



BERGEN KOMMUNE  
BYRÅDSLEDER

Justis- og Politidepartementet  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
06 APR 2004	
SAKSNR.:	200402134
AVD/KONT/BEH:	LVN/EO/OC
DOK.NR	3
ARKIVKODE:	

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		200381431-19 HESD/SOKL	ADV-1823	25. mars 2004

## Kommunal billighetserstatningsordning - Søknad om fritak for forvaltningslovens klagebestemmelse

### 1 Innledning

Bergen kommune har opprettet en egen erstatningsordning for tidligere beboere ved barnehjem etter at det ble avdekket at mange var blitt utsatt for overgrep under opphold på institusjoner på 50 – 60 – og 70 tallet.

Kommunen har opprettet et "uavhengig" erstatningsutvalg som behandler søknadene. Lagdommer Bjørn Lillebergen ble oppnevnt som leder av utvalget. I tillegg består utvalget av to lege medlemmer, hvorav den ene har sosialfaglig utdanning og lang erfaring fra arbeid i barnevernsnemnd. På bakgrunn av at utvalget ble sammensatt med tung juridisk ekspertise, og med den uavhengighet som ble etablert i forhold til kommunens administrasjon, valgte man å etablere ordningen uten klagemulighet over erstatningsutvalgets avgjørelse. I stedet forutsatte man at søkerne eventuelt kunne bringe avgjørelsen inn for prøving av domstolene.

Ved brev av 13.01.2004 til Justis- og politidepartementet, Sivilavdelingen, søkte Bergen kommune om fritak for forvaltningslovens klagebestemmelser. Vi skal i det følgende gi en grundigere redegjørelse for hvorfor det ble opprett et eget erstatningsutvalg i Bergen kommune, for deretter å redegjøre for hvorfor vi mener at det bør gis fritak for forvaltningslovens bestemmelser om klage, jfr forvaltningsloven § 28, siste ledd.

### 2 Historikk

#### 2.1 Diverse søksmål mot Bergen kommune fra tidligere beboere ved barnehjem

Første krav i dette sakskomplekset mottok Bergen kommune i 1997/1998. Bergen kommune ble saksøkt av en kvinne som i 1976, under opphold på en kommunal barnevernsinstitusjon, ble utsatt for seksuelt overgrep fra styresen ved barnehjemmet. Ledelsen ved barnehjemmet ble etter hendelsen gjort oppmerksom på overgrepet, men kommunen unnlot å politianmelde forholdet. Det faktiske grunnlaget for erstatningskravet var at kommunen ikke hadde gitt noen oppfølging eller behandling til kvinnen etter overgrepet, og at dette var årsak til at hun senere var blitt uføretrygdet.

I tilsvar og i senere prosesskriv gjorde kommunen gjeldende at erstatningskravet var foreldet. Noe tid før hovedforhandling, fikk saken mye oppmerksomhet i pressen. Dette medførte at saken ble satt på den politiske dagsorden, og etter vedtak i formannskapet ble det besluttet å inngå i forlikforhandlinger med saksøkeren. Utfallet av forhandlingene ble at saksøker i et utenrettslig forlik fikk en erstatning på kr 1.300.000,- fra kommunen.

Kort tid etter at forliket var inngått mottok kommunen krav fra ytterligere to personer. Disse var blitt utsatt for overgrep fra samme person som i foregående sak. Overgrepene var blitt begått på 1960-tallet før vedkommende ble ansatt ved barnehjemmet. I tillegg fortalte disse saksøkerne om voldtekter og andre seksuelle overgrep begått eldre gutter ved barnehjemmet. Foruten påstander om seksuelle overgrep, ble det anført at den generelle omsorg til barna var sterkt kritikkverdig. Den fysiske omsorgen i forhold til påkledning og ernæring var under det minstemål man måtte kunne forvente, og det forekom utstrakt bruk av straffesanksjoner som isolasjon og nektelse av måltider. Også i disse sakene ble det etter initiativ fra kommunens politiske ledelse, inngått forlik med saksøkerne som hver fikk en erstatning på kr. 725.000,-.

I 2001 mottok kommunen varsel om at krav vil bli reist fra et større antall personer som hadde hatt opphold på Garnes guttehem i Arna. I likhet med de foregående saker ble det fortalt om seksuelle og fysiske overgrep begått av ansatte og av beboere. I tillegg ble det anført at omsorgen barna ble tilbudt hadde vært sterkt mangelfull.

## **2.2 Oppnevning av granskingsutvalg - granskingsrapport**

På bakgrunn av det omfang saken etter hvert fikk besluttet Bergen kommune i september 2001 å be Fylkesmannen oppnevne et eget "Granskingsutvalg". Utvalget fikk i oppdrag å kartlegge forholdene ved kommunale og private barneverninstitusjoner i perioden 1953 til 1980. Som leder for granskingsutvalget ble oppnevnt advokat Einar Drægebø. For øvrig besto utvalget av forsker Karen Havnen, sjefpsykolog Jan Skjerve og advokat Harald Hove. Fra utvalgets mandat siteres følgende:

- " 1. Utvalget skal granske ureglementere forhold ved kommunale og private barneverninstitusjoner innenfor nåværende Bergen kommune i perioden 01.07.1954 til 01.01.1980.
2. Formålet med granskingen er å kartlegge faktiske forhold knyttet til at;
  - a) Barn ved institusjonen skal ha blitt utsatt for fysiske overgrep av seksuell eller voldelig art.
  - b) At det var alvorlige mangler ved den praktiske og følelsesmessige omsorgen barna ble tilbudt ved institusjonen.
  - c) At kommunale og statlige tilsynsmyndigheter ikke utførte sine pålagte oppgaver i forhold til institusjonene.
  - d) At barn har vært tvangsplassert i institusjonen uten lovlig vedtak."

Granskingsutvalget avla sin rapport sommeren 2003, og i rapporten ble det reist til dels sterk kritikk mot forholdene ved flere av institusjonene. Fra utvalgets konklusjoner siteres følgende:

- Granskingsutvalget legger til grunn at noen av barna som bodde ved barneverninstitusjonene opplevde alvorlige mangler ved den praktiske og følelsesmessige omsorgen. Dette gjelder både fysiske forhold, som for eksempel bygningens uhensiktsmessighet, nedslitte lokaliteter eller isolerte plasseringer. Men også forhold som matstell og uhensiktsmessige og dårlige klær, medførte at det praktiske omsorgstilbudet noen av barna fikk var mangelfullt.....
- Den følelsesmessige omsorgen barna ble tilbudt var i mange tilfeller mangelfull. I noen tilfeller var den nærmest fraværende. Det var tidvis og ved enkelte institusjoner en klar mangel på

voksenkontakt. Videre var det ofte mangel på individuell og individuelt tilpasset omsorg.....

- Det har skjedd fysiske og seksuelle overgrep mot enkelte av barna ved institusjonene. Ved noen av institusjonene har det forekommet fysiske avstraffelser i store deler av den perioden utvalget har gransket. Granskingsutvalget legger til grunn at ved noen av institusjonene, har skjedd både fysiske og seksuelle overgrep mellom barn eller ungdom som bodde ved barneverninstitusjonene. At slike overgrep fant sted, setter utvalget i sammenheng med manglende omsorg.
- Flere barn ved institusjonene har vært utsatt for seksuelle overgrep mens de var under barnevernets omsorg. Noen av overgrepene har vært svært alvorlige og av dyptgripende og meget krenkende karakter. Overgrepene har i noen tilfeller vært utført av de ansatte ved institusjonene, herunder også fra styrer(e). Besøkende ved institusjonene har forgrepet seg, og i noen tilfeller har overgrepene funnet sted mens barna har vært på permisjon eller på hjemmebesøk fra institusjonen.....
- Tilsyn ved institusjonene ble utført gjennom barnevernsnemndene, Fylkesmannens tilsynsordning og Departementets tilsynsvirksomhet. Granskingsutvalget legger til grunn at det i hele granskingsperioden har vært en omfattende og alvorlig svikt i barnevernsnemndenes tilsyn, som avvek klart fra det som var forutsatt i loven og forskriftene. Det ble utført tilsyn for Sosialdepartementet og Fylkesmann, med bakgrunn i en meget omfattende arbeidsbyrde, stor reiseaktivitet og lav bemanning, har heller ikke Overtilsynet i samsvar med de krav til tilsyn og tilsynsomsfang som blant annet er gitt i tilsynsforskriften. ....”

Granskingsutvalgets rapport vedlegges til Deres orientering.

### **2.3 Etablering av erstatningsutvalg**

Allerede før utvalgets granskingsrapport forelå, ble det i kommunens politiske organer drøftet muligheten for å etablere en egen erstatningsordning til personer som hadde vært utsatt for overgrep.

Granskingsutvalgets rapport bekreftet inntrykket av at et større antall personer hadde vært utsatt for alvorlige overgrep under opphold på kommunale barneverninstitusjoner. Rapporten var, som ovennevnte sitat viser, også sterkt kritisk til det offentliges kontroll og tilsyn med institusjonene. Denne kritikken rammet alle impliserte forvaltningsnivåer fra kommunens tilsyn med egne institusjoner, til det statlige tilsyn ved Fylkesmannen og departementet.

Selv om flertallet av kravene med stor sannsynlighet ville være foreldet, var det fra kommunens side politisk umulig å fastholde at kommunen ikke hadde noe ansvar for overgrepene som var beskrevet i granskingsrapporten.

I møte 22.09.03 traff bystyret derfor følgende vedtak i sak 157-03:

”

1. Bystyret oppretter en kommunal erstatningsordning med slike vedtekter som framgår av saksutredningen.
2. Øvre beløpsgrense for utmåling av erstatning settes til kr. 725.000,-.
3. Bystyret anmoder byrådet om å arbeide videre med statens deltakelse i erstatningsordningen.”

I bystyret var det tverrpolitisk enighet om at barn som er under offentlig omsorg bør ha et særlig krav på beskyttelse, i dag så vel som for 20 eller 30 år siden. Den kommunale billighetserstatningsordningen ble vedtatt nettopp for å synliggjøre at kommunen påtok seg et

moralsk ansvar i saken. Dette er også kommet direkte til uttrykk i vedtektenes formålsbestemmelse:

**” § 1 Formål**

Bergen kommune ønsker med denne erstatningsordningen å ta et moralsk ansvar og gi en uforbeholden unnskyldning til dem som har vært utsatt for overgrep eller har opplevd uverdige omsorgsforhold under opphold ved barnehjemsinstitusjoner i Bergen kommune i perioden 1. juli 1954 til 1. juli 1980.

Erstatningen ytes ikke med utgangspunkt i juridisk ansvar for økonomisk tap.”

Erstatningen ble ellers utformet etter mønster fra Stortingets billighetserstatningsordning og vedtektenes § 4 angir følgende vilkår for å motta erstatning:

”Personer som har hatt opphold på barnehjemsinstitusjoner innenfor nåværende Bergen kommune i perioden 1954-1980 kan gis kommunal erstatning når dette anses rimelig. Når utvalget vurderer om erstatning skal gis, bør det særlig vektlegge om:

- Søker har kommet spesielt uheldig ut i forhold til andre som hadde opphold på barnehjem på samme tid
- Om Bergen kommune kan bebreides i saken”

### **3 Administrering av erstatningsordningen**

Erstatningsordningen ble som nevnt etablert for å synliggjøre kommunens moralske ansvar overfor personer som har blitt utsatt for overgrep og omsorgssvikt under det offentlige omsorg. Et annet moment som var blitt vektlagt i de forlik kommunen tidligere hadde inngått, var at saksøkerne måtte slippe belastningen med å gjennomføre omstendelige prosesser for domstolene. Når billighetserstatningsordningen ble etablert ønsket man derfor å ha en forenklet behandlingsform sammenlignet med domstolstolsbehandlingen. Samtidig var det et sterkt ønske å etablere et utvalg med god ”armlengdes” avstand fra kommunen. Alminnelige krav til god og forsvarlig saksbehandling måtte selvsagt også ivaretas.

Intensjonen har hele tiden vært at erstatningsutvalget skal treffe sin avgjørelse på fritt og uavhengig grunnlag uten å risikere å bli instruert av kommunens administrasjon. Sammensetningen av utvalget kan i flere sammenhenger sammenlignes med en voldgiftsrett. Bergen kommune aksepterer utvalgets avgjørelser, og verken politisk ledelse eller administrasjon har anledning til å styre eller instruere utvalget ved behandling av erstatningssøknadene. I kommunens budsjetter er det avsatt en post til dekning av utbetalinger som erstatningsutvalget utmåler.

Lagdommer Bjørn Lillebergen ble utpekt som leder for utvalget. Han har også lang erfaring som advokat med erstatningsrett som spesialfelt. De to øvrige medlemmer av utvalget er Inger Margrete Presterud og Ågot Himle. Sistnevnte har lang erfaring fra arbeid i kommunal barnevernsnemnd.

I tillegg til erstatningsutvalget opprettet kommunen et eget *sekretariat* for utvalget. I sekretariatet er det ansatt tre saksbehandlere, to jurister og en med barnevernfaglig kompetanse. Sekretariatet skal bistå søkerne med innhenting av informasjon og utarbeidelse av søknadene. Sekretariatet skriver også saksfremstillinger til erstatningsutvalget og gir sin anbefaling om utmåling av erstatningsbeløp i de enkelte sakene. Utvalget står naturligvis fritt til å tilkjenne høyere eller lavere beløp enn det som er foreslått av sekretariatet. I tillegg skal

sekretariatet tilby mer generelle veiledningstjenester for personer som har behov for å søke annen bistand i det offentlige hjelpeapparatet.

#### 4 Hvorfor søkes det om fritak fra forvaltningslovens klagebestemmelse?

Forvaltningslovens kapittel 6 inneholder som kjent bestemmelser om klage og omgjøring av enkeltvedtak. Lovens store hovedregel er at enkeltvedtak kan påklages av en part eller andre med rettslig klageinteresse, jfr. forvaltningsloven § 28, 1. ledd:

”Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen). ...” (våre understrekninger)

Vi ønsker ikke i denne omgang å foreta noen omstendelig drøftelse av om kommunens erstatningsordning omfattes av forvaltningslovens bestemmelser om klage. Vi vil imidlertid påpeke at loven gir adgang til å klage til *overordnet forvaltningsorgan*. Erstatningsutvalget er oppnevnt som et uavhengig organ uten å være underlagt kommunens organisasjon med hensyn til de avgjørelser som treffes. Man kan således anføre at det ikke eksisterer noe overordnet organ som utvalgets avgjørelser kan påklages til. Dertil kommer at utvalgets utmåling av billighetserstatning kan sies å ligge i grenselandet for hva som er å betrakte som myndighetsutøvelse, jfr at det er *enkeltvedtak* som kan påklages. Uten å konkludere sikkert med hensyn til om forvaltningslovens kapittel VI overhodet kommer til anvendelse for utvalgets avgjørelser, mener vi at disse betraktninger under enhver omstendighet må tillegges betydelig vekt når spørsmålet om fritak for klagebestemmelsene avgjøres etter fvl. § 28, 3. ledd.

I forvaltningslovens § 28, 3. ledd, gis det anledning for Kongen til å fravike lovens klageregler, bestemmelsen har følgende ordlyd:

”For særskilte saksområder kan Kongen fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i dette kapittel. Forskrift som begrenser klageretten som vi... ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det.”

I juridisk teori er det antatt at bestemmelsen gir adgang til både å gjøre helt unntak fra retten parter og andre med rettslig klageinteresse har til å klage etter fvl kap VI, og til å innføre andre eller mer begrensede klageordninger, jfr Frihagen ”Forvaltningsloven kommentarutgave” 1986 side 651. Lovens vilkår for å gjøre fritak er imidlertid strengt; det skal foreligge ”tungtveiende grunner”. Dette kravet omtaler Frihagen i samme bok side 653:

”Etter 3. ledd kan Regjeringen gjøre unntak fra klageretten når ”tungtveiende grunner taler for det”.

Justisdepartementet fremhevet ved lovbehandlingen at det måtte sterke grunner til for å gjøre unntak. Det var derfor med hensikt stilt et strengere krav her enn når det gjaldt unntak fra begrunnelsesplikten. En siktet først og fremst til at klagereglene vil være særlig vanskelig å praktisere på vedkommende saksområde, og at det er vanskelig å få gjennomført nødvendige unntak i lovs form. ....”

Nederst på samme side omtaler Frihagen en del særordninger som har vært etablert med hjemmel i fvl § 28, 3. ledd.

”... Mange særordninger er begrunnet med at antallet saker er så overveldende stort at en av den grunn har måttet forenkle klageordningen – for eksempel i bostøttesaker. At klage er utelukket, kan skyldes at

et organ har så stor sakkyndighet og så grundig saksbehandling at en klageordning ansees unødvendig eller vil kreve at en oppretter et nytt og enda sterkere sammensatt råd til å overprøve avgjørelsene. Dette har således vært fremhevet når det for Statens filmkontroll og Priserådet ikke er noen klagerett. Dessuten kan hensynet til det *kommunale selvstyret* eller ønsket om å la lokalkunnskap få de avgjørende ord, være en grunn til å avskjære klage til sentrale eller regionale organer. ” (våre understrekninger)

Kommunen vil anføre at det i denne sak foreligger slike særlige grunner til at Kongen kan gjøre unntak fra lovens bestemmelser om klage. Begrunnelsen har Bergen kommune tidligere redegjort for i brev til Justisdepartementet av 13. januar 2004. Vi skal i det følgende kun gi noen korte utfyllende kommentarer til spørsmålet.

Kommunen mener for det første at den organisasjonsmessige løsning man var valgt er et tungtveiende argument for å gjøre unntak fra klageretten.

- Erstatningsutvalget har ved sin leder, lagdommer Bjørn Lillebergen, en særlig kyndighet med hensyn til å treffe avgjørelse i denne typen saker.
- Utvalget har i tillegg lege medlemmer for å ivareta det folkelige skjønnets avgjørelsene. Det vises her til at erstatning ikke skal utmåles ut fra alminnelige erstatningsrettslige regler for utmåling av personskadeerstatning, men ut fra rimelighetsbetraktninger. Vi gjentar at den ene av disse, Ågot Himle, har lang erfaring fra arbeid i barnevernet som leder for barnevernsnemnd fra 1980 til 1991.
- Utvalget er etablert med god ”armlengdes” avstand til Bergen kommune. Bergen kommune finansierer alle utgifter som pådras til sekretariat og honorering av utvalgsmedlemmene. Bergen kommune kan imidlertid *ikke instruere* utvalget med hensyn til hvilke saker som tas under behandling, hvordan saksbehandlingen foregår, om erstatning skal innvilges til en søker eller hvor mye som skal tilkjennes den enkelte søker. Vi viser her til vårt synspunkt innledningsvis under pkt. 4 der vi stilte spørsmålet om ordningen omfattes av ordlyden i fvl § 28 ved at det ikke er noe overordnet forvaltningsnivå å klage til.
- Ved opprettelse av ordningen, var kommunens politiske ledelse svært bevisst på at utvalget måtte treffe sine avgjørelser uavhengig av Bergen kommune. Man valgte bevisst å ikke legge ordningen inn under en eksisterende etat i kommunen. Paktisk og organisasjonsmessig ville det ikke vært noe problem å velge sistnevnte løsning. Når man valgte å oppnevne et uavhengig utvalg var begrunnelsen at man ønsket å styrke utvalget *autoritet*; Bergen kommune skulle ikke selv avgjøre kravene. Utvalgets autoritet som uavhengig instans vil bidra til å *legitimere* utvalgets avgjørelser og gjøre det lettere for søkerne å akseptere utfallet i sakene. I en slik kontekst var det ikke naturlig å etablere en klageordning der kommunens egen klageinstans skulle overprøve det uavhengige utvalgets avgjørelser. Kommunen vurderte det også som uhensiktsmessig å etablere en klageinstans over utvalget. Ordningen er organisert nettopp med tanke på å etablere størst mulig grad av tillit til avgjørelsene.
- Gjennom sekretariatets bistand til søkerne, sikrer man en forsvarlig saksbehandling av søknadene. I sekretariatet er det ansatt personer med juridisk og barnevernfaglig kompetanse, og kommunen vil anføre at man også på dette nivå har en særlig kyndighet i saksbehandlingen som gjør det mindre betenkelig å fravike

klagebestemmelsene.

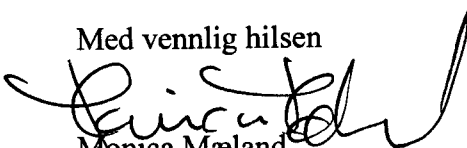
- Vi viser til sitatet ovenfor fra Frihagen. Skal det etableres en klageordning i disse tilfellene, ville det være naturlig å eventuelt etablere enda "et enda sterkere sammensatt råd", for å overprøve utvalgets avgjørelser. Bergen kommune vil anføre at dette vil være lite tjenlig.
- Bergen kommune mener det vil være lite hensiktsmessig å la kommunens egen "særskilte klagenemnd" avgjøre klagen. Denne klagenemnden er politisk sammensatt og har verken høy juridisk kompetanse eller barnevernfaglig kompetanse. Den avdeling i kommunen som forbereder sakene til klagenemnden, har dessuten ikke den samme kompetanse i denne type saker som sekretariatet har. En slik klagebehandling vil i verste fall kunne svekke den autoritet og legitimitet utvalgets avgjørelser forhåpentligvis vil få.
- Selv om erstatning skal utmåles ut fra rimelighetsbetraktninger, har hele ordningen et preg av at kommunen fraskriver seg retten til å gjøre gjeldende foreldelse og isteden inngår et stort antall forlik ut fra grove skjønnsmessige retningslinjer trukket opp i vedtektenes vilkår for å gi erstatning. Kommunen kunne i stedet valgt å nedsette et forhandlingsutvalg og forhandlet konkret om forlik i de sakene som måtte bli reist. I så fall ville man nokså klart vært utenfor forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. Kompetansegrunlaget ville i så fall vært kommunens private autonomi.
- Vi minner om at utvalget/sekretariatet ut fra alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper vil ha anledning til å omgjøre vedtak dersom det skulle vise seg at viktige saksopplysninger ikke har kommet i betraktning, jfr fvl. § 35. Samtidig må det imidlertid ligge en klar oppfordring til søkerne om å framkomme med alle relevante opplysninger når søknad framsettes.
- Til slutt vil vi påpeke at sakskomplekset og erstatningsordningen er så spesiell at et fritak fra klagereglene i denne sak, ikke vil få vidtgående prinsipielle følger ellers i forvaltningen.

Ut fra ovennevnte ber vi om en velvillig behandling av søknaden. Da utvalget allerede har truffet avgjørelser om erstatningsutbetaling, er det ønskelig med en snarlig behandling av saken.

Vi vedlegger kopi av bystyresak 157-03; vedtak om opprettelse av ordningen med tilhørende vedtekter.

På bakgrunn av dette er det sterkt ønskelig å møte statsråden eller statssekretæren.

Med vennlig hilsen



Monica Mæland  
byrådsleder

Vedlegg: Rapport fra Granskingsutvalget for barneverninstitusjoner i Bergen  
Kopi av bystyresak 157-03