

In the blind spot: Documenting the situation of children without parental care or at risk of losing it

Sammendrag

I 2009 vedtok FNs generalforsamling «Guidelines for the Alternative Care of Children». Retningslinjene har som utgangspunkt at «alle barn og unge bør bo i et støttende, beskyttende og omsorgsfullt miljø som fremmer hans eller hennes fulle potensiale. Barn med utilfredsstillende eller manglende foreldreomsorg står i spesiell stor fare for å miste denne muligheten.» Tidlige erfaringer og det miljøet barn vokser opp i kan ha langsiktig innvirkning på livene deres. Jo flere risiko-faktorer de utsettes for, desto større negativ innvirkning på deres utvikling.¹

Mange av målsettingene i FNs Tusenårsmål (MDG) har blitt nådd, og barn som gruppe får sine rettigheter bedre ivaretatt enn tidligere. Selv om det internasjonalt er et større fokus på rettferdighet og å minske forskjellene i verden,² og selv med barns rettigheter som et fokus i FNs Bærekraftsmål (SDG) for de nesten 15 årene, kan barn uten foreldreomsorg eller som står i fare for å miste foreldreomsorgen risikere å bli glemt.

Hovedårsakene til dette er 1) at «sårbare barn» brukes som en samlebetegnelse uten å definere og dokumentere hva som utgjør risiko- og sårbarhets-faktorer for det enkelte barn; 2) at dokumentasjonen knyttet til årsaker og konsekvenser av å miste foreldreomsorg er mangelfull;³ og 3) at målsettinger, vurdering av måloppnåelse og evalueringer ofte ser ut til å fokusere på enkelt-problemstillinger. Dette kan sette en mer helhetlig tilnærming til analyse og tiltak med fokus på barns utvikling i fare. Bruken av «hushold» som basis for statistikk betyr at de barna som har mistet foreldreomsorgen, eller ikke er endel av et hushold, står i fare for å bli ekskludert og forsvinne ut av syne – i strategier og tiltak, og i statistikk knyttet til barn og unge.

En investering i vanskeligstilte barn, ved å gi dem en mulighet til å vokse opp i et omsorgsfullt miljø der de

kan få utvikle seg optimalt, er en investering i fremtidig samfunnsutvikling med betydelig US\$4-10 i avkastning for hver US\$ investert på lang sikt. Særlig har investeringer i programmer for tidlig innsats mot de yngste barna fra lav-inntekts-familier har hatt god effekt. Hvis hvert barn får mulighet til å utvikle seg optimalt, slik alle barn har krav på, kan han/hun bidra til å utvikle sitt samfunn til det beste for de neste generasjonene. Ikke bare kan hvert enkelt barn få bedre livskvalitet, bedre kognitive ferdigheter, språk, sosial-, emosjonell og fysisk helse, bedre utdanning og bedre innsats i arbeidsmarkedet⁴ – målrettet investering i familier som står i fare for å bryte sammen og barn som har mistet foreldreomsorgen kan bryte en negativ spiral av sosial ulikhet⁵ og bidra til vekst i samfunnet.

Det eksisterer en oppfatning om at mange barn uten foreldreomsorg i verden er foreldreløse og bor på institusjon. Det motsatte er tilfelle: mer enn 8 av 10 barn som bor på institusjon har enten en eller begge foreldre som lever,⁶ de fleste som ble innlemmet i SOS-barnebyers familieprogrammer i 2014 var ikke foreldreløse⁷ og det samme er tilfellet for barn som lever på gaten.⁸ Barn uten foreldreomsorg finnes blant barnarbeidere, gatebarn, i eldre- eller barneledete familier, i samfunnets eller slektningers omsorg, i fosterfamilier, på barnehjem eller institusjoner, de kan være på flukt, eller blant migranter, i hærer eller geriljabevegelser, de kan være noens ektemake, mødre, blant ofre for menneskehandel, seksuell utnyttning eller i organiserte kriminelle nettverk. De to fellestrekkene som mange av disse barna har til felles er 1) at deres situasjon er forårsaket av et komplekst sett av rettighetsbrudd som bidrar til 2) høy risiko for ytterligere rettighetsbrudd, der

1 Harvard University, Centre of the Developing Child. «Five numbers to remember about early childhood development» 2009
2 UNICEF. For every child a fair chance 2015
3 USAID et al. «Household Economic Strengthening in Support of Prevention of Family-Child Separation and Children's Reintegration in Family Care» 2015

4 IEG Working paper 2015/3 «Later impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review» and ACPF «The African Report on Child Wellbeing: Budgeting for Children» 2010
5 <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/wb-support-early-childhood-development>
6 Save the Children «Keeping children out of harmful institutions» 2009
7 SOS CVI «The Situation of SOS Children's Villages Target Group», 2015, både Family Strengthening-programmer og familiebasert omsorg
8 UN OHRC «Protection and promotion of the rights of children working and/or living on the street» 2012

disse barna står blir fratatt sine muligheter til utvikling og til å delta som fullverdige medlemmer av samfunnet.

I 2009 sto minst 24 millioner barn i verden uten foreldreomsorg – 1 % av alle barn i verden.⁹ I 2015 var 220 millioner barn – hvert 10. barn – uten foreldreomsorg eller sto i fare for å miste foreldreomsorg.¹⁰ Det komplekse settet av rettighetsbrudd som virker sammen kan beskrives ved fattigdom og lav inntekt, dårlig helse og mors, fars eller begges dødsfall, sosiokulturelle faktorer som enslig omsorg og at barn blir giftet bort, psykososiale faktorer, vold, overgrep og omsorgssvikt, og politiske og økonomiske faktorer som krig, konflikt og naturkatastrofer. Dersom det fantes integrerte tjenester som kunne tilby familier, barn og lokalsamfunn støtte, kunne mange av disse barna fortsatt hatt omsorgen fra sine foreldre.¹¹

Norske myndigheter har valgt ut 12 fokusland¹² som vil prioriteres i bistandsbudsjettene i tiden som kommer. Dokumentasjonen knyttet til situasjonen for barn uten foreldreomsorg eller som står i fare for å miste foreldreomsorg i disse 12 landene varierer sterkt. I noen land finnes det nesten ingen informasjon om barns situasjon; andre har ikke rapportert siden før år 2000, eller de rapporterer ikke på indikatorer som kan brukes for å si noe om hvilke faktorer som utsetter barn for risiko. Resultatet er at kunnskapen om barn generelt og om barn uten foreldreomsorg eller som står i fare for å miste omsorg er svært mangelfull. Særlig i noen land, slik som Haiti, Myanmar, Etiopia eller Tanzania, er det ikke grunnlag for å vite hvordan de har det, og dermed heller ikke mulighet for å tilrettelegge tiltak eller vite om tiltak når målgruppene. De regionale, nasjonale og noen ganger lokale variasjonene betyr at tiltak og strategier bør tilpasses ulike kontekster.

Nesten alle land i verden har ratifisert FNs Barnerettighetskonvensjon, og mange land har lovgivning på plass som følger opp denne. Likevel ser det ut til at lovgivningen i endel tilfeller er fragmentarisk, ukoordinert og lider under lav implementering og finansiering.¹³ Tiltak som retter seg mot barn og unge generelt, og barnevern, preventive tiltak, barnevennlig rettssystem, støtte, rapportering og klageordninger¹⁴ spesielt, blir ofte ikke prioritert med tilstrekkelige investeringer. Årsakene kan identifiseres som manglende ledelse i form av implementering av lovgivning, planlegging og koordinering; underdimensjonering av menneskelige og finansielle ressurser; og manglende

informasjon som kan danne grunnlaget for kunnskapsbasert planlegging og strategitviking.¹⁵

Globale initiativer ser i tillegg ut til ofte å rette seg mot de samme gruppene med barn. Dette kan medføre at barna som kanskje har størst behov for tiltak, slik som barn som har mistet foreldreomsorg eller som står i fare for å miste omsorg, står i fare for ikke å bli omfattet av tiltak. Lav dokumentasjon kan bety at der tiltak er iverksatt, kan effektene på målgruppene være lavere enn ønsket.¹⁶ Dersom disse barnas situasjon ikke blir bedre belyst, og stater ikke evner å tilby støtte til familier som står i fare for å bryte sammen og til barn som har mistet «det støttende, beskyttende og omsorgsfullt miljøet som fremmer hans eller hennes fulle potensiale» som alle barn har en rett på, er det fare for at den utviklingen man har oppnådd de siste 15 årene kan stoppe opp eller reverseres.¹⁷

Det er behov for å plassere barn og barns rettigheter, og særlig barna som står uten omsorg og som opplever at flere av deres rettigheter brytes på daglig basis, i sentrum for bilateralt og multilateralt samarbeid, for samtaler om styresetting og om finansiering.

Anbefalinger

Grundig kunnskap om barns situasjon, særlig om faktorer som gjør barn sårbare, samt nasjonale rammeverk for ivaretagelse av barn er grunnleggende for målrettede individuelle og globale utviklingstiltak:

Internasjonale organisasjoner og giverland bør kreve at samarbeidsland kan vise til god kvantitativ og kvalitativ kunnskap om barnepopulasjonen, særlig om barn uten foreldreomsorg eller som står i fare for å miste denne; Der denne ikke finnes bør de finansiere og støtte datainnsamling; Datainnsamling om barns situasjon bør prioriteres høyt i bi- og multilateralt samarbeid, slik at ingen grupper faller utenfor; De bør forsikre seg om at de selv har en god oversikt over barnepopulasjonen og nasjonale rammeverk i samarbeidsland før de iverksetter støtte, samarbeid og finansiering; De bør sikre seg at strategier og tiltak er kunnskapsbaserte, og at alle barn omfattes av tiltakene; Støtte til UNICEF og FNs medlemsland i innsamling av data om barns situasjon er viktig.

Koordinert innsats og langsiktige, kunnskapsbaserte strategier er nøkkelen til å få slutt på rettighetsbrudd mot barn:

Alle aktører må koordinere innsatsen i strategitviking og utvikling av råd og verktøy, datainnsamling og tiltak, og sette barns rett på en omsorgsfull barndom i sentrum for bi- og multilateralt

9 Every Child «Missing: children without parental care in international development policy». 2010

10 SOS CVI «Situation of SOS Children's Villages Target Group» 2015

11 UNICEF «For every child a fair chance» 2015

12 Afghanistan, Haiti, Mali, State of Palestine, South Sudan and Somalia, Ethiopia, Malawi, Myanmar, Nepal, Tanzania and Mozambique

13 UN «Towards a World Free from Violence» 2013

14 Ibid: Only 24 % of the countries responding had financial or human resources allocated to address violence against children

15 SOS CVI et al. «Drumming together for change» 2014

16 See Annex 1 for an overview of the data collected for the 12 countries

17 UNICEF «For every child a fair chance» 2015

samarbeid og strategiutvikling på globalt, regionalt og nasjonalt nivå; Med et særskilt fokus på bærekraftige og langsiktige målsettinger og finansiering, og kunnskapsbaserte intervensjoner, må det å gjøre globale målsettinger og forpliktelser om til konkrete tiltak bli høyt prioritert for alle aktører: støtte til lovgjennomgang for å sikre at barns rettigheter blir oppfylt, sørge for universell og gratis helse- og utdanningstjenester og registrering av barn ved fødselen; sørge for etterrettelige barnevernstjenester; støtte til familier; programmer for tidlig utvikling (ECD); muligheter for arbeidsplasser; og å engasjere lokalsamfunn, familier og barn i strategiutvikling og gjennomføring.

Plassere barn i hjertet av «godt styresett» på

alle nivåer: Alle aktører bør jobbe for og støtte at samarbeidsland jobber for at barns rettigheter og behov blir satt i fokus for myndighetsstrukturer; Før giverland gir politisk støtte, finansiering, samarbeid eller støtte til tiltak, bør samarbeidslandene kunne bevise at de har god kunnskap om barnepopulasjonen, særlig de som står uten foreldreomsorg, og at relevant lovgivning, strategier og finansiering er på plass eller planlagt; Initiativer, lovgivning, strategier og tiltak må utvikles og evalueres i henhold til positive resultater for enkeltbarn, heller enn (bare) i henhold til kvantitative resultater for nasjonale myndigheter, giverland eller det globale samfunnet. Spesiell oppmerksomhet bør gis til barn uten foreldreomsorg eller som står i fare for å miste omsorg,

som kanskje ikke finnes i registre, hushold eller andre systemer, og derfor ikke er synlig som en målgruppe i tiltak som retter seg mot barn generelt eller enkeltproblemstillinger.

Mer kvantitativ og kvalitativ forskning på barn uten foreldreomsorg og i fare for å miste omsorg er nødvendig:

Målet med denne rapporten har vært å frembringe dokumentasjon knyttet til barn uten foreldreomsorg eller som står i fare for å miste omsorg, og å reflektere rundt hvilken oppmerksomhet norske og internasjonale myndighetsorganer gir denne gruppen barn. Likevel skraper den bare i overflaten av et stort fagområde og omfang. **Det er behov for mer forskning knyttet til:** De faktorene som gjør barn som står uten foreldreomsorg spesielt sårbare, og hva som gjør familier spesielt sårbare slik at de bidrar til at barn blir stående uten foreldreomsorg. Særlig kan Norge bidra til at slik kunnskap finnes om barn i de 12 fokuslandene; Analyse av eksisterende statistisk informasjon, med fokus på å se ulike variabler i sammenheng som kan avdekke faktorer som gjør denne gruppen barn spesielt sårbare; Utforske rollen som internasjonale organisasjoner og eksterne bidragsytere, både myndigheter, ikke-statlige organisasjoner og private aktører og tjenestetilbydere har i implementeringen av tiltak og strategier rettet mot denne gruppen barn, der Norge bør evaluere bidraget sine egne strategier og tiltak har; Koordinert evaluering av den globale implementeringen av UN Guidelines for the Alternative Care of Children.