



Saksbehandler: May Britt Mannes

Kommunedirektør/rådmann: Øystein Hagerup

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
008/23	Hovedutvalg helse og omsorg	29.03.2023
042/23	Formannskapet	17.04.2023
035/23	Kommunestyret	24.04.2023

Lokal oppreisningsordning for tappt barndom

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Karmøy kommune ønsker ikke å delta i en regional oppreisningsordning for saker om tappt barndom, slik den fremgår av henvendelsen fra Stavanger kommune.

Hovedutvalg helse og omsorg 29.03.2023:

Behandling:

Hovedutvalget helse og omsorg vedtar at Karmøy kommune Vurderer behov for lokal oppreisningsordning for tappt barndom på ny., foreslått av Lillian Levik Løndalen, Karmøylista

Forslag til vedtak:

1. Karmøy kommune oppretter på nåværende tidspunkt ikke en ny lokal oppreisningsordning for saker om tappt barndom.

Dette vurderes på nytt om og når en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger foreligger.

2. Kommunen oppfordrer KS og departementene om å framskynde arbeidet med en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

3. Kommunen videreutvikler egen praksis i behandling av erstatningskrav:

a. Alle som fremmer erstatningskrav skal få møte kommunen og presentere grunnlaget for sitt krav.

b. Dersom kommunen velger å anke en dom, vil kommunen dekke egne og motpartens saksomkostninger uansett utfall av saken.

4. Kommunedirektøren kommer tilbake til formannskapet med en sak om mulige konsekvenser av å ikke påberope seg foreldelse i erstatningssaker om tappt barndom

Løndalen (KL) trakk deretter punktene 3 og 4.

Ørpetvedt (FrP) foreslo å stemme punktvis for Løndalens forslag.

Løndalens (KL) forslag punkt 1 ble enstemmig vedtatt.

Løndalens (KL) forslag punkt 2 ble vedtatt med 6 stemmer mot 3 stemmer (FrP 2, Ap 1) for kommunedirektørens forslag til vedtak.

HHO- 008/23 Vedtak:

1. Karmøy kommune oppretter på nåværende tidspunkt ikke en ny lokal oppreisningsordning for saker om tapt barndom.

Dette vurderes på nytt om og når en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger foreligger.

2. Kommunen oppfordrer KS og departementene om å framskynde arbeidet med en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

Formannskapet 17.04.2023:

Behandling:

Vedtaket fra hovedutvalg helse og omsorg ble enstemmig vedtatt.

FSK- 042/23 Vedtak:

1. Karmøy kommune oppretter på nåværende tidspunkt ikke en ny lokal oppreisningsordning for saker om tapt barndom.

Dette vurderes på nytt om og når en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger foreligger.

2. Kommunen oppfordrer KS og departementene om å framskynde arbeidet med en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

Kommunestyret 24.04.2023:

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

KST- 035/23 Vedtak:

1. Karmøy kommune oppretter på nåværende tidspunkt ikke en ny lokal oppreisningsordning for saker om tapt barndom.

Dette vurderes på nytt om og når en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger foreligger.

2. Kommunen oppfordrer KS og departementene om å framskynde arbeidet med en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

Saksutredning

Sammendrag

Saken gjelder spørsmål om lokal oppreisningsordning for saker om tapt barndom – saker der

personer søker erstatning fordi de mener at barneverntjenesten har gjort feil ved ikke å gripe inn i familien, eventuelt ved å gripe inn for sent.

Stavanger kommunestyre traff 28.03.2022 (sak 30/22) vedtak om å fortsatt arbeide for at det etableres en nasjonal oppreisningsordning som sikrer likebehandling uavhengig av hvilken kommune man vokste opp i. Samtidig ble kommunedirektøren bedt om å ta kontakt med de andre kommunene i Rogaland for å se hvilke kommuner som vil være med på en regional oppreisningsordning. På bakgrunn av tilbakemeldingene vil Stavanger kommune vurdere å ta initiativ til å opprette en regional oppreisningsordning for saker om tapt barndom. Karmøy kommune har mottatt slik henvendelse fra kommunedirektøren i Stavanger. Spørsmålet som vurderes i denne saken er hvorvidt Karmøy kommune ønsker å være med på en regional oppreisningsordning.

Denne saksutredningen baserer seg i hovedsak på tilsvarende saker som kommunedirektøren har fremmet i Sandnes kommune, Tysvær kommune og Haugesund kommune.

Stavanger kommune hadde i periodene 2006 – 2008 og 2015-2017 en kommunal erstatningsordning, kalt Kommunal oppreisningsordning for personer som har vært utsatt for overgrep, eller opplevd uverdige omsorgsforhold i institusjon under barnevernets omsorg, eller mens de var i fosterhjem oppnevnt av barnevernet. Ordningen var begrenset til forhold som fant sted før 1993, da ny barnevernlov trådte i kraft. Karmøy kommune og 18 andre kommuner i Rogaland sluttet seg til i ordningen i de samme periodene. Ordningen ble innført etter at en uavhengig granskingskommisjon avdekket at kritikkverdige forhold hadde funnet sted både ved private og kommunale barnevernsinstitusjoner i perioden 1954-1993. Den felles kommunale oppreisningsordningen tok ikke utgangspunkt i et juridisk ansvar for økonomisk tap, men ble etablert med utgangspunkt i et moralsk ansvar. Kompensasjon som ble gitt var for den smerte og de lidelser barn som var under barnevernets omsorg var blitt påført.

Kommunene har de senere år mottatt erstatningskrav begrunnet i at kommunen ikke overtok omsorgen for de som fremmer kravet, eventuelt at kommunen skulle ha gjort dette på et tidligere tidspunkt. En del av disse sakene og kommunenes håndtering av dem har fått bred omtale i media. I den offentlige debatten har flere tatt til orde for at det bør etableres en erstatnings- eller oppreisningsordning for disse sakene.

Flere kommuner har tatt initiativ overfor KS om å få vurdert etablering av en nasjonal ordning for slike saker. Det har også vært tatt kontakt med Stortinget om det samme, uten at noen slik nasjonal ordning er blitt innført. I 2018 anmodet Stortinget regjeringen og KS om å utarbeide en «beste praksis»-anbefaling for kommunene for frivillige erstatningsordninger. Dette arbeidet pågår fortsatt.

Som et ledd i sitt arbeid har KS henvendt seg til Justisdepartementet der de påpeker at en nasjonal erstatningsordning forutsetter en del avklaringer. Blant annet har KS reist spørsmålet om kommunen i dag har hjemmel til å behandle personopplysninger i forbindelse med en slik ordning. Lovavdelingen i Justisdepartementet har svart at dette er uklart, og at KS selv må utrede dette nærmere.

De senere årene har flere kommuner fått krav om erstatning begrunnet i manglende/mangelfull oppfølging fra barneverntjenesten. I påvente av utfallet fra KS sitt arbeid, har kommunedirektøren i Stavanger foretatt en ny vurdering av kommunens praksis i behandlingen av erstatningssaker knyttet til tapt barndom, og om å vurdere grunnlaget for en ny oppreisningsordning. Dette

resulterte i vedtaket som er omtalt innledningsvis.

Kommunedirektøren anbefaler at Karmøy ikke deltar i den foreslåtte nye regionale oppreisningsordning.

Ønsket om å gi en håndstrekning til mennesker som opplever at de har tapt sin egen barndom er forståelig, men lar seg vanskelig gjennomføre som en generell oppreisningsordning etter modell av tidligere oppreisningsordninger. Disse baserte seg på en forhåndsakseptert erkjennelse av at kritikkverdige forhold hadde forekommet i fosterhjem og institusjoner, og at kommunene gjennom oppreisningsordningen gjorde det enklere for alle parter å gjennomgå saker om oppreisning og offentlig beklagelse. Den nye ordningen tar utgangspunkt i saker der barnet påføres skade fordi barnevernet ikke – eller for sent – griper inn eller overtar ansvaret for omsorgen av barnet. Dette gir et annet erstatningsrettslig grunnlag.

Slik forslaget er fremlagt er det en rekke uklarheter om hva ordningen skal være og følgelig også hva den vil innebære, både for de som skal kunne fremme sine saker og for deltakerkommunene. Det er fremholdt at formålet med etableringen er en forenkling. Slik rådmannen vurderer det, og som det er gjort rede for i denne saken, vil en ny regional oppreisningsordning ikke være egnet til å oppnå en enklere måte å behandle sakene som fremsettes av personer som har blitt påført skade som følge av feil begått i barnevernstjenesten, enn det som er tilfelle i dag. Videre innehar ikke forslaget løsninger som forhindrer at saken kan få et utfall som både kan oppfattes vilkårlig og lite rettferdig.

Lovgrunnlaget bl.a. om håndtering av personopplysninger er fortsatt ikke avklart av Justisdepartementet. Uten at nødvendige lovgrunnlag er på plass, ser ikke rådmannen at en ny regional oppreisningsordning kan oppfylle formålet om en enklere måte å behandle disse sakene på.

Bakgrunn for saken

Stavanger kommunestyre traff 28.03.2022 (sak 30/22) vedtak om å fortsatt arbeide for at det etableres en nasjonal oppreisningsordning som sikrer likebehandling uavhengig av hvilken kommune man vokste opp i. Samtidig ble kommunedirektøren bedt om å ta kontakt med de andre kommunene i Rogaland for å se hvilke kommuner som vil være med på en regional oppreisningsordning. På bakgrunn av tilbakemeldingene vil Stavanger kommune vurdere å ta initiativ til å opprette en regional oppreisningsordning for saker om tapt barndom. Karmøy kommune har mottatt slik henvendelse fra kommunedirektøren i Stavanger. Spørsmålet som vurderes i denne saken er hvorvidt Karmøy kommune ønsker å være med på en regional oppreisningsordning.

Stavanger kommune hadde i periodene 2006 – 2008 og 2015-2017 en kommunal erstatningsordning, kalt Kommunal oppreisningsordning, for personer som har vært utsatt for overgrep, eller opplevd uverdige omsorgsforhold i institusjon under barnevernets omsorg, eller mens de var i fosterhjem oppnevnt av barnevernet. Ordningen var begrenset til forhold som fant sted før 1993, da ny barnevernlov trådte i kraft. Karmøy kommune og 18 andre kommuner i Rogaland sluttet seg til i ordningen i de samme periodene. Ordningen ble innført etter at en uavhengig granskingskommisjon avdekket at kritikkverdige forhold hadde funnet sted både ved private og kommunale barnevernsinstitusjoner i perioden 1954-1993. Den felles kommunale oppreisningsordningen tok ikke utgangspunkt i et juridisk ansvar for økonomisk tap, men ble

etablert med utgangspunkt i et moralsk ansvar. Kompensasjon som ble gitt var for den smerte og de lidelser barn som var under barnevernets omsorg var blitt påført.

I sluttrapport etter den første perioden av Kommunal oppreisningsordning, datert 17.01.2011, står det bl.a. følgende avslutningsvis:

«Kommunene ønsket med oppreisningsordningen å ta et moralsk ansvar og gi en uforbeholden unnskyldning til de barn som har vært utsatt for overgrep eller omsorgssvikt mens de var plassert av deltakerkommunenes barneverntjenester. Gjennom ordningen har kommunene tatt et oppgjør med tidligere tiders overgrep og omsorgssvikt begått overfor barn som var under barnevernets ansvar.»

I henhold til vedtektene for ordningen ble det oppnevnt et Oppreisningsutvalg for deltakerkommunene, samt et sekretariat for oppreisningsutvalget. Oppreisningsutvalgets mandat var å behandle søknadene på vegne av deltakerkommunene. Oppreisningsutvalgets vedtak kunne påklages til den enkelte kommunes klagenemnd.

Kommunene har de senere år mottatt erstatningskrav begrunnet i at kommunen ikke overtok omsorgen for de som fremmer kravet, eventuelt at kommunen skulle ha gjort dette på et tidligere tidspunkt. En del av disse sakene og kommunenes håndtering av dem har fått bred omtale i media. I den offentlige debatten har flere tatt til orde for at det bør etableres en erstatnings- eller oppreisningsordning for disse sakene.

Flere kommuner har tatt initiativ overfor KS om å få vurdert etablering av en nasjonal ordning for slike saker. Det har også vært tatt kontakt med Stortinget om det samme, uten at noen slik nasjonal ordning er blitt innført. I 2018 anmodet Stortinget regjeringen og KS om å utarbeide en «beste praksis»-anbefaling for kommunene. Dette arbeidet pågår fortsatt.

Som et ledd i sitt arbeid har KS henvendt seg til Justisdepartementet der de påpeker at en nasjonal erstatningsordning forutsetter en del avklaringer. Bl.a. har KS reist spørsmålet om kommunen i dag har hjemmel til å behandle personopplysninger i forbindelse med en slik ordning. Lovavdelingen i Justisdepartementet har svart at dette er uklart, og at KS selv må utrede dette nærmere.

I påvente av utfallet fra KS sitt arbeid, har kommunedirektøren i Stavanger foretatt en ny vurdering av kommunens praksis i behandlingen av erstatningssaker knyttet til tapte barndom, og om å vurdere grunnlaget for en ny oppreisningsordning. Dette resulterte i vedtaket som er omtalt innledningsvis.

Saks- og faktaopplysninger

Gjeldende rett på området

For at man skal ha krav på erstatning i disse sakene må kort fortalt følgende tre vilkår være oppfylt:

- Det må foreligge såkalt ansvarsgrunnlag for den man krever erstatning av
- Den som søker erstatning må være påført en skade
- Det må være en, ikke for fjerntliggende, årsakssammenheng mellom skaden og ansvarsgrunnlaget

Aktuelt ansvarsgrunnlag for kommunen i disse sakene vil være skadeserstatningsloven § 2- 1 om

arbeidsgiveransvar. Det er kommunen som arbeidsgiver som stilles til ansvar i henhold til denne bestemmelsen. Bestemmelsen pålegger kommunen ansvar for skade som voldes ved forsett eller uaktsomhet under arbeidstakers utførelse av arbeidet. I disse sakene vil dette typisk være at barneverntjenesten ikke grep inn med tiltak overfor barn som de visste, eller burde vite, at levde under omsorgssvikt, eventuelt at barneverntjenesten grep inn for sent. Terskelen for å tilkjenne erstatning på bakgrunn av manglende inngripen eller feilvurderinger fra barneverntjenestens side er høy. Dette fordi barneverntjenesten i sitt arbeid ofte står overfor vanskelige vurderinger, og der det å iverksette mer inngripende tiltak enn det er grunnlag for også vil utsette mennesker for lidelser og tap. Ved vurderingen av om kommunen har handlet uaktsomt eller ikke, vil det sentrale være hvorvidt kommunen har håndtert saken etter det som med rimelighet kunne forventes på skadetidspunktet, med utgangspunkt i de opplysningene de hadde og datidens kunnskap.

Både fysisk og psykisk skade kan utløse erstatningskrav. Kommunen vil kun være ansvarlig for de skader den kunne forhindre ved å gripe inn tidsnok. Det er altså ikke den samlede belastningen fra omsorgssvikten som gir rett til erstatning. Dette kompliserer både den juridiske og den medisinske vurderingen ved at man må gjøre fradrag for skade som er påført før barneverntjenesten hadde tilstrekkelig kunnskap og nødvendig grunnlag for å gripe inn.

I kravet til årsakssammenheng ligger at eventuell feil begått av kommunen må være en nødvendig betingelse for at skaden oppsto, og kommunen vil ikke være ansvarlig for skade som uansett ville oppstått dersom kommunens feil tenkes bort. Det kreves at det er mer enn 50 % sannsynlighet for at feilen har ført til skaden. Hvorvidt kravet til årsakssammenheng er oppfylt må avgjøres etter juridiske og medisinskfaglige vurderinger. Medisinske vurderinger av ulike årsaksfaktorer og sammenhenger er ofte kompliserte, og sakkyndige kan vurdere den enkelte sak ulikt.

Krav på skadeserstatning foreldes i utgangspunktet tre år etter den dag da skadelidte fikk, eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Dette følger av foreldelsesloven § 9. Foreldelsesfristen vil først begynne å løpe når en selv er klar over hva som har skjedd, at dette har ført til en skade og hvem som er ansvarlig for denne saken. Dette er som regel ikke noe man blir bevisst på før i voksen alder.

Dersom erstatningskrav mot det offentlige ikke fører frem, vil det kunne være mulig å søke økonomisk kompensasjon fra andre ordninger.

Ordningen med voldsoffererstatning vil kunne være aktuell der barnet selv har blitt utsatt for vold, eller vært vitne til at nærstående har blitt utsatt for vold.

Videre har Statens sivilrettsforvaltning en statlig rettfærdsvederlagsordning. For å kunne motta rettfærdsvederlag kreves at saken er foreldet og at ingen kan stilles rettslig til ansvar. Rettfærdsvederlaget er ment som et «plaster på såret» og en erkjennelse av at man er blitt utsatt for urett. Som en del av rettfærdsvederlagsordningen har Stortinget vedtatt en særordning for personer som har opplevd kritikkverdige forhold i bl.a. barnehjem og fosterhjem før 01.01.1980.

Kommunens håndtering av saker som gjelder erstatning etter manglende/mangelfull inngripen fra barneverntjenesten.

De senere årene har flere kommuner fått krav om erstatning begrunnet i manglende/mangelfull oppfølging fra barneverntjenesten. Karmøy har svært få slike saker.

Karmøy kommune har tilgang til juridisk kompetanse til å vurdere disse sakene, både i etaten og ved kommuneadvokatens kontor. Dokumenter i kravstillers saksmappe gjennomgås så langt det

anses nødvendig eller hensiktsmessig og kommunen foretar en selvstendig vurdering av kravet. Erfaring tilsier at kravstiller i de aller fleste tilfeller er representert ved advokat. I tillegg skal kommunens forsikringsselskap informeres om kravet.

Karmøy kommune har ikke hatt noen saker som er brakt inn for rettsapparatet på dette grunnlag.

Innkomne merknader/uttalelse fra parter

Ikke aktuelt

Beredskap

Ikke aktuelt

Vurdering

Å vokse opp i et hjem preget av vold, overgrep eller andre former for omsorgssvikt er en stor belastning, og slike fortellinger gjør alltid sterkt inntrykk. Det å bli sett, hørt og anerkjent for sine vanskelige opplevelser kan være et viktig steg på veien for å gå videre i livet. Kommunedirektøren har derfor stor forståelse for ønsket om å imøtekomme personer som opplever seg sviktet av barnevernet gjennom en kommunal oppreisningsordning. Samtidig er det viktig å vurdere om dette er en ordning som kan forsvares, både sett i forhold til rettssikkerhet, hensiktsmessighet og rettferdighet.

Å vokse opp i et hjem preget av vold, overgrep eller andre former for omsorgssvikt er en stor belastning, og slike fortellinger gjør alltid sterkt inntrykk. Det å bli sett, hørt og anerkjent for sine vanskelige opplevelser kan være et viktig steg på veien for å gå videre i livet. Kommunedirektøren har derfor stor forståelse for ønsket om å imøtekomme personer som opplever seg sviktet av barnevernet gjennom en kommunal oppreisningsordning. Samtidig er det viktig å vurdere om dette er en ordning som kan forsvares, både sett i forhold til rettssikkerhet, hensiktsmessighet og rettferdighet.

Den regionale oppreisningsordningen som eksisterte i periodene 2006 – 2008 og 2015- 2017 var en ordning rettet mot personer som hadde vært utsatt for overgrep, eller opplevd uverdige omsorgsforhold i institusjon under barnevernets omsorg, eller mens de var i fosterhjem oppnevnt av barnevernet i perioden fra 1954 til ny barnevernlov trådte i kraft i 1993. Ordningen ble innført etter at en uavhengig granskingskommisjon avdekket at kritikkverdige forhold hadde funnet sted både ved private og kommunale barnevernsinstitusjoner i perioden 1954-1993. Den baserte seg med andre ord på en forhåndsakseptert erkennelse av at kritikkverdige forhold hadde forekommet, og at kommunene gjennom denne ordningen gjorde det enklere for alle parter å gjennomgå saker om oppreisning og offentlig beklagelse.

Den nye ordningen er grunnleggende annerledes. Den skal gjelde saker der utgangspunktet for søksmål er begrunnet i at kommunen ikke overtok omsorgen for de som fremmer kravet, eventuelt at kommunen skulle ha gjort dette på et tidligere tidspunkt. I slike saker finnes ikke det generelle ansvarsgrunnlaget som den tidligere ordningen bygget på, og spørsmålet om kommunen har opptrådt erstatningsmessig ansvarlig må vurderes konkret fra sak til sak.

Forslaget om å opprette en regional oppreisningsordning for saker om tapt barndom, bunner i et ønske om at de som har blitt påført skade som følge av feil begått av barneverntjenesten skal få erstatning på en enklere måte enn etter gjeldende rettsregler, herunder slippe å gå gjennom belastende rettsaker og sakkyndige utredninger. Det er gode grunner som taler for ønsket om at de som har blitt påført skade som følge av feil begått av barneverntjenesten i størst mulig grad skal slippe ytterligere belastninger. Når kommunedirektøren likevel ikke anbefaler at Karmøy

kommune sier ja til å være med i en ny regional oppreisningsordning, er dette i hovedsak begrunnet i følgende forhold:

- Kommunedirektøren mener at en ikke vil oppnå målet om at den som er blitt skadet som følge av feil begått av barneverntjenesten skal få sin sak prøvd på en mindre belastende måte ved å opprette en oppreisningsordning
- Det er for mange uklarheter knyttet til hva og hvordan oppreisningsordningen skal utformes
- Kommunedirektøren ser ikke at en kan klare å skape en oppreisningsordning som oppleves rettferdig, uten at lovgrunnlag og juridiske forhold er avklart nasjonalt.

KS har tatt opp at det er behov for en lovendring for at kommunen skal ha hjemmel til å behandle personopplysninger i forbindelse med en slik ordning. Dette spørsmålet må være avklart før en eventuell regional ordning etableres.

I saksdokumentene fra Stavanger kommune brukes både begrepene erstatningsordning og oppreisningsordning. Den juridiske forskjellen mellom erstatning og oppreisning er at erstatning skal dekke økonomisk tap som følge av skade, mens oppreisning skal dekke ikke-økonomisk tap som følge av skade, samt at kravet til ansvarsgrunnlag er strengere for oppreisning. For oppreisning kreves grov uaktsomhet fra kommunen. I saksfremlegget fra Stavanger kommune står det at når det snakkes om å opprette en ny oppreisningsordning, er dette å forstå som en ordning av primært ikke-juridisk, moralsk karakter, og at kommunen ved en eventuell opprettelse av en slik ordning, etter nærmere kriterier, vil ta et moralsk ansvar for påført skade eller ulempe hos barn som har vært, eventuelt burde ha vært, i barnevernets omsorg.

Forslaget om å opprette en oppreisningsordning på dette området kommer også som en reaksjon på den medieomtale sakene har vært gjenstand for. Det er fra Stavanger tatt til orde for at det må være en enklere måte for de som hevder å ha tapt sin barndom som følge av at barneverntjenesten unnlot å gripe inn, eventuelt grep inn for sent, til å få den erstatningen de har krav på. Dette taler for at ordningen er ment å gjelde erstatning for økonomisk tap, og ikke primært en ordning der kommunen tar et moralsk ansvar for påført skade eller ulempe hos barn som mener de burde fått bedre/raskere oppfølging av barneverntjenesten. Det er med andre ord uklart hva ordningen er ment å være, slik det er fremlagt nå.

Det fremgår av mottatt henvendelse at man skal opprette en ordning tilsvarende oppreisningsordningen for personer som opplevde uverdige omsorgsforhold eller ble utsatt for overgrep mens de var under offentlig omsorg i perioden før 1993. Den ordningen baserte seg på en veldokumentert og alvorlig systemsvikt i tiden før 1993, da ny barnevernlov trådte i kraft. Formålet var å ta et oppgjør med noe som hadde vært, og som gjaldt tilfeller der det offentlige hadde overtatt omsorgen for barna det gjaldt.

Den regionale oppreisningsordningen som foreslås nå, har et grunnleggende annerledes utgangspunkt. Den forrige ordningen hadde som utgangspunkt at barn opplevde omsorgssvikt i fosterhjem og institusjoner, der barnevernet hadde overtatt ansvaret for barnets omsorg. Den nye ordningen tar utgangspunkt i saker der barnet påføres skade fordi barnevernet ikke – eller for sent – griper inn eller overtar ansvaret for omsorgen av barnet. Dette gir et annet erstatningsrettslig grunnlag. Kommunedirektøren mener man ikke har grunnlag for å reise en generell kritikk mot kommunens barneverntjeneste der de ikke har grepet inn i saker, eventuelt at de har grepet inn for sent, slik som den kritikk som lå til grunn for tidligere oppreisningsordning. Karmøy kommune

har som nevnt hatt få krav om erstatning begrunnet i manglende/ mangelfull oppfølging fra barneverntjenesten tatt i betraktning de mange sakene som barnevernet har ansvar for. Disse sakene gir ikke grunnlag for en generell kritikk av barnevernets arbeidspraksis.

Tidligere ordning gjaldt for perioden frem til 1993, da ny barnevernlov trådte i kraft. Den loven som avløste den nevnte loven hadde andre rettssikkerhetsgarantier enn det som gjaldt tidligere, noe også någjeldende ny barnevernslov har. Det er ikke sagt noe om at det skal være noen tidsbegrensning i en regional oppreisningsordning. Formålet er at den skal gjelde for de som nå og fremover fremmer erstatningskrav mot kommunen som følge av tapt barndom.

Videre fremstår det også som uklart hvem en slik ordning skal gjelde for. Juridisk vil kommunen kun ha ansvar der det er sannsynliggjort både at det er begått feil av barneverntjenesten og at denne feilen har ført til at den som krever erstatning er blitt påført en skade av et visst omfang. Spørsmålet er om det kun er disse tilfellene oppreisningsordningene skal gjelde for. Dersom tanken er at kommunen skal påta seg et utvidet erstatningsansvar, blir spørsmålet hvor man i så fall skal sette grensen. Ytterpunktet er å utvide ansvaret til alle som har blitt utsatt for omsorgssvikt, noe som vil innebære en stor utvidelse. Å sette grensen et sted mellom disse punktene vil kunne fremstå som både vilkårlig og lite rettferdig.

I saksfremlegget fra Stavanger kommune er det også stilt spørsmål ved om man kan legitimere at man skal ha en slik oppreisningsordning kun på barnevernets område. Hva med de som ikke har fått den undervisning de mener å ha hatt krav på, eller den helsehjelpen de skulle hatt? Å ha en egen og utvidet oppreisningsordning på ett av kommunens tjenestoområder vil også fremstå som urimelig. Dersom det opprettes en oppreisningsordning på barnevernets område, må man påregne at det vil komme krav om tilsvarende ordninger på andre områder. I henvendelsen fra Stavanger går en ikke videre i vurderingen av dette.

Uansett hvilke kriterier som legges til grunn for en oppreisningsordning, vil noen måtte ta stilling til hvorvidt kriteriene er oppfylt. Den tidligere oppreisningsordningen hadde et oppreisningsutvalg som avgjorde dette. Uansett hvem som skal avgjøre dette etter en regional oppreisningsordning, vil en måtte regne med at det vil oppstå situasjoner der den som krever erstatning mener kravet feilaktig blir avslått, eller at den tilbudte erstatningssummen er for lav. Alternativet da vil være å bringe saken inn for domstolen til avgjørelse. Muligheten til å bringe saken inn for domstolen kan ikke reguleres vekk i en regional oppreisningsordning. Også i dag avgjøres mange av erstatningssakene ved at partene blir enige om en løsning, og hvis man ikke blir det kan saken bringes inn for domstolen til avgjørelse. Spørsmålet blir da hva som egentlig vil være gevinsten ved å bringe en ny instans inn i behandlingen av disse sakene. Det må påregnes at en del av sakene går videre og vil avgjøres av domstolen, som er en etablert og god ordning til å avgjøre kompliserte saker som dette ofte er.

Etter den tidligere oppreisningsordningen fikk mottakerne et nærmere bestemt beløp. Beløpets størrelse varierte fra kr. 200.000.- til 725.000.-, og varierte etter hvor alvorlige krenkelser søker var blitt utsatt for. Etter gjeldende erstatningsregler beregnes selve erstatningsbeløpet etter standardiserte utmålingsbestemmelser, dersom man har konkludert med at vilkårene for erstatning er oppfylt. Utmålingsreglene er slik at jo større skaden er, jo høyere blir erstatningssummen. Erstatningssummene vil ofte beløpe seg til flere millioner, dvs. et langt høyere beløp enn utbetalingene etter tidligere oppreisningsordning. Dersom oppreisningsordningen er ment å være standardutbetalinger, vil dette sannsynligvis innebære at noen får høyere erstatning enn de ville fått etter gjeldende regler, mens noen får lavere erstatning enn de ville hatt krav på. Spørsmålet er om det er riktig av kommunen å tilby personer lavere erstatning enn de kunne hatt

krav på. En del vil kanskje heller ikke finne seg i dette.

I tilknytning til dette er det naturlig å spørre om ordningen skal innebære at kravstiller forplikter seg til å ikke kreve ytterligere erstatning. En slik avtale kan bli satt til side senere, under henvisning til skadeserstatningsloven § 3-8, som sier at:

«Et avsluttet oppgjør om menerstatning eller erstatning for tap i framtidig erverv eller utgifter, kan kreves opptatt til ny behandling hvis en forverring av skadelidtes helse rokker ved det som ble lagt til grunn for oppgjøret, og det er klar sannsynlighetsovervekt for at dette vil gi rett til en vesentlig høyere erstatning.»

Det er all grunn til å tro at risikoen for at en avtale senere kan bli satt til side øker dersom den i utgangspunktet ikke var basert på vurderinger av skadeomfang og årsakssammenheng.

Når det snakkes om opprettelse av en oppreisningsordning på dette området, begrunnes dette ofte med at en ønsker at man skal få samme erstatning uavhengig av hvor i landet man bor. Til dette skal bemerkes at de erstatningsregler som gjelder i dag, gjelder likt for hele landet. Grunnen til at erstatningsutbetalingene kan bli ulike skyldes bl.a. nettopp det at erstatningens størrelse vil variere etter hvor stor skaden er.

Det er også grunn til å stille spørsmål ved hvordan en slik foreslått erstatningsordning vil stille seg i forhold til kommunens forsikringer. Forsikringsselskapene plikter bare å dekke det søker har rettskrav på. Én ting er at kommunen da risikerer å ikke har forsikringsselskapet i ryggen økonomisk sett. En annen ting er at dersom forsikringsselskapet skal inn og dekke noe vil de nok uansett foreta den konkrete vurderingen slik at søker likevel ikke slipper den delen av prosessen.

I Stavanger kommunes sak om oppreisningsordningen (vedlagt) heter det blant annet følgende om dette:

«Kommunens forsikringsavtale vil derfor ikke dekke kostnadene knyttet til opprettelse eller gjenåpning av en oppreisningsordning.»

Kommunedirektørens konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at kommunen ikke deltar i den foreslåtte nye regionale oppreisningsordning.

Ønsket om å gi en håndsrekning til mennesker som opplever at de har tapt sin egen barndom er forståelig, men lar seg vanskelig gjennomføre som en generell oppreisningsordning etter modell av tidligere oppreisningsordninger. Disse baserte seg på en forhåndsakseptert erkjennelse av at kritikkverdige forhold hadde forekommet i fosterhjem og institusjoner, og at kommunene gjennom oppreisningsordningen gjorde det enklere for alle parter å gjennomgå saker om oppreising og offentlig beklagelse. Den nye ordningen tar utgangspunkt i saker der barnet påføres skade fordi barnevernet ikke – eller for sent – griper inn eller overtar ansvaret for omsorgen av barnet. Dette gir et annet erstatningsrettslig grunnlag.

Slik forslaget er fremlagt er det en rekke uklarheter om hva ordningen skal være og følgelig også hva den vil innebære, både for de som skal kunne fremme sine saker og for deltakerkommunene. Det er fremholdt at formålet med etableringen er en forenkling. Slik kommunedirektøren vurderer det, og som det er gjort rede for i denne saken, vil en ny regional oppreisningsordning ikke være egnet til å oppnå en enklere måte å behandle sakene som fremsettes av personer som har blitt påført skade som følge av feil begått i barnevernstjenesten, enn det som er tilfelle i dag. Videre innehar ikke forslaget løsninger som forhindrer at saken kan få et utfall som både kan oppfattes

vilkårlig og lite rettferdig.

Lovgrunnlaget bl.a. om håndtering av personopplysninger er fortsatt ikke avklart av Justisdepartementet. Uten at nødvendige lovgrunnlag er på plass, ser ikke kommunedirektøren at en ny regional oppreisningsordning kan oppfylle formålet om en enklere måte å behandle disse sakene på.

Aktuelle lover, forskrifter, avtaler m.m.

Lov om barneverntjenester (barnevernloven), ikrafttredelse 1993

Lov om barnevern (barnevernsloven), ikrafttredelse 2023

Lov om skadeserstatning (Skadeserstatningsloven), ikrafttredelse 1969

Lov om behandling av personopplysninger (personvernloven), ikrafttredelse 2018

Vedlegg:

Stavangers henvendelse om lokal oppreisningsordning for tapt barndom

Vedlegg:

Vurdering av behov for lokal oppreisningsordning for tapt barndom (2) (1)