

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Regeringen tillsatte i februari 2010 (dir 2010:15) en utredning med uppdrag att lämna förslag till hur en upprättelseprocess för enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården kan utformas (S 2010:02). Utredningen antog namnet Upprättelseutredningen. Bakgrunden till utredningen var frågan om upprättelse för människor som berättat om att de som barn utsatts för vanvård i fosterhem och på institutioner. Upprättelseutredningen fick i uppdrag att besvara följande frågor:

- Hur kan en upprättelseprocess och ett erkännande av det som hänt dem som utsatts för vanvård och övergrepp ges en lämplig ceremoniell inramning?
- Behövs åtgärder, utöver redan vidtagna, för att det som hänt inte ska upprepas?
- Behöver åtgärder för upprättelse vidtas utöver det som sker genom Utredningen om dokumentation och stöd till enskilda som utsatts för övergrepp och vanvård i den sociala barnvården (Vanvårdsutredningen, S 2006:05)?
- Hur kan befintliga åtgärder för rehabilitering bättre komma dem till del som utsatts för vanvård och övergrepp?
- Kan och bör ekonomisk ersättning lämnas till dem som utsatts och hur ska ett system för sådan kompensation i så fall utformas?

## Skälen för en upprättelseprocess

I början av 2000-talet började människor, som när de var barn utsattes för vanvård i fosterhem och på institutioner, att göra sig hörda. De berättade om sina upplevelser av övergrepp, utnyttjande och kränkningar för media, myndigheter och politiskt ansvariga.

Krav på ursäkter, kompensation och förändringar framfördes med stor kraft från många människor samtidigt. Känslor av skam hade ersatts av ilska.

Betydelsen av detta är mycket stor. Viktiga frågor om människosyn och utsatta barns rättigheter väcktes liksom frågor om samhällets ansvar för barn som omhändertagits för samhällsvård. De som berättat har därmed gjort en viktig insats för samhället.

Som en följd av att människor fört fram sina berättelser tillsatte regeringen i juni 2006 Vanvårdsutredningen. Uppdraget var att ”granska och kartlägga allvarliga övergrepp och vanvård vid institutioner och familjehem inom den sociala barnvården”, främst genom att intervjua människor som utsatts för vanvård.

I januari 2010 lämnade Vanvårdsutredningen en rapport om vad som kommit fram i de över 400 intervjuer som då hade genomförts. I rapporten berättas om svåra missförhållanden. Många vittnar om att de som barn varit hungriga och skräckslagna, tvingats till hårt arbete, fått utstå hot och straff, misshandlats och utnyttjats sexuellt samt särbehandlats på ett kränkande och ibland rent sadistiskt sätt. De vittnar om hur övergivna och hjälplösa de varit.<sup>1</sup>

Vanvården har skett när barnet genom myndighetsbeslut skilts från sina föräldrar och placerats i samhällets vård. Syftet med vården har varit att skydda och hjälpa barnet till en tryggare uppväxt. Att vården sedan istället varit direkt farlig för barnets hälsa och utveckling innebär ett stort svek från samhällets sida. De barn som utsatts för vanvård har utsatts för en dubbel kränkning, dels genom övergreppen i sig, dels genom att de lämnats utan uppsikt och ofta utom räckhåll för hjälp.

Upprättelseutredningen menar att ett förbehållslöst erkännande av att barn utsatts för lidande i samhällets vård måste vara den moraliska utgångspunkten för upprättelseprocessen.

Samhällets oförmåga eller underlåtenhet att skydda de barn man omhändertagit strider mot mänskliga rättigheter och barns rätt till

---

<sup>1</sup> Vanvård i social barnavård under 1900-talet (SOU 2009:99). Den som vill få en fullständig bild av vanvården måste ta del av den rapporten.

skydd, som de kommer till uttryck i barnkonventionen och andra internationella dokument, som Sverige anslutit sig till.

Utredningen vill framhålla att det som kommit fram i Vanvårdsutredningens intervjuer inte ger en generellt giltig bild för samhällsvården som helhet, vilket inte heller varit den utredningens uppdrag. Många barn som vuxit upp i samhällets vård har mötts av kärlek och närhet från de människor som öppnat sina hem. Likaså har många barn fått uppleva stöd och omtanke från anställda inom barnavården och på institutioner. Detta faktum minskar dock inte på något sätt lidandet för de barn som istället utsatts för övergrepp, hårdhet och förnedring.

### Utgångspunkter för uppdragets genomförande

Upprättelseprocesser och motsvarande innehåller vanligtvis följande moment:

- Sanningssökande och dokumentation.
- Erkännande och ursäkt.
- Kompensation till dem som drabbats, ekonomisk eller av annat slag.
- Åtgärder för att förhindra upprepning.

Upprättelseprocessen i Sverige inleddes när Vanvårdsutredningen tillsattes. Berättelserna från människor som vanvårdats som barn utgör tillsammans med journaler och andra handlingar en dokumentation av en verklighet som tidigare inte synliggjorts. Upprättelseutredningen går i detta betänkande vidare med de övriga tre delarna.

I flera andra länder, t.ex. Norge, Irland, Island, Australien och Kanada, har liknande processer inletts. Ytterligare andra länder har nyligen börjat uppmärksamma frågan.

Enskilda personer som utsatts för vanvård samt organisationer som bildats för att främja vanvårdades intressen har framfört många och värdefulla synpunkter och förslag till utredningen. Dessa har varit en självklar utgångspunkt för utredningens arbete. Förslagen har rört alla delar av upprättelseprocessen. På en del punkter har synpunkterna varit relativt samstämmiga, t.ex. när det gäller den ceremoniella inramningen för erkännandet och ursäkten. På andra punkter har skillnaderna varit större. De allra flesta anser t.ex. att ekonomisk kompensation bör utges, men det finns olika synpunkter

på utformningen. Alla synpunkter som kommit fram har varit värdefulla för utredningens slutliga överväganden och förslag, även när utredningen kommit fram till andra slutsatser än de föreslagna.

Utredningen menar att alla de samhällsorgan och enskilda personer som på något sätt varit delaktiga, dvs. samhället i vid mening, har ett gemensamt ansvar för det som hänt barnen. Upprättelseprocessen måste bygga på ett reservationslöst engagemang hos alla ansvariga organ, om de människor som utsatts för vanvården ska kunna uppleva processen som ett äkta och allvarligt menat erkännande. Det yttersta ansvaret för upprättelseprocessen vilar på staten och den högsta politiska makten i egenskap av lagstiftare och som symbol för hela samhällskollektivet.

Den första delen av upprättelseprocessen – sanningssökandet och dokumentationen – har pågått sedan 2006. Processen har inletts utan att det varit tydligt vart den ska leda. Människor har uppskattat möjligheten att berätta om det man varit med om, men många upplever samtidigt väntan på beslut om erkännande, ursäkt och andra åtgärder som osäker och plågsam. De intervjuade har bidragit med sina traumatiska och integritetskänsliga minnen från barndomen och har nu rätt att mötas av ansvarigas svar. Utredningen vill därför med kraft betona vikten av att så skyndsamt som möjligt fullfölja hela processen.

### Den ceremoniella inramningen

Organisationer som företräder de som varit utsatta för vanvård och enskilda som utredningen talat med har i stort sett samstämmiga uppfattningar om den ceremoniella inramningen. Man önskar få ett erkännande och en ursäkt från högsta politiska nivå och man anser att det ska ske vid en ceremoni som regeringen inbjuder till. Andra förslag är att ceremonin ska ske i riksdagshuset och att det ska finnas en möjlighet att få en skriftlig ursäkt. Utredningen menar att detta är väl motiverade önskemål, av fundamental betydelse för hela processen.

Det främsta syftet med ceremonin är att samhället i bred bemärkelse ska erkänna det som tidigare förtigits eller negligerats. Erkännandet bör omfatta stat, kommuner och landsting som alla har haft, och har, ett ansvar för de samhällsvårdade barnens välfärd och säkerhet. Även professionella och allmänhet som förstått men inte ingripit bör omfattas.

Ett annat syfte med ceremonin bör vara att visa att samhället har förmågan att lyssna till de barn och vuxna, som sällan framför krav eller kritik och som i stor utsträckning är beroende av myndigheters välvilja och kompetens.

Ceremonin bör kompletteras med aktiviteter, som kan fördjupa ansvarigas kunskaper och förståelse för det som hänt och för vad som behövs för att det inte ska upprepas. En ambition bör vara att människor med egna erfarenheter av samhällsvården medverkar med sina kunskaper och insikter.

Utredningen menar att ceremonin bör genomföras så snart som möjligt efter att utredningen lagt fram sitt betänkande. Det är angeläget att det inte uppstår en ny tid av osäkerhet om nästa steg i processen.

## Barn och mänskliga rättigheter

Den enskildes mänskliga rättigheter har varit en given utgångspunkt för utredningens arbete. De mänskliga rättigheterna kan definieras som de rättigheter staten enligt internationella överenskommelser ska garantera den enskilda individen. De flesta konventioner som finns rörande mänskliga rättigheter, t.ex. Europakonventionen, gäller såväl barn som vuxna. Staten ska ansvara för att de mänskliga rättigheterna upprätthålls i praktiken. Det sker främst genom ett fungerande rättsväsende, lagstiftning, undervisning och annat socialt stöd. Staten är skyldig att se till att dess företrädare agerar i enlighet med de mänskliga rättigheterna och måste på olika sätt hindra att företrädarna kränker rättigheterna. Varje rättighet för individen innebär en motsvarande skyldighet för staten.

Barnkonventionen handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Barnets bästa ska komma i främsta rummet vid åtgärder som rör barnet och barnet har rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade. Vidare innehåller konventionen bland annat rätten till särskilt skydd mot övergrepp och utnyttjande, som t.ex. skydd mot fysiskt och psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling samt skydd mot sexuella övergrepp och sexuell exploatering. Barn som berövats sin familjemiljö eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i familjemiljön, har rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida.

Ett antal andra internationella dokument har också betydelse för samhällsvårdade barns rättigheter. Så antog t.ex. Europarådets parlamentariska församling i oktober 2010 en rekommendation till medlemsstaterna att förbjuda alla former av våld mot barn på institutioner samt att inleda processer i fråga om övergrepp som skett bakåt i tiden och erbjuda offren full rättvisa.

### **Allmänna överväganden kring ekonomisk ersättning åt tidigare vanvårdade**

Utredningen har gått igenom gällande regelverk för ekonomisk ersättning av relevans för utredningens överväganden kring en ekonomisk ersättning till tidigare vanvårdade. I betänkandet finns en redogörelse för skadeståndslagen, skadestånd enligt Europakonventionen, skadeprovning inom några särskilda områden, såsom patientskadeersättning, samt statens frivilliga skadeståndsprövning och ersättning ex gratia. Utredningen kan konstatera att den som blivit utsatt för vanvård så långt tillbaka i tiden, som det här är fråga om, har mycket små möjligheter att få skadestånd enligt gällande regler.

Utredningen har även gått igenom de specifika former av ersättning som tidigare enligt särskild ordning lämnats i Sverige och som utgått till tvångssteriliserade, neurosedynskadade och HIV-smittade.

Människor som under sin barndom utsattes för vanvård i fosterhem eller på institution har till utredningen framfört tydliga krav på att staten ska lämna ekonomisk ersättning på grund av vanvården. Grunden för detta anser man vara att ansvariga myndigheter inte fullgjorde sina skyldigheter gentemot dem när de som barn var omhändertagna och placerade genom samhällets försorg. Man pekar också på att andra länder betalat ut ersättning i samband med liknande upprättelseprocesser. Flera av de vanvårdade har betonat att en utebliven ersättning skulle upplevas som ytterligare ett svek från samhällets sida. Någon har uttryckt det som att många vanvårdade upplevde sig sakna värde som barn och att en nekad ersättning nu skulle bekräfta att man som vuxen fortfarande betraktas som mindre värd.

Det främsta skälet för en ekonomisk ersättning är, enligt utredningens mening, att samhället har ett särskilt ansvar för barn som omhändertagits mot föräldrarnas vilja eller som föräldrarna anförtrott i samhällets vård för att barnet skulle få det bättre.

Enligt utredningens mening har staten också ett moraliskt ansvar att erbjuda någon form av gottgörelse till de medborgare som i samhällets vård blivit behandlade på ett sådant sätt att deras mänskliga rättigheter blivit kränkta.

Slutligen har en ersättning även betydelse för statens och ansvariga myndigheters legitimitet gentemot medborgarna och i synnerhet gentemot dem som i dag och i framtiden behöver den sociala barn- och ungdomsvårdens tjänster.

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen

- att det bör införas en särskild möjlighet till ekonomisk ersättning åt dem som utsatts för vanvård i samhällsvården av barn och unga.

### **Förslag till ekonomisk ersättning åt tidigare vanvårdade**

En grundläggande utgångspunkt för utredningens förslag till utformning av ersättningen är att den ska stå i överensstämmelse med svensk rättspraxis samt vara rättssäker. Utredningen har gått igenom ersättningssystemen i Norge och Irland, främst vad gäller förutsättningarna för att beviljas ersättning, ersättningsbelopp och beviskrav. Utredningen har slutligen från enskilda och organisationer fått många olika förslag till utformning av ersättningen och till ersättningsnivåer.

#### *Principer för ersättningen*

Utredningen har övervägt olika principiella modeller för ersättningen.

Den första modellen innebär att den ekonomiska ersättningen betraktas som en kompensation för den kränkning som vanvården innebar när den inträffade. Ersättningens storlek skulle här bli beroende av hur allvarlig kränkningen bedöms vara. Utredningen bedömer emellertid att det är i det närmaste omöjligt att långt i efterhand på ett rättvist sätt gradera olika människors upplevelser av vanvården eller att jämföra olika sorters vanvård.

Den andra modellen är en ersättning för skador, som vanvården har orsakat. Även här skulle ersättningen komma att variera, beroende på hur stora skadorna bedöms vara. Även om vanvården självfallet har påverkat barns möjligheter till utveckling, bedömer utredningen att det i många fall skulle vara svårt att avgöra vilka skador

som kan hänföras till vanvården och vilka som kan ha andra orsaker.

Den tredje modellen är en ersättning som grundar sig på den enskildes aktuella behov av rehabilitering m.m., oavsett hur svår vanvården varit. Det skulle innebära att den som utsatts för svåra övergrepp, men som trots detta klarat sig bra i livet inte skulle få någon ersättning.

Den fjärde modellen är en ersättning som lämnas som ett erkännande av samhällets svek mot den enskilde och alltså inte som ett försök att kompensera för den skada som uppstått genom vanvården. Ersättningen utgår då med ett och samma belopp utan inbördes gradering.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte är möjligt att på ett rättvist sätt kompensera de vanvårdade för den individuella kränkning och den specifika skada som var och en av de drabbade utsatts för. Alltför stor vikt skulle i sådant fall också läggas vid den enskildes förmåga att så här långt efteråt presentera sina upplevelser och känslor.

Utredningen föreslår därför

- att ekonomisk ersättning ska lämnas med ett enhetligt belopp till alla ersättningsberättigade och
- att ersättningen ska betraktas som ett erkännande av samhällets svek mot dem som drabbats och som en bekräftelse av deras lidande.

#### *Vilka förhållanden bör ge rätt till ersättning?*

Den föreslagna ekonomiska ersättningen motiveras av samhällets särskilda ansvar för barn som omhändertagits och placerats i samhällets vård. Förslaget innebär betydande avsteg från gällande skaderättsliga principer och en extraordinär möjlighet för berörda jämfört med andra skadedrabbade grupper. Det finns därför skäl att inte låta möjligheten till ersättning omfatta alltför många situationer. Den ekonomiska ersättningen bör utformas så att den endast omfattar de allvarligaste fallen av vanvård.

Utredningen föreslår

- att ersättning ska beviljas för övergrepp eller försummelse av *allvarlig art*,



- att frågan om övergreppet eller försummelsen varit av allvarlig art ska bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter vid tidpunkten för händelsen och
- att särskild vikt ska läggas vid om övergreppet eller försummelsen medfört en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling allvarligt skadas.

#### *Vem har möjlighet att få ersättning?*

I regeringens direktiv anges att utredningens förslag ska gälla människor som under perioden 1920–1980 varit omhändertagna för samhällsvård enligt de lagar som då gällde. Detta utgör en första avgränsning av möjligheterna att få ersättning. Med hänsyn till skälen för en ekonomisk ersättning måste det också krävas att övergreppen eller försummelsen kan kopplas till samhällsvården. Ersättningen bör dessutom vara ett bidrag till en personlig upprättelse.

Utredningen föreslår mot bakgrund av detta

- att rätten till ersättning ska avse övergrepp och försummelser som inträffat under perioden 1920–1980,
- att det ska röra sig om händelser som inträffat under den tid som den drabbade varit omhändertagen för samhällsvård,
- att övergreppet eller försummelsen ska ha skett i samband med vården och
- att rätten inte ska kunna överlåtas till någon annan.

#### *Ersättningens storlek*

I utredningens direktiv anges att en eventuell ersättning ska stämma överens med svensk rättspraxis. Även om utredningen föreslår en ersättning som bygger på andra principer, är ersättningen vid kränkning med anledning av brott av betydelse för beloppets storlek. Gällande praxis innebär bland annat att riktigt grova våldsbrott, däribland mordförsök, och våldtäkt mot barn vanligtvis ger ett ersättningsbelopp om cirka 100 000 kronor.

Utredningens förslag innebär att det bara är övergrepp och försummelse av allvarlig art som ska ersättas. Det är således enbart de förhållandevis svåra fallen av vanvård som kommer att ge möjlighet

till ersättning. Ersättningsbeloppet ska vara rimligt för alla som omfattas av rätten till ersättning. Dels för dem som utsatts för sådan behandling som precis når upp till gränsen för vad som kan utgöra grund för ersättning. Dels för dem som blivit synnerligen svårt drabbade och som kanske dagligen och under många år blivit utsatta för grovt våld i fosterhemmet eller utsatts för upprepade sexuella övergrepp. Mot denna bakgrund bör beloppet vara högt jämfört med den ersättning som normalt utgår vid kränkning på grund av brott.

Vid en bedömning av samtliga dessa omständigheter anser utredningen att ett belopp som uppgår till 250 000 kronor är väl avvägt.

Utredningen föreslår

- att ersättningen för var och en av de ersättningsberättigade ska uppgå till 250 000 kronor,
- att från detta belopp ska avräknas vad den ersättningsberättigade eventuellt tidigare kan ha erhållit för samma händelser och
- att ersättningen ska undantas vid beräkningen av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner eller kommunala bidrag och avgifter.

#### *Beviskrav*

De händelser som ska prövas inför beslut om ersättning har inträffat långt tillbaka i tiden, vilket kan göra det svårt att styrka det inträffade. Det bör dock i allmänhet gå att visa att den sökande har varit omhändertagen under den tid som vanvården ska ha ägt rum. Det finns därför ingen anledning att på den punkten tillämpa något annat beviskrav än det som normalt tillämpas i skadeståndsmål.

När det däremot gäller själva vanvården anser utredningen att kraven på bevisning måste vara jämförelsevis låga. Uppgifter som uttryckligen styrker intervjupersoners berättelser om vanvård förekommer, av naturliga skäl, mycket sällan i aktmaterialet. Indirekt stöd bör ibland kunna ges genom anteckningar i olika handlingar, t.ex. att sjukvården noterat förekomst av skador med oklart ursprung, att barnets föräldrar uttryck oro för missförhållanden eller att en fosterförälder haft kända alkoholproblem. Det kan också finnas viss annan stödbevisning, t.ex. vittnesmål från grannar, skolpersonal och andra som haft kontakt med barnet. I de fall det

helt saknas stödbevisning bör enbart en skriftlig berättelse från sökanden inte räcka för att uppfylla beviskraven. Den sökande kan dock begära muntlig förhandling och i ett sådant fall får det göras en sedvanlig prövning av tilltron till uppgifterna.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en rätt till ersättning förutsätter

- att den som söker ersättning kan *visa* att han eller hon varit omhändertagen vid tidpunkten för den aktuella händelsen och
- att den sökande presenterar så mycket bevisning att det *kan antas* att övergrepp eller försummelse av allvarlig art har inträffat.

#### *En särskild lag, handläggning och beslut*

Utredningen föreslår vidare

- att rätten till ersättning ska regleras genom en särskild lag,
- att en av regeringen utsedd nämnd ska pröva ansökan om ersättning,
- att en ny särskilt inrättad myndighet ska handlägga ärendena,
- att denna myndighet ska ha långtgående service- och undersökningsskyldighet i syfte att hjälpa den sökande och
- att ansökan om ersättning bör göras inom två år efter det att lagen trätt i kraft.

### **Överväganden och förslag kring andra åtgärder i upprättelseprocessen**

Enligt regeringens direktiv ska utredningen överväga om ytterligare åtgärder behövs som en del av upprättelseprocessen. Syftet med nedanstående förslag är att bidra till upprättelse för alla dem som utsattes för vanvård, men berör även andra som varit omhändertagna. Förslagen handlar dels om samhällsvårdade barns rätt att som vuxna rekonstruera och så långt möjligt kunna förstå sin barndomshistoria, dels om insatser för att lära av kunskapen om vanvården och hålla den levande.

Många av dem som intervjuats av Vanvårdsutredningen har framhållit det värdefulla i att få del av sitt aktmaterial. Även om det

har lett till smärtsamma insikter så har det samtidigt bidragit till att man bättre lärt känna sin egen barndomshistoria. Man kan även ha ett behov av att samtala kring det som varit, för att bättre kunna förstå skeenden och varför olika beslut fattades.

Utredningen föreslår

- att kommunerna bör underlätta för människor som tillbringat viktiga delar av sin barndom i samhällsvård att hitta sitt aktmaterial och
- att kommunerna bör erbjuda människor möjlighet att berätta och samtala om sina erfarenheter.

Utredningen anser att det är av stor vikt att frågan om vanvård i samhällsvården av barn inte faller i glömska. Den kunskap som kommit fram bör spridas, diskuteras och fördjupas bland allmänhet, politiker, människor med erfarenhet av samhällsvård, familjehemsföräldrar och professionellt verksamma. På många håll i landet finns det också en lokal historia, till exempel i form av en tradition med ett stort antal fosterhem eller en institution som varit en integrerad del av orten.

Utredningen föreslår

- att regeringen tar initiativ till en utställning i syfte att sprida kunskap om samhällsvården i ett historiskt perspektiv och om den vanvård som förevarit. En lämplig utförare kan vara Stiftelsen Allmänna Barnhuset, eventuellt i samarbete med Nordiska Museet.

Frivilliga organisationer bör kunna ha en betydelsefull roll i att stödja barn och unga i samhällsvård och vuxna som har samhällsvården bakom sig. Ungdomar och unga vuxna kan t.ex. behöva möta andra med samma bakgrund. Vuxna som utsatts för vanvård kan vara i stort behov av psykosocialt stöd. Utredningen bedömer att flera organisationer kan och vill göra en insats på området.

Utredningen föreslår därför

- att Allmänna Arvsfonden bör överväga att, inom ramen för sina stadgar, ta initiativ till en särskild satsning på stöd till barn och vuxna som finns i eller har erfarenhet av samhällsvård.

## Samhällsvårdens utveckling under de senaste decennierna

Utredningens uppdrag är även att, som en del av upprättelseprocessen, föreslå åtgärder för att det som hänt inte ska upprepas. Säkerheten i samhällsvården kan inte ses isolerad från kvaliteten i familjehems- och institutionsvården. I betänkandet ges därför en kort beskrivning av samhällsvårdens utveckling under de senaste decennierna. Utredningens slutsats är att samhällsvården utan tvekan har förbättrats om man t.ex. ser till kunskapsutvecklingen, den ökade förståelsen för barns och ungas situation, arbetssättet samt betydelsen av att underlätta kontakten med de biologiska föräldrarna. Samtidigt är skillnaderna i ambitionsnivå mellan kommunerna orimligt stora och det finns generella brister när det t.ex. gäller organisation, kompetens, planering och uppföljning av vården. Hälso- och sjukvårdens och skolans insatser för de samhällsvårdade barnen är inte heller tillräckliga. Bristerna har uppmärksammats gång efter annan, bland andra av Riksdagens revisorer, utan att det har lett till påtagliga förbättringar.

## Risker, övergrepp och allvarliga försummelser i dagens samhällsvård

### *Förekomst*

Frågan om övergrepp och andra allvarliga missförhållanden i familjehem och på institutioner i Sverige har hittills inte undersökts systematiskt. Emellanåt har enskilda fall uppdagats, men har då betraktats och hanterats som isolerade händelser. Enstaka studier har också genomförts. Socialstyrelsen kartlade t.ex. i början av 1990-talet förekomsten av sexuella övergrepp i familjehem. Under åren 1988–1993 fick socialtjänsten kännedom om 86 fall. En nationell undersökning i början av 1990-talet visade att avbrutna placeringar i vissa fall berodde på uppenbara missförhållanden. Även en nationell tillsyn under åren 2006–2008 av institutioner för barn och unga visade att det förekommer misshandel och sexuella övergrepp från andra ungdomars sida.<sup>2</sup>

Utredningen har genomfört en egen kartläggning av socialtjänstens kännedom om misstänkta fall av övergrepp eller annan

---

<sup>2</sup> De statliga ungdomshemmen omfattades inte av denna tillsyn.

vanvård riktad till landets kommuner.<sup>3</sup> Sammanlagt 246 barn och unga misstänks ha utsatts för övergrepp eller allvarliga försummelser under åren 2008 och 2009, varav 85 procent var placerade i familjehem. Relaterat till totala antalet barn och unga, som varit placerade någon gång under samma period, motsvarar det nära en procent. Resultatet säger dock ingenting om det faktiska antalet som utsatts. Mörkertalet är sannolikt stort. När det gäller de misstänkta fallen bedömde socialtjänsten att misstankarna i huvudsak var välgrundade.

I flertalet fall är det fråga om mycket allvarliga övergrepp och missförhållanden. Psykisk misshandel i form av hårda och olämpliga bestraffningar, brist på omvårdnad, negativ särbehandling och kränkningar förekommer fortfarande i dag. En dryg tredjedel av samtliga fall rörde fysisk misshandel, varav nära en tredjedel var grovt våld såsom slag med tillhygge, sparkar och strypgrepp. En fjärdedel av samtliga fall rörde sexuella övergrepp, varav en tredjedel var våldtäkt eller annan form av grova sexuella övergrepp. Familjehemsföräldrarna hade i vissa fall allvarliga problem som t.ex. missbruk, kriminalitet eller sexualiserat beteende, vilket drabbade de placerade barnen. Missförhållandenas karaktär och allvarlighetsgrad har anmärkningsvärda likheter med vad som har framkommit i Vanvårdsutredningens intervjuer.

### *Risikfaktorer*

Internationell forskning tyder på att barn och unga i samhällsvård löper större risk att utsättas för övergrepp än andra barn och unga. Vissa av de samhällsvårdade barnen löper i sin tur större risk än andra samhällsvårdade, exempelvis barn och unga med funktionsnedsättningar eller beteende- och känslomässiga svårigheter samt barn som placeras långt från hemmet. Ungdomar i vissa institutionsmiljöer riskerar inte bara att utsättas för övergrepp av personal utan även av andra placerade ungdomar.

Andra riskfaktorer som har nämnts i samband med utredningens kartläggning är familjehem med rigida uppfostringsmetoder, familjehem som drar sig undan kontakt och familjehem som tillåts ta emot många barn med stora behov. Riskfaktorer i institutionsvård kan vara dysfunktionalitet i personalgruppen, integritetskrän-

---

<sup>3</sup> Kartläggningen genomfördes genom enkäter och telefonintervjuer med en svarsfrekvens på 88 procent av landets kommuner.

kande ordningsregler och för låg personaltäthet. Riskerna i dag kan ha stora likheter med tidigare identifierade risker men ta sig andra uttryck.

Utredningen kan konstatera

- att övergrepp och allvarliga försummelser förekommer i en oacceptabel omfattning även i dagens samhällsvård av barn och unga och
- att kunskapen och medvetenheten om risk för allvarliga missförhållanden behöver öka.

### Åtgärder för att öka säkerheten i samhällsvården

I betänkandet redogörs för pågående och planerat arbete på den nationella nivån i syfte att förbättra samhällsvården av barn och unga. Redogörelsen visar att värdefullt arbete pågår. Utredningen anser dock att arbetet för ökad säkerhet inom samhällsvården inte har den omfattning och långsiktighet som krävs för att man ska kunna säga att samhället på övergripande nivå har gjort det som behövs för att förhindra en upprepning av vanvården. Utredningen har, genom den ovan nämnda kartläggningen, även funnit att det är sällsynt med dokumenterade och väl kända rutiner inom kommunernas socialtjänst och på institutioner för att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden i samhällsvården av barn och unga. Utredningen har inte heller kunnat finna några exempel på systematiskt arbete med att samla in och analysera allvarliga händelser som inträffat eller fel som begåtts.

Utredningen föreslår därför

- att regeringen initierar ett nationellt långsiktigt program för ökad säkerhet inom samhällsvården av barn och unga,
- att Barnskyddsutredningens förslag om att det av lagen ska framgå att socialnämnden har ansvar för att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom den sociala barn- och ungdomsvården genomförs samt
- att regeringen uppdrar åt Socialstyrelsen att kontinuerligt följa omfattningen av övergrepp och allvarliga försummelser samt analysera och sprida de erfarenheter som görs.

Säkerheten för barn och unga i samhällsvård är nära kopplad till barnets rättigheter. Barnets rättsskydd är i dagens lagstiftning reglerat

fram till beslut eller dom, men är svagt tillgodosett under själva samhällsvården. Att få ta del av dokumentationen av vården och få sina synpunkter antecknade är en viktig del av barnets möjlighet att påverka vården.

Utredningen anser

- att huvudmän och arbetsledning måste ta ett aktivt ansvar för att de arbetsätt och metoder som tillämpas respekterar de placerade barnens rättigheter och är etiskt genomtänkta och försvarbara,
- att Socialstyrelsen bör stödja huvudmännen i utvecklingen av etiskt och rättsligt grundade arbetsätt inom institutionerna samt redovisa både vilken vetenskaplig och etisk prövning en metod har genomgått innan den introduceras i praktiken samt
- att barnet, i takt med ålder och mognad, måste få insyn i sin personakt och få sina synpunkter dokumenterade.

Utredningen föreslår även

- att en översyn av lagstiftningen i syfte att stärka placerade barns och ungas rättigheter under genomförandet av vården bör övervägas.

Socialtjänstens uppföljning av det placerade barnets situation är den allra viktigaste åtgärden för att förhindra och upptäcka missförhållanden i ett tidigt skede. I dag finns stora och väl kända brister i uppföljningen, både när det gäller personkontinuitet och hur ofta barnet besöks liksom hur barnet ges möjlighet att komma till tals.

Utredningen föreslår att Barnskyddsutredningens förslag genomförs i fråga om

- att det ska finnas en av nämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet och
- att den särskilt utsedda socialsekreteraren ska besöka barnet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets behov, dock minst fyra gånger om året.

Familjehemsvården är av strategisk betydelse genom sin unika karaktär och potential. Samtidigt befinner sig de barn som placeras i familjehem i en särskilt utsatt situation. Många kommuner är alltför små för att på egen hand ha tillräcklig specialistkompetens



och för att kunna tillgodose behovet av kompletterande stöd till familjehemmen. Det regionala samarbetet kring rekrytering, utbildning, stöd, säkerhet och metodutveckling bör därför förstärkas.

Utredningen föreslår

- att det regionala samarbetet kring familjehemsvården bör få ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd och
- att en långsiktig satsning för att utveckla familjehemsvården bör göras, baserad på regionalt samarbete och inom ramen för avtal mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Socialnämnden måste försäkra sig om att de familjehem och jourhem som man anlitar är lämpliga och väl förberedda för uppgiften. Vissa hem intar en särställning genom att de som huvudsaklig sysselsättning och inkomstkälla tar emot flera barn och ungdomar med stora behov från olika kommuner. Jourhemsverksamheten har samtidigt ökat kraftigt och till stor del ersatt kortare institutionsvård. Det är rimligt att det ställs större krav på dessa familjehem och jourhem, jämfört med vanliga familjehem, och att kontrollen förbättras. Utredningen bedömer även att dagens otydliga ansvarsfördelning mellan de privata konsulentstödda verksamheterna och socialtjänsten kan innebära att det placerade barnet får sämre samhällsligt skydd. Utredningen anser att det är rimligt att kraven på och kontrollen av dessa verksamheter skärps.

Utredningen föreslår

- att det bör regleras vad en utredning av familjehem och jourhem ska omfatta,
- att utbildning inför en placering bör vara ett krav,
- att det bör krävas ett särskilt tillstånd för ett enskilt hem som tar emot fler än två barn, som inte är syskon, för stadigvarande eller tillfällig vård och fostran och
- att den konsulentstödda verksamheten i sin helhet bör omfattas av det särskilda tillstånd som Barnskyddsutredningen föreslagit.

## Ekonomisk ersättning vid framtida fall av vanvård

Barn i samhällsvård är i dag generellt sett mer skyddade mot missförhållanden än tidigare. Men övergrepp och försummelser förekommer fortfarande och insatser för att förhindra och åtgärda missförhållanden är ännu outvecklade. Det finns därför skäl att överväga ett system med ekonomisk ersättning vid framtida fall av övergrepp och allvarlig försummelse, där kommunen inte fullgjort sina skyldigheter.

Redan i dag finns möjligheter för barn som utsatts för brott att få viss ersättning enligt skadeståndslagen om barnet kan visa att förutsättningarna för skadestånd föreligger. Därutöver finns särskilda former för kompensation till den enskilde i verksamheter där höga krav måste kunna ställas på den som bedriver verksamheten. Om exempelvis en skola inte uppfyller sina lagliga skyldigheter gentemot en elev som utsätts för kränkningar kan skolan bli skadeståndsskyldig gentemot eleven. För att underlätta för eleven att bevisa att han eller hon blivit utsatt för kränkande behandling gäller i dessa fall ett beviskrav som är lägre än det som normalt tillämpas för ersättning enligt skadeståndslagen. Dessutom har det så kallade Barn- och elevombudet rätt att föra elevens talan. Kommunerna har från 2011 också fått befogenhet att kompensera enskilda som drabbats av bristfällig hantering av socialtjänstens bistånd.

Det går inte att helt undvika att barn kommer att fara illa i samhällsvården även i framtiden. Utredningen föreslår därför

- 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.

## Konsekvenser av utredningens förslag

Kostnaderna för den föreslagna ersättningen kommer att bero på hur många människor som söker och beviljas sådan ersättning. Det är inte möjligt att på förhand fastställa antalet. Utredningens uppskattningar av antalet bygger på offentlig statistik, svensk och internationell forskning samt erfarenheter från liknande ersättningsystem i Sverige och andra länder. Uppskattningarna är osäkra. Utredningen bedömer sammantaget att det mest sannolika är att mellan 2 000 och 5 000 personer kommer att söka och beviljas ersättning. Med en ersättning på 250 000 kronor kommer de totala

kostnaderna att ligga mellan 500 miljoner och 1,25 miljarder kronor, fördelade på två eller tre år. De totala kostnaderna för hanteringen beräknas uppgå till mellan 8 och 21 miljoner kronor, fördelade på två eller tre år.

Utredningen anser att staten i egenskap av lagstiftare och ansvarig på nationell nivå bör svara för finansieringen av den ekonomiska ersättningen. När det gäller kostnaderna för de framtidsytande åtgärder som föreslås i kap 11 och 12, så anser utredningen att det är rimligt att kommuner och andra berörda huvudmän och vårdgivare ansvarar för finansieringen. Det vore orimligt om staten skulle behöva finansiera framtida insatser för att förhindra att barn och ungdomar utsätts för vanvård i samhällsvården.

Utredningen anser slutligen att de åtgärder som vidtas inom ramen för upprättelseprocessen bör följas upp. Det är viktigt att de insatser som nu vidtas är långsiktiga och inte har karaktären av engångsmanifestation. En uppföljning ger också möjlighet att rätta till en insats som inte genomförs på avsett vis och att dra viktiga erfarenheter av den nu pågående upprättelseprocessen inför hanteringen av svåra situationer i framtiden.