

UiO: Institutt for kriminologi og rettssosiologi

Kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn

Resultater fra en kartleggingsstudie

Karen-Sofie Pettersen



2010

Kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn

Resultater fra en kartleggingsstudie

Karen-Sofie Pettersen

2010

© Karen-Sofie Pettersen, 2010

ISBN 978-82-8182-004-3

Trykk: AiT e-dit AS, Oslo 2010

Omslagsfoto: Stock.xchng

Det må ikke kopieres fra denne rapportserien i strid med åndsverkloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forord

På oppdrag for Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) har Institutt for kriminologi og retts sosiologi (IKRS), Universitetet i Oslo, kartlagt kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn. Denne rapporten presenterer og oppsummerer funnene fra kartleggingen. Arbeidet ble påbegynt medio oktober 2009 og har vært ledet og gjennomført av forsker dr. polit Karen-Sofie Pettersen.

Ved kartleggingens start ble det i regi av KS opprettet en referansegruppe som besto av Berit Rannestad (sekretariatsleder ved Vederlagsutvalgets sekretariat, Oslo kommune), Inger Elvik (rådgiver, avdeling for Oppvekst og levekår, Stavanger kommune), Bjørn Atle Hansen (rådmann, Alta kommune) og Magne Nicolaisen (Regionsdirektør KS Nord-Norge). Under kartleggingsperioden har det vært ett møte mellom prosjektleder, representanter fra KS og referansegruppa. Kontaktpersonene i KS og medlemmene i referansegruppa har under hele prosjektperioden vært tilgjengelig til å besvare spørsmål, gi tilbakemeldinger og vært behjelpelig med å innhente informasjon. Jeg ønsker å takke referansegruppa for nyttige innspill og kommentarer i løpet av hele prosjektperioden.

Takk til alle rådmenn som besvarte den nettbaserte spørreskjemaundersøkelsen og takk til de rådmenn og andre kontaktpersoner som har latt seg intervju om ordningene. Takk til sekretariatsledere og andre kontaktpersoner ved de ulike oppreisningsordningene, som har gitt nødvendige informasjon, og som velvillig har svart på telefoner og e-post. Takk til prosjektleder Kai Stene ved Prosjekt Oppreisning, som bidratt i arbeidet med å utarbeide oversikten over kommuner som har kommunale oppreisningsordninger.

Takk til Lisa Overå og Per Jørgen Ystehede ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi for nyttige tilbakemeldinger på tidligere rapportutkast.

Fra KS har Anna-Charlotte Larsen (fagansvarlig) og Ulrika von Sydow (regionsdirektør) vært kontaktpersoner for prosjektet. De har vært tilgjengelige med bidrag, innspill, gitt tilbakemeldinger, svart på spørsmål, diskutert resultater og har brukt sitt nettverk i KS for å fremskaffe opplysninger. Jeg vil takke KS som har fylt sin rolle som oppdragsgiver med kunnskap og engasjement.

Sammendrag

Ved utgangen av 2009 hadde 124 kommuner etablert kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn. Over halvparten av Norges befolkning bor i kommuner med oppreisningsordninger. Til sammen var det 30 ulike oppreisningsordninger. Av disse var 22 organisert som enkeltkommunale ordninger. For de øvrige oppreisningsordningene hadde flere kommuner gått sammen om felles ordninger. Sju fylkeskommuner deltok i slike interkommunale oppreisningsordninger. Ved inngangen av 2010 var 10 oppreisningsordninger som omfattet 59 kommuner avsluttet. 9 oppreisningsordninger som omfattet 48 kommuner var vedtatt, men hadde ikke åpnet for søknader.

Kartleggingen viser variasjoner mellom de ulike oppreisningsordninger, både med hensyn til organisering og innretning. De fleste oppreisningsordninger har en varighet på to år. Med ett unntak er alle oppreisningsordninger organisert rundt et sett av vedtekter som angir formål, saksbehandling og hvilke kriterier som skal legges til grunn ved behandling av søknad om oppreisning. Flertallet av oppreisningsordningene har utvalg som treffer vedtak om oppreisning. Det er noe variasjon i utvalgenes sammensetning og hvorvidt medlemmene har tilknytning enten gjennom politisk verv eller gjennom arbeidstilknytning til kommunen. Til de fleste utvalg er det tilknyttet et sekretariat, som har som oppgave å motta søknader, forberede saker og avgi innstillinger til oppreisningsutvalget. Bortsett fra billighetserstatningsordningen i Bergen og rettferdsvederlagsordningen i Kvinnherad kan vedtak om kommunal oppreisning påklages og omgjøres etter forvaltningslovens § 28. I midlertidig forskrift 2004 (som ble forlenget i 2008) fikk Bergen kommune fritak fra forvaltningslovens klagebestemmelse.

Gjennom oppreisningsordningene tar kommunene moralsk ansvar og gir en unnskyldning til personer som har opplevd overgrep og omsorgssvikt mens de sto under offentlig omsorg. Ut over dette er det variasjon i hvordan oppreisningsordningene er innrettet, det vil si hvem som er målgruppen og hva kommunen tar ansvar for gjennom oppreisningsordningene. De fleste av oppreisningsordningene er innrettet rundt kommunens plasseringsansvar, mens et mindretall er innrettet rundt tilsynsansvaret som kommunen hadde for barnehjem og fosterhjem. Det er også variasjon i hvem som er målgruppen for oppreisningsordningen. Kategorien barnehjemsbarn

dekkes i alle oppreisningsordninger, og med unntak av 4 ordninger er alle innrettet mot fosterhjemsbarn. For 2 av oppreisningsordningene forutsettes det at søker at søker har blitt tilkjent erstatning etter statens rettferdsvederlagsordning for å bli tilkjent kommunal oppreisning. Det er også ulikt hvilken tidsperiode de enkelte oppreisningsordningene gjelder for. De fleste oppreisningsordninger er avgrenset i tid ut fra det norske barnevernets organisatoriske historie. Måten oppreisningsbeløpet fastsettes samsvarer på en del punkter mellom flere oppreisningsordninger. For flere oppreisningsordninger er det fastsatt ulike beløpskategorier som oppreisningen gis etter. Den største forskjellen mellom ordningene ligger i den store variasjonen på oppreisningsbeløpet som blir innvilget. Maksimal oppreisningsbeløp varierer fra 100 000 kroner til 750 000 kroner. Innad i flere oppreisningsordninger er det også et betydelig spenn mellom laveste og høyeste oppreisningsbeløp. Det mest vanlige spennet er fra 200 000 kroner til 725 000 kroner. Det er også variasjon mellom oppreisningsordningene i forhold til regler for avkortning av oppreisningsbeløpet. For flertallet av oppreisningsordningene avkortes oppreisningsbeløpet dersom søker er tilkjent rettferdsvederlag fra staten eller oppreisning fra andre kommuner. For 2 oppreisningsordninger er reglene om avkortning snudd på hodet ved at kommunal oppreisning forutsetter at søker har blitt tilkjent statlig rettferdsvederlag.

Kartleggingen har innhentet informasjon om antall søknader, realitetsbehandlede søknader, innvilgede søknader og oppreisningsutbetalinger for 20 ordninger som omfatter 60 kommuner. For disse 20 oppreisningsordningene er det oppgitt at 2637 søkere av 3987 søkere har blitt tilkjent oppreisning.

Til sammen er over 1,3 milliarder kroner betalt ut i oppreisning for tidligere barnevernsbarn. Denne summen vil bli høyere når de andre oppreisningsordningene er avsluttet. Kartleggingen ga kunnskap om at noen kommuner uten oppreisningsordninger betaler ut oppreisning til tidligere barnevernsbarn etter en individuell behandling. Det er derfor grunn til å tro at summen av alle kommunale oppreisningsutbetalinger også er noe høyere en det beløpet som er angitt ovenfor.

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag.....	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn og formål.....	9
1.2 Historikk: Fra rettslig forlik til kommunale oppreisningsordninger	12
1.3 Begreper	13
1.4 Data og metode	14
1.4.1 Nettbasert spørreundersøkelse	14
1.4.2 Innhenting og gjennomgang av dokumenter	16
1.4.3 Intervjuer med rådmenn og ordførere	17
1.5 Rapportens oppbygging.	18
2. Antall og status for kommunale oppreisningsordninger	19
2.1 Antall kommuner som har oppreisningsordning.....	19
2.2 Status for de ulike oppreisningsordningene	20
2.3 Kommuner som ved utgangen av 2009 ikke hadde vedtatt oppreisningsordning.	22
2.3.1 Kommuner som vurderer å etablere oppreisningsordning	22
2.3.2 Kommuner hvor det ikke har vært aktuelt å etablere oppreisningsordning	23
2.4 Sammenfatning	25
3. Organisering av oppreisningsordningene	27
3.1 Vedtekter	28
3.2 Sekretariat	28
3.3 Oppreisningsutvalg	30
3.4 Klage og omgjøring av vedtak	31
3.4 Oppreisningsordningenes varighet.....	32
3.5 Sammenfatning	33

4. Innretning av oppreisningsordningene.....	35
4.1 Formål: Moralsk ansvar og unnskyldning	35
4.1.1 Plasseringsansvar.....	36
4.1.2 Tilsynsansvar	37
4.2 Hvem som omfattes av ordningene	37
4.3 Tidsperioden det gis oppreisning for	38
4.4 Utmåling av oppreisningsbeløpet	39
4.5 Avkortning	42
4.6 Andre forhold	42
4.7 Sammenfatning	43
5. Søknader, innvilgede søknader og innvilgelsesbeløp.....	45
5.1 Antall søkere, behandlede søknader og antall innvilgede oppreisninger	46
6. Avslutning	49
Litteratur	53
Vedlegg: Oversikt over kommunale oppreisningsordninger.....	55

1. Innledning

På oppdrag fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) har Institutt for kriminologi og retts sosiologi (IKRS), Universitet i Oslo, kartlagt kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn. Søkelyset i kartleggingen har vært antall oppreisningsordninger, organisering og innretning av de ulike oppreisningsordningene. I tillegg gir kartleggingen en oversikt over antall søknader, behandlede saker, innvilgede søknader, samt hvor mange kroner det er innvilget oppreisning for ved utgangen av 2009. I denne rapporten blir funnene av kartleggingen presentert.

1.1 Bakgrunn og formål

De siste ti årene har blant annet press fra ulike interesseorganisasjoner og økt oppmerksomhet i offentligheten, ført til søkelys mot negative sider ved offentlig barneomsorg i det forrige århundret. I 2003 opprettet det daværende Barne- og familiedepartement et nasjonalt kartleggingsutvalg som skulle framskaffe kunnskap om omsorgsvikt og overgrep i institusjoner for barn i perioden 1945–1980. I 2004 slo utvalget fast at forholdene hadde vært kritikkverdige ved mange institusjoner hvor barnevernet hadde plassert barn. Det hadde forekommet overgrep og omsorgssvikt av til dels alvorlig karakter ved flere institusjoner i hele tidsperioden (NOU: 2004:23). Sentrale myndigheter beklaget det som hadde skjedd, og ønsket å gi økonomisk og moralsk oppreisning til personer som hadde lidd overlast. I 2005 vedtok Stortinget å tilpasse Stortingets billighetserstatningsordning (St.meld. nr. 24 (2004–2005)) til også å gjelde tidligere barnehjemsbarn, spesialskoleelever, og barn med atferdsvansker.¹ Stortingets rettfærdsvederlagsutvalg (som tidligere het Stortingets billighetserstatningsutvalg) har myndighet til å innvilge rettfærdsvederlag med inntil kr 300 000 i saker etter St.meld. nr. 24 (2004-2005).

¹ Den statlige rettfærdsvederlagsordningen het inntil 16. desember 2008 «Stortingets billighetserstatningsordning». Stortinget besluttet ved vedtagelse av St. prp. nr. 12 (2008-2009) at ordningen skulle hete «Stortingets rettfærdsvederlagsordning». Se nærmere om ordningen her: <http://www.justissekretariatene.no/nb/Innhold/billighetserstatning/>

I 2003, året før resultatene fra den nasjonale granskingen ble kjent, la Granskningsutvalget for barnevernsinstitusjoner i Bergen fram sin rapport.² Den viste at flere av barna som var anbrakt i kommunale og private barnevernsinstitusjoner i perioden 1954 til 1980, hadde blitt utsatt for grov vold, overgrep og omsorgssvikt. Som en følge av resultatene fra granskingen etablerte Bergen kommune en billighetserstatningsordning for tidligere barnehjemsbarn (nedenfor kommer jeg nærmere inn på bakgrunnen for etableringen av ordningen i Bergen). Etter 2003 har flere kommuner etablert lignende oppreisningsordninger. Noen kommuner har, i likhet med Bergen, vedtatt oppreisningsordninger på bakgrunn av resultatene fra kommunale og, eller fylkeskommunale granskinger. Andre kommuner har vedtatt oppreisningsordninger uten at det har vært iverksatt gransking.

Offentlige unnskyldninger og sårbare gruppers krav om anerkjennelse og oppreisning har fått mye oppmerksomhet i den vestlige verden de siste tjue årene (Thompson 2002, Warner 2002). I flere land har offentlige myndigheter, store selskaper og ulike kirkesamfunn bedt om unnskyldninger for tidligere tiders overgrep. Det fins flere eksempler på denne type seremonielle unnskyldninger: Bill Clinton som ba i sin presidentperiode om unnskyldning for fanger som hadde blitt utsatt for medisinske eksperimenter, for ofrene i den sivile konflikten i Rwanda og for tidligere amerikansk politikk i El Salvador. Den britiske dronningen unnskyldte seg for lovene som frarøvet maoriene landområder i New Zealand, og overfor India ba hun om unnskyldning for massakren i Amritsar i 1919. Tony Blair ba under sin statsministerperiode om unnskyldning for nøden og uåra i Irland. Ved en messe i forbindelse med markeringen av et nytt millennium ba paven om unnskyldning for til sammen 2000 års undertrykking fra kirkens hold. Han ba om tilgivelse og renselse, blant annet for undertrykking og forfølgelse av jøder, kvinner, minoriteter generelt, korstogene og inkvisisjonen. Ved en større seremoni høsten 2009 ba den australske statsministeren Kevin Rudd om unnskyldning til de 150 000 barna som ble sendt fra Storbritannia til Australia og som vokste opp under svært vanskelige forhold.

Det fins også eksempler på at unnskyldninger er blitt fulgt opp med etablering av ulike erstatningsordninger. I 2003 vedtok ANC-regjeringen i Sør-Afrika å utbetale 4 300 USD til personer som ble utsatt for grove overgrep under apartheidregimet. Beløpet var betraktelig lavere enn det Sannhetskommisjonen hadde anbefalt flere år i forveien, selv om det var kommisjonens arbeid som lå til grunn for utbetalingene. I Tyskland forhandlet forbundsregjeringen og den tyske storindustrien fram et erstatningsbeløp til mennesker som ble brukt som tvangsarbeidere av 1930- og 1940-årenes

2 Rapport fra Granskningsutvalget for barnevernsinstitusjoner i Bergen. Rapport fra utvalget oppnevnt av Fylkesmannen i Hordaland 31. oktober 2001, avgitt 26. juni 2003, Bergen.

naziregime. I Canada har det vært flere kompensasjonsprogrammer for personer som har vært utsatt for omsorgssvikt mens de stod under offentlig omsorg.³ Myndighetene i den canadiske provinsen Quebec etablerte i 2001 en erstatningsordning til en gruppe mennesker («Duplessis orphanages») som i sin barndom ble feilaktig diagnostisert som psykisk utviklingshemmede og vokste opp på psykiatriske institusjoner.⁴

Norge skiller seg ut i forhold til andre land når det gjelder måten sentrale og kommunale myndigheters følger opp offentlige unnskyldninger med utenomrettslige erstatningsordninger. I Norge har det de siste 10 årene vært en utvikling hvor veien fra symbolske og til dels seremonielle unnskyldninger til etablering av økonomiske erstatningsordninger har blitt kortere. Tilpasningen av den tradisjonelle og særegne norske billighetserstatningsordningen (som i dag heter statens rettferdsvederlagsordning) og etablering av kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn er eksempler på dette. Denne utviklingen må også ses i lys av ulike interesseorganisasjoner, media og enkeltpersoners aktive rolle for å sette dette på den politiske dagsorden. Dette gjelder særlig Stiftelsen Rettferd for taperne⁵ og Prosjekt Oppreisning⁶. Den statlige rettferdsvederlagsordningen og kommunale oppreisningsordninger utgjør et omfattende system for politisk, moralsk og økonomisk oppgjør med samfunnets behandling av mennesker som har stått under offentlig omsorg (Simonsen og Pettersen 2007:91). Det har vært noe forskning på den statlige rettferdsvederlagsordningen (Tømmerås 2002, Simonsen og Pettersen 2007), men ikke på kommunale oppreisningsordninger. I denne rapporten presenteres funnene fra en kartlegging av kommunale oppreisningsordninger. Målet med kartleggingen har vært å gi en oversikt over antall kommuner som har oppreisningsordninger, og undersøke deres organisering og innretning. Kartleggingen har også søkt å anslå antall søknader, hvor mange søkere som har fått innvilget sine søknader og hvor stort beløp det er innvilget oppreisning for. Kartleggingen går i liten grad inn på bakgrunnen for hver enkelt oppreisningsordning eller de politiske og administrative prosesser som lå forut for at oppreisningsordning ble etablert.

3 <http://dalspace.library.dal.ca/dspace/bitstream/handle/10222/10443/Shea%20Research%20Redress%20Programs%20EN.pdf?sequence=1>

4 Ordningen ble utvidet i 2006: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TC&Params=A1ARTA0009473>

5 <http://www.taperne.no/>

6 <http://www.propp.no/Webdesk/netblast/pages/index.html>

1.2 Historikk: Fra rettslig forlik til kommunale oppreisningsordninger⁷

I 1997-1998 ble Bergen kommune saksøkt av en kvinne som på slutten av 1970-tallet, under opphold ved en kommunal barnevernsinstitusjon, ble utsatt for seksuelle overgrep fra styreren ved institusjonen. Ledelsen ved barnehjemmet ble etter hendelsen gjort oppmerksom på overgrepet, men kommunen unnlot å politianmelde forholdet. Kvinnen søkte erstatning på grunnlag av at kommunen ikke hadde fulgt henne opp etter overgrepet. Kommunen på sin side gjorde gjeldende at erstatningskravet var foreldet. Før hovedforhandlingene fikk saken stor oppmerksomhet i pressen, og ble satt opp på den politiske dagsorden. Etter vedtak i formannskapet ble det besluttet å inngå forlikforhandlinger med saksøkte. Forhandlingene endte med et utenomrettslig forlik hvor kvinnen ble tilkjent en erstatning på 1 300 000 kroner fra kommunen. Kort tid etter forliket var inngått mottok kommunen krav fra to andre kvinner. Kvinnene hadde blitt utsatt for overgrep fra samme person som i foregående sak. Overgrepene hadde skjedd på 1960-tallet. I disse sakene ble det også satt søkelys på mangelfull omsorg og utstrakt bruk av straffesanksjoner ved institusjonen som kvinnene var plassert ved i barndommen. Også i disse sakene ble det etter initiativ fra kommunes politiske ledelse inngått forlik hvor hver av saksøkerne fikk en erstatning på 725 000 kroner. I 2001 mottok kommunen varsel om krav som ville bli reist fra flere personer som var plassert ved Garnes guttehem og som hadde vært utsatt for seksuelle overgrep og omsorgssvikt.

På oppfordring av Bergen kommune oppnevnte Fylkesmannen i Hordaland i 2001 et granskingsutvalg som skulle kartlegge forholdene ved kommunale og private barnevernsinstitusjoner i perioden 1953-1980. Granskingsutvalgets rapport bekreftet at flere hadde vært utsatt for mangelfull omsorg og overgrep under opphold ved kommunens barnevernsinstitusjoner. Rapporten var også sterk kritisk til barnevernets kontroll og tilsyn med institusjonene (Granskingsutvalget for barneverninstitusjoner i Bergen (2003)). I september 2003 traff bystyret i Bergen vedtak om å etablere en kommunal erstatningsordning for å synliggjøre at kommunen påtok seg et moralsk ansvar for personer som hadde vært utsatt for omsorgssvikt og overgrep under opp-

⁷ Kilden til dette avsnittet er Bergen kommunes søknad til Justisdepartementet om fritak for forvaltningslovens klagebestemmelse (brev av 25.mars 2004). I søknaden blir det gjort rede for den historiske bakgrunnen for etableringen av den kommunale billighetserstatningsordningen. På hjemmesidene til Prosjekt Oppreisning finnes en bearbejdet fremstilling av den politiske og administrative prosessen forut for etableringen av ordningen (<http://www.propp.no/Webdesk/netblast/pages/index.html?id=501069>).

hold ved barnehjemsinstitusjoner i Bergen i perioden 1954-1980. Maksimalbeløpet for erstatning ble satt til 725 000 kroner.

1.3 Begreper

Oppreisningsordninger befinner seg i et landskap preget av mange begreper og betegnelser. Til flere av disse er det knyttet flere, til dels ulike og til en viss grad motsetningsfylte meninger. Det er utenfor rammene til denne kartleggingen å gi en fullstendig redegjørelse for bakgrunnen og meningen knyttet til begrepene som er anvendt i forhold til de kommunale oppreisningsordningene. Her vil jeg likevel gi en redegjørelse for de begrepene jeg bruker, og bakgrunnen for at jeg har valgt å bruke dem.

I kartleggingen har jeg valgt å bruke betegnelsen «oppreisningsordning» som ensbetydende med ordninger som kommunen har opprettet.⁸ Oppreisningsordninger uttrykker et moralsk ansvar og unnskyldning til mennesker som har opplevd omsorgssvikt og overgrep mens de har vært under barnevernets omsorg. Begrepene «Vederlagsordninger» og «billighetserstatninger» brukes også om denne type ordninger. Jeg har valgt begrepet oppreisning fordi det er den mest vanlige betegnelsen på denne type ordning. Av de 26 ordningene som er med i kartleggingen betegnes 17 som «oppreisningsordning».⁹ Innenfor erstatningsrett er oppreisning brukt om erstatning som kan tilkjennes for ikke-økonomisk tap (Lødrup 2005). De kommunale oppreisningsordningene gir en økonomisk godtgjørelse for ikke-økonomisk tap og er ikke juridisk forankret i egne bestemmelser. Til forskjell fra den alminnelige erstatningsretten bygger de kommunale oppreisningsordningene på de normative og moralske aspekter som er knyttet til gjenopprettet sosial og moralsk anseelse. Gjenopprettningen er forbundet med et moralsk ansvar og uforbeholden unnskyldning for de forholdene som gir grunnlag for oppreisning. I denne kartleggingen har jeg ikke gått nærmere inn på det normative grunnlaget for etablering av oppreisningsordninger.

Målgruppen for oppreisningsordningene omtales gjerne som «tidligere barnehjemsbarn» på bakgrunn av at flere oppreisningsordninger er avgrenset til mennesker som har opplevd omsorgssvikt og overgrep mens de stod under barnevernets omsorg og bodde på barnehjem. Kartleggingen viser at flertallet av oppreisningsordninger også gjelder for personer som har vært i fosterhjem og, eller annen institusjonalisert

8 I samsvar med KS sin utlysning av prosjektmidler, ble begrepet «vederlagsordning» brukt ved prosjektstart. Etter samråd med KS og referansegruppa har jeg valgt å bruke begrepet «oppreisningsordning».

9 I vedtektene for den kommunale oppreisningsordningen i Melhus brukes begrepene billighetserstatning og oppreisning om hverandre. I vedtektene for de andre oppreisningsordningene blandes ikke begrepene oppreisning og billighetserstatning.

pleie da de som barn sto under barnevernets omsorg. I kartleggingen har jeg derfor valgt å bruke betegnelsen «tidligere barnevernsbarn». Betegnelsen «tidligere barnevernsbarn» viser altså til personer som har vært utsatt for omsorgssvikt og overgrep mens de har vært plassert av det kommunale barnevernet, eller personer bodde på institusjoner som det kommunale barnevernet hadde tilsynsansvar for.

1.4 Data og metode

Opplysninger om antall, organisering og innretning av landets kommunale oppreisningsordninger har blitt innhentet gjennom en tredelt datainnsamling. Den første delen omfatter en nettbasert spørreskjemaundersøkelse til rådmenn i alle landets kommuner. I den andre delen inngår innhenting av informasjon om kommunale oppreisningsordninger og en gjennomgang av vedtekter og andre relevante dokumenter for hver enkelt oppreisningsordning. Den tredje delen består av telefonintervjuer med et utvalg rådmenn og andre relevante aktører som har vært involvert i prosessen med å etablere denne type ordning. Herunder har jeg også intervjuet en sekretariatsleder. Som jeg viser under fikk den siste delen av datainnhenting mindre plass i undersøkelsen enn hva som opprinnelig var planlagt. Dette henger sammen med at prosessen med å innhente informasjon om oppreisningsordninger ble mer tidkrevende og omfattende enn hva jeg hadde sett for meg.

1.4.1 Nettbasert spørreundersøkelse

Som kommunens administrative leder har rådmannen det overordnede ansvaret for å iverksette kommunestyrets vedtak og gjennomføre den daglige driften av kommunen¹⁰. Rådmannen har dermed oversikt over etablering og drift av kommunale oppreisningsordninger, og er en sentral kilde til kunnskap om denne type ordninger. For å få kunnskap om antall kommuner som har, har hatt eller planlegger å etablere kommunal oppreisningsordninger ble det gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse (Questback) til rådmenn i alle landets kommuner.¹¹ I det nettbaserte spørreskjemaet ble rådmennene spurt om det er, har vært, er vedtatt (men ikke igangsatt) eller om kommunen planlegger å etablere en oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn i kommunen. I kommuner der det er, eller har vært, etablert oppreisningsordninger ble rådmennene spurt om antall søknader, om innvilgelse og utgifter knyttet til ordningen samt om vedtektene for ordningen er blitt endret i perioden ordningen

¹⁰ I kommuner med kommunal parlamentarisme er byrådet utøvende organ. Stillingen som rådmann bortfaller.

¹¹ Questback er et nettbasert spørre- og rapporteringsverktøy som anvendes ved enkle spørreskjemaundersøkelser. For mer informasjon om Questback: <http://www.questback.no/>

har virket. I kommuner som har vedtatt oppreisningsordninger (men hvor oppreisningsordningene ikke er trådd i kraft), og i kommuner som planlegger å etablere oppreisningsordninger, ble rådmennene spurt om hvor mange søknader de forventet å motta, hvor mange søknader som er forventet innvilget og hvor stort beløp som rådmennene anslå at kommunene ville bruke på ordningen. For kommuner hvor det ble vurdert å etablere en oppreisningsordning ble rådmennene også spurt om når de trodde at en oppreisningsordning ville bli etablert.

Den nettbaserte spørreundersøkelsen ble ved utgangen av oktober 2009 sendt til rådmennene ved landets 430 kommuner per e-post. I de to etterfølgende ukene ble det sendt ut to påminnelser til rådmenn som ikke hadde besvart undersøkelsen. Questback, det nettbaserte verktøyet, sikret at jeg fikk tilbakemeldinger dersom undersøkelsene ble sendt til feil adresse, eller om respondenten ikke var tilgjengelig og lignende. I disse tilfellene var KS behjelpelig med å finne de rette personene som undersøkelsen skulle sendes til. Det er derfor grunn til å anta at alle rådmennene mottok e-post med link til undersøkelsen.

Etter utsendelse og to påminnelser har til sammen 226 rådmenn besvart den nettbaserte spørreundersøkelsen. Det betyr en svarprosent på 52,6 prosent. Svarprosenten er for lav til å oppfylle målsettingen for kartleggingen (å innhente absolutte tall i forhold til antall kommuner og forsøke å få et mest mulig presist anslag på antall søknader, innvilgede søknader og innvilgede oppreisningsbeløp). Den lave svarprosenten gir likevel ikke i seg selv grunn til å avskrive funnene fra den nettbaserte undersøkelsen. Som vist i analysedelen gir funnene et bilde av oppreisningsordninger i Norge i dag. Undersøkelsen gir særlig informasjon om kommuner som ikke har denne type oppreisningsordning i dag og gir indikasjon på hvor aktuelt det er å opprette oppreisningsordning i fremtiden. I tillegg til lav svarprosent viste analysen av besvarelsene at spørsmålene ble tolket noe ulikt av rådmennene. Dette kom særlig fram i spørsmål om absolutte tall, blant annet størrelsen på oppreisningsbeløpet som var blitt utbetalt. Svarene antyder at noen rådmenn ikke hadde total oversikt over hvor mye penger som hadde blitt utbetalt gjennom kommunale oppreisningsordninger. Noen rådmenn oppga utbetalinger for det siste året, og ikke for hele perioden ordningen hadde pågått. Informasjonene fra den nettbaserte undersøkelsen er ikke tilstrekkelig til å si hvor mange kommuner som har oppreisningsordninger. Det var også enkelte utfordringer knyttet til å kunne gi en god analyse av variasjon i organisering og innretning.

1.4.2 Innhenting og gjennomgang av dokumenter

Som en følge av at dataens validitet ble vurdert som noe begrenset samt den lave svarprosenten på den nettbaserte undersøkelsen, tok jeg kontakt med sekretariatsledere eller andre kontaktpersoner for hver enkelt oppreisningsordning som er etablert

for å få oversikt over antall søknader, antall realitetsbehandlede søknader, antall innvilgede søknader og størrelse på innvilgelsesbeløpet. For oppreisningsordninger som er avsluttede har jeg funnet opplysninger om dette i sluttrapporter der de foreligger.¹² KS og referansegruppen for prosjektet har vært behjelpelige med å fremskaffe opplysninger om kommuner som har etablert erstatningsordninger. Under dette arbeidet har jeg også vært i kontakt med prosjektleder ved Prosjekt Oppreisning (PROPP) for å gjennomgå listen over kommuner som har etablert oppreisningsordninger.

Til sammen har kontakten med sekretariatsledere og andre kontaktpersoner ved hver enkelt oppreisningsordning, gjennomgang av opplysningene med PROPP, samt KS og referansegruppas engasjement for å innhente opplysninger bidratt til å gi et mer fullstendig bilde over oppreisningsordninger, antall søknader, antall innvilgelse og størrelsen på innvilgelsesbeløpet enn hva jeg hadde fått gjennom den nettbaserte undersøkelsen som ble sendt ut til landets rådmenn. Oversikten over antall oppreisningsordninger som fins i dag bygger på en aktiv innhenting av informasjon fra alle landets kommuner. Opplysningene ble innhentet gjennom e-postkorrespondanse, telefoner med kontaktpersoner og søk på kommunens hjemmesider. Det var relativt lett å få oversikt over ordninger som omfattet flere kommuner. For disse ordningene var det egne hjemmesider med informasjon om vedtekter, søknadsskjema og telefonnummer til kontaktpersoner. Arbeidet med å få oversikt over enkeltkommunale oppreisningsordninger var mer ressurskrevende. For mange enkeltkommunale oppreisningsordninger var det lite informasjonen om ordningen på kommunens hjemmeside. Ved et par anledninger opplevde jeg at det kommunale servicetorget ikke kjente til ordningen som var etablert i kommunen. Mine kontaktpersoner i KS hadde en viktig rolle i innhenting av informasjon om de enkeltkommunale oppreisningsordningene.

For kommuner som har vedtatt oppreisningsordninger har jeg innhentet vedtekter og andre relevante dokumenter (saksfremlegg, kommunestyrevedtak, møteprotokoller og informasjonsbrosjyrer) for å få kunnskap om hvordan oppreisningsordningene er innrettet og organisert.

Alle oppreisningsordninger er vedtatt i kommunestyret eller bystyre. Flertallet av oppreisningsordningene har vedtekter som legges til grunn for behandlingen av den enkelte søknad. Det er noe variasjon i hvordan vedtektene er formet, og også noe variasjon i innholdet i vedtektene. Hovedsakelig angir vedtektene formålet med ordningen, hvem som har avgjørelsesmyndighet, vilkår for å søke oppreisning, kriteriene for utmåling av oppreisning, saksbehandling, klageadgang, frist for å fremsette

¹² Det foreligger sluttrapport fra oppreisningsordningen i Hamar, Kristiansund og Trondheim. For oppreisningsordningen i Bergen er det skrevet én sluttrapport, et tillegg til sluttrapport fra 2005 og én sluttrapport for den utvidede erstatningsordningen.

søknad og hvordan vedtektene endres. Vedtektene gir et godt utgangspunkt for å få innblikk i hvordan hver enkelt oppreisningsordning er organisert og innrettet og gir dermed til sammen et godt bilde på hvordan oppreisningsordningene varier. Disse variasjonene blir presentert i kapittel tre og fire.

1.4.3 Intervjuer med rådmenn og ordførere

I utgangspunktet ønsket jeg å foreta kvalitative intervjuer med rundt syv rådmenn og syv ordførere i kommuner hvor det var etablert oppreisningsordninger. Tema for intervjuene skulle være kommunens erfaring med ordningene. Intervjuene var tenkt gjennomført parallelt med den nettbaserte undersøkelsen.¹³ Under intervjuene fulgte jeg en intervjuguide som ga en grov skisse over ulike emner knyttet til oppreisningsordningen som var etablert i kommunen. Jeg møtte en av informantene og intervjuet henne ved hennes arbeidssted. De andre informantene ble intervjuet på telefon. Det fremstår opplagt at den relasjonelle praksisen som ligger til grunn for et kvalitativt forskningsintervju naturligvis vil ha en annen form i et telefonintervju enn dersom man foretar intervjuet i en ansikt-til-ansikt situasjon.

Tre rådmenn ble intervjuet. I flere kommuner ble jeg henvist til andre personer da jeg spurte om å få intervjuer rådmenn om ordningen. Dette var personer som hadde vært involvert i etableringen av oppreisningsordningen. I tillegg til tre rådmenn intervjuet jeg én kontroller i rådmannens stab, én rådgiver i KS, én kommunalsjef, én oppvekstsjef og én sekretariatsleder.

Innhenting av vedtekter og informasjon om de enkelte oppreisningsordningene har fått en større plass i datainnsamlingen enn opprinnelig tiltenkt. Dette har sammenheng med den lave svarprosenten på den nettbaserte undersøkelsen. Dette medførte at intervjuene ble nedprioritert og jeg gikk også bort fra å intervjuer ordførere. Informasjonsinnhenting fra kommuner med oppreisningsordning ble prioritert, og viste seg å være ressurskrevende i forhold til prosjektets tidsramme. På grunn av denne prioriteringen fikk jeg mindre informasjon om bakgrunnen for etableringen av ordningene, og jeg fikk begrenset innblikk i de politiske (og til dels administrative) prosessene som lå bak etableringen av oppreisningsordningene. På den andre siden bidro prioriteringen til å gi mer kunnskap om hver enkelt oppreisningsordning.

13 I følge Kvale (1997) har kvalitative forskningsintervjuet *som formål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomener* (ibid). En slik samtale går dypere enn spontaniteten som ligger i hverdagslige samtaler og er preget av en varsom spørre-og-lytte-tilnærming som har til hensikt å frembringe grundig utprøvet kunnskap (ibid). Kvalitative intervju er en relasjonell praksis, det vil si en *social prosess där forskarens förmåga att skapa en relation till den intervjuade är avgörande för om målet med intervjun kommer uppnås eller inte* (Hydén 2000:153).

Særlig kontakten, telefonene og de mange e-postutvekslingene med sekretariatsledere og andre ressurspersoner har bidratt har vært viktig for å få oversikt, klargjøre og å få innsikt i variasjonen mellom hver enkelt ordning.

1.5 Rapportens oppbygging.

I kapittel to presenteres antall kommuner som har, eller har hatt, kommunale oppreisningsordninger og status for oppreisningsordningene ved utgangen av 2009. Kapittel tre viser hvordan oppreisningsordningene er organisert. De ulike innretningene av oppreisningsordningene blir presentert i kapittel fire. Til sammen gir kapittel tre og fire innblikk i variasjonen mellom kommunale oppreisningsordninger. Ved utgangen av 2009 var flere kommunale oppreisningsordninger enten avsluttet, eller de nærmet seg avslutning. Kapittel fem gir en oversikt over antall søknader, antall realitetsbehandlede søknader og antall innvilgede søknader for oppreisningsordninger som enten er avsluttet eller som nærmer seg avslutning. I kapittel fem gis også en oversikt over antall kroner som er utbetalt i oppreisning. I kapittel seks blir funnene i kartleggingen sammenfattet.

2. Antall og status for kommunale oppreisningsordninger

Her vil jeg presentere antall kommuner som har oppreisningsordninger, antall fylkeskommuner som deltar i slike ordninger og hvordan kommunene fordeler seg etter antallet oppreisningsordninger som fins. Noen oppreisningsordninger er avsluttet, noen pågår fortsatt, og flere oppreisningsordninger har blitt vedtatt i kommunestyret, men har ikke åpnet for søknader. Jeg vil gi en oversikt over statusen til hver enkelt oppreisningsordning ved utgangen av år 2009. På bakgrunn av den nettbaserte spørreundersøkelsen vil jeg også si noe om kommuner som ikke har etablert kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn.

2.1 Antall kommuner som har oppreisningsordning

Ved utgangen av 2009 var det 124 kommuner som har hatt, eller som har, etablert kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn.¹⁴ Til sammen fins det 30 ulike oppreisningsordninger. Bergen kommune var først ute med å etablere en kommunal oppreisningsordning. Kommunene som fulgte etter var først og fremst kommuner med et høyt innbyggertall (Oslo, Stavanger, Kristiansand).¹⁵ Etter hvert har mellomstore kommuner (målt i antall innbyggere) etablert egne oppreisningsordninger. Over halvparten av Norges befolkning, ca. 2,7 millioner mennesker, bor i kommuner som har kommunale oppreisningsordninger til tidligere barnevernsbarn.¹⁶ Tabell 1 viser antall oppreisningsordninger og hvordan de er organisert:

14 Se rapportens vedlegg for en oversikt over kommuner og fylker som har kommunal oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn. Vedlegget gir også oversikt over status for den enkelte ordning.

15 Av de mellomstore og mindre kommunene var Hamar først ute med å etablere en kommunal oppreisningsordning.

16 Tall over kommunenes innbyggere er hentet hos Statistisk sentralbyrås oversikt over folkemengde og areal i tettsteder, kommuner 1. januar 2009. (<http://www.ssb.no/befteft/tab-2009-06-16-02.html>)

Tabell 1: oversikt over antall oppreisningsordninger

	Antall oppreisningsordninger	Antall kommuner
Oppreisningsordninger som omfatter én kommune	22 ¹⁷	22 ¹⁸
Oppreisningsordninger som omfatter flere kommuner	2	14
Oppreisningsordninger som omfatter én kommune og en fylkeskommune	1	1
Oppreisningsordninger som omfatter flere kommuner og en fylkeskommune	5	87
	N=30	N=124

Tabellen viser at flertallet av de kommunale oppreisningsordningene er organisert som fellesordninger. Det vil si at flere kommuner sluttet seg til en oppreisningsordning med felles vedtekter og hvor kommunene organiserer og administrerer ordningen i fellesskap. Til sammen finnes det 8 interkommunale ordninger. Fylkeskommunen deltar i 5 av disse ordningene. Det vil si at flere kommuner innen et fylke og fylkeskommunen er parter i ordningen. Agderordningen omfatter kommuner fra Aust-Agder og Vest-Agder, samt begge fylkeskommunene. Trondheimsordningen bryter med det fylkesinndelte mønsteret. I denne ordningen inngår seks kommuner i Sør-Trøndelag, samt Frosta kommune fra Nord-Trøndelag (ved utgangen av 2009 er Frosta den eneste kommunen i Nord-Trøndelag som har vedtatt en oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn). Oppreisningsordningen i Agder er den største ordningen når en tar utgangspunkt antall kommuner som inngår i en fellesordning. I Agder deltar 28 kommuner, samt begge Agderfylkene. I tillegg til denne oppreisningsordningen, deltar også Aust-Agder fylkeskommune i ordningen for Arendal kommune.

2.2 Status for de ulike oppreisningsordningene

Det er ulik status for de ulike oppreisningsordningene med hensyn til om de er avsluttet, om de ikke er avsluttet eller om de er vedtatt, men ikke har åpnet for søknader. Flere av de kommunale oppreisningsordningene var ved utgangen av 2009 avsluttet, og noen oppreisningsordninger var vedtatt, men var ikke blitt åpnet for søknader. Tabellen nedenfor viser fordelingen av kommuner som har, har hatt eller

17 Oslo har som eneste kommune i Norge både kommunale og fylkeskommunale funksjoner og oppgaver. Oslo kommunes vederlagsordning er regnet som en kommunal ordning som omfatter en kommune.

18 I 2009 vedtok Tromsø kommune en oppreisningsordning som åpner for at andre kommuner i Troms fylke kan slutte seg til.

2. Antall og status for kommunale oppreisningsordninger

som har vedtatt en kommunal oppreisningsordning ved utgangen av desember 2009. Kategorien «Ordning som pågår» innebærer at fristen for å sende inn søknad ikke har løpt ut. Kategorien «Ordning som er avsluttet» innebærer at fristen for å sende inn søknad om oppreisning har løpt ut. Ved ettersyn viste det seg imidlertid at flere av de avsluttede oppreisningsordningene fortsatt ikke hadde behandlet alle søknadene, og klagebehandlingen var heller ikke avsluttet. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel fem. Kategorien «Har vedtatt ordning» innebærer at kommunestyret har fattet vedtak om å etablere en oppreisningsordning, men hvor den ikke er trådd i kraft, det vil si at den ikke er åpnet for søknader.

Tabell 2: Status for kommuner som har oppreisningsordninger ved utgangen av 2009

Status for kommuner som har oppreisningsordninger 31. 12. 2009	Antall kommuner	Antall fylkeskommuner	Antall oppreisningsordninger
Oppreisningsordninger som pågår	17	0	11
Oppreisningsordninger som er avsluttet	31	1	8
Oppreisningsordning som ble avsluttet per 1.1.2010	28	2	2
Har vedtatt ordning 31.12.2009	48	3	9
Sum	N=124	N=6	N=30

Ved inngangen av 10 var 10 av de kommunale oppreisningsordningene avsluttet. Det er oppreisningsordningene i de mest folkerike kommunene som er avsluttet (Oslo, Bergen, Rogaland, Trondheim, Drammen, Asker og Bærum), men også noen enkeltkommunale oppreisningsordninger som var vedtatt i mindre og mellomstore kommuner var ved utgangen av 2009 avsluttet. Ved inngangen av 2010 ble Agderordningen avsluttet (samtidig som ordningen i Arendal kommune).

Av de 11 oppreisningsordningene som ikke var avsluttet var det kun en interkommunal oppreisningsordning (Vadsø-ordningen). Resten var organisert som enkeltkommunale oppreisningsordninger.

Oversikten viser at de fleste kommunene som har en oppreisningsordning (49 kommuner) ikke har åpnet for søknader. Det er grunn til å tro at disse oppreisningsordningene åpner for søknader i løpet av 2010. Østfoldordningen og oppreisningsordningen for Ås kommune kunngjorde sine ordninger 1. januar 2010, mens Vestfoldordningen åpner for søknader i februar 2010. Flere av de vedtatte oppreisningsordningene som ikke er trådd i kraft er ordninger som omfatter flere kommuner og hvor fylkeskommunen er involvert (Vestfoldordningen, Østfoldordningen, Finnmarkordningen).

2.3 Kommuner som ved utgangen av 2009 ikke hadde vedtatt oppreisningsordning.

Fokus i kartleggingen har først og fremst vært rettet mot antall kommuner som har eller har hatt oppreisningsordninger, og hvordan de ulike oppreisningsordningene er innrettet og organisert. Et stort flertall av landets kommuner (310 kommuner) har ikke vedtatt en oppreisningsordning. Kartleggingen viser fylkesvise variasjoner i kommuner som ikke har en oppreisningsordning. Ved utgangen av 2009 hadde ingen av kommunene i fylkene Sogn og Fjordane, Oppland og Nordland etablert oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn. I Nord-Trøndelag er det kun Frosta kommune som har hatt en oppreisningsordning. Som nevnt over deltok Frosta sammen med flere kommuner i Sør-Trøndelag i Trondheimsordningen. Det er flere fylker hvor bare én kommune har etablert en oppreisningsordning. Det gjelder Hedmark (Hamar kommune), Telemark (Skien kommune), Møre og Romsdal (Kristiansund kommune (avsluttet)) og Troms (Tromsø kommune (vedtatt, men ikke åpnet for søknader)). Av disse er det bare oppreisningsordningen i Tromsø som åpner for at andre kommuner i fylket kan slutte seg til oppreisningsordningen.

Kildene som kartleggingen baserer seg på er noe begrenset i forhold til å si noe om kommuner som ikke har etablert en kommunal oppreisningsordning. Det er likevel interessant å se nærmere på informasjonen som er innhentet fra kommuner som ikke har en oppreisningsordning. Materialet gir innblikk i hvordan disse kommunene stiller seg til å etablere dette i fremtiden. Resultatene fra den nettbaserte undersøkelsen gir enkelte indikasjoner på at noen av kommunene vurderer eller ønsker å etablere en kommunal oppreisningsordning i fremtiden. Styret i KS Nord-Trøndelag har tatt initiativ til å etablere en fylkesbasert oppreisningsordning i Nord-Trøndelag. KS Sogn og fjordane har, etter anmodning fra fylkesmannen og henvendelser fra enkelte kommuner i fylket, satt i gang en prosess med sikte på å etablere en interkommunal oppreisningsordning i fylket.

2.3.1 Kommuner som vurderer å etablere oppreisningsordning

Av de 226 rådmennene som besvarte den nettbaserte undersøkelsen er det 24 som oppgir at det i deres kommune vurderes å etablere en egen oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn. Av disse svarer 14 rådmennene at dette vil bli etablert innen år 2011, åtte rådmenn svarer at de ikke vet når det vil bli etablert og to svarer at det vil bli etablert innen år 2014. Rådmennene i kommuner som vurderer å etablere en oppreisningsordning gir interessante tilbakemeldinger på spørsmålet om synspunkter på oppreisningsordninger. I motsetning til rådmennene i kommuner hvor det ikke er aktuelt å etablere en egen oppreisningsordning (se under) er rådmenn i kommuner

2. Antall og status for kommunale oppreisningsordninger

som vurderer å etablere oppreisningsordninger negative i sine tilbakemeldinger om oppreisningsordninger. Her er eksempler på denne type negativ tilbakemeldinger.

«Jeg mener at en slik oppreisningsordning ikke bør administreres og finansieres av kommunene. Dette vil etter min mening føre til store ulikheter blant tidligere barnevernsbarn - alt etter hvilken kommune som skal behandle din sak. En slik ordning bør administreres sentralt, jf. kontoret for voldsoffererstatning i Vardø og ordningen med billighetserstatning fra Staten.»

«Mener det burde være en nasjonal føring på hvordan dette skulle fungere og at kommunene kunne ha et regelverk å forholde seg til.»

«Det er feil signal som er sendt ut, angående oppreising til tidligere barnevernsbarn. Det er uetisk at størrelsen på oppreisningen avhenger av kommuneøkonomi. Dette burde staten(fylkesmannen) ha ordnet opp i tidligere.»

Tilbakemeldingene viser at flere rådmenn i kommuner hvor det vurderes å etablere en oppreisningsordning har prinsipielle innvendinger mot oppreisningsordninger. De legger vekt på at dette er et ansvar som bør tilfalle staten. Flere gir også uttrykk for at ulikhetene mellom de kommunale oppreisningsordningene bidrar til en betydelig forskjellsbehandling av barnevernsbarn.

2.3.2 Kommuner hvor det ikke har vært aktuelt å etablere oppreisningsordning

Hvordan er situasjonen i kommuner hvor det ikke har vært aktuelt å etablere en egen oppreisningsordning? 109 av 226 rådmennene som besvarte den nettbaserte undersøkelsen svarte at det ikke har vært aktuelt å etablere en kommunal oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn. Av de 226 rådmennene som besvarte den nettbaserte undersøkelsen svarer 60 prosent «vet ikke» på spørsmål om det vil være aktuelt å etablere en oppreisningsordning i fremtiden. Med unntak av én respondent svarer resten (40 %) at det ikke vil være aktuelt å etablere oppreisningsordning i fremtiden. Det siste spørsmålet i undersøkelsen var åpent og lød «har du noen synspunkter på oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn som ikke har kommet fram i denne undersøkelsen». Her gjorde mange rådmenn rede for hvorfor det ikke har vært aktuelt å etablere en oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn. I likhet med rådmenn i kommuner hvor det var aktuelt å etablere oppreisningsordning ga noen av rådmennene i kommuner hvor dette ikke hadde vært aktuelt uttrykk for prinsipielle innvendinger. De viste til at beviskrav for slike saker er vanskelig, og at de som anklages for å ha utøvd overgrep og omsorgssvikt i liten grad hadde mulighet til forsvare seg. Under de prinsipielle motargumentene for å etablere oppreisningsordning pekte flere rådmenn på at dette var et statlig ansvar eller at det burde være en felles mal for

oppreisningsordninger. Andre oppga at KS burde ha en større rolle i etableringen av oppreisningsordninger.

Et interessant trekk ved tilbakemeldingene er at flertallet av rådmennene ikke ga uttrykk for å være negativ til økonomisk oppreisning i seg selv, men var heller tilbakeholden med å etablere en særskilt oppreisningsordning. Flere skrev at det ikke er aktuelt å etablere oppreisningsordning fordi det ikke har vært barnevernsinstitusjon i kommunen. Den mest tilbakevendende begrunnelsen var imidlertid at rådmennene ikke var kjent med aktuelle saker og, eller at de ikke trodde det fantes aktuelle saker, men ville vurdere å etablere en oppreisningsordning dersom det skulle dukke opp aktuelle saker. Flere rådmenn skriver herunder at de ikke ønsker en standardisert oppreisningsordning, men ønsker å behandle hver enkelt sak individuelt. En rådmann uttrykte det slikt:

«Det politiske vedtaket i vår kommune er at vi ikkje vil ha ei standardisert ordning, men handsamar kvar sak for seg. Det har vi gjort til nå, og det vil vi også gjera vidare.»

Tilbakemeldingene tyder altså på at flere kommuner som ikke har en egen oppreisningsordning ikke avviser individuelle søknader fordi det ikke er etablert en egen oppreisningsordning. Svarene tyder på at noen kommuner har funnet måter å håndtere krav om økonomisk oppreisning som ikke omfatter etablering av egen oppreisningsordning.¹⁹ Én rådmann viste for eksempel til at kommunen hadde utbetalt 625 000 kroner til én søker etter en individuell behandling, og at kommunen ikke forventet særlig flere søkere.²⁰ Enkeltvis behandling av hver enkelt søknad gjør at kommunene slipper kostnadene med å etablere egne oppreisningsordninger med administrasjon (etablering av vedtekter, sekretariat, utvalg, og eventuelt klageutvalg). Særlig for kommuner med et lavt innbyggertall er det grunn til å tro at en egen oppreisningsordning vil medføre høyere administrative kostnader enn for kommuner med et høyere innbyggertall. Fra søkerens ståsted er det grunn til å tro at en slik håndtering har noen uheldige konsekvenser. Søkere vil i liten grad være kjent med hvorvidt kommunen i det hele tatt vil behandle en søknad om oppreisning. For de tilfeller der søknaden blir behandlet vet søkeren heller ikke hvordan kommunen håndterer søknaden. Det vil være uklart for søkeren hva som er grunnlaget for behandlingen og kriteriene som ligger til grunn for avgjørelse om kommunal oppreisning.

19 Materialet gir ikke grunnlag til å anslå hvor mange kommuner som håndterer spørsmål om oppreisning på denne måten.

20 Kartleggingen har ikke gitt rom for en systematisk undersøkelse av hvordan kommuner som ikke har egen oppreisningsordning behandler søknader om økonomisk oppreisning.

2.4 Sammenfatning

Kartleggingen viser at det ved utgangen av 2009 er, eller har vært, til sammen 26 oppreisningsordninger som omfatter 124 kommuner og syv fylkeskommuner. Av disse er 22 enkeltkommunale ordninger. Resten av kommunene med oppreisningsordninger deltar i interkommunale ordninger: Det vil si at flere kommuner (innenfor et fylke) går sammen om en oppreisningsordning med felles vedtekter, sekretariat og eventuelt en felles klagenemnd.

Av de 32 oppreisningsordningene er 9 avsluttet, det vil si at fristen for å legge fram søknad er gått ut. Dette omfatter 32 kommuner og to fylkeskommuner. 2 oppreisningsordninger ble avsluttet ved inngangen av år 2010. Ved utgangen av 2009 var det 8 oppreisningsordninger som omfattet 14 kommuner som pågikk, det vil si at søknadsfristen ikke var løpt ut. Bare én av disse oppreisningsordningene var organisert som en fellesordning. Fellesordningenes tid er likevel ikke forbi; 9 nye oppreisningsordninger er vedtatt og omfatter 48 kommuner. Av disse er 3 organisert som fellesordninger, og én åpner for at andre kommuner i fylket kan slutte seg til.

Kartleggingen gir også informasjon om kommuner hvor det ikke er etablert oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn. Av de 226 rådmenn som har besvart den nettbasert undersøkelsen oppgir 109 at det ikke har vært aktuelt å etablere en kommunal oppreisningsordning for tidligere barnevernsbarn. Kartleggingen viser at 24 rådmenn vurderer å opprette en slik ordning. Flertallet av rådmenn i kommuner hvor det ikke har vært aktuelt å etablere en oppreisningsordning gir uttrykk for ikke å være negativ til økonomisk oppreisning i seg selv. De er heller mer tilbakeholdne med å etablere en egen oppreisningsordning for dette. I følge dem vil kommunen heller foreta en individuell vurdering av eventuelle søknader som kommer inn til kommunen. De har følgelig funnet egne måter å håndtere krav om økonomisk oppreisning som ikke omfatter etablering av egen ordning. Flertallet av de 26 rådmennene som oppgir at de vurderer kommunale oppreisningsordninger gir uttrykk for at de vurderer slike ordninger på et prinsipielt grunnlag. De fremholder at dette er et statlig ansvar og at de ulike kommunale oppreisningsordningene medfører store forskjeller for målgruppen for økonomisk oppreisning. I neste kapittel vil jeg gå nærmere inn på dette ankepunktet. Fokuset vil være rettet mot variasjonen i hvordan de ulike oppreisningsordningene er organisert og variasjonene i ordningenes innretning. Neste kapittel vil dermed belyse rådmennenes merknader om ulikheter og forskjeller mellom ordningene.

3. Organisering av oppreisningsordningene

Det er flere variasjoner mellom de ulike oppreisningsordningene. Dette gjelder både i forhold til hvordan ordningen er organisert og hvordan oppreisningsordningene er innrettet. I dette og neste kapittel vil jeg gå nærmere inn på disse variasjonene. Her vil jeg presentere hvordan de ulike oppreisningsordningene er organisert med fokus på om oppreisningsordningene har sekretariat, utvalg og vedtekter og hvorvidt oppreisningsordningene har etablert klagenemnd. I neste kapittel er fokus rettet mot ordningenes innretning.

Grunnlaget for analysen er dokumenter (først og fremst vedtekter, men også til dels saksframlegg, søknadsskjema, infoskriv med mer om ordningene) knyttet til 24 av de 26 oppreisningsordningene som er vedtatt. Jeg har utelatt oppreisningsordningene som er vedtatt i Nittedal kommunestyre og Nesodden kommunestyre. Ordningen i Nittedals er utelatt fordi kommunen ved kartleggingens tidspunkt ikke var kommet langt i prosessen med å etablere ordningen. Det var fattet prinsippvedtak om ordningen, men innholdet, organisering og innretning var imidlertid ikke vedtatt. Oppreisningsordningen som er vedtatt av kommunestyret i Nesodden innebærer at søkere som er tilkjent statlig rettferdsvederlag vil få tilsvarende beløpsmessige erstatning fra Nesodden kommune. I vedtaket for ordningen heter det at «det skal ikke foretas egen kommunal vurdering av de enkelte saker, da man skal tilslutte seg den statlige vurderingen.» Per i dag er det ikke knyttet vedtekter, sekretariat til ordningen som er vedtatt i Nesodden. Ordningen er ikke kunngjort, og jeg har fått tilbakemelding om at det er uklart hvordan vedtaket vil bli fulgt opp før den kunngjøres. I analysen av variasjonene mellom oppreisningsordningene vil jeg derfor også utelate den vedtatte ordningen i Nesodden kommune. Dermed er grunnlaget for analysen av organisering 24 oppreisningsordninger som omfatter 119 kommuner.

I presentasjonen av variasjonene i organisering av oppreisningsordningene vil jeg først presentere vedtektene. Videre har jeg valgt å presentere variasjonene ut fra hvordan søknadene behandles. Det betyr at jeg først presenterer sekretariatet (som mottar og behandler søknadene), deretter utvalget (som fattet vedtak) og til sist klagenemnd (som behandler klage på vedtak fattet av utvalget).

3.1 Vedtekter

Men ett unntak er det knyttet vedtekter til alle 32 oppreisningsordningene som er vedtatt eller igangsatt.²¹ Unntaket gjelder oppreisningsordningen i Arendal kommune hvor bystyrets vedtak lå til grunn for behandlingen av søknadene.

Vedtektene angir hvilke kriterier som ligger til grunn for behandling av søknadene og hvordan saken skal behandles. Vedtektene er formet som et sett paragrafer, hvor hver enkelt paragraf beskriver den enkelte bestemmelse som inngår i ordningen. Vanligvis består hver oppreisningsordning av mellom ni og ti paragrafer. Færrest paragrafer finner en for fellesordningen i Trondheim (seks paragrafer), mens oppreisningsordningen i Kristiansund hadde flest paragrafer (elleve paragrafer). Kommunestyret (bystyret) kan gjøre endringer i vedtektene. I Oslo kunne byrådet gjøre mindre endringer i vedtektene for vederlagsordningen.

Som vist tidligere angir vedtektene blant annet ordningens formål, hvem som har avgjørelsesmyndighet, vilkår for å søke oppreisning, kriteriene for utmåling av oppreisning, saksbehandling, klagemulighet og frist for å fremme søknad. Variasjoner mellom ordningenes innretning vil bli analysert med utgangspunkt i disse vedtektene (se neste kapittel).

3.2 Sekretariat

Sekretariatet har til oppgave å motta søknader, forberede sakene og avgi innstilling til oppreisningsutvalget. I tillegg skal sekretariatet bistå søkeren med utarbeiding av søknaden. Ved flere oppreisningsordninger innvilger sekretariatet dekning av søkers utgifter til advokatbistand.

Bortsett fra 3 oppreisningsordninger (Drammen, Skien og Sveio) er det opprettet ett sekretariat til hver enkelt ordning. Det er felles sekretariat for oppreisningsordningene i Asker kommune og Bærum kommune.

Før jeg presenterer variasjonene i organiseringen av sekretariatene vil jeg kort si hvordan søknader håndteres i oppreisningsordninger hvor det ikke er etablert eget sekretariat. Dette er enkeltkommunale oppreisningsordninger hvor sekretariatsoppgavene blir håndtert av kommuneadministrasjonen. For oppreisningsordningen i Sveio kommune angir vedtektene at administrasjonen i kommunen oppnevnes som sekretariat. I Drammen kommune fremmes søknad om oppreisning overfor kommunen. Rådmannen i Drammen, eller den han bemyndiger, skal bistå søkeren med

²¹ Noen få ordninger er organisert rundt retningslinjer som har samme funksjon som vedtekter. Jeg vil derfor omtale retningslinjer som vedtekter.

3. Organisering av oppreisningsordningene

å utarbeide søknaden. Kommunen forbereder saken frem til saken overtas av erstatningsutvalget for avgjørelse. Rådmannen avgjør når saken er godt nok belyst. For å hindre at det legges føringer inn i en avgjørelse, skal saksforberedelsene i kommune ikke kunne ut i noen innstilling eller forslag til avgjørelse.

Søkere til oppreisningsordningen i Skien kommune skal sende søknaden direkte til kommunens oppreisningsutvalg ved kommuneadvokaten. Til oppreisningsutvalget i Skien er det knyttet en sekretær som administrerer, følger opp, skriver referat og tar seg av korrespondansen for øvrig, også kontakten med søkerne, gjerne i samråd med utvalgets medlemmer. Det skrives ikke innstilling eller forslag til vedtak

Ved alle interkommunale oppreisningsordningene er det oppnevnt ett eget sekretariat for utvalget. Antall medlemmer i sekretariatet varierer mellom oppreisningsordningene. Antallet avhenger av arbeidsmengde, det vil si hvor mange søknader som mottas og som skal behandles. Arbeidsmengden kan variere i løpet av perioden som ordningen gjelder, noe som også virker inn på størrelsen og sammensetningen av sekretariatet.

Med fire unntak er det oppnevnt eget sekretariat til utvalgene til de enkeltkommunale oppreisningsordningene. Unntakene gjelder oppreisningsordningene i kommunene Hamar, Lier, Ullensaker og Hurum. I disse kommunene er det ikke etablert eget sekretariat, men dette er skaffet dette gjennom kjøp av utredningstjenester i tilknytning til ordningen.²² Hurum kommune og Lier kommune har kjøpt denne tjenesten hos det samme advokatfirmaet. Jeg har ikke gått nærmere inn på hvorfor kommuner har skaffet seg sekretariat gjennom kjøp av utredningstjenester. I intervjuene med rådmennene har flere lagt vekt på viktigheten av et uavhengig sekretariat. Søkere skal kunne henvende seg til en instans utenfor kommuneadministrasjonen. Dette bidrar til økt trygghet for søkerne i forhold til om kommunen legger føringer for behandlingen av den enkelte søknad.

Uten at jeg har gått detaljert inn i prosessen, indikerer materialet at det er noen ulikheter i forhold til hvilke instanser som har vært involvert i opprettelsen av sekretariat (og utvalg). For flere av fellesordningene har fylkeskommunen vært involvert i opprettelsen av sekretariat. Dette ser en blant annet i fellesordningene i Østfold og Finnmark hvor henholdsvis Østfold fylkeskommune og Finnmark Fylkeskommune har opprettet sekretariatet. For fellesordningen i Trondheim ble både sekretariatet og utvalget oppnevnt av bystyret etter forslag fra Fylkesmannen. For ordningen i Vestfold er sekretariatet opprette etter initiativ fra KS-fylkesstyre.

²² For flere av oppreisningsordningene er det uklart om sekretariatsfunksjonen er eksternt. Antall eksterne sekretariat kan derfor være høyere.

3.3 Oppreisningsutvalg

På grunnlag av behandling av søknad om oppreisning fattes vedtak om oppreisning. Med unntak for vederlagsordningene i Hurum kommune og i Kvinnherad er det for alle oppreisningsordningene opprettet egne oppreisningsutvalg som avgjør oppreisning. Søknader til oppreisningsordningen i Hurum blir behandlet av Hurum kommune. Søknader til rettsferdsvederlagsordningen til Kvinnherad blir behandlet av formannskapet i Kvinnherad kommune. Bærum kommune har felles erstatningsutvalg med Asker kommune.

Et typisk oppreisningsutvalg er uavhengig og består av tre personer som er oppnevnt for hele perioden utvalget skal fungere. At et utvalg er uavhengig betyr at medlemmene i utvalget ikke har politiske verv i kommunen.²³ Uavhengighet blir gjerne begrunnet med at dette sikrer tillit til utvalget og utvalgets avgjørelser. For de fleste oppreisningsordninger stilles det som krav at utvalgsleder er jurist og har erfaring fra påtalemyndighetene, domstolene eller innehar tilsvarende kompetanse. Noen oppreisningsordninger setter også som betingelse at de øvrige medlemmene skal ha kompetanse innen psykologi og, eller barnevernspedagogikk. For noen oppreisningsordninger er dette ikke absolutte krav; i vedtektene er det anført at medlemmene «bør» ha kompetanse innen jus, psykologi og eller barnevern.

Også når det gjelder sammensetning av utvalg er det unntak fra hovedmønsteret.²⁴ For ordningen som gjelder for Arendal kommune består utvalget av to personer; en eksternt advokat og en psykolog. I oppreisningsordningen som gjelder for Skien kommune er utvalget i langt høyere grad integrert i kommunestrukturen enn hva en ser i andre oppreisningsordninger: Her består oppreisningsutvalget av fem medlemmer: tre politikere og to personer fra kommunens administrasjon som velges av bystyret. Leder av utvalget er politiker, mens en av de to administrative medlemmene er kommuneadvokat. I følge kontaktpersonen for ordningen får hvert medlem av utvalget tilsendt søknaden i god tid, og man diskuterer seg frem til en avgjørelse som alle kan stå for.

Uten at jeg har gått detaljert inn i prosessene omkring utvalgenes tilblivelse ser det ut som at det er noen ulikheter i hvilke instanser som har vært involvert i opprettelsen av ordningen. I Oslos vederlagsordning og billighetserstatningsordningen i Bergen er utvalgene opprettet av byrådet. Utvalget for oppreisningsordningen i Kristiansund ble opprettet av fylkesmannen etter anmodning av Kristiansund kommune. For den interkommunale ordningen i Trondheim ble utvalget (og sekreta-

23 I saksframlegg til enkelte ordninger presiseres det at medlemmene ikke bør ha eller ha hatt politiske verv i kommunen, og de skal heller ikke være eller ha vært ansatt i kommunen.

24 Det er utenfor denne kartleggingens mandat å vurdere hvorvidt disse variasjonene har konsekvenser for søkeres tillit til utvalgene eller tillit til beslutninger som fattes i utvalgene.

3. Organisering av oppreisningsordningene

riatet) formelt oppnevnt av bystyret etter forslag fra Fylkesmannen. I Vestfold har oppreisningsutvalgene for fellesordningen blitt oppnevnt av KS fylkesstyre i Vestfold. Finnmark Fylkeskommune og Østfold Fylkeskommune har vært involvert i opprettelsen av utvalgene for oppreisningsordningene som gjelder i henholdsvis Østfold og Finnmark. For flere av de enkeltkommunale oppreisningsordningene er utvalgene opprettet av rådmannen og vedtatt av kommunestyret.²⁵

Som vist over, så antyder tilbakemeldinger fra kontaktpersoner at det er noe variasjon i hvorvidt søknader blir realitetsbehandlet hos utvalget, eller om søknader som faller utenfor ordningen blir avvist av hvert enkelt utvalgets sekretariat. En gjennomgang av vedtektene viser at utvalgene for oppreisningsordningene i Bærum, Asker, Ullensaker skal avgjøre alle søknader, «også søknader som åpenbart faller utenfor ordningen». I tillegg til disse oppreisningsordningene er jeg gjort kjent med at også utvalget for oppreisningsordningen i Arendal behandler alle søknader, også de som åpenbart faller utenfor ordningen. I vedtektene for billighetserstatningsordningen i Bergen åpnes det for at sekretariatet kan avvise søknader som faller utenfor ordningen. Et slikt vedtak kan imidlertid påklages og erstatningsutvalget er klageinstans. En kan ikke ut fra vedtektene slutte at sekretariatet avviser søknader til de øvrige ordningene.

3.4 Klage og omgjøring av vedtak

Med unntak for billighetserstatningsordningen i Bergen og rettferdsvederlagsordningen i Kvinnherad kan vedtak om kommunal oppreisning påklages og omgjøres etter forvaltningsloven § 28. For ordningen i Kvinnherad fremkommer det i § 5 i vedtektene at «vedtaka frå formannskapet er endeleg/bindande og kan ikkje påklagas.»

Ved kongelig resolusjon 25. juni 2004 ble det med hjemmel i forvaltningsloven § 28 fjerde ledd gitt midlertidig forskrift om avskåret klagerett ved vedtak om billighetserstatning i Erstatningsutvalget for Bergen kommunes billighetserstatningsordning (forskrift 25. juni 2004:1019). Unntaket fra forvaltningsloven § 28 ble forlenget i en ny midlertidig forskrift i 2008 (forskrift 20.juni 2008:634). Forskriften ble opphevet 31. desember 2009, etter at ordningen i Bergen var avsluttet. Ingen av de andre etablerte oppreisningsordninger har tilsvarende midlertidig unntak fra forvaltningslovens § 28. I kartleggingen har jeg ikke gått nærmere inn på hvorfor Bergen kommune ønsket avskåret klagerett, og jeg har heller ikke gått inn på hvorvidt dette har vært aktuelt i forhold til etableringen av de andre oppreisningsordningene.

²⁵ I kartleggingen har jeg ikke gått inn på om variasjonene i oppnevnelsene av de ulike oppreisningsutvalgene har hatt noen konsekvenser for sammensetning og måten utvalgene har jobbet på.

For alle oppreisningsordningene hvor det er gitt adgang til å påklage vedtak blir klagen behandlet i kommunens klagenemnd eller klientutvalg. For oppreisningsordningene i Østfold og Vestfold er det klageorganene i hver enkelt deltagerkommune som behandler klagen. For de andre fellesordningene er det en av deltagerkommunene (verts kommunen) som behandler klagen.

For ordningen i Oslo, Bærum, Lier, Modum, Kristiansund, Melhus, Trondheim, Lørenskog og Tromsø er klagenemnda utvidet med to medlemmer i behandlingen av denne type saker. Det ene skal ha spesiell kompetanse innenfor erstatningsrett, og den andre skal ha spesiell barnvern faglig kompetanse. For oppreisningsordningene i Oslo, Lier, Hamar og Kristiansund skal det også oppnevnes varerepresentanter for disse medlemmene. I vedtektene for ordningen i Bærum er det anført at medlemmet med dommerkompetanse ikke skal ha tilknytning til Asker og Bærum tingsrett. Det fins ingen tilsvarende føringer i de andre ordningene.

3.5 Oppreisningsordningenes varighet

Med «ordningens varighet» vil det her forstås som fristen for å fremme søknad om oppreisning.²⁶ Søkere til oppreisningsordningen i Skien kan fremsette søknad to år etter at det foreligger positivt svar på søknad om oppreisning fra staten. Utover dette er det ingen tidsavrensning knyttet til denne ordningen. Også for oppreisningsordningen vedtatt i Nesodden henger tidsavgrensningen sammen med søknader til den statlige rettferdsvederlagsordningen. Denne ordningen gjelder for søknader som er innkommet til statens sivilrettsforvaltning innen første januar 2013.

For alle andre oppreisningsordningene er fristen fastsatt ut fra datoen ordningen er kunngjort, det vil si etter at oppreisningsutvalget kunngjør at de tar imot søknader. Ved 15 av de 32 oppreisningsordningene er fristen for å fremsette søknad to år etter kunngjøring. For oppreisningsordningene som gjelder i Vestfold, Sveio, Melhus, Kristiansund, og Asker er fristen for å fremsette søknad ett år etter kunngjøring.

Det er 2 oppreisningsordninger som har blitt utvidet. Billighetserstatningsordningen i Bergen ble utvidet to ganger. Den første fristen for ordningen som ble vedtatt i Bergen 2003 ble satt til 31.12.2004. I forbindelse med behandlingen av erstatningsutvalgets sluttrapport fremkom det imidlertid opplysninger om at enkelte tidligere barnehjemsbarn som hadde bodd utenbys eller utenlands, ikke var blitt oppmerksom på erstatningsordningen. De hadde derfor ikke søkt om billighetserstatning innen fristens utløp. For å tilgodese disse personene med en fornyet mulighet

²⁶ Oppreisningsutvalget for hver enkelt oppreisningsordning fortsetter sitt arbeid inntil alle søknader som er innkommet innen søknadsfristen er behandlet.

3. Organisering av oppreisningsordningene

til å søke om billighetserstatning. vedtok Bergen bystyre å utvide søknadsfristen til 1.9.2006 (jf. *Tillegg til sluttrapport av 19.juni 2007*). Den andre endringen av fristen for å fremsette søknad til ordningen i Bergen henger sammen med en endring av målgruppen for ordningen. I 2007 vedtok bystyret en utvidet erstatningsordning som omfattet barn hjemmehørende i Bergen, som ble plassert av Bergen kommune i barnehjem, fosterhjem, spesialskoler og skolehjem i perioden 1954-1980- dette gjaldt barn som ble plassert hvor som helst i landet, og som under opphold ble utsatt for omsorgssvikt, overgrep eller andre uverdige forhold (jf. *Sluttrapport fra den utvidede erstatningsordning*). Søknadsfristen for den utvidede ordningen ble satt til 31.12.2008.

Ved utgangen av 2008 vedtok Hamar kommunestyret å gjenoppta billighetserstatningsordningen som ble avsluttet i 31.12 2007. Bakgrunn var å gi søkere som ikke hadde kjent til ordningens opprinnelse søknadsfrist, en fornyet mulighet til å søke oppreisning. Fristen for å fremsette søknad etter den gjenopptatte ordningen ble satt til to år etter kunngjøringsdato (1.5.2009).

3.6 Sammenfatning

I dette kapitlet har jeg presentert variasjonene i hvordan oppreisningsordningene er organisert. Til tross for en del variasjoner, ser en samtidig at det er den del likheter og typiske trekk ved måten oppreisningsordningene er organisert. Med ett unntak har alle oppreisningsordningene ett sett med vedtekter som angir kriteriene for behandling av søknadene. Det er variasjon i hvordan sekretariatsfunksjonen er løst. Ved de interkommunale oppreisningsordninger er det etablert egne sekretariat. I de enkeltkommunale oppreisningsordningene er det tre ordninger som ikke har et sekretariat, men hvor sekretariatsoppgavene blir ivaretatt av kommunen. Fire kommuner med oppreisningsordninger har skaffet et sekretariat gjennom kjøp av utredningstjenester.

Med ett unntak fattes vedtak om oppreisning i et eget opprettet utvalg. Kartleggingen viser at et typisk oppreisningsutvalg består av tre personer, hvor leder er jurist eller har juridisk kompetanse. De andre medlemmene skal eller bør ha kompetanse innen barnevern eller psykologi. Klager på vedtak behandles etter forvaltningslovens § 28, annet ledd. Her skiller billighetserstatningsordningen i Bergen seg fra de andre oppreisningsordningene, gjennom en egen forskrift om avskåret klagerett. For ordningen i Kvinnherad er også klageretten avskåret, men den er ikke regulert gjennom egen forskrift. Med unntak av oppreisningsordningen i Skien har alle oppreisningsordningene en tidsmessig avgrensning. Det vil si at søkerne kan fremme søknad om oppreisning innen et visst tidsrom. Flertallet av oppreisningsordningene har satt søknadsfristen til to år etter at ordningen er gjort kjent, mens noen har satt fristen til ett år. For oppreisningsordningene i Bergen og Hamar har søknadsfristen blitt utvidet.

4. Innretning av oppreisningsordningene

Variasjonene i ordningens innretning er ofte tema i debatten om de kommunale oppreisningsordningene. Dette kommer særlig opp i prosessen hvor oppreisningsordningene blir vedtatt. I starfasen av en oppreisningsordning er det ikke uvanlig at interessegrupper bemerker oppreisningsordningens ulikheter fra sted til sted. Interessegruppene poengterer gjerne samtidig at den nye oppreisningsordningen er «dårlig» eller «god» sammenliknet med andre allerede eksisterende ordninger. I dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på disse variasjonene, men det ligger utenfor kartleggingens mandat å vurdere hvorvidt hver enkelt oppreisningsordning er «god» eller «dårlig».

I dette kapitlet vil jeg rette søkelyset mot variasjonen i hvordan oppreisningsordningene er innrettet. Fokus er rettet mot hvilke forhold oppreisningsordningene tar ansvar for, målgruppen for ordningene, kriterier som ligger til grunn for å bli tilkjent oppreisning, tidsperioden det gis oppreisning for, størrelsen på oppreisningsbeløpet og avkortning i forhold til andre ordninger.

I likhet med forrige kapittel og med samme begrunnelse vil jeg her utelate oppreisningsordningene som er vedtatt i Nittedal og Skedsmo. Bortsett fra presentasjonen av variasjoner i vilkårene for å søke oppreisning, vil jeg også utelate oppreisningsordningen som er vedtatt i Nesodden kommunestyre. I kommunestyrevedtaket for ordningen i Nesodden er ikke formålet med ordningen fastsatt, og heller ikke oppreisningsbeløp eller hvilken tidsperiode oppreisningsordningen gjelder for. Dette innebærer at analysen bygger på 24 ordninger, og omfatter 118 kommuner.

4.1 Formål: Moralsk ansvar og unnskyldning

Alle oppreisningsordningene har til formål å ta et moralsk ansvar og å gi en unnskyldning til personer som har opplevd overgrep og omsorgssvikt mens de sto under offentlig omsorg. Det er imidlertid variasjoner mellom oppreisningsordningene når det gjelder målgruppen (personer som opplevde overgrep og omsorgssvikt i barnehjem, fosterhjem, spesialskoler eller andre institusjoner) og hva kommunene tar ansvar for gjennom å etablere en oppreisningsordning (tilsyn eller plassering). Billighetserstatningsordningen i Drammen er den eneste av alle oppreisningsordninger som omfatter både kommunalt plasseringsansvar og kommunal tilsyns- og

oppfølgingsplikt. Oppreisningsordningene i Sveio og Agder er først og fremst basert på kommunens plasseringsansvar, men åpner også for oppreisning til personer som har vært plassert i fosterhjem i kommunen av en annen kommune. I disse tilfellene skal sekretariatet ta kontakt med plasseringskommunen før oppreisningen endelig fastsettes for å be om at plasseringskommunen tar størst mulig økonomisk ansvar. De andre oppreisningsordningene er enten grunnet i kommunens plasseringsansvar eller i kommunens tilsynsansvar.

4.1.1 Plasseringsansvar

Med unntak av 2 oppreisningsordninger er formålet for alle oppreisningsordningene å ta moralsk ansvar og å gi en unnskyldning til personer som har vært utsatt for overgrep og omsorgssvikt mens de har vært plassert ved barnehjem (flertallet av oppreisningsordningene omfatter også andre plasseringer, se under). Søkere til disse oppreisningsordningene må altså ha vært plassert av kommunens barnevern for å bli tilkjent oppreisning. Det må legges til grunn et vedtak om omsorgsplassering fattet av det kommunale barnevernet for å kunne bli tilkjent en økonomisk oppreisning. Bystyret i Oslo vedtok i 2008 at ordningen også skulle gjelde for personer som var plassert på privatrettslig grunnlag i barnevernsinstitusjoner eid og drevet av Oslo kommune (bystyrevedtak 284/08). I *Årsberetningen 2008* la vederlagsutvalget i Oslo til grunn at vedtaket gjaldt personer som har vært privat plassert i kommunens egne barnevernsinstitusjoner og at barn som hadde fått plass på barnehjemmet som en privat ordning ved at foreldre eller slektninger har søkt dem inn, kom inn under ordningen (se *Årsberetning 2008*: side 7). Jeg har ikke funnet at plasseringer på privatrettslig grunnlag inngår i de andre oppreisningsordningene som bygger på kommunens plasseringsansvar.

Med unntak av billighetserstatningsordningen i Hamar, uttrykker oppreisningsordningene ansvar for plasseringer også utenfor kommunens grenser.²⁷ Ordningen i Hamar er organisert rundt kommunens plasseringsansvar²⁸ i fosterhjem og ved Bjørketun barnehjem, Vang og Furnes barnehjem og Hamar kommunale barnehjem.

I fellesordningen i Agder er det ikke bare deltagerkommunenens plasseringsansvar som gir grunnlag for oppreisning; her gis også personer som var plassert av andre kommuner ved barnehjem i Kristiansand før 1980 anledning til å søke oppreisning.

²⁷ De to første ordningene i Bergen var organisert rundt kommunens tilsynsansvar for barnevernsinstitusjoner innad i kommunen.

²⁸ Ordningen omfatter Hamar kommune, tidligere Vang kommune og de andre kommunene som ble innlemmet ved kommunesammenslåingen i 1992.

4.1.2 Tilsynsansvar

To oppreisningsordninger tar utgangspunkt i det kommunale tilsynsansvaret for barnevernsinstitusjoner.²⁹ Som tidligere nevnt har billighetserstatningsordningen i Bergen vært gjennom tre runder, med tre søknadsfrister. I de to første rundene gjaldt ordningen personer som har vært under opphold ved barnevernsinstitusjoner innenfor det som i dag er Bergen kommune (se sluttrapport fra Erstatningsutvalget, 30. desember 2005). Den utvidede ordningen som ble vedtatt i 2007 omfattet barn hjemmehørende i Bergen, som ble plassert av Bergen kommune. I likhet med de to første rundene i Bergen gir også ordningen i Kristiansund oppreisning til personer som har vært utsatt for overgrep og omsorgssvikt i barnehjem i Kristiansund kommune. Vektlegging av tilsynsansvaret medfører at kommunen også tar ansvar for barn fra andre kommuner som har vært plassert i kommunen hvor ordningen er opprettet. I disse oppreisningsordningene er det ikke krav om at det skal legges til grunn et barnevernsvedtak om omsorgsplassering for å bli tilkjent oppreisning.

4.2 Hvem som omfattes av ordningene

Alle oppreisningsordninger gjelder for personer som har vært utsatt for overgrep eller omsorgssvikt i barnehjem. Med unntak av oppreisningsordningene i Finnmark, Vadsø, Kristiansund, Kvinnherad Melhus, samt den første (inkludert den utvidede søknadsfristen) erstatningsordningen i Bergen gir alle ordningene oppreisning til personer som har opplevd overgrep og omsorgssvikt i fosterhjem. I oppreisningsordningene i Agder og Sveio er fosterforeldre ansett som part i saken, og har dermed partsrettigheter.

I gjennomgangen av variasjonene i målgruppene for flere av oppreisningsordningene ser vi at begrepet «institusjon» viser til opphold ved både barnehjem og skolehjem. I vedtektene for oppreisningsordningene i Oslo, Sveio, Rogaland, Agder, Modum, Tromsø og Vestfold fremkommer det at ordningen gjelder for personer som har opplevd overgrep og omsorgssvikt i «institusjon eller i fosterhjem». I andre oppreisningsordninger sondres det mellom barnehjem og skolehjem, for eksempel i oppreisningsordningene i Asker og Bærum. Det sentrale i alle oppreisningsordningene (når vi ser bort fra de to første ordningene i Bergen og ordningen for Kristiansund, samt endringen som kom som følge av bystyrevedtak 284/08 i Oslo) er at det kommunale barnevernet hadde plasseringsansvaret. For ordningen i Trondheim og ordnin-

²⁹ Det kommunale tilsynsansvaret blir grundig presentert og drøftet i *Barnehjem og spesialskoler under lupen* (NOU 2004:23). Etter lov om barnevern av 1953 skulle de kommunale barnevernsnemndene være bindeleddet mellom institusjonene og kommunale og statlige myndigheter. De skulle oppnevne en tilsynsfører for hvert barnehjem, og det skulle avlegges skriftlige rapporter etter tilsynsbesøk. Dette ble ikke fulgt opp (NOU 2004:23:11).

gen i Frøya gjelder oppreisningsordningene også personer som har opplevd omsorgsvikt og overgrep ved Osloveien skole, hvor kommunen var plasseringsansvarlig.³⁰

Ordningene i Nesodden og i Skien gjelder for personer som har vært plassert av det kommunale barnevernet og som har fått positivt vedtak av Stortingets rettferdsvederlagsutvalg.

4.3 Tidsperioden det gis oppreisning for

Det er variasjon mellom oppreisningsordningene med hensyn til hvilken tidsperiode det gir oppreisning for. På neste side gis en oversikt over tidsavgrensningene for de ulike ordningene.

Tabell. 3 Tidsperioden det gis oppreisning for:

Ordning	Periode	Ordning	Periode
Oslo	Frem til 1.1.1993	Finnmark	1.7.1954-31.12.1992
Bærum	Frem til 1.1.1980	Hamar	1.1.1945-1.1.1980
Asker	Frem til 1.1.1980	Bergen	1954-1980. I perioden 1954-1972 gjelder ordningen også kommunene Åsane, Laksevåg, Arna og Fana
Nesodden		Sveio	Frem til 1.1.1993
Ullensaker	Frem til 1.1.1980	Kvinnherad	1945-1993
Ås	8.5.1945-1.1.80	Rogaland	Frem til 1.1.1993
Lørenskog	Frem til 1.1.1980	Kristiansund	1.7.1945-1.1.1980
Arendal	Frem til 1.1.1993	Frøya	Frem til 1980, for elever ved Osloveien skole frem til 1986
Agder	Frem til 1.1.1993	Melhus	1954-1986
Drammen	1.7.1954 – 1.1.1980	Trondheim	Frem til 1980, for elever ved Osloveien skole frem til 1986
Lier	1945-1980	Skien	Frem til 1.1.1980
Hurum	1.1.1945-31.12.1979	Tromsø	Frem til 1.1.1993
Modum	1945-1980	Vestfold	Frem til 1.1.191993
Vadsø	1.1.1954-1.1.1980	Østfold	Frem til 1.1.191993

30 Det kommunale ansvaret for Osloveien skole er beskrevet i rapporten *Omsorg og overgrep. Gransking av barnehjem, skolehjem og fosterhjem benyttet av Trondheim kommune fra 1930-årene til 1980-årene* (2007). «De fleste skolehjemmene/spesialskolene var statlige. Stavne [min anm.Osloveien skole] var et unntak – skolen ble eiet og drevet av Trondheim kommune i alle år, først som «tvangsskole», så som «observasjonsskole», og de siste årene som «spesialskole». Skolemyndigheten i kommunen hadde ansvaret for drift og tilsyn, også av internatet. Barnevernet hadde i tillegg et spesielt ansvar for de elevene som kommunen hadde overtatt omsorg for». (ibi. s.64).

Alle oppreisningsordningene er tidsavgrenset frem i tid, men med noe ulike tidspunkter. Mange av oppreisningsordningene har også en tidsbegrensning bakover i tid, men ikke alle. Det er til sammen 16 oppreisningsordninger som ikke er tidsbegrenset bakover.

Tidsavgrensningene frem i tid og de fleste tidsavgrensninger bakover i tid er knyttet til norsk barneverns organisatoriske historie. Unntakene er oppreisningsordningene i Lier, Hurum, Hamar, Modum, Kvinnherad og Ås. Disse oppreisningsordningene er avgrenset til 1945, hvorav oppreisningsordningen i Ås er satt til Frigjøringsdagen i Norge den 8. mai. 1945

Første juli 1954 trådte barnevernloven i kraft. Loven erstattet vergerådsloven av 1896 og uttrykte nye tanker og reformer innen offentlig barneomsorg. Hensynet til barnets beste ble understreket, samtidig som loven vektla forebyggende tiltak. Fosterhjemsplassing ble vurdert som et fortrinn fremfor institusjonsplassing. Oppreisningsordningene i Finnmark, Vadsø og Drammen gir oppreisning for forhold som skjedde etter at barnevernloven trådte i kraft.

Fremover i tid er oppreisningsordningene avgrenset enten til første januar 1980 eller til første januar 1993. Også disse datoene markerer viktige endringer i barnevernets organisatoriske historie. Som en ser er 15 oppreisningsordninger avgrenset frem i tid mot første januar 1980. Fra denne datoen ble ansvaret for barnevernsinstitusjoner overført til fylkeskommunen. Gjennom fosterhjemssentralen fikk fylkeskommunen også ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem. Med bakgrunn i disse endringene er det vanlig å legge til grunn at kommunen og fylkeskommunen hadde et delt ansvar ved barnevernets plassering av barn utenfor hjemmet etter 1980. Resten av oppreisningsordningene er avgrenset i forhold til den nye barnevernloven som trådte i kraft første januar 1993. Med unntak av oppreisningsordningen i Sveio og Kvinnherad, deltar fylkeskommunen i ordninger som strekker seg frem til 1993. Her fordeles oppreisningsbeløp for perioden 1980-1993 mellom den plasseringsansvarlige kommunen og fylkeskommunen.

De ulike tidsavgrensningene har konsekvenser for hvordan søknader om oppreisning blir behandlet. For eksempel vil en søknad til ordningen i Drammen bli avvist dersom grunnlaget for søknaden gjelder forhold som skjedde etter 1980, men likevel før 1993. Den samme søknaden hadde imidlertid blitt behandlet i for eksempel ved-erlagsutvalget i Oslo, om søknaden hadde blitt sendt dit.

4.4 Utmåling av oppreisningsbeløpet

Kartleggingen viser betydelige variasjoner i størrelsen på oppreisningsbeløpet og hvordan oppreisningsbeløpet utmåles. Før jeg viser hvordan de ulike oppreisnings-

ordningene fastsetter oppreisningsbeløpet, vil jeg vise størrelsen på oppreisningsbeløpet ved de ulike ordningene. Dette kan ses i tabellen under.

Tabell 4: Størrelsen på oppreisningsbeløpet

Ordning	Beløp	Ordning	Beløp
Oslo	200 000 kr - 725 000 kr	Hamar	Maks 300.000 kr
Bærum	200 000 kr - 725 000 kr	Bergen	Maks 725 000 kr
Asker	200 000 kr - 725 000 kr	Sveio	200 000 kr - 725 000 kr
Finnmark	100 000 kr – 300 000 kr	Kvinnherad	Inntil 250 000 kr
Ullensaker	200 000 kr - 725 000 kr	Rogaland	200 000 kr - 725 000 kr
Ås	200 000 kr - 725 000 kr	Kristiansund	150 000 kr - 750 000 kr
Lørenskog	300 000 kr – 725 000 kr	Frøya	200 000 kr - 725 000 kr
Arendal	450 000 kr (fast oppreisningsbeløp)	Melhus	Inntil 100 000 kr
Agder	200 000 kr - 725 000 kr	Trondheim	200 000 kr - 725 000 kr
Drammen	Inntil 725 000 kr	Skien	Inntil 725 000 kr
Lier	Inntil 725 000 kr	Tromsø	Maks 725 000
Modum	Inntil 725 000 kr	Vestfold	200 000 kr - 725 000 kr
Hurum	Inntil 500.000 kr	Østfold	200 000 kr - 725 000 kr
Vadsø	200 000 kr - 725 000 kr		

Oversikten viser at det er betydelige variasjoner i størrelsen på oppreisningsbeløpet mellom ordningene. Det laveste oppreisningsbeløpet finner en for ordningen i Melhus der det gis oppreisning for inntil 100 000 kroner, mens oppreisningsordningen i Kristiansund hadde høyeste oppreisningsbeløp på 750 000 kroner. Bortsett fra ordningen i Arendal kommune graderes oppreisningsbeløpet, og beløpet fastsettes etter skjønnsvurdering. For flere av oppreisningsordningene er det ikke satt et nedre beløp på oppreisningsbeløpet. I tabellen gjelder dette oppreisningsordninger hvor oppreisningsbeløpet er satt til inntil et bestemt beløp. I kartleggingen har det ikke vært rom for å gå nærmere inn på skjønnsvurderingen, og hvordan skjønnnet spiller inn i utmålingen av oppreisningsbeløpet til hver enkelt sak

For 12 av oppreisningsordningene utmåles oppreisningsbeløpet etter et skille mellom «aktive overgrepshandlinger», det vil si konkrete ulovlige og straffbare handlinger og det som betegnes som «passive handlinger», det vil si omsorgssvikt. Seksuelle overgrep, grov vold og gjentatte overgrep hører til kategorien «overgrep». Vedtektene for oppreisningsordningene i Vestfold, Østfold og Agder presiserer at «tilstand som kan karakteriseres som vedvarende barneslavearbeid» faller inn under begrepet gjentatte overgrep.

I tillegg til kategoriseringen av voldshandlinger og omsorgssvikt utmåles oppreisningsbeløpet etter dokumentasjon til saken og hvorvidt søker er i stand til å avgi

4. Innretning av oppreisningsordningene

egenerklæring. Nedenfor følger en oversikt over størrelsene på oppreisningsbeløpet ut fra de ulike beløpskategoriene.

Tabell 5: Oppreisningsbeløp etter ulike beløpskategorier

	Overgrep			Omsorgssvikt	
	Seksuelle overgrep, gjentatte overgrep* eller grov vold. Egenerklæring og ev., annen dokumentasjon	Andre overgrep. Egenerklæring og ev., annen dokumentasjon.	Søker som ikke er i stand til å avgi beskrivende egenerklæring om hva overgrepet besto i.	Omsorgssvikt. Egenerklæring og ev., annen dokumentasjon	Søker som ikke er i stand til å avgi beskrivende egenerklæring om hva overgrepet besto i.
Oslo, Rogaland, Agder, Vadsø, Sveio, Trondheim, Vestfold, Østfold	725 000 kr	500 000 kr	300 000 kr	300 000 kr	200 000 kr
Kristiansund	750 000 kr	500 000 kr	250 000 kr	300 000 kr	150 000 kr
Finnmark	300 000 kr	100 000 kr	100 000 kr	100 000 kr	100 000 kr
Tromsø	300 000 – 725 000 kr	Inntil 500 000 kr		Inntil 300 000 kr	Skjønns- utmåling
Lier, Modum	Inntil 725 000 kr	Inntil 500 000 kr	Inntil 300 000 kr	Inntil 300 000 kr	Inntil 200 000 kr

* Vedtektene for oppreisningsordningene i Vestfold, Østfold og Agder presiserer at «tilstand som kan karakteriseres som vedvarende barneslavearbeid» faller inn under begrepet gjentatte overgrep.

I vedtektene for oppreisningsordningene som gir oppreisning etter ulike beløpskategorier er det presisert at søkere som blir tilkjent et oppreisningsbeløp på grunnlag av overgrep vil ikke i tillegg bli tilkjent oppreisning for omsorgssvikt.

Kartleggingen viser store variasjoner mellom oppreisningsordningene når det gjelder utmåling av oppreisningsbeløp. Det ligger utenfor kartleggingens mandat å gå nærmere inn på bakgrunnen til denne variasjonen og heller ikke hvilke vurderinger som ligger til grunn for hvorfor kommunene har valgt de oppreisningsbeløpene som gjelder for sine ordninger

4.5 Avkortning

For flertallet av oppreisningsordningene avkortes oppreisningsbeløpet dersom søker er tilkjent rettferdsvederlag fra staten, andre kommuner eller dersom søker er tilkjent erstatning av de ordinære domstolene. Oppreisningsordningene har ulike kriterier for avkortning. Før jeg går nærmere inn på hvilke avkortninger som gjøres i de ulike ordningene, er det verdt å peke på at det i vedtektene for oppreisningsordningene i Ås, Lørenskog, Drammen, Modum, Lier og Melhus presiseres at oppreisningsbeløpet ikke avkortes mot den statlige rettferdsvederlagsordningen. Vederlagsordningen i Oslo har praktisert at vederlag ikke blir avkortet mot den statlige ordningen. Heller ikke for ordningen i Hurum gjøres det avkortning i forhold til den statlige rettferdsvederlagsordningen, men her kan oppreisningsbeløpet reduseres dersom søker har mottatt vederlag fra andre kommuner. Tilsvarende sier vedtektene for ordningen i Agder, Vestfold og Østfold at oppreisningsbeløpet avkortes dersom søker har mottatt erstatning for de samme forhold ved andre kommuner.

Oppreisningsordningene i Bærum, Asker, Ullensaker og Kristiansand avkorter oppreisningsbeløpet dersom søker er tilkjent statlig rettferdsvederlag. I følge vedtektene i Tromsø kan «delvis avkortning finne sted, der utvalget finner det riktig», men det gis ingen føringer for hvilke kriterier som ligger til grunn for avkortning. For ordningen i Bergen avkortes oppreisningen i forhold til erstatning tilkjent av ordinær domstol for samme forhold. Også for ordningen i Hamar blir oppreisningsbeløpet avkortet dersom søker er tilkjent erstatning for de samme forhold av de ordinære domstolene eller etter andre ordninger.

4.6 Andre forhold

Utgangspunktet for oppreisningsordningene er at oppreisning gis til den som har søkt om det, og som faller inn under kriteriene for ordningen. I vedtektene for 18 oppreisningsordninger gis det bestemmelser for hvordan saken skal behandles dersom søker dør før det er truffet vedtak om oppreisning. I 8 oppreisningsordninger (Bærum, Asker, Ullensaker, Lørenskog, Drammen, Hamar, Melhus, Bergen) heves søknaden og saken blir ikke realitetsbehandlet. For 11 oppreisningsordninger blir søknadene realitetsbehandlet og en eventuell oppreisning tilfaller boet. Disse oppreisningsordningene er Oslo, Agder, Lier, Hurum, Modum, Vadsø, Sveio, Rogaland, Kristiansund, Skien, Østfold og Vestfold.

4.7 Sammenfatning

Gjennom oppreisningsordningene tar kommunene moralsk ansvar og gir unnskyldning til personer som har opplevd overgrep og omsorgssvikt mens de sto under offentlig omsorg. Ut over dette er det variasjoner i hvordan oppreisningsordningene er innrettet, det vil si hvem som er målgruppen og hva kommunen tar ansvar for gjennom oppreisningsordningene. De fleste oppreisningsordninger er innrettet rundt kommunens plasseringsansvar, mens et mindretall er innrettet rundt tilsynsansvaret som kommunen hadde for barnehjem og fosterhjem. Det er også variasjoner i forhold til målgruppen for oppreisningsordningene. Kategorien barnehjemsbarn faller inn under alle oppreisningsordningene, og med unntak av 4 oppreisningsordninger er alle innrettet mot fosterhjemsbarn. For 2 oppreisningsordninger forutsetter en kommunal oppreisning at søker har blitt tilkjent erstatning etter statens rettferdsvederlagsordning. Det er også ulikt hvilken tidsperiode de enkelte oppreisningsordningene gjelder for. De fleste oppreisningsordninger er avgrenset i tid ut fra det norske barnevernets organisatoriske historie. Det er delvis samsvar mellom de ulike oppreisningsordningene i måten oppreisningsbeløpet fastsettes. For flere oppreisningsordninger er det fastsatt ulike beløpskategorier som oppreisningen gis etter. Den største forskjellen ligger i den store variasjonen på oppreisningsbeløpet som blir innvilget av de ulike oppreisningsordningene. Maksimal oppreisningsbeløp varierer fra 100 000 kroner til 750 000 kroner. Innad i flere oppreisningsordninger er det også et betydelig spenn mellom laveste og høyeste oppreisningsbeløp, det mest vanlige spennet er fra 200 000 kroner til 725 000 kroner. Oppreisningsordningene har videre noe ulik praksis når det gjelder regler for avkortning av oppreisningsbeløpet. For flertallet av oppreisningsordningene avkortes oppreisningsbeløpet dersom søker er tilkjent rettferdsvederlag fra staten eller oppreisning fra andre kommuner. For 2 oppreisningsordninger forutsetter kommunal oppreisning at søker har blitt tilkjent statlig rettferdsvederlag.

5. Søknader, innvilgede søknader og innvilgelsesbeløp

I dette kapitlet vil jeg gi en oversikt over antall søkere, antall realitetsbehandlede søknader, antall innvilgede søknader og hvor stort beløp som er innvilget i oppreisning ved utgangen av 2009. Som jeg viste til i kapittel to viser kartleggingen at det ved utgangen av 2009 er eller har vært til sammen 32 oppreisningsordninger som omfatter 124 kommuner og syv fylkeskommuner. Av disse er 8 oppreisningsordninger avsluttet, det vil si at fristen for å legge frem søknad har utløpt (2 oppreisningsordninger ble avsluttet ved inngangen av 2010). I dette kapitlet er det av opplagte grunner blitt sett vekk fra vedtatte oppreisningsordninger som ikke er verksatt.

Informasjon om omfanget av søkere og utbetalinger er hentet fra oppreisningsordninger som enten pågår eller er avsluttet. Presentasjonen er basert på informasjon hentet fra 20 oppreisningsordninger og omfatter 60 kommuner, og to fylkeskommuner. Flere av oppreisningsordningene som inngår i denne delen av kartleggingen er avsluttet, det vil si at fristen for å søke oppreisning er utløpt. For flere av de avsluttede oppreisningsordningene er ikke alle søknadene ferdigbehandlet og for noen er påklagede vedtak heller ikke ferdigbehandlet.

Informasjonen omkring søknadene og hvor mye som er utbetalt i oppreisninger bygger på informasjon som er innhentet fra sekretariatsledere og andre kontaktpersoner til oppreisningsordningene. For oppreisningsordningene i Kristiansund, Hamar og Bergen har jeg hentet informasjon i sluttrapporten til ordningene. Informasjonen om oppreisningsordningen i Trondheim er hentet fra et utkast til sluttrapporten som jeg fikk tilgang til av sekretariatsleder. Som vist tidligere ble billighetserstatningsordningen i Bergen forlenget tre ganger. I den siste forlengelsen ble det gjort endringer i kriteriene for å bli tilkjent erstatning. Det foreligger en sluttrapport for hver periode som ordningen gjaldt for i Bergen og i presentasjonen av søkerne og utbetalinger har jeg valgt å ta utgangspunkt i hver sluttrapport.

5.1 Antall søkere, behandlede søknader og antall innvilgede oppreisninger

For de 20 oppreisningsordningene som omfatter 60 kommuner som inngår i denne delen av kartleggingen var det ved utgangen av 2009 kommet inn 3987 søknader. Av disse er det fattet vedtak for 3375 søknader. Det er registrert at totalt 2637 søknader har blitt innvilget. Det er innvilget oppreisning for til sammen 1 347 127 060 kroner. I gjennomsnitt er det utbetalt omtrent 500 000 kr i oppreisning per innvilgede søknad. I snitt er det innvilget 1100 kroner per innbygger i kommuner som har oppreisningsordninger.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over antall søknader, behandlede søknader, innvilgede søknader og utbetalt oppreisningsbeløp for hver av de enkelte oppreisningsordningene som inngår i denne delen av kartleggingen.

Tabell 6: Oversikt over antall søknader, behandlede søknader, innvilgede søknader og oppreisningsbeløp

Ordninger	Søknader	Behandlede	Innvilget	Innvilgede i kr
Oslo	1310	1308	942	555 000 000
Hamar	35	33	26	1 915 000
Bergen I	413	316	269	49 600 000
Bergen II	64	56	34	5 435 000
Bergen III	235	164	137	37 345 000
Kristiansund	41	36	36	19 550 000
Trondheim	353	353	269	171 050 000
Rogaland	778	569	566	322 000 000
Skien	43	19	12	5 777 000
Melhus	3	0	0	0
Lier	8	8	4	1 625 000
Frøya	0	0	0	0
Bærum	88	61	38	15 225 000
Asker	16	9	5	950 000
Ullensaker	31	20	18	6 300 060
Agder	417	321	213	132 305 000
Drammen	88	60	49	15 375 000
Arendal	60	38	16	7 200 000
Sveio	1	1	0	0
Kvinnherad	3	3	3	475 000
SUM	3987	3375	2637	1 347 127 060

5. Søknader, innvilgede søknader og innvilgelsesbeløp

Ikke overraskende er det betalt ut mest fra vederlagsordningen i Oslo kommune. Denne ordningen omfatter flest innbyggere og har mottatt flest søkere. Ellers har det kommet inn flest søknader til fellesordninger, og det er også utbetalt mest i oppreisning fra oppreisningsordningene som omfatter flere kommuner.

Antall søkere, antall innvilgede søknader og summen over innvilgelsesbeløp vil trolig bli høyere når de andre oppreisningsordningene er avsluttet. Som vist i kapittel to var det ved utgangen av 2009 46 kommuner som hadde vedtatt oppreisningsordning, men hvor ordningen ikke var åpnet for søknader. Med andre ord gjenstår det å så hvor mange kroner i oppreisning som vil bli utbetalt gjennom disse ordningene, og ordninger som vedtas etter utgangen av 2009. Jeg har tidligere vist til at det i enkelte kommuner gis økonomisk oppreisning til tidligere barnevernsbarn etter en individuell behandling, til tross for at det ikke eksisterer en egen oppreisningsordning i kommunen. Det er derfor grunn til å tro at summen av alle kommunale oppreisningsutbetalinger også er noe høyere en det beløpet som er angitt her.

6. Avslutning

Gjennom oppreisningsordningene tar kommunene moralsk ansvar og gir unnskyldning til personer som har opplevd overgrep og omsorgssvikt mens de sto under offentlig omsorg. I denne rapporten har jeg på grunnlag av en kartlegging av kommunale oppreisningsordninger presentert antall oppreisningsordninger og variasjoner i organisering og innretning med utgangspunkt i de ulike oppreisningsordningene som fins. Ved utgangen av 2009 hadde 124 kommuner etablert oppreisningsordninger til tidligere barnevernsbarn. Over halvparten av landets innbyggere bor i kommuner som har etablert slike ordninger. Til sammen var det 30 ulike oppreisningsordninger. Av disse var 22 organisert som enkeltkommunale oppreisningsordninger. For de øvrige oppreisningsordningene hadde flere kommuner gått sammen om en felles oppreisningsordning. Seks fylkeskommuner deltok i interkommunale oppreisningsordninger. Ved inngangen av 2010 var 11 oppreisningsordninger som omfattet 59 kommuner avsluttet. 9 oppreisningsordninger som omfattet 48 kommuner var vedtatt, men hadde ikke åpnet for søknader. Tilbakemeldingene på den nettbaserte undersøkelsen fra rådmenn i kommuner som ikke har etablert egen oppreisningsordning tyder på at noen kommuner har funnet måter å håndtere krav om økonomisk oppreisning som ikke omfatter etablering av egen oppreisningsordning. Flere rådmenn opplyser at søknader om kommunal oppreisning blir behandlet selv om det ikke er etablert en egen oppreisningsordning.³¹

Til 20 oppreisningsordningene som omfatter 60 kommuner var det ved utgangen av 2009 kommet inn litt i underkant av 4000 søknader. Av disse er det fattet vedtak for 3375 søknader. Det er registrert at totalt 2637 søknader har blitt innvilget. Det er innvilget oppreisning for til sammen 1 347 000 000 kroner. I gjennomsnitt er det utbetalt ut ca 500 000 kroner i oppreisning per innvilgede søknad.

De forskjellige oppreisningsordningene har noen likheter og typiske trekk i måten de er organisert på. Med ett unntak har alle oppreisningsordningene ett sett med vedtekter som angir kriteriene for behandling av søknadene og for flertallet av oppreisningsordningene blir søknader behandlet i eget utvalg som det er knyttet et

31 I kartleggingen har jeg ikke gått nærmere inn på hvor mange kommuner som har en slik praksis, og heller ikke hvor mye penger som er utbetalt etter denne praksisen.

sekretariat til. Utover dette viser kartleggingen variasjoner i måten oppreisningsordningene er organisert. En ser dette særlig i måten sekretariatsfunksjonen er løst. De interkommunale oppreisningsordninger har etablert egne sekretariat. I de enkeltkommunale oppreisningsordningene er det tre oppreisningsordninger som ikke har eget sekretariat, men hvor sekretariatsoppgavene blir ivaretatt av kommunen. Fire kommuner med oppreisningsordninger har skaffet et sekretariat gjennom kjøp av utredningstjenester. Med to unntak fattes vedtak om oppreisning av et eget opprettet utvalg. Kartleggingen viser at et typisk oppreisningsutvalg består av tre personer, hvor leder er jurist eller har juridisk kompetanse. De andre medlemmene skal eller bør ha kompetanse innen barnevern eller psykologi. Med unntak fra ordningene i Kvinnherad og Bergen kan søkere påklage vedtak etter forvaltningslovens § 28, annet ledd. Til billighetserstatningsordningen i Bergen ble det knyttet en egen midlertidig forskrift om avskåret klagerett. Med unntak av oppreisningsordningen i Skien har alle oppreisningsordningene en tidsmessig avgrensning. Det vil si at søkerne kan fremme søknad om oppreisning innefor et gitt tidsrom. Flertallet av oppreisningsordningene har satt søknadsfristen til to år etter at ordningen er gjort kjent, mens noen har satt fristen til ett år. For oppreisningsordningene i Bergen og Hamar har søknadsfristen blitt utvidet.

Det er variasjoner i hvordan oppreisningsordningene er innrettet, det vil si hvem som er målgruppen og hva kommunen tar ansvar for gjennom oppreisningsordningene. De fleste oppreisningsordninger er innrettet rundt kommunens plasseringsansvar, mens et mindretall er innrettet rundt tilsynsansvaret som kommunen hadde for barnehjem og fosterhjem. Det er også variasjoner i forhold til målgruppen for oppreisningsordningene. Noen oppreisningsordninger skiller mellom barnehjemsbarn, fosterhjemsbarn og skolehjemsbarn. For to oppreisningsordninger forutsetter en kommunal oppreisning at søker har blitt tilkjent erstatning etter statens rettsferdsvederlagsordning. Det er videre ulikt hvilken tidsperiode de enkelte oppreisningsordningene gjelder for. De fleste oppreisningsordninger er avgrenset i tid ut fra det norske barnevernets organisatoriske historie. Det er delvis samsvar mellom de ulike oppreisningsordningene i måten oppreisningsbeløpet fastsettes. For flere oppreisningsordninger er det fastsatt ulike beløpskategorier som oppreisningen gis etter. Den største forskjellen ligger i den store variasjonen på oppreisningsbeløpet som blir innvilget av de ulike oppreisningsordningene. Maksimal oppreisningsbeløp varierer fra 100 000 kroner til 750 000 kroner. Innad i flere oppreisningsordninger er det også et betydelig spenn mellom laveste og høyeste oppreisningsbeløp, det mest vanlige spennet er fra 200 000 kroner til 725 000 kroner. De ulike oppreisningsordningene har ulik praksis når det gjelder regler for avkortning av oppreisningsbeløpet. For flertallet av oppreisningsordningene avkortes oppreisningsbeløpet dersom søker

er tilkjent rettferdsvederlag fra staten eller oppreisning fra andre kommuner. For to oppreisningsordninger er reglene om avkortning «snudd på hodet» ved at kommunal oppreisning forutsetter at søker har blitt tilkjent statlig rettferdsvederlag.

Resultatene fra kartleggingen viser at det er store variasjoner i hvordan de ulike oppreisningsordningene er organisert og innrettet. Konsekvensene av disse variasjonene er at søknader om oppreisning blir behandlet ulikt etter hvilke oppreisningsordning som mottar søknaden. For søkerne vil dette føre til en forskjellsbehandling både i måten søknaden behandles og i forhold til størrelsen på oppreisningsbeløpet. En oppfølging av kartleggingen vil være å undersøke nærmere hvilke konsekvenser som variasjonene i innretning og organisering av oppreisningsordningene har for søkerne.

Kommunale oppreisningsordninger ligger i spenningsfeltet mellom rett og politikk. Ordningene kan ses som et produkt av et kompleks samspill mellom politikk og rettighetsorienterte interesser (Simonsen og Pettersen 2007). Selv om kartleggingen ikke har gitt rom for å gå inne på bakgrunnen for etableringen av de ulike oppreisningsordningene, ser det ut som at det er noe variasjon i hvilken rolle politikk, rettighetsorienterte interesser og forvaltning har hatt i etableringen av de ulike ordningene. En relevant oppfølging av denne studien vil være å gå nærmere inne på det normative grunnlaget for etablerer oppreisningsordninger, og hvordan dette grunnlaget spiller inn i de politiske og administrative prosessene som ligger til grunn for hver enkelt oppreisningsordning.

I debatten rundt etableringene av flere oppreisningsordninger har det vært pekt på ordningene representerer et oppgjør med et mørkt kapittel i barnevernets historie. Gjennom ordningene har kommunene fått innsikt i både et barnevern preget av ressursknapphet, institusjonskulturer hvor omsorgssvikt og overgrep var satt i system og marginaliserte barn og deres sårbarhet. Det er ofte hevdet at dagens barnevern bør ha noe å lære av denne historien. Utfordringene som det kommunale barnevernet står overfor i dag er ikke identisk med de utfordringene som kjennetegnet barnevernet i det forrige århundret. Samtidig er dagens barnevern et produkt av sin historie. En relevant videreføring av kartleggingen er å se nærmere på hvordan kunnskaper som genereres om offentlig barneomsorg gjennom oppreisningsordninger kan anvendes som et kunnskapsgrunnlag for å reflektere over dagens barnevern.

Litteratur

- Granskingsutvalget for barneverninstitusjoner i Bergen (2003): *Rapport fra Granskingsutvalget for barneverninstitusjoner i Bergen*, Rapport fra utvalget oppnevnt av Fylkesmannen i Hordaland 31. oktober 2001, avgitt 26. juni 2003, Bergen.
- Hydén, Margareta (2000) «Forskningsintervju som relationell praktik». I Haavind, Hanne (red.) *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Kvale, Steinar (1997) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lødrup, Peter (2005) *Lærebok i erstatningsrett*. Oslo: Gyldendal akademisk
- NOU (2004:23) «Barnhjem og spesialskoler under lupen. Nasjonal kartlegging av omsorgsvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945–1980.» Oslo.
- Simonsen, Eva og Karen-Sofie Pettersen (2007) «Rett og rimelig. Billighetserstatninger og Velferdsstaten», i *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 2007:2. Side 91–102.
- Thompson, Janna (2002) *Taking responsibility for the past. Reparation and historical justice*. Cambridge: Polity.
- Tømmerås, A. (2002) *Billighetserstatninger og andre offentlige erstatningsordninger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Warner, Marina (2002) «Sorry; the present state of apology». http://www.opendemocracy.net/democracy-apologypolitics/article_603.jsp

Vedlegg: Oversikt over kommunale oppreisningsordninger

Ordninger	Kommune	Fylkeskommune	Status per 31.12.09
Oslo kommunes vederlagsordning	Oslo		Avsluttet
Askers billighetserstatningsordning	Asker		Avsluttet
Bærums billighetserstatningsordning	Bærum		Avsluttet
Nittedal	Nittedal		Vedtatt ordning, men ikke innholdet i ordningen
Skedsmo oppreisningsordning	Skedsmo		Vedtatt ordning, kunngjøres 1.7.2010
Lørenskog oppreisningsordning	Lørenskog		Vedtatt ordning, kunngjøres 1.7.2010
Nesodden oppreisningsordning	Nesodden		Ikke kunngjort
Ullensaker vederlagsordning	Ullensaker		Pågår
Ås vederlagsordning	Ås		Ikke kunngjort
Arendal oppreisningsordning	Arendal	Øst-Agder	Pågår (avslutter 01.01.10)
Agder oppreisningsordning	Birkenes, Bygland, Evje- og Hornes, Gjerstad, Grimstad, Iveland, Lillesand, Risør, Tvedestrand, Valle, Vegårdshei, Åmli, Audnedal, Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kristiansand, Kvinesdal, Lindesnes, Lyngdal, Marnadal, Bykle, Mandal, Sirdal, Songdalen, Søgne, Vennesla, Åseral	Vest-Agder Øst-Agder	Pågår (avsluttet 01.01.10)

Karen-Sofie Pettersen – Kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn

Ordninger	Kommune	Fylkeskommune	Status per 31.12.09
Drammen oppreisningsordning	Drammen		Avsluttet
Lier vederlagsordning	Lier		Pågår
Hurum vederlagsordning	Hurum		Pågår
Modum vederlagsordning	Modum		Pågår
Vadsø oppreisningsordning	Vadsø, Sør-Varanger, Gamvik, Lebesby, Karasjok, Loppa, Båtsfjord		Pågår
Finnmark oppreisningsordning	Alta, Berlevåg, Hammerfest, Hasvik, Kautokeino, Kvalsund Måsøy, Nesseby, Nordkapp, Porsanger, Tana, Vardø	Finnmark	Ikke kunngjort
Hamar billighetserstatningsordning	Hamar		Pågår
Bergen erstatningsordning	Bergen		Avsluttet
Sveio oppreisningsordning	Sveio		Pågår
Kvinnherad rettferdsvederlagsordning	Kvinnherad		Pågår
Rogaland oppreisningsordning	Egersund, Finnøy, Gjesdal, Hå, Haugesund, Hjelmeland, Karmøy, Klepp, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Suldal, Time Rogaland fylkeskommune	Rogaland	Avsluttet
Kristiansund oppreisningsordning	Kristiansund		Avsluttet
Frøya oppreisningsordning	Frøya		Pågår
Melhus oppreisningsordning	Melhus		Pågår

Vedlegg: Oversikt over kommunale oppreisningsordninger

Ordninger	Kommune	Fylkeskommune	Status per 31.12.09
Trondheim oppreisningsordning	Frosta, Hitra, Malvik, Rissa, Røros, Skaun Trondheim		Avsluttet
Skien oppreisnings-erstatning	Skien		Pågå
Tromsø oppreisningsordning	Tromsø		Ikke kunngjort
Vestfold oppreisningsordning	Andebu, Hof, Holmestrand, Lardal, Larvik, Nøtterøy, Re, Sande, Sandefjord, Stokke, Svelvik, Tjøme, Tønsberg, Vestfold fylkeskommune	Vestfold	Ikke kunngjort
Østfold oppreisningsordning	Aremark, Askim, Eidsberg, Fredrikstad, Halden, Hobøl, Marker, Moss, Rakkestad, Rygge, Rømskog, Råde, Sarpsborg, Skiptvet Spydeberg, Trøgstad, Våler	Østfold	Ikke kunngjort
Antall ordninger: 30	Antall kommuner= 124	Antall fylker: 6	

