



DET KONGELEGE  
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 24

(2004–2005)

---

Erstatningsordninger for barn i  
barneheimar og spesialskular for  
barn med åtferdsvanskar





# Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing</b> .....	5	<b>4</b>	<b>Innspel frå interessegrupper og kommunar</b> .....	21
1.1	Bakgrunn .....	5		Stiftelsen Rettferd for taperne.....	21
1.2	Innhaldet i meldinga .....	6	4.1	Støttegruppene i Stavanger, Bergen og Oslo .....	21
1.3	Oppsummering.....	6	4.2	Statens råd for funksjonshemma ..	22
<b>2</b>	<b>St.meld. nr. 44 (2003–2004) Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordninger for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener – innhald, konklusjonar og tilrådingar</b> .....	9	4.3	Innspel frå kommunar.....	22
2.1	Presentasjon av rapporten om den generelle behandlinga av nye erstatningskrav frå ulike grupper i samfunnet .....	9	<b>5</b>	<b>Vurderingar og forslag: kvalitet og kontroll, dei generelle velferdsordningane og erstatningsrettslege ansvarsforhold</b> .....	23
2.2	Nærare om Stortinget si rettferdsvederlagsordning.....	10	5.1	Innleiing .....	23
2.2.1	Nærare om søknader om rettferdsvederlag for forhold i barneheimar og spesialskular....	10	5.2	Kvalitet og kontroll .....	23
2.3	Nærare om erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/taterar og eldre utdanningsskadelidne samar og kvener (del II–IV).....	11	5.3	Dei generelle velferdsordningane i samfunnet.....	24
2.3.1	Erstatningsordning for krigsbarn..	11	5.4	Årsaker til at overgrep og omsorgssvikt kunne skje – erstatningsrettslege ansvarsforhold .....	25
2.3.2	Erstatningsordning for romanifolk/taterar .....	11	<b>6</b>	<b>Nærare gjennomgang av tilrådingane frå kartleggingsutvalet om tilpassing av Stortinget si rettferdsvederlagsordning</b> .....	28
2.3.3	Erstatningsordning for eldre utdanningsskadelidne samar og kvener .....	12	6.1	Innleiing .....	28
<b>3</b>	<b>NOU 2004: 23 Barnehjem og spesialskoler under lupen – innhald, konklusjonar og tilrådingar</b> .....	13	6.2	Avgrensingsspørsmål .....	28
3.1	Sentrale konklusjonar .....	13	6.3	Gjennomgang av tilrådingane om tilpassing av Stortinget si rettferdsvederlagsordning .....	29
3.2	Nærare om tilrådingane om erstatningsspørsmålet .....	18	6.4	Utmåling av rettferdsvederlag ....	29
			6.5	Forholdet til andre økonomiske ordningar .....	30
			6.6	Saksbehandling av søknader om rettferdsvederlag frå tidlegare barneheimsbarn.....	30
			<b>7</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	31





DET KONGELEGE  
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 24

(2004–2005)

## Erstatningsordningar for barn i barneheimar og spesialskular for barn med åtferdsvanskar

*Tilråding frå Barne- og familiedepartementet av 18. mars 2005,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Bondevik II)*

### 1 Innleiing

#### 1.1 Bakgrunn

I dei seinare åra har det kome fram, mellom anna gjennom media, Stiftelsen Rettferd for taperne og søknader om rettferdsvederlag, at fleire personar i barndommen i 1950–1960-åra blei utsette for omsorgssvikt og overgrep under opphald i barneverninstitusjonar.

I juni 2003 slo eit granskingsutval fast at det skjedde fysiske og seksuelle overgrep ved barneheimar i Bergen i perioden 1954–1980. Det var svikt både i det kommunale tilsynet og i det statlege overtilsynet. Granskingsutvalet konkluderte med at ansvaret for forholda i hovudsak måtte plasserast hos Bergen kommune som systemansvarleg. Bergen kommune vedtok å etablere ei kommunal rettferdsvederlagsordning med erstatning på opp til kr 725 000.

Senter for Krisepsykologi utarbeidde på oppdrag frå Barne- og familiedepartementet ei evaluering av granskinga i Bergen. Dei konkluderte med at gransking av enkeltinstitusjonar kan vere forsvareleg, ettersom det i seg sjølv kan opplevast som ei form for oppreisning. Men det blir peika på at det

er ei stor påkjenning for enkeltpersonar å skildre egne opplevingar i detalj i ettertid. Det blir derfor sterkt tilrådd å sjå på andre løysingar.

Våren 2004 blei det sett i gang gransking i Oslo. Etter mandatet skal utvalet granske eventuelle ureglementerte forhold ved institusjonar der barnevernstenesta i Oslo plasserte barn i perioden 1954 til 1993. Rapport skal leggjast fram ved utgangen av 2005. I januar 2005 oppnemnde fylkesmannen i Rogaland på oppdrag frå Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune eit utval som skal granske eventuelle ureglementerte forhold ved institusjonar i Rogaland fylke. Granskinga gjeld institusjonar der barn blei plasserte av barnevernstenestene i kommunane i fylket i perioden 1954 til 1993. Utvalet skal leggje fram ein første rapport innan 1. april 2006 dersom sluttrapport ikkje kan leggjast fram innan denne datoen. Også andre kommunar vurderer å setje i gang granskningar.

Ei interdepartemental arbeidsgruppe har i ein rapport frå desember 2003 vurdert ei felles tilnærming og handtering av erstatningskrav frå ulike grupper i samfunnet. Regjeringa har slutta seg til konklusjonane i rapporten frå arbeidsgruppa, og

oversende han til Stortinget i juni 2004 som vedlegg til St.meld. nr. 44 (2003–2004) *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener*.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget stilte i oktober 2003 spørsmålet om barne- og familieministeren hadde oversikt over omfanget av overgrep mot barneheimsbarn i Noreg i perioden 1950–1980, og om årsakene til at overgrep eventuelt kunne skje. Komiteen blei informert om at statsråden ville setje ned eit utval med det formålet å kartlegge omfanget av og bakgrunnen for omsorgssvikt og overgrep mot barneheimsbarn i perioden 1945–1980. Statsråden uttalte at det etter dette ville bli vurdert korleis ein skulle gå vidare med den kunnskapen som blei henta inn. Kartleggingsutvalet, leidd av professor Edvard Befring, la fram rapporten sin 1. november 2004. Rapporten er trykt i NOU 2004: 23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen. Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barneverninstitusjoner 1945–1980*.

Kunnskap om omfanget av og om årsakene til at det kunne skje overgrep i barneverninstitusjonar i perioden 1945–1980, finst no tilgjengeleg gjennom rapporten frå kartleggingsutvalet. Utvalet kjem også med tilrådingar om oppfølging.

## 1.2 Innhaldet i meldinga

Nedanfor vil omgrepet «spesialskular» bli brukt om skuleheimar/spesialskulane for barn og ungdom med tilpassingsvanskar/verneskular, som kartleggingsutvalet viser til.

I kapittel 2 er det gjort greie for innhald, konklusjonar og tilrådingar i St.meld. nr. 44 (2003–2004) *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener*. Det blir gitt ei oversikt over forslaget til tilnærming og handtering av erstatningskrav frå ulike grupper i samfunnet. Det blir òg presentert ei oversikt over Stortinget si rettferdsvederlagsordning, og ei oversikt over korleis rettferdsvederlagssakene som gjeld barneheims- og spesialskulebarn blir behandla i dag. Det blir kort gjort greie for tilpassingane i rettferdsvederlagsordninga som er foreslått for krigsbarn, romanifolk/taterar og eldre utdanningsskadelidne samar og kvener. Kapittel 3 presenterer sentrale konklusjonar i NOU 2004: 23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen* (kapittel 1) og tilrådingane om sjølv erstatningsspørsmålet (punkt 12.4) i rapporten. Kapittel 4 presenterer innspel og krav frå Stiftelsen Rettferd for taperne og frå støttegrup-

pene i Stavanger, Bergen og Oslo, frå Statens råd for funksjonshemma og innspel frå Bergen, Stavanger og Oslo kommune.

I kapittel 5 kjem Barne- og familiedepartementet med si vurdering av dei ulike innspela frå kartleggingsutvalet, interessegruppene og kommunane når det gjeld kvalitet og kontroll, dei generelle velferdsordningane og erstatningsrettslege ansvarsforhold. Desse spørsmåla blir vurderte på bakgrunn av dei gjeldande ordningane på området.

Kapittel 6 omhandlar nærare kartleggingsutvalet sine konklusjonar og tilrådingar når det gjeld tilpassingar av Stortinget si rettferdsvederlagsordning.

## 1.3 Oppsummering

Barne- og familiedepartementet vil understreke at det var mange tilsette i barneheimane og spesialskulane som gjorde ein stor innsats for at barna skulle få gode oppvekstvilkår. Mange av institusjonane fungerte som gode erstatningsheimar. Oppfølginga i denne meldinga rettar seg mot den gruppa som kartleggingsutvalet fann blei utsette for omsorgssvikt og overgrep, jf. NOU 2004:23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen*.

Forslaga i St.meld. nr. 44 (2003–2004) *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener*, som også inneheld forslag om ei generell behandling av nye erstatningskrav frå ulike grupper i samfunnet, vil i hovudsak bli lagde til grunn. Meldinga ligg til behandling i Stortinget.

Kartleggingsutvalet hadde som mandat å skaffe fram kunnskap om omsorgssvikt og overgrep i institusjonar der barnevernet plasserte barn i tidsrommet 1945–1980. Formålet med kartlegginga var å få fram ei meir heilskapleg oversikt over omfanget av omsorgssvikt og overgrep, bakgrunnen for at dette kunne skje, og korleis tilsynsfunksjonane blei utførte.

Barne- og familiedepartementet legg til grunn konklusjonane til kartleggingsutvalet om at det skjedde omsorgssvikt og overgrep av til dels alvorleg karakter ved barneheimar og spesialskular i perioden 1945–1980.

Kartleggingsutvalet kjem med tilrådingar om å styrkje kontrollen med og kvaliteten i barneverninstitusjonar, og dei peikar på moglege modifikasjonar i den alminnelege erstatningsretten. Dei meiner vidare at ved sida av velferdsordningane i samfunnet vil Stortinget si rettferdsvederlagsordning vere den viktigaste ordninga for erstatning til

dei som er omfatta av mandatet. Fordi denne gruppa allereie fell inn under ordninga, meiner kartleggingsutvalet at det bør vere aktuelt å gjere ei tilpassing av ordninga i desse sakene.

Krav og innspel frå Stiftelsen Rettferd for taperne og støttegruppene i Stavanger, Bergen og Oslo blir lagde fram. Støttegruppene ønskjer mellom anna tilpassingar i helse- og trygdeordningane, nasjonale retningslinjer for kommunale granskingar, at statleg erstatning ikkje skal vere til hinder for kommunal erstatning, og at det blir utbetalt lik delerstatning til alle på kr 725 000. Stiftelsen Rettferd for taperne ønskjer lik erstatning til alle på kr 500 000. Statens råd for funksjonshemma ønskjer lik rettferdsvederlagsordning for alle barn som har vore plasserte utanfor heimen, uavhengig av heimelsgrunnlag og institusjonstype. Bergen, Stavanger og Oslo kommune reiser nokre spørsmål om samordningar mellom statleg og kommunal erstatningsordning.

Barne- og familiedepartementet er oppteke av at omsorgssvikt og overgrep ikkje må skje igjen. Denne meldinga viser til at kvaliteten i og kontrollen med barneverninstitusjonane er styrkt gjennom nytt regelverk og omorganisering innanfor barnevernet i samband med opprettinga av den nye Barne-, ungdoms- og familieetaten. Forholda ved barneverninstitusjonane blir nøye følgde, mellom anna gjennom styringsdialogen med etaten.

Regjeringa legg dei generelle velferdsordningane til grunn og foreslår ingen endringar særleg tilpassa gruppa av tidlegare barneheims- og spesialskulebarn. I tråd med St.meld. nr. 44 (2003–2004) blir det vist til at gjeldande velferdsordningar framleis skal gjelde alle borgarar som har behov for slike tenester. Tidlegare barneheims- og spesialskulebarn som har behov for hjelp og stønad, må få dette gjennom dei gjeldande ordningane. Barne- og familiedepartementet viser til rettleiingstenesta i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, som gjev informasjon om rettferdsvederlagsordninga. Tenesta gjev også ved behov rettleiing i å finne fram til rett hjelp og stønad innanfor det ordinære velferdssystemet, og med å etablere kontakt med det lokale hjelpeapparatet. Tenesta blei styrkt ved utgangen av 2004.

NOU 2004: 23 har vist at det var fleire og samansette årsaker til at overgrep og omsorgssvikt kunne skje i barneheimar og spesialskular. Forholda ved institusjonane der det skjedde omsorgssvikt og overgrep, var dels fagleg, pedagogisk og etisk kritikkverdige, dels direkte ulovlege. Det er ikkje mogleg å peike på ei generell ansvarsfordeling mellom staten, kommunane og private i desse sakene. Ansvarsforholda må vurderast konkret i

forhold til enkeltsaker. Det kommunale sjølvstyret gjer at det vil vere opp til kommunane å vurdere på sjølvstendig grunnlag korleis dei vil stille seg til krav om kommunal gransking eller erstatning. Det følgjer av dette at det også vil vere kommunane som må bere ansvaret for dei eventuelle økonomiske kostnadene. Erstatningsrettslege krav retta mot staten på bakgrunn av overgrep eller omsorgssvikt under opphald i barneheimar eller spesialskular vil bli behandla på ordinær måte av det enkelte fagdepartement.

Barne- og familiedepartementet viser til at det er gjort endringar i § 9 i lov om foreldelse av fordringar. Ved lovendringa blei det gjort unntak frå den absolutte foreldingsfristen på 20 år ved personskade dersom skaden blei valda medan den skadelidne var under 18 år. Lovendringa gjeld også krav som ikkje var forelda då endringa blei sett i kraft. Etter Regjeringa sitt syn er det ikkje behov for andre endringar i den alminnelege erstatningsretten. Det er vidare generelt ikkje ønskjeleg å lage nye særreglar avgrensa til å gjelde for enkeltgrupper.

Barne- og familiedepartementet meiner at rettferdsvederlagsordninga er ei viktig form for vederlag for tidlegare barneheims- og spesialskulebarn som ikkje har rettsleg krav på erstatning. Rettferdsvederlagsordninga er subsidiær. Det er likevel ikkje eit vilkår for å søkje om rettferdsvederlag at ein først har fremma eit ordinært erstatningsrettsleg krav. I dei fleste tilfella vil Stortinget si rettferdsvederlagsordning vere aktuell. Vurderinga av om det skal gjerast ei tilpassing av rettferdsvederlagsordninga for denne gruppa, må – jf. forslaget i St.meld. nr. 44 (2003–2004) vedlegg 1 – gjerast av Stortinget.

Barneheims- og spesialskulebarna er etter Barne- og familiedepartementet si vurdering i ei mellomstilling i forhold til forslaga til framgangsmåte for behandling av framtidige erstatningsrettslege krav, slik dette går fram av vedlegg 1 til St.meld. nr. 44 (2003–2004). Den politiske prosessen om erstatning til barneheims- og spesialskulebarn og den etterfølgjande utgreiinga var sett i gang før St.meld. nr. 44 (2003–2004) blei lagd fram. Regjeringa har derfor funne det tenleg å leggje ein nærare gjennomgang av tilrådingane frå kartleggingsutvalet om tilpassing av Stortinget si rettferdsvederlagsordning fram for Stortinget til vurdering.

Kartleggingsutvalet meiner at det må vere mogleg å gje klare retningslinjer og visse føringar i forhold til det som blir praktisert i dag. Dette kan også føre til noko større grad av standardisering i tildelingskriteria. Utvalet meiner vidare at deira

forslag vil kunne føre til at saksbehandlinga kan forenklast og dermed vere mindre ressurskrevjande.

Kartleggingsutvalet foreslår at det ved alvorlege fysiske og seksuelle overgrep i mindre grad enn i dag bør leggjast vekt på kriteriet om kva for følgjer desse overgrepa har hatt for den enkelte. Dette for å markere det uakseptable i at slike overgrep kunne skje overfor barn som var under omsorg av det offentlege. Kartleggingsutvalet peikar på at det kan vere vanskeleg å dokumentere omsorgssvikt og fysiske og seksuelle overgrep. Utvalet foreslår mellom anna at krava til bevis for alvorlege fysiske og seksuelle overgrep må kunne senkast noko ved at ei eigenerklæring om slike forhold blir tillagd stor vekt.

Stiftelsen Rettferd for taperne og støttegruppene har fremma forslag om likt beløp på høvesvis kr 500 000 og 725 000 til alle tidlegare barneheims- og spesialskulebarn som har vore utsette for omsorgssvikt og overgrep. Barne- og familiedepartementet viser til regjeringa sitt standpunkt i St.meld. nr. 44 (2003–2004) punkt 10.1 om at den øvre grensa på 200 000 kroner skal gjelde for dei gruppene som er omhandla der. Rettferdsvederlag tek ikkje sikte på å dekkje det samla økonomiske tapet søkjaren har hatt. Erstatninga er meint som ei «handsrekking», der beløpet blir utmålt skjønnsmessig basert på kva som er rimeleg. Billighetserstatningsutvalet gjer vedtak i dei fleste sakene, men det er Stortinget som tek avgjerda i saker der det kan vere aktuelt å tilkjenne erstatning med meir enn 200 000 kroner, og i saker av «særleg politisk art». Når det gjeld saker av «særleg politisk art», er det vist til at dette i første rekkje vil dreie seg om saker der fleire fremmar søknader innanfor problemområde som kan samanliknast, eventuelt saker som reiser prinsippspørsmål som gjer det ønskjeleg med ei meir omfattande politisk behandling. Kartleggingsutvalet meiner at det offentlege hadde eit særskilt ansvar for barn som vart plasserte i institusjonar, og som det offentlege hadde teke omsorgsansvaret for. Forholda ved institusjonane der barna var utsette for omsorgssvikt og

overgrep, var både fagleg, pedagogisk og etisk kritikkverdige, dels var dei direkte ulovlege, også etter dåtidas normer og lov- og regelverk.

Kartleggingsutvalet seier at rettferdsvederlag som i dag kan tildelast etter ei individuell vurdering, men det kan også vere ein tanke å innføre ein større grad av standardisering når det gjeld storleiken på rettferdsvederlaget.

Det vil vere opp til Billighetserstatningsutvalet og Stortinget å vurdere storleiken på rettferdsvederlag gitt gjennom Stortinget si rettferdsvederlagsordning for denne gruppa.

Av omsyn til rettferd og likebehandling finn Regjeringa det rimeleg at eventuelle tilpassingar i rettferdsvederlagsordninga blir gjorde gjeldande for alle barn som var plasserte i barneheimar og skuleheimar/spesialskular for barn og ungdom med tilpassingsvanskar/verneskular, uavhengig av plasseringsgrunnlaget. Regjeringa meiner at i den grad barn i andre statlege spesialskular eller institusjonar for funksjonshemma har vore i same situasjon som det kartleggingsutvalet har avdekka, vil Stortinget kunne ta stilling til om ei tilpassing av rettferdsvederlagsordninga for barneheims-/spesialskulebarna òg skal gjelde for desse.

Barne- og familiedepartementet viser elles til at ein har styrkt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, som arbeider med innstilling i saker om rettferdsvederlag. Det er vidare sett av midlar for å slutføre arbeidet med å skaffe fram og systematisere relevant arkivmateriale, eit arbeid som blei starta av kartleggingsutvalet. Dette gjer at det etter kvart vil finnast meir materiale som både kan fungere som generell dokumentasjon, og som kan føre til ytterlegare effektivisering av behandlinga av enkelt saker i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Barne- og familiedepartementet kjem i denne meldinga ikkje med framlegg om ei ny erstatningsordning. Tilrådingar frå kartleggingsutvalet om tilpassingar i Stortinget si rettferdsvederlagsordning blir lagt fram. Stortinget må ta avgjerd om dette. Meldinga vil derfor ikkje i seg sjølv ha administrative og økonomiske konsekvensar.



## 2 St.meld. nr. 44 (2003–2004) Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener – innhald, konklusjonar og tilrådingar

I St.meld. nr 44 (2003–2004) *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener* presenterer regjeringa rapporten frå den interdepartementale arbeidsgruppa om den generelle behandlinga av erstatningskrav frå ulike grupper i samfunnet. Denne rapporten er lagd ved meldinga. Behovet for likebehandling av grupper som fremmar erstatningskrav mot staten, blir understreka. Det er lagt til grunn at alminnelege erstatningsrettslege krav også for framtida skal løysast gjennom det eksisterande regelverket. Krav om individuell erstatning basert på kva som blir vurdert som rimeleg er framleis foreslått kanaliserte gjennom Stortinget si rettferdsvederlagsordning, som kan tilpassast for enkeltgrupper som ikkje når fram med krav i dag.

Vidare er det lagt fram konkrete drøftingar og vurderingar av erstatningskrav som ligg føre frå krigsbarn, romanifolk/taterar og eldre utdanningsskadelidne samer og kvener. Konkrete forslag for desse gruppene er fremma på bakgrunn av vedtak i og førespurnader frå Stortinget.

St.meld. nr. 44 (2003–2004) ligg til behandling i Stortinget.

### 2.1 Presentasjon av rapporten om den generelle behandlinga av nye erstatningskrav frå ulike grupper i samfunnet

Rapporten som er vedlagd St.meld. nr. 44 (2003–2004), inneheld tilrådingar om ei heilskapleg behandling av framtidige erstatningskrav frå ulike grupper i samfunnet.

I rapporten blir det vist til at det i Noreg er eit godt utbygd velferdssystem, der dei sentrale elementa er helsetenestene og ulike sosiale tenester, som eldreomsorg og barnevern.

Det er lagt til grunn at alminnelege erstatningsrettslege krav mot staten, medrekna krav frå organiserte grupper, også for framtida skal vurderast ut

frå det eksisterande regelverket for behandling av slike krav. Det er dei enkelte fagdepartementa som står for behandlinga.

Stortinget si rettferdsvederlagsordning bør brukast der det dreier seg om krav om individuelle erstatningar basert på kva som blir vurdert som rimeleg, også når det gjeld dei krava som i dag ikkje blir imøtekomne gjennom ordninga. I dei tilfella der statlege styresmakter finn det rimeleg å tilkjenne ein økonomisk kompensasjon til personar i ei gruppe som ikkje har rettslege krav på erstatning, kan rettferdsvederlagsordninga tilpassast slik at ho kjem desse krava i møte. Dette kan skje ved at Stortinget gir nye retningsliner til Billighetserstatningsutvalet. I forhold til konkrete grupper kan dette skje etter ei utgreiing på førehand i Billighetserstatningsutvalet/Justissekretariatet, der også fagdepartementa kan bli bedne om å gje ei framstilling av fakta. På denne måten sikrar ein omsyna til mellom anna likskap, rettferd og effektivitet. Den interdepartementale arbeidsgruppa meiner at det burde vere ein høg terskel for å utvide rettferdsvederlagsordninga. Utbetaling av kontantbeløp til enkeltpersonar frå det offentlege utanom trygde- og sosialsystemet, og utan at det ligg føre eit erstatningsansvar på rettsleg grunnlag, bør framleis reknast som forholdsvis ekstraordinært.

Arbeidsgruppa konkluderer elles med at det ikkje er tenleg å operere med formelle vilkår for kva for typar av krav som bør gje grunnlag for ei særskild tilpassing av rettferdsvederlagsordninga. Det bør derfor ikkje stillast andre krav enn at det blir vurdert som rimeleg å gje enkeltpersonar i ei særskild gruppe ein økonomisk kompensasjon.

Arbeidsgruppa kom også til at krav frå grupper i samfunnet om erstatning basert på skjønn der statlege styresmakter finn det rimeleg å tilkjenne ein økonomisk kompensasjon til gruppa samla, for eksempel utbetaling til ein stiftelse, eit fond eller liknande (kollektiv erstatning), blir vurderte som spørsmål om løyving innanfor det departementet som etter sitt saklege ansvarsområde er nærast. Gruppa tilrår at slike spørsmål blir behandla som

ledd i dei ordinære budsjettprosessane i regjeringa og Stortinget. Dette gjer at Billighetserstatningsutvalet korkje skal handtere eller uttale seg om slike krav.

## 2.2 Nærare om Stortinget si rettferdsvederlagsordning

Nedanfor følgjer ei kort oversikt over Stortinget si rettferdsvederlagsordning, slik det er framstilt i vedlegg 1 til St.meld. nr. 44 (2003–2004), jf. mellom anna punkt 6.1.1:

Billighetserstatningsordningen er Stortingets egen ordning, der enkeltpersoner som har kommet særlig uheldig ut, kan søke om en skjønsmessig pengekompensasjon. Enkeltpersoner har helt siden 1814 fremmet slike søknader for Stortinget. Ordningen er basert på sedvane, og er ikke nærmere regulert i formelle regler. Praksis er imidlertid i ettertid gjennomgått av St.prp. nr. 72 (1998–1999), jf. Innst. S. nr. 4 (1999–2000).

I den ovannemnde rapporten er det i punkt 6.1.4 gjort greie for grunnprinsipp/avgrensingar:

«Med billighetserstatning menes erstatning som ytes på grunnlag av en rimelighetsvurdering, uten at det foreligger rettslig grunnlag for erstatningsansvar. Ingen har følgelig noe rettslige krav på en slik erstatning. Det finnes ingen formelle retningslinjer for vurderingen, men i rimelighetsvurderingen legges Billighetserstatningsutvalgets tidligere praksis i tilsvarende saker til grunn. Ved vurderingen blir det lagt vesentlig vekt på om skaden har sammenheng med kritikkverdige forhold fra det offentlige side, uavhengig av om dette beror på erstatningsbetingende uaktksomhet.»

«Det gis etter fast praksis ikke billighetserstatning på grunn av vanskelige oppvekstforhold eller sykdom, med mindre det offentlige har hatt innflytelse på det inntrufne og kan klandres. ...»

«Søknadene blir vurdert i forhold til det som var faglig og politisk akseptert på den tid den påståtte skade eller ulempe oppsto. Det at man i lys av senere erfaring og kunnskap vil vurdere tidligere lovgivning, politiske tiltak, behandlingsformer eller lignende annerledes, danner derfor i alminnelighet ikke grunnlag for erstatning.»

«Billighetserstatning innvilges som hovedregel til enkeltpersoner, og bare til den som selv er kommet uheldig ut. Kun unntaksvis gis

erstatning til pårørende/etterlatte, forutsatt at disse selv har lidt et økonomisk tap.»

I punkt 6.1.5 blir forholdet til domstolane og andre kompensasjonsordningar omtalt:

«Billighetserstatning er ment å være en siste mulighet til å oppnå en økonomisk ytelse for den skade eller ulempe man er påført. Det ytes derfor i praksis ikke billighetserstatning hvor skaden eller ulempen omfattes av alminnelige erstatningsordninger eller av trygde- eller forsikringsordninger. Erstatningen er heller ikke ment som et korrektiv eller supplement til mer eller mindre utilstrekkelige trygdeytelser eller sosiale stønader mv. Man kan således etter billighetserstatningsordningen ikke få overprøvd vedtak fattet i andre instanser.»

Om bevisvurderinga heiter det i punkt 6.1.6:

«Billighetserstatning kan ytes dersom det anses tilstrekkelig sannsynliggjort at de anførte forhold har funnet sted, og dersom det er sannsynlig at dette har påført søkerne lidelser/tap av et visst omfang.»

Vidare blir det uttalt om utmåling av rettferdsvederlag, jf. punkt 6.1.7:

«Billighetserstatning tar ikke sikte på å dekke søkers samlede økonomiske tap. Erstatningen er ment som en «håndrekning», hvor beløpet utmåles skjønsmessig basert på en rimelighetsvurdering.»

Billighetserstatningsutvalet gjer vedtak i dei fleste sakene, men det er Stortinget som tek avgjerda i saker der det kan vere aktuelt å tilkjenne erstatning med meir enn 200 000 kroner, og i saker av «særleg politisk art». Når det gjeld saker av «særleg politisk art», er det vist til at dette i første rekkje vil dreie seg om saker der fleire fremmar søknader innanfor problemområde som kan samanliknast, eventuelt saker som reiser prinsippspørsmål som gjer det ønskjeleg med ei meir omfattande politisk behandling.

Berre dei personskadesakene der forholdet skjedde før 1. januar 1975, blir behandla under rettferdsvederlagsordninga, jf. valdsoffererstatningslova, som tok til å gjelde frå dette tidpunktet. For overgrep som har skjedd etter dette tidspunktet, blir søkjaren vist til valdsoffererstatningsordninga.

### 2.2.1 Nærare om søknader om rettferdsvederlag for forhold i barneheimar og spesialskular

Søknader om rettferdsvederlag frå tidlegare barn i barneheimar/spesialskular omhandlar sjeldan

berre påstandar om overgrep; dei dreier seg ofte om fleire forhold. For eksempel kan søkjaren ha opplevd fleire år med omsorgssvikt i heimen, kanskje også overgrep, og klandrar styresmaktene for ikkje å ha gripe inn eller for å ha gripe inn for seint. Søkjaren kan ha blitt plassert i fleire ulike institusjonar, kanskje også feilplassert. I tillegg hevdar søkjaren gjerne å ha fått manglande oppfølging og ettervern. Saka kan også vere til behandling i andre departement eller direktorat, for eksempel hos Utdanningsdirektoratet for vurdering av ein påstand om mangelfull skulegang eller om overgrep i ein skuleheim/spesialskule.

Søknader om rettfærdsvederlag grunnsett i omsorgssvikt og overgrep i barneverninstitusjonar blir førebudde og utgreidde av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet før saka går over til Billighetserstatningsutvalet. Tilsvarende saker i spesialskular blir utgreidde av Utdanningsdirektoratet.

### **2.3 Nærare om erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/taterar og eldre utdanningsskadelidne samar og kvener (del II–IV)**

Det er nedanfor gjort greie for regjeringa sine forslag til tilpassingar i rettfærdsvederlagsordninga for krigsbarn, romanifolk/taterar og eldre utdanningsskadelidne samar og kvener. I rapporten frå den interdepartementale arbeidsgruppa som følgjer som vedlegg til St.meld.nr. 44 (2003–2004), er det også gjort greie for dei særskilde erstatningsordningane som allereie er etablerte for enkelte andre grupper (skadde etter strålebehandling, lobotomerte, dykkarar i Nordsjøen, jødar, nordmenn i japansk fangenskap eller under internering under den andre verdskrigen o.fl.).

#### **2.3.1 Erstatningsordning for krigsbarn**

Stortinget bad i 2002 regjeringa utgreie alternative erstatningsordningar som ein kompensasjon til dei krigsbarna som blei påførte særlege lidningar, tap og urimelege påkjenningar som følgje av at dei var krigsbarn. Regjeringa foreslår ei tilpassing av ordninga som gjeld i dag ved at kriteria som kan danne grunnlag for rettfærdsvederlag, blir utvida til også å gjelde krigsbarna. Det er ein sentral del av forslaget at også mobbing blir omfatta, på nærare fastsette vilkår. Regjeringa foreslår her også ei lemping av krava til dokumentasjon for rettfærdsvederlag avgrensa opp til 20 000 kroner. Vidare følgjer det av regjeringa sitt forslag at det

elles skal gjerast ei individuell vurdering av kvar enkelt søknad basert på om søkjaren er påført særleg lidning, tap og urimeleg åtferd frå andre som følgje av at vedkomande var krigsbarn. Etter forslaget må det leggjast fram dokumentasjon som viser at søkjaren er krigsbarn. Regjeringa foreslår også at det i tråd med gjeldande praksis i rettfærdsvederlagssaker skal gjerast frådrag for tidlegare erstatningsutbetalingar for det same forholdet. Regjering foreslår at ei utvida rettfærdsvederlagsordning for krigsbarna blir tidsavgrensa.

#### **2.3.2 Erstatningsordning for romanifolk/taterar**

Romanifolk/taterar har søkt om rettfærdsvederlag på bakgrunn av fleire forhold, slik som tapt skulegang, mobbing, inngrep frå barnevernet, opphald på Svanviken arbeidskoloni og tvangssterilisering. Det har vore varierende årsaker til at det har vore vanskeleg for romanifolk/taterar å oppnå rettfærdsvederlag for desse forholda. I nokre av tilfella, slik som for opphald på Svanviken med tvangsarbeid og ufrivillig omsorgsovertaking av barn, har forholda vore heimla i lov og/eller vore vurderte som akseptabel politikk på det tidspunktet forholda skjedde. I vurderinga av om ein har kome særleg dårleg ut, er også taterane blitt samanlikna med kvarandre, ikkje med majoritetsbefolkninga. Det har dessutan vore vanskeleg å dokumentere i tilstrekkeleg grad at det har skjedd overgrep. Ofte har det vore ein kombinasjon av desse årsakene som har ført til at ein ikkje har fått rettfærdsvederlag.

I forslaget om tilpassing heiter det at utgangspunktet i rettfærdsvederlagssamanheng om at forhold som var i samsvar med tidlegare tiders lovgjeving og politikk, skal vurderast på bakgrunn av dei normene som gjaldt på den tida då handlingane skjedde, ikkje bør gjelde absolutt. I tilfelle der overgrepet var tiltak frå styresmaktene si side som i særleg grad var retta mot ei bestemt etnisk gruppe, tiltak som tok sikte på å utrydde kulturen og levemåten til gruppa, bør dette kunne gje grunnlag for rettfærdsvederlag. Som eksempel er det nemnt plassering på Svanviken arbeidskoloni, omsorgsovertaking/tvangsadopsjon av barn, tvangssterilisering o.a.

Regjeringa meiner vidare at det også bør kunne tilkjennast rettfærdsvederlag for mobbing i dei tilfella politikken til styresmaktene har medverka til å legalisere mobbinga.

Når det gjeld samanlikningsgrunnlaget, jf. kravet om å kome særleg dårleg ut, meiner regjeringa at det rette må vere å samanlikne med majoritets-

befolkninga, ikkje med andre taterar, slik det til no er blitt gjort.

Stortinget har påpeika at det kan vere vanskeleg for personar med bakgrunn i nasjonale minoritetar å dokumentere i tilstrekkeleg grad dei overgrepa som har skjedd. Årsaka til dette er i hovudsak at fleire relevante arkiv er blitt destruerte, og/eller at viktige dokument er blitt borte. Beviskrava i slike saker kan vere så tunge at det i realiteten er vanskeleg å få tilkjent erstatning. Regjeringa meiner at det i vurderingane av kva for beviskrav som skal stillast til dokumentasjon, må vurderast i kva grad det har vore mogleg for søkerane å skaffe nødvendig dokumentasjon. På bakgrunn av den kunnskapen ein i dag har om kva romanifolk blei utsette for, bør det, i tilfelle der det ikkje er mogleg å skaffe dokumentasjon, kunne leggjast vekt på eigenerklæringar.

Det er Billighetserstatningsutvalet som bør stå for den nærare vurderinga av korleis desse prinsippa konkret kan utformast.

Regjeringa tilrår elles at taterar som tidlegare har søkt om rettferdsvederlag og fått avslag, bør kunne søkje og få behandla søknadene sine på nytt i tråd med dei nemnde prinsippa.

Tvangssterilisering av taterar er særskilt omtalt. Det blir vist til at det ut frå forskingsmateriale er tydeleg at det har skjedd tvangssterilisering i strid med steriliseringslova av 1934, og utan at vilkåra for sterilisering på grunnlag av medisinsk indikasjon har vore til stades. Særleg på bakgrunn av alvoret i slike inngrep meiner regjeringa at det er svært viktig å imøtekome krav om kompensasjon i dei tilfella der det har skjedd. Overgrepa er særleg alvorlege i den grad dei har skjedd som ein del av ein politikk som hadde som siktemål å utrydde kulturen og levemåten til ei etnisk gruppe. På grunn av at det av ulike årsaker kan vere svært vanskeleg å bevise at tvangssterilisering har skjedd, blir det tilrådd ei tilpassing av rettferdsvederlagsordninga ved at det blir lempa på beviskrava. På bakgrunn av den kunnskapen ein no har om situasjonen til taterane, foreslår regjeringa at ein i desse sakene – når ikkje anna materi-

ale eller andre forhold klart tyder på det motsette – bør kunne byggje på eigenerklæringar om at steriliseringa skjedde under tvang eller press, eller elles i strid med vilkåra. I tillegg må ein i den grad det er mogleg leggje fram dokumentasjon/bevis for at ein faktisk er sterilisert.

### **2.3.3 Erstatningsordning for eldre utdanningskadelidne samar og kvener**

Regjeringa tilrår at rettferdsvederlagsordninga blir tilpassa slik at ein kan imøtekome søknader frå dei samane og kvenene som har kome særleg uheldig ut både som ei følgje av tapt skulegang under krigen og som ei følgje av fornorskingspolitikken. Ei slik tilpassing bør utformast etter mest mogleg objektive og målbare kriterium. Regjeringa tilrår at desse kumulative kriteria blir lagde til grunn: Skulegangen må vere tapt under krigsåra eller rett etterpå som ei direkte følgje av krigen, og ordninga bør vere avgrensa til personar som hadde samisk eller kvensk/finsk som morsmål, og som heller ikkje meistra norsk tilfredsstillande. Ei avgrensing må også gjerast på bakgrunn av kor mange år med skulegang som er tapt (minimum tapt 1,5 års skulegang).

Regjeringa tilrår at personar som tidlegare har søkt om rettferdsvederlag på bakgrunn av tapt skulegang og fornorsking, ikkje skal måtte søkje på nytt. Med mindre søkerane ønskjer å gje tilleggsopplysningar, bør tidlegare søknader kunne fremjast på nytt etter stadfesting frå søkerane gjennom foreiningane USKAV og Foreininga tapt skulegang. Det blir vist til at det må undersøkjast om det er mogleg å dokumentere tapt skulegang ut frå arkivmateriale ved Statsarkivet i Tromsø (som ein tidlegare trudde var gått tapt). Når det gjeld dokumentasjon av dei norskkunnskapane søkerane hadde i 1940-åra, vil det vere mogleg å ta utgangspunkt i eigenerklæringar. I den grad det er mogleg bør eigenerklæringane underbyggjast med kunnskapar om språklege forhold i dei aktuelle områda.

## 3 NOU 2004: 23 Barneheim og spesialskoler under lupen – innhald, konklusjonar og tilrådingar

Kartleggingsutvalet hadde som mandat å skaffe fram kunnskap om omsorgssvikt og overgrep i institusjonar der barnevernet plasserte barn i tidsrommet 1945–80. Formålet med kartlegginga var å få fram ei meir heilskapleg oversikt over omfanget av omsorgssvikt og overgrep, bakgrunnen for at dette kunne skje, og korleis tilsynsfunksjonane blei utførte.

I dette kapitlet følgjer ei oppsummering frå kartleggingsutvalet av innhaldet og sentrale konklusjonar i NOU 2004: 23, kapittel 1. Vidare følgjer tilrådingane om sjølve erstatningsspørsmålet frå punkt 12.4 i rapporten. For ei nærare utgreiing blir det vist til til NOU 2004: 23 i sin heilskap.

### 3.1 Sentrale konklusjonar

Kartleggingsutvalet har samanfatta dei sentrale konklusjonane. Sitatet under er henta frå NOU 2004: 23, kapittel 1 Sentrale konklusjoner.

#### 1.1 Barnevernsinstitusjonene i historisk lys

Utvalget har tatt for seg grunntrekkene i barnevernsinstitusjonenes historiske utvikling fram til 1980. Her er det trukket linjer tilbake til middelalderen, da opprettelsen av de første barneheim i Europa fant sted, og det er gitt en beskrivelse av hvordan et differensiert institusjonssystem som skilte mellom ulike kategorier av nødlidende og omsorgstrengende barn, etter hvert vokste fram. Deretter rettes søkelyset mot de norske private institusjonstiltakene på 1800-tallet, barnehjemmene og oppdragelsesanstaltene, som skulle bli forløpere til 1900-tallets barnevernsinstitusjoner. I epoken mellom vergerådslovens innføring i 1900 og barnevernlovens innføring i 1954 skulle barneheim og skoleheim bli de viktigste institusjonene for plassering av vanskeligstilte barn. Flere ganger i denne perioden ble det reist sterk kritikk mot disse institusjonene. Institusjonene hadde trange vilkår både med hensyn til økonomi og personell. Epoken etter barnevernlovens innføring i 1954 fram til 1980 var i starten preget av optimisme og nye faglige perspektiver, men etter hvert skulle konflikter og kritikk dominere bildet, særlig knyttet til spesialskolene for

barn og ungdom med tilpasningsvansker og tilverneskolene.

Et viktig trekk ved barnevernsinstitusjonene er den defensive rollen de har inntatt, selv om de har stått overfor krevende samfunnsoppgaver. Dette er uttrykk for at de befant seg inneklemt mellom myndighetenes passivitet i oppfølgingen av lov- og regelverket og et stadig kritisk lys som ble rettet mot dem fra ulike samfunnsaktører. Det siste gjelder ikke minst en årvåken presse, som i mange tilfeller har framstått som talerør for barna og fungert som en institusjonskritisk kraft. I slike sammenhenger har myndighetenes rolle i stor grad vært preget av forsøk på å tilsløre eller skjule det som har blitt framlagt som kritikkverdige forhold. I liten grad har vi sett at styresmaktene har maktet å møte kritikken på en konstruktiv måte ved å initiere de prosessene som kunne medføre forbedringer. Derimot har vi flere ganger sett, når kritikken har latt seg tilbakevise ved at sakkyndige vurderinger har kommet inn i bildet, at svaret på kritikken har bestått i å legge ned de enkeltinstitusjonene som har sittet på anklagebenken. Det gjelder flere barneheim, men i særlig grad spesialskolene.

#### 1.2 Redningen

Til tross for kritikk og ulike vanskeligheter er det hevet over tvil at plassering i barneheim var redningen for mange barn. Det er viktig å slå fast at mange barneheim fungerte som gode erstatningsheim, og at mange institusjonsbestyrere og ansatte framstår som oppofrende mennesker som brukte tid og krefter langt utover det som kunne forventes.

#### 1.3 Metode

Kartleggingen bygger på tre hovedkilder: For det første arkivmateriale – i det vesentlige fra Riksarkivet og Sosialdepartementets arkiv. Dernest selvbiografiske opplysninger fra tidligere barnehjemsbarn og spesialskoleelever. For det tredje norsk og utenlandsk forskning. Det knytter seg begrensninger til alle disse tre kildene i lys av utredningens formål. Her kan det særlig pekes på at selv om arkivmaterialet har vært av grunnleggende betydning for denne utredningen, så har det vesentlige man-

gler, dels som følge av dårlige arkivrutiner, men også som en konsekvens av at opplysninger har blitt slettet.

#### 1.4 Omsorgssvikt og overgrep

Utredningen har avdekket at omsorgssvikt og overgrep av til dels alvorlig karakter har funnet sted i barnehjem og skolehjem/spesialskoler for barn og ungdom med tilpasningsvansker i hele mandatperioden 1945–1980. Ved mange av disse institusjonene var fysiske overgrep en del av hverdagen. En del av de metodene som ble anvendt, må betegnes som svært gravevende. Det selvbiografiske materialet fra tidligere institusjonsbarn levner heller ingen tvil om at mange har blitt utsatt for seksuelle overgrep. Disse krenkelsene kan hovedsakelig knyttes til ansatte enkeltpersoner, men også til eldre elevers overgrep mot yngre. Omsorgssvikt og fysiske overgrep har hatt et atskillig større omfang enn seksuelle overgrep. Omsorgssvikten har hovedsakelig bestått i en generell mangel på ivaretagelse av barns behov for mat og klær, for stimulering, helsetilsyn, trygghet, nærhet og varme. Hovedinntrykket er at mange av institusjonsbarna ikke opplevde at noen brydde seg om dem og var glade i dem. Det er òg viktig å peke på at overgrep i form av alvorlig fysisk mishandling, som slag, spark og innesperring i mørke kjellerrom, synes å ha avtatt i mandatperioden. Utvalget finner det nødvendig å understreke at barnehjemmene varierte med hensyn til den omsorg de maktet å gi barna. Her er det også variasjoner over tid.

#### 1.5 Seksuelle overgrep

Dette utgjør et stort spekter, fra intime berøringer, tukling med kjønnsorganer til gjennomført samleie og voldtekt. Kartlegging av slike handlinger kan referere til antall institusjoner hvor det har forekommet overgrep mot barn, hvor mange overgripere som har vært i aktivitet, hvor mange barn som har vært offer, eller hvor ofte dette totalt sett kan ha forekommet. Her skal vi først vise til Bergensrapporten, som oppgir at fem av elleve undersøkte barnehjem var beheftet med historier om seksuelle overgrep.

Det er forbundet med stor usikkerhet å skulle anslå hvor mange barn som har vært offer for slike overgrep. Utenlandsk forskning har anslått at 2 % av guttene og 4 % av jentene i den vanlige barnebefolkningen kan ha vært utsatt for seksuelle overgrep, og at denne hyppigheten er vesentlig større blant barnehjemsbarn. Det foreligger ikke tilsvarende norske vitenskapelige studier. Av de selvbiografiske opplysningene utvalget har hatt til rådighet, framgår det at ca. 1/3 har opplyst at de har blitt

utsatt for seksuelt overgrep fra en ansatt eller andre barn ved institusjonen. Men disse selvselekterte opplysningene må forventes å ha en sterk overrepresentasjon av dem som har vært offer for omsorgssvikt og overgrep, da dette utgjør den sentrale bakgrunnen for at de har søkt om erstatning eller henvendt seg til de forskjellige instansene.

Det som er prinsipielt viktig i denne sammenhengen, er at det er hevet over tvil at ansatte ved flere barnehjem og spesialskoler gjorde seg skyldig i seksuelle overgrep overfor barn. Samlet vurdert har det vært en betydelig forekomst av seksuelle overgrep i barneinstitusjoner i mandatperioden. I barnehjemmene har de aller fleste offer blitt utsatt for overgrep fra ansatte. I skolehjem og spesialskoler har det i tillegg til overgrep fra ansatte også forekommet mange overgrep fra andre elever.

#### 1.6 Troverdighet

Hukommelsesforskning har konkludert med at en i stor grad kan feste lit til retrospektive rapporter om overgrep. Folk som har blitt utsatt for traumatiske opplevelser, husker disse hendelsene både godt og lenge. Det er derfor lite sannsynlig at de som forteller om overgrep, fabrikkerer historier. Det er mer sannsynlig at mange av dem som var offer, ikke gir seg til kjenne. Vi kan regne med at 95 % av dem som har vært utsatt for alvorlige overgrep, forteller en troverdig historie.

#### 1.7 Hvem barna var

I mandatperioden var det til enhver tid mellom 1500 og 1900 barn i barnehjem. I samme periode var det ca 400 elever i skolehjem/spesialskolene for barn og ungdom med tilpasningsvansker/verneskoler. Det foreligger ikke nøyaktige opplysninger om antall barnehjem før 1960. I 1960-årene varierte antallet fra 134 til 157, for så å synke til 89 i 1975 og 60 i 1980. Antall skolehjem/spesialskoler varierte fra 8 til 14.

Tidlig i mandatperioden var mangel på forsørger en hyppig plasseringsgrunn, for så å endre seg til i hovedsak å være oppvekst under skadelige forhold. Barn og unge ble vanligvis plassert i spesialskoler på grunn av en problematisk oppvekstsituasjon kombinert med rapporterte tilpasningsvansker i skole og samfunn. Begrunnelsen for bortplassering på skolehjem/spesialskoler var til en viss grad kjønns-spesifikk. For jenter handlet det om usedelig oppførsel, og for guttene handlet det ofte om småkriminell virksomhet. Mange barn og unge hadde lange institusjonskarrierer bak seg. Veien kunne gå fra barnehjem til spesialskole.

## 1.8 Tilsyn

Det var ulike instanser som skulle føre tilsyn med barnehjennene: Sosialdepartementet ved barnevernsinspektørene, fylkesmannen ved barnevernssekretæren og kommunene ved barnevernsnemnda eller den som nemnda oppnevnte. De kommunale barnevernsnemndene skulle etter lov om barnevern av 1953 være bindeleddet mellom institusjonene og kommunale og statlige myndigheter. De skulle blant annet oppnevne en tilsynsfører for hvert barnehjem, og det skulle avlegges skriftlige rapporter etter tilsynsbesøk. Dette ble ikke fulgt opp.

Det statlige tilsynet var preget av en ambisiøs målsetting med krav om oppfølging, kontroll og rapportering, både skriftlig og muntlig, til overordnede instanser. Tilsynsarbeidet ble til en viss grad svekket da en fra 1955 fikk opprettet barnevernssekretærstillinger i en rekke fylker. Barnevernssekretærene var ment å skulle være en erstatning for barnevernsinspektørene og skulle arbeide på fylkesplan. I hovedtrekk fikk de dårlige arbeidsbetingelser, blant annet ved at de ble avhengige av fylkesmannens prioriteringer. Dessuten var det ofte en stor grad av bekjentskap mellom de som skulle utføre tilsynet, og lederne for institusjonene. Dermed var det ingen formell garanti for uavhengighet. På 40- og 50-tallet avdekket barnevernsinspektørene graverende forhold ved enkelte hjem. Tilsynet skulle ha en kontrollrende og korrigerende funksjon, men når uakseptable forhold ble avdekket, førte det sjelden til endret praksis, derimot til nedleggelse.

Det var Kirke- og undervisningsdepartementet som hadde plikt til å føre tilsyn med spesialskolene. Dette ansvaret lå hos direktøren for spesialskolene. I tillegg skulle hver spesialskole ha tilsatt en lege som «fører tilsyn med sunnhetsforholdene». Utvalget finner at det i perioden var vanskelig å etablere et tilsyn ved spesialskolene som kunne forhindre at det utviklet seg en egen og uforsvarlig institusjonskultur.

En generell svakhet ved tilsynsordningene var at det ikke innebar noen garanti for at det ble en direkte kontakt mellom de som skulle føre tilsyn og de enkelte barn i de ulike institusjonene.

## 1.9 Bakgrunn for at dette kunne skje

### 1.9.1 Straffetradisjonen

For å forstå noe av bakgrunnen for at fysiske overgrep kunne skje, må en ta i betraktning den straffetradisjonen vi står i, der ulike former for krenkelser har inngått i den pedagogiske praksis både i hjem og skole. Fra 1700-tallet møter vi en straffepedagogisk tradisjon som har gjort

det legitimt å påføre barn ubehag og smerte, fysisk og psykisk, med det formål å oppnå positive oppdragelses- og læringskonsekvenser. Med folkeskolelovene av 1936 ble det innført forbud mot bruk av korporlig straff i skolen. Dette ble ikke gjort gjeldende for de daværende skolehjemmene. Utvalgets arkivmateriale viser også at det ved skolehjemmene/spesialskolene fantes et stort register av mer eller mindre finurlige sanksjonsmetoder som stod til rådighet for de ansatte, og som dermed skapte en uoversiktlig og utrygg situasjon for barna. Selv om det ble totalforbud mot fysisk refselse i barneinstitusjoner etter spesialskoleloven av 1951 og barnevernloven av 1953, hang straffepraktisen ved til langt opp på 60-tallet.

Et holdepunkt for å forstå forventninger og forhold i barnehjennene har en i foreldrelov-givningen. Barnehjennene ble vurdert som familielignende institusjoner, og langt på vei finner vi her en legitimering av korporlig straff som ledd i oppdragelsen. Først i 1987 kom det et lovforbud mot fysisk avstraffelse av egne barn. På de fleste barnehjem var underskuddet på personale så stort at det kunne ligge til rette for at ansatte i hjelpeleshet kunne utøve handlinger som normalt vil være utenkelige for dem. Faktorer knyttet både til en lang straffetradisjon, til enkeltpersoner og til vanskelige situasjoner, kunne således til sammen føre til ulike former for fysiske overgrep.

### 1.9.2 Ressurser

Mangelen på personale med adekvat kompetanse, sammensetningen av barn og unge, mangelfullt utstyr, økonomiske vanskeligheter, overbelegg i institusjonene og mangelfullt tilsyn framtrer som en vesentlig bakgrunn for at omsorgssvikt og overgrep kunne skje. Både barnehjennene og skolehjemmene/spesialskolene kunne lide under ressursknapphet og underbemanning, men mangelen synes å ha vært størst i barnehjennene. Da kallsbevisstheten ble skjøvet i bakgrunnen, ble det vanskelig å få noen til å gå inn i et krevende og forpliktende arbeid i barnehjennene. Det var lange arbeidsdager, dårlig bemanning og dårlig betaling.

Spesialskolene for barn og ungdom med tilpasningsvansker, og verneskolene, var institusjoner preget av vedvarende uløste systemproblemer. Noen generelle kjennetegn var her ressurs- og kompetanseunderskudd, organisatoriske og pedagogiske problemer, hyppige feilplasseringer og overbelegg. Elevene i spesialskolene var en svært uensartet gruppe. Dette gjorde det pedagogiske arbeidet vanskelig. Disse problemene var størst tidlig i mandatperioden. Tidlig på 1950-tallet fikk man Bjerketun

og Foldin verneskoler, som skulle avlaste systemet, men disse institusjonene ble ikke fulgt opp med kompetanse og ressurser, og systemet kollapset tidlig på 1960-tallet.

### 1.9.3 Totale institusjoner

Begrepet «den totale institusjon» kan være formålstjenlig for å forstå noe av barnevernsinstitusjonenes interne dynamikk. De ansatte og barna levde sammen som i et isolert og lukket samfunn. Selv om det fra samfunnets side ble fastlagt regler for hvordan tilsynet med disse institusjonene skulle utføres, bidro blant annet institusjonenes lukkethet til barnas usynliggjøring. Ledelsen, eller styreren, hadde i det daglige virke svært vide fullmakter. Etter utvalgets oppfatning synes det hevet over tvil at det i mange barnehjem, også i de mindre, kunne utvikle seg en uheldig institusjonskultur preget av rutiner, interne strategier og løsninger som kunne gå på bekostning av barnas livskvalitet, omsorgsbehov og rettssikkerhet.

Spesialskolene var trolig enda mer lukkede miljøer enn barnehjemmene, og derfor også vanskeligere å kontrollere og mindre tilgjengelige for innsyn. Slike institusjonskulturer, når de fikk utvikle seg over tid uten noe særlig innsyn fra omverdenen, kunne skjule omsorgssvikt og fysiske overgrep eller stilltiende la det finne sted. Dette er forhold som må vurderes i lys av en neglisjerende holdning til disse institusjonene fra ansvarlige myndigheter, både med hensyn til et sviktende tilsyn og når det gjelder manglende oppfølging og tilførsel av ressurser.

### 1.9.4 Myndighetenes rolle

I hele mandatperioden kan det spores en politisk tilbakeholdenhet i oppfølgingen av regelverket for barnevernet. Dette er særlig typisk i tiden fram til 1953, men det er en understrøm av neglisjering langt fram mot 1980. Kritikken mot barneomsorgen etter 1945, og reformtiltakene som fulgte, handlet i stor grad om et oppgjør med et barnevern som samtiden oppfattet som lite verdig for det norske samfunnet og særlig for den gryende norske velferdsstaten. Bakgrunnen for at omsorgssvikt og overgrep kunne finne sted, må også sees i lys av at uakseptable forhold ikke ble tilstrekkelig avdekket for de ansvarlige myndigheter på en slik måte at det kunne utløse nødvendige politiske initiativ.

For flere av de barna som ble plassert i barnehjem og/eller spesialskole, bidro oppholdet til en forsterket problemutvikling. Det at barn kunne bli utsatt for forhold som både er og var uverdige og ulovlige, avspeiler mangelfulle etiske og pedagogiske kvaliteter hos de ansvar-

lige og mangelfulle tilsynsordninger både internt og eksternt.

Myndighetenes reformtiltak tok først og fremst sikte på å skaffe seg kontroll og oversikt i sosialpolitikken, gjennom sentralisering og nye tilsynsordninger. Kunnskaper om hva barnevernets barn trengte av forståelse og innlevelse, kjærlighet og omsorg, var ikke et sentralt tema. Tvert imot synes det å være grunnlag for å hevde at velferdsstatens mekanismer for marginalisering og ekskludering i særlig grad rammet barn og unge under omsorg av barnevernet.

Uansett hvilke konsekvenser et institusjonsopphold fikk for barns framtidige liv, så handler dette om forhold som står i strid med den etikk som det norske samfunnet bygger på. Her er det snakk om grunnverdier som blir og har blitt vurdert som høyverdige, og som også skal sikre rettferdighet og verdige vilkår for alle barn. Selv om det først er ved FNs barnekonvensjon fra 1989 at disse verdiene har blitt formelt forpliktende i sin helhet, må det anses nødvendig å ta et oppgjør med fortidens holdninger og handlinger. Det vil blant annet være et bidrag for å komme videre for å ta fatt i tunge utfordringer som står for døren.

### 1.10 Pressens rolle

Både før og under mandatperioden har dette arbeidsområdet vært preget av et relativt stort engasjement fra skrivende samfunnskritikere. I særlig grad har det vært rettet et kritisk søkelys mot barneinstitusjonenes virksomhet fra årvåkne journalister. Pressen har i mange tilfeller hatt en funksjon som barnas talerør i saker der forholdene i barnehjem og spesialskoler stod i fokus. Medienes interesse har bidratt til å avdekke og opplyse om kritikkverdige forhold mange av institusjonsbarna levde under. Kritikken førte i de fleste tilfellene til at myndighetene reagerte, oftest ved institusjonsnedleggelse. Ved avsløringen av forholdene ved Bjerketun verneskole i 1960 spilte for eksempel pressen en sentral rolle. På bakgrunn av klager fra tidligere elever og ansatte, i tillegg til medieomtalen, ble det satt i gang rettslige undersøkelser, som i sin tur førte til at institusjonen ble nedlagt i 1963. Selv om det i mange tilfeller var enkeltinstitusjoner som fikk gjennomgå, var det som regel systemet kritikken i hovedsak ble rettet mot. Pressen hadde en vesentlig rolle i den avinstitusjonaliseringen som etter hvert fant sted.

### 1.11 Billighetserstatninger

Utredningsarbeidet har vist at det foreligger en rekke søknader og avgjørelser om billighetserstatning fra tidligere barnehjemsbarn og fra



elever ved tidligere spesialskoler for barn og ungdom med tilpassningsvansker. Ved siden av samfunnets velferdsordninger vil billighetserstatning være den viktigste formen for erstatning til dem som omfattes av utvalgets mandat, og det bør være aktuelt å foreta en tilpassing av ordningen til disse sakene. Billighetserstatningen skal vise at samfunnet påtar seg et ansvar for det som har foregått, og ivareta samfunnets ønske om å gjøre opp for seg overfor denne gruppen. Samtidig skal den ivareta den enkeltes behov for å få oppreisning og en viss økonomisk kompensasjon for lidelsen. Ved vurderingen av kriterier og beløp under en slik ordning må det foretas en sammenligning med de ordningene som er eller vil bli etablert for andre grupper.

En mulighet er å gi klare retningslinjer for behandlingen av søknadene fra tidligere barnehjemsbarn og spesialskoleelever, med noen presiseringer i forhold til det som praktiseres i dag. Kravene til bevis for alvorlige fysiske og seksuelle overgrep må kunne senkes en del, ved at en egenerklæring om slike forhold blir tillagt stor vekt. Videre foreslås det at det i mindre grad enn i dag legges vekt på hvilke følger disse overgrepene har hatt for den enkelte. I tillegg til å ivareta den enkeltes behov for kompensasjon og samfunnets interesse i å ta ansvar for disse forholdene ville endringene medføre at saksbehandlingen kunne forenkles og følgelig bli mindre ressurskrevende enn i dag.

### 1.12 Kvalitetssikring

De svakheter ved barnehjem og spesialskoler som denne utredningen har beskrevet, kan gi grunnlag for både prinsipielle og konkrete forbedringstiltak. I første rekke betyr det krav om at de som ansettes som ledere og medarbeidere i institusjoner, har både de personlige og pedagogiske kvaliteter som er nødvendig. Samtidig vil det stille krav om kontinuerlig oppfølging og etterutdanning for alle med oppgaver og ansvar i barnevernsinstitusjoner. Det vil også bety krav til indre tilsyn og kontroll, samt nødvendigheten av eksterne tilsynsordninger. Utgangspunktet for det kvalitetssikrende arbeidet må være at de barna som havner i institusjon, må ventes å være særlig sårbare. Barna må bli garantert at grunnleggende integritetshensyn blir ivarettatt, både av kroppslig, sosial og personlig karakter. Barna må blant annet få opplysning om hvorfor de er i institusjonen, og hvor lenge oppholdet forventes å vare. Det må legges til rette for en struktur som skaper trygghet, og barna må få muligheter til å utvikle selvtilitt og tiltro til at de kan ha innflytelse på de vilkårene som betyr noe på kort og lang sikt. Dette gjør det særlig viktig å sikre at barn får

oppleve mestring gjennom formålstjenlige læringsaktiviteter og gjennom positive tilbakemeldinger.

Framtidens barnevernsinstitusjoner bør i tråd med dette drives slik at barn og unge etter alder og modenhet selv får råderett i personlige spørsmål. Tvang må kun anvendes i situasjoner der det er helt nødvendig for å avverge skade på person og eiendom. De kunnskaper vi rår over når det gjelder vilkårene for god oppvekst, må legges til grunn som forpliktende retningslinjer. Institusjoner kan sees på som levende organismer som kan utvikle seg både i positiv og negativ retning. For å skape positive oppvekstbetingelser vil institusjonene ha behov for en fastlagt struktur med et forpliktende program og tilstrekkelig fleksibilitet og autonomi for å kunne imøtekomme det enkelte barns behov.

### 1.13 Kontroll

Det er viktig å påpeke at det har skjedd gjennomgripende og viktige endringer i barnvernet etter mandatperioden. Fra 1. januar 2004 overtok staten ansvaret for institusjonene. Det ble i den forbindelse foretatt en gjennomgang av kvalitets- og tilsynsproblematikken knyttet til barnevernsinstitusjoner, og det er utarbeidet nye/reviderte forskrifter om godkjenning, kvalitetskrav og tilsyn. Det ble med ikrafttredelse 1. januar 2003 gitt ny forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon. Forskriften erstattet forskrift fra 1993. Institusjonene blir nå fulgt tett opp av det statlige regionale barnvernet, og de skal jevnlig kunne dokumentere sine resultater. Samlet sett er formålet å legge til rette for god og formålstjenlig omsorg og behandling under opphold i barnevernsinstitusjon, samtidig som beboernes rettssikkerhet ivaretas.

Barn som i de siste 10–15 årene har vært plassert på institusjon, har en rettssikkerhet som er betraktelig forbedret. Det er et uttrykk for at «barnevernsbarnet» i dag har en annen status enn tidligere. Barns klager og beklagelser blir tatt på alvor. Tilsynsmyndigheten har en plikt til å etterprøve forholdene som blir påklaget. Det er mer åpenhet om temaene overgrep og krenkelser. Dette er områder mediene i sterkere grad er med på å fokusere, noe som også gir barna større frimodighet til å ta opp enkeltepisoder. Det er grunnlag for å påpeke at institusjonene i dag i mindre grad enn tidligere gir rom for utførelse av uautoriserte pedagogiske prinsipper og oppdragelsesmetoder.

Utvalget anbefaler at departementet styrker kvalifikasjonsarbeidet. En kontinuerlig oppfølging vil også være formålstjenlig sett i lys av ønskeligheten av at gjeldende regler praktise-

res på samme måte i hele landet og på bakgrunn av behovet for at også regelverket følges opp med tanke på mulige forbedringer. For å komme videre i kvalitetsutviklingen av den praktiske virksomheten vil personalsituasjonen ha en avgjørende betydning. Her vil det i første rekke være nødvendig med et personale som har tilstrekkelige personlige og faglige forutsetninger, som opplever at de har en viktig samfunnsoppgave, og som gis anledning til videreutdanning og utvikling.

Dette feltet rommer fremdeles mange utfordringer. Denne utredningen har avdekket den grunnleggende betydningen av at lover og forskrifter følges opp med årvåken oppmerksomhet fra myndighetenes side og av at tilstrekkelige økonomiske ressurser stilles til rådighet.

### 3.2 Nærare om tilrådingane om erstatningsspørsmålet

I NOU 2004: 23 kapittel 12 Oppsummering, konklusjoner og tilrådingar uttaler kartleggingutvalet seg om erstatningsspørsmålet. Sitatet under er henta frå punkt 12.14.

#### 12.14 Erstatningsspørsmål

De viktigste erstatningsordningene for de fleste skadelidte er samfunnets velferdsordninger. Folketrygden dekker det meste av inntektstapet og en rekke utgifter som knytter seg til sykdom og uførhet. Kommunene og helseforetakene yter allmennhelsetjenester og spesialisthelsetjenester, og etter loven om sosiale tjenester kan det gis økonomisk sosialhjelp, bistand fra personlig assistent, støttekontakt og andre sosiale tjenester. Utvalget går ikke nærmere inn på disse ordningene.

##### 12.14.1 Alminnelig erstatningsrett

Den alminnelige erstatningsretten verner i prinsippet både mot fysiske og psykiske skader. De fleste og største erstatningene utbetales likevel ved fysiske skader. Barnemishandling, seksuelle overgrep og annen omsorgssvikt som ligger langt tilbake i tid, kan det være vanskelig eller umulig å dokumentere. Det mest generelle erstatningsgrunnlaget er den såkalte culperegelen eller ansvaret for uforsvarlighet. Etter denne regelen vil skadevolderen bli erstatningsansvarlig hvis han eller hun har forvoldt skaden ved forsett eller uaktsomhet, altså hvis vedkommende kan bebreides for sine handlinger og/eller unnlatelser.

Culperegelen har et meget vidt anvendelsesområde, og vil være det viktigste ansvarsgrunnlaget for skade som voldes overfor barn i

institusjon. Alle handlinger, unnlatelser og andre aktiviteter ved institusjonen kan vurderes ut fra et krav om forsvarlighet og aktsomhet. Culpaaansvaret innebærer en helhetsvurdering av handlemåten til den som har voldt skaden. Grovere former for omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner rammes av straffelovens regler om seksuelle overgrep, vanskjøtsel, tvang, trusler, frihetsberøvelse, legemskrenkelse og ærekrenkelse (§§ 192 til 254) og andre straffebud. Dersom forholdet er straffbart, vil det være et sterkt argument for erstatningsansvar. Også sett med datidens blikk vil seksuelle overgrep ha vært erstatningsbetingende for den som har utført dem, og det samme gjelder alvorlige fysiske avstraffelser og annen grovere vold. Mildere fysisk refselse ligger i grenseland. Det var forbudt etter barnevernloven, men samtidig var det akseptert at foreldrene benyttet slike virkemidler overfor barna sine. I saker om omsorgssvikt i barnevernsinstitusjon blir det et viktig spørsmål om de ansatte kunne ha handlet på en annen måte enn de gjorde, og man må søke å leve seg inn i den situasjonen som de den gang var i. Dårlig og ubetenksom atferd vil neppe bli ansett som uforsvarlig. Alvorlig omsorgssvikt i form av fysisk vanskjøtsel eller store mangler på det følelsesmessige plan måtte derimot antakelig anses som uforsvarlig, selv ut fra datidens syn og til tross for de begrensede ressurser som var til rådighet. Det er likevel vanskelig å si generelt hvor grensen måtte gå for den omsorgssvikten som kunne føre til erstatning. Seksuelt misbruk og alvorlige fysiske overgrep er følgelig det som lettest vil bli ansett som uforsvarlig.

For å oppnå erstatning for økonomisk tap etter alminnelige regler må det foreligge dokumentasjon for tap eller skade som beviselig er en følge av de forholdene det søkes om erstatning for. På det barnevernsfaglige området er det ofte vanskelig å bevise hva som har skjedd, og at forholdene i institusjonen har vært årsak til problemer seinere i livet. Videre vil det være problematisk å plassere ansvaret på arbeidsgiveren. Som pekt på tidligere hadde mange av overgrepene sin bakgrunn i enkeltindivider, og en arbeidsgiver kan ikke regne med at alvorlige overgrep skjer. Heller ikke organisasjonens/institusjonens ansvar er lett å plassere i slike saker som vi har hatt med å gjøre i denne kartleggingen. Da må det kunne bevises at forholdene i institusjonen ikke ble avslørt fordi opplysninger ble holdt tilbake eller tildekket. Samtidig kan det vises til at eldre elevers overgrep overfor de yngre må anses å være et systemansvar, ved manglende tilsyn, uheldig sammenblanding av ulike aldersgrupper, osv. Mangel-

fullt tilsyn kan være ansvarsbetingende når det var brudd på handleplikten for stat eller kommune etter lov eller forskrift, men det kan være vanskelig å nå fram med et erstatningskrav for enkelthendelser på dette grunnlaget. De konkrete sakene denne kartleggingen har tatt for seg, er dessuten i ferd med å bli, eller har allerede blitt, foreldet, noe som hvis det påberopes, vil være til hinder for dem som ønsker å reise erstatningssak mot staten eller kommunen.

#### 12.14.2 Billighetserstatning

Siden 1814 har enkelte borgere søkt Stortinget om billighetserstatning. Det er ikke fastsatt nærmere regler om adgangen til å få billighetserstatning, men det er først og fremst aktuelt for enkeltpersoner som har kommet særlig uheldig ut i forhold til andre i tilsvarende situasjon. Det er også viktig om det foreligger krittikverdige forhold fra det offentliges side. Kravene til bevis er ikke så strenge som i erstatningsretten, og det gjelder ikke bestemte regler om foreldelse. Ingen har rettskrav på billighetserstatning. Spørsmålet om en søknad skal innvilges, og hvor stor erstatningen skal være, avgjøres etter en bred rimelighetsvurdering. Man tar ikke sikte på å dekke skadelidtes fulle individuelle tap, og billighetserstatningen er som regel lavere enn de erstatningsbeløpene som utbetales etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper.

Utredningsarbeidet har vist at det foreligger en rekke søknader og avgjørelser om billighetserstatning fra tidligere barnehjemsbarn og fra elever ved tidligere spesialskoler for barn og ungdom med tilpasningsvansker. Her kan en merke seg at det under behandlingen er blitt særlig vektlagt om disse barna har kommet mer uheldig ut enn andre barn ut fra datidens forhold. Generelle trekk i samfunnet og hva man kunne forvente av omsorgen for barn i den perioden søkeren var under barnevernets omsorg, har altså vært særlig viktige for vurderingen. Det innebærer at behandlingen av slike søknader krever å oppsøke fortiden gjennom kilder som kan si noe om forholdene ved barnehjem/spesialskole på den tiden da søkeren var i institusjonen. Dessuten viser dette materialet at det blir lagt vekt på å vurdere hvordan samtiden så på og tenkte om de forholdene det søkes om erstatning for, og hvilke normer som gjaldt da de påklagde handlingene ble foretatt. I mange tilfeller synes alvorlighetsgraden av omsorgssvikten eller overgrepet å være avgjørende ved behandlingen av søknader om billighetserstatning.

Hvis det skal lages særregler for billighetserstatning til dem som har vært utsatt for omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitu-

sjoner, vil det være nødvendig å sammenligne med de ordningene som er etablert for andre grupper. Samfunnet har i dag et helt system av slike ordninger som er av stor betydning, og hensynet til fordelingsrettferdighet og hensynet til harmoni og konsekvens i det samlede erstatningssystemet blir her viktig.

#### 12.14.3 Utvalgets vurderinger

Etter utvalgets vurdering vil det være relevant å utrede særlige kriterier for erstatning til tidligere barnehjemsbarn og tidligere elever ved spesialskoler for barn og unge med tilpasningsvansker, som har blitt utsatt for alvorlig omsorgssvikt og overgrep under oppholdet i disse institusjonene. Her bør det i særlig grad legges til grunn at dette handler om alvorlige krenkelser vurdert både i en etisk, pedagogisk og rettslig sammenheng. Uansett om det er påvist negative ettervirkninger eller ikke, vil samfunnet ha behov for å gjøre opp for seg ved den synlige oppreisning en erstatning vil innebære.

Det som gir størst uttelling til dem som når fram med sitt krav, er erstatning etter de alminnelige regler, til dekning av økonomisk tap, menerstatning eller oppreisning for tort og svie. Lovgiveren kan ikke lage en ordning som gir full erstatning til alle utenfor de alminnelige erstatningsreglene. Det vil fortsatt være nødvendig å bringe slike saker inn for retten. Men det kan gjøres visse modifikasjoner i disse reglene for de sakene det her er tale om, og som vil gjelde dem som mener de har en så god sak at de vil bringe den inn for domstolene. Her tenkes det på unntak fra foreldelsesreglene, omvendt bevisbyrde for overgrep og annen alvorlig omsorgssvikt i institusjon, og et utvidet arbeidsgiveransvar og offentlig ansvar for seksuelle og andre alvorlige overgrep som beviseleg har funnet sted (jf. avsnitt 11.4 ovenfor). Slike endringer vil likevel bare komme et fåtall til gode. Det er ressurskrevende å reise retts sak, og selv med de nevnte endringene vil det fortsatt være strenge krav for å oppnå erstatning etter de alminnelige reglene.

Den viktigste ordningen vil derfor være billighetserstatning, som gir en viss økonomisk kompensasjon. Den kan som i dag tildeles etter en individuell vurdering, men det er også tenkelig å innføre en større grad av standardisering både i tildelingskriteriene og i beløpene størrelse. Ordningen må ivareta de tidligere barnehjemsbarnas og spesialskoleelevenes behov for å se at samfunnet påtar seg et ansvar for det som har foregått, og samfunnets ønske om å gjøre opp for seg overfor denne gruppen. Den skal også ivareta den enkeltes behov for å få oppreisning og en viss økonomisk kompen-

sasjon for lidelsen. Dette hensynet kan være vanskelig å ivareta i tilstrekkelig grad, for selv om det samlede beløpet kan bli av et visst omfang og ha en viktig symbolverdi, vil erstatningen til den enkelte neppe kunne bli stor nok til at den oppleves som fullgod kompensasjon for det en har blitt utsatt for og følgene av det gjennom et helt liv. Ved vurderingen av kriterier og beløp under en slik ordning må det foretas en sammenligning med de ordningene som er etablert for andre grupper (jf. vedlegg 6) og St.meld. nr. 44 (2003–2004). Noen av de gruppene som er spesielt omhandlet i stortingsmeldingen, har hittil ikke vært omfattet av ordningen, og det blir der vurdert som ønskelig at de gjennom en endret vurdering av deres situasjon den gangen og av det offentliges ansvar skal kunne oppnå billighetserstatning.

De tidligere barnehjems- og spesialskolebarna faller allerede inn under ordningen. En mulighet kan dermed være å gi klare retnings-

linjer for behandlingen av disse søknadene, med noen presiseringer i forhold til det som praktiseres i dag. Kravene til bevis for alvorlige fysiske og seksuelle overgrep må kunne senkes noe, ved at en egenerklæring om slike forhold blir tillagt stor vekt. Det ville innebære en markering av den troverdigheten som de personlige beretningene om overgrep i det store og hele vil ha. Videre foreslås det at det i mindre grad enn i dag legges vekt på hvilke følger disse overgrepene har hatt for den enkelte. Dette ville understreke det uakseptable i selve det å bli utsatt for overgrep når man som barn er plassert i institusjon av det offentlige. Begge disse endringene ville medføre at saksbehandlingen kunne forenkles og følgelig ville være mindre ressurskrevende, noe som kan bli påkrevd hvis søknadsbunken øker som følge av den offentlige interessen og belysningen disse sakene nå har fått.

## 4 Innspel frå interessegrupper og kommunar

Etter kvart som meir av det som har skjedd av omsorgssvikt og overgrep overfor barneheims- og spesialskulebarn er blitt avdekt, er det blitt etablert fleire interesseorganisasjonar: Stiftelsen Rettferd for taperne, Støttegruppen for personer som har opplevd overgrep under offentlig omsorg, Stavanger, Pressgruppen Ariel, Bergen og Støttegruppen i Oslo. Desse gruppene har kome med innspel i samband med oppfølginga av NOU 2004: 23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen*. Barne- og familiedepartementet har grunn til å tru at det har variert kven og kor mange gruppene til ei kvar tid har representert. Vidare har Statens råd for funksjonshemma kome med innspel i saka.

I samband med kommunale granskningar har Bergen, Stavanger og Oslo kommune kome med førespurnader og ønske om statleg oppfølging.

Nedanfor følgjer dei ulike krava, innspela og førespurnadene.

### 4.1 Stiftelsen Rettferd for taperne

Stiftelsen Rettferd for taperne la fram desse krava i møte med Barne- og familieministeren 10. november 2004:

«Samlet sett mener Stiftelsen Rettferd for taperne at de tidligere barnehjemsbarna og skolehjemsungene har kommet svært dårlig ut sammenlignet med andre i samfunnet. Særlig synes vi det er svært alvorlig at 'det som er prinsipielt viktig i denne sammenhengen, er at det er hevet over tvil at ansatte ved flere barnehjem og spesialskoler gjorde seg skyldig i seksuelle overgrep overfor barn'.

Stiftelsen Rettferd for taperne mener vidare at det som fremkammer så godt dokumentert i Befring-rapporten, er i samsvar med de informasjonar og opplysningar vi sitter inne med, og har hevdet tidligare. Rapporten bekrefter at overgrep og omsorgssvikt har skjedd. Et viktig trekk ved barnevernsinstitusjonene er den defensive rollen de har inntatt, selv om de har stått overfor krevende samfunnsoppgaver.

Vi mener at Befring-rapporten gir et svært godt grunnlag for å tro på det barna som i sin tid ble utsatt for denne omsorgssvikten og over-

grepene, sa. I 95 % står de til troende, sier professor Edvard Befring. Det slutter vi oss til!

Sentralstyrets behandling av denne saken:

Sentralstyret i Stiftelsen Rettferd for taperne behandlet denne saken i møtet 4. november på Gjøvik, der vi i sak 27/2004 vedtok følgende:

- Sentralstyret frafaller kravet om en nasjonal gransking av disse institusjonene. Sentralstyret krever at det utbetales et likt erstatningsbeløp på kr 500 000 til de barnehjemsbarna og skolehjemsungene som kommer inn under erstatningsordningen.»

### 4.2 Støttegruppene i Stavanger, Bergen og Oslo

Desse har i eit felles brev til Barne- og familiedepartementet datert 7. desember 2004 fremma følgjande synspunkt og krav/ønske:

Dei ber om at det ikkje blir sett i gang nasjonal gransking, då dei går ut frå at det blir eit svært omfattande og tidkrevjande arbeid. Dei ber vidare om at det blir sett i verk gransking etter konkrete oppmodingar lokalt, og at fylkesmannen i det aktuelle distriktet får oppgåva med å gjennomføre granskninga. Dei ønskjer nasjonale retningslinjer for gransking for å få ei einenskapleg gransking der det blir bede om slik gransking. Retningslinjene kan gjerne ha forslag til lokale tilpassingar, men desse må eventuelt byggje på dei same nasjonale retningslinjene. Når det gjeld erstatning, seier dei:

«Vi ser det som prinsipielt og verdimesig viktig å få til en lik erstatning for alle. Vi ber om at alle får lik delerstatning fra staten på kr 725 000 etter søknad. Det er viktig å følge Befringrapportens råd om en svakere bevisførsel. Vi ser det også som viktig at den statlige erstatningsordningen ikke er slik innrettet at den utelukker et lokalt (kommunalt/fylkeskommunalt) erstatningsoppgjør ... Bakgrunnen for å argumentere med dette er at vi ønsker det skal være sammenheng mellom de faktiske ansvarsforhold og spørsmål om erstatning.»

Vidare ønskjer dei at kommunane skal få refusjon frå staten for dokumenterte meirutgifter i samband med oppretting av gode terapeutiske tilbod.

Dei meiner at gode tilbod vil krevje meir av helse-tenestene enn det dei kan tilby i dag. Dei krev at dei som har opplevd overgrep under offentleg omsorg, og som samtidig med psykiske plager og sjukdom har fått store fysiske plager, skal ha rett på åtte veker rekonvalesens kvart år, utan eigen- del. Dei krev vidare at samlivspartnarar til tidlegare barneheimsbarn som har fått psykiske skadar som gjer det vanskeleg for dei å vere åleine, må kunne tilkjennast omsorgslønn etter søknad.

Vidare blir det opplyst at Pressgruppen Ariel i Bergen og Støttegruppen i Oslo har oppmoda støt- tegruppa i Stavanger om å starte arbeidet med å danne eit nasjonalt ressurscenter for personar som har opplevd overgrep under offentleg omsorg, med hovudkontor i Stavanger. Det er planlagt å fremme ein søknad om dette.

### 4.3 Statens råd for funksjonshemma

Statens råd for funksjonshemma har i brev datert 8. desember 2004 kome med synspunkt og tilrå- ding i samband med oppfølginga av NOU 2004: 23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen*. Dei uttaler:

«Befringutvalet sin rapport er ei av fleire kart- leggingar av grupper som har vore spesielt utsett for overgrep, og der m.a. billighetserstat- ning blir vurdert som kompensatorisk verke- middel, jf. St.meld. 44 (2003–2004).»

Dei er opptekne av at avgrensinga i kartleg- ginga, om at ho skal avgrensast til plasseringar gjorde av barnevernet, ikkje skal føre til ei tilsva- rande avgrensing i målgruppa for særskilde tiltak.

Vidare seier dei:

«Rådet vil tilrå eit samarbeid mellom dei aktu- elle departementa, BFD, ASD, HOD, UFD, slik

at dei vedtak som blir gjort, sikrar like rettar for alle barn som har vore plassert utanfor heimen, uavhengig av heimelsgrunnlag og institusjons- type. Vi vil vise til at barna på ein og same insti- tusjon kan ha vore plassert der med heimel i ulike lover, enkelte også med uklar heimel.

Statens råd for funksjonshemma ventar at oppfølginga av NOU 2004: 23 fører til eit system som sikrar likebehandling av alle barn, utan omsyn til kvifor dei er plassert utanfor heimen. Vi vil særskilt gjere merksam på at også barn i institusjonar for funksjonshemma bør omfattast av oppfølgingssystemet.»

### 4.4 Innspel frå kommunar

Bergen kommune har gjennomført ei gransking av 11 barneheimar, og har etablert ei kommunal rett- ferdsvederlagsordning. Bergen kommune tok i september 2003 kontakt med Barne- og familiede- partementet for å få staten til å medverke med mid- lar til sekretariatet og til å dele utgiftene knytte til den kommunale erstatningsordninga.

Stavanger kommune har i brev datert 6. september 2004 mellom anna fremma ønske om at departementet utgreier nasjonale retningslinjer for gransking, slik at eventuelle kommunale gran- skingar blir samordna, og slik at kommunane ikkje utarbeider ulike ordningar. I denne samanhengen ber kommunen også om at departementet vurde- rer korleis staten vil gje hjelp overfor kommunane i det vidare arbeidet.

Oslo kommune er i gang med gransking av bar- neverninstitusjonar og har i den samanhengen også kontakta Barne- og familiedepartementet for å sjå oppfølginga av ei statleg erstatningsordning for barneheimsbarn i samanheng med ei eventuell lokal erstatningsordning.

## 5 Vurderingar og forslag: kvalitet og kontroll, dei generelle velferdsordningane og erstatningsrettslege ansvarsforhold

### 5.1 Innleiing

På bakgrunn av den dokumentasjon som til no er lagd fram, mellom anna i NOU 2004: 23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen*, legg Barne- og familiedepartementet til grunn at mange barn som var under omsorg av barnevernet og plasserte på institusjon, blei utsette for omsorgssvikt og overgrep av til dels alvorleg karakter i perioden frå 1945 og fram til 1980. Regjeringa ser svært alvorleg på den omsorgssvikten og dei overgrepa som mange barn har vore utsette for. Barne- og familieminister Laila Dåvøy har på vegner av regjeringa bede alle som fekk ein vond barndom i desse institusjonane, om orsaking for det livet dei måtte leve medan dei var i andre si varetekt.

I dette kapitlet kjem Barne- og familiedepartementet med si vurdering av dei ulike innspela frå kartleggingsutvalet, interessegruppene og kommunane når det gjeld kvalitet og kontroll, dei generelle velferdsordningane og erstatningsrettslege ansvarsforhold. Desse spørsmåla blir vurderte på bakgrunn av ordningar som finst på området i dag. Kapittel 6 omhandlar forslaga frå kartleggingsutvalet og dei andre organisasjonane om tilpassing av Stortinget si rettferdsvederlagsordning.

Barne- og familiedepartementet meiner at det ikkje bør setjast i gang nasjonal gransking av alle institusjonane. Kunnskap om omfanget og årsakene til at det skjedde omsorgssvikt og overgrep overfor barneheims- og spesialskulebarn, ligg no føre gjennom NOU 2004: 23. Ei nasjonal gransking av enkeltinstitusjonar vil bli omfattande, tidkrevjande og ei påkjenning for dei involverte enkeltpersonane, jf. rapporten frå Senter for Krisepsykologi nemnd ovanfor. Det blir heller ikkje lenger stilt krav frå interessegrupper om ei nasjonal gransking.

### 5.2 Kvalitet og kontroll

Kartleggingsutvalet kjem med tilrådingar med omsyn til kvalitet og kontroll ved barneverninstitusjonar i dag og i framtida. Sjølv om fokus i denne meldinga først og fremst er retta mot dei som har

vore utsette for omsorgssvikt og overgrep, er Barne- og familiedepartementet også oppteke av kva som skal til for å hindre at dette nokon gong skjer igjen.

Barne- og familiedepartementet har i den seinare tida gjort mykje for å styrkje kvaliteten i og kontrollen med barneverninstitusjonane. Vidare har det vore ei satsing på å utvikle det faglege tilbodet til utsette barn og unge. Staten overtok frå 1. januar 2004 ansvaret for barneverninstitusjonane, eit ansvar som tidlegare var fylkeskommunalt. Dette blei gjort mellom anna for å sikre eit likeverdig tilbod til barn og unge over heile landet. Ansvaret er lagt til Barne-, ungdoms- og familieetaten, som er ein underliggjande etat under Barne- og familiedepartementet. Etaten er organisert med eit direktorat og fem regionar.

Frå same tidspunkt blei det innført *forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner*. Denne forskrifta gjeld alle barneverninstitusjonar. Vidare blei det innført *forskrift om godkjenningsordning* for private og kommunale institusjonar. Dette har ført til at krava til institusjonane no er strengare enn dei var tidlegare. Institusjonane skal ha ei definert målgruppe og ei formulert målsetjing for den faglege verksemda. Dei faglege metodane som blir brukte i institusjonen, skal vere fagleg og etisk forsvarlege, vere tilpassa målgruppene og målsetjingane til institusjonen og vere forankra i allment akseptert fagteori. Det er vidare stilt krav til dei tilsette sin kompetanse. Godkjenningsforskrifta gjev dei statlege regionane rett til å kontrollere institusjonane når som helst og på den måten regionane finn tenleg. Dette skal vere med på å sikre at barn og unge som er plasserte i institusjon, får forsvarleg omsorg og behandling og eit godt tilsyn. I kvalitetsforskrifta er det vidare innført internkontrollplikt for kvar enkelt institusjon. Erfaringa er at internkontrollplikta allereie har ført til positive verknader i forhold til det å ha fokus på regelverket og på etterleving av føresegnene.

Revidert *forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner* tok til å gjelde frå 1. januar 2004. På same måten som tidlegare er formålet med tilsynet å sjå til at lover og regelverk blir følgde, og at barna får forsvarleg omsorg og behandling i institusjonen.

Tilsynet skal gjennomførast ved besøk i institusjonen og ved systemrevisjon. Tilsynsbesøk skal utførast så ofte som tilhøva i institusjonen tilseier det, men minimum fire gonger i året i institusjonar for barn med alvorlege åtferdsvanskar og minimum to gonger i året i andre institusjonar. Minst halvparten av besøka skal skje utan at dei er varsla på førehand. Det er presisert i forskrifta at i tillegg til det rutinemessige tilsynet skal institusjonane alltid besøkjast ved klager, når tilsynsorganet blir kjent med uheldige tilhøve, og når andre grunnar tilseier det.

Det blei i den reviderte forskrifta presisert at tilsynsbesøk skal leggjast til tidspunkt der det kan ventast at barna er til stades, og at tilsynsorganet skal ta kontakt med kvart enkelt barn under besøket. Barnet har rett til å snakke med dei som gjennomfører tilsynet, utan at institusjonspersonalet er til stades. Fokuset på at kvart enkelt barn skal kontaktast og gjevast høve til å snakke med tilsynet utan at nokon tilsette frå institusjonen er til stades, er viktig.

Det går vidare fram av forskrifta at Fylkesmannen skal gje barna informasjon om at dei kan ta kontakt utanom tilsynsbesøk. Barna skal også få informasjon om korleis dei kan kome i kontakt med Fylkesmannen.

*Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon* blei revidert i 2003. Ei overordna føresegn i forskrifta er at institusjonane må drivast på ein slik måte at den personlege integriteten til barna blir sikra.

Barne- og familiedepartementet er oppteke av at reforma i barnevernet, og dermed kvaliteten og verksemda elles i barneverninstitusjonane, må følgjast tett opp. Det årlege tildelingsbrevet til direktoratet er sentralt i den styringa Barne- og familiedepartementet har med etaten. For 2005 er det her mellom anna lagt særleg vekt på systematisk oppfølging av private og offentlege institusjonar. Direktoratet skal syte for at regionane har rutinar for kontinuerleg kontroll med institusjonane. Eit anna fokusområde er rettane til barn og unge under institusjonsopphaldet, og særleg bruken av tvang. Direktoratet skal sjå til at det blir utarbeidd skriftleg informasjon om dette til utdeling til barn og unge i barneverninstitusjonar. Vidare må direktoratet syte for at regionane har eller etablerer rutinar for oppfølging av tilsynsrapportar om brot på regelverket overfor kvar enkelt institusjon. Eit anna hovudmål er at direktoratet skal syte for eit likeverdig tilbod i heile landet og lik praksis og forståing i regionane. Departementet har vidare lagt vekt på høg kompetanse og eit godt fagleg nivå i det regionale barnevernet. Direktoratet skal utar-

beide ein plan for systematiske opplæringstiltak innanfor Barne-, ungdoms- og familieetaten. Planen skal sikre at dei tilsette har kompetanse og kunnskap mellom anna om barnevernlova, forvaltningslova, anna relevant regelverk og om andre faglege spørsmål som gjeld arbeids- og ansvarsområdet til den enkelte. For å sikre fokus på rettane til barn og unge under opphaldet i barneverninstitusjonar, medrekna bruken av tvang, skal det etablerast eit system for opplæringstiltak i alle regionar som gjer at alle tilsette i statlege institusjonar får grundig opplæring i forskrifta om rettar og bruk av tvang. Det skal vidare utarbeidast rutinar som skal sikre at dei tilsette kan halde ved like og oppdatere kunnskapane om regelverket.

Barne- og familiedepartementet er samd med kartleggingsutvalet i at alle tiltak som er sette i gang, må følgjast opp med tilstrekkelege økonomiske ressursar, forskning og evaluering. Dette blir følgd nøye, mellom anna gjennom styringsdialogen med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

### 5.3 Dei generelle velferdsordningane i samfunnet

I vedlegget frå den interdepartementale arbeidsgruppa i St.meld. nr. 44 (2003–2004) *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordningar for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener* blir det sagt om dei eksisterande kompensasjonsordningane, jf. vedlegg 1 punkt 3:

«I Norge står folketrygden sentralt for å gi folk flest en trygghet mot å havne i et økonomisk uføre på grunn av sykdom, uførhet, arbeidsledighet, alderdomssvekkelse, ektefelles død osv. Ytelsene skal gis fra en nåtidsvurdering av den enkeltes situasjon og behov, og er til dels basert på tidligere inntekt. Det offentlige velferdstjenester – innenfor for eksempel skole, helse, sosialomsorg og eldreomsorg – faller i samme kategori. Så vel folketrygden som de offentlige velferdsordninger har delvis hatt som formål å utjevne økonomisk og sosial ulikhet i samfunnet.»

Den interdepartementale arbeidsgruppa slår fast at det låg utanfor mandatet til arbeidsgruppa å vurdere endringar i dei generelle offentlege velferdsordningane, men arbeidsgruppa peikar på at det på desse områda eksisterer reglar som framleis skal gjelde overfor alle borgarar, slik dei gjer i dag. Dei seier vidare at Noreg har eit godt utbygd velferdssystem, og at få land har eit system som er tilsvarende dekkjande i forhold til heile befolkninga.



Dei peikar på at trygdeytingar er ytingar som dei ulike gruppene som fremmar erstatningskrav i stor grad nyttar seg av i dag. Trygdeytingar kan for eksempel avhjelpe problem som kan tilskrivast tidlegare hendingar, men ytingane blir gitt basert på kva som er den sosiale situasjonen til den enkelte, for eksempel i forhold til alder eller uførleik. Vidare seier arbeidsgruppa:

«Som en systematisk tilnærming bør det offentlige satse på å kanalisere ressursinnsats til de ordningene som favner generelt, og basere ytelse på en nåtidsvurdering av den enkeltes situasjon og behov framfor å opprette enkeltvis særordninger basert på billighet.»

Kartleggingsutvalet slår også fast at dei viktigaste erstatningsordningane for dei fleste skadelidne er velferdsordningane i samfunnet, jf. NOU 2004: 23 om barneheimar og spesialskular punkt 12.14:

«Folketrygden dekker det meste av inntektstapet og en rekke utgifter som knytter seg til sykdom og uførhet. Kommunene og helseforetakene yter almenhelsestjenester og spesialisthelsetjenester, og etter loven om sosiale tjenester kan det også gis økonomisk sosialhjelp, bistand fra personlig assistent, støttekontakt og andre sosiale tjenester. Utvalget går ikke nærmere inn på disse ordningene.»

Regjeringa vil ikkje i denne samanhengen foreslå særlege ordningar eller endringar innanfor det ordinære velferdssystemet for gruppa tidlegare barneheims- og spesialskulebarn. Dei ulike ordningane som er etablerte, for eksempel trygdeordningar, helsetenester og sosiale tenester, skal framleis gjelde alle borgarar som har behov for slike tenester. Tidlegare barneheims- og spesialskulebarn som har behov for hjelp og stønad, må få dette innanfor dei gjeldande ordningane.

Det er likevel viktig at både det statlege og det lokale hjelpeapparatet har kunnskap og kompetanse om dei ulike behova tidlegare barneheims- og spesialskulebarn har.

Barne- og familiedepartementet viser til rettleiingstenesta for tidlegare barneheimsbarn som blei oppretta av Barne- og familiedepartementet i 2003. Denne tenesta blei styrkt ved utgangen av 2004. Tenesta ligg no i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og gjev mellom anna informasjon om rettferdsvederlagsordninga. Her får også den enkelte ved behov rettleiing i å finne fram til rett hjelp og stønad innanfor det ordinære velferdssystemet, og med å etablere kontakt med det lokale hjelpeapparatet.

## 5.4 Årsaker til at overgrep og omsorgssvikt kunne skje – erstatningsrettslege ansvarsforhold

NOU 2004: 23 har vist at det var fleire og samansette årsaker til at overgrep og omsorgssvikt kunne skje. Straffetradisjonen i barneoppsedinga blir trekt fram som noko av bakgrunnen for at fysiske overgrep kunne skje. Det blir på den andre sida vist til at det i det meste av mandatperioden var innført forbod i lovgjevinga mot korporleg straff og fysisk refsing. Utvalet peikar vidare mellom anna på at mangelen på personale med adekvat kompetanse, samansetjinga av barn og unge, mangelfullt utstyr, økonomiske vanskar, overbelegg i institusjonane og mangelfullt tilsyn er ein vesentleg bakgrunn for at det kunne skje omsorgssvikt og overgrep. Det var fleire instansar som skulle føre tilsyn med barneheimane, og innhaldet i tilsynsansvaret var ulikt. Staten hadde eit ansvar som overtilsyn gjennom Sosialdepartementet ved barnevernsinspektørane og etter kvart gjennom fylkesmennene ved barnevernsekretærene. Kommunane ved barnevernsnemnda eller den som nemnda oppnemnde hadde tilsynsansvaret lokalt. Kyrkje- og undervisningsdepartementet hadde plikt til å føre tilsyn med spesialskulane.

Forholda ved institusjonane der det skjedde omsorgssvikt og overgrep, var dels fagleg, pedagogisk og etisk kritikkverdige, dels direkte ulovlege. Av personar og institusjonar som på ulike måtar kan tilskrivast ansvar for det som skjedde, finn vi enkeltpersonar som var tilsette ved institusjonane, andre barn ved institusjonane, kommunar og private som eigarar av barneheimar, staten som eigar av spesialskulane og kommunar og staten gjennom det ansvaret dei hadde for å føre tilsyn. Dei politiske styresmaktene hadde dessutan ansvaret for lov- og regelverket og for økonomiske løyvingar, i tillegg til det overordna ansvaret for dei aktuelle fagområda. Det er såleis ikkje mogleg å peike på ei klar ansvarsfordeling mellom staten, kommunane og private i desse sakene. Ansvarsforholda må vurderast konkret i enkeltsaker.

I Bergen konkluderte granskingsutvalet mellom anna med at det var svikt både i det kommunale tilsynet og i det statlege overtilsynet. Ansvaret for forholda blei i hovudsak tillagt Bergen kommune som systemansvarleg. Bergen kommune vedtok deretter å opprette ei kommunal rettferdsvederlagsordning.

Kartleggingsutvalet meiner at det kan gjerast modifikasjonar i det regelverket som gjeld for den alminnelege erstatningsretten. Mellom anna kan

det tenkast omvendt bevisbyrde for overgrep og annan alvorleg omsorgssvikt i institusjon og eit utvida arbeidsgjevaransvar og offentleg ansvar for seksuelle og andre alvorlege overgrep som beviseleg har funne stad. Vidare er det foreslått unntak frå foreldingsreglane. Barne- og familiedepartementet vil i denne samanhengen vise til at det blei gjort endringar i § 9 i lov om foreldelse av fordringer (foreldingslova) som tok til å gjelde frå 1. juli 2004. Ved endringa blei det gjort unntak frå den absolutte foreldingsfristen på 20 år ved personskade, jf. § 9 nr. 2 a), dersom skaden blei valda medan den skadelidne var under 18 år. Lovendringa gjeld også krav som ikkje var forelda då endringa blei sett i kraft. I Ot.prp. nr. 38 (2003–2004) er det sitert frå høyringsnotatet:

«Foreldelsesfristen på 20 år har bare betydning i tilfeller hvor fristen på tre år etter nr. 1 ikke løper ut først. Det vil si at 20-årsfristen bare har betydning i tilfeller hvor det går lang tid fra den skadegjørende handlingen fant sted til skadelidte fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige. Finner den skadegjørende handlingen sted tidlig i barndommen, vil 20-årsfristen i vesentlig grad løpe mens skadelidte ennå er mindreårig. Man kan tenke seg flere eksempler på skadegjørende handlinger mot barn som først blir tilstrekkelig synlige etter at barnet har blitt godt voksen, for eksempel alvorlig mobbing, seksuelle overgrep og andre former for mishandling. Det kan her gjerne være tale om psykiske senskader, som man først ser konsekvensene av når skadelidte har nådd voksen alder. I slike tilfeller kan det virke støtende at et erstatningskrav bortfaller ved foreldelse før skadelidte har nådd en slik alder at det kan konstateres hvilke senskader den skadegjørende handlingen har medført.»

Etter Regjeringa sitt syn er det etter den siste endringa i foreldingslova ikkje behov for nye endringar i den alminnelege erstatningsretten. Det er vidare generelt ikkje ønskjeleg å lage nye særreglar avgrensa til å gjelde for enkeltgrupper, for eksempel for personar som har vore utsette for overgrep. Som kartleggingsutvalet peikar på, vil det vere strenge krav sjølv med dei framlegga til modifikasjonar i regelverket som kartleggingsutvalet skisserer.

Barne- og familiedepartementet vil understreke at framlegginga av tilrådingane frå kartleggingsutvalet om tilpassingar i Stortinget si rettferdsvedlagsordning ikkje rokkar ved dei rettane enkeltpersonar har etter den alminnelege erstatningsretten. Ein veg å gå for den enkelte som meiner å ha eit

rettsleg krav på erstatning, er å fremme erstatningskrav mot den/dei som ein meiner er ansvarleg. I rapporten vedlagd St.meld. nr. 44 (2003–2004) er det i punkt 4 gjort grundig greie for dei alminnelege erstatningsrettslege reglane, mellom anna vilkåret om at det må liggje føre ansvarsgrunnlag, at det må vere påført økonomisk tap, mein, skade eller krenking som gjev rett til oppreisning, og at det må liggje føre ein årsakssamheng. Det blir i St.meld.nr. 44 (2003–2004) konkludert med at alminnelege erstatningskrav frå organiserte grupper også for framtida skal løysast gjennom det eksisterande regelverket for behandling av slike krav.

Erstatningsrettslege søksmål retta mot staten på bakgrunn av overgrep eller omsorgssvikt under opphald i barneheimar eller spesialskular vil bli behandla tilsvarende som for andre erstatningskrav retta mot staten.

Det er utarbeidd eigne retningslinjer for behandlinga av slike krav, jf. kgl. res. av 20. desember 2002. Det er ein viss praksis for at staten ikkje gjer gjeldande forelding. I Innst. O. nr. 18 (1995–96) uttaler justiskomiteen mellom anna:

«Komiteen viser til at staten har anledning til å frafalle en foreldelsesinnsigelse, og at dette også nesten uten unntak gjøres i praksis der skadelidte ellers ville lide uforskyldt tap. Komiteen vil understreke viktigheten av at denne praksis konsekvent følges opp, ikke minst i saker der det reises krav mot det offentlige for feil eller forsømmelser mot barn og unge. Komiteen mener det ville være klart urimelig om skadelidte ble møtt med en påstand om foreldelse i slike tilfeller, og ber departementet påse at reglene om frafallelse av foreldelse praktiseres i henhold til forutsetningene. Komiteen viser til at hensynet til at skadevolder skal kunne legge forholdet bak seg, og etter en tid skal kunne innrette seg på at den skadegjørende handling ikke vil føre til nye krav, ikke har samme vekt når det er det offentlige som er skadevolder.»

Kartleggingsutvalet peikar på at søksmål vil vere ressurskrevjande for den enkelte, og at det er strenge krav for å oppnå erstatning etter dei alminnelege erstatningsreglane. Utvalet peikar på at dette mellom anna kjem av manglande ansvarsgrunnlag, forelding og mangelfull dokumentasjon.

Det kommunale sjølvstyret gjer at det vil vere opp til kommunane å vurdere på sjølvstendig grunnlag korleis dei vil stille seg til krav om kommunal gransking eller erstatning. Det følgjer av dette at det også vil vere kommunane som må bere

ansvaret for dei eventuelle økonomiske kostnadene. Dersom ein kommune vel å setje i gang ei kommunal gransking, vil Barne- og familiedepartementet understreke at det er viktig å leggje til grunn erfaringane frå dei kommunane som allereie har gjennomført slike granskingar. Departementet vil utarbeide nasjonale retningsliner for kommunale granskingar.

Stortinget si rettferdsvederlagsordning vil vere aktuell i dei tilfella der det ikkje ligg føre rettsleg

grunnlag for erstatningsansvar. Denne ordninga omfattar kritikkverdige forhold frå det offentlege si side, både frå kommunane og frå staten. Ordninga vil sikre omsynet til likebehandling innanfor gruppa barneheims- og spesialskulebarn, uavhengig av kva institusjon eller kommune dei tidlegare barneheims- eller spesialskulebarna budde i. I kapittel 6 nedanfor blir det gjort nærare greie for tilrådingane frå kartleggingsutvalet om tilpassing, slik dei er lagde fram i NOU 2004: 23.

## 6 Nærare gjennomgang av tilrådingane frå kartleggingsutvalet om tilpassing av Stortinget si rettferdsvederlagsordning

### 6.1 Innleiing

Sitatet under er henta frå St.meld. nr. 44 (2003–2004) punkt 3.2:

«I de tilfeller der statlige myndigheter finner det rimelig å tilkjenne økonomisk kompensasjon til personer i en gruppe som ikke har rettslig krav på erstatning, kan billighetserstatningsordningen tilpasses slik at den imøtekommer disse kravene. Dette kan gjøres ved at Stortinget benytter seg av sin mulighet til å gi nye retningslinjer.»

Kartleggingsutvalet, jf. NOU 2004: 23, meiner at rettferdsvederlag vil vere den viktigaste forma for erstatning til dei som kjem inn under mandatet til utvalet. Vidare peikar utvalet på at sidan desse gruppene allereie kjem inn under rettferdsvederlagsordninga, bør det vere aktuelt å gjere ei tilpassing av denne ordninga for desse sakene.

Barne- og familiedepartementet meiner også at rettferdsvederlag er ei viktig form for vederlag for tidlegare barneheims- og spesialskulebarn som ikkje har rettsleg krav på ordinær erstatning. Det må understrekast at rettferdsvederlagsordninga er subsidiær. Det er likevel ikkje eit vilkår for å søkje om rettferdsvederlag at ein først har fremma erstatningsrettsleg krav. I dei fleste tilfelle vil Stortinget si rettferdsvederlagsordning vere aktuell for denne gruppa.

Barneheims- og spesialskulebarna er etter Barne- og familiedepartementet si vurdering i ei mellomstilling i forhold til forslaga til framgangsmåte for behandling av framtidige erstatningsrettslege krav, slik dette går fram av vedlegg 1 til St.meld. nr. 44 (2003–2004). Gjennom fleire år har det vore reist krav om gransking og erstatning frå denne gruppa. Dette er såleis ikkje «nye» krav. Kontroll- og konstitusjonskomiteen peika overfor statsråd Dávøy på at det var nødvendig å få ei samla oversikt over situasjonen, og etterspurde i oktober 2003 ei oversikt over omfanget av overgrep og årsakene til at overgrep kunne skje i perioden 1950–1980. Gjennom rapporten frå kartleggingsutvalet har ein no fått faktakunnskap om omfanget av og årsakene til omsorgssvikt og overgrep. I tillegg har

utvalet kome med tilrådingar mellom anna når det gjeld erstatningsrettslege spørsmål. Den politiske prosessen og den etterfølgjande utgreiinga var såleis sett i gang før St.meld. nr. 44 (2003–2004) blei lagd fram.

Regjeringa har derfor funne det tenleg å leggje ein nærare gjennomgang av tilrådingane frå kartleggingsutvalet om tilpassing av Stortinget si rettferdsvederlagsordning fram for Stortinget til vurdering.

Barne- og familiedepartementet vil understreke at det i tråd med forslaga i vedlegg 1 i St.meld. nr. 44 er Stortinget som må ta endeleg stilling til om, og eventuelt korleis, rettferdsvederlagsordninga kan tilpassast for tidlegare barneheims- og spesialskulebarn.

### 6.2 Avgrensingsspørsmål

Denne stortingsmeldinga omhandlar dei gruppene og den tidsperioden som var omfatta av mandatet til kartleggingsutvalet. Av omsyn til rettferd og likebehandling finn Regjeringa det rimeleg at eventuelle tilpassingar i rettferdsvederlagsordninga blir gjorde gjeldande for alle barn som var plasserte i barneheimar og skuleheimar/spesialskular for barn og ungdom med tilpassingsvanskar/verneskular, uavhengig av plasseringsgrunnlaget.

Det er reist spørsmål frå fleire hald om ikkje ei tilpassing av rettferdsvederlagsordninga må gjelde alle barn som har vore plasserte på institusjon, uavhengig av heimelsgrunnlag og institusjonstype. Regjeringa meiner at i den grad barn i andre statlege spesialskular eller institusjonar for funksjonshemma har vore i same situasjon som det kartleggingsutvalet har avdekka, vil Stortinget kunne ta stilling til om ei tilpassing av rettferdsvederlagsordninga for barneheims-/spesialskulebarna òg skal gjelde for desse.

Det vil vere valdsoffererstatningsordninga, ikkje rettferdsvederlagsordninga, som vil gjelde for overgrep som har skjedd etter 1975. Valdsoffererstatninga er avgrensa til kr 150 000 for overgrep som skjedde før 1994. Barne- og familiedepartementet stiller spørsmål ved om ikkje omsynet til

likebehandling må tilseie at alle som budde på dei aktuelle institusjonane heilt fram til 1980, bør bli omfatta av ei eventuelt tilpassa rettfærdsvederlagsordning.

### 6.3 Gjennomgang av tilrådingane om tilpassing av Stortinget si rettfærdsvederlagsordning

Kartleggingsutvalet har hatt tilgang til alle avgjerder om rettfærdsvederlag for tidlegare barneheimsbarn, jf. NOU 2004: 23 punkt 11.3. Det totalinntrykket av sakene utvalet sit att med, er at det ikkje alltid er lett å sjå av saksframstillinga og grunngevinga kvifor somme har fått og andre ikkje har fått rettfærdsvederlag. Dei seier vidare at det er mykje mogleg at praksis er konsekvent i sine vurderingar, men at med eit så vagt kriterium som at ein må ha kome «spesielt uheldig ut» i forhold til andre i tilsvarende situasjon, må avgjerda i mange saker vere vanskeleg. Dei seier at sakene likevel viser at det blir gjort grundige og langvarige saksførebuingar, som også må vere sterkt ressurskrevjande for det offentlege.

Kartleggingsutvalet viser til at generelle trekk i samfunnet og kva ein kunne forvente av omsorga for barn i den perioden søkjaren var under barnevernet si omsorg, har vore viktig i vurderinga av rettfærdsvederlagssaker. Dei viser til enkeltsaker der det ikkje er tilkjent rettfærdsvederlag med den grunngevinga at søkjaren ikkje kom mindre hellig ut enn andre som voks opp på barneheimar eller spesialskule, eller samanlikna med andre barn som var tekne hand om av barnevernet i same perioden. Utvalet peikar på at korkje styresmakter eller ansvarshavande personar kunne seiast å ha «handla i god tru» ut i frå førestillingar som gjorde seg gjeldande i samfunnet på den tida når det gjeld omsorgssvikt og overgrep ovanfor denne gruppa. Det bør også leggjast til grunn at dette handla om alvorlege krenkingar både etter etiske, pedagogiske og rettslege vurderingar.

Kartleggingsutvalet foreslår at det ved alvorlege fysiske og seksuelle overgrep i mindre grad enn i dag bør leggjast vekt på kva for følgjer desse overgrepa har hatt for den enkelte. Dette for å understreke det uakseptable i sjølve det å bli utsett for overgrep når ein som barn var plassert på institusjon av det offentlege.

Kartleggingsutvalet peikar på at det kan vere vanskeleg å dokumentere omsorgssvikt og fysiske og seksuelle overgrep. Årsakene er mellom anna at arkivmaterialet har vesentlege manglar, dels som følgje av dårlege rutinar, dels fordi det er blitt

sletta. Utvalet foreslår at krava til bevis for alvorlege fysiske og seksuelle overgrep må kunne senkast noko, ved at ei eigenerklæring om slike forhold blir tillagd stor vekt. Kartleggingsutvalet peikar på at forskning viser at forklaringar om overgrep i stor grad er pålitelege. Dei reknar med at 95 % av dei som har vore utsette for alvorlege overgrep, fortel ei truverdig historie.

Kartleggingsutvalet meiner at det må vere mogleg å gje klare retningslinjer og visse føringar i forhold til det som blir praktisert i dag. Dette kan også føre til noko større grad av standardisering i tildelingskriteria. Utvalet meiner vidare at deira forslag vil kunne føre til at saksbehandlinga kan forenklast og dermed vere mindre ressurskrevjande.

Det vil vere Stortinget og eventuelt Billighetserstatningsutvalet som må vurdere og ta stilling til om, og eventuelt korleis, rettfærdsvederlagsordninga kan tilpassast for tidlegare barne- og spesialskulebarn.

### 6.4 Utmåling av rettfærdsvederlag

Både interessegrupper og enkeltpersonar har understreka at eit økonomisk vederlag for omsorgssvikt og overgrep under opphald på barneheim/spesialskule må vere av ein slik storleik at det reelt blir oppfatta som rimeleg. Støttegruppene har fremma forslag om at det skal utbetalast eit likt beløp til alle på kr 725 000 etter søknad. Stiftelsen Rettferd for taperne krev at det blir utbetalt eit likt erstatningsbeløp på kr 500 000. Barne- og familiedepartementet viser til det standpunktet regjeringa tok i St.meld. nr. 44 (2003–2004) om utmåling av rettfærdsvederlag:

«Når det gjelder størrelsen på billighetserstatningen etter en utvidet ordning, foreslår regjeringen at den øvre grense på 200 000 kroner skal gjelde også etter en billighetserstatningsordning for krigsbarn. Samme beløpsgrense har også vært lagt til grunn i særordninger, for eksempel jødebo-oppjøret. Regjeringen finner det i denne sammenheng relevant å vise til erstatningsnivået domstolen har fastlagt for oppreisning for seksuelle overgrep på maksimum 150 000 – 200 000 kroner. Veiledende nivå for oppreisningserstatning fastsatt av domstolene til voldtekstoffer er 100 000 kroner.»

Det går fram av presentasjonen i vedlegget til St.meld. nr. 44 (2003–2004) at rettfærdsvederlag ikkje tek sikte på å dekkje det samla økonomiske tapet søkjaren har hatt. Erstatninga er meint som ei «handsrekking», der beløpet blir utmålt skjønns-

messig basert på kva som er rimeleg. Den øvre grensa for erstatning er kr 200 000. Billighetserstatningsutvalet gjer vedtak i dei fleste sakene, men det er Stortinget som tek avgjerda i saker der det kan vere aktuelt å tilkjenne erstatning med meir enn kr 200 000, og i saker av «særleg politisk art». Når det gjeld saker av «særleg politisk art», er det vist til at dette i første rekkje vil dreie seg om saker der fleire fremmar søknader innanfor problemområde som kan samanliknast, eventuelt saker som reiser prinsippspørsmål som gjer det ønskjeleg med ei meir omfattande politisk behandling. Kartleggingsutvalet meiner at det offentlege hadde eit særskilt ansvar for barn som vart plasserte i institusjonar, og som det offentlege hadde teke omsorgsansvaret for. Forholda ved institusjonane der barna var utsette for omsorgssvikt og overgrep, var både fagleg, pedagogisk og etisk kritikkverdige, dels var dei direkte ulovlege, også etter dåtidas normer og lov- og regelverk. Vidare meiner utvalet: *«De fleste av barna hadde et dårlig utgangspunkt da de kom til barnehjemmet, noe som i realiteten var det essensielle utgangspunktet for institusjonsplassering. Dersom forholdene ved institusjonen ikke var lagt til rette på en akseptabel måte, ville heller ikke de tidligere problemene kunne bli rettet opp. I stedet ville institusjonslivet bidra til å forsterke den utviklingen som allerede var i gang.»*

Kartleggingsutvalet seier at rettferdsvederlag som i dag kan tildelast etter ei individuell vurdering, men det kan også vere ein tanke å innføre ein større grad av standardisering når det gjeld storleiken på rettferdsvederlaget.

Det vil vere opp til Billighetserstatningsutvalet og Stortinget å vurdere storleiken på rettferdsvederlag gitt gjennom Stortinget si rettferdsvederlagsordning for gruppa tidlegare barneheims- og spesialskulebarn.

### 6.5 Forholdet til andre økonomiske ordningar

---

Som påpeika tidlegare, må Stortinget si rettferdsvederlagsordning oppfatast som ein «siste

utveg». Det er likevel ikkje eit vilkår for å søkje om rettferdsvederlag at ein først har fremma erstatningsrettslege krav.

Tidlegare barn i barneheimar/spesialskular kan oppebere trygdeytingar, sosiale ytingar osv. med bakgrunn i dei same forholda som dei søker om rettferdsvederlag for. Dette vil ikkje kome til frådrag i eit eventuelt rettferdsvederlag.

Utbetaling av erstatning etter domstolsbehandling eller gjennom kommunale erstatningsordningar for dei same forholda vil kunne føre til at ein søknad om rettferdsvederlag blir avvist. Det kan likevel søkjast om rettferdsvederlag på grunnlag av andre forhold.

Dersom Stortinget gjer tilpassingar for behandlinga av søknader frå gruppa av barneheims- og spesialskulebarn, kan Stortinget vurdere om dei som har søkt tidlegare og anten fått avslag eller fått utbetalt eit mindre rettferdsvederlag, skal kunne søkje på nytt. Tidlegare utbetalt vederlag må i så fall gå til frådrag.

### 6.6 Saksbehandling av søknader om rettferdsvederlag frå tidlegare barneheimsbarn

---

Barne- og familiedepartementet viser til at ein alle-reie har styrkt saksbehandlingsskapiteten i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og at ein i tildelingsbrevet for 2005 til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har sett som mål at saksbehandlingstida skal kortast kraftig ned i 2005.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har vidare sett av ekstra midlar for å slutføre arbeidet med å framskaffe og systematisere relevant arkivmateriale påbegynt av kartleggingsutvalet. Dette gjer at det etter kvart vil finnast meir materiale som både kan fungere som generell dokumentasjon, og som kan føre til ytterlegare effektivisering av behandlinga av enkeltsaker i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Barne- og familiedepartementet kjem i denne meldinga ikkje med framlegg om ei ny erstatningsordning. Tiltrådingar frå kartleggingsutvalet om tilpassingar i Stortinget si rettferdsvederlagsordning blir lagt fram. Stortinget må ta avgjerd om dette. Meldinga vil derfor ikkje i seg sjølv ha administrative og økonomiske konsekvensar.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

Tiltråding frå Barne- og familiedepartementet av 18. mars 2005 om erstatningsordningar for barn i barneheimar og spesialskular for barn med åtferdsvanskar blir send Stortinget.

---

---

Offentlege etatar kan tinge fleire eksemplar frå:  
Statens forvaltningstjeneste  
Kopi- og distribusjonsservice  
www.publikasjoner.dep.no  
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no  
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan tinge frå:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep  
0033 OSLO  
Telefon: 22 11 67 70  
Telefaks: 22 42 05 51  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finst på Internett:  
<http://odin.dep.no/>

Forsideillustrasjon: M.M. Malvin

Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 03/2005



241 379  
Trykksak