

Saksframlegg

Dato: 14.03.2022
Saksnummer: 22/00845-2
Deres ref.: Deres ref

Planlagt behandling i følgende utvalg:	Sak nr.:	Møtedato:	Votering:
Utvalg for oppvekst og utdanning		23.03.2022	
Stavanger formannskap		24.03.2022	
Stavanger kommunestyre		28.03.2022	
Stavanger formannskap -AU		22.03.2022	

Vurdering av behov for lokal oppreisningsordning for tapte barndom

Forslag til vedtak:

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

Sammendrag

I denne saken redegjør kommunedirektøren for dagens praksis og vurderinger i saker som omhandler krav om erstatning for tapt barndom. I saken drøftes også spørsmålet om kommunen bør opprette en ny oppreisningsordning tilsvarende den kommunen hadde i periodene 2006-2008 og 2015-2017. Den gang fikk nærmere 500 personer moralsk og økonomisk oppreisning fra kommunen for systematisk omsorgssvikt eller overgrep som hadde forekommet i institusjon eller fosterhjem i perioden før 1993.

Spørsmålet om gjenåpning og utvidelse av en erstatnings-/oppreisningsordning har de siste årene jevnlig stått på den lokale og nasjonale politiske agendaen. Kommunen tok i 2014 og 2019 initiativ overfor KS for å vurdere mulighetene for en nasjonal ordning på området. Dette arbeidet er pågående, etter at Stortinget i 2018 anmodet regjering og KS om å utarbeide en «beste praksis»-anbefaling for kommunene. KS har i et brev til Justis- og beredskapsdepartementet 10.02.22 (vedlegg 1) påpekt en rekke faglige, juridiske og administrative forhold som må avklares før en beste praksis kan foreligge.

Det finnes i dag ikke hjemmel for å kreve erstatning for tapt barndom i noen av de offentligrettslige lovene som håndheves av kommunen. Kravene må derfor vurderes opp mot vilkårene i skadeerstatningsloven (skl.) § 2-1. Det er kommunen som arbeidsgiver, som stilles til ansvar i henhold til skl., ikke kommunen som myndighetsutøver. Vilkaene for krav på erstatning etter skl. er tredelt. Det må foreligge 1) ansvarsgrunnlag (uaktsomhet), 2) skade og 3) årsakssammenheng mellom skaden og kommunens uaktsomhet. I tillegg må kravet ikke være foreldet. Kommunen har fram til i dag aldri avvist en sak på grunnlag av foreldelse alene.

Kommunedirektøren redegjør i saken for to alternative hovedspor og gir en vurdering av disse. De to hovedsporene er:

1. Opprette en ny lokal oppreisningsordning
2. Ikke opprette en lokal oppreisningsordning på nåværende tidspunkt

En ny ordning vil være vesensforskjellig fra tidligere ordning. Tidligere ordning tok et oppgjør med veldokumentert og alvorlig systemsvikt før 1993. Kommunedirektøren mener at det ikke er grunnlag for å framsette lignende kritikk av kommunens tjenestetilbud etter 1993. Selv om kritikkverdige forhold kan forekomme, har kommunedirektøren ikke indikasjoner eller grunnlag for å hevde at disse forholdene er av en slik karakter eller av et slikt omfang at det er behov for en ny oppreisningsordning. Det er flere forhold som først må avklares før kommunen kan opprette en lokal oppreisningsordning. jf. brev fra KS 10.02.22.

Etter en samlet vurdering anbefaler kommunedirektøren, at det på nåværende tidspunkt ikke opprettes en lokal oppreisningsordning. Det er to hovedgrunner til dette:

1. Tidligere ordning dekket forhold før 1993. Dette er forhold som ikke kan sammenlignes med senere praksis. Kommunedirektøren har ikke indikasjoner eller grunnlag for å hevde at det i dag er systematiske feil eller mangler ved kommunens praksis og tjenester på dette området.
2. Det er for mange uavklarte spørsmål ved opprettelsen av en ny oppreisningsordning. Dette gjelder faglige, juridiske og administrative konsekvenser av en slik ordning. En sammenfatning av disse spørsmålene framkommer i omtalt brev fra KS 10.02.22. Kommunedirektøren vurderer at det er mer hensiktsmessig at kommunen på nåværende tidspunkt er en pådriver opp mot KS og nasjonale

myndigheter, for å opprette en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

Kommunedirektøren foreslår at kommunen fortsetter å være en pådriver i arbeidet med å få fram en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

Kommunedirektøren presiserer at uavhengig om det opprettes en lokal ordning eller ikke, vil kommunen videreutvikle sin praksis i behandlingen av erstatningskrav. Kommunen vil blant annet endre sine rutiner for hvordan man møter personer som har hatt en vanskelig oppvekst og opplever at kommunen er ansvarlig for en tapt barndom.

Kommunedirektøren har forståelse for at en ankeprosess vil oppleves som belastende både med tanke på økonomiske og menneskelige hensyn. Dersom kommunen velger å anke en dom, vil kommunedirektøren anbefale at kommunen dekker egne og motpartens saksomkostninger uansett utfall av saken.

Det er mange uavklarte spørsmål knyttet til å ikke påberope seg foreldelse i erstatningssaker om tapt barndom. Kommunedirektøren vil derfor komme tilbake til formannskapet med en sak om mulige konsekvenser av en slik hovedregel.

Vurdering av behov for lokal oppreisningsordning for tapt barndom

Bakgrunn for saken

Mellom 2006-2008 og 2015-2017 hadde Stavanger kommune en oppreisningsordning for personer som opplevde uverdige omsorgsforhold eller ble utsatt for overgrep mens de var under offentlig omsorg. Ordningen ble innført for å gi moralsk og økonomisk oppreisning i saker med systematisk og grov omsorgssvikt fra kommunens side, ved opphold i institusjon eller fosterhjem. Ordningen ble i begge periodene avgrenset til forhold som fant sted før 1993, da ny lov med nye rettssikkerhetsgarantier ble innført.

Kommunens håndtering av saker om tapt barndom har den siste tida vært omtalt både i media og i politiske styrer og utvalg. Ordføreren har bedt kommunedirektøren om å foreta en ny vurdering av kommunens praksis i behandlingen av erstatningssaker knyttet til tapt barndom, og om å vurdere grunnlaget for en ny oppreisningsordning. I kommunalutvalgets møte 18.01.22 (sak 1/22), ble det stilt spørsmål om kommunen bør vurdere å gjeninnføre en kommunal oppreisningsordning; ordfører svarte ved å vise til omtalte bestilling til kommunedirektøren.

Dette saksframlegget gir kommunedirektørens vurdering og anbefaling på området. Saken svarer også ut relatert interpellasjon fra møtet for utvalg for oppvekst og utdanning 29.09.21 (sak 4/21), samt punkt 2 og 3 i formannskapetets vedtak i møtet 17.02.22 (sak 42/22) om hhv. sakskostnader og foreldelse i erstatningssaker mot kommunen.

Fakta

Kommunedirektøren gir i faktadelen en beskrivelse av følgende momenter:

1. Dagens praksis og gjeldende rett i saker om tapt barndom
2. Kommunens saksbehandling i saker vedr. erstatning for tapt barndom
3. Lokal historikk
4. Nasjonal historikk
5. Hvilke erstatnings-/oppreisningsordninger finnes i dag?
6. Begrepsavklaringer

1. Dagens praksis og gjeldende rett i saker om tapt barndom

Kommunens tidligere oppreisningsordning var virksom i 2006-2008 og ble gjenåpnet for perioden 2015-2017. Konsekvensen av at tidligere ordning ikke ble vedtatt videreført eller utvidet i 2017, er at krav som kommunen mottar om erstatning for tapt barndom siden den gang har blitt vurdert etter skadeerstatningsloven.

Det finnes i dag ikke hjemmel for å kreve erstatning i noen av de offentligrettslige lovene som håndheves av kommunen (f.eks. barnevernloven eller opplæringsloven). Kravene må derfor vurderes opp mot vilkårene i skadeserstatningsloven (skl.) § 2-1. Denne bestemmelsen hjemler ikke direkte krav om erstatning for tapt barndom, men gir rett til erstatning for personskade som noen kan stilles til ansvar for. Også andre typer krav, som f.eks. erstatning for manglende oppfølging i skolen, vil bli vurdert etter denne bestemmelsen.

Sakene er privatrettslige i den forstand at det er kommunen som arbeidsgiver, i motsetning til myndighetsutøver, som stilles til ansvar iht. skadeserstatningsloven § 2-1. Bestemmelsen pålegger kommunen ansvar for skade som voldes ved forsett eller uaktsomhet under

arbeidstakers utførelse av arbeidet. Ansvarer springer derved ut av arbeidsforholdet og ikke ut av at kommunen som myndighet har misholdt sine offentligrettslige forpliktelser. At kravet er privatrettslig medfører at det er den som fremsetter kravene som har bevisbyrden, og må dokumentere at lovens vilkår er oppfylt.

Vilkår for erstatning

Skadeerstatningslovens vilkår for erstatning er tredelt. Det må foreligge a) et ansvarsgrunnlag, det vil si at kommunens ansatte må ha opptrådt uaktsomt og b) en skade. I tillegg må det være c) en årsakssammenheng mellom skaden og uaktsomheten. I vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt må man se hen til føringer i ulike rettskilder, først og fremst uttalelser i lovforarbeidene og rettspraksis fra Høyesterett.

a) Krav til ansvarsgrunnlag – kommunens ansatte må ha handlet uaktsomt

Vurderingen av om det foreligger ansvar for kommunen beror på om arbeidstakere i kommunen har opptrådt uforsvarlig, slik at det foreligger brudd på «de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten» (jf. ot. prp. nr. 48, 1965-66, s. 38 og Rt. 2012 s.146). Også anonyme og kumulative feil vil danne grunnlag for ansvar. Det er derfor ikke nødvendig å identifisere hvem som har begått feilen, og ulike feil begått av ulike personer over tid kan til sammen resultere i ansvar for kommunen. Kommunen kan stilles til ansvar både for aktive handlinger og unnlatelser.

Et erstatningskrav mot barnevernet kan basere seg på at barnevernet ikke grep inn, ev. ikke grep inn tidsnok (unnlatelse). Det vil kunne oppstå bevissspørsmål i forhold til hva som faktisk har skjedd og utfallet av saker som behandles av domstolen vil ofte bero på konkrete bevisvurderinger. Flere dommer har slått fast at det er tidsnær dokumentasjon som har størst verdi som bevis. Utgangspunktet for vurderingen vil derfor være det som er dokumentert i personens barnevernsmappe.

I en erstatningssak vil spørsmålet være om kommunen var pliktet til å gripe inn før skaden oppstod. Terskelen for å tilkjenne erstatning på bakgrunn av manglende inngripen eller feilvurderinger fra barnevernets side er høy. Dette fordi vurderinger rundt omsorgsspørsmålet er komplekse og faren for etterpåklokskap er stor. En sentral dom som belyser terskel og vurderingstema, er Rt. 2003 s. 1468.

Vurderinger av om kommunen har handlet uaktsomt skal ikke gjøres ut fra etterpåklokskap. Det sentrale er hvorvidt kommunen håndterte saken etter hva som med rimelighet kunne forventes på skadetidspunktet, med utgangspunkt i de opplysningene de hadde. Videre skal vurderingen ta utgangspunkt i samtidskunnskap. I en dom fra 2010 (Rt. 2010, s.1547) presiserer Høyesterett at kunnskapsgrunnlaget er under stadig utvikling, og dette må man hensynta når konkrete saker skal avgjøres. Dersom barnevernet har handlet i tråd med datidens gjeldende praksis og lovens minimumskrav er oppfylt, vil barnevernets handlemåte være aktsom i lovens forstand.

Også praksis i den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) legger føringer for barnevernets arbeid og derved for terskelen for kommunens erstatningsansvar. I den såkalte Strand Lobben-saken (Case of Strand Lobben and others v. Norway, 10. september 2019, Application no. 37283/13) konkluderte EMD med at Norge har krenket den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 om retten til respekt for familieliv ved å legge til grunn at mor har manglende evne til å gi tilstrekkelig omsorg for sitt barn. Også i flere etterfølgende saker har Norge blitt dømt på tilsvarende grunnlag, noe som kan bidra til at terskelen for å iverksette tvungne barnevernstiltak i praksis heves.

b) Krav til skaden

Det er påvist skade som gir rett til erstatning etter skadeserstatningsloven. Både fysisk og psykisk skade kan utløse erstatningskrav. Skaden kan være følge av et enkeltstående

traume eller belastningsskader som har oppstått over tid. I barnevernssaker vil typiske eksempler være posttraumatisk stresslidelse (PTSD) eller såkalte utviklingstraumer.

Kommunen vil kun være ansvarlig for de skader som den kunne forhindre ved å gripe inn tidlig. Altså den merbelastningen som vedkommende er påført som følge av kommunens uaktsomhet. Det er derved ikke den samlede belastningen fra omsorgssvikten som gir rett til erstatning. Dette kompliserer både den juridiske og den medisinske vurderingen ved at man må forsøke å gjøre fratrekk fra skade som allerede har oppstått før barnevernet hadde tilstrekkelig kjennskap til saken og nødvendig grunnlag for å gripe inn. Videre må den delen av belastningen som kommunen kan stilles til ansvar for ha selvstendig skadeevne. Med andre ord må det at kommunen ikke grep inn i seg selv ha resultert i varig skade.

Det som ytterligere kompliserer disse sakene, er at den største delen av skade som følge av omsorgssvikt forårsakes i tidlige barneår. Ofte før barnevernet hadde kjennskap til saken og tilstrekkelig hjemmel til å gripe inn, ev. i perioden der barnevernet er pålagt å prøve ut forskjellige frivillige tiltak. Ved utviklingstraumer er det belastningene i de aller første barneår som volder størst skade. Etter hvert som årene går, vil tiltak ha mindre og mindre effekt. (jf. Rt. 2003 s. 1468). Erfaringen er også at det noen ganger vil foreligge belastninger eller lidelser (ofte genetisk betinget) som barnevernet ikke kan stilles til ansvar for. Disse belastningene må anses som konkurrerende og selvstendig virkende årsaker (jf. Rt. 1998 s. 1565).

For skade oppstått før vedkommende fyller 19 år utmåles erstatning for fremtidig inntektstap etter standardiserte satser, og varig medisinsk invaliditet er avgjørende for erstatningens størrelse (jf. skl. § 3-2 a).

c) Krav til årsakssammenheng mellom kommunens uaktsomhet og skaden

Når det gjelder kravet til årsakssammenheng er det den såkalte betingelseslæren som gjelder. Kommunens uaktsomhet må være en nødvendig betingelse for at skaden oppstod og kommunen vil ikke være ansvarlig for skade som uansett ville oppstått dersom kommunens uaktsomhet tenkes bort.

Det kreves både faktisk og rettslig årsakssammenheng for at vilkåret skal være oppfylt. Det må være mer enn 50 prosent sannsynlig at ansvarshendelsen (kommunens uaktsomhet) har vært en nødvendig betingelse for skaden. Videre må sammenhengen mellom skaden og ansvarshendelsen ikke være for indirekte og avledet. Årsaken skal ikke være uvesentlig i årsaksbildet (jf. Rt. 1992 s. 64) og skadefølgen skal heller ikke være en inadekvat følge av ansvarshendelsen. Den avledede og indirekte fysiske eller psykiske skaden vil ikke gi rett til skadeserstatning.

Hvorvidt kravet til årsakssammenheng er oppfylt må avgjøres på bakgrunn av juridisk så vel som medisinsk faglig kompetanse. Medisinske vurderinger av ulike årsaksfaktorer og sammenhenger er kompliserte, og det kan oppstå uenighet blant de sakkyndige. Noe som ofte er årsaken til at sakene må avgjøres i rettsapparatet.

Regler om foreldelse

Når man skal fastslå om det foreligger et rettslig erstatningsansvar for kommunen vil også foreldelseslovens regler være av betydning.

I henhold til lovens § 9, foreldes krav på skadeserstatning 3 år etter den dag da skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Dette innebærer at kravet er foreldet tre år etter at skadelidte ble eller burde blitt oppmerksom på sammenhengen mellom skaden og kommunens uaktsomhet. Kravet foreldes likevel seinest 20 år etter at den skadegjørende handling eller annet ansvarsgrunnlag opphørte.

I erstatningssaker mot barnevernet løper fristen fra vedkommende fylte 18 år og barnevernets ansvar opphørte. Dette gjelder imidlertid ikke dersom barnevernet, før det

skadegjørende forhold opphørte, kjente eller burde kjenne til at dette kunne medføre fare for liv eller alvorlig helseskade (jf. skl. § 9 nr. 2). Terskelen for at 20-årsfristen ikke skal gjelde er høy, jf. formuleringen *fare for liv eller alvorlig helseskade*. Begrensningen medfører imidlertid at krav mot barnevernet i praksis ofte ikke vil være foreldet etter 20-årsfristen.

Kommunen har fram til i dag aldri avvist en sak på grunnlag av foreldelse alene.

2. Kommunens saksbehandling i saker vedr. erstatning for tapt barndom

Krav om erstatning for tapt barndom behandles pr. i dag av jurist i oppvekst og utdanning. Avdelingssjef for forvaltning i oppvekst og utdanning har hovedansvaret fram til det eventuelt kommer stevning i saken. Saken går da over til kommuneadvokaten for videre behandling, dette i samarbeid med kommunens forsikringsselskap KLP.

Saksbehandlingen er først og fremst skriftlig. Skriftlighet er nødvendig for å sikre notoritet og klarhet i kommunens vurdering av kravet, og vurderes å være i tråd med god forvaltningsskikk. Videre er det de tidsnære skriftlige dokumentene i saken som har størst bevismessig verdi når ansvarsspørsmålet skal avgjøres. Kommunen mottar flere slike krav hvert år, og det kan derfor være noe saksbehandlingstid. Dette orienteres det om ved at det sendes ut foreløpig svar (jf. forvaltningsloven § 11 a).

De som fremmer erstatningskrav, er som regel representert av advokater. Dersom dette ikke er tilfellet, rådes vedkommende til å kontakte advokat. Kommunen opplyser også om muligheten for fri rettshjelp etter rettshjelpsloven. Fri rettshjelp er en sosial støtteordning med formål å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et eventuelt behov for rettshjelp. På denne måten ivaretar lovgivningen den svake part, og bidrar til å utjevne styrkeforholdet mellom offentlig og privat part. Praktiserende advokater har også plikt til å orientere klientene om muligheten for å søke fri rettshjelp.

Kommunen støtter den som fremmer erstatningskrav ved å selv innhente fullstendig dokumentasjon fra barnevernet i samtlige saker. Dette for å sikre at saken er så godt opplyst som mulig, samt at vurderingen av et eventuelt ansvar blir gjort på riktig grunnlag.

Kommunedirektøren ser imidlertid at de som fremmer erstatningskravet ikke i tilstrekkelig grad har blitt hørt i saksbehandlingen. Det bør være en selvfølge at disse skal få lov å forklare seg muntlig dersom de ønsker det. Dette har bare til en viss grad blitt gjort tidligere. Kommunedirektøren vil nå endre rutinene slik at alle som fremmer krav om erstatning skal få tilbud om å presentere grunnlaget for sitt krav i møte med kommunen. Et slikt møte vil også bidra til å opplyse saken. Kommunen har iht. forvaltningslovens § 17 plikt til å sikre at saken er så godt opplyst som mulig.

Forsikringsselskapets rolle

Kommunen er forsikret mot et rettslig erstatningsansvar gjennom KLP. Forsikringsselskapet vil dekke en ev. erstatningsutbetaling og saksomkostninger. Kommunens kostnad er begrenset til en egenandel pålydende 100 000 kroner.

Saken blir meldt forsikringsselskapet idet kommunens saksbehandler mottar den. Kommunens vurderinger er selvstendige, og forsikringsselskapets rolle er på dette tidspunktet begrenset til å være orientert. Dersom det blir tatt ut stevning i saken, blir kommuneadvokaten og forsikringsselskapets advokat enige om videre håndtering. Et eventuelt forlik/utbetaling uten rettslig behandling og dom fordrer enighet mellom forsikringsselskapet og kommunen.

Redegjørelse til Statsforvalteren

Statsforvalteren har i brev av 20.01.22 bedt om en redegjørelse for Stavanger kommune sine prosedyrer for krav som fremmes om erstatning grunnet anført mangelfull oppfølging under oppveksten (vedlegg 2). Under punkt 1, Innledende merknader- bakgrunnen for vår henvendelse, skriver Statsforvalteren følgende:

«Statsforvalteren har fulgt medias dekning av Sandnes kommune og Stavanger kommune sin behandling av erstatningskrav som fremmes av personer som mener at kommunen har erstatningsansvar som følge av mangelfull oppfølging i oppveksten.

Etter kommuneloven kap. 27 kan Statsforvalteren i medhold av § 27-1 tredje ledd på eget initiativ kontrollere om kommunens vedtak er lovlige, hvis særlige grunner tilsier det. Det er endelige vedtak som er gjenstand for kontroll, jf. § 27-2. Kommunen treffer slike vedtak ved avgjørelsen av de nevnte krav. Den konkrete erstatningsrettslige vurderingen etter skadeserstatningsloven verken kan eller skal prøves av Statsforvalteren. Men forvaltningsloven gjelder like fullt for all virksomhet kommunen driver, og det er de offentligrettslige sider vi er interessert i å få nærmere belyst. Det er kommunenes uttalelser i media når det gjelder håndtering og saksbehandling av disse sakene som er bakgrunnen for vår henvendelse. Vi retter derfor en henvendelse både til Sandnes kommune og til Stavanger kommune.»

Kommunedirektørens svar til Statsforvalteren er under arbeid, og vil bli oversendt Statsforvalteren innen (ny) avtalt frist, 18.03.22. Kommunedirektøren viser for øvrig til beskrivelsen av kommunens saksbehandling av erstatningskrav i dette saksframlegget, jf. over.

3. Lokal historikk

Etablering av kommunal oppreisningsordning (2006-2008)

I 2005 oppnevnte fylkesmannen i Rogaland, på oppfordring fra Rogaland fylkeskommune og Stavanger kommune, en uavhengig granskingskommisjon som skulle vurdere påstander om kritikkverdige forhold ved kommunale og private barnevernsinstitusjoner i Rogaland i perioden 1954-1993.

Kommisjonen konkluderte med at det hadde forekommet kritikkverdige forhold ved disse institusjonene. Det omsorgstilbudet mange barn fikk, var ikke i samsvar med verken rettslige eller faglige standarder. Dette gjaldt spesielt på 1950, 1960- og 1970-tallet. Kommisjonen konkluderte også med at det hadde forekommet fysiske avstraffelser, seksuelle overgrep og andre krenkelser mot flere barn ved enkelte institusjoner.

Perioden som ble gransket var knyttet til tidligere barnevernlov som gjaldt fra 1954 til 1993. Etter denne loven hadde man ikke de samme rettsikkerhetsgarantier som man har i dag.

Stavanger bystyre vedtok i 2006, med bakgrunn i granskingskommisjonens konklusjon, å opprette en kommunal oppreisningsordning for personer som hadde opplevd uverdige omsorgsforhold eller blitt utsatt for overgrep i institusjon eller fosterhjem i perioden før 1980. Senere ble ordningen utvidet til å også gjelde for perioden 1980-1993 (sak 3292/06). I alt sluttet 19 andre kommuner i Rogaland seg til ordningen. Rogaland fylkeskommune vedtok å ta et delansvar for institusjonsplasseringene for perioden 1980-1993.

Søknadsfrist for første periode var 01.10.08. I perioden mellom 2006 og 2008 kom det inn 472 saker om kommunal oppreisning med tilknytning til Stavanger kommune, og kommunen utbetalte 264,2 millioner kroner. Totalt kom det inn 775 søknader, hvorav 637 søkere fikk innvilget oppreisning. Til sammen betalte kommunene ut 379,4 millioner kroner i oppreisning.

Kriterier for å få kommunal oppreisning

Kriterier for vurdering og utmåling av kommunal oppreisning fremgikk av vedtektene.

Granskningsrapporten tjente som felles dokumentasjons- eller bevisgrunnlag for de forhold man kunne søke oppreisning for (jf. vedtektens § 6 fjerde ledd). Man fant også støtte i NOU 2004:23 «Barnehjem og spesialskoler under lupen» (Befring-utvalget), hvor det ble gjort en nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner i perioden 1945-1980.

Beviskravene i kommunens ordning var derved senket sammenlignet med ordinær rettslig prosess. Retten til oppreisning ble ifølge vedtektenes § 5 utløst ved at søkere klargjorde, ved hjelp av egenerklæring og eventuell annen dokumentasjon, at de var utsatt for overgrep eller omsorgssvikt. I klargjøringsvilkåret lå krav til sannsynlighetsovervekt.

De som gjennom egenerklæring og eventuell annen dokumentasjon klargjorde at de hadde vært utsatt for seksuelle overgrep eller grov vold hadde rett på oppreisning pålydende 725 000 kroner. Tilsvarende gjaldt de som klargjorde at de hadde vært utsatt for gjentatte mildere overgrep. De som klargjorde at de var utsatt for andre overgrep hadde rett på oppreisning pålydende 500 000 kroner. De som klargjorde at de hadde vært utsatt for omsorgssvikt hadde rett på oppreisning pålydende 300 000 kroner.

For å få innvilget oppreisning for institusjonsplasseringene var det tilstrekkelig at det kunne dokumenteres at vedkommende hadde vært plassert på institusjon av barnevernet. Utover dette ble vedkommendes egen forklaring lagt til grunn i vurderingen. Man fant støtte for det søkerne fortalte i granskningsrapporten og kunne derved konkludere med at det var sannsynlighetsovervekt for at vedkommende var blitt utsatt for overgrep eller omsorgssvikt.

Oppreisningsutvalget behandlet også saker fra søkere som var fosterhjemsplassert. Fosterforeldrene var verken omfattet av granskningen i Rogaland eller Befring-utvalgets landsomfattende granskning. Forholdene i fosterhjemmene var dermed ikke kartlagt på samme måte som forholdene i institusjonene.

I disse sakene fant man støtte i barnevernsdokumenter, vitneutsagn, helseerklæringer, opplysninger fra andre offentlige myndigheter, politidokumenter, dommer og andre saker. Fosterforeldrene fikk partsstatus i saken.

Gjenåpning av kommunal oppreisningsordning (2015-2017)

Det viste seg senere at ikke alle som hadde krav på oppreisning søkte innen fristen. Stavanger bystyre vedtok derfor 19.11.14 i sak 176/14 å gjenåpne den kommunale oppreisningsordningen. Ordningen ble formelt gjenåpnet 01.01.15. I vedtaket til saken framgikk det at kommunen skulle legge til rette for behandling av saker etter samme kriteriene og regler som lå til grunn da ordningen var aktiv forrige gang.

I perioden 2015 til 2017 behandlet den kommunale oppreisningsordningen 147 nye søknader. 101 personer fikk innvilget oppreisning. Den kommunen som plasserte søkerne i institusjon/fosterhjem, var ansvarlig for oppreisning i den enkelte sak. Stavanger kommune betalte ut kr 37,1 millioner kroner. Totalt betalte kommunene ut kr 58,5 millioner kroner.

Videre oppfølging

I tråd med bystyrets vedtak i sak 176/14 sendte rådmannen i 2014 en henvendelse til KS, med oppfordring om å sikre nasjonal oppfølging på området. Saken ble diskutert i KS' landsstyremøte i oktober 2014, hvor KS besluttet å ikke følge opp saken.

Til bystyremøtet 12.12.18 fremmet Per A. Thorbjørnsen (V) følgende interpellasjon vedr. *Nasjonalt kompetansesekretariat for tidligere barnevernssaker.*

Stavanger bystyre anmoder KS om å utarbeide en nasjonale forpliktende ordning/retningslinjer som sikrer at tidligere barnevernsbarn får en rettferdig og lik behandling,

der de har opplevd at det kommunale barnevernet har sviktet og hvor det kreves oppreisning.

Forslaget ble vedtatt. Stavanger kommune sendte 25.01.19 en anmodning til KS om å utarbeide en felles nasjonal oppreisningsordning. (Se også avsnitt 4 «Nasjonal historikk» for flere detaljer om arbeidet med å etablere en nasjonal praksis for oppreisning/erstatning.)

Ordføreren i Stavanger ba i brev av 25.02.20 om et møte med barne- og familieministeren om oppreisnings-/erstatningsordninger. Formålet med møtet var dels å dele Stavangers erfaringer, dels å drøfte behovet for felles, nasjonale ordninger eller regelverk som sikrer likebehandling av barn og unge som har vært utsatt for svikt fra det offentlige.

I møte 29.09.21 behandlet utvalg for oppvekst og utdanning en interpellasjon fra Marie Ljones Brekke (KrF) vedr. *Ny oppreisningsordning* (sak 4/21) med forslag til vedtak:

Utvalg for oppvekst og utdanning ber om en sak hvor det skisseres hvordan en ny oppreisningsordning kunne blitt organisert og en estimert kostnadsramme. Det bes om at kompetansen fra den forrige oppreisningsordningen brukes i arbeidet med å utrede en eventuell ny ordning.

Forslaget fikk ikke flertall. Utvalgets flertallsvedtak lød:

Stavanger kommune vil fortsatt være en pådriver for å etablere en felles nasjonal oppreisningsordning, for å sikre rettferdig og likeverdig behandling - uavhengig av hvilken kommune personene ordningen vil omfatte bodde i som barn.

I tråd med delegeringsreglementet § 23 skal ny sak settes på saklisten dersom minst 1/3 av organets medlemmer krever det. Interpellantens vedtaksforslag fikk fem (av elleve) stemmer og skal derfor settes på saklisten innen seks måneder.

Spørsmål om kommunens arbeid og saksgang i erstatningssaker ble også stilt av Leif Arne Moi Nilsen (FrP) til kommunalutvalget 18.01.2022, dette i lys av flere omtaler av saker i Stavanger Aftenblad relatert til krav om erstatning/oppreisning for tapt barndom:

Er det bare foreldelsesfristen som er årsaken til at vi ikke åpner disse omtalte sakene?

Kan ordføreren fremlegge en sak for kommunalutvalget/ Formannskapet som belyser kommunens arbeid og saksgang i de omtalte sakene også med tanker om veien videre?

I ordførerens svar ble første spørsmål besvart negativt. I svaret til representantens andre spørsmål viser ordfører til at kommunedirektøren er bedt «om å foreta en fornyet vurdering av kommunens praksis på dette området, og at man i saken også vurderer grunnlaget for å ta initiativ til å etablere en regional ordning» (møteprotokollen, sak 1/22).

Vedtaket i sak 42/22 *Uttalelse fra Stavanger formannskap om bruk av rettsmidler i erstatningssak*, formannskapet 17.02.2022, inkluderer følgende punkt om sakskostnader (2) og foreldelse (3):

2. På generelt grunnlag: Dersom kommunen anker en sak utelukkende fordi saken reiser prinsipielle barnevernfaglige spørsmål, skal kommunen i utgangspunktet dekke sakskostnader/ ikke kreve sakskostnader eller annet.

3. Videre ønsker formannskapet at kommunen som hovedregel ikke skal påberope foreldelse i saker som angår erstatningssaker pga. manglende inngripen/feil inngripen fra barnevernstjenesten. I saken skal kommunedirektøren gjør rede for hvilke konsekvenser det vil ha å ikke påberope seg foreldelse i disse sakene

4. Nasjonal historikk

Pr. dags dato foreligger det ingen nasjonal erstatningsordning. Det finnes flere eksempler på kommuner som har vedtatt oppreisningsordninger lignende den Stavanger har hatt, blant annet vedtok Skien kommune i 2021 å gjenåpne sin ordning.

Som i Stavanger er dette en primært moralsk oppreisningsordning for tilfeller av overgrep og omsorgssvikt under plassering av kommunen (i institusjon, fosterhjem, spesialskoler m.m.). Også Skien vedtok en klar tidsavgrensning: Ordningen er nå virksom 01.10.2021-01.10.2023 og omfatter kritikkverdige forhold som fant sted 01.01.1980-31.12.1995.

Også i Skien kommunes oppreisningsordning er beviskravene satt lavere enn i juridiske erstatningssaker. Oppreisningsbeløpene ligger lavere enn hva som ofte er praksis i erstatningssaker, dette fordi søkere ikke kompenseres for en beviselig skade som har ført til tapt inntekt, men heller gis en standardisert oppreisningssum for den ulempe eller skade som har skjedd. I begge ordningene frasier kravstiller seg videre krav.

Slike ordninger er frivillige for landets kommuner å innføre, noe som nødvendigvis fører til ulik praksis mellom kommuner. Denne praksisen har blitt kritisert for å være urettferdig, i og med at den medfører vilkårlighet og forskjellsbehandling av ellers like forhold. Først og fremst vil det være ulikheter mellom hvilke kommuner som oppretter en slik ordning, men det vil også være ulikheter mellom de ulike ordningene som kriterier, beviskrav, beløp m.m.

Stavanger er blant kommunene som har arbeidet for å løfte spørsmålet om erstatnings-/oppreisningsordninger til nasjonalt nivå. Temaet har vært diskutert flere ganger i Stortinget de siste årene.

I 2018 fremmet stortingsrepresentantene Bekkevold og Bollestad (KrF) følgende representantforslag (Dokument 8:165 S (2017-2018)), da primært med utgangspunkt i en gjennomgang av Stortingets rettferdsvederlagsordning, ev. også andre offentlige ordninger:

- 1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en helhetlig gjennomgang av offentlige oppreisningsordninger, som i særskilt grad ser på hvilke grupper som ikke er omfattet av ordningene, og vurderer om disse bør innlemmes.*
- 2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en gjennomgang av de ulike kommunale og fylkeskommunale oppreisnings- og erstatningsordningene, for å få oversikt over potensielt problematisk forskjellsbehandling.*

Forslaget ble behandlet i Stortinget 29.11.18 (Innst. 79 S (2018-2019)), men fikk ikke flertall. Et annet forslag om å «be regjeringen ta initiativ overfor KS for å utarbeide en beste praksis-anbefaling for frivillige kommunale og fylkeskommunale erstatningsordninger» ble vedtatt med stemmene fra H, FrP, Sp og V (vedtak 97). Mer om denne anmodningen under.

I februar 2020 fremmet stortingsrepresentantene Andersen, Øvstegård og Eide (SV) dette representantforslaget (Dokument 8:70 S (2019-2020)):

- 1. Stortinget ber regjeringen sørge for at det er lik tilgang til erstatning for svikt av det offentlige overfor en person som var barn da svikten skjedde, uavhengig av hvor personen bor i landet, og om nødvendig opprette en nasjonal erstatningsordning eller et nasjonalt regelverk for kommunale ordninger.*
- 2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å samordne regelverket for erstatning med reglene for foreldelse i straffeloven, slik at ikke kravene om erstatning blir foreldet før en eventuell straffeforfølgelse.*

3. *Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en helhetlig gjennomgang av offentlige oppreisningsordninger, som i særskilt grad ser på hvilke grupper som ikke er omfattet av ordningene, og vurderer på hvilken måte disse bør innlemmes i eller omfattes av andre ordninger.*
4. *Stortinget ber regjeringen sørge for at Stortingets rettfærdsvederlagsordning blir bedre kjent, og bedre informert om, som erstatningsordning.*

Forslaget ble behandlet i Stortinget 26.11.20. (Innst. 76 S (2020-2021)). Kun punkt 4 ble vedtatt. Det framgår av svar fra statsråd og departement i sakene, at vedtak om erstatnings- og oppreisningsordninger for tappt barndom juridisk sett vurderes å ligge til kommunene. Stortingets rettfærdsvederlagsordning er derimot en ulovfestet ordning basert på sedvane og rimelighetsvurderinger, for saker som er ferdigbehandlet/avvist av andre offentlige organer.

I et brev til Justis- og beredskapsdepartementet 10.02.22 (vedlegg 1) oppgir KS at oppfølgingen av Stortingets anmodning til regjeringen og KS i 2018 er forsinket grunnet koronapandemien. I brevet redegjør KS kort for ulike utfordringer ved å skulle opprette en kommunal/regional erstatnings- eller oppreisningsordning. Formål, arbeidsform, vilkår for å få erstatning, saksbehandling, utmåling av vederlag, søksmålsadgang og frister og lovregulering av ordningen blir drøftet. De økonomiske konsekvensene forventes å bli store:

En slik ordning vil medføre et større antall krav om erstatning/oppreisning med påfølgende utbetalinger som er vesentlig høyere enn det som har vært vanlig i tidligere erstatningsordninger. Dersom en slik ordning også skal omfatte økonomiske tap, vil omfanget potensielt bli svært høyt. Basert på rettspraksis hvor det er gitt medhold i erstatningskrav etter svikt i de kommunale tjenester, kan dette dreie seg om millionbeløp i hvert enkelt tilfelle.

KS avslutter brevet med å bemerke:

KS' vurdering er at en erstatnings-/oppreisningsordning for kommunene reiser en rekke uavklarte spørsmål. Innføringen av en slik ordning krever utredninger av flere sentrale spørsmål, herunder etter forvaltningsloven, personopplysningsloven og forsikringsavtaleloven. Foreløpig er det disse spørsmålene som må avklares før en ordning kan innføres. Slik situasjonen er per i dag vil en oppreisningsordning kunne være i strid med den nevnte lovgivningen. Kommunene må også være sikret at slike ordninger ikke begrenser deres forsikringsavtaler.

5. Hvilke erstatnings-/oppreisningsordninger finnes i dag?

Dersom erstatningskrav mot det offentlige ikke fører fram, finnes det andre ordninger som det er mulig å søke økonomisk kompensasjon fra. Statens sivilrettsforvaltning driver blant annet en statlig rettfærdsvederlagsordning. Rettfærdsvederlaget er ment som et «plaster på såret» og en erkjennelse av at man er blitt utsatt for urett. Terskelen for å motta vederlag etter ordningen er lavere enn etter skadeserstatningsloven, bl.a. ved at det ikke kreves at det foreligger skade. Det er tilstrekkelig at vedkommende er blitt påført en ulempe som det offentlige kan klandres for. Manglende oppfølging av barnevern eller skole er forhold som vil omfattes av ordningen.

Et krav for å motta rettfærdsvederlag er at saken er foreldet og at ingen kan stilles rettslig til ansvar. Rettfærdsvederlagsordningen er ikke ment å være et alternativ til alminnelig erstatningsansvar, som medfører at den ansvarlige unngår å gjøre opp for seg. Søknad om rettfærdsvederlag er sånn sett en "siste utvei" for å oppnå en økonomisk kompensasjon for

forhold som ingen andre kan stilles til ansvar for. Satsene varierer fra 70 000 til 250 000 kroner.

Som en del av rettferdsvederlagsordningen har Stortinget vedtatt en særordning for personer som har opplevd kritikkverdige forhold i bl.a. barnehjem og fosterhjem før 01.01.80. Ordningen har lavere beviskrav (for institusjonsplasseringer) og høyere satser sammenlignet med den ordinære ordningen. Stortingets utvalg for rettferdsvederlag kan innvilge inntil kr. 300 000 i vederlag etter denne ordningen.

I tillegg er det andre ordninger som det kan være aktuelt å søke erstatning fra, blant annet voldsoffererstatning.

6. Begrepsavklaringer

For å være konsekvent og tydelig i de senere vurderingene av svært komplekse forhold, klargjør kommunedirektøren her viktige forskjeller mellom ulike begreper og ordninger.

Forholdet mellom erstatning og oppreisning

Begrepene erstatning og oppreisning brukes om hverandre. Oppreisning er også en form for erstatning. Den rettslige forskjellen mellom erstatning og oppreisning er imidlertid at erstatning skal dekke økonomisk tap som følge av skade, mens oppreisning skal dekke ikke-økonomisk tap som følge av skade. Dette skillet fremgår også av skadeserstatningsloven. Iht. § 3-1 erstattes økonomisk tap i form av bl.a. fremtidig inntektstap (§ 3-2 a for skade oppstått før fylte 19 år). Oppreisning for skade av ikke-økonomisk art gis etter § 3-5. Etter bestemmelsen pålegges skadevolder å betale skadelidte en slik engangssum som retten finner rimelig til oppreisning for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art.

I praksis er begrepet erstatning ofte knyttet til et rent rettslig ansvar mens begrepet oppreisning brukes om kompensasjon som ytes utfra mer overordnede rimelighetsbetraktninger, basert på et moralsk heller enn et juridisk grunnlag. Det stilles ofte som krav for oppreisning at det ikke finnes noen å stille rettslig til ansvar.

Når kommunedirektøren i det følgende omtaler spørsmålet om kommunen skal opprette en ny oppreisningsordning, er dette å forstå som en ordning av primært ikke-juridisk, moralsk karakter. Ved en ev. opprettelse av en slik ordning vil kommunen, etter nærmere bestemte kriterier, ta et moralsk ansvar for påført skade eller ulempe hos barn som har vært (ev. burde ha vært) i barnevernets omsorg.

Begreper som «erstatning» og «erstatningssaker» i dette saksframlegget refererer til et rent juridisk ansvar. Erstatningskrav som blir framsatt overfor kommunen, vil altså fortsatt underligge juridisk vurderinger.

I tråd med dette var den kommunale oppreisningsordningen som Stavanger hadde i 2006-2008 og 2015-2017 primært en moralsk oppreisningsordning, hvor det ble gitt en økonomisk oppreisning ihht. nærmere bestemte kriterier. I periodene uten en slik ordning, har tilsvarende krav kun vært mulig å fremme i form av rent juridiske erstatningskrav, jf. dagens praksis.

Dette innebærer likevel ikke at en primært moralsk rettet oppreisningsordning skjer utenfor en rettslig og forvaltningsmessig sfære. Ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, herunder krav til god forvaltningsskikk gjelder for all kommunal virksomhet. Og som brevet fra KS påpeker og som kommunedirektøren kommer tilbake til i sin vurdering: Opprettelse og/eller gjenåpning av en oppreisningsordning krever nærmere avklaringer av ordningens relasjon til forvaltningsloven, personvernlovgivning og forsikringsavtaleloven.

Lokal/kommunal/regional/nasjonal oppreisningsordning

Kommunedirektøren vurderer i dette saksframlegget en ev. opprettelse av en «lokal oppreisningsordning». Oppreisningsordningen vedtatt av Stavanger bystyre i 2006 og gjenåpnet i 2014 var en «kommunal oppreisningsordning». Andre kommuner i Rogaland sluttet seg til denne ordningen ved egne vedtak om dette. I så måte ble den noen ganger omtalt som en «regional oppreisningsordning».

I saksframlegget omtaler kommunedirektøren en ev. framtidig ordning som en «lokal oppreisningsordning», dette for å holde åpen muligheten for å etablere den formelt som en «kommunal oppreisningsordning» eller en «regional oppreisningsordning».

Dette skiller seg fra en eventuell «nasjonal oppreisningsordning», formelt etablert av Stortinget eller regjeringen, som vil være en ordning som er gjeldende for alle landets kommuner og finansiert fra sentralt hold. Det er pr i dag ikke en slik ordning KS utreder. KS og regjering skal utvikle en form for nasjonal anbefaling om «beste praksis», en nasjonal standard som kommunene så kan anvende i lokalt vedtatte og lokalt finansierte ordninger.

Vurdering

For å gi et best mulig beslutningsgrunnlag har kommunedirektøren forsøkt å skissere de mest relevante sidene og utfordringene ved å opprette en slik ordning. I lys av disse tegner det seg to alternative hovedspor for kommunestyrets vedtak og for kommunedirektørens videre oppfølging av saken:

1. Opprette en ny lokal oppreisningsordning
2. Ikke opprette en lokal oppreisningsordning på nåværende tidspunkt

Kommunedirektøren gir her sine vurderinger av de to hovedalternativene.

Hovedspor 1: Opprette en lokal oppreisningsordning

Noe avhengig av hvilken ordning man tar til orde for (mandat, kriterier, periode m.m.) vil det være behov for en grundig gjennomgang av en rekke juridiske, faglige og økonomiske sider av saken. En nærmere kartlegging og vurdering av disse er nødvendig før en kan vedta å opprette en bestemt ordning. Kommunedirektøren vurderer her at kommunestyret i første omgang må beslutte hvorvidt de ønsker å gå videre med å utrede og planlegge en slik ordning.

Nedenfor har kommunedirektøren laget en punktviss skisse over ulike forhold (1-10) som må avklares nærmere før en oppreisningsordning kan vedtas opprettet. Det blir gjort enkelte vurderinger underveis, før de sammenfattes i delavsnittet «Kommunedirektørens samlede vurdering».

1. Mandat/grunnlag

Tidligere etablering og gjenåpning av kommunens oppreisningsordning må ses på bakgrunn av granskningsrapporten utarbeidet av Fylkesmannen i Rogaland (2005). Rapporten avdekket grov og systematisk omsorgssvikt av barn under kommunens omsorg, hvor de langt fleste sakene var foreldet og ikke ville ha ført fram som juridiske erstatningskrav. Kommunen ønsket her å ta et moralsk ansvar for, og gi en uforbeholden unnskyldning til personer som ble utsatt for overgrep og/eller omsorgssvikt mens de var under kommunens omsorg.

Dersom man velger å opprette en ny kommunal oppreisningsordning, må man definere hva som er mandatet/grunnlaget. Sakene som faller inn under ordningen vil ikke lenger være gjenstand for rent rettslige vurderinger. Kommunen tar da sånn sett et utvidet ansvar – utover det som følger av gjeldende lovgivning – som baserer seg på et etisk eller moralsk grunnlag. Man må da definere grunnlaget for et slikt moralsk ansvar, herunder si noe om hvorfor man trenger en slik ordning i Stavanger kommune, for hvilken periode og for hvilke forhold. Det foreligger i dag ingen rapport eller grunnlag for å kunne hevde en systematisk omsorgssvikt tilsvarende det som var utgangspunktet for etablering og gjenåpning av tidligere ordning.

2. Hvem skal omfattes?

Uten et tydelig grunnlag og mandat, vil det være vanskelig å avgjøre hvor grensen skal gå mellom dem som faller utenfor og dem som omfattes av ordningen. Dette kan føre til at ordningen kan få et vilkårlig preg og oppleves urettferdig.

Grunnen til at noen falt utenfor den tidligere ordningen, må ses i sammenheng med granskningsrapporten og intensjonen med opprettelsen av ordningen. Det var dokumentert svikt i det offentliges oppfølging av barn som var plassert på institusjon etter den tidligere barnevernsloven som ga grunnlag for ordningen, og det var personer som var utsatt for denne svikten da de var under offentlig omsorg ordningen skulle fange opp. Ordningen tok på denne måten slik et oppgjør med tidligere tiders offentlige omsorg – etter gammel lov – og innebar en erkjennelse av at denne ikke hadde vært bra nok.

En mulighet dersom man ønsker å åpne en ny ordning, er å bygge på mandatet til den tidligere ordningen og fremdeles avgrense til saker etter tidligere lov (1954 til 1993), samtidig som man utvider ordningen til å omfatte saker der barnevernet kan klandres for at de ikke grep inn i omsorgssituasjonen i hjemmet. Dersom man gjør en slik utvidelse av den tidligere ordningen, vurderer kommunedirektøren at skillet fremdeles bør gå ved ikraftttredelse av någjeldende barnevernlov (1993).

Dette begrunnes med at man etter gammel lov ikke hadde de samme rettsikkerhetsgarantier som i någjeldende lov. Hovedforskjellen er at man ikke hadde frittstående Fylkesnemnder med avgjørelsesmyndigheten i første instans i tvangssaker. Tung fagkompetanse i nemndene - herunder juridisk, barnevernfaglig og medisinsk/psykologisk - sikrer i dag at vedtak blir fattet på riktig grunnlag. Ankemulighet til tingretten bidrar også til økt rettsikkerhet. Etter tidligere lov hadde man heller ikke samme mulighet til å gripe inn med (hjelpe)tiltak på et tidlig stadium.

Selv om kvaliteten på barnevernets arbeid er forbedret i og med ny lov, er det fremdeles ikke grunnlag for å fastslå en generell svikt i barnevernets arbeid etter gammel lov. Opprettelsen av en ny ordning må derved basere seg på et felles kunnskaps- og dokumentasjonsgrunnlag som eventuelt fastslår en slik svikt. Både granskningsrapporten fra Rogaland og den landsomfattende rapporten (Befring-utvalget) begrenser seg til å fastslå svikt i den offentlige omsorgen gitt til barn plassert på institusjoner. Dersom oppreisningsordningen skal utvides til også å omfatte omsorgssvikt i private hjem (manglende inngripen) bør man, igjennom en ny gransking, fremskaffe en rapport som dokumenterer behovet for en slik utvidelse.

Endelig blir det et spørsmål om man kan legitimere at man utelukkende har en oppreisningsordning på barnevernets område. Sannsynligvis finnes det innbyggere som ikke opplever at de er godt ivaretatt i møte med andre kommunale tjenesteområder. Etter skadeserstatningsloven kan man kreve erstatning for f.eks. mobbing eller manglende oppfølging i skolen. Det må ved opprettelsen av en oppreisningsordning tas stilling til hvilke av kommunens ansvarsområder ordningen skal gjelde for.

3. Dokumentasjon, bevisbyrde og vurderingen av om barnevernet kan klandres

Dersom man skal utvide ordningen til å også omfatte personer som ikke var under offentlig omsorg (manglende inngripen/omsorgssvikt i private hjem), møter man noen utfordringer. Først og fremst i forhold til bevis. All den tid man ikke har et felles kunnskaps- og dokumentasjonsgrunnlag som fastslår en generell svikt i form av at barnevernet ikke grep inn, ev. grep for sent inn i de fleste saker, må kravene til bevis heves. Egen forklaring og subjektive opplevelser kan ikke vektlegges i like stor grad som i tidligere ordning. Det må i hver enkelt sak kunne dokumenteres at barnevernet kjente til saken, hadde tilstrekkelig grunnlag til å gripe inn med (tvungne) tiltak og derved kan klandres for at det ikke grep inn.

Det blir også et spørsmål om hvem som skal ha bevisbyrden og derved bære risikoen for manglende dokumentasjon. I privatrettslige saker er det den som fremmer et krav som har bevisbyrden og må dokumentere at det er sannsynlighetsovervekt for at det som anføres faktisk er tilfellet. I offentligrettslig sammenheng gjelder det normalt såkalt omvendt bevisbyrde. Det vil si at det offentlige er ansvarlig for å dokumentere/bevise at det *ikke* er sannsynlig at det som anføres er tilfelle og at det offentlige har håndtert saken på lovlig vis. Dersom man ikke klarer det, legges det motpart anfører til grunn.

I den tidligere oppreisningsordningen var det kommunen som var ansvarlig for å innhente dokumentasjon og sånn sett bar bevisbyrden. En utfordring ved å legge et tilsvarende prinsipp til grunn i en ny, utvidet ordning hvor det må stilles strengere krav til bevis, er at det i noen eldre barnevernssaker vil mangle dokumentasjon. Dette har sammenheng med at det tidligere ikke gjaldt samme krav til arkivering og oppbevaring av arkiv som det som er tilfellet i dag. Spørsmålet blir da hvem som skal bære ansvaret for manglende dokumentasjon. Etter gjeldende rett (Høyesteretts praksis) er dette hensyntatt ved at manglende dokumentasjon ikke automatisk kan tas til inntekt for passivitet fra barnevernets side (jfr. Rt. 2003. s. 1468). Man må utfra de øvrige omstendighetene vurdere hvor sannsynlig det er at barnevernet var inne og arbeidet i saken.

I vurderingen av om barnevernet hadde tilstrekkelig grunnlag til å gripe inn og kan klandres for at de ikke gjorde det, må det tas hensyn til kompleksiteten i barnevernets arbeid, den høye terskelen for å gripe inn med tvangstiltak - herunder at avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker ligger til frittstående fylkesnemnder, lovkrav om at mildere og frivillige hjelpetiltak skal prøves ut først samt at faren for etterpåklokskap i vurderinger rundt omsorgsspørsmålet er stor. Barnevernets arbeid må vurderes utfra den kunnskapen de hadde eller burde hatt til enhver tid. Utfra slike betraktninger, bør terskelen for å få tilkjent oppreisning på bakgrunn av barnevernets manglende inngripen være høy. Og ettersom barnevernet foretar kompliserte, konkrete vurderinger i hver enkelt sak, vil det være vanskelig å kunne si noe på generelt grunnlag (systemnivå) om kvaliteten eller en ev. svikt i barnevernets vurderinger.

4. Likebehandling

Det finnes noen få eksempler på enkeltkommuner som har gjenåpnet sin kommunale oppreisningsordning. Dette skjer i praksis på lignende vilkår som den tidligere ordningen i Stavanger. Skien kommune er her det seneste eksempelet.

Personer som krever erstatning fra andre kommuner, er dermed henvist til skadeserstatningsloven og de prosessuelle regler og vilkår som gjelder her. Opprettelse av ny oppreisningsordning i Stavanger vil utfra et likebehandlingsperspektiv være problematisk idet terskelen for å få tilkjent erstatning vil være ulik avhengig av hvilken kommune man vokser opp i.

5. Vilkår/vedtekter

Ved opprettelse av en ny ordning må kommunen fastsette nye vedtekter. Man må beslutte hvilken kommunale tjenesteområder som skal omfattes samt hva vilkårene for oppreisning skal være, herunder hvilken type samt grad av svikt som skal omfattes. Skal vilkår for oppreisning være svikt eller alvorlig svikt fra barnevernet? Skal ordningen også omfatte svikt eller mangelfulle tjenester fra barnehage, skole og den kommunale helsetjenesten?

Vedtektene må også si noe om hvilke beviskrav som gjelder. Ved vurderingen av søknaden bør det foretas en fri sivilrettslig bevisvurdering av den dokumentasjon som foreligger i saken. Det bør kreves sannsynlighetsovervekt for at det skal legges til grunn at søkeren har vært utsatt for svikt fra barnevernet (ev. andre kommunale tjenester). Det må også avklares hvilke vekt som skal legges på henholdsvis søkers egenerklæring og øvrig dokumentasjon i saken.

I tråd med føringer i rettspraksis, bør datidens normer legges til grunn ved vurderingen av om kommunens opptreden var i samsvar med de krav søker med rimelighet kunne stille til barnevernet (ev. andre kommunale virksomheter).

Når det gjelder utmåling av oppreisning, bør også dette reguleres i vedtektene. Utmålingen bør skje etter standardiserte satser. Eventuelt kan oppreisningen utmåles individuelt utfra skjønn. Man kan da for eksempel vektlegge anført skade/ulempe og økonomisk tap. Ved en skjønnsmessig fastsettelse av oppreisningsbeløpet bør forhold som om vedkommende var utsatt for straffbare handlinger, omfanget av svikt i tjenesten samt i hvilken grad kommunen er å bebreide vektlegges. Standardiserte satser vil best sikre likebehandling.

Det bør opprettes et uavhengig oppreisningsutvalg eller nemnd som vurderer og avgjør sakene etter vedtektene samt et sekretariat som innstiller til utvalget. Det må tas stilling til om flere kommuner skal inviteres til å delta i ordningen.

6. Rettslig ansvar, foreldelse og avkortning

Man må også ta stilling til om utbetaling av oppreisning skal innebære erkjennelse av juridisk ansvar og om man i tillegg kan saksøke kommunen for samme forhold. Eller om utbetaling av oppreisning skal være en "siste utvei" og at man derved avslår, ev. avkorter oppreisningsutbetalingen under henvisning til at man har eller kan få utbetalt erstatning ved dom eller gjennom en annen ordning.

Videre må man ta stilling til hvordan lovens foreldelsesregler skal virke i forhold til ordningen. Da forholdene den tidligere ordningen skulle omfatte lå tilbake i tid, gjaldt ikke ordinære regler om foreldelse. Utfra et "siste utvei" perspektiv, er det naturlig at man stiller som krav at saken er foreldet og at det derfor ikke er noen man kan stille rettslig til ansvar.

Kommunedirektøren mener at et grunnleggende vilkår for oppreisning etter en eventuell ny ordning må være at man ikke tidligere har mottatt oppreisning etter den kommunale ordningen i Rogaland. Oppreisning etter den tidligere ordningen baserte seg på en helhetsvurdering hvor rimelighet stod sentralt. Man ble tilkjent et standardisert beløp som en kompensasjon for den urett man var utsatt for. Kompensasjonen ble ikke sett i sammenheng med verken skade eller inntektstap, men var en engangskompensasjon som skulle omfatte de belastninger man var påført under oppveksten. Det bør derfor ikke være mulig å anføre nye forhold som grunnlag for oppreisning dersom man allerede har fått en (engangs)utbetaling etter ordningen.

Videre mener kommunedirektøren at utbetaling av oppreisning bør innebærer at man inngår et rettslig forlik i forhold til oppvekstforhold i Stavanger kommune som ordningen omfatter,

og at man derved ikke kan ta ut søksmål mot kommunen knyttet til oppveksten på et senere tidspunkt. Dersom man tidligere har fått utbetalt erstatning (ved dom) eller oppreisning fra andre ordninger (ev. andre kommunale, fylkesvise eller statlige ordninger) bør dette også vektlegges i vurderingen og føre til avslag eller avkortning i oppreisningsbeløpet.

7. Saksbehandlingen – GDPR og forvaltningslovens anvendelse

Proessen for å kunne tilkjenne oppreisning må være særskilt regulert og vedtektene må inneholde klare saksbehandlingsregler.

Et spørsmål som må avklares nærmere er hvorvidt kommunens avgjørelse om å innvilge eller avslå søknad om oppreisning er å anse som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dersom dette besvares bekreftende, innebærer det at saksbehandlingsreglene i lovens kapittel IV-VI kommer til anvendelse, herunder reglene om klagerett. KS har i sitt brev datert 10.02.22 løftet denne problemstillingen til Justis- og beredskapsdepartementet. KS viser til at det kan få store konsekvenser for kommuner dersom man legger til grunn at forvaltningsloven ikke kommer til anvendelse og dette viser seg å ikke være riktig.

Videre innebærer kommunens saksbehandling av oppreisningssøknader rettslige utfordringer knyttet til personopplysningsloven og GDPR. I den første runden med kommunal oppreisning (2006-2008) ble det søkt datatilsynet om konsesjon for behandling av personopplysninger jf. personopplysningslovens § 33, jf. § 34. Denne konsesjonsordningen gjelder ikke lenger, og kommunen er nå selv ansvarlig for å se til at GDPRs krav til behandling av sensitive personopplysninger overholdes. Spørsmålet er hvilket grunnlag kommunen har til å lovlig behandle slike opplysninger uten samtykke fra alle involverte (registrerte) eller uten at behandlingen er nødvendig for å oppfylle en lovpålagt plikt/rett (jf. GDPR art. 6 og art. 8).

KS løfter også denne problemstillingen i sitt brev til Justis- og beredskaps lovavdelingen. KS viser til at lovlig behandling fordrer at det etableres en lovhjemmel jf.

personopplysningslovens § 16 første ledd, bokstav d. Etter gjennomgangen foretatt av KS synes det ikke å foreligge en slik lovhjemmel i dag. KS hevder derfor at det ev. må gjennomføres lovendringer som gir kommunene adgang til å behandle slike opplysninger i samsvar med lovgivningen.

Noe som kompliserer saksbehandlingen, både med tanke på GDPR og forvaltningsloven, er at man registrerer sensitive opplysninger om andre personer enn de som søker oppreisning og derved har samtykket til slik behandling. Søkere kan komme med alvorlige anklager mot for eksempel fosterforeldre eller ansatte på institusjoner. Dersom man utvider ordningen til å omfatte omsorgssvikt i private hjem, kan det også fremkomme anklager mot foreldre/foresatte. Det er uklart hvilket grunnlag man har i henhold til GDPR for behandling av opplysninger vedr. slike tredjeparter. Dersom man tar utgangspunkt i at forvaltningsloven gjelder, vil disse ha partsstatus i saken, med bl.a. innsyns- og klagerett.

8. Varighet

Søknadsfrist har i de to tidligere rundene med oppreisningsordning vært to år etter åpning og gjenåpning av ordningen. Tidsperioden for de kritikkverdige forholdene var i begge rundene avgrenset til 1954-1993, da ny lov satte en ny standard for kvaliteten på tilbudet, samt bedring av praksis og rettssikkerhetsgarantier.

Dersom ordningen utvides utover ikrafttredelse av ny lov (1993), vil ordningen mangle en naturlig avgrensning i tid. Ordningen vil få et mer generelt preg og vil ikke lenger være saklig begrenset til forhold som ligger tilbake i tid. Svikt som faller inn under ordningen kan ha skjedd i fortid eller kan skje i framtida. Konsekvensen er derved at det er vanskelig å

argumentere mot at ordningen ikke gjøres permanent. Det er ikke lenger tale om å fange opp en tydelig definert gruppe eller godt dokumenterte og avgrensede forhold knyttet til en praksis som beviselig omfattet systematisk og grov omsorgssvikt. Kommunedirektøren vil klart fraråde etablering av en moralsk oppreisningsordning som et parallelt løpende sidespor til den til enhver tid gjeldende faglige og juridiske praksisen.

Å opprette en slik permanent ordning kan også svekke barnevernets legitimitet og tillit, fordi det til en viss grad signaliserer at kommunens barnevernstjeneste ikke er god nok. Kommunedirektøren understreker i den sammenheng at, etter kommunedirektørens vurdering, utfører barneverntjenesten i Stavanger sine oppgaver i tråd med lov- og regelverk, faglige standarder og på en god måte.

9. Konsekvenser for kommunens forsikringsdekning

Forsikringsselskapet dekker utelukkende et rent juridisk ansvar for kommunen. Dette innebærer at dersom kommunen velger å ta et utvidet (morsk) ansvar, enten ved å opprette en oppreisningsordning eller på andre måter fravike rettsreglene for eksempel ved å ikke påberope seg foreldelse eller la være å anke til lagmannsretten til tross for at kommunen (og forsikringsselskapet) mener at tingrettens rettsanvendelse er feil, vil som hovedregel kommunens forsikringsdekning bortfalle.

Kommunens forsikringsavtale vil derfor ikke dekke kostnadene knyttet til opprettelse eller gjenåpning av en oppreisningsordning. Avtalen vil heller ikke dekke rettslig ansvar knyttet til oppreisning, jf. skl. § 3-5.

Etter dagens praksis kan kommunen og forsikringsselskap være uenige i rettslige vurderinger av ulike forhold, herunder spørsmålet om anke. Dersom forsikringsselskapet godtar at kommunen ikke anker en sak, avhenger forsikringsdekningen av at kommunen ikke erkjenner ansvar i saken.

En morsk oppreisningsordning som innebærer at kommunen erkjenner en form for ansvar eller skyld vil kunne påvirke forsikringsdekningen i fremtidige saker som fremmes på juridisk grunnlag etter skadeerstatningsloven. Dette er et viktig forhold som må avklares før en ev. etablerer en oppreisningsordning. Kommunedirektøren er her i dialog med forsikringsselskapet om dette og andre forhold. Konsekvenser for kommuners forsikringsavtaler er også et forhold som KS framhever i sitt brev til departementet om uavklarte spørsmål ved en slik ordning.

10. Økonomiske konsekvenser

I de to forrige rundene med oppreisningsordning (2006-2008 og 2015-2017) utbetalte Stavanger kommune hhv. kr 264,2 mill. og kr 37,1 mill. I tillegg kom kostnader til drift av utvalg og sekretariat på hhv. kr 11 mill. og kr 2,2 mill. Utbetalingssummen til den enkelte søker var standardiserte beløp ut fra omsorgssviktens eller overgrepens alvorlighetsgrad. Det ble betalt ut 725 000, 500 000 eller 300 000 kroner. Noe i underkant av 500 personer mottok økonomisk kompensasjon fra Stavanger kommune.

Kostnadene knyttet til en ev. ny ordning vil være helt avhengig av hvilke kriterier som legges til grunn og dermed hvor mange som blir omfattet av en slik ordning. Kommunedirektøren vurderer at det er få, om noen, aktuelle mottakere av økonomisk kompensasjon innenfor rammene av tidligere ordning. Kommunen skal ha mottatt søknader og kompensert så å si alle som falt innenfor disse kriteriene.

Kommunedirektøren har ikke grunnlag for å gi et nærmere anslag over antall personer som kan bli omfattet av en ny ordning. Som nevnt baserte tidligere ordning seg på klart definerte

kriterier om kritikkverdige forhold fra før 1993 som var veldokumenterte brudd på datidas faglige og rettslige standarder. Det var her beviselig snakk om systemsvikt som ledet til alvorlige overgrep og tilfeller av vedvarende omsorgssvikt. Kommunedirektøren har i dag verken indikasjoner eller grunnlag for å mene at dette har vært tilfelle etter 1993.

Det er ikke dermed sagt at det ikke finnes saker etter 1993 hvor kommunen er ansvarlig for feil eller kritikkverdige forhold som kan gjøres gjenstand for en ny oppreisningsordning. Det vil imidlertid være vanskelig å finne generaliserbare regler og kriterier for mangfoldet av saker, som vil omfatte svært ulike og komplekse forhold. Vurderingene som her må gjøres, vil ikke være ulik de vurderinger som gjøres i en rettssak, og krever faglig, juridisk og medisinsk ekspertise.

En kan tenke seg en ny ordning med tilsvarende eller oppjusterte utbetalingssummer som i tidligere ordning. Dersom et gjennomsnittlig utbetalingsbeløp i ny ordning er 500 000 kroner, vil samlede kostnader naturlig nok bli en ren funksjon av dette ganger antall godkjente søknader. I tillegg kommer det til å måtte settes av midler til drift av ordningens utvalg og sekretariat.

Et nærmere kostnadsoverslag her vil være avhengig av kriteriene for ordningen, men pr. sak er utgiftene forventet å klart overstige kostnadene i tidligere runder, ettersom det vil kreve langt grundigere vurderinger av hver enkelt sak. Tidligere ordning tilkjente oppreisning etter klart definerte kriterier om opphold i fosterhjem eller institusjon, uten å gå i detalj på forhold som skade, ulempe, helsemessige konsekvenser, kommunens aktsomhet og vurderinger m.m. Dette vil være nødvendig i en ny ordning, og kreve en langt mer omfattende saksbehandling. Driftsutgifter til sekretariat og utvalg kom på drøyt kr 11 mill. i ordningens første periode i 2006-2008. Drift av sekretariat og utvalg i en ny oppreisningsordning vil sannsynligvis medføre vesentlig høyere kostnader.

Videre må det også tas høyde for utgifter til å utarbeide en granskningsrapport og ev. annen dokumentasjon som danner et generelt faktagrunnlag for oppreisningsutvalgets senere saksbehandling. Kostnader til ev. andre tilbud og tiltak som eksempelvis psykologhjelp til de berørte må også påberegnes.

Så lenge en ikke får en nasjonalt etablert og finansiert ordning på området, vil alt dette være kostnader som kommunen må dekke selv. Dagens arbeid fra KS og regjeringen om å utvikle en nasjonal «beste praksis»-anbefaling på området, viser pr. dags dato ingen tegn til å bli en nasjonalt finansiert ordning.

Hovedspor 2: Ikke opprette en lokal oppreisningsordning på nåværende tidspunkt

Alternativet til å opprette en lokal oppreisningsordning, er å videreutvikle kommunens egen praksis i behandlingen av erstatningskrav og samtidig støtte nasjonale initiativ knyttet til erstatnings-/oppreisningsordninger.

1. Initiativ overfor KS

Et forslag om å be regjeringen ta initiativ overfor KS for å utarbeide «en beste praksis-anbefaling for frivillige kommunale og fylkeskommunale erstatningsordninger» ble vedtatt av Stortinget 29.11.2018. KS sitt brev til Justis- og beredskapsdepartementet i februar 2022 er en oppfølging av dette vedtaket. Kommunen kan henvende seg til KS og departementene med en oppfordring om å framskynde arbeidet med en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

2. Videreutvikling av egen praksis i behandling av erstatningskrav

Det vil være opp til kommunestyret å vedta om Stavanger kommune skal opprette, eventuelt gjenåpne, en oppreisningsordning der kommunen tar et utvidet (og moralsk) ansvar (hovedspor 1). Uavhengig av et slikt vedtak er kommunedirektøren tydelig på at kommunens praksis i behandlingen av erstatningssaker vil videreutvikles.

Kommunedirektøren understreker at kommunen til enhver tid og på alle tjenesteområder følger sin forståelse av hva som er riktig faglig og gjeldende juridisk praksis. Både praksis og egen forståelse av denne utvikler seg over tid. Kommunen er og skal være en organisasjon med gode rutiner for å drive stadig utviklingsarbeid og kvalitetssikring av saksbehandling og tjenestetilbud.

I tråd med denne utviklingen endrer kommunen med ujevne mellomrom egen praksis på alle tjenesteområder. Endringer er typisk basert på faglige innspill, politiske vedtak, nasjonale anbefalinger, lovendringer, tilsyn, domsavsigelser m.m. Dette er standard prosedyre og inngår i det kontinuerlige kvalitetsutviklingsarbeidet i hele kommunen. Kommunens praksis i saksbehandlingen av saker som omhandler vanskelig oppvekst og mulig tappt barndom er selvsagt intet unntak.

Kommunens oppfølging av denne typen saker vil naturlig nok bli grundig vurdert i lys av den siste tids utvikling og debatt. Så snart det foreligger rettskraftige dommer i saker på området, vil kommunedirektøren foreta en kritisk gjennomgang av egen praksis i behandling av erstatningssaker. Det samme er tilfelle for ev. videre oppfølging eller konklusjoner fra Statsforvalteren knyttet til kommunens prosedyrer for erstatningskrav, jf. brev fra Statsforvalteren av 20.02.22. Som allerede nevnt er dette en allerede integrert del av kommunens kvalitetsutviklingsarbeid.

Kommunedirektøren gjør fortløpende vurderinger av egen praksis og av behovet for endringer av denne. Slike endringer vil naturlig nok ikke bli iverksatt dersom de vurderes å gå utover kommunedirektørens forståelse av eksisterende faglig, juridisk og økonomisk handlingsrom. Det vil i så fall være behov for politisk stillingtagen til nærmere bestemte saker og problemstillinger.

Kommunedirektøren ser spesielt tre områder der dagens praksis for behandling av erstatningssaker kan vurderes videreutviklet:

a) Møte mellom de berørte og kommunen

Kommunedirektøren har i en kronikk i Stavanger Aftenblad 28.01.22. meldt at kommunen skal legge om sine rutiner for hvordan en møter personer som har hatt en vanskelig oppvekst og opplever at kommunen er ansvarlig for en tappt barndom. Omleggingene vil blant annet inkludere tilbud om personlig møte med kommunen. I et møte vil den berørte få mulighet til å presentere grunnlaget for sitt krav og på denne måten også bidra til å opplyse saken bedre. Kommunedirektøren legger i sin kronikk vekt på at alle som tar kontakt skal bli møtt av en lyttende kommune. Alle som tar kontakt skal oppleve at kommunen tar deres henvendelse og historie på alvor.

Dersom personer som tar kontakt med kommunen ønsker råd og oppfølging om muligheten for å gå videre med sin sak i form av et juridisk erstatningskrav skal kommunen gi veiledning om dette, slik praksis også er i dag.

b) Saksomkostninger

Formannskapet behandlet i møte 17.02.22 sak 42/22, om bruk av rettsmidler i barnevernssaker. Punkt 2 i vedtaket sier at «*Dersom kommunen anker en sak utelukkende fordi saken reiser prinsipielle barnevernfaglige spørsmål, skal kommunen i utgangspunktet dekke sakskostnader/ ikke kreve sakskostnader eller annet.*»

Kommunedirektøren presiserer at det i spørsmålet om å anke saker om tapt barndom ikke handler om barnevernfaglige spørsmål, men om erstatningsrettslige spørsmål. Avgjørelsen om å anke en dom er i hvert enkelt tilfelle gjenstand for konkrete juridiske vurderinger av saksforholdet. En anke kan være nødvendig, ikke bare for å avklare prinsipielle spørsmål, men også for å rette opp uriktig rettsanvendelse og på den måten unngå uheldig presedens.

Kommunedirektøren har forståelse for at en ankeprosess vil oppleves som belastende både med tanke på økonomiske og menneskelige hensyn, og vil derfor anbefale at kommunen dekker egne og motpartens saksomkostninger uansett utfall av saken.

c) Foreldelse

Formannskapet behandlet i møte 17.02.22 sak 42/22, om bruk av rettsmidler i barnevernssaker. Punkt 3 i vedtaket sier at formannskapet ønsker «...at kommunen som hovedregel ikke skal påberope foreldelse i saker som angår erstatningssaker pga. manglende inngripen/feil inngripen fra barnevernstjenesten. I saken skal kommunedirektøren gjør rede for hvilke konsekvenser det vil ha å ikke påberope seg foreldelse i disse sakene»

Kommunedirektøren understreker at kommunen fram til i dag aldri har avvist et erstatningskrav på grunnlag av foreldelse alene. Det vil være saker hvor kommunen anfører foreldelse, men da subsidiært. Det primære i kommunens vurdering vil alltid være hvorvidt skadeserstatningslovens vilkår for erstatning er oppfylt.

Det er flere uavklarte spørsmål knyttet til at Stavanger kommune ev. forplikter seg til å ikke påberope foreldelse i saker om tapt barndom. Dersom kommunen på denne måten legger premisser for hva som kan anføres juridisk, kan dette få konsekvenser for forsikringsdekningen. Ansvarsforsikringen som kommunen har tegnet dekker kommunens rettslige erstatningsansvar i de sakene der vilkårene for erstatningsplikt er oppfylt. I saker som er foreldet er ikke kommunen erstatningsansvarlig. Forsikringen kommer følgelig heller ikke til anvendelse. Dersom kommunen ønsker å føre disse sakene som forsikringssaker innebærer dette at KLP vil kunne påberope foreldelse uavhengig av kommunens vurdering.

En generell regel om å fravike krav om foreldelse vil også kunne påvirke berørtes mulighet til å søke andre ordninger, f.eks. statlig rettferdsvederlagsordning. Her er det en forutsetning at saken er foreldet og at alle krav til andre offentlige instanser ikke har ført fram.

Kommunedirektøren har ikke fått tilstrekkelig oversikt over alle konsekvenser av at kommunen ev. ikke påberoper seg foreldelse i saker om tapt barndom. Konsekvenser av dette må utredes nærmere av kommuneadvokaten. Kommunedirektøren vil derfor komme tilbake til formannskapet med en egen sak om dette.

Kommunedirektørens samlede vurdering

Kommunedirektøren ser at det finnes fordeler og ulemper med å innføre en oppreisningsordning. Personer som mener at kommunen er ansvarlig for en tapt barndom, får enkel tilgang til en ordning som kan gi en moralsk og økonomisk oppreisning for skade eller ulempe som har skjedd.

Etter en samlet vurdering anbefaler kommunedirektøren at det ikke opprettes en lokal oppreisningsordning. Det er to hovedgrunner til dette, som kort utdypes nedenfor:

1. Manglende grunnlag for å hevde behov for en slik ordning i dag

2. For mange uavklarte spørsmål ved ordningen (faglige, juridiske, administrative m.m.)

1. Manglende grunnlag

Kommunedirektøren vurderer at opprettelse av en oppreisningsordning krever klare indikasjoner på systematiske feil og/eller mangler ved kommunens tjenestetilbud. Tidligere ordning i Stavanger kommune var basert på funnene i en granskningsrapport som dokumenterte systemsvikt, med grove, gjentakende tilfeller av overgrep og omsorgssvikt i årene fram til 1993. Denne uretten var åpenbar og veldokumentert, og ga grunnlag for moralsk og økonomisk oppreisning for saker som ellers var foreldet. Ordningen ble gjenåpnet i 2015 for å sikre at alle aktuelle søkere fikk anledning til å kreve oppreisning.

Den tidligere ordningen var avgrenset til forhold som fant sted før 1993 etter gammel barnevernlov og hadde tydelig forankring i faglige vurderinger og i fakta. Det var entydig grunnlag for å slå fast at tilbudet som ble gitt til mange av de som var i offentlig omsorg var under datidens rettslige og faglige standarder. Med rette ble denne omsorgssvikten beskrevet som systematisk. Tidligere ordning omfattet altså forhold som ikke kan sammenlignes med senere praksis.

Kommunedirektøren vurderer ikke en ren gjenåpning av tidligere ordning som aktuell. Kommunedirektørens forståelse er at en i løpet av ordningens to aktive perioder har klart å få oversikt over og behandle de sakene som var omfattet av kriteriene.

Behovet for en grundig utredning av både faktagrunnlag og organisering av selve ordningen vil være tilfelle også for andre planer om en ny oppreisningsordning. Kommunedirektøren betviler ikke at praksis i tidligere tiår var av en annen faglig standard enn hva vi i dag kan og skal forvente, ei heller at det også i dag eksisterer enkeltsaker hvor en kan stille berettigede spørsmål om kommunens praksis. Kommunedirektøren har like fullt ikke grunnlag for å hevde at det eksisterer kritikkverdige forhold av en slik karakter eller av et slikt omfang at det tilsier behov for opprettelse av en ny oppreisningsordning.

2. For mange uavklarte spørsmål

Dersom kommunen ønsker å gå videre med planer om å utrede og etablere en ny ordning, vurderer kommunedirektøren at det pr. dags dato er for mange uavklarte spørsmål til å anbefale dette. Uklarhetene er todelte og gjelder i første rekke utforming, kriterier, omfang m.m. av den lokale ordningen. Her mangler kommunedirektøren både faktagrunnlag og nærmere anførsler av hvilke forhold en ordning ev. skal omfatte. Det andre momentet er at det også er en rekke uavklarte spørsmål ved ordningens faglige, juridiske, administrative og økonomiske konsekvenser. En sammenfatning av disse spørsmålene og utfordringene framkommer i brevet som KS sendte til Justis- og beredskapsdepartementet 10.02.22.

Ut fra dette mener kommunedirektøren videre at det er uklart om kommunen har hjemmelsgrunnlag til å etablere en slik ordning. KS er i sitt brev tydelig på at det er behov for at departementet klargjør dette og videre relasjon til forvaltningslov, personvern og forsikringslov/-dekning. Før disse spørsmålene er nærmere avklart, kan kommunedirektøren ikke anbefale at kommunen går videre med planer om å utrede, planlegge eller opprette en ny oppreisningsordning.

I lys av dette vurderer kommunedirektøren det som riktigere og mer hensiktsmessig at kommunen på nåværende tidspunkt heller oppfordrer KS og departementene om å framskynde arbeidet med en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/ordninger. Om og når en nasjonal beste praksis foreligger vil kommunedirektøren gjøre en ny vurdering av opprettelse av en lokal oppreisningsordning.

Konklusjon

Kommunedirektøren ser både fordeler og ulemper ved å etablere en lokal oppreisningsordning, for å ta et utvidet, moralsk ansvar for feil og mangler ved tjenestetilbudet.

Etter en samlet vurdering anbefaler kommunedirektøren at det ikke opprettes en lokal oppreisningsordning. Det er to hovedgrunner til dette:

1. Tidligere ordning dekket forhold før 1993. Dette er forhold som ikke kan sammenlignes med senere praksis. Kommunedirektøren har ikke indikasjoner eller grunnlag for å hevde at det i dag er systematiske feil eller mangler ved kommunens tjenestetilbud.
2. Det er for mange uavklarte spørsmål ved opprettelsen av en ny oppreisningsordning. Dette gjelder faglige, juridiske og administrative konsekvenser av en slik ordning. En sammenfatning av disse spørsmålene framkommer i omtalt brev fra KS 10.02.22. Kommunedirektøren vurderer at det er mer hensiktsmessig at kommunen på nåværende tidspunkt er en pådriver opp mot KS og nasjonale myndigheter, i arbeidet med å opprette en nasjonal beste praksis for frivillige kommunale erstatnings-/oppreisningsordninger.

Kommunedirektøren understreker at tidligere grunnlag for å etablere en oppreisningsordning i kommunen var vesensforskjellig fra dagens situasjon. Tidligere ordning tok et oppgjør med veldokumentert og alvorlig systemsvikt, med grove, gjentakende overgrep og tilfeller av omsorgssvikt i institusjoner og fosterhjem før 1993. Kommunedirektøren mener at det ikke er grunnlag for å framsette lignende kritikk av kommunens tjenestetilbud etter 1993. Med ny lov i 1993 kom også rettssikkerhetsgarantier som gir et langt bedre vern for individer mot slik systemsvikt.

Det er pr i dag for mange uavklarte forhold ved opprettelse av en lokal oppreisningsordning, til at kommunedirektøren kan anbefale videre arbeid på lokalt nivå, jf. blant annet vedlagt brev fra KS. Kommunedirektøren mener derfor det er nødvendig å avvente nasjonal avklaring av disse forholdene før kommunen ev. går videre med planene om å opprette en lokal ordning.

Kommunedirektørens forslag til vedtak er derfor:

1. Stavanger 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.

Gunn Claire Westad
kst. kommunedirektør

Helene M Ohm
direktør

Kjersti Lothe Dahl
avdelingssjef forvaltning

Kari Sjursen
Kristine Lie
Øystein Lundestad
saksbehandlere

Vedlegg:
Brev fra KS til JD februar 2022
SF brev - januar 2022

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.