



Handläggare: Ann Gardeström
Telefon: 08-508 25 411

Till
Socialnämnden

Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården Svar på remiss av SOU 2011:9

(1 bilaga)

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Ärendet förklaras omedelbart justerat.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Regeringen tillsatte i februari 2010 en utredning med uppdrag att se över förutsättningarna för en upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården. En fråga som skulle besvaras av utredningen var hur en upprättelseprocess och erkännande till dem som utsatts skulle kunna ges en lämplig ceremoniell form. Utredningen skulle också föreslå eventuella ytterligare åtgärder för upprättelse, hur rehabilitering för dem som vanvårdats skulle kunna komma till stånd och slutligen om en ekonomisk ersättning bör lämnas till dem som vanvårdats samt formerna för det.

Utredningen föreslår att en ceremoni, som regeringen inbjuder till, snarast bör äga rum. Utredningen menar att ett beslut om en ceremoni inte behöver invänta remissförfarandet eftersom det är angeläget att de som sedan Vanvårdsutredningens start 2006 har väntat på ett offentligt erkännande får det så snart det är möjligt.

Avseende ytterligare åtgärder för upprättelse föreslår utredningen att kommunerna måste underlätta för dem som vårdats av samhället att ta del av sitt aktmaterial och att detta bör vara kostnadsfritt för den enskilde. Utredningen föreslår vidare att kommunerna ska erbjuda människor som befunnit sig i samhällsvård att samtala och berätta om sina erfarenheter. Utredningen menar också att kunskaper om samhällsvård och de erfarenheter som de som vanvårdats har ska spridas och föreslår att regeringen ska ta initiativ till en utställning om detta. Dessutom föreslås att Allmänna Arvsfonden ska göra en särskild satsning på stöd till barn och unga som är i samhällsvård eller har varit det någon del av sitt liv.

När det gäller frågan om ekonomisk ersättning till dem som har vanvårdats föreslår utredningen att en särskild lag stiftas och en myndighet skapas som under en begränsad tid ska utreda ansökningar om ersättning och fatta beslut om dessa. Utredningen föreslår att ett schablonbelopp om 250 000 ska utbetalas till dem som kan visa att de har utsatts för övergrepp och/eller försummelser av allvarig art, under perioden 1920 till 1980.

Förvaltningen instämmer i huvudsak i utredningens förslag. Utredningen föreslår att staten ska vara huvudansvarig för upprättelseprocessen för dem som tidigare har vanvårdats av samhället och att kommunerna och andra huvudmän ska ta ansvaret för åtgärder för att förhindra eller i vart fall begränsa risken för vanvård i framtiden. Utredningen menar att socialtjänstens uppföljning av det placerade barnets situation är den allra viktigaste åtgärden för att förhindra och upptäcka missförhållanden i ett tidigt skede. Förslaget innebär att en särskilt utsedd socialsekreterare ska ansvara för kontakterna med barnet och att besök ska ske utifrån barnets behov, dock minst fyra gånger om året. Förvaltningen anser att förslagen är rimliga och huvudsakligen i linje med de förändringar av riktlinjer och arbetssätt som föreslås införas i Stockholms stad. Om samtliga förslag genomförs kan det för kommunernas del innebära vissa nya funktioner och arbetsuppgifter, som också kan innebära nya kostnader. Förvaltningen anser att konsekvenserna av detta behöver utredas närmare.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har överlämnat remissen av betänkandet Barnen som samhället svek (SOU 2011:9) – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården (Upprättelseutredningen) till socialnämnden, Enskede-Årsta-Vantör, Rinkeby-Kista och Östermalms stadsdelsnämnder, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast den 20 mars 2011.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor.

Ärendet

Vanvårdsutredningen (S 2006:05) lämnade 2010 en delrapport där man redovisade resultatet av över 400 intervjuer med människor som berättade om allvarliga övergrepp, försummelser och vanvård både i familjehem och vid institutioner. I Vanvårdsutredningens uppdrag ingick inte att utreda frågan om hur en upprättelseprocess skulle kunna utformas och regeringen tillsatte därför i februari 2010 en särskild utredning för att svara på den frågan. Utredningens huvuduppdrag har varit att lämna förslag till hur en upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i samhällets vård av barn och unga under perioden 1920 – 1980 kan utformas.

Utredningen redovisar de väsentliga komponenterna i en upprättelseprocess:

- Sanningssökande och dokumentation
- Erkännande och ursäkt
- Kompensation, ekonomisk eller av annat slag
- Åtgärder för att förhindra upprepning

Den första delen, sanningssökande och dokumentation, kan enligt betänkandet anses vara uppfylld genom Vanvårdsutredningens arbete. De övriga tre komponenterna behandlas i föreliggande utredning.

Ansaret för de handlingar som lett till vanvård och övergrepp vilar på dem som utfört handlingarna, men utredningen menar att även andra, som vetat vad som pågått och inte anmält detta, och de ansvariga tjänstemän som inte skyddat barnen från att skadas, har ett ansvar. Vare sig Vanvårdsutredningen eller Upprättelseutredningen har dock haft som uppdrag att driva rättsprocesser eller ansvarskrävande gentemot enskilda. Däremot vilar ansvaret för misslyckandet att skydda barnen på stat, kommun och landsting då man brustit i det politiska och professionella ansvaret för de verksamheter där vanvården förekommit. Utredningen menar att det tyngsta ansvaret vilar dels på staten i egenskap av ansvarig för lagstiftning och tillsyn, dels på kommunerna som har ansvaret för uppföljning och stöd till det enskilda barnet. Det yttersta ansvaret menar

utredningen ligger på staten och den högsta politiska makten som företrädare och symbol för samhällskollektivet som helhet.

Utredningens förslag

Ceremoniell inramning

Utredningen föreslår att regeringen ska bjuda in till en ceremoni med syfte att samhället i bred bemärkelse ska bekräfta och erkänna att vanvård har förekommit. För att de som har utsatts för vanvård ska kunna gå vidare krävs enligt utredningen en reservationslös ursäkt och ett erkännande av allas ansvar och skuld med utgångspunkt i statens ansvar för mänskliga rättigheter, för skydd av barn, lagstiftning och tillsyn. Det ska också vara möjligt att få en skriftlig ursäkt. Utredningen föreslår att kommuner, kyrkor och frivilligorganisationer engageras för att ha en beredskap att möta människor som har behov av att berätta om sina upplevelser.

Ekonomisk ersättning

Utredningen diskuterar skadeståndsansvar och överväganden som gjorts i andra sammanhang, såsom för dem som tvångssteriliserades, de som blev skadade av neurosedyn eller de som smittats med HIV genom blodtransfusioner. Utredningen väljer att föreslå en modell som liknar den som beslutades efter Steriliseringsutredningen (SOU 1999:2). Upprättelseutredningen menar att samhället har ett särskilt ansvar för dem som vårdats av samhället då vanvården har tillåtits ske utan att myndigheterna tagit sitt fulla ansvar för vården. De vanvårdade var dessutom barn som är berättigade till särskilt skydd och haft små möjligheter att själva påverka sin situation. Utredningen menar att det finns starka skäl för att de ska särbehandlas jämfört med andra skadelidande.

Lagbrott som har skett i detta sammanhang är preskriberade och möjligheter att genom Europadomstolen driva ersättningsanspråk mot staten är inte heller möjliga i många av dessa fall då konventionerna om mänskliga rättigheter inte trätt i kraft då övergreppen skedde.

Utredningen för ett resonemang om vilken funktion ekonomisk ersättning har och frågar sig om ekonomisk ersättning kan kompensera för lidande. Andra ersättningar kompenserar för den skada som har åsamkats individen men vid kränkning är det den egna upplevelsen som står i centrum. Utredningen menar att det för lagstiftningens och statens legitimitet är viktigt med en ekonomisk ersättning, vilket också har framförts som väsentligt från vanvårdade själva.

Hur ersättningen ska utformas

Ersättningen enligt den modell som utredningen föreslår ska lämnas som ett erkännande av samhällets svek mot den enskilde och vara en bekräftelse av det

lidande som den enskilde fått utstå. Ersättningen ska inte ses som en kompensation för den skada som uppstått genom vanvård. Utredningen har övervägt olika modeller men föreslår en modell som utgår från att det inte går att mäta den enskildes kränkningar i pengar. Ersättningsbeloppet föreslås därför bli enhetligt till alla som beviljas ersättning, oavsett arten eller varaktigheten. Ett schablonbelopp om 250 000 kronor föreslås utgå till alla som ansöker och når upp till kraven för ersättning. Om någon tidigare har fått skadestånd för kränkning under tid som samhällsvården pågått ska schablonbeloppet minskas med detta.

Utredningen föreslår att ersättning ska kunna beviljas för *övergrepp och försummelse av allvarlig art*. Frågan om övergreppet och försummelsen varit av allvarlig art ska bedömas utifrån ett barnperspektiv med hänsyn till samtliga omständigheter vid tidpunkten för händelsen. Det ska ha medfört en påtaglig risk för att barnets eller den unges hälsa och/eller utveckling allvarligt skadats. Vad som utgör övergrepp eller försummelse av allvarlig art får avgöras från fall till fall menar utredningen, med en värdering av samtliga omständigheter vid tidpunkten för händelsen. Ett övergrepp eller försummelse som i sig inte bedöms som allvarlig kan genom att den upprepas innebära en påtaglig risk att allvarligt skada barnets hälsa eller utveckling.

Ersättningen omfattar perioden 1920-1980. Den som ansöker ska kunna *visa* att hon/han varit omhändertagen för samhällsvård under tidpunkten för övergreppen och att det *kan antas* att övergrepp och försummelse av allvarlig art har inträffat. Journaler eller andra handlingar ska användas för att bevisa att personen varit i samhällets vård men att övergreppen har ägt rum och inneburit en skada eller påtaglig risk kommer i många fall inte att kunna bevisas med stöd av handlingar. Utredningen menar att den enskildes berättelse och upplevelse ska tillmätas största vikt, men också att det kan finnas annan stödbevisning i vissa fall som berättelser från anhöriga eller fostersyskon, lärare och andra i barnets närhet.

I bedömningen av hur stor ersättningen bör vara anser utredningen att den bör stämma överens med svensk rättspraxis. Utredningen har undersökt storleken av ersättningar ur brottsskadefonden. Ersättningarna varierar från 100 000 kronor till 500 000 kronor. Utredningens förslag bygger på att det bara är allvarlig art av försummelse och övergrepp som ska ersättas samt att ersättningen ska utgöras av ett enhetligt belopp. Ersättningen måste vara rimlig både för dem som precis når upp till gränsen för vad som kan anses som allvarligt och dem som har utsatts för de allra svåraste fallen av övergrepp. Utifrån dessa omständigheter anser utredningen att en ersättning om 250 000 kronor är väl avvägd.

Ersättningen ska inte vara beskattningsbar och ersättningen ska undantas från beräkning av förmögenhet när det gäller vissa andra, särskilt angivna förmåner,

bidrag och avgifter under resten av personens liv, oavsett om pengarna faktiskt finns kvar eller inte. Ersättningen ska inte vara möjlig att överlåta.

Utredningen föreslår att en särskild lag stiftas för att under en begränsad tid göra det möjligt att handlägga ersättningskraven. En ny myndighet för handläggningen och en nämnd, bestående av minst en jurist med domarerfarenhet samt andra sakkunniga och lekmän, skapas för att fatta beslut om ersättning.

Utredningen föreslår att lagen ska tillämpas på ansökningar som inkommit inom två år från det att lagen träder i kraft. Det bör enligt utredningen finnas möjlighet att begära muntlig förhandling om det inte anses uppenbart obehövt. Ett tillägg i offentlighets- och sekretesslagen (OSL 2009:400) behöver göras. Både handlingar och det som framkommer vid muntlig förhandling samt nämndens beslut ska enligt förslaget skyddas av samma sekretess som finns inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Utredningen föreslår att Kammarkollegiet ska ansvara för den ekonomiska hanteringen och utbetalning av ersättningen.

Andra åtgärder i upprättelseprocessen

Utredningen anser att de människor, som så önskar, bör få hjälp av samhället att rekonstruera sin barndom i samhällets vård oavsett om man upplevt samhällsvården positiv eller negativ. Kommunerna föreslås få ett ökat ansvar för att underlätta för personer som varit placerade genom samhällets försorg att ta del av sina personakter eller annan information. Utredningen anser även att kommunerna inte ska tillåtas ta ut avgift för denna hantering, exempelvis kopiering, då det kan röra sig om omfattande material. Dessutom föreslås kommunernas socialtjänst få ett ökat ansvar att erbjuda samtal och möjligheter att berätta om erfarenheter av samhällsvård. Utredningen menar att det är naturligt att kommunens socialtjänst, som har både ansvar och kompetens, erbjuder denna typ av samtal. Det måste vara lätt för den enskilde att ta kontakt och informationen måste vara lättillgänglig och tydlig för dem som berörs.

Utredningen föreslår att regeringen ska ta initiativ till en utställning för att sprida kunskap om samhällsvården i ett historiskt perspektiv och om den vanvård som skett. Utredningen föreslår också att Allmänna Arvsfonden, inom ramen för sina stadgar, bör överväga en särskild satsning på stöd till frivilligorganisationer som vänder sig till barn och ungdomar som är eller har varit i samhällsvård.

Åtgärder för att öka säkerheten i samhällsvården i framtiden

Utredningen föreslår flera åtgärder för att öka säkerheten för barn som vårdas av samhället. En översyn av lagstiftningen i syfte att stärka placerade barns och ungas rättigheter under vårdtiden bör övervägas.

Enligt utredningen är socialtjänstens uppföljning av det placerade barnets situation den allra viktigaste åtgärden för att förhindra och upptäcka missförhållanden i ett tidigt skede. Det föreslås att delar av barnskyddsutredningens förslag genomförs, såsom att det ska finnas en särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakten med barnet och att barnet besöks i den omfattning som är lämplig utifrån barnets behov, dock minst fyra gånger om året. Utredningen föreslår vidare att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att kontinuerligt och systematiskt följa förekomsten av övergrepp och vanvård i samhällsvården för att analysera och sprida dessa erfarenheter.

Utredningen föreslår att utvecklingsarbetet inom familjehemsvården ska få ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd genom det avtal som regeringen och SKL har träffat¹ och att en långsiktig regional utveckling är nödvändig då många kommuner är för små för att kunna bedriva ett eget utvecklingsarbete.

Ett annat område som utredningen uppmärksammar är rekrytering och utbildning av familjehem. Utredningen föreslår att det ska utredas om det bör krävas särskilt tillstånd för att vårda mer än två barn som inte är syskon och att det bör regleras vad en utredning av ett jourhem eller familjehem ska omfatta. Utredningen anser också att utbildning av familjehem inför placering av ett barn ska vara ett krav.

Utredningen konstaterar att det har utvecklats en stor privat marknad när det gäller konsulentstöd, förstärkt familjehemsvård och att det är oklart var ansvaret för en placering ligger när kommunen anlitar en konsulentstödd verksamhet.

Socialnämnden överlåter i praktiken ansvaret för vården till en konsulentstödd verksamhet. Sekretess, ansvarsfrågor och avtal med verksamheterna är en gråzon och frågan är om barnet garanteras tillräckligt skydd av samhället. Utredningen anser därför att det ska krävas tillstånd för att bedriva konsulentstödd familjehemsvård bör genomföras.

Ekonomisk ersättning vid framtida fall av övergrepp och allvarliga försummelser

I utredningen föreslås att förutsättningarna för att införa en framtida skyldighet för kommunen att betala skadestånd till barn och unga som utsätts för övergrepp eller allvarlig försummelse i samhällsvården utreds. I utredningen kan jämförelser göras med etablerade ersättningsmodeller inom skolan och sjukvården.

¹ Överenskommelse om en Plattform för evidensbaserad praktik i socialtjänsten (2009-2010)

Konsekvenser av utredningens förslag

För att göra en beräkning av hur många som kan komma att omfattas av rätten till ekonomisk ersättning har utredningen gjort vissa antaganden:

- hur många barn och unga som vårdats av samhället under perioden 1920 till 1980,
- hur många av dessa som utsattes för övergrepp och försummelser av allvarlig art,
- hur många av dem som fortfarande är i livet samt,
- hur många som slutligen söker och beviljas ersättning.

Utredningen har gjort en beräkning genom uppgifter från offentlig statistik, erfarenheter från andra länder samt forskning. Beräkningen är osäker då registren inte förts på samma sätt under hela perioden och det är omöjligt att veta hur många som har vanvårdats och vill söka ersättning för detta. Utredningen kommer fram till ett antal mellan 1 500 till 20 500 personer. Utredningen bedömer den lägre nivån som mest realistisk. Med en schablonersättning på 250 000 kronor kommer kostnaden att ligga på mellan 500 mnkr och 1,25 mdkr totalt, över tre års tid. Kostnader för nämnden och handläggningen beräknar utredningen till mellan 8 och 21 miljoner kr under tre år. Utredningen ser inga skäl för en fördelning mellan stat och kommun då det inte är möjligt att urskilja enskilda kommuner. Dessutom menar utredningen att det finns principiella skäl för att staten i egenskap av lagstiftare och ansvarig på nationell nivå tar ansvaret för den finansiella ersättningen. Kostnaderna för en ceremoni beräknas till mellan 2,5 och 3 mnkr.

För kommunerna innebär uppgiften att leta fram akter inte någon ökad kostnad menar utredningen då det inte är någon ny uppgift och att erbjuda samtal om erfarenheter bör enligt utredningen endast medföra relativt marginella kostnader för kommunerna. Ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd till kommunerna föreslås bli finansierade genom avtalet mellan regeringen och SKL som kallas för ”Plattformen för arbetet med att utveckla en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten”.

Slutligen menar utredningen att en lämplig ordning för upprättelseprocessen är att staten tar ansvar för en ceremoni och den ekonomiska ersättningen och att kommuner och andra huvudmän ansvarar för framtida insatser för att förhindra upprepning. Utredningen anser att en allvarligt menad upprättelseprocess förutsätter ett reservationslöst engagemang från ansvariga aktörer och att finansiering av framtida förbättringar är ett sätt att ta ansvar för tidigare försummelser.

Uppföljning

Enligt utredningens förslag ska regeringen följa upp att själva processen genomförs inom utfäst tid. Vanvårdades uppfattning om processen bör enligt utredningen undersökas av oberoende forskare till en kostnad av ca 2 mnkr. Utvecklingen av övergrepp och försummelser av samhällsvårdade barn bör enligt förslaget följas upp kontinuerligt av Socialstyrelsen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utredningen har gjort en rad avvägningar och utgångspunkten är att de som utsatts för vanvård ska få ett särskilt erkännande från samhällets sida. Förvaltningen anser att en ekonomisk ersättning är ett trovärdigt sätt för staten att ta ansvar för det lidande som dessa personer har upplevt.

Utredningens förslag när det gäller att säkerställa att barn och ungdomar inte fortsättningsvis far illa i samhällsvården är omfattande och får konsekvenser för staden när det gäller möjligheterna att tillgodose ökade krav på bemanning och kompetens. Det ökade ansvar som kommunerna föreslås få för framtidens vård ställer krav på planering och utveckling av verksamheter.

Utredningens förslag om ökad tillsyn och en socialsekreterare för barnet finns med i förslaget till nya riktlinjer för familjevården i Stockholms stad. I riktlinjerna finns också föreslaget att alla familjehem ska vara utbildade.

Förvaltningen delar utredningens förslag angående tillståndsplikt för jour- och familjehemsverksamheter, att konsulentstödda jour- och familjehemsverksamheter bör vara tillståndspliktiga samt att det ska krävas tillstånd för ett jour- eller familjehem att emot mer än två barn som inte är syskon. Frågorna har bl.a. uppmärksamrats i det familjevårdsprojekt som pågår inom förvaltningen.

Förvaltningen anser dessutom att en ordning där godkännandet av jourhem sker i den kommun där jourhemmet är beläget vore att föredra framför den nu gällande, där varje kommun/stadsdelsförvaltning som avser att placera i jourhemmet ska lämna sitt godkännande.

Utredningen föreslår att kommunerna ska bli ansvariga för att underlätta för personer som upplevt vanvård att samtala om sina erfarenheter, enskilt eller i grupp. Förvaltningen delar denna uppfattning och anser det rimligt att kommunerna ges ett sådant ansvar.

Bilaga

1. Sammanfattning av Barnen som samhället svek, SOU 2011:9