rønning 2001). Forklaringer på denne positive utviklingen kan være økt kunnskap, økt fokus rundt barnas helse og sikkerhet, endringer i barns lekevaner, at barn oppholder seg på steder med mindre ulykkes- og skaderisiko, at helsevesenet er blitt bedre til å redde liv, og at ulykkesforebyggende arbeid har ført til atferdsendring hos både foreldre og barn.

Samtidig har det kommet nye risikofaktorer. Det har skjedd en økning av en rekke sykdommer blant barn, blant annet i åndedretsorganer og hud. Allergier utgjør en høy andel av barns sykkelighet. Nær 7 prosent av barn i alderen 0-17 år led av allergier i 1975, mens andelen var økt til 20 prosent i 1995. Andelen barn med astma har økt fra 1 prosent til ca. 6 prosent i samme periode. Ulike former for forurensning og dårlig inneklima kan være mulige forklaringer.

Psykososiale problemer er sannsynligvis det helseproblemet som øker mest blant barn og ungdom. Dette dreier seg om spiseforstyrrelser, ensomhet- og isolasjonsproblemer, omsorgssvikt og mishandling, atferdsproblemer, rusmisbruk, mobbing og mistriksel. Mange rapporterer om psykosomatiske plager som for eksempel hodepine, depresjon, rygg/magesmerter. I Statistisk sentralbyrås helseundersøkelse i 1998 fremkom det at 11 prosent unge i aldersgruppen 16 til 24 år hadde symptomer på psykiske plager. Det er flere kvinner enn menn som oppgir at de har slike plager (Rønning 2001).

Undersøkelser viser at mange unge utvikler en helseskadelig livsstil i løpet av barne- og ungdomsårene gjennom uheldige kostvaner, inaktivitet, risikoatferd og bruk av tobakk og andre rusmidler. Alle tilgjengelige undersøkelser peker i retning av at vi er inne i en periode der en større andel unge enn tidligere oppgir at de har brukt ulike narkotiske stoffer, og at dette gjelder over hele landet. Det er særlig bekymringsfullt at enkelte nye typer narkotika knyttes sammen med populære og mediefokuserte livsstiler. Samtidig viser undersøkelser at det har vært en vesentlig økning i alkoholbruken blant unge de senere år. Terskelen for bruk av rusmidler er blitt lavere og forskjellen mellom by og bygd er blitt mindre.

Funksjonshemmede barn og unge

I Norge blir det født mellom 2000 og 2500 barn hvert år som får en diagnose som innebærer en eller annen form for funksjonshemming. I tillegg utvikler

en del barn funksjonshemming og kronisk sykdom etter fødselen. Det føres ingen samlet statistikk over antallet funksjonshemmede i Norge. I Helseundersøkelsen 1985 (SSB) ble det for første gang stilt spørsmål om varige vansker i forhold til vesentlige livsområder. Antallet funksjonshemmede ble da anslått til 41 000 under 16 år. Tar man utgangspunkt i tilstått grunn- og/eller hjelpestønad vil andelen ligge på 2,5 prosent av barnebefolkningen mellom 7 og 15 år. I prosjektet «Barn med varig sykdom og funksjonshemming» ble det benyttet en definisjon med utgangspunkt i funksjonsbegrensninger, og andelen funksjonshemmede ble da anslått til 11 prosent av barnebefolkningen under 15 år (Grue 1998).

Ifølge en nordisk undersøkelse om barns helse og velvære fremgår det at barn med funksjonshemminger og deres familier hadde den samme materielle levestandarden og et tilsvarende sosialt nettverk som andre familier. Men barna deltok noe mindre i fritidsaktiviteter og barnas selvfølelse var lavere. Barna hadde også hyppigere psykosomatiske symptomer (Sandbæk 2002).

Barn og unge med funksjonshemminger møter flere og større barrierer på en rekke livsarenaer enn barn og unge uten funksjonshemming. Følgende områder peker seg ut som problematiske; behovet for helhetlige og samordnede tjenester, overgangen fra barn til voksen, tilgjengelighet og samvær med venner (jf. NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*).

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* beskriver at det kan føles krenkende å blottstille seg overfor hjelpeapparatet. Når situasjonen er uforandret kan det oppleves unødvendig å måtte fortelle det samme gang på gang i forbindelse med behovsprøvde ytelser. For foreldre kan det være vanskelig å skulle beskrive sitt barn med nedsatt funksjonsevne som en byrde.

Funksjonshemmet ungdom som nå befinner seg på terskelen til voksenlivet har i stor grad hatt sin skolegang integrert i vanlig skole. De har som regel samme forventninger til utdanning og arbeid, men møter langt flere barrierer en annen ungdom. Det handler om fysisk tilgjengelighet, transport, tilrettelegging av studiemateriell osv. Samvær med jevnaldrende i fritiden er en viktig del av dagliglivet til ungdom. Funksjonshemmede ungdommer har generelt sett et lavere aktivitetsnivå i fritiden enn ungdom uten funksjonshemming (Grue 1998).

Det er en utfordring å oppnå bedre fysisk planlegging slik at barn og ungdom med funksjonshemming kan oppnå reell integrering i skole og fritidsaktiviteter. Det er også en utfordring å bygge ut transport- og ledsagerordninger. Det er viktig at foreldrene til funksjonshemmede får den avlastningen og støtten som de trenger slik at de kan være i stand til å være omsorgspersoner for sine barn. Det er også viktig å spørre de funksjonshemmede barna og ungdommene selv og høre på deres råd når det gjelder innsats og arbeid som kan bedre situasjonen deres.

2.4 Verdier og engasjement

2.4.1 Identitet og verdivalg

Mange hevder at dagens ungdom ser på seg selv som selvstendige, uavhengige av andre og unike. Utviklingen har vært tolket i retning av nye former for individualitet og større evne til refleksjon. Mens noen mener at den tilsynela-

tende uavhengigheten fører til selvopptatthet og likegyldighet overfor fellesskap, peker andre på at dette kan føre til mer bevisste verdivalg og at engasjementet for fellesskapet finner nye uttrykk.

Dagens ungdom synes ikke i samme grad som tidligere å støtte seg til tradisjon og overleverte sannheter. Men dette har også vært sagt om tidligere ungdomsgenerasjoner. Selv om ungdom har større valgmuligheter enn før betyr fortsatt sosial bakgrunn mye for verdivalg, valg av livsvei og livspartner og for valg av utdanning og yrke. Samfunnets krav til kvalifisering og kompetanse, hvilke verdier som løftes frem, virker også inn på den enkelte.

Jevnaldersgruppen er viktig for de unges valg. Det er påpekt at de unges jakt på identitet i realiteten foregår innenfor rammene av ungdomsmiljøets egne normer for godtatt utseende, væremåte og interessefelt. Egoisme er sannsynligvis en mindre drivkraft bak verdiendringer hos unge mennesker enn usikkerhet og ønske om tilhørighet. Ved å tilhøre en gruppe eller kategori, ved å kle seg på en bestemt måte, og ved å ha spesielle gjenstander, skapes identitetsfellesskap med andre, og usikkerheten dempes. Blant annet gjennom forbruk forteller unge noe om hvem man er og hva man er opptatt av. Samtidig har familien fremdeles stor innflytelse på barn og unges verdivalg, særlig om en ser på livsløpet ut over ungdomstiden.

2.4.2 Ungdoms verdimønster, livsfase- eller generasjonsbestemt?

Et vanlig syn er at verdier er noe som utvikles og langt på vei festner seg i ungdomsperioden. En undersøkelse som kan gi et bilde av dette er Norsk Monitor. Dette er en serie intervjuundersøkelser gjennomført annet hvert år fra 1985 blant et representativt utvalg av befolkningen fra 15 år og eldre. Med verdier menes i undersøkelsen grunnleggende oppfatninger om hva som er ønskelig, når det gjelder en selv, forholdet til andre mennesker eller samfunnet (Hellevik 2001).

Resultatene fra Norsk Monitor avdekker tre sentrale dimensjoner i den norske befolkningens verdisyn. Den første og viktigste har individer med åpenhet for det nye i tiden, toleranse for mangfold og risikovillighet ute på det ene ytterpunktet, mens individer på det andre ytterpunktet vektlegger trygghet, tradisjonelle dyder og institusjoner. Ut fra dette er dimensjonen kalt *moderne* versus *tradisjonell* verdiorientering.

Den neste dimensjonen er *materialistisk* versus *idealistisk* verdiorientering. På den materialistiske siden finner vi personer som legger vekt på det ytre, både i betydningen materielle vilkår, og hva omgivelsene mener. Denne typen er opptatt av eiendeler og økonomisk vekst, og setter egne behov foran hensynet til andre. På den idealistiske siden lytter den enkelte mer til sin indre stemme, og vektlegger åndelige verdier og skapende virksomhet. Idealisten er mer opptatt av nærhet, omsorg, helse og miljø.

Den tredje dimensjonen preges av politiske verdier. På det ene ytterpunktet finner vi preferanse for likhet og offentlige løsninger sammen med vekt på miljøhensyn. På det andre ytterpunktet vektlegges private løsninger sammen med økonomisk vekst. Ut fra dette er dimensjonen kalt *radikal* versus *konserverativ*, selv om det også er innslag av verdier som ikke har noen klar politisk karakter.

Alder er den sosiale egenskapen som skiller mest når det gjelder verdisyn i den norske befolkningen. Alder har sterkest sammenheng med dimensjonen moderne-tradisjonell. Hovedtyngden av yngre ligger langt i moderne retning, mens eldre ligger langt i tradisjonell retning. For dimensjonen materialistisk-idealistisk er det også en tendens til at yngre som gruppe ligger lenger i materialistisk retning enn eldre, men forskjellene her er mindre. Uavhengig av alder er menn mer materialistiske og kvinner mer idealistiske. For radikal-konservativ dimensjonen er aldersforskjellene små. De yngre og de eldre aldersgruppene er i gjennomsnitt mer konservative enn gruppene midt på aldersskalaen. Kvinner er mer radikale enn menn på samtlige alderstrinn.

Ungdom som gruppe har altså en klart mer moderne og en noe mer materialistisk verdipроfil enn eldre. Derimot skiller de unge seg ikke ut når det gjelder plassering på den politiske høyre-venstre-dimensjonen. Ved å se på noen av de enkeltspørsmålene som inngår i verdidimensjonene fremgår det at ungdom skiller seg klart ut når det gjelder å prioritere øyeblikkets behov. De har mindre motforestillinger mot å ta opp lån eller kjøpe på avbetaling. De er mer opptatt av iøynefallende forbruk og ser oftere shopping som en fristende aktivitet. En sterkere materialistisk orientering kommer også frem når det gjelder synet på viktige jobbegenskaper og hva som er en ønsket samfunnsform.

Sunnhet og helse opptar ungdom mindre enn eldre. Selv om ungdom noe oftere enn eldre uttrykker bekymring for miljøsituasjonen og prioriterer miljø fremfor arbeidsplasser, er de mindre offervillige og opptatt av en personlig innsats for miljøet. Overraskende ligger de lavere enn de eldste når det gjelder støtte til miljøvernorganisasjoner. Når det gjelder holdninger til miljø og forbruk synes et kort tidsperspektiv å være et fellestrekk hos mange unge. Det som teller er å ha det morsomt her og nå. Problemer som først melder seg på lengre sikt legges det mindre vekt på.

Ungdom er mindre innstilt på å ta hensyn til andre eller å tilgodese et godt formål hvis de vinner en pengegevinst, men de vil oftere enn eldre øke u-hjelpen. De er også mer tolerante og positivt innstilte til innvandrerkultur. De unge har mer liberale holdninger enn eldre, for eksempel i forhold til homofili, til pornografi og erotiske filmer.

De tydelige aldersforskjellene i verdisyn gjør det viktig å stille spørsmål ved hva som kan forklare forskjellene. Er de et resultat av de mange forandringer som inntreffer gjennom livsløpet, med aldring og skifting av roller i familie og arbeidsliv, dvs. *livsfaseeffekter*? Eller er de uttrykk for *generasjonseffekter*, det vil si at endringer i oppvekstvilkår har gitt nye ungdomskull et annet verdisyn enn eldre, et verdisyn som vil prege dem resten av livet? Der som forskjellene skyldes generasjonseffekter, vil vi få en gradvis endring av samfunnets verdiklima i retning av de unges verdier etter som eldre generasjoner avløses av yngre. Hvis forskjellene derimot skyldes livsfaseeffekter vil samfunnets verdiklima bare i liten grad endres som følge av generasjonsutskiftingen.

Siden Norsk Monitor har data tilbake til 1985, kan undersøkelsen i noen grad gi et bilde av hva som er livsfase- og hva som er generasjonseffekt. Hellevik (2001 og 2002) finner at mønsteret er variert. Når vi følger utviklingen i verdioppslutning innenfor ulike fødselskull over tid, er det tilfeller der de yngre nærmer seg de eldre slik at aldersforskjellene delvis kan være en livsfa-

seeffekt. Eksempler er risikovillighet og øyeblikksforbruk. I andre tilfeller endrer fødselskullene seg i motsatt retning av det en livsfaseeffekt ville innebære. Både generasjonsutskifting og en tidsånd som påvirker samtlige generasjoner kan da skape betydelige endringer i verdiklimaet i samfunnet. Eksempler på dette er begeistring for ny teknologi og seksuell frigjorthet. Oppsummeringsvis kan en si at det gjennom livsløpet skjer en bevegelse i retning av tradisjonelle verdier, samtidig som en betydelig del av aldersforskjellene nok skyldes generasjonsforskjeller. I dette ligger at vi kan forvente en styrking av moderne verdier i årene fremover, men ikke fullt så sterk som aldersforskjellene i seg selv tilsier.

For den andre dimensjonen, materialistisk versus idealistisk verdiorientering, er endringen over tid for befolkningen som helhet betydelig. Hellevik konkluderer med at utviklingen i retning av økt materialisme ikke kan være en livsfaseeffekt. Noe skyldes generasjonseffekt, men mesteparten av endringen skyldes en generell endring i materialistisk retning i hele befolkningen, en materialistisk tidsånd som kan være skapt av den sterke velstandsveksten i samfunnet. De nyeste resultatene fra Norsk Monitor høsten 2001 tyder imidlertid på at denne tendensen kan være i ferd med å snu.

For dimensjonen radikal versus konservativ er det en bemerkelsesverdig stabilitet gjennom livsløpet, og dessuten forholdsvis små forskjeller mellom yngre og eldre. Personer født mellom 1944 og 1963 ligger klart mer i radikal retning enn både eldre og yngre generasjoner. Det er fristende å kalle mønstret en sekstiåtttereffekt, som avspeiler en radikaliserings av den gruppen som var unge fra midten av 1960-tallet og ut 70-tallet. Hellevik peker på at mønstret gir grunnlag for å anta at vi de nærmeste årene vil få en viss tendens i retning av en mer radikal verdiorientering i befolkningen som helhet. De meget konservative eldre generasjonene er på vei ut og de noe mindre konservative unge gjør sin entre.

Unge skiller seg i dag lite fra eldre når det gjelder å regne seg som personlig kristne, andelen ligger rundt 1/5 uansett alder. Derimot synker andelen som sier de tror på Gud fra omtrent 2/3 til 1/3 når vi går fra eldre til yngre. Dette ser i hovedsak ut til å være en livsfaseeffekt, slik at andelen som tror på Gud har ligget forholdsvis stabil rundt en halvdel av befolkningen fra 1985 til i dag.

Unge i dag har et annet syn på nødvendigheten av å respektere lover og regler enn eldre generasjoner. Lavere lovrespekt blant de unge ser i hovedsak ut til å være en generasjonseffekt. Mønstret varierer imidlertid avhengig av hva slags type regelbrudd det er tale om. Generasjonseffektene er klare når det gjelder holdninger til hasjrøyking, fartsoverskridelser, det å beholde penger en finner og trikkesniking. Når det derimot gjelder aksepten av hjemmebrenning, skattesnyteri og promillekjøring, er aldersforskjellene mindre, og ser helt eller delvis ut til å skyldes livsfaseeffekter (Hellvik 2001).

Sammenlikner vi lovrespekten hos de som tror på Gud og de som ikke gjør det innenfor ulike aldersgrupper, er forskjellene forholdsvis små sammenliknet med aldersforskjellene. Bevegelsen bort fra pliktmoralen er et allment fenomen som gjør seg gjeldende innenfor både religiøse og ikke-religiøse miljøer (Hellevik 2002).

Data fra Norsk Monitor tyder på at ungdoms verdisyn er forskjellig fra eldres. Undersøkelsen tyder videre på at ulikhet i verdipreferanser mellom aldersgrupper ikke bare er forbigående og livsfasebestemt, men vil føre til endringer i verdiklimaet i Norge gjennom generasjonsutskifting. Mange av de trekkene som er beskrevet ovenfor som typiske for ungdommens verdisyn, vil etter som tiden går i økende grad prege hele samfunnets verdiklima. Det kan imidlertid ikke utelukkes at dramatiske hendelser eller utviklingstrekk i samfunnet kan dreie utviklingen inn i nye spor som ikke lar seg forutsi ut fra dagens aldersmønstre.

2.4.3 Politikk og samfunnsspørsmål

Ungdoms manglende deltaking i tradisjonell politisk aktivitet har ført til bekymring for et fremtidig demokratiunderskudd. Tall over valgdeltakelsen viser at ungdom i mindre grad enn eldre bruker stemmeretten, både ved lokalvalg og ved stortingsvalg. Blant førstegangselgere sank valgdeltakelsen ved stortingsvalg fra 72 prosent til 56 prosent i perioden 1981-2001, mens 33 prosent stemte ved siste lokalvalg. Skolevalgundersøkelsene på 1990-tallet dokumenterte en utbredt mistillit til politikere. Samtidig opplever unge mennesker at det er svært vanskelig å påvirke politikere. Bare noen få prosent mener at de fleste politikere er troverdige, eller at det er mulig å påvirke politikken. Likevel finner Hellevik (Norsk Monitor) at skeptiske holdninger til politikeres dyktighet og kjennskap til de sakene de skal avgjøre er mer utbredt blant eldre enn blant yngre.

Manglende oppslutning om politiske valg og mistillit til politikk har en parallell i sviktende rekruttering til politiske ungdomsorganisasjoner. Medlemstallene i politiske ungdomsorganisasjoner har falt fra omtrent 44 000 i 1977 til 23 000 i 1995 (jf. NOU 2001:3). Videre har det vært nedgang i medlemstallet i en del frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Denne stagnasjonen synes å være en del av en trend som spesielt rammer politiske, humanitære og religiøse organisasjoner, altså de tradisjonelle norske folkebevegelsene. Spørsmålet er likevel i hvor stor grad de unges sviktende oppslutning omkring valg, politiske partier og organisasjoner har noe med ungdom å gjøre, eller om dette mer er en del av en alminnelig samfunnsutvikling?

Vi må imidlertid ikke sette likhetstegn mellom samfunnsengasjement og valgdeltakelse eller medlemskap. Ungdom bruker mange alternative uttrykksformer som for eksempel festivaler, demonstrasjoner, aksjoner, Internett-yringer, e-post og tekstmeldinger rettet mot partier og politiske ledere på ulike nivå.

Data fra Medborgerundersøkelsen 2001 viser at ungdom ikke bare fremstår som mer politisk aktive enn eldre aldersgrupper, de har også et bredere aktivitetsspekter. Det er særlig aksjonsrettet aktivitet som tiltrekker de yngste, mens de deltar mindre i de mer konvensjonelle formene for politisk aktivitet sammenliknet med eldre. Til tross for dette bildet av de aktive unge, oppgir bare en fjerdedel av unge i alderen 14-18 år at de er interessert i politikk. De oppfatter det altså slik at det er en forskjell mellom å delta i aksjoner og å være opptatt av politikk (Liden og Ødegård 2002).

Større politisk engasjement, men mindre tradisjonell politisk interesse blant unge sammenliknet med voksne kan sees i sammenheng med myndig-

hetsalder. Unge under 18 deltar ikke i valg, og er dermed ikke så interessert i de politiske partiene. Det er videre mulig at ungdommens skolehverdag påvirker aksjonsinteressen gjennom Operasjon Dagsverk, TV-aksjoner, prosjekter i samfunnsfagtimene, osv. Ungdom blir trolig mer motivert av handlinger som bidrar til et sosialt fellesskap, noe den aksjonsorienterte deltakelsen gir. En tredje mulig forklaring på ungdoms manglende interesse for politikk er at de legger noe annet i begrepet enn voksne. I en annen undersøkelse oppga 59 prosent av unge i alderen 14-17 år at de ikke er interessert i politikk, mens rundt 10 prosent kunne karakteriseres som politisk aktive. Samtidig var det mange som oppga at de daglig/ukentlig snakket om tema som rasisme, mote-press, slankepress og kroppsideal, kriminalitet, utdannings- og jobbmuligheter (Ødegård 2001). Dette tyder på at ungdom legger ulikt og begrenset meningsinnhold i begrepene politikk og samfunnsspørsmål, og at de trolig har et like stort samfunnsengasjement som voksne.

Demokratiet må sikres på mange ulike måter. Skolen er en viktig arena for demokrati- og verdiutvikling, og det er av betydning at det lokale organisasjonsliv har en plass i skolehverdagen. Samtidig må skoleungdom gjøres kjent med den skoleringsverdi og påvirkningsmulighet som ligger i et partipolitisk engasjement. Men skolen kan ikke bære ansvaret alene. Det er en utfordring å videreutvikle arenaer hvor ungdom kan diskutere samfunnsspørsmål og verdier, og der meningsutveksling mellom unge og voksne kan finne sted.

På flere områder har ungdom verdier som er mer tilpasset det samfunnet vi lever i enn den eldre generasjonen. Ungdom er mer positivt innstilt til innvandrere, de reagerer sterkt på urett og de er mer internasjonalt orientert. Det er behov for å stimulere til økt dialog og meningsutveksling mellom generasjonen, også utenom familien, der verdier og normer kan dannes og brynes.

2.5 Kulturelle endringer

2.5.1 Trekk ved det flerkulturelle samfunnet

Norge har alltid vært et flerkulturelt samfunn. I tillegg til samer og nordmenn har det de siste hundreårene også bodd nasjonale minoriteter som kvener, skogsfinner, romanifolket (tatere/de reisende), jøder og rom (sigøynere) i Norge. Befolkningssammensetningen er videre endret de senere år gjennom økt innvandring. Økende migrasjon er en del av den globaliseringen som foregår. De internasjonale migrasjonsprosessene får konsekvenser også for det norske samfunnet og for barn og unges oppvekstmiljø.

Å leve i et flerkulturelt samfunn er en naturlig del av hverdagen for mange barn og unge i Norge i dag. Dette innebærer ikke bare kulturell variasjon gjennom klesdrakt, språk og mattradisjoner, men også ulike referanserammer, verdier og tankesett. Barn og unge som vokser opp i dag er i større grad vant til å forholde seg til denne typen mangfold enn voksengenerasjonen.

Det norske samfunn er inne i en periode der befolkningens etniske sammensetning gjennomgår endringer som vil være permanente. Den innvandringen som har skjedd de siste 30 årene fra Asia og Afrika har allerede gitt oss en befolkning med større kulturelt mangfold enn tidligere. Et samfunn som omfatter folk med mange ulike kulturer må forvente andre utfordringer enn et samfunn med få kulturer.

Et stadig mer flerkulturelt samfunn innebærer nye typer problemstillinger i forholdet mellom majoritetsbefolkningen og minoritetene. Den norske stat har tidligere betraktet kulturelle minoriteter som et problem. Lenge var det offisiell politikk at samene skulle fornorskes. De nasjonale minoritetene har opplevd brudd på menneskerettighetene. Dagens samfunn bygger på gjensidig toleranse og respekt mellom minoritet og majoritet.

Et flerkulturelt samfunn krever at vi finner gode måter å regulere forholdet mellom minoriteter og majoritetsbefolkningen, som tar hensyn til begge gruppers interesser. Definisjonen av hva som ansees som norsk må stadig revurderes, og det må finnes gode måter å håndtere forskjeller på både i dagligliv og politikk. Samtidig innebærer møtet mellom ulike tankesett og verdier vanskelige valg for myndighetene i forhold til å sette grenser for hva fellesskapet aksepterer.

Den generelle sekulariseringen i det moderne samfunnet og den bevisste religiøse identiteten som mange innvandrere er preget av, har bidratt til en større pluralitet i samfunnet når det gjelder religiøs og livssynsmessig identitet. Utviklingen i grunnskolens kristendomsundervisning speiler dette. I 1997 ble KRL-faget («Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering») innført. Faget søker å gi barn i grunnskolen et felles kunnskaps-, verdi- og kulturgrunnlag. Med virkning fra 1. august 2002 er navnet endret til «Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap».

Samiske barn og ungdommer

Som urbefolkning i Norge har samene krav på et særlig vern. Norske myndigheter er både gjennom folkeretten og gjennom nasjonal rett forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Barn og unge med samisk bakgrunn vil i ulik grad føle tilknytning til det samiske samfunnet. Denne variasjonen bestemmes av mange faktorer. Oppdragelse fra foreldre og slekt står sentralt, samtidig som lokalsamfunnets verdier er av betydning. Søkningen etter identitet skjer i særlig grad i ungdomstiden, gjennom løsrivelse fra foreldre og sterkere jevnalderorientering. Det er i denne fasen vi finner mange samepolitiske engasjerte ungdommer, ungdommer som har vokst opp som norsk, men som i denne fasen søker etter sine røtter (Hovland 1996). Samisk identitet har forskjellig innhold for ulike grupper samisk ungdom.

Fremdeles finnes uvitenhet, negative holdninger og likegyldighet overfor samer. Samiske barn og unge velger forskjellige strategier i møtet med gamle fordommer og uvitenhet. Noen velger å tone ned sin samiske tilhørighet for å slippe ubehageligheter, andre igjen velger å kjempe åpent mot disse. Mange samiske barn og unge i dag er slektsmessig flerkulturelle. Mange verken kan eller ønsker å bli kategorisert som bare same eller bare norsk. De fleste vil si: «Vi er samer, men vi er også norske.»

Kommunene har et spesielt ansvar for å sikre samiske barn og unge en oppvekst hvor de får styrket sin identitet og sin tilhørighet til det samiske samfunnet. Når samisk språk og kultur er lite synlig og tilgjengelig i familieliv, oppvekstinstitusjoner, nærmiljø, kommunale tilbud og media, er det vanskelig

å utvikle en samisk identitet og tilhørighet. Påvirkning fra storsamfunnets kultur må møtes gjennom hele oppveksten med innhold fra samisk kultur.

Politikken for samiske barn og ungdom må ha som mål å skape oppvekstmiljøer der samisk og norsk kultur i størst mulig grad har samme status og oppleves som likeverdige. Det er videre viktig at de samiske miljø selv opplever å kunne påvirke og utforme sin egen hverdag.

Barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn

Ved inngangen til 2001 bodde det 297 731 personer med etnisk minoritetsbakgrunn i Norge (dvs. personer som er fast bosatt i Norge og har to utenlandsfødte foreldre). Dette tilsvarer 6,6 prosent av den totale folkemengden. Antallet barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i alderen 0-17 år har økt fra ca. 54 000 i 1997 (første- og andregenerasjonsinnvandrere) til ca. 67 000 i 2000. Dette utgjør henholdsvis 5 prosent og 6,4 prosent av alle barn og unge i aldersgruppen. En høy andel, især fra ikke-vestlige land, er lokalisert i Østlandsområdet. Oslo står i en særstilling, og 40 prosent av barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i alderen 0-17 år er bosatt i Oslo.

Befolkningen med etnisk minoritetsbakgrunn har en svært sammensatt bakgrunn. 70 prosent i alderen 0-17 år har bakgrunn fra Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika eller Tyrkia. 7 prosent har bakgrunn fra Norden, 4 prosent fra Vest-Europa, 18 prosent fra Øst-Europa og 1 prosent fra Nord-Amerika og Oseania (Lie 2002).

Oppvekst- og levekårene for barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn varierer. I følge norsk lov og FNs konvensjon om barnets rettigheter har alle barn rett til en anstendig levestandard, like utviklingsmuligheter og deltakelse i samfunnet. Det er viktig å legge til rette for økt likhet i muligheter. Dette krever innsats fra myndighetene.

De fleste barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn klarer seg bra på skolen og i samfunnet for øvrig. En mindre gruppe befinner seg imidlertid i en situasjon som gir grunn til bekymring. De møter særlige utfordringer i forhold til språk, skolegang og arbeid. De deltar mindre i det organiserte fritidstilbudet og faller i større grad ut av utdanningssystemet enn barn og unge med norsk bakgrunn. Barn og unge som sliter med levekårsproblemer må ikke marginaliseres, men sikres hjelp og støtte. Integrering og deltakelse handler særlig om adgang til utdanning, arbeid og bolig og om bedring av oppvekst- og levekår. I denne sammenheng er tidlig språkopplæring i norsk, samt morsmålsundervisning viktig.

En del unge opplever konflikter i forhold til identitetsutvikling, tilhørighet og trygghet. Enkelte opplever både en generasjonskonflikt og en kulturell konflikt mellom de verdier og normer som foreldrene formidler hjemme og de som gjelder i det norske samfunn for øvrig. Dette har vi blant annet sett når det gjelder problemer som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Dette er overgrep mot barn og unge, i klar strid med norsk lov, internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter.

Men bildet av en problematisk situasjon for unge med etnisk minoritetsbakgrunn bør nyanseres. Et alternativt perspektiv er at ungdommene på grunn av sin flerkulturelle bakgrunn også representerer kreativitet og nytenkning. Intervjustudier av flerkulturelle ungdomsmiljøer i ulike europeiske stor-

byer tyder på at disse miljøene utvikler nye språkformer, nye stiler og væremåter basert på en blanding og nyskapning som følge av deltakernes ulike etniske bakgrunn (Andersson 2000). For mange kan det likevel være utfordrende å finne en livsstil som kombinerer egen kultur med det norske samfunnets normer og verdier.

Å forbedre mulighetene for barn og unge til å bruke fritiden til sysler i miljøer på tvers av etniske skillelinjer er viktig. Det er også en utfordring å skape holdningsendringer i samfunnet som gir barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn de samme mulighetene som andre til å være aktive deltakere og bruke sine ressurser i lokalmiljø, frivillige organisasjoner, politisk arbeid osv.

Foreldrenes utdanningsnivå og deltakelse i arbeidsliv og samfunnsliv for øvrig har betydning for hvordan barn og unge orienterer seg i forhold til samfunnet. Foreldre som har lav eller ingen utdanning eller som ikke deltar aktivt i arbeids- og samfunnslivet, vil kunne ha dårligere forutsetninger for å hjelpe barna på skolen, forstå de utfordringene som møter dem utenfor hjemmet og være en god rollemodell for barn og unge som skal bygge sin fremtid i Norge. Det kreves offensive tiltak for at foreldrenes språk- og samfunnskunnskap og samfunnsdeltakelse kan økes. Foreldrenes kunnskaper om utfordringene med å oppdra barn i Norge må også bedres. Det må stilles krav til foreldrene om oppfølging av barna i forhold til skole og fritid. Samtidig må det legges til rette for deltakelse, for eksempel på foreldremøter. Vi har sett gode resultater der skolen har gjort et systematisk arbeid for å inkludere og involvere foreldre allerede før skolestart. Det er viktig å tidlig avklare foreldrenes forventninger til skolen og skolens forventning til foreldrene.

Det som har stor betydning for hvorvidt man får et fotfeste i samfunnet er hvordan man klarer seg på skolen. Barn som ikke er født og oppvokst her eller som har vært hjemme uten å praktisere norsk, vil ha begrensede norskkunnskaper når de begynner på skolen. Mange elever med etnisk minoritetsbakgrunn er avhengig av undervisning som er tilpasset deres særlige utgangspunkt for å klare seg bra på skolen. Noen vil trenge både morsmålsundervisning og ekstra norskopplæring. Elever med etnisk minoritetsbakgrunn bruker i gjennomsnitt mer tid på lekser enn de med norsk bakgrunn. Likevel er det mange som ikke lykkes i å fullføre skolen på en tilfredsstillende måte. For å bedre situasjonen må det satses mer på tilpasset undervisning slik at de får bedre skoleprestasjoner.

En evaluering av hvordan Reform 94 har fungert for elever med etnisk minoritetsbakgrunn (Lødding 1998) viser at selv om disse har samme karakterer som elever med norsk bakgrunn har de større problemer med å få lærlingplass. Det viser seg også at unge med etnisk minoritetsbakgrunn har større problemer med å få jobb, selv om de har gjennomført en lengre utdanning. Mange opplever diskriminering og utestengning på grunn av annen hudfarge eller fremmed navn. Når ungdom oppdager at de ikke får lik behandling som andre unge kan dette føre til frustrasjon og manglende tro på likeverdige muligheter. Dette kan bidra til utvikling av negative ungdomsmiljø.

Barn og unge som er asylsøkere og flyktninger

Hvor stor andel av asylsøkerne som er barn og ungdom, har variert mye. De seneste årene har en stor del av beboerne i mottak vært familier med barn. I

studier av levekår i mottak understreker forskerne at mangelen på stabilitet og den lange ventetida i mottak er uheldig for barna. Barna lider mest under usikkerheten om fremtiden, de stadige endringene i sammensetningen av beboerne og angst for utsending eller flytting. Barna blir også påvirket av at foreldrene er i en vanskelig situasjon. Den trange økonomiske situasjonen preger også forholdene for barn i mottak og kan sette grenser for hva slags fritidsaktiviteter barna kan delta i.

De senere år har det vært en klar økning av antallet mindreårige asylsøkere som kommer alene til Norge. Mens det i 1997 kom 195 enslige mindreårige asylsøkere, var tallet i 2001 økt til 545. De fleste er gutter i alderen 16-18 år. Denne gruppen barn og ungdom kan i større eller mindre grad ha vært utsatt for påkjenninger som følge av tidligere opplevelser i sammenheng med væpnet konflikt, flukt, tap av familie, sosialt nettverk og hjemland. De aller fleste er imidlertid ressurssterke ungdommer med stort håp for fremtiden. Det er behov for økt innsats på flere områder overfor enslige mindreårige asylsøkere, samt at aktiv medvirkning og deltakelse er mål som også bør gjelde for arbeid med enslige mindreårige.

En tverrdepartemental arbeidsgruppe har påbegynt et arbeid med å utrede alternative mottaks- og bosettingsmodeller for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Arbeidsgruppen skal også foreslå rutiner som blant annet sikrer godkjenning av og oppfølging av slektsplasseringer. Videre skal arbeidsgruppen foreta en vurdering av alternativer til dagens vergeordning for enslige mindreårige. Dette er nærmere omtalt i handlingsplanen «Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn» som ble lagt frem av Kommunal- og regionaldepartementet i juni 2002.

2.5.2 Kunnskapssamfunnet

Norge utviklet seg fra å være et bondesamfunn til et industrisamfunn i perioden fra århundreskiftet og frem til etterkrigstidens første tiår. Dette medførte store omveltninger både teknologisk, økonomisk, sosialt og kulturelt. Men tiden fra 1970-tallet og frem til i dag har vært en like stor omstillingsperiode. Perioden har fått betegnelsen det postindustrielle samfunnet eller kunnskaps-samfunnet, og kjennetegnes først og fremst av globalisering, kommunikasjonsteknologi, kunnskap og utdanning som basis for kompetanse (Frønes og Brusdal 2000).

I industrisamfunnet var utdanning ønskelig, men ikke nødvendig. Det var fullt mulig for unge mennesker å gå ut i jobb som 16-åring, og arbeidet var inngangen til de voksnes verden. I kunnskapssamfunnet er utdanning og kompetanse en forutsetning for å lykkes i arbeidslivet og i andre sosiale sammenhenger. Utdanning gir ikke bare et bilde av hva en kan, men også av hva og hvem en er. Fordi utdanningssystemet i prinsippet er åpent for alle, blir det å gjøre det godt i utdanningsløpet like mye måling av personlige egenskaper som kunnskaper. Å lykkes i utdanningssystemet kan betraktes som tegn på selvdisciplin, planleggingsevne og arbeidskapasitet (Frønes og Brusdal 2000). Fordi utdanning er så viktig kan det å mislykkes i skole- og utdanningssammenheng føre til nye sosiale skiller.

Sosial bakgrunn har fortsatt betydning for de unges valg av utdanning og senere yrkeskarriere. Uavhengig av prestasjonsnivå velger elever med far med høy utdanning i noe større grad allmennfag enn hva elever med far med

lav utdanning gjør. Sosial bakgrunn ser imidlertid ikke ut til å ha noen betydning for hvorvidt de unge gjennomfører det de har begynt på (Støren, Skjersli og Aamodt 1998). Videre er det fortsatt sosiale skjevheter i rekrutteringen til høyere utdanning, særlig universitetsfag.

Kunnskaps- og kompetansesamfunnet har brakt med seg en økt vekt på individualitet, frihet og personlig stil. Det å realisere seg selv og finne frem til det som jeg vil, det som gir mest mening for meg, fremstår som viktig. Økt vekt på individualitet har skjedd parallelt med at kunnskapssamfunnet har blitt mer og mer dominert av konkurranse og markedsmekanismer.

2.5.3 Mot økt likestilling mellom kjønnene

Barn og ungdom opplever en større grad av fristilling fra fastlagte og definerte kjønnsroller enn tidligere generasjoner. Gutter og jenter har like rettigheter og muligheter på de fleste områder, og vi kan se tendenser til utjevning av kjønnsforskjeller på områder som utdanning, deltakelse i frivillige ungdomsorganisasjoner, idrett og rusmiddelbruk. Gutter og jenter velger imidlertid fortsatt kjønnsstradisjonell utdanning. Jenter holder seg til service- og omsorgssektoren, mens guttedominansen de senere år er blitt sterkere innen tekniske fag. Det gjelder både i yrkesfag og på universiteter og høyskoler.

Både barnehage og spesielt barnetrinnet i grunnskolen har en klar overvekt av kvinnelig ansatte. Barn trenger voksenmodeller av begge kjønn, og det er av betydning å sikre en jevnere fordeling av kvinner og menn blant ansatte i barnehage og skole. Den høye kvinneandelen gir videre et uheldig signal til barn og unge om at det å arbeide med barn er det bare kvinner som gjør.

I løpet av 1980-årene passerte jentene guttene på videregående skole, i den forstand at de fikk bedre karakterer enn guttene. I løpet av 1990-tallet kom jentene i flertall ved universiteter og høyskoler, og i 1993 var det for første gang flere jenter enn gutter som tok embetseksamen. Fag som jus, medisin og samfunnsfag, som tidligere var mannsdominerte, blir mer og mer dominert av den unge generasjonen kvinner. På presteutdanningen ved Menighetsfakultetet i Oslo har kvinnene fjernet mannsdominansen. For kvinner har kunnskapssamfunnet medført en endring, og for noen en oppløsning av den klassiske humorrollen. Det har i stedet blitt en sterkere identifisering med utdanning og yrkeskarriere. Men fortsatt er det få kvinner i toppstillinger innenfor næringslivet. Over 40 prosent av kvinnene jobber dessuten redusert tid.

Til tross for «kjønnsrevolusjonen» når det gjelder utdanning og yrkeskarriere, ser vi at gutter og jenter på mange områder utvikler systematisk ulike handlingsmønstre. Det er for eksempel forskjell på hvordan omverdenen vurderer gutters og jenters forbruk. Fordi mange gutter har mer organiserte aktivitetsorienterte forbruksønsker får de lettere og mer penger til sitt forbruk enn jentene. Forskning viser at gutter får mer penger av foreldrene til eget forbruk enn jenter - de er «lønnsvinnere» også hjemme.

Økt vekt på individualitet, frihet og personlig stil krever at unge mennesker må skape og tydeliggjøre sin egen identitet også som kjønn. Fremstillingen av maskulinitet og femininitet blant unge gutter og jenter er vanligvis sterkt karikert. Dette er godt hjulpet av musikkulturen der artistene ofte spiller på voksenhet og seksualitet. Kravet om det perfekte utseendet er økt både på grunn av individualisering og kommersialisering. For unge jenter er det

syltynne kroppsidealet dominerende, noe som for enkelte fører til negative konsekvenser i form av spiseforstyrrelser. Også gutter føler presset, både hva kropp og kjønnsrolleforventninger angår. Begge kjønn opplever også et økt sexpress gjennom den voksenproduserte ungdomskulturen.

I noen ungdomsmiljøer foregår det både verbal og fysisk trakassering. Både jenter og gutter utsettes for kjønnsmobbing og seksuell trakassering. Dette kan oppfattes som en reversering av det som er oppnådd gjennom mange års kamp for likestilling og likeverd. En viktig målsetning vil være å få mer kunnskap om denne formen for trakassering og følge opp utviklingen i ungdomsmiljøene.

Ungdom er opptatt av rettigheter og like muligheter, men ikke i samme grad av likestilling. Likestilling kan oppfattes som gammeldags og ikke helt i tråd med tiden. Jentene ser på seg selv mer som individer enn som kjønn. De klarer seg godt på skolen, de er aktive og de tør å stå frem. De sympatiserer med likestillingen, men ser på de oppnådde godene som en selvfølge. I forsøket på å finne sin identitet synes kropp og stil å ha større betydning for jenter enn for gutter. Det er ikke særlig overraskende at disse unge jentene ikke er å finne i den delen av kvinnebevegelsen som er tilpasset den forrige generasjonens politikkforståelse (Nielsen 2000).

Fortsatt er det et stykke igjen til full likestilling, og tradisjonelle kjønnsroller preger ennå viktige avgjørelser blant de unge. Dette gjelder ikke minst utdannings- og yrkesvalg. Både hjemmet og skolen er viktig som arena for barn og unges identitetsbygging. Barn og unge må bevisstgjøres om kjønnsrollene og det må skapes holdninger som motvirker diskriminering og brudd med likeverdstanden.

2.5.4 Forbruk og kommersialisering

Kommersialiseringen av barn og unges hverdag har økt i løpet av de siste tiårene. Dette gjenspeiler seg i barn og unges roller som forbrukere, men også i deres selvforståelse og identitet. Som nye og kjøpesterke forbrukere har barn og unge blitt målgruppe for kommersiell påvirkning fra produsenter og annonsører, samtidig som bruk av og identifikasjon med ulike produkter gjør at de representerer en potensiell og viktig fremtidig kjøpekraft for merkevareindustrien.

De mest betenkelige konsekvensene av kommersiell påvirkning av barn og unge kan knyttes til deres selvforståelse og identitet, fordi reklamen knytter ideer om suksess og vellykkethet til hvilke varer barn og unge tilegner seg. Forskning har vist at barn og unge i stor grad eksponeres for kommersiell påvirkning, og at de yngste i mindre grad evner å skille mellom for eksempel reklame og øvrig informasjon.

Nyborg-utvalget fremla NOU 2001: 6 *Oppvekst med prislapp?* i 2001. Her drøftes blant annet hvordan kommersialiseringen i bred forstand kan øke den sosiale ulikheten i samfunnet fordi tradisjonelt gratis fritidsaktiviteter for barn og unge erstattes med kostnadskrevenne alternativer: Slalåmbakken erstatter for eksempel skiløypa, mens det kommersielle helsestudioet erstatter skogs-turen eller treningen i det lokale idrettslaget.

Det er en stor utfordring å finne frem til tiltak for å redusere det kommersielle presset på barn og unge. På den ene siden bør barn og unge beskyttes

mot kommersiell påvirkning. På den andre siden må barn og unge bevisstgjøres om forbrukersamfunnet generelt og reklamens påvirkningskraft spesielt. En slik bevisstgjøring inngår i forbrukerundervisningen i skolen.

Nyborg-utvalget peker også på andre samfunnsaktører som har et spesielt ansvar overfor barn og unge, for eksempel det offentlige, frivillige organisasjoner, skolen og næringslivsaktører. Det offentlige har ansvaret for at prinsippet om en gratis skole gis reelt innhold. Frivillige organisasjoner er viktige møtesteder for aktivitet og samvær barn og unge imellom, og det er av betydning at disse er bevisst sin rolle i forhold til kommersialisering. Alle samfunnsaktører - inkludert næringslivsaktører - bør reflektere over hvilke signaler en gir, og på hvilke måter barn og unge påvirkes kommersielt.

2.5.5 Medier og kommunikasjon

Massemedier står sentralt i barn og unges liv. Dette gjelder både tradisjonelle medier som TV, radio, film og musikk så vel som bruk av nye medier som Internett, mobiltelefon og PC. Mediesamfunnet er globalt, og skaper felles referanser på tvers av geografiske, språklige og kulturelle grenser. Utvikling av teknologien skaper nye muligheter for kommunikasjon og utvikling av kulturell og sosial kompetanse. Men barn og unge stiller med ulike forutsetninger for å kunne ta i bruk og utnytte de mulighetene som moderne kommunikasjonsverktøy gir. Utfordringene knyttet til dette gjelder i hovedsak to hovedområder, tilgang til mediene og kompetanse i forhold til bruk av de ulike kommunikasjonsverktøy.

Fram til 1992 vokste norske barn og unge opp med allmenkringkasteren og kringkastnings-monopolet NRK. Dette gjaldt både i forhold til radio og TV. Tilbudet av nærradiostasjoner og kommersielle TV-kanaler vokste sterkt på 90-tallet og ble snart tilgjengelig for et flertall av befolkningen. Undersøkelser viser at det har vært nedgang i andel av befolkningen som lytter til radio, mens TV-tittingen har holdt seg konstant det siste tiåret. Andelen fjernsynsseere er størst blant barn og blant de eldste. Ungdom mellom 16 og 24 år ser mindre på TV enn både sine foreldre og besteforeldre. Når det gjelder kanalvalg har de kommersielle kanalene TV 2, TV Norge og TV3 en klar overrepresentasjon blant barn og unge.

Avislesing har blitt redusert blant barn og unge de senere år. Det er også disse aldersgruppene som bruker minst tid på avislesingen. Noe av reduksjonen kan skyldes at barn og unge erstatter tradisjonelle aviser med nettaviser.

Internett har fått stor utbredelse, og andel barn og unge med hjemme-PC og tilkobling til Internett har økt betraktelig. Det store flertallet barn og unge har tilgang til PC hjemme. Dekningen av hjemme-PC er høyest i aldersgruppen opp til 15 år (over 90 prosent). Når det gjelder tilgang til Internett har ca. syv av ti i alderen 9-15 år tilgang til Internett hjemme. Både for hjemme-PC og Internett er det en lavere andel unge over 15 år som har tilgang til disse kommunikasjonsmidlene hjemme, enn i aldersgruppen 9-15 år. Gutter er fortsatt hyppigere brukere av Internett enn jenter. Nesten halvparten av alle gutter mellom 9 og 15 år er inne på Internett en gjennomsnittsdag, og det er denne befolkningsgruppen som er de hyppigste brukere av Internett.

Undersøkelser viser at omtrent halvparten av alle i aldersgruppen 9-15 år spiller dataspill en vanlig dag. Nesten 80 prosent i aldersgruppen 9-15 år som

bruker hjemme-PC oppgir at de bruker denne til underholdning og spill. Ca. dobbelt så mange gutter som jenter spiller dataspill. Dette mediet er forskjellig fra for eksempel film og fjernsyn fordi de fleste spill forutsetter interaktivitet. Dataspillene varierer fra lek- og lær-spill, brettspill, eventyr- og rollespill til action- og krigspill.

De siste årene har det vært en sterk økning i bruk av mobiltelefonen. Nesten ni av ti unge i alderen 16-24 år har egen mobiltelefon. I aldersgruppen 9-12 år hadde nesten 30 prosent egen mobiltelefon i 2000, og vi vet at andelen brukere har steget kraftig siden dette. Flere jenter enn gutter i aldersgruppen 9-15 år hadde egen mobiltelefon. Bruk av mobiltelefon og tekstmeldinger er sentralt både i kommunikasjonen mellom jevnaldrende og mellom barn og foreldre.

Mediene er viktige i barn og unges sosialisering og identitetsutvikling. Mediene gir informasjon og tilbyr underholdning. Utbredelsen av nye medier som Internett og mobiltelefon har utvidet mulighetene til å kommunisere med andre, og har også gitt nye muligheter for informasjonsinnhenting og læring.

Samtidig som mediene gir mange positive muligheter, er det også negative trekk som krever oppmerksomhet. De kommersielle fjernsynskanalerne påvirker ungdom gjennom reklame, og bidrar til økt kjøpepress. Gjennom film, fjernsyn, Internett og dataspill kan barn og unge eksponeres for voldelige uttrykk. En del forskere mener å kunne spore en sammenheng mellom medieviolens og samfunnsviolens. Dette kan ikke bagatelliseres, selv om andre avviser en slik sammenheng. Internett gir også lettere tilgang til spekulativt materiale som fokuserer pornografi og sex. Det er også et problem at Internett er tatt i bruk som en ny distribusjonskanal for barnepornografi og at pedofile bruker chatte-kanaler på Internett for å komme i kontakt med mindreårige.

Medieutviklingen representerer klare utfordringer til samfunnet. Vi må utforske og ta i bruk de mulighetene som finnes, men samtidig er det en oppgave å skjerme barn og unge mot medieuttrykk som kan fungere nedbrytende. Dette handler både om kunnskap, klokskap, holdninger og samarbeid på tvers av landegrenser. Formidling av kunnskap om hvordan media fungerer vil også kunne være et viktig bidrag til å utvikle kritiske og innsiktsfulle mediebrukere.

2.5.6 Globalisering

«Globaliseringens tidsalder» er den noe upresise betegnelse som ofte brukes for å beskrive dagens virkelighet. Internasjonale beslutningsfora, både innenfor næringsliv og politikk, er viktige element i globaliseringen. Migrasjon, internasjonal handel, raskere transport og kommunikasjon, økt reising, språklig sammensmelting og utvikling av idemessige fellesskap på tvers av landegrensene er kjennetegn ved globaliseringen. Dette er i og for seg ikke noe nytt i forhold til tidligere tider. Internasjonalt samkvem har alltid gitt bidrag til samfunnsutviklingen. Men det som kjennetegner vår tid og kanskje gjør den annerledes er at gjennomslaget til internasjonale massemedia er større enn tidligere. Samtidig har nye kommunikasjonskanaler økt den enkeltes muligheter til å hente inntrykk fra andre land og kulturer. Som en følge av dette er internasjonaliseringen eller globaliseringen med og preger hver enkelt av oss, både når det gjelder verdisyn og handlingsmønstre.

En større andel ungdom enn tidligere skaffer seg internasjonal erfaring og innsikt gjennom utdanning, medier, reiser og personlige kontakter. Kommunikasjon skjer på tvers av landegrensene både som følge av at flere oppholder seg i andre land og fordi ny teknologi muliggjør hyppig kontakt og utvikling av fellesskap selv om man ikke reiser fysisk. Uavhengig av bosted har ungdom i større grad enn før mulighet til å orientere seg i forhold til internasjonale miljø og interessefellesskap. Den internasjonale mote- og underholdningsindustrien har også bidratt til en internasjonalisering og globalisering av ungdomskulturelle uttrykk på tvers av landegrensene.

Enkelte mener at globaliseringsprosessen fører til at kulturforskjeller oppheves, at mennesker blir mer og mer like. Andre peker på globaliseringens ny-kolonialiserende virkninger, og mener at økonomiske forskjeller mellom rike og fattige land vedlikeholdes og forsterkes. Et tredje perspektiv går ut på at globaliseringen skaper helt nye former for kulturell variasjon. Globalisering av kultur skaper ikke globale mennesker, men mennesker som setter sammen et mangfoldig kulturelt stoff på nye måter. De som støtter denne forklaringsmodellen mener man ser kulturblandingen tydeligst hos ungdom og annen generasjons innvandrere (Hylland Eriksen 2000).

I den senere tid har det vokst frem internasjonale politiske bevegelser som stiller seg kritisk til globaliseringen, spesielt på det økonomiske området. Ungdom spiller en aktiv rolle i disse bevegelsene. Selv om det er verdifullt å stille seg kritisk til noen av globaliseringens virkninger, er det ikke formålstjenlig å være generelt negative til globalisering. Det avgjørende spørsmål er hvilke verdier som skal ligge til grunn for internasjonalisering og globalisering. I forhold til internasjonalisering er det viktig å gi mulighet til at ungdom skaffer seg internasjonal og interkulturell kompetanse, og at det utvikles politiske arenaer som gir ungdom mulighet til å ha medinnflytelse også i spørsmål av internasjonal karakter.

3 Utforming og organisering av barne- og ungdomspolitikken

3.1 Grunnlag og retning

Et overordnet prinsipp for utforming og organisering av barne- og ungdomspolitikken er å sikre at barn og ungdoms behov og interesser settes i sentrum og at det stimuleres til medansvar. Den offentlige politikken må bygge på et helhetssyn, og bidra til at barn og unges interesser blir ivaretatt innenfor alle samfunnssektorer og på alle forvaltningsnivå.

Oppgave- og ansvarsdelingen i barne- og ungdomspolitikken stiller store krav til samarbeid og samordning, både på de enkelte forvaltningsnivå og mellom forvaltningsnivåene. Arbeid og oppgaver som berører barn og ungdom er i dag spredt mellom forskjellige instanser i forvaltningen, og mellom ulike forvaltningsnivå. De fleste departementene har oppgaver som berører barn og ungdoms oppvekst- og levekår, enten direkte eller indirekte. Barne- og familiedepartementet har hovedansvaret for å samordne det statlige arbeidet overfor barn og ungdom. Fylkesmannen og andre deler av den statlige lokalforvaltningen har ansvar for kontroll og tilsyn med sektorpolitikken regionalt og overfor kommunene. I den praktiske gjennomføringen av barne- og ungdomspolitikken er kommunene og fylkeskommunene de sentrale aktører.

Regjeringen ser det som en sentral oppgave å legge til rette for et godt samarbeid mellom de mange aktørene i barne- og ungdomspolitikken. De offentlige satsingene for å bedre barn og ungdoms oppvekstmiljø krever et nært samspill mellom sentrale og lokale krefter. Sentrale myndigheter har viktige oppgaver som pådrivere. Men det skal være et supplement til en lokal innsats og en frivillig sektor som må få bedre rammevilkår, blant annet gjennom et forenklet regelverk for økonomisk støtte og dermed mindre detaljekontroll. Retningen skal være større tillit og tro på det engasjementet som utvises i frivillige organisasjoner og arbeid som viser medansvar for andre. Det er i lokal-samfunnene der barn og ungdom lever at innsatsen må iverksettes. Samarbeid mellom offentlige instanser må videreutvikles, og samarbeidet med frivillig sektor må styrkes.

Barn og ungdom må få økte muligheter til å delta aktivt i utformingen av sitt eget oppvekstmiljø. I tillegg til at barn og ungdoms deltakelse øker kvaliteten og treffsikkerheten på barne- og ungdomspolitikken, er deltakelse viktig for erfaringskunnskap og trening i verdivalg, medansvar og demokratiske holdninger. Politisk deltakelse og engasjement hos barn og unge har ikke bare skoleringsverdi. Dette har også en egenverdi for de unges hverdag, trygghet og trivsel.

For myndighetene er det en utfordring å utforme en politikk som sikrer barn og ungdom mest mulig likeverdige tjenester og tilbud og som ivaretar mangfoldet av behov og utviklingsmuligheter. Politikken må utformes og organiseres slik at alle barn og unge får den hjelp og støtte de har krav på med størst innsats overfor dem som trenger det mest. Tverrsektorielt samarbeid

og bedre utnytting av ressursene må stå sentralt i arbeidet med å videreutvikle barne- og ungdomsarbeidet lokalt.

Det er viktig at lokale myndigheter legger opp et planmessig arbeid for å styrke oppvekstmiljøet og trekker med det frivillige organisasjonsliv. En må se sammenhengen mellom det offentlige arbeidet og innsats i regi av frivillige organisasjoner og grupper. Regjeringen ønsker at kommunene skal ta initiativ til dialog og samarbeid med barn og ungdom, med frivillige organisasjoner og grupper, med foreldre og andre ressurspersoner - og gjennom et slikt samarbeid komme frem til en strategi eller plan for hvordan en i fellesskap kan bedre oppvekstmiljøet lokalt.

FNs konvensjon om barnets rettigheter utgjør et viktig grunnlag for barne- og ungdomspolitikken. Regjeringen vil fremme en proposisjon om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov. Her vil det bli foreslått å inkorporere barnekonvensjonen i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Det vil også bli foreslått lovendringer som vil synliggjøre barnekonvensjonens bestemmelser i lovgivningen på en bedre måte.

3.2 Samspill og samordning

Det er en utfordring å utnytte eksisterende ressurser i forvaltningen i et felles og varig løft for et bedre oppvekstmiljø. For å sikre dette er det behov for bedre samspill mellom forvaltningsnivåene, og for økt samarbeid og samordning på de enkelte forvaltningsnivå. Det er og behov for styrket dialog og samarbeid med barn og ungdom, foreldre og frivillig sektor.

Barn og ungdoms oppvekstvilkår påvirkes i stor grad av kommunale beslutninger og gjennom kommunale tilbud og tjenester. Virkemidler og tjenestetilbudet til barn og unge varierer kommuner imellom. Dels kommer dette av ulik satsing og ulike behov, men viktig er også spørsmålet om hvordan kommunen klarer å samordne sine tilbud og tjenester, og dermed utnytte ressursene bedre. Å styrke og videreutvikle det tverretatlige samarbeidet, slik at hensynet til barn og unge blir satt klarere på dagsorden, er et viktig mål. Når barn og ungdom settes i sentrum, må de organisatoriske løsningene som kommunene velger formes ut fra hva som er best for barn og ungdom.

Innsatsen fra frivillige krefter, fra barn og ungdom og fra foreldre er viktige forutsetninger for utvikling av et godt oppvekstmiljø. Frivillige organisasjoner og grupper gjør en betydelig innsats for barn og ungdom både på det praktiske og holdningsskapende området. Gjennom dialog, medvirkning og bred kontakt med ulike grupper av innbyggere vil kommunen få et bedre grunnlag for å sikre at barn og ungdoms interesser blir ivaretatt i planlegging og politikkutforming.

Tverrfaglig samarbeid er nødvendig for å sikre en god utvikling. Selv om studier viser at det foregår mye samarbeid og kontakt peker de på at samarbeidet ikke er godt nok. Det avdekkes mangelfullt samarbeid, interessemotsetninger og kamp mellom profesjoner om virkelighetsforståelse og roller. Samarbeidsutvalg og kontaktgrupper kan være nyttig, men ingen løsning alene. Det trengs initiativ og utvikling på flere områder og nivåer samtidig; lokalt, regionalt og nasjonalt. Mange utfordringer er også av en slik karakter at ingen profesjon eller etat kan takle dem alene. Det gjelder f.eks. barn og

ungdom med store atferdsproblemer eller funksjonshemming. Det er tilbud og tjenester som må tilpasses behovene, og barn og unge med behov for hjelp og støtte skal f.eks. ikke bli gjenstand for lange diskusjoner om hvor i hjelpeapparatet de hører hjemme.

I arbeidet med å sikre barn og ungdom gode tilbud og tjenester er det viktig at det også legges til rette for kompetanseutvikling blant fagfolk. Holdningene blant de profesjonelle som kommer i kontakt med barn og unge og deres familier vil ofte være avgjørende for hvordan kontakten forløper. Dette krever oppdatert kunnskap blant alle yrkesgrupper som jobber i forhold til barn og ungdom. Men det må ikke skje en profesjonalisering som ekskluderer medvirkning fra engasjerte unge og foreldre og samarbeid med berørte familier.

En strategi i arbeidet med å sikre en helhetlig barne- og ungdomspolitik er å styrke dialogen mellom statsforvaltningen og de mange aktører i barne- og ungdomspolitikken; barn og ungdom selv, foreldre, lokale politikere, fagfolk, forskere og representanter for frivillige organisasjoner og grupper. Siden Statens barne- og ungdomsråd ble nedlagt i 1986 har det ikke eksistert noe bredt sammensatt råd på sentralt nivå, som har arbeidet med spørsmål som gjelder oppvekstmiljøet for barn og unge på bred basis. Regjeringen vil ikke foreslå at det etableres et nytt samarbeidsråd, men vil videreutvikle dialogen og samarbeidet gjennom eksisterende fora, både i regi av frivillige organisasjoner og fag- og forskningsmiljøer. Det er av særlig betydning at de ulike fagdepartementene har en god dialog med representanter for barn, ungdom og foreldre.

Regjeringen vil og legge vekt på å bedre samarbeidet mellom departementene, blant annet for å sikre at statlige myndigheter kommer med klare og entydige signal overfor kommunesektoren.

3.3 Oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene

3.3.1 Innledning

Det norske styringssystemet bygger på en klar oppgave- og ansvarsfordeling mellom ulike forvaltningsnivå; stat, fylkeskommune og kommune. Statlig styring av kommunesektoren omfatter de virkemidler som skal fremme vedtatte nasjonale mål.

Forholdet mellom staten og kommunesektoren har utviklet seg i retning økt desentralisering av ansvar, overgang til rammefinansiering og demping av detaljerte krav til organisering av virksomheten. Kommunesektoren har i dag stor frihet til å organisere den kommunale forvaltningen og prioritere egen ressursbruk ut fra lokale behov og forutsetninger.

Handlefriheten stiller store krav til den enkelte kommune om å foreta de nødvendige prioriteringer ut fra lokale behov for at nasjonale mål på det barne- og ungdomspolitiske området skal nås. Så langt viser erfaringer at det fortsatt er ulikheter i tilbud og tjenester kommunene imellom. Noen av ulikhetene er naturlige lokale prioriteringer. Men å sikre barn og unge over hele landet gode og likeverdige tilbud og tjenester er et viktig politisk mål. Det stiller krav både til lokale og sentrale myndigheter.

Når det gjelder oppgaver på sentralt statlig nivå har utviklingen de senere år gått i retning av at forvaltningsoppgaver har blitt kanalisert ut fra departe-

mentene og organisert i ulike typer statlige forvaltningsorgan. Dette har også skjedd på områder av stor betydning for barn og unge. Det vil i årene som kommer være en utfordring å få til en mest mulig effektiv administrasjon av statlige forvaltningsoppgaver, noe som krever en fortløpende vurdering av den eksisterende ansvars- og oppgavefordeling. I den sammenheng er det viktig med regelforenkling og mindre detaljestyring overfor den frivillige sektor, et arbeid regjeringen er i gang med.

Oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune er under debatt og endring jf. NOU 2000:22, St.meld. nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* og St.meld. nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokal-demokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Endringene har også betydning for oppgavefordeling og organisering på barne- og ungdomsområdet.

3.3.2 Arbeid og organisering på statlig nivå

På sentralt statlig nivå er oppgavene på barne- og ungdomsområdet først og fremst knyttet til politikkutforming, lovgivning, økonomiske overføringer, bevilgninger til forskning, kompetanseoppbygging og utviklingsarbeid samt informasjon og veiledning.

Sentrale myndigheter har i flere år lagt vekt på å styrke oppvekstmiljøet for barn og ungdom gjennom omfattende forsøks- og reformarbeid, gjennom utvikling av nye tilbud og tjenester og støtte til verdifull lokal virksomhet. Det siste tiåret er det gjennomført en rekke reformer for å styrke og videreutvikle barne- og ungdomspolitikken. Det er bygd ut et sett av virkemidler for å sikre barn en god og trygg oppvekst. Her er familierpolitikken vesentlig. Det kan vises til utbygging av barnehager, høyere kvalitet og kapasitet i barnevernet og en bedre politikk for småbarnsforeldre gjennom kontantstøtte og bedre permisjonsordninger. Det er og utviklet og tatt i bruk nye behandlingsmetoder for atferdsvanskelige barn og ungdommer. På skolesektoren er det gjennomført et omfattende reformarbeid, både i grunnskolen og i videregående opplæring, samtidig som det er etablert skolefritidsordninger for de yngste elevene. Videre har det skjedd en større vektlegging av barn og ungdoms behov og interesser i kommunale plan- og beslutningsprosesser. På kultur- og fritidsområdet er det tatt en rekke initiativ for å styrke tilbudene, og sikre barn og unge bedre muligheter for aktiv deltakelse. Det er også gitt prioritet til forskning og kompetanseoppbygging på barne- og ungdomsområdet. Det internasjonale samarbeidet på barne- og ungdomsområdet er styrket. Den økte innsatsen har gitt gode resultater, men fortsatt er det behov for å styrke innsatsen rettet mot barn og ungdom.

Samordning og samarbeid mellom departementene

En av begrunnelsene for opprettingen av et eget Barne- og familiedepartement i 1991 var behovet for å samle og dermed styrke regjeringsarbeidet for barn og unge. Gjennom dette ble ansvaret for barne- og ungdomspolitikken for første gang samlet i samme departement. Endringen av departementsstrukturen var et viktig politisk signal om at regjeringen ønsket å prioritere barn og ungdom gjennom en samordnet innsats. Etableringen av et eget Barne- og familiedepartement har så langt vist seg å være et viktig bidrag til å gi barne- og ungdomspolitikken økt oppmerksomhet. I en intervjukartlegging blant politi-

kere, fagfolk og byråkrater som ble gjort i forbindelse med utarbeidelsen av NOU 1995:26 «*Barneombud og barndom i Norge*» fremhevet mange at opprettelsen av et eget Barne- og familiedepartement har hatt stor praktisk og symbolsk betydning, og gitt barne- og ungdomshensyn større gjennomslagskraft overfor de andre departementene, dels også overfor kommuner og fylkeskommuner.

Selv om Barne- og familiedepartementet har hovedansvar for å samordne det statlige arbeidet overfor barn og ungdom, har alle departementene viktige oppgaver som berører barn og ungdom, enten direkte eller indirekte. Hvilke oppgaver og ansvar de enkelte departementene har redegjøres det for i publikasjonen «Satsing på barn og ungdom. Regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet» som legges fram av Barne- og familiedepartementet hvert år. Publikasjonen gir en samlet oversikt over departementenes innsatsområder og støtteordninger, og presenterer budsjettall som berører barn og ungdom. Publikasjonen distribueres bredt til kommuner, fylker, frivillige organisasjoner mm. Regjeringen vil videreutvikle dette arbeidet.

Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom departementene på barne- og ungdomsområdet stiller store krav til samordning og koordinering, slik at regjeringens politikk fremstår som enhetlig. Det tverrdepartementale samarbeidet på området er utvidet de senere år, gjennom samarbeid om handlingsplaner, forsøks- og utviklingsarbeid, informasjon, konferanser mv. Videre ble det høsten 1997 opprettet et eget statssekretærutvalg for barne- og ungdomsspørsmål. Samordning og koordinering av barne- og ungdomspolitikken er viktige stikkord for utvalgets arbeid. Utvalget ledes av statssekretæren i Barne og familiedepartementet, og har medlemmer fra relevante departement og Statsministerens kontor. Saksmengden spenner over et vidt felt, siden utvalget i prinsippet kan ta opp alle spørsmål som berører barn og ungdoms oppvekstmiljø. Arbeidet med samordning departementene imellom skal videreutvikles og tydeliggjøres.

Ombudsordninger

Det er tre ombudsordninger som alle har betydning for barn og unge. Barneombudet, Forbrukerombudet og Likestillingsombudet er frittstående ombud som står faglig ansvarlige for egne prioriteringer.

Barneombudsordningen ble etablert i 1981, og Norge var det første land i verden med eget barneombud. Barneombudet er i lov om barneombud av 5. desember 1981 og i instruks gitt et bredt ansvar for å fremme barns interesser og rettigheter innen alle samfunnsområder. Ombudet setter fokus på livsområder av sentral betydning under oppveksten. Lov om barneombud pålegger også ombudet å følge med om norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter.

Som talsperson for barn og unge søker Barneombudet å omforme barn og unges erfaringer og kunnskap til politisk og praktisk handling. Redskapene er høringsvar til Storting og regjering, innspill til lovforslag, instruks og praksis, initiere til debatt blant fagfolk og opinion, og innenfor ombudets mandat være enkeltmenneskets beskytter mot urettferdig og urimelig behandling.

Det er stor nasjonal og internasjonal interesse for Barneombudets arbeid, noe som stiller spesielle krav til Ombudets informasjonsvirksomhet. I tillegg

til å sikre god informasjon om Ombudets virksomhet er det av betydning å videreutvikle Internettets muligheter som dialog- og informasjonsinstrument med barn og unge.

Kontakt og dialog mellom sentrale og lokale myndigheter

I arbeidet med å gjennomføre en samlet barne- og ungdomspolitik er det behov for økt dialog og kontakt mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter. Departementenes kontakt med regionale og lokale myndigheter på barne- og ungdomsområdet ivaretas i dag blant annet gjennom jevnlige konferanser og møter, gjennom samarbeid om kompetanseoppbygging, forsøks- og utviklingsarbeid og gjennom informasjonsutveksling og dialog. Dette samarbeidet vil bli videreutviklet.

For å stimulere flere kommuner til å utvikle en god barne- og ungdomspolitik vil Barne og familiedepartementet årlig utpeke en barne- og ungdomskommune. Dette skal være en kommune som har utmerket seg gjennom å gjøre et godt arbeid for å bedre oppvekstmiljøet lokalt. En forutsetning for utvelgelsen er at kommunen har lagt vekt på et godt samspill lokalt, mellom ulike etater og tjenester, og mellom offentlig og frivillig sektor. Dialog med barne- og ungdomsmiljøene vil stå sentralt, og kommunens arbeid for å gi barn og ungdom innflytelse lokalt vil bli vektlagt.

I tilknytning til utpeking av årets barne- og ungdomskommune vil det bli arrangert en fast årlig konferanse om barne- og ungdomspolitik for kommunesektoren, rettet mot politikere, kommuneansatte og representanter for barne- og ungdomsmiljøene. Konferansen vil bli arrangert fortrinnsvis i den utvalgte kommunen eller i regionen. Et viktig siktemål vil være å sette søkelys på lokalt samarbeid og samspill for å bedre oppvekstmiljøet. I tillegg til denne faste årlige konferansen vil dialogen med kommunesektoren også bli ivarettatt gjennom andre konferanser, samlinger og møter om barne- og ungdomspolitik - rettet mot fagfolk, politikere, foreldre, frivillige organisasjoner og barne- og ungdomsmiljøene.

Det vil og bli lagt økt vekt på kompetanseoppbygging overfor de som arbeider med barne- og ungdomsspørsmål på lokalt nivå. Formidling av gode erfaringer fra lokalt arbeid står sentralt her, sammen med videre- og etterutdanning.

Kontakten mellom sentrale og lokale myndigheter skjer også ved at statlige myndigheter gir støtte til lokalt forsøks- og utviklingsarbeid. Gjennom dette innhentes kunnskap om lokalt arbeid som kan brukes i videreutviklingen av den statlige barne- og ungdomspolitikken. I tillegg stimuleres det til nye arbeidsmetoder lokalt og det skapes arenaer for erfaringsutveksling mellom kommunene.

Barne- og familiedepartementet gir for eksempel støtte til lokalt barne og ungdomsarbeid gjennom egne tilskuddsordninger til ungdomssatsing i distriktskommuner og i større bysamfunn (se kap. 11). Videre har departementet igangsatt et utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Målet er å styrke og videreutvikle de lokale oppvekstmiljøene gjennom et bredt samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Å bedre barn og ungdom sine muligheter til deltakelse, medvirkning og mestring står sentralt. Samtidig skal innsatsen mot vold, mobbing, rus, kriminalitet og rasisme i barne- og ung-

domsmiljøene styrkes. Ti kommuner har deltatt i programmet i en tre-års periode fra høsten 1998 (Kristiansand, Tromsø, Drammen, Sandnes, Bøler bydel i Oslo, Stord, Lørenskog, Tjeldsund, Eidskog og Tana). Det vil bli utgitt en erfaringssamling fra arbeidet i disse kommunene. Åtte nye kommuner (Skedsmo, Fauske, Time, Nedre Eiker, Askim, Verdal, Kautokeino og Lillesand) er valgt ut til å delta i programmet i en ny tre-års periode (2002-2004). Begge de ovennevnte tilskuddsordningene og Utviklingsprogrammet vil bli videreført.

3.3.3 Arbeid og organisering på fylkesnivå

På fylkesnivå er både den regionale statsforvaltning og fylkeskommunen sentrale aktører i barne- og ungdomspolitikken. Ansvars- og oppgavefordelingen stiller store krav til samarbeid og samordning, både innad, og mellom statlige og fylkeskommunale myndigheter.

Statsforvaltning på barne- og ungdomsområdet i fylkene

De statlige forvaltningsorganene på fylkesnivå omfatter blant annet fylkesmannsembetet, fylkeslege og statens utdanningskontor. På barne- og ungdomsområdet er fylkesmannens ansvar mest omfattende, men også fylkeslegen og statens utdanningskontor har direkte oppfølgingsansvar overfor kommunene. Også andre statsetater på fylkesnivå driver direkte myndighetsutøvelse eller tjenesteyting av betydning for barn og ungdom, f.eks. veibygging, trafikksikkerhetsarbeid, arbeidsformidling og trygdeytelser.

Fylkesmannen skal følge opp nasjonal politikk på viktige fagområder, forestå nødvendig samordning og iverksette rettssikkerhetshensyn på regionalt plan. Fylkesmannen har et særlig ansvar for å skape helhet og sammenheng i forvaltningen og tilrettelegge for konstruktiv og god samhandling med og mellom kommunene, fylkeskommunen, øvrig regional stat, publikum og næringsliv. Embetene vil, gjennom sitt kjennskap til lokale forhold gi tilbakemelding til sentrale myndigheter om tilstanden i fylkene og kommunene.

Fylkesmannen skal legge til rette for at politikkformidling, kontroll og tilsyn fra ulike deler av regional statsforvaltning til kommunene skjer mest mulig samordnet. Tverrsektorielt samarbeid og samordning over etats- og profesjongrensene, og helhetlig tenkning i forhold til barn og unges oppvekstmiljø, er viktige forutsetninger for å få til gode og varige løsninger for barn og unge lokalt. En prioritert oppgave blir dermed å motivere kommunene til å videreutvikle det tverrsektorielle samarbeidet. Videre skal fylkesmannen bidra til å sikre at kommunene og fylkeskommunene legger til rette for en politikk som sikrer barn og ungdom muligheter til deltakelse og innflytelse lokalt. Betydningen av å gi barn og ungdoms oppvekstmiljø prioritet er de siste årene fremhevet i det årlige tildelingsbrevet fra departementene til fylkesmennene.

Det er viktig å samordne den statlige styringen av kommunesektoren. I dag er det de fleste steder et nært samarbeid mellom de tre statsetatene som har direkte oppfølgingsansvar overfor kommunene på barne- og ungdomsområdet; fylkesmannen, fylkeslege og statens utdanningskontor. Samarbeidet omfatter særlig konkrete saksområder og prosjekt, som f.eks. foreldreveiledning og tiltak overfor funksjonshemmede barn. En større grad av samordning

mellom fylkeslegene, utdanningskontorene og fylkesmennene er en forutsetning for å utvikle en helhetlig satsing rettet mot barn og ungdom. I St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* er det foreslått å integrere fylkeslegen og statens utdanningskontor i fylkesmannsembetene. Forslaget har fått Stortingets tilslutning, jf. Innst. S nr. 307 (2000-2001).

For å sikre en god barne- og ungdomspolitikkk lokalt er det viktig at fylkesmennene følger utviklingen på området gjennom veiledning og dialog med kommunene og fylkeskommunene. I flere fylker arrangeres det konferanser om barne- og ungdomspolitikkk gjennom samarbeid mellom fylkesmannen, fylkeslegen og statens utdanningskontor, mens andre fylker arrangerer konferanser gjennom samarbeid mellom statlige og fylkeskommunale etater. Dette er viktige møteplasser for dialog og informasjon. Barne- og familiedepartementet vurderer det som viktig at flere fylker arrangerer slike konferanser, og at det stimuleres til mer dialog mellom staten og kommunesektoren.

Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i barne- og ungdomspolitikken

Fylkeskommunen har på barne- og ungdomsområdet oppgaver knyttet til planlegging, videregående opplæring, kultur og fritid, samferdsel, sosial- og barnevernstjenester. Organiseringen og utbyggingen av tjenester og tilbud på disse områdene varierer noe fra fylke til fylke. Politikken på området er nærmere omtalt i andre kapitler i meldingen, men her kan det kort pekes på noen sentrale oppgaver.

På planleggingsområdet har fylkeskommunen ansvar for å sikre at barn og unges interesser er ivaretatt både i fylkesplanarbeidet og i kommunens planlegging i tråd med de krav som stilles i Rikspolitiske retningslinjer og plan- og bygningsloven. Oppfølgingen skjer i samarbeid med fylkesmannen. Når det gjelder videregående opplæring har fylkeskommunen ansvar for drift og utvikling av videregående opplæring. Videre har fylkeskommunen ansvar for den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, og for at det er etablert pedagogisk-psykologisk tjeneste for elever i videregående opplæring.

Fylkeskommunen har ansvaret for utvikling av kulturpolitikken i fylket. Drift av egne kulturinstitusjoner som f.eks. fylkesbibliotek, gjennomføring av egne kulturaktiviteter samt informasjon til kommunene står sentralt.

Når det gjelder sosial- og barnevernstjenester er fylkeskommunen etter sosialtjenesteloven pålagt ansvar for etablering og drift av institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av rusmisbrukere. Etter barnevernloven har fylkeskommunen ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn.

Fra 1. januar 2002 har staten overtatt ansvaret for sykehusene og spesialisthelsetjenestene jf. Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m.* Dette betyr at ansvaret for barne- og ungdomspsykiatrien og deler av tiltaksapparatet i rusomsorgen er blitt overført til statlig eide helseforetak. Samtidig er det lagt opp til flere endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, jf. St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling* og Innst. S. nr. 307 (2000-2001). Dette er bakgrunnen for at Barne- og familiedepartementet i februar 2002 sendte ut et høringsnotat om fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet

og familievernområdet. I høringsnotatet drøftes fire ulike modeller for fremtidig organisering; fortsatt fylkeskommunalt ansvar, samlet overføring av oppgavene til kommunene, samlet overføring av oppgavene til staten og en delt løsning der oppgavene deles mellom staten og kommunene. Høringsfristen var 5. april 2002. Regjeringen vil komme tilbake til denne saken på et senere tidspunkt.

Mange fylkeskommuner har opprettet fylkesråd for funksjonshemmede. Dette består av representanter for funksjonshemmedes organisasjoner, statlige og fylkeskommunale etater og fylkespolitikere. Her drøftes planlegging og gjennomføring av tiltak for funksjonshemmede barn og voksne. Fylkesrådene forholder seg til Rådet for funksjonshemmede, og har årlige møter med dette.

3.3.4 Arbeid og organisering på kommunenivå

Ansvar for den praktiske gjennomføringen av barne- og ungdomspolitikken ligger først og fremst hos kommunene. Kommunene har hovedansvar for tjenesteproduksjon og for å sette nasjonale mål ut i praktisk politikk.

Veksten i det offentlige tjenestetilbudet overfor barnefamilier, barn og ungdom har det siste tiår først og fremst skjedd i kommunene. Samtidig har kommunene fått større frihet til å organisere sitt lokale arbeid for barn og ungdom. En konsekvens er at det er blitt variasjon både i den lokale organiseringen og i tjenestetilbudet.

En rekke av de nasjonale målene på barne- og ungdomsområdet er ikke nedfelt i lov- eller regelverk. Dette gir kommunene stor handlefrihet, men åpner også opp for ulikheter i lokale tjenester og tilbud til barn og ungdom. Rapporteringer fra kommunene viser at variasjoner i kommunens økonomi og prioriteringer har stor innvirkning på hvilke tilbud og tjenester som fins lokalt. Også kommunenes organisering, og måten barn og unges synspunkter og interesser blir ivaretatt i kommunal planlegging og politikkutforming, har betydning for tilretteleggingen av barne- og ungdomspolitikken.

Den kommunale barne- og ungdomspolitikken må ta utgangspunkt i lokale forhold og innsatsområder som har relevans for barn og ungdom. Samtidig er det viktig at innsatsen bygger på overordnede mål og rammer for å sikre barn og ungdom mest mulig likeverdige tilbud og tjenester over hele landet. Politikken må legges opp slik at barn og ungdoms synspunkter og skiftende behov får innflytelse på hvordan innsatsen legges opp. Et godt tverretatt samarbeid er en annen viktig forutsetning for å få til en ønsket utvikling.

Viktige innsatsområder for barne- og ungdomspolitikken i kommunene

Kommunenes ansvar for utbygging av tilbud og tjenester til barn og ungdom er omfattende, og behovet for å tenke sammenheng, helhet og bredde har økt. På tilbudssiden er det særlig utbygging av barnehager, skoler og skolefritidsordninger som har stått i fokus de senere år, sammen med styrking og utvikling av hjelpetjenestene.

Kartlegginger som er gjort av barne- og ungdomsarbeidet i kommunene viser variasjon både i organiseringsformer og arbeid. I forbindelse med utarbeidningen av NOU 1995:26 «Barneombud og barndom i Norge» ble det gjen-

nomført en studie av utviklingstrekkene i barne- og ungdomspolitikken i et utvalg kommuner i perioden 1981-95. Studien avdekket stor forskjell mellom kommunene på spørsmålet om den barne- og ungdomspolitiske satsingen hadde blitt bedre eller verre i perioden. Mens enkelte pekte på at politikerne viste mindre vilje til å prioritere barn og unge etter innføringen av ny kommunelov, svarte andre at barn og ungdom var lengre framme på den politiske dagsorden. Flere mente den kommunale økonomien hadde blitt forverret i perioden, noe som også hadde gått utover satsingen på barn og unge. De fleste kommunene var likevel av den oppfatningen at det hadde foregått en stillingsvekst på barne- og ungdomsområdet, gjennom vekst i antall barnehager og barnehageplasser, vekst i skolefritidsordningen og etablering av kommunale musikk- og kulturskoletilbud. Flere pekte på organiseringen var endret, og at det var større evne og vilje til å tenke helhetlig barne- og ungdomspolitikk. Flere nevnte også at det legges større vekt på samordning og samarbeid mellom etater.

Kommunene i kartleggingen var i stor grad samstemte om innsatsområder fremover. Skolen ser ut til å være et sentralt satsingsområde i de fleste kommuner. Kommunene ønsket at skolens lokaler skulle tas i bruk til ulike formål, og at skolen som institusjon ble knyttet nærmere til lokalmiljøet. Større grad av tverrfaglig, tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid fremsto også som en viktig oppgave, og de fleste var opptatt av å videreutvikle en helhetlig barne- og ungdomspolitikk. Flere av kommunene var opptatt av å sikre større brukerinnflytelse på det barne- og ungdomspolitiske området. Betydningen av å trekke de frivillige organisasjonene sterkere med i det barne- og ungdomspolitiske arbeidet ble også framhevet. En fortsatt og ytterligere satsing på det forebyggende barne- og ungdomsarbeidet ble av mange ansett for en prioritert oppgave. Samlet sett gir dette et godt bilde av viktige innsatsområder i det kommunale barne- og ungdomsarbeidet.

Organisering av barne- og ungdomsarbeidet i kommunene

En kommunal barne- og ungdomspolitikk berører de fleste politikkområder, noe som forutsetter godt samarbeid og samordning mellom de mange som jobber med barn og ungdom lokalt.

Etter kommuneloven står kommunene relativt fritt til å organisere den kommunale forvaltning. Dette prinsippet gir et godt utgangspunkt for organisering av den lokale innsatsen overfor barn og ungdom. I løpet av de senere årene har flere kommuner endret sitt politiske og administrative system slik at hensynet til barn og ungdom er satt klarere på dagsorden. Noen har gjort dette gjennom å etablere egne oppvekstetater, mens andre kommuner har valgt å styrke samarbeidet og samordningen gjennom andre organisatoriske løsninger. Kommunenes Sentralforbund pekte allerede i en utredning fra 1994, «Oppvekstpolitikk i kommunalt perspektiv», på betydningen av at organisasjonsprosessen blir en lokal prosess som tar hensyn til lokale særtrekk og behov. I utredningen konkluderes det med at forskjellige kommuner har ulike behov og ståsted i forhold til barn og oppvekst. Dette må også innebære tilsvarende frihet i organiseringen.

Flere kommuner har de senere år opprettet egne stillinger som oppvekstkoordinatorer. Bakgrunnen er blant annet behov for å sikre en bedre samord-

ning av tjenestetilbudet, behovet for å styrke barne- og ungdomsplanleggingen samt arbeidet med å styrke barn og ungdoms innflytelse i plan- og beslutningsprosesser lokalt. Hvilke oppgaver som tillegges disse stillingene varierer, det samme gjelder den lokale organiseringen. Jevnt over rapporterer kommunene om positive erfaringer med slike stillinger. Regjeringen mener det er viktig at arbeidet med barn og unge koordineres, og at noen har hovedansvaret for en slik koordinering. Kommunene må imidlertid stå fritt til å organisere dette arbeidet slik de ønsker, for eksempel ved at en person eller en etat tillegges dette ansvaret.

For å sikre et godt tverretatlig/-faglig samarbeid på barne- og ungdomsområdet har det fra enkelte hold blitt gitt uttrykk for ønske om å kunne pålegge kommunene bestemte modeller for organisering av det lokale arbeidet. Dette sees på som særlig aktuelt for å sikre barn og ungdom som har behov for støtte og hjelp en bedre oppfølging, for eksempel barn og ungdom med atferdsproblemer, seksuelt misbrukte barn, barn og ungdom med rusproblemer, funksjonshemmede barn og unge mv. Videre fremheves dette som viktig for å sikre et bedre arbeid med oppvekstmiljøet generelt i kommunene. Blant annet er det i NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge* fremmet forslag om at det bør etableres en organisatorisk samlet kommunal barne- og ungdomstjeneste for å styrke forebyggende arbeid, igangsette frivillige hjelpetiltak, og for å sikre «rett hjelp til rett tid» gjennom økt satsing på familie-, barnehage-, skole-, arbeidslivs- og nærmiljøbaserte tiltak som har den nødvendige bredde og kontinuitet. Videre heter det at «dette bør være en samordnet tjeneste der barneverntjenesten inngår sammen med bl.a. PPT, skolehelsetjeneste og helsestasjon».

Regjeringen er enig i at det mange steder er behov for å styrke det tverretatlige samarbeidet lokalt, men vil ikke pålegge kommunene bestemte modeller eller foreslå en lovfesting av det lokale samarbeidet. Dette står i strid med prinsippet om kommunens frihet til å organisere sitt lokale arbeid slik de ønsker. Det er imidlertid viktig å sikre et godt tverretatlig samarbeid lokalt, og det er av betydning at alle kommuner organiserer seg på en slik måte at dette samarbeidet er sikret.

Samspill med barn og ungdom, foreldre og frivillig sektor er også viktige forutsetninger for å sikre et godt barne- og ungdomsarbeid lokalt. Erfaringer viser at barn og ungdoms egne aktiviteter og engasjement virker positivt i lokalmiljøene. Ansvarliggjøring av barn og ungdom er et positivt signal om at de tas på alvor. Det er en utfordring å involvere alle grupper av barn og ungdom i arbeidet med å skape et godt oppvekstmiljø lokalt (se kap. 4).

Ulike organisasjoner og interessegrupper har betydelige kunnskaper, ideer og engasjement som bidrar til å stimulere og videreutvikle det lokale barne- og ungdomsarbeidet. Det skjer i dag mye godt arbeid lokalt som bidrar til et godt oppvekstmiljø. Dette er tiltak og aktiviteter som er drevet fram av frivillige lag og organisasjoner, av foreldre, ressurspersoner, barn og ungdom og av offentlige instanser. Mye av arbeidet har fellestrekk og sammenfallende målsettinger. Det er viktig at lokale tiltak kan virke sammen, spille på lag og gjensidig stimulere hverandre. Samtidig må en verne og respektere mangfoldet og selvstendigheten.

3.4 Planlegging som berører barn og ungdom

3.4.1 Innledning

Sikring av barn og ungdoms interesser i offentlig planlegging er en viktig forutsetning for utforming av en god barne- og ungdomspolitik. At det skal tas spesielt hensyn til barn og ungdoms behov og interesser er vektlagt både i plan- og bygningsloven og i Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. I Rikspolitiske retningslinjer er blant annet stilt krav om at kommunene skal organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta.

Barne- og ungdomsplanleggingen i kommunene har en historie tilbake til slutten av 1970-tallet. Et viktig skille i forhold til tidligere er at barne- og ungdomsplanleggingen i dag er knyttet formelt opp til kommuneplanen. Noen kommuner gjør dette gjennom å utarbeide egne kommunedelplaner for barn og ungdom, mens andre gir barn og unge en prioritert plass i kommuneplanen.

Mange kommuner har de senere år pekt ut barn og unge som et av sine viktigste satsingsområder. Men fortsatt er det stor variasjon kommunene imellom hvorvidt de i forbindelse med planarbeidet vurderer hvilke konsekvenser politikktutforming har for barn og ungdom, og om barn og ungdoms interesser er godt nok ivaretatt. Barn og ungdoms muligheter for deltakelse og medvirkning i planarbeidet varierer også.

Også på fylkesnivå har barn og ungdoms interesser fått økt oppmerksomhet. De siste fylkesplanene, som i økende grad er strategiske og fokusert mot enkelte hovedproblemstillinger, har i de fleste fylker enten barn og unge som eget tema eller på annen måte prioritert behandlingen av barn og ungdom. Flere fylker har også opprettet Ungdommens fylkesting som gir innspill til fylkesplanarbeidet og uttaler seg i saker som behandles i fylkesplanarbeidet. Men også på fylkesnivå er det stor variasjon både når det gjelder ivaretagelsen av barn og unges interesser, og i hvilken grad de unge selv er sikret muligheter for deltakelse og innflytelse i planarbeidet.

I arbeidet med å sikre en god planlegging for barn og ungdom i kommuner og fylker er det av betydning at det legges opp til en bred deltakelse i planarbeidet. I tillegg til barn og ungdoms egen deltakelse og engasjement i planarbeidet, er det av viktig med dialog med foreldre, frivillige organisasjoner og grupper.

For at kommuner og fylker skal kunne foreta en samlet vurdering av oppvekstmiljøet, er det viktig med god dokumentasjon om barn og ungdoms oppvekstvilkår lokalt. Samtidig er det viktig å sikre at planleggingen bygger på faglig kunnskap og systematisk dokumentasjon. For å bidra til dette har Barne- og familiedepartementet gjennom flere år gitt støtte til utarbeiding av aktuell statistikk for barn og ungdom, som kommuner og fylker kan benytte i sitt planarbeid. Departementet har også gitt støtte til utarbeiding av opplegg for lokale barne- og ungdomsundersøkelser (Ungdata).

3.4.2 Ordninger for å sikre barn og unges interesser i planleggingen

I 1989 ble det gjennomført to viktige reformer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen ble gitt ved kongelig resolusjon av 1. september 1989. Samme år ble plan- og bygningsloven endret med samme mål for øye. Bakgrunnen for reformene var at barn og unges behov og interesser ikke i tilstrekkelig grad ble fanget opp og ivaretatt i plansystemet. Til tross for at man hadde god kunnskap om hvordan det kunne legges til rette for gode oppvekstvilkår gjennom planlegging og utbygging, ble barn og unge stadig en tapende part i forhold til andre interesser.

Innføringen av Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen og endringer i plan- og bygningsloven er sterke statlige signal om at oppvekstvilkår skal inn på dagsorden på alle nivå i planleggingen. Ordningene er statlige pålegg, men det er opp til kommunene å gi ordningene innhold og tilpasse utøvelsen til lokale forhold.

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende og samordnende lov, som sier at kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Dette innebærer at barn og unges behov og interesser skal synliggjøres og legges til grunn for alle kommunens virksomhetsområder. Dette er understreket gjennom formålsparagrafen (§2), hvor det blant annet pekes på at det ved planlegging skal legges spesielt til rette for å sikre barn og unge gode oppvekstvilkår.

Barnerepresentantordningen

En viktig bestemmelse i plan og bygningsloven er bestemmelsen om at kommunestyret har plikt til å utpeke en etatssjef eller en annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barns interesser i planleggingen - en barnerepresentant. Den som utpekes skal ha særlig barnefaglig kompetanse.

Barnerepresentantens plikter og rettigheter er etter loven knyttet direkte til det faste planutvalget og til saker som behandles i dette utvalget. Barnerepresentanten skal påse at barn og unges interesser er ivaretatt i de ulike planene, og skal reagere dersom dette ikke er tilfellet. Barnerepresentanten har møteplikt, talerett og rett til å stille forslag, som planutvalget kan stå fritt til å behandle. Barnerepresentanten har rett til å få gjort protokollmerknader til det faste planutvalgets protokoll, men ikke klagerett. Det er eventuelt fra fylkesnivået det må komme innsigelse mot en plan.

Rapportering fra fylker og kommuner tyder på at barnerepresentantordningen ikke fungerer godt nok i alle kommuner. Blant annet rapporteres det at barnerepresentanter føler at de har problemer med å bli tatt på alvor, de savner skolering og har for liten tid til arbeidet. Mange sitter i dobbeltroller, og kan få problemer med å forsvare barns interesser opp mot egen etats behov, f.eks. ved skoleutbygging. Et annet problem er at mange føler de mangler legitimitet, og at det er liten tverrsektoriell enighet om barns behov. Fra andre kommuner rapporteres det imidlertid om gode erfaringer med ordningen. Dette er særlig kommuner som har gitt barnerepresentanten tid og rom til arbeidet. Regjeringen vil bidra til at flere kommuner får del i de gode erfaringene.

I mange kommuner forventes det at barnerepresentanten skal være den som sørger for at barn og ungdom skal få delta og fremme sine synspunkter i ulike saker. Dette er ikke barnerepresentantens ansvar. Barnerepresentantens rolle er å ivareta barn og unges interesser når det faste planutvalget utarbeider og behandler forslag til planer. Synspunkter fra barn og unge skal innhentes av de som forbereder saker til utvalget, og legges til grunn for saksbehandlingen. Dersom dette ikke er gjort er kan barnerepresentanten påpeke dette på møtet i planutvalget.

Miljøverndepartementet har forvaltningsansvar for plan- og bygningsloven, og ansvar for at ordninger som ligger under denne loven fungerer. Departementet skal blant annet gjennom fylkesmannen påse at alle kommuner har oppnevnt en barnerepresentant. For å styrke det kommunale arbeidet på området har Miljøverndepartementet utgitt et eget rundskriv om barn og planlegging (Rundskriv T-4/98). Her fremheves blant annet betydningen av tilrettelegging og opplæring for barnerepresentanten. Videre har departementet også fått utarbeidet «Barnerepresentantens faktaperm» som er sendt alle barnerepresentanter i kommunene.

Selv om det er over 10 år siden barnerepresentantordningen ble etablert er det fortsatt uklarhet i enkelte kommuner mht. hvilke oppgaver og funksjon vedkommende har, og hvordan det lokale arbeidet skal legges opp. Behovet for kontinuerlig oppdatering, kursvirksomhet og veiledning for barnerepresentantene er stort. For å sikre et godt arbeid i kommunene er det av betydning med oppfølging fra fylkesnivået. En måte å gjøre dette på kan være at fylkene arrangerer regelmessige samlinger for barnerepresentantene og planansvarlig i kommunene, samt kursopplegg rettet mot de samme målgruppene.

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

Retningslinjene gir overordnede mål for barn og unges oppvekstmiljø, og en ramme for det virkeområdet retningslinjene tar opp; planlegging og utbygging etter plan- og bygningsloven. I retningslinjene stilles det bl.a. en rekke krav både til den kommunale planprosessen og til fysisk utforming. Retningslinjene har som formål å:

- a) Synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.
- b) Gi kommunene bedre grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i sin løpende planlegging og byggesaksbehandling.
- c) Gi et grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre hensyn/interesser.

Retningslinjene gjelder for all planlegging på det barne- og ungdomspolitiske området. For å sikre ivaretagelsen av denne helheten er det viktig at kommunene legger opp til et godt tverretattlig samarbeid, og at ansvarsfordelingen blir tydelig.

Et hovedinntrykk som kommer fram både gjennom evalueringer og rapporter fra fylker og kommuner er at en klart ser behovet for og hensikten med Rikspolitiske retningslinjer, og at ordningen slik sett er godt forankret. Systemet er imidlertid sårbart, og ordningen fungerer ikke godt nok i alle kommuner i dag.

Miljøverndepartementet har ansvaret for generell oppfølging, veiledning og utvikling av Rikspolitiske retningslinjer. Barne- og familiedepartementet har ansvar for det barnefaglige innholdet i veiledningen. På fylkesnivå forutsetter Rikspolitiske retningslinjer et nært samarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannen.

Både fylkesmannen og fylkeskommunen kan fremme innsigelse til en kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan som er i strid med Rikspolitiske retningslinjer. Innsigelse innebærer at myndighet til å gjøre rettslig bindende planvedtak overføres til Miljøverndepartementet. De fleste sakene blir imidlertid løst på fylkesnivå, og Miljøverndepartementet har bare hatt noen få innsigelsessaker til behandling siden Rikspolitiske retningslinjer ble iverksatt.

Fylkeskommunen har ansvaret for å veilede kommunene i planfaglige spørsmål. Veiledning for å sikre barn og unges interesser må integreres i den øvrige veiledning som fylkene gir kommunene i planspørsmål. Fylkeskommunene kan for eksempel i samarbeid med andre regionale etater tydeliggjøre fylkenes forventninger vedrørende barn og unges interesser til kommunene i form av et forventningsskriv eller lignende. Fylkene kan også stimulere kommunene til å utarbeide rutiner for når og hvordan barn og unge deltar i planprosessene. For å styrke veiledningsarbeidet om barn og planlegging har mange fylker de siste årene invitert kommunene til egne plansamlinger. Dette er et arbeid som er viktig å følge opp og videreutvikle.

I St.meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* bebudet regjeringen at den vil evaluere Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen.

3.4.3 Barn og ungdoms deltakelse i lokale planprosesser

Plan- og bygningsloven og Rikspolitiske retningslinjer legger opp til at barn og unges interesser både skal ivaretas gjennom en voksen talsperson i plansaker (barnerepresentantordningen), og at de selv skal kunne delta i planprosessen.

Mange kommuner har gjennom lang tid arbeidet aktivt med barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i lokale planprosesser. Hvordan og i hvilken grad kommunene har involvert barn og ungdom varierer, og det er fortsatt langt igjen før alle kommuner tilfredsstiller de krav til aktiv medvirkning som ligger i Rikspolitiske retningslinjer.

Erfaringer viser at det er mange muligheter for å involvere barn og ungdom i lokale planprosesser. Flere kommuner har innarbeidet faste rutiner for barn og unges deltakelse i kommuneplanarbeidet. Dette gjelder særlig fysisk planlegging. Noen gjør dette gjennom å bruke elevråd og klasseråd som fast høringsinstans. Andre kommuner innhenter systematisk opplysninger fra barn og unge om hvor de leker, oppholder seg i fritiden etc. til bruk i kommuneplanarbeidet. Opplysningene samles inn på ulike måter, f.eks. gjennom bruk av loggbøker, befaringer med barn og unge og ved at barn på kart markerer områder de bruker (barnetråkk), og tegner hvordan de ønsker at områdene skal se ut. Det er viktig med et mangfold som gir synlige resultater for de som deltar, og som gir de ansvarlige i kommunene innspill til videre arbeid.

Arbeidet med barn og ungdoms deltakelse og innflytelse lokalt er for tiden i stor grad fokusert på kommunale organ som barne- og ungdomsråd, felles

elevråd etc. Det er imidlertid ikke mulig for et barne- og ungdomsråd å ivareta alle saker som gjelder barn og ungdom lokalt, eller representere alle interesser på en god nok måte. Det samme bør gjelde for barn og ungdom som for voksne, at de blant annet gjennom sine interesseorganisasjoner sikrest muligheter til å fremme synspunkter i ulike saker. Videre er det av betydning med bedre tilrettelegging for ungdoms deltakelse i allerede eksisterende strukturer i kommunen, som for eksempel råd og utvalg (se også kap. 4.4).

For å gi større deler av barne- og ungdomsgruppen muligheter for å komme med innspill til kommunens planlegging bør det i mye sterkere grad arrangeres høringer hvor ulike tema eller interesser blir drøftet. Videre har skolene muligheten til å bruke samfunnsfag, prosjektundervisning, klasseråd og elevråd til å diskutere og fremme konkrete innspill i forbindelse med kommunale planprosesser.

Selv om det skjer mye interessant arbeid i kommunene, er det fortsatt få kommuner som jobber systematisk med barn og ungdoms deltakelse og medvirkning i lokale planprosesser. Kommunene er heller ikke kreative nok i forhold til hvilke områder barn og ungdom kan og bør få innflytelse på. Erfaringer viser at barn og unge både er opptatt av utformingen av det fysiske miljøet og av aktiviteter og tilbud som kommunen planlegger for barn og ungdom. Det er derfor viktig at kommunen i sitt arbeid fremover både sikrer barn og ungdom bedre innflytelse på tilrettelegging av det fysiske miljøet og på tilbud og aktiviteter.

3.4.4 Økt fokus på barn og unges interesser

Regjeringen ser det som viktig at arbeidet med å sikre barn og unges interesser i kommunal planlegging styrkes og videreutvikles. Selv om det skjer mye positivt, er ikke barn og unges interesser i planleggingen godt nok ivaretatt i alle kommuner. Deres behov og interesser vinner ikke alltid godt nok frem, samtidig som barn og ungdom i for liten grad deltar og har innflytelse i planarbeidet. Heller ikke de ordninger som er etablert for sikre barn og unges interesser i planleggingen - barnerepresentantordningen og Rikspolitiske retningslinjer - fungerer godt nok. Regjeringen vil blant annet gjennom oppfølging av Planlovutvalget bidra til å styrke rammene rundt arbeidet.

Planlovutvalget ble opprettet av Miljøverndepartementet høsten 1998, med en funksjonstid på fire år. Utvalget skal vurdere hvorvidt planbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensede lover kan endres, slik at det blir lettere å ivareta viktige samfunnsinteresser. I Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*) pkt. 16.3.12 omtales blant annet barn og unges medvirkning og barnerepresentantordningen. Det gjøres her rede for hvilke problemer mange kommunene har i forhold til disse temaene og hvilke ønsker og krav som bør stilles til en ny plan- og bygningslov. Utvalget foreslår å styrke den offentlige medvirkningen i planprosessene ved å erstatte dagens § 16 i plan- og bygningsloven med en ny paragraf som er ment å synliggjøre og bedre medvirkningen, blant annet fra barn og unge. Det foreslås at det ved oppstart av planprosesser skal utarbeides et såkalt planprogram som blant annet skal klargjøre hva som skal utredes, hvem som skal delta i arbeidet, hvordan medvirkningen skal organiseres med videre. Herunder vil medvirkning fra barn og

ungdom bli synliggjort i en tidlig fase. I delutredningen foreslår Planlovutvalget også at Rikspolitiske retningslinjer (§ 17-1 i plan- og bygningsloven) bør styrkes som instrument. Det betyr at Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen også blir styrket.

Høringsuttalelsene til første delutredning er i all hovedsak positive til ovennevnte forslag. Høringsuttalelser som spesielt omtaler tema barn og ungdom, støtter opp om utvalgets forslag og mener at disse kan bidra til at barn og ungdom i større grad enn hittil kan gis mulighet til å delta i reelle beslutningsprosesser og i utviklingen av samfunnet.

Forslagene vil bli nærmere konkretisert i delutredning II som vil foreligge ved årsskiftet 2002/2003, og deretter sendt på høring.

3.5 Informasjon, kunnskapsutvikling og forskning

3.5.1 Offentlig informasjon til barn og ungdom

Barn og ungdom trenger god informasjon på en rekke områder, og stat og kommune har en klar informasjonsplikt i forhold til denne aldersgruppen. Det offentlige informasjonsansvaret er blant annet fastslått i Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer for statlig informasjonspolitikk og lov om kommuner og fylkeskommuner. Også FNs konvensjon om barnets rettigheter understreker barn og ungdoms rett til å motta relevant informasjon. Et godt informasjonstilbud er også en viktig forutsetning for barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnet.

Det er et mål for regjeringen å sikre alle barn og unge et godt og allsidig informasjonstilbud. Dette er viktig så vel i barne- og ungdomspolitikken som i politikken for utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, IKT. Det er et politisk mål at ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi skal komme alle landets innbyggere til gode, også barn og ungdom.

Informasjonsmengden har aldri vært større enn i dag. Det innebærer nødvendigvis ikke at den enkelte er bedre informert enn før. Det kan heller være slik at viktig informasjon drukner i mengden, og at det blir vanskelig å skille viktig fra uviktig, rett fra galt og seriøst fra useriøst. Problemet barn og ungdom opplever med å finne informasjonen de behøver - når de behøver den - aktualiserer spørsmålet om økt samarbeid mellom offentlige instanser om informasjon til barn og ungdom.

Et overordnet mål for offentlig informasjon rettet mot barn og ungdom er at den er lett tilgjengelig, og at den skal nå alle. Det foreligger i dag ingen samlet oversikt og strategi for offentlig informasjon rettet mot barn og ungdom. Informasjon fra offentlige myndigheter er spredt på en rekke internettadresser og publikasjoner. For barn og ungdom kan mangelen på samlet informasjon gjøre det vanskelig å orientere seg. Dette gjør det viktig med bedre koordinering av offentlig informasjon rettet mot barn og ungdom.

På statlig nivå har Barne- og familiedepartementet tatt et ansvar for koordinering av offentlige ungdomsinformasjon på Internett gjennom etablering av nettportalen Ungdomstorget. Her finnes ungdomsrettet informasjon på en rekke områder. Ungdomstorget vil være det sentrale knutepunktet i regjeringens videre satsing på ungdomsinformasjon på Internett. Ansvar for drift av Ungdomstorget er lagt til Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA).

Det tverrdepartementale informasjonsmagasinet UNG som har kommet ut i ti år, og som ble distribuert til elever i niende- og tiende klasse, ble avviklet som papirmagasin fra 2002. Det arbeides imidlertid med å videreutvikle Magasinet UNG på Internett, knyttet til nettstedet Ungdomstorget.

For å styrke ungdoms deltakelse og engasjement har Ungdommens demokratiforum foreslått at staten finansierer en internettportal som skal være en veiviser for ungdom som ønsker å påvirke sin hverdag eller beslutningstakere. I forslaget heter det videre at «portalen må være uavhengig, og styres av en redaksjon plukket ut av lærere, elever, andre ungdomsorganisasjoner og -miljøer og myndighetene». Regjeringen ser det ikke som aktuelt å etablere en slik portal nå, men ser det som viktig at barn og ungdom får bedre muligheter til å fremme sine synspunkter gjennom Internett. Som et ledd i dette vil statlige myndigheter tilrettelegge for interaktiv kommunikasjon på Internett. Videre vil det bli lagt opp til dialog med ungdomsmiljøet om videreutviklingen av det statlige informasjonsarbeidet rettet mot barn og ungdom.

Også på kommune- og fylkesnivå er det behov for koordinering, styrking og videreutvikling av informasjonsarbeidet rettet mot barn og ungdom. Noen kommuner og fylkeskommuner har valgt å opprette egne ungdomsinformasjonskontor. Gjennom dette når en mange unge som ellers ikke ville oppsøkt offentlige kontor for å innhente informasjon. Andre har valgt å tilrettelegge for samlet offentlig informasjon til befolkningen gjennom bibliotek, offentlige servicekontor og hjemmesider på Internett. Det er av betydning at alle kommuner og fylker tilrettelegger for god informasjon til barn og ungdom.

Barne- og familiedepartementet vil samarbeide med andre departementer, med Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA) og med Forum for ungdomsinformasjonskontor om videreutvikling av det offentlige informasjonsarbeidet rettet mot barn og ungdom.

3.5.2 Kunnskapsutvikling og forskning

Regjeringen ser forskning og forskningsrelatert virksomhet som sentrale virkemidler for utvikling av god barne- og ungdomspolitik. Forskning skal bidra til å framskaffe kunnskap om hvordan samfunnsendringer påvirker barn og ungdoms oppvekst- og levekår, og gi et sikrere grunnlag for politiske og faglige beslutninger. Både grunnforskning, oppdragsforskning og utviklingsarbeid er nødvendig for å ivareta behovene.

Regjeringen ser det som viktig å ivareta og utvikle et langsiktig perspektiv på barn og unges oppvekst- og levekår. En stor andel av forskningsmidlene på barne- og ungdomsområdet kanaliseres derfor til programvirksomheten innenfor Norges forskningsråd, uten at midlene øremerkes til spesielle prosjekter. Men en del går også direkte til forskningsmiljøene til evaluerings- og utviklingsprosjekt og mer avgrensede oppdrag.

Betydningen av forskning som grunnlag for politikkutforming og offentlig forvaltning øker stadig. Det er derfor av betydning at de som har ansvar i forhold til barn og ungdoms oppvekstmiljø, enten det er på statlig, regionalt eller kommunalt nivå, får anledning til å nyttiggjøre seg forskningsresultater i sitt arbeid.

Det er en viktig målsetting at forskning fører til en kumulativ kunnskapsoppbygging, og at det er en målrettet kompetanse- og miljøutvikling knyttet til

forskningssatsingene. For at forskningen skal ha samfunnsmessig betydning, må resultatene formidles til ansatte i praksisfeltet, utdanningssektoren, politikere, frivillige organisasjoner, og andre brukere på en effektiv måte. Det er f.eks. viktig at høgskolesektoren, som utdanner fagfolk på barne- og ungdomsområdet, er oppdatert på resultater av forskning og utviklingsarbeid.

Formidling og informasjon skal være en integrert del av all forskningsaktivitet. Norges forskningsråd, forskningsprogrammene og den enkelte forsker/institutt er hovedansvarlig for formidling og publisering fra prosjektene.

For å sikre et godt arbeid på barne- og ungdomsområdet er det behov for å styrke barne- og ungdomsforskningen. Dette gjelder særlig forskning som kan gi et bredt bilde av barn og unges helse, livsstil, velferd og levekår, med vekt på beskrivelse av likheter og forskjeller i livssituasjon, hverdagsliv og levekår. Hvordan er velferd og fattigdom fordelt i barne- og ungdomsbefolkningen? Hvilke forskjeller genererer, eventuelt utjevner, offentlige tiltak? Hvilke holdninger og verdier finner vi blant barn og ungdom - til seg selv, til samfunnet rundt og til hverandre? Hvilke sammenhenger er det mellom verdiene barn og ungdom fikk med seg i familien og de han/hun senere valgte å bygge på?

Videre er det behov for bedre kunnskap om barn og ungdoms aktivitet og deltakelse i fritiden, seksualisering av barn og unges oppvekstmiljø, undersøkelser knyttet til barn og ungdom som brukere av offentlige tjenester, spørsmål knyttet til barnehager/skole/utdanning/arbeidsliv, barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnet, konsekvenser av kommersialisering, medie- og teknologiutvikling samt forskning om psykiske problemer, vold og gjengdannelser i barne- og ungdomsmiljøene. Det er også av betydning med økt kunnskap om konsekvenser for barn og ungdom av endringer i familiemønstret, samlivsbrudd mellom foreldre - samt konsekvenser av foreldres rusmiddelmisbruk. Å sikre et godt statistikkgrunnlag om barn og ungdom er også viktig.

Regjeringen vil fortsatt stimulere til en bred anlagt barne- og ungdomsforskning, både gjennom forskningsbevilgninger og gjennom kontakt og dialog med forskningsmiljøene. Barne- og familiedepartementet har et særlig ansvar for forskning på barne- og ungdomsområdet, både på egne politikkområder og ved å stimulere fagdepartementene til å gi barne- og ungdomsforskning prioritet på egne ansvarsområder. Siktemålet er å få til en nødvendig og langsiktig styrking av forskningsinnsatsen, som grunnlag for utvikling av en bedre barne- og ungdomspolitik.

3.6 Satsingsområder og tiltak fremover

I kapitlet drøftes oppgave- og ansvarsdelingen i barne- og ungdomspolitikken. Koordinering og samarbeid mellom forvaltningsnivåene står sentralt. Et gjennomgående tema er behovet for økt samspill mellom offentlige myndigheter, barn og ungdom, foreldre og frivillige organisasjoner. Videre drøftes betydningen av en lokal planlegging som ivaretar barn og ungdoms interesser på en bedre måte. Offentlig informasjon til barn og ungdom, samt behov for kunnskapsutvikling og forskning på barne- og ungdomsområdet er andre tema som drøftes i kapitlet.

Tiltak:

- *FNs barnekonvensjon.* Regjeringen vil fremme en proposisjon om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov.
- *Økt samspill og samarbeid mellom myndighetene og frivillig sektor* - herunder barn, ungdom, foreldre og frivillige organisasjoner. Regjeringen vil styrke og videreutvikle dette samarbeidet på statlig nivå, og kommuner og fylker oppfordres til å gjøre det samme.
- *Strategi for bedring av oppvekstmiljøet lokalt.* Kommunene oppfordres til å ta initiativ til dialog og samarbeid med barn og ungdom, med frivillige organisasjoner og grupper, med foreldre og andre ressurspersoner - og gjennom et slikt samarbeid komme fram til en strategi eller plan for hvordan en i fellesskap kan bedre oppvekstmiljøet lokalt.
- *Økt fokus på tverrdepartementalt samarbeid.* Arbeidet med samordning departementene imellom skal videreutvikles og tydeliggjøres, blant annet for å sikre at statlige myndigheter kommer med klare og entydige signal overfor kommunesektoren.
- *Kontakt og samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter.* Sentrale myndigheters kontakt og samarbeid med regionale og lokale myndigheter på barne- og ungdomsområdet skal videreutvikles. Dette skal skje gjennom jevnlig konferanser og møter, samarbeid om kompetanseoppbygging, forsøks- og utviklingsarbeid og gjennom informasjonsutveksling og dialog.
- *Kompetanseoppbygging.* Det vil bli lagt økt vekt på kompetanseoppbygging overfor de som arbeider med barne- og ungdomsspørsmål på lokalt nivå. Formidling av gode erfaringer fra lokalt arbeid vil stå sentralt, sammen med videre- og etterutdanning.
- *Støtte til lokalt forsøks- og utviklingsarbeid.* Det vil fortsatt bli gitt støtte til lokalt forsøks- og utviklingsarbeid på barne- og ungdomsområdet, som kommunene kan lære og bli inspirert av. Kunnskap om lokalt arbeid er også viktig for videreutvikling av den statlige barne- og ungdomspolitikken.
- *Barne- og ungdomskommune.* For å stimulere flere kommuner til å utvikle en god barne- og ungdomspolitikk vil Barne og familiedepartementet årlig utpeke en barne- og ungdomskommune. Dette skal være en kommune der barn og ungdom har innflytelse og som har utmerket seg gjennom et helhetlig, godt og langsiktig arbeid for å bedre oppvekstmiljøet.
- *Årlig konferanse for kommunesektoren om barne- og ungdomspolitikk.* I tilknytning til utpeking av årets barne- og ungdomskommune vil det bli arrangert en fast årlig konferanse om barne- og ungdomspolitikk for kommunesektoren, rettet mot politikere, kommuneansatte og representanter for barne- og ungdomsmiljøene. Konferansen vil bli arrangert fortrinnsvis i den utvalgte kommunen eller i regionen. Et viktig siktemål vil være å sette søkelys på lokalt samarbeid og samspill for å bedre oppvekstmiljøet.
- *Konferanser og møter om barne- og ungdomspolitikk.* I tillegg til en fast årlig konferanse vil det fortsatt bli arrangert andre konferanser, samlinger og møter om barne- og ungdomspolitikk - rettet mot fagfolk, politikere, foreldre, frivillige organisasjoner og barne- og ungdomsmiljøene.
- *Bedre koordinering av det lokale barne- og ungdomsarbeidet.* Regjeringen mener det er viktig at arbeidet med barn og unge koordineres, og at noen har hovedansvaret for en slik koordinering. Kommunene må imidlertid stå fritt til å organisere dette arbeidet slik de ønsker, for eksempel ved at en

person eller en etat tillegges dette ansvaret. Videre bør alle kommuner organisere seg på en slik måte at samarbeidet mellom etater og tjenester for barn og ungdom er godt sikret.

- *Lokal planlegging.* Kommunene oppfordres til å ta bedre hensyn til barn og ungdoms interesser gjennom det lokale planarbeidet. Oppfølgingen av ordningene som er etablert for å sikre barn og ungdoms interesser - Riks-politiske retningslinjer og barnerepresentantordningen - må bli bedre. Regjeringen vil blant annet gjennom oppfølging av Planlovutvalget bidra til å styrke rammene rundt lokal planlegging for barn og ungdom. Kommune-nene oppfordres til å sikre barn og ungdom økt deltakelse og innflytelse i lokal planlegging.
- *Informasjon til barn og ungdom.* Koordineringen av offentlig informasjon rettet mot barn og ungdom må bli bedre. Barne- og familiedepartementet vil legge til rette for økt samarbeid på statlig nivå om informasjon til barn og unge. Ungdomstorget vil være det sentrale knutepunktet i regjeringens videre satsing på ungdomsinformasjon på Internett. Dialogen med ungdomsmiljøene om videreutviklingen av det statlige informasjonsarbeidet rettet mot barn og ungdom skal styrkes.
- *Det lokale informasjonsarbeid.* Dialogen med kommuner og fylker for å stimulere til videreutvikling av informasjonsarbeidet rettet mot barn og ungdom skal styrkes. Det er et mål å sikre at alle kommuner og fylker tilrette-legger for god informasjon til barn og ungdom.
- *Styrket forskning på barne og ungdomsområdet.* Regjeringen vil stimulere til en bred anlagt barne- og ungdomsforskning, både gjennom forskningsbe-vilgninger og gjennom kontakt og dialog med forskningsmiljøene. Sikte-målet er å få til en nødvendig og langsiktig styrking av forskningsinnsat-sen, som grunnlag for utvikling av en bedre barne- og ungdomspolitik.

4 Barn og ungdoms deltakelse og innflytelse

4.1 Engasjement og medansvar

Offentlige myndigheter har gjennom flere år gitt arbeidet med å sikre barn og ungdoms innflytelse på utviklingen av samfunnet høy prioritet. I Norge har vi både gjennom lovverket og ved ratifisering av FNs konvensjon om barnets rettigheter slått fast prinsippet om barns og ungdoms rett til å si sin mening og til å bli hørt. I FNs konvensjon om barnets rettigheter, artikkel 12, heter det at barn har rett til å gi uttrykk for synspunkter i alle spørsmål som angår dem, og at disse synspunktene skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Å få innflytelse ivaretar og stimulerer barn og unges evne til engasjement, ansvar og nytenkning. Det er en stor utfordring å sikre at dette følges opp i praksis.

Flere lover inneholder bestemmelser som sikrer barn og ungdom rett til å uttale seg i saker som angår dem. Dette står blant annet i barneloven og i barnevernloven, mens opplæringsloven inneholder bestemmelser om elevdemokratiet på de enkelte skoletrinn. Skolen har et viktig samfunnsansvar for at elevene lærer hva demokratiske prinsipper betyr i praksis. Nettopp derfor er det viktig å styrke elevdemokratiet og elevrådenes arbeid og innflytelse. Skolene bør i større grad åpne opp for samarbeid med andre kommunale etater, for å kunne gi elevene mulighet til å delta i kommuneplanlegging og i utforming av barne- og ungdomspolitikken lokalt. Gjennom arbeidet i skolen er det viktig at det settes av tid slik at elevene får mulighet til å diskutere hvordan nærmiljøet skal se ut, enten dette gjelder utforming av skolegården, trafikksikkerhet på skoleveien, hvor fotballplassen skal ligge eller ønsker om etablering av fritidsklubber eller andre fritidstilbud i kommunen. Selv om mange skoler har gjort mye bra er dette et arbeid som det er viktig å styrke i årene framover. Dette er også i tråd med intensjonene som ligger til grunn for grunnskolereformen, og de prinsipper og arbeidsformer som er nedfelt i læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (se kap. 7).

Også på kultur- og fritidsområdet må barn og ungdom sikres muligheter til å delta i planlegging, utforming og styring av tilbud og aktiviteter. Barn og ungdom kan og bør sikres bedre innflytelse både i frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, i kommunale fritidstilbud, fritidsklubber og andre fritidsaktiviteter lokalt. Gjennom den offentlige kulturpolitikken er regjeringen opptatt av å sikre at barn og ungdoms behov og interesser blir tatt på alvor. Dette er først og fremst et ansvar for kommuner og fylker, men også statlige myndigheter støtter opp om arbeid som kan bidra til å fremme barn og ungdoms deltaking i planlegging og gjennomføring av kultur- og fritidsaktiviteter, blant annet gjennom å stille krav til kommunene om medvirkning fra barn og ungdom når det søkes om støtte fra tilskuddsordninger. Barn og ungdom har krav på tilbud med høy kvalitet, og det må gis rom for engasjement og deltakelse på barn og ungdoms egne premisser. Dette er et sentralt prinsipp for den offentlige kulturpolitikken for barn og ungdom (se kap. 8).

Statlige myndigheter har gjennom flere år støttet lokalt arbeid som har som mål å stimulere barn og ungdoms deltakelse i plan- og beslutningsprosesser i kommunene. Selv om det har skjedd mye positivt de senere år, er det fortsatt store variasjoner kommunene imellom i hvilken grad barn og ungdom har fått mulighet til å delta i plan- og beslutningsprosesser, og om det blir tatt hensyn til deres ønsker. Mange kommuner bør i sterkere grad følge opp de bestemmelsene som allerede fins for å sikre at barn og ungdoms behov og interesser blir ivaretatt og hørt. Viktigst her er plan- og bygningsloven og Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging (se kap. 3.4).

Erfaringer viser at der barn og unge har kommet med innspill har de bidratt med verdifulle kunnskaper og opplysninger, slik at innsatsen og tilbudene er blitt bedre. Det betyr også noe for barn og unges selvfølelse når de får erfare at deres synspunkter er verdifulle. Medvirkning er viktig for demokratiopplæring, og har også ført til større politisk engasjement og interesse for lokaldemokratiet blant ungdom. At ungdom får innflytelse kan og ha betydning for om de ser for seg en framtid lokalt, og ønsker å etablere seg i kommunen.

Men medvirkning fra barn og ungdom har også sine grenser. Voksne har en viktig rolle som veiledere og må sørge for å få til en god medvirkning gjennom oppfølging og avklaring av ansvarsforhold. De må også ta på alvor at de er forbilder i sine verdivalg. Barn og ungdom skal være med på å danne beslutningsgrunnlag. De skal tas på alvor, men de skal ikke ha større ansvar enn de er i stand til å takle.

Barn og ungdom må få økt innflytelse både i skole, fritid, nærmiljø og i offentlige plan- og beslutningsprosesser. Det handler om ressursprioriteringer, om uteområder og skoleveier, om barnehage- og skoletilbud, om kultur og fritid, om helse- og sosialpolitikk - og om å sikre unge utdanning og bolig, utvikling og arbeid. Både offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner har store utfordringer i arbeidet med å tilrettelegge for økt innflytelse fra barn og ungdom. Dette betyr ikke at barn og ungdom skal ta avgjørelser for viktige samfunnsområder helt på egen hånd, men at det skal tas hensyn til deres ideer, tanker og forslag både ved planlegging, politikkutforming og i det daglige arbeidet på ulike arenaer.

4.2 Rammer og muligheter for deltakelse og innflytelse på ulike forvaltningsnivå

4.2.1 Innledning

Å sikre barn og ungdom innflytelse på utforming og gjennomføring av barne- og ungdomspolitikken er viktig på alle forvaltningsnivå. Hvor langt man har kommet i arbeidet, og hvilke rammer og muligheter som fins, varierer imidlertid. Saker og tema som er en del av barn og unges hverdag gir de største påvirkningsmulighetene, og arbeidet i kommuner og fylker har hittil fått størst oppmerksomhet. Regjeringen vil imidlertid fremheve betydningen av at det på alle forvaltningsnivåene legges opp til en styrket innsats for å sikre barn og ungdom gode muligheter til deltakelse og innflytelse. Og da må de unge tas med på et tidlig tidspunkt i prosessen.

Medvirkning fra barn og unge kan skje gjennom ulike former for deltakelse og grader av innflytelse. Et sentralt skille går mellom aktiv og passiv medvirkning, og det kan pekes på fire former eller nivåer for medvirkning:

- barn og ungdom blir brukt som informanter for andre som planlegger og tar beslutninger - passiv medvirkning
- barn og ungdom bidrar med opplysninger og synspunkter i en dialog - medvirkning gjennom dialog
- barn og ungdom inngår som deltakere i en prosess og bidrar med løsninger og forslag - aktiv medvirkning
- barn og ungdom prioriterer ressursbruk og utforming av tiltak - medvirkning gjennom selvbestemmelse på definerte områder

Arbeidet på alle forvaltningsnivåene bør legges opp slik at barn og ungdom sikres muligheter for deltakelse og innflytelse gjennom alle disse fire former for medvirkning.

4.2.2 Deltakelse og innflytelse på statlig nivå

På statlig nivå deltar barn og ungdom i liten grad i politiske prosesser, men har mulighet til å fremme synspunkter gjennom talspersoner og gjennom dialog med politikere og myndigheter. Dialog med representanter for barn og ungdom (på konferanser, drøftingsmøter, idedugnader, høringer, samråd mv.) samt representasjon i offentlige råd og utvalg er de vanligste måter sentrale politikere og myndigheter innhenter synspunkter fra barn og ungdom. Gjennom de politiske ungdomsorganisasjonene fremmer ungdom sine synspunkter direkte til politiske miljø. Videre innhentes synspunkter om hva barn og ungdom mener gjennom barne- og ungdomsundersøkelser og forskning. Også gjennom media, Internett, brev, aksjoner, møter og andre former for direkte kontakt har barn og ungdom muligheter til å komme med innspill til politikkkutforming på statlig nivå.

For å sikre en god dialog med representanter for barn og unge har Barne- og familiedepartementet årlige konferanser for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsgrupper. Et viktig siktemål er informasjonsutveksling, og innhenting av synspunkter på aktuelle barne- og ungdomspolitiske spørsmål. Utover disse faste årlige møtene foregår det en jevnlig dialog og regelmessige kontaktmøter på statlig nivå med frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsgrupper, som blant annet blir invitert til å komme med høringsuttalelser i saker som berører barn og unge. Departementene har også i enkelte tilfeller arrangert egne høringer eller møter med barn og unge for å innhente deres synspunkter og få innspill til politikkkutforming på områder av betydning for barn og ungdom. For eksempel har Elevorganisasjonen i Norge regelmessige møter med både politisk ledelse og administrasjonen i Utdannings- og forskningsdepartementet.

En form for dialog som ofte benyttes av organisasjoner og grupper er at sentrale politikere blir invitert til høringer o.l. for å svare på spørsmål forberedt av barn og unge. Erfaringer med slike høringer er ulike. Der disse har vært løsningsorientert har de vært nyttige for begge parter.

Et eksempel på et arrangement som fungerte godt er «Sommerleir på Stortinget». I 2000 arrangerte Verdikommisjonens ungdomsgruppe og Ungdommens demokratiforum en ukes «Sommerleir på Stortinget». 100 ungdommer

fra hele landet valgte tema og arbeidet fram synspunkter på en rekke områder. Synspunktene ble lagt fram for sentrale politikere fra Storting og regjering med en oppfølgende dialog. Målet med arrangementet var å vise ungdoms verdivalg. Rapporten fra sommerleiren er presentert som et langtidsprogram. Deltakerne på sommerleiren forpliktet seg til å arbeide videre i sine lokalmiljø med styrking av barn og ungdoms innflytelse.

For å få innspill til hva myndighetene kan gjøre for å styrke barn og ungdoms innflytelse i samfunnslivet, opprettet Barne- og familiedepartementet i desember 1998 Ungdommens demokratiforum. Forumet skulle arbeide for å sikre ungdom større deltakelse og innflytelse i samfunnsutviklingen, og gi råd og innspill om dette til politiske myndigheter både på statlig og på lokalt nivå. Forumet ble satt sammen av 16 ungdom i alderen 15 til 26 år, fra hele landet og med lik fordeling på kjønn. Medlemmene hadde bakgrunn fra ulike barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsgrupper og representerte på den måten en bredde av barn og ungdoms interesser.

Forumet ble nedsatt for en foreløpig periode på to år, og i 2000 ble mandatperioden utvidet til å gjelde fram til sommeren 2001. I løpet av perioden leverte forumet sine forslag og innspill fortløpende. Forslagene ble overlevert statsråden i Barne- og familiedepartementet før de ble videresendt til departementene som hadde ansvar for sakene.

Forumet har fremmet forslag på en rekke områder: maktutredning, representasjon av ungdom, valgdeltakelse, ungdoms rettigheter i arbeidslivet, skolespørsmål, informasjon til ungdom, lokaldemokrati og en rekke innspill til lokal og sentral barne- og ungdomspolitik. Ved avslutning av arbeidet hadde forumet kommet med over 70 forslag og innspill. Alle forslagene har blitt oversendt ansvarlige departement og en del av dem drøftes i ulike kapitler i denne meldingen.

En erfaring er at forumet satte fokus på områder som ikke var forventet, og fremmet forslag som man trolig ikke hadde fått fram via andre kanaler. En annen erfaring er at etablering av et slikt forum på statlig nivå også har hatt betydning for kommunenes engasjement i arbeidet med barn og ungdom innflytelse, blant gjennom etablering av lokale forum. Videre har forumet hatt en viktig signaleffekt. Selv om media var lite opptatt av deres forslag, har oppmerksomheten rundt barn og unges synspunkter økt, både på statlig og på lokalt nivå.

I løpet av mandatperioden kartla Ungdommens demokratiforum departementenes dialog og samarbeid med ungdom, og i hvilken grad ungdom har innflytelse på ansvarsområder som sorterer under aktuelle departement. Kartleggingen viste at departementene har ulik praksis på bruk av ungdomsorganisasjoner og -grupper som dialogpartnere og høringsinstans. Ungdommens demokratiforum foreslo at departementene gjennomgikk sin egen praksis med sikte på å formalisere sin kommunikasjon med unge og ungdomsorganisasjoner. Videre foreslo de at departementene gjennomgikk sin egen praksis for å gjøre det lettere for barn og unge og deres organisasjoner å få møte med politisk ledelse i det enkelte departement. Barne- og familiedepartementet ser på dette som konstruktive forslag, og har oppfordret departementene til å følge dette opp.

Ved avslutningen av arbeidet foreslo Ungdommens demokratiforum at regjeringen videreførte ordningen med et ungdommens demokratiforum som kan gi løpende innspill til hvordan ungdom kan få større innflytelse. De mente at det er langt igjen før barn og ungdom har fått den innflytelsen de bør ha, og at det var behov for et forum som kunne være pådrivere fremover. Regjeringen ser det ikke som aktuelt å opprette et nytt ungdommens demokratiforum nå, men vil følge opp dialogen med ungdomsmiljøet gjennom mer systematisk direkte kontakt med frivillige organisasjoner og ungdomsgrupperinger.

4.2.3 Deltakelse og innflytelse i kommuner og fylker

Medvirkning fra barn og ungdom har hittil fått størst gjennomslag i kommunene, og det er her barn og ungdom har størst mulighet for påvirkning både når det gjelder planlegging og politikkutforming. Samtidig er dette det eneste forvaltningsnivå hvor det er mulig å involvere mange barn og unge. Arbeidet med barn og unges deltakelse og innflytelse i kommunene har utviklet seg mye siden de første forsøkene med medvirkning i forhold til nærmiljøet startet på 1970-tallet. Kommunenes engasjement er særlig blitt styrket i løpet av 1990-tallet, både når vi ser på antallet kommuner som er involvert og metodene og arbeidsformene som benyttes. Men selv om det har skjedd mye positivt de senere årene, er det fortsatt langt igjen før alle kommuner fyller kravene til aktiv medvirkning fra barn og unge, også de som stilles i plan- og bygningsloven og i Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (jf. kap. 3.4.2).

Også på fylkesnivå har det skjedd en økning i engasjementet de senere årene. Medvirkningen har skjedd ved hjelp av ulike metoder og på flere nivå, fra innhenting av synspunkter gjennom spørreskjemaundersøkelser og Internett, til aktiv medvirkning hvor de unge selv fremmer forslag og foretar prioriteringer for eksempel gjennom ungdommens fylkesting, deltakelse på konferanser, framtidsverksteder mv. Selv om stadig flere fylkeskommuner er opptatt av barn og unges medvirkning, er det fortsatt mange som ikke har involvert barn og unge direkte i fylkeskommunal planlegging (jf. kap. 3.4). Videre er det få fylkeskommuner som har utviklet faste ordninger som sikrer barn og unge en systematisk deltakelse og innflytelse på politikkutforming og prioriteringer.

4.3 Barn og unges deltakelse og innflytelse i beslutningsprosesser i kommunene

En viktig forutsetning for et levende lokaldemokrati er at innbyggerne får anledning til å påvirke hvordan kommunen organiserer sin virksomhet, og hvilke prioriteringer som blir gjort. Erfaringer viser at barn og ungdoms deltakelse virker positivt i lokalmiljøene, og at de kommer med viktige bidrag til lokale plan- og beslutningsprosesser. Barn og ungdoms muligheter for deltakelse og innflytelse er også viktig for demokratiopplæring, og for videre engasjement i lokalpolitisk arbeid.

I løpet av det siste tiår er det etablert egne organ for innflytelse for barn og ungdom i rundt 340 kommuner. Disse har benevnninger som barnas kommunestyre, ungdommens kommunestyre, barne- og ungdomsråd, kommunale elevråd, kontaktutvalg mellom ungdom og politikere etc. Det er store forskjeller

ler mellom kommunene både når det gjelder mandat, muligheter for deltakelse, myndighetsområder, grad av innflytelse, muligheter for kontakt og samarbeid mellom barn, ungdom og kommunen, og resultater. Noen legger liten vekt på innflytelse og mer på læring i demokrati. Andre er bevisste på at barn og ungdom skal ha reell innflytelse og se resultater av sine innspill. Regjeringen vil understreke betydningen av at arbeidet legges opp ut fra lokale forutsetninger, at det gis rom for ulike metoder og arbeidsformer og at barn og unge få delta ut fra egne forutsetninger og på egne arenaer. Det er videre av betydning å sikre en bred deltakelse av barn og unge i arbeidet. I tillegg til etablering av egne innflytelsesorgan er det også viktig med bedre tilrettelegging for barn og ungdoms deltakelse i allerede eksisterende strukturer i kommunen (se kap. 4.4).

Et overordnet prinsipp for arbeidet med barn og ungdoms deltakelse og innflytelse er å sikre reell innflytelse som gir synlige resultater, både på kort og på lang sikt. Det er viktig at premissene gjøres klare, slik at medvirkning ikke fører til frustrasjoner og manglende tro på at det nytter å engasjere seg. Arbeidet må legges opp slik at det blir mulig å følge opp noen av de ønsker og behov som barn og unge melder fra om. Det er også viktig å sikre en rask tilbakemelding om den videre oppfølgingen.

Et annet viktig prinsipp er å sikre ulike aldersgrupper muligheter for deltakelse og innflytelse. Medvirkning fra barn og unge vil nødvendigvis variere noe ut fra alder, og metodene og rammene for deltakelsen må tilpasses ulike aldersgrupper. Hittil er det få kommuner som har trukket yngre barn med i slikt arbeid, men erfaringer viser at det er mulig å starte opp med dette allerede i barnehagen. I det videre arbeidet er det viktig å være bevisst på hvordan en kan gi flere aldersgrupper muligheter for deltakelse.

Erfaringene tilsier at det er viktig å få til et systematisk arbeid som følges opp og videreutvikles fra år til år. Det er i kommuner der ordfører eller rådmann har engasjert seg aktivt, og hvor det er opparbeidet rutiner for innhenting av synspunkter fra barn og ungdom, at dette er blitt best integrert i kommunens øvrige arbeid. Hvorvidt arbeidet vil bli vellykket, er avhengig av faktorer som: klare retningslinjer/mandat for arbeidet, kontakt og oppbakking fra administrasjon og politikere i kommunen, egne ressurser til disposisjon, reell innflytelse i enkelte saker, klare rutiner på tilbakemeldinger, kontakt med resten av ungdomsmiljøet og informasjon om hva som foregår i kommunen.

En form for systematisk medvirkning som mange kommuner har jobbet etter de senere år baserer seg på at barn og unge hvert år får mulighet til å disponere midler til bedring av lokalmiljøet. Gjennom drøftinger i klassene kommer elevene med konkrete forslag, som prioriteres i elevråd, og fordeles på et årlig rådhusmøte, hvor også politikere og fagfolk møter. Erfaringer viser at barn og ungdom er realistiske og vet at de ikke kan oppnå alt på et år. Regjeringen vil oppfordre alle kommuner til å avsette noe midler som barn og ungdom kan disponere selv, innenfor visse rammer.

Erfaringer viser at kommuner som har innført en fast form for medvirkning fra barn og ungdom ikke direkte kopierer modeller fra andre kommuner. Kommunene innhenter erfaringer fra hverandre, og form og innhold videreutvikles. Det skjer hele tiden en utvikling i hva slags saker barn og unge får med-

virke i, og hvor stor innflytelse de får. I noen saker er de høringsinstans eller de rådspørres, i andre får de forslagsrett eller innstillingsrett. I enkelte saker får barn og unge også avgjørende myndighet, noe som spesielt gjelder i kommuner hvor det er avsatt midler som barn og unge selv kan bestemme bruken av.

Ungdommens demokratiforum har kommet med forslag om å at det bør utarbeides en forskrift med utgangspunkt i kommuneloven som tar opp barn og ungdoms medvirkning. De foreslår at det i forskriften skal det stå at kommunene jevnlig skal ta opp i hvilken grad det skal finnes medvirkningsorgan i kommunene og avklaringer av hvilke rettigheter som er knyttet til disse. Regjeringen vurderer forslaget som interessant, men mener at det bør være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan det lokale arbeidet skal legges opp.

Utfordringen framover er å få arbeidet med barn og ungdoms deltakelse og innflytelse så godt innarbeidet at dette blir en del av det ordinære arbeidet på alle plan i kommunen. Samtidig er dette et arbeid som må være under kontinuerlig utvikling, ikke minst for å sikre barn og unge innflytelse på hvordan arbeidet skal legges opp. Å ta dialogen med barn og unge på alvor, er en sentral utfordring for videreutvikling av barne- og ungdomspolitikken i kommunene. Dette stiller nye og andre krav både til politikerne og til fagfolk.

4.4 Valgdeltakelse og politisk engasjement

Det har i flere sammenhenger blitt uttrykt bekymring for ungdoms manglende engasjement i politiske partier og deres lave valgdeltakelse. Undersøkelser referert i NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte* viser at medlemstallene i politiske ungdomsorganisasjoner har falt fra omtrent 44 000 i 1977 til 23 000 i 1995. Videre er valgdeltakelsen lavere enn blant voksne. Spørsmål som kan stilles er om dette er uttrykk for at ungdom er mindre engasjert i politikk enn voksenbefolkningen, og om dette er et økende problem.

Tall over valgdeltakelsen viser at ungdom i mindre grad enn eldre bruker stemmeretten, både ved lokalvalg og ved stortingsvalg. Blant førstegangsvelgere har det vært en nedgang i prosentandelen som stemte ved stortingsvalg, fra 72 prosent i 1981 til 56 prosent i 2001.

Tabell 4.1: Prosentandel som stemte ved stortingsvalg i 1981, 1993, 1997, 2001

	1981	1993	1997	2001
Hele befolkning	83	76	78	76
Førstegangsvelgere (aldersgruppen 18-21 år)	72	65	59	56
Førstegangsvelgere: menn	*	64	50	57
Førstegangsvelgere: kvinner	*	66	70	54

Kilde: Aardal m.fl. 1995, Aardal 1999, Aardal m.fl. 1999b, SSB 2002

Ved lokalvalg er valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere lavere enn ved stortingsvalg. Her stemte 33 prosent i 1999 mot 53 prosent i 1971. Ser vi på kjønnsfordelingen var det blant førstegangsvelgerne omtrent like mange kvin-

ner som menn som benyttet stemmeretten både ved siste stortingsvalg og siste lokalvalg.

Tabell 4.2: Prosentandel som har deltatt i lokalvalg 1971, 1995 og 1999

	1971	1995	1999
Hele befolkning	73	63	60
Førstegangsvelgere (aldersgruppen 18-21 år)	53	43	33
Førstegangsvelgere: menn	54	41	33
Førstegangsvelgere: kvinner	53	45	33

Kilde: Bjørklund og Saglie 2000

Selv om valgdeltakelsen tradisjonelt er mye lavere blant førstegangsvelgere enn andre, viser studier av valgdeltakelsen blant unge ved stortingsvalg i perioden 1981-1997 at den gjennomgående stiger ved påfølgende valg - vel og merke når valgdeltakelsen totalt sett holdt seg stabil (Aardal, 1999). Den lave valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere kan dermed forklares ut fra et livsløpsperspektiv, og det er lite som peker i retning av en generasjonskløft med hensyn til deltakelse i stortingsvalg. Når det gjelder lokalvalg er det ikke gjort tilsvarende studier.

Noe av forklaringen på ungdoms lave valgdeltakelse kan knyttes til at ungdom i større grad enn eldre benytter andre politiske virkemidler og alternative former for politiske ytringer enn den tradisjonelle stemmegivning. Studier viser at det er en klar tendens til at yngre deltar oftere i direkte aksjoner enn eldre. Det er imidlertid ingen tendens til at de som sitter hjemme ved valgene til gjengjeld deltar hyppigere i direkte aksjoner (Aardal 1999). Mye tyder på at ungdom som engasjerer seg gjør dette på et bredt område, samtidig som det fins grupper av unge som ikke engasjerer seg i noen form for politisk aktivitet.

Data fra Medborgerundersøkelsen 2001 viser at ungdom ikke bare fremstår som mer politiske aktive enn eldre aldersgrupper, de har også et bredere aktivitetsspekter. Det er særlig aksjonsrettet aktivitet som tiltrekker de yngste, mens de deltar mindre i de mer konvensjonelle formene for politisk aktivitet sammenlignet med eldre. Til tross for dette bilde av de aktive unge, oppgir bare en fjerdedel av unge i alderen 14-18 år at de er interessert i politikk. De oppfatter det altså slik at det er en forskjell mellom å delta i aksjoner og å være opptatt av politikk (Liden og Ødegård 2002).

Selv om det er grunn til å avdramatisere frykten for ungdoms manglende politiske engasjement, gir den lave ungdomsandelen i mer konvensjonelle former for politisk aktivitet grunn til bekymring. Valgdeltakelsen blant unge er lav, få unge er medlemmer i politiske ungdomsorganisasjoner, antallet unge representanter på Stortinget og i kommunestyre og fylkesting er lavt og ungdom er i liten grad representert i offentlige utvalg, styrever og råd.

For samfunnet er det av betydning at ungdom engasjerer seg i politisk arbeid, blant annet gjennom deltakelse i politiske partier og prosesser. De politiske partiene har klare utfordringer både mht. rekruttering av ungdom, og ved å gi rammer og muligheter for engasjement som gjør at ungdom ser verdien av partipolitisk arbeid. Også myndighetene har utfordringer i arbeidet med å sikre en bredere deltakelse av unge i politikken. Som et ledd i dette er

det av betydning at kommuner og fylker jobber aktivt med å styrke barn og ungdoms deltakelse og engasjement i lokal plan- og beslutningsprosesser.

For å gjøre demokratiet mer tilgjengelig for ungdom kan det være en ide at kommunene oppnevner en egen ansvarsperson for ungdomskontakt. Gjennom dette vil ungdom lettere kunne orientere seg i forhold til kommunal politikk. En komplett forståelse av det politiske system må ikke være en forutsetning for å kunne fremme sine synspunkter.

Det er viktig at ungdom er representert i folkevalgte organ eller på annen måte blir hørt av disse slik at ungdommens interesser og behov kan bli ivare tatt. Regjeringen vil oppfordre kommuner og fylkeskommuner til i større grad å åpne opp for at ungdom får anledning til å fremme sine synspunkter gjennom deltakelse i råd og utvalg - og på møter i kommunestyre og fylkesting. Kommunal- og regionaldepartementet har etter en tolkning av kommuneloven kommet til at ungdom kan gis møte- og talerett i kommunestyret/fylkestinget. Møte- og talerett kan ungdomsrepresentanter gis selv om de ikke er valgt inn, dersom kommunestyret/fylkestinget selv ønsker å gi dem slike rettigheter. Departementet legger imidlertid til grunn at ingen andre enn de valgte representantene kan gis formell forslagsrett i folkevalgte organer.

Et forpliktende samarbeid mellom kommunestyret og ungdomsråd eller lignende innflytelsesorgan for barn og unge i kommunen er også av betydning (se kap. 4.3). For å sikre dette kan det tidlig i kommunestyreperioden inviteres til et åpent kommunestyremøte om barne- og ungdomspolitik. På møtet kan det gjøres opp status for saker som er tatt opp av ungdom og saker som kommunestyret har arbeidet med. Den viktigste hensikten er å se på hvilke saker man kan samarbeide om framover i kommunestyreperioden. Videre er det av betydning at kommunestyret og kommunale råd og utvalg tilrettelegger for at innbyggerne, også barn og ungdom, kan fremme spørsmål og synspunkter. Dette kan for eksempel skje gjennom åpen spørretime i tilknytning til møtene.

Ungdom kan velges som representanter med fulle rettigheter til råd og utvalg selv om de ikke har stått på liste ved kommunestyre- eller fylkestingsvalget. Det er ingen nedre aldersgrense for valgbarhet til andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget, men ungdom under 15 år bør ikke gis innsyn i taushetsbelagte opplysninger. I dag er det imidlertid få kommuner og fylkeskommuner som oppnevner ungdom til slike organer. Ungdommens demokratiforum har fremmet forslag om at det settes i gang et prøveprosjekt for kvotering av ungdom inn i kommunale råd og utvalg - og at utvalg som behandler saker som berører barn og ungdom bør ha minst en representant under 25 år. Regjeringen ser det ikke som hensiktsmessig å sette i gang et slik prøveprosjekt i statlig regi. En del kommuner har for eksempel gjennomgående representasjon fra kommunestyre til utvalgene, noe som innebærer at ungdom som skal sitte i utvalg også må være kommunestyrerepresentanter. Regjeringen ønsker ikke å innsnevre kommunenes frihet til å bestemme sin lokale organisering, og mener det må være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan de vil sikre at ungdommens interesser og synspunkter ivaretas. Deltakelse i råd og utvalg kan være en vei å gå. Et større innslag av ungdom i råd og utvalg vil gi nye og viktige impulser i kommune- og fylkespolitikken. Økt representasjon er også viktig i forhold til opplæring i politisk arbeid.

Også på statlig nivå er ungdom liten grad representert i styrever, råd og utvalg. I 2000 var rundt 3 prosent av medlemmene i statlige råd og utvalg i alderen 16-29 år, samtidig som aldersgruppen utgjorde 19 prosent av befolkningen. Ungdommens demokratiforum har foreslått at når sentrale offentlige råd og utvalg nedsettes, skal Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) høres om utvalget skal nedsettes med ungdomsrepresentasjon. Regjeringen ser det som viktig å få hevet ungdomsrepresentasjonen, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har oppfordret departementene om å ta hensyn til dette når man utpeker medlemmer til styrever, råd og utvalg. Det må imidlertid være opp til det enkelte departement å kontakte LNU eller benytte andre miljø man kjenner til, når man søker ungdomsrepresentanter.

Ungdommens demokratiforum har drøftet problematikken rundt ungdoms lave valgdeltakelse, og kommet med følgende forslag: nedsatt stemmerettsalder, at kandidatenes fødselsår skal påføres stemmesedlene, offentlig fridag på valgdagen, at studenter kan få adgang til å stemme i studiekommunen, stemmegiving på Internett/telefon, obligatorisk to-dagers valg, stemmegiving på skoler/studiesteder samt informasjon om valg og stemmegiving fra kommunen på Internett. Forslagene er behandlet sammen med øvrige høringsuttalelser i forbindelse med oppfølgingen av Valglovutvalgets innstilling. Forslaget til ny valglov er fremmet i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrever*. Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at det er politikken selv, og ikke valgordningen, som inspirerer til å delta ved valg. Det er derfor ikke foreslått generelle grep med sikte på å oppnå økt deltakelse.

I proposisjonen er det ikke fremmet forslag om å senke stemmerettsalderen. Det bør være samsvar mellom stemmerettsalder og myndighetsalder. Når det gjelder kandidatenes fødselsår, er det foreslått at dette skal påføres listeforslagene og trykkes på stemmesedlene. Det har ikke vært vurdert å gjøre valgdagen til offentlig fridag, noe som vil kunne medføre at mange vil reise bort med redusert valgdeltakelse som konsekvens. Etter at Folkeregisterforskriften er endret kan studenter velge om de vil være registrert som bosatt i hjemkommunen eller studiekommunen. Etter som manntallet følger folkeregisteret, har det ikke vært behov for å vurdere endringer i regelverket på dette området. Kommunal- og regionaldepartementet omtaler spørsmålet om elektronisk stemmegiving og stemmegiving på Internett, men er av den prinsipielle oppfatning at stemmegivingen bør foregå i det offentlige rom. Bare på den måten kan en sikre seg at velgeren får avgi stemme i hemmelighet og uten utilbørlig påvirkning. Det anses også som den mest effektive måten å sikre seg mot at noen avgir stemme i andres navn.

Videre er det ikke foreslått å innføre todagersvalg som en obligatorisk ordning. Det bør fortsatt være opp til kommunene, som er ansvarlig for valgavviklingen, å ta stilling til behovet og hvilken ressursinnsats som er nødvendig for å gi velgerne et tilstrekkelig godt tilbud. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår at forhåndsstemmegivingen igjen skal bli et kommunalt ansvar. Det vil være opp til kommunene å avgjøre hvor det skal mottas forhåndsstemmer, med det uttales at skoler og studiesteder bør være aktuelle steder. Kommunal- og regionaldepartementet er enige i at informasjon om valg og stemmegiving med fordel kan formidles via Internett, og arbeider for å gjøre infor-

masjon tilgjengelig via egne nettsider. Det er ikke aktuelt å pålegge kommunene å tilrettelegge informasjon på denne måten. Imidlertid vil Kommunal- og regionaldepartementet kunne oppfordre kommunene til å benytte hensiktsmessige kanaler når de går ut med informasjon til velgerne.

4.5 Satsingsområder og tiltak fremover

I kapitlet drøftes barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnet - og rammene og muligheten for dette på ulike forvaltningsnivå. Arbeidet i kommunene gis særskilt omtale. Betydningen av økt deltakelse både i politiske prosesser og beslutninger og på de ulike arenaer der barn og ungdom ferdes fremheves. Både offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner oppfordres til å tilrettelegge for økt innflytelse fra barn og ungdom. Dette betyr ikke at barn og ungdom skal ta avgjørelser for viktige samfunnsområder helt på egen hånd, men at det skal tas hensyn til deres ideer, tanker og forslag både ved planlegging, politikkutforming og i det daglige arbeidet på ulike arenaer.

I det videre arbeidet med å sikre barn og ungdom deltakelse og innflytelse er det viktig at både statlige og kommunale myndigheter følger opp. Barne- og familiedepartementet har et særlig ansvar for å følge opp helheten i det videre arbeidet, og for å ta initiativ som kan styrke det tverrdepartementale samarbeidet. En god oppfølging forutsetter at også fylkene og kommunene følger opp gjennom praktisk arbeid på lokalt nivå.

En viktig utfordring fremover er å stimulere til at antallet kommuner med systematisk medvirkning fra barn og ungdom øker, og at dette blir en viktig og ordinær del av arbeidet i kommunene. Etter hvert som kommunene vinner erfaringer vil det være interessant å se om de mål som er satt nås, og hvilke resultat arbeidet gir på lang sikt, både for de unge som deltar og for kommunene. En sentral problemstilling er hvilken betydning deltakelse i slikt arbeid har for ulike grupper av barn og unge, både i barndommen og i mer voksen alder. Videre vil det være interessant å få belyst hvilken betydning barn og ungdoms deltakelse og innflytelse har for planlegging og politikkutforming i kommunene på sikt.

For å sikre et godt arbeid lokalt er det også av betydning med fortsatt ide- og erfaringsutveksling mellom barn og ungdom fra ulike kommuner. Et viktig siktemål er å styrke og videreutvikle det lokale arbeidet, og sikre barn og ungdom økt innflytelse på hvordan arbeidet skal legges opp i egen kommune.

Tiltak:

- *Styrket innsats for å sikre barn og ungdom deltakelse og innflytelse.* Det skal tas større hensyn til barn og ungdoms ideer, tanker og forslag både ved planlegging, politikkutforming og i det daglige arbeidet på ulike arenaer - både i kommuner, fylker og på statlig nivå.
- *Økt dialog med ungdomsmiljøene.* Regjeringen vil styrke dialogen med ungdomsmiljøene gjennom mer systematisk direkte kontakt med frivillige organisasjoner og ungdomsgrupperinger.
- *Systematisk medvirkning i kommuner.* Regjeringen vil stimulere til at antallet kommuner med systematisk medvirkning fra barn og ungdom øker, og at dette blir en viktig og ordinær del av arbeidet i kommunene.

- *Midler som barn og ungdom kan disponerer selv.* Regjeringen vil oppfordre alle kommuner til å avsette noe midler som barn og ungdom kan disponere selv til egne aktiviteter og til bedring av lokalmiljøet.
- *Støtte til lokalt forsøks- og utviklingsarbeid.* Det vil bli tatt initiativ til forsøksarbeid med barn og ungdoms innflytelse i politiske beslutninger og prosesser i kommunene.
- *Informasjon og erfaringsutveksling.* Statlige myndigheter vil også støtte opp om det lokale arbeidet gjennom konferanser og informasjons- og veiledningsmateriell. Blant annet vil det bli utgitt et idehefte med eksempler fra lokalt arbeid med barn og ungdoms deltakelse og innflytelse. Videre vil det bli tatt initiativ til systematiske evalueringer for å se på erfaringer fra arbeidet med barn og unges medvirkning i kommuner og fylker.
- *Ungdomsnettverk og database.* Det vil bli stimulert til ide- og erfaringsutveksling mellom barn og ungdom fra ulike kommuner. Dette vil blant annet bli fulgt opp gjennom bygging av nettverk og gjennom etablering av en oppdatert database over ungdomsråd eller lignende innflytelsesorganer i kommunene.
- *Økt ungdomsdeltakelse i offentlige råd og utvalg.* Kommuner og fylker oppfordres til i større grad å åpne opp for at ungdom får anledning til å fremme sine synspunkter gjennom deltakelse i råd og utvalg - og på møter i kommunestyre og fylkesting. Videre er det viktig å få hevet ungdomsrepresentasjonen i statlige styrever, råd og utvalg. Departementene oppfordres til å ta hensyn til dette ved oppnevning.
- *Bedre kontakt mellom barn, ungdom og politikere.* Kommunene oppfordres til å sikre et mer forpliktende samarbeid mellom kommunestyret og ungdomsråd eller lignende innflytelsesorgan for barn og unge. Videre er det av betydning at kommunestyret og kommunale råd og utvalg tilrettelegger for at innbyggerne, også barn og ungdom, kan fremme spørsmål og synspunkter. Dette kan for eksempel skje gjennom åpen spørretime i tilknytning til møtene.
- *Ungdomskontakt.* For å sikre ungdom bedre innflytelse over den lokale politikken oppfordres kommunene til å ha en egen ansvarsperson for ungdomskontakt.

5 Familie og oppvekst

5.1 Familien som rammebetingelse for en god oppvekst

Familien er samfunnets grunnleggende sosiale enhet. Varige samliv og gode familieforhold er verdifullt både for familiemedlemmene og for det store fellesskapet. I familien legges grunnlaget for barns personlighetsutvikling. Her kan foreldre formidle og praktisere sin omsorg og sine verdivalg og gi barna en trygg start.

Familien har gjennom hele historien vært den viktigste oppvekstarenaen. Slik er det også i dag. Selv om rammene rundt familien og oppfatningen av hva som er en familie har forandret seg, representerer familien fortsatt den viktigste og mest verdifulle rammen rundt oppveksten for barn og unge.

Foreldrene er de viktigste personene fra starten i barns liv. De er sine barns primære omsorgspersoner. Foreldrenes kjærlighet til sine barn er fundamental. Barns behov skal være overordnet i den politikk som er nødvendig ovenfor familiesituasjoner der en av foreldrene mangler eller der andre foresatte går inn i foreldrerollen. Barn skal ha rett til å kjenne sitt biologiske opphav. Regjeringen vil stimulere til de varige, forpliktende samliv som sikrer trygge og stabile oppvekstvilkår for barn og unge.

Foreldrene har hovedansvaret for barn og unges velferd og utvikling. Det er familiens ressurser som i stor grad er avgjørende for barn og unges oppvekst- og levekår. Hovedoppgaven for offentlige myndigheter er å sørge for gode rammebetingelser for familien. I tillegg tar det offentlige ansvar for å sette inn forebyggende, omsorgs- eller behandlingstiltak der familieomsorgen svikter. Familiepolitikken skal legge til rette for at foresatte kan oppfylle sine forpliktelser. Samtidig skal politikken bidra til å utjevne forskjeller slik at alle barn og unge får gode oppvekstvilkår.

En egen stortingsmelding om den samlede familiepolitikken vil bli lagt frem ved årsskiftet 2002/2003. Her vil det bli fremmet tiltak som legger bedre til rette for varige, forpliktende samliv og foreldreskap. Det vil også bli sett på barns rettigheter og trygghet i samboerfamilier.

Regjeringen har som et av sine hovedmål å legge til rette for en sikker økonomisk og sosial situasjon for barn, unge og deres familier. En politikk som satser på å styrke familienes situasjon vil også bidra til å gjøre storsamfunnet bedre å leve i, og vil medvirke til å sikre den oppvoksende generasjon et trygt oppvekstmiljø.

Økonomisk handlefrihet og mulighet for foreldre til å tilpasse sin tid til barns behov er en forutsetning for gode oppvekstvilkår. Regjeringen ser det som viktig å tilrettelegge for en politikk som sikrer at både mor og far har tid til å være foreldre. Det er viktig å gi foreldre valgfrihet i forhold til omsorgsform slik at yrke og hjemmearbeid kan kombineres. Dette handler også om fleksible arbeidstidsordninger og permisjonsmuligheter for småbarnsforeldre.

Økningen i skilsmisser og brutte samboerskap gir utfordringer i forhold til å gi barna mulighet til nødvendig kontakt med mor og far og eventuelle søsken. Samtidig utfordres begge foreldres mulighet for å delta i oppdragelsen av felles barn.

Det har foregått dyptgripende endringer i familie- og samlivsmønstrene siden 1970-tallet. Det er en utfordring for myndighetene å legge til rette for at barn kan ha det godt i alle typer familier, også der foreldrene ikke har inngått formelt ekteskap eller barnet/barna bor sammen med bare en forelder. Følgene av slike endringer vil bli tatt opp i den planlagte stortingsmeldingen om familiepolitikken.

Familien fungerer i et samspill med andre, det være seg arbeids- og yrkesliv, nærmiljø, skole, frivillig organisasjonsliv og offentlige myndigheter. Både skolen, organisasjoner og offentlige myndigheter forventer at foreldrene skal spille en aktiv og deltakende rolle i forhold til barns skolehverdag og fritidsaktiviteter. Foreldrenes rolle som oppdrager og støtte for egne barn har derfor endret seg.

I dagens samfunn er de formelle utdanningssystemene viktigere enn noensinne. I mindre grad enn tidligere finnes det alternative veier som gir kvalifisering til arbeid og yrke. For å gi barn og ungdom god veiledning kreves det derfor at foreldrene er engasjert i barnas utdanningsvalg. Også i fritiden stilles det store krav til foreldrene om oppfølging i forhold til aktiviteter og tilbud. Dette gjelder også bruk av tid. I tillegg er mange fritidsaktiviteter i dag økonomisk kostnadskreven. Forventninger om aktiv oppfølging fra foreldrenes side, både i forhold til utdanning og fritid, kan bidra til økte skiller mellom barn og unge som har foreldre som gir stor grad av støtte og hjelp og de med foreldre som av ulike grunner ikke makter å følge opp like mye.

Familien formidler holdninger, verdier og identitet. Komplekse samfunnsforhold gjør oppdragergjerningen svært utfordrende. Selv om de samme fellesverdiene ønskes overført til kommende generasjoner skjer dette på andre måter enn før, fordi oppvekst- og referanserammene for dagens barn og unge er endret. Ikke minst danner elektronisk baserte medier og påvirkning gjennom disse et viktig bakteppe for mye av foreldrenes arbeid. Der foreldrenes muligheter for styring er svekket blir det viktigere at man lykkes i formidling av holdninger og verdier. I familiepolitikken er det nødvendig å ha økt fokus på foreldrenes situasjon og støtte foreldrene i å mestre endrede roller slik at de kan gi barna gode utviklingsmuligheter.

5.2 Utviklingstrekk og endringer i familiemønsteret

Strukturelle og verdibaserte endringer i etterkrigstiden har påvirket rammebetingelsene for familielivet. Forandringene har skjedd i forhold til varigheten på samliv, samlivsformer, familiestørrelse, intern arbeidsdeling mellom kjønne, tidsbruk, rollemønster, normer for oppdragelse og mødres deltakelse i arbeidslivet. Men selv om det har skjedd store endringer står familien fortsatt sterkt. Mellom 90 og 95 prosent av det norske folk sier at familien er den sentrale enheten i samfunnet og like mange mener barn bør ha både en mor og en far i familien. Dette er verdier vi må ta vare på. Varige samliv og gode familieforhold blir på denne bakgrunn ikke bare en privatsak.

For barn har mye endret seg de siste tiårene. Færre barn har gifte foreldre og færre lever i kjernefamilier mens det er en økning i antall barn som bor med enslige foreldre eller med steforeldre. Per 1. januar 2000 var det rundt 1 045 000 barn under 18 år. Av disse bodde 77 prosent sammen med begge sine foreldre. Dette er en nedgang siden 1989 på seks prosent. Men selv med en nedgang i andel barn som bor sammen med begge foreldre er det fortsatt nesten åtte av ti barn som har både mor og far som daglige omsorgspersoner.

Et uendret trekk ved familiemønsteret er at barn bor sammen med mor like ofte nå som tidligere. I 1989 bodde 97,3 prosent av alle barn under 18 år sammen med mor. I 2000 var denne prosentandelen 97,5. I samme tidsperiode hadde andelen barn som bodde sammen med far sunket fra 84,4 til 79,8 prosent. Det ser altså ut til at økning i antall foreldrebrudd ensidig betyr at det er færre barn som bor sammen med far. Eller, for å si det på en annen måte: - Barn bor sammen med far dersom far bor sammen med mor. Det er vanskelig å forklare hvorfor denne ansvarsdelingen opprettholdes, spesielt sett i sammenheng med den debatt og det fokus som senere år har vært på fedre som viktige omsorgspersoner. Et spørsmål er om dette har sammenheng med økningen i andel samboerskap og at samboerskapet svekker fars rolle og betydning i forhold til farsrollens posisjon i et formelt inngått ekteskap?

Halvparten av barn som blir født i dag, fødes utenfor ekteskap. De fleste av disse blir født inn i en familie der mor og far er samboende. Statistikk viser at det relativt sett er en liten andel barn som vokser opp i familier der foreldrene er samboende. Dette har flere årsaker. En av disse er at samboerskapet er en relativt ung familietype. Av dagens barn under 18 år vil derfor relativt få av de eldre barna være født av samboere. En annen viktig grunn er at samboerskapet så å si «går over». Det skjer enten fordi samboerne gifter seg etter at de har fått barn, eller at de skiller lag. Etter hvert som barn blir eldre vil flere ha gifte foreldre. Statistikken for dette er mangelfull og samboere er en underregistrert gruppe.

De aller fleste barn vokser opp sammen med søsken. 1. januar 2000 hadde 83 prosent av alle barn søsken som de bodde sammen med. Av i alt ca. 1 045 000 barn under 18 år var 183 000 enebarn (i betydningen eneste hjemmeboende barn i familien). Ser vi på slektskapsforhold mellom søsken som bor sammen, hadde 86 prosent kun helsøsken. Barn som bodde sammen med halvsøsken utgjorde drøyt 13 prosent ved inngangen til 2000.

Dersom vi ser på barn som enten bor sammen med mor eller far, er det stor sannsynlighet for at enebarn bor sammen med far. Nesten halvparten av barna som bor med far er enebarn. 37 prosent av barna som bor sammen med mor er enebarn. Statistikken viser også at sannsynligheten for at et barn lever sammen med far øker med barnets alder. Far-og-barn-familiene består altså av eldre og færre barn enn mor-og-barn-familiene.

For barn har den mer omskiftelige familie- og husholdningsstrukturen ført til at oppveksten er preget av flere omstillinger enn tidligere. Etter en nedgang i antall skilsmisser sett i forhold til gifte (og separerte) kvinner i siste halvdel av nittiårene, økte skilsmissene fra 1999 til 2000. Nærmere 10 100 ekteskap ble oppløst ved skilsmisse i 2000, vel 900 flere enn i 1999. Det er for tidlig å si om dette er en tilfeldig økning eller ledd i en ny utvikling. Vel 10 300

barn under 18 år opplevde at foreldrene skilte seg i 2000. Det er 1 300 flere barn enn i 1999.

Familiestatistikken gir ikke tall for oppløste samboerskap. For å danne seg et bilde av hvor utbredt det er at barn opplever foreldrebrudd må man derfor også ta hensyn til antall oppløste samboerskap. Det vi ser er at det har vært en økning i andelen samboerskap med barn. 1. januar 2000 var det 94 300 samboerpar med felles barn mot 26 800 14 år tidligere. Vi vet også at samboerpar «skiller seg» oftere enn de som har inngått formelt ekteskap. Mange tusen barn får flere enn en runde med slike samlivsbrudd-opplevelser.

Eksisterende data tyder på at det er mellom to og tre ganger så stor sjanse for at et samboerskap oppløses som et ekteskap. Man vet foreløpig lite om hvorfor samboerskapene viser seg å være langt mindre stabile enn ekteskapene. Det kan skyldes at når samboerskap inngås, er det ledd i en prøve og feile periode på veien mot et stabilt samliv. Det foregår en utsilingseffekt der de mest stabile samboerskapene ender med ekteskap, mens mange av de andre oppløses. Det er mulig at en kan snakke om en samboereffekt hvor «døren står på gløtt», der åpning for brudd foreligger allerede fra starten av samlivet. Spørsmålet om partenes forventninger til forholdet synes å spille en viktig rolle for spørsmålet om stabilitet og varighet i samlivet. Man må også våge å stille spørsmål ved om terskelen for viljen til å forplikte seg og ta på seg ansvar har steget de siste tiår ; - som et av flere symptomer på en mer egosentrisk og individualistisk kulturutvikling? Ved å inngå ekteskap signaliserer man for omverdenen en sterkere forventning og forpliktelse til å holde sammen, noe som gir større trygghet for familiemedlemmene.

Kunnskapen om hvordan det går med barn etter foreldrebrudd er beskje- den i Norge som i andre land. Gjennom norske og utenlandske undersøkelser er det likevel mulig å danne seg et bilde av hvordan skilsmissen virker på barn. Undersøkelser viser at om man sammenligner barn fra skilte familier med barn fra ikke-skilte familier er det større sjanse for at barn fra skilte familier har psykiske, følelsesmessige og kognitive problemer og dårligere fysisk helse. Men, mange av problemene var kjent flere år før selve skilsmissen, og det er ikke alle barn som opplever slike problemer. Det er altså ikke snakk om en enkel årsak/virkningsammenheng, selv om man ser en tendens.

Forskning kan si en del om hvilke forhold som ser ut til å påvirke barns velferd etter skilsmissen, og disse peker seg ut: Det å bli utsatt for foreldrenes konflikt er en hovedtrussel for skilsmissebarn. Lav inntekt er en annen hovedtrussel. For å redusere uheldige konsekvenser for barna av skilsmissen er det viktig å ha fokus på barns beste, ha lavt konfliktnivå mellom foreldrene, sikker økonomi, stabile boforhold og et godt nettverk.

Foreldrebrudd fører til at barn ikke kan være sammen med begge foreldrene samtidig og barnet mister som oftest den daglige kontakten med en av foreldrene. Undersøkelser viser at det særlig skjer en svekkelse av båndet mellom barn og far etter brudd i samboerskapet. Det er også etter skilsmissen en langt større risiko for at barn skilles fra sine fedre enn at de skilles fra mødrene. Det er imidlertid uvanlig at ikke kontakt mellom barn og fedre opprettholdes på ett eller annet nivå etter at foreldrene har flyttet fra hverandre. Det er en utfordring å stimulere til at barn kan ha jevnlig kontakt med begge foreldre også etter samlivsbrudd mellom de voksne, ikke minst fordi barn

trenger begge kjønn som rollemodeller. Dette vil bli drøftet nærmere i den planlagte stortingsmeldingen om familiepolitikk.

Det er mer vanlig for småbarnsmødre å ha heltidsjobb nå enn bare for få år siden. I 1998 var andelen heltidssysselsatte blant gifte/samboende kvinner med barn under 16 år kommet opp i 48 prosent, en økning fra 42 prosent i 1990. Arbeidskrafts- og levekårsundersøkelser viser at overtidarbeid og lang ukentlig arbeidstid likevel er vanligere blant fedre enn blant mødre, også i par der ektefellen jobber heltid (minst 37 timer). Blant menn er deltid en sjeldenhet. Dette handler trolig både om lønnsforskjeller og kjønnsrolletradisjoner.

Undersøkelser viser at unge i 14-16 års alderen gjennomgående har et tett og nært forhold til foreldrene sine. De fleste opplever at foreldrene støtter dem og gir dem gode tilbakemeldinger. Om lag halvparten oppgir at de har gjort en konkret aktivitet, hobby, trening eller lignende sammen med mor og far i løpet av siste uken. Over 90 prosent av ungdommene mener foreldrene kjenner de fleste vennene. 65 prosent hadde besøkt slektninger eller familie i løpet av siste uke, og 41 prosent hadde besøkt nabo en eller flere ganger (Øia og Bakken 2002).

Når det gjelder samværet mellom barn og besteforeldre er det flere forskere som hevder at dagens barn sannsynligvis har mer regelmessig kontakt med besteforeldre, men også med andre slektninger, enn tidligere. Den sterkt økede livslengden, nedsatt arbeidstid og bedre og billigere kommunikasjonsmidler er grunner til dette. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser en jevn eller svakt økende frekvens når det gjelder direkte kontakt mellom slektninger på tvers av generasjonene i løpet av de siste 25 årene. Både ungdoms rapporterte nærhet til foreldre og kontakten på tvers av generasjonene er positive trekk i forhold til endringer i familielivet.

5.3 Støtnadsordninger og velferdstjenester rettet mot familien

5.3.1 Innledning

Familiens rammevilkår er avgjørende for de materielle levekår barn og unge vokser opp under. Gjennom overføringer og tjenestetilbud bidrar det offentlige til å gi familien gode rammevilkår. Samtidig skal politikken bidra til å utjevne forskjeller slik at alle barn og unge får gode oppvekstkår. Alle barnefamilier omfattes derfor av en aktiv fordelingspolitikk med siktemål enten å kompensere barnefamilier for noen av merutgiftene ved å ha barn, eller bidra med tjenester eller overføringer for å støtte opp om familiens omsorg for barn.

Sentrale støtnadsordninger er barnetrygd, fødsels- og adopsjonspenger og engangsstønad ved fødsel og adopsjon samt kontantstøtte. I tillegg til disse generelle ordningene finnes også offentlige støtnadsordninger for enslige forsørgere, samt regler om offentlig fastsettelse av barnebidrag. Også gjennom boligpolitikken finnes egne støtteordninger rettet mot barnefamilier (se kap. 10.4).

Ved siden av støtnads- og overføringsordninger er en rekke velferdstjenester rettet inn mot å styrke og støtte familien, blant annet i omsorgs- og oppdragerollen. Viktige tjenester og tilbud her er barnehage, skolefritidsordninger, pedagogisk-psykologisk tjeneste, helse- og sosialtjenester (helsestasjon, bar-

nevern og psykisk helsevern for barn og unge mm.) samt foreldreveiledning, samlivstiltak og familievern.

Familien er av grunnleggende betydning for barns trygghet og personlig-hetsutvikling. En undersøkelse om funksjonshemmet ungdoms livskvalitet (NOVA-rapport 6/98) viser at foreldrene har større betydning for funksjonshemmet ungdoms selvbylde og livskvalitet enn for ungdom generelt. Samtidig vil det å ha et funksjonshemmet barn ofte medføre betydelig merarbeid og store utfordringer for foreldrene. Et offentlig utvalg la i 2001 frem en omfattende analyse og drøfting av funksjonshemmedes situasjon, inkludert situasjonen for funksjonshemmede barn og unge (NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*). I utredningen foreslås nye strategier og tiltak for å nå målet om full deltagelse og likestilling. Med utgangspunkt i denne utredningen vil regjeringen i 2003 legge frem en stortingsmelding om funksjonshemmedes levekår. I denne meldingen vil situasjonen for familier med funksjonshemmede barn bli spesielt omtalt.

Også innenfor idretten er det et bredt engasjement mot rasisme og diskriminering. Gjennom storbyprosjektet er det satt fokus på idretten som miljøskapende faktor og som brobygger mellom ulike kulturer (se kap. 11.4.4). Et annet eksempel er prosjektet fargerik fotball i regi av Norges fotballforbund. Prosjektet har som formål å rekruttere barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn til fotballaktivitet. Gjennom prosjektet arbeides det for at fotballen kan bli en arena hvor det skal eksistere likhet uavhengig av hudfarge, religion og etnisk bakgrunn.

5.3.2 Stønadsordninger

Barnetrygden er den viktigste økonomiske kontantytelsen til familier med barn. Formålet med barnetrygden er at den skal være et bidrag som kompenserer for noen av utgiftene i forbindelse med det å ha barn. Barnetrygden virker omfordelende mellom familier med og uten barn. Barnetrygd ytes for alle barn under 18 år som er bosatt i Norge. En ny lov om barnetrygd ble vedtatt 14. februar 2002. Loven trer i kraft 1. januar 2003.

Alle kvinner/familier er dekket av *en trygdeytelse i forbindelse med fødsel eller adopsjon*. Fødselspengeperioden er 52 uker med 80 prosent lønnsdekning eller 42 uker med full lønn. Fødsels- og adopsjonspenger beregnes etter inntekten til den av foreldrene som har permisjon (begrenset oppad til 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden). Kvinner som ikke har opptjent rett til fødsels- eller adopsjonspenger, får utbetalt en engangsstønad.

I 2000 fikk far rett til fødsels- eller adopsjonspenger basert på egen opptjening, forutsatt at mor etter fødselen går ut i arbeid eller utdanning eller er for syk til å ta seg av barnet. Det er for tidlig å si hvilke konsekvenser innføringen av selvstendige fedrerettigheter vil ha for fedres bruk av fødselspermisjon.

Omtrent to tredjedeler av foreldrene med rett til fødselspenger velger å være hjemme med barnet i ett år med 80 prosent lønn. Resten velger full lønn i 42 uker. Innføringen av en egen fedrekvote i fødselspermisjonen på fire uker har ført til en formidabel økning i antall fedre som tar permisjon for å ha omsorg for barnet. I dag er 8 av 10 fedre med rett til fedrekvote hjemme med barnet. Bruk av fedrekvoten har blitt flertallspraksis. Dette bidrar til likestilling mellom kjønnene, påvirker arbeidsdelingen mellom mor og far og øker

kontakten mellom far og barn. Regjeringen ønsker å styrke en slik utvikling gjennom å foreslå en økning av fedrekvoten i løpet av stortingsperioden. Dette vil bli nærmere drøftet i den planlagte stortingsmeldingen om familiepolitikk.

Tidskontoordningen er en fleksibel løsning for uttak av foreldrepermisjonen. Foreldre kan komponere sin egen permisjonsmodell ved at delvis uttak av fødselspenger kan kombineres med nedsatt arbeidstid. Imidlertid er det svært få foreldre som benytter denne ordningen. I 2000 var det 1 331 kvinner (2,7 prosent) og 227 menn (0,7 prosent) av de som avsluttet sin fødselspermisjon, som benyttet seg av tidskontoordningen. Disse foreldrene er svært fornøyd med ordningen. En viktig grunn til den lave bruken er at foreldrene ønsker å være hjemme med barnet på full tid i ett år.

Adopsjon av barn fra utlandet medfører store kostnader for familien. Det er derfor opprettet en egen økonomisk støtteordning, *adopsjonsstøtte*, for familier som adopterer barn fra utlandet. Formålet med tilskuddsordningen er å motvirke en skjev sosial fordeling av adopsjon knyttet til foreldrenes økonomi på grunn av de høye kostnadene. I 2002 utgjør tilskuddet 22 500 kroner per barn. Regjeringen har en målsetting om å heve dette tilskuddet.

Kontantstøtte til småbarnsforeldre ble innført 1. august 1998. En spørreundersøkelse foretatt av Statistisk sentralbyrå i 1998 viser at jo yngre barnet er, jo viktigere synes mødrene det er at de blir passet av mor og far. Flertallet av mødrene ønsker at ettåringen skal bli passet av foreldrene. Mødre som har toåringar ønsker i større grad at barnet skal ha en barnehageplass. Mange vil ha en deltids plass i barnehage for barnet i kombinasjon med eget pass. Foreldre som ønsker å passe barna selv fortjener samfunnets støtte i likhet med dem som velger barnehageplass.

Kontantstøtten er utformet slik at familier med barn på ett og to år som ikke benytter heltids barnehageplass, har rett til støtte. Begrunnelse for å innføre kontantstøtteordningen var ønsket om å sikre en reell valgfrihet for barnefamilier når det gjelder omsorgsform for barna, og gi foreldre mulighet til å bruke mer tid sammen med barna. Reell valgfrihet innebærer både at det finnes barnehage tilbud til de som ønsker det og at familier som ønsker andre omsorgsformer gis økonomisk mulighet for dette valget. Ordningen bidrar til mer rettferdig fordeling av offentlige midler mellom de familier som henholdsvis har og ikke har barnehageplass. Rundt 75 prosent av ett- og to-åringene mottar i dag kontantstøtte. Regjeringen har som målsetting å øke kontantstøttebeløpet i løpet av inneværende stortingsperiode.

Kontantstøtten har vært gjenstand for en bred evaluering i perioden 1998-2001. Ingen av de store negative ringvirkningene som ble spådd ved innføringen slo til. Regjeringen ønsker likevel at flere fedre reduserer arbeidstiden for å være sammen med barna. Evalueringen av ordningen (jf. St.meld. nr. 43 (2000-2001)) viste blant annet at mødre har redusert arbeidstiden som en følge av ordningen. Det samme er ikke tilfellet for fedrene.

Formålet med *stønadsordninger til enslige forsørgere* er å sikre inntekten i en midlertidig omstillingsperiode når barna er små og gi hjelp til selvhjelp slik at barnets mor eller far deretter kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Aktuelle stønadsordninger er overgangsstønad, stønad til nødvendig barnetilsyn og utdanningsstønad. Stønadsordningene til enslige forsørgere er i stor grad basert på et tradisjonelt familiemønster der mor etter samlivsbrudd

har omsorgen for barnet. Spørsmålet nå er om overføringsordningene er godt nok tilpasset det nye familiemønsteret der flere velger delte omsorgsløsninger? Dette vil bli drøftet i den planlagte stortingsmeldingen om familiepolitikk.

I henhold til barneloven er begge foreldre pliktige til å dekke utgifter til barnets underhold og utdanning når barnet selv ikke har midler. Nye regler for *barnebidrag* ble vedtatt våren 2001 og skal etter planen tre i kraft høsten 2003. Hver av foreldrene skal bidra til barnets underhold etter økonomisk evne. Når foreldrene ikke bor sammen skal det betales bidrag. Underholdsplikten varer til barnet er fylt 18 år. Dersom barnet etter fylte 18 år fortsetter med vanlig skolegang, har det krav på bidrag så lenge skolegangen varer, men kravet må være rimelig i forhold til foreldrenes økonomi. Underholdspliktens størrelse kan bestemmes ved privatrettslig avtale mellom foreldrene, av bidragsfogden (trygdekontoret) eller i særlige tilfeller ved dom. De nye reglene for barnebidrag skal oppmuntre til fortsatt omsorg fra begge foreldrene og til at begge foreldre bidrar til forsørgelsen etter økonomisk evne. Målsettingen er et rettferdig regelverk, der det tas konsekvensen av at foreldre i dag i større grad enn tidligere deler på ansvaret for forsørgelse og omsorg for sine barn. Det har også vært et viktig mål for revideringen at regelverket i større grad skal oppmuntre til at foreldre gjør private avtaler om bidrag.

Den som har rett på barnebidrag kan kreve bidragsforskudd. På denne måten blir barnet sikret en viss minstesum, uavhengig av inntekten og innbetalingene til den bidragspliktige. Retten til bidragsforskudd vil bli behovsprøvd fra 1. oktober 2003.

Folketrygden inneholder også bestemmelser om stønad i forbindelse med barns sykdom og funksjonshemming. Dette gjelder ordninger som grunn- og hjelpestønad. I tillegg har foreldre rett til sykemelding ved barns sykdom.

5.3.3 Velferdstjenester

En rekke velferdstjenester har som mål å støtte opp under familien. Gode tilbud og tjenester rettet mot barn, ungdom og foreldre, samt støtte i samlivs-, omsorgs- og oppdragerrollen står sentralt her.

Barnehagetilbud og skolefritidsordninger er blant de viktigste allmenne velferdstjenester som har som mål å sikre en god oppvekst, og støtte foreldrene i oppdrager- og omsorgsrollen. Men det er naturlig og viktig at dette er frivillige ordninger. For barn og unges velferd er tjenester og tilbud knyttet til helsestasjon, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste og psykisk helsevern for barn og unge også av særlig betydning. Det overordnede målet er å bidra til at barn, ungdom og barnefamilier får den støtte og hjelp de har behov for. Tverrfaglig samarbeid er av særlig betydning for å sikre gode tilbud og tjenester. Videreutvikling av foreldreveiledningstilbud, støtte til samlivstiltak samt styrking av familievernet står sentralt i arbeidet med å sikre barn og ungdom en god oppvekst i familien.

I 1995 ble det satt gang et landsomfattende utviklingsarbeid knyttet til *foreldreveiledning*. Målet med foreldreveiledningsprogrammet er å støtte og styrke foreldrene i deres rolle som oppdragere og omsorgspersoner for egne barn. Utgangspunktet er at foreldrene er eksperter på sine egne barn. Samti-

dig har endringer i samfunnet gjort at mange foreldre er alene om oppdragelsen og ikke har noen å rådføre seg med.

Foreldreveiledningsprogrammet ble i utgangspunktet konsentrert rundt følgende områder: Etablere møteplasser der foreldre kan utveksle erfaringer om barneoppdragelse seg i mellom, gi veiledning til foreldre om hvordan de kan mestre vanskelige situasjoner i forbindelse med barneoppdragelsen, bygge opp kompetanse og videreutvikle og etablere nye metoder og arbeidsmåter for fagpersoner som arbeider med foreldreveiledning samt styrke samarbeidet mellom fagmiljøer og instanser som arbeider med barn og unge i kommunene.

Både offentlige instanser og frivillige organisasjoner står sentralt i arbeidet med foreldreveiledning. Det har hele tiden vært en forutsetning at arbeidet skal ta utgangspunkt i de organisasjonsmessige strukturer og det faglige mangfold som finnes i landets kommuner. Det har vært viktig å organisere tilbudene på tvers av ulike faggrupper, offentlige tjenester og etater og at arbeidet skulle skje i samarbeid med frivillige organisasjoner.

Som en del av foreldreveiledningsprogrammet er det også igangsatt egne fedregrupper. Målet er å stimulere til å øke fedres deltakelse og betydning i omsorgen for barn, styrke det felles foreldreansvaret og fremme likestilling mellom kjønnene.

Gjennom arbeidet er det utarbeidet veilednings- og informasjonsmateriell til bruk for foreldre og fagfolk. I programmets første fase ble det hovedsakelig lagt vekt på utvikling av materiell knyttet til barn i førskolealder. Helsestasjoner og barnehager ble benyttet som «innfallsport» for arbeidet. Det ble utarbeidet materiell som legger til rette for samtaler med foreldre om egne opplevelser, erfaringer og synspunkter på barneoppdragelsen. Senere er det satt fokus på samspill mellom foreldre og skolebarn og på samspill mellom lærer og elev. Målet med skolesatsingen har blant annet vært å knytte foreldreveiledningsprogrammet til både foreldre og fagpersoners behov for råd og veiledning om utvikling av et godt samarbeid og dialog mellom hjem og skole. Frem til i dag har det blitt utviklet flere temahefter og videoer rettet til foreldre med mål om å gi informasjon og veiledning om ulike tema som mobbing, adoptivfamilien, små barns sorg, syke barn i familien, om fedre og barn og barns medie verden.

Arbeidet med foreldreveiledning har gitt gode resultater og regjeringen vil videreføre innsatsen. Videreføringen vil vektlegge en rekke konkrete tiltak: Det vil bli utviklet nye temahefter rettet mot foreldre. I første omgang gjelder dette temaene spiseforstyrrelser og ungdom og homofili. Alt materiell vil bli gjort tilgjengelig på Internett. Det vil skje en videreutvikling av et pilotprosjekt rettet mot lærere med fokus på bevisstgjøring på samspillet mellom lærer og elever. Det vil bli satt i gang et forsøksprosjekt på helsestasjon for foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn som gir informasjon om hva det innebærer å ha barn i Norge. For å sikre en fortsatt aktivitet i kommunene vil det blant annet bli arrangere regionkonferanser om programmet. Det taes sikte på å tilby kompetanseheving i foreldreveiledning blant fagpersoner, blant annet gjennom utvikling av etterutdanning på høghskolenivå.

Barne- og familiedepartementet har siden 1994 hatt en tilskuddsordning til *samlivstiltak* på statsbudsjettet. Formålet med samlivstiltakene er å styrke

ekteskap og varige samlivsforhold med sikte på å skape gode relasjoner og forebygge familieoppløsning. Det er en viktig målsetting å bidra til en trygg og stabil oppvekst for barn, men ordningen har også en egenverdi for de voksne.

Samlivstiltakene omfatter lokale kurs og utviklingsprosjekter. De lokale samlivskursene er kortvarige samlinger - gjerne over en weekend - der deltakerne får undervisning og veiledning i kommunikasjon, konfliktløsning, utvikling av parforholdet og andre spørsmål som gjelder samlivet. De aller fleste kursene følger nå et program som er utviklet for formålet, og kurslederne er i hovedsak personer som er faglig skolert innen familie- og relasjonsarbeid. Målet med utviklingsprosjektene har nettopp vært å utvikle faglig gode samlivsprogrammer og bidra til skoling av kvalifiserte kursledere. Barne- og familiedepartementet har gitt støtte til flere programmer og skolingstiltak på dette området.

Samlivskursene utgjør kjernen i virksomheten og drives av et stort spekter av frivillige organisasjoner, noen institusjoner og en del kommuner. Tilskuddsordningen utlyses hvert år gjennom avisene og midlene fordeles på grunnlag av søknader. Interessen for samlivstiltak har steget sterkt. I 2001 mottok departementet 250 søknader til en samlet sum på bortimot 15 mill. kroner. Bevilgningen i statsbudsjettet for 2002 er på 3.6 mill. kroner.

Regjeringen ser samlivstiltak som et meget viktig forebyggende arbeid med sikte på å demme opp for den foruroligende utviklingen som kan registreres på familieområdet. Vel 10 300 barn under 18 år opplevde at foreldrene skilte seg i 2000. Det er 1 300 flere barn enn i 1999. I tillegg kommer oppløsning av samboerforhold. Totalt var det 21 400 barn i ekteskap/samboerforhold der far og mor gikk fra hverandre.

På denne bakgrunn ønsker regjeringen å styrke samlivsarbeidet. Tilbudet er i dag ujevnt fordelt, og et viktig mål må være å gjøre samlivskursene tilgjengelige over hele landet. Barne- og familiedepartementet er nå i gang med å evaluere hvordan tilskuddsordningen har fungert. På bakgrunn av resultatene av evalueringen vil regjeringen vurdere hvordan samlivstiltakene kan styrkes og utvikles til å bli et mer allment tilbud.

*Familievern*et er en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt. Familievernkontorene har to lovpålagte oppgaver. De skal gi tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Kontorene er videre pålagt å foreta mekling etter ekteskapsloven og barneloven. I tillegg har kontorene en tredje, frivillig oppgave: å drive utadrettet virksomhet i form av informasjon og veiledning til publikum og det øvrige hjelpeapparat. Det finnes i dag familievernkontorer i alle landets fylker, og fylkeskommunene har ansvar for å planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten i sine respektive fylker.

Familievernnet er en «lavterskeltjeneste». Klientene kan oppsøke familievernkontorene uten henvisning og tilbudet er gratis både når det gjelder familiebehandling og mekling. Familievernnet er den eneste tjenesten som arbeider primært med fokus på relasjonelle problemer i familien. Målsettingen er å hjelpe parene til bedre kommunikasjon og samhandling, enten de velger å fortsette samlivet eller skille lag, og å ivareta barns situasjon under slike forhold.

I de senere årene har familievernnet fått nye oppgaver gjennom den lovpålagte meklingen ved skilsmisse. Formålet med meklingen er å komme frem til en avtale mellom foreldrene om foreldreansvar, samvær og hvor barnet skal bo fast. Foreldre som ønsker å separere eller skille seg og har barn under 16 år, skal få hjelp av en fagperson til å komme frem til enighet om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og en samværsordning. Godt over halvparten av all mekling utføres av familievernkontorene.

Familievernnet står overfor nye utfordringer i tiden som kommer. Tjenesten har for det første behov for ytterligere å utvikle sin kompetanse på barn og relasjoner barn - voksen. Det tradisjonelle perspektivet der paret har vært behandlingsenheten, er nå utvidet med fokus på familien som helhet. En slik perspektivutvidelse er nødvendig av hensyn til meklingsoppgaven, men også som følge av den fremtredende plass barnet og barnets situasjon har fått i familiepolitiske tiltak generelt. Familievernnet har allerede tilegnet seg mye kompetanse på dette området, og det er en prioritert oppgave for forvaltningsmyndighetene å satse på videre kompetansebygging og utvikling i forhold til denne utfordringen.

Fordi vi vet at konflikt mellom foreldrene kan være en trussel mot barns trygghet er det viktig å prioritere arbeidet med de vanskelige meklingssakene. Dersom man greier å få til en bedre utgang på vanskelige meklingssaker vil det sannsynligvis også kunne resultere i at flere barn opprettholder kontakten med far etter samlivsbrudd mellom foreldrene.

Stadig nye grupper etterspør familievernets kompetanse. Det gjelder for eksempel etniske minoritetsgrupper, familier med funksjonshemmede barn og andre. Disse opplever gjerne spesielle vanskeligheter i familiesituasjonen, og trenger derfor tilpassede tilbud. En spesiell utfordring er å komme i dialog og gi et tilbud til innvandrerforeldre som har sin kulturelle referanseramme for oppdragelse fra et helt annet samfunn enn «det moderne norske».

En annen utfordring for familievernnet er samarbeidet med andre og beslektede tjenester. Dette gjelder ikke minst barnevernet, men også psykisk helsevern, deler av rusomsorgen, pedagogisk-psykologisk tjeneste og andre.

Barne- og familiedepartementet har i 2002 økt ressursene til kompetanseformål og har nylig lagt frem forslag til en plan for kompetanseutvikling i familievernnet. Siktemålet er å styrke en systematisk og helhetlig kompetanseutvikling for ansatte i tjenesten. Planen tar opp de utfordringene familievernnet står overfor, og lanserer tiltak for å sette tjenesten i stand til bedre å møte dem. Planen inneholder både kortsiktige og langsiktige tiltak. Arbeidet med iverksettning av kompetansetiltakene startet i 2002.

Familier med funksjonshemmede barn vil ofte ha behov for sosiale tjenester, som for eksempel støttekontakt og avlastning. Av samtlige brukere av avlastningstjenester er 65 prosent under 18 år (SSB 2000). For støttekontakt-tjenesten utgjorde denne aldersgruppen vel 23 prosent av brukerne i år 2000. Kommunene har problemer med å dekke behovet for slike tjenester, bl.a. på grunn av vansker med å rekruttere tjenesteytere. Det er besluttet å iverksette tiltak for å styrke denne type tjenester.

5.4 Barnehager

5.4.1 Barnehage til alle familier som ønsker det

Regjeringen ønsker å gi foreldre mulighet til å velge den omsorgsformen som passer dem best. Regjeringen vil derfor at alle familier som ønsker det skal ha tilbud om en godt tilpasset barnehageplass til en overkommelig pris. Skal barnehagen reelt være for alle, er det nødvendig med full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling. Behovet for deltidsplasser og større fleksibilitet må også imøtekommes på en bedre måte enn i dag.

Barnehagen er en trygg omsorgs-, leke- og læringsarena. Dette gir samlet et godt grunnlag for skolegang og videre utvikling. Undersøkelser viser at foreldre ønsker plass i barnehage for sine barn fremfor andre tilsynsordninger utenfor hjemmet, hvis tilbudet finnes og prisen er akseptabel. Etterspørsel etter barnehageplass øker med barnets alder. I dag er dekkningen i underkant av 80 prosent for alle barn mellom tre og fem år, og knapt 40 prosent for de yngste.

Hovedmålene for barnehagepolitikken er full behovsdekning, økonomisk likebehandling av alle barnehager og lavere foreldrebetaling. Stortinget har vedtatt å innføre en ny finansieringsordning for barnehagesektoren fra 1. august 2003. Ordningen innebærer bl.a. innføring av maksimalsats for oppholdsbetaling.

5.4.2 Barnehage som supplement til familiens omsorg

De første leveårene er den viktigste livsfasen for utviklingen av personlighet og identitet. Foreldrene har ansvaret for å gi barnet omsorg og trygghet, og i familien skjer den første læring. I tillegg til familiens omsorg er barnehagen det viktigste tilbudet til barn etter spedbarnsalderen og frem til skolestart. For det store flertallet av eldre førskolebarn er barnehage en etablert del av hverdagen.

Omsorgen i barnehage er et supplement til familien og bør i størst mulig grad skje på foreldrenes premisser. Samarbeid mellom hjem og familie er en forutsetning for å sikre kontinuitet mellom hjem og familie og for å kunne basere aktiviteten og omsorgen ut fra barnets bakgrunn og erfaring. Dette viktige prinsippet er nedfelt i formålsparagrafen og i krav om foreldreråd og samarbeidsutvalg. Det er viktig at barnehagene er service- og brukerorientert. Regjeringen ønsker at barnehagetilbudet skal være variert, både med hensyn til pedagogisk innhold, livssyn, driftstyper og oppholdstider.

Aktiv formidling av positive verdier og holdninger er viktig i barnehagene arbeid. Siden barnehagen har en så sentral posisjon både i barn og voksnes hverdag gir dette også gode muligheter for at barnehagen kan fungere som en aktiv veileder i foreldreskap. Foreldreveiledningsprogrammet nyttes av svært mange barnehager, og arbeidet med dette bør styrkes. Det er dessuten svært viktig at barnehagepersonalet har et godt samarbeid med barneverntjenesten. For å sikre at alle barn har daglig kontakt med rollemodeller av begge kjønn er rekruttering av menn som barnehagepersonell viktig.

I Norge ser vi på barns oppvekst som en livsfase med egen verdi og ikke bare en forberedelse til det å bli voksen. Dette gjenspeiles i vårt syn på barns hverdag og barnehagens innhold. Vi er opptatt av at barna skal få kjærlighet

og omsorg, men også at de skal få leke og lære på egne premisser og utfolde seg fritt. Barn skal få lov til å være barn, samtidig som de skal læres til å ta medansvar og oppmuntres til positive holdninger.

Barnehagens innhold må bygge på barneperspektivet. For å utvikle kompetente barn må barn få reell medbestemmelse i sin egen hverdag. Innholdet i en barnehage bør derfor ikke bare være et voksent anliggende. FNs barnekonvensjon gir barn rett til å ha oppfatninger og meninger om saker som angår dem - uten aldersbegrensning nedad. Barnets rett til medbestemmelse må selvsagt tilpasses virksomheten i barnehagen og barnets alder og modningsnivå. Rammeplan for barnehagen bygger på dette synet og barns medbestemmelse kommer til uttrykk gjennom det pedagogiske opplegg som nyttes i barnehagene. Barnehageloven er under full gjennomgang og i denne forbindelse drøftes også spørsmålet om å inkludere medbestemmelse i lovens formålsparagraf.

Barnehagen er et allment tilbud til hele befolkningen, og bidrar til utjevning av forskjeller mellom barn med ulik sosioøkonomisk bakgrunn eller etnisk og kulturell erfaring. Førskolepedagogikkens brede tilnærming til begrepet læring, med vekt på lek og utvikling av sosial adferd, selvfølelse og selvtillit, gir rom for gode utviklingsmuligheter for alle barn uansett bakgrunn.

5.4.3 En barnehage for alle barn

Barnehagen skal være et tilbud til alle barn, også barn med spesielle behov. Barnehagen skal være inkluderende og skal kunne gi et tilpasset tilbud. Barn med funksjonshemming har rett til prioritet ved opptak i barnehage dersom barna kan ha nytte av oppholdet (barnehagelovens §9). Familier med barn med funksjonshemming er i ulike livssituasjoner. Felles for barna er at de trenger tilrettelegging for å kunne ta del i samfunnet på lik linje med andre. Regjeringen vil sikre at barn med funksjonshemming får et best mulig tilbud i barnehagene, tilpasset individuelle behov.

Norge er i økende grad et flerkulturelt samfunn, men barn med etnisk minoritetsbakgrunn er underrepresentert i barnehagene. En undersøkelse foretatt av Forskningsstiftelsen FAFO i 1998 om minoritetsspråklige familiers holdninger til barnehage viste at mange av foreldrene likevel ønsket barnehageplass til sine barn. Pris, tilgjengelighet, alder på barnet og mangel på informasjon ble oppgitt som de viktigste grunnene til at familier med minoritetsspråklig bakgrunn ikke hadde barnehageplass. Foreldrene i undersøkelsen så på barnehage som viktig for barnas mulighet til å lære norsk og få leke med norske barn. Erfaringer fra prøveprosjektet med gratis korttidstilbud i barnehage for alle 4- og 5-åringer i bydel Gamle Oslo, viser blant annet at barnehageerfaring før skolestart gir viktig og nødvendig sosial og språklig kompetanse. Hovedinntrykket som kom frem gjennom evalueringen var at foreldrene var fornøyd med tilbudet. Foreldrene med innvandrerbakgrunn var særlig opptatt av barnas utvikling av norskspråklige ferdigheter (Nergård 2002). Internasjonal forskning har vist at barnehageerfaring er med på å gi barn med minoritetsbakgrunn et bedre grunnlag for skolegang og senere utdanning og yrkesaktivitet.

I Norge har de fleste barn en trygg ramme rundt barndommen. For noen barn kan likevel oppvekstvilkårene være vanskelige. Hjemmemiljøet til barnet

kan i enkelte tilfeller ikke yte det som er nødvendig for en god oppvekst. Sammenhengen mellom vanskelige oppvekstvilkår og risikoen for å utvikle avvikende adferd som ungdom og voksen, er etter hvert veldokumentert. Det er derfor en særlig viktig samfunnsoppgave å sette inn tiltak for barn som er i en utsatt livssituasjon. Samtidig som det blir satt inn hjelpetiltak i familien, kan det være nødvendig å skaffe barna andre arenaer for omsorg og utfoldelse, blant annet barnehageplass. Barnehage som hjelpetiltak er hjemlet i barnevernloven.

Barnehagen er det mest omfattende forebyggende tiltaket samfunnet kan gi til barn i førskolealder utenfor hjemmet. Barnehagen er dessuten et generelt tilbud som gis til alle, og som derved ikke stigmatiserer barn eller familier i en utsatt livssituasjon. Barnehagen er viktig i forhold til likeverdige utviklingsmuligheter, motvirkning av marginalisering og utjevning av levekårsforskjeller. Å satse på barnehagen kan spare samfunnet for store sosiale og økonomiske kostnader på sikt.

5.4.4 Barnehagesatsing fremover

Det er bred politisk enighet om de overordnede målene i barnehagesektoren: barnehageplass til alle som ønsker det, økonomisk likebehandling av alle barnehager og lavere foreldrebetaling. Stortinget har vedtatt en ny finansieringsordning for barnehagesektoren, hvor et sentralt element er innføring av en maksimalprisordning for oppholdsbetaling i barnehager. Finansieringen vil i hovedsak bestå av foreldrebetaling og statstilskudd. I tillegg skal det være en buffer i kommunene og en skjønnsrett hos fylkesmennene for å utjevne kostnadsforskjeller mellom barnehagene. Alle godkjente barnehager, uavhengig av eierskap, er berettiget til om lag 80 prosent offentlig driftsstøtte. Kommuneene får plikt til å tilby et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Regjeringen vil utrede konsekvensene av vedtaket og komme tilbake til Stortinget med forslag til den konkrete utformingen.

Regjeringen viderefører den treårige satsingen på kvalitetsutvikling i barnehagene som har pågått siden 2001. Satsingen omfatter følgende tre områder: en barnehage for alle barn, varierte og brukertilpassede barnehager og et kompetent personale. Erfaringene så langt med kvalitetssatsingen er gode, spesielt i forhold til kompetanseheving for personalet i barnehagene.

Erfaringene fra prøveprosjektet med gratis korttidstilbud for 4- og 5-åringer i bydel Gamle Oslo er evaluert med sikte på å videreføre arbeidet med integrering og språkopplæring av flerspråklige barn i flere kommuner. Regjeringen vil gjennomføre forsøk der man kombinerer barnehageopphold for barna og norskopplæring for foreldre (jfr. handlingsplanen «Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn»).

Regjeringen vil fokusere mer på forebyggende arbeid i tidlig alder. Arbeidet med å legge til rette for at barnehagepersonale, foreldre, barnevern og andre offentlige tjenesteapparat utvikler en mer åpen dialog innenfor de rammer lovverket setter, vil fortsette. Tverrfaglig og tverretattlig samarbeid er helt nødvendig for å skape gode velferdstilbud for barn og foreldre.

5.5 Barn i familier med lav inntekt

5.5.1 Innledning

Kamp mot fattigdom står sentralt i samarbeidsregjeringens arbeid med å sikre alle barn og ungdommer gode oppvekst- og levekår. De aller fleste barn og unge i Norge lever i trygge og gode økonomiske kår. Den tradisjonelle fattigdommen er så godt som utryddet. Likevel finnes det barn som lever i familier med så begrensede økonomiske ressurser at de kan karakteriseres som fattige. Det gjør at vi hele tiden må stille spørsmål ved om de ordningene vi i dag har er gode nok, og om vi i tilstrekkelig grad klarer å gi alle barn og unge gode oppvekstvilkår?

Vi kan ikke sammenligne barnefattigdom i Norge med fattige barn ellers i verden som mangler mat, hus eller klær. Barnefattigdom i Norge er like fullt et problem som må taes svært alvorlig. Barnefattigdom handler blant annet om at barn som av økonomiske grunner ikke har samme mulighet som andre til deltakelse og aktivitet, både i fritiden og i skolesammenheng. Videre handler det om barn som ikke har tilgang til goder som oppleves som selvfølgelig for andre barn. Dette er den nye formen for fattigdom, som kan ramme hardt i et samfunn med generelt høy levestandard og sterkt kjøpepress rettet mot barn og unge.

Regjeringens familiepolitikk bygger på at foreldrene har hovedansvaret for barna. Målet er at alle barn skal få gode oppvekstvilkår. For å sikre dette er regjeringen opptatt av å bedre levekårene for fattige barnefamilier. Regjeringen vil her satse på målrettede tiltak.

Som et ledd i arbeidet med å bekjempe fattigdom har regjeringen igangsatt arbeid med en tiltaksplan mot fattigdom. Planen vil bli lagt frem høsten 2002.

5.5.2 Hvor mange er fattige?

De siste årene har det blitt presentert ulike tall for hvor mange barn som er fattige i Norge. På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet utarbeidet Statistisk sentralbyrå i 2001 en rapport om forekomsten av lavinntekt blant barn under 18 år (Epland 2001). Rapporten bygger på tilgjengelig inntektsstatistikk og det er benyttet en tradisjonell tilnærming, der lavinntekt blir definert ut fra relativt avstand til det generelle inntektsnivået i befolkningen (f.eks. 50 prosent av medianinntekten). Rapporten presenterer tall for utviklingen i årlig lavinntekt i et lengre tidsperspektiv (tverrsnittsdata), og hvor mange barn som tilhørende husholdninger med vedvarende lavinntekt (paneldata). I tillegg blir det presentert tall som sammenligner forekomsten av lavinntekt i Norge med andre vestlige land.

Rapporten peker på følgende hovedkonklusjoner:

Den generelle inntektsutviklingen for husholdninger med barn var meget god på 1990-tallet, og det var de yngste barna som opplevde den største veksten i husholdningsinntektene. Den generelle velstandsøkningen blant barnefamilier ser ut til å ha spredt seg også til de barna som befinner seg nederst i inntektsfordelingen. Den relative inntektsforbedringen for barn i lavinntektsgruppen blir i noen grad støttet av annen levekårsstatistikk. Det ble for eksempel færre barn som ble forsørget av sosialhjelp i samme periode.

Dersom en utelater barn i husholdninger som enten har solgt aksjer eller eiendommer med store tap, har en finansformue over en viss størrelse eller har en hovedinntektstaker som er student, så viser studien at mellom 2,6 prosent og 3,1 prosent av alle barn under 18 år hadde en ekvivalentinntekt under halvparten av medianinntekten i 1998. Dette tilsvarer et antall i befolkningen på mellom 27 000 og 32 000 barn.

Noen av disse barna befinner seg likevel bare kortvarig i lavinntektsgruppen. Dersom barna følges i en tre-års periode (1996-98), viser studien at mellom 1,7 prosent og 2,4 prosent hadde vedvarende lavinntekt. Dette tilsvarer et antall på mellom 14 000 og 19 000 barn.

Hvilke barn er det så som lever i familier med vedvarende lavinntekt? Studien viser at disse barna på flere områder har de samme kjennetegnene som barn som bare temporært befinner seg i lavinntektsgruppen. Mellom 60 og 70 prosent av barn med vedvarende lavinntekt tilhørte husholdninger der ingen av de voksne var yrkesaktive, og mer enn hvert tredje barn tilhørte en husholdning som ikke hadde mottatt noen form for arbeidsinntekter i løpet av en treårsperiode. Tilsvarende finner en at den relative andelen barn av aleneforeldre i lavinntektsgruppen øker når en ser på inntektssituasjonen over flere år. Sist, men ikke minst fremstår innvandrerbarn som klart overrepresentert blant barn med vedvarende lavinntekt. Nesten annenhvert barn med vedvarende lavinntekt var første- eller annengenerasjons innvandrere.

Studien avdekker klar sammenheng mellom sannsynligheten for å havne i lavinntektsgruppen og ulike hendelser som finner sted innen husholdningen. Både samlivsbrudd og reduksjon i tallet på yrkestilknyttede i husholdningen øker sannsynligheten for at barn havner i lavinntektsgruppen. Men årlig lavinntekt blant barn kan ikke bare forklares med endringer i familiestrukturer eller foreldrenes tilknytning til arbeidsmarkedet. Noen barn havner også i lavinntektsgruppen fordi de tilhører husholdninger som har blitt registrert med negative inntekter, enten som følge av underskudd i næringsvirksomhet eller fordi foreldrene har hatt store tap på salg av aksjer og eiendommer.

Rapporten gir viktig informasjon om hvem de fattige barna er, og hvilke familier de tilhører. Tallene må imidlertid tolkes med forsiktighet siden Statistisk sentralbyrå bare har hatt mulighet til å studere utviklingen i vedvarende lavinntekt i en tre-års periode. Rapporten gir heller ikke informasjon om hvilke konsekvenser familiens lavinntekt har for barns hverdagsliv.

Hvor mange barn som regnes som fattige er også et spørsmål om fattigdomsdefinisjoner og fattigdomsmål samt hvordan man regner personene i en husholdning. For eksempel vil tall på omfanget av fattigdom blant barn være avhengig av hvordan en vektlegger stordriftsfordelene i barnefamilier. Tallene kompliseres også av det faktum at familier prioriterer barnas behov ulikt. Familier med liten inntekt kan dekke barnas behov først, og mer velstående familier kan prioritere barna lavt.

Lavinntekt blant barn forekommer i varierende grad i alle industrialiserte land. På bakgrunn av tre ulike kilder har Statistisk sentralbyrå sammenlignet forekomsten av årlig lavinntekt blant barn i Norge med tilsvarende tall for andre land. Konklusjonen er at uansett valg av datakilde så har Norge, sammen med andre nordiske land, den laveste andelen barn i lavinntektsgrup-

pen. I motsetning til barn i mange andre vestlige land har nordiske barn en mindre risiko for å tilhøre lavinntektsgruppen enn befolkningen generelt.

Uansett tall og definisjoner, og positiv utvikling i Norge sammenlignet med andre land, så er barnefattigdom et problem som må tas på alvor. Det må ikke bli slik at vi ender opp med diskusjoner om hvordan vi skal beregne barnefattigdom i stedet for dialog om hva vi kan gjøre med den. Fokus må rettes mot barna, og på at et barn som blir utestengt fordi familien har dårlig økonomi er et for mye.

5.5.3 Konsekvenser av fattigdom

Fattigdom strider mot både menneskeverd og likeverd. Den er et problem for alle som rammes, men når den rammer barn er den særlig alvorlig. Barn har få eller ingen muligheter til å påvirke sin egen situasjon og sine egne levekår. De er avhengige av foreldrene og av offentlige institusjoner og tjenester. Foreldrenes prioriteringer kan det være vanskelig for det offentlige å gå inn på. Desto viktigere er det at offentlige myndigheter, institusjoner og tjenester ikke mister den gruppen barn av syne i sitt arbeid, og at det legges opp til innsats og arbeid som når dem som har behov for det. At barn lever i fattigdom betyr også at de ikke får sin rettmessige del av samfunnsgodene, noe som står i strid med de verdier vi bygger vårt samfunn på.

Rent kvantitative mål på fattigdom sier ikke noe om den subjektive opplevelsen av å være i en slik situasjon. Fattigdom er både et absolutt og et relativt fenomen. I dagens samfunn hvor så mange lever i velstand kreves det mer ressurser enn før for å delta i de aktiviteter og sosiale sammenhenger barn flest deltar i. Spørsmålet blir i hvilken utstrekning lav inntekt har konsekvenser for barnas velferd? En del implikasjoner er innlysende. Fattige foreldre kan kjøpe mindre av de godene og tjenestene som sikrer familiens generelle velferd. Lav familieinntekst reduserer også de utgiftene som kan brukes direkte på barna.

Barnefattigdom handler blant annet om barn som av økonomiske grunner ikke har samme mulighet som andre til å delta i fellesskapet. Dette kan være fellesarrangement i skolens regi, som for eksempel leirskole og klasseturer, eller fritidsaktiviteter med krav til utstyr og egenandeler. Noen kan ikke diskutere gårdsdagens fjernsynsprogram med kameratene, fordi de ikke har fjernsyn hjemme. Skillet mellom de som kan delta og de som ikke kan blir også forsterket av at det er mange som har god råd i Norge. Når barn og ungdom i tillegg opplever et sterkt kjøpepress, blir det stor avstand mellom dem som har råd til å følge kjøpekarusellen, med moteklær og mobiltelefon, og dem som ikke har råd.

Flere utenlandske undersøkelser viser at barn som vokser opp i inntektsfattige familier oftere enn andre barn vil få problemer senere i livet. Dette gjelder for eksempel på skolen og i arbeidslivet. Dette kan igjen føre til lav inntekt og fare for på nytt å havne i fattigdom.

Vi har ikke mye forskning i Norge om det å vokse opp i fattigdom, og utenlandske studier kan ikke uten videre sies å være dekkende for norske forhold. Dette gjør det viktig med mer forskning og bedre kunnskapsgrunnlag om fattigdom i Norge. I Norge har vi gode velferdsordninger sammenlignet med mange andre land. Det er grunn til å tro at våre velferdsordninger bidrar til at

barn ikke blir fullt så utsatt for de negative konsekvensene det har å vokse opp i en fattig familie.

I juni 2000 ga UNICEF ut en rapport om barnefattigdom i den industrialiserte verden. De nordiske landene kommer godt ut i rapporten og blir holdt frem som eksempler til etterfølgelse. Rapporten søker etter forklaring på fattigdom i forhold som arbeidsløshet, lave lønninger, statlige støtteordninger for arbeidsløse og lavtlønnede og situasjonen til enslige forsørgere. Konklusjonen var at alle faktorene er viktige, men ingen mer enn de andre. Det er ingen direkte vei til å redusere barnefattigdom, dette krever et sett av virkemidler: Man må redusere fattigdom blant familier med enslige forsørgere, redusere antallet barnefamilier uten arbeidsinntekt, gjøre det mulig å leve av inntekten for de lavest lønte og redusere inntektsgapet mellom dem som har arbeidsinntekt og dem som lever på statlige støtteordninger.

5.5.4 Likeverdige muligheter

Samarbeidsregjeringen varslet i sin tiltredelseserklæring at den vil legge frem en tiltaksplan med målrettede tiltak for å hjelpe mennesker ut av fattigdom. Som et ledd i oppfølgingen har regjeringen satt ned et statssekretærutvalg for å koordinere regjeringens innsats mot fattigdom. Regjeringen har invitert ulike forskningsmiljø og frivillige organisasjoner til å gi innspill til arbeidet med tiltaksplanen, som vil bli lagt frem høsten 2002.

Regjeringen vil prioritere tiltak for å bedre levekårene for barnefamilier som opplever fattigdom. Undersøkelsen til Statistisk sentralbyrå (se kap. 5.5.2) viste at barn som vokser opp i familier med svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet er særlig utsatt for fattigdom. Tiltak som kan bidra til å styrke foreldrenes arbeidstilknytning og som stimulerer til arbeid fremfor passiv mottakelse av stønader vil bli prioritert. Målrettede forbedringer i velferdstjenestene og stønadsordningene vil også bli vurdert. En vet at barn i økonomisk vanskeligstilte familier er mer utsatt for sosial eksklusjon i skolesammenheng, lek og fritid enn andre barn. Tilnærming til fattigdomsproblemet hos barn må derfor favne videre enn bedre ytelser og ordninger for foreldrene.

Regjeringen er opptatt av å sikre at de offentlige støtte- og overføringsordningene til barnefamiliene er målrettede og tilstrekkelige. Det finnes en rekke generelle ordninger som skal bidra til bedre økonomiske levekår for barnefamilien, som for eksempel barnetrygd. I tillegg kommer en rekke virkemidler som er rettet inn mot vanskeligstilte familier direkte, som for eksempel ekstra barnetrygd til enslige forsørgere og overgangsstonad. Videre finnes det muligheter for tillegg i ytelser til den enkelte barnefamilie, som når sosialhjelpen skal kunne ta høyde for utgifter til for eksempel fritidsaktiviteter og fritidsutstyr til barn. Foreldre som ikke har råd til å la barna ta del i aktiviteter i forbindelse med fritid og skole kan også, som ledd i forebyggende barnevernsarbeid, få økonomisk støtte til dette gjennom barneverntjenesten.

For å bedre situasjonen for fattige barn er barnevernet av særlig betydning. Barnevernets barn lever ofte i familier med svak økonomi. Barnevernet og andre instanser i kommunene klarer ikke alltid å følge familiene godt nok opp. Dette skyldes både mangel på kompetanse og/eller økonomiske midler i kommunene. Resultatet kan bli at det offentlige etter hvert må ta omsorg for noen av barna. På lang sikt er dette også dårlig økonomi for samfunnet. Det

bør derfor satses mer på tiltaksutvikling og kompetanseheving i kommunene, med særlig fokus på å utnytte tjenesteapparatet bedre samlet sett.

For å få til et godt og målrettet arbeid mot barnefattigdom er det viktig å sikre et godt tverrfaglig arbeid lokalt - mellom offentlige etater og instanser - og et godt samspill med frivillig sektor. Regjeringen er opptatt av at det skal finnes gode og billige møtesteder for barn og ungdom lokalt, både i privat og offentlig regi. Offentlige tilbud, som fritidsklubber, musikk- og kulturskoler m.v., bør være gratis eller tilbys til en svært lav pris, slik at alle har mulighet til å delta. Frivillig aktiviteter som er lagt til offentlige bygg, anlegg og andre arenaer, som kommunale idrettsanlegg eller skolebygg, bør tilbys gode leievilkår slik at aktivitetene blir rimelig å delta på.

Det samme gjelder skolefritidsordninger og barnehager som gjennom høy prising kan falle ut som tilbud til barn fra familier med dårlig økonomi. Det er bred tverrpolitisk enighet om at foreldrebetalingen for barnehageplasser skal ned på et langt lavere nivå enn i dag. Stortinget har vedtatt å innfase en maksimalprisordning i perioden 2003-2004 (se kap. 5.4).

Skolen har en viktig fordelingspolitisk oppgave. Det beste tiltaket mot fattigdom og marginalisering i voksen alder er en god grunnutdanning for alle. Den store utfordringen fremover er å gi elevene både god faglig opplæring, motivasjon til læring og høy sosial kompetanse. Regjeringen er videre opptatt av at ingen barn skal stenges ute på grunn av egenandeler i grunnskolen. Regjeringen vil ha en offentlig grunnskole som er gratis. Dette prinsippet er også fastslått i opplæringsloven i dag, men enkelte steder meldes det om at foreldre må betale helt eller delvis for aktiviteter som alle (eller nesten alle) elever er med på, så som ekskursjoner, utflukter, leirskoler mv. Regjeringen har derfor i juni 2002 lagt frem Ot.prp. nr 94 (2001-2002) *Om gratisprinsippet i grunnskolen*, hvor det blir foretatt en presisering av gratisprinsippet (se også kap. 7.2.4.1).

For å sikre en god innsats mot barnefattigdom er det viktig å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag, både om omfang, konsekvenser og vurderinger av offentlig politikk og innsats.

5.6 Satsingsområder og tiltak fremover

Familien har gjennom hele historien vært den viktigste oppvekstarenaen. Slik er det også i dag. Selv om rammene rundt familien og oppfatningen av hva som er en familie har forandret seg, representerer familien fortsatt den viktigste og mest verdifulle rammen rundt oppveksten for barn og unge. Regjeringen har som et av sine hovedmål å styrke familien og foreldrenes rolle i samfunnet. En politikk som satser på å styrke familienes situasjon vil også bidra til å gjøre storsamfunnet bedre å leve i, og vil medvirke til å sikre den oppvoksende generasjon et trygt oppvekstmiljø.

Tiltak:

- *Styrking av familiepolitikken.* En egen stortingsmelding om den samlede familiepolitikken vil bli lagt frem ved årsskiftet 2002/2003. Her vil det bli fremmet tiltak som styrker familien, ekteskapet og de varige samliv. Meldingen vil også se på barns rettigheter og trygghet i samboerfamilier.

- *Økt pappapermisjon.* Regjeringen vil bidra til å styrke kontakten mellom småbarnsfedre og deres barn gjennom en økning av pappapermisjonen.
- *Kontantstøtten.* Regjeringen vil videreføre kontantstøtteordningen, øke beløpet og forbedre muligheten for å kombinere barnehage og kontantstøtten.
- *Adopsjonsstøtten.* Regjeringen har som målsetting å heve adopsjonsstøtten for familier som adopterer barn fra utlandet.
- *Foreldreveiledning.* Regjeringen vil videreutvikle arbeidet med foreldreveiledning. Dette vil skje i form av nye veiledningshefter, presentasjon av alt materiell på Internett, veiledningsmateriell til lærere, kompetanseheving av fagfolk og konferanser om temaet. På helsestasjoner vil det bli satt i gang spesielle prosjekt for foreldre med minoritetsbakgrunn som gir informasjon om hva det innebærer å ha barn i Norge.
- *Samlivstiltak.* Regjeringen vil styrke og utvikle samlivstiltakene til å bli et allment tilbud over hele landet.
- *Familievernet.* Familievernet skal styrkes blant annet gjennom en systematisk og helhetlig kompetanseutvikling for tjenesten og et økt fokus på barnas situasjon.
- *Økt satsing på barnehager.* Regjeringen vil arbeide for full behovsdekning og lavere foreldrebetaling i barnehagene.
- *Ny finansieringsordning i barnehagesektoren.* Det innføres en ny finansieringsordning som sikrer likestilling mellom kommunale og private barnehager.
- *Kvalitetsutvikling.* Satsingen på kvalitetsutvikling i barnehagene videreføres.
- *Flerspråklige barn i barnehagene.* Regjeringen vil gjennomføre forsøk i utvalgte kommuner med korttidstilbud i barnehage kombinert med norskopplæring for foreldre.
- *Økt fokus på forebyggende arbeid.* Regjeringen vil fokusere mer på forebyggende arbeid i tidlig alder. For å sikre dette er det viktig med økt dialog mellom barnehagepersonale, foreldre, barnevern og andre offentlige tjenester som helsestasjon, skolehelsetjeneste og skoler.
- *Barn i familier med lav inntekt.* For å forebygge og redusere fattigdom blant barn, er det viktig å styrke foreldrenes arbeidstilknytning. Målttede forbedringer i offentlige tjenester, blant annet gjennom å legge opp til tverrfaglig arbeid lokalt, og et godt samspill med frivillig sektor, er også viktig. Regjeringen vil stimulere til gode og billige møtesteder for barn og ungdom lokalt, både i privat og offentlig regi. Regjeringen vil arbeide for at ingen barn skal stenges ut på grunn av høy betaling i barnehage eller skolefritidsordning eller egenandeler i grunnskolen. For å sikre en god innsats mot barnefattigdom er det også viktig med et bedre kunnskapsgrunnlag, både om omfang, konsekvenser og vurderinger av offentlig politikk og innsats. Regjeringen vil legge frem en egen tiltaksplan mot fattigdom.

6 Trygge og inkluderende lokalmiljø

6.1 Ansvarliggjøring og inkludering

Trygge og inkluderende lokalmiljø er viktig for å sikre barn og ungdom en god oppvekst. Lokalmiljøet gir viktige rammer for samvær og aktivitet, og for tilhørighet i et større fellesskap. Regjeringen ser det som viktig å stimulere til trygge og inkluderende lokalmiljø gjennom samspill mellom offentlige myndigheter, frivillige krefter, foreldre og barn og ungdom selv. Tilgang til gode og billige møteplasser for samvær, utfoldelse og aktivitet står sentralt. Møteplassene må utformes slik at alle barn og ungdommer sikres muligheter til å delta i fellesskapet.

En god og offensiv familiepolitikk og et aktivt foreldreskap er vesentlige bidrag for å fremme slike målsettinger. Småbarnsforeldre må sikres fleksibilitet i forhold til arbeidsliv og fritid slik at omsorgsfunksjonen og ønsket samvær kan gjennomføres.

Regjeringen ser det som viktig at det legges opp til økt innsats mot rusmiddelmissbruk i ungdomsmiljøene. En utfordring er å mobilisere barn og unges evne til å stå i mot rusmiddelmissbruk, og å satse på aktiviteter som bidrar til å utsette debutalderen og redusere konsumet. For å lykkes er det viktig med en bred mobilisering og et bredt engasjement. Det er betydningsfullt at ungdom møter ansvarsfulle voksne med et klart standpunkt mot rus, og at det etableres positive og attraktive møteplasser for ungdom i nærmiljøene.

I arbeidet med å sikre et godt lokalmiljø er det av nødvendig at det rettes en særlig innsats inn mot å forebygge og bekjempe problematferd knyttet til vold og kriminalitet i barne- og ungdomsmiljøene. Utviklingen gir grunn til bekymring, og regjeringen ser det som viktig med målrettede satsinger, tydelige holdninger og gode forbilder for å bekjempe negative utviklingstrekk. De positive oppvekstvilkårene som gjelder for de fleste barn og unge, må utvides og styrkes for å fange opp og inkludere de som er i faresonen eller har falt utenfor. De voksne må slippe frem og motivere unge som tar ansvar. Det personlige ansvaret må løftes frem.

Innsats mot rasisme og diskriminering er viktig for å sikre et godt oppvekstmiljø lokalt. Alle barn og unge skal ha likeverdige muligheter for deltakelse og engasjement, og at det må legges til rette for inkludering og samhandling, både i skole og fritid. I arbeidet med å bekjempe rasisme og diskriminering er engasjement og innsats gjennom frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsmiljø av særlig betydning. Det er en stor utfordring for samfunnet å støtte opp om og videreutvikle det positive engasjementet og drivkraften som finnes i ungdomsmiljøene.

Lokale myndigheter har et viktig ansvar i arbeidet med å tilrettelegge for trygge og inkluderende lokalmiljø. For å sikre en god innsats må kommunene legge opp til et målrettet arbeid gjennom samspill mellom etater og tjenester lokalt og med frivillige krefter. Samspill og dialog med barn og ungdom og med foreldre er av stor betydning. Både statlige og lokale myndigheter har

klare utfordringer, blant annet med tanke på faglig innhold og utvikling av innsatsen, og ikke minst unges medinnflytelse.

6.2 Møteplasser for samvær og utfoldelse

6.2.1 Innledning

Tilgangen på og utformingen av møtesteder i lokalmiljøet, både i offentlig og privat regi, har betydning for hvordan barn og ungdom kan møtes, og for hva de kan gjøre. Møtesteder som bygger på egenaktivitet, og som i tillegg gir god voksenkontakt, er viktige for å sikre en god barne- og ungdomspolitik. Både kommuner og statlige myndigheter har ansvar for å tilrettelegge for dette. Hovedansvaret ligger i kommunene, men statlige myndigheter støtter opp om det lokale arbeidet gjennom ulike tilskuddsordninger. Regjeringen vil sette i gang et samarbeid på tvers av departementsgrensene for å få til en helhetlig satsing på gode møteplasser for barn og ungdom. Men i dette offentlig arbeidet må de unges ansvar for egne liv og medansvar for andre ikke komme i skyggen.

I arbeidet med å sikre et godt fellesmiljø - i frivillige organisasjoner, fritidsklubber, allaktivitetshus, skolelokaler, idretts- eller nærmiljøanlegg, kulturbygg mv. - er det viktig at barn og unge får ansvar for oppgaver og aktiviteter. Samtidig er det av betydning at voksensamfunnet støtter opp om de unges engasjement og aktivitet, og at det tilrettelegges for deltakelse fra alle grupper barn og ungdom.

Barn og unge med funksjonshemminger møter barrierer i forhold til samvær med jevnaldrene. Dette handler blant annet om manglende tilgjengelighet til bygninger, uteområder og transport. Det å ikke få delta på vanlige barne- og ungdomsarenaer fører lett til isolasjon og ensomhet. Innsats og arbeid som kan sikre barn og ungdom med funksjonshemming like muligheter for samvær med jevnaldrende og deltakelse i fritidsaktiviteter er viktig.

Et lavt kostnadsnivå er viktig for å sikre likeverdige muligheter for deltakelse. Offentlige tilbud, som fritidsklubber, musikk- og kulturskoler m.v., bør være gratis eller tilby deltakelse til svært lav pris. Frivillig aktivitet som er lagt til offentlige bygg, anlegg og andre arenaer, som kommunale idrettsanlegg eller skolebygg, bør tilbys gode leievilkår slik at aktivitetene blir rimelig å delta på.

6.2.2 Om lek og områder med muligheter for lek

Barn leker overalt hvor de ferdes. De leker på vei til og fra skolen, fritidsaktivitetene og vennene. Det er derfor ikke nok å tilrettelegge boområdene, også veier, plasser, parker og institusjoner og områdene omkring må oppfattes som deler av barns lekemiljø. Trafikk er spesielt hindrende for lek, samtidig som trafikk kan være direkte livsfarlig for små barn. I tillegg kan støy og forurensninger være uheldige elementer for barns helse når de leker på slike områder.

Lek er en kulturell prosess som barn selv styrer og legger til rette. Voksne er viktige tilretteleggere, de kan gi inspirasjon og være en trygghetsfaktor. Gjennom leken bearbeider barn verden rundt seg, utvikler selvinnsikt og får et forhold til den nære delen av det samfunn de skal vokse opp i. Lek gir grunnleggende intellektuell, sosial og kulturell læring, og kan ikke erstattes av

andre læringsformer. Leken er avhengig av at det finnes miljø der barn selv har ansvar og deler på ledelse og på å innordne seg. Barn trenger tid og ro for å fordype seg i lek. Det er bare barn som kan leke «en hel lek» som en 5-åring sa etter å ha klaget på at han aldri fikk tid nok til det i barnehagen.

Både barnehager, skoler, frivillige organisasjoner, idrett, menigheter og andre offentlige og private møtesteder er viktige arenaer i barns oppvekst. Innholdet i institusjonene blir stadig viktigere fordi barn tilbringer mer tid der. Det er derfor viktig at institusjonene tar vare på barns frie initiativ og skaperglede, ikke bare tenker lek som pedagogisk metode. Det må gis rom og tid for den selvstendige barnekulturen og man må søke å unngå at institusjonalisering fører til passive og lite selvstendige barn. Det er også viktig å huske på at det kan være farligere for barn å vokse opp i en polstret tilværelse enn å oppleve sår, skrammer og brudd. At noe gjør vondt er viktig læring. Det er faktorer som er direkte farlig for liv og helse samfunnet og de voksne må sette fokus på.

Rikspolitiske retningslinjene for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, inneholder krav til fysisk utforming og til den kommunale planprosess. Blant annet slås det fast at arealer og anlegg som brukes av barn skal være sikret mot forurensing, støy, trafikkfare og annen helsefare - og at det i nærmiljøet skal finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Det stilles også krav om at det skal skaffes erstatningsareal dersom det foreslås omdisponering av areal som brukes til lek. Videre heter det at planprosessen skal organiseres slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta (se kap. 3.4.2).

Erfaringer fra lokalt arbeid med barns medvirkning i kommunal planlegging og tiltaksutforming har vist at barn ønsker forbedringer i sitt lekemiljø. De har kommet med forslag til sikring av skoleveien, utvikling av lekeområder, badeplasser o.l., innkjøp av utstyr til skolegårdene mm. I noen kommuner er det gjennomført kartlegging av barns lekesteder som underlagsmateriale for framtidig planlegging i kommunen. Det er også gjennomført befaringer med barn for å få kartlagt deres interesser i forbindelse med lokale planer. Det er imidlertid få kommuner som har trukket barn med i planlegging og beslutningsprosesser hvor barn har kunnet komme med egne forslag til forbedringer av sitt lekemiljø. Regjeringen vil oppfordre kommunene til i større grad å høre barn meninger om deres møtesteder og lekemiljø og bruke deres meninger og synspunkter aktivt i plan- og beslutningsprosessene i kommunene. Dette gjelder både generelt og i forhold til grupper med særskilte behov. Planleggerne er avhengig av barns kunnskap om stedene de leker for at de skal kunne bidra med forbedringer som økt trygghet eller større utfordringer. Kommunen bør derfor forplikte seg til å ta med barn og unge i planleggingen før vedtak som berører oppvekstmiljøet fattes.

Utforming av boligområdene er av særlig betydning for å sikre barn areaer for lek og samvær. Gjennom ulike tilskuddsordninger og utvikling- og forsøksarbeid støtter staten opp om tilrettelegging av gode boområder. Husbanken gir for eksempel høyere lån og tilskudd for å stimulere til gode boliger og boligområder. Dette gjelder både for bygging av nye boliger, fortetting og vedutbedring/ fornyelse av eldre boliger og boligområder. Lån og tilskudd til

bokkvalitet skal stimulere bolig- og miljøfornyelse, og oppføring av nye boliger med kvaliteter som er viktige ut i fra samfunnsmessige hensyn. Det legges blant annet vekt på utomhuskvaliteter der terreng og vegetasjon, utearealer og trafiksikkerhet blir vurdert.

6.2.3 Ungdomslokaler for kontakt og aktivitet

Egne lokaler for ungdom kommer alltid høyt på ønskelisten når ungdom spørres om hva de ønsker at det skal brukes penger på i sin kommune. Med utgangspunkt i ønsker om «et sted å være» har mange kommuner etablert fritidsklubber, ungdomshus, allaktivitetshus og andre møteplasser for ungdom.

Ungdomslokalene har en lang historie. Det første ungdomshuset ble reist i regi av Noregs Ungdomslag så tidlig som i 1896. Andre frivillige organisasjoner fulgte etter, og i 1950 ble det etablert en egen statlig tilskuddsordning for samfunnshus. Siden den tid har det offentlige engasjementet økt.

Den første fritidsklubben ble etablert i 1953 i Oslo. Etter noen år begynte andre kommuner å følge etter, og rundt 1970 eksploderte opprettelsen av fritidsklubber. Hovedmålet med virksomheten var sosialpolitisk - klubbene skulle forebygge ungdomsproblemer. Utover 1970-tallet fikk klubbene også et kulturpolitisk bein å stå på, og klubbens egenverdi som ungdomskulturell arena ble understreket. I dag finnes det i underkant av 1 000 fritidsklubber. De fleste blir drevet i kommunal regi, men det fins også private fritidsklubber drevet av lag og foreninger. Data fra ungdomsundersøkelser viser at andelen unge som benytter fritidsklubber er høy i kommuner der slike tilbud fins, noe som understreket betydningen av møtesteder for jevnaldersamvær og uformell kontakt unge imellom.

Mange ulike aktiviteter går under navnet fritidsklubb. I form bygger de på sosialt samvær og uformell aktivitet og er åpne for alle. Mange fritidsklubber er inndelt i juniorklubb for ungdom under 12 år og ungdomsklubb for ungdom over 12 år. Det kreves ingen spesielle ferdigheter, kunnskaper eller økonomisk evne for å delta. Klubbene har gode forutsetninger for å favne bredt, og ikke minst nå dem som ikke finner seg til rette i mer organisert virksomhet. Gjennomgående har klubbene et styre av de unge, og det legges opp til at form og innhold skal utvikles i tråd med nye generasjoners behov og ønsker. Medlemmenes følelse av medvirkning og hvor langt det lokale klubbdemokratiet rekker varierer likevel mye.

Kvaliteten på fritidsklubbene varierer, samtidig som det er store variasjoner kommunene imellom mht. etablering av klubbvirksomhet. Erfaringer viser at klubbene når mange barn og unge som ikke deltar i andre organiserte tilbud, og at det her legges grunnlag for viktig forebyggende arbeid. For å sikre et godt arbeid er det av betydning at de ansatte sitter inne med god kompetanse, samtidig som både lokaler, bemanning, åpningstider og det interne klubbdemokratiet legger viktige føringer på virksomheten. Som et ledd i arbeidet med å bedre kommunenes kompetanse med hensyn til drift av fritidsklubber har Landsforeningen Ungdom & Fritid utarbeidet en kommunal veileder i arbeidet med fritidsklubber, med støtte fra Barne- og familiedepartementet.

Samspill og samarbeid mellom ansatte i fritidsklubbsektoren og kommunale etater og tjenester er av betydning for et godt ungdomsarbeid lokalt. Per-

sonalet i klubbene sitter ofte inne med gode kunnskaper om ungdomsmiljøene, samtidig som de har kontakt med ungdom som i liten grad deltar i andre aktiviteter og tilbud. Klubbarbeidere og ledere i fritidsklubber kan i mange tilfeller bygge opp tillitsfulle relasjoner til ungdom som ellers har lite tillit til voksne, og fungere som bindeledd til andre etater (f.eks. barnevern, politi eller skole) og som nøytral støtteperson. For å sikre et godt arbeid rundt ungdommer som strir med problemer er viktig at de ansatte i klubbsektoren har god kompetanse. Kommunene har et viktig ansvar for å sikre dette, blant annet gjennom opplæring og skoling av egne ansatte. Det er og av betydning med bedre opplærings- og utdanningstilbud i fritidsklubbsektoren. Barne- og familiedepartementet vil stimulere til kompetanseutvikling på området.

Allaktivitetshusene representerer nyskapninger som har utviklet seg fra begynnelsen av 1980-tallet. Virksomheten spenner fra kafedrift til tradisjonell kulturformidling med kunstutstillinger og teater. Den viktigste målgruppen er ungdom, men mange av husene omfatter også andre grupper. Det legges stor vekt på egenaktivitet. I 1992 ble Norsk Allaktivitetshus Forening etablert med støtte fra Barne- og familiedepartementet. Foreningen er i samarbeid med Norsk Kulturforum et viktig bindeledd mellom husene, og forsøker å formidle nye erfaringer og kunnskap. Rundt 90 ulike hus er medlemmer av foreningen, men det totale antallet hus er høyere. Driftsformen og aktivitetsnivået i de ulike husene er svært variert.

Ungdomskulturen er mangfoldig og kanskje mer global enn tidligere. En viktig fellesnevner er særlig interessen for musikk, men også interessen for film, data og media. I flere kommuner fins det medieverksteder for barn og ungdom. De best utbygde medieverkstedene gir tilbud om allsidig medieproduksjon og medieforståelse i samspill med andre kulturaktiviteter som musikk, dans og drama. Enkelte av medieverkstedene samarbeider også med lokale medier, slik at produktene barn og unge produserer blir brukt i lokale medier. Flere av musikk- og medieverkstedene kan også tilby alternativ undervisning for grunnskoleelever som ikke mestrer ordinære skolefag eller valgfag for grunnskolen. Medieverksteder er opprettet som egne tilbud i egne lokaler, eller de er knyttet til fritidsklubber, allaktivitetshus eller andre lokale møteplasser for barn og ungdom. Erfaringene er positive, og medieverksteder bør være et tilbud i langt flere kommuner enn hva tilfellet er i dag.

Også lokale og regionale kulturbygg er viktige møteplasser for barn og unge. Den statlige tilskuddsordningen til lokale og regionale kulturbygg har som mål å sikre tilbud av gode lokaler der det er rom for ulike kulturaktiviteter, og som er åpne for alle. Ofte står frivillige organisasjoner bak bygging og drift av husene, i noen tilfeller i samarbeid med kommunene. Lokale og regionale kulturbygg er åpne for alle alders- og befolkningsgrupper, og er viktige kulturelle og sosiale møtesteder.

Behovene for lokaler varierer kommunene imellom, noe som krever ulike løsninger. Det fins mange gode eksempler på samlokaliseringer mellom lokale kulturbygg, skole, barnehage og ungdomslokaler. Vellykket samlokalisering forutsetter at lokalene planlegges for dette. Det er og av betydning at funksjonshemmede barn og unge sikres god tilgjengelighet til lokalene.

Etablering og drift av ungdomslokaler, som for eksempel fritidsklubber, allaktivitetshus, medieverksteder, er et kommunalt ansvar og det fins ingen egne statlige støtteordninger til dette arbeidet. Kommuner som får støtte gjennom Barne- og familiedepartementet sine tilskuddsordninger til ungdomssatsing i større bykommuner og i distriktskommuner (se kap. 11) kan benytte midler fra disse ordningene til arbeidet. Videre fins det statlige støtteordninger til rusfrie miljøtilbud over Sosialdepartementets budsjett som kan benyttes til arbeidet. Også Kultur- og kirkedepartementet sin tilskuddsordningen til lokale og regionale kulturbygg kan sees i sammenheng med etablering av slike tilbud.

Selv om det i mange kommuner fins ulike lokaler for kontakt og samvær unge imellom er det av betydning at flere kommuner gir dette arbeidet økt prioritet. Uformelle møteplasser er viktig både for jevnaldersamvær og kulturutfoldelse, samtidig som disse står sentralt i det forebyggende barne- og ungdomsarbeidet. I arbeidet med å forebygge rusmiddelmisbruk og annen problematferd i barne- og ungdomsmiljøene er gode og trygge møteplasser av særlig betydning. Møteplasser som er åpne for alle, og hvor prestasjonsnivå eller økonomisk evne ikke stenger for deltakelse, når også barn og ungdom som i liten grad deltar på andre organiserte arenaer i fritiden.

6.2.4 Frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt

En stor del av nærmiljøarbeidet for og med barn og unge utføres frivillig. Mange ulike typer frivillige organisasjoner gjør en viktig innsats for barn og unge lokalt. Samtidig organiserer barn og unge selv aktivitet på frivillig basis. I tilknytning til offentlige institusjoner som skole og barnehage utføres mye frivillig arbeid. En stor frivillig innsats ytes også i forbindelse med Den norske kirkes barne- og ungdomsarbeid. Frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt er nødvendig for å sikre gode, trygge og inkluderende nærmiljøer for alle barn og unge.

Norge har i internasjonal sammenheng en betydelig frivillig sektor med bred forankring i befolkningen. Beregninger har vist at det utføres 126 000 ulønnede årsverk i frivillige organisasjoner i Norge, og at 54 prosent av befolkningen utfører frivillig arbeid (Wollebæk m.fl. 2000). En stor del av denne innsatsen rettes mot barn og ungdom. Mange religiøse og humanitære organisasjoner gjør en særlig innsats for utsatte barn og unge. En rekke ulike organisasjoner driver møteplasser for barn og ungdom, som samfunnshus, ungdomskafe og liknende. Barn og unge selv driver mye frivillig aktivitet i lokalmiljøet.

Frivillig barne- og ungdomsaktivitet lokalt omfatter et bredt spekter av aktiviteter som konserter, teateroppsetninger, støttegrupper, turaktiviteter mm. Felles for disse aktivitetene er at de oppfattes som meningsfulle av de som engasjerer seg frivillig. Gjennom frivillig innsats fremfører barn og unge sine synspunkter og meninger i lokalsamfunnet, og gjennom frivillig innsats viser voksne sitt engasjement for barn og unge. Frivillig aktivitet representerer et verdigrunnlag for den enkelte frivillige og et meningsfellesskap blant de som går sammen om en frivillig oppgave. På denne måten tilfører den frivillige aktiviteten lokalsamfunnet en verdidimensjon, som bidrar både til engasjement og identitet i lokalsamfunnet.

Den type medansvar for fellesskapet som de frivillige organisasjonene representerer, og de aktiviteter og tilbud organisasjonene driver er en viktig del av et godt nærmiljø for barn og unge. Et godt samspill mellom frivillige og offentlige krefter er nødvendig for å nå målet om et best mulig oppvekstmiljø for barn og unge. Samspill og samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter kommer til syne på mange områder. En rekke frivillige ungdomsgrupper har vokst fram på offentlige ungdomskulturhus. Skolefritidsordningen er åpen for frivillige organisasjoner. De fleste skoler og barnehager er avhengige av foreldrenes frivillige innsats. Og offentlige tilskudd strekker ofte svært mye lenger når de kombineres med dugnadsinnsats.

Det er viktig at lokale myndigheter er bevisst den verdi frivillig og humanitært arbeid har for lokalsamfunnet. Den lokale barne- og ungdomspolitikken må derfor legge til rette for at den frivillige aktiviteten kan utvikle seg med gode rammevilkår, blant annet gjennom tilgang på gratis lokaler. Lokale myndigheter må ha kjennskap til det frivillige organisasjons- og foreningsliv i nærmiljøet for å kunne gi gode rammevilkår. Derfor er en tett og god dialog mellom kommunen og frivillige krefter en nødvendig del av den lokale barne- og ungdomspolitikken. Staten ser det også som viktig å bedre de økonomiske rammevilkårene for frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt, og det gis blant annet støtte til slikt arbeid gjennom Frifond-ordningen (se kap. 8.3.3).

6.2.5 Idretts- og nærmiljøanlegg

I St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring* blir det slått fast at barn og ungdoms mulighet for allsidig idrett og variert og utfordrende fysisk aktivitet skal sikres. Det skal gis prioritet til anlegg i lokalmiljøet som stimulerer og tilfredsstiller barn og ungdoms behov for aktivitet i organiserte og egenorganiserte former. Ungdom må få innflytelse i prosessene der aktiviteter og anlegg utformes. Anleggene bør fungere som gode sosiale møteplasser i lokalsamfunnene. Det blir videre understreket at når ordinære aktivitetstilbud for barn og ungdom utvikles, bør det være en forutsetning at tilbudet også omfatter funksjonshemmede.

For å bedre tilbudet til barn og ungdom vil regjeringen prioritere anleggstyper som fotballbaner (grus og kunstgress), flerbrukshaller og svømmehaller. Større byer og tettsteder skal særlig prioriteres (se kap. 11.4.4).

Barn og ungdom etterlyser ofte arealer i nærmiljøet der de kan leke, drive med ballspill, stå på rullebrett og holde på med ulike spenningsaktiviteter. De ønsker muligheter til å drive med aktiviteter på egne vilkår, der de selv kan bestemme hvilken form og innhold aktivitetene skal ha. På denne bakgrunn har Kultur- og kirkedepartementet avsatt spillemidler til nærmiljøanlegg. Siden 1994 er det avsatt vel 350 millioner kroner til enkle anlegg tilrettelagt for ulike typer egenorganisert fysisk aktivitet, primært for barn og unge.

Nærmiljøanleggene er viktige virkemidler for å stimulere til fysisk aktivitet blant barn og ungdom. Fra og med 2000 er ordningen utvidet til i større grad å gjelde skolens utearealer. Dette har ikke minst betydning i forhold til spørsmålet om å utvide oppholdstiden på skolen, og det å ta i bruk skolens lokaler etter skoletid til lokale kultur- og fritidsaktiviteter og til uorganisert aktivitet og lek. Videre ble det i 2001 avsatt 10 millioner kroner til en forenklet tilskuddsordning knyttet til mindre kostnadskrevenende nærmiljøanlegg. Innen-

for den nye ordningen er søknadsprosedyrene forenklet og behandlingstiden forkortet. Det er et mål sett fra Kultur- og kirkedepartementets side at den forenklete nærmiljøanleggsordningen kan bidra til at barn og ungdom i større grad får muligheten til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes. Kultur- og kirkedepartementet har ellers tro på at nyordningen vil bidra til at enda flere velforeninger og idrettslag vil fungere som pådrivere og/eller bygge nærmiljøanlegg. Ved utforming av anlegg er det av betydning at både jenter og gutters behov blir ivaretatt.

Ved sikring av arealer, planlegging og bygging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet, skal Rikspolitiske retningslinjer for å sikre barn og unges interesser i planlegging brukes. Retningslinjene stiller krav til at arealer som skal brukes av barn og ungdom ikke skal være utsatt for støy, forurensing etc. Det er av betydning at ungdom får innflytelse i de prosesser som leder fram til bygging av anlegg som de selv skal bruke. I denne sammenhengen vil det være viktig at ungdommen selv, og ikke minst beslutningstakerne på lokalt nivå, utvikler en bevissthet omkring strategier for påvirkning og medvirkning.

Som et ledd i å utvikle anleggstyper og områder som i større grad stemmer overens med de aktivitetene barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) ønsker å drive med, utlyste Kultur- og kirkedepartementet en idé- og arkitektkonkurranse i august 2001. Målet for konkurransen er blant annet å bidra til mer kreativ tenking og planlegging rundt aktivitetsanlegg for barn og unge og skape gode møteplasser i lokalmiljøet. Det konkurreres om beste aktivitetsanlegg i to klasser - aktivitetsbygg og utendørsanlegg. Hele 78 forslag er sendt inn. Forslagene vil danne grunnlag for en arkitektkonkurranse om utforming av anleggene. Det tas sikte på å utlyse arkitektkonkurranse våren 2002.

6.3 Ungdom og rusmidler

6.3.1 Innledning

Rusmiddelmisbruket blant ungdom er blitt mer utbredt de senere år. Alkohol er fortsatt det vanligste rusmiddel og det rusmiddel som fører til flest skader, ulykker og vold - både hjemme og ute. De fleste ungdommer bruker ikke narkotiske stoffer. Likevel gir spredningen av heroin og amfetamin, det økende antall unge som har erfaring med bruk av hasj og ecstasy, samt en glidning i retning av mer liberale holdninger til narkotika, grunn til bekymring. Alle tilgjengelige undersøkelser peker i retning av at vi er inne i en periode der en større andel unge enn tidligere oppgir at de har brukt ulike narkotiske stoffer, og at dette gjelder over hele landet. Det er særlig bekymringsfullt at enkelte nye typer narkotika knyttes sammen med populære og mediefokuserte livsstiler. Samtidig viser undersøkelser at det har vært en vesentlig økning i alkoholbruken blant unge de senere år. Terskelen for bruk av rusmidler er blitt lavere og forskjellen mellom by og bygd er blitt mindre. Dette må ikke møtes med større toleranse eller likegyldighet, men med økt innsats.

Å forhindre rusmiddelmisbruk blant ungdom er viktig for å sikre et godt ungdomsmiljø lokalt. Bred mobilisering og et godt samspill mellom offentlige myndigheter, foreldre, frivillige organisasjoner og ungdomsmiljøer er av særlig betydning for å forhindre en negativ utvikling. Voksengenerasjonen og foreldrene må utfordres til å vise større tydelighet i holdninger til rus i alle for-

mer. Informasjon om rusens menneskelige og samfunnsøkonomiske skadevirkninger må ut til både skoleungdom og foreldre. Regjeringen vil i løpet av høsten 2002 legge frem en ny handlingsplan mot rusmiddelproblemer.

6.3.2 Ungdoms bruk av rusmidler

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS, tidligere SIFA) sine årlige undersøkelser om bruk av rusmidler viser at det store flertallet av ungdom i alderen 15 til 20 år har drukket alkohol. Det har vært en klar økning i alkoholforbruket blant ungdom de siste årene. Mens det beregnede, gjennomsnittlige alkoholforbruket i aldersgruppen 15 - 20 år i første halvdel av 1990-tallet var omkring 3 liter ren alkohol, har det de siste år steget til over 5 liter. Økningen er oppsiktsvekkende stor, selv om også alkoholforbruket blant voksenbefolkningen har økt i denne perioden. Den prosentvise økningen i gjennomsnittlig alkoholforbruk har vært noe større for jenter, men fremdeles drikker gutter i gjennomsnitt mer enn jenter på tilsvarende alder. Det er blant de aller yngste at den prosentvise økningen i gjennomsnittlig konsum har vært størst. Likevel har gjennomsnittsalderen for alkoholdebuten vært uforandret de siste årene.

Gjennomsnittsalderen for første gang ungdom prøver alkohol er om lag 15 år. Dagens 17-18 åringer har omtrent like høyt alkoholkonsum som den voksne befolkningen. Øl er det klart foretrukne alkoholholdige rusmiddelet, og representerer mer enn halvparten av all alkohol ungdom drikker. Ungdom på landsbasis drikker mer brennevin og hjemmebrent enn ungdom i Oslo.

For landet som helhet har andelen som oppgir å ha brukt cannabis fordoblet seg siden 1990, men andelen ser ut til å være ganske stabil de siste årene (rundt 18 prosent). Amfetaminbruken har økt fra 1,2 prosent i 1990 til 4,6 prosent i 2001, mens andelen sniffere har gått noe ned. For de øvrige stoffene er det kun små endringer. Narkotikabruken blant Oslo-ungdommen sammenlignet med landet for øvrig viser for de fleste stoffers vedkommende at det er flere i hovedstaden som oppgir å ha prøvd de ulike narkotiske stoffene.

Rekrutteringsbasen for bruken av cannabis blant ungdom synes å være todelt: Dels består den av såkalt ressurssterke ungdommer med god utdanningsbakgrunn, og dels finner vi at lav debutalder og et høyt og jevnlig forbruk er assosiert med psykososiale vansker og atferdsproblemer. I følge politiet har bruken av «partydop» (ecstasy og LSD) fått et bredere nedslagsfelt. Sammen med amfetamin inngår stoffene i mange tilfeller som en del av festkulturen blant enkelte grupper ungdom.

De fleste unge som bruker eller prøver ut cannabis, amfetamin, ecstasy eller andre narkotiske stoffer, utvikler ikke et varig misbruk. Selv om det ikke er noen automatisk vei fra bruk av et narkotisk stoff til et annet, viser ulike undersøkelser imidlertid at sperren mot også å prøve andre stoffer minkes. Når flere unge eksperimenterer med lettere narkotiske stoffer, er det derfor grunn til å frykte at det også er flere som rekrutteres til et tyngre misbruk.

Det er i ungdomstida en begynner å eksperimentere med rusmidler. Bruken av rusmidler formes i en sosial kontekst, i fritiden, på fest og hyttetur i hyggelig fellesskap med andre ungdommer. En lærer å bruke alkohol - og også andre rusmidler - av andre, drikker i sosiale situasjoner, og lærer videre til andre det en selv har lært. I det rusforebyggende arbeidet er det derfor vik-

tig å etablere positive og attraktive rusfrie møteplasser som kan utkonkurrere hjemmealene festene og andre arenaer der ungdom bruker rusmidler.

Det har vist seg at ungdom har en tendens til å tro at vennene deres drikker mer enn de selv. Dette fenomenet er også kalt for en flertallsmisforståelse. En slik opplevelse kan føre til at det oppstår et fiktivt drikkepress. Dette er viktig kunnskap og viktige tema som ungdommer, foreldre og alle som omgås og arbeider med barn og unge bør diskutere.

De som debuterer tidlig har vist seg å være spesielt aktive også når det gjelder annen normbrytende oppførsel. Undersøkelser viser at voldsutøvelse svært ofte skjer i alkoholpåvirket/beruset tilstand, og at sannsynligheten for å bli utsatt for vold øker når en er alkoholpåvirket/beruset. Flere undersøkelser viser at omlag åtte av ti voldsskader har rusrelaterte årsaker. Videre er alkohol ofte inne i bildet i forhold til ulykker, kriminalitet, overgrep, familievold, uønskede seksuelle tilnærmelser og ubeskyttet sex.

Det er dokumentert en rekke ganger at tidlig debut øker sannsynligheten for senere høyt forbruk. Flere studier innen rusmiddelforskningen tyder på at rusmidlene også introduseres i en bestemt rekkefølge. Først prøves et rusmiddel, dernest et annet, så et tredje - i en bestemt orden: alkohol - sigaretter - hasj - amfetamin - ecstasy - heroin. På denne bakgrunn vil arbeid for å utsette debutalderen være viktig for å begrense misbruk og rusrelaterte skader.

En norsk undersøkelse har vist at av de som brukte alkohol, er alkoholforbruket tre ganger så stort blant de som fikk alkohol av foreldrene sammenlignet med de som ikke fikk alkohol av foreldrene. De som ikke fikk alkohol hjemme, var også langt sjeldnere beruset. Å gi alkohol tidlig til ungdom for at de skal lære kontrollert drikking, virker trolig mot sin hensikt. Derfor er det viktig å videreutvikle det arbeidet som går på å bevisstgjøre foreldre i det å være gode rollemodeller når det gjelder omgang med rusmidler. Dette innebærer også at foreldre må sette seg mer inn i dagens rusproblematikk og at de i større grad må ha en bevissthet i forhold til eget forbruk, og arbeide for en felles holdning og strategi overfor ungdommene. Blant annet er det høstet positive erfaringer med å danne foreldregrupper hvor man samtaler og utveksler råd og erfaringer i russspørsmål. Her kan man også trekke de unge med.

6.3.3 Utfordringer og innsats fremover

Gjennom å innse at rusmidler er noe ungdom forholder seg til, blant annet som en del av brytningen mellom barn og voksenlivet, må det satses på forebyggende tiltak som retter seg mot å gi ungdom verktøy til å håndtere denne virkeligheten. Det må stimuleres til samtale og diskusjon, og både unge og voksne må motiveres til å være positive rollemodeller og opinionsledere. Foreldrenes ansvar og forbildefunksjon er av særlig betydning. For dem som ikke er avholdsfolk kan såkalt punktavhold være et samlende alternativ, for eksempel ved at det ikke benyttes alkohol når barn er tilstede.

En utfordring fremover er å utarbeide gode metoder for å mobilisere barn og unges evne til å stå i mot rusmiddelmisbruk, og å satse på aktiviteter som bidrar til å utsette debutalderen og redusere konsumet. I denne sammenheng er rusfrie, meningsfulle fritidsaktiviteter og møtesteder både i kommunal og privat regi viktig. Det er betydningsfullt at ungdom møter ansvarsfulle voksne med et klart standpunkt mot rus. Ledere i frivillige barne- og ungdomsorgani-

sasjoner og idretten har en viktig rolle her, sammen med ansatte på kommunale fritidsarenaer. Det bør være selvsagt at ledere i disse miljøene opptrer rusfrie og fremmer en rusfri livsstil.

Barn og ungdom må trekkes aktivt med i debatten om rusmiddelmisbruk. Den beste arenaen for dette er nærmiljøet der barn og ungdom vokser opp. En viktig metode i denne sammenheng er ung-til-ung-formidling. Ungdoms eget engasjement og egen formidlingsevne i et lokalt og langsiktig arbeid kan ha større virkning enn kampanjepreget arbeid.

I arbeidet med å forebygge rusmiddelmisbruk må hele samfunnet, og ikke bare myndighetene, engasjere seg. Det er blant venner, i familien eller sammen med skole- og arbeidskamerater holdninger formes. Det er derfor viktig at disse miljøene mobilisere mot rusmiddelmisbruk, samtidig som myndighetene gjennom lovverket og kontrolltiltak signaliserer klare holdninger mot rusmiddelmisbruk. En styrket innsats gjennom skolen, av politiet, barnevernet og andre etater som har ansvar for oppvekstmiljøet lokalt er andre viktige innsatsområder. Det er og av betydning med økt engasjement fra foreldrene. For å lykkes er det viktig med en bred mobilisering.

Mye tyder på at skremselspropaganda om rus kan virke tiltrekkende i stedet for avskrekkende overfor enkelte ungdommer. I arbeidet for å redusere rusmiddelmisbruk og rusrelaterte skader er det derfor nødvendig med saklig og nøktern informasjon. Slik informasjon må spres og diskuteres av ungdom selv, foreldre, i skolen og på andre arenaer der ungdom oppholder seg.

Forskning, både nasjonalt og internasjonalt, viser at det er de langsiktige og ofte upopulære tiltakene i form av høye priser og begrenset tilgjengelighet som er de mest virkningsfulle og som har mest varig effekt i forhold til å begrense alkoholmisbruket. Begrensning av tilgangen på narkotika, samt tilbud om positive alternativer til misbruk, hører antagelig også til de viktigste virkemidlene. En hovedutfordring fremover er å opprettholde en restriktiv alkohol- og narkotikapolitikk.

Regjeringen legger høsten 2002 frem en egen handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Planen vil vektlegge både forebyggende tiltak og et bedre behandlingstilbud for rusmisbrukere. Barn og unge vil være en prioritert målgruppe i handlingsplanen.

6.4 Vold og annen kriminalitet i barne- og ungdomsmiljøene

6.4.1 Innledning

I arbeidet med å sikre gode og trygge lokalmiljø vil regjeringen rette en særlig innsats mot å bekjempe vold og kriminalitet i barne- og ungdomsmiljøene. Problemer knyttet til vold og kriminalitet har fått mye oppmerksomhet de senere år, og situasjonen vekker uro. Det er grunn til å stille spørsmål ved om det har skjedd en brutalisering i enkelte barne- og ungdomsmiljø.

Vold og kriminalitet er problemer vi finner i alle deler av landet, og som berører mange barn og unge, både som ofre og som utøvere. Selv om problemene er omfattende og mer sammensatte i de største byene, er vold og kriminalitet ikke bare et storbyfenomen. Atferd som inkluderer alvorlig og/eller gjentatt kriminalitet er heller ikke avgrenset til barn og unge med åpenbart problematisk bakgrunn.

Den kriminelle lavalder på 15 år ligger fast. Det betyr at straff for de under denne alderen ikke er aktuelt. All forskning og erfaring tyder på at straff ikke har positiv betydning for denne gruppen. Men disse barna må hjelpes ut av sin negative atferd og tiltak må settes inn raskt. Barn skal ikke være kasterboller mellom politi, barnevern, rusomsorg og helsevesen. Det må blant annet bli bedre samarbeid mellom ulike instanser for å stanse en mulig kriminell løpebane i starten. Oppfølgingen av barn og unge som har begått lovbrudd skal styrkes og videreutvikles med fokus både på generelt primærforebyggende arbeid og individuelle tiltak.

I stortingsmeldingen om barne- og ungdomsvernet, som er under arbeid, sier regjeringen at det forebyggende arbeid i kommunen må styrkes. For å få dette til må ulike etater som for eksempel barnevern, skole, fritidssektoren, utekontakt og politi arbeide sammen. I et slikt samarbeid er det viktig at en instans har et samordningsansvar. Det vil i de fleste tilfeller være naturlig at barnevernet tar dette ansvaret, men kommunene må selv avgjøre hvor samordningsansvaret skal ligge. Dette betyr ikke at barnevernet skal ha ansvar for andre etater, men at barnevernet skal samordne tiltakene slik at de virker sammen og ikke i hver sin retning.

Både styrket forebyggende innsats og klarere ansvars plassering mellom de ulike instanser som møter mindråriges lovbrudd er nødvendig. Derfor vil regjeringen arbeide aktivt med å skape et forpliktende samarbeid mellom rettshåndhevere, hjelpeapparat, foreldre og den unge selv, slik at alle unge lovbryttere får en reaksjon på sine lovbrudd som kan bidra til ansvarliggjøring og derved åpner mulighet til en positiv utvikling.

6.4.2 Barne- og ungdomskriminaliteten i tall

Kriminalitetsstatistikken viser at det bare er et lite mindretall barn og unge som årlig blir registrert for forbrytelser. Dette gjelder under en halv prosent av barn under den kriminelle lavalder, og to til tre prosent av ungdom opp til 20 år (SSB 2001). Det er imidlertid vanskelig å gi eksakte opplysninger om omfanget av kriminalitet blant barn og ungdom. Alle datakilder har sine svakheter enten tallene bygger på registrert kriminalitet, selvrapportering eller offerundersøkelse. Data som fremkommer gjennom selvrapporteringstudier identifiserer imidlertid en liten gruppe som tungt belastede ungdommer med omfattende atferdsproblemer. I Oslo utgjorde dette i 1996 ca. 5 prosent av aldersgruppen 14-17 år (Bakken 1998).

Selv om barne- og ungdomskriminaliteten i Norge er lav sammenlignet med mange andre land, har det de senere år vært en økning i registrert kriminalitet blant barn og ungdom. Det er et økt antall unge lovbryttere for de fleste typer forbrytelser, men ungdom (15-20 år) har oftest tyveri, narkotika eller skadeverk som sitt groveste lovbrudd (SSB 2001). Ser vi på kjønnsforskjeller viser kriminalitetsstatistikken at guttene i større grad begår kriminelle handlinger enn jenter. Andelen jenter er lavest med 13,9 prosent for dem under den kriminelle lavalder, og høyest med 17,4 prosent i aldersgruppen 15-17 år i 2000 (Falck 2002).

Utviklingen for noen former for registrert kriminalitet gir grunn til uro. Dette gjelder spesielt utviklingen for narkotikaforbrytelser, men også for voldsforbrytelser og ran. Det er spesielt ungdomsgruppen mellom 15 og 20 år

som her kommer negativt ut. For barn under 15 år er det relativt liten endring, unntatt når det gjelder skadeverk (tagging) der de er registrert med en kraftig økning (Falck 2002). Politiet erfarer imidlertid at tagging kan gi tilknytning til et kriminelt belastet miljø og bli innledning til annen kriminalitet.

6.4.3 Innsats og utfordringer i arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet

Som et ledd i arbeidet med å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet la Barne- og familiedepartementet i 1999 frem St.meld. nr. 17 (1999-2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*. Planen skal gjennomføres over en periode på fem år (2000-2004). Bedre samordning og koordinering av det forebyggende arbeidet står sentralt, sammen med bedre oppfølging av barn og ungdom med alvorlige atferdsproblemer, unge lovovertredere og kriminelle ungdomsgjenger. Planen er utarbeidet i samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Planen gir en samlet oversikt over hvordan innsatsen med å forebygge og bekjempe kriminelle handlinger og bedre oppvekstmiljøet for barn og ungdom skal styrkes og videreutvikles. Planen omfatter vel 40 igangsatte og nye innsatsområder og tiltak innenfor seks hovedområder:

- helhetlig forebyggende arbeid
- innsats i skolen
- innsats rettet mot fritid og nærmiljø
- oppfølging av barn og ungdom med alvorlige atferdsproblemer
- oppfølging av unge lovovertredere og kriminelle ungdomsgjenger
- kunnskapsutvikling og forskning

Innsatsen og tiltakene spenner over et vidt felt, fra forebyggende barne- og ungdomsarbeid til reaksjoner på kriminelle handlinger. Oppfølgingen i kommuner og fylker skjer blant annet gjennom samarbeid mellom sentrale og lokale myndigheter. Den statlige oppfølgingen skjer gjennom et samarbeid mellom de fem departementene. Arbeidet koordineres av Barne- og familiedepartementet. Prioritering av innsatsen og vurdering av nye tiltak og satsinger blir løpende vurdert. Alle innsatsområder og tiltak i planen er under oppfølging av de ansvarlige departement.

I arbeidet med å forebygge og bekjempe kriminalitet er det nødvendig med en bred innsats. Familien og lokalmiljøet er viktige for å sikre en god utvikling. Det er og av betydning med et bredt tverrfaglig arbeid, og et godt samspill mellom offentlige myndigheter og barn, ungdom, foreldre, frivillige organisasjoner og grupper.

Innsats for å skape integrering i et alminnelig barne- og ungdomsmiljø og i et aktivt lokalsamfunn, kan være en av de beste måter å forebygge vold og kriminalitet. Å støtte opp om barn og unges egen innsats og engasjement er en spesielt viktig del av det forebyggende arbeidet. Ansvarliggjøring av barn og ungdom er et positivt signal om at de tas på alvor. Skolen er en sentral arena, sammen med frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, fritidsklubber, idretten og andre kultur- og fritidsaktiviteter.

Skolen er en spesielt viktig arena for forebyggende og holdningsskapende arbeid, og det er av stor betydning at lærere, elever og foreldre i fellesskap tar

fatt i disse problemene. Selv om mange skoler allerede har gjort mye for å bekjempe vold, mobbing og annen problematferd, er det mange steder behov for en sterkere innsats. Gode rutiner for å forebygge og redusere problematferd i skolen, styrking av elevrådets arbeid på området samt større engasjement fra foreldregruppen, er viktig for å få til en god innsats. Som et ledd i dette arbeidet vil Olweus sitt program mot mobbing bli tilbudt alle kommuner (grunnskolen) i løpet av 2003. I tillegg til dette programmet skjer det et omfattende arbeid for å bedre læringsmiljøet i skolen gjennom andre program, tiltak og prosjekt. Videre fremmet regjeringen i mai 2002 forslag om innskjerping i Opplæringslovens bestemmelser om bl.a. det psykosiale miljøet, jf. Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). Se nærmere omtale av dette i kapittel 7.

En god del av voldsutøvelsen skjer i ruset tilstand, noe som understreker betydningen av å styrke det rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge. Gode kultur- og fritidstilbud, alkoholfrie møtesteder i nærmiljøet, en styrket innsats gjennom skolen, av politiet, barnevernet og andre etater som har ansvar for oppvekstmiljøet lokalt er viktige. Det er og av betydning med økt engasjement fra foreldregruppen (se også kap. 6.3).

Bedre oppfølging av ungdom med alvorlige atferdsproblemer er nødvendig for å sikre en god utvikling. De nye metodene for arbeid med barn og ungdom med alvorlige atferdsproblem - PMT (Parent management training), Webster Stratton og MST (Multisystemic Therapy) er lovende. Metodene er utprøvd i USA og kan dokumentere svært gode resultat. Disse metodene er hjemmebaserte. De viktigste målsettingene er å nå fram med riktig hjelp til barn og unge med atferdsvansker og deres foreldre på et så tidlig tidspunkt som mulig, og å hindre institusjonsplassering av barn og unge som kan hjelpes i sin familie eller fosterfamilie innenfor deres lokalmiljø. Så langt viser erfaringer fra arbeidet i Norge svært gode resultater. Tilbud som har dokumentert effekt for denne gruppen er nytt i Norge, og gir grunn til optimisme. Barne- og familiedepartementet og Helsedepartementet vil satse videre på utbygging av disse tilbudene slik at flere kan få hjelp.

Det vil bli satset på videre utprøving av nye metoder for å stoppe utagerende atferd og barne- og ungdomskriminalitet. Dette vil skje i samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Helsedepartementet, Sosialdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Justisdepartementet. Økt forskning og kompetanseoppbygging blant fagfolk står sentralt. For å bistå praksisfeltet med å plukke ut og implementere de beste metodene er det etablert et nytt senter for studier av problematferd og innovativ praksis ved Universitet i Oslo. Senteret skal bidra til kompetanseutvikling og nettverksbygging mellom universiteter, høyskoler og kompetansesentre. Målet er å bygge et nasjonalt nettverk for forskning og metodeutvikling på feltet.

Oppfølging av unge lovovertrедere og kriminelle ungdomsgjenger står sentralt i arbeidet med å bekjempe ungdomskriminalitet. Raske reaksjoner, effektivisering av straffesakskjeden, bedre ettervern samt økt bruk av konfliktråd er særlig betydning. Videre ble det i 2001 igangsatt forsøk med Ungdomskontrakter i syv kommuner i Norge. Ungdomskontrakter er en ordning med alternativ straff for kriminalitet, særlig rettet mot unge i alderen 15-17 år som ikke har kommet inn i et fast kriminalitetsmønster. Ungdomskontrakt er en avtale mellom den unge med samtykke av foresatte på den ene siden og politi

og kommunale myndigheter på den andre siden. I kontrakten forplikter den unge seg til å gjennomføre spesifiserte aktiviteter mot at rettsmyndighetene avstår fra ytterligere rettsforfølgelse. Lovbruddene skal være av en type som normalt fører til påtaleunndatelse, betinget dom eller bot. Kontrakten skal inneholde tiltak som bidrar til å endre adferd og gir støtte til å komme inn i et positivt livsløp. Forsøket er et samarbeid mellom Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet, og gjennomføres i perioden 2001-2003. På grunnlag av erfaringene vil departementene vurdere videre oppfølging.

Som ledd i oppfølgingen av Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet nedsatte justisministeren og barne- og familieministeren høsten 2000 en interdepartemental arbeidsgruppe, sammensatt av representanter fra Justisdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Målsettingen med arbeidet var å vurdere og komme med forslag til hvordan oppfølgingen av unge lovbrøyttere (under 15 år) kan styrkes og videreutvikles. Arbeidsgruppen har også vurdert en del tiltak som gjelder ungdom opp til 18 år og noen som bare er aktuelle for gruppen mellom 15 og 18 år. Blant forslagene er nye rutiner for samarbeid på tvers av etatene, endringer av reglene for taushetsplikt, plikt til å etterforske lovbrudd som er begått av unge under 15 år, nye saksbehandlingsrutiner for politiet i saker der barn og unge er involvert samt økt bruk av samtaler og hjemmebesøk fra politiets side. Rapporten fra arbeidsgruppen ble avgitt 28. juni 2001, og sendt på bred offentlig høring. En gjennomgang av høringsinstansenes uttalelser viser generelt en positiv oppslutning om en del av forslagene.

Rettslige spørsmål knyttet til barne- og ungdomskriminalitet vil bli fulgt opp av Justisdepartementet i en egen odelstingsproposisjon. Konkrete forslag innebærer endringer både i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Aktuelle forslag som vurderes er blant annet: plikt for barn og foreldre til å møte for politiet for samtale, oppholdsforbud, plikt for politiet til å etterforske lovbrudd begått av barn under 15 år, endringer i reglene om taushetsplikt, konfliktrådsmedling som særvilkår for betingede dommer og påtaleunndatelser, frist for avgjørelser av tiltalospørsmål dersom mistenkte er under 18 år og særskilt hjemmel for at politiets etterforskning skal kunne tjene som forberedelse i saker etter barnevernloven. Forslagene vil blant annet gi politiet bedre grunnlag for oppfølging av lovbrudd som blir begått av barn under den kriminelle lavalder. Riksadvokaten har i forskrifts form gitt egne fristregler for sin saksbehandling når det gjelder mindreårige lovbrøyttere.

Kompetanseutvikling, ressursfordeling og samarbeid på tvers av profesjoner, etater og forvaltningsnivåer er andre utfordringer som det arbeides aktivt med. Samtidig er det viktig å støtte foreldrene, slik at de får nødvendig hjelp til å ta sitt omsorgsansvar på alvor, også i vanskelige livssituasjoner, for eksempel i forhold til sine barns voldelige atferd og andre typer lovbrudd. Barnevernet har et viktig ansvar her.

Hvis et barn viser utagerende atferd som kan være begynnelsen på en utvikling i retning av kriminalitet, bør både foreldrene, barnehagen, skolen, helsestasjonen etc. kunne kontakte barnevernet for hjelp eller bistand til å skaffe hjelp fra 2. linjetjenesten. Hvis et barn begår kriminelle handlinger, skal barnevernet undersøke saken for å se om det er behov for hjelpetiltak,

omsorgsovertakelse eller om foreldrene klarer å takle problemene selv. At barnevernet følger opp slike saker, viser både barnet og familien at samfunnet bryr seg, og at kriminelle handlinger er uakseptable og at barnet og familien kan få hjelp. Mange eksempler viser at barnevernet ofte kommer for sent inn i slike saker. Barne- og familiedepartementet vil sende ut et rundskriv til kommunene om hvordan de bør behandle slike saker.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 17 (1999-2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet* tar regjeringen sikte på å komme tilbake overfor Stortinget våren 2003 om de mer grunnleggende kriminal- og barnepolitiske spørsmålene som barne- og ungdomskriminaliteten reiser.

6.5 Rasisme og diskriminering

6.5.1 Innledning

Det er et overordnet mål for regjeringen at alle, uavhengig av opprinnelse og kjønn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Likevel kan innvandrere, nasjonale minoriteter og samer fremdeles oppleve diskriminering, selv om det kan arte seg forskjellig fra gruppe til gruppe. Barn og unge med minoritetsbakgrunn kan oppleve mobbing og trakassering, usynliggjøring og utestengning både i skolen og ellers i hverdagen. I arbeidet med å skape like muligheter for alle barn og unge er arbeidet mot rasisme og diskriminering derfor av stor betydning.

Målet er at barne- og ungdomspolitikken skal være innrettet slik at alle barn og unge uansett bakgrunn opplever et godt oppvekstmiljø og gis like muligheter til deltakelse i samfunnet. Å gi alle like muligheter kan innebære at forholdene må legges spesielt til rette for enkelte grupper slik at ingen opplever diskriminering eller utestenging. Arbeid for inkludering av ulike grupper barn og ungdom er en forutsetning for at alle skal kunne delta på like vilkår.

Integrering og deltakelse handler særlig om adgang til utdanning, arbeid og bolig og generell bedring av oppvekst- og levekårene. Det er nær sammenheng mellom tiltak for å fremme integrering og tiltak for å bekjempe diskriminering, fordi begge har som mål å sikre like muligheter for alle. Diskriminering og rasisme er et hinder for integrering, og dersom man får redusert diskrimineringen som ulike grupper utsettes for, vil en viktig effekt av dette være bedre integrering.

I arbeidet med å bekjempe rasisme og diskriminering er det av betydning å mobilisere til et bredt engasjement i lokalmiljøene, og et godt samspill mellom lokale og statlige myndigheter. Myndigheter på alle nivå har et ansvar for å motarbeide rasisme og diskriminering og legge til rette for like muligheter til deltagelse på alle samfunnsområder. Det er et offentlig ansvar å sikre formell likestilling, det at alle har like rettigheter og er like for loven. I tillegg må myndighetene sikre reell likestilling mellom minoriteter og den øvrige befolkningen, ved å bidra til å fjerne barrierer for samfunnsdeltakelse. Arbeidet mot rasisme og diskriminering forutsetter et samarbeid mellom stat, kommuner og frivillige organisasjoner, og en samordnet, offensiv innsats fra flere statlige instanser. Det er nødvendig å sette i verk tiltak for å sikre reell likestilling, slik

at alle faktisk får de samme mulighetene til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser.

Innsats fra barn og ungdom, blant annet gjennom frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsmiljø, er sentralt for å bekjempe rasisme og diskriminering. Erfaringer viser at det fins et stort engasjement blant barn og ungdom når det gjelder å motvirke rasisme og diskriminering. Selv om det er noen som står for negative holdninger, er det generelle bildet er at ungdom tar kraftig avstand fra rasisme og grupperinger som står for dette. Det er en stor utfordring for samfunnet å støtte opp om og videreutvikle det positive engasjementet og drivkraften som finnes i ungdomsmiljøene.

Arbeidet mot rasisme og diskriminering krever en kontinuerlig og langsiktig innsats. Regjeringen vil i juli 2002 legge frem en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering. Kommunal- og regionaldepartementet har koordineringsansvaret for arbeidet med handlingsplanen. Planen har følgende satsningsområder:

- arbeidsliv
- skole/utdanning
- dokumentasjon/overvåking
- Internett
- politi/påtalemyndighet/rettsvesen
- offentlige tjenester
- lokalmiljø
- styrking av det rettslige vernet mot etnisk diskriminering og rasistiske ytringer

Barn og ungdom er en viktig målgruppe i planen. Kjønnsperspektivet inngår som en integrert del av tiltakene i planen. Handlingsplanen er utformet i samarbeid med de departementene som har ansvar for de nevnte områdene, i tråd med sektoransvarsprinsippet. Tiltakene i planen er hovedsakelig rettet mot sentralforvaltningens områder og arbeidsoppgaver. Et siktemål med regjeringens arbeid mot rasisme og diskriminering, er imidlertid å trekke inn alle berørte aktører i arbeidet.

6.5.2 Holdningsskapende arbeid i skolen

De holdningene som skapes i ung alder påvirker oss gjennom hele livet. Det er derfor viktig at skoletilbudet preges av et verdigrunnlag med rom for kulturelt mangfold, og gir praktisk innhold til sentrale verdier som frihet, likhet og solidaritet. I grunnskole og videregående opplæring lærer barn og unge å samarbeide på tvers av kulturell og språklig bakgrunn.

Formålsparagrafen i opplæringsloven av 1999 fastslår at skolen på alle nivåer skal fremme blant annet lik status og like rettigheter for alle, toleranse og internasjonalt samarbeid og ansvar. Loven fastslår videre at alle som er tilknyttet skolen eller lærebedriftene, skal arbeide for å hindre at elever og læringer kommer til skade eller blir utsatt for krenkende ord og handlinger.

Opplæringsloven og Generell del av læreplanen for grunnskolen og videregående opplæring, samt flere av fagplanene, legger grunnlag for det daglige, holdningsskapende arbeidet i skolene. I læreplanverket legges det blant annet vekt på demokratiske arbeidsmåter og opplæring basert på likeverd, forstå-

else og respekt for andre mennesker og arbeid med tema knyttet til kulturelt og individuelt mangfold.

Utdannings- og forskningsdepartementet har gjennom Læringssenteret igangsatt flere tiltak for å styrke det holdningsskapende og forebyggende arbeidet i skolen. Det utarbeides digitale læremidler til bruk i skolens generelle holdningsskapende arbeid, inkludert læremidler med spesiell fokus på rasisme og diskriminering.

Alle elever i grunnskolen er blitt utfordret til å utarbeide kjøreregler for et kulturelt mangfoldig Norge preget av toleranse, fritt for rasisme og diskriminering. Kjørereglene ble presentert i juni 2002. Regjeringen vil følge opp kjørereglene ved å utarbeide materiell til skolene på bakgrunn av elevenes innspill, og å spre gode eksempler gjennom Læringssenterets nettsted for lærings- og oppvekstmiljø. Elevene skal bevisstgjøres på verdier som ligger i de grunnleggende menneskerettighetene og på at menneskerettighetene stadig brytes. For å styrke det holdningsskapende arbeidet, skal videre dagen for avslutning av holocaust (27. januar) markeres i skolen hver år. Denne dagen skal det også deles ut en pris til en skole som har utmerket seg i innsatsen mot rasisme og diskriminering (se også kap. 7).

6.5.3 Engasjement gjennom frivillige organisasjoner og ungdomsmiljø

Det viktigste arbeidet mot rasisme og diskriminering foregår i nærmiljøet der barn og unge med ulike bakgrunn møtes og lærer hverandre å kjenne. Dette gjør det viktig med møteplasser som er åpne og inkluderende for alle, og som skaper positive erfaringer av fellesskap mellom mennesker med ulike etnisk og kulturell bakgrunn. At barn og ungdom opplever miljø preget av aktivitet og fellesskap på tvers av kulturell ulikhet er viktig for å motvirke rasistiske holdninger.

Mange barn og ungdommer er engasjert i aktivt antirasistisk arbeid, og innsats gjennom frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsmiljø er av stor betydning. Mange barne- og ungdomsorganisasjoner har deltatt i holdningsskapende arbeid mot diskriminering, og mange arbeider konkret mot rasisme og diskriminering, både nasjonalt og internasjonalt. Men disse organisasjonenes daglige aktiviteter er særlig viktige, fordi de kan bidra til å skape positive møteplasser for og med barn og unge med ulike kulturelle bakgrunn, møteplasser som gjør kulturell ulikhet dagligdags og bidrar til å gi barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn et naturlig tilholdssted i lokalmiljøet.

Både lokale og statlige myndigheter støtter opp om barn og ungdoms innsats og engasjement mot rasisme og diskriminering. Blant annet gir Barne- og familiedepartementet støtte til flerkulturelle barne- og ungdomsaktiviteter gjennom støtteordningene til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (se kap. 8.3). Ordningene Idébanken og Ungdomstiltak i større bysamfunn er andre virkemidler for å stimulere barn og ungdoms engasjement mot rasisme.

Gjennom Idébanken, som i dag administreres av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), er det siden 1998 gitt tilskudd til flerkulturelle aktiviteter blant barn og ungdom i regi av frivillige organisasjoner og lokale ungdomsgrupper og ungdomsmiljø. Formålet er å stimulere til aktivitet og bedre dialog mellom barn og ungdom med ulike kulturelle bakgrunn. Idébanken skal også lagre og formidle erfaringer fra tiltak og prosjek-

ter mot rasisme og diskriminering. Erfaringen viser at små midler utløser et vell av aktiviteter. Revyoppsetninger, etablering av flerkulturelle møteplasser, kulturelle tilstelninger, politiske diskusjoner, dans og avisproduksjon er blant aktivitetene som er igangsatt. Idébanken har bidratt til at det flerkulturelle arbeidet i barne- og ungdomsorganisasjonene har fått økt prioritet og ordningen har stimulert mange små organisasjoner for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn. Ordningen har også bidratt til samarbeid og erfaringsutveksling mellom tradisjonelle norske barne- og ungdomsorganisasjoner og organisasjoner for unge med etnisk minoritetsbakgrunn. Erfaringene er positive, og regjeringen vil videreføre den statlige støtten til dette arbeidet.

Også innenfor idretten er det et bredt engasjement mot rasisme og diskriminering. Gjennom storbyprosjektet er det satt fokus på idretten som miljøskapende faktor og som brobygger mellom ulike kulturer (se kap. 11.4.4). Et annet eksempel er prosjektet fargerik fotball i regi av Norges fotballforbund. Prosjektet har som formål å rekruttere barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn til fotballaktivitet. Gjennom prosjektet arbeides det for at fotballen kan bli en arena hvor det skal eksistere likhet uavhengig av hudfarge, religion og etnisk bakgrunn.

Gjennom Barne- og familiedepartementet sin tilskuddsordning «Ungdomstiltak i større bysamfunn» er det gjennom flere år gitt støtte til arbeid og innsats for å bekjempe rasisme og diskriminering. Blant annet er det gitt støtte til ungdomsgrupper og ungdomshus, der mangfold og likeverd står sentralt og der minoritetsungdom er aktive. Det er også gitt støtte til arbeid for å etablere minoritetsgrupperinger og -organisasjoner og til antirasistisk arbeid blant ungdom. Videre er det gitt støtte til strakstiltak for å møte akutte problemer i ungdomsmiljøene. Ved bekjempelse av negative trekk i ungdomsmiljøene har Barne- og familiedepartementet særlig lagt vekt på initiativ og innsats fra ungdom selv. En evaluering av ordningen fra 1999 konkluderer med at det er oppnådd konkrete resultater i forhold til integrering av barn, unge og familier med etnisk minoritetsbakgrunn. Tilskuddsordningen endres fra og med tilskuddsåret 2002. Midlene skal i større grad enn før rettes inn mot ungdom med særskilte behov, og vektleggingen på arbeid mot rasisme, fordommer og diskriminering skal økes.

En viktig utfordring fremover er å bidra til en sterkere bevissthet i barne- og ungdomsorganisasjonene om hvor viktig deres arbeid er for å bekjempe rasisme og diskriminering og å støtte opp om barn og ungdoms eget engasjement i dette spørsmålet. Det må finnes åpne arenaer der barn og unge med ulik kulturell bakgrunn møtes, men også mulighet for at unge med minoritetsbakgrunn danner sine egne organisasjoner som synliggjør disse gruppene i samfunnet. Det må også stimuleres til samarbeid mellom disse organisasjonene og gruppene og de mer etablerte barne- og ungdomsorganisasjonene.

6.5.4 Nasjonalistiske ungdomsmiljø

I arbeidet med å bekjempe rasisme og diskriminering er det behov for en særlig innsats rettet mot nasjonalistiske og nynazistiske gjenger og ungdomsmiljø. Fremvekst og rekruttering til slike miljø er et alvorlig problem både for barn og ungdom som fanges opp av disse strømmingene, og for familie og nærmiljø. Tilhørighet til slike miljø kan raskt føre til isolasjon fra øvrige ungdoms-

miljø, marginalisering og eksponering for vold og kriminalitet. Veien tilbake til en «normal ungdomstilværelse» kan bli lang og tung på grunn av brutte bånd og stigmatisering fra samfunnet. De ekstreme og til dels voldelige miljøene kan også utgjøre en trussel mot sikkerheten til andre, både unge og voksne, som enten er plassert i et fiendebilde eller som mer tilfeldig kommer i kontakt. I arbeidet med å forhindre at ungdom rekrutteres til slike miljø og hjelpe dem som er kommet inn ut av miljøet er det behov for en bred innsats, både fra foreldre, frivillige organisasjoner og offentlige etater og instanser.

Et trekk ved nasjonalistiske eller rasistiske ungdomsmiljø er at de har verdier og normer som står i motsetning til rådende verdier i samfunnet. Etter hvert som tilknytningen til miljøet blir kjent, vil ungdommene vanligvis bli stigmatisert og marginalisert i lokalsamfunnet. Mange pådrar seg et kriminelt rulleblad, som gir problemer i forhold til skole og arbeidsliv. Parallelt med at de integreres i et ekstremt miljø og tar opp i seg de verdier og handlingsmønstre som er gjengs der, vil de ofte oppleve at båndene tilbake til det normale samfunnet blir færre og svakere.

Til tross for at de fleste før eller senere ønsker å trekke seg ut, finner mange dette vanskelig. Dels kan dette skyldes at de har positive bindinger til kameratene, og at de føler at de ikke har noe annet å gå til. Men noen vil også frykte at de kan bli stående alene og sårbare overfor gamle fiender. Noen frykter også at kameratene vil se på en avhopper som en sviker og sikkerhetsrisiko. For å overvinne disse hindringene er det av stor betydning at det finnes muligheter for å få praktisk bistand i denne overgangsfasen. Det kan gjelde hjelp til å bytte skole eller flytte til et annet bosted. Det kan dreie seg om arbeid, opplæring eller bolig - eller muligheter for å komme inn i mer positive sosiale miljø.

Foreldrene spiller en sentral rolle i arbeidet med å hjelpe ungdom ut av nasjonalistiske miljø. Mange foreldre finner oppgaven vanskelig alene, og har behov for å støtte seg til andre. Det kan være skole og lærere, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste, politi, ungdomsarbeidere, frivillige organisasjoner eller gode naboer og slektninger. En modell som er utviklet er nettverksgrupper hvor foreldre med barn i voldelige og rasistiske miljø kan få sosial, moralsk og praktisk støtte fra andre i samme situasjon.

Også frivillige organisasjoner og enkeltpersoner i sivilsamfunnet kan spille viktige roller i forebygging og bekjempelse av nasjonalistiske ungdomsmiljø og gjenger. Det er gjort en rekke gode erfaringer med lokal mobilisering av sivilsamfunnet mot gjengproblemer, vold og kriminalitet. Ungdoms eget engasjement er av særlig betydning, ikke minst gjennom klar avstandstaken til vold, mobbing og rasisme.

I arbeidet med å bekjempe nasjonalistiske ungdomsmiljø har offentlige etater og instanser et viktig ansvar. Det gjelder spesielt skole, sosial/helse (barnevern, utekontakt, m.m.), fritids-/kulturetat (ungdomsklubber, idrett, m.m.), arbeidsmarkedsetat og politiet. Skolen er spesielt viktig fordi den når praktisk talt alle barn og unge i den livsfasen hvor de er mest påvirkbare, og hvor de fleste av deres grunnleggende holdninger og verdier dannes. I mange tilfeller vil lærere kunne være blant de første i voksensamfunnet til å fange opp faresignalene. Feltarbeidere (/utekontakt) arbeider ofte på kveldstid og i helger, og ser derfor sider av ungdomsmiljøene som få andre ser. Barnevernet står i en nøkkelposisjon. Spesielt overfor ungdom under den kriminelle laval-

der er det primært barnevernet som har mulighet for å sette inn mer håndgripelige tiltak.

For eldre ungdommer vil sosialkontor og arbeidsmarkedsetat ha sentrale roller. Utdanning, arbeidstrening og sysselsetting kan brukes aktivt for å splitte nasjonalistiske ungdomsmiljø. For ungdom som ønsker å bryte med miljøet kan en viktig strategi være å flytte fra lokalsamfunnet for en periode. Å begynne med studier, kvalifiseringstiltak, militærtjeneste eller en ny jobb kan gi en slik anledning.

I forhold til å forebygge fremvekst av - og eventuelt oppløse - nasjonalistiske ungdomsmiljø er det grunn til å fremheve betydningen av lokalorientert politiarbeid. Ved at polititjenestemenn over lang tid arbeider tett opp mot et avgrenset lokalmiljø, kan de bygge opp stor lokal- og personkunnskap. De får også mulighet til å vinne tillit hos ungdom, foreldre og befolkningen generelt, og ikke minst i forhold til andre etater som kan være viktige samarbeidspartnere for å gjennomføre praktiske tiltak.

Selv om det i dag er få lokalsamfunn som er preget av nasjonalistiske og nynazistiske gjenger og ungdomsmiljø er det viktig å følge utviklingen, og ha en beredskap som kan veilede og støtte opp om det lokale arbeidet. Som et ledd i dette har Barne- og familiedepartementet gått inn med støtte til et forskningsprosjekt som har som mål å støtte opp om kommunenes arbeid med å motvirke rasistisk motivert vold og alvorlige konflikter mellom ungdomsgrupper og splitte nasjonalistiske ungdomsmiljøer. Prosjektet gjennomføres over en tre-års periode (2001-2003), og konsentreres rundt noen kommuner som har hatt langvarige problemer med nasjonalistiske ungdomsmiljø. I tillegg til å støtte opp om arbeidet i disse kommunene er det en målsetting å samle kunnskaper og erfaringer til bruk for andre kommuner.

Videre støtter statlige myndigheter opp om videreutvikling av EXIT, fra prosjekt til program. EXIT-prosjektet (1997-1999) ble gjennomført av Organisasjonen Voksne for Barn, med støtte fra flere departement. Hensikten var å utvikle strategier og tiltak som kunne bidra til at ungdom som ønsket seg ut av rasistiske og nasjonalistiske miljø kom seg ut av miljøene. Innsats for å hindre rekruttering til slike miljø hadde også en viktig plass. Fra 2001 viderefører Voksne for barn Exit som et eget program. Programmets mål er å hindre rekruttering av barn og unge til voldelige miljø, og å hjelpe de som allerede er involvert i slike miljø ut. Programmet skal særlig fokusere på oppfølging av ungdom og veiledning av foreldre.

Utfordringene på området må også sees i et internasjonalt perspektiv. For å stimulere til økt samarbeid mellom de nordiske land vil Norge bidra til etablering av et nordisk ekspertforum om rasisme, nynazisme og kriminelle gjenger.

6.6 Satsingsområder og tiltak fremover

Kapitlet gir en oversikt over arbeidet for å sikre trygge og inkluderende lokalmiljø. Gode og trygge møteplasser samt innsats for å bekjempe problematferd i barne- og ungdomsmiljøene knyttet til rus, vold, kriminalitet og rasisme står sentralt. Regjeringen ser det som viktig med målrettede satsinger, tydelige holdninger og gode forbilder for å bekjempe negative utviklingstrekk. De

positive oppvekstvilkårene som gjelder for de fleste barn og unge, må utvides og styrkes for å fange opp og inkludere de som er i faresonen eller har falt utenfor. For å sikre en god utvikling fremheves betydningen av samspill mellom offentlige myndigheter, frivillige krefter, foreldre og barn og ungdom.

Tiltak:

- *Møteplasser for samvær og utfoldelse.* Det vil bli tatt initiativ til økt samarbeid på tvers av departementsgrensene for å få til en helhetlig satsing på gode møteplasser for barn og ungdom.
- *Gode og billige møteplasser i lokalmiljøene.* Offentlige tilbud, som fritidsklubber, musikk- og kulturskoler m.v., bør være gratis eller tilby deltakelse til svært lav pris. Frivillig aktiviteter som er lagt til offentlige bygg, anlegg og andre arenaer, som kommunale idrettsanlegg eller skolebygg, bør tilbys gode leievilkår slik at aktivitetene blir rimelig å delta på. Kommunene oppfordres til å gi arbeidet med uformelle møteplasser for samvær og kontakt de unge imellom økt prioritet. Møteplasser som er åpne for alle, og hvor prestasjonsnivå eller økonomisk evne ikke stenger for deltakelse, når også barn og ungdom som i liten grad deltar på andre organiserte arenaer i fritiden.
- *Funksjonshemmede barn og unge.* Gjennom statlige støtteordninger til lokale møteplasser vil det fortsatt bli stilt krav om tilrettelegging for deltakelse og aktivitet for funksjonshemmede barn og unge.
- *Kompetanseutvikling i fritidsklubbsektoren.* Barne- og familiedepartementet vil stimulere til kompetanseutvikling i fritidsklubbsektoren.
- *Frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt.* Staten ser det også som viktig å bedre de økonomiske rammevilkårene for frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt. Det gis blant annet støtte til dette gjennom Frifond-ordningen, som vil bli styrket. Kommunene oppfordres til å gi dette arbeidet økt prioritet.
- *Idrettsanlegg.* Det bør satses på anlegg i lokalmiljøet som ivaretar barn og ungdoms behov for aktivitet i organiserte og egenorganiserte former. For å bedre tilbudet til barn og ungdom vil anleggstyper som fotballbaner (grus og kunstgress), flerbrukshaller og svømmehaller prioriteres.
- *Nærmiljøanlegg.* Anleggsgruppen er prioritert. Det er et mål for regjeringen at barn og ungdom i større grad skal få mulighet til å medvirke i de prosesser hvor aktiviteter og anlegg utformes.
- *Handlingsplan mot rusmiddelproblemer.* Regjeringen legger høsten 2002 frem en egen handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Planen vil vektlegge både forebyggende tiltak og et bedre behandlingstilbud. Barn og unge vil være en prioritert målgruppe.
- *Frivillige organisasjoner.* Regjeringen vil bidra til en styrking av frivillige organisasjoners innsats og ansvar, herunder øke unge menneskers engasjement i rusmiddelpolitiske spørsmål.
- *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet.* Regjeringen vil øke innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Det legges opp til en bred og målrettet innsats. Oppfølging av St. meld. nr. 17 (1999-2000) *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet* står sentralt. Fem departementer samarbeider om planen, som gjennomføres over fem år (2000-2004). Fokus rettes blant annet mot bedre tverretattlig/-faglig arbeid lokalt - og økt samspill mellom offentlige myndigheter og barn, ungdom, foreldre, frivillige organisasjoner og grupper.

- *Holdningsskapende arbeid i skolen.* Regjeringen vil styrke det forebyggende og holdningsskapende arbeid i skolen, blant annet gjennom økt innsats mot mobbing.
- *Oppfølging av ungdom med alvorlige atferdsproblemer.* Oppfølgingen av ungdom med alvorlige atferdsproblemer skal styrkes.
- *Oppfølging av unge lovovertredere og kriminelle ungdomsgjenger.* Dette skal blant annet skje gjennom raske reaksjoner, effektivisering av straffesaksjeden, bedre ettervern samt økt bruk av konfliktråd.
- *Ungdomskontrakter.* Forsøk med Ungdomskontrakter gjennomføres i syv kommuner i Norge i perioden 2001-2003. På basis av erfaringene vil regjeringen vurdere den videre oppfølgingen.
- *Odelstingsproposisjon om barne- og ungdomskriminalitet.* Regjeringen vil fremme forslag til styrket innsats mot barne- og ungdomskriminalitet (jf. rapport fremlagt i juni 2001 fra en interdepartemental arbeidsgruppe). Justisdepartementet legger frem en odelstingsproposisjon med forslag som innebærer endringer både i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Aktuelle forslag som vurderes er blant annet: plikt for barn og foreldre til å møte for politiet for samtale, oppholdsforbud, plikt for politiet til å etterforske lovbrudd begått av barn under 15 år, endringer i reglene om taushetsplikt, konfliktrådsmedling som særvilkår for betingede dommer og påtaleunntatelser, frist for avgjørelser av tiltalespørsmål dersom mistenkte er under 18 år og særskilt hjemmel for at politiets etterforskning skal kunne tjene som forberedelse av saker etter barnevernloven.
- *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering.* Regjeringen vil legge frem en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering i juli 2002.
- *Økt innsats i skolen mot rasisme og diskriminering.* Regjeringen vil styrke skolens arbeid på området, blant annet gjennom å utarbeide nytt materiell på bakgrunn av elevenes forslag til kjøreregler for et kulturelt mangfoldig Norge, årlig markering av dagen for avslutning av holocaust samt utdeling av pris til en skole som har utmerket seg i innsatsen mot rasisme og diskriminering.
- *Engasjement gjennom organisasjoner og barne- og ungdomsmiljø.* Det vil fortsatt bli gitt støtte til innsats og engasjement mot rasisme og diskriminering gjennom barne- og ungdomsorganisasjoner og ungdomsmiljøene.
- *Idebanken.* Regjeringen vil videreføre Idébanken, som er en støtteordning for flerkulturelle barne- og ungdomsaktiviteter.
- *Odelstingsproposisjon om rasistiske symboler.* Justisdepartementet legger sommeren 2002 frem en odelstingsproposisjon med forslag om å endre straffeloven § 135 a («rasismeparagrafen»). Forslaget innebærer at det presiseres i bestemmelsen at også bruk av symboler kan være en straffbar rasistisk ytring. Tydeliggjøringen kan gi barn og unge økte motforestillinger mot å ta i bruk slike symboler.
- *Veiledning av kommuner som strir med nasjonalistiske ungdomsmiljø.* Det vil bli gitt støtte til veiledning av kommuner for å motvirke rasistisk motivert vold, alvorlige konflikter mellom ungdomsgrupper og splitte nasjonalistiske ungdomsmiljø.
- *Oppfølging av ungdom og foreldre.* Regjeringen vil bidra til bedre oppfølgingen av ungdom i nasjonalistiske miljø og deres foreldre, både for å hjelpe ungdom ut av miljøene og hindre rekruttering. Det vil blant annet bli gitt støtte til videreføring av EXIT-programmet.
- *Nordisk samarbeid.* Norge vil bidra til etablering av et nordisk ekspertforum om rasisme, nynazisme og kriminelle gjenger.

7 Skole og utdanning

7.1 Skolens og utdanningens betydning

7.1.1 Samfunnets og den enkeltes behov - en skole for alle

Det norske samfunnet har behov for godt utdannet arbeidskraft. Økt utdanningsnivå bidrar til kvalitet og er et virkemiddel for den enkelte til å kunne realisere sine evner og interesser. Utdanning bidrar til personlig utvikling og livskvalitet og til å styrke demokratiske verdier. Det er et sterkt behov for å styrke kvaliteten i dagens utdanning.

Fra 1950-tallet til i dag har omfattende skolereformer sammen med andre samfunnsendringer forandret barn og tenåringers tilværelse radikalt. Endringene i utdanningssystemet har bl.a. hatt som mål å gi alle barn og unge opplæring av høy kvalitet, uavhengig av kjønn, bosted, funksjonsevne, etnisk bakgrunn og foreldrenes økonomi. Lik rett til utdanning er et kjernepunkt i velferdssamfunnet. Den obligatoriske utdanningen er økt fra 7 til 10 år, og de aller fleste tar nå videregående opplæring i ytterligere (minst) 3 år. «Utdanningsrevolusjonen» har videre ført med seg en sterk økning i antall studenter ved universiteter og høyskoler.

Andelen av befolkningen som tar utdanning ut over grunnskolen har steget betydelig de siste 30 år. I 1970 var det 6,7 prosent av befolkningen 16 år og over som hadde fullført universitet eller høyskole som høyeste utdanning, mot hele 20,5 prosent i 1999 (SSB 2001). Samtidig har det skjedd en utjevning mellom by og land og mellom gutter og jenter. I dag er det flere jenter enn gutter som tar høyere utdanning ved høyskole og universitet. Sammenlignet med gjennomsnittet i OECD-landene er utdanningsnivået i Norge (og Norden) høyt; i 1998 hadde 57 prosent av befolkningen 25-64 år videregående opplæring som høyeste utdanning (41 prosent i OECD), mens ca. 26 prosent av befolkningen 25-64 år i Norge hadde universitets/høyskoleutdanning (21 prosent i OECD). I aldersgruppen 25-34 år har 94 prosent av den norske befolkning utdanning på videregående nivå eller høyere - ingen andre OECD-land har så høy andel (OECD 2000 og 2001, Education at a Glance).

God læring i ung alder er det beste grunnlaget for motivasjon til videre læring senere i livet. Det viktigste i skolens mandat må derfor være å gi alle barn og unge muligheter til å realisere sine evner og talenter. Dette er samtidig skolens viktigste fordelingspolitiske oppgave - det beste tiltaket mot fattigdom og marginalisering i voksen alder er en god grunnutdanning for alle.

7.1.2 Opplæringens formål - verdigrunnlaget

Utgangspunktet for skolens virksomhet er opplæring og kunnskapstilegnelse. I samsvar med formålsparagrafen i opplæringsloven skal imidlertid opplæringen i tillegg til fagkunnskap også bl.a. ivareta kristne og humanistiske verdier og fremme menneskelig likeverd og likestilling, åndsfrihet og toleranse, økologisk forståelse og internasjonalt medansvar. Læreplanverket for den 10-

årige grunnskolen (L 97 og L 97 Samisk) legger derfor i den generelle delen også stor vekt på utviklingen av andre sider ved opplæringen i tillegg til de rent faglige, og understreker opplæringens betydning for utvikling også av sosiale ferdigheter og inkluderende holdninger. Opplæringens ambisiøse mål er derfor å legge til rette for at barn og unge opparbeider kunnskap, sosial kompetanse og dyktighet for livet. Grunnskolen og videregående opplæring skal også stimulere til og være en del av livslang læring, slik at kompetanse kan vedlikeholdes, utvikles og utbygges gjennom hele livet.

Regjeringen ønsker å styrke verdiformidlingen og verdibevisstheten i skolen. Et treårig prosjekt, «Verdier i skolehverdagen», er under utvikling, og dette skal sammen med det generelle holdningsskapende arbeidet og andre tiltak og prosjekter støtte skolene med å formulere og gjennomføre en verdi-debatt.

7.1.3 Noen viktige utfordringer

Skolen skal utvikle en inkluderende og tilpasset opplæring for alle elever, der alle får sjansen til å lykkes. Elever er ulikt utrustet og har forskjellige anlegg, interesser og forutsetninger, og skolen må utvikles deretter. Målet er ikke bare en integrert skole, men en inkluderende skole som tar hver elevs egenart på alvor. Utviklingen av skolen må skje i bedre balanse enn i dag mellom sentralt fastsatte mål og rammebetingelser og lokalt selvstyre, både når det gjelder innhold og organisering av skolehverdagen. Den lokale frihet og tilpassning må styrkes.

Den norske skolen har meget betydelige ressurser, økonomisk og personellmessig, sammenlignet både med tidligere tider og sett i et internasjonalt perspektiv. Fortsatt er det også behov for å forsterke ressursinnsatsen på enkelte områder i skolen, f.eks. når det gjelder opprusting av nedslitte skoleanlegg. Tross stor ressursinnsats kan likevel deler av den skolepolitiske debatt gi inntrykk av at det er en ressurskrise i norsk skole. Den største innsatsen i utviklingen av norsk skole fremover må imidlertid etter regjeringens oppfatning knyttes til en sterkere vektlegging av kvalitative forhold, slik at den blir inspirerende for alle - både for teorisvake og teoristerke elever. Etter gjennomføringen av flere viktige skolepolitiske reformer med hovedvekt på struktur, organisasjon og ressurser, legger regjeringen nå økt vekt på de mange kvalitative utfordringene som den norske skolen står overfor.

Den sterke ressursinnsatsen i norsk skole gjennom lang tid har ikke gitt tilfredsstillende resultater, hverken når det gjelder elevenes læringsutbytte eller når det dreier seg om problematferd i skolen. Den store utfordringen fremover er å gi elevene både god faglig opplæring, motivasjon til læring og høy sosial kompetanse. Regjeringen ser et godt sosialt miljø, samarbeidsevne, disiplin, god klasseledelse og respekt for lærere og medelever som forutsetninger for gode og varige læringsresultater. Ikke minst er det viktig å legge til rette for at elevene med de svakeste sosiale og/eller faglige læringsforutsetninger får tilfredsstillende opplæring i basisfagene - svikter det her får dette lett konsekvenser for resten av livet.

Skolen er ellers viktig i lokalmiljøene landet rundt. Derfor er det vesentlig at skolen er åpen mot sine nære omgivelser. Skolen må bedre enn i dag utnytte det handlingsrommet som ligger i de rammebetingelser som lov, forskrifter og avtaleverk representerer, og aktivt spille på den kompetanse og

erfaring som ligger i lokalsamfunnet. Det vil være viktig å trekke andre profesjoner sterkere inn i skolens virksomhet, og få til bedre koplinger mellom teori og praksis for elever som sliter. Foreldre og elever må trekkes mer målrettet inn i brukervedvirkningen. Regjeringen vil også bidra til å styrke skolens fysiske miljø og bygningsmessige standard.

I regjeringens program for modernisering og forenkling av offentlig sektor er utdanning et av de prioriterte områder. De tiltak som beskrives i dette kapittel skal styrke kvaliteten på tjenestetilbudet, gi økt brukervedvirkning, større frihet, mangfold og ansvar lokalt, og bidra til økt effektivitet i bruken av ressursene. For å følge opp regjeringens arbeid for modernisering av grunnsopplæringen er det etablert et eget prosjekt i Utdannings- og forskningsdepartementet som skal foreslå forbedringer i forhold til lov og regelverk, finansieringssystemer og kvalitetsutvikling.

Den store utfordringen er altså bedre kvalitet i skolen, bredt definert. Konkrete problemstillinger i tilknytning til dette drøftes nærmere i kap. 7.3.

7.2 Struktur, elevtall og ressurser i skolen

7.2.1 Dagens struktur i grunnskolen og videregående opplæring

Intensjonen med grunnskolereformen (Reform 97) har vært å videreføre sentrale trekk i norsk utdanningspolitikk med vekt på fellesskolen, samtidig som en tar hensyn til nye utfordringer. Reform 97 må også sees i sammenheng med reformen i videregående opplæring (Reform 94). St.meld. nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring* oppsummerte evalueringen av og status etter de første fire årene med Reform 94. Det ble konstatert betydelige forbedringer i videregående opplæring på flere områder, men også at det var behov for videre tilpasninger og justeringer.

En forskningsbasert evaluering av Reform 97 i regi av Norges forskningsråd, som avsluttes i 2003, skal gi kunnskaper om i hvilken grad reformen er gjennomført i samsvar med mål og intensjoner på sentrale områder, og med forslag til hvordan skolen kan forbedres og utvikles videre. Evalueringen av faget Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL) er allerede gjennomført, jf. St.meld. nr. 32 (2000-2001) og Innst.S. nr. 240 (2000-2001).

Ved Reform 94 og Reform 97 har det blant annet vært et viktig mål å bidra til god sammenheng i barn og unges læring og utvikling. Likevel synes det på flere områder å være et klart forbedringspotensiale i koplingen mellom utdanningsnivåene og mellom læring og arbeid. Det er også viktig å se endringene i utdanningssystemet i sammenheng med tiltak i barnehagen som kan stimulere og ivareta barnas naturlige nysgjerrighet og læringsvilje.

Mye tyder på at Reform 94 og Reform 97 ikke har blitt sett tilstrekkelig i sammenheng. Det synes blant annet å være behov og potensiale for større fleksibilitet når det gjelder integrering av teori og praksis og samarbeid mellom skole og bedrift. Det er videre behov for fortsatt å motvirke misforholdet mellom tilbud og etterspørsel etter læreplaner, og det er vesentlig å styrke samarbeidet mellom skole og arbeidsliv og rådgivningen om utdannings- og yrkesvalg. Det er også aktuelt med justeringer for bedre å ivareta behovene

for spesielle målgrupper som elever med særskilte opplæringsbehov og minoritetsspråklige. Det vises til nærmere omtale i kap. 7.3.

Grunnskolen

Skoleåret 2001-02 var det vel 599 000 elever i grunnskolen (kommunale, interkommunale, statlige og private grunnskoler) i Norge, 136 000 flere enn skoleåret 1992-93. Elevtallsøkningen skyldes både generell vekst i elevkullene de siste årene og innføringen av skolestart for seksåringer høsten 1997. Til tross for dette er elevtallet i grunnskolen i dag på omtrent samme nivå som rundt 1980. Det er ca. 68 500 årsverk totalt i norsk grunnskole skoleåret 2001-02, herav 58 650 årsverk i undervisning, 5 150 i administrasjon og 4 700 assistentårsverk. Dette gir avrundet 2,3 årsverk pr. klasse, 8,7 elever pr. årsverk totalt og 10,2 elever pr. lærerårsverk i undervisning.

De samlede driftsutgiftene til grunnskolen var i 1999 på vel 27 milliarder kroner, eksklusive spesialskoler. Til tross for at elevtallet i 2001-02 er omtrent som i 1980-81, er antall årsverk i dag om lag 35 prosent høyere. Økningen i årsverksressurser fra 1980 til i dag kan dels forklares med økt elevtimetall, reduksjon i leseplikten til lærerne og økt innsats til spesialundervisning og opplæring for språklige minoriteter (SSB 2002, Kommunal- og regionaldepartementet /TBU 2001).

Videregående opplæring

Fra 1995-96 til 2001-02 er det samlede elevtallet i videregående opplæring redusert med ca. 9 000, fra ca. 200 500 til om lag 191 600 elever. Dette skyldes dels befolkningsutviklingen (færre 16-19 åringer), dels at færre endrer utdanningsvalg underveis. Dessuten har det gode arbeidsmarkedet i perioden gjort det mindre attraktivt for voksne å ta videregående opplæring; i 2000 var det vel 18 800 voksne elever (20 år +). Samtidig er antallet løpende lærekontrakter økt fra ca. 19 400 i 1995-96 til ca. 29 700 i 2001-02, vesentlig på grunn av at flere unge får lærekontrakt nå enn før. Det er ventet en vekst i antall 16-18 åringer på om lag 15 prosent de nærmeste årene.

Skoleåret 2001-02 gikk 95 prosent av dem som gikk ut av grunnskolen rett over i videregående opplæring. Frafallet i løpet av videregående opplæring har gått ned fra 1996-97 til i dag. Frafallet er imidlertid høyere blant minoritetsspråklige elever, og nyere forskning viser at disse elevene har svakere skoleprestasjoner og dårligere progresjon enn elever med norsk språkbakgrunn. Dette stiller norsk skole overfor nye utfordringer (se kap. 7.3.2.2).

Andelen i ungdomskullene som søker videregående opplæring har vært relativt stabil siden 1994, og gjennomstrømningen har vært stabil både i allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger. Blant rettselevne på studieretninger som fører til studiekompetanse, oppnådde 82 prosent full kompetanse etter 3 år, mens bare 66 prosent av rettighetselevne på yrkesfaglige studieretninger oppnådde full yrkeskompetanse etter normert tid (perioden 1994-2000). (Læringssenteret 2002).

I 2001 er det ca. 20 300 lærerårsverk i videregående skoler. Lærertettheten i videregående opplæring har de siste årene ligget på om lag 8,0 elever pr. lærer/instruktørårsverk. I tillegg kommer årsverk for andre yrkesgrupper, assistenter mv.

De samlede driftsutgiftene til videregående opplæring var i 1999 om lag 13 milliarder kroner, eksklusive spesialskoler. Det er store variasjoner mellom fylkene i elev/lærlingkostnad, avhengig av tilbudsstruktur, bosettingsmønstre, oppfylingsgrad i klassene samt lokale prioriteringer og inntektsnivå (SSB 2002, TBU 2002).

7.2.2 Elever med særskilte opplæringsbehov

7.2.2.1 Tilpasset opplæring og spesialundervisning

All opplæring i skolen skal være tilpasset evnene og forutsetningene hos den enkelte elev, lærling og lære kandidat (Opplæringsloven § 1-2). Bærebjelken i prinsippet om tilpasset opplæring og et likeverdig opplæringstilbud er således at alle elever skal møte utfordringer i samsvar med sine forutsetninger, uavhengig av bakgrunn, evner og eventuelle funksjonshemminger.

Integreringspolitikken i norsk skole, kombinert med målet om tilpasset opplæring og ambisjonen om også å inkludere alle elever, og gi alle opplevelsen av å mestre skolens forventninger, setter store krav til en målrettet differensiering av opplæringen. Når det gjelder den praktiske gjennomføring av en differensiert opplæring, har imidlertid skolen ikke kommet langt nok i å ta inn over seg det brede spekteret av ulike behov blant elevene. Den offentlige skolen har således etter regjeringens oppfatning ikke vært fleksibel nok til å ivareta behovene fullt ut verken for de elevene som føler at skolen er for teori-tung, eller for de elevene som trenger mer å strekke seg etter.

I St.meld. nr. 23 (1997-98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov*, ble det foretatt en bred gjennomgang og analyse av de spesialpedagogiske tiltak og tjenester på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. For 1998 ble de samlede utgifter til spesialundervisning etter enkeltvedtak (enetimer, smågruppeundervisning, bruk av assistenter mv.) og øvrige spesialpedagogiske tiltak og hjelpetjenester i opplæringen, herunder pedagogisk-psykologisk tjeneste og statlig spesialpedagogisk støttesystem, anslått til omkring 6 milliarder kroner. I tillegg kommer betydelige utgifter til særskilte styrkingstiltak i form av bl.a. delingstimer (klassedeling, tolærersystem mv.), som kommer alle elever til gode, og utgifter til særskilt morsmålsopplæring for språklige minoriteter. Meldingen understreket ønskeligheten av å kanalisere mer av skolens ressurser inn i generelle tilretteleggingstiltak, og dermed redusere behovet for mer tradisjonell (og delvis segregerende) spesialundervisning etter enkeltvedtak.

De samlede utgifter til spesialundervisning og andre former for tilrettelegging av opplæringen holder seg relativt konstant. I «Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2001» meldes imidlertid at det synes å være en økende tendens til å omfordele ressurser fra spesialundervisning etter enkeltvedtak til ordinær undervisning, i form av flere delingstimer. Noe færre elever får mer spesialundervisning, mens flere elever får tilpasset opplæring for øvrig, og bruken av assistenttimer øker (Læringssenteret 2002).

Det kan imidlertid fastslås at det har vært og fremdeles er store lokale variasjoner i omfanget av og innretningen av slike særskilte opplæringstiltak (mellom fylker, mellom kommuner og ofte mellom skoler i samme kommune), til tross for at forekomsten av lærevansker er relativt jevnt geografisk fordelt. Fra

forskningshold hevdes at den kanskje viktigste årsaken til disse store lokale variasjonene ligger i ulike lokale kulturer, med forskjellige pedagogiske og spesialpedagogiske tradisjoner. Det hevdes også at spesialundervisning etter enkeltvedtak mange steder brukes strategisk for å skaffe ressurser til styrkingstiltak, som alternativt kunne vært ivaretatt ved andre former for tilrettelegging av undervisningen.

Blant foreldre, brukerorganisasjoner, pedagoger m.fl. er det stor spredning i oppfatningene om spesialundervisningens omfang, innhold og organisering, og i vurderingen av resultatene. Fra det statlig finansierte forskningsprogrammet «Spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling», som ble avsluttet i 1998/99, ble det bl.a. hevdet at skolen har hatt lav toleranse for individuelle variasjoner, og en tendens til å fokusere på elevenes vansker og ikke deres mestringspotensiale. Dessuten ble det hevdet at det gjenstår mye før forholdene er lagt til rette for elever med svake faglige og sosiale læreforutsetninger. Det har vært en tendens til at skolen har lagt for stor vekt på kvantitativ tenkning og ressursdiskusjoner, og for lite vekt på spesialundervisningens kvalitet og elevenes læringsutbytte. Det er derfor nødvendig at skolen blir romsligere overfor økt grad av differensiering med nye organisasjonsformer, arbeidsmåter og metoder (Haug 1995, Tøssebro 1997, Haug, Tøssebro og Dalen 1999, Spesialpedagogikk 2000, Befring og Tangen 2001).

Ulike organisasjoner for funksjonshemmede, herunder Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), har ved flere anledninger satt fokus på og kommet med kritikk av organiseringen og innholdet i tilpasset opplæring, differensiering og spesialundervisning. FFO har nylig krevd at det blir gjennomført en bred undersøkelse av hvordan kommunene organiserer tilbudet om tilpasset og differensiert opplæring, samt en brukerundersøkelse for å få dokumentert hvordan foreldre opplever at interessene til elever med spesielle behov blir ivaretatt. Utdannings- og forskningsdepartementet vil følge opp denne problematikken ved i første omgang å få utarbeidet en oppdatert kunnskapsstatus på feltet, for deretter å vurdere behovet for eventuelle oppfølgingstiltak fra 2003.

I forhold til elever med mer alvorlig atferdsproblematikk vil regjeringen vise til de gode erfaringer som mange av de såkalte alternative opplæringstilbudene representerer. Disse omtales nærmere i kap. 7.3.4.2.

7.2.2.2 Oppfølgingstjenesten

I forbindelse med Reform 94 ble Oppfølgingstjenesten (OT) etablert som en lovfestet fylkeskommunal tjeneste for ungdom med rett til videregående opplæring, som ikke har plass i skole eller ikke har varig arbeid. OT skal sørge for at all ungdom som tilhører tjenestens målgruppe får tilbud om opplæring, arbeid eller annen beskjeftigelse. Tilbudene skal primært ta sikte på å føre frem til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller kompetanse på lavere nivå. OT skal sørge for å ha oversikt over målgruppen, og skal følge opp og ta kontakt med hver enkelt ungdom i gruppen og gi tilbud om veiledning. OT har imidlertid ikke selv ansvar for de ulike tiltakene.

Ungdom i målgruppen som ikke tar i mot tilbud gjennom OT og som ikke er i utdanning eller arbeid, skal kontaktes og gis tilbud hvert skoleår så lenge de er omfattet av den lovfestede retten til videregående opplæring. Ungdom

uten jobb som ikke begynner i eller avbryter videregående opplæring kan lett havne i kriminelle miljøer. Men OT skal ikke «slippe taket» i ungdommene så lenge de omfattes av retten til videregående opplæring. En del av ungdommene lar seg imidlertid ikke oppspore, eller takker nei til oppfølging. Det er mange årsaker til at elever ønsker å avbryte opplæringsløpet, men det pekes særlig på manglende skolemotivasjon. Statistikkgrunnlaget for OT er usikkert.

OT skal sikre tverretattlig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppen, og formidle, eventuelt samordne, tilbud fra ulike instanser. Aktuelle samarbeidspartnere er særlig grunnskolen, videregående opplæring og rådgiverne ved disse, pedagogisk-psykologisk tjeneste, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, arbeidsmarkedsetaten og sosial- og helseetaten.

Evalueringen av Reform 94 viste at OT jevnt over fungerer godt. Tjenesten har bidratt til å sette fokus på frafallsproblematikken i skolen, og til at skolene i større grad enn før satser på frafallsforebyggende arbeid. Samtidig er det klart at samarbeidet med andre instanser, særlig arbeidsmarkedsetaten, kan og bør bli bedre. I denne forbindelse nevnes også SATS-prosjektet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet). Aller viktigst vil imidlertid være de forebyggende tiltakene som regjeringen vil sette inn på å bedre rådgivningstjenesten og inntaksprosessen til videregående opplæring, og ved flere differensierte tilbud med mulighet for tettere kopling mellom teori og arbeid, jf. kap. 7.3.4.3. Dette er også i samsvar med de vurderinger som gjøres i Læringssenterets tilstandsrapport for 2001 (Læringssenteret 2002).

7.2.3 Norge i et internasjonalt perspektiv

Norge ligger i toppen internasjonalt når det gjelder andelen av BNP som blir brukt på utdanning, i 1998 overgått av bare Danmark og Korea. I 1997 ble 4,4 prosent av BNP i Norge brukt til undervisning, hovedsakelig til grunnskole og videregående opplæring. Til sammenligning var gjennomsnittet for OECD-landene på 3,6 prosent av BNP. Utgiftene pr. elev i grunnskolen og i videregående opplæring er blant de høyeste i OECD-området (1998), og godt over OECD-gjennomsnittet (OECD 2000 og 2001, Education at a Glance).

Særlig grunnskolen, men også videregående opplæring, er preget av et desentralisert tilbud som hovedsakelig skyldes spredt bosetting. Men selv om man holder effekten av spredt bosetting utenfor, ligger Norge høyt i ressursbruk i internasjonalt perspektiv. På mange skoler er det få elever i klassene, og dette gir mange lærertimer pr. elev. Dessuten er leseplikten og antallet undervisningstimer for lærerne lavere i Norge enn i de fleste OECD-land. Dette bidrar til et høyt kostnadsnivå i norsk skole. De seneste års læreroppgjør har ytterligere økt kostnadsnivået i skolen.

7.2.4 Finansiering av den offentlige skolen - rom for friskoler

7.2.4.1 Gratis offentlig grunnskole og videregående opplæring for alle

Regjeringen vil ha en offentlig grunnskole som er gratis. Dette prinsippet er også fastslått i opplæringsloven i dag, men enkelte steder meldes det om at foreldre må betale helt eller delvis for aktiviteter som alle (eller nesten alle)

elever er med på, så som ekskursjoner, utflukter, leirskoler mv. Regjeringen har derfor i juni 2002 lagt frem Ot.prp. nr 94 (2001-2002) *Om gratisprinsippet i grunnskolen*, hvor det blir foretatt en presisering av gratisprinsippet.

Regjeringen har i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) varslet en helhetlig gjennomgang av støtteordningen for elever i ordinær videregående opplæring, med sikte på å legge frem forslag til en revidert ordning fra skoleåret 2003-04. En forutsetning for revisjonen er at elever i rettighetsbasert opplæring ikke skal ha behov for å ta opp lån for å gjennomgå utdanningen, og at det bl.a. innføres en stipendordning hvor det også tas hensyn til utgifter til læremidler.

7.2.4.2 Ny lov om friskoler

Privatskoleloven av 1985 har som formål å medvirke til at det kan etableres og drives private skoler. For å bli godkjent med rett til tilskudd etter loven må skolen drive sin virksomhet etter planer godkjent av departementet, og enten være etablert av religiøse eller etiske grunner, eller være etablert som et faglig-pedagogisk alternativ. For 2002 er det over statsbudsjettet bevilget 1,3 milliarder kroner til private skoler, som dekker knapt 22 000 elever ved 235 skoler. Dette gjelder hovedsakelig skoler i Norge. Skoleåret 2000-01 gikk 1,7 prosent av grunnskoleelevene og 4,5 prosent av elevene i videregående opplæring i Norge i private tilbud. Innslaget av private skoler i Norge er beskjedent internasjonalt sett.

Regjeringen ser tilbudene fra de frittstående skolene som et viktig supplement og alternativ til den offentlige skolen, og ønsker å øke innslaget av slike skoler og dermed mangfoldet i sektoren. Frittstående skoler har ofte gått i bresjen for faglig og pedagogisk nytenkning, som senere har fått positiv betydning for pedagogikk og arbeidsmåter også i offentlig skole. Regjeringens siktemål er ikke å svekke den offentlige skolen; tvert om forventes at et større innslag av friskoler vil gi positive ringvirkninger i den offentlige skolen, som fortsatt vil være det dominerende tilbudet i alle deler av landet.

Etter regjeringens oppfatning er den største svakheten ved dagens privatskolelov at friskolene ikke har rett til godkjenning, og at godkjenningsgrunnlaget er for snevert. Det er derfor i stor grad opp til den til enhver tid sittende regjering å avgjøre om en søknad skal imøtekommes eller avslås. Regjeringen vil fremme forslag om avvikling av privatskoleloven til fordel for en ny friskolelov, med større rom for mangfold og færre begrensninger enn dagens lov. Hensikten er:

- at kravet til formål i dagens lov skal erstattes med et krav til innhold og kvalitet
- at det innføres en rett til godkjenning for skoler som oppfyller kravene i loven, slik at søkerne gis større grad av forutsigbarhet og slik at politisering av enkeltsaker kan unngås

Lovforslaget vil bare gjelde grunnskolenivået, og åpne for godkjenning av internasjonale skoler. Begrensningene i dagens lov mot kommersiell drift og størrelsen på skolepengene vil bli videreført, og dagens krav om åpne skoler for alle vil bli opprettholdt. Det fremste virkemiddel for å sikre kvalitet i opplæringen vil bli knyttet til godkjenning av læreplanen i friskolene, og det vil bli ført statlig tilsyn med bruken av tilskuddet og skolens opplæring. Lovproposi-

sjonen planlegges fremlagt for Stortinget med siktemål å iverksette ny lov om friskoler fra høsten 2003. For øvrig tar regjeringen i løpet av inneværende stortingsperiode sikte på å øke tilskuddet til friskolene ved å innlemme husleieutgiftene i tilskuddsgrunnlaget og øke tilskuddet fra 85 til 90 prosent.

Regjeringen vil senere vurdere spørsmålet om tilsvarende endringer for de videregående skolene, men dette må bl.a. sees i sammenheng med ny lov om fagskoleutdanning og strukturen i videregående opplæring.

7.2.5 Skolen som kommersiell arena

Skolen er en viktig arena for læring, formidling av verdier og bevisstgjøring av barn og unge. Etter Nyborg-utvalgets vurdering (NOU 2001: 6 *Oppvekst med prislapp*) er skolen i mindre grad enn andre arenaer preget av kommersialisering. Skolen er imidlertid utsatt, og det kan tenkes at en fremover vil erfare at skolen i økende grad vil bli utsatt for mer aktive forsøk på kommersialisering og markedsføring.

Barn, skole og kommersialisering er også satt på dagsorden av regjeringen. Sem-erklæringen uttrykker følgende: *«Barn og ungdom bør læres opp til å være bevisste og kritiske i forhold til reklame og annen kommersiell påvirkning. Samarbeidsregjeringen vil opprettholde en restriktiv linje for reklame rettet mot barn. Det er spesielt viktig at ikke skolen blir arena for markedsføring og kommersialisering»*.

I Ot.prp. nr 94 (2001-2002) slås det fast at det pr. i dag ikke er reklamefinansiering av noe omfang i grunnskolen, og at det som finnes er uskyldig (for eksempel reklame på refleksbrikker). En kjenner heller ikke til at lærebøker i grunnskolen blir reklamefinansiert i dag. Situasjonen på dette feltet vil imidlertid bli nøye fulgt fremover. Regjeringen vil komme tilbake til en helhetlig gjennomgang av spørsmål knyttet til markedsføring mot barn og unge.

Det er ellers viktig å ruste barn og ungdom med kunnskap og holdninger, slik at de kan mestre forbrukerrollen og det kommersielle press de utsettes for. Undervisningen i forbrukeremner bør styrke elevenes grunnlag for selvstendige vurderinger og verdivalg. Ulike tiltak er igangsatt i denne forbindelse, i samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet.

7.3 Den store utfordringen: Bedre kvalitet i skolen

7.3.1 Målet: God faglig kvalitet og høy sosial kompetanse

Befolkningens kunnskaper og ferdigheter er blant de viktigste ressursene vi har i nasjonen. Høyt kunnskapsnivå vil være en vesentlig forutsetning for utviklingen av fremtidens velferdssamfunn. Grunnlaget legges i skolen. Viktige forutsetninger vil være lærernes evner til å skape interesse for fagene og formidle stoffet på en god måte, og elevenes vilje og evne til å lære og anvende gode læringsstrategier.

Utdanningen skal bidra til økt verdibevissthet, respekt for enkeltmenneskets behov og fremme menneskeverdet som en integrert del av læringsprosessen. Skolen er viktig for utviklingen av elevenes sosiale kompetanse. Faglig dyktige elever, som ikke evner å ta hensyn til og omgås og samarbeide med andre på en god måte, vil stille med handikap i arbeidslivet og som voksen.

Hvis skolen ikke lykkes både faglig og sosialt, vil viktige forutsetninger for videreutvikling av det norske velferdssamfunnet være svekket. Når utformingen av den fremtidige skolepolitikken planlegges, er det derfor viktig å ha et realistisk bilde av situasjonen i norsk skole både når det gjelder elevenes faglige prestasjoner og deres sosiale kompetanse og atferd.

Fra mange hold blir det pekt på at elever med sosiale og emosjonelle problemer, med til dels utagerende atferd, representerer en stor utfordring i skolen i dag. Årsakene til problematferd ligger på mange plan, delvis utenfor skolens ansvarsområde. Noe av det viktigste skolen kan bidra med for å unngå eller redusere problematferd av større omfang, er å legge til rette for et godt foreldresamarbeid og gi barn og unge positive skoleopplevelser i et inkluderende læringsmiljø med rom for mangfold og muligheter, der de føler at de mestrer skolens krav. Mange av de kvalitetsutviklingstiltakene som omtales nærmere i dette kapittel er sentrale i den sammenheng.

7.3.2 Norske elevers faglige prestasjoner og atferd - hva sier forskningen?

7.3.2.1 Faglige prestasjoner

I publikasjonen «Ressurser og resultater i norsk skole 1980-1990» (KUF 1992) ble det konstatert at det ikke fantes gode data som kunne si mye om resultater og kvalitet i skolen. Dette medførte etter hvert en betydelig innsats i form av nasjonale rapporter og deltakelse i internasjonale undersøkelser mv., som i dag bidrar til å gi et bilde av norske elevers faglige prestasjoner. Deltakelsen på dette feltet skjer gjennom engangsundersøkelser eller periodiske undersøkelser, blant annet i OECD, IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) og EU. Det fins også en rekke norske studier på dette feltet.

Både i norske studier og internasjonalt blir et bredt kompetansebegrep (CCC - cross curricular competencies) stadig viktigere i arbeidet med utvikling av indikatorer for læringsutbytte. Dette gjelder i testingen av kunnskaper og ferdigheter i lesing, matematikk, språk, naturfag, demokratiforståelse mv. Dette kunnskapssynet samsvarer godt med intensjonene i den norske skolen.

En sammenstilling av resultatene fra ulike undersøkelser viser:

- Leseforståelsen blant norske 15-åringer ligger på om lag gjennomsnittet blant OECD-landene. Norske elever er blant dem som har minst positiv holdning til lesing, og dette gjelder spesielt guttene (OECD 2001). Denne såkalte PISA-undersøkelsen omfatter 36 land.
- Leseferdigheten blant norske 9-åringer gikk svakt opp fra 1994 til 1997 (siste kull før R 97). To mindre utvalgsundersøkelser tyder på at leseferdigheten er gått ned fra 1997 til 2000 og 2001. Nedgangen er ikke dramatisk, men bekymringsfull, ved at det nå er både flere dårlige lesere og færre gode lesere enn før R 97, til tross for ett års lenger leseopplæring. (Tønnessen F.E., Solheim R.G., 1998, Engen L., Solheim R.G., Tønnessen F.E., 2001). Leseforståelsen vil bli fulgt opp i en landsomfattende undersøkelse våren 2002.
- Idealet i leseforståelse må være høy gjennomsnittsskåre kombinert med lav spredning. Blant norske elever er det imidlertid høy spredning i leseforståelse; ikke mellom skoler, men mellom elever på samme skole. Vi har relativt sett nesten tre ganger så mange svake lesere som Finland, som

- skårer best (OECD 2001, PISA).
- TIMSS-undersøkelsene av matematikk og naturfagene omfatter et varierende antall land (inntil 45 land). Hovedbildet er at yngre norske elever skårer noe svakere enn yngre elever i andre land, herunder de østasiatiske landene som skårer best. De norske elevene (spesielt guttene) på videregående skoles nivå (siste årskull) skårer imidlertid sammenligningsvis høyt, spesielt i naturfagene utenom matematikk (Lie, Kjærnsli og Brekke 1997).
 - I OECD 2001 (PISA) skårer norske 15-åringer nær gjennomsnittet i OECD-landene i matematikk og naturfag, men i matematikk signifikant dårligere enn elevene i de andre nordiske land. I matematikkstudien her legges det vekt på en bred og funksjonell matematikkkompetanse, ikke bare på elementære regneferdigheter.
 - Undersøkelser fra Norsk matematikkråd blant begynnerstudenter (med matematikk i studiet) viser et kontinuerlig synkende kunnskapsnivå i matematikk siden 1982. I 2001 skåret allmennlærerstudentene dårligst og siviløkonomstudentene ved NHH og sivilingeniørstudentene ved NTNU best. Norsk matematikkråd uttrykker bekymring for at selv de beste studentene ikke behersker det grunnleggende i matematikken bedre (Rasch-Halvorsen og Johnsbråten 2002).
 - SITES-undersøkelsen modul 2 har undersøkt innovativ pedagogisk bruk av IKT i 28 land. Foreløpige resultater indikerer at de norske casene har fått oppmerksomhet som gode eksempler på hvordan IKT kan understøtte endringer i elev- og lærerrollene og skape nye handlingsrom for pedagogisk virksomhet.
 - I språkfag foreligger det hittil ikke internasjonalt materiale med Norge som deltaker. Norge er imidlertid med i en internasjonal kartlegging av 15-16 åringers engelskkunnskaper i 8 europeiske land, som vil foreligge høsten 2002. Undersøkelsen skjer i regi av EU (European Network of Policy Makers for the Evaluation of Educational Systems).
 - I IEAs Civic Education Study (28 land) fra 1999 kommer norske 14-åringer godt ut sammenlignet med 14-åringer i andre land når det gjelder demokratiforståelse (kunnskaper om betydningen av lover/lovlydighet og demokratiske institusjoner), samt holdninger til likestilling, miljø og politiske rettigheter mv. En tilsvarende undersøkelse blant elever i videregående opplæring (17-åringer) er planlagt offentliggjort høsten 2002. I PISA-undersøkelsen er det også en kartlegging av elevenes læringsstrategier på tvers av fag, hvor man bl.a. testet evnen til å knytte ny kunnskap til eksisterende kunnskap. Norge er blant landene med lavest gjennomsnittlige skåre for denne læringsstrategien. Når det gjelder kontrollstrategier, dvs. i hvilken grad elevene tester ut og gjør seg bevisst resultatene av sin egen læring, har Norge det aller laveste gjennomsnittet. Dette er et svakt resultat i en skole som den norske, hvor elevene i stor grad har ansvar for egen læring (OECD 2001, Lie, Kjærnsli, Roe og Turmo 2001).

7.3.2.2 Særskilt om minoritetsspråklige elevers faglige prestasjoner

Det har vært en sterk økning i antall elever og lærlinger fra språklige minoriteter i Norge (med annet morsmål enn norsk og samisk). Skoleåret 1999/2000 var det ca. 40 000 minoritetsspråklige elever i grunnskolen og ca. 7 000 i videregående opplæring (utgjør hhv. ca. 7 og 4 prosent av elevmassen totalt). I

Oslo var samme år om lag 29 prosent av elevene i grunnskolen og 23 prosent i videregående opplæring fremmedspråklige.

Mange minoritetsspråklige elever står overfor særskilte språklige og kulturelle utfordringer i opplæringen. Mange av disse kommer til skolen med svært begrensede ferdigheter i norsk. Ulike sider ved dette er nærmere omtalt i St.meld. nr. 25 (1998-99) *Morsmålsopplæring i grunnskolen*.

Forskere har pekt på de problemer som kan oppstå dersom innvandrere mangler kompetanse som er viktig for å klare seg på arbeidsmarkedet, for eksempel dårlige norskkunnskaper (som i seg selv skaper læringsproblemer i alle fag) eller mangelfulle kunnskaper om det norske samfunnet, eventuelt kombinert med diskriminerende praksis i lærlingbedrifter eller arbeidslivet. Skolens og barnehagens arbeid på disse områdene er derfor viktig for bekjempelsen av rasisme og fordommer i det norske samfunnet.

Norske studier av minoritetsspråklige elevers skolefaglige prestasjoner viser blant annet:

- Barn og unge med innvandrerbakgrunn skårer betydelig svakere enn gjennomsnittet blant majoritets elever, både i ungdomsskolen og i videregående opplæring. I Oslo viste en studie at 39 prosent av minoritets elevene hadde svake karakterer, mot 16 prosent blant majoritets elevene (Krange og Bakken 1998). Minoritets elever med ankomst til Norge etter skolestart er klart overrepresentert blant de mest skolesvake, men botid forklarer ikke hele prestasjonsgapet.
- Andelen elever og lærlinger som fullfører videregående opplæring er vesentlig lavere blant ikke-vestlig innvandrerungdom enn blant majoritetsungdom. Innvandrerungdommene har også større problemer med progresjon og gjennomstrømming i videregående opplæring enn majoritetsungdom. Dette gjelder i enda sterkere grad blant guttene, spesielt i yrkesfagene (Opheim og Støren 2001).
- Skoleprestasjoner har også sammenheng med sosial bakgrunn. Mange av forskjellene i skolerresultater mellom minoritets- og majoritets elever skyldes minoritets elevenes lavere sosiale bakgrunn. Dette gjelder generelt i samfunnet, også for unge med norsk bakgrunn.
- Mødrenes norskkunnskaper synes å ha betydning for elevenes skoleprestasjoner. 72 prosent av elever med mødre uten norskkunnskap hadde svake skoleprestasjoner (Krange og Bakken 1998).
- Lauglo (1996) finner støtte for en hypotese om at innvandrerelever ofte får dårligere karakterer til tross for god motivasjon og sterk innsats, og at det er en sterk vilje til å overvinne barrierene. Lødding (2001) viser at minoritets elever har dårligere tilgang på lærlingplasser enn norske elever, selv når de får gode karakterer.
- Et godt skole-hjem-samarbeid synes å være viktig for elevenes utbytte av skolegangen. En rapport fra forskningsinstituttet NOVA viser at foreldre med minoritetsbakgrunn er mindre fornøyde med skole-hjem samarbeidet og gir mindre tilslutning til skolens virksomhet enn norske foreldre (Nordahl 2000).

Det er få analyser av innvandrerungdoms skolerresultater i Norge sammenlignet med innvandrerungdoms prestasjoner i andre land. De analyser som er gjort, tyder imidlertid på at det er større gjennomsnittlige forskjeller i prestasjoner mellom majoritetsungdom og innvandrerelever i Norge enn i mange andre land (OECD 2001, PISA).

7.3.2.3 Atferd - sosial kompetanse

Elevenes opplevelse av skolen varierer. I et internasjonalt perspektiv synes norske elever å trives godt på skolen (OECD 2001, PISA). I den nettbaserte undersøkelsen «Elevinspektørene - elevenes skolevurdering» (Læringssenteret 2001) sier over 3/4 av elevene i ungdomsskolen og i videregående opplæring at de trives godt på skolen og i klassen.

Et stort flertall opplever at det er viktig å få gode karakterer, og sier at de har høy motivasjon for læring (Elevinspektørene 2001). Dette bekreftes også av andre undersøkelser. Samtidig hevdes det i PISA 2001 at mange norske 15-åringer synes å ha passive holdninger til skolearbeid med lav innsats, utholdenhet og svake læringsstrategier, sammenlignet med elever i andre land.

En større kartleggingsundersøkelse (Ogden 1998) viste at mer enn 50 prosent av lærerne i grunnskolen i en tilfeldig valgt uke opplevde problemer av udramatisk natur knyttet til uro og atferd som forstyrrer undervisningen. Slike mindre alvorlige atferdsproblemer kan imidlertid virke gjensidig forsterkende.

Flere undersøkelser synes å bekrefte at omkring 10 prosent av elevene har en atferd med alvorlige norm- og regelbrudd (Ogden 1998, Sørli og Nordahl 1998, Lindberg og Ogden 2001). Ellers viste Lindbergs og Ogdens oppfølgingsstudie (2001) av Ogdens 1998-undersøkelse en fordobling av andelen lærere (fra 12 til 25 prosent) som mente at disiplinproblemene var alvorlige eller meget alvorlige. I PISA 2001 kommer Norge dårligst ut (sammen med Hellas og Brasil) når det gjelder disiplin og uro i ungdomsskolen. Elevene tegner et bilde av skolen hvor hverdagen ofte preges av støy og manglende respekt for læreren, og hvor mye tid går med til å roe ned klassen. Skoleledernes bilde er mindre negativt.

Elevundersøkelsen til Thuen og Bru (2000) viste at ca. 10 prosent av 6.-klassingene og 20 prosent av 9.-klassingene hadde problemer med å konsentrere seg i timene. Dette bekrefter andre undersøkelser som viser mere uro og konsentrasjonsproblemer på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. PISA 2001 viste at 40 prosent av de norske 15-åringene ble plaget av bråk og uro i de fleste timene. Statistisk sentralbyrås arbeidsmiljøundersøkelse fra 1990-årene viser på den ene side at færre lærere opplever et dårlig forhold mellom ansatte og elever i år 2000 enn i perioden 1989-1996, mens det på den annen side er en økning av andelen lærere i disse årene som er utsatt for vold eller trusler om vold på arbeidsplassen (SSB 2002).

Tall fra nyere undersøkelser viser at totalomfanget av mobbere og mobbeofre i grunnskolen er litt høyere i dag (omtrent 17 prosent) enn før, men at andelen elever innblandet i mer alvorlig og hyppigere mobbing har økt mer (Olweus 2001). Med mobbing menes her aggressiv eller negativ atferd som gjentas og pågår over en viss tid, og der det er ubalanse i styrkeforholdet mellom mobber og mobbeoffer. Mobbeundersøkelser på videregående skoles nivå viser noe varierende omfang (Senter for atferdsforskning 1995 og Lillegården kompetansesenter 2000). Sandsleth og Foldvik 2000 viste ellers at 19 prosent av elevene i videregående opplæring mente de var blitt plaget av lærerne (vesentlig begrenset til en lærer) i løpet av siste skoleår. Mobbing fra læreres side er også rapportert tidligere i grunnskolen (Roland 1996, Olweus

1996), og senest i «Elevinspektørene» 2001 (egenrapportering fra elever i ungdomsskolen og videregående opplæring).

Resultatene fra de nyeste norske studiene som fokuserer på problematferd i skolen, kan sammenfattes slik:

- *Lærings- og undervisningshemmende atferd* er den vanligste og minst alvorlige form for problematferd, men en belastning for mange lærere og medelever. Omfanget av «mentalt fravær» øker med stigende klassetrinn, mens mer forstyrrende klasseromsatferd holder seg relativt stabilt over klassetrinnene. Forekomsten er omtrent lik blant gutter og jenter.
- *Utagerende atferd* er den nest vanligste formen for problematferd. Omfang av fysisk utagering er høyest i 1.-4. klasse, deretter synkende og sjeldent forekommende i videregående skole. Omfanget av verbal utagering stiger klart frem til 10. klasse, og er deretter noe synkende i videregående opplæring. Forekomsten av utagerende atferd er større blant gutter enn jenter, og kjønnsforskjellen noe økende med alderen.
- *Antisosial atferd* er den klart minst forekommende, men mest alvorlige formen for problematferd. Dette dreier seg om alvorlig mobbing, hærverk, nasking, medbringelse av våpen, påvirkning av alkohol og narkotika mv. Omfanget er stabilt over klassetrinnene, og forekommer langt oftere blant gutter enn jenter (4:1). Det er et lite antall førskolebarn og elever som utvikler vedvarende antisosialt atferdsmønster. Ca. 1-2 prosent anslås å ha relativ høy risiko for utvikling av alvorlige atferdsproblemer, mens ca. 3-5 prosent antas å ha moderat risiko (Sørli 2000). Risikogruppen antas å være større i de store bykommunene. Longitudinelle studier antyder at mellom 30-50 prosent av elevene som tidlig viser omfattende utagering og/eller antisosial atferd, med høy sannsynlighet vil ha utviklet et eskalerende atferdsmønster preget av vold, alvorlig kriminalitet, rusmiddelmisbruk samt sosial, akademisk og yrkesmessig tilkortkomning i eldre ungdomsalder og yngre voksenalder.
- *Sosial isolasjon* er nesten like vanlig som utagerende atferd, og er svakt økende med alderen. Ca. 1/3 av elevene i et utvalg videregående skoler oppga at de svært ofte eller ofte føler seg ensomme, alene, usikre og/eller deprimerte på skolen. Det er små kjønnsforskjeller til ca. 14 år, men på høyere klassetrinn vanligere blant jenter enn gutter. Dette er elever som sjelden involveres i bråk og uro.

Generelt kan det konkluderes med at det samlede omfanget av problematferd i grunnskolen stiger svakt med klassetrinnene frem til en topp på ungdomstrinnet, for deretter å synke i videregående opplæring. Undersøkelsene viser også relativt store forskjeller mellom skoler og mellom klasser; elevproblemer synes å hope seg opp ved enkelte skoler.

Det kan også konkluderes med at atferdsproblemer og faglig tilkortkomning kan ha nær sammenheng med hverandre. Problematferd i skolen representerer således et svært sammensatt problemkompleks, med både individuelle, systembaserte og relasjonelle årsaksfaktorer. Skolens utfordring er å gjøre mer for å øke mestringsopplevelser og selvtillit blant de elevene som i dag sliter. Mye tyder på at det er sammenhenger mellom teorisvake elevers hverdag i en teoribasert skole og «kompenserende» atferdsstrategier i form av bråk og forstyrrelse av undervisningen. Skolens organisering, innhold og struktur bør derfor endres for å øke motivasjonen og mestringsmulighetene

for de elevene som finner skolen kjedelig og lite relevant i forhold til egne evner, interesser og læringsbehov.

7.3.3 Tiltak for å styrke den faglige opplæringen og bedre læringsmiljøet

For å møte utfordringen om bedre kvalitet i skolen vil regjeringen arbeide for å styrke den faglige opplæringen og forbedre læringsmiljøet. En slik tosporet strategi forventes å gi det beste samlede resultat; en ensidig satsing på bare faglige tiltak eller kun læringsmiljøet ville etter regjeringens oppfatning være for snevert i forhold til de utfordringer vi står overfor.

De viktigste premissene for utvikling av skolesektoren legges av staten ved rammeoverføringene til kommuner og fylkeskommuner, avtalene mellom partene i skolesamfunnet og ved de faglige rammer som legges til grunn i lover, forskrifter og fagplaner mv. Dessuten har staten ansvar for å skaffe skolen faglig kompetent arbeidskraft. Primæransvaret for kvalitetsutvikling i skolen ligger imidlertid hos skoleeierne, som har ansvaret for at opplæringen tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger.

Etter hvert er det satset betydelig fra statens side for å støtte kommunesektoren i kvalitetsutviklingen av norsk skole, i tilknytning til bl.a. programmet «Kvalitetsutvikling i grunnskolen» (2000-2003), prosjektet «Differensiering og tilrettelegging i videregående opplæring» (1999-2003) og en rekke andre større eller mindre prosjekter og tiltak av ulik karakter gjennom en årrekke.

Sentrale virkemidler i dette arbeidet er kompetanseutvikling, utviklingsarbeid, forsøk og vurdering, som skal bidra til:

- å fremme nyskapnings- og utviklingsarbeid, mangfold og fleksibilitet i opplæringen
- å tilpasse innhold, arbeidsformer og vurdering bedre til den enkeltes behov og til utviklingen i arbeids- og samfunnslivet
- å flytte mer av oppmerksomheten fra sentrale til lokale arenaer
- å styrke samvirket mellom skole, arbeidsliv og samfunnet ellers

I dette kapittelet blir det gitt en kortfattet og ufullstendig oversikt over enkelte sider ved det kvalitetsutviklingsarbeidet som nå pågår i norsk skole. Flere tiltak er iverksatt etter samarbeidsregjeringens tiltredelse høsten 2001.

7.3.3.1 Faglige styrkingstiltak

Regjeringen ønsker å styrke opplæringen i grunnskolen i basisfagene lesing, skriving og matematikk. Dette skal sikres dels gjennom økt timetall og styrking av begynneropplæringen, dels gjennom omlegging av lærerutdanningen og etter/videreutdanning for lærere (se kap. 7.3.3.2), mer relevant bruk av IKT, samt andre tiltak.

De første grep er allerede tatt. Timetallet i norsk blir økt med 3 timer pr. uke til sammen på småskoletrinnet (1 time pr. uke i 2.-4. klasse) fra og med skoleåret 2002-2003. I samarbeid med Læringssenteret planlegger Utdannings- og forskningsdepartementet et forprosjekt i 2002 for utvikling av kartleggingsprøver i skriveferdighet, jf. tilsvarende kartleggingsprøver i leseferdighet.

Utdannings- og forskningsdepartementet arbeider med å lage en helhetlig strategiplan for realfagene i hele utdanningsløpet. Læringssenteret arbeider med å lage en handlingsplan for styrking av matematikkfaget i skolen. Det er besluttet å opprette «Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen» fra 1. august 2002, i tilknytning til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Senteret skal ha som hovedoppgave å lede og koordinere utviklingen av nye og bedre arbeidsmåter og læringsstrategier i matematikkopplæringen, og spre informasjon.

Det er også behov for å styrke undervisningen i fremmedspråk. I Norge synes status for det andre fremmedspråket i skolen å være lav. Dette kan ha sammenheng med at bare engelsk er obligatorisk i grunnskolen (i motsetning til en del andre land), og at andre fremmedspråk kan vurderes uten bruk av karakterer og ikke er kompetansegivende for inntak i videregående opplæring (Telemarksforskning og Universitetet i Tromsø, 2001). Denne problemstillingen blir blant annet tatt opp av Kvalitetsutvalget (jf. kap. 7.3.4.3).

Når det gjelder tiltak for å bedre opplæringssituasjonen for minoritetsspråklige elever, er Utdannings- og forskningsdepartementet i gang med å vurdere og systematisere de erfaringer en har på dette området.

Betydelige statlige midler settes inn for å stimulere etter- og videreutdanningen av skoleledere og lærere lokalt, blant annet i utviklingen av de enkelte fag og ledelsesproblematikk mv. Det er også satt i gang arbeid med skole- og nettbaserte etter- og videreutdanningstilbud i regi av Sentralorganet for fleksibel læring i høyere utdanning (SOFF). Deler av det treårige (2000-2002) kompetanseutviklingsprogrammet Samtak (innrettet mot skoleledere og PP-tjenesten), med hovedvekt på lese- og skrivevansker, generelle lærevansker og sosiale/emosjonelle problemer, vil bli vurdert videreført i 2003. Utdannings- og forskningsdepartementet vil ellers samarbeide med Barne- og familiedepartementet om videreutdanning for førskolelærere i barnehagen.

PC-dekningen i norsk skole er betydelig styrket de siste årene på alle skoletrinn, og det er nå 3,5 elever pr. PC i videregående skole og 8-9 elever pr. PC i barne- og ungdomsskolen. Nesten alle skoler i Norge er nå tilknyttet Internett. Det skal lages en felles, nasjonal utdanningsportal som skal gjøre det lettere å finne læringsressurser på nettet, og det vil fra høsten 2002 bli gitt tilbud om grunnleggende opplæring i pedagogisk bruk av IKT for lærere. Arbeidet med digitale læremidler skal intensiveres og flere skoler skal få bredbåndstilknytning.

7.3.3.2 Rekruttering til og styrking av lærerutdanningen

Kvaliteten på lærernes og skoleledernes arbeid er avgjørende for å kunne drive en god skole. Konkurransedyktig lønn er ett av flere virkemidler for å rekruttere og beholde personale med god faglig og pedagogisk kompetanse. Trinn 1 og 2 i hevingen av lærerlønningene er gjennomført i 2000-2002.

Det er ønskelig med bredere rekruttering til og flere menn i norsk barnehage og skole, herunder flere fremmedspråklige. Utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet har nylig iverksatt en bredt anlagt rekrutteringskampanje for å få flere til å velge skole eller barnehage som arbeidsplass, og for å heve status for disse yrkene. For å få flere med innvandrerbakgrunn til å velge høyere utdanning, herunder lærerutdanning, vur-

derer Utdannings- og forskningsdepartementet å åpne for godkjenning av realkompetanse fra innvandreres hjemland ved opptak.

I mars 2002 la regjeringen frem en stortingsmelding om en ny og forsterket allmennlærerutdanning; St.meld. nr. 16 (2001-2002) *Kvalitetsreformen - Om ny lærerutdanning*. I meldingen går regjeringen inn for å opprettholde fire års utdanningsløp, men øke den valgfrie delen fra ett til to år og redusere den obligatoriske delen fra tre til to år. Ved behandlingen av meldingen i juni 2002 sluttet Stortinget seg til dette. Det legges særlig vekt på å styrke fagene norsk og matematikk, som sammen med pedagogikk med profesjonskunnskap og Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL) skal inngå i den obligatoriske delen. I obligatorisk del skal det også inngå en enhet med «Grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring». I valgfri del (2 år) kan studentene gjøre individuelle valg både i bredden og dybden, som bl.a. kan medføre at noen velger en profilering mot barnetrinnet eller ungdomstrinnet.

7.3.3.3 Tiltak for å bedre læringsmiljøet

Regjeringens visjon er nulltoleranse i skolen mot omfattende uro og alvorlig problematferd som mobbing, vold, rasisme, hærverk og rus. Erfaringene viser at viktige forutsetninger for å kunne virkeliggjøre dette blant annet er:

- at skolen arbeider med disse problemene kontinuerlig og på langvarig basis, og ikke som tilfeldige og enkeltstående tiltak uten sammenheng med hverandre
- at tiltakene ikke er ensidig og smalt individrettet, siden årsaksfaktorene gjerne er komplekse
- at alle er klar over hva som er grensene for uakseptabel atferd, og at reaksjonen ved brudd på normer og regelverk er fast og konsistent
- at skolens lærere og ledelse samarbeider nært med elevene og med foreldrene, som har hovedansvaret for barnas oppdragelse, og evt. med andre instanser i lokalsamfunnet
- at skolen i sin undervisning tilrettelegger for et inkluderende miljø med rom for mangfold, muligheter og differensiering, der alle får sjansen til å mestre faglige oppgaver og å lykkes.

Gode hensikter og et sterkt engasjement er ikke nok for å nå målene i bekjempelsen av problematferd. Det er heller ikke en bestemt modell eller strategi som alene eller fullt ut forebygger eller stanser all uønsket atferd. En må således være realistisk på at en i enkelte tilfeller ikke vil lykkes i å stanse all problematferd innenfor rammen av den ordinære skolen, selv om dette er ønskelig i størst mulig grad. En faggruppe (Nordahlgruppen) som ble oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet fikk i oppdrag å foreta en forskningsbasert vurdering av de programmer, tiltak og undervisningspakker som har vært i bruk i skolen ift. problematferd og utvikling av sosial kompetanse de siste 10-20 år. Faggruppen fant at bare et fåtall av disse hadde hatt effekter av særlig betydning (KUF og BFD 2000). Dette var:

- Olweus' program mot mobbing (Universitetet i Bergen/Hemilsenteret, grunnskolen)
- Alternative skoler (vesentlig ungdomstrinnet, nærmere omtale i kap. 7.3.4.2)
- Dette er mitt valg (Lions Quest, 1.-7. klasse)

- Du og jeg og vi to (Kari Lamer, barnehage og småskoletrinn)
- Kreativ problemløsning i skolen/KREPS(Statens utdanningskontor i Hordaland, 8.-10. klasse)
- Mobbing (Senter for atferdsforskning, barnetrinn tom. videregående opplæring)
- Problematferd - er det noe problem? (Senter for atferdsforskning, videregående opplæring)
- Skolemegling (Justisdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet, alle klassetrinn)
- Steg for steg (Nasjonalforeningen for folkehelsen, 1.-7. klasse)

Utdannings- og forskningsdepartementet samarbeider ellers med flere andre departement, Læringssenteret, Barneombudet og øvrige instanser om ulike prosjekt, tiltak og handlingsplaner mv. i forhold til problematferd og læringsmiljøet. Det er også et nært samarbeid med Elevorganisasjonen i Norge og Foreldreutvalget for grunnskolen om tiltak på dette feltet. Videre samarbeider Utdannings- og forskningsdepartementet internasjonalt gjennom bl.a. EU-prosjektet «Connect: Tackling Violence in Schools» og i arbeidsgruppe mot mobbing og vold under Nordisk Ministerråd.

Læringssenteret har fått hovedansvaret for oppfølging av tiltak i skolene knyttet til lærings- og oppvekstmiljøet, også ift. samarbeid med andre departement og instanser. Læringssenteret har ellers på oppdrag utarbeidet en «Veiledning for utvikling av sosial kompetanse i skole og opplæring» (2002). Senteret har videre fått i oppdrag å utarbeide ytterligere to veiledninger om alvorlig problematferd, en for kommunenivået med vekt på organisering av aktuelle tilbud og alternative opplæringsarenaer, den andre for lærere med hovedvekt på innholdet i det pedagogiske tilbudet. Disse forventes å foreligge omkring årsskiftet 2002/2003. Olweus sitt program mot mobbing vil bli tilbudt alle kommuner (grunnskolen) i løpet av 2003.

Regjeringen har i mai 2002 fremmet forslag om en innskjerping i opplæringslovens bestemmelser om bl.a. det psykososiale miljøet, jf. Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). Dette innebærer at skolen aktivt og systematisk skal arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, og elevene skal trekkes systematisk med. Ansatte ved skolen som får kjennskap eller mistanke om at en elev blir utsatt for krenkende ord eller handlinger som mobbing, diskriminering, vold og rasisme, forpliktet til snarest å undersøke saken og varsle skoleledelsen, og om nødvendig og mulig selv gripe direkte inn. Skolen vil bli forpliktet til å ta stilling til anmodninger om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet, enten disse kommer fra eleven selv, andre elever, foresatte eller råd/utvalg som representerer disse. Dersom skolen ikke fatter noe vedtak, vil det likevel kunne klages etter reglene i forvaltningsloven, som om det var fattet enkeltvedtak.

7.3.4 Øvrige kvalitetsutviklingstiltak i skolen

7.3.4.1 Generelt: Utnytte og øke skolenes handlingsrom og lære av de gode erfaringer

Skolen i Norge har på mange måter vært for sterkt sentralstyrt. Regjeringen vil åpne for større lokalt initiativ og selvstyre i skolesektoren, selv om handlingsrommet i dag trolig er større enn de fleste er klar over. I tillegg har Utdan-

nings- og forskningsdepartementet satt i gang med forenkling og forbedring av regel- og avtaleverket som ytterligere vil øke den lokale handlefriheten.

Innenfor rammene av kommunelov, opplæringslov med forskrifter og avtaleverk har skoleeier handlefrihet til å styre den enkelte skole, og det er i stor grad opp til skoleeier å bestemme hvor stort handlingsrom den enkelte skole skal ha. Departementet har nylig oppfordret kommuner og fylkeskommuner til å ta den lokale handlefriheten i bruk og å søke om forsøk dersom det lokalt er ønske om større handlefrihet enn det som er mulig innenfor gjeldende regelverk og avtaleverk («Vær aktiv-plakat»).

For å oppmuntre til økt innsats i kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen, har Utdannings- og forskningsdepartementet med virkning fra høsten 2002 besluttet å innføre en prøveordning med belønning til skoler som har utmerket seg. Inntil 100 *bonusskolervil* få et engangstilskudd på 50 000 kroner; dette er skoler som etter 1. januar 2000 har iverksatt systematisk utviklingsarbeid og forsøk som har hevet kvaliteten på opplæringen. Inntil 25 *demonstrasjonsskoler* vil få tilskudd på 500 000 kroner pr. år i to år; dette er skoler som over tid har utmerket seg i opplæringen i prioriterte fag (lesing, skriving, matematikk og engelsk), i forbedring av læringsmiljøet eller når det gjelder utviklingen av skoleanlegg. Demonstrasjonsskolene skal kunne bidra til kvalitetsutvikling ved andre skoler ved å fungere som besøks- eller hospiteringsskoler for lærere i etter- og videreutdanning og praksisskoler for studenter. Lærings-senteret (og Norsk Form mht. skoleanlegg) vil bidra til utvelgelsen.

7.3.4.2 *Alternative opplæringstilbud*

Etter regjeringens oppfatning må det alt overveiende av arbeidet mot atferdsproblemene i opplæringen foregå innenfor klassen og hjemmeskolen. I noen tilfeller kan det imidlertid vise seg nytteløst å håndtere atferdsproblematikk innenfor rammen av ordinær skole. En del skoleeiere har organisert såkalte «alternative skoler» eller «alternative opplæringstilbud» i egne enheter, med mer eller mindre tett organisatorisk tilknytning til hjemmeskolen. I 1996 var det om lag 500 elevplasser i 50-60 slike alternative opplæringstilbud utenfor hjemmeskolen, og dessuten ca 200 elevplasser i spesialskoler for elever med sosiale og emosjonelle problemer. Etter hvert er en del slike særskilte tiltak også opprettet innenfor hjemmeskolen, uten at en har oversikt over omfanget av dette.

Disse alternative opplæringstilbud er delvis en pedagogisk og organisatorisk nyskapning, som særlig ble utviklet utover 1980-tallet. De ble gitt positiv omtale både i St.meld. nr. 23 (1997-98) *Om opplæring av barn, unge og voksne med særskilte behov*, og i St.meld. nr. 28 (1998-99) *Mot rikare mål*. Tiltakene ble også vurdert positivt av gruppen som gjennomgikk ulike program og tiltak for å redusere problematferd og utvikle sosial kompetanse, basert bl.a. på ulike undersøkelser av virksomheten ved disse skolene. Selv om det er varierende resultater, viser flere undersøkelser at de alternative skolene ofte gir gode effekter for elevene i form av bedre utvikling både faglig og sosialt, i forhold til det de opplevde innenfor hjemmeskolen. Hva er det så som har kjennetegnet disse alternative opplæringstilbudene?

- Tiltakene er iverksatt for elever i en risikosituasjon - ofte preget av lærevansker, sosiale problemer, mistilpasning, isolasjon og/eller rus og kriminalitet - og der en ikke har greid å nå tilfredsstillende resultat ved opplegg

- innenfor den vanlige skolen.
- Tilbudet er frivillig: elevene er gjerne i ungdomsskolealder, og elevene bor hos sine foresatte. Det er tett kontakt med foreldrene, og ofte nært samarbeid med andre instanser (PPT, barnevern, sosialkontor mv.). Skolen har tilhold i egne lokaler, men oftest nær hjemmemiljøet.
 - Skolen har til vanlig 8-10 elever, med stor lærertetthet (nær en lærer/instruktør pr. to elever). Skolen er mannsdominert både på elev- og lærersiden. Internorganiseringen er preget av tett kontakt med motiverte voksne, som er preget av forståelse og konsekvens. Stor vekt på ansvarslæring, særlig i forhold til konkrete, praktiske arbeidsoppgaver.
 - Organiseringen av skoledagen er mer fleksibel enn i den ordinære skolen, og preget av aktiv bruk av lokalmiljøet. Det blir lagt stor vekt på praktiske aktiviteter, mestringsstrategier og holdningsskapende arbeid. Målet er først og fremst at elevene skal tilegne seg sosial kompetanse og kunne bygge og vedlikeholde vennskapsrelasjoner for å kunne tilpasse seg kravene i yrkes- og familielivet. Der nest kommer teori og skolefaglige basiskunnskaper, og at negativ atferd (kriminalitet mv.) blir forebygget eller hindret. Skolene driver ofte ettervern, med oppfølging og kontakt lærer-elev.

Utdannings- og forskningsdepartementet har bedt Læringssenteret om å kartlegge omfanget av slike tilbud i årene fremover. Det er også ønskelig å styrke kunnskapsgrunnlaget om disse skoletilbudene. Etter regjeringens foreløpige vurdering synes det å ligge godt til rette for å videreutvikle og bygge ut slike alternative tiltak, fortrinnsvis nært koplet til den ordinære skolen, med vekt på entreprenørskap og elevbedrifter mv. Det understrekes at de ikke skal være noen «sovepute» for skolen, i den forstand at det skal være lett å skyve de aktuelle elevene ut av hjemmeskolen.

7.3.4.3 En skole mer åpen mot lokalsamfunnet, med bedre koplinger mellom utdanningsnivåene og mellom læring og arbeid

Skole, arbeidsliv og lokalsamfunn

Utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet er viktige virkemidler for fornyelse av skolen. En viktig utfordring fremover ligger i å virkeliggjøre opplæringslovens bestemmelser i formålsparagrafen og intensjonene i L97 om utvikling av et nærmere samvirke mellom skolen og omverdenen.

Gjennom prosjektet «Entreprenørskap på timeplanen» (1999-2002) er det satset på entreprenørskap i grunnskolen og videregående opplæring og på partnerskap mellom skoler og lokalt næringsliv. Regjeringen satser ytterligere for perioden 2002-2005 på prosjektet «Ungt entreprenørskap», i et samarbeid mellom flere departement og andre instanser. Formålet er å fremme elevenes kreativitet, etablererkunnskap og kjennskap til arbeidslivet, med sikte på et systematisk og varig samarbeid mellom arbeids- og næringsliv og utdanningsinstitusjoner lokalt.

Et annet virkemiddel er å utvikle den videregående skolen til ressursentre for lokalmiljøet, der lokalsamfunnet kan tilbys fleksibel og tilpasset opplæring og det lokale arbeids- og næringsliv mulighet for kompetanseutvikling. Skal den videregående skolen lykkes i dette, må imidlertid fleksibiliteten økes og tilbyderkompetansen styrkes.

I arbeidet med å skape et godt og utadrettet skolemiljø er det viktig å intensivere kontakten med bedrifter og instanser i lokalsamfunnet. I denne forbindelse er utplassering av elever i bedrifter et velegnet virkemiddel både i grunnskolen og videregående opplæring, som må utvikles videre. I «Elevinspektørene» 2001 gis det også tydelige signaler om at elevene etterlyser mer praktisk arbeid og utplassering i arbeidslivet. Det synes derfor å være behov for enda større fleksibilitet når det gjelder veksling mellom teori og praksis og mellom skole og bedrift, særlig med tanke på de elevene som er teorisvake og som trenger tidligere kontakt med det praktiske arbeidsliv enn det som er vanlig i dag.

Regjeringen vil intensivere arbeidet for å bedre integreringen av teori og praksis i skolen og tar sikte på å fremme et lovforslag for å avvikle dagens ordning med sakkyndig vurdering for å kunne gå rett ut i et læreforhold i bedrift etter ungdomsskolen. En slik lovendring vil kunne iverksettes fra skolestart høsten 2003. I påvente av dette har Utdannings- og forskningsdepartementet bedt Læringssenteret, fylkeskommunene og statens utdanningskontorer om å prøve ut ordninger med en mer åpen adgang for ungdom til å gå rett ut i et læreforhold etter ungdomsskolen.

For å bedre karrieremulighetene innenfor de yrkesfaglige studieretninger tar regjeringen sikte på å legge frem forslag til ny lov om fagutdanning høsten 2002. Dette er korte yrkesutdanninger som kommer etter videregående opplæring, og som kan være et alternativ til en mer akademisk høyere utdanning.

Det kan ellers pekes på at en betydelig andel av elevene i videregående opplæring faktisk deltar i det lokale arbeidslivet på relativt permanent basis som deltidsarbeidende i helger og/eller på ettermiddag/kveld utenom helgene. Dette skjer på privat basis og helt uten skolens medvirkning, og gir mange elever en god og realistisk kontakt med arbeidslivet. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at andelen 16-19 åringer som har utdanning som hovedbeskjeftigelse og som i tillegg er deltidssysselsatte, økte fra 22 prosent i 1995 til 35 prosent i 1999 (Rønning 2001).

Et annet virkemiddel i arbeidet for en mer åpen skole vil være å trekke nye yrkesgrupper og voksne med ulik yrkeserfaring inn i skolen, bl.a. som ledd i en videreutvikling av lærerrollen. Med hjemmel i § 1-4 i opplæringsloven foregår det nå forsøksvirksomhet på dette området. Utdannings- og forskningsdepartementet vil ellers gjennom tilskudd til permisjonsordninger bidra til at lærere kan hospitere i det lokale arbeids- og næringsliv. Foreldrenes medvirkning i skolen har ellers lange tradisjoner; dette omtales nærmere i kap. 7.3.4.6.

Det er viktig å skape en bredere kontaktflate mellom skolen og det lokale kulturlivet. En skole som er opptatt av kultur og verdier er en spennende skole der elevenes skaperevne får utvikle seg. Handlingsplanen for de estetiske fagene og kulturdimensjonen i grunnskolen fra midten av 1990-tallet satte samarbeidet mellom skole og lokalt kulturliv i fokus. Den kulturelle skolesekken fra 2001 er en videre satsing på kultur i grunnskolen fra Kultur- og kirkedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. De kommunale musikk- og kulturskolene er skoleåret 2000-2001 etablert i 431 av 435 kommuner i landet (disse tilbudene omtales nærmere i kap. 8.5).

Som et ledd i kontakten med lokalsamfunnet og stimulering til samfunnskunnskap og deltakelse, må skolene i større grad slippe til både ideelle organisasjoner og politiske ungdomsorganisasjoner i undervisningssammenheng.

Kvalitetsutvalget - bred gjennomgang av hele det 13-årige opplæringsløpet

Som nevnt foran er Reform 94 og Reform 97 bare i begrenset grad blitt sett i sammenheng. Det er derfor behov for betydelige justeringer og tilpasninger, og det har på denne bakgrunn vært ønskelig å få foretatt en bred gjennomgang av hele det 13-årige opplæringsløpet. Regjeringen oppnevnte høsten 2001 et utvalg (Kvalitetsutvalget) som har fått i oppdrag å vurdere struktur, innhold og organisering i hele grunnopplæringen. Utvalget skal foreslå strategier og tiltak som på kort og lang sikt kan bidra til en samlet grunnopplæring i norsk skole, innrettet mot den enkeltes, arbeidslivets og samfunnets fremtidige kompetansebehov, bredt definert. Utvalget skal også drøfte om skillet mellom allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger nå har blitt for lite, og om teori-mengden i yrkesfagene bidrar til å svekke rekrutteringen til yrkesfagene.

Utvalget skal ellers vurdere hensiktsmessigheten av den nåværende inndelingen av trinn i grunnskolen og videregående opplæring, og overgangene mellom trinn og skoleslag. Kvalitetsutvalget skal ellers vurdere om barna skal begynne på skolen det året de fyller seks år eller når de faktisk har fylt seks år, eller om dette kan være valgfritt for kommunene eller foresatte. Utvalget skal ellers redegjøre for hvordan frigjorte ressurser ved et eventuelt 12-årig skoleløp kan nyttiggjøres innenfor grunnskole og videregående opplæring, for å sikre og forbedre kvaliteten på utdanningen.

Hovedinnstillingen skal foreligge i april 2003. Utvalget avga en delutredning om kvalitetsvurdering i grunnopplæringen på nasjonalt og lokalt nivå 14. juni 2002. («Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring»). Denne del av Kvalitetsutvalgets oppdrag ble fremskyndet av departementet, på bakgrunn av de systemsvakheter som er konstatert omkring skoleeierens arbeid med vurderinger av kvaliteten i opplæringen. Eksempelvis er Norge et av få land i Vest-Europa som ikke har et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen.

7.3.4.4 Likestilling

Opplæringen skal praktisere og virkeliggjøre likestilling og fellesskap mellom kjønnene. Innhold og organisering, læremidler og arbeidsformer skal ivareta gutters og jenters læring like godt, slik at de får lik oppmerksomhet og ikke forskjellsbehandles på bakgrunn av kjønn. Opplæringen skal tydeliggjøre viktigheten av deltakelse i samfunnsutviklingen og beslutningsprosesser, og gi kunnskap om ulike sider ved kjønnsdiskriminering og likestillingsarbeid.

Et ledd i arbeidet med likestilling er å få jenter og gutter til å velge nye eller utradisjonelle utdannings- og yrkesmuligheter. Skoleåret 2000-2001 var jenteandelen i helse- og sosialfag 92 prosent og gutteandelen i byggfag 98 prosent. I prosjektet «Bevisste utdanningsvalg» (1998-2001) er det gjort en rekke erfaringer og utviklet modeller for arbeidet med å bidra til jevnere kjønnsfordeling mht. utdannings- og yrkesvalg. Prosjektet «Operasjon Minerva - jenter og matematikk» er et ledd i arbeidet med å styrke realfagsinteressen hos jenter.

Det er viktig med bedre informasjon til elever og foreldre om de faktiske arbeids- og studiemulighetene, og her har både skolen, arbeids- og næringsliv og arbeidskraftmyndighetene et viktig ansvar. Utdannings- og forskningsdepartementet har satt i gang prosjektet «Delt rådgivningstjeneste» (2001-2003) som skal prøve ut nye modeller for organiseringen av rådgivningstjenesten, med formål å styrke utdannings- og yrkesveiledningen i ungdomsskolen og videregående opplæring. Prosjektet vil bli evaluert av SINTEF. OECD gjennomfører for tiden en bred vurdering av rådgivnings- og veiledningstjenesten i 14 land, herunder Norge. Sluttrapport vil foreligge i 2003.

Utdannings- og forskningsdepartementet har 2001 utarbeidet en veileder i arbeidet med likestilling i grunnskolen og videregående opplæring («Kjekk og pen»), som på bred basis gir en faktarapport og beskrivelse av temaet, med forslag til hvordan en kan arbeide med stoffet i alle fag og i prosjekter. Som ledd i arbeidet med å hindre seksuelle overgrep og seksuell utnytting er det også sendt ut en ressursbok om seksualitet og samliv til alle grunnskoler og videregående skoler høsten 2001. Et annet ledd i likestillingsarbeidet er innsatsen som gjøres for å bedre rekrutteringen av mannlige lærere.

7.3.4.5 Elevenes fysiske arbeidsmiljø - estetikk i skolen

Elevenes fysiske arbeidsforhold reguleres i en rekke lover og forskrifter, med siktemål å beskytte elevenes sikkerhet og helse. Det største enkeltproblemet i skolen har vært knyttet til utbedring av innelima og luftkvalitet, og til finansieringen av utbedringstiltak.

Regjeringen har i Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) fremmet forslag om et eget kapittel om skolemiljøet i opplæringsloven, som bl.a. innebærer presiseringer av innholdet i kravene til det fysiske skolemiljøet inne og ute, en lovfesting av prinsippet om universell utforming ved nybygg og påbygg og forbedrete prosessuelle muligheter med klagerett for elever og foreldre.

Det er behov for et bedre arbeidsmiljø for elever og tilsatte. Ansvar for utbygging, vedlikehold og opprustning av skoleanlegg ligger hos skoleeierne. En del steder i landet er imidlertid skolebygningene i en så dårlig forfatning at det er nødvendig med et krafttak for å rette opp situasjonen. I statsbudsjettet for 2002 er det derfor vedtatt at staten skal bidra til en ekstra satsing i årene 2002 - 2009 for å ruste opp skoleanlegg i grunnskolen og videregående opplæring. Ordningen skal gjøre det mulig for kommunesektoren å ta opp rentefrie lån på 15 milliarder kroner til nybygg og utbedring av eksisterende skoleanlegg.

Dessuten iverksetter regjeringen fra 2002 en rådgivningstjeneste for utvikling av skoleanlegg. Rådgivningstjenesten utvikles av Læringssenteret i samarbeid med Husbanken, Kommunenes Sentralforbund m.fl. Skolebyggprisen ble innført fra 1998 i samarbeid mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og Norsk Form for å stimulere til utvikling av funksjonelle og estetiske bygg, som i høyere grad enn tradisjonelle skoleanlegg legger til rette for nye arbeidsformer og aktiviteter.

Skolebibliotek er viktige både som en pedagogisk og sosial arena i skolen, der elever treffes på tvers av klassetrinn. I prosjektet «Skolebibliotek som læringssenter 2003-2006» vil det bli utarbeidet standarder/normer for skolebibliotek.

Skoleveien er mer enn et middel for å komme til og fra skolen. Skoleveien er også en arena for lek og utforskning med viktige sosiale funksjoner. Skoleveien er mange steder farlig, spesielt for de minste skolebarna. Dette må taes mer alvorlig på alle nivå. Utdannings- og forskningsdepartementet har sammen med flere departementer og instanser deltatt i arbeidet med å utvikle tiltak for å gjøre skoleveien sikrere. Blant virkemidlene kan nevnes trafikkopp-læring og kampanjer/informasjonsmateriell, fysisk atskillelse av gående og kjørende trafikk, veibelysning, sikrere krysningssteder og fjerning av sikhindre, fartsreducerende tiltak, skolepatruljer mv. Samarbeidet om disse tiltakene vil fortsette.

7.3.4.6 Brukermedvirkning i skolen - foreldredeltakelse og elevdemokrati

I St.meld. nr. 14 (1997-98) *Om foreldremedverknad i grunnskolen* ble ønskeligheten av større foreldremedvirkning i skolen understreket. I opplæringsloven og generell del av læreplanen legges det stor vekt på foreldrenes og elevenes muligheter for deltakelse og innflytelse i drift og utvikling av skolen. Regjeringen legger stor vekt på å styrke både foreldrenes og elevenes reelle innflytelse i skolen.

Samarbeid hjem - skole

Opplæringsloven regulerer samarbeidet mellom foreldre/hjem og skole, bl.a. med regler om samarbeidsutvalg, foreldreråd og foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU) ved alle grunnskoler. Klassekontakter i grunnskolen er ikke lenger et forskriftsregulert organ, men fremdeles er det klassekontakter ved over 90 prosent av grunnskolene. Norske undersøkelser viser at foreldrene har stor interesse av det som skjer i skolen i forhold til egne barn og klassemiljøet.

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) er et selvstendig rådgivende organ for departementet i saker om samarbeid mellom hjem og skole, og skal ivareta foreldrenes interesser i skolesammenheng. Utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for et treårig utviklingsprosjekt som har til hensikt å bidra til større foreldremedvirkning i grunnskolen (avsluttes sommeren 2002). FUG skal også iverksette tiltak som kan bidra til i større grad enn i dag å inkludere foreldre fra språklige minoriteter i hjem-skolesamarbeidet.

Samarbeidet mellom hjem og skole er langt mindre omfattende i videregående opplæring enn i grunnskolen. Utdannings- og forskningsdepartementet ønsker derfor å iverksette et prosjekt i løpet av 2002 med siktemål å styrke samarbeidet mellom skole og hjem i hele grunnopplæringen, spesielt på videregående nivå.

Elevenes medvirkning

Opplæringsloven regulerer rammene for elevmedvirkning, bl.a. med regler om klasseråd og elevråd i grunnskolen og bestemmelser om elevråd, allmøte, skoleutvalg og deltakelse i fylkeskommunale nemnder i videregående opplæring.

Elevorganisasjonen i Norge er en frittstående og landsomfattende organisasjon med fylkesledd for elever og læringer i videregående opplæring, med

formål å ivareta elevenes interesser overfor skolemyndighetene lokalt og sentralt. Utdannings- og forskningsdepartementet samarbeider med elevorganisasjonen på en rekke områder.

Etter regjeringens oppfatning er det et relativt godt formelt regelverk for elevinnflytelse og elevmedvirkning i skolen i dag. Elevorganisasjonen, Ungdommens demokratiforum, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner m.fl. har imidlertid hevdet at elevdemokratiet ofte er mer formelt enn reelt, og ikke særlig virksomt i viktigere spørsmål. Regjeringen har forståelse for dette og viser til de nye bestemmelsene som nylig ble foreslått i opplæringsloven, som i betydelig grad vil styrke elevenes innflytelse og involvering i spørsmål som gjelder både det psykososiale miljøet og det fysiske miljøet i skolen (omtalt nærmere foran). Men dette må følges opp lokalt. Det er mye opp til den enkelte skole og lærer å oppmuntre til og legge forholdene praktisk til rette for aktiv elevmedvirkning.

7.4 Skolefritidsordningen

Ved behandlingen av St.meld. nr. 55 (1996-97) *Om skolefritidsordningen* og Ot.prp. nr. 60 (1997-98) fattet Stortinget vedtak om lov- og forskriftsfesting av skolefritidsordningen (SFO). Formålet med ordningen, som er å gi barn (1.-4. klasse) et tilbud om omsorg og aktiviteter før og etter skoletid, har nær tilknytning til Reform 97. SFO tilbys også barn med spesielle behov til og med 7. klassetrinn. Bestemmelsene om SFO er nedfelt i opplæringsloven og forskrifter til denne.

Kommunene plikter å gi tilbud om SFO. Bestemmelsen innebærer ikke en korresponderende rettighet for den enkelte elev, og innebærer at kommunen bare skal gi et tilbud i den grad det er etterspørsel etter SFO. Tilbudet er frivillig. SFO skal foruten omsorg og tilsyn legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i barns alder, funksjonsnivå og interesser. Funksjonshemmede barn skal ha gode utviklingsmuligheter. Arealene, både ute og inne, skal være egnet for formålet. SFO skal ha vedtekter om eierforhold, opptaksmyndighet, opptakskriterier og oppsigelse av plassen, foreldrebetaling, leke- og oppholdsareal, åpningstider og bemanning og ledelse.

Forskrift om SFO har bestemmelser om finansiering, vilkår for statstilskudd og private skolefritidsordninger. I dag er SFO finansiert av staten, kommunene og foreldrene. 15 prosent av det statlige tilskuddsbeløpet som utbetales den enkelte kommune skal gå til å styrke tilbudet for barn med særskilte behov. Den gjennomsnittlige foreldrebetalingen for korttidsopphold var 757 kroner og for langtidsopphold 1 314 kroner i 2000-01. Det er store forskjeller mellom kommuner og skoler når det gjelder foreldrebetaling, åpningstider og organisering.

Høsten 2001 var det registrert vel 128 000 barn i SFO, hvorav ca. 3/4 i langtidsopphold og ca. 1/4 i korttidsopphold. Om lag 4 prosent er barn med særskilte behov og ca. 5 prosent fra språklige minoriteter. I 1. klasse går nærmere 2/3 av elevene i SFO, og andelen går ned på høyere klassetrinn. Det er høyest SFO-dekning i Oslo og Akershus, med om lag 65 prosent av alle elever i 1.-4. klasse, og lavest i Nord-Trøndelag med 35 prosent dekning.

20 kommuner er med i et forsøk med rammefinansiering av det øremerkede SFO-tilskuddet. Som grunnlag for videreutvikling av ordningen har dessuten Utdannings- og forskningsdepartementet gitt Læringssenteret i oppdrag å få foretatt en evaluering av organiseringen av og innholdet i SFO. Denne evalueringen ble fremlagt i mai 2002 (Kvelling og Wendelborg 2002). Undersøkelsen konkluderer med at både foreldrene og de ansatte er gjennomgående godt fornøyde med aktivitetene i SFO og at barna trives, men at foreldre til barn med særskilte behov er mindre fornøyde. Regjeringen vil senere vurdere om det skal iverksettes endringer i forbindelse med SFO.

7.5 Satsingsområder og tiltak fremover

Kapitlet gir en bred presentasjon og gjennomgang av regjeringens satsing i forhold til grunnskole og videregående opplæring. Det konstateres at den norske skolen får tilført meget betydelige ressurser, og at det er en meget sterk bemanning i årsverk sett i et historisk og internasjonalt perspektiv.

Norske elever trives stort sett godt på skolen. Dette er imidlertid ikke nok. Tross stor ressursinnsats skårer norske elever middels i basisfagene, sammenlignet med elever i andre land. Norske elevers læringsstrategier er svake, og det er et betydelig omfang av bråk og uro i klassene. Elevene gir nå selv uttrykk for at lærerne krever for lite av dem, både faglig og disiplinært.

Etter gjennomføringen av flere viktige skolepolitiske reformer med hovedvekt på struktur, organisasjon og ressurser, legger regjeringen nå økt vekt på de mange kvalitative utfordringene som den norske skolen står overfor. Den store utfordringen fremover er å gi elevene både god faglig opplæring, motivasjon til læring og høy sosial kompetanse. Regjeringen ser et godt sosialt miljø, samarbeidsevne, disiplin, god klasseledelse og respekt for lærere og medelever som forutsetninger for gode og varige læringsresultater.

God læring i ung alder er det beste grunnlaget for motivasjon til videre læring senere i livet. Det viktigste i skolens mandat må derfor være å gi alle barn og unge muligheter til å realisere sine evner og talenter. Dette er samtidig skolens viktigste fordelingspolitiske oppgave - det beste tiltaket mot fattigdom og marginalisering i voksen alder er en god grunnutdanning for alle.

De store ressursene og de virkemidlene som skolen har til disposisjon må brukes bedre og mer fleksibelt, både for å styrke elevenes læringsutbytte og å bedre elevenes sosiale kompetanse. Ikke minst er det viktig å legge til rette for at elevene med de svakeste sosiale og/eller faglige læringsforutsetninger får tilfredsstillende opplæring i basisfagene. Også fremmedspråklige elevers læringsresultater gir grunn til bekymring.

Tiltak:

- *Verdidebatt i skolen.* Regjeringen ønsker å styrke verdiformidlingen og verdibevisstheten i skolen. Et treårig prosjekt, «Verdier i skolehverdagen», er under utvikling, og dette skal sammen med det generelle holdningsskapende arbeidet og andre tiltak og prosjekter støtte skolene med å formulere og gjennomføre en verdidebatt.
- *Tilpasset opplæring og spesialundervisning.* Skolen er ikke kommet langt nok i å differensiere opplæringen i forhold til det brede spekteret av ulike

behov blant elevene, og ikke fleksibel nok til å ivareta behovene fullt ut verken for de elever som føler at skolen er for teoritung, eller for de elevene som trenger mer å strekke seg etter. Vi har også begrenset kunnskap om effektene av spesialundervisningen. Utdannings- og forskningsdepartementet vil få utarbeidet en oppdatert kunnskapsstatus på dette feltet, for deretter å vurdere behovet for relevante oppfølgingstiltak fra 2003.

- *Gratis offentlig grunnskole.* Regjeringen har nylig lagt frem en odelstingsproposisjon om retten til gratis grunnskoleopplæring, hvor det er foretatt en presisering av gratisprinsippet.
- *Gjennomgang av støtteordningen for elever i ordinær videregående opplæring.* Regjeringen tar sikte på legge frem forslag til en revidert ordning fra skoleåret 2003-04. En forutsetning for revisjonen er at elever i rettighetsbasert opplæring ikke skal ha behov for å ta opp lån for å gjennomgå utdanningen, og at det bl.a. innføres en stipendordning hvor det også tas hensyn til utgifter til læremidler.
- *Ny lov om frittstående skoler.* Regjeringen ser tilbudene fra frittstående skoler som et viktig supplement og alternativ til den offentlige skolen, og ønsker å øke innslaget av disse og dermed mangfoldet i sektoren. Regjeringen vil fremme forslag om avvikling av privatskoleloven til fordel for en ny friskolelov, med større rom for mangfold og færre begrensninger enn dagens lov. Lovforslaget vil bare gjelde grunnskolenivået, og åpne for godkjenning av internasjonale skoler. Lovproposisjonen planlegges fremlagt for Stortinget med siktemål å iverksette ny lov om friskoler fra høsten 2003.
- *Økt tilskudd til friskoler.* Regjeringen tar i løpet av inneværende stortingsperiode sikte på å øke tilskuddet til de friskolene ved å innlemme husleieutgiftene i tilskuddsgrunnlaget og øke tilskuddet fra 85 til 90 prosent.
- *Reklame i skolen.* Grunnskolen er i dag lite utsatt for reklame og kommersialisering. Situasjonen kan tenkes å endre seg. Regjeringen vil følge situasjonen og komme tilbake til en samlet gjennomgang av spørsmål knyttet til markedsføring mot barn og unge, herunder i skolen.
- *Styrket opplæring i grunnskolens basisfag.* Regjeringen ønsker å styrke opplæringen i grunnskolen i basisfagene lesing, skriving og matematikk. Dette skal sikres dels gjennom økt timetall og styrking av begynneropplæringen, dels gjennom omlegging av lærerutdanningen og etter/videreutdanning for lærere og mer relevant bruk av IKT. Timetallet i norsk økes med gjennomsnittlig 1 time pr. uke i 2., 3. og 4. klasse fra og med høsten 2002.
- *Styrking av realfagene i hele utdanningsløpet.* Utdannings- og forskningsdepartementet arbeider med å lage en helhetlig strategiplan for realfagene i hele utdanningsløpet. Læringssenteret arbeider med å lage en handlingsplan for styrking av matematikkfaget i skolen. Det er besluttet å opprette «Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen» fra 1. august 2002.
- *Etter- og videreutdanning.* Regjeringen vil styrke etter- og videreutdanningen av skoleledere og lærere lokalt. Deler av det treårige (2000-2002) kompetanseutviklingsprogrammet Samtak vil bli vurdert videreført i 2003. Utdannings- og forskningsdepartementet vil ellers samarbeide med Barne- og familiedepartementet om videreutdanning for førskolelærere i barnehagen.
- *IKT i skolen.* Det skal lages en felles, nasjonal utdanningsportal som skal gjøre det lettere å finne læringsressurser på nettet, og det vil fra høsten 2002 bli gitt tilbud om grunnleggende opplæring i pedagogisk bruk av IKT

for lærere. Arbeidet med digitale læremidler skal intensiveres og flere skoler skal få bredbåndstilknytning.

- *Økt valgfrihet og fordypning i allmennlærerutdanningen.* I mars 2002 la regjeringen frem en stortingsmelding om en ny og forsterket allmennlærerutdanning; St.meld. nr. 16 (2001-2002) *Kvalitetsreformen - Om nylærerutdanning.* I meldingen går regjeringen inn for å opprettholde fire års utdanningsløp, men øke den valgfrie delen fra ett til to år og redusere den obligatoriske delen fra tre til to år. Det legges særlig vekt på å styrke fagene norsk og matematikk, som sammen med pedagogikk med profesjonskunnskap og KRL skal inngå i den obligatoriske delen. Her inngår også en enhet med grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring.
- *Godkjenning av realkompetanse fra innvandreres hjemland.* For å få flere med innvandrerbakgrunn til å velge høyere utdanning, herunder lærerutdanning, vurderer Utdannings- og forskningsdepartementet å åpne for godkjenning av realkompetanse fra innvandreres hjemland ved opptak.
- *Problematferd og læringsmiljø.* Utdannings- og forskningsdepartementet samarbeider med flere andre departementer, Læringssenteret, Barneombudet og øvrige instanser om ulike prosjekter, tiltak og handlingsplaner mv. i forhold til problematferd og læringsmiljøet. Det er også et nært samarbeid med Elevorganisasjonen i Norge og Foreldreutvalget for grunnskolen om tiltak på dette feltet. Arbeidet på området vil bli styrket og videreutviklet.
- *Veiledere om sosial kompetanse og om alvorlig problematferd.* En veileder om sosial kompetanse vil foreligge sommeren 2002. To veiledere om håndtering av alvorlig problematferd vil foreligge ved årsskiftet 2002/2003.
- *Tiltak mot problematferd og mobbing.* En forskningsbasert studie av et stort antall tiltak og programmer mot problematferd og mobbing, fremhever bare ni ulike tiltak/programmer som egnet. Olweus program mot mobbing vil bli tilbudt grunnskolen i alle kommuner i løpet av 2003.
- *Styrking av elevenes rettigheter i forhold til arbeidsmiljøet.* Regjeringen fremmet i mai 2002 forslag om en innskjerpning i opplæringslovens bestemmelser om bl.a. det psykososiale miljøet, jf. Ot.prp. nr. 72 (2001-2002). Dette innebærer at skolen aktivt og systematisk skal arbeide for å fremme et godt psykososialt miljø, og elevene skal trekkes systematisk med.
- *Økt lokal handlefrihet.* Utdannings- og forskningsdepartementet har igangsatt arbeid med forenkling og forbedring av regel- og avtaleverket med siktemål å øke den lokale handlefriheten. Kommuner og fylkeskommuner oppfordres til å ta den lokale handlefriheten i bruk, og søke om forsøk dersom det lokalt er ønske om større handlefrihet enn det som er mulig innenfor gjeldende regelverk og avtaleverk.
- *Belønning til skoler som utmerker seg.* For å oppmuntre til økt innsats i kvalitetsutviklingsarbeidet, har Utdannings- og forskningsdepartementet besluttet å innføre en prøveordning med belønning til skoler som har utmerket seg. Inntil 100 *bonusskoler* vil få et engangstilskudd på 50 000 kroner. Dette gjelder skoler som etter 1. januar 2000 har iverksatt systematisk utviklingsarbeid og forsøk som har hevet kvaliteten på opplæringen. Inntil 25 *demonstrasjonsskoler* vil få tilskudd på 500 000 kroner pr. år i to år. Dette gjelder skoler som over tid har utmerket seg i opplæringen i prioriterte fag, i forbedring av læringsmiljøet eller når det gjelder utviklingen av skoleanlegg. Demonstrasjonsskolene skal også fungere som besøks- eller hospiteringsskoler for lærere og som praksisskoler for stu-

denter.

- *Alternative opplæringstilbud.* Regjeringen ønsker å styrke kunnskapsgrunnlaget om disse skoletilbudene. Etter regjeringens foreløpige vurdering synes det å ligge godt til rette for å videreutvikle og bygge ut slike alternative tiltak, fortrinnsvis nært koplet til den ordinære skolen, med vekt på entreprenørskap og elevbedrifter mv.
- *Økt samspill mellom skole og lokalt næringsliv.* Regjeringen vil intensivere arbeidet for å bedre integreringen av teori og praksis i skolen, og tar sikte på å fremme et lovforslag for å avvikle dagens ordning med sakkyndig vurdering for å kunne gå rett ut i et læreforhold i bedrift etter ungdomsskolen. En slik lovendring vil kunne iverksettes fra skolestart høsten 2003.
- *Ny lov om fagutdanning.* For å bedre karrieremulighetene innenfor de yrkesfaglige studieretninger tar regjeringen sikte på å legge frem forslag til ny lov om fagutdanning høsten 2002. Dette er korte yrkesutdanninger som kommer etter videregående opplæring, og som kan være et alternativ til en mer akademisk høyere utdanning.
- *Nye yrkesgrupper inn i skolen.* Et annet virkemiddel i arbeidet for en mer åpen skole vil være å trekke nye yrkesgrupper og voksne med ulik yrkeserfaring inn i skolen, bl.a. som ledd i en videreutvikling av lærerrollen. Forsøksvirksomhet pågår. Utdannings- og forskningsdepartementet vil ellers gjennom tilskudd til permisjonsordninger bidra til at lærere kan hospitere i det lokale arbeids- og næringsliv.
- *Bred gjennomgang av det 13-årige opplæringsløpet.* Regjeringen oppnevnte høsten 2001 et utvalg (Kvalitetsutvalget) som har fått i oppdrag å vurdere struktur, innhold og organisering i hele grunnopplæringen. Utvalget skal foreslå strategier og tiltak som på kort og lang sikt kan bidra til en samlet grunnopplæring i norsk skole, innrettet mot den enkeltes, arbeidslivets og samfunnets fremtidige kompetansebehov. Hovedinnstillingen skal foreligge i april 2003.
- *Styrket utdannings- og yrkesveiledning.* Utdannings- og forskningsdepartementet har satt i gang prosjektet «Delt rådgivningstjeneste» (2001-2003) som skal prøve ut nye modeller for organiseringen av rådgivningstjenesten, med formål å styrke utdannings- og yrkesveiledningen i ungdomsskolen og videregående opplæring.
- *Det fysiske skolemiljøet.* Regjeringen har i Ot.prp. nr. 72 (2001-2002) fremmet forslag om et eget kapittel om skolemiljøet i opplæringsloven, som bl.a. innebærer presiseringer av innholdet i kravene til det fysiske skolemiljøet inne og ute, en lovfesting av prinsippet om universell utforming ved nybygg og påbygg og forbedrede prosessuelle muligheter med klage rett for elever og foreldre.
- *Opprustning av skolebygg.* I statsbudsjettet for 2002 er det vedtatt at staten skal bidra til en ekstra satsing årene 2002 - 2009 for å ruste opp skolebygg i grunnskolen og videregående opplæring. Ordningen skal gjøre det mulig for kommunesektoren å ta opp rentefrie lån på 15 milliarder kroner til nybygg og utbedring av eksisterende skoleanlegg. Dessuten iverksetter regjeringen fra 2002 en rådgivningstjeneste for utvikling av skoleanlegg.
- *Skolebibliotek.* I prosjektet «Skolebibliotek som læringssenter 2003-2006» vil det bli utarbeidet standarder/normer for skolebibliotek.
- *Sikrere skolevei.* Utdannings- og forskningsdepartementet deltar sammen med flere departement og instanser i arbeidet med å utvikle tiltak for å gjøre skoleveien sikrere. Blant virkemidlene kan nevnes trafikkopplæring og kampanjer/informasjonsmaterieil, fysisk atskillelse av gående og kjø-

rende trafikk, veibelysning, sikrere krysningssteder og fjerning av sikthin-dre, fartsreducerende tiltak, skolepatruljer mv. Samarbeidet om disse til-takene vil fortsette.

- *Samarbeid med foreldrene.* Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) skal ivareta foreldrenes interesser i skolesammenheng. Utdannings- og fors-kningsdepartementet har ansvar for et treårig utviklingsprosjekt som har til hensikt å bidra til større foreldremedvirkning i grunnskolen (avsluttes sommeren 2002). FUG skal også iverksette tiltak som kan bidra til i større grad enn i dag å inkludere foreldre fra språklige minoriteter i hjem-skole-samarbeidet. Samarbeidet mellom hjem og skole er langt mindre omfat-tende i videregående opplæring enn i grunnskolen. Utdannings- og fors-kningsdepartementet ønsker derfor å iverksette et prosjekt i løpet av 2002 med siktemål å styrke samarbeidet mellom skole og hjem i hele grunnopp-læringen, spesielt på videregående nivå.
- *Elevenes medvirkning.* De nye bestemmelsene som nylig ble foreslått i opplæringsloven vil styrke elevenes innflytelse og involvering i spørsmål som gjelder både det psykososiale miljøet og det fysiske miljøet i skolen (omtalt nærmere foran). Regjeringen vil oppfordre den enkelte skole og lærer til å legge forholdene praktisk til rette for aktiv elevmedvirkning.
- *Skolefritidsordningen.* Som grunnlag for videreutvikling av ordningen har Utdannings- og forskningsdepartementet blant annet gitt Læringssenteret i oppdrag å få foretatt en evaluering av organisering og innhold i SFO. Eva-lueringen ble lagt frem i mai 2002, og viser gjennomgående gode resulta-ter. Dessuten foregår det et forsøk i 20 kommuner med rammeфинan-siering av det øremerkede tilskuddet til SFO. Regjeringen vil senere vur-dere om det skal iverksettes endringer i forbindelse med skolefritidsord-ningen.

8 Kultur og medier

8.1 Den kulturelle dimensjonen

Mennesket har både en materiell og åndelig dimensjon. Begge må ivaretas også for barn og ungdom.

Kultur og medier står sentralt i barn og ungdoms liv. Regjeringen ser det som viktig at politikken rettet mot barn og ungdom har samme mål og kvaliteter som kultur- og mediepolitikken for befolkningen for øvrig. Kulturen skal utfordre og berike livet, og gi grunnlag for kreativitet, nyskaping, bedre kommunikasjon og forståelse. Kultur- og mediepolitikken skal være inkluderende, fremme mangfold og stimulere engasjement og verdibevissthet.

Kulturen minner oss også om verdier som har overlevelseskraft og kan berike nye generasjoner. Både som enkeltmennesker og som fellesskap har vi et kultur- og oppdrageransvar. Verdipåvirkningen er intens, og det krever en bevissthet for å kunne sortere det som er positivt og verdifullt fra det som er negativt. En aktiv kulturpolitikk skal i tillegg bevisstgjøre om at livet også har en åndelig dimensjon, ikke bare en materiell virkelighet.

Det er viktig at barn og unge har innflytelse på utformingen av innsatsen og aktivitetene. Vi må ta vare på barn og unges egne ideer og engasjement. Barn og ungdom må få prøve ut et bredt felt av aktiviteter og opplevelser, både fordi det har egenverdi og fordi de kvalifiserer seg til medansvar og deltakelse i samfunnet. En offensiv kultur- og mediepolitikk er et nødvendig korrektiv og supplement til den kommersielle underholdningsindustrien, og den motvirker ensretting, intoleranse og kunnskapsløshet.

Funksjonsdelingen på kultursektoren medfører at staten har ansvar for riksdekkende oppgaver og kulturaktiviteter av nasjonal karakter. Institusjoner med statlig støtte har for eksempel gjennom flere år vært pålagt å prioritere innsats for barn og unge. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for gjennomføringen av kultur- og fritidspolitikken på lokalt nivå. Tilbudet kan variere, fra sted til sted, avhengig av fylkeskommunale og kommunale prioriteringer. Staten har utover funksjonsdelingsavtalene knyttet til offentlig finansiering av omlag 50 kulturinstitusjoner (teater, orkestre og museer etc.), lov om folkebibliotek og lov om kulturskoler, ingen direkte redskaper for å styre den lokale kulturpolitikken. Dette åpner for mangfold i den lokale satsingen både på kulturområdet generelt, og i forhold til barn og ungdom.

Undersøkelser tyder på at det som gir den beste sikkerhet for den kulturpolitiske satsingen rettet mot barn og ungdom, er at ansvaret legges til den delen av kommunesektoren som har ansvaret for kulturområdet for øvrig. Kunst- og kulturfaglig kompetanse er en viktig stimulans til kulturaktivitet og kulturopplevelser blant barn og ungdom. Men en for ensidig profesjonalisering og sentralisering av kulturen kan svekke det individuelle og lokale medansvar og engasjement. Det er derfor viktig å få til et godt samspill og samarbeid mellom frivillige og offentlige krefter når det gjelder aktiviteter på kulturområdet.

Mulighetene til å delta i kulturelle aktiviteter og organisasjoner, til å oppleve og bidra til kunst og kultur av god kvalitet, må inngå i en samlet barne- og ungdomspolitik og forankres i det offentlige planarbeidet på alle nivå. Det må legges til rette for at barn og ungdom med særskilte behov sikres likeverdige muligheter til deltakelse. For å sikre like muligheter er det også av betydning at kostnadene ved deltakelse holdes på et lavt nivå. Det er videre en utfordring å ivareta de kulturpolitiske interessene på de kommersielle arenaene, som representerer tilbud som mange barn og unge benytter. Sambruk av lokaler, kombinasjon av kommersielle og offentlige tilbud og samarbeid mellom profesjonelle og amatører kan gi positive effekter.

Regjeringen ser det som viktig at innsatsen rettet mot barn og ungdom på kultur- og medieområdet styrkes og videreutvikles. De frivillige organisasjonene er viktige og skal sikres bedre rammevilkår og et enklere regelverk. Kulturinstitusjoner med statlig støtte skal fortsatt pålegges å prioritere tilbud og aktiviteter rettet mot barn og ungdom.

Kultur- og kirkedepartementet arbeider for tiden med en ny kulturmelding som etter planen skal fremmes for Stortinget tidlig i 2003. Barn og unge vil være et tema i meldingen.

8.2 Kulturdeltakelse og mediebruk blant barn og ungdom

Barn og unge har en aktiv fritid. Fritidssystemene er varierte, men det finnes klare «vinnere». Kino, idrett, musikk, bøker og fjernsyn har en fremtredende plass i barn og unges hverdag.

Statistiske undersøkelser viser at kino, idrett og bibliotek er de kulturtilbud flest barn og unge benytter. Prosentandelen som benytter disse ligger høyt over prosentandelen for andre tilbud, og har holdt seg stabil på hele 1990-tallet. Barn og ungdom er gjennomgående ivrigere brukere av kulturtilbud enn folk i andre aldersgrupper. Dette gjelder både som publikum og som utøvere.

Kulturbruk henger sammen med kulturtilbud. Tilgjengeligheten varierer, avhengig av hva slags tilbud det er snakk om og hvor i landet man bor. Det finnes samtidig klare kjønnsforskjeller. Kino og idrettsarrangement er aktiviteter som gutter og jenter har felles, selv om det for eksempel varierer hvilke filmer som er mest populære blant jenter og gutter. For de fleste andre kulturtilbudene er jentene større brukere enn guttene. Foreldrenes utdanning har også betydning for barn og ungdoms kulturdeltakelse. Dette viser seg spesielt for aktiviteter som opera, ballett og kunstutstillinger. Unge som har foreldre med høy utdanning er hyppigere brukere av disse tilbudene enn unge med foreldre med lav utdanning.

Musikk er den store vinneren når det gjelder barn og ungdoms egne aktiviteter på kulturområdet. Barn og ungdom ligger også klart over gjennomsnittet i befolkningen både når det gjelder å spille et instrument og å være med i kor, orkester, sang- eller musikkgruppe.

Fjernsyn er det medietilbudet som vinner kampen om barn og unges oppmerksomhet. Både på spørsmål om hvilket medium som er brukt og hvor lenge, kommer fjernsyn på topp. I 2001 så rundt 90 prosent av barn og unge i aldersgruppen fra 9 til 15 år på fjernsyn en gjennomsnittsdag. Foruten fjernsyn

bruker barn og unge mye tid hver dag på lytting av musikk. Bruk av Internett er voksende. I 2001 brukte 25 prosent i aldersgruppen 9-15 år Internett en gjennomsnittsdag, mens tallene i aldersgruppen 16-24 år var 45 prosent.

Tidsbruken på de fleste mediene har holdt seg relativt stabil de senere år. PC-bruken har imidlertid økt, mens avislesning og radiolytting har sunket noe. Barn og unge benytter etermediene oftere og bruker mer tid på disse enn på tekstmediene en gjennomsnittsdag. Det er imidlertid viktig å peke på at internettbruk også kan omfatte mye lesing.

8.3 De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene

8.3.1 Engasjement og mangfold

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge driver en verdifull og mangfoldig virksomhet og står sentralt i barn og unges hverdag. Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er viktige sosiale møteplasser og driver alt fra sangkor og teatergrupper til politisk virksomhet og et bredt tros- og verdien- engasjement. Deltakelse bidrar til skoloring og lederrekruttering og stimulerer til engasjement og medansvar for andre. Gjennom organisasjonen har barn og ungdom en kanal for meningsytringer til myndigheter på alle nivå. Organisasjonenes internasjonale virksomhet gir barn og ungdom muligheter til kontakt med andre på sin egen alder ut over landets grenser og stimulerer til internasjonalt engasjement, samarbeid, solidaritet og fredsbygging. Dette viktige frivillige engasjementet fortjener bedre arbeids- og rammevilkår.

Organisasjonene er viktige arenaer for jevnaldersamvær, og for etablering og utvikling av vennskap de unge imellom. Men organisasjonene er ikke bare viktige møtesteder for barn og unge; de gir også rom for læring og samvær på tvers av alders- og generasjonsskiller, og for viktig voksenkontakt med ledere og engasjerte foreldre. Organisasjonene er viktige arenaer for formidling og testing av verdier og holdninger. Samlet sett gir barne- og ungdomsorganisasjonene et bredt tilbud til barn og ungdom. Regjeringen ser det derfor som viktig å stimulere til mangfold og bredde i organisasjonslivet, gode økonomiske rammebetingelser for organisasjonens arbeid og et enklere regelverk for offentlig støtte.

8.3.2 Deltakelse og aktivitet

Deltakelse i frivillige organisasjoner er en del av oppveksten til de aller fleste barn og unge i Norge. Rundt 90 prosent av alle barn og unge har vært medlem av en organisasjon eller klubb. I løpet av ungdomstiden reduseres medlemsandelen fra rundt 80 prosent blant 13-åringene til vel 60 prosent blant 18-åringene.

Oppslutningen om organisasjonenes tilbud er høy blant både jenter og gutter over hele landet, selv om det varierer noe hvilke organisasjoner jenter og gutter er mest aktive i. Idrettsorganisasjonene har størst oppslutning, og dette er også det organiserte tilbudet som medlemmene bruker mest tid på. Utover dette er det musikkorganisasjoner og fritidsklubber som har størst oppslutning. Videre er det mange barn og unge som er medlemmer av ideelle og livssynsbaserte organisasjoner.

I oppveksten skifter barn og ungdom interesser og fritidsaktiviteter ofte. Organisasjonene er arenaer der barn og unge kan prøve ut ulike uttrykksmåter, og møte forskjellige verdier og holdninger.

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, deres rolle i samfunnet og betydning for barn og ungdom. Det finnes imidlertid en del forskning om organisasjonsliv generelt og om ungdoms holdninger til frivillig innsats. Frivillige organisasjoner har hatt en sentral rolle i oppbyggingen av det norske demokratiet. Norge har i internasjonal sammenheng en sterk frivillig sektor med en høy andel frivillig innsats (Sivesind m.fl. 2002). Lokal forankring, bredde og demokratisk organisering har vært et særmerke ved det frivillige organisasjonslivet i Norge. Frivillig sektor som helhet har hatt en kontinuerlig vekst i hele etterkrigstiden, mens oppslutningen har flatet ut de siste 20 år.

Barne- og ungdomsorganisasjonenes arbeid har en egenverdi for de unges hverdag, men er samtidig rekrutteringsbase til viktige oppgaver i sivilsamfunnet. Forskning tyder på at ungdom i større grad enn voksne er opptatt av aktiviteten organisasjonene driver og legger mindre vekt på organisasjonens formål og ideologi. Ungdom i alderen 16-24 år står i større grad utenfor de frivillige organisasjonene enn voksne og eldre, og de har mindre lojalitet til enkeltorganisasjoner (Wollebæk m.fl. 2000). Det er imidlertid lite som tyder på at ungdom er mindre villig til å gjøre en frivillig innsats enn andre aldersgrupper, men ungdom er interessert i å delta på andre samfunnsområder enn voksne (Røde Kors, Sosial puls 2001).

Det foregår en debatt om organisasjonssamfunnet som helhet er i endring. En rekke organisasjoner har opplevd tilbakegang i de siste årene, samtidig som nye typer organisasjoner dukker opp. Mange av de tradisjonelle, idebaserte organisasjonene som var med på å bygge opp det norske demokratiet, mister nå terreng. Antallet organisasjoner med mer spesifikke formål øker.

Et frivillig organisasjonsliv i endring innebærer et demokrati i endring. De norske organisasjonene har tradisjonelt kunnet tale på vegne av store grupper, fordi de har hatt en struktur med lokallag over hele landet tilknyttet fylkesledd og sentralledd, der den enkelte har demokratisk innflytelse gjennom sitt medlemskap. I dag ser vi tendenser til at stadig flere lokale foreninger ikke ønsker å være tilknyttet en nasjonal organisasjon, samtidig som noen nye organisasjoner på sentralplan verken har medlemmer eller lokallag (Wollebæk 2001). Dette er utfordringer for statlig støttepolitikk rettet mot frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner som har som mål å stimulere barn og ungdoms aktive deltakelse og engasjement. Støtteordningene må ikke straffe mangfoldet i organiseringen av verdifullt engasjement.

8.3.3 Statlig støttepolitikk

De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene ble gitt en sentral rolle i barne- og ungdomspolitikken allerede i partienes fellesprogram i 1945. Siden 1950 har staten gitt tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene. Støtten har vært fordelt på ulike måter og hatt ulik administrativ forankring i etterkrigstiden. Men et prinsipp for arbeidsdelingen mellom staten og organisasjonene har i hele perioden vært at organisasjonene driver barne- og ungdomsar-

beid fritt ut fra egne forutsetninger, og staten yter økonomisk tilskudd til dette arbeidet fordi det har en egenverdi for barn og ungdom.

Hoveddelen av den statlige støtten til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner faller inn under prinsippet om tilskudd til medlemsbasert virke, som er beskrevet i St.meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Tilskudd til medlemsbasert virke gis ut i fra et ønske om å stimulere organisasjonenes generelle samfunnsmessige funksjon som demokratiske aktører som bidrar til sosial tilhørighet og interesseartikulering.

Hovedansvaret for tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner ligger i Barne- og familiedepartementet, men det gis også tilskudd fra andre departement. Barne- og familiedepartementet gir tilskudd til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes virksomhet både lokalt og sentralt. Støtten til partipolitiske ungdomsorganisasjoner gis over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett. Støtten til idrettsorganisasjoner gis gjennom spillemidlene. Kultur- og kirkedepartementet forvalter spillemidlene avsatt til idrettsformål. I tillegg til disse generelle ordningene gis det også tilskudd til enkelte organisasjoner ut fra deres formål. Eksempelvis gir Miljøverndepartementet tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner med miljøvern som hovedarbeidsfelt. Videre gis det prosjekttilskudd innenfor prioriterte innsatsområder av ulike departement.

I 2002 er tilskuddene fra Barne- og familiedepartementet til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes sentrale virksomhet på 60,3 millioner. Formålet med tilskuddsordningene er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Organisasjonene skal sikres og styrkes som arena for medbestemmelse og demokrati, og som barn og ungdoms redskaper for deltakelse i samfunnet. Tilskuddene skal være en stimulering av aktivitet og medvirke til mangfold i organisasjonslivet. Det gis tilskudd til nasjonal og internasjonal drift og til nasjonale og internasjonale prosjekter. Rundt 95 prosent av tilskuddene går til drift, og 5 prosent til prosjekter. I 2001 mottok 62 organisasjoner med til sammen rundt 300 000 tellende medlemmer nasjonalt driftstilskudd gjennom denne bevilgningen.

Tilskudd til den sentrale virksomheten i barne- og ungdomsorganisasjonene forvaltes av Fordelingsutvalget, et eget organ underlagt Barne- og familiedepartementet. Forvaltningen av tilskuddsordningene reguleres av Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, som ble vedtatt av Barne- og familiedepartementet etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 32 (1996-97) *Om tilskuddsregler for barne- og ungdomsorganisasjonene*. Forskriften ble revidert i 2000, og i denne revisjonen ble det blant annet lagt vekt på å legge bedre til rette for nye og små organisasjoner i ordningen. Det nye regelverket har isolert sett ført til en forvaltningsmessig bedre og sikrere fordeling av midlene. Men forvaltningen og kontrollen er blitt mer detaljert og ressurskrevende, både for organisasjonene og myndighetene. Regjeringen ønsker å gjøre noe med dette, slik at en større del av de offentlige ressursene kan brukes til å stimulere organisasjonenes egne målsettinger. For å få dette til kreves forenklinger av kriteriene for støtte. Mindre statlig styring skal frigjøre ressurser fra kontroll og oppfølging av regelverk og stimulere mangfoldet i det frivillige organisasjonsliv. Barne- og familiedepartementet er i gang med dette arbeidet og vil presentere forenklingen høsten 2002.

Staten gir også støtte til frivillige barne- og ungdomsarbeid lokalt. Med bakgrunn i St.meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld. nr. 44 (1997-98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner* ble det i 2000 opprettet egne tilskuddsordninger til frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt, både innen idrett og kultur. For 2002 ble det avsatt 86 millioner kroner av spillemidlene til tilskudd til lokale lag og foreninger innenfor idrettsfeltet. Alle frivillige medlemsbaserte idrettslag som driver aktivitet for barn og/eller ungdom kan få støtte gjennom tilskuddsordningen (se også kap. 8.4.3). Tilskuddsordningen innenfor kultur, Frifond, forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Norsk Musikkråd og Norsk Amatørteaterråd. Den sorterer administrativt under Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirkedepartementet. I 2002 var Frifond-ordningen på totalt 70,8 millioner kroner. Hoveddelen av tilskuddene går til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner med sentralløst, mens en mindre andel går til lokale lag og grupper uten tilknytning til noe sentralløst. Midlene til lokale lag og grupper uten tilknytning til en etablert sentralorganisasjon er et viktig virkemiddel for å stimulere nye, frivillige initiativ fra barn og ungdom lokalt. Departementene vil fortløpende vurdere erfaringene med disse nye tilskuddsordningene, blant annet gjennom forskningsmessig evaluering.

Stortinget fattet i mai 2002 vedtak om endring i lov om pengespill slik at det blir innført en ny fordelingsnøkkel for tippemidlene som fordeles av overskuddet i Norsk Tipping (jf. Innst. O. nr. 44 (2001-2002)). Vedtaket innebærer at selskapets overskudd skal fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål. Midlene til idrettsformål fordeles av Kongen, mens midlene til kulturformål fordeles med 2/3 av Stortinget og 1/3 av Kongen. Av vedtaket fremgår det at det blant annet at det vil bli tilført økte midler til Frifond gjennom den nye fordelingen (se også kap. 8.5.9).

8.3.4 Utfordringer og satsing framover

Regjeringen ønsker å legge til rette for en politikk som stimulerer et størst mulig mangfold av aktivitet i regi av frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, et mangfold som speiler barn og unges interesser og engasjement til enhver tid. Politikken må tilrettelegge for dette. Statlige ambisjoner må også underordnes dette, selv om en også må bidra til stimuleringsmidler på viktige satsingsområder.

Barne- og ungdomsorganisasjonene må gis rammevilkår som gjør de i stand til å drive en virksomhet basert på organisasjonens ideologi og formål. Regjeringen sier i Sem-erklæringen at støtten skal styrkes. Dette vil bli fulgt opp. Å gi barn og unge økte muligheter til deltakelse, engasjement og kreativ aktivitet skal fortsatt være hensikten med statlig politikk i forhold til de frivillige organisasjonene. Barn og ungdom bør erfare at barne- og ungdomsorganisasjonene er et sted der deres engasjement får utviklingsmuligheter, enten det er for hobbyvirksomhet, ideelle eller politiske saker. Formene for deltakelse og demokrati i organisasjonene bør debatteres og videreutvikles, men det finnes i dag ingen gode alternativer til det medlemsbaserte, representative demokrati som modell for demokratisk aktivitet i organisasjonene.

Det ligger store utfordringer for organisasjonene i å legge til rette for å sikre alle grupper av barn og unge like muligheter for å delta. For noen barn og unge må det legges spesielt til rette for at de faktisk skal få de samme muligheter som andre til engasjement og deltakelse. Det kan være barn og unge som i utgangspunktet stiller svakere på grunn av språkvansker, funksjonshemminger eller andre forhold. Dette er et tema som står på dagsorden i regjeringens dialog med barne- og ungdomsorganisasjonene. Videre gis det statlig støtte til arbeid og innsats for å fremme inkludering av ulike grupper i organisasjonslivet, blant annet gjennom Idébanken (se kap. 6.5.3).

Det er et stort kommersielt press mot barn og unge i fritiden, jf. NOU 2001:6 *Oppvekst med prislapp?*. Regjeringen vil på bakgrunn av utvalgets utredning foreslå tiltak for å redusere det kommersielle presset rettet mot barn og ungdom. I NOU-en pekes det blant annet på organisasjonens ansvar for å motvirke kommersialisering, og deres betydning som gode og billige møtesteder for lokale kultur- og fritidsaktiviteter. Regjeringen vil invitere de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene til en dialog om hvordan en i samarbeid kan bidra til å redusere det kommersielle presset. Det vil også bli tatt opp hvordan lokale lag og foreninger kan unngå at barn og ungdom faller utenfor deres virksomhet av økonomiske eller andre årsaker. Dette vil bli sett i sammenheng med videreutvikling av Frifond-ordningen. Ordningen har blant annet som mål å bedre lokallagenes økonomiske rammebetingelser, blant annet for å sikre lave kostnader ved deltakelse.

Barne- og ungdomsorganisasjonene er sentrale aktører i den lokale barne- og ungdomspolitikken. I arbeidet med å sikre barn og ungdom et godt oppvekstmiljø er det nødvendig med samspill og samarbeid mellom offentlige og frivillige krefter. Barne- og ungdomsorganisasjonene er viktige deltakere i et slikt samarbeid, og det er av betydning at lokale myndigheter legger opp til en god dialog og samarbeid med organisasjonene. Det er også viktig at lokale myndigheter legger forholdene til rette for organisasjonens arbeid, blant annet gjennom økonomisk støtte og ved å tilrettelegge for tilgang på gratis lokaler og felles møteplasser.

Regjeringen vil fortsatt stimulere de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes aktivitet gjennom tilskudd til deres arbeid, både lokalt og sentralt. Organisasjonenes lokale og sentrale ledd har utfyllende funksjoner i et levende organisasjonsliv, noe som gjør det viktig med statlig støtte til begge ledd. Den statlige støtte til frivillig barne- og ungdomsaktivitet lokalt skal bidra til at lokale lag og foreninger driver lavkostaktivitet for og med barn og ungdom og til lokale, frivillige initiativ fra barn og ungdom, uten at disse trenger å bruke for mye tid på lotterivirksomhet og pengeinnsamling. Statlige støtte til organisasjonenes nasjonalledd skal fortsatt sikre et sentralt bindeledd i organisasjonene som kan gi lokallagene bistand i organisatoriske og administrative spørsmål, samt tilbud om å delta i et nasjonalt fellesskap. Barne- og ungdomsorganisasjonenes sentrale ledd er også en kanal for dialog og kontakt med myndighetene på nasjonalplan, og det er viktig å sikre at disse er reelle talsmenn for grupper av barn og unge.

For å sikre en målrettet politikk i forhold til barne- og ungdomsorganisasjonene er det viktig at virkemiddelbruken bygger på et solid kunnskapsgrunnlag. Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til en helhetlig evalu-

ering av de statlige tilskuddsordningene rettet mot barne- og ungdomsorganisasjonene, for å se om de er egnede virkemidler for å nå målsettingene som ligger til grunn for støttepolitikken og om man tar hensyn til organisasjonens egne målsettinger og egenart. Det vil og bli stimulert til videre forskning om barne- og ungdomsorganisasjonenes virke og samfunnsmessige funksjon generelt.

8.4 Idrett og fysisk aktivitet

8.4.1 Idrett og fysisk aktivitet - en kilde til økt livskvalitet

Vi har alle et individuelt ansvar for vårt liv og vår helse. Men dette er også et ansvar for fellesskapet fordi virkningen av det vi gjør er så store. Idrett og fysisk aktivitet er en kilde til økt livskvalitet. Dette fungerer helsefremmende, både fysisk og psykisk, og bidrar til personlige utfordringer, fellesopplevelser og sosiale møteplasser i trygge og gode oppvekstmiljø. Idrett og fysisk aktivitet er blant de aktiviteter som engasjerer og mobiliserer flest barn og ungdom. Dette bidrar også til økt og verdifull kontakt mellom generasjonene.

Barn og ungdom er sentrale målgrupper for statlig idrettspolitikk. I St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring - Om statens forhold til idrett og fysisk aktivitet* og St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv* legges det spesielt vekt på å legge forholdene til rette for et allsidig tilbud om idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv for barn og ungdom. Slike aktiviteter gir grobunn for gode holdninger og målrettet engasjement.

8.4.2 Barn og ungdoms deltakelse i idrett og fysisk aktivitet

Fra Statistisk sentralbyrå sin levekårsundersøkelse i 1997 fremgår det at 82 prosent av befolkningen i alderen 6-15 år driver fysisk aktivitet gjennom trening eller mosjon minst en gang i uka. I følge MMIs barne- og ungdomsundersøkelse, driver nærmere 60 prosent av barn og ungdom i alderen 8-15 år idrett i regi av idrettslag. Tilsvarende tall for aldersgruppen 16-19 år er mellom 30 og 40 prosent. Andelen av barn og ungdom som trener og konkurrerer innenfor rammene av idrettslag, er altså fallende med alder. Dans/ballett og aerobics er typiske jenteaktiviteter. Fotball, slalom, telemark, snøbrett og rulleskøyter er mer attraktive blant gutter enn blant jenter. Det er flere gutter enn jenter som trener og konkurrerer i et idrettslag i alle alderskategoriene. Andelen barn under 12 år som trener i idrettslag har holdt seg stabil på 1990-tallet, mens andelen unge har sunket. Dette gjelder i særlig grad for jenter.

8.4.3 Idrettsorganisasjonene

Idrettsorganisasjonene gir et aktivitetstilbud til svært mange i de yngste aldersgruppene. På denne bakgrunn framstår Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF) som den mest sentrale samarbeidspartner for statlige myndigheter på aktivitetssiden. Det er videre et selvstendig poeng å stimulere NIF som frivillig organisasjon til å utvikle et variert og godt idrettstilbud til sine medlemmer. Organisasjonen utgjør en betydelig samfunnsmessig ressurs. Lokale idrettslag bidrar med virksomhet som skaper trivsel, helse og individuell utfoldelse, og gjennom det frivillige organisasjonslivet oppstår sosial tilhørighet, mening og identitet.

NIF får hvert år betydelig statlig støtte fra spillemidlene. Midlene til tiltak for barn benyttes blant annet til utvikling av idrettsskoler. I tillegg til å etablere flere idrettsskoler, arbeides det med å gjøre innholdet i idrettsskolene enda bedre. Ulike virkemidler tas i bruk, for eksempel utdanning av instruktører, utvikling av nye kurstilbud, nytt informasjons- og undervisningsmaterieell og holdningsskapende arbeid for å skape større aksept for barneidrettsbestemmelsene. Disse bestemmelsene går i korte trekk ut på at barneidretten skal tilrettelegges som allsidig idrettsopplæring hvor det tas sikte på å stimulere barnas fysiske, psykiske og sosiale utvikling, og gi opplæring, og innføring i flere idretter. Prestasjonen skal ikke settes foran læring og bred rekruttering. Konkurransespektet er altså kraftig nedtonet for de yngste aldersklassene.

Innenfor mange frivillige organisasjoner er frafallproblematikken innenfor ungdomsgruppen et aktuelt tema, så også innenfor idrettsbevegelsen. I en MMI-undersøkelse fra 2000 har en sett nærmere på hvilke grunner ungdom oppgir for å slutte med organisert idrett. Den årsak som flest oppgir, er at de har mistet interessen for idrett, eller at det er kjedelig. Tidsfaktoren er en annen dimensjon som påvirker barn og ungdoms prioriteringer. Ungdommen ønsker i stor grad mer tid til venner og skolearbeid.

I lys av ovennevnte har NIF i den senere tid rettet søkelyset mot utvikling av organisasjonens aktivitetstilbud. En søker å gi rom for utprøving av nye aktivitets- og organisasjonsformer der ikke minst ungdommen selv har innflytelse. For øvrig har NIF siden tidlig på 1990-tallet hatt en egen ungdomskomite, med underliggende nettverk. Dette som et ledd i arbeidet med å beholde ungdom i organisasjonen, ikke bare som passive støttemedlemmer, men også som aktive deltakere på ulike nivå.

Idealer og verdier justeres over tid. Nye forestillinger og nye forventninger stiller krav til refleksjon over hvilke verdier som skal være idrettens varemerke. Idrettens arbeid på etikkområdet har vært rettet mot tiltak som skal bidra til at alle i norsk idrett skal ha et bevisst forhold til idrettens grunnverdier; glede, helse, fellesskap og ærlighet. Det drives holdningsskapende informasjon om idrettens grunnverdier og kunnskap om dopingmisbruk overfor skoleverket. Tilsvarende virksomhet drives også overfor idrettslagene. Mye tyder på at det er nødvendig med et større etisk engasjement både når det gjelder rus og doping innenfor idrettsmiljøet på alle nivå. Dette er ikke minst viktig fordi overtramp her så tydelig bryter med idrettens egne verdier og mål.

Den frivillige innsatsen som gjøres innenfor barne- og ungdomsidretten er betydelig, både av barn, unge og voksne. Det er mange faktorer som påvirker det frivillige engasjementet. En viktig forutsetning som er naturlig å nevne i denne sammenhengen er at idrettsbevegelsen makter å holde medlemskontingenter og aktivitetsavgifter på et akseptabelt nivå, slik at de ikke virker ekskluderende.

Med bakgrunn i St.meld. nr. 27 (1996-97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner* og St.meld. nr. 44 (1997-98) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner* er det utviklet en ny tilskuddsordning til lokale idrettslags arbeid for barn og ungdom (6-19 år). Tilskuddsordningen ble etablert i 2000. For 2002 ble det satt av 86 millioner kroner til ordningen av spilleoverskuddet. Alle frivillige medlemsbaserte idrettslag som driver aktivitet for barn og/eller ungdom har rett til støtte gjennom tilskuddsordningen.

Idrettsrådene står for fordelingen av midlene i sin kommune. På oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet foretar Rogalandsforskning en evaluering av tilskuddsordningen. Resultatene så langt tilsier at den nye tilskuddsordningen har blitt positivt mottatt i idrettsrådene og lagene. Det ligger en forventning lokalt om at en mindre presset økonomisk situasjon etter hvert kan gjøre lagene til en mer attraktiv arena for frivillig innsats.

8.4.4 Friluftsliv

Friluftsliv gir bedre helse, økt livskvalitet, danner grunnlag for miljøvernengasjement og bidrar til en bærekraftig utvikling. Det er regjeringens mål at naturglede, kunnskap om og respekt for naturen skal formidles til nye generasjoner av barn og ungdom. Alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen ellers.

Studier viser at stadig flere barn og unge er fysisk inaktive, kontakten med naturen svekkes og kløften mellom fysisk aktive og passive barn øker. Stillesittende aktiviteter, gjerne foran data- eller fjernsynsskjermen, opptar stadig mer av fritiden. En passiv livsstil kan føre til at barn og unge får dårligere motoriske evner, blir fysisk svakere, mindre utholdende og overvektige. Like viktig er det at de også går glipp av gleder, utfordringer og økte ferdigheter knyttet til aktiviteter i naturen. En undersøkelse fra 1999 gjennomført av Verdens helseorganisasjon (WHO) om skoleungdoms helseatferd, viser at andelen yngre tenåringer som er fysisk inaktive i fritiden stadig øker. Flere barn i skolealder har svake grov- og finmotoriske ferdigheter. Symptomer på «voksne velstandslidelser» som vond rygg, stiv nakke og verkende skuldre opptrer stadig oftere i de yngre generasjonene. Økende urbanisering er én av årsakene til denne utviklingen. Andelen natur- og grøntområder i nærmiljøet som kan danne grunnlaget for naturlige lekeplasser og plasser for fysisk utfoldelse, er blitt redusert eller er for lite utfordrende.

Friluftsliv virker helsefremmende og forebygger ulike former for livsstilssykdommer. Tidlig erfaring med aktiviteter i natur og friluft er viktig for livsstil også i voksen alder. Aktivt ute- og friluftsliv blant barn og unge har også positiv innvirkning på trivsel, generelle mestringsevne og livskvalitet.

I St.meld. nr. 39 (2000-2001) *Friluftsliv* er det satt fokus på barn og ungdom og deres deltakelse i friluftslivet. I meldingen er det foreslått en rekke tiltak for å stimulere friluftsliv blant barn, ungdom og barnefamilier. Blant de viktigste er:

- å styrke barn og ungdoms muligheter til å utvikle seg fysisk, mentalt og sosialt, gjennom å leke i, ferdes i og oppleve natur
- å videreføre og forsterke satsingen på informasjons-, aktivitets- og opplæringstilbud i friluftsliv der barn og familier er målgruppe
- å styrke arbeidet med motivasjon og stimulering til friluftsliv ved å øke tilskuddet til aktivitetstiltak i regi av friluftslivsorganisasjonene
- å gjennomføre kompetanseoppbygging i kommunene der en generelt setter fokus på verdien av friluftsliv og spesielt på verdien for barns helse og utvikling
- å gjennomføre en nasjonal satsing på uteaktiviteter i barnehage, skoler og skolefritidsordninger
- å bedre tilbudet om leirskoleopphold slik at alle elever får tilbud om dette

- i grunnskolen og videregående opplæring
- å gjøre sportsfiske etter innlandsfisk lettere tilgjengelig og rimeligere

Meldingen ble behandlet i Stortinget 11. april 2002. Stortinget sluttet seg til hovedtrekkene i meldingen.

8.5 Kunst- og kulturaktiviteter

8.5.1 Innledning

Kunst- og kulturaktiviteter er viktig for barn og unges personlige utvikling og identitet. Det er derfor god og fremtidsrettet politikk å legge til rette for at barn og unge får stifte bekjentskap med profesjonelle kunstnere og kulturformidlere, og selv får muligheten til å utøve kulturelle aktiviteter. Å gi våre barn økt mulighet til undring og utfoldelse gjennom kunsten og kulturen, er blant de beste investeringer et samfunn kan gjøre.

Erkjennelsen av at Norge er et flerkulturelt samfunn representerer en utfordring for kulturpolitikken fremover. Dette har gjort det nødvendig å utvide den allmenne kulturpolitikken med en ny dimensjon, og utforme en overordnet kulturpolitikk som skal fremme økt deltakelse og kulturelt mangfold. Vårt kulturelle mangfold vil i fremtiden påvirke vår kultur og våre prioriteringer. Dette danner selve grunnlaget for kreativitet og menneskelig utvikling og gir oss nye valgalternativ i dannelsen av vår kulturelle identitet.

Samtidig med at det kulturelle mangfoldet i Norge har økt, er presset på lokale og nasjonale kulturer fra en kommersielt innrettet kulturproduksjon økende. Paradoksalt nok kan globalisering både skape og utviske mangfold. Kulturpolitikken er derfor et område der man må hente inn gevinstene av globaliseringen og sette inn mottiltak der mangfoldet er truet.

Statlige myndigheter har et spesielt ansvar for å sørge for formidling av den samiske kulturen. Barn og ungdom er viktige kulturbærere og en framtid for den samiske kulturen er avhengig av at trykket fra norsk og internasjonal påvirkning møtes med muligheter for å bli kjent med den samlede samiske kulturtradisjonen og gis muligheter til å utvikle nye kulturformer og uttrykk.

I dag er Norge et av verdens rikeste land, og i erkjennelsen av dette ser vi behovet for at vi i dagens samfunn trenger noe mer enn materielle verdier. Vi trenger ikke bare noe å leve av, men også noe å leve for. Kulturpolitikken må derfor handle om å utvide våre horisonter og gi våre barn en kulturell kapital som vil gjøre dem bedre rustet til å møte fremtidens krav. Kjennskap til det kulturelle mangfold i dagens samfunn og mulighet til egne kulturelle erfaringer og opplevelser danner kjernen i regjeringens kulturpolitikk overfor barn og ungdom.

8.5.2 Tilgjengelighet til kulturtilbud

I løpet av 1990-tallet er det i økende grad satt fokus på formidling av kunst- og kultur til barn og unge. De fleste kunst- og kulturinstitusjoner har i dag barn og unge som en prioritert målgruppe i sin virksomhet, og tilgjengeligheten til kunst- og kulturtilbud i skolen har økt.

Det er et viktig prinsipp i regjeringens kulturpolitikk at tilgjengeligheten til kultur skal være god over hele landet. Alle skal ha mulighet til å oppleve

møter med profesjonelle kunstnere og kulturformidlere uavhengig av bosted og økonomiske evner og kostnadene bør holdes på et lavest mulig nivå.

Blant barn og unge finnes det grupper som har behov for ekstra hjelp og tilrettelegging for å kunne ta del i kulturlivet på samme måte som andre. Dette gjelder blant annet barn og ungdom med funksjonshemminger. Dette er ingen ensartet gruppe, og det finnes store variasjoner mht. aktivitet og deltakelse i kulturlivet. For å bedre slike gruppers muligheter for deltakelse stilles det i dag spesielle krav til tilrettelegging for funksjonshemmede ved oppføring av nye kulturbygg.

Kultur- og kirkedepartementet har fra 2001 satt som forutsetning for bevilgninger til virksomheter som driver kulturformidling mot billettsalg, at innehavere av ledsagerbevis for funksjonshemmede som kjøper billett til full pris til et kulturarrangement, får rett til gratis billett for sin ledsager. Idretten har en tilsvarende ordning for idrettsarrangement. Mange kommuner har nå innført ledsagerbevis til funksjonshemmede.

8.5.3 Musikk- og kulturskolene

De kommunale kultur- og musikkskolene har en historie helt tilbake til slutten av 1960-tallet. I 1970 hadde 12 kommuner et slikt tilbud. St.meld. nr. 40 (1992-93) «*Vi smaa, en Alen lange*» gikk inn for et samlet kunst, kultur og musikk-skoletilbud for barn og ungdom i et samarbeid mellom barnehage, skolefrididsordning, grunnskole, musikkskole og det frivillige musikk- og kulturlivet. Da lovfestingen av et kommunalt musikk- og kulturskoletilbud ble vedtatt i 1997, eksisterte et slikt tilbud i mer enn 340 av landets kommuner.

431 kommuner hadde i skoleåret 2000-2001 etablert et musikk- og kulturskoletilbud, alene eller i samarbeid med andre kommuner. Rundt 70 000 barn i grunnskolealder tok del i dette tilbudet, i tillegg til 7 000 førskolebarn og nær 9 000 elever over grunnskolealder. Innenfor rammen av musikk- og kulturskolene er det også en del prosjektorganiserte aktiviteter, som for eksempel musikal og teaterstykker. Prosjektformen gir stor fleksibilitet med hensyn til samarbeidspartnere. Det åpnes for samarbeid på tvers av grenser både når det gjelder uttrykk og mellom amatører og profesjonelle.

Det er viktig at det etableres et godt og fruktbart samarbeid mellom musikk- og kulturskolene og det lokale kulturlivet, slik at de gjensidig kan bidra til hverandres utvikling og vekst. Musikk- og kulturskolene bør også inngå i en større barne- og ungdomspolitisk sammenheng i kommunen. Videre er det av betydning at en også på dette området sikrer barn og ungdom mulighet til å ha innflytelse på virksomheten.

8.5.4 Bibliotek

Folkebibliotekene har lang tradisjon med å utvikle gode tilbud for barn og ungdom. De fleste bibliotekene har spesielle avdelinger for barn og ungdom, og mange har også spesielle arrangementer for denne gruppen. Utviklingsprosjekter i folkebibliotekene rettet mot barn og unge er det viktigste satsingsområdet for Statens bibliotektilsyn. Særlig viktig er stimulering av barn og unges leseinteresse i form av en rekke større og mindre prosjekter. Prosjektene fordeler seg over hele landet og dreier seg om lesefremmende tiltak av ulikt slag i samarbeid med skole, museum, forfattere og andre.

I de senere år er bøker til barn blitt prioritert i noe høyere grad enn andre typer litteratur og medier innenfor boktilveksten i bibliotekene. Utlånet totalt viser en viss økning, men dersom man tar økning i folketallet i betraktning viser utlånet per innbygger en svak tilbakegang, samtidig som besøkstallene viser en klar økning. Dette skyldes blant annet at Internett-tilgang utgjør en viktigere del av bibliotekets tjenestetilbud, ikke minst vis-à-vis brukergruppen barn og unge. Det er utviklet flere Internetttilbud rettet mot barn og unge innenfor rammene av biblioteksvesenet. Utviklingen understreker bibliotekenes viktige funksjon som informasjonsspreder og kunnskapsformidler for barn og unge.

Data fra lokale ungdomsundersøkelser viser at bibliotek er et tilbud som særlig jenter med etnisk minoritetsbakgrunn er flittige brukere av. Kultur- og kirkedepartementet støtter gjennom Statens bibliotektilsyn bibliotekjeneste for innvandrere og flyktninger i Oslo. Tjenesten fungerer som en nasjonal fjernlånsentral for litteratur til flyktninger og innvandrere. Kommuner der antallet innvandrere overstiger 100 er blitt oppmuntret til å etablere bibliotekjeneste innenfor eksisterende ordninger. En rekke kommuner har fulgt oppfordringen.

Departementet gir også støtte til Samisk spesialbibliotek i Karasjok. Biblioteket fungerer som et vanlig bibliotek for Karasjok kommune og ivaretar fjernlånsoppgaver for samisk litteratur i hele landet.

Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek produserer litteratur for synshemmede barn og ungdommer. For begge brukergrupper produseres lydbøker, mens det for de aller minste også produseres taktile bøker, dvs. bøker der leseopplevelsen hovedsakelig stimuleres ved å ta og føle på bokenes materiale og i mindre grad på eventuell tekst.

8.5.5 Kulturarv og museum

340 av landets nærmere 800 museer mottar i dag direkte eller indirekte tilskudd over statsbudsjettet. Et av målene for museumspolitikken er at museumstilbudet skal nå ut til alle grupper, med spesiell vekt på barn og ungdom. I 2000 var ca. 1,8 millioner barn og ungdom på museum.

Barn og unge er en viktig målgruppe for museene, men det knytter det seg likevel flere utfordringer til formidlingsarbeidet overfor denne målgruppen. Mange av de små museene har liten kapasitet til å sette i verk særskilte tiltak for barn og ungdom. Åpningstiden er ofte begrenset og flere museer holder åpent bare om sommeren. En viktig utfordring ligger i å tilføre museene tilstrekkelig formidlingskapasitet. Det er også ønskelig at flest mulig museer skal formidle deler av samlingene sine over Internett, for på denne måten å nå nye målgrupper.

Gjennom Museumsnett har flere museer nå lagt ut bilder og tekst av hele eller deler av utstillingene sine. Noen har også lagt ut faktainformasjon om natur, kultur- og kunsthistorie og noen har gjort samlingene søkbare via nettet. Andre tilbud på nettet er; «Spør en fagperson» og informasjon om undervisningstilbud til skoleelever.

Norsk museumsutvikling (NMU) har arrangert flere prosjekter med barn og unge som målgruppe, der utvikling av undervisningsopplegg i samarbeid med museer, grunnskolen og videregående skole har vært i fokus. Lærepla-

nene L 97 og R 94 har vært sentrale dokumenter for utvikling av oppleggene. Opplegget baseres på at:

- museumsbesøk skal være mer enn en fridag og at det skal inngå som del av læreplanundervisningen
- eleven blir sett på som ressurs for museet og er aktiv deltaker i prosjektet
- eleven får ta del i og bli kjent med hele museumsvirksomheten fra innsamling til dokumentasjon, forskning og formidling

I 1999 ga Norsk museumsutvikling (NMU) ut publikasjonen «Norsk museumsformidling og den flerkulturelle utfordring». Som oppfølging av rapporten har NMU samlet noen museer som ønsker å utvikle formidlingsprosjekt med nyere innvandrergrepper som målgrupper. Internasjonalt Kultursenter og Museum, som er en del av dette tiltaket, har i flere år gjennomført prosjekt med nyere innvandrergrepper og da særlig med barn og unge som målgruppe.

Samiske museer formidler samisk kultur til blant andre barn og ungdom. Varanger samiske museum har for eksempel formidlingsprosjekt gjennom hele året til barn og unge der de lærer samisk duodji, joik og sang, om samiske levevilkår og samiske sagn. Det samiske tusenårsstedet i Neiden skal avspeile østsamisk kultur og identitet, og utvikle en forståelse for denne i et moderne museum. Kultur- og kirkedepartementet har bedt Statsbygg planlegge en avdeling for romanifolkets kultur ved Glomdalsmuseet på Elverum og nytt kvenkultursenter i Porsanger.

8.5.6 Billedkunst

Barn og ungdom er en prioritert målgruppe i billedkunstinstitusjonene sine formidlingstilbud. Det gis omvisninger til barn og ungdom på alle kunstmuseene. Flere institusjoner har egne skoleavdelinger eller undervisningsavdelinger. Riksutstillinger, som har ansvar for et landsdekkende formidlingstilbud, produserer, tilrettelegger og formidler skoleutstillinger som sendes på vandring rundt om i Norge.

Det finnes en rekke andre eksempler på gode tilbud til barn og ungdom. Pilotgalleriet ved Trondheim Kunstmuseum er et permanent formidlingsapparat for barn og ungdom i alderen 3-18 år. I slutten av 1999 ble kunst- og filmklubben «Pictura Vitalis», rettet mot aldersgruppen 4-12 år, stiftet ved Bergen Kunstmuseum. Nordnorsk Kunstmuseum har en velfungerende skoleavdeling. Barnekunstmuseet i Oslo har barnehagebarn og skolebarn som primær målgruppe. Museet er aktivt internasjonalt og planlegger utvidelse av museumsbygningen. Institusjonen «Kunst i skolen» arbeider med billedkunst i skoleverket. Vandretstillinger er det viktigste verktøyet.

Utforming og kvalitet på bygg og anlegg uttrykker verdier, skaper holdninger og påvirker adferd. Utsmykking av skoleanlegg er en viktig del av virksomheten til Utsmykkingsfondet for offentlige bygg. Programmet «Skole og omgivelser» i regi av Norsk Form bidrar dessuten til å utvikle skolen som lokalt kultursenter, satse på estetikk, kvalitet og funksjonalitet i skoleanleggene, samt legge vekt på innhold og arbeidsmetoder i undervisningen i kunst- og håndverksfag med satsning på arkitektur og design.

8.5.7 Scenekunst

Gjennom statlige bevilgninger til scenekunstinstitusjoner og til frie sceniske grupper er det et hovedmål å sikre at flest mulig skal få tilgang til teater, opera og dans av høy kunstnerisk kvalitet. Barn og ungdom er en sentral målgruppe, og det forventes at institusjonene skal videreutvikle formidlingen av scenekunst til barn, ungdom og nye grupper. Flere av institusjonene tilrettelegger produksjoner og forestillinger for barn og ungdom blant annet i samarbeid med skolene og lokale og regionale myndigheter. I 2000 viste teatrene 6 450 forestillinger. Drøye 40 prosent av teatervirksomheten hadde barn og ungdom som primær målgruppe.

Kultur- og kirkedepartementet støtter Norsk Scenekunstbruk, som i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner formidler frie sceniske gruppers produksjoner. Disse har i stor grad barn og ungdom som målgruppe og forestillingene vises både i skoletiden og på kveldstid.

Norsk kulturråd forvalter støtteordningen for fri scenekunst. En del av støtteordningen går til rene barne- og ungdomsproduksjoner. Kulturrådet har videre en støtteordning for barne- og ungdomskultur hvor det bevilges midler til scenekunst. Det er også bevilget midler for å sikre formidling av scenekunst for ungdom til ulike fylker. Norsk kulturråd gir også støtte til Nordic Black Theatre som både er teater og teaterskole rettet mot ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn.

Teaterskolen ved Nordic Black Theatre gir tilbud om teaterutdanning som særlig retter seg mot ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn. Skolen har eksistert siden 1993 og har som siktemål å utdanne profesjonelle skuespillere. Skolen har gjennomført en treårig utdanning for til sammen fem studiekull. Av disse har en betydelig del fortsatt med arbeid eller studier innen teater, film og fjernsyn. Teaterskolen har således en viktig funksjon i å utdanne skuespillere med etnisk minoritetsbakgrunn. Virksomheten har hittil vært hemmet av usikre økonomiske rammevilkår. Å gi dette tiltaket forutsigbare økonomiske forutsetninger er nødvendig.

Et treårig prøveprosjekt med tegnspråketeater ble igangsatt våren 1999. I prøveperioden har teatret holdt til i Ål kommune, men har turnert over store deler av landet. Prosjektet ble evaluert etter prøveperioden. Prøveperioden viste at det kunstnerisk og publikumsmessig var grunnlag for et tegnspråketeater, og Det norske Tegnpråketeater ble etablert fast fra og med 2002. Statstilskuddet inneværende år er på 6,7 millioner kroner. Teatret vil være knyttet til Riksteatret med styre og administrasjon. Teatret skal være et turnéteater og vil legge deler av virksomheten til Oslo.

I 2000 ble Frifond, tilskuddsordningen for frivillige barne- og ungdomsarbeid lokalt, etablert. Norsk Amatørteaterråd forvalter deler av ordningen, og fordeler tilskudd til amatørteatervirksomhet over hele landet. Tilskuddsordningen er møtt med stor interesse og treffer mange barn og unge. I 2001 ble det for eksempel gitt støtte til 296 prosjekter som involverer 6 000 barn og unge. Kultur- og kirkedepartementet og Barne- og familiedepartementet har tatt initiativ til en evaluering av tilskuddsordningen (se også kap. 8.3.3).

8.5.8 Musikk

Gjennom statlige bevilgninger til musikk institusjoner er det et mål å gjøre musikk av høy kunstnerisk kvalitet tilgjengelig for flest mulig og å stimulere til kunstnerisk fornyelse og utvikling. Barn og ungdom er en sentral målgruppe. Institusjoner med statlig tilskudd er pålagt å videreutvikle musikktilbudet til barn og ungdom.

Rikskonsertene har et særskilt ansvar for konserter for barn og ungdom. I 2000 utgjorde konsertene for barn og ungdom 95 prosent av den totale konsertvirksomheten. Rikskonsertene inngår avtaler med fylkeskommunene om planlegging og gjennomføring av skolekonserter og barnehagekonserter.

Norsk kulturråd forvalter en rekke tilskudd til musikkformål rettet mot barn og ungdom. Kulturrådet forvalter også tilskuddet til musikkverksteder for jazz, rock og folkemusikk, som har som formål å bidra til opplæring og øving innenfor rytmisk musikk i lokalmiljøet. Ungdom er en sentral målgruppe. I 2000 ble det gitt tilskudd til 399 prosjekter fordelt på 148 kommuner i alle landets fylker. Tilskuddet er i 2001 økt med over 1 million kroner for å inkludere det flerkulturelle musikkmiljøet i eksisterende nettverk og støtteordninger. Det gis videre tilskudd til drift av landsomfattende musikkorganisasjoner under Norsk musikkråd. Norsk musikkråd fordeler også midler fra Frifond til lokal, frivillig musikkaktivitet for barn og ungdom. Ordningen ble etablert i 2000 (se også kap. 8.3.3).

8.5.9 Den kulturelle skolesekken

Den kulturelle skolesekken er et nasjonalt utviklingstiltak for mer kunst og kultur i skolen. Tiltaket skal legge til rette for at elever i grunnskolen får lettere tilgang til kunst- og kulturuttrykk av alle slag. Den kulturelle skolesekken er et samarbeidstiltak mellom Kultur- og kirke departementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. Realiseringen av den kulturelle skolesekken forutsetter et nært faglig samarbeid mellom skole- og kultursektoren på alle tre forvaltningsnivå og samspill mellom disse nivåene.

Den kulturelle skolesekken startet i 2001, og er forankret i Læreplanen for den 10-årige grunnskolen (L 97). I 2001 fikk alle fylkeskommuner tilskudd til formidlingsprosjekt lokalt og regionalt. Sentrale formidlingsinstitusjoner fikk tilskudd til videreutvikling og utviding av produksjoner rettet mot barn i grunnskolen. Det ble opprettet et eget nettsted for inspirasjon og informasjon, og det ble avsatt midler til kompetanseutvikling for lærere. I statsbudsjettet for 2002 er det avsatt 12,3 millioner kroner til arbeidet med den kulturelle skolesekken over Kultur- og kirke departementets budsjett.

På basis av Dokument nr. 8:16 (2001-2002) og Innst. O. nr. 44 (2001-2002) har Odelstinget 21. mai 2002 besluttet endringer i lov om pengespill av 28. august 1992 nr. 103 § 10. Forslaget innebærer en endring i fordelingsnøkkelen av spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Spilleoverskuddet vil heretter bli likt fordelt mellom idrett og kultur, mens den delen som i dag går til forskning tas ut av ordningen.

Endringene skal innføres i løpet av en treårsperiode, og vil bety en styrking av idrett og kultur på anslagsvis 400-500 millioner kroner per område fra 2005. Økningen av midlene til kultur skal øremerkes den kulturelle skolesekken (40 prosent), økt satsing på frivillig arbeid (30 prosent) og investeringer

og vedlikehold av lokale/regionale møteplasser (30 prosent). Dersom avsetningen av spillemidlene følger dagens nivå vil forslaget føre til en opptrapping av den kulturelle skolesekken til om lag 170 millioner kroner fra 2005.

8.5.10 Tro og livssyn

Tro og livssyn er en naturlig del av mange hverdag og identitet. Selv om valg av livssyn er et personlig anliggende, er livssynsfrihet både en viktig demokratisk verdi og en menneskerett. En forankring i et stabilt verdigrunnlag gir både motivasjon og inspirasjon for eget liv og til å bidra i fellesskapet. Det er viktig for barn og ungdom å få tilhørighet til sin egen kulturelle arv for å kunne tolke sitt liv inn i en større sammenheng. Vårt lands kultur er knyttet opp til den kristne kulturarv.

Regjeringen ser det som viktig at det legges til rette for at menigheter og trossamfunn kan gi sine medlemmer trosopplæring. Regjeringen vil styrke dåpsopplæringen i Den norske kirke og tilsvarende tilskudd vil gis til andre tros- og livssynsamfunn. Dersom folkekirken skal overleve, må den få mulighet til å overlevere videre den kristne tro. Vi tror også at det å være trygg i egen tro og kultur øker trygghet og åpenhet i møte med fremmede religioner og kulturer. Religionsutøvelse er en viktig del av mange barn og unges identitet og kulturelle uttrykk. Således er det også viktig å stimulere folks trosuttrykk.

8.6 Medier og kommunikasjon

8.6.1 Mediepolitikk og utvikling av medietilbudet

Det er en statlig oppgave å utvikle en mediepolitikk som sikrer ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Dette gjelder også politikken ovenfor barn og unge. De skal sikres tilgang til gode medietilbud, deres behov for informasjon og ytringsmuligheter skal ivaretas - samtidig som det er viktig å beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold. Videre er det et mål at ny teknologi og nye kommunikasjonskanaler skal komme alle landets innbyggere til gode. Dette er nasjonale målsettinger som også understrekes i FNs barnekonvensjon som har en egen artikkel om barn og unges rett til ytringsfrihet og informasjon.

I hele etterkrigstiden har det vært en sterk utvikling og endring av medietilbudet. Vi har fått et stort antall nærradioer og fjernsynskanaler med et helt annet programtilbud enn tidligere. Utbredelsen av nye medier, samt sammen-smeltningen av de ulike mediene, har brakt helt nye dimensjoner til mediebildet. I løpet av få år har informasjons- og kommunikasjonsteknologien satt sitt preg på både samfunnet og enkeltmenneskets hverdagsliv. Utviklingen preges av et høyt tempo. Mens radioen brukte 38 år på å nå opp til 50 millioner lyttere, og fjernsynet 13 år på å oppnå 50 millioner seere, brukte Internett 4 år på å oppnå 50 millioner brukere (Erstad 2001).

Mediene har stor innflytelse, både over vårt selvbilde og vårt bilde av verden omkring oss. Ikke minst gjelder dette barn og unge, som ikke har en ferdig utviklet kulturell og språklig identitet. Mediene fremstiller bare en del av virkeligheten. De benytter seg av koder, klisjeer og kulturelle henvisninger som det krever læring og erfaring å forstå. Selv om barn og unge i dag har stor mediekunnskap, og er tidlig ute med å tilegne seg og bli vant med nye medie-

former er det viktig å være oppmerksom på deres særegne behov. For å kunne nyttiggjøre seg medietilbudet har barn og unge behov for kompetanse, for å kunne lese mediene, forstå koder som blir brukt og bakenforliggende motiver. F.eks. er det et spørsmål om læring å forstå at fjernsynsreklamens fortellinger ikke er objektiv sannhet, men kommersielle ytringer for å selge et produkt.

Globaliseringen av mediemarkedet fører til at en stadig større del av innholdstilbudet barn og unge stilles overfor ikke er produsert med bakgrunn i norsk språk og kultur. Tilsvarende fører kommersialiseringen til at en stadig større del av barn og unges mediekonsum består av kommersielle medier. Hvilke konsekvenser dette kan få for deres selvilde og bilde av verden for øvrig er vanskelig å si noe sikkert om. Regjeringen ser det som viktig å sikre barn og unge tilgang til et mangfold av informasjon og ytringskanaler som preges av kvalitet og som reflekterer norsk språk, verdier og tradisjoner. Samtidig er det viktig å opprettholde og videreutvikle et mangfold som gjenspeiler variasjonene i levesett i dagens Norge, inkludert minoritetskulturer.

Mediebruk er tradisjonelt kjennetegnet av klar rolledeling. Noen er produsenter eller aktører, mens andre er mottakere av budskapet enten som lesere, tittere, tilskuere eller publikum. Dette gjelder også i forhold til barn og unge, som ofte settes i en forbruks- eller konsumentrolle. Ny teknologi og nye medietrykk er i ferd med å endre dette. Undersøkelser viser at ny teknologi (f. eks. SMS, videospill og bruk av chattekanaler og diskusjonsgrupper på Internett) i stor grad er basert på deltakelse fra den enkelte. I tillegg, som en følge av at mediene er interaktive, er det også flere deltakere som kommuniserer med hverandre og samtidig. Slik fører de nye mediene til at barn og unge får en mer aktiv rolle i utforming av budskapene som formidles.

Den teknologiske utviklingen på kommunikasjonsområdet utfordrer i særlig grad foreldre til å bidra til sunne holdninger og verdibevissthet overfor et marked som flyter tilnærmet fritt. Her har også barnehager og skoler et ansvar om å bidra med informasjon og klare etiske holdninger.

8.6.2 Film, fjernsyn, radio og aviser

Film, fjernsyn, radio og aviser spiller en viktig kulturpolitisk rolle, og regjeringen ser det som viktig å stimulere til at barn og unges behov og interesser blir ivaretatt innenfor disse mediene. Regjeringen legger vekt på at det opprettholdes et bredt allmennkringkastingstilbud og vil fortsatt støtte opp om norsk film- og fjernsynsproduksjon.

Målt i publikumsoppslutning er filmen vår tids mest betydelige kulturuttrykk. Denne tendensen er sterk blant barn og ungdom; det å gå på kino er blant de unges mest populære kulturaktiviteter i alle samfunnslag og bostedsstrøk. Kinotilbudet varierer kommunene imellom. Regjeringen ser det som viktig å sikre et godt kinotilbudet over hele landet, ikke minst for å ivareta barn og ungdoms behov. De fleste kommuner subsidierer den lokale kinodriften, uavhengig om den skjer i kommunal eller privat regi. Det er ikke mulig å fastslå størrelsen på den skjulte driftsstøtten til kinoer i Norge, men kinopolitikkutvalget (NOU 2001:5) anslo at direkte og indirekte støtte samlet kunne overskride 100 millioner kroner.

Lov om film og videogram pålegger en avgift på framvisning, salg og utleie av film og videogram i næring. Avgiftsmidlene går bl.a. til tilskudd til parallell-distribusjon av populære filmer gjennom den såkalte rikslanseringen. Målet er å bidra til at mindre kinoer kan ha premiere på populære filmer mens de fremdeles er aktuelle på kinoene i byene. I tillegg gis det tilskudd til forskjellige tiltak som import og lansering av kvalitetsfilmer, versjonering av barnefilm og driftstilskudd til den ambulerende kinovirksomheten (Bygdekinoen) mm.

Hovedmålet for den statlige filmpolitikken er å «sikre et godt og mangfoldig norsk audiovisuelt tilbud», herunder å «sikre barn og unge tilgang til audiovisuelle produksjoner». Regjeringen vil opprettholde denne satsingen på barne- og ungdomsfilm. Et av virkemidlene for å oppnå dette er en høyere sats for billettstøtte til barne- og ungdomsfilmer. Mens norske spillefilmer har rett til billettstøtte på 55 prosent av brutto billettinntekter inntil den godkjente egenfinansiering er nedbetalt, kan barnefilm etter særskilt vedtak få 100 prosent billettstøtte.

Tre norske kringkastingsselskaper er forpliktet til å ha et programtilbud som tilfredsstiller prinsippene om allmennkringkasting, inkludert norsk kultur og tradisjon, og et tilbud til smale og brede grupper. NRK har et stort ansvar for å produsere kvalitetsproduksjoner for barn og ungdom både i radio og fjernsyn. Konsesjonsvilkårene forplikter TV2 til å sende norskspråklige programmer spesielt rettet mot barn og ungdom. Også P4 er forpliktet til å ha programtilbud til barn og unge i sine riksdekkende reklamefinansierte radio-sendinger.

Et viktig prinsipp i mediepolitikken er at en må være varsom med å gripe inn i medienes innhold. Det er likevel nødvendig med en viss regulering, spesielt for å beskyttet barn og ungdom mot skadelig innhold. Dette er gjenspeilt både i kringkastingsloven og i film- og videogramloven. Kringkastingsloven forbyr reklame i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn. Videre gir loven hjemmel til å forby videresending av fjernsynskanaler som sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov, og forbyr videresending av program som kan være skadelige for barn eller ungdom når videresendingen skjer på tidspunkt barn eller ungdom er en dominerende seergruppe. Kringkastingsforskriften forbyr norske kringkasterne å sende program med innhold som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling. Forskriften pålegger i tillegg kringkasterne ikke å sende program som kan være skadelige for mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling før etter klokken 21.00. Film- og videogramlovens system med aldersgrensefastsetting og kontroll av film og videogram er i hovedsak begrunnet i hensynet til beskyttelse av barn og unge mot skildringer av vold og pornografi. Statens filmtilsyn forvalter dessuten en tilskuddsordning for ulike tiltak mot vold i bildemediene. Dette er fremdeles svært viktige hensyn som regjeringen mener det er nødvendig å ivareta. Når det gjelder kommersielle innslag i media, rettet mot barn, vises det til den gjennomgangen av reklameregelverket som omtales i kap. 8.6.4.

I St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste* ble det konkludert med at avisene, til tross for den teknologiske utviklingen og økende mediemangfold, fremdeles er den i praksis viktigste kilden til nyheter og informa-

sjon for folk flest. Blant barn og unge har man likevel sett tendenser til synkende avislesning de senere årene. Samtidig viser erfaring at barn og unge ofte er blant de første til å ta i bruk ny teknologi og nye medier. Dette reiser spørsmålet om nedgangen i avislesning bare viser en vridning av mediebruken mot elektroniske medier, eller om den kan være et tegn på at barn og ungdom er i ferd med å miste vanen med å holde seg samfunnsorientert. I forbindelse med behandlingen av meldingen etterlyste Stortinget et bedre kunnskapsgrunnlag på dette området og ba om at det blir ta initiativ til forskning om barn og unges nettvaner. Regjeringen vil følge opp dette.

8.6.3 Internett som informasjonsmedium og kommersiell kanal

For 10 år siden var ikke Internett eller World Wide Web en del av vårt vokabular. Nå tar vi det for gitt. Det har vært en kraftig økning i barn og ungdoms tilgang til og bruk av Internett de senere år, og de fleste har tilgang til Internett enten hjemme eller på skolen. Utbredelsen av Internett har mange positive konsekvenser for samfunnet generelt, og spesielt for barn og unge, som raskt har tilegnet seg den nye teknologien. Internett er en viktig informasjonskanal for barn og ungdom, og regjeringen ser det som viktig at barn og ungdom sikres mest mulig likeverdig tilgang til Internett.

Internett har gitt nye muligheter for kompetansebygging av forskjellig karakter og på ulike områder. For å beherske mediet må brukerne tilegne seg en viss grad av teknisk kompetanse, samt kompetanse knyttet til kommunikasjon og presentasjon. En annen side ved kommunikasjonskompetansen har sammenheng med måten man samhandler på Internett. Ofte brukes ulike elementer av kommunikasjon (lesing av elektroniske dokumenter, bruk av e-post og deltakelse i diskusjonsgruppe) for eksempel i informasjonsinnsamling. Siden svært mye av det som presenteres på Internett er på fremmedspråk, først og fremst engelsk, øker språkkompetansen. Som følge av at Internett er internasjonalt og man lett får kontakt med personer med annen språk- og kulturbakgrunn øker også kulturkompetansen. At informasjon som tilbys på Internett for en stor del er gratis og det relativt sett er enkelt å presentere sin egen informasjon på nettet gjør at det også er et demokratisk medium. I tillegg er det viktig å understreke at Internett er et medium som gir opplevelser og er underholdende. Endelig er Internett en sentral informasjonskanal til bruk både i undervisning og arbeid. Samlet sett har Internett gitt alle, og kanskje spesielt barn og unge, nye muligheter for å innhente informasjon og bygge opp handlingskompetanse på en rekke områder.

Samtidig har utviklingen ført til at barn og ungdom i økende grad blir eksponert for uønsket innhold, det være seg vold, rasisme, seksuelle tilnærminger eller annet innhold av ulovlig eller kontroversiell art. Det er viktige prinsipielle spørsmål og utfordringer knyttet til det å kontrollere informasjon som hentes via Internett. Det må arbeides for å styrke barn og ungdoms kunnskaper og bevissthet om kommersiell påvirkning generelt og om Internett spesielt.

Som et ledd i arbeidet med å sikre barn og ungdoms bruk av Internett la Barne- og familiedepartementet i august 2001 fram tiltaksplanen «Barn, unge og Internett». Planen vektlegger sikker bruk av Internett i skole og hjem, og skal gjennomføres i samarbeid mellom berørte departementer og bransjeor-

ganisasjoner. De viktigste tiltakene er: Opprettelse av et sentralt koordineringsorgan, opprette et ressurscenter på Internett (nettsted), utvikle og publisere en foreldreguide for Internett, utvikle informasjon til bruk for nett- og tjenesteleverandører, utvikle regelverk for Internett-tjenester rettet mot barn, sikre tipslinjen videre drift, lovarbeid og informasjonstiltak for bekjempelse av barnepornografi og styrke kunnskapsgrunnlaget om barn, unge og Internett.

Elektronisk handel på Internett øker. Foruten markedsføringsloven og personopplysningsloven, som regulerer markedsføring og innsamling og lagring av personopplysninger, reguleres handel via Internett av lov om opplysningsplikt og angrerett. I løpet av 2002 vil også EU-direktivet om elektronisk handel bli implementert i Norge. Formålet med direktivet er å skape en rettslig ramme som sikrer fri bevegelse for informasjonssamfunnstjenester mellom medlemsstatene. Hvis barn og unge skal handle på Internett med bindende virkning kreves som hovedregel samtykke fra verge iht. lov om vergemål for umyndige. Umyndige kan heller ikke inngå gjeldsforpliktelser. Justis- og politidepartementet har nedsatt et utvalg som skal revidere vergemålslovgivningen.

8.6.4 Barn, unge og markedsføring i mediene

Innslaget av kommersielle budskap i film, radio og fjernsyn, Internett, videospill og mobiltelefoni er i rask utvikling. Det er også en stadig utvisking av grensene mellom ulike produkter og tjenester innenfor de nye og de mer tradisjonelle mediakanaler. Markedsføring som benytter seg av audiovisuelle virkemidler vil som oftest ha stor effekt og gjennomslagskraft hos barn og unge.

Det ligger en utfordring i forholdet mellom barn og ungdom som forbrukere og Internett som kommersiell kanal for presentasjon, kjøp og salg av varer og tjenester. På Internett blandes ofte kommersielle budskap med lek og spill. Ny teknologi og markedsføringsteknikker muliggjør interaktive reklamefremstøt, som særlig appellerer til barn og unge. Sammenblandingen av reklame og redaksjonelt innhold gjør at det kan være vanskelig å gjenkjenne det kommersielle budskapet. I følge markedsføringsloven - som også gjelder reklame på Internett - skal all markedsføring utformes og presenteres på en slik måte at den tydelig fremstår som markedsføring.

Det er særlige problemstillinger i forhold til regulering av markedsføring rettet mot barn, og håndhevelsen av slike regler. Markedsføringsloven får i utgangspunktet anvendelse på all markedsføring som er rettet mot det norske markedet og gjelder reklame i alle medier. Loven har ingen særlige regler når det gjelder barn og unge, men reklame rettet mot denne målgruppen gis en strengere vurdering. Det er også særlige lovmessige begrensninger ved fjernsynsreklame rettet mot barn. Det er et anerkjent prinsipp, også internasjonalt, at det må utøves særlig varsomhet ved markedsføring rettet mot barn. Det er imidlertid ingen generell enighet hvor grensene skal trekkes i praksis.

Markedsføringsloven er teknologinøytral. Regjeringen ser det imidlertid som viktig å vurdere en generell bestemmelse i markedsføringsloven som særlig omhandler reklame rettet mot barn, og som blant annet kan være et fleksibelt instrument for å ivareta endrede markedsføringsteknikker.

I kringkastingsloven finnes det et forbud mot reklame «særlig rettet mot barn». Forbudet gjelder kun reklame i kringkastingssendinger som hører

under norsk jurisdiksjon. Nyborg-utvalget (NOU 2001:6) foreslo å utvide forbudet i kringkastingsloven ved å fjerne vilkåret om «særlig» og dermed ramme reklame som bare var «rettet mot barn». Fjernsynssendinger fra andre land følger senderlandets rett (senderlandsprinsippet). Dette medfører at norsk regulering ikke får full gjennomslagskraft idet man ikke generelt kan regulere reklame i fjernsynssendinger sendt fra utlandet. Siden muligheten for den enkelte til å motta fjernsynssendinger fra utlandet øker, kan det reises spørsmål ved effekten av en innstramming av kringkastingslovens regler om reklame rettet mot barn.

EUs fjernsynsdirektiv av 1989 definerer fjernsynssendinger som en samtidig utsendelse av signaler som kan mottas generelt av borgerne. Fjernsynsdirektivet er omfattet av EØS-avtalen og den norske kringkastingsloven følger direktivets definisjon av fjernsynssendinger. Dette medfører for eksempel at filmer bestilt spesielt av forbrukeren fra en filmbase hos et fjernsynsselskap, eller filmer og spill fra Internett bestilt og mottatt på individuell basis faller utenfor de særskilte reglene i kringkastingsloven som skal beskytte barn.

Utenom reglene om barn og reklame i kringkastingsloven må man ellers anvende de generelle regler i markedsføringsloven, og særlig bestemmelsen om at reklame ikke skal være i strid med god markedsføringsskikk». Forbrukerombudet legger som påpekt opp til en strammere tolkning av dette begrepet når barn er en aktuelle målgruppe for et markedsføringstiltak.

Barn og unge er også storforbrukere av mobiltelefon- og Internett-tjenester, og er derfor en utsatt gruppe for direkte markedsføringstiltak over telenettet. At den nye teknologien gir større muligheter for individuelt rettet markedsføring i stort omfang betyr også at det må vurderes om det her er et behov for særlig beskyttelse av barn og unge. Reglene i markedsføringsloven stiller krav om forhåndssamtykke ved visse telekommunikasjonsteknikker, som for eksempel e-post og SMS-reklame, og Reservasjonsregistret i Brønnøysund gir hver enkelt en mulighet til å reservere seg mot direkte adressert reklame. I forhold til barn og unge kan det imidlertid være aktuelt å gå lengere ved å vurdere et generelt forbud mot direkte markedsføring. Dette forslaget ble lansert under høringen av Nyborg-utvalgets innstilling og vil kunne bidra til å minske en del av markedsføringspresset mot barn og unge.

Nyborg-utvalget foreslo å utrede et forbud mot all reklame særlig rettet til barn under 12 år. Barne- og familiedepartementets vurdering er at en slik regel vil være for vid, og vil skape håndhevings- og avgrensningsproblemer. Et slikt forbud vil også kunne ha uheldige konsekvenser da det kan skape fremvekst av uønskede former for skjult reklame.

Barne- og familiedepartementet har gitt støtte til Forbrukerombudet for å styrke ombudets tilsyn med markedsføringsloven, vinklet mot barn, unge og Internett. Ombudet har her særlig fokusert på sammenblanding mellom reklame barn og underholdning, men også på personvernspørsmål knyttet til barn og unges bruk av Internett.

8.6.5 Nye kommunikasjonsformer - nye muligheter for deltakelse

Mange har vist til at ungdom, når det gjelder utviklingen innen medier og teknologi, har fungert som innovatører i utformingen av nye måter å gjøre bruk

av teknologien på. De er de første til å ta i bruk nye teknologiske løsninger, og tilpasse dem egne behov.

Nyere forskning viser at barn og unges bruk av nye medier- og kommunikasjonsformer har klare positive trekk. Barn og unges mediebruk preges i større grad enn før av å være deltakere og ikke bare tilskuer. Nysgjerrighet i forhold til utforskning av nye medier går ikke ut over egenerfaringene, men man beveger seg mer mellom ulike aktiviteter. Barn og unge tilegner seg og utvikler nye kommunikasjonsformer. De blir vant til å ta stilling til ulike meningsyttringer og blir i større grad bevisste på egne behov og ønsker. De utvikler nye måter å forholde seg til informasjon på. Identitet og kultur blir preget av det globale kommunikasjonsnettverket. Samlet sett har masseutbredelsen av nye medier og nye kommunikasjonsformer ført til økte og nye muligheter for informasjonsinnhenting og kompetanseoppbygging.

Selv om den nye teknologien gir nye og økte muligheter for kommunikasjon, noe som er positivt i seg selv, er det også betimelig å være kritisk til deler av det som distribueres ved hjelp av f. eks. interaktive dataspill og Internett. Et eksempel er Internett som distribusjonskanal for ekstrem vold, bisarr sex og hatsider som presenterer rasistisk og nazistisk ideologi. Barne- og familiedepartementet sin tiltaksplan «Barn, unge og Internett» inneholder en rekke tiltak som skal gi sikrere bruk av Internett (se kap. 8.6.3). Norge er også involvert i internasjonalt samarbeid som har som mål å styrke innsatsen mot ulovlig og skadelig innhold presentert og distribuert gjennom nye medier.

De siste årene har det skjedd en rask utvikling på dataspillmarkedet. Det har skjedd en sterk utvikling når det gjelder de tekniske løsningene, de grafiske uttrykk er blitt radikalt forbedret og tilbudet og mangfoldet når det gjelder dataspill har økt kraftig. Spillmarkedet retter seg både mot barn, ungdom og voksne. Frem til nå har det ikke vært noen felles godkjenningsordninger/anbefalinger for hvilke spill som passer til ulike aldersgrupper etc. Resultatet av dette har vært at en del ekstremt voldelige spill har vært lett tilgjengelige også for barn og unge. Norge har gjennom EØS-avtalen deltatt i et arbeid for å sette kriterier for felles europeiske aldersgrenser for dataspill. Etter planen vil et system for selvregulering nå bli etablert i løpet av 2002. Systemet innebærer aldersklassifisering av dataspill basert på skadelighetskriterier. Bransjen skal selv finansiere og organisere ordningen. Regjeringen vil følge nøye med i praktiseringen av aldersmerkingen. Om ordningen ikke fungerer godt nok, må det vurderes å supplere eller erstatte den med lovregulering.

Teknologikompetanse er en naturlig del av grunnlaget for hvordan oppvoksende generasjoner forholder seg til omverdenen. Det er derfor grunn til å studere de arenaer og læringsmiljø som nå åpner seg og som sannsynligvis vil sette sitt preg på framtiden. Eksempler på dette er de uformelle strukturene og nettverkene mellom barn og unge som dannes på Internett, basert på en felles interesse for en hobby, sak eller ideologi, der e-postlister, diskusjonsfora og pratekanaler blir brukt i utvekslingen av informasjon og synspunkter.

Det kan sies å ha skjedd et slags skifte i de fora og kommunikasjonskanaler som unge bruker for å fremme sine interesser og synspunkt. Bruken av nye kommunikasjonskanaler gir andre og nye muligheter til å la meninger komme til uttrykk, samtidig som det skapes kontakt mellom personer på tvers av tradisjonelle barrierer, for eksempel av geografisk karakter.

Barn og ungdom vokser opp med nye medier- og kommunikasjonsformer som en naturlig del av sin hverdag. Dette stiller alle som har ansvar i forhold til barn og unge overfor nye utfordringer.

Blant annet er det av betydning at voksensamfunnet har innsikt i og forstår de muligheter som ligger i barn og unges bruk av nye medier og kommunikasjonsformer. Videre handler dette om barn og unges egen læring og utvikling gjennom bruk av medier og kommunikasjonsteknologi. Dette er spørsmål som i dag er på dagsorden i skolen, men som det også er behov for å reise i andre sammenhenger der barn og ungdom opptrer.

Samtidig er det viktig å huske at ikke alle har tilgang til PC eller Internett. Det er fortsatt en fare for at det blir utviklet kunnskapskløfter mellom de som har tilgang til informasjon og de som ikke har det, og mellom de som vet å nyttiggjøre seg informasjon og de som ikke gjør det. Dette vil være en sentral utfordring blant annet for skolen i årene som kommer, men også andre aktører i samfunnet må bistå for å gjøre teknologien tilgjengelig og øke brukerkompetansen blant barn og ungdom. Skoler og bibliotek er sentrale for å øke tilgangen til PC og Internett. Det er et mål at alle bibliotek skal kunne tilby PC til sine brukere.

PC-dekningen i norsk skole er betydelig styrket de siste årene på alle skoletrinn, og det er nå 3,5 elever pr. PC i videregående skole og 8-9 elever pr. PC i barne- og ungdomsskolen. Nesten alle skoler i Norge er nå tilknyttet Internett. Det skal lages en felles, nasjonal utdanningsportal som skal gjøre det lettere å finne læringsressurser på nettet, og det vil fra høsten 2002 bli gitt tilbud om grunnleggende opplæring i pedagogisk bruk av IKT for lærere. Arbeidet med digitale læremidler skal intensiveres og flere skoler skal få bredbåndstilknutting (se også kap. 7.3.3.1).

8.7 Satsingsområder og tiltak fremover

I kapitlet drøftes innsats rettet mot barn og ungdom innenfor kultur- og medipolitikken. Barn og ungdom er aktive brukere, skapere og utøvere på kultur- og medieområdet, og det er av betydning at det tilrettelegges for likeverdige muligheter for deltakelse og aktivitet. Både sentrale og lokale myndigheter har et ansvar for å stimulere til dette. Deltakelse og engasjement gjennom frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner og idretten omtales særskilt. Videre drøftes utfordringer knyttet til medieutviklingen, og særlig Internett.

Tiltak:

- *Stortingsmelding om kulturpolitikken.* Kultur- og kirkedepartementet arbeider med en ny kulturmelding som vil bli fremmet for Stortinget i 2003. Barn og unge vil være et tema i meldingen.
- *Kulturinstitusjoner.* Kulturinstitusjoner med statlig støtte skal fortsatt pålegges å prioritere tilbud og aktiviteter rettet mot barn og ungdom.
- *Deltakelse og innflytelse.* Regjeringen ser det som viktig at barn og ungdom får økte muligheter for å delta i utforming og styring av tilbud og aktiviteter på kultur- og medieområdet.
- *Statlig støtte til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.* Den statlige støtten til barne- og ungdomsorganisasjonenes arbeid vil bli styrket.

- *Forenkling av regelverk.* Regjeringen vil høsten 2002 presentere forslag til forenkling av regelverket for tilskudd til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes sentrale virksomhet.
- *Evaluerings.* Det skal gjennomføres en helhetlig evaluering av de statlige tilskuddsordningene rettet mot barne- og ungdomsorganisasjonene.
- *Forskning.* Regjeringen vil stimulere til fortsatt forskning om barne- og ungdomsorganisasjonenes virke og samfunnsmessige funksjon generelt.
- *Frivillig barne- og ungdomsarbeid lokalt.* Frifond-ordningen vil bli styrket og videreført. Det skal også gjennomføres en forskningsmessig evaluering av ordningen.
- *Satsing på barne- og ungdomsidrett.* Barn (6-12 år) og ungdom (13-19 år) utgjør de viktigste målgruppene for statlig idrettspolitik.
- *Støtte til lokale idrettslag.* Regjeringen vil styrke og evaluere tilskuddsordningen til lokale idrettslags arbeid for barn og ungdom.
- *Holdningsskapende arbeid innen idretten.* Holdningsskapende informasjon om idrettens grunnverdier og informasjon og kunnskapsspredning om følger av dopingmisbruk vil bli videreført.
- *Redusere det kommersielle presset.* De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene vil bli invitert til en dialog om hvordan en i samarbeid kan bidra til å redusere det kommersielle presset. Det vil også bli tatt opp hvordan lokale lag og foreninger kan unngå at barn og ungdom faller utenfor deres virksomhet av økonomiske eller andre årsaker.
- *Friluftsliv.* Stortingsmeldingen om friluftsliv som ble behandlet av Stortinget våren 2002 vil bli fulgt opp. Meldingen legger vekt på å fremme et romslig og miljøvennlig friluftsliv som grunnlag for god helse, livskvalitet og en bærekraftig utvikling. Barn og unge er hovedmålgruppe.
- *Kunst- og kulturaktiviteter.* Formidling av kunst og kultur til barn og unge vil få økt fokus, blant annet gjennom skolen. Grupper som har behov for ekstra hjelp og tilrettelegging for å kunne ta del i kulturlivet på samme måte som andre vil få særskilt oppmerksomhet (bl.a. funksjonshemmede barn og unge). Kulturtilbudet for barn og unge med urbefolkningsbakgrunn samt nasjonal og etnisk minoritetsbakgrunn skal ivaretaes.
- *Den kulturelle skolesekken.* Bevilgninger til formidling av kunst- og kulturtilbud for barn og unge gjennom Den kulturelle skolesekken vil bli økt.
- *Dåps-, tros- og livssynsopplæring.* Kultur- og kirkedepartementet arbeider med en melding om dåpsopplæring i Den norske kirke som vil bli fremmet for Stortinget høsten 2002. Regjeringen vil styrke dåpsopplæringen og tilsvarende tilskudd vil bli gitt til andre tros- og livssynsamfunn.
- *Filmtilbudet.* Regjeringen vil opprettholde satsingen på barne- og ungdomsfilm.
- *Forskning om nettvaneer.* Det vil bli stimulert til forskning om barn og unges nettvaneer. Dette er ledd i oppfølgingen av Stortingets behandling av St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*.
- *IKT.* Det vil bli satt fokus på mulighetene for å gjøre bruk av IKT til å skape nye arenaer for deltakelse, innflytelse, meningsutvikling og meningsutveksling. Regjeringen vil stimulere til utvikling av IKT-basert læring både innen rammen av tradisjonelle undervisningsinstitusjoner og på ikke-formelle arenaer. Tilgangen til PC og Internett på skoler og i bibliotek vil bli økt.
- *Oppfølging av tiltaksplanen «Barn, unge og Internett».* Planen vektlegger sikker bruk av Internett i skole og hjem, og skal gjennomføres i samarbeid mellom berørte departementer og bransjeorganisasjoner. De viktigste til-

takene er: Opprettelse av et sentralt koordineringsorgan, opprette et ressurscenter på Internett (nettsted), utvikle og publisere en foreldreguide for Internett, utvikle informasjon til bruk for nett- og tjenesteleverandører, utvikle regelverk for Internett-tjenester rettet mot barn, sikre tipslinjen videre drift, lovarbeid og informasjonstiltak for bekjempelse av barnepornografi og styrke kunnskapsgrunnlaget om barn, unge og Internett.

- *Elektroniske spill.* Regjeringen vil aktivt delta i internasjonalt samarbeid for å utvikle felles kriterier/godkjenningsordninger for elektroniske spill. I denne sammenheng er det viktig både å se på oppdatering av eksisterende lovverk og å utvikle samarbeidet med databransjen og forhandlerne av elektroniske spill.
- *Markedsføring rettet mot barn og unge på Internett.* Området barn, unge og Internett skal fortsatt være prioritert i Forbrukerombudets tilsyn med markedsføringsloven.
- *Reklame rettet mot barn.* Regjeringen vil foreta en helhetlig vurdering av regelverket, herunder vurdere forbud om direkte markedsføring mot barn og unge.

9 Helse og sosiale forhold

9.1 Livsstil og livskvalitet

Vi har alle et ansvar for eget liv og helse. Samtidig har fellesskapet et medansvar for utforming av en politikk som stimulerer det individuelle ansvaret og sørger for trygghet og sikkerhet for de som er avhengige av hjelp. Grunnlaget for en god helse legges i barne- og ungdomsårene. Regjeringen vil styrke helsefremmende og forebyggende arbeid overfor barn og ungdom.

Folkehelsearbeidet står sentralt i regjeringens helsepolitikk. Forebygging kan bidra til å redusere forekomsten av sykdom og helseproblemer og spare mange for lidelser, samtidig som samfunnet kan spare store utgifter. For å sikre et godt folkehelsearbeid på barne- og ungdomsområdet er det av særlig betydning med brukermedvirkning, både fra barn, ungdom og foreldre. For å bidra til best mulig helse og sosiale forhold for barn og unge er det viktig at voksenrollen styrkes og at foreldres ressurser og kompetanse til å være gode foreldre blir underbygget. Tjeneste og behandlingsapparat må ha høy kvalitet, må samarbeide seg i mellom, og ikke minst legge til rette for at foreldre og foresatte selv blir i best mulig stand til å ta vare på barna sine.

Selv om barne- og ungdomsbefolkningen i Norge stort sett har god helse, sliter også mange med problemer og plager. En del barn og unge har varige helseproblemer eller funksjonshemminger som påvirker hverdagen deres slik at de ikke kan delta i lek og fritidsaktiviteter. Videre viser undersøkelser at mange barn og unge utvikler en helseskadelig livsstil i løpet av barne- og ungdomsårene gjennom uheldige kostvaner, inaktivitet, risikoatferd og bruk av tobakk og andre rusmidler. Mye tyder også på at det er en økning i forekomst av psykiske plager og lidelser blant barn og unge.

Gjennom økt fokus på forebyggende og helsefremmende arbeid vil regjeringen stimulere til bedre helse hos barn og unge. Helsestasjonsvirksomheten vil bli bygget ut til også å omfatte elever i videregående opplæring. Det vil bli lagt vekt på å styrke arbeidet overfor barn og ungdom med psykososiale problemer og psykiske lidelser, samt å fremme gode kostvaner, økt fysisk aktivitet, forebygging av røyking og alkohol- og øvrig rusbruk.

For å følge opp utfordringene i folkehelsearbeidet har Helsedepartementet igangsatt arbeid med en ny stortingsmelding med mål og strategier for en nasjonal folkehelsepolitikk i det neste tiåret. Stortingsmeldingen skal legges frem innen utgangen av 2002. Regjeringen har også vedtatt at det skal utarbeides en samlet strategi for å bedre barns og unges psykiske helse i løpet av 2002. Det forebyggende aspektet vil være svært viktig i denne strategien. Regjeringen vil samtidig fortsette innsatsen for å bedre behandlings- og hjelpetilbud til dem som har fått helseproblemer og utviklet sykdom, enten den er psykisk eller somatisk.

9.2 Styrket samordning av tjenestene

Å styrke barn og ungdoms oppvekstkår innebærer helsefremmende, forebyggende, kurativt og (re)-habiliterende arbeid innenfor mange etaters og sektors arbeidsfelt. Effekten av dette arbeidet vil styrkes dersom tjenestene og sektorene i større grad samarbeider om å utforme og iverksette tiltakene. Det innebærer en dreining fra et helse- og sosialfaglig fokus til allmene politiske og administrative løsninger både i og utenfor sosial- og helsetjenesten. Det helsefremmende og forebyggende arbeidet for et godt oppvekstmiljø må skje gjennom et bredt samarbeid på tvers av etater og sektorer og inkludere både offentlig og frivillig innsats. Utfordringen knyttet til samarbeidet ligger både mellom etater og tjenester i kommune, mellom kommune- og spesialisthelsetjenestene og mellom offentlig og frivillig sektor.

Etter kommunehelsetjenesteloven har helsetjenesten som hovedoppgave å fremme folkehelse og trivsel og gode miljømessige forhold samt å forebygge og behandle sykdom, skade og lyte. Videre er lover og forskrifter som gjelder sosial- og barneverntjenesten, barnehager, skoler samt plan- og bygningsloven sentrale lovgrunnlag for helsefremmende og forebyggende arbeid overfor barn og unge.

Når det gjelder personer som har behov for langvarige og koordinerte tjenester er helsetjenesten i spesialisthelsetjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og lov om psykisk helsevern pålagt en plikt til å utarbeide individuelle planer (jf. forskrift av 8. juni 2001 om individuelle planer som trår i kraft 1. juli 2002). Planene har som formål å få til en mer langsiktig og helhetlig tenkning. Bestemmelsene om individuelle planer vil også kunne få betydning for utformingen av tjenestetilbudet. For barn og ungdom er det en særlig målsetting å få et mer samordnet og koordinert tilbud fra helsetjenesten, skolemyndighetene og barneverntjenesten.

Nærmere om barn og unge med kronisk sykdom og funksjonshemming

Barn og unge med kronisk sykdom og funksjonshemming trenger bredt planlagte og langsiktige habiliteringstilbud, og ofte et omfattende tilbud fra helsetjenesten. Kommunehelsetjenesten må ha det daglige ansvaret for medisinske tjenester til barn og unge med kronisk sykdom og funksjonshemming. Dette gjelder også ansvar for henvisning til nødvendig spesialisttjeneste.

I tillegg til tjenester fra kommunehelsetjenesten trenger en del barn nær kontakt med en spesialavdeling innenfor spesialisthelsetjenesten både for diagnostisering og for regelmessig oppfølging. Sykehusenes barneavdelinger er også en viktig ressurs for funksjonshemmede og kronisk syke barn, både når det gjelder diagnostisering, behandling og oppfølging.

Spesialisthelsetjenesten har et overordnet ansvar for diagnostikk, behandling og habilitering. Kommunehelsetjenesten vil ikke alene ha nødvendig kompetanse til å ivareta alle de medisinske tjenester et kronisk sykt eller funksjonshemmet barn har behov for. For at barnet og familien skal få den hjelpen de trenger innenfor det medisinske området er samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten avgjørende. Spesialisthelsetjenesten forutsettes å bygge opp den kommunale kompetanse.

Habiliteringstjenesten for barn er en spesialisthelsetjeneste som er bygget opp for barn med alvorlig funksjonshemming og kronisk sykdom. Denne tje-

nesten er tverrfaglig og har særskilt kompetanse når det gjelder diagnostisering og tilrettelegging. Tjenestetilbudet er i hovedsak poliklinisk. En betydelig del av de polikliniske tjenestene ytes som utadrettet tilbud til barn og familie kombinert med veiledning av kommunalt personell. Habiliteringstjenesten er en forholdsvis ny tjeneste som fortsatt er under oppbygging, og en tjeneste som trenger fortsatt styrking.

Familier med funksjonshemmede barn vil som regel ha behov for bistand fra en rekke offentlige instanser innen ulike sektorer. Foreldre erfarer at de selv ofte må administrere og koordinere tjenestene, og en del opplever forholdet til hjelpeapparatet som en tilleggsbelastning. Samordning av tjenestetilbudet er en av de største utfordringene når det gjelder barn og unge med funksjonshemming.

9.3 Helsefremmende og forebyggende arbeid

9.3.1 Innledning

Helsefremmende arbeid tar sikte på å bedre livskvaliteten, trivselen og mulighetene til å mestre de utfordringer og belastninger vi utsettes for i dagliglivet. Sykdomsforebyggende arbeid tar sikte på å redusere risikofaktorer som kan føre til sykdom, skader og for tidlig død. Disse begrepene går under fellesbetegnelsen folkehelsearbeid, som kan defineres som samfunnets samlede innsats for å opprettholde, fremme og bedre befolkningens helse.

Spedbarnsdødeligheten har sunket jevnt i de skandinaviske land siden begynnelsen av 1970-årene. Det samme gjelder land i EU, hvor dødeligheten i de fleste landene er noe høyere enn i Norden. Spedbarnsdødeligheten regnes som en sensitiv indikator for levekår og generell folkehelse. I 1995 var spedbarnsdødeligheten den samme i Norge, Sverige og Finland, med 4,1 pr. 1000 levende fødte, mens Danmark lå litt høyere. I 1999 var den i Norge 3,9 og i 2000 var den 3,8. Det er fortsatt regionale forskjeller i spedbarnsdødeligheten i Norge. I 1999 var den lavest i Akershus fylke (2,8) og høyest i Finnmark (6,2).

Gjennom hele 1990-tallet har det helsefremmende og forebyggende arbeidet vært fulgt opp gjennom bl.a. tverrdepartementale handlingsplaner, tverrsektorielle tiltak og forskning. Tilbakemeldinger og evalueringer viser at disse tiltakene har utløst gode prosesser i kommunene, fylkeskommunene og frivillig sektor (jf. NOU 1998: 18 *Det er bruk for alle*). Helsedepartementet følger opp utfordringene i folkehelsearbeidet ved innen utgang 2002 å legge frem en ny stortingsmelding med mål og strategier for en nasjonal helsepolitikk for det neste tiåret.

9.3.2 Svangerskapsomsorgen

Svangerskapsomsorgen skal arbeide for å styrke de gravides helse og forebygge medfødte skader og lidelser hos ufødte barn. Dette betyr at svangerskapsomsorgen skal bistå kvinnen og familien under graviditet, svangerskap og barseltid. Tilbudet skal tilpasses brukernes individuelle behov og styrke kvinnens integritet under graviditet, fødsel og barselperiode i en sammenhengende omsorg.

I svangerskapsomsorgen inngår også bl. a. å tilby helseopplysning, rådgivning, helsesamtaler og foreldreveiledning individuelt og i grupper. I tillegg omfatter svangerskapsomsorgen oppgaver som foreldreforberedende kurs og oppfølging av kvinnene i barselperioden, samt veiledning i samliv, seksualitet, familieplanlegging og prevensjon.

9.3.3 Helsestasjons- og skolehelsetjenesten

Helsestasjonsvirksomheten har som mål å nå alle sped- og småbarn og deres familier inntil barna når skolepliktig alder. Det er et mål på sikt å utvikle en helhetlig helsestasjonstjeneste som favner graviditet, barndom og ungdomstid, der svangerskapsomsorgen, helsestasjon 0-6 år, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom inngår. En felles forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er under arbeid med planlagt ikrafttredelse 1. januar 2003. Målet med forskriften er å styrke det helsefremmende og forebyggende arbeidet overfor gravide, barn og unge i kommunene.

Utgangspunktet for helsestasjons- og skolehelsetjenestens helsefremmende og forebyggende oppgaver er at hovedansvaret først og fremst ligger hos den enkelte, i familien og i nærmiljøet. Helsepersonellens rolle er å støtte opp under dette ansvaret i samarbeid med først og fremst barnehage, skole, foreldre/foresatte, barn og unge. Tjenestens mål er å bidra til å fremme helse gjennom et bedre oppvekstmiljø for barn og unge. Sentrale tiltak er vaksinasjon, helseopplysning, foreldreveiledning, helsesamtale, rådgivning, nettverksarbeid, samarbeid med andre om nærmiljøtiltak, oppsøkende virksomhet og gruppevirksomhet.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten arbeider også med særlig oppmerksomhet rettet mot barn og unge med spesielle behov. Det er allmen enighet om at disse tjenestene er en viktig del av folkehelsearbeidet overfor målgruppen barn og unge hvor blant annet forebygging av psykiske plager og lidelser er en høyt prioritert oppgave. Helsestasjons- og skolehelsetjenestens betydning bekreftes spesielt godt fra et brukerperspektiv, ved at det er stor oppslutning om tjenestene. Nær 100 prosent av sped- og småbarnsforeldre benytter seg av tilbudet på helsestasjonen.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er lavterskeltilbud som favner gravide, barn og unge. Disse tjenestene har derfor en sentral funksjon når det gjelder å fange opp tidlige signaler på mistriksel og utviklingsavvik. Det er viktig å legge til rette støttetilbud, iverksette spesielle tiltak og henvise til behandling, vise til og gi nødvendig informasjon om hjelpetiltak fra andre instanser mv. For å oppnå dette er det behov for fagutvikling og en tverrfaglig styrking av bemanningen i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Rundskriv I-47/99 «Helsestasjon for barn og unge 0-20 år - eit kraftsenter for helse og oppvekst» gir oversikt over nasjonale satsinger og strategier for utvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten fram til 2003. Det skal blant annet gjennom «Opptappingsplanen for psykisk helse 1999-2006» opprettes 800 flere årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (jf. kap. 9.4.2).

En styrket skolehelsetjeneste vil gi større mulighet for utvikling av det tverrfaglige og tverrsektorielle samspillet med skolen og andre aktører som også er viktige bidragsytere i arbeidet med å bedre barns og unges trivsel og oppvekstkår. I oppsummeringen av fylkeslegenes felles tilsyn i 2000 med sko-

lehelsetjenesten konkluderte Statens helsetilsyn blant annet med at i videregående opplæring mangler tilbud om skolehelsetjeneste helt, eller at tilbudet er svært redusert. I Sem-erklæringen fremgår det at samarbeidsregjeringen vil bygge ut helsestasjonsvirksomheten til også å omfatte elever i videregående opplæring. Utbygging av tilbud om helsestasjon for ungdom vil bidra til dette.

Helsestasjon for ungdom

Etablering av helsestasjon for ungdom har vært et av innsatsområdene i «Handlingsplan for forebygging av uønskede svangerskap og abort». I løpet av de siste årene har en rekke kommuner opprettet egne helsestasjoner for ungdom. Dette er et tilbud til all ungdom, vanligvis opp til 20 år, uavhengig av skole eller arbeidssted.

Helsestasjon for ungdom tilbyr både jenter og gutter råd og veiledning. Viktige tema er spørsmål som omfatter seksualitet, samliv og prevensjon, inkludert seksuell legning, hiv og seksuelt overførbare infeksjoner, seksuelle overgrep og vold, fysisk og psykisk helse og helsefremmende atferd. Gutter er en like viktig målgruppe som jenter når det gjelder å forebygge psykiske lidelser, hiv og seksuelt overførbare infeksjoner. Det er av stor betydning å gi prevensjonsveiledning til både jenter og gutter for å bevisstgjøre dem i deres ansvar for forebygging av uønskede svangerskap og abort, og til etiske refleksjoner og valg. Helsestasjon for ungdom har gjennom gode samtaler en utfordring i å bidra til styrking av ungdoms selvtilit, egenomsorg, ansvar og sosiale ferdigheter.

I det psykososiale arbeidet som drives i skolehelsetjenesten og ved helsestasjon for ungdom, er trivsel, seksualitet, samliv og prevensjon, forebygging av uønskede svangerskap, overgrep, forebygging av selvmord, forebygging og veiledning ved spiseforstyrrelser, samt forebygging av tvangsekteskap og kjønnslemlestelse viktige og prioriterte oppgaver. Det er utarbeidet egne handlingplaner mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

9.3.4 Uønskede svangerskap og abort

I 2001 ble det utført 13 867 svangerskapsavbrudd. Dette er 788 færre enn året før, dvs. en nedgang på vel fem prosent. Antall svangerskapsavbrudd har ikke vært så lavt siden midten på 1990-tallet. Etter en økning i 2000 i tenåringsaborter, er hyppigheten nå tilbake på samme nivå som på slutten av 1990-tallet.

Målene for arbeidet med å forebygge uønskede svangerskap og abort er at abortratene skal reduseres, og at alle skal ha et best mulig utgangspunkt for å velge ønskede svangerskap gjennom god kunnskap om samliv, seksualitet, prevensjon og graviditet. Dette forebyggende arbeid må rette seg mot begge kjønn. Over Helsedepartementets budsjett er det øremerket midler til oppfølging av «Handlingsplan for forebygging av uønskede svangerskap og abort», oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 16 (1995-96) *Om erfaringer med lov om svangerskapsavbrudd mv*, drift av Senter for ungdom, samliv og seksualitet (SUSS-telefonen), og en egen tilskuddsforvaltning til organisasjoner for abortforebyggende tiltak. Tilskuddsmidlene forvaltes av Sosial- og helsedirektoratet. SUSS-telefonene har 20 000-30 000 telefonsamtaler årlig med

unge om seksualitet, samliv og prevensjon. Alternativ til abort i Norge (AAN) tildeles årlig ca. 12 millioner kroner til å forebygge abort. AAN vektlegger å være rådgivningskontor for gravide, og samtaletilbudet er beregnet på kvinner eller par både før og etter valg av abort eller gjennomføring av svangerskap. Det er viktig at denne innsatsen stimuleres videre.

Som oppfølging av St.meld. nr. 16 (1995-96) *Om erfaringer med lov om svangerskapsavbrudd mv.* ble prosjektet «Forsøk med samlivs- og prevensjonsveiledning i kommuner 1997-2000» gjennomført. Målet med forsøket var å redusere antall uønskede svangerskap og aborter og bidra til økt ansvarsbevissthet hos de unge. Prevensjonsforsøket har vist at med god prevensjonsveiledning og økt tilgjengelighet til prevensjon kan aborttallene reduseres. Antallet svangerskapsavbrudd sank med 34 prosent og antall fødsler med 24 prosent i aldersgruppen 17-19 år i forsøkskommunen sammenliknet med kontrollkommunen.

Ved behandling av St.prp. nr 1 (2001-2002) for budsjettermin 2002 sluttet Stortinget seg til forslaget om at unge kvinner i alderen 16 til og med 19 år skal få tilgang til gratis p-piller som tiltak for å forebygge uønskede svangerskap og abort blant kvinner i tenårene. Helsesøstre og jordmødre med videreutdanning, ansatt i helsestasjons- og skolehelsetjenesten er gitt rett til å skrive ut resept på p-piller til unge jenter som ber om det. Tiltaket trådte i kraft fra 1. januar 2002. Sosial- og helsedirektoratet skal følge erfaringer med tiltaket og gi tilbakemeldinger til Helsedepartementet innen utgangen av 2003.

9.3.5 Hiv og seksuelt overførbare infeksjoner

«Ansvar og omtanke - Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer» ble lagt frem av Sosial- og helsedepartementet i november 2001. Et av delmålene i strategiplanen er at den helsefremmende og forebyggende innsatsen på området rettet mot ungdom og unge voksne skal styrkes. Det er avsatt øremerkede midler over Helsedepartementets budsjett til oppfølging av strategiplanen.

Det er fortsatt høy forekomst av seksuelt overførbare infeksjoner blant ungdom. Det kan virke som om det å unngå graviditet ofte blir sett på som viktigere enn det å beskytte seg mot seksuelt overførbare infeksjoner. Forebygging av hiv og seksuelt overførbare infeksjoner blant ungdom må derfor intensiveres, og det må gjøres i samarbeid med de unge. Strategier og tiltak må ses i sammenheng med og bygge både på strategiplanen og «Handlingsplan for forebygging av uønskede svangerskap og abort 1999-2003». Skoleverket, frivillige organisasjoner, fritidsklubber, helsestasjon for ungdom og skolehelsetjenesten spiller en sentral rolle i dette informasjons- og rådgivningsarbeidet.

I forbindelse med veiledning om samliv, seksualitet og prevensjon til barn og unge er målet å gjøre barn og unge bevisst på egen kropp, utvikling og seksualitet og legge grunnlaget for etiske valg. Gjennom å gi opplæring og formidle verdier til ungdom om seksualitet og samliv kan en fremme ungdoms og unge voksnes muligheter til å ta avgjørende og etisk reflekterte livsvalg.

Over Helsedepartementets budsjett er det øremerket midler til oppfølging av Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer. Nasjonalt folkehelseinstitutt mottar midler for å drive prosjekter i henhold til

strategiplanen samt informasjonstjenester om hiv og seksuelt overførbare infeksjoner. Tilskuddsmidlene forvaltes av Sosial- og helsedirektoratet.

9.3.6 Fysisk aktivitet og belastningslidelser

Utfoldelse gjennom idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er en viktig del av barn og ungdoms oppvekst. Grunnlaget for aktivitetsvaner og god helse gjennom hele livsløpet legges i barne- og ungdomsårene. Det er derfor viktig å skape gode vilkår for fysisk utfoldelse i barn og unges hverdag og fritid (se også kap. 6 og kap. 8).

Det er sikre holdepunkter for at befolkningens livsstil og aktivitetsvaner går i en uheldig retning. Motorisert transport, automatisering og mekanisering har ført til at hverdagens fysiske aktivitet er vesentlig redusert. Et resultat av dette er økt risiko for sykkelighet i befolkningen, samt en økende grad av overvekt. Særlig urovekkende er reduksjonen av barn og unges fysiske aktivitet. 9-åringer i Oslo har økt gjennomsnittlig 4,1 kg i vekt de siste 25 årene, mens gjennomsnittsvekten for 18-årige gutter har økt med 3,1 kg bare de siste 15 årene. Andelen passive barn og unge ser ut til å øke, og mange barn har motoriske problemer eller sykdommer relatert til inaktivitet.

Helsegevinsten ved fysisk aktivitet er godt dokumentert. Allsidig fysisk utfoldelse i barneårene er nødvendig for normal vekst og utvikling. En rapport utarbeidet av Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet (SEF-rapport nr. 2/2000) samler ny forskning på feltet og viser at regelmessig fysisk aktivitet reduserer dødelighet og sykkelighet generelt.

Belastningslidelser har komplekse og sammensatte årsaksforhold. Det er både fysiologiske, fysiske, psykiske og sosiale årsaker til at disse lidelsene oppstår. Belastningslidelser må derfor vurderes helhetlig. Det er nødvendig med samspill mellom individ, miljø og samfunn for å nå frem med forebyggende tiltak. Fysisk aktivitet i barne- og ungdomsårene vil kunne motvirke en rekke sykdomstilstander og plager.

I arbeidet for å skape gode vilkår for økt fysisk aktivitet i befolkningen er det nødvendig med bidrag fra og samarbeid mellom flere samfunnssektorer. Dette gjelder bl.a. hensiktsmessig arealplanlegging og fysisk tilrettelegging, rekreasjonsområder og tilgjengelighet til disse, anlegg for idrett og friluftsliv samt flere og bedre tilpassede aktivitetstilbud for ulike grupper i befolkningen. Videre handler det om å bygge lokalmiljøer som inspirerer og inviterer til en fysisk aktiv livsstil. Det ligger en særlig utfordring i å tilrettelegge for lek og økt fysisk aktivitet både i barnehage og skole, som er barn og unges viktigste hverdagsarenaer.

9.3.7 Skader etter ulykker og vold

Skader etter ulykker og vold er et alvorlig helseproblem som forårsaker tapte leveår og menneskelige lidelser, påfører samfunnet store kostnader og er en belastning på helsevesenet. 10 prosent av den norske befolkningen må årlig ha medisinsk behandling for skader etter ulykker. Det er særlig barn og unge og eldre som rammes, og det synes å være sosiale forskjeller i forekomst av ulykkesskader. Hjem-, skole- og fritidsulykkene dominerer i alle aldersgrupper og utgjør mellom 70 og 95 prosent av alle ulykkesskader.

Antallet ulykkesskader med dødelig utgang har siden 1970 vært nedadgående for begge kjønn og i alle aldersgrupper. I 1997 var det i overkant av 2 300 såkalte voldsomme dødsfall her i landet (SSB). 74 prosent av disse skyldtes ulykker og 23 prosent var selvmord. Blant de yngste (0-14 år) er ulykkesdødeligheten redusert med nesten 60 prosent fra 1980 til 1997. Skader etter ulykker er fremdeles den vanligste dødsårsak blant barn og unge.

Hjemmeulykker er hyppigst blant barn (0-14 år). Ulykker og skader i forbindelse med idrett og trening er hyppigst blant ungdom i alderen 15-24 år. Innenfor fritidssektoren er det trender som representerer stor ulykkesrisiko. Dette gjelder for eksempel skader knyttet til snøbrett, rullebrett og rulleskøyter. Det er grunn til å følge utviklingen når det gjelder trender innen moderne friluftsliv og urbane fritidsaktiviteter.

Utfordringene når det gjelder forebygging av skader etter ulykker og vold er å styrke kunnskapsgrunnlaget og implementere kunnskap i praktisk forebyggende arbeid. Trafikkulykker representerer en særlig utfordring siden denne kategori skader har høy gjennomsnittlig alvorlighetsgrad. På denne bakgrunn er det viktig at arbeidet med forsvarlig sikring av barn i bil fortsetter. Mange tiltak er også satt i verk de siste årene for å sikre trygge skoleveier. Dette gjelder både bedre skille mellom kjørende og gående trafikanter og bygging av egne gang/sykkelveier. Det er fortsatt et særlig potensiale for forebygging av sykkelskader blant barn og unge. Regjeringen har også tatt initiativ til et samarbeid med berørte parter for å forebygge trafikkulykker med russebi-ler.

Forebygging av ulykker nødvendiggjør lokalt, langsiktig arbeid. Verdens helseorganisasjon (WHO) sitt konseptet «Trygge lokalsamfunn» er godt innarbeidet som arbeidsmetode i ulykkesforebyggende innsats. Nærmere 50 kommuner i Norge arbeider systematisk, tverrsektorielt og langsiktig med ulykkes- og skadeforebygging innenfor rammen av Trygge lokalsamfunn. Arbeidet med Trygge lokalsamfunn fortsetter.

For å møte utfordringene knyttet til utviklingen i ulykkesskader ved fritidsaktiviteter og i trafikken samt voldsskader, er det nødvendig med mer kunnskap om risikoatferd og mekanismer for slik atferd. Videre er kunnskap om kost-nytte-effekter av tiltak, og potensial for forebygging grunnlag for å målrette og prioritere forebyggende innsats.

9.3.8 Astma, allergi og inneklimesykdommer

Astma, allergi og inneklimesykdommer utgjør et stort helseproblem. Allergi og allergisk sykdom rammer særlig barn og unge og er årsak til betydelig kronisk sykkelighet og ressursforbruk. Årsakene til utvikling av disse sykdommene er lite kjente. På en rekke områder finnes imidlertid kunnskap om hva som øker risikoen, både for å utvikle tilbøyelighet for slike plager og for utløsning av plagene.

Matallergi og -intoleranse er en av de hyppigste kroniske lidelsene blant småbarn. Årsaken til utviklingen av disse sykdommene er ikke tilstrekkelig kjente. Det nasjonale meldesystemet for alvorlige allergiske reaksjoner mot mat forventes å gi ny informasjon om forekomst av alvorlige allergiske reaksjoner.

Tiltak for å bedre inneklimaet krever samarbeid mellom mange parter. Et nært tverretattlig og tverrfaglig samarbeid på kommunenivå er avgjørende for å få til et planmessig og systematisk arbeid for å sikre godt inneklima i barnehager og skoler. Men også kontakt og samarbeid med bygge- og ventilasjonsbransjen er nødvendig for å oppnå gode resultater.

«Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.» skal sikre at barn og unges interesser blir ivaretatt vedrørende helse, trivsel og sikkerhet. Kommunestyret har tilsynsansvaret for å påse at denne forskriften overholdes. Fylkeslegene gjennomførte i 1999 og første kvartal av 2000 tilsyn med kommunenes oppfølging av forskriften. Denne tilsynsrapporten bekrefter det samme som en evaluering foretatt av Asplan Viak om gjennomføring av forskriften. Hovedkonklusjonen er at forskriften har ført til konkrete forbedringer i form av investeringer, utbedringer og stor planleggingsaktivitet som neppe ville ha blitt satt i gang uten forskriften. Det er likevel et stykke igjen til at alle forskriftens intensjoner er oppnådd og alle plikter overholdes både på kommunenivå og skole-/barnehagenivå. Evalueringen viser at det store flertall av kommunene og skolene/barnehagene er godt i gang med en prosess for å etterleve kravene i forskriften. I underkant av halvparten av virksomhetene opplyser at de har ambisjoner om å ha virksomhetene ferdig utbedret innen to år. En tredjedel trenger likevel mer tid enn dette, de fleste fra 3-5 år, enkelte mer enn 5 år. Det er foreslått endringer i opplæringsloven og vedtatt en finansieringspakke for opprustning av skoleanlegg for perioden 2002-2009. Dette er tiltak som vil kunne få stor betydning for inneklimaet. (Se nærmere omtale i kap. 7.3.4.5.)

9.3.9 Røyking

Bruk av tobakk er en av de viktigste risiko- og årsaksfaktorer til hjerte- og karsykdommer, kreft, og lunge- og luftveissykdommer. Hvert år dør ca. 7 500 nordmenn av røykerelaterte sykdommer som følge av egen røyking, mens ca. 500 mennesker dør av passiv røyking. Statens tobakksskaderåds årlige undersøkelser av røykevaner i Norge viser at i underkant av én tredjedel av befolkningen mellom 16 og 74 år er dagligrøykere. Etter at det i 1970-årene fant sted en svært positiv utvikling i befolkningens røykevaner, er andelen dagligrøykere i befolkningen i dag bare svakt synkende. Det er relativt små kjønnsforskjeller når det gjelder røyking i Norge.

Det er færre unge som begynner å røyke nå enn for f.eks. 25 år siden. Sannsynligvis er nedgangen et resultat av nye restriksjoner, økt oppmerksomhet og kjennskap til risikoen ved tobakksbruk. Den store reduksjonen i andelen dagligrøykere blant unge i alderen 16-24 år som vi så fra 1973 til slutten av 1980-tallet har imidlertid stagnert, og stabilitet har preget utviklingen fra slutten av 1980-tallet og frem til i dag. I aldersgruppen under 25 år røyker rundt 30 prosent av både kvinner og menn daglig (SSB, 2002). Blant elever i ungdomsskolen var 10 prosent dagligrøykere i 2000, mot 16 prosent i 1975. Blant elever i videregående opplæring er ca. 25 prosent dagligrøykere.

I Nasjonal strategiplan for det tobakksskadeforebyggende arbeidet 1999-2003 «Røykfrihet - en rettighet», oppstilles det tre hovedmål:

- redusert tobakksbruk i Norge, både for dagligrøykere og av-og-til røykere, for på sikt å nå WHO's mål om 80 prosent ikke-røykere i befolkningen

- gjøre barn og unge røykfrie
- vern mot passiv røyking

Det er en prioritert oppgave å redusere røyking blant ungdom. I denne sammenheng er skolen en viktig arena. Et eksempel på innsats er undervisningsopplegget VÆR røykFRI (VrF), som retter seg mot elever i ungdomsskolen. Omtrent halvparten av landets ungdomsskoleklasser deltar i opplegget. VrF er det største systematiserte tiltak i Norge mot tobakk noensinne, og hovedhensikten er å forhindre røykestart. Evaluering av opplegget viser gode resultater. VærRøykfri videreføres i ungdomsskolen med involvering fra lærere, elever og foreldre.

Røyksignaler er et samarbeidsprosjekt mellom Sosial- og helsedirektoratet og Den Norske Kreftforening. Målsettingen for prosjektet er å redusere antall røykere i alderen 16-19 år. Prosjektet tar sikte på å kombinere individbaserte strategier med tiltak på gruppe- og samfunnsnivå. Røyksignaler fortsetter i videregående opplæring etter samme prinsipper som VærRøykfri.

9.3.10 Kostvaner og tannhelse hos barn og unge

Arbeidet rettet mot en god ernæring starter allerede ved fødselen og varer på ulik måte gjennom hele barne- og ungdomstiden. St.meld nr. 37 (1992-93) *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid* beskriver mat- og ernæringspolitikk. Her vektlegges blant annet målsettinger om redusert inntak av fett, sukker og salt. Barn og ungdom er en viktig målgruppe. Det pågår et aktivt arbeid for å fremme amming og sikre gode kostvaner hos barn og ungdom. Både barselavdelinger, barnehager, skoler, helsestasjoner og helsetjenesten for øvrig, samt frivillige organisasjoner deltar i dette arbeidet.

I løpet av de siste 10 årene har en sett positive resultater av arbeidet med å sikre gode skolemåltider i grunnskolen. Det er imidlertid behov for fortsatt økt innsats. Hovedutfordringene på kort sikt er å skape rammebetingelser som sikrer minimum 20 minutters matpause til alle elever og fullt voksentilsyn under matpausen til elevene i 1.-4. klasse, og at det opprettes et daglig mattilbud ved ungdomsskoler og videregående skoler. Muligheter til støtte ved etablering og drift av skolekantiner, for eksempel ved å avsette ressurser til voksenperson med ansvar for dette i inntil halv stilling, styrker dette tilbudet.

Ordninger for levering av mat og drikke som tilfredsstiller skolebarnas behov bør videreutvikles. Det arbeides for å innføre frukt- og grønt abonnement på linje med melkeordningen ved alle landets grunnskoler. Status i januar 2002 er at ordningen med frukt- og grønt abonnement er innført i 17 fylker og på 1150 skoler. Økonomiske støtteordninger til abonnementsordningene for frukt og grønnsaker og skolemelk er fulgt opp som del av jordbruksforhandlingene. Det bør også avsettes tilstrekkelig ressurser i skolen til å gi barna praktiske ferdigheter innen matlaging.

Det bør utvikles modeller og forslag for fremtidens skolemåltid, hvor man tar hensyn til forventede endringer i samfunnet og skolehverdagen. Situasjonen i barnehager og videregående opplæring bør prioriteres høyere samtidig som satsingen rettet mot grunnskolen videreføres.

Barn og ungdom har et relativt høyt forbruk av sukkervarer og brus. Dette kan bidra til overvekt og er uheldig for tannhelsen. Ifølge Statens helsetilsyn er tannhelsen hos småbarn gradvis forverret i senere tid. Tallene viser at nå

har fire av ti femåringer hull i tennene, mot tre av ti i 1997. Tannhelsen hos eldre barn og ungdom viser en stabil utvikling og til dels bedring.

Flere forhold kan forklare den negative utviklingen av tannhelsen hos de minste. I tillegg til gode kostvaner er det viktig å sørge for daglig tannpuss og tilførsel av fluor. Sosial- og helsedirektoratet vil foreslå aktuelle tiltak for å snu den negative utviklingen av småbarns tannhelse.

Blant barn er det fremdeles 10-30 prosent innenfor hvert årskull som har betydelige tannhelseproblemer. En av utfordringene for tannhelsetjenesten fremover vil være å fange opp barn og unge med risiko for å utvikle tannsykdommer. For å sikre dette må det viktig med et bredt samarbeid mellom tannhelsetjenesten, foreldre og offentlige etater og tjenester.

9.4 Psykisk helse

9.4.1 Omfang og utviklingstrekk

Psykiske lidelser i befolkningen har ulik varighet, alvorlighet og intensitet. En regner med at 15-20 prosent av befolkningen har psykiske lidelser i mildere eller alvorligere grad. Dette innebærer at i Norge har om lag 800 000 mennesker en psykisk lidelse. Ulike undersøkelser viser en utbredelse av psykiske lidelser hos barn og unge på ca. 20 prosent. Forskere og klinikere er enige om at ca. 5 prosent av barnebefolkningen, (0-18 år), har psykiske plager av en slik alvorlighetsgrad at de har behov for hjelp fra spesialisthelsetjenesten.

Psykiske plager uttrykkes gjennom forskjellige former for problematferd på ulike alderstrinn. Begrepet tilpasningsvansker brukes som en fellesbetegnelse på en opphopning av problematferd i den tidligste førskolealderen. Hos eldre barn kalles dette vanligvis psykiske vansker.

En undersøkelse ved Hemil-senteret, Universitetet i Bergen konkluderer bl.a. med at andelen av norsk ungdom i alderen 11-15 år som rapporterer om psykiske og psykosomatiske plager har økt i tidsrommet 1983 til 1997. Undersøkelsen viser at blant 15-åringer er det hele 25 prosent som rapporterer om ukentlige søvnproblemer, 24 prosent forteller at de har hodepine, og 22 prosent rapporterer om ukentlig nedstemthet. Undersøkelsen viser også at hyp-pigheten var større blant jenter enn blant gutter.

En rekke studier har vist at visse risikofaktorer øker sannsynligheten for psykiske lidelser hos barn og unge. Forhold i omgivelsene som har vist seg å øke faren for å få psykiske problemer er blant annet langvarig familiestress, skolens kvalitet og miljøfaktorer som dårlig bostandard og manglende sosial støtte. Foreldres sosiale problemer knyttet til rusmiddelmisbruk og psykiske lidelser og hjelpeløshet i konfliktsituasjoner fører også til økt sannsynlighet for problemer hos barna. Forskningen peker også på at sosialt stress øker faren for psykiske og kroppslige plager hos mange.

Barn av foreldre som har alvorlige og/eller langvarige psykiske lidelser er en utsatt gruppe. Et «barneperspektiv» i psykisk helsevern for voksne er derfor nødvendig, fordi psykisk helsevern for voksne kan være den første instans som får kjennskap til hele familiens vanskeligheter og behov. Psykisk helsevern for voksne må derfor bidra til å identifisere også barns behov, og ta ansvar for å etablere godt samarbeid med psykisk helsevern for barn og unge, barnevernet og primærhelsetjenesten. En annen viktig oppgave for psykisk

helsevern for voksne er å hjelpe pasienten til å samarbeide med andre instanser om barns beste, og å ivareta barns behov for informasjon under mors eller fars sykehusopphold.

9.4.2 Styrking av psykisk helsearbeid for barn og unge

Det har i mange år vært dokumentert at det er store mangler i tilbudet til mennesker med psykiske lidelser, og at manglene er størst i tilbudene til barn og unge. «Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006» skal bidra til at det psykisk helsearbeid styrkes betydelig i løpet av åtte års perioden. Det skal investeres for ca. 6,3 milliarder kroner og driftsnivået i tjenestene skal økes med ca. 4,6 milliarder kroner i planperioden.

Innsats rettet mot barn og ungdom står sentralt i Opptappingsplanen. Tjenestene til barn og ungdom skal bygges ut med 205 flere døgnplasser til unge, 265 flere dagplasser for barn og unge og 400 flere fagpersoner til poliklinisk virksomhet. Samlet tas det sikte på en økt dekning av tjenestene til aldersgruppen 0-18 år fra 2 til 5 prosent. Dette innebærer at ca. 50 000 barn og unge skal gis et tilbud innen planperiodens utløp, mot 22 500 i dag.

I tillegg skal bevilgningene til utdanningstiltak innen psykisk helsearbeid for barn og unge økes med 50 millioner kroner. Videre tas det sikte på å øke bemanningen i helsestasjoner og skolehelsetjeneste med 50 prosent eller om lag 800 årsverk, og styrking av psykososiale tjenester, kultur- og fritidstiltak i kommunene med 260 årsverk. Det vektlegges at styrkingen skal fordeles på ulike faggrupper med sikte på en tverrfaglig bemanning inkludert kultur- og fritidssfæren, slik at kompetansen styrkes i forhold til psykososialt arbeid.

I Opptappingsplanen er det lagt til grunn at 20 prosent av innsatsen bør rettes inn mot barn og unge, og at dette bør være et veiledende normtall ved fordeling av tilskuddene i kommunene (i 2000 var andelen 12,4 prosent.) Ved behandling av statsbudsjettet for 2001 sluttet Stortinget seg til at det skal foreligge en politisk vedtatt plan for det psykososiale helsearbeidet i kommunene. Planen skal også omhandle barn og unge. Kommunene skal her ha vurdert og omtalt målet om at 20 prosent av tilskuddene skal gå til barn og unge. Denne sterkere fokuseringen på barn og unge ser ut til å bli fulgt opp i mange kommuner. Det er en utfordring å få hele kommune-Norge til å ta tak i dette for å utvikle gode tiltak og tiltakskjeder for barn og unge.

I 2002 gjennomgås og ajourføres «Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006», for å sikre at de målene som er satt for opptappingsperioden nås. Det vil i denne forbindelse også bli fokusert på tiltakene knyttet til psykisk helsearbeid og tjenestetilbudet til barn og unge. Opptappingsplanen innebærer en kraftig satsing på utbygging av tiltak for å hjelpe barn og unge med psykiske problemer. Det er imidlertid behov for ytterligere tiltak for å bedre barn og unges situasjon. Blant annet ser Helsedepartementet det som nødvendig at fagfeltet vektlegger utvikling av kompetanseoverføring og samarbeid med de arenaer der barn og unge befinner seg. For å styrke helheten i innsatsen overfor barn og unges psykisk helse, har Helsedepartementet gitt Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag å utarbeide en egen helhetlig plan for satsingen på barn og unges psykiske helse i løpet av 2002. Planen utarbeides i samarbeid med berørte departementer, etater, organisasjonen Voksne for Barn og andre organisasjoner.

9.4.3 Spiseforstyrrelser

Spiseforstyrrelser er et helseproblem det rettes stadig mer fokus mot. Det er i all hovedsak barn og ungdom som utvikler spiseforstyrrelser. Det er forskjell på hva som ansees som spiseproblemer og på mer alvorlige spiseforstyrrelser i henhold til medisinske kriterier (diagnoser). Det er en oppfatning at lettere spiseproblemer har økt, men det er vanskelig å tallfeste hvor mye. Antagelser om en dramatisk økning i forekomsten av spiseforstyrrelser støttes imidlertid ikke av nyere forskning.

Internasjonale og norske undersøkelser anslår at alvorlige spiseforstyrrelser rammer ca. 2 prosent av den kvinnelige befolkningen. Spiseforstyrrelser rammer først og fremst kvinner. I følge en rekke studier er kjønnsfordelingen om lag 90 prosent jenter og kvinner og 10 prosent gutter og menn. Både fysiske komplikasjoner og selvmordsforsøk som følge av spiseforstyrrelser gir en dødelighet som er 6-9 ganger høyere enn i sammenlignbar befolkning.

Forskning tilsier at ca. 30 prosent av kvinner med anorexia nervosa er i behandling og kun ca. 6 prosent av dem med bulimia nervosa. Mange går med symptomer i 4-5 år før de søker behandling. Behandling og oppfølging av pasienter med spiseforstyrrelser må i mange tilfeller strekke seg over lang tid. Dette stiller særlige krav til kontinuitet og helhet i tjenestetilbudet på alle nivå.

I 2000 forelå det en egen strategiplan mot spiseforstyrrelser. Planen er forankret i Helsedepartementet, men ulike tiltak følges opp av de ansvarlige departementene. Planen setter fokus på økt forebygging av spiseforstyrrelser blant annet gjennom styrket kompetanse i helsestasjoner og skolehelsetjeneste samt undervisningsmaterieell i skolene. I tillegg skal behandlingen styrkes. Det skal blant annet etableres spesialiserte behandlingstilbud i hver helseregion, og samtlige poliklinikker innen psykisk helsevern skal ha kompetanse i behandling av spiseforstyrrelser. Regjeringen legger vekt på at behandlingstilbudet til denne gruppen skal bli bedre, samt at forebygging er sentralt.

Som ledd i forebygging av spiseforstyrrelser finansierer Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet utviklingen av et internettbasert undervisningsopplegg som skal bidra til å bevisstgjøre barn og unge på media og reklamens bruk av virkemidler og metoder. Ungdom er trukket aktivt med i utformingen av internettsidene, som er rettet mot elever i grunnskole og videregående opplæring. Videre skal det i regi av Foreldreveiledningsprogrammet (se kap. 5.3.3) utarbeides et hefte om spiseforstyrrelser. Hensikten er å gjøre foreldre oppmerksomme på problemet og peke på hva foreldre og fagfolk kan gjøre for å forebygge at barn og unge utvikler spiseforstyrrelser.

9.4.4 Selvmord blant barn og unge

Til tross for at selvmordsraten i befolkningen som helhet har vist en klar tendens til reduksjon på 1990-tallet, har utviklingen ikke vært like gunstig blant den yngre del av befolkningen. Tradisjonelt har selvmordsraten blant unge i Norge vært meget lav sammenliknet med andre land, også med våre skandinaviske naboland Danmark og Sverige. Dette er imidlertid ikke tilfelle lenger. Norge ligger nå betydelige over disse landene når det gjelder selvmord i aldersgruppen 15-24 år og situasjonen er lik for begge kjønn. Selvmord er nå blitt den vanligste dødsårsak blant gutter og unge menn i Norge (27 prosent

av alle dødsfall i 1998). Men også for jenter og unge kvinner står selvmord nå for en betydelig andel av alle dødsfall (24 prosent i 1998). Selvmord må derfor anses som en av de aller største trusler mot folkehelsen blant de unge.

For hvert selvmord finner vi flere forsøk på selvmord. Statens institutt for folkehelse har beregnet at forekomsten av selvmordsforsøk i aldersgruppene under 20 år er nesten dobbelt så høy blant jenter som blant gutter. I en undersøkelse av elever i en videregående skole i Oslo, ble det funnet at fem prosent hadde gjort selvmordsforsøk, mens hele 32 prosent rapporterte at de hadde hatt tenker om å ta sitt eget liv eller skade seg selv.

I en rapport fra forskningsinstituttet NOVA om homofile og lesbiskes levekår ble det avdekket bekymringsfulle tall når det gjaldt denne gruppens psykiske helse (NOVA-rapport 1/99). Den høye forekomsten av selvmordsforsøk blant unge homofile og lesbiske er spesielt urovekkende. NOVA rapporten viser at 27 prosent av mennene og 25 prosent av kvinnene i aldersgruppen 16-24 år i dette utvalget har prøvd å ta sitt eget liv en eller flere ganger. I St.meld. nr. 25 (2000-2001) *Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Norge* er selvmordsproblematikken blant unge lesbiske og homofile tatt opp spesielt. I meldingen foreslås flere tiltak rette inn mot å forebygge selvmord blant lesbiske og homofile. Regjeringen følger opp dette med ulike tiltak. Blant annet har Barne- og familiedepartementet i 2002 utlyst midler til informasjonsvirksomhet for å hindre diskriminering, fremme likebehandling og respekt for homofile og lesbiske i det norske samfunnet. Forebyggende informasjonstiltak overfor unge homofile og lesbiske som kan være i faresonen for å begå selvmord er et særskilt mål.

En handlingsplan mot selvmord ble avsluttet ved utgangen av 1999. Et nytt Oppfølgingsprosjekt - tiltak mot selvmord (2000-2002) ble etablert for å videreføre og sikre den kompetansen som er etablert. Hovedmål er å styrke helse- tjenestens kompetanse og tilbud til mennesker som er i selvmordskrise og forebygge selvmord blant utsatte grupper, deriblant barn og unge. Innenfor oppfølgingsprosjektet er forbygging av selvmord blant lesbiske og homofile også et definert satsningsområde. Som en del av prosjektet er det etablert regionale ressursmiljøer knyttet til landets helseregioner. Videre er det gjennom prosjektet opprettet en tverrfaglig utdanning «Forebygging av selvmord,» det er bidratt til bedring av rutineene for oppfølging av personer med selvmordsatferd i tillegg til at forskningen er styrket.

Behovet for videre arbeid med selvmordsforebygging etter 2002 skal vurderes. Det tas sikte på å styrke forebyggingsinnsatsen rettet mot grupper som er særlig utsatt for selvmord, ikke minst barn og unge.

9.4.5 Seksuelle overgrep og utnytting

Omfanget av seksuelle overgrep mot barn er vanskelig å tallfeste sikkert. Dette har sammenheng med at forskjellige undersøkelser benytter ulike kartleggingsmetoder og ulike definisjoner på overgrep. Varierende funn fra ulike land kan også skyldes faktiske forskjeller i problemomfang. Etter en smal definisjon av overgrep basert på to norske omfangsundersøkelser, finnes det indikasjoner på at 3-5 prosent av norske barn utsettes for alvorlige seksuelle overgrep (berøring av kjønnsorganer eller samleie) gjentatte ganger før de fyller 18 år. Undersøkelsene indikerer at et betydelig flertall av de utsatte barna er

jenter og en stor overvekt av mannlige overgripere. Overgriperne er i enkelte tilfeller fremmede, i relativt mange tilfeller er de bekjente av barnet, og i andre tilfeller tilhører overgriperne barnets hushold eller familie.

Skadevirkningene og symptomene knyttet til seksuelle overgrep mot barn er mange og veldokumenterte. Det kan f.eks. dreie seg om rusproblemer, prostitusjon, kriminalitet, konsentrasjonsproblemer, psykiske eller psykosomatiske problemer. Ofte er det imidlertid vanskelig å isolere skadene som følge av seksuelle overgrep fra andre negative forhold og hendelser som de hardest rammede barna kan ha blitt utsatt for under oppveksten.

Stortinget har sluttet seg til anbefalingene i St.meld. nr. 52 (2000-2001) *Etterforskning av seksuelle overgrep mot barn*. Meldingen fokuserer særlig på hvordan en styrking av Kriminalpolitisentralen kan bidra til å bedre politiets arbeid med disse sakene. I forbindelse med reorganisering av politiet, legges det nå stor vekt på å styrke kompetansen til bl.a. å etterforske seksualforbrytelser ved de nye og større lokale enhetene i politiet.

Gjennom et utviklingsprosjekt ledet av Statens helsetilsyn (2000-2002) får helseregionene bistand med oppbygging av kompetanse og tiltak på dette fagområdet. I første omgang er barnemedisinen, psykisk helsevern for barn og unge og barnevernet målgrupper for prosjektet. Det legges stor vekt på å utvikle stabile og tverrfaglige fagmiljøer i alle landsdeler.

Norge arbeider også systematisk for å bekjempe seksuell utnytting av barn. Norge ratifiserte i 2000 en tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi. Det pågår også et samarbeid mellom landene i Østersjø-området for å bekjempe seksuell utnytting av barn og unge. I denne forbindelse er det opprettet et eget informasjons- og kompetanseformidlingsprosjekt på Internett (IT-huset) og det er også opprettet en arbeidsgruppe med representanter for alle 11 Østersjøland som fokuserer utvikling og tiltak for barn og unge som er utsatt for overgrep og utnytting.

Å utvikle metoder, kompetanse og tiltak som hindrer at seksuelle overgrep finner sted er en stor utfordring. Forebyggingstiltak må settes inn for å hindre at barn utvikler seg til fremtidige overgripere, og kanskje i enda større grad for å hindre voksne i å begå overgrep. I og med at mannlige overgripere er i klart flertall, blir menn og gutter en viktige målgrupper. Forebygging av overgrep omfatter bl.a. å hindre tidligere overgripere i å begå nye overgrep, enten overgriperne er voksne eller selv er mindreårige.

To veiledere om arbeidet mot seksuelle overgrep vil bli ferdigstilt i 2002. To større forsknings- og utviklingsprosjekter er under gjennomføring: ett om alternative tiltak i uavklarte saker der det foreligger mistanker om seksuelle overgrep og ett om dommeravhør av barn. Forsøk på å sette i verk systematisk arbeid med ungdom som viser bekymringsfull seksuell atferd er under planlegging. Det er nedsatt en egen gruppe ledet av Barne- og familiedepartementet med representanter for politikere og fagfolk som arbeider med oppfølging av tiltak for barn og unge som utsettes for seksuelle overgrep og utnytting.

9.4.6 Forskning og informasjon om barn og unges psykiske helse

Mer kunnskap om barn og unges psykiske helse er en av oppgavene som er prioritert i «Opptrappingsplan for psykisk helse 1999-2006». Gjennom Opptrappingsplanen er det vedtatt å øke tilskuddet til forskningsformål med 40

millioner kroner i perioden. Midlene skal også føre til økt forskning om barn og unges psykiske helse.

Helsedepartementet bevilger midler til Norges forskningsråd til forskning om psykisk helse. Det er utarbeidet ny programplan for mental helse for perioden 2001-2005. Et av delmålene i programmet er å styrke forskningen om barn og unge.

Forskning om psykisk helse er også en av oppgavene for regionsentrene i barne- og ungdomspsykiatri. Det er opprettet 4 regionsentre for de fem helseregionene. Regionsentrenes overordnede målsetting er å bedre kvaliteten på psykisk helsearbeid for barn og unge. Virksomheten er konsentrert om undervisning, forsknings- og utviklingsarbeid med forankring i klinisk virksomhet ved institusjoner i regionen.

Som et ledd i Opptrappingsplanen satses det også på økt informasjon og kommunikasjon om psykisk helse. Satsingen er rettet inn mot tre hovedgrupper, hvorav barn og unge og deres nettverk er en av dem. Det tidligere Sosial- og helsedepartementet har i samarbeid med brukerorganisasjonene på feltet utarbeidet en overordnet informasjonsstrategi «Noe å snakke om ...?». Et mål med strategien er å gi befolkningen bedre kunnskap om psykisk helse og psykisk lidelser og med det skape større forståelse for psykisk helse og psykisk syke.

I forlengelse av den overordnede informasjonssatsingen ble det i 2001 utarbeidet en delstrategi for barn og unge og psykisk helse. En rekke ulike tiltak og prosjekter, rettet mot elever i ungdoms- og videregående skoler, foreldre og lærere, er igangsatt. Formålet er å forebygge psykiske plager og problem blant unge. Tiltakene skal evalueres i 2002 og resultatene vil være styrende for det videre informasjonsarbeidet.

9.5 Barne- og ungdomsvernet

9.5.1 Innledning

I samarbeidsregjeringens politiske plattform (Sem-erklæringen) heter det om barne- og ungdomsvernet: «*Samarbeidsregjeringen vil satse sterkere på forebyggende barnevern. I første rekke må foreldrene og miljøet omkring gis mulighet til å løse oppgavene. Først når dette i tilstrekkelig grad er utprøvd, må det bli aktuelt å skille barn fra foreldrene*».

Trygghet for det enkelte barn er nært knyttet til spørsmålet om foreldrenes evne til å ta ansvar. I utgangspunktet tas det for gitt at foreldrene verner sine barn og er i stand til å ivareta barnets behov. Familiens beste vil i de fleste tilfeller også være barnets beste. Derfor skal barnevernet ha som sin primær oppgaver å støtte opp under familien, slik at de kan mestre foreldrerollen. Men erkjennelsen av at så ikke alltid er tilfelle, representerer også en del av barnevernets fundament. Når samfunnet oppfatter at foreldrene, som har hovedansvaret, svikter sitt ansvar overfor barna, griper samfunnet ved barnevernet inn. På den ene siden skal barnevernet ivareta barnets rettigheter som samfunnsborger, på den andre siden skal barnevernet støtte opp om barnet og foreldrene. Dette gir barnevernet en utfordrende rolle.

Barnevernet er ikke bare en del av hjelpeapparatet, men også en del av det offentlige kontrollsystemet og har på vegne av samfunnet stor makt. Regjerin-

gen ønsker et barnevern som er seg denne todelte rollen bevisst. Barnevernet skal så langt mulig gi forebyggende hjelp til barn og familier. Men å kunne gripe inn med tiltak utenfor hjemmet, er like fullt en viktig del av kompetansen i et moderne barnevern. Situasjonen og utfordringene i barne- og ungdomsvern vil bli tatt opp i en egen stortingsmelding som regjeringen vil legge frem om kort tid.

9.5.2 Utviklingen det siste tiåret

I løpet av det siste tiåret har det skjedd en omfattende utvikling innen barne- og ungdomsvern. Det kom en ny barnevernlov i 1992, og et treårig utviklingsprogram for barnevernet ble gjennomført fra 1991 til 1993. Både den nye loven og utviklingsprogrammet la grunnlaget for at forebyggende arbeid, hjelpetiltak og innsatser i nærmiljøet ble styrket.

Utviklingen i barnevernet på nittitallet fulgte fire hovedlinjer:

- styrking av rettssikkerheten
- vektlegging av hjelpetiltak og forebygging av problemutvikling
- stagnasjon i omfanget av det offentlige institusjonstilbudet - fremveksten av kommersielle private institusjonstilbud
- kompetansestyrking, forskning og utviklingstiltak

Et av formålene med barnevernloven som kom i 1992 var å styrke rettssikkerheten. Det var ønske om at rettssikkerheten skulle styrkes både gjennom mer presise inngrepskriterier og gjennom bedre saksbehandling. Den viktigste rettssikkerhetsreformen ved loven var etableringen av fylkesnemndene for sosiale saker. Bestemmelsene om frister og rapportering av eventuelle fristoversittelser både når det gjelder meldinger, undersøkelsessaker og iverksettning av tiltak, har også bidratt til mer forutsigbar saksbehandling og øvrig styrking av rettssikkerheten.

Økt personalkapasitet i kommunene, sammen med et mer systematisert og målrettet barnevernsarbeid preget 1990-årene og førte til økt innsats for å utvikle hjelpetilbudet og det forebyggende arbeidet. Mange kommuner har etablert tverretatlige og tverrfaglige samarbeidsteam med skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnehage og helsestasjon. De fleste kommuner har utarbeidet tverretatlige forebyggende planer for barn og unge. Det har også skjedd store organisasjonsendringer i mange kommuner, noe som også har påvirket organiseringen av barne- og ungdomsvern.

Et resultat etter utviklingsprogrammet for barnevernet var at det ble utviklet nye tiltak innenfor de fylkeskommunale barnevernsinstitusjonene. På 1990-tallet har veksten i antall plasser totalt sett vært liten og de siste årene har de mer tradisjonelle barne- og ungdomshjemmene blitt redusert, noe som kan sees i sammenheng med veksten av hjelpetiltakene og det forebyggende arbeid i kommunene. I samme tidsperioden ble det tydelig at problemene til de mest utsatte barn og unge endret karakter og økte i kompleksitet. Utover på 1990-tallet har det blitt prøvd ut nye metoder og tiltak for denne gruppen som viser gode behandlingsresultater. Tiltakene foregår i barn og unges familier og nærmiljø, hvor skole, barnehage og andre viktige arenaer for barn og unge blir trukket med i et helhetlig opplegg. Resultatene så langt er lovende og vil på sikt kunne dempe behovet for kostnadskrevenende institusjonsplasser for denne gruppen barn og unge.

Barnevernet har det siste tiåret hatt en nødvendig, men ikke tilstrekkelig vekst når det gjelder forskning, utvikling og kompetansestyrking. Generelt er det behov for kunnskapsutvikling og oppdatering innen barnevernfeltet. Foreldrenes behov for hjelp og støtte i et samfunn hvor deres rolle stadig blir satt på prøve, krever også ny kunnskap og kompetanse fra hjelpeapparatets side. Dette er et langsiktig arbeid som må fortsette.

9.5.3 Økt fokus på tidlig hjelp - noen nøkkeltall

Utviklingen siste tiåret viser en sterk økning i antall barn og unge som mottar hjelpetiltak, fra vel 8 000 i 1990 til vel 19 000 i 2000 (ved utgangen av året.) Når det gjelder barn under omsorg var det ved utgangen av 1990 og 2000 om lag 5 000 barn og unge, en relativt stabil situasjon. Denne utviklingen er i samsvar med intensjonene i barnevernloven om at tiltak for å holde familien samlet skal forsøkes før spørsmålet om omsorgsovertakelse vurderes.

Tabell 9.1: Barn med tiltak fra barnevernet per 31.12 (perioden 1987-2000)

År	Barn i alt med tiltak fra barnevernet	Omsorgstiltak (barn under omsorg)	Hjelpetiltak (barn med hjelpetiltak)	Barn med barnevern-tiltak per 1 000 barn 0-17 år
1987	12 147	3 795	8 352	11,0
1990	15 337	4 836	10 502	14,1
1993	20 532	6 018	14 514	19,8
1996	21 505	4 845	16 660	20,2
1999	23 810	4 952	18 858	21,2
2000	24 817	5 136	19 681	21,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Antallet barn med tiltak fra barnevernet økte betydelig i den forholdsvis korte perioden 1990-1993. Dette var også perioden for det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet. Økningen kan trolig knyttes til at barnevernet fikk kapasitet til å arbeide systematisk med meldinger og undersøkelser som barnevernet tidligere ikke hadde behandlet. Veksten i antallet og andelen barn under tiltak fra barnevernet har steget jevnt også i tiden etter at utviklingsprogrammet ble avsluttet i 1993.

Ved utgangen av 2000 mottok omtrent 19 700 barn frivillige hjelpetiltak fra barnevernet, mens 5 136 barn var under omsorg. Av barna under omsorg var 4 462 i fosterhjem, 460 i barneverninstitusjon og resten i andre botiltak som rusmiddelinstitusjoner, bo- og arbeidskollektiv og institusjoner i psykisk helsevern for barn og unge. Ved utgangen av 2000 var det 22 barn per 1000 under 18 år som mottok barneverntiltak.

Forholdene i hjemmet var i hele perioden (1987-2000) den klart hyppigste begrunnelsen for å sette i verk tiltak, og dette har holdt seg stabilt etter en relativ økning i midten av perioden. Generelt sett har veksten i andelen tiltak begrunnet med barn og unges atferd vært lavere enn debatten i media om problemfeltet kan gi inntrykk av.

De vanligste hjelpetiltakene fra barnevernets side for barn som bor i eget hjem, er besøkshjem, støttekontakt og barnehage. Tallet på barn med barne-

hageplass som tiltak fra barnevernet har imidlertid sunket noe de senere årene. Dette kan ha sammenheng med at det har blitt lettere å få barnehageplass på ordinære vilkår i takt med økt barnehageutbygging.

I 2000 var det registrert i alt 183 barneverninstitusjoner med til sammen 1 724 plasser. Det offentlige eier og driver 57 prosent av de registrerte barneverninstitusjonene. De fleste av disse har fylkeskommunene ansvar for. Private, organisasjoner og stiftelser eier resten av institusjonene. En plass i barneverninstitusjon kostet i 2000 gjennomsnittlig 964 000 kroner per år. Kostnadene per institusjonsplass varierer mye. Plassene i bo- og arbeidskollektiv og i akutt- og utredningsinstitusjon var de dyreste og kostet i gjennomsnitt mellom 1,1 og 1,4 millioner kroner i året.

Barnevernloven av 1992 senket aldersgrensen for etterverntiltak i barnevernet til 20 år. Ved lovendring i 1998 ble denne grensen igjen hevet til 23 år. De hyppigst brukte etterverntiltakene er økonomisk støtte, fosterhjem, institusjon, støttekontakt og bolig.

9.5.4 Barne- og ungdomsvernet fremover

Etter regjeringens oppfatning er det viktig at dreiningen i retning av at barnevernet så langt mulig skal være en forebyggende hjelpetjeneste, blir videreført og forsterket i årene som kommer. Siktemålet må være at barnevernet på et så tidlig tidspunkt som mulig skal oppdage de barna som er problemutsatte, og iverksette tiltak for disse i familien i lokalmiljøet. Målet med denne vektleggingen av tidlig hjelp og støtte er også at det i minst mulig grad skal bli nødvendig å plassere barn og unge utenfor hjemmet. Dette bør være en del av verdigrunnlaget i et moderne barnevern.

Samtidig må barnevernet holde fast på sine andre lovpålagte oppgaver, for eksempel oppgaven som kontrollør og den instans som på samfunnets vegne skal ivareta de mest utsatte barna. Både familiene og barnevernet må innse at det på et tidspunkt kan bli nødvendig å erkjenne at hjelpetiltakene ikke fører frem, og at barnevernet da må gripe inn med tiltak - kanskje mot foreldrenes vilje. I slike tilfeller skal barnevernet utelukkende tenke på barnets beste. Å mestre balansegangen mellom hjelpetiltak og mer inngripende tiltak er en del av kompetansen i et moderne barnevern.

Barnevernet utøver sitt fag i spenningsfeltet mellom på den ene siden krav til samhandling og samarbeid, og på den andre siden plikt til å handle når hensynet til barnet tilsier det. Barnevernet er både hjelper og tvangsmyndighet - begge deler til barnets beste. Denne dobbeltrollen bør barnevernet kommunisere åpent om. Både for familiene det gjelder og for allmennheten er det av stor betydning at barnevernet viser åpenhet og er tydelige om de vurderinger som gjøres. Større innsyn i barnevernet vil kunne ha positiv betydning for legitimiteten.

Samarbeid mellom ulike etater og hjelpetjenester er viktig. Ikke minst for å få et riktig bilde av hva barneverntjenesten kan bidra med. Godt samarbeid kan bidra til å dempe eventuell skepsis til barnevernet, og i stedet se på barnevernet som en sentral hjelpeinstans. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å legge til rette for at foreldre, barnehagepersonale, barnevern og andre i det offentlige tjenesteapparat utvikler god kontakt.

Det er viktig å understreke at kommunenes barneverntjeneste ikke fritar andre hjelpeinstanser fra å ta sin del av ansvaret for det forebyggende arbeidet rettet mot særlig utsatte barn og unge. Regjeringen anser det som viktig at andre hjelpetjenester i kommunen aktivt benytter sin kompetanse og erfaring når det gjelder barn og unge som har eller står i fare for å utvikle problemer. Samtidig vil regjeringen foreslå at barnevernet får et mer sentralt ansvar i det forebyggende arbeidet, fordi noen må ta et hovedansvar for at dette samarbeidet mellom etatene fungerer.

9.6 Satsingsområder og tiltak fremover

Kapitlet gir en helhetlig gjennomgang av utfordringer knyttet til helse og sosiale forhold. På det helse- og sosialpolitiske området ser regjeringen en rekke utfordringer i årene som kommer. Dette gjelder livsstil og problemstillinger knyttet til å ta ansvar for egen helse, det gjelder utviklingen i folkehelse, bedre samarbeid mellom etater og institusjoner som arbeider innen helse- og sosialsektoren inkludert samarbeid med frivillig sektor. Videreutvikling av tiltak og tjenester for utsatte grupper er en særlig utfordring.

Det er sikre holdepunkter for å hevde at befolkningens livsstil og aktivitetssvaner går i en uheldig retning. Undersøkelser viser at mange barn og unge utvikler en helseskadelig livsstil gjennom uheldige kostvaner, inaktivitet, risikoførelse og bruk av tobakk og andre rusmidler. Et resultat av dette er økt risiko for sykkelighet. Vi har alle et ansvar for eget liv og helse. Grunnlaget for en god helse legges i barne- og ungdomsårene. Derfor blir arbeidet for å fremme en positiv livsstil som fremmer god helse en viktig utfordring. Råd og veiledning til barn og unge om hvordan de selv kan ta vare på helsen sin er i denne sammenhengen sentralt.

Folkehelsearbeidet står sentralt i regjeringens helsepolitikk. Forebygging kan bidra til å redusere forekomsten av sykdom og helseproblemer og spare mange for lidelser, samtidig som samfunnet kan spare store utgifter. For å sikre et godt folkehelsearbeid på barne- og ungdomsområdet er det av særlig betydning med brukermedvirkning, både fra barn, ungdom og foreldre. For å bidra til best mulig helse og sosiale forhold for barn og unge er det viktig at voksenrollen styrkes og at foreldres ressurser og kompetanse til å være gode foreldre blir underbygget.

Å styrke barns og ungdoms oppvekst- og levekår innebærer helsefremmende og forebyggende, kurativt og rehabiliterende arbeid innenfor mange etaters og sektors arbeidsfelt. Effekten av dette arbeidet vil styrkes dersom tjenestene og sektorene i større grad samarbeider om å utforme og iverksette tiltakene. Utfordringen knyttet til samarbeidet ligger både mellom etater og tjenester i kommune, mellom kommune- og spesialisthelsetjenestene og mellom offentlig og frivillig sektor. Selv om barne- og ungdomsbefolkningen i Norge stort sett har god helse, sliter også mange med problemer og plager. En del barn og unge har varige helseproblemer eller funksjonshemminger som påvirker hverdagen deres slik at de ikke kan delta i lek og fritidsaktiviteter. Mye tyder også på at det er en økning i forekomst av psykiske plager og lidelser blant barn og unge, der psykososiale forhold er risikofaktorer. Regjeringen ønsker derfor å sette fokus på tiltak som kan fremme barns og unges

helse og vil samtidig fortsette innsatsen for å bedre behandlings- og hjelpetilbud til dem som har fått helseproblemer og utviklet sykdom, enten den er psykisk eller somatisk.

Tiltak:

- *Folkehelsearbeid.* Helsedepartementet vil innen utgangen av 2002 legge frem en stortingsmelding med mål og strategier for en nasjonal folkehelsepolitikk i det neste tiåret. Barn og unges situasjon vil bli fokusert.
- *Helhetlig helsestasjonstjeneste.* Det er et mål å utvikle en helhetlig helsestasjonstjeneste som favner graviditet, barndom og ungdomstid, der svangerskapsomsorgen, helsestasjon 0-6 år, skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom inngår. En felles forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten er under arbeid med planlagt ikrafttredelse 1. januar 2003. Det vil bli lagt vekt på å styrke arbeidet overfor barn og ungdom med psykososiale problemer og psykiske lidelser, samt å fremme gode kostvaner, økt fysisk aktivitet, forebygging av røyking og alkohol- og øvrig rusbruk.
- *Økt bemanning.* Som ledd i «Opptappingsplan for psykisk helse» skal bemanningen i helsestasjoner og skolehelsetjeneste økes med om lag 800 årsverk, og psykososiale tjenester, kultur- og fritidstiltak i kommunene skal styrkes med 260 årsverk.
- *Psykisk helsevern for barn og unge.* «Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006» skal bidra til at det psykisk helsearbeid styrkes betydelig i perioden. Innsats rettet mot barn og ungdom står sentralt. Behandlingstilbudet til barn og ungdom skal bygges ut med 205 flere døgnplasser til unge, 265 flere dagplasser for barn og unge og 400 flere fagpersoner til poliklinisk virksomhet.
- *Kompetanseheving.* Utdanningstiltak i psykisk helsevern for barn og unge skal økes med 50 millioner kroner i planperioden.
- *Samlet strategi for psykisk helse.* Regjeringen vil utarbeide en samlet strategi for å bedre barns og unges psykiske helse i løpet av 2002. Det forebyggende aspekt vil være viktig i denne strategien.
- *Behandling av spiseforstyrrelser.* Behandlingstilbudet for personer med spiseforstyrrelser skal styrkes. Det skal etableres spesialiserte behandlingstilbud i hver helseregion, og samtlige poliklinikker innen psykisk helsevern skal ha kompetanse i behandling av spiseforstyrrelser.
- *Kunnskapsspredning om spiseforstyrrelser.* Kompetansen om spiseforstyrrelser skal styrkes i helsestasjoner og skolehelsetjeneste. Nytt undervisningsmaterieell til bruk i skolene skal utarbeides. Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet finansierer utviklingen av et internettbasert undervisnings-opplegg som skal bidra til å bevisstgjøre barn og unge på media og reklamens bruk av virkemidler og metoder. Ungdom er trukket aktivt med i utformingen av internettssidene, som er rettet mot elever i grunnskole og videregående opplæring.
- *Handlingsplanen mot uønskede svangerskap og abort.* Regjeringen vil videreføre og styrke arbeidet for å hindre uønskede svangerskap og abort gjennom handlingsplanen. I dette arbeidet forutsettes det at både helse- og sosialtjenesten, skoleverket og frivillige organisasjoner samarbeider.
- *Abortforebyggende tiltak.* Unge kvinner i alderen 16 til og med 19 år skal få tilgang til gratis p-piller som tiltak for å forebygge uønskede svangerskap og abort blant kvinner i tenårene. I sammenheng med tildelingen skal det gies informasjon og tilbud om samtale som formidler ansvarlige holdnin-

- ger i forhold til seksualitet.
- *Seksuelt overførbare sykdommer.* Helsefremmende og forebyggende innsats om seksuelt overførbare sykdommer rettet mot ungdom og unge voksne skal styrkes. Planen «Ansvar og omtanke - Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer» ble lagt frem i november 2001. Det er avsatt øremerkede midler over Helsedepartementets budsjett til oppfølging av denne strategiplanen. Forebygging av hiv og seksuelt overførbare infeksjoner blant ungdom skal intensiveres, og arbeidet skal skje i samarbeid med de unge.
 - *Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.* Regjeringen vil videreføre og forsterke arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Konkrete tiltaksplaner for disse arbeidsfeltene er presentert våren 2002.
 - *Skader og ulykker i trafikken.* Arbeidet med trafikksikring skal fortsette. Dette gjelder blant annet forsvarlig sikring av barn i bil og sikring av trygge skoleveier. Det er fortsatt et særlig potensiale for forebygging av sykkelskader blant barn og unge. Regjeringen har også tatt initiativ til et samarbeid med berørte parter for å forebygge trafikkulykker med russebiler.
 - *Trygge lokalsamfunn.* Nærmere 50 kommuner i Norge arbeider systematisk, tverrsektorielt og langsiktig med ulykkes- og skadeforebygging innenfor rammen av Trygge lokalsamfunn. Arbeidet skal fortsette med sikte på å få flere kommuner godkjent som Trygge lokalsamfunn.
 - *Røyking.* Arbeid for å hindre at barn og unge begynner å røyke skal videreføres, spesielt gjennom prosjektene VærRøykfri og Røyksignaler. VærRøykfri er et prosjekt rettet mot ungdomsskoleelever med mål å forhindre røykestart. Røyksignaler er et samarbeidsprosjekt mellom Sosial- og helsedirektoratet og Den Norske Kreftforening. Målsettingen for prosjektet er å redusere antall røykere i alderen 16-19 år.
 - *Røykfrie restauranter.* Regjeringen tar sikte på å fremme lovforslag om at alle restauranter og spisesteder skal gjøres røykfrie.
 - *Kosthold.* Som ledd i arbeidet med å sikre et sunt kosthold vil regjeringen stimulere til å sikre minimum 20 minutters matpause til alle elever og fullt voksentilsyn under matpausen til elevene i 1.-4. klasse, samt at det opprettes et daglig mattilbud ved ungdomsskoler og videregående skoler. Ordningen med støtte ved etablering og drift av skolekantiner og støtte til skolemelk og frukt og grøntabonnement skal videreføres.
 - *Tannhelse.* Tannhelsen hos småbarn er blitt dårligere de senere år. Det vil bli foreslått tiltak for å snu den negative utviklingen av småbarns tannhelse.
 - *Arbeid mot seksuelle overgrep og utnytting.* Regjeringen legger vekt på å utvikle stabile og tverrfaglige fagmiljøer i alle landsdeler. To veiledere om arbeid mot seksuelle overgrep vil bli ferdigstilt i 2002. To større forsknings- og utviklingsprosjekter er også under gjennomføring. En egen gruppe med representanter for politikere og fagfolk arbeider med oppfølging av tiltak for barn og unge som utsettes for seksuelle overgrep og utnytting.
 - *Internasjonalt arbeid mot seksuell utnytting.* Norge skal fortsatt delta aktivt i internasjonale miljøer for å bekjempe seksuell utnytting av barn. Norge deltar i oppfølgingen av en tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Norge er også aktive i samarbeidet som er etablert mellom landene i Østersjø-området for å bekjempe seksuell utnytting av barn og unge. Informasjons- og kompetan-

seoverføringsprosjektet på Internett (IT-huset) mot seksuell utnyttelse av barn i regionen skal videreføres.

- *Barne- og ungdomsvernet.* Regjeringen vil om kort tid legge frem en egen stortingsmelding om barne- og ungdomsvernet våren 2002. De samlede satsinger og tiltak som gjelder utsatte barne- og ungdomsgrupper omtales i denne meldingen.

10 Arbeid og bolig

10.1 Etablering på arbeids- og boligmarkedet

Ungdomstiden preges av endringer og utfordringer på mange områder. I løpet av denne livsfasen flytter de fleste hjemmefra, avslutter utdanning og etablerer seg på arbeidsmarkedet. Langt på vei kan ungdomstiden betraktes som individets viktigste valgperiode, og i denne livsfasen treffes en rekke valg av stor betydning for senere livsløp.

Etablering på arbeids- og boligmarkedet markerer overgang til en mer selvstendig og voksen tilværelse. Selv om de fleste ungdommer greier disse overgangene uten problemer, er det av betydning at samfunnet tilrettelegger støtte, oppfølging og hjelp til de som har behov for det. Arbeidsledighet over lengre perioder kan ha uheldige følger for ungdoms motivasjon, innstilling og velferd. Derfor er det viktig med god oppfølging av unge med svak tilknytning til utdanning og arbeidsliv. Flytting fra foreldrehjemmet og etablering i eget bosted er en annen overgang av betydning for ungdoms velferd og utvikling.

Innsats rettet mot ungdom står sentralt både i regjeringens arbeidsmarkedspolitikken og i boligpolitikken.

10.2 Ungdom og arbeid

10.2.1 Ungdoms tilknytning til arbeidsmarkedet

Økt utdanning gjør at etableringen på arbeidsmarkedet skjer senere enn før. Ser vi på andelen unge som har arbeid som hovedbeskjeftigelse er den lav i forhold til voksenbefolkningen. Dette skyldes at de fleste ungdommer under 20 år går på videregående skole, og at andelen unge som tar høyere utdanning har økt de senere årene. Omfanget av deltidsarbeid blant skoleelever og studenter er imidlertid høyt, noe som innebærer at andelen unge med tilknytning til arbeidsmarkedet er relativt høy.

Tall fra Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse viser at 82 prosent av ungdom i alderen 16-19 år hadde utdanning som hovedaktivitet i 2001, mens 14 prosent hadde yrkesaktivitet som hovedaktivitet. Mange jobber imidlertid deltid ved siden av skolen, slik at sysselsettingsfrekvensen (dvs. antall personer som utfører minst en time inntektsgivende arbeid i uken) samlet sett var på 42 prosent.

Andelen unge som er i arbeid øker med alderen. I aldersgruppen 20-24 år hadde 50 prosent yrkesaktivitet som hovedaktivitet i 2001. Også i denne aldersgruppen er det mange som jobber deltid ved siden av utdanning, slik at sysselsettingsfrekvensen var på 68 prosent. Andelen som er under utdanning økte fra 27 prosent i 1990 til 39 prosent i 2001.

Det er fremdeles store forskjeller mellom unge kvinner og menn i valg av utdanningsstype. Utdanningsvalgene skjer i stor grad i tråd med et tradisjonelt kjønnsrollemønster. De unges valg bidrar i stor grad til å opprettholde og gjenskape kjønnssegregeringen i det norske arbeidsmarkedet.

10.2.2 Arbeidsmiljøet for unge arbeidstakere

Ungdoms begrensede erfaringer fra arbeidslivet gjør at det er behov for særskilte verneregler for å sikre dem et godt arbeidsmiljø. Dette forsterkes av at ungdom i større grad enn eldre jobber deltid og i midlertidige stillinger. I følge Statistisk sentralbyrå (SSB) sin levekårsundersøkelse i 2000 arbeider 29 prosent av arbeidstakere mellom 16-24 år i midlertidige stillinger, mot 11 prosent av yrkesbefolkningen totalt. Videre er det en høyere andel som ikke har skriftlig arbeidskontrakt; 20 prosent i alderen 16-24 år mot 12 prosent i yrkesbefolkningen totalt.

Ungdoms mer «løse» forbindelse til arbeidsplassen gjør dem mer utsatt enn arbeidstakere som er sterkere knyttet til virksomheten. Det ligger også i sakens natur at ungdom som mangler erfaring fra arbeidslivet og kunnskap om sine rettigheter, lettere aksepterer ulovlige arbeidsforhold. Dette kan for eksempel gjelde mangel på skriftlig arbeidsavtale, dårlig opplæring, vilkårlige oppsigelser, ingen overtidspåbetaling og at feriepengene underslås ved avslutning av arbeidsforholdet. Det finnes også en del eksempler på at lønn utbetales i varer. Erfaringer viser også at ungdom ofte kan være utsatt for et uheldig arbeidsmiljø og at deres rettigheter som arbeidstakere ikke blir ivaretatt. Ungdoms «løse» forhold til arbeidslivet gjør imidlertid at disse forholdene ofte ikke blir fanget opp i det ordinære miljøarbeidet på arbeidsplassen. Dette forsterkes ytterligere ved at andelen unge som er fagorganisert er vesentlig lavere enn gjennomsnittet. Kun 27 prosent i alderen 16-24 år er fagorganisert mot gjennomsnittlig 57 prosent, ifølge levekårsundersøkelsen i 2000.

Data fra levekårsundersøkelsen i 2000 viser at ungdom i alderen 16-24 år på flere områder kommer dårligere ut enn voksne arbeidstakere, både når det gjelder organisatorisk og fysisk arbeidsmiljø. I tillegg til at de i større grad jobber i midlertidige stillinger uten fast arbeidskontrakt, opplever de også mindre selvstyre og variasjon i arbeidet. Når det gjelder det fysiske arbeidsmiljøet er det særlig ergonomisk arbeidsmiljø (løft, andelen som går eller står mv.) hvor ungdom kommer dårligere ut enn eldre arbeidstakere. Ser vi på helseplager er det imidlertid ingen statistisk forskjell på omfanget av helseplager for aldersgruppen 16-24 år i forhold til gjennomsnittet i yrkesbefolkningen.

Utenom levekårsundersøkelsen finnes det lite data om ungdoms arbeidsmiljø. I 1997/98 ble det imidlertid gjennomført en felles nordisk undersøkelse om ungdoms arbeidsmiljøforhold. Undersøkelsen avdekket at 60 prosent av norske ungdommer mellom 13 og 17 år manglet skriftlig arbeidsavtale. Et annet trekk ved arbeidsmiljøet for ungdom i Norge er at de ofte arbeidet alene (48 prosent). Dette er begrunnet i at størsteparten av ungdom under 18 år arbeider som avisbud, rengjørere eller med barnepass, og at dette er arbeid som oftest utføres alene. Når det gjaldt skader oppga 11 prosent at de var blitt skadet i jobben, mens ni prosent oppga at de hadde opplevd ubehag som følge av arbeidet.

Arbeidsmiljøloven og forskrift om arbeid av barn og ungdom har regler som skal verne barn og ungdom mot arbeid som kan skade deres sikkerhet, helse eller fysiske og psykiske utvikling eller forhold som kan ha uheldig innvirkning på skolegangen. Erfaringer som Arbeidstilsynet har gjort, viser at disse bestemmelsene er lite kjent blant de fleste arbeidsgivere. LO har en egen ungdomspatrulje som oppsøker arbeidsplasser i sommerhalvåret for å informere ungdom som har sommerjobb om sine rettigheter i arbeidslivet. I

den forbindelse vil også arbeidsgivere som har dårlig kjennskap til regelverket bli forholdt dette, herunder de regler som gjelder spesielt for unge arbeidstakere. Både arbeidsgivere og offentlige myndigheter har et informasjonsansvar som må bedre ivaretas på dette området.

For Arbeidstilsynet kan det være vanskelig å nå ungdom gjennom ordinært tilsynsarbeid. Hovedsakelig fordi mange unge jobber på kvelder og i helger. Det er dessuten sjelden at ungdommer deltar aktivt i det organiserte miljøarbeidet som skjer på arbeidsplassen.

Et eksempel på at Arbeidstilsynet lokalt har satt ungdoms arbeidsmiljø på dagsorden er et samarbeidsprosjekt med Haugesund kommune. Det lokale Arbeidstilsynet og kommunen har sammen med LO, NHO og ligningskontoret startet prosjektet «Ungdomsgarantien». Prosjektet startet sommeren 2001 og retter seg mot virksomheter som har ansatte i aldersgruppen 15 til 18 år. Prosjektet blir gjennomført ved vanlige tilsyn. Virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) blir gjennomgått, det blir sjekket at virksomheten har skriftlige arbeidskontrakter med ungdommene og at det er system for skatt, trygd, lønnslipp og feriepenger. Dersom tilsynsteamet ikke finner noe å bemerke får virksomheten utstedt diplom og klistremerke som skal vise at virksomheten tar unge arbeidstakere på alvor. Virksomhetene forplikter seg til å gi unge arbeidstakere ordnede arbeidsforhold. Tiltaket har vist seg å være populært, og mange arbeidsgivere ønsker å motta denne garantien. Erfaringene må også spres til andre kommuner.

Som et ledd i arbeidet med å sikre unge arbeidstakere har Ungdommens demokratiforum foreslått at ungdom skal få et eget organ under Arbeidstilsynet som jobber med ungdomssaker, med eget nettsted, gratis telefonlinje, tilsynskompetanse mv. Videre har forumet foreslått at det satses på økt informasjon rettet mot unge arbeidstakere om rettigheter og plikter i arbeidslivet. Regjeringen er enig i at det er viktig at reglene for arbeid av barn og ungdom overholdes, men ser det ikke som hensiktsmessig å opprette et eget organ for unge arbeidstakere. Arbeidstilsynet har fagkunnskap og kompetanse til å behandle saker om arbeidsmiljø, og fører tilsyn med at arbeidsmiljølovens regler følges. Informasjon om rettigheter og plikter i arbeidslivet er tilgjengelig på Arbeidstilsynet sitt nettsted og gjennom svartjenesten på telefon. Det er imidlertid behov for økt og bedre informasjon. Arbeidstilsynet vil lage en egen temaside for ungdom på sitt nettsted. Alle forskrifter og veiledninger kan hentes gratis over Internett. Videre vil det bli utarbeidet en egen brosjyre om barn og ungdoms rettigheter og plikter i arbeidslivet.

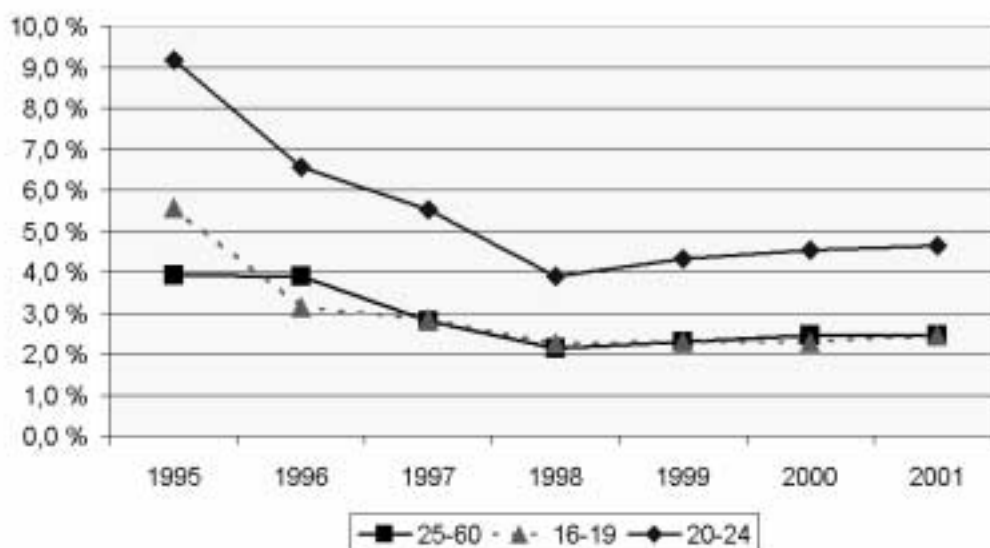
10.3 Arbeidsledighet blant ungdom

Omfanget av arbeidsledighet gir informasjon om de problemer ungdom møter i overgangen mellom utdanning og arbeid, og hvordan samfunnet møter nykommerne på arbeidsmarkedet. Både strukturelle forhold ved arbeidsmarkedet og konjunktursvingninger virker inn på omfanget av arbeidsledighet. Også ungdomskullenes størrelse og utdanningstilbud har betydning for ungdoms innpass på arbeidsmarkedet.

Arbeidsledigheten blant ungdom varierer sterkt med konjunktursvingningene. Ved lavkonjunkturer vil relativt få bli nyansatt, avgangen blir i liten grad

erstattet og de unges sysselsettingsandel går ned. I tillegg vil eventuelle oppsigelser og permitteringer i stor grad følge ansiennitet, slik at ungdom rammes av «sist inn - først ut»- prinsippet. Motsatt vil ungdom raskere enn andre grupper komme i jobb i et arbeidsmarked i bedring. Konjunkturedgang bidrar til å forsterke ungdomsledigheten, men er ingen tilstrekkelig forklaring siden ungdom rammes sterkere av ledighet enn andre aldersgrupper også i perioder hvor arbeidsmarkedet er godt.

Under den siste oppgangskonjunkturen på 1990-tallet har sysselsettingsøkningen kommet særlig ungdom til gode. Arbeidsmarkedet ble imidlertid noe svekket i løpet av høsten 2001. Igjen fikk dette den kraftigste virkningen for ungdom.



Figur 10.1 Registrert arbeidsledighet i ulike aldersgrupper 1995-2001

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsene. Grunntabeller. Årsgjennomsnitt 1995-2001

Ungdomsarbeidsledigheten er størst for aldersgruppen 20-24 år, og det er denne aldersgruppen som har høyest ledighetsprosent totalt sett (se figur 10.1). Sammenlignet med andre land er imidlertid arbeidsledigheten i Norge fortsatt på et meget lavt nivå.

Tall fra Aetat Arbeidsdirektoratet viser at i gjennomsnitt var 2 600 personer mellom 16 og 19 år registrert som arbeidsledige i 2001. Dette tilsvarer en ledighetsprosent på 2,4 i forhold til arbeidsstyrken (summen av sysselsatte og arbeidsledige). De fleste i denne aldersgruppen er bare ledige i en kort periode. Kun 3 prosent (78 personer) av de arbeidsledige under 20 år var langtidsledige, dvs. 26 uker eller mer. Det lave andelen langtidsledige må ses i sammenheng med skoletilbudet og ungdomsgarantien, som sikrer ungdom uten skoleplass eller arbeid tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

At ledigheten blant ungdom i alderen 20-24 år er høyere enn ledigheten blant yngre ungdommer har sammenheng med at flere i denne aldersgruppen befinner seg på arbeidsmarkedet. I 2001 var 9 300 personer i aldersgruppen registrert arbeidsledige, noe som tilsvarer en ledighetsprosent på 4,6 i forhold til arbeidsstyrken. Rundt 12 prosent av disse var langtidsledige. Den lave andelen langtidsledige skyldes blant annet at personer i denne alderen er lette å formidle. Ungdom er mer mobile og har større tilpasningsdyktighet i forhold til det arbeid som tilbys enn personer i andre aldersgrupper.

Registrert ledighet blant ungdom viser at drøye 60 prosent er menn. Dette gjelder både for aldersgruppen 16-19 år og 20-24 år. Også langtidsledigheten er noe høyere for menn enn kvinner i disse aldersgruppene.

Arbeidsledighet rammer ulikt. Erfaringer viser et arbeidsledighet i sterkere grad rammer grupper som allerede er svake. Ledighet har heller ikke like store konsekvenser for all ungdom som rammes. Dette har delvis sammenheng med ledighetsperiodens lengde og tidligere erfaringer (fra arbeidsledighet eller yrkesliv), samtidig som den enkeltes ressurser spiller inn. For ungdom som rammes av kortere ledighetsperioder i forbindelse med jobbskift eller overgang mellom utdanning og arbeid, har ledigheten trolig mindre konsekvenser enn for ungdom som rammes av langtidsledighet eller hyppige ledighetsperioder. De langsiktige sysselsettingsvirkninger av arbeidsledighet variere også. Dersom store deler av ungdomstiden preges av manglende tilknytning både til utdanning og arbeidsliv, vil dette trolig ha betydning for den enkeltes muligheter og posisjon på arbeidsmarkedet på sikt. I verste fall kan dette føre til ustabil eller manglende tilknytning til arbeidslivet også i voksen alder. Ungdom som ikke greier å fullføre skole og utdanning utgjør en spesiell utsatt gruppe. For å hindre at ungdom havner i en «klienttilværelse» allerede fra ung alder av, er det av betydning med god oppfølging av ungdom med svak tilknytning til utdanning og arbeidsliv.

10.3.1 Arbeidsmarkedspolitikken overfor ungdom

De fleste ungdommer finner seg jobb på egenhånd. Det er imidlertid noen ungdommer som faller utenfor skolesystemet og arbeidsmarkedet. For unge i aldersgruppen 16-19 år har den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten et spesielt ansvar. Oppfølgingstjenesten koordinerer tiltak for å få ungdom som av ulike grunner faller ut av videregående opplæring, tilbake til opplæring, arbeid eller tiltak. Oppfølging av disse ungdommene skjer gjennom samarbeid mellom ulike etater, blant annet Aetat. Ungdom som har droppet ut av skolen og oppsøker Aetat, får vanligvis informasjon, veiledning og formidlingsbistand over en kort periode. Dersom utsikten til å få arbeid er små, får ungdommen tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Vurderingen av behov for tiltak skjer i samarbeid med ungdommen selv og eventuelt i samarbeid med representanter for oppfølgingstjenesten eller opplæringsmyndighetene. I størst mulig grad skal ungdommene tilbys kombinerte opplegg med arbeidspraksis og videregående opplæring (se også kap. 7.2.2.2).

Gjennom regjeringens ungdomsgaranti er ungdom under 20 år, som står uten arbeid eller skoleplass, sikret tilbud om arbeidsmarkedstiltak. I 2001 benyttet i gjennomsnitt 1 649 personer under 20 år arbeidsmarkedstiltak. Tilbud om praksisplass (fra 1.1. 2002 kalt arbeidspraksis) har vært det viktigste arbeidsmarkedstiltaket for å innfri ungdomsgarantien. Tiltaket gir erfaring og

opplæring gjennom oppfølging og tilrettelagt arbeidstrening i offentlige eller private bedrifter. Praksisplass kan benyttes i kombinasjon med skoleplass, kalt kombinert opplegg. Ved kombinert opplegg står skolemyndighetene for den formelle kompetansegivende opplæringen, mens Aetat formidler praksisplasser. I 1999 deltok omtrent 30 prosent av ungdommene i aldersgruppen 16-19 år som hadde praksisplass, i et kombinert opplegg.

Det er viktig at ungdom som faller utenfor skolesystemet og arbeidslivet, får god veiledning i forhold til valg av utdanning og yrke. Aetat har utviklet en pedagogisk veiledningsmetodikk som har som mål å lære den enkelte å ta ansvar for sin utvikling mot arbeidslivet og mestre overgangen mellom utdanning og arbeid. Dette er et tilbud for ungdom som har behov for omfattende bistand. Veiledningen brukes også til å motivere ungdom under 20 år som har rett til videregående opplæring, men som av ulike grunner har sluttet på skolen, til å fortsette sin utdanning.

For arbeidsledige i aldersgruppen 20-24 år er hovedtilbudet formidlingsbistand, for enkelte i kombinasjon med lønnstilskudd. Tilbud om arbeidsmarkedstiltak er mest aktuelt for langtidsledige som har behov for kvalifisering og arbeidstrening for å komme i arbeid. Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) er velegnet for denne gruppen. Kursene øker sjansene for overgang til ordinært arbeid eller motiverer til ordinær utdanning gjennom opplæring. Kortvarige yrkesrettede kurs er grunnstammen i arbeidsmarkedsopplæringen. Kursene er bygget opp slik at en kan ta enkelte moduler som arbeidsledig og andre i ordinær utdanning. Til sammen vil dette kunne utgjøre en formell utdanning.

10.3.2 Unge langtidsledige sosialhjelpsmottakere

Når unge blir gående ledige over lengre tid, skyldes det som regel at de har andre problemer i tillegg, for eksempel lav utdanning, rus- eller atferdsproblemer eller mangel på fast bolig. En del av disse vil motta sosialhjelp. Det er viktig å styrke den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen overfor langtidsledige unge som mottar sosialhjelp. Aetat samarbeider med andre aktører, særlig kommunens sosialtjeneste og arbeidsgivere for å få arbeidsledige sosialhjelpsmottakere i arbeid.

Siden mange unge sosialhjelpsmottakere har sammensatte behov og problemer, vil ordinære arbeidsmarkedstiltak ofte ikke være tilstrekkelige. En del unge sosialhjelpsmottakere med store og sammensatte problemer vil kunne bli registrert som yrkeshemmede på sosialt grunnlag. Disse kan få tilgang til enkelte av de spesielle arbeidsmarkedstiltakene for yrkeshemmede (jf. kap. 10.3.4). Videre kan det være nødvendig med bistand fra andre for å løse helsemessige og sosiale problemer.

For å kunne gi en bedre og mer effektiv bistand til personer som mottar sosialhjelp og som står utenfor arbeidsmarkedet er det igangsatt forsøk med et mer helhetlig kommunalt ansvar for aktivisering av langtidsmottakere av sosialhjelp. Prosjektet gjennomføres i 13 kommuner. I forsøket legges det vekt på aktive tiltak overfor langtidsledige unge. Formålet er å få sosialhjelpsmottakere over i en mer selvhjulpel situasjon, samt å prøve ut ulike modeller med et helhetlig kommunalt ansvar for arbeids- og aktiviseringstiltak for gruppen.

pen. Dette er et 4-årig prosjekt som skal avsluttes høsten 2004. Prosjektet skal deretter evalueres.

Som et delprosjekt i samarbeidet mellom sosialtjenesten og Aetat, skal det utvikles en veiviser om sosialkontorenes og Aetats tilbud. Målgruppen er personer uten arbeid som har sosialhjelp som hovedkilde til livsopphold. Arbeidet med veivisning har som formål å bidra til et mer enhetlig tjenestetilbud for Aetats og sosialkontorets felles brukere. Veviseren omfatter blant annet saksbehandlingsrutiner, samarbeidsavtaler og informasjonsmateriell.

Stortinget har bedt regjeringen utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten med sikte på å bedre samordningen av hjelpetiltakene. Utredningen skal legges frem i form av en stortingsmelding innen utgangen av 2002.

10.3.3 Situasjonen for ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn

Unge med etnisk minoritetsbakgrunn er en svært heterogen gruppe, og har ulike forutsetninger og muligheter for innpass i arbeidslivet. Faktorer som påvirker dette er blant annet botid, utdanningsnivå og norskkunnskaper, men også nordmenns fordommer og mangel på kunnskap om gruppen. Ser vi på ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn som er vokst opp i Norge, kommer de fleste av disse, i likhet med etniske norske ungdommer, i arbeid uten nevneverdige problemer.

Etniske minoriteter har imidlertid gjennomgående større problemer på arbeidsmarkedet enn etniske nordmenn. Yrkesfrekvensen er lavere (antall i arbeidsstyrken i forhold til personer i gruppen), ledigheten er høyere og ledighetsperiodene mer varige. De er videre overrepresentert i såkalte lavstatus yrker, og de har vanskeligere for å finne arbeid som samsvarer med utdanningen. Ser vi på ungdomsgruppen er dette særlig merkbart for ungdom med bakgrunn fra ikke-vestlige land. De sliter mer med å komme i første jobb etter utdanning enn nyutdannede generelt, er i større grad utenfor arbeidsstyrken og har lavere inntekt året etter endt utdanning enn etniske norske ungdommer (Econ-rapport 17/2000).

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at ledigheten blant unge med etnisk minoritetsbakgrunn i alderen 16-24 år er ca. dobbelt så høy som blant ungdom generelt. Ledigheten er høyest blant førstegenerasjons innvandrere, mens den blant unge med etnisk minoritetsbakgrunn som har vokst opp i Norge bare er litt høyere enn blant andre unge. Ledigheten er videre høyere blant menn enn kvinner. Det er også variasjoner innad i gruppen. Mens andelen ledige fra vestlige land er lavere enn den totale ledigheten blant ungdom, har ungdom fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika høyere ledighetsprosent enn andre unge.

Årsakene til arbeidsledighet blant ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn er sammensatte. En viktig forklaringsfaktor er lav utdanning, og at unge med etnisk minoritetsbakgrunn tidligere og i større grad går over i arbeidsstyrken før fullført videregående opplæring sammenlignet med etnisk norsk ungdom. En del førstegenerasjons innvandrere har også problemer med å få dokumentert, godkjent og tilpasset utdanning fra hjemlandet. Manglende ferdigheter i norsk er også et hinder. Skole-, utdannings- og godkjeningsproblematikk forplanter seg dermed til problemer i arbeidslivet. Diskri-

minerende, fordomsfulle og skeptiske holdninger i forhold til innvandrere som gruppe er også en viktig forklaringsfaktor.

Unge med etnisk minoritetsbakgrunn har som andre unge tilgang til hele spekteret av Aetats tjenester og tilbud. Overfor nylig bosatte ungdommer går imidlertid Aetat tidligere og mer systematisk inn med kvalifiserende tiltak. Overfor denne gruppen er tilbud om veiledning svært viktig med tanke på få vurdert og godkjent kompetanse fra hjemlandet, og for eventuelt å bygge på eller fullføre allerede påbegynt utdanning. Ofte er det også nødvendig med bistand i prosessen med å få prøvet og godkjent yrkeskompetanse.

Aetat har enkelte tiltak spesielt innrettet for innvandrere. Dette er i hovedsak AMO-kurs for fremmedspråklige (AMO-intro) og Aetat-intro (tidligere Introduksjonsprogram for fremmedspråklige). Integrert i disse kursoppleggene er avklarings- og veiledningssamtaler og arbeid med handlingsplaner og jobbsøking. Erfaringsmessig gir dette gode resultater både med tanke på formidling til arbeid og overgang til utdanning. Valg av tiltak avgjøres blant annet av etterspørselen etter arbeidskraft i det lokale arbeidsmarkedet og den enkeltes real- og formalkompetanse, ledighetsperiode og individuelle kvalifiseringsbehov og ønsker. Overfor ungdom vektlegges i sterkere grad utdanningstiltak enn for de øvrige ledighetsgrupper.

10.3.4 Ungdom med funksjonshemminger og andre med særlige behov

Likeverdighet tilsier ekstra innsats og tiltak for dem som har spesielle behov. Passivisering er en dårlig løsning både for den unge og for fellesskapet. Det tilbys spesielle arbeidsmarkedstiltak til yrkeshemmede. Målet er tilbakeføring og integrering i ordinært arbeidsliv gjennom kvalifisering og arbeidstrening.

I 2001 var 1 245 arbeidssøkende ungdommer under 20 år og 6 275 ungdommer i alderen 20-24 år registrert som yrkeshemmede i Aetat. Med yrkeshemmede menes personer som har fysiske, psykiske eller sosiale funksjonshemminger som påvirker deres mulighet til å få eller beholde arbeid.

Det er viktig å gi unge med funksjonshemminger og andre med særlige behov den oppfølging og bistand de trenger for å komme i jobb eller inn i andre kvalifiserende tiltak. En forutsetning for dette er et godt tverretattlig samarbeid i den kritiske fasen når ungdommen avslutter skolen, slik at en kan ivareta kontinuiteten når ulike instanser yter bistand ut fra sine ansvarsområder. Blant annet er det viktig at den kombinasjon av praksis og undervisning som gis i regi av skoleverket gjøres yrkesrettet med sikte på varig arbeidstilknypning. Det er også viktig at skolen til enhver tid har oversikt over hvilke personer som kan ha behov for bistand, slik at Aetat og andre kan forberede riktig bistand til riktig tidspunkt. De individuelle opplæringsplanene som skolen utarbeider for ungdom med særskilte behov, bør følge ungdommen når han/hun tar kontakt med Aetat. Aetat har lagt vekt på at arbeidsformer, metoder og tiltak lar seg passe inn i det tverretattlige samarbeidet.

Arbeid med bistand kan være et virkemiddel for denne gruppen rettet mot overgangen skole-arbeid. Det er mulig å anvende tiltaket i kombinasjon med tilbud fra andre instanser enn Aetat. Det kan for eksempel egne seg i en undervisningsplan som i perioder innbefatter utprøving eller trening på en arbeidsplass og hvor det er behov for tett og bred oppfølging. Erfaring viser at meto-

dikken i tiltaket er godt egnet med henblikk på teknisk og ergonomisk tilrettelegging av arbeidsplasser.

Hordalandsmodellen, som er utviklet av Aetat og Statens utdanningskontor i Hordaland, er en samarbeidsmodell som skal sikre at Aetat kommer inn på riktig tidspunkt med informasjon og arbeidsmarkedsrelaterte tilbud, for derigjennom å øke elevenes muligheter for jobb etter fullført utdanning. Utdannings- og forskningsdepartementet har oppfordret skoleetaten om å ta modellen i bruk. Aetat har lagt til rette for formaliserte samarbeidsrutiner over hele landet.

Funksjonshemmede studenter som deltar i ordinær utdanning under yrkesrettet attføring, skal under attføringen ha jevnlig kontakt med Aetat. Ved Aetat har det blitt utarbeidet individuelle handlingsplaner som bidrar til målrettet og konkret veiledning og oppfølging av den enkelte student. Evalueringer viser at samarbeidet med lærestedet i slike tilfeller pleier å fungere godt, både når det gjelder fleksibilitet i studieopplegget og tilrettelegging for funksjonshemmede.

10.3.5 Videre satsing på ungdom innenfor arbeidsmarkedspolitikken

Regjeringen vil videreføre Aetats aktive formidlingsbistand for å hindre at ungdom blir gående ledige over lengre perioder. Regjeringen vil prioritere ungdom med spesielt store bistandsbehov. Tiltakene skal i størst mulig grad tilpasses den enkeltes problemer og behov for oppbygging av kompetanse.

Regjeringen vil styrke den individuelle oppfølging og tilrettelegging. Slik oppfølging er ressurskrevende, men samtidig helt sentralt for å lykkes i arbeidet med ungdom som har problemer med å få fotfeste på arbeidsmarkedet.

Ungdomsgarantien vil bli videreført. Regjeringen ser det som viktig at de yngste ungdommene raskt fanges opp og ikke blir gående uten tilbud om arbeid eller skolegang.

For å sikre gode og tilfredsstillende tilbud til ungdom som av ulike årsaker trenger oppfølging i forhold til arbeidsmarkedet, ser regjeringen det som viktig å videreutvikle rutinene for det tverretattlig samarbeidet som allerede eksisterer i dag. Regjeringen ser det som særlig viktig å ha egnede tilbud til langtidsledige, unge med innvandrerbakgrunn og funksjonshemmet ungdom som har problemer i forhold til arbeidslivet.

10.4 Ungdom og bolig

10.4.1 Hvordan bor ungdom?

Utflytting fra foreldrehjemmet er ingen irreversibel prosess. En del unge flytter ut og inn flere ganger før de endelig etablerer seg på egenhånd. Etableringsprosessen er nært knyttet sammen med etablering av familieliv og etablering i arbeidslivet, og foregår ofte i etapper med flytting mellom flere midlertidige leieboliger før ungdom til slutt kjøper egen selveierbolig eller borettslagsbolig.

De fleste unge under 20 år bor hjemme hos foreldrene. Ifølge Statistisk sentralbyrå sin levekårsundersøkelse i 1998 var det blant 16-17 åringene omtrent like mange gutter (87 prosent) som jenter (89 prosent) som bodde hos foreldrene. I 18-19 års alderen var tallet sunket til 52 prosent for jentene og 67 pro-

sent for guttene. Av 24-25 åringene bodde 8 prosent av kvinnene hjemme hos foreldrene, mens tallet var 18 prosent for mennene (se tabell 10.1).

Tabell 10.1: Andel menn og kvinner som bor hos foreldrene, etter alder. 1998. Prosent

	Menn	Kvinner
Alder	1998	1998
16-17	87	89
18-19	67	52
20-21	54	32
22-23	21	23
24-25	18	8
26-29	9	3

Kilde: Levekårsundersøkelsen 1998, Statistisk Sentralbyrå

Målt ved andelen som i levekårsundersøkelsene svarte at de bor sammen med foreldrene, har det ikke vært noen endring i utflytting fra foreldrehjemmet for unge kvinner på 1990-tallet. I hele perioden har om lag 16 prosent av kvinnene i alderen 16-39 år bodd hos foreldrene. Blant yngre menn derimot har andelen hjemmeboende falt klart, fra 30 prosent i 1991 til 21 prosent i 1998.

I de siste 40 årene har alder ved utflytting vært stabil. Et annet stabilt trekk er at jenter flytter før gutter. En må helt tilbake til 1950-tallet for å finne en forskjell i forhold til dette stabile mønstret, og forskjellen mellom den gang og nå var mer at en del ungdom aldri flyttet hjemmefra enn aldersforskjell ved utflytting på de som faktisk flytter ut (Gulbrandsen 2002).

En viktig endring som har funnet sted de senere år er at ungdom synes å ha utsatt sitt førstegangskjøp av bolig. Utsettelsen kan ha sammenheng med økende utdanningsfrekvens, men er først og fremst et resultat av økende alder for inngåelse av varige pardannelser. I alle aldersgrupper under 35 år er det blitt klart flere som bor alene. Ser vi på perioden 1988 til 2001 har det blitt en klar økning i andelen unge i 20-årene som bor til leie, mens eierandelen har gått tilbake (jf. NOU 2000:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*).

Av de som har flyttet ut av foreldrehjemmet, bor mange unge i midlertidig bolig uten leiekontrakt eller med kortvarig leiekontrakt. Dette kan være en god løsning for dem som bare har et midlertidig boligbehov, som for eksempel studenter. Andre unge, for eksempel arbeidsledige som lever på sosialhjelp, må trolig i stor grad finne seg i kortsiktige løsninger på boligmarkedet av økonomiske grunner. Av enpersonhusholdningene er det de unge enslige (16-24 år) som har de dårligste boforholdene. Det gjelder i første rekke de som bor i byene.

Personer med etnisk minoritetsbakgrunn har større problemer enn andre med å få innpass på boligmarkedet. Dette skyldes blant annet lavt inntektsnivå og diskriminering på boligmarkedet. Det norske lovverket er i dag ikke tilstrekkelig til å hindre diskriminering på boligmarkedet. I handlingsplan mot rasisme og diskriminering, som fremmes 1. juli 2002, vil det være tiltak for å styrke forbud mot etnisk diskriminering i boliglovgivningen.

Studenter har dårligere boligstandard enn andre, men for de fleste er det et midlertidig problem. Levekårsundersøkelsen blant studenter i 1998 viser at utgiftene til bolig er en viktig årsak til at studenter har dårlige økonomi, spesielt de som bor i de store byene. Hele 37 prosent av studentene mener at de bor trangt, mot 8 prosent av befolkningen generelt. Ifølge samme undersøkelse bor 8 prosent av studentene hjemme, 16 prosent i studentboliger, og 25 prosent eier boligen selv. Om lag halvparten av studentene leier annen hybel eller bolig. Selv om studenter har lave inntekter, er de noenlunde stabile betalere, og er mer populære som leieboere enn sosialt vanskeligstilte. Studentene presser derfor ofte svakere grupper ut av leiemarkedet.

10.4.2 Situasjonen for førstegangsetablerere

Prisene på boliger har de siste årene steget sterkt i deler av landet. Dette gjelder prisene på både eie- og leieboliger. Prisstigningen har vært sterkest i Oslo-området. Også i andre storbyer har prisstigningen de senere årene vært stor. I de største byene har derfor situasjonen for de som skal etablere seg i egen bolig blitt betydelig vanskeligere. Dette gjelder ikke bare husstander med lave inntekter og liten eller ingen egenkapital. Også for mange husstander med vanlige inntekter har det blitt vanskeligere å få skaffet seg en egnet bolig med overkommelige boutgifter.

Dette er dokumentert i flere stortingsmeldinger som er lagt fram de siste årene, jf. St.meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*, og St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga*. Meldingene dokumenterer at det er stort behov for flere boliger for ungdom og utsatte grupper, særlig i pressområdene. Det er også behov for flere studentboliger for å løse studentenes boligproblemer. Etter at disse meldingene ble lagt fram, har situasjonen blitt enda vanskeligere som følge av høyere rentenivå og prisøkning på boliger.

Den gunstige økonomiske utviklingen med høy sysselsetting og realinntektsvekst for de aller fleste, er hovedgrunnen til den sterke økningen i boligprisene. I tillegg har sterk tilflytting og lav nybygging av boliger ført til økte boligpriser i pressområder.

10.4.3 Virkemidler for førstegangsetablere og vanskeligstilte på boligmarkedet

Boligpolitikken er basert på et samspill mellom stat, kommune, boligbyggelag og andre private aktører. Statens rolle er å sette opp nasjonale mål, gi økonomiske og juridiske rammevilkår, og å bidra med informasjon og utviklingstiltak.

Husbanken er statens viktigste aktør for å gjennomføre boligpolitikken. Staten sørger for låne- og tilskuddsordninger gjennom Husbanken. I tillegg administrerer Husbanken den statlige bostøtteordningen. Etableringslån, kjøpslån, boligtilskudd og bostøtte er sentrale virkemidler for å hjelpe unge førstegangsetablerere og vanskeligstilte til å skaffe seg bolig.

Innenfor Husbankens låneramme har etableringslån og kjøpslån vært satsingsområder de senere år. Fra 2001 ble målgruppen for etableringslån utvidet slik at også ungdom og andre som ikke har så veldig trang økonomi kan få lån. Kommunene kan dermed fokusere mer på husstandens problemer med

å etablere seg på boligmarkedet enn på hvor høy inntekt husstanden har. Kommunene har også fått anledning til å gi lån opp til 100 prosent av kostnadene. For mange var det tidligere kravet om 10 prosent egenkapital til hinder for at de kunne få etableringslån. Mange kommuner bruker i dag ordningen med etableringslån aktivt i sin boligpolitikk. Bruken av etableringslån har økt kraftig de siste årene. Ikke minst gjelder dette i pressområdene. I storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, hvor ungdom og vanskeligstilte har størst problemer med å komme inn på boligmarkedet, ble det lånt ut betydelig mer etableringslånemidler i 2001 enn året før. Trolig skyldes økningen bedre informasjon om lånetilbudet i media, økt låneramme og økt innsats i kommunene. I alt fikk over 11 000 husstander etableringslån i 2001. Det er 3 000 flere enn i 2000. Trenden fra i fjor fortsetter i 2002 og Husbanken har derfor satt av enda mer av den totale lånerammen til etableringslån gjennom kommunene.

Kjøpslån er et behovsprøvd husbanklån som gis til husholdninger for kjøp av brukt selveierbolig eller borettslagsboliger. De siste årene har unge vært en viktig målgruppe i låneordningen. Lånet gis også til stiftelser, selskaper og lignende som etablerer utleieboliger for unge og vanskeligstilte. Fra 2001 ble låneordningen utvidet til også å omfatte brukt borettslagsbolig. Dette er et godt og rimelig boalternativ for unge og vanskeligstilte førstegangsetablere med lave inntekter. Siden borettslagsformen er mest utbredt i de større byene, er det førstegangsetablerere i storbyene som først og fremst vil nyte godt av denne utvidelsen av låneordningen. Satsingen på kjøpslån de siste årene har ført til betydelig økning i antall husstander som får lån.

Økningen i forbruket av etableringslån og kjøpslån førte til at det i 2001 ble en markant vridning i Husbankens låneramme. Andelen av lånerammen som gikk til behovsprøvede lån til vanskeligstilte grupper var dette året på 38 prosent, en økning på 11 prosentpoeng i forhold til året før.

Boligtilskudd til etablering, utbedring og utleieboliger er et behovsprøvd investeringstilskudd som tildeles både fra Husbanken og kommunene. Tilskuddet går til unge, funksjonshemmede, flyktninger, sosialt vanskeligstilte og andre med svak økonomi, og kan brukes både til oppføring, utbedring og kjøp av bolig. Tilskuddet går også til stiftelser, selskaper og lignende som etablerer utleieboliger.

Løpende støtte til å dekke boutgiftene gis via statlig bostøtte, samt eventuelt kommunal bostøtte som et supplement til den statlige ordningen. Bostøtten bidrar til at vanskeligstilte kan etablere seg, og bli boende, i en bedre bolig enn de ellers ville kunne gjort. Bostøtten er således et sentralt virkemiddel for å sikre gode boforhold for grupper med lave inntekter.

Økte rammer for Husbankens låne- og tilskuddsordninger de siste årene har styrket kommunenes muligheter til å gi unge og vanskeligstilte med svak økonomi tilbud om lån, tilskudd og boligløsninger som er tilpasset deres boligbehov og økonomiske evne. Det ble i 2001 også satt i gang bygging av 1 000 nye studentboliger.

10.4.4 Satsing fremover rettet mot ungdom og bolig

For regjeringen er det mål å heve de gruppene i samfunnet som er dårligst stilt. Blant disse er det mange unge mennesker som skal etablere seg på boligmarkedet for første gang og mange barnefamilier. Boligen er en viktig faktor

i det samlede levekårsbildet, og regjeringen vil intensivere innsatsen overfor ungdom og andre som faller utenfor. Det gjelder i forhold til bolig så vel som på andre områder.

Regjeringen vil gjennomføre boligtiltak for vanskeligstilte barnefamilier, unge uføre og enslige sosialhjelpsmottakere i de største byene. Regelverket for bostøtten skal gjennomgås med sikte på målrettede forbedringer, bl.a. for barnefamilier. Regjeringen vil gå gjennom Husbankens regelverk med sikte på at banken i større grad skal bidra til bygging av boliger for vanskeligstilte. Regjeringen vil gå inn for en omlegging av Husbanken for i større grad å rette låneordningene inn mot førstegangsetablerere. Husbanken må kunne gi lånefinansiering til kjøp av brukt bolig og sørge for rimelig toppfinansiering for unge som etablerer seg, og vil derfor videreutvikle dagens låneordninger for denne målgruppen. Husbankens to låneordninger til unge og vanskeligstilte vil bli slått sammen til et nytt «startlån». Dette lånetilbudet skal være godt, enkelt og rimelig. Lånet skal være et begrenset tilbud til vanskeligstilte og ungdom som trenger offentlig støtte ved boligetablering. Det offentlige og private utbyggere må bl.a. samarbeide om rimelige utleieboliger. Innsatsen for bostedsløse og andre særlig vanskeligstilte skal prioriteres, og regjeringen vil vurdere tiltak for å skaffe flere boligløsninger med tilknyttede tjenester til disse gruppene. Barnefamilier skal generelt ikke bo på hospits. Unge i etableringsfasen og barnefamilier vil også merke fordelene ved en stram og ansvarlig økonomisk politikk som ikke presser lånerenten oppover.

15. februar 2002 la det statlig oppnevnte Boligutvalget frem sin innstilling (NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*). Utvalget ble oppnevnt i 1999 etter anmodning fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Utvalget har vurdert problemstillinger knyttet til boligpolitikk og boligmarkedet. Utvalget har beskrevet situasjonen og de viktigste drivkreftene i boligmarkedet, og vurdert gjeldende og fremtidige mål og virkemidler i boligpolitikken. Regjeringen vil med utgangspunkt i Boligutvalgets innstilling i løpet av 2003 legge frem en stortingsmelding om boligpolitikken for de neste årene.

Regjeringen vil tidlig i 2003 også legge frem en stortingsmelding om storbyene og de særlige utfordringene som disse byene står overfor. Sentrale tema vil være barn og unges fysiske miljø og sosiale og kulturelle rammer i storbyene og ungdom og vanskeligstiltes problemer på boligmarkedet (se også kap. 11).

10.5 Satsingsområder og tiltak fremover

I kapitlet drøftes ungdoms etablering på arbeids- og boligmarkedet. Betydningen av en god oppfølging fra samfunnet side overfor ungdom som rammes av arbeidsledighet er et sentralt tema. Videre drøftes utfordringer ungdom står overfor når de skal kjøpe sin første bolig, og innsatsen rettet inn mot ungdoms etablering på boligmarkedet.

Tiltak rettet inn mot ungdom og arbeid:

- *Aktiv formidlingsbistand.* Regjeringen vil videreføre Aetats aktive formidlingsbistand for å hindre at ungdom blir gående ledige over lengre perio-

der. Ungdom med spesielt store bistandsbehov skal prioriteres. Tiltakene skal i størst mulig grad tilpasses den enkeltes problemer og behov for oppbygging av kompetanse.

- *Styrket individuell oppfølging og tilrettelegging.* Slik oppfølging er ressurskrevende, men samtidig helt sentralt for å lykkes i arbeidet med ungdom som har problemer med å få fotfeste på arbeidsmarkedet.
- *Ungdomsgarantien vil bli videreført.* Regjeringen ser det som viktig at de yngste ungdommene raskt fanges opp og ikke blir gående uten tilbud om arbeid eller skolegang.
- *Tverretatlig samarbeid.* For å sikre gode og tilfredsstillende tilbud til ungdom som av ulike årsaker trenger oppfølging i forhold til arbeidsmarkedet, skal rutinene for tverretatlig samarbeidet videreutvikles. Det er særlig viktig med egnede tilbud til langtidsledige, unge med innvandrerbakgrunn og funksjonshemmet ungdom som har problemer i forhold til arbeidslivet.

Tiltak rettet inn mot ungdom og bolig:

- *Boligtiltak i de største byene.* Regjeringen vil gjennomføre boligtiltak for vanskeligstilte barnefamilier, unge uføre og enslige sosialhjelpsmottakere i de største byene.
- *Bostøtte.* Regelverket for bostøtten skal gjennomgås med sikte på målrettede forbedringer, blant annet for barnefamilier.
- *Husbankens regelverk.* Regjeringen vil gå gjennom Husbankens regelverk med sikte på at banken i større grad skal bidra til bygging av boliger for vanskeligstilte.
- *Låneordninger for førstegangsetablerere.* Regjeringen vil gå inn for en omlegging av Husbanken for i større grad å rette låneordningene inn mot førstegangsetablerere. Husbanken må kunne gi lånefinansiering til kjøp av brukt bolig og sørge for rimelig toppfinansiering for unge som etablerer seg, og vil derfor videreutvikle dagens låneordninger for denne målgruppen. Husbankens to låneordninger til unge og vanskeligstilte vil bli slått sammen til et nytt «startlån». Dette lånetilbudet skal være godt, enkelt og rimelig. Lånet skal være et begrenset tilbud til vanskeligstilte og ungdom som trenger offentlig støtte ved boligetablering.
- *Utleieboliger.* Det legges opp til at det offentlige og private utbyggere skal samarbeide om rimelige utleieboliger.
- *Vanskeligstilte på boligmarkedet.* Innsatsen for bostedsløse og andre særlig vanskeligstilte skal prioriteres. Regjeringen vil vurdere tiltak for å skaffe flere boligløsninger med tilknyttede tjenester til disse gruppene. Barnefamilier skal generelt ikke bo på hospits.
- *Stortingsmelding om boligpolitikk.* Regjeringen vil med utgangspunkt i Boligutvalgets innstilling i løpet av 2003 legge fram en stortingsmelding om boligpolitikken for de neste årene.

11 Ungdomssatsing i distriktene og i større byer

11.1 Gode oppvekstvilkår over hele landet

Å sikre barn og ungdom over hele landet gode oppvekst- og levekår er en viktig utfordring for familien, innbyggerne og for sentrale og lokale myndigheter. Statlige myndigheter har gjennom flere år hatt egne satsinger rettet både mot ungdom i distriktene og i større bysamfunn. Målet er å stimulere de gode krefter og initiativ som finnes lokalt og ansvarliggjøre både de unge og deres foreldre. Egeninnsats og medansvar står sentralt. Gode familieforhold, trygge nærmiljø og lokale nettverk er av vital betydning for oppveksten.

Tilbud og tjenester knyttet til blant annet barnehage, skole og utdanning, kultur og fritid er vesentlig i arbeidet med å sikre et godt oppvekstmiljø, både i distriktene og i de større byene. Frivillige organisasjoner og initiativ stimulerer både kvalitet og mangfold. Barn, ungdom og foreldre må få bedre innflytelse over den lokale barne- og ungdomspolitikken, og offentlige instanser må samarbeide bedre og styrke tjeneste- og brukerperspektivet på alle nivå.

I Sem erklæringen slås det fast at Samarbeidsregjeringen vil styrke regionalpolitikken for å sikre bosettingen, verdiskapningen og levedyktige lokalsamfunn over hele landet. Satsing på barn og unges oppvekstvilkår er en avgjørende faktor for å sikre bosettingen. Uten barn tømmes distriktene. En god barne- og ungdomstid kan gi ungdom ønske om å bli værende eller flytte tilbake til hjemkommunen.

Sentraliseringen og den relativt høye andelen unge stiller byene overfor store utfordringer, blant annet i forhold til bolig og arbeid, kultur og fritid, levekår, helse og sosiale forhold. Å unngå press på storbyene og samtidig fraflytting fra distriktene, er en felles utfordring for samfunnet. Både by og land vil tjene på at folk slipper å bli tvunget til å flytte.

Barn og ungdom i de større byene møter ofte andre utfordringer og problemer enn barn og ungdom i andre deler av landet, og oppvekstvilkårene kan for mange være vanskelig. Selv om de fleste klarer seg bra, er andelen barn og unge som rammes av dårlige oppvekst- og levekår høyere enn tallene på landsbasis. Videre har byene en høyere andel barn og unge som lever i husholdninger med lav inntekt (Epland 2001). De største byene preges av skiller i levekår mellom ulike områder, og en opphopning av levekårsulemper i enkelte strøk og bydeler. Slike levekårsulemper kan være kriminalitet og utrygghet, sosial isolasjon og ensomhet, lav materiell standard og dårlig økonomi, arbeidsløshet og løs tilknytning til arbeidsmarkedet, dårlige bomiljøer og trafikkproblemer. Det er når slike levekårsproblemer hopper seg opp i enkelte strøk og bydeler at det blir et problem og en spesiell utfordring for fellesskapet.

Samtidig som byene kjennetegnes av høye bokostnader, miljøproblemer, ensomhet og utrygghet er også valgmulighetene knyttet til kultur, service-, jobb- og utdanningstilbud noe som tiltrekker mange. I distriktene opplever mange større nærhet til natur, næring og bomiljø og kanskje større medansvar for et lokalt fellesskap, med økte muligheter til samvær og dugnad.

For regjeringen er det et mål å demme opp for en utvikling der Osloregionen fortsetter å vokse langt raskere enn - og på bekostning av - resten av landet. Regjeringen vil bidra til å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet og bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Bosettingsmål for de neste tyve årene er en mer balansert utvikling, der alle landsdeler har befolkningsvekst (jf. distrikts- og regionalpolitisk redegjørelse 2002).

11.2 Flytting og bosettingsmønster

11.2.1 Sentralisering og regional utvikling

Sett i et 20-års perspektiv har alle fylker, unntatt Finnmark, Nordland og Hedmark, hatt befolkningsvekst. Alle landsdeler med unntak av Nord-Norge har økt folketallet fra 1980 til 2000. Innad i fylkene og landsdelene går utviklingen likevel i sentraliserende retning. Regioner med større byer og tettsteder har hatt sterkest vekst. De siste årene er det særlig Osloregionen som har hatt stor befolkningsvekst. Nesten 80 prosent av landets befolkning bor nå i byregioner (med tilgang til sentra med minst 15 000 innbyggere), hvorav 40 prosent i storbyregioner (med tilgang til sentra med minst 50 000 innbyggere). De mest perifere regionene har de siste årene opplevd stagnasjon eller nedgang i folketallet.

Den nye befolkningssituasjonen med lavere fødselstall og skjeve aldersfordeling i flere distriktsområder fører til at konsekvensene av fraflytting blir større enn tidligere. Mange kommuner vil også få nedgang i folketallet selv om ingen flytter på seg. Befolkningsfremskrivninger antyder at mellom 126 og 224 av Norges kommuner vil få nedgang i folketallet de neste 10 årene. I arbeidet med å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret er det derfor av særlig betydning å sette fokus på ungdoms bostedspreferanser.

11.2.2 Flytting og bosetting i ungdomsfasen

Flytting og bosetting må forstås i et livsfaseperspektiv. Ungdoms bostedsvalg og bostedsønsker varierer med hensyn til alder, interesser og livssituasjon. De yngste er opptatt av fritidsaktiviteter, møteplasser og utdanningsmuligheter. For unge i etableringsfasen er varierte jobbmuligheter, rimelige boliger, gode kultur- og fritidsmuligheter, service-, velferds- og tjenestetilbud og et godt oppvekstmiljø for barn sentrale faktorer for valg av bosted.

Mer permanent bosetting skjer generelt senere i livet nå enn tidligere, fordi flere tar høyere utdanning og alderen for familiedannelse har økt. De fleste flytter en eller flere ganger i løpet av alderen 15 til 35 år, men betydelig færre flytter etter fylte 35 år. Kvinner flytter mer enn menn. I løpet av aldersfasen 15 til 35 år flytter hele 75-80 prosent av alle kvinner og 65-70 prosent av alle menn.

Utdanning er en faktor som påvirker flyttemønsteret. Gjennom de siste tiårene har utdanningsnivået i den norske befolkningen blitt betydelig hevet. Når ungdom flytter for å ta seg utdanning, svekkes båndene til oppvekstkommunen. Samtidig knyttes bånd til studiestedet. Det har alltid vært slik at folk med høyere utdanning har flyttet mer enn folk med mindre utdanning. Men dette betyr ikke at alle med høyere utdanning flytter fra distriktene. Utdanning

har ikke en entydig virkning på unges bostedsønsker. Også utdanningsnivået i distriktskommunene har vært jevnt stigende.

Lokal tilhørighet har ikke mistet sin betydning for unges bostedsønsker. Mange unge velger å flytte tilbake til oppvekstkommunen, og det er en tendens til at andelen av ungdom som er bofaste i alderen 15 til 35 år har økt det siste tiåret. Dette har skjedd til tross for økende utdanning blant unge.

Ved fylte 35 år bor om lag halvparten av et årskull i oppvekstkommunen. Det er imidlertid forskjell mellom ulike typer kommuner når det gjelder bofasthet blant ungdom. Bofastheten er størst i byene og minst i periferikommunene (se tabell 11.1). Mange studier viser at de som har lavere utdanning er mest bofaste. Menn er mer bofaste enn kvinner, særlig i periferikommunene. En viktig årsak til dette er knyttet til overtakelse av eiendom. Jo mer perifert beliggende en kommune er, desto større betydning har eiendom på flytteatferden for kvinner og menn. Det er menn som i størst grad overtar eiendom i periferikommuner.

Studier viser at det ofte er manglende muligheter i det lokale arbeidsmarkedet som er den største hindringen for å kunne realisere et eventuelt ønske om å etablere seg i hjemregionen. Jo mer spesialisert utdanning folk tar, desto større og mer varierte arbeidsmarkeder vil de måtte orientere seg mot for å finne relevante jobber, ikke minst hvis det er snakk om et par som forsøker å finne seg jobber.

Tilgang på arbeid og valg av «riktig» utdanning er nødvendige, men ikke tilstrekkelige betingelser for unges bostedsvalg. Selv ungdom med den «riktige» utdanningsbakgrunnen velger å bosette seg et annet sted enn i oppvekstkommunen sin. Kommunene opplever også at gjennomsnittlig halvparten av de nyinnflyttede flytter videre.

Ungdoms bostedsvalg kan også sees i sammenheng med verdier, røtter og identitet. Svært få som vokser opp i byområder, velger i dag å bosette seg i distriktskommuner. For unge som er oppvokst i en mindre sentral kommune, er en liknende kommune et vel så attraktivt bosted som de sentrale byene.

For å lokke de ferdigutdannede tilbake til sin oppvekstkommune i distriktene vil lave boutgifter, barnehage og slektskontakt være viktig for mange. Nyere forskning har satt fokus på hva folk i etableringsfasen som velger å flytte til mindre steder, selv oppgir som motivasjon. For mange henger dette sammen med et ønske om en annen livsstil enn den de ville hatt i storbyen. Et aktivt lokalmiljø, gode oppvekstvilkår for barn og et godt nabolag er argumenter folk bruker som begrunnelse for å bosette seg på stedet. Ved å sammenlikne enkeltkommuner og regioner har forskning også pekt på naturgitte fordeler knyttet til klima og natur, nærhet til en by og godt utbygd service- og kulturtilbud som viktige faktorer for kommunenes attraktivitet som bosted. Det fins kommuner som har økt bosettingen på tross av at det ikke har vært økning i jobber lokalt. På samme måte fins kommuner der det er vekst i arbeidsmarkedet, uten at tilflyttingen til kommunen har økt.

11.2.3 Bosettingsmønsteret fremover

Individuelle flyttebeslutninger utgjør nasjonale demografiske endringsprosesser. Tabell 11.1 viser flyttemønsteret for ungdom i et bestemt årskull, de som

ble født i 1960-62. Av tabellen fremgår det at fraflyttingen er størst fra periferikommuner og minst fra de seks største byene. Det er de seks største byene og deres omlandskommuner som har opplevd den største tilveksten, og som sitter igjen med flyttegevinsten, mens andre kommunetyper har hatt et flytte-tap av ungdom.

Tabell 11.1: Resultater av flytting i aldersfasen 15 til 35 år. Årskull født 1960-62. Prosent pr. 100 15-årin-ger ved inngangen til aldersfasen

Menn og kvinner					By/tettstedsstrøk ellers							
Født 1960-62	Landet som helhet		De seks største byene		Omlandet til de seks storbyene		På Østlan- det		Utenom Østlandet		Periferi- kommuner	
	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K
Bofaste	41	29	50	43	38	24	40	28	42	28	38	20
Tilbakeflyttere	18	20	18	19	19	21	19	21	17	20	15	17
Fraflyttede	41	51	32	38	43	55	41	51	41	52	47	63
Nykommere	41	51	56	65	54	67	34	45	30	41	21	32
Tap/gevinst	0	0	+24	+27	+11	+12	-7	-6	-11	-11	-26	-31

Kilde: Aktuelle befolkningstall 99/3-5, SSB

Tabellen viser at periferikommuner har et gjennomsnittlig tap på 30 prosent av kullstørrelsen gjennom prosessen fra barn til voksen. Slike tap ikke kan repeteres fra generasjon til generasjon uten at bosettingsmønsteret endres og lokalsamfunn ødelegges. Når det likevel har gått bra i Norge til nå, skyldes det to viktige demografiske rammebetingelser. Den ene er at det har vært store barnekull i distriktene og små i byene, slik at sentraliserende flytting har bidratt til å fordele generasjonene jevnere i ulike regioner. Det andre er at det nesten sammenhengende har vært vekst i kullstørrelsene totalt, slik at det har vært vekst å fordele gjennom flytting.

Fra og med dagens barnegenerasjon er begge disse to gunstige rammene for omfordeling gjennom flytting borte. Veksten i barnekullene tok slutt med fruktbarhetsnedgangen på 1970-tallet. Dette innebærer at det på landsbasis i kommende tiår kan forventes en nedgang i aldersgruppen 25 til 35 år på nær 20 prosent. Nedgangen har en skjev regional profil, i periferikommunenes dis-favør. Dette skyldes både at fruktbarhetsfallet var sterkere i bygdene og langs kysten enn i byene, og at en stadig større andel av barnefamiliene har etablert seg i byområdene. Dagens barnesentralisering innebærer at barn i distriktene er underrepresentert i befolkningen allerede fra fødselen av. Selv uten flytting vil folketallet i periferikommuner gå ned.

11.3 Innsats rettet mot ungdom i distriktene

11.3.1 Innledning

Regjeringen vil legge til rette for at den enkelte skal ha reell frihet til å bosette seg der han eller hun ønsker. Mange unge med høyere utdanning som ønsker å bosette seg i distriktene, finner i dag ikke attraktive jobbmuligheter. Samti-

dig er mange småsamfunn avhengige av at nye unge ønsker å bosette seg der for å kunne overleve på sikt. At ungdom velger å etablere seg i distriktene, er avgjørende for å sikre bosetting, verdiskaping og levedyktige lokalsamfunn over hele landet. For å bidra til dette vil regjeringen fortsette satsingen på unge i distrikts- og regionalpolitikken.

11.3.2 Statlige satsinger rettet mot ungdom i distriktene

Den statlige innsatsen rettet mot ungdom i distriktene varierer fra integrering i den generelle distrikts- og regionalpolitikken til særskilte satsinger rettet mot ungdom.

Kommunal- og regionaldepartementet har i stor grad forsøkt å integrere innsatsen rettet mot unge i den generelle distrikts- og regionalpolitikken. Departementet overfører midler til distrikts- og regionalpolitiske tiltak hvert år og legger vekt på at de ulike forvaltningsorganene bør ha et spesielt fokus på unge.

Fra høsten 1997 og ut 2001 gjennomførte Kommunal- og regionaldepartementet en utkantkommunesatsing. Målsettingen var å bidra til at utkantkommuner blir bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for langvarig nedgang i folketallet. Fylkeskommunene, Kommunal- og regionaldepartementet og flere andre departementer var aktive samarbeidspartnere med sju pilotkommuner, en pilotregion og vel 60 andre utkantkommuner. Satsingen bygde på tre hovedstrategier; samfunnsbygging, næringsutvikling og personorientering. Unge fra ungdomsskolealderen og opp til om lag 30 år har vært en sentral målgruppe. Som et ledd i satsingen rettet mot ungdom ble kommunene invitert til å delta i en egen opplæring av ungdom kalt «positivitetsagenter». Målet var å etablere et tettere samarbeid mellom ungdom, politikere, administrasjon og næringsliv lokalt. Vel 60 kommuner deltok. Gjennom arbeidet ble det satt et særskilt fokus på ungdoms engasjement for å skape en positiv utvikling lokalt. Positivitetsagentprosjektet er sammen med resten av utkantkommunesatsingen under evaluering av Rogalandforskning og Agderforskning.

Gjennom St.meld. nr. 34 (2000-2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken* er det vedtatt å videreføre satsingen rettet mot små kommuner gjennom en egen «småsamfunnssatsing». Erfaringene fra utkantsatsingen vil ligge til grunn for arbeidet, og det vil bli rettet en særlig innsats inn mot unge.

Den næringsrettede ungdomssatsingen er i hovedsak rettet mot å gi unge jobbmuligheter i distriktene, samt å legge til rette for at de kan etablere egen næringsvirksomhet. Tilrettelegging for entreprenørskap, nyskaping og innovasjon står sentralt. Nordlandsforskning har utført en kartlegging for å finne ut i hvilken grad distriktpolitiske virkemidler har nådd unge mellom 14 og 30 år i perioden fra 1997 til 1999. Kartleggingen omfatter syv virkemidler: kommunale næringsfond, tilrettelegging for næringsutvikling, etablererstipend, næringshager, distriktsutviklingstilskudd, samt to program for kompetanseutvikling (FORNY-programmet og SMB-Kompetanse). I tillegg gir den en oversikt over ungdomsprosjekter som har fått støtte gjennom fire ulike virkemidler: tilskudd til utkantkommuner, tilskudd til INTERREG, regionale samordningstiltak og profilering av distriktene. Kartleggingen av faktisk virkemiddelbruk viser at noen av virkemidlene har en klar ungdomsprofil, mens andre ikke har en like tydelig innretning mot ungdom. Kartleggingen viser at ung-

domssatsingen fremdeles er i en innledende fase. Viljen til og forståelsen for å satse på ungdom i distriktpolitikken er klart til stede. Et viktig signal fra kartleggingen er at det er nødvendig å videreføre fokus på ulike befolkningsgrupper for å sikre at de får sin del av de distriktpolitiske virkemidlene.

Nærings- og handelsdepartementet har samarbeidet med Utdannings- og forskningsdepartementet, andre departement, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Foreningen ungdomsbedrifter og næringslivsorganisasjoner om ulike prosjekter. Innenfor regjeringens IT-politikk - *eNorge* - er en del prosjekter rettet mot ungdom. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) har vedtatt en egen ungdomsstrategi. Målgruppen i denne satsingen er personer mellom 18 og 29 år som vurderer å starte eller drive egen næringsvirksomhet. Det legges særlig vekt på at SND skal være aktiv og fleksibel i sin kontakt med ungdom. Distriktskontorene skal ha en egen ungdomskontakt og en lokal handlingsplan for ungdomsarbeidet. For Selskapet for industrivekst (SIVA) er unge høyt utdannede personer en viktig målgruppe for satsingen på næringshager. Formålet med næringshager er å stimulere til utvikling av nye arbeidsplasser innenfor kunnskapsintensive næringer i distriktene. Dette gjøres ved å tilby infrastruktur og utviklingsmiljøer til personer med høy kompetanse, med særlig fokus på å nå unge av begge kjønn.

Innenfor opplæring og utdanning er det over flere år arbeidet med å utvikle entreprenørskap i utdanningssystemet. *Utdannings- og forskningsdepartementet* har vært en sentral aktør i dette arbeidet, som for øvrig er preget av utstrakt samarbeid mellom flere departementer og andre aktører. Eksempler på prosjekter er elev- og ungdomsbedrifter, distriktsaktiv skole og partnerskap skole - næringsliv. Flere departement har nå gått sammen om å gi Ungt Entreprenørskap et skikkelig løft i arbeidet med å utvikle entreprenørskap og ungdomsbedrifter både i grunnskole, videregående opplæring og ved høgskolene. Langt flere elever og studenter skal i tiden som kommer få tilbud om å utvikle ferdigheter i det å etablere en bedrift.

Landbruksdepartementet har innenfor sin satsing på likestilling og rekruttering tiltak som rettes mot ungdom. Inntil 10 prosent av Bygdeutviklingsmidlene (BU) kan nyttes til slike tiltak. Midlene rettes mot områder med utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, demografisk utvikling m.m. Satsingen skal fremme mobilisering av bygdefolket og legge til rette for næringsutvikling. Dette kan blant annet skje ved at det støttes opp om tiltak som engasjerer ungdom eller som kommer ungdom av begge kjønn til gode.

Rekruttering til landbruket er en forutsetning for å nå landbrukspolitiske mål om et levedyktig og bærekraftig landbruk i hele landet. Gjennom BU-midlene er det mulig å få tilskudd for å gjennomføre mindre investeringer knyttet til generasjonsskifte i landbruket. Videre gis det støtte til praktikantordning i landbruket (dekning av praktikantenes lønnsutgifter, arbeidsgiveravgift osv.). Bønder som ønsker det blir praksisverter, og det inngås kontrakt mellom vert og praktikant. Opplæringstilbudet er knyttet opp mot studieretning naturbruk på videregående skole. BU-midlene forvaltes av Fylkesmannens Landbruksavdeling.

Fiskeridepartementet har tiltak rettet mot å rekruttere flere ungdommer inn i fiskerifagutdanning på videregående nivå, både direkte mot ungdom samt skolering av lærere. Det er også utarbeidet temahefter og annet materiell

som kan gi grunnskolen et bedre utgangspunkt for å knytte undervisning og prosjektarbeid til fiskeri- og havbruksnæringen. Videre deltar departementet i et utvekslingsprogram med andre land, der det utveksles arbeidsplasser for å skape markedskontakt. Ungdom er en del av målgruppen.

Barne- og familiedepartementet har siden 1999 hatt en egen tilskuddsordning til ungdomssatsing i distriktene. Distriktskommuner med sterk nedgang i folketallet har gjennom denne ordningen blitt invitert til å søke om tilskudd til lokale ungdomssatsinger på kultur- og fritidsområdet. Ved tildeling av midler har departementet vært opptatt av at de konkrete aktivitetene og prosjektene skal utformes lokalt, og at kommunene legger opp til et helhetlig arbeid for å styrke ungdomsmiljøet gjennom et samspill mellom ungdom og kommunale myndigheter. Hensikten med ordningen er ikke bare å stimulere til ungdomsaktivitet i kommunen, men i like stor grad å stimulere til dialogprosesser mellom kommune og ungdom. Ordningen har skapt stor interesse i distriktskommunene og mye engasjement blant ungdom. De relativt små tilskuddsbeløpene har gitt store resultater, fordi de har stimulert til egeninnsats fra ungdom. Barne- og familiedepartementet vil videreføre innsatsen rettet mot ungdom i distriktene. Utfordringene fremover er fortsatt å styrke kultur- og fritidstilbudet for og med ungdom i små lokalsamfunn, for å bidra til kreative og stimulerende ungdomsmiljø der ungdom trives og kan bruke sine ressurser i lokalsamfunnet.

Miljøverndepartementet startet i 2001 programmet «Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene. Dette er et 5-årig program som gjennomføres i samarbeid med seks andre departement. Programmet er et ledd i regjeringens distriktpolitikk, og medvirkning fra barn og ungdom er et sentralt element i programmet.

11.3.3 Ungdomssatsing i fylker og kommuner

Satsing på ungdom har vært et prioritert område i fylkeskommunene fra 1990-tallet, og det er utviklet egne strategier og handlingsplaner. Satsingen har vært preget av å være tverrsektoriell og vidtfavnende. I en kartlegging som er gjort av enkelte fylkeskommuner, blir ungdom sett på som en strategisk viktig gruppe i arbeids- og fritidsliv, og som stabiliserende for bosettingsmønsteret. Det å gi økt livskvalitet og boglede for ungdom blir også sett som viktig. Enkelte fylkeskommuner har gitt ungdomssatsingen svært høy prioritet, og har utarbeidet egne fylkesdelplaner for ungdom. Sogn og Fjordane har blant annet igangsatt programmet «Ung i Sogn og Fjordane», som gjennomføres i et samarbeid mellom ungdom og ulike aktører i fylket. Nordland har gjennom flere år hatt et eget tverrsektorielt ungdomspolitisk handlingsprogram.

Et viktig verktøy i arbeidet med å få til bedre samordnet innsats i fylkene er regionale utviklingsprogrammer (RUP). Arbeidet ble igangsatt av Kommunal- og regionaldepartementet på midten av 1990-tallet. Hovedhensikten var bedre samhandling, bedre kobling mellom regionale utfordringer og virkemidler og mer målstyring og mindre regelstyring. Det er enkelte strategier og tiltak som går igjen i programmene med hensyn til ungdomsrelatert innsats. Fokus på relasjonene mellom skole og næringsliv står sentralt. Dette omfatter både opplæring i entreprenørskap og tiltak knyttet til informasjon om lokalt/regionalt næringsliv i skolen. Tiltak som tar sikte på å skape lokal tilhørighet

og identitet, eksempelvis gjennom stedsutviklingsprosjekter, er også vanlige. Programmene er gjennomgående preget av at ungdomsperspektivet skal integreres i den generelle satsingen.

Mange lokalsamfunn og kommuner forsøker å holde kontakten med fraflyttede ungdommer blant annet gjennom å invitere til felles aktiviteter når ungdom er hjemme på ferie. Andre kommuner har etablert egne stipendordninger for ungdom under utdanning, for å stimulere til at ungdommene bosetter seg i kommunen etter endt utdanning. Ungdom er også prioritert innenfor enkelte virkemidler. For eksempel har det blitt stilt krav til kommunale næringsfond at ungdom skal prioriteres. Mange distriktskommuner jobber også aktivt med å fremme ungdoms deltakelse i lokalsamfunnet.

Gjennom utkantkommunesatsingen (se kap. 11.3.2) ble det rettet et særskilt fokus mot ungdoms engasjement og deltakelse lokalt. Arbeidet som ble igangsatt engasjerte både hjemmeværende og utreist ungdom, samtidig som det ble utviklet spennende prosjekter basert på helhetsstrategier for å stimulere unge til å bosette seg i kommunene. Erfaringene fra pilotkommunen Vågå illustrerer helhetstenkningen som har vært lagt til grunn for å utvikle et mangfoldig arbeids-, bo-, kultur- og fritidsmiljø, med ungdom som en sentral målgruppe. Ungdom har vært aktive deltakere ved å delta i rådgivende referansegrupper, konkret planlegging og gjennomføring av tiltak. De har kommet med innspill til hva som kunne gjøre Vågå bedre og mer attraktivt som sted for bosetning og næringsetablering. I tillegg til ungdom som bor i kommunen, har en like viktig målgruppe vært de som hadde flyttet ut. Innspill og løpende kontakt og oppdatering på hva som skjedde i hjembygda er gitt gjennom adressebanker, informasjonsavis, Web-sider samt møter med utflyttede ungdommer i Oslo. Erkjennelsen av at arbeid ikke er nok for å konkurrere om fremtidig ung bosetning har vært vesentlig. Erfaringene fra utkantkommunesatsingen viser at konkurransen om de unge i utkantkommuner blir tøff i fremtiden, men de kommunene som utvikler helhetlige tilbud og fremstår som attraktive vil kunne vinne i denne konkurransen.

11.3.4 Tilrettelegging for ungdomsbosetting

Ungdoms valg av bosted har sammenheng med en rekke faktor, knyttet til varierte jobbmuligheter, rimelige boliger, gode kultur- og fritidsmuligheter, service-, velferds- og tjenestetilbud og et godt oppvekstmiljø for barn. I arbeidet med å sikre dette spiller kommunene en helt sentral rolle. Kommunene legger viktige rammebetingelser og leverer nødvendige tjenester, både til innbyggerne og til næringslivet. Kommuner som har gode tilbud til befolkningen vil ha langt større muligheter til å fremstå som livskraftige og attraktive. Nærkontakt og innflytelse fra de det angår er da ikke bare en mulighet, men en nødvendighet. Samtidig er det av betydning at sentrale myndigheter tilrettelegger gode rammebetingelser for å sikre likeverdige levekår i hele landet.

En god barne- og ungdomstid kan gi ungdom ønske om å bli værende eller flytte tilbake til hjemkommunen. Det må derfor være et mål for distriktskommuner å stimulere til positive opplevelser for barn og ungdom og et godt oppvekstmiljø, blant annet gjennom å gi barn og ungdom gode muligheter for deltakelse og innflytelse lokalt. I distriktskommuner er ikke deltakelse bare et spørsmål om å sikre barn og unges demokratiske rettigheter - det er også et

spørsmål om å sikre kommunens fremtid. Det å bli invitert til å si sin mening, bli tatt på alvor og se at ens forslag får konsekvenser, gir positive opplevelser av å være viktige for kommunen. At ungdom får innflytelse kan ha betydning for om de ser for seg en fremtid lokalt, og ønsker å etablere seg i kommunen.

Mange kommuner vil være avhengig av tilflyttere, spesielt unge i etableringsfasen, for å kunne være levende lokalsamfunn, og for å kunne fylle stillinger i privat og offentlig sektor med riktig kompetanse. En utfordring for disse vil både være å rekruttere personer med tilhørighet til regionen og personer som ikke har vokst opp der. Manglende samsvar mellom arbeidsmarkedet i distriktene og unge i etableringsfasen sine ønsker for arbeid, gjør fornyelse av arbeidsmarkedet til en sentral utfordring. En næringspolitikk som gir private initiativ større håp om å lykkes, vil også gi distriktene flere ben å stå på og unge voksne større valgmuligheter. Lokalsamfunnene må også være åpne for nye folk og nye impulser.

Nesten alle sider av statlig politikk har betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål. I arbeidet med videreutvikle den distriktpolitiske satsingen rettet mot ungdom er det nødvendig med bredt engasjement, både fra statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Samspill og samarbeid, samt god dialog med ungdomsmiljøet, må stå sentralt.

Regjeringen vil fortsette satsingen på unge i distrikts- og regionalpolitikken. Potensielle nyskapere vil være hovedmålgruppen for de selektive næringsrettede virkemidlene. Den næringsrettede ungdomssatsingen er i hovedsak rettet mot å gi ungdom jobbmuligheter i distriktene, samt å legge til rette for at unge kan etablere egen næringsvirksomhet. Tilrettelegging for entreprenørskap, nyskaping og innovasjon vil stå sentralt. Regjeringen legger særlig vekt på å øke evnen og viljen til nyskaping blant unge jenter og gutter gjennom å gi skoleelever praktisk kunnskap om bedriftsetablering og gjennom å stimulere aktive og kreative ungdomsmiljø i distriktene. Samtidig forventes det at dreiningen av virkemidler mot mer fokus på kompetanse og nyskaping kommer unge til gode, siden disse i stor grad tar høyere utdanning.

11.4 Innsats rettet mot ungdom i større bysamfunn

11.4.1 Innledning

For å sikre et godt oppvekstmiljø over hele landet er det av betydning å rette en særlig satsing inn mot de største bykommunene. Enkelte større byer sliter med levekårsulemper, som kan bidra til å skape vanskelige oppvekstvilkår og gjøre nærmiljøet utrygt. Dette gjelder spesielt de tre største byene og Oslo i særdeleshet.

Staten har gjennom flere år tatt et spesielt ansvar for å styrke oppvekst- og levekårene for barn og ungdom i større bysamfunn. Viktige satsinger er blant annet Barne- og familiedepartementets tilskuddsordning «Ungdomstiltak i større bysamfunn», Kultur- og kirkedepartementets satsing på idrett i storby og «Handlingsprogrammet for Oslo indre øst», som er et samarbeid mellom stat og kommune. Videre har staten gjennom en årrekke bidratt med betydelige midler til bolig- og byfornyelse i de tre største byene. Dette har ført til opprustning av mange boligområder med trygge og gode lekeplasser, gårdsrom, parker og uterom.

Regjeringen fremmet våren 2002 St.meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*, der det trekkes opp prinsipper for god fysisk utforming av bystrukturer og lokalområder. Målene er blant annet å legge til rette for trygge, vakre og opplevelsesrike byer og tettsteder med høy miljø- og bokvalitet for befolkningen og bystrukturer som stimulerer til helsefremmende livsstil. Utformingen av byer og lokalsamfunn med felles byrom, grønnstrukturer, idrettsanlegg og miljøvennlige transportformer, har stor betydning for barn og unges mulighet til lek, fysisk aktivitet og helsefremmende oppvekstmiljø.

Regjeringen vil tidlig i 2003 legge frem en stortingsmelding som tar opp de spesielle utfordringene de største byene står overfor, blant annet integrering, fattigdomsproblemer og oppvekstvilkår for barn og ungdom. Regjeringen vil føre en aktiv og positiv storbypolitikk, som legger til rette for gode oppvekstvilkår for barn og ungdom.

11.4.2 Levekår og oppvekstmiljø

Befolkningsutviklingen gjør at en høy andel barn og ungdom vokser opp i større byer og deres omlandskommuner. I tillegg til barn og unge som har storbyene som sin oppvekstarena tiltrekker storbyene ungdom fra distriktene. Samlet sett innebærer dette at overgangen fra ungdom til voksen i økende grad finner sted i en større by.

Et viktig kjennetegn ved de større byene er at de fungerer som sentra i sine landsdeler med felles bo-, arbeids-, kultur- og utdanningsmarked. I løpet av de senere tiår har storbyene og omlandskommunene vokst sterkt og utgjør i økende grad et felles storbysamfunn. Et samarbeid mellom storbyene og omlandskommunene på barne- og ungdomsområdet er derfor nødvendig.

Storbyene har tradisjonelt hatt god økonomi, og de har ligget foran mange andre lokalsamfunn når det gjelder å sikre befolkningen gode levekår. De typiske «storbygodene» blir ofte beskrevet som; god økonomi og færre lavtlønte, flere utdanningsmuligheter, flere jobbtilbud, et bredere tjenestetilbud og flere kultur- og fritidstilbud. Storbyproblemene knyttes ofte til ulike sider ved bolig- og nærmiljø som; støy og forurensning, trange boliger eller dårlig bostandard, færre sosiale relasjoner og mer kriminalitet og uttrygghet. Virkeligheten i større bysamfunn er svært sammensatt, og det finnes både fordeler og ulemper ved å leve i norske storbyer.

Tetthet, strøksmessig segregering og heterogen befolkning er noen kjennetegn ved de større byene. I storbyene øker muligheten for at grupper med samme bakgrunn og livssituasjon bor konsentrert. Levekårsundersøkelser viser at de interne sosiale og økonomiske forskjellene er vesentlig større i storbyene enn i mindre kommuner. Dette gjør seg spesielt gjeldende i Oslo. Mens noen områder av byen preges av de beste levekårene i landet har andre de dårligste levekårene.

En opphopping av levekårsulemper i et geografisk område behøver ikke bety en opphopping på individnivå, og de aller fleste barn og unge klarer seg bra i storbyene. For ungdom kan oppveksten i storbyen være preget av stor grad av bevegelsesfrihet og store muligheter til utvikling og opplevelser på egen hånd.

Bymiljøet gir rom for et mangfold av fritidsaktiviteter, men innebærer også at barn og ungdom kan bli eksponert for negative miljø preget av vold,

kriminalitet og rus som kan bidra til å skape utrygghet. Byen, og særlig sentrum, tiltrekker mange unge spesielt i helger og på kveldstid. Sentrumspendling vekker bekymring, særlig i forhold til ungdom som ikke finner seg til rette i sitt bo- og nærmiljø enten i bydelene eller i nabokommunene. Ungdom som faller ut av skole, jobb og tradisjonelle fritidsaktiviteter og som unndrar seg voksenkontakt har en tendens til å trekke mot sentrumsområdene hvor en lett kan komme i kontakt med negative miljø preget av rus, vold og kriminalitet. Dette fordrer et tett samarbeid mellom uteseksjon/oppsøkende tjeneste, barnevern og politi i storbyene og de omkringliggende bydeler og kommuner.

I arbeidet med å sikre et godt fritidsmiljø er det av betydning med gode rusfrie og rimelige ungdomsaktiviteter, både i lokalmiljøene og i sentrum. Gode møteplasser for sosial kontakt og aktivitet, både i regi av frivillige organisasjoner og kommunale myndigheter, er viktig å sikre. De mange frivillige organisasjoner må løftes frem og gis gode rammevilkår. Videre fins det gode erfaringer med ungdomshus eller allaktivitetshus, hvor ungdom blant annet kan engasjeres gjennom arbeidsmarkeds-, sysselsettings- eller skoleringstiltak.

I de senere år har ungdomsgjenger med voldelige og annen kriminell atferd i de større byene fått mye oppmerksomhet. Omfanget av slike gjenger er ikke stort, men medlemmene er gjengangere i kriminalstatistikken både når det gjelder vold, ran, vinnings- og narkotikakriminalitet. Gjengene sprer frykt og uro både i barne- og ungdomsmiljøene og i lokalmiljøene. Det ser også ut til at slike gjenger har en tendens til å trekke til seg ungdom som ikke finner sin plass i samfunnet. Dersom det ikke finnes positive og attraktive arenaer hvor de unge kan få støtte og få benyttet sine ressurser på en positiv måte, øker faren for at en trekkes til kriminelle miljø og voldelige gjenger. Det er derfor viktig at byene støtter opp om inkluderende, trygge og meningsfylte fritidsaktiviteter hvor barn og unge kan benytte sine ressurser på en positiv måte. Negative utviklingstrekk i ungdomsmiljøene må bekjempes gjennom målrettet arbeid og godt samspill mellom etater og tjenester lokalt og med frivillige krefter. Innsats fra barn og ungdom må stå sentralt. Erfaringer viser at det nytter å satse på forebyggende arbeid, og at det beste virkemidlet på sikt er å bedre oppvekst- og levekårene for barn og ungdom.

Et særtrekk ved noen større byer, og særlig Oslo, er en høy andel barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i enkelte bydeler og områder. Mange av disse lever i familier med dårligere levekår enn resten av befolkningen. Dette medfører utfordringer i forhold til skole, arbeid, bolig, helse og fritid, og stiller krav om bred og målrettet innsats i forhold til integrering og inkludering. Oslo står i en særstilling når det gjelder andelen barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn. I 2000 var i overkant av 31 prosent av elevene i grunnskolen minoritetsspråklige. Dette varierer imidlertid fra rundt 90 prosent ved enkelte skoler til om lag 5 prosent ved andre skoler.

Barn og ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn møter særlig utfordringer i forhold til språk, skolegang og arbeid. De deltar mindre i det organiserte fritidstilbudet og faller i større grad ut av utdanningssystemet enn barn og unge med norsk bakgrunn. Studier viser at ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn i mindre grad enn majoritetsungdom har fullført grunnskole og i mindre grad er representert i videregående opplæring, og at de har større pro-

blemer med progresjon og gjennomstrømming i videregående opplæring sammenlignet med majoritetsungdom (NIFU 2001). Dette stiller skole og nærmiljø i bykommunene overfor store utfordringer. Det er skolens ansvar å gi alle elever tilrettelagt undervisning og lokal skoleutvikling er viktig. Utdanning er en ressurs på arbeidsmarkedet og har betydning både for personlige utvikling og for levekår. Ungdom med mangelfulle lese- og skrivekunnskaper, som ikke henger med på skolen, som har vanskeligheter med å skaffe seg utdanning og jobb er blant de mest sårbare og utsatte gruppene i dagens samfunn (se også kap. 7.3.2.2).

Enkelte foreldre til barn og unge fra etniske minoriteter deltar lite i skolehverdagen. En skole som legger til rette for et godt samarbeid med hjemmene slik at de kan støtte opp om barns skolehverdag bidrar til integrering. Erfaringer fra skole-hjem samarbeid viser at det er mulig å få til gode resultater også på skoler hvor en høy andel av elevene har etnisk minoritetsbakgrunn. Det er imidlertid av betydning at flere skoler sikrer et godt samarbeid med minoritetsforeldre (se også kap. 7.3.4.6).

Jenter med etnisk minoritetsbakgrunn benytter seg i liten grad av eksisterende fritidsaktiviteter. Enkelte jenter og unge kvinner lever isolert og uten kontakt med det norske samfunnet. Isolasjon, tvangsekteskap og kjønnslemlesting har vært aktuelle tema i de senere år. Det er viktig å støtte opp om arbeid for å styrke identiteten og motvirke isolasjon, marginalisering og diskriminering av unge jenter med etnisk minoritetsbakgrunn. Statlige myndigheter har derfor gjennom flere år støttet tiltak og prosjekter som tar sikte på økt deltakelse og integrering av unge jenter med etnisk minoritetsbakgrunn. Innsatsen på området vil bli styrket og videreutviklet. Når det gjelder tvangsekteskap og kjønnslemlesting er det laget og fornyet tiltaksplaner som både ivaretar dialogen og markerer dette som ulovlige og krenkende overgrep. Disse skal følges opp og fornyes fortløpende.

Undersøkelser viser at det er en overrepresentasjon av barn og ungdom med krigsbakgrunn i enkelte større byer, enten de er enslige mindreårige flyktninger eller de kom hit sammen med familien sin. Dette er en sårbar gruppe som trenger spesiell oppfølging og som stiller offentlige myndigheter overfor store utfordringer. Blant annet er det viktig å sikre en tett oppfølging av disse unge både i forhold til bolig, skole, arbeid og fritid. Videre er det et udekket behov for psykososial hjelp og støtte. Barn og unge med krigsbakgrunn bør få tilbud om samtalegruppe, andre tilpassede aktiviteter og/eller psykologbehandling som svarer til den enkeltes behov.

Et annet særtrekk ved de større byene er en høyere andel barneverntilfeller enn i mindre kommuner. Noen problemer forsterkes i storbyene, både fordi storbyene har en tendens til å bli et fristed for ungdom som ikke finner seg til rette i lokalmiljøene på mindre steder, og fordi enkelte trekk ved storby-samfunnet kan virke marginaliserende på en del ungdom. Det er også lettere å stikke seg bort og unngå kontakt med hjelpeapparatet. Siden den sosiale kontrollen og det sosiale sikkerhetsnettet kan virke svakere i de større byene enn i mindre kommuner, er det viktig med en målrettet innsats rettet mot barn og ungdom. Arbeid og innsats som kan gi barn og ungdom støtte og omsorg slik at de kan bli i stand til å mestre sine liv på en best mulig måte er nødvendig. Virkemidlene må innrettes slik at de bidrar til selvhjelp og uavhengighet,

og motvirker klientifisering. For å sikre dette er det behov for tett oppfølging og lavere terskel for å fange opp barn og ungdom som faller utenfor skole, jobb eller fritidsaktiviteter. Tett tverrfaglig og tverretattlig samarbeid er spesielt viktig for at ungdom skal få nødvendig hjelp og støtte.

Samtidig er det viktig å øke bevissthetsnivået hos ungdom omkring valg av utdanningssvei og livsbane. Dette krever at samfunnet stiller opp. De områdene og barne- og ungdomsgrupper som sliter med de største levekårsulempene, må sikres hjelp og støtte. Som et ledd i dette arbeidet er det nødvendig med oppdatert kunnskap, slik at svakheter i oppvekstmiljøet og store forskjeller i levekår og oppvekstbetingelser kan motvirkes.

11.4.3 Ungdomssatsing i større bysamfunn

I 1982 ble det etablert en egen statlig tilskuddsordning rettet mot ungdom i større bysamfunn. Tilskuddsordningen «Ungdomstiltak i større bysamfunn» administreres av Barne- og familiedepartementet, og omfattet i 2002 de 10 bykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen, Tromsø, Skien, Fredrikstad og Sandnes. Innenfor rammen av tilskuddsordningen gjennomføres det også en spesialsatsing i Oslo, Bergen og Trondheim.

Målet med tilskuddsordningen er å bedre oppvekst- og levekårene for ungdom i større bysamfunn. Ordningen er delvis begrunnet med levekårsulempen i større byer, som igjen forsterker de sosiale problemene. Delvis blir ordningen begrunnet med at det i større byer oppstår nye fenomener og trender i ungdomsmiljøene som vi ikke kjenner og ikke vet hvordan vi skal hankses med. Noen av disse fenomenene og trendene er positive og berikende, slik som et mangfoldig kultur- og fritidstilbud og et flerkulturelt samfunn. Andre er mer problematiske så som framveksten av gjengkriminalitet og -slagsmål, barneran, nynazistiske miljøer, hærverk/tagging, nye rusmidler og rusmønstre. Ordningen gir mulighet til å følge med i trender og forsøke nye innfallsvinkler og metoder i barne- og ungdomsarbeidet. Dette er kunnskap som kommer andre byer og resten av landet til gode når tilsvarende problemstillinger blir aktuelle der. Gjennom dette er tilskuddsordningen et viktig bidrag i arbeidet med å utvikle en bedre barne- og ungdomspolitik.

Tilskuddsordningen har ungdom i alderen 12 til 25 år som målgruppe. Tiltakene og prosjektene som støttes skal inngå i en helhetlig og samlet ungdomspolitik, og arbeid rettet mot ungdom med spesielle behov skal prioriteres. Videre skal ungdoms deltakelse og innflytelse i planlegging og gjennomføring prioriteres. Det skal legges vekt på:

- å forebygge uønsket sosial atferd, bl.a. vold, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme, å motvirke fordommer og diskriminering, og å fremme gjensidig respekt
- deltakelse fra ungdomsgrupper som i liten grad benytter seg av eksisterende kultur- og fritidstilbud
- inkludering og etablering av alternative mestringsarenaer
- likeverd og like muligheter for jenter og gutter
- likeverdige muligheter for funksjonshemmede
- arbeid og innsats som tar sikte på å nå ungdom med fattigdomsproblemer

Arbeid og innsats hvor ungdom selv er igangsettere, pådrivere, er trukket med i utformingen og styringen samt innsats overfor ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn og utsatte ungdomsgrupper skal prioriteres. Barne- og familiedepartementet ønsker å stimulere til større samarbeid og samordning av den innsatsen kommuner, bydeler, frivillige organisasjoner og ungdomsgrupper og private institusjoner gjør for å bedre oppvekstmiljøet.

Fra tilskuddsåret 2002 er fordelingen av midler endret slik at 80 prosent av bevilgningen fordeles direkte til bykommunene slik at de selv kan avgjøre hvilke tiltak og prosjekter som skal tildeles støtte. De resterende 20 prosent av bevilgningen forvaltes av Barne- og familiedepartementet og benyttes til strakstiltak for å løse oppgaver og problemer av mer akutt karakter i ungdomsmiljøene, og til utviklingsarbeid rettet mot kommunene. Bakgrunnen for dette er at regjeringen ønsker å oppmuntre de aktuelle bykommunene til selv å prioritere innenfor tildelingskriteriene.

Ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn har vært en prioritert målgruppe de siste 10 årene og blir i stor grad fanget opp gjennom mange av tiltakene og aktivitetene som har mottatt støtte.

Midlene har bidratt til å sette i gang kommunalt og frivillig arbeid overfor vanskeligstilte og utsatte ungdommer. Gjennom ordningen er det blant annet gitt støtte til leksehjelp og alternative undervisningsopplegg for ungdom som ikke finner seg til rette innenfor det etablerte skolesystemet eller som trenger litt ekstra hjelp. Videre er det gitt støtte til alternativ musikkundervisning, dataundervisning, medieverksteder, dansegrupper, teaterundervisning osv. Dette foregår enten i regi av skolen, frivillige organisasjoner, i ungdomshus, fritidssentre og fritidsklubber drevet av det offentlige eller frivillige organisasjoner. Møteplassene er åpne for alle og legger vekt på inkludering.

I tillegg har mange ulike ungdomsgrupper med etnisk minoritetsbakgrunn startet sin virksomhet med støtte fra denne ordningen. Tilskuddet har fungert som en fødselshjelp i etableringsfasen frem til mer varig finansiering gjennom ordinære offentlige støtteordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner. Støtten gjennom storbyordningen har vært et steg på veien til inkludering i andre barne- og ungdomsorganisasjoner og nettverk. Samtidig har ordningen bidratt til at unge med etnisk minoritetsbakgrunn har kunnet fremstå som positive rollemodeller med anerkjennelse og innpass i samfunnet.

En annen viktig erfaring som er høstet gjennom arbeidet er det positive engasjementet og ønske om deltakelse fra ungdom selv når det gjelder å motvirke negative trekk som vold, mobbing, rus, kriminalitet, rasisme og gjengatferd i ungdomsmiljøene. Enkelte ungdomsgrupper og ungdomsmiljø har vist stor kraft, styrke, engasjement og utholdenhet i dette arbeidet og fortjener positiv omtale for alt det samfunnsnyttige arbeidet som er utført. Ungdom har vært positive rollemodeller i det forebyggende arbeidet langt utenfor egne bygrenser, og enkelte tiltak og prosjekt har høstet positiv omtale internasjonalt. Det er en stor utfordring for bykommunene å sikre ungdomsgrupper og ungdomsmiljø deltakelse og innflytelse i det forebyggende og holdningsskapende ungdomsarbeidet fremover.

I en evaluering av storbyordningen (NOVA-rapport 9/99) konkluderes det med at det er liten tvil om at storbymidlene har ført til en aktivisering og vitalisering av barne- og ungdomsfeltet og at det er oppnådd konkrete resultater innenfor satsningsområdene:

- integrering av barn, unge og familier med etnisk minoritetsbakgrunn
- forebygge marginaliseringsprosesser som vold, kriminalitet og sosial utstøtning
- brukervedvirkning og ungdoms medbestemmelse

Tilskuddsordningen har avdekket behov for økt satsing på flere områder. Retten til å bli voksen og deltakelse i samfunnet handler om adgang til utdanning, arbeid og egen bolig. Tilskuddsordningen har utviklet seg til i stadig større grad å rette seg mot utsatte ungdomsgrupper og -miljøer, spesielle skolerings tiltak og etablering av mestringsarenaer for ungdom som faller ut av skole og utdanning og som mangler mulighet for å hevde seg på arbeidsmarkedet.

I det videre arbeidet er det behov for økt satsing på alternative mestringsarenaer. Tilskuddsordningen har vist at mange barn og unge har problemer med å finne seg til rette innenfor det ordinære skolesystemet. Dette gjelder blant annet barn og unge med språkvansker. Alternativ undervisning, frivillige organisasjoner og varierte aktivitetstilbud er alternative mestringsarenaer som kan tildele ungdommene betydningsfulle roller og oppgaver og bidra til økt kompetanse og styrke deres identitet.

Et annet virkemiddel, som hindrer marginalisering, og som det vil være viktig å satse mer på fremover er positive fritids- og ferieaktiviteter med lav eller ingen egenandel. Dette er et nødvendig bidrag overfor barn og unge som lever i familier med liten betalingsevne og familier med liten tradisjon for typiske tur-, ferie- og fritidsaktiviteter. Deltakelse i kultur- og fritidstilbud handler ikke bare om fritidsaktiviteter, men også om ervervelse av kunnskap og ferdigheter som er del av en generell kvalifisering i samfunns- og yrkesliv.

Rusmiddelmisbruk, og ikke minst det økende alkoholforbruket blant ungdom, er urovekkende. Storbyenes rusproblematikk bør kartlegges nærmere og ettervernet for unge rusmisbrukere må styrkes. Ungdomsgrupper som de unge har tillit til og signalsterke ungdomsmiljø må i større grad benyttes i det rusforebyggende arbeidet. Det er positive erfaringer med å bruke ungdom i rusforebyggende arbeid, blant annet i regi av Uteseksjonen i Oslo. Det bør også tenkes nytt og satses på et bredt samarbeid, blant annet med krefter innen mote-, musikk-, underholdnings- og mediaindustrien. Samtidig må en ikke undervurdere det store antallet som nås med rusfrie holdninger i de mer klassiske, ideelle og religiøst baserte organisasjonene og i idrettsarbeidet (se også kap. 6 og kap. 8).

Når det gjelder statlige virkemidler rettet mot ungdom i større byer, er disse spredt på mange departement. Barne- og familiedepartementet har samordningsansvar i ungdomspolitikken. Departementet vil ta initiativ til koordinering og samordning av innsatsen overfor barn og ungdom i større bysamfunn, blant annet gjennom etablering av en tverrdepartemental arbeidsgruppe på området.

Barne- og familiedepartementet vil videreutvikle og styrke storbyordningen. Ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn står overfor spesielle utfordringer, og tiltak og prosjekter som fremmer integrering skal vektlegges. Spesialsatsingen på de utvalgte bykommunene Oslo, Bergen og Trondheim vil fortsette. Utsatt ungdom vil ha prioritet innenfor storbyordningen og innsatsen skal i større grad rettes inn mot byer og områder som har størst behov og hvor levekårsulempene er størst. Det vil og bli stimulert til samarbeid mellom stor-

byene og omlandskommunene for å løse felles utfordringer på ungdomsområdet.

11.4.4 Idrett i større byer

De største byene står også overfor spesielle utfordringer når det gjelder idrettsvirksomhet både på aktivitets- og anleggssiden. I storbyene er det for få og generelt for dårlig vedlikeholdte anlegg. Idretten har dessuten i flere områder av byene liten oppslutning i befolkningen generelt, og begrensede ressurser, menneskelig og økonomisk. Det er blant annet vanskelig å få rekruttert trenere og ledere. I byområder med store innslag av etniske minoriteter er dette spesielt framtrедende.

I 1993 startet Kulturdepartementet et eget storbyprosjekt på idrettsområdet. Prosjektets sentrale målgrupper er barn og ungdom, samt kvinner fra etniske minoriteter. Aktivitetene er rettet mot uorganiserte. Byene som har vært involvert er Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (t.o.m. 1995), samt to kommuner i Akershus (Oppegård og Lørenskog). Samlet sett er det bevilget i underkant av 60 millioner kroner til prosjektet i perioden 1993-2001.

Gjennom storbyprosjektet er det satt fokus på idretten som miljøskapende faktor og som en brobygger mellom ulike kulturer. Aktivitetene skal være såkalte lavterskeltilbud, hvor en kan delta etter egne forutsetninger og behov. Prosjektet har så langt lyktes i å få større oppslutning om aktivitetstiltak blant barn og ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn, og prosjektet har også ført til større rekruttering fra denne gruppen til idrettslag og klubber. Dette er imidlertid langt fra ensbetydende med at man har lyktes i å beholde dem etter hvert som det legges større vekt på ferdigheter, prestasjoner, regelmessig oppmøte, utstyr, oppslutning og frivillig arbeid av foreldrene osv.

I St.meld. nr. 14 (1999-2000) *Idrettslivet i endring* fremholdes det at regjeringen ønsker å videreføre storbyprosjektet på aktivitetsområdet. Fra og med spillemiddelfordelingen for 2001 er tilskudd til idrett i storby lagt inn under posten «Fysisk aktivitet, lokal tilhørighet og sosial integrasjon». Det er stilt krav om at Norges idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF) skal samordne arbeidet med utgangspunkt i tidligere erfaringer, samt ta ansvar for videre utvikling. Målgruppene vil være; barn og ungdom (6-19 år), barn og ungdom med problematferd samt innvandrere. Også andre urbane strøk, utover de som allerede er nevnt, kan søke om midler til aktivitetstiltak.

I forhold til storbyene er det også grunn til å nevne at det er stilt til disposisjon 63 millioner kroner ekstra til anleggsutvikling i storbyene. Midlene vil bli delt ut over en treårsperiode (2001-2003) til følgende byer: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Drammen. Målet er å bidra til at innbyggerne, og da spesielt barn og ungdom, får bedre tilgang til idrettsanlegg enn tilfellet har vært.

11.4.5 Handlingsprogrammet Oslo indre øst

Handlingsprogrammet Oslo indre øst er statens og Oslo kommunes felles satsing for å bedre levekårene i Oslo indre øst i løpet av en tiårsperiode. Handlingsprogrammet omfatter bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Samarbeidet bygger på en felles politisk plattform fra 1997, og på årlige avtaler mellom kommunal- og regionalministeren og byrå-

det i Oslo. Arbeidet ledes av en felles statlig-kommunal styringsgruppe. Bevilgningen er på 100 millioner kroner årlig; 50 fra staten og 50 fra kommunen.

Programmet har fra og med 2001 fem hovedmål:

- oppvekstvilkårene skal styrkes
- boforholdene i Oslo indre øst skal bli bedre
- risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbud til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk bedres
- situasjonen til personer i særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet bedres
- befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres
- legge til rette for bærekraftig byutvikling med positiv levekårseffekt

I hele perioden har over halvparten av midlene blitt benyttet til å styrke oppvekstvilkårene for barn og ungdom. Programmet har som målsetting å bedre oppvekstvilkårene for barn under skolealder, styrke fritidstilbudet til barn og unge, samt gjøre barn i Oslo indre øst bedre rustet til samfunnsdeltakelse gjennom skolegang. Innenfor skolen har det vært satset på leksehjelp, skolefritidsordningen, elevgrupper med spesielle behov, styrking av kontakt mellom skole og hjem, alternativ opplæring, kultur og identitetsskapende tiltak og fysisk opprustning av skolegårder. Bydelene har også satset på ulike barne- og ungdomstiltak.

Det er foretatt flere evalueringer av ulike tiltak og satsinger i handlingsprogrammet. Forskningsstiftelsen Fafo gjennomførte blant annet en større evaluering av aktiviteter i grunnskolen i 1999 som viser at satsingene innenfor skolesektoren har mulighet for å kompensere for dårlige levekår (Fafo-rapport 330, 2000). I rapporten understrekes betydningen av at tiltaksnivået på satsing i skolen opprettholdes. Videre pekes det på at det er et stort potensial for overføring av kunnskap og erfaring fra og mellom skolene, og andre som har nytte av disse erfaringene.

Handlingsprogrammet har også en stor satsing på fritidstiltak for eldre ungdom og videregående opplæring. Satsingen er konsentrert om tre områder:

- satsing på aktiviteter som tilbyr kulturelt innpass til ungdom (yngre og eldre ungdom)
- satsing som tilbyr konkrete ressurser (datamaskiner, videoutstyr, danselokaler osv.)
- satsing som tar sikte på å styrke samholdet og kontinuiteten i bydelens oppfølging av vanskeligstilte yngre ungdom og ungdom som er under barnevernet.

Godt eksempler på dette er Friluftssenteret i Gamle Oslo, Riverside og Ungdommens mediesenter. Dette er tiltak som har lav brukerterskel og når mange ungdommer som ellers ikke benytter organiserte tilbud. Evalueringer viser at det er svært viktig med tilbud som stiller lave krav til deltakelse og ressurser, spesielt for å få med ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn.

For å bidra til utveksling av erfaringer og kunnskap har Handlingsprogrammet bygget opp en database bestående av alle prosjektene som får midler. Programmet skal etter avtalen avsluttes i 2006 og det er satt i gang arbeid med å sikre erfaringene til en sluttrapport. Det er laget en langsiktig plan for

rapportering og evaluering som gjøre det mulig å drøfte hvilke levekårseffekter programmet har hatt.

11.5 Satsingsområder og tiltak fremover

Kapitlet gir en presentasjon og gjennomgang av innsatsen rettet mot ungdom i distriktene og i større bysamfunn. Målet er blant annet å stimulere til likeverdige oppvekstvilkår og positive ungdomsmiljø over hele landet. Frivillig engasjement og innsats fra ungdom selv er viktig for å sikre dette.

I kapitlet gis en presentasjon av utviklingen av bosettingsmønstret de senere år, og betydningen av å satse på ungdom for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Videre drøftes de særlige utfordringer de større byene står overfor i arbeidet med å sikre ungdom gode oppvekst- og levekår.

Tiltak rettet mot ungdom i distriktene:

- *Fortsatt satsing på ungdom i distrikts- og regionalpolitikken.* Potensielle nyskapere vil være hovedmålgruppen for de selektive næringsrettede virkemidlene. Den næringsrettede ungdomssatsingen er i hovedsak rettet mot å gi ungdom jobbmuligheter i distriktene, samt å legge til rette for at unge kan etablere egen næringsvirksomhet. Tilrettelegging for entreprenørskap, nyskaping og innovasjon vil stå sentralt. Regjeringen legger særlig vekt på å øke evnen og viljen til nyskaping blant unge jenter og gutter gjennom å gi skoleelever praktisk kunnskap om bedriftsetablering og gjennom å stimulere aktive og kreative ungdomsmiljø i distriktene.
- *Ungt Entreprenørskap.* Flere departement har gått sammen om å gi Ungt Entreprenørskap et skikkelig løft i arbeidet med å utvikle entreprenørskap og ungdomsbedrifter både i grunnskole og videregående opplæring og ved høyskolene. Langt flere elever og studenter skal i tiden som kommer få tilbud om å utvikle ferdigheter i det å etablere en bedrift.
- *Rekruttering av ungdom til landbruket.* Landbruksdepartementet har innenfor sin satsing på likestilling og rekruttering tiltak som rettes mot ungdom. Midlene rettes mot områder med utfordringer knyttet til fraflytting, sysselsetting, demografisk utvikling m.m. Satsingen skal fremme mobilisering av bygdefolk og legge til rette for næringsutvikling.
- *Positive ungdomsmiljø.* Barne- og familiedepartementet sin tilskuddsordning til ungdomssatsing i distriktene videreføres. Utfordringene fremover er fortsatt å styrke kultur- og fritidstilbudet for og med ungdom i små lokalsamfunn, for å bidra til kreative og stimulerende ungdomsmiljø der ungdom trives og kan bruke sine ressurser i lokalsamfunnet.
- *Økte muligheter til deltakelse og innflytelse lokalt.* Kommunene oppfordres til å stimulere til positive opplevelser for barn og ungdom og et godt oppvekstmiljø, blant annet gjennom å gi barn og ungdom gode muligheter for deltakelse og innflytelse lokalt. At ungdom får innflytelse kan ha betydning for om de ser for seg en fremtid lokalt, og ønsker å etablere seg i kommunen.

Tiltak rettet mot ungdom i større byer:

- *Stortingsmelding om storbyene.* Regjeringen vil tidlig i 2003 legge frem en stortingsmelding som tar opp de spesielle utfordringene de største byene

står overfor, blant annet integrering, fattigdomsproblemer og oppvekstvilkår for barn og ungdom. Regjeringen vil føre en aktiv og positiv storbypolitikk, som legger til rette for gode oppvekstvilkår for barn og ungdom.

- *Økt kunnskapsinnhenting.* Det vil bli stimulert til økt kunnskapsinnhenting slik at svakheter i oppvekstmiljøet og store forskjeller i levekår og oppvekstbetingelser kan motvirkes.
- *Koordinering og samordning av statlig innsats.* Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til koordinering og samordning av innsatsen overfor barn og ungdom i større bysamfunn, blant annet gjennom etablering av en tverrdepartemental arbeidsgruppe på området.
- *Tilskuddsordning rettet mot ungdom i større bysamfunn.* Barne- og familiedepartementet sin tilskuddsordning «Ungdomstiltak i større bysamfunn» videreføres. Ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn står overfor spesielle utfordringer, og tiltak og prosjekt som fremmer integrering skal vektlegges. Spesialsatsingen på de utvalgte bykommunene Oslo, Bergen og Trondheim vil fortsette. Utsatt ungdom vil ha prioritet innenfor storbyordningen og innsatsen skal i større grad rettes inn mot byer og områder som har størst behov og hvor levekårsulempene er størst. Det vil og bli stimulert til samarbeid mellom storbyene og omlandskommunene for å løse felles utfordringer på ungdomsområdet.
- *Økt satsing på idrett i de større byene.* Dette skal blant annet skje gjennom ekstra midler til bygging av idrettsanlegg i noen større byer samt videreføring av storbyprosjektet på aktivitetsområdet. Målgruppen er barn og ungdom (6-19 år), barn og ungdom med problematferd og etniske minoriteter.

12 Internasjonal kontakt og samarbeid

12.1 Økt engasjement over landegrensene

Menneskeverd og likeverd kjenner ingen geografiske grenser. Det samme må gjelde vårt medansvar. Utviklingen i dagens samfunn skjer i et mangfold av økonomiske, sosiale og kulturelle påvirkninger på tvers av landegrensene. Disse grensene får stadig mindre betydning for oss. Ny kommunikasjonsteknologi, økende mobilitet, stadig flere overnasjonale beslutninger og tettere samarbeid over landegrensene gjør at vi må forholde oss mer aktivt enn tidligere til internasjonale og globale problemstillinger. Internasjonaliseringen av samfunnet stiller Norge ovenfor nye utfordringer.

Globaliseringen av verdenssamfunnet krever at vi i fremtida har kunnskap om situasjoner i andre land og har erfaring fra samarbeid med folk fra andre kulturer og miljøer. Slik kunnskap og erfaringer kan en vanskelig få gjennom utdanning og teoretisk tilnærming alene. Kjennskap til forhold i andre land, kulturelle tradisjoner og religion får en best gjennom direkte erfaringer og opplevelser. Det er derfor viktig at barn og unge får bedre anledning til å delta i det internasjonale samarbeidet og at de får kjennskap til og forståelse for andre lands kulturelle og sosiale tradisjoner.

Kravene til kunnskap både når det gjelder språk og kulturforståelse blir stadig større. Internasjonalt ungdomssamarbeid leder til økt kunnskap og gir erfaringer fra andre land. Dette er kunnskap og erfaring som kan gi viktige bidrag til utviklingen av det norske samfunnet, ikke minst på det kulturelle området.

Det er også sentralt at samarbeidet fører til økt forståelse hos den enkelte for situasjonen i andre land, og til større toleranse overfor andre kulturer og miljøer. Ungdomssamarbeidet på tvers av landegrensene er et viktig bidrag til å hindre fremmedfrykt. Personlige kontakter og samarbeid mellom ungdom fra ulike land gir grobunn for redusert intoleranse og kan derfor være et viktig bidrag til å hindre rasisme.

Internasjonalt samarbeid er også viktig i utformingen av den offentlige barne- og ungdomspolitikken. I en globalisert verden møter offentlige myndigheter i ulike land ofte de samme problemstillinger og utfordringer. Samarbeid om forskning, utdanningspolitikk og metodeutvikling i arbeid rettet mot barn og unge er områder der norske myndigheter deltar aktivt i internasjonale fora.

12.2 Internasjonalt samarbeid - i frivillig og offentlig regi

Ungdom fra Norge har alltid søkt kontakt, lærdom og impulser fra andre land. Det har på mange måter preget utviklingen i Norge på det kulturelle området såvel som innen landbruk, industri og andre næringsveier. Norge som handels- og sjøfartsnasjon, og som eksportør av unge sjømenn til andre europeiske land er ett historisk eksempel på dette, utvandring fra overbefolkning

og fattigdom er et annet. Videre har ungdom til alle tider søkt høyere utdanning i utlandet.

Norske myndigheter har tradisjonelt overlatt mye av det internasjonale samarbeidet på ungdomsområdet til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Organisasjonene etablerte i 1958 Nasjonalkomiteen for Internasjonalt Ungdomssamarbeid (NIU) som en felles plattform for sitt internasjonale samarbeid. I 1980 ble NIU utvidet og omdannet til Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner (LNU) som et felles organ for nasjonalt såvel som internasjonalt samarbeid. Gjennom denne organiseringen ble de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes arbeid på det nasjonale og internasjonale plan knyttet sterkere sammen.

Også i dag skjer mye av det organiserte internasjonale samarbeidet på barne- og ungdomsområdet gjennom frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Mange organisasjoner har internasjonalt samarbeid og alliansebygging som en sentral og naturlig del av virksomheten. I de fleste tilfeller har norske organisasjoner med felles ideologisk eller praktisk målsetting med organisasjoner i andre land, sluttet seg til internasjonale barne- eller ungdomsorganisasjoner. Samarbeidet gir ungdomsledere og medlemmer av organisasjonene i Norge gode muligheter til å delta i internasjonale konferanser, seminarer og studieturer. Gjennom dette får ungdom fra Norge erfaringer, kunnskap og kontakt med ungdom fra andre land. Dette utfordrer blant annet til bevissthet omkring egen kultur og toleranse i møte med andre kulturer og solidaritet overfor fattige og undertrykte.

Statlige myndigheter bidrar med tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonens internasjonale samarbeid gjennom ulike støtteordninger. Regjeringen vil videreføre støtten til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoners internasjonale samarbeid. Dette skal gjøres uten offentlig detaljestyring og i respekt for organisasjonens mangfold, egenart og egne prioriteringer. Det er også viktig å stimulere norske organisasjoner til å holde konferanser, seminarer og andre internasjonale arrangementer i Norge. Rammebevilgningen til organisasjonenes internasjonale samarbeid har vært uendret i mange år. Selv om for eksempel EUs ungdomsprogrammer gir nye og alternative muligheter til å finansiere kontakt mellom ungdomsgrupper, er det behov for å øke engasjementet i organisasjonene. Regjeringen vil se nærmere på hvilken form den offentlige støtten skal ha, og komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Selv om det internasjonale samarbeidet gjennom de frivillige organisasjonene står sentralt, spiller individuell og mer uorganisert internasjonal kontakt også en viktig rolle for mange. Det er derfor av betydning at det tilrettelegges både for internasjonalt samarbeid gjennom frivillige organisasjoner og grupper og muligheter for individuelle initiativ og kontakter. Videre er det viktig at en stimulerer til et godt kvalitetsmessig innhold i det samarbeidet det legges opp til. Kompetansebygging og ledertrening er sentralt både i det nasjonale og internasjonale arbeidet.

I tillegg til frivillig samarbeid er det også viktig å utvikle det internasjonale samarbeidet mellom myndighetene som arbeider på det barne- og ungdomspolitiske området. Gjensidig utveksling av metoder og erfaringer fra barne- og ungdomsarbeidet, samt kunnskap om barn og ungdoms situasjon, vil være

nyttige bidrag til utvikling av den nasjonale barne- og ungdomspolitikken. Det gjelder blant annet spørsmål knyttet til barn og unges deltakelse og innflytelse i samfunnslivet, tiltak mot rasisme og ekstreme miljø, ungdoms livsstil og verdipreferanser, spørsmål knyttet til utviklingen av det sivile, demokratiske samfunnet og hvordan den uformelle utdannelsen og opplæringen som skjer i ungdomsarbeidet skal kunne krediteres i ungdommenes yrkesaktive liv.

12.3 Nordisk samarbeid

De nordiske land har mange fellestrekk som gjør samarbeid og kontakt mellom ungdom fra nordiske landene naturlig. Det tradisjonelle ideologiske grunnlaget for et nordisk samarbeid er likevel svekket blant ungdom dersom en sammenlikner med noen tiår tilbake. Men det er fortsatt viktig å fremme kontakten mellom de nordiske landene, styrke den felles historie og kulturarv og utvikle det gode naboskap mellom landene i Norden.

I dagens internasjonale, globaliserte samfunn kan dessuten et sterkt nordisk samarbeid være en god plattform for ungdommens internasjonale engasjement, særlig på det europeiske området. De nordiske land er i et europeisk perspektiv små hver for seg, men de kan utgjøre en mer kraftfull enhet i et nært samarbeid. Nye samarbeidsområder, overfor nærområdene, EU og Europarådet, viser nytten av et sterkt og effektivt samarbeid i Norden. Samarbeidet finner ofte nye former, men det er i bunn og grunn et godt naboskap, det kulturelle og språklige fellesskapet, som danner basis for samarbeidet mellom de nordiske landene på det ungdomspolitiske områdene. Mange av de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har etablert felles nordiske strukturer for å styrke samarbeidet. Mye tyder på at det er nettopp gjennom disse organisasjonene at det mest jordnære og vitale nordiske samarbeidet kan registreres.

Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd spiller en viktig rolle i utviklingen av et nordisk fellesskap. Selv om samarbeidsområdene endres som følge av at de nordiske landene har valgt ulike tilknytningsformer til Den europeiske union, har nordisk samarbeid fortsatt stor betydning, både for å fremme nordisk fellesskap og for at ungdom i Norden skal ha felles grunnlag for samarbeidet med andre land. Det er særlig i samarbeidet med nærområdene, mellom landene rundt Østersjøen og i Barentsregionen, at det politiske samarbeidet i Norden har blitt utviklet de senere årene. Det har gitt de nordiske landene en sterkere posisjon og en bedre mulighet til prege samarbeidet i disse regionene.

På det ungdomspolitiske området er det i første rekke Nordisk Ungdomskomite, som er Ministerrådets rådgivende organ, som har vært drivkraften. Komiteen forvalter Nordisk ungdomsbevilgning som gir økonomisk tilskudd til nordiske samarbeidsprosjekter og støtte til de frivillige organisasjonene samarbeid. I tillegg til å være en stimulans i det nordiske samarbeidet, spiller bevilgningen en stadig større rolle i samarbeidet med nærområdene på det ungdomspolitiske planet.

Nordisk Ungdomskomite har også tatt viktige initiativ til bedre samarbeid mellom ungdomsforskere i Norden. Komiteen har opprettet en koordinatorstilling for å stimulere til mer dialog og samarbeid mellom forskere på ung-

domsområdet. Jevnlige nordiske konferanser om ungdomsforskning spiller også en rolle i samarbeidet. Det nordiske ungdomsforskningssamarbeidet har blitt en modell for liknende samarbeid på europeisk plan.

Nordisk Ministerråd har prioritert et utvidet samarbeid innen barne- og ungdomskultur i Norden. Dette har gitt seg uttrykk gjennom støtte til samarbeidsprosjekter og ved ordninger hvor nordiske kunstnere deltar i skolenes arbeid med å øke kjennskap og forståelse for nordisk kultur og litteratur. Ett eksempel på dette er fellesarrangementet Ungdommens Kulturmønstring i de nordiske landene.

Det sosialpolitiske samarbeidet har også satt fokus på barnepolitisk samarbeid, særlig overfor de svakeste gruppene og barn med særlige behov for oppfølging av offentlige instanser. Samarbeidet har gitt gode muligheter til å utvikle nye metoder og utveksle erfaringer. Dessuten har det sosialpolitiske samarbeidet i stor grad konsentrert seg om prosjekter og tiltak i nærområdene.

I 2001 godkjente Nordisk Ministerråd en tverrsektoriell handlingsplan for barne- og ungdomspolitisk samarbeid. Handlingsplanen «Norden inn i et nytt årtusen» gjelder for perioden 2001 til 2005. Med begrepet barne- og ungdomspolitiske samarbeid forstås samarbeid, virksomhet og tiltak som bidrar til å forbedre barn og unges levekår i Norden samt å øke kunnskapen om barn og unges levekår. Handlingsplanen er konsentrert rundt politikk knyttet til de brede gruppene av barn og unge. Planen blir fulgt opp gjennom det barne- og ungdomspolitiske arbeidet i Nordisk Ministerråd.

Innen det utdanningspolitiske området har Nordisk Ministerråd etablert programmene Nordplus Junior og Nordplus Mini. Nordplus Junior ble etablert i 1989 for å øke mobiliteten mellom de nordiske land ved å stimulere til utveksling av elever (16-19 år) og lærere fra videregående skoler. På denne måten ønsker man å styrke samarbeidet mellom videregående skoler og fremme elevenes nordiske språkforståelse og samfølelse. Det er den enkelte skole som fungerer som søker innenfor Nordplus junior. Primært er ideen at skolen i ett land blir enig med en skole i et annet nordisk land om et prosjekt, og deretter blir elev- og lærergruppene aktivisert i opplegget, som ender med en 2-8 ukers utveksling. Nordplus Mini er det nyeste programmet til Nordisk Ministerråd. Dette er en stipendordning for grunnskoleklasser som samarbeider med en annen nordisk klasse. Ordningen henvender seg til elever mellom 13 og 16 år.

Norge har i 2002 formannskapet i Nordisk Ministerråd. I formannskapsperioden er barn og ungdom ett av de tre prioriterte områdene. I tillegg til å rette fokus mot viktige deler av barne- og ungdomspolitikken i et nordisk perspektiv, har en fra norsk side lagt stor vekt på å fremme det tverrsektorielle samarbeidet om barne- og ungdomspolitiske målsettinger og virkemidler. Arbeidet tar utgangspunkt i Nordisk Ministerråds handlingsplan på barne- og ungdomsområdet, «Norden inn i et nytt årtusen», og «Handlingsplan for barn og unge i Nordens nærområder». En av målsettingene er å sikre et bedre samarbeid om barne- og ungdomspolitiske mål på tvers av den tradisjonelle sektorinndelingen, både gjennom utveksling av erfaringer fra det nasjonale arbeidet og arbeidet for et mer bevisst samarbeid mellom sektorene i Nordisk Ministerråds sekretariat og embetsmannskomiteer på ulike fagområder.

12.4 Samarbeid i nærområdene

12.4.1 Innledning

I de siste 10 årene har samarbeidet med landene i Nordens nærområder fått en stadig sterkere prioritet, både i Norge og på nordisk plan. Dette har sammenheng med oppløsningen av Sovjetsamveldet og etableringen av nye demokratiske stater i Sentral- og Øst-Europa. En skal imidlertid ikke undervurdere kontakten og samarbeidet som har foregått i hele etterkrigstiden i forhold til tilnærming mellom øst og vest. Det har vært lokale utvekslinger og et ungdomspolitisk samarbeid som ledd i den politiske utviklingen i Europa. Etter 1989 har situasjonen imidlertid endret seg radikalt. Den politiske situasjonen har etter dette gitt nye muligheter for å gjenoppta historiske forbindelser både til de baltiske statene og til nordvest-Russland.

Målsettingen med samarbeidet i nærområdene er i første rekke å styrke den demokratiske utviklingen og å legge grunnlaget for en ny økonomisk utvikling i landene. Sikring av kulturell og åndelig frihet er fundamentalt. Et viktig element i demokratiutviklingen er å gi muligheter til mellomfolkelig kontakt og samarbeid. Samarbeid på ungdomsområdet er sentralt i denne sammenhengen, og er et viktig bidrag til å utvikle det sivile samfunnet, skape trygghet og gjensidig tillit for fremtiden.

12.4.2 Østersjø samarbeidet

Gjenopprettelsen av de baltiske stater som selvstendige, demokratiske land har gitt samarbeidet i Østersjøregionen en ny dimensjon. Av historiske og geografiske grunner har de nordiske land siden 1990 prioritert samarbeidet med de tre baltiske statene. Nordisk Ministerråd sto på begynnelsen av 1990-tallet sentralt i oppbyggingen av samarbeidet. De seneste år har det blitt utviklet et mer selvstendig organisert samarbeid på det barne- og ungdomspolitiske området i Østersjøområdet.

På det barnepolitiske området har samarbeidet hatt et sosialpolitisk utgangspunkt og i stor grad vært konsentrert om de mest utsatte barna. Norge har, i samarbeid med Sverige, stått i spissen for å etablere et samarbeid mellom landene i Østersjøregionen for å arbeide mot seksuell utnyttelse av barn og unge. I denne sammenheng har Norge og Sverige etablert et regionalt IT-nettverk for å styrke samarbeidet og kontakt mellom medlemslandene på dette området. Nettverket er et viktig redskap i arbeidet mot seksuell og kommersiell utnyttelse av barn og unge og skal i 2002 forankres som en del av virksomheten til Østersjørådet. Det er i 2002 også etablert en egen arbeidsgruppe i regi av Østersjørådet (Working group for Children at Risk). Gruppen skal arbeide med spørsmål og prioriteringer knyttet til arbeidet med utsatte barn og unge i Østersjøregionen. Det er en målsetting å trekke Russland mer aktivt inn i dette arbeidet.

I det organiserte ungdomspolitiske samarbeidet mellom frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner i Østersjøregionen har Norge, ut fra geografiske forhold, vært mer perifer. Deltakelsen har vært mer tilfeldig og avhengig av interessen til enkeltpersoner og organisasjoner. Svenske, danske og finske organisasjoner har tradisjonelt hatt sterkere interesse av å utvikle samarbeidet i denne regionen. Dette har imidlertid ikke vært til hinder for at mange

norske organisasjoner har spilt en sentral og aktiv rolle i samarbeidet med de baltiske statene. Dette skyldes ikke minst at Utenriksdepartementet har stilt økonomiske midler til rådighet for samarbeid som utvikler demokratiene i Sentral- og Øst-Europa, spesielt overfor de baltiske landene og Nordvest-Russland.

Barne- og familiedepartementet inngikk i 2000 en samarbeidsavtale med Litauen om gjensidig samarbeid på det ungdomspolitiske området. Avtalen tar sikte på å utvikle samarbeid mellom dem som arbeider med ungdom på kommunalt plan, utveksling av metoder og erfaringer i ungdomsarbeidet, samarbeid innen ungdomsforskning, hospitantordninger og utveksling av ekspertgrupper. Departementet vil videreutvikle samarbeidet og utvide det til det barnepolitiske området.

12.4.3 Barentssamarbeidet

Samarbeidet i Barentsregionen mellom statlige myndigheter fikk sin organisatoriske ramme ved Kirkenes-erklæringen i 1993. Samtidig ble det etablert samarbeidsstrukturer mellom regionene i området hvor fylkeskommunene utgjør det sentrale elementet. På ungdomsområdet startet samarbeidet mellom de relevante departementene på slutten av 1990-tallet. Samtidig etablerte ungdomsgrupper og barne- og ungdomsorganisasjoner et samarbeidsnettverk, Barentsregionens Ungdomsforum. Barne- og familiedepartementets rolle i Barentssamarbeidet på ungdomsområdet er i første rekke å tilrettelegge og stimulere de lokale initiativ som tas av ungdomsgrupper, kommuner og personer som arbeider med ungdomspolitiske spørsmål. Dessuten er det viktig å fremme et bredere, flernasjonalt samarbeid i regionen.

Barne- og familiedepartementet sto i mai 2001 som arrangør av den første konferansen for statsråder med ansvar for ungdomspolitikken i landene som er med i Barentsrådet. Konferansen vedtok en handlingsplan for det framtidige samarbeidet i regionen. Ministerkonferansen understreket at grunnlaget for et konstruktivt og aktivt samarbeid på ungdomsområdet ligger i lokale initiativ og engasjementet fra ungdommen i hvert enkelt land. Situasjonen til ungdom fra urbefolkningene i regionen ble spesielt tatt opp, og behovet for et regionalt samarbeid for å fremme felles kulturtradisjoner og sikre en bærekraftig utvikling i regionen ble tillagt stor betydning. Barne- og familiedepartementet har reservert 1 million kroner årlig i en treårs periode til flernasjonalt samarbeid i regionen.

Parallelt med Ungdomsministerkonferansen ble det arrangert en separat ungdomskonferanse i regi av Barentsregionens Ungdomsforum, og et seminar for unge politikere i regionen. Konferansen og handlingsplanen vil bli fulgt opp av en arbeidsgruppe for ungdomspolitisk samarbeid under Barentsrådet. Arbeidsgruppen har i første rekke tatt opp spørsmålet om å etablere en koordinatorstilling som kan gi råd, veiledning og informasjon til ungdom og grupper som ønsker å gjennomføre konkrete tiltak og prosjekter. Regionrådet, som frem til oktober 2003 ledes av Nordland fylkeskommune, har bedt Barentsregionens Ungdomsforum om å utarbeide forslag til et eget ungdomsprogram.

12.5 Det europeiske samarbeidet

12.5.1 Ungdomssamarbeidet med EU

Norge har gjennom EØS-avtalen deltatt i EUs arbeid på ungdomsområdet siden 1994, på lik linje med medlemslandene.

EUs arbeid på ungdomsområdet har i første rekke vært konsentrert om et omfattende ungdomsutvekslingsprogram. Programmet UNG i Europa skal fremme kontakt og samarbeid mellom ungdom i medlemslandene og bidra til den europeiske dimensjon i større grad skal prege internasjonalt samarbeid. Programmet har også blitt rettet mot samarbeid med tredjeland, i første rekke Middelhavsområdet, Latin-Amerika og Sentral- og Øst-Europa. Målsettingen er gjennom økonomisk støtte å fremme utveksling av ungdomsgrupper, enten bilateralt eller på multinasjonalt plan. Målgrupper er ungdom fra 15 til 25 år og det forutsettes at samarbeidet er organisert med et innhold som fremmer varig kontakt og er i tråd med programmets målsettinger. Dessuten skal det gi ungdom mellom 18 og 25 år mulighet til å oppholde seg fra 6 til 12 måneder i et annet land og på frivillig basis delta i et lokalt prosjekt innen ungdomsarbeid, miljøvern, sosialt arbeid eller annen tjeneste for det lokale samfunnet. Volontørtjeneste i denne formen er i stor grad et nytt tilbud for norsk ungdom.

Norsk deltakelse i programmet UNG i Europa har stor betydning for at ungdomsgrupper i Norge kan få nye og utvidede muligheter til europeisk samarbeid. Programmet har mange muligheter og det vil være en utfordring for norske ungdomsmiljøer å utnytte mulighetene for kontakt og samarbeid bedre i fremtida. I tillegg til ungdomsutveksling og voluntørtjeneste, gir programmet muligheter for utvidet samarbeid om forberedelser av samarbeidet, til kontakt mellom ungdomsstrukturer og myndigheter som arbeider med ungdomsspørsmål, til informasjon og opplæring av ungdomsledere og ungdomsarbeidere. På det siste området er det innledet et nært praktisk samarbeid med Europarådet. Programmet legger også større vekt på samarbeidsprosjekter med EUs utdanningsprogrammer, Sokrates og Leonardo da Vinci.

Europakommisjonen la i november 2001 frem en Hvitbok om det fremtidige samarbeidet på det ungdomspolitiske området. Traktatmessig er EUs engasjement på det ungdomspolitiske området i dag begrenset til utveksling og mobilitet. I Hvitboka foreslår Europakommisjonen å benytte forslaget om en åpen konsultasjonsprosess som fremtidig styringsform på ungdomsområdet. Hvitboka foreslår at en benytter denne styringsformen for å fremme en helhetlig politikk innen områdene «deltakelse, informasjon, frivillig tjeneste blant ungdom og en bedre forståelse av ungdoms situasjon». På områdene «utdanning, livslang læring og mobilitet, arbeidsmarkedet, sosial integrasjon, rasisme og fremmedfrykt og ungdoms selvstendighet», foreslår Hvitboka at en på de ulike politikkområdene skal ta mer hensyn til ungdom og ungdomspolitiske problemstillinger. Selv om Norge ikke er medlem av EU er det viktig at vi i fortsettelsen samarbeider tett med medlemslandene i forhold til utvikling av nasjonal og internasjonal ungdomspolitik.

12.5.2 Utdanningspolitisk samarbeid med EU

Norge har, gjennom EØS-avtalen, deltatt i EUs utdanningsprogrammer Sokrates og Leonardo da Vinci siden 1994. Sokrates-programmet dekker allmenutdanningen. Leonardo da Vinci er programmet for yrkes- og profesjonsrettet opplæring. Programmene omfatter elever, studenter og lærere på alle nivåer og inkluderer både prosjektsamarbeid og utvekslinger.

Deltakelsen i europeisk skolesamarbeid bidrar på en gunstig måte til å oppfylle intensjonene i læreplanene både for grunnskole og videregående opplæring. Samarbeidet fører til økt prosjektorientering og læring av fremmedspråk, samt til utvidet bruk av IKT i undervisningen. Rapporter og evalueringer av utdanningssamarbeidet viser at det også har ført til økt internasjonal forståelse, ideer, nyskaping og ikke minst opprettelse av nettverk som er verdifulle som grunnlag for videre samarbeid. Åpningen av utdanningsprogrammene til alle kandidatland gir et godt grunnlag for utdanningssamarbeid også med de fleste landene i Sentral- og Øst-Europa.

Utdanningssystemene i EU og Norge stilles stadig overfor nye utfordringer på grunn av globale endringsprosesser og den raske teknologiske utviklingen. Det er nødvendig å stimulere til formidling av ny og oppdatert kunnskap og å tilrettelegge for livslang læring. Gjennom den såkalte Lisboa-prosessen har EU initiert et teknologisk samarbeid som også vil ha store konsekvenser på utdanningssektoren. I forhold til videre internasjonalt samarbeid på høyskole- og universitetsnivå er det viktig at Norge forholder seg aktivt til det økende internasjonale samarbeidet som skjer på dette området.

12.5.3 Europarådet

Siden slutten av 1960-tallet har Europarådet vært engasjert i internasjonalt ungdomssamarbeid. Europarådet skiller seg i arbeidet med ungdomsspørsmål fra andre mellomstatlige organisasjoner ved at en bygger på samarbeid og samstyring i beslutningsprosessen mellom myndighetene i medlemslandene og representanter fra de frivillige organisasjonene, nasjonale ungdomsråd såvel som ikke-statlige internasjonale organisasjoner.

Ungdomssamarbeid gjennom Europarådet var i starten konsentrert om opplæring av ungdomsledere og økonomisk støtte til internasjonale ungdomsarrangementer. Det ble også gitt muligheter til språkopplæring for ungdomsledere, og Europarådet utgjorde en viktig plattform for samarbeidet mellom de ikke-statlige barne- og ungdomsorganisasjonene i Europa. Etterhvert ble det også utviklet et nærmere samarbeid mellom de nasjonale myndighetene som hadde ansvar for ungdomspolitikken i medlemslandene. I dag er det etablert egne samarbeidsstrukturer og Europarådet arrangerer jevnlig fagministerkonferanser for statsråder med ansvar for ungdompolitikk i medlemslandene.

Det mellomstatlige samarbeidet er et nyttig forum for diskusjon om ungdomspolitiske tiltak og retningslinjer, for utveksling av erfaringer og metoder fra ungdomsarbeidet nasjonalt. Arbeidet har særlig vært knyttet til mulighetene for ungdoms mobilitet, informasjon til ungdom, ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnslivet, demokratisk utvikling i medlemslandene, arbeidet for større toleranse i internasjonalt samarbeid, mot rasisme og ekstreme bevegelser blant ungdom. Europarådet har vedtatt flere anbefalinger og resolusjo-

ner som gir medlemslandene råd om det videre arbeidet på det ungdomspolitiske området.

Som følge av endringene i Sentral- og Øst-Europa teller Europarådet i dag 44 medlemsland. Etableringen av nye demokratiske stater i Europa har gitt samarbeidet i Europarådet nye perspektiver. Disse store omveltningene har også ført til endringer i Europarådets prioriteringer og samarbeidsformer.

De frivillige ungdomsorganisasjonen er viktige og sentrale aktører i byggingen av demokratiske institusjoner og strukturer i de nye demokratiene. Det har vært behov for å åpne de operasjonelle institusjonene, De europeiske ungdomssentrene og Det europeiske ungdomsfond, og tilpasse virksomheten til de nye realitetene. Det europeiske ungdomsfond har blitt mer fleksibelt og mindre regelstyrt. I forbindelse med situasjonen på Balkan har Ungdomsfondet vist stor fleksibilitet og rask saksbehandling av søknader om tilskudd til tiltak rettet mot barn og ungdom i flyktningeleirene. Dette synliggjør nytten av å kunne distribuere små midler på en rask og fleksibel måte.

Europarådets neste Ungdomsministerkonferanse i Hellas i oktober 2002 vil trekke opp retningslinjer og prioriteringer for Europarådets arbeid på ungdomssektoren de kommende årene.

12.6 Samarbeid gjennom FN og andre internasjonale fora

FNs overordnede målsettinger er knyttet til fred og sikkerhet, økonomisk, sosial og kulturell utvikling, humanitær innsats og arbeid for å beskytte menneskerettighetene. Gjennom det generelle arbeidet på disse områdene har organisasjonen også vist seg å være en pådriver for å fokusere barn, unge og kvinners rettigheter. Så vidt forskjellige innsatsområder som organisering av fredsbevarende styrker, vaksineringsprogram mot folkesykdommer, konkrete aksjoner for minerydding, arbeid med å skaffe rent vann til befolkning i fattige land og fokusering av barns rettigheter gjennom FNs barnekonvensjon er eksempler på hvordan FN-arbeid legger grunnlaget for bedring av barn og unges oppvekst- og levekår. FN og underliggende organer fokuserer også på å gi alle barn tilgang til grunnutdanning og beskytte mot misbruk, utnytting og vold.

Konvensjonen om barnets rettigheter ble vedtatt av FN i 1989 og ratifisert av Norge i 1991. Barnekonvensjonen er i 2000 ratifisert av 197 stater. FNs barnekonvensjon skal sikre barns sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Med barn menes aldersgruppen opp til 18 år. Konvensjonen bygger på fire hovedprinsipper. Alle barn har rett til:

- liv og helse
- skolegang og utvikling
- deltakelse og innflytelse
- omsorg og beskyttelse

Barne- og familiedepartementet har koordineringsansvar for oppfølgingen av FNs barnekonvensjon, og samarbeider med berørte departementer om rapportering, informasjon, tiltak og enkeltprosjekter. FN har nedsatt en egen ekspertkomite som overvåker hvordan konvensjonen følges opp av landene som har ratifisert teksten. Landene må med jevnlig mellomrom rapportere til FN om utviklingen av nasjonal politikk på de områdene som dekkes av barnekonvensjonen.

FNs toppmøte om barn (World Summit for Children) fant sted i New York i 1990. På møtet ble det vedtatt en erklæring og en handlingsplan knyttet til barns situasjon. Erklæringen inneholdt 26 mål for perioden 1990-2000, bl.a. redusert barnedødelighet, redusert dødelighet blant gravide, redusert feilernæring blant barn under 5 år, økt tilgang til grunnutdanning, økt tilgang til rådgivning for å forhindre for tidlige svangerskap, redusert forekomst av barnesykdommer som poliomyelitt, meslinger, etc. samt økt tilgang til organiserte aktiviteter for førskolebarn.

FN holdt en Spesialsesjon om barn i New York 8.-10. mai 2002. Formålet med Spesialsesjonen var å foreta en oppsummering av hva man har oppnådd siden Barnetoppmøtet i 1990, samt å utarbeide prioriteringer for barns utvikling for det neste tiåret. Mer enn 1 400 delegater fra hele verden deltok, hvorav ca. 300 barnedelegater. Spesialsesjonen vedtok en slutterklæring «A world fit for children». Dokumentet inneholder mål og forpliktelser rettet mot FNs medlemsland, inkludert en handlingsplan for å sikre følgende mål:

- bedre helse og en best mulig start i livet for alle barn
- en kvalitetsmessig bedre grunnutdanning for alle barn
- beskyttelse mot mishandling, utnytting og vold
- bekjempelse av HIV/AIDS

Spesialsesjonen oppfordret også til en forbedring av barns muligheter til meningsfull deltakelse i sine lokalmiljøer. Som ledd i Spesialsesjonen ble det arrangert et Barneforum, der deltakerne i en egen slutterklæring bl.a. oppfordret medlemslandene til å se på barn som likeverdige partnere i kampen for barns rettigheter.

Når det gjelder ungdomspolitikkk ble «Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond» vedtatt av FN i 1997. Dette ble fulgt opp med en verdenskonferanse for ungdomsministre i Lisboa i 1998. 150 land deltok med regjeringsdelegasjoner, deriblant Norge. Konferansen vedtok en internasjonal erklæringen om ungdomspolitikkk, Lisboa-erklæringen. Erklæringen er ikke et offisielt FN-dokument, men landene ble oppfordret til å jobbe videre med problemstillingene som erklæringen tok opp.

FNs barnefond (UNICEF) spiller en viktig rolle i internasjonalt barne- og ungdomssamarbeid. UNICEF ble opprettet i 1946 som en nødhjelpsorganisasjon for barn, men fikk snart et utvidet mandat som omfattet langsiktig bistand til barn og kvinner. UNICEFs arbeid har tradisjonelt fokusert på helse og ernæring, vann- og sanitærforhold og utdanning. I 1996 ble barns rettigheter gjort til UNICEFs hovedmandat. Dette har medført en økt fokusering på å nå de barna som faller utenfor det sosiale støttesystemet, samt støtte og beskyttelse av barn som er i spesielt vanskelige omstendigheter (barnearbeidere, barn i krig, barn som blir seksuelt utnyttet, osv.). UNICEF spiller en betydningsfull rolle som talerør for barns rettigheter.

Også FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur (UNESCO) retter arbeid inn mot barn og ungdom. Grunnutdanning har høy prioritet, og barn er en viktig målgruppe. Gjennom UNESCO støtter Norge ulike grunnutdanningsprogrammer, samt prosjekter for å fremme undervisning blant barn og ungdom om fredelig sameksistens. UNESCOs nettverksprosjekt «Associated Schools Project» (ASP) gir norske skoleklasser mulighet til ulike former for utvekslinger og kontakt med skoler i alle deler av verden. Prioriterte sam-

arbeidsområder er internasjonalisering, utvikling for fred, menneskerettigheter, demokrati og toleranse, samt bevissthet om miljøspørsmål.

Norge er også engasjert i arbeid for å bedre barn og unges rettigheter og oppvekst- og levekår gjennom andre internasjonale fora og organisasjoner. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO opprettet i 1992 et eget program for å bekjempe barnearbeid. Norge besluttet i 1998 å støtte dette arbeidet med til sammen 66 millioner kroner over en fireårsperiode. Norge er også en aktiv bidragsyter til arbeid rettet mot barn og unge som drives av FNs befolkningsfond, Verdens helseorganisasjon og Verdens matvareprogram.

Gjennom Fredskorpset har ungdom i Norge mulighet til å delta i internasjonalt arbeid. Fredskorpset jobber for utveksling mellom Nord og Sør, og for at unge mennesker fra ulike deler av verden skal møtes og arbeide sammen. Deltakerne skal primært være mellom 22 og 35 år. Fredskorpset støtter samarbeid mellom organisasjoner og institusjoner i Norge og i utviklingsland og bistår også i rekruttering og opplæring. Visjonen bak Fredskorpset er kompetanseoverføring og gjensidig samarbeid for utvikling. Det handler også om å skape endringsagenter hjemme og ute, og flere fredskorpssere fra utviklingsland er nå i Norge. Fredskorpset hadde ved utgangen av fjoråret virksomhet i over 50 land.

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2003 foreslå å etablere et separat ungdomsprogram under Fredskorpsets ledelse - det såkalte FK Ung (jfr. Utviklingspolitisk redegjørelse til Stortinget 30.04. 2002). Dette programmet vil støtte opp om de mange ungdomsutvekslingsprogrammene som drives av en rekke frivillige organisasjoner. Ungdomsprogrammet under Fredskorpset skal forplikte ungdommene til grundig opplæring før utreise, og skikkelig oppfølging etter hjemkomst.

Regjeringen har nylig lansert et ungdomspanel bestående av fem ungdommer. I forbindelse med 50-års markeringen for norsk bistand vil de fem delta på forskjellige aktiviteter knyttet til det norske utviklingssamarbeidet. Panelet skal få anledning til å kritisk vurdere regjeringens utviklingspolitikk og gi sine synspunkter og kommentarer på denne. Det er også en målsetting at panelet skal bidra til å skape engasjement og spre kunnskap om utviklingspolitikk blant andre ungdommer.

12.7 Satsingsområder og tiltak fremover

I kapitlet drøftes betydningen av økt internasjonal kontakt og samarbeid på barne- og ungdomsområdet - både mellom ungdom og mellom offentlige myndigheter i ulike land. Ny kommunikasjonsteknologi, økende mobilitet, stadig flere grenseoverskridende beslutninger og tettere samarbeid over landegrensene gjør at vi må forholde oss mer aktivt enn tidligere til internasjonale og globale problemstillinger. De samfunnsmessige problemstillingene som skal løses vil være av en slik karakter at det ofte er nødvendig å trekke inn kunnskap og kompetanse hentet fra andre land og kulturkretser. Selv om vår egen nasjonale referanseramme fortsatt er viktig, vil den alene ikke være tilstrekkelig for å forstå og finne løsningen på mange spørsmål.

Kunnskap og innsikt som ungdom får gjennom internasjonalt samarbeid utfordrer til bevissthet og kritisk vurdering av egen kultur og verdisett. Den nye mediesituasjonen representerer også en endret situasjon der påvirkning

gen utenfra forsterkes. Internasjonaliseringen representerer derfor også en utfordring i forhold til å bevare positive verdier det norske samfunnet bygger på. Språk er viktig for et lands identitet og fellesskapsfølelse, og de store endringene i kommunikasjonsformer, også språklig, representerer en utfordring for Norge i fremtiden. Også Norges befolkningsgrunnlag og geografiske og politiske plassering stiller oss overfor spesielle utfordringer i forhold til å være aktive deltakere i internasjonalt arbeid.

Tiltak:

- *Ungdoms muligheter til internasjonal deltakelse og engasjement.* Regjeringen vil videreføre støtten til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoners internasjonale samarbeid. Det er også viktig å stimulere norske organisasjoner til å avholde konferanser, seminarer og andre internasjonale arrangementer i Norge.
- *Nordisk samarbeid.* Det nordiske ungdomssamarbeidet vil bli videreutviklet, blant annet gjennom samarbeid om utveksling mellom elever i grunnskole og videregående opplæring, tilskudd til nordiske samarbeidsprosjekter og støtte til de frivillige organisasjonene samarbeid. Etter regjeringens vurdering er det viktig å stimulere til ungdomssamarbeid som fremmer kontakt og styrker felles språk- og kulturarv i Norden.
- *Deltakelse i det ungdoms- og utdanningspolitiske samarbeidet med EU.* Gjennom utvekslingsavtaler både innenfor utdanning, opplæring og ungdomsutveksling har norsk ungdom mulighet til å få internasjonal erfaring. Samtidig gir disse avtalene norske læresteder og lokalsamfunn mulighet til å få impulser utenfra ved at utenlandsk ungdom deltar i programmene i Norge. Regjeringen vil fortsatt stimulere til et aktivt samarbeid med EU på disse områdene.
- *Barnepolitisk samarbeid i Østersjøregionen.* Regjeringen vil videreutvikle det barne- og ungdomspolitiske samarbeidet i Østersjøregionen, både gjennom bi- og multilaterale avtaler. Norge har, sammen med Sverige, vært pådriverer for å utvikle et samarbeid mot seksuell utnyttelse av barn i regionen. Det regionale IKT-nettverket knyttet til dette arbeidet skal styrkes. Norge vil delta aktivt i en egen arbeidsgruppe i regi av Østersjørådet som fokuserer på tiltak for utsatte barne- og ungdomsgrupper i regionen. Det er et viktig mål å trekke Russland aktivt med i dette arbeidet.
- *Samarbeid i Barentsregionen.* Regjeringen vil fortsatt støtte det regionale samarbeidet i Barentsregionen. Det er viktig at dette samarbeidet utformes av barne- og ungdomsorganisasjoner i regionen og tar utgangspunkt i lokale initiativ og engasjement. I en ungdomspolitisk ramme er det også viktig å fokusere på urbefolkningenes situasjon og sikring av en bærekraftig utvikling i regionen. Barne- og familiedepartementet har satt av 1 million kroner årlig i tre år fra 2001 til flernasjonalt samarbeid i Barentsregionen. Barentsregionens Ungdomsforum vil utarbeide forslag til et eget ungdomsprogram for regionen.
- *Samarbeid med Europarådet.* Det ungdomspolitiske samarbeidet i Europarådet har lange tradisjoner. En ungdomsministerkonferanse i Hellas i oktober 2002 vil trekke opp retningslinjer og nye prioriteringer for det ungdomspolitiske samarbeidet i regi av Europarådet. Norge vil delta aktivt i utforming og oppfølging av dette samarbeidet.
- *Samarbeid gjennom FN og andre internasjonale fora.* Arbeidet vil bli vide-

reutviklet, blant annet gjennom samarbeid om oppfølging av FNs barnekonvensjon og slutterklæringen fra FN sin Spesialsesjon om barn 2002.

- *Ungdomsprogram under Fredskorpsets ledelse.* Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2003 foreslå å etablere et separat ungdomsprogram under Fredskorpsets ledelse - det såkalte FK Ung. Dette programmet vil støtte opp om de mange ungdomsutvekslingsprogrammene som drives av en rekke frivillige organisasjoner.
- *Ungdomspanel.* Regjeringen har etablert et ungdomspanel med fem representanter utvalgt av ungdommenes egne organisasjoner. Panelet skal kritisk vurdere regjeringens utviklingspolitikk og gi sine synspunkter og kommentarer til den.
- *Videreutvikling av samarbeidet mellom myndighetene.* I tillegg til utveksling, ungdomsdeltakelse og frivillig samarbeid mellom barne- og ungdomsorganisasjonene er det også viktig å utvikle det internasjonale samarbeidet mellom myndighetene som arbeider på det barne- og ungdomspolitiske området. Gjensidig utveksling av metoder og erfaringer fra barne- og ungdomsarbeidet, samt kunnskap om barns og ungdoms situasjon, vil være nyttige bidrag til utvikling av den nasjonale barne- og ungdomspolitikken. Norge vil aktivt delta i internasjonalt arbeid på disse områdene.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Meldingen gir en samlet presentasjon av hvordan regjeringen vil styrke og videreutvikle arbeidet med å sikre barn og ungdom trygge og gode oppvekst- og levekår. Gjennom meldingen gis en bred gjennomgang av barne- og ungdomspolitikken, knyttet til familie, barnehage, skole og utdanning, nærmiljø, kultur og medier, helse og livsstil, arbeid og bolig, ungdomssatsing i distriktene og i større bysamfunn, internasjonalt samarbeid og kontakt mv. Å sikre barn og ungdom økt deltakelse og innflytelse i samfunnet er et gjennomgående tema.

Arbeidet og innsatsen som presenteres i meldingen er allerede finansiert over de enkelte departementene sine ordinære budsjetter. Det er imidlertid behov for økte midler for å styrke og videreutvikle arbeidet på barne- og ungdomsområdet. Regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettene. En samlet oversikt over regjeringens satsing på barn og ungdom i statsbudsjettet vil årlig bli utgitt av Barne- og familiedepartementet.

Regjeringen legger i meldingen opp til en styrket innsats for å bedre oppvekstmiljøet for barn og ungdom. For å sikre den nødvendige oppfølgingen er det behov for bedre samordning og koordinering av innsatsen for barn og ungdom både på statlig og på lokalt nivå. Økt samspill og samarbeid med barn og ungdom, foreldre og frivillige organisasjoner er av særlig betydning. Dette stiller både lokale og sentrale myndigheter overfor nye utfordringer. I meldingen fremheves betydningen av en lokal organisering som sikrer det nødvendige tverrfaglige samarbeidet og samspillet med frivillige sektor. Også på statlig nivå vil det bli lagt opp til styrket samarbeid og samspill. Utover dette fremmes det ikke forslag i meldingen som har administrative konsekvenser.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 28. juni 2002 om oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge blir sendt Stortinget.

Litteraturoversikt

Litteraturlisten gir en oversikt over det meste av litteratur som er benyttet i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen.

Andenæs, Agnes (2001). *Forskning om delt bosted for barn etter skilsmisse*. Oslo: Notat til Barne- og familiedepartementet.

Andersson, Mette (2000). «Innvandrerungdom og identitetsarbeid. Mellom hybriditet og tilskrevet annerledeshet». I *Utenfra, men hjemme - innvandreringdom i storbyen*. Konferanserapport. Oslo: Norges forskningsråd.

Bakken, Anders (1998). *Ungdomstid i storbyen*. NOVA-rapport 7/98. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Barneombudet (1995). *Samiske barn og unge*. Oslo: Rapport utgitt av Barneombudet.
- Barstad, Anders (1997). *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Befring, E. og R. Tangen, m.fl. (2001). *Spesialpedagogikk*.
- Bjørge, Tore og Yngve Carlsson (1999). *Vold, rasisme og ungdomsgjenger - forebygging og bekjempelse*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000). *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Rapport 12:2000. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brusdal, Ragnhild (2000). *Jeg liker penger og skulle gjerne hatt mer . . . Samtaler med barn og unge om det å vokse opp i en kommersiell hverdag*. Arbeidsnotat nr. 14, 2000. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Brusdal, Ragnhild (2002). «Foreldre som oppdragere - selvstendig eller styrt valgfrihet?» I *Barn* nr 1/2002 Oslo.
- Donnestad, Eva og Marit Sanner, red. (2001): «*Hallo - er det noen der*» - unge anrop fra en annen virkelighet. En rapport til FNs spesialsesjon om barn i New York i september 2001. Oslo: Forum for barnekonvensjonen, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og Redd Barna.
- Engen L., R.G. Solheim, F. E. Tønnesen (2001). *Kartlegging av leserferdighet på 3. klassetrinn*. Oslo: Læringssenteret.
- Epland, Jon (2001). *Barn i husholdninger med lav inntekt. Omfang, utvikling, årsaker*. Rapport 2001/9. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Erstad, Ola (2001). «Digitale veiveisere for fremtidens skole». I *Ungdom og makt - konferanserapport*. Makt- og demokratutredningen 1998-2003. Rapportserien nr. 30 juni 2001. Oslo: Unipub forlag.
- Ericsson, Kjersti og Guri Larsen (1999). «Barnet mellom hjem og skole: de voksnes prosjekt eller handlende subjekt?» I Jensen, A.M.: *Oppvekst i barnets århundre*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Eriksen, Thomas Hylland (2000). «Om vi og de andre». I *Utenfra, men hjemme - innvandrerungdom i storbyen*. Konferanserapport. Oslo: Norges forskningsråd.
- Falck, Sturla (2002). *Barne- og ungdomskriminaliteten i Norge på nittitallet*. Oslo: Det kriminalitetsforebyggende råd.
- Fosso, E.J. (1997). *Industristeder arbeidstilbud og generasjoners forhold til utdanning, arbeid, og sted - eksemplet Årdal*. Dr. grad ved institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Fosso, Eli og Sturla Alvheim (2001). *Unge voksnes flyttevalg. En gjennomgang av koblete flyttedata for seks norske kommuner*. Arbeidsnotat 28/01. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Frønes, Ivar og Ragnhild Brusdal, (2000). *På sporet av den nye tid. Kulturelle varsler for en nær fremtid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grimsrud, G.M., I. Guldvik og H. Fauske (1997). *Kvinner og bosetting i Nord-Gudbrandsdal*. ØF-rapport nr 13/2000. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Grue, Lars (1998). *Barn med varig sykdom og funksjonshemming. En analyse av Statistisk Sentralbyrås helseundersøkelser 1995 og 1985*. NOVA-rapport 9/98. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Grue, Lars (1998). *På terskelen*. NOVA-rapport 6/98. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Gulbrandsen, Lars (2002). «Aldri har det vært så ille som nå. Om norsk ungdoms utflytting fra foreldrehjemmet». I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 1-2002.

- Haug, Peder m.fl. (1995). *Spesialpedagogiske utfordringer*.
- Haug, Peder m.fl. (1999). *Den mangfoldige spesialundervisninga. Status for forskning om spesialundervisning*.
- Hegna, Kristinn, Hans W. Kristiansen og Bera Moseng (1999). *Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn*. NOVA-rapport 1/99. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Helgeland, Ingeborg Marie red. (1994). *Utfordrende ungdom i skolen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Henriksen og Ibsen (2001). *Frivillighedens utfordringer - nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odense Universitetsforlag.
- Hovland, Arild (1996). *Moderne urfolk. Samisk ungdom i bevegelse*. Oslo: Cap-pelen Akademisk/Ungforsk.
- Helland, Håvard og Tormod Øia (2000). *Forebyggende ungdomsarbeid*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hellevik, Ottar (2001). «Ungdommens verdisyn - livsfase- eller generasjons-betinget?» I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 1-2001.
- Hellevik, Ottar (2002). «Ungdom, lovrespekt og toleranse», i Winsnes, Ole Gunnar (red.). *Tallenes tale. KIFO Rapport nr. 18*. Trondheim: Tapir Aka-demisk forlag.
- <http://www.igc.apc.org/> «Globalization» Internasjonal webside om globali-sering 2002.
- International Association for the Evaluation og Educational Achievement (1999). *Cicil Education Study*.
- Isachsen, Terje m.fl. (1999). *Ungdomstiltak i større bysamfunn. En evaluering*. NOVA-rapport 9/99. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, vel-ferd og aldring.
- Jensen, An-Magritt (2001). «Barn bor med far når far bor med mor» I *Sam-funnsspeilet* nr. 3/2001.
- Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (1992). *Ressurser og resultater i norsk skole 1980 -1990*.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiede-partermentet (2000). *Vurdering av program og tiltak for å redusere problematferd og utvikle sosial kompetanse*.
- Kitterød, Hege (2001). «Tidsbruk og tidsbrukønsker - endring og variasjon». I Barstad, Anders (red.): *På vei mot det gode samfunn*. Notater 21/2001.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001). *Rapport fra Det tekniske bereg-ningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2001*.
- Krange, Olve og Anders Bakken (1998). «Innvandrerungdoms skoleprestasjo-ner. Tradisjonelle klaseskiller eller nye skillelinjer?» I *Tidsskrift for sam-funnnsforskning* 3/98.
- Kvello, Ø. og Chr. Wendelborg (2002). *Nasjonal evaluering av skolefritidsord-ningen. Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø*. Nord-Trønde-lagsforskning, Høgskolen i Sør-Trøndelag, NTNU. NTF-rapport 2002:4.
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (2000). *Ung+ Barne- og ungdomsorganisasjonar i Noreg*. LNU rapport nr. 11-2000. Oslo.
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (2001). *Barne- og ungdomspolitisk program - og rapporten «Fakta om makta - barn og unge sin formelle representasjon i frivillige organisasjonar»*. LNU rapport nr. 14-2001. Oslo.
- Lauglo, Jon (1996). *Motbakke, men mer driv? Innvandrerungdom i norsk skole*. UNGforsk Rapport 6/96. Oslo: Program for ungdomsforskning.
- Lidén, Hilde og Guro Ødegård (2002). *Ungt engasjement. Ungdoms samfunns-*

- engasjement og lokalpolitiske deltagelse*. NOVA-rapport 6/02. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Lie, Benedicte (2002). *Innvandring og innvandrere i Norge*. Statistiske analyser. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Lie S., M. Kjærnsli og G. Brekke (1997). *Hva i all verden skjer i realfagene? Internasjonalt lys på trettenåringers kunnskaper, holdninger og undervisning i norsk skole*. TIMSS.
- Lie S., M. Kjærnsli, A. Roe og A. Turmo (2001). *Godt rustet for framtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv*. OECD, PISA.
- Lindberg, E. og T. Ogden (2001). *Elevatferd og læringsmiljø 2000. En oppfølgingsundersøkelse om elevatferd og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Læringssenteret.
- Læringssenteret (2001). *Samliv og seksualitet. Ressursbok for lærere*.
- Læringssenteret (2001). *Elevinspektørene - elevenes skolevurdering*.
- Læringssenteret (2002). *Veiledning for utvikling av sosial kompetanse i skole og opplæring*.
- Læringssenteret (2002). *Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2001. Grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring*.
- Lødding, B. (2001). «Norske får liksom første rett». *Om tilgang til opplæring i bedrift for ungdom med innvandrerbakgrunn i Oslo og Akershus*. Rapport 1/2001. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Melbye, K. og A. Tveit (1994). *Alternativ skole - ikke alternativ til skole*.
- Melbye, K. og A. Tveit (1994). «Alternative skoler - imøtekommer de elevenes behov for tilpasset opplæring?» I *Spesialpedagogikk* 8/94.
- Moxnes, Kari og Gry Mette D. Haugen, (1999). «Foreldrenes oppfatning av skilsmisens virkninger på barna» i Jensen, A.M. m.fl.: *Oppvekst i barnets århundre*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Nergård, Trude Brita (2002). *Gratis barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo*. NOVA-rapport 3/02. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nielsen, Harriet Bjerrum (2000). *Råtekst som generasjonsdokument. Feminisme i et generasjonsperspektiv*. Seminarinnlegg.
- Nordahl, Thomas (2000). *Samarbeid mellom hjem og skole*. NOVA-rapport 8/00. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Nordlandsforskning (2000). *Realisere draumar, ikkje berre drøyme dei! Kartlegging av Kommunal- og regionaldepartementet si ungdomssatsing*. NF-rapport nr. 23-2000. Bodø: Nordlandsforskning.
- Norges Røde Kors og ECON (2001). *Sosial Puls 2001. Brister i velferdssamfunnet*. Rapport.
- NOU 1995:6 *Barneombud og barndom i Norge*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- NOU 1997:1 *Regelverk om tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2000:12 *Barnevernet i Norge*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2000:22 *Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2001:5 *Kino i en ny tid*. Oslo: Kulturdepartementet.
- NOU 2001:6 *Oppvekst med prislapp? Om kommersialisering og kjøpepress mot barn og unge*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- OECD (2000). *Education at a Glance*
- OECD (2001). *Education at a Glance*.
- OECD (2001). *Knowledge and Skills for Life. First results from PISA 2000*.
- Ogden, Terje og Mari-Anne Sørli (1991). «Alternative skoler - lokale kompetansesentra for elever med tilpasnings- og atferdsproblemer» I *Spesialpedagogikk* 7/91.
- Ogden, Terje (1998). *Elevatferd og læringsmiljø. Læreres erfaringer med og syn på elevatferd og læringsmiljø i grunnskolen*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Olweus, Dan (1996). *Mobbing av elever fra lærere*. Alma Mater.
- Olweus, Dan (2001). «Effektive tiltak mot mobbing». Publisert opprinnelig i det elektroniske tidsskriftet *Skolen i Norden* (<http://www.skolen.odin.dk>)
- Olweus, Dan (2002). *Mobbing i skolen: Nye data om omfang og forandringer over tid*. Olweus-gruppen, Hemil-senteret, Universitetet i Bergen.
- Opheim, Vibeke og Liv Anne Støren (2001). *Innvandrerungdom og majoritetsungdom gjennom videregående og høyere utdanning*. Rapport 7/2001. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Prieur, Annick (1999). «Respekt og samhold- unge innvandrermenn, kriminalitet og maskulinitet». I Jensen, A. M. m.fl.: *Oppvekst i barnets århundre*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Rasch-Halvorsen A. og H. Johnsbråten (2002). *Norsk Matematikkråds undersøkelse blant nye studenter høsten 2001*. Høgskolen i Telemark.
- Roland, Erling (1996). Elevundersøkelsen i 4.-6. klasse. Lærermobbing av elever. *Norsk Skoleblad* nr. 21, 1996.
- Roland, E., Bjørnsen, G., Mandt, G. (2002). *Tackling Violence in Schools: A Report from Norway*. Goldsmiths College, University of London. (<http://www.goldsmiths.ac.uk/connect/reportnorway.html>).
- Rønning, Elisabeth (2001). «Barns levekår før og nå». I *Samfunnsspeilet* 4/2001. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rønning, Elisabeth (2001). *Trekk ved barn og unges levekår på 1990-tallet*. Notat 2001/56. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Sandbæk, Mona (2002). *Barn og unges levekår og velferd*. NOVA-rapport 1/02. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandsleth, G. og H.M. Foldvik (2000). *Mobbing i videregående skole. Rapport fra en undersøkelse ved 9 skoler*. Lillegården kompetansesenters skriftserie 1/2000.
- Sivesind m.fl. (2002). *The voluntary sector in Norway- Compositions, changes and causes*. ISF-report 2002:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Skjersli, S. og L.A. Støren (1999). *Hvor ble de av? Om frafall i søknadsprosessen til høyere utdanning*. NIFU skriftserie 6/1999. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Skretting, Astrid (2001). «By og land -hand i hand. Endringer i narkotikabruk blant ungdom.» I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 1-2001.
- Spesialpedagogikk (2000). *Artikler fra forskningsprogrammet Spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling (1993-99)*. Spesialutgave.
- Statens institutt for rusmiddelforskning (2001). *Rusmidler i Norge 2001*. Oslo.
- Statistisk sentralbyrå. Div. statistikk hentet fra deres publisering på Internett

- (www.ssb.no).
- Statistisk sentralbyrå (2001). *Statistisk årbok 2001*.
- Statistisk sentralbyrå (2002). *Utdanningsstatistikk. Elevar i grunnskolen. Endelege tal, 1. september 2001*.
- Stortingsmelding nr. 37 (1992-93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 40 (1992-93). *Vi smaa, en Alen lange. Om 6-åringer i skolen -konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold*. Oslo: Kirke-, kultur- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 16 (1995-96). *Om erfaringer med lov om svangerskapsavbrudd mv*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 27 (1996-97). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 32 (1996-97). *Om tilskuddsregler for barne- og ungdomsorganisasjonene*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 55 (1996-97). *Om skolefritidsordningen*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 14 (1997-98). *Om foreldremedverknad i grunnskolen*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 23 (1997-98). *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov. Den spesialpedagogiske tiltakskjeda og det statlege støttesystemet*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 44 (1997-98). *Tilleggs melding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 25 (1998-99). *Morsmålsopplæring i grunnskolen*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 32 (1998-99). *Videregående opplæring*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 14 (1999-2000). *Idrettslivet i endring*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 17 (1999-2000). *Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 27 (1999-2000). *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 25 (2000-2001). *Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Noreg*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001). *Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 32 (2000-2001). *Evaluerings av faget Kristendoms-kunnskap med religions- og livssynsorientering*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 34 (2000-2001). *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 39 (2000-2001). *Friluftsliv*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr. 43 (2000-2001). *Om evaluering av kontantstøtten*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 52 (2000-2001). *Etterforskning av seksuelle overgrep mot barn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Stortingsmelding nr. 57 (2000-2001). *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virke-*

- midler i mediepolitikken*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 16 (2001-2002). *Kvalitetsreformen -Om ny lærerutdanning*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002). *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002). *Bedre miljø i byer og tettsteder*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Stafseng, Ola (2000). *Fra barnets århundre til barnets årtusen*. Foredrag på konferansen «Barn mellom børs og katedral».
- Sørli, Kjetil (1995). *Regional demografi - metoder for å studere regional befolkningsutvikling og variasjon i atferdsmønstre*. Oslo: TANO/NIBR.
- Sørli, Kjetil (2000). *Klassiske analyser. Flytting og utdanning belyst i livsløps- og kohortperspektiv*. NIBR-notat 2000:121. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Sørli, Mari-Anne (1991). *Alternative skoler*. Oslo: Barnevernets utviklings-senter.
- Sørli, Mari-Anne og Thomas Nordahl (1998). *Problematferd i skolen. Hovedfunn, forklaringer og pedagogiske implikasjoner*. Hovedrapport fra forskningsprosjektet «Skole og samspillsvansker». NOVA-rapport 12a/98. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sørli, Mari-Anne (2000). *Alvorlige atferdsproblemer og lovende tiltak i skolen. En forskningsbasert kunnskapsstatus*. Praxis Forlag.
- Thuen, E. og E. Bru (1999). *Læringsmiljø og konsentrasjon blant elever i 6. og 9. klasse*. Høgskolen i Stavanger, Senter for atferdsforskning.
- Thuen, Frode (2002). «Påskan - en tid for familien». Kronikk i *Dagbladet* 23.3.2002.
- Tuveng, Irene (2000). *Fullført en utdanning, hva så?* Rapport 17/2000. Oslo: Econ senter for økonomisk analyse.
- Tønnessen, F.E. og R.G. Solheim (1998). *Kartlegging av leseferdighet og lesevaner på andre klassetrinn*. Rapport 1998. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Tøssebro, Jan m.fl. (1997). *Den vanskelige integreringen*.
- Unicef (2000). *A league table of child poverty in rich nations*. Innocenti Report Card, Issue No.1. Florence, Italy: United Nations Children's Fund Innocenti Reachs Centre.
- Utalget for kvalitet i grunnsopplæringen (2002). *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring*. Delutredning.
- Vaaland, G. (1994). *Problematferd - er det noe problem ? Resultater fra en undersøkelse om psykososiale vansker blant elever i videregående skole*. Senter for atferdsforskning.
- Vaagland, Jorid m.fl. (2000). *Kulturpolitikken og de unge*. Oslo: Norsk kultur-råd.
- Wiborg, A. (1999). *Det er eit heilt anna liv -om unge kvinner fra distriktene i høyere utdanning*. NF-artikler/foredrag nr. 2001/99. Bodø: Nordlandsforskning
- Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000). *Frivillig innsats - sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag (2001). «Moderniseringen av organisasjonssamfunnet i et generasjonsperspektiv». I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr.1-2001.
- Zaman, Kadafi (2000). «Det «nye» Norge». I *Utenfra, men hjemme -innvandrerungdom i storbyen*. Konferanserapport. Oslo: Norges forskningsråd.

- Ødegård, Guro (2001). *Ungdomstid i Fredrikstad*. NOVA-rapport 6/01. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Øia, Tormod (2001). «Aksel Sandemose og moderne identitetskonstruksjon». I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 1-2001.
- Øia, Tormod og Anders Bakken (2002). «Midt i ten-årene - noen tall fra UNG-data». I *Tidsskrift for ungdomsforskning* nr. 2-2002.
- Aardal, Bernt, Henry Valen og Frode Berglund (1995). *Valgundersøkelsen 1993*. Notater, Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Aardal, Bernt, Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Frode Berglund (1999). *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-Forlaget
- Aardal, Bernt, Henry Valen og Ingunn Opheim (1999b). *Valgundersøkelsen 1997*. Rapport 1999/16. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
-
-