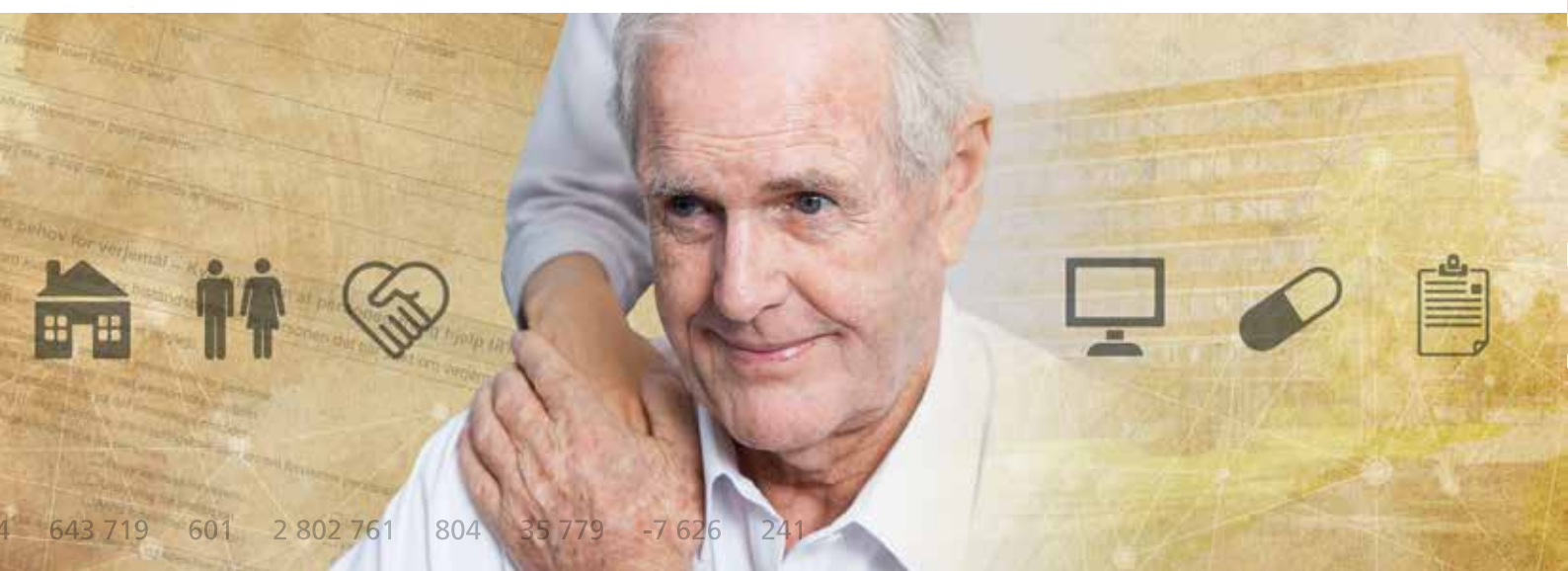


Riksrevisjonens undersøkning av korleis verjemålsreforma er sett i verk

Dokument 3:6 (2017–2018)



Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan bestille utgivinga frå
Service- og tryggingsorganisasjonen til departementa
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille frå
Bestillingar av offentlege publikasjonar
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-421-8

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Shutterstock.

Riksrevisjonens undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKINGA

Med ny *lov om vergemål* frå 1. juli 2013 blei det lokale ansvaret for verjetrengande overført frå kommunane til staten. Per 1. januar 2016 hadde om lag 64 000 personar verje, og det var nærare 46 000 verjer. Dei fleste verjene er familie eller andre nærstående.

Fylkesmannen skal gi verjene nødvendig opplæring, rettleiing og støtte, og føre tilsyn med verjene. Statens sivilrettsforvaltning skal føre tilsyn med fylkesmannen.

Målet med undersøkinga har vore å vurdere innføringa av verjemålsreforma ut frå måla frå Stortinget om auka rettslikskap og rettstryggleik for menneske som ikkje er i stand til å sørgje for sine egne interesser, og årsaker til eventuelle manglar på området.

Undersøkinga omfattar perioden 2013–2017.



Funn og tilrådingar

Ikt-problem har forseinka gjennomføringa av verjemålsreforma

- Problema med ikt-løysinga har bidrege til forseinkingar, og dette skaper framleis utfordringar med å byggje opp den lokale og sentrale styresmakta for verjemål og med å gjennomføre reforma.

Det er manglar i tilpassing av verjemål ut frå behov hos den verjetrengande

- Mandatet for verjeoppdraget har ofte ei generell utforming. Det kan gi verja for vide fullmakter og svekkje rettstryggleiken for den verjetrengande.

Det er utfordringar ved opplæring av og tilsyn med verjer

- Fylkesmannen manglar oversikt over gjennomførte opplæringstiltak for dei enkelte verjene og ein einskapleg systematikk for tilsyn med verjer.

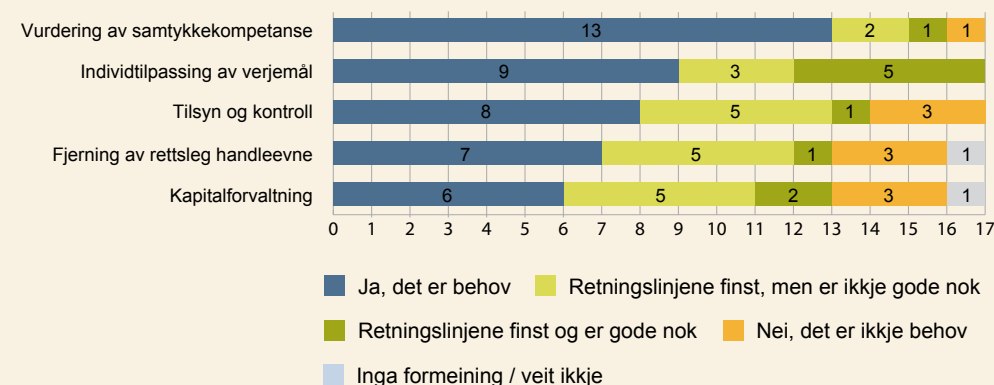
Det er lite kontroll og variabel oppfølging av verjerekneskapar

- Fylkesmannen avdekkjer ofte feil i verjerekneskapar.
- Det finst ikkje statistikk over kor mange verjer som er fråtekne oppdraget. Nokre fylkesmenn har etter kontroll av verjerekneskapane teke oppdraget frå meir enn 50 verjer sidan 2013, medan éin fylkesmann ikkje har teke oppdraget frå nokon.

Det manglar nasjonale retningslinjer på sentrale område

- Eit fleirtal av fylkesmennene er ikkje nøgde med den faglege oppfølginga frå Statens sivilrettsforvaltning og har mellom anna etterlyst betre nasjonale retningslinjer på sentrale område.

Område der fylkesmannen ser behov for skriftlege nasjonale retningslinjer/tolkningar for å sikre lik saksbehandling



Potensialet for betre rettstryggleik blir ikkje utnytta godt nok

- Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning har ikkje fått utnytta det potensialet for betre rettstryggleik som låg til grunn for reforma.

Riksrevisjonen tilrår

at Justis- og beredskapsdepartementet

- tek initiativ til at Statens sivilrettsforvaltning utviklar nasjonale retningslinjer på sentrale område innanfor verjemål, mellom anna retningslinjer for samtykkekompetanse og individtilpassing
- sørgjer for at Statens sivilrettsforvaltning får på plass eit systematisk tilsyn med fylkesmennene på verjemålsområdet
- ber Statens sivilrettsforvaltning sørgje for at fylkesmannen dokumenterer vurderingane som ligg til grunn for individtilpassing, slik at mandata for verjeoppdraga ikkje blir meir omfattande enn nødvendig
- i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning vurderer korleis fylkesmannen kan betre tilsynet med verjeoppdrag og kontroll av verjerekneskapane

Det er manglar ved styringsinformasjon og tilsyn med fylkesmennene

- Statens sivilrettsforvaltning fastsette først i 2016 resultatmål for saksbehandlingstida for fylkesmannen.
- Statens sivilrettsforvaltning har ikkje utarbeidd eit samla system for tilsyn med fylkesmannen.

Riksrevisjonens undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk

Dokument 3:6 (2017–2018)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:6 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk.*

Riksrevisjonen, 27. februar 2018

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhald

1	Hovudfunn	7
2	Merknadene frå Riksrevisjonen	8
3	Tilrådingar frå Riksrevisjonen	12
4	Oppfølginga frå departementet	12
5	Sluttmerknad frå Riksrevisjonen	13
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådens svar		19
Vedlegg 3: Rapport		31
1	Innleiing	37
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	39
3	Revisjonskriterium	42
4	Ansvar og oppgåver for fylkesmannen som lokal styresmakt for verjemål	47
5	Ansvar og oppgåver for Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål	63
6	Justis- og beredskapsdepartementet og styringa og oppfølginga deira av verjemålsområdet	72
7	Vurderingar	78
8	Referanseliste	82

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkinga. Funn og tilrådingar.

Justis- og beredskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøking av korleis verjemålsreforma er sett i verk

Ny lov om vergemål (verjemålslova) blei sett i kraft frå 1. juli 2013. Reforma innebar at det lokale ansvaret for verjetrengande blei overført frå kommunane til staten. Då reforma starta opp, blei om lag 50 000 verjemål overførte til fylkesmannsembeta. Reforma skulle sikre at interessene til mindreårige og vaksne som ikkje er i stand til å ta hand om egne interesser, blir sørgde for på ein god måte uavhengig av bustad. Endringa av verjemålslovgivinga skulle sørgje for auka rettstryggleik og rettslikskap for kvar enkelt og dessutan vere med på å sikre større grad av individtilpassing og fleksibilitet. Per 1. januar 2016 var talet på personar med verje om lag 64 000, medan det var nærmare 46 000 verjer. Dei fleste verjene er familie eller andre nærstående, medan om lag 3 prosent er profesjonelle verjer, ofte advokatar.

At ein person blir sett under verjemål, vil seie at det blir oppnemnt ei verje som har kompetanse til å handle på vegner av personen, ut frå eit mandat om personlege og økonomiske forhold. Verja skal ta omsyn til respekten for menneskeverdet og integriteten til den enkelte når han eller ho utfører oppdraget. Verjemålet skal ikkje gjerast meir omfattande enn nødvendig.

Fylkesmannen er lokal styresmakt for verjemål og behandlar saker etter lova i første instans. Fylkesmannen skal gi verjene nødvendig opplæring, rettleiing og støtte, og føre tilsyn med verjene.

Statens sivilrettsforvaltning har det sentrale ansvaret for verjemålsinstituttet og skal føre tilsyn med korleis fylkesmannen utøver oppdraget som lokal styresmakt for verjemål – det vil seie tilsyn med at lover blir følgde, og at det finansielle er i orden. Statens sivilrettsforvaltning er også klageorgan for dei vedtaka fylkesmannen gjer som førsteinstans etter verjemålslova. I tillegg har Statens sivilrettsforvaltning eit overordna ansvar for finansforvaltning, informasjon og opplæring.

Målet med undersøkinga har vore å vurdere innføringa av verjemålsreforma ut frå måla frå Stortinget om auka rettslikskap og rettstryggleik for menneske som ikkje er i stand til å sørgje for sine egne interesser, og årsaker til eventuelle manglar på verjemålsområdet. Undersøkinga omfattar perioden 2013–2017.

Undersøkinga har mellom anna teke utgangspunkt i desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- *Lov om vergemål*
- *Forskrift til vergemålsloven*
- Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål*
- Prop. 4 L (2009–2010), jf. Innst. 154 L (2009–2010) *Lov om vergemål*
- Prop. 1 S (2013–2014), for Justis- og beredskapsdepartementet Prop. 1 S Tillegg 1 Justis- og beredskapsdepartementet (2013–2014) jf. Innst. 6 S (2013–2014)

Utkastet til rapport blei lagt fram for Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 20. oktober 2017. Departementet har i brev mottatt 16. november 2017 gitt kommentarar til rapporten. Kommentarene er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementet 16. januar 2018 og svaret frå statsråden 30. januar 2018 følgjer som vedlegg.

1 Hovudfunn

- Ikt-problem har forseinka gjennomføringa av verjemålsreforma.
- Det er manglar i tilpassing av verjemål ut frå behov hos den verjetrengande.
- Det er utfordringar ved opplæring av og tilsyn med verjer.
- Det manglar nasjonale retningslinjer på sentrale område.
- Det er lite kontroll og variabel oppfølging av verjerekneskapar.
- Det er manglar ved styringsinformasjon og tilsyn med fylkesmennene.
- Potensialet for betre rettstryggleik blir ikkje utnytta godt nok.

2 Merknadene frå Riksrevisjonen

2.1 Ikt-problem har forseinka gjennomføringa av verjemålsreforma

Verjemålsreforma skulle etter planen bli gjennomført frå januar 2013. På grunn av vanskar med å utvikle ei ikt-løysing som støtta opp under verjemålsreforma, blei innføringa av reforma utsett til 1. juli 2013. Problema med ikt-løysinga har bidrege til forseinkingar, og dette skaper framleis utfordringar med å byggje opp den lokale og sentrale styresmakta for verjemål og med å gjennomføre reforma. Først i juni 2016 blei saksbehandlingssystemet VERA endeleg godkjent av Statens sivilrettsforvaltning etter at direktoratet hadde funne at handteringa av tryggleik, yting, stabilitet og feilsituasjon var tilfredsstillande. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning framhevar at vidareutvikling av saksbehandlingssystemet VERA er viktig.

Fylkesmannsembeta har brukt mykje tid på feilretting og manuelle løysingar i saksbehandlinga som følgje av svake sider ved saksbehandlingssystemet. Det har i tillegg vore vanskeleg å hente ut relevant styringsinformasjon frå saksbehandlingssystemet. Resultatet har vore lang saksbehandlingstid, dårleg tilgjenge overfor brukarane og lite effektiv ressursbruk i verjemålsforvaltninga. Slik Riksrevisjonen vurderer det, kan kvaliteten på saksbehandlinga og dermed rettstryggleiken til den verjetrengande ha blitt påverka negativt som følgje av dette.

Departementet kravde at Statens sivilrettsforvaltning skulle stille med ressursar til departementet for utviklinga av ikt-løysinga. I tillegg skulle Statens sivilrettsforvaltning prioritere klagesaksbehandling og oppfølging av fylkesmannen. Direktoratet opplyser at dei har brukt mykje ressursar på å svare på dei daglege førespurnadene frå fylkesmennene, mellom anna på grunn av at saksbehandlingssystemet ikkje fungerte. Etter Riksrevisjonens vurdering kan ikt-problema ha svekt Statens sivilrettsforvaltnings etablering som sentral fagstyresmakt og tilsynsorgan på verjemålsområdet.

Riksrevisjonen har merka seg at Justis- og politidepartementet i lovproposisjonen som blei lagd fram for Stortinget hausten 2009, omtalar behov for administrative verktøy for verjemålsstyresmakta, mellom anna tilpassing av ikt-verktøy. Departementet peikte ikkje på nokon utfordringar i samband med dette. Oppretting av eit prosjekt for å greie ut ikt-behov og utarbeide krav for eit eigna saksbehandlingssystem blei omtalt av Justis- og beredskapsdepartementet i budsjettframlegget for 2011. Riksrevisjonen registrerer at Justis- og beredskapsdepartementet først i det reviderte budsjettet for 2013 omtalte utfordringane i utviklinga av saksbehandlingsløysinga. Departementet har deretter i dei årlege budsjettproposisjonane omtalt utfordringane i utviklinga av saksbehandlingsløysinga og moglege konsekvensar for ikraftsetjinga av verjemålsreforma. Riksrevisjonen meiner at Justis- og beredskapsdepartementet undervurderte kompleksiteten i utviklinga av ikt-løysing for verjemålsforvaltninga i førebuinga til gjennomføring av reforma og i framlegget til Stortinget.

2.2 Det er manglar i tilpassing av verjemål ut frå behov hos den verjetrengande

Justiskomiteen framhevar i innstilling til ny verjemålslov at verjemål skal individtilpassast og gi auka sjølvråderett, integritet og rettstryggleik. Eit vedtak om verjemål skal uttrykkjeleg ta stilling til innhald og omfang av verjemålet. Det er mandatet som set rammer for arbeidsoppgåvene til verja, og som skal tilpassast ut frå behovet til den enkelte. Som utgangspunkt skal fylkesmannen ha samtale med den verjetrengande. Verjemålet kan normalt ikkje bli oppretta utan at den det er kravd verjemål for, ønskjer det og samtykkjer skriftleg.

Undersøkinga viser at mandatet for verjeoppdraget i to tredjedelar av dei gjennomgåtte sakene har ei generell utforming. I praksis fører dette til at det er opp til kvar enkelt verje å individtilpasse verjeoppdraget. Slik Riksrevisjonen vurderer det, kan manglande presisering av mandatet gi verja for vide fullmakter og med dette svekkje rettstryggleiken for den verjetrengande.

I over halvparten av dei gjennomgåtte sakene kjem det ikkje fram om fylkesmannen har hatt samtale med den vaksne verjetrengande. Det er i enkelte saker ingen dokumentasjon av grunngivinga for kvifor det ikkje er gjennomført samtale. Det går heller ikkje alltid fram av dokumentasjonen om den verjetrengande har forstått kva eit verjemål vil seie. Fleire fylkesmenn opplyser at dei ikkje gjennomfører samtalar med alle dei vaksne verjetrengande.

Samtale er frivillig for den verjetrengande. Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at mangelen på dokumentasjon gjer det vanskeleg å etterprøve om den verjetrengande har fått tilbod om å uttale seg, og om saka har blitt godt nok opplyst. Dette er forhold som kan svekkje rettstryggleiken for den verjetrengande.

2.3 Det er utfordringar ved opplæring av og tilsyn med verjer

Fylkesmannen har ei lovpålagd plikt til å gi verjene den opplæringa som er nødvendig for at dei skal kunne å utføre vervet på ein forsvarleg måte. I tillegg skal fylkesmannen føra tilsyn med verjene for å sjå om verjeoppdraget blir utført i samsvar med regelverk og mandat for verjemålet.

Undersøkinga viser at for fleire embete er geografiske avstandar og dårleg kommunikasjon ei hindring for å gi alle verjene eit tilfredsstillande tilbod om opplæring. Først i årsmeldinga frå Statens sivilrettsforvaltning på verjemålsområdet for 2016 kjem det fram at alle fylkesmennene har gitt tilbod om opplæring til verjer. Det manglar oversikt over kva opplæringstiltak dei enkelte verjene har gjennomført. Slik Riksrevisjonen vurderer det, fører dette til at det blir vanskeleg å sikre at det blir gitt tilbod om dei relevante kompetansetiltaka som er nødvendige for å utføre vervet på ein forsvarleg måte.

Fylkesmannen gir i tillegg rettleiing til den enkelte verje når dei ber om det. Fordi bakgrunnen til dei enkelte verjene varierer, er det etter Riksrevisjonen si vurdering nødvendig at opplæringa blir gjennomført og organisert slik at alle verjer får same høve til å delta, uavhengig av bustad.

Undersøkinga viser vidare at fylkesmennene i all hovudsak gjennomfører tilsyn ved meldingar om kritikkverdige forhold eller ved mistanke om feil. Det er ikkje utforma nokon instruks for korleis fylkesmannen skal utføre tilsyn med gjennomføring av verjeoppdrag, eller kva metodikk som skal liggje til grunn for utval og omfang av tilsynet. Slik Riksrevisjonen vurderer det, er det ei utfordring at det ikkje finst nokon einskapleg systematikk for det tilsynet fylkesmennene fører med verjene. Mange fylkesmenn har etterlyst retningslinjer for dette området, og nokre har også utarbeidd eigne opplegg for tilsyn og kontroll.

Dei verjetrengande vil ofte ikkje vere i stand til å ta opp saka med fylkesmannen dersom dei meiner at verja ikkje gjennomfører oppdraget i samsvar med mandatet. Slik Riksrevisjonen vurderer det, vil derfor manglande tilsyn av verjer kunne gå ut over rettstryggleiken til kvar enkelt verjetrengande.

Kapitalforvaltning er ein viktig del av verjeoppdraget. Verja blir ved oppnemning informert i brev om at han eller ho har ansvar for å følgje opp om det er endringar i rentene bankane tilbyr. Statens sivilrettsforvaltning har derfor fått utarbeidd ei oversikt over rentevilkåra frå bankar som er omfatta av plasseringsordninga for verjemålsmidlane, som er gjord tilgjengeleg på verjemålsportalen (vergemal.no). Det var i ein periode ulik praksis frå bankane når det gjaldt informasjon om endringar i rentene. Enkelte banker orienterte ikkje om endring av renter, utover den informasjonen som blei lagd på verjemålsportalen. Etter at Statens sivilrettsforvaltning blei klar over denne praksisen, blei det sendt brev til dei aktuelle bankane. I brevet er det presisert at det er eit ufråvikeleg krav etter lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtalelova) at kvar enkelt kontohavar skal varslast om endringar av renter. Dette er også seinare presisert i avtalen mellom Statens sivilrettsforvaltning og bankane som er omfatta av plasseringsordninga.

2.4 Det manglar nasjonale retningslinjer på sentrale område

Statens sivilrettsforvaltning har det faglege ansvaret for å følgje opp fylkesmanns-embeta på verjemålsområdet.

Undersøkinga viser at eit fleirtal av fylkesmenn ikkje er nøgde med den faglege oppfølginga frå Statens sivilrettsforvaltning. Dei fleste embeta har etterlyst betre nasjonale retningslinjer på ei rekkje sentrale område, mellom anna samtykkekompetanse, individtilpassing, tilsyn og kontroll, kapitalforvaltning og godtgjeringar. I mangel på nasjonale retningslinjer har derfor fleire av embeta utarbeidd egne. Statens sivilrettsforvaltning framhevar at det er tidleg i reforma og derfor vanskeleg å etablere fyldige og dekkjande retningslinjer. Vidare peiker Statens sivilrettsforvaltning på at dei offentleggjer prinsipielt viktige klagesaker på Lovdata.

Både samtykkekompetanse og individtilpassing er viktig for å nå måla om rettstryggleik og rettslikskap for dei verjetrengande. Riksrevisjonen meiner at det er kritikkverdig at Statens sivilrettsforvaltning ikkje har utarbeidd retningslinjer på desse områda. Offentleggjing av klagesaker kan berre i nokon grad erstatte eit behov for retningslinjer. Riksrevisjonen vurderer det dessutan som lite effektivt at embeta må utarbeide egne retningslinjer på sentrale område som samtykkekompetanse og individtilpassing, som er område fylkesmannen meiner er fagleg krevjande, ut frå intensjonane i reforma.

2.5 Det er lite kontroll og variabel oppfølging av verjerekneskapar

Statens sivilrettsforvaltning plukkar kvart år ut eit tilfeldig utval på 15 prosent av verjerekneskapane som fylkesmannen er pålagd å kontrollere. I tillegg har Statens sivilrettsforvaltning sett som krav at embeta etter behov skal gjennomføre kontroll ut frå risikovurdering og uromeldingar. For 2016 var talet på verjemål med rekneskapslikt om lag 32 000.

Undersøkinga viser at med unntak av Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjennomførte alle embeta kontroll av minst 15 prosent av dei 32 000 verjerekneskapane i 2016. Fleire fylkesmenn opplyser at dei ofte avdekkjer feil når dei kontrollerer verjerekneskapane, og fleire embete gir uttrykk for at fleire rekneskapar burde bli kontrollerte. Derfor har Fylkesmannen i Telemark utarbeidd opplegg for ein forenkla kontroll av alle verjerekneskapane i fylket.

Riksrevisjonen konstaterer at kontroll av 15 prosent av verjerekneskapane gjer at det normalt vil gå mange år (i gjennomsnitt seks år eller meir) mellom kvar gong ein verjerekneskap blir kontrollert. Fylkesmannen finn ofte feil i kontrollen av verjerekneskapane. Slik Riksrevisjonen vurderer det, kan dette vere eit viktig argument for i nokon grad å auke omfanget av kontrollen eller vurdere andre tiltak for å heve kvaliteten på verjerekneskapane.

Fylkesmannen skal ta verjeoppdraget frå ei oppnemnd verje dersom omsynet til den som er sett under verjemål, gjer dette nødvendig. Det at nokon blir fråteken verjeoppdraget, kan til dømes skje ved misbruk av midlane til den verjetrengande og ved mangel på innsending av verjerekneskap til fylkesmannen.

Det finst ikkje statistikk som viser kor mange verjer som er fråtekne oppdraget, og kva som er grunnlaget for dette. Embeta har derfor gitt eit overslag over talet på verjer som er fråtekne verjeoppdraget sidan 2013 som følgje av kontroll av verjerekneskapane. Det er fire embete som har teke frå verjeoppdrag frå meir enn om lag 50 verjer. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har ikkje teke frå nokon verjer oppdraga sine.

Riksrevisjonen meiner at avgrensa omfang av kontrollar og uklar praksis for å ta frå nokon eit verjeoppdrag gir risiko for forsømming og kan svekke rettstryggleiken for ei sårbar gruppe som dei verjetrengande.

2.6 Det er manglar ved styringsinformasjon og tilsyn med fylkesmennene

Statens sivilrettsforvaltning skal følgje opp arbeidet til fylkesmannen på verjemålsområdet, mellom anna gjennom å føre tilsyn med fylkesmennene for å sikre eins praksis.

Dei første åra førte manglar på styringsinformasjon til at Statens sivilrettsforvaltning primært rapporterte om aktivitetar og i liten grad om kva aktiviteten hadde bidrege til for å nå måla med reforma. Undersøkinga viser vidare at det har vore utfordrande for styring av verjemålsområdet at saksbehandlingssystemet ikkje har gitt tilfredstillande styringsinformasjon. Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at det først i 2016 blei sett resultatmål for saksbehandlingstida til fylkesmannen, mellom anna for oppretting av verjemål, godtgjering til verjer og representantar, og samtykke til bruk av kapital.

Undersøkinga viser vidare at Statens sivilrettsforvaltning gjennomfører tilsyn i enkeltsaker, men at dei ikkje har utarbeidd eit samla system for tilsyn av fylkesmannen. Statens sivilrettsforvaltning har ved kjøp av tenester frå eit revisjonsselskap følgd opp korleis fylkesmannen utfører kontroll av verjerekneskapane. Resultatet frå denne eksterne kontrollen viser at det har vore ei god utvikling i kontrollen frå fylkesmannen.

Riksrevisjonen meiner mangelen på eit systematisk tilsynsopplegg gir risiko for at både feil, forsømming og ulik praktisering av regelverk ved dei enkelte embeta ikkje blir oppdaga. Riksrevisjonen viser til at Statens sivilrettsforvaltning sjølv har identifisert risiko for at tilsynsansvaret overfor fylkesmennene ikkje blir følgd opp godt nok.

2.7 Potensialet for betre rettstryggleik blir ikkje utnytta godt nok

Verjemålsreforma blei skildra som ei omfattande organisatorisk reform der ansvaret for dei verjetrengande blei overført frå kommunane til staten. Det sentrale målet for verjemålsreforma var å sikre at interessene til mindreårige og vaksne som ikkje kan handle på eiga hand, blir tekne hand om. Rettstryggleiken til dei verjetrengande skulle bli betre. Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning ikkje har fått utnytta det potensialet for betre rettstryggleik som låg til grunn for reforma.

3 Tilrådingar frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen tilrår at Justis- og beredskapsdepartementet

- tek initiativ til at Statens sivilrettsforvaltning utviklar nasjonale retningslinjer på sentrale område innanfor verjemål, mellom anna retningslinjer for samtykkekompetanse og individtilpassing
- sørgjer for at Statens sivilrettsforvaltning får på plass eit systematisk tilsyn med fylkesmennene på verjemålsområdet
- ber Statens sivilrettsforvaltning sørgje for at fylkesmannen dokumenterer vurderingane som ligg til grunn for individtilpassing, slik at mandata for verjeoppdrag ikkje blir meir omfattande enn nødvendig
- i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning vurderer korleis fylkesmannen kan betre tilsynet med verjeoppdrag og kontroll av verjerekneskapane

4 Oppfølginga frå departementet

Justis-, beredskaps- og innvandringsministeren er i stor grad einig i vurderingane frå Riksrevisjonen og meiner undersøkinga gir viktige bidrag til det vidare arbeidet på verjemålsområdet. Statsråden framhevar at måla med reforma ikkje er nådde fullt ut. Dette kjem hovudsakleg av kapasitetsutfordringar på grunn av forseinkingar i utviklinga av nytt saksbehandlingssystem, auken i talet på verjemål og kapitalen som skal forvaltast, og auken i talet på einslege mindreårige asylsøkjjarar hausten 2015. Statsråden understrekar likevel at ho klart oppfattar at rettstryggleiken og rettslikskapen til personar med verje er betre no enn under den tidlegare ordninga.

Statsråden er einig i at problema med saksbehandlingssystemet har påverka kvaliteten på saksbehandlinga i negativ retning, og at problema kan ha påverka rettstryggleiken til verjetrengande. Statsråden viser til at det var tett dialog med leverandøren i utviklinga av saksbehandlingssystemet, men at risikovurderingane frå leverandøren ikkje gav grunnlag for å orientere Stortinget på eit tidlegare tidspunkt. Det var først etter testing av systemet våren 2013 at det blei avdekt manglar som måtte rettast opp før systemet kunne bli teke i bruk.

Statsråden er einig i at det er ikkje er i tråd med intensjonen dersom lova blir praktisert slik at det er opp til verja å individtilpasse mandatet. Statsråden legg til at departementet har orientert Stortinget om at individtilpassing har vore nedprioritert på grunn av utfordringane i gjennomføringa av reforma. Departementet har for 2018 utforma eit eige mål om individtilpassing der mandatet skal kunne tilpassast til viljen og behovet til kvar enkelt og ikkje vere meir inngripande enn nødvendig.

Statsråden er einig i at det er uheldig at ein ikkje kunne hente ut påliteleg informasjon om gjennomsnittleg saksbehandlingstid før i 2016, men framhevar at det blei gitt tydelege styringssignalar om kva saker fylkesmennene skulle prioritere, mellom anna oppnemning av verjer, utbetaling av godtgjering til verjer og kontroll av verjerekneskapar. Statsråden meiner derfor merknaden på dette punktet er noko skeivt framstilt av Riksrevisjonen.

Når det gjeld opplæring av verjer, opplyser statsråden at dette er eit satsingsområde i strategiplanen til Statens sivilrettsforvaltning for perioden 2017–2021.

Statsråden gjer merksam på at verjemålslova berre har vore praktisert i fire og eit halvt år, og at praktisering over tid er nødvendig for å få eit godt grunnlag til å gi nærare føringar. Statsråden er einig i at det er lite effektivt at fylkesmennene utarbeider eigne

retningslinjer på sentrale område. Departementet vil følgje opp at Statens sivilrettsforvaltning vurderer behovet for retningslinjer.

Statsråden er einig i tilrådingane frå Riksrevisjonen og understrekar at departementet vil leggje særleg vekt på oppfølging av merknadene og tilrådingane frå Riksrevisjonen i styringsdialogen med Statens sivilrettsforvaltning. Statsråden framhevar at departementet i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning har jobba mykje med å utvikle styringssystemet på verjemålsområdet. Det er i tildelingsbrevet for 2018 sett tydelegare krav og forventningar til både Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmannen på mange av dei områda undersøkinga omfattar. Det gjeld mellom anna gjennomføring av samtalar med verjetrengande, kontroll av verjerekneskapane og tilsynsverksemda på verjemålsområdet.

5 Sluttmerknad frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har ingen fleire merknader i saka.

Saka blir send til Stortinget.

Vedteke i Riksrevisjonens møte 13. februar 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Anne Tingelstad Wøien

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1

Brev frå Riksrevisjonen til statsråden

Utsatt offentlighet jf revl § 18 (2)

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Oversendelse av utkast til Dokument 3:x (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkning av korleis verjemålsreforma er sett i verk

Vedlagt sendes over utkast til Riksrevisjonens undersøkning av korleis verjemålsreforma er sett i verk - Dokument 3:X (2017-2018).

Dokumentet byggjer på ein rapport som vart sendt Justis- og beredskapsdepartementet 20. oktober 2017, og på kommentarar gitt av departementet i brev mottatt 16. november 2017.

Statsråden blir bedt om å uttale seg om korleis departementet vil følge opp merknader og tilrådingar, og eventuelt om departementet er usamd med Riksrevisjonen.

Oppfølging frå departementet vil bli samanfatta i det endelige dokumentet til Stortinget. Fullstendig svar frå Statsråden vil i bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 30. januar 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:
Dokument 3:X (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkning av korleis verjemålsreforma er sett i verk

Vedlegg 2

Svar frå statsråden



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDÉPARTEMENT**

Justis-, beredskaps- og innvandringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.
2016/01504

Vår ref.
16/2384

Dato
30.01.2018

Riksrevisjonens undersøkelse av vergemålsreformen - Statsrådets svarbrev

Jeg viser til brev av 16. januar d.å. vedrørende Riksrevisjonens utkast til Dokument 3:X (2017-2018) Riksrevisjonens undersøkelse av hvordan vergemålsreformen er iverksatt.

Innledningsvis ønsker jeg å knytte noen kommentarer til målet med vergemålsreformen. Lov om vergemål trådte i kraft 1. juli 2013 og erstattet lov om umyndiggjørelse og lov om vergemål fra henholdsvis 1898 og 1927. Dette er regelverk som kun i begrenset grad hadde vært gjenstand for revisjon. Det var det var derfor et klart behov for en grunnleggende revisjon av lovgivningen på området. Bevisstheten om behovet for vern av svake gruppers rettigheter har økt betydelig i denne perioden.

Ny lov dannet grunnlag for en omfattende reform som skulle gi økt rettssikkerhet for personer med verge. Overføringen av oppgaver og ansvar fra om lag 420 overformynderier til 18 fylkesmenn har bidratt til økt rettslikhet. Gjennomføringen av reformen har likevel vært krevende – slik det ofte er med store reformer. Dette skyldes hovedsakelig forsinkelser i utvikling av nytt saksbehandlingssystem, økning i antall vergemål og kapital til forvaltning, samt økning i antall enslige mindreårige asylsøkere høsten 2015. Dette har medført kapasitetsutfordringer som har påvirket graden av måloppnåelse. Enkelte oppgaver, som blant annet individtilpasning, tilsyn med verger og tilgjengelighet overfor brukerne, har blitt nedprioritert for å ivareta grunnleggende oppgaver som opprettelse av vergemål, utbetaling av godtgjøring til verger og opplæring av verger. Departementet har årlig rapportert om utfordringene og konsekvensene det har hatt til Stortinget i Prop. 1 S i perioden 2013 til 2018.

For at vergemålsmyndighetene skal kunne møte økningen i antall vergemål, og for at saksbehandlingssystemet skal videreutvikles, er bevilgningen til vergemålsordningen

økt med 43 mill. kroner i 2018. Målet er å sette vergemålsmyndighetene i bedre stand til å nå målene med reformen.

Målene med reformen er ikke fullt ut nådd. Det er likevel min klare oppfatning at rettssikkerheten og rettslikheten til personer med verge er bedret sammenlignet med tidligere ordning. Dette understøttes også av rapportering fra fylkesmennene, som var klageinstans etter tidligere lov, og Statens sivilrettsforvaltning. Mye har gått som planlagt, som for eksempel flyttingen av vergetrengendes midler til ny forvaltningsordning. Fylkesmannen forvalter i dag over 20 mrd. kroner på vegne av personer med verge, og så langt uten at alvorlige avvik er avdekket.

Riksrevisjonens undersøkelse gir viktige bidrag til Justis- og beredskapsdepartementets videre arbeid på vergemålsområdet. Departementet har allerede iverksatt tiltak for å møte de fleste anbefalingene Riksrevisjonen peker på. I det følgende vil jeg kommentere Riksrevisjonens funn og redegjøre for departementets igangsatte og planlagte tiltak.

1. MERKNADER FRA RIKSREVISJONEN

1.1 Ikt-problem har forsinket gjennomføringen av vergemålsreformen

Riksrevisjonen peker på at fylkesmennene har brukt mye tid på feilretting og manuelle saksbehandlingsløsninger som følge av manglene ved saksbehandlingssystemet. Riksrevisjonen vurderer at kvaliteten på saksbehandlingen og dermed rettssikkerheten til den vergetrengende kan ha blitt påvirket negativt som følge av dette. Jeg er enig i Riksrevisjonens vurderinger. Dette er også i tråd med departementets rapportering til Stortinget gjennom Prop. 1 S, og bakgrunnen for at Regjeringen årlig har foreslått tilleggsbevilgninger i perioden 2013-2018.

Riksrevisjonen vurderer videre at ikt-problemene kan ha svekket Statens sivilrettsforvaltnings etablering som sentral fagmyndighet og tilsynsorgan på vergemålsområdet, noe jeg er enig i.

Riksrevisjonen mener Justis- og beredskapsdepartementet undervurderte kompleksiteten i utviklingen av ikt-løsningen for vergemålsforvaltningen i forberedelsene til gjennomføringen av reformen og fremlegget til Stortinget. Riksrevisjonen begrunner dette med at Justis- og beredskapsdepartementet først i revidert nasjonalbudsjett 2013 omtaler utfordringene i utviklingene av saksbehandlingsløsningen. Departementet tok forholdsregler ved å etablere eget forprosjekt for ikt-delprosjektet med ekstern konsulentbistand, samt ved å anskaffe profesjonell leverandør. Departementet var i tett dialog med leverandøren av saksbehandlingssystemet, og på bakgrunn av leverandørens risikovurderinger var det ikke grunn til å orientere Stortinget på et tidligere tidspunkt. Det var først etter testing

av systemet våren 2013 det ble avdekket mangler som måtte utbedres før det nye systemet kunne tas i bruk.

1.2 Det er mangler i tilpasningen av vergemål ut fra behov hos den vergetrengende

Manglende presisering av vergens mandat

Riksrevisjonens undersøkelser viser at mandatet til vergen i to tredjedeler av de gjennomgåtte sakene har en generell utforming, og at dette i praksis fører til at det er opp til hver enkelt verge å individtilpasse mandatet. Riksrevisjonen vurderer at manglende presisering av vergens mandat kan gi for vide fullmakter til vergen og på den måten svekke rettssikkerheten til personen med verge.

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering, og understreker at det ikke er i tråd med intensjonen i lovverket dersom loven blir praktisert slik at det er opp til vergen å individtilpasse mandatet. Jeg vil samtidig bemerke at det er ingenting i veien for et generelt mandat, så lenge det er individuelt vurdert. Som departementet har orientert Stortinget om, er individtilpasning en av oppgavene som har vært midlertidig nedprioritert, som følge av utfordringene knyttet til gjennomføringen av reformen. Det vises til omtale ovenfor og i Prop. 1 S.

Manglende dokumentasjon på om samtale er gjennomført

Riksrevisjonens undersøkelser viser at det er mangler ved *dokumentasjonen* på at det er gjennomført samtale med personen det gjelder. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at mangelen på dokumentasjon gjør det vanskelig å etterprøve om personen med verge har fått tilbud om å uttale seg, om saken har blitt godt nok opplyst og at dette er forhold som kan svekke rettssikkerheten for vedkommende.

Jeg er enig i Riksrevisjonens merknad. Det er viktig å dokumentere om samtale med personen det gjelder har funnet sted samt årsaker til at det eventuelt ikke er gjennomført.

1.3 Det er utfordringer ved opplæring og tilsyn av verger

Opplæring av verger

Riksrevisjonen vurderer at manglende oversikt over hvilken opplæring den enkelte verge har gjennomført, gjør det vanskelig å sikre at det blir gitt tilbud om relevante kompetansetiltak som er nødvendig for å utføre vergeoppdraget på forsvarlig måte. Riksrevisjonen peker også på at det er nødvendig at fylkesmannens opplæring av verger blir gjennomført og organisert slik at alle verger får samme mulighet til å delta, uavhengig av bosted.

Fylkesmennene organiserer og prioriterer opplæring av verger noe ulikt. Dette er ikke unaturlig, ettersom behovet for opplæring vil bero på oppdragenes art, hvem som er

verge og at det må ses i sammenheng med fylkesmannens veilednings- og bistandsplikt overfor vergene. Opplæring av verger har vært et prioritert område siden 2016. Det var fastsatt resultatmål til fylkesmannen om å gi alle nyoppnevnte verger opplæring, samt tilby alminnelige og faste verger tilbud om kurs. Erfaringene har imidlertid vist at det kan være vanskelig å få en del verger på kurs og samlinger, og jeg registrerer, som Riksrevisjonen også peker på, at det mangler systematisk og ensrettet oversikt over hvilken opplæring den enkelte verge har mottatt.

Jeg nevner i den anledning at opplæring av verger er ett av flere satsingsområder i Statens sivilrettsforvaltnings strategiplan for vergemålsområdet i perioden 2017 til 2021. I løpet av strategiperioden ønsker Statens sivilrettsforvaltning å vurdere muligheten for å supplere, og etter hvert delvis erstatte, fysiske kurs med nettbaserte kurs, e-læring og annet kursmaterieil. Dette vil gjøre opplæringen tilgjengelig døgnet rundt for alle verger, uavhengig av bosted, økonomi og andre begrensninger. Kursene kan da også i større grad tilpasses vergenes ulike kompetansenivå og behov. Departementet vil følge opp dette i dialogen med Statens sivilrettsforvaltning.

Fylkesmannens tilsyn med vergene

Riksrevisjonen vurderer det som en utfordring at det ikke finnes noen enhetlig systematikk for det tilsynet fylkesmennene fører med vergene og at manglende tilsyn med verger vil kunne gå ut over rettssikkerheten til personene med vergemål.

Jeg bemerker at det siden reformstart har vært et felles system for kontroll av vergeregnskap, men ikke for tilsyn ved andre sider av vergenes utøvelse av oppdragene. Det er likevel viktig å få frem at embetene på eget initiativ har tatt i bruk metoder og systemer også for slike tilsyn, blant annet etter mottak av bekymringsmeldinger vedrørende verger.

1.4 Det mangler nasjonale retningslinjer på sentrale områder

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Statens sivilrettsforvaltning ikke har utarbeidet retningslinjer på sentrale områder som samtykkekompetanse og individtilpasning. Riksrevisjonen har vist til at et flertall fylkesmenn ikke er fornøyd med den faglige oppfølgingen fra Statens sivilrettsforvaltning og vurderer det som lite effektivt at embetene må utarbeide egne retningslinjer på faglig krevende områder.

Jeg har forståelse for at fylkesmennene synes det kan være krevende å praktisere deler av vergemålsloven, og undersøkelsen har avdekket at det er behov for nærmere veiledning på enkelte områder. Jeg bemerker imidlertid at vergemålsloven bare har vært praktisert i fire og et halvt år, og at praktisering over noe tid er nødvendig for å få et godt grunnlag til å gi nærmere føringer. Det må løpende vurderes i hvilken form lovgivningen skal presiseres og utdypes, og det kan ikke uten videre legges til grunn at retningslinjer er den beste løsningen. Jeg er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at det er lite effektivt at fylkesmennene utarbeider egne retningslinjer på sentrale områder,

der retningslinjer er egnet. Det er Statens sivilrettsforvaltning som basert på risiko må gjøre en vurdering av behovet for retningslinjer, noe departementet følger opp i styringsdialogen.

1.5 Det er lite kontroll og variabel oppfølging av vergeregnskap

Riksrevisjonen konstaterer at kontroll av 15 prosent av vergeregnskapene gjør at det normalt vil gå mange år (i gjennomsnitt seks år eller mer) mellom hver gang et vergeregnskap blir kontrollert. Riksrevisjonen viser videre til at fylkesmannen ofte finner feil i kontrollen av vergeregnskapene, og at dette kan være et viktig argument for å øke omfanget av kontrollene eller vurdere andre tiltak for å heve kvaliteten på vergeregnskapene.

Jeg bemerker at bakgrunnen for at et 15 prosent uttrekk ble valgt som minimum, følger av beregninger som ble gjort av et eksternt revisjonsselskap. For øvrig er jeg enig i Riksrevisjonens vurderinger.

1.6 Det er mangler ved styringsinformasjon og tilsyn med fylkesmennene

Mangler ved styringsinformasjon

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det først i 2016 ble satt resultatmål for saksbehandlingstid til fylkesmannen. Det er uheldig at det ikke kunne hentes ut pålitelig informasjon om gjennomsnittlig saksbehandlingstid før i 2016. Det ble likevel gitt tydelige styringssignaler om hvilke saker fylkesmennene skulle prioritere, herunder oppnevning av verge, utbetaling av godtgjøring til verge og kontroll av vergeregnskap. Jeg mener derfor merknaden på dette punktet er noe skjevt fremstilt, med for stort fokus på fravær av resultatmål (krav til saksbehandlingstid) all den tid det ble gitt klare signaler om hvilke type saker som skulle prioriteres.

Mangler ved tilsyn med fylkesmennene

Riksrevisjonen mener mangelen på et systematisk tilsynsopplegg gir risiko for at både feil, forsømmelse og ulik praktisering av regelverk ved det enkelte embete ikke blir oppdaget. Jeg er enig i dette, og det er i tråd med Statens sivilrettsforvaltning og departementets egne risikovurderinger. Tilsyn er derfor et prioritert område i 2018, som i 2017.

1.7 Manglende utnyttelse av potensialet for bedre rettssikkerhet

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning ikke har utnyttet potensialet for bedre rettssikkerhet som lå til grunn for reformen. Det er uklart for meg hva Riksrevisjonen mener med dette. Riksrevisjonen har pekt på enkelte forhold ved vergemålsforvaltningen som kan ha

bidratt til å svekke den vergetrengendes rettssikkerhet. Dette betyr ikke at deres rettssikkerhet har blitt svekket som følge av disse forholdene. Så vidt jeg kan se har Riksrevisjonen ikke gjort en selvstendig vurdering av om rettssikkerheten er bedret sammenlignet med tidligere vergemålsordning med overformynderi i kommunene.

Samtidig som jeg mener vi har kommet langt i arbeidet med reformen, vil Justis- og beredskapsdepartementet fortsette arbeidet med å videreutvikle vergemålsordningen, slik at rettssikkerheten stadig blir bedre.

2. ANBEFALINGER FRA RIKSREVISJONEN

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet tar initiativ til at Statens sivilrettsforvaltning utvikler nasjonale retningslinjer på sentrale områder innenfor vergemål, blant annet retningslinjer for samtykkekompetanse og individtilpasning.

Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefaling. Jeg viser til mine merknader under pkt. 1.4. Justis- og beredskapsdepartementet ser imidlertid behovet for ytterligere veiledning til vurderingen av samtykkekompetanse og individtilpasning, og vil i dialog med Statens sivilrettsforvaltning vurdere i hvilken form og på hvilken måte slik veiledning skal gis.

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet sørger for at Statens sivilrettsforvaltning får på plass et systematisk tilsyn av fylkesmennene på vergemålsområdet

Jeg er enig i anbefalingen fra Riksrevisjonen, og tilsyn er et prioritert område i 2018. Statens sivilrettsforvaltning skal i årsrapporten for 2017 gjøre en vurdering av hvordan tilsynsoppdraget overfor fylkesmennene er ivaretatt. Dette vil gi departementet et godt grunnlag for å vurdere videre oppfølging.

I tildelingsbrevet til Statens sivilrettsforvaltning for 2018 er det satt som styringsparameter at vergemålsforvaltningens tilsyn skal forbedres og gjøres mer ensartet. Dette gjelder både Statens sivilrettsforvaltnings tilsyn med fylkesmennene og fylkesmennenes tilsyn med vergene. Tilsynet skal medvirke til forbedring og læring, og være systematisk og risikobasert.

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet ber Statens sivilrettsforvaltning sørge for at fylkesmannen dokumenterer vurderingene som ligger til grunn for individtilpasning, slik at mandatene for vergeoppdragene ikke blir mer omfattende enn nødvendig.

Jeg er enig i anbefalingen fra Riksrevisjonen. Fylkesmannen skal i 2018 rapportere på andelen nyopprettede vergemål for voksne hvor det er gjennomført samtale, og redegjøre for hovedgrunnene til at samtaler eventuelt ikke gjennomføres. Fylkesmannen skal i tillegg gjennomgå vergemål opprettet etter gammel lov med

hensyn til individtilpasning og mandatutforming når dette anses som nødvendig og hensiktsmessig. Statens sivilrettsforvaltning har i 2018 som resultatmål å sikre at saksbehandlingssystemet ivaretar behovet for dokumentasjon på at samtale er gjennomført, eventuelt hvorfor det ikke er gjennomført samtale.

For øvrig vil jeg også nevne at individtilpasning og mandatutforming er høyt prioritert i 2018, både ved opprettelse av nye vergemål og hva gjelder gjennomgang av vergemål opprettet etter gammel lov. Fylkesmannen skal i 2018 redegjøre for arbeidet med å individtilpasse mandater ved opprettelse av nye vergemål, samt hvordan de gjennomgår saker opprettet etter gammel lov med tanke på individtilpasning. Rapporteringen vil gi et godt grunnlag for videre oppfølging. Departementet har videre utformet et eget virksomhetsspesifikt mål om individtilpasning. Formålet er blant annet at mandatet skal kunne tilpasses den enkeltes vilje og behov og ikke være mer inngripende enn nødvendig.

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning vurderer hvordan fylkesmannen kan bedre tilsynet med vergeoppdrag og kontroll av vergeregnskapene.

Jeg er enig i anbefalingen fra Riksrevisjonen. Fylkesmennene skal i årsrapporten for 2018 redegjøre for tilsyn utover vergeregnskapskontrollen og kort beskrive hva tilsynet har avdekket og hvordan avviket er fulgt opp. Dette vil være tema i dialogmøter mellom Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmennene i 2018, og vil gi et godt grunnlag for å vurdere videre oppfølging.

Statens sivilrettsforvaltning har utarbeidet en veileder for fylkesmennenes tilsyn med oppnevnte verger. Denne ble sendt til fylkesmennene primo januar 2018 og gir veiledning for hvordan tilsynsarbeidet kan gjennomføres. Formålet er å bidra til at system og metode for tilsyn kan bli mer enhetlig. Statens sivilrettsforvaltning har bedt fylkesmennene om erfaringer og innspill til hvordan veilederen kan forbedres 1. oktober 2018.

Når det gjelder kontroll av vergeregnskap har departementet gitt Statens sivilrettsforvaltning i oppdrag å vurdere å utvide uttrekket og/eller innretningen på kontrollen. Dette vil være tema i styringsdialogen. Fylkesmennene skal i årsrapporten for 2017 rapportere på antall og andel kontrollerte vergeregnskap, samt antall verger som er under oppfølging på bakgrunn av ikke godkjente vergeregnskap. Rapporteringen vil gi et godt grunnlag for å vurdere videre oppfølging.

3. AVSLUTNING

Departementet har i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning jobbet mye med å utvikle styringssystemet på vergemålsområdet. Det er i tildelingsbrev for 2018 satt tydeligere krav og forventninger både til Statens sivilrettsforvaltning og til fylkesmannen på mange av de områdene Riksrevisjonen peker på i denne revisjonen.

Departementet vil derfor ha særlig fokus på oppfølging av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger i styringsdialogen med Statens sivilrettsforvaltning.

Med vennlig hilsen



Sylvi Listhaug

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøking av korleis
verjemålsreforma er sett
i verk

Revisjonen er gjennomført i samsvar med lova og instruksen for Riksrevisjonen, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, dei internasjonale standardane for forvaltningsrevisjon i INTOSAI.

Innhald

1	Innleiing	37
1.1	Bakgrunn	37
1.2	Mål og problemstillingar	37
1.3	Avgrensing	38
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	39
2.1	Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om fylkesmannen	39
2.2	Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om Statens sivilrettsforvaltning	40
2.3	Metodisk tilnærming til problemstilling 3 om Justis- og beredskapsdepartementet	40
3	Revisjonskriterium	42
3.1	Generelt om verjemålsreforma	42
3.2	Ansvar og oppgaver for fylkesmannen som lokal styresmakt for verjemål	43
3.3	Ansvar og oppgaver for Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål	45
3.4	Krav til korleis Justis- og beredskapsdepartementet skal styre og følge opp verjemålsområdet	46
4	Ansvar og oppgaver for fylkesmannen som lokal styresmakt for verjemål	47
4.1	Personar med verje	47
4.2	Saksbehandlinga hos fylkesmannen ved oppretting av verjemål	48
4.2.1	Samtykkekompetanse hos den enkelte	49
4.2.2	Samtale med den verjetrengande	49
4.2.3	Individtilpassa verjemål	50
4.3	Saksbehandlingstid for behandling av verjemål hos fylkesmannen	51
4.4	Opplæring av verjer og representantar og tilgjenget til fylkesmannen	54
4.4.1	Ulike typar verjer	54
4.4.2	Opplæring av verjer og representantar	55
4.4.3	Tilgjenget til fylkesmannen	56
4.5	Kontroll av verjerekneskapar hos fylkesmannen	57
4.5.1	Omfanget av rekneskapskontroll frå fylkesmannen	57
4.5.2	Ulike rutinar for kontroll av verjerekneskapar hos fylkesmannen	59
4.5.3	Revisjon av fylkesmannskontrollen av verjerekneskapane	60
4.6	Fylkesmannen og tilsyn med verjeoppdrag	60
4.7	Godtgjering til verjer og representantar	61
4.8	Styringsinformasjonen til fylkesmannen	62

5	Ansvar og oppgåver for Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål	63
5.1	Statens sivilrettsforvaltning og etatsstyring av fylkesmennene	63
5.1.1	Overordna felles styring av fylkesmennene	63
5.1.2	Styring på verjemålsområdet	63
5.2	Overordna risikovurderingar frå Statens sivilrettsforvaltning på verjemålsområdet	64
5.3	Den faglege oppfølginga og rettleiinga av fylkesmennene frå Statens sivilrettsforvaltning	65
5.3.1	Opplæring og rettleiing av fylkesmannen	65
5.3.2	Nasjonale retningslinjer for verjemålsområdet	66
5.3.3	Tilgjenget til Statens sivilrettsforvaltning	68
5.4	Klagesaksbehandling på verjemålsområdet	68
5.5	Tilsyn med fylkesmennene og arbeidet deira med verjemål	70
6	Justis- og beredskapsdepartementet og styringa og oppfølginga deira av verjemålsområdet	72
6.1	Tilrettelegging og oppfølging frå Justis- og beredskapsdepartementet gjennom utvikling av eit ikt-saksbehandlingssystem	72
6.1.1	Utviklinga av saksbehandlingssystemet for verjemålsområdet	72
6.1.2	VERA i produksjon	74
6.2	Justis- og beredskapsdepartementet og styringa deira av Statens sivilrettsforvaltning	75
7	Vurderingar	78
7.1	Ikt-problem har forseinka gjennomføringa av reforma	78
7.2	Det er manglar i tilpassing av verjemål ut frå behov hjå den verjetrengande	79
7.3	Det er utfordringar ved opplæring og tilsyn av verjer	79
7.4	Det manglar nasjonale retningslinjer på sentrale område	80
7.5	Det er lite kontroll og variabel oppfølging av verjerekneskapar	80
7.6	Manglar ved styringsinformasjon og tilsyn med fylkesmennene	81
7.7	Manglande utnytting av potensialet for betre rettstryggleik	81
8	Referanseliste	82

Tabelloversikt

Tabell 1	Fordeling av personar med verje per januar 2017	47
Tabell 2	Tal verjeoppdrag fordelt på verjer og representantar	48
Tabell 3	Saksbehandlingstid hos fylkesmannsembeta 2014 t.o.m. 2. tertial 2017	52
Tabell 4	Måloppnåing for saksbehandlingstid i fylkesmannsembeta i 2016	53
Tabell 5	Overslag over tal på verjer som er fråtekne verjeoppdraget sidan 2013, fordelt på fylkesmannsembete	59
Tabell 6	Klagesaksbehandlinga til Statens sivilrettsforvaltning	68
Tabell 7	Resultat av klagesaksbehandlinga i Statens sivilrettsforvaltning 2015–2016	69
Tabell 8	Fordeling på sakstypar – vedtak i klagesaker i 2016 i prosent	70

Figuroversikt

Figur 1	Saksgangen for oppretting av eit verjemål	49
Figur 2	Prosentvis fordeling av verjetypar per 31. desember 2016	55
Figur 3	Tilsyn med verjer og årsakene til tilsyn	60
Figur 4	Instruksar, retningslinjer og rettleiingar på verjemålsområdet som var utarbeidde av Statens sivilrettsforvaltning før verjemålslova av 1. juli 2013 blei sett i kraft	66
Figur 5	Oversikt over område der fylkesmannen ser behov for skriftlege nasjonale retningslinjer/tolkingar for å sikre lik saksbehandling	66

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Telemarksmodellen for forenkla kontroll av verjerekneskapar	58
-------------	---	----

Ordliste og forkortingar

ARVE	Det første saksbehandlingssystemet for verjemålsområdet.
EMA	Einsleg mindreårig asylsøkjjar
Mandat	Rammene for oppdraget til verja. Blir gitt i vedtaket frå fylkesmannen.
Representant	Person som har ansvaret for å følgje opp at behova til einslege mindreårige asylsøkjjarar blir tekne hand om. Dette kan gjelde asylsak, omsorg på mottak eller i bufellesskap, økonomi, helse, skulegang, familiesameining eller andre saker.
Rettsleg handleevne	Evna til sjølv å inngå avtalar og binde seg rettsleg. På dei områda der ein person manglar rettsleg handleevne, kan han eller ho ikkje binde seg rettsleg eller på annan måte disponere rettsleg.
Søknad om verjemål	Søknad om verjemål kan sendast inn av personen sjølv, nære pårørande, han eller ho som er verje dersom personen allereie er sett under verjemål, eller av behandlande lege eller tilsynslege. Fylkesmannen kan også gjere vedtak om verjemål av eige tiltak.
VERA	VERA erstatta ARVE som saksbehandlingssystem på verjemålsområdet.
Verje	Verja for ein mindreårig er den som har foreldreansvaret, eller den som er oppnemnd. Det kan bli oppnemnt verje for ein vaksen person som treng hjelp til å ta hand om interessene sine.
Verjemål	Det å ha ei verje som har kompetanse til å gjere rettslege handlingar eller rå over dei midlane ein har.

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Det blei lagt fram forslag til ny verjemålslov for Stortinget i Ot.prp. nr. 110 (2008–2009), og Prop. 4 L (2009–2010), jf. Innst. 154 L (2009–2010) om lov vergemål, blei sett i kraft 1. juli 2013. I lova blei ansvaret som lokal styresmakt for verjemål overført frå det kommunale overformynderiet til fylkesmannen. Auka rettstryggleik og rettslikskap for verjetrengande er det overordna målet for verjemålsreforma. Eit sentralt mål med reforma er vidare å sikre at interessene til mindreårige og vaksne som ikkje er i stand til å ta hand om egne interesser, blir sørge for på ein god måte uavhengig av bustad. Endringa av verjemålslovgivinga skal dessutan bidra til å sikre større grad av individtilpassing og fleksibilitet. At ein person blir sett under verjemål, vil seie at det blir oppnemnt ei verje som har kompetanse til å handle på vegner av personen.

Fylkesmannen er lokal styresmakt for verjemål og behandlar saker etter lova i første instans. Fylkesmannen skal gi verjene nødvendig opplæring, rettleiing og støtte, og føre tilsyn med verjene.

Statens sivilrettsforvaltning har det sentrale ansvaret for verjemålsinstituttet og skal føre tilsyn med korleis fylkesmannen utøver oppdraget som lokal styresmakt for verjemål – det vil seie tilsyn med at lover blir følgde, og at det finansielle er i orden. Statens sivilrettsforvaltning er også klageorgan for dei vedtaka fylkesmannen gjer som førsteinstans etter verjemålslova. I tillegg har Statens sivilrettsforvaltning eit overordna ansvar for finansforvaltning, informasjon og opplæring.

I Prop. 1 S (2015–2016) for Justis- og beredskapsdepartementet informerte departementet om at det som ein del av verjemålsreforma blei utvikla eit nytt saksbehandlingssystem (ARVE, no VERA), som har vist seg å vere langt meir krevjande å utvikle enn venta.

I Prop. 1 S (2015–2016) for Justis- og beredskapsdepartementet blei det også gjort greie for at den kraftige auken i talet på einslege mindreårige asylsøklarar i 2015 førte til kapasitetsutfordringar for fylkesmannen, som har i oppgåve å oppnemne representantar for einslege mindreårige asylsøklarar i sitt verjemålsdistrikt.

Då reforma starta opp, blei om lag 50 000 verjemål overførte til fylkesmannsembeta. Samtidig blei også om lag 20 000 kapitalkontoar med til saman 13 milliardar kroner til forvaltning overførte. Per 1. januar 2016 er talet på personar med verjer om lag 64 000. Det blir då forvalta over 20 milliardar kroner fordelt på i overkant av 42 000 kontoar.

1.2 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga er å vurdere innføringa av verjemålsreforma ut frå måla frå Stortinget om auka rettslikskap og rettstryggleik for menneske som ikkje er i stand til å sørge for sine egne interesser, og årsaker til eventuelle manglar på verjemålsområdet.

For å opplyse målet er det utarbeidd tre problemstillingar:

- 1. Korleis forvaltar fylkesmannen ansvaret sitt for at prinsippa om auka rettslikskap og rettstryggleik for enkeltindivid etter verjemålsreforma blir oppfylte?**
- 2. Korleis sikrar Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål at ein når målet om auka rettslikskap og rettstryggleik for enkeltindivid?**
- 3. Korleis har Justis- og beredskapsdepartementet følgd opp fylkesmennene og Statens sivilrettsforvaltning slik at intensjonane i verjemålsreforma blir realiserte?**

1.3 Avgrensing

Det er ein tvist mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Evry, som var ansvarleg for å utvikle saksbehandlingssystemet (ARVE/VERA). Undersøkinga er avgrensa mot forhold som er del av tvisten. Derfor har vi ikkje gått inn i spørsmålet om kva Justis- og beredskapsdepartementet har gjort for å sikre eit velfungerande saksbehandlingssystem.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkinga er gjennomført ved bruk av dokumentanalyse, spørjeundersøking, saksgjennomgang og intervju. Det er henta inn statistikk frå Statens sivilrettsforvaltning for å få vite meir om saksbehandlingstida.

Undersøkningsperioden har primært vore frå lova blei sett i kraft i 2013, til og med første halvår 2017. Når det gjeld planlegging av reforma, er perioden frå verjemålslova blei vedteken i 2010, til lova blei sett i kraft, teken med.

I perioden desember 2016 til september 2017 er det gjennomført intervju med to fylkesmenn, brukarorganisasjonar, Statens sivilrettsforvaltning og Justis- og beredskapsdepartementet.

2.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om fylkesmannen

For å finne ut korleis fylkesmannen arbeider med verjemålsområdet, har revisjonen gått gjennom tertialrapportar og årsrapportar, og årsmeldingar for åra 2013–2016. I tillegg har revisjonen sett på tertialrapportane frå Statens sivilrettsforvaltning for 2. tertial 2017.

Det er gjennomført intervju med to fylkesmannsembete (Hedmark og Nordland), Redd Barna, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og Advokatforeningen. Formålet med intervjuet var mellom anna å sjå nærare på korleis fylkesmannen arbeider på verjemålsområdet, og korleis ikt-verktøyet fungerer. Dette blei gjort for å få innspel til spørjeundersøkinga til alle fylkesmannsembeta. Revisjonen har også gått gjennom enkelte interne retningslinjer frå eit utval embete.

Spørjeundersøkinga til fylkesmennene var stila til leiaren for verjemålsområdet, som svarte på vegner av sitt eige embete, slik at det er det same nivået som har svart på spørsmåla i dei ulike embeta. Alle dei 17 embeta svarte. Det blei stilt spørsmål om kompetanse og opplæring, kontroll og tilsyn, rutinar for saksbehandling og praktisering av godtgjeringsregelverket, saksbehandlingssystemet, risikovurderingar og rolla til Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål.

Det blei henta inn retningslinjer frå dei embeta som opplyste i spørjeundersøkinga at dei hadde utarbeidd eigne retningslinjer for minst eitt av desse temaa: godtgjering og utgiftsdekning, tilsyn og kontroll, verjerekneskap, individtilpassing av verjemål og kvalitetssikring av at verjer er skikka. Desse embeta er Aust- og Vest-Agder, Buskerud, Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Oppland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vestfold og Østfold.

For å kunne sjå nærare på saksbehandlingstida ved embeta er det henta inn statistikk frå Statens sivilrettsforvaltning.

For å vurdere saksbehandlinga og kva dokumentasjon som har vore lagt til grunn før det blei gjort vedtak om verjemål, er det henta inn eit tilfeldig utval av 100 saker frå 16 fylkesmannsembete. Fylkesmannen i Oslo og Akershus er utelatne sidan dei har eit nasjonalt transitt-, opplærings- og rettleiingsansvar for representantordninga. Det vil seie at dei som hovudregel oppnemner den første representanten for alle einslege mindreårige som søker om vern i Noreg. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har

oppretta mange saker i VERA, og dette gjeld særleg oppnemning av representantar for einslege mindreårige asylsøkjjarar. I første halvår 2016 blei det frå Fylkesmannen i Oslo og Akershus registrert 3 788 nye saker i VERA, og dette utgjorde i denne perioden 27,2 prosent av alle nye saker som blei registrerte i VERA. Halvparten av desse sakene gjaldt einslege mindreårige asylsøkjjarar. For å få eit breiast mogleg samansett utval saker frå flest mogleg fylkesmannsembete, blei det derfor valt å utelate saker frå Fylkesmannen i Oslo og Akershus i populasjonen før det blei trekt ut eit tilfeldig utval på 100 saker.

Sakene blei tilfeldig valde ut frå alle nye saker som blei oppretta i VERA første halvår 2016. I dette halvåret blei det i alle dei 17 fylkesmannsembeta registrert 13 935 nye saker i VERA. Analysen av saksgjennomgangen byggjer på 97 saker fordi tre saker blei tekne ut av utvalet på grunn av at saksbehandlinga slutta utan vedtak.

I saksgjennomgangen har revisjonen sett på om fylkesmannen har henta inn samtykke til oppretting av verjemålet frå dei verjetrengande som har samtykkekompetanse, og om det er gjennomført samtale med den verjetrengande. Vidare har ein sett på om mandatet er individtilpassa ut frå behovet til den verjetrengande. I tillegg er saksbehandlingstida for dei ulike sakstypene kartlagd.

2.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om Statens sivilrettsforvaltning

For å kunne svare på korleis Statens sivilrettsforvaltning har følgd opp arbeidet til fylkesmannen på verjemålsområdet, har revisjonen gått gjennom årsrapportar frå fylkesmennene og årsmeldingar frå Statens sivilrettsforvaltning saman med referat frå møte mellom dei same aktørane. Revisjonen har også gått gjennom årsmeldingane frå Statens sivilrettsforvaltning for verjemålsområdet for åra 2013–2014 og 2016.

Tilsynsrapportar frå Statens sivilrettsforvaltning og underliggjande dokument er gjennomgått for å få oversikt over omfanget og resultatet av tilsynsverksemda.

For å sjå nærare på rolla til Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål er det brukt data frå spørjeundersøkinga til fylkesmennene.

2.3 Metodisk tilnærming til problemstilling 3 om Justis- og beredskapsdepartementet

Det er gjennomført intervju med Statens sivilrettsforvaltning og Justis- og beredskapsdepartementet om planlegging, gjennomføring og oppfølging av reforma. I tillegg har revisjonen gått gjennom tildelingsbrev, instruks, årsrapportar og årsmeldingar for dei aktuelle åra.

Revisjonen har henta inn og gått gjennom ei stor mengd dokument som handlar om planlegging og gjennomføring av verjemålsreforma, frå verjemålslova blei vedteken i 2010, til lova blei sett i kraft i 2013. Desse dokumenta omfattar planar, rapportering, møtetreferat og epostar. Dei fleste dokumenta frå planleggingsperioden som er gjennomgått, handlar om planlegging og gjennomføring av arbeidet med å utvikle eit nytt ikt-verktøy for verjemålsområdet. Dokumentanalysen har i tillegg vore viktig for arbeidet med å utarbeide intervjuguidar.

I tillegg har revisjonen brukt ei brukarundersøking frå 2016 som Statens sivilrettsforvaltning sende ut til alle saksbehandlarane og dei leiarane ved fylkesmannsembeta som arbeider med verjemålsområdet. 68 prosent av dei som fekk brukarundersøkinga, svarte på henne.

3 Revisjonskriterium

3.1 Generelt om verjemålsreforma

I Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål* (verjemålslova) kjem det fram at alle menneske har evne til å ha rettar og plikter, men ikkje alle har evne til sjølve å gjere handlingar som stiftar rett eller pådreg ansvar. Det sentrale målet for verjemålslovgivinga er å sikre at interessene til mindreårige og dei vaksne som ikkje kan handle på eiga hand, likevel blir tekne hand om, og at dette skjer med respekt for menneskeverdet og integriteten til kvar enkelt. I Prop 1 S (2014–2015) for Justis- og beredskapsdepartementet er verjemålsreforma skildra som ei omfattande organisatorisk reform der ansvaret for verjetrengande blei overført frå kommunane til staten.

Justiskomiteen uttaler i Innst. 154 L (2009–2010), jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) og Prop. 4 L (2009–2010) at ein ser eit klart behov for oppdatering av regelverket på dette området for å sikre rettstryggleiken og integriteten til dei som er sette under verjemål. Vidare er komiteen særleg oppteken av at verjemål etter forslaget skal individtilpassast. Komiteen framhevar også at verjemålet vil bli skreddarsydd for behova til den enkelte og gi auka sjølvråderett, integritet og rettstryggleik. Komiteen framhevar også at ein må føre prinsippet om det minste middelet vidare og gjere det tydelegare. Dette vil seie at ein ikkje skal gripe inn i sjølvrådet retten til den enkelte i større grad enn det som er nødvendig i kvart enkelt tilfelle. Komiteen understrekar at medråderett for den som er sett under verjemål, er tungt vektlagt i lovforslaget, mellom anna gjennom at den som er under verjemål, uansett om den rettslege handleevna er fråteken eller ikkje, så langt som mogleg skal bli høyrd før verja tek større avgjerder.

Verjemålslova og verjemålsforskrifta gjeld personar under verjemål og det høvet dei sjølve har til å gjere rettslege handlingar eller rå over midlane sine. Lova gjeld også verjer for personar under verjemål og den kompetansen verja til å gjere rettslege handlingar eller rå over midlar på vegner av personar han eller ho er verje for. For verjer for mindreårige gjeld lova likevel berre der kompetansen ikkje er omfatta av foreldreansvaret etter barnelova.

Personar under verjemål vil seie anten personar under 18 år, jf. verjemålslova § 2, eller personar som har fylt 18 år, og som det ut frå behov er vedteke verjemål for, fordi vedkommande på grunn av sinnsliding, medrekna demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmissbruk, alvorleg speleavhengnad eller alvorleg svekt helse, ikkje er i stand til å ta hand om interessene sine, jf. verjemålslova § 20. I Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) står det at ein må gjere ei konkret vurdering av om personen «ikkje er i stand til å ivareta sine interesser». Det sentrale vil vere om personen i rimeleg grad er i stand til å utføre dei oppgåvene og pliktene som det er venta at ein vaksen, habil person kan og skal utføre. Dette må ein vurdere ut frå kva oppgåver den konkrete personen har behov for å løyse. Den som blir sett under verjemål, skal gi skriftleg samtykke til opprettinga av verjemålet, omfanget av verjemålet og kven som skal vere verje, med mindre han eller ho ikkje er i stand til å forstå kva eit samtykke vil seie. Det krevst ikkje samtykke dersom verjemålet omfattar at personen blir fråteken den rettslege handleevna si. Det kan også opprettast verjemål for personar under 18 år etter reglane i § 20 første og andre ledd når det etter omstenda blir rekna som nødvendig at verjemålet held fram utan avbrot når personen når myndig alder.

Korleis verja skal utføre verjeoppdraget, er regulert i verjemålslova kapittel 6. Etter § 31 skal verjer sikre interessene til den dei er verje for, innanfor det mandatet dei har fått av fylkesmannen. Det følgjer av § 33 at verja har plikt til å høyre den som er sett under verjemål, i den grad det er mogleg, før vedkommande gjer større disposisjonar, og der det elles er naturleg.

Ifølgje verjemålslova skal eit vedtak om verjemål uttrykkeleg ta stilling til omfanget av verjemålet – mellom anna om det skal avgrensast sakleg eller i tid. Verjemålet skal ikkje gjerast meir omfattande enn nødvendig, jf. verjemålslova § 21.

3.2 Ansvar og oppgåver for fylkesmannen som lokal styresmakt for verjemål

Ifølgje verjemålslova § 4 og § 6 er fylkesmannen lokal styresmakt for verjemål og skal behandle saker etter lova i første instans. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med verjene i sitt område og gi verjene nødvendig opplæring, rettleiing og støtte ved behov. Justiskomiteen understreka dessutan i Innst. 154 L (2009–2010) at kommunane skal ha høve til å foreslå aktuelle verjer som dei meiner er eigna til å vere hjelpeverjer, for å kompensere for den lokalkunnskapen som kan gå tapt ved ei meir sentralisert løysing. Ifølgje Prop. 1 S (2014–2015), jf. Innst. 6 S (2014–2015), er det nødvendig med ei tilfredsstillande dataløysing for at fylkesmannen skal vere ei god førstelinjeteneste i verjemålsforvaltinga.

Retten til representant for einslege mindreårige asylsøkjjarar er regulert i *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, (utlendingslova) kapittel 11A. Etter *utlendingslova* § 98 b har fylkesmannen i det verjemålsdistriktet der den mindreårige har fast opphald, ansvar for å oppnemne representant, ansvar for å gi representantane nødvendig opplæring, rettleiing og støtte, og ansvar for å føre tilsyn med representantane. Vidare har fylkesmannen ansvar for godtgjering og dekning av utgifter, jf. *utlendingslova* § 98 f. Elles gjeld føresegnene i verjemålslova så langt dei passar.

Fylkesmannen gjer vedtak om oppretting eller endring av verjemål av eige tiltak eller etter krav frå dei som er nemnde i verjemålslova § 56. Eit krav om verjemål kan bli avvist av fylkesmannen dersom det går fram av kravet at dei forholde det blir opplyst om, ikkje kan gi grunnlag for at det blir oppretta verjemål, jf. § 62. Verjemål der ein blir fråteken den rettslege handleevna, blir oppretta av tingretten, jf. § 68. Innhaldet i verjemålet er regulert i verjemålslova § 21.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova) har generelle reglar for saksbehandling i forvaltninga. Ifølgje forvaltningslova § 11 a skal forvaltningsorganet førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald. Dersom ein ventar at det vil ta urimeleg lang tid å behandle saka, skal ein gi eit førebels svar og – så sant det er mogleg – opplyse om når ein kan vente svar. I tillegg er det gitt særlege reglar for saksbehandling på verjemålsområdet i verjemålslova kapittel 8 og verjemålsforskrifta kapittel 3.

Ifølgje verjemålslova § 59 skal fylkesmannen sørgje for at saka er så godt opplyst som mogleg, før det blir gjort vedtak. Fylkesmannen skal mellom anna leggje denne dokumentasjonen til grunn for vedtaket:

- erklæring frå lege eller annan sakkunnig i spørsmålet om personen på grunn av forhold som er nemnde i § 20, ikkje er i stand til å ta vare på sine egne interesser, og om personen forstår kva eit samtykke til verjemål vil seie
- fråsegn frå pårørande som har kravd verjemål

- fråsegn frå institusjonen eller tenesta som har gitt melding etter § 57, og frå institusjonen der personen er innlagd
- samtykkeerklæring når dette er påkravd
- samtale mellom saksbehandlaren og den som har fått krav om verjemål på seg, med mindre ein må rekne med at personen ikkje kan forstå kva saka gjeld

Fylkesmannen har ansvaret for å oppnemne ei verje når det er gjort vedtak om verjemål, og at verja oppfyller dei krava som er sette til verjer i verjemålslova § 28. Fylkesmannen skal etter verjemålsforskrifta § 4 også sørge for ei beredskapsordning som sikrar at ein kan opprette verje omgåande. I verjemålslova § 25 andre ledd står det at ein skal fastsetje eit mandat for verja når ho blir oppnemnd, og at dette mandatet skal skildre rammene for verjeoppdraget.

Det følgjer av verjemålslova § 6 at fylkesmannen skal gi verjene i sitt distrikt nødvendig opplæring, rettleiing og støtte. Ifølgje verjemålsforskrifta § 1 skal fylkesmannen gi dei oppnemnde verjene den opplæringa som er nødvendig for å utføre vervet på ein forsvarleg måte. Opplæringa skal tilpassast innhaldet og omfanget av verjeoppdraget. For at fylkesmennene skal kunne gi nødvendig rettleiing og støtte ved behov, må dei setje seg inn i saka og så langt som mogleg gi eit konkret råd i den aktuelle situasjonen.

I verjemålsforskrifta § 2 står det at fylkesmannen også skal føre tilsyn med at dei oppnemnde verjene utfører verjeoppdraget i samsvar med lov, forskrift og vedtak. I § 47 i verjemålslova heiter det at verja står under tilsyn av fylkesmannen og pliktar å gi dei opplysningane om verjemålet som fylkesmannen ber om. Verja kan klage vedtaket frå fylkesmannen inn til den sentrale styresmakta for verjemål.

Etter verjemålslova § 31 skal verja, innanfor ramma av mandatet sitt, sørge for interessene til den som er under verjemål. Verja skal så sant det er mogleg, høyre den som er sett under verjemål, før han eller ho gjer større disposisjonar, og også i andre tilfelle der dette er naturleg. Dersom den som er sett under verjemål, ikkje er fråteken den rettslege handleevna, kan verja ikkje gjere disposisjonen dersom verjehavaren motset seg det. Dette gjeld likevel ikkje dersom han eller ho ikkje er i stand til å forstå kva disposisjonen inneber. Dersom den som er sett under verjemål, er fråteken den rettslege handleevna, skal verja leggje vekt på det han eller ho sjølv meiner. Dette kjem fram av § 33 i lova.

Finansielle egedelar som er eigde av personar under verjemål, skal forvalta av fylkesmannen dersom ikkje anna følgjer av lov eller anna gyldig føresegn, jf. verjemålslova § 48. Vidare heiter det at den som er sett under verjemål, men ikkje fråteken den rettslege handleevna, må gi samtykke til at fylkesmannen forvaltar midlane. Samtykke er likevel ikkje påkravd dersom han eller ho ikkje er i stand til å forstå konsekvensane av samtykket.

Verja må mellom anna ha samtykke frå fylkesmannen for å skaffe seg eller avhende fast eigedom eller ein rett som ligg til fast eigedom, jf. § 39. Verja må også ha samtykke frå fylkesmannen for å stifte gjeld på vegner av den som er under verjemål, jf. § 40.

Verjemålslova § 53 gir heimel til å gi føresegn om rekneskapsplikta til verja og fylkesmannen i forskrift, medrekna revisjon av rekneskapar. Rekneskapsplikta til verja er regulert i verjemålsforskrifta kapittel 5, medan det kontrollansvaret fylkesmannen har for rekneskapane, er regulert i § 7 i forskrifta.

Det følgjer av verjemålslova § 30 at verja har krav på godtgjering for arbeidet som verje og har rett til å få dekt nødvendige utgifter i samband med verjeoppdraget.

Fylkesmannen inngår ein avtale med verja om verjeoppdraget, og denne avtalen skal også opplyse kva verja skal få godtgjort for verjeoppdraget, etter verjemålsforskrifta § 16. Det er fylkesmannsembeta som betaler ut godtgjering til verjer.

3.3 Ansvar og oppgåver for Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål

Den sentrale styresmakta for verjemål – Statens sivilrettsforvaltning – skal behandle klager over vedtak frå fylkesmannen og skal føre tilsyn med dei oppgåvene fylkesmannen har etter verjemålslova, jf. verjemålslova § 7. Oppgåvene er nærare spesifiserte i verjemålsforskrifta § 5. Ifølgje forvaltningslova § 11 a skal forvaltningsorganet førebu og avgjere saka utan ugrunna opphald. I Ot.prp. nr. 110 (2008–2009), jf. Innst. 154 L (2009–2010), står det i merknaden til § 7 at det overordna organet (Statens sivilrettsforvaltning) på vanleg måte skal ha fullt instruksjonsmynde overfor dei underliggjande organa. Det skal førast tilsyn med fylkesmannen i saker etter verjemålslova, og Statens sivilrettsforvaltning har rett til innsyn og høve til å gi pålegg om retting for å sikre at verjemålslova blir halden.

I Prop. 1 S (2013–2014) for Justis- og beredskapsdepartementet står det at den sentrale styresmakta for verjemål har ansvaret for oppfølging og utvikling av verjemålsområdet, mellom anna gjennom etatsstyring, utarbeiding av retningslinjer og opplæringsverksemd. Vidare er dei også systemeigar for saksbehandlingssystemet for verjemålsområdet. Statens sivilrettsforvaltning skal også utarbeide ei årsmelding for sin del av verksemda. I årsmeldinga skal dei gi ei kontinuerleg vurdering av korleis verjemålsordninga fungerer, og om det er behov for tilpassingar i regelverket. Desse vurderingane skal også vere forankra i relevant erfaringskunnskap som er henta inn gjennom dialog med aktuelle brukar- og pårørandeorganisasjonar.

Innhaldet i det tilsynet Statens sivilrettsforvaltning fører med fylkesmannen, er presisert i verjemålsforskrifta § 5, der det står at tilsynet særleg skal rettast inn mot kontroll av at oppgåvene blir utførte i samsvar med lov og forskrift, og at det blir sikra einskapleg praksis for å oppnå rettstryggleik og rettslikskap. Vidare skal Statens sivilrettsforvaltning føre tilsyn med at det er etablert system og rutinar som sikrar at dei eigedelane som blir forvalta av fylkesmannen etter verjemålslova, blir forvalta på ein forsvarleg måte, og at eventuelt økonomisk mishald blir førebygd og avdekt.

Etter reglement for økonomistyring i staten § 4 skal statlege verksemdar fastsetje mål og resultatkrav innanfor ramma av disponible ressursar og føresetnadene som er gitt av den overordna styresmakta, sikre at dei fastsette måla og resultatkrava blir oppnådde, at ressursbruken er effektiv, og at verksemda blir driven i samsvar med dei lovene og reglane som gjeld. Verksemda er ansvarleg for å sikre god nok styringsinformasjon og eit forsvarleg avgjerdingsgrunnlag.

Prop. 1 S (2013–2014) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet informerer om at det skal innførast eit nytt rammeverk for styring av fylkesmannsembeta. Det nye rammeverket skal bidra til at dei elleve departementa som legg oppgåver til fylkesmannen, set opp tydelege prioriteringar for kvart enkelt år og gir færre detaljerte føringar. Rammeverket blir lagt til grunn for styringa av embeta i 2016.

Vidare står det i økonomireglementet § 14 at alle verksemdar skal etablere system og rutinar som har innebygd internkontroll for å sikre at måloppnåing og resultat står i eit godt forhold til fastsette mål og resultatkrav, og at ein førebyggjer, avdekkjer og korrigerer eventuelle vesentlege avvik i nødvendig grad.

3.4 Krav til korleis Justis- og beredskapsdepartementet skal styre og følgje opp verjemålsområdet

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordna ansvaret for at måla på verjemålsområdet blir nådde. I samsvar med reglement for økonomistyring i staten § 7 skal departementa stille løyvingane til disposisjon for underliggjande verksemdar ved tildelingsbrev. I tildelingsbrevane skal dei mellom anna fastsetje overordna mål, styringsparametrar og krav til rapportering frå dei underliggjande verksemdene.

I Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) er det opplyst at verjemålsreforma har vist seg å vere meir kompleks enn venta. Dette gjeld spesielt utvikling av ei ikt-løysing for saksbehandling i verjemålsforvaltninga. Denne ikt-løysinga er forseinka. I tillegg har forvaltning av kapitalen til personar under verjemål, den nyetablerte ordninga med representantar for einslege mindreårige asylsøkjjarar og overføring av saker frå kommunane til fylkesmennene vore meir krevjande enn venta. Vidare står det at som følgje av den vanskelege situasjonen er måla om rettslikskap og individtilpassing mellombels nedprioriterte til fordel for arbeid med utbetaling, ikt-løysing for saksbehandling og reduksjon av etterslep.

I Innst. 6 S (2013–2014), som blei gitt i samband med behandlinga av Prop. 1 S (2013–2014) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014), understrekar justiskomiteen at det er viktig at styresmakta for verjemål får budsjettrammer som gjer at dei kan drive forsvarleg. Komiteen er uroa for utfordringane som har manifestert seg ved innføringa av den nye verjemålslova. Komiteen ber derfor regjeringa om å følgje situasjonen tett og sørgje for at det blir sett i verk nødvendige tiltak for å sikre framdrifta.

Styring, oppfølging og kontroll skal tilpassast eigenarten og risikoen i verksemda og kor vesentleg ho er, jf. reglement for økonomistyring i staten § 4. Verksemdene skal rapportere om måloppnåing og resultat internt og til den overordna styresmakta, jf. § 9. Departementa skal sørgje for at det blir gjennomført evalueringar for å skaffe kunnskap om effektivitet, måloppnåing og resultat, jf. § 16.

4 Ansvar og oppgaver for fylkesmannen som lokal styresmakt for verjemål

Fylkesmannen er den lokale styresmakta for verjemål og har ansvar for å behandle saker om oppretting av verjemål og kapitalforvaltning i første instans. I tillegg skal fylkesmannen føre tilsyn med verjene i fylket og gi verjene nødvendig opplæring, rettleiing og støtte.

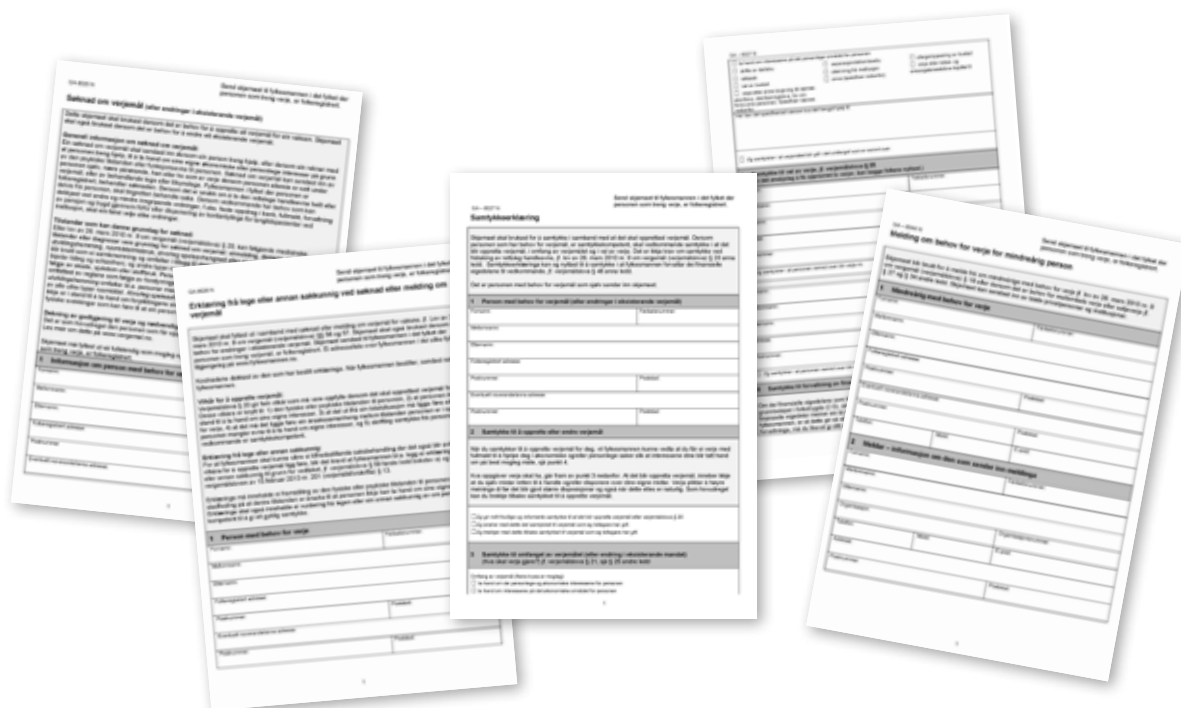
4.1 Personar med verje

I årsmeldinga for verjemålsområdet for 2016 skriv Statens sivilrettsforvaltning at det ved utgangen av 2016 var om lag 64 000 verjehavarar. I tillegg var det om lag 3 800 einslege mindreårige asylsøkjjarar med ei aktiv sak i saksbehandlingssystemet (VERA). Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ansvaret for flest verjetrengande (13 009). Fylkesmannen i Finnmark har ansvar for færrest verjetrengande (1 219).

Tabell 1 Fordeling av personar med verje per januar 2017

Personar med verje	Tal	Prosent
Mindreårige	18 781	29,4
Mindreårige med mellombels verje	6 023	9,4
Vaksne over 18 år	39 061	61,1
Vaksne med mellombels verje	66	0,1
Sum	63 931	100

Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning



Verjemål kan normalt ikkje opprettast utan samtykke frå den som krev verjemål.

Tabell 1 viser at den største gruppa av verjetrengande er vaksne over 18 år med behov for fast verje. Mellombelse verjer blir i større grad nytta overfor mindreårige enn for vaksne. Det kan forklarast ved at mindreårige vil ha behov for ei mellombels verje i situasjonar der den som har foreldreansvar, vil vere inhabil. Det kan vere i skiftesaker der begge er arvingar, eller i straffesaker der éin av eller begge foreldra er under etterforsking.

Etter verjemålslova kan ein opprette verjemål for vaksne personar som har fylt 18 år, dersom det er behov for det og dei har ei sinnsliding, til dømes demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorleg speleavhengnad eller alvorleg svekt helse, som gjer at dei ikkje er i stand til å ta hand om interessene sine.

Justis- og beredskapsdepartementet har opplyst at det har vore ein auke på 25 prosent i talet på verjemål frå oppstarten av reforma til hausten 2017. Auka kunnskap om verjemål generelt i samfunnet kan også ha avdekt fleire nye verjetrengande. Den store auken i talet på asylsøkjjarar i 2015–2016, medrekna einslege mindreårige asylsøkjjarar, gav i tillegg eit behov for å skaffe fleire representantar på kort tid. Samla sett førte dette til ein auke på langt over 25 prosent.

Statens sivilrettsforvaltning har per 30. januar 2017 utarbeidd ei oversikt over fordelinga av talet på verjeoppdrag fordelt på verjer/representantar.

Tabell 2 Tal verjeoppdrag fordelt på verjer og representantar		
Tal verjeoppdrag	Tal verjer og representantar	Prosent
1	39 860	83,8
2 til 5	6 505	13,7
6 til over 100	1 201	2,5
Totalt	47 566	100

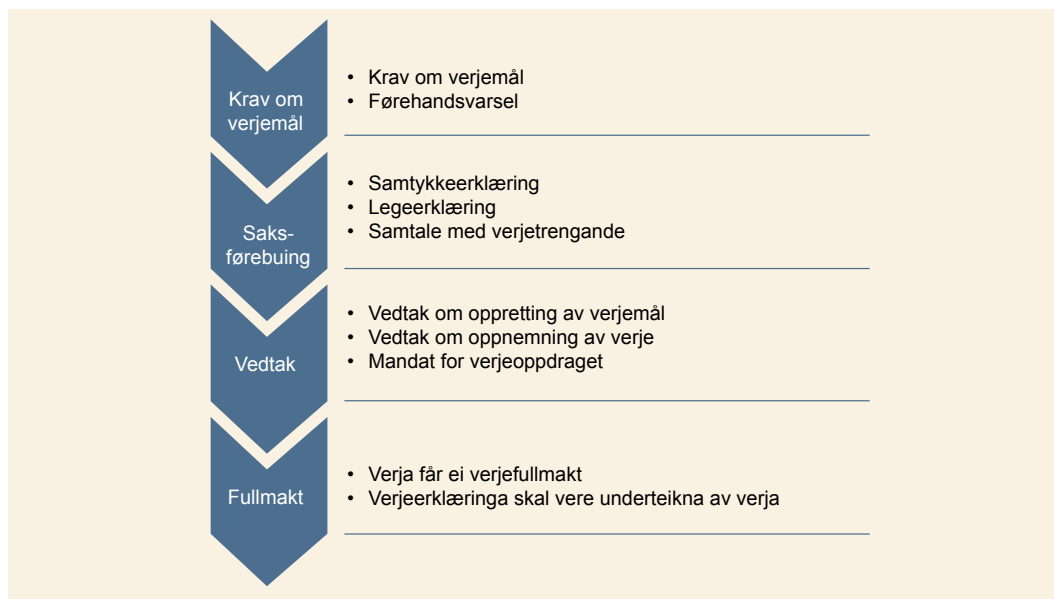
Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning

Tabell 2 viser at dei fleste verjene (84 prosent) har eitt verjeoppdrag. Det finst også nokre faste profesjonelle verjer som har mange verjeoppdrag. I underkant av 3 prosent av verjene har seks eller fleire verjeoppdrag. Det er 24 verjer som har meir enn 100 verjeoppdrag.

4.2 Saksbehandlinga hos fylkesmannen ved oppretting av verjemål

Som førsteinstans behandlar fylkesmannen krav og meldingar om oppretting av verjemål. Fylkesmannen vurderer om vilkåra for å opprette eit verjemål er oppfylte, og om den verjetrengande er samtykkekompetent. Når det blir oppretta eit verjemål, skal det alltid liggje ved ei legeerklæring som tek stilling til om personen det er kravd verjemål for, kan forstå kva det vil seie å samtykke til verjemålet. Det er likevel fylkesmannen som til sist skal finne ut og avgjere om personen forstår dette eller ikkje. Fylkesmannen skal utforme eit verjemål som er individtilpassa. Dette vil seie at fylkesmannen uttrykkeleg må ta stilling til omfanget av verjemålet. Verjemålet skal aldri gjerast meir omfattande enn nødvendig, og det kan avgrensast sakleg og i tid. Saksgangen for oppretting av eit verjemål går fram av figur 1.

Figur 1 Saksgangen for oppretting av eit verjemål



4.2.1 Samtykkekompetanse hos den enkelte

Retten den enkelte har til sjølv å bestemme, er ein viktig del av verjemålsreforma. Verjemålet kan normalt ikkje bli oppretta utan at den det er kravd verjemål for, ønskjer det og samtykkjer skriftleg. Det same gjeld for den retten personen har til å samtykke til omfanget av verjemålet og valet av verje. Samtykke er likevel ikkje nødvendig dersom personen ikkje forstår kva det vil seie å samtykke til verjemålet. Vurdering av samtykkekompetanse ved oppretting av verjemål vil ikkje nødvendigvis vere bindande for seinare disposisjonar på vegner av den verjetrengande.

For å vurdere om den verjetrengande har samtykkekompetanse når verjemålet skal opprettast, hentar fylkesmannen inn legeerklæringar. Av dei 97 utvalde sakene handlar 33 saker om vaksne verjetrengande. Saksgjennomgangen viser at det fanst legeerklæring om samtykkekompetanse i 29 av dei 33 sakene på tidspunktet då verjemålet blei oppretta. For dei fire resterande sakene kom det fram at fylkesmannen hadde henta inn annan informasjon om samtykkekompetansen til den verjetrengande, til dømes telefonsamtale med lege.

Saksgjennomgangen av dei 33 sakene viste vidare at den verjetrengande var samtykkekompetent i 17 saker og ikkje samtykkekompetent i 16 saker. I to av dei 17 sakene der personen var vurdert som samtykkekompetent, manglar det dokumentasjon på samtykket og på om fylkesmannen har gjennomført samtale med den verjetrengande.

4.2.2 Samtale med den verjetrengande

For å sikre at saka er godt nok opplyst, har den verjetrengande rett til ein samtale med fylkesmannen, men samtalen er frivillig for den verjetrengande.

I saksgjennomgangen blei det undersøkt om fylkesmennene dokumenterer at det er gjennomført samtale med den verjetrengande før verjemålet blir oppretta. Gjennomgangen viser at det i 17 av dei 29 sakene ikkje kjem fram om fylkesmannen har hatt samtale med den vaksne verjetrengande eller ikkje. I to av dei 29 sakene er det dokumentert at det er gjennomført samtale mellom fylkesmannen og den verjetrengande, medan det i ti saker er dokumentert at det ikkje er gjennomført samtale.

I kva grad fylkesmannen gjennomfører samtalar med dei verjetrengande var også eit tema i ei spørjeundersøking til alle fylkesmennene. Her svarer 11 av 17 fylkesmenn at dei alltid gjennomfører samtale med den verjetrengande, anten per telefon eller ved fysisk møte, med mindre dei må gå ut frå at personen ikkje kan forstå kva saka gjeld. Fem embete svarer at dei av og til gjennomfører samtalar, medan eitt embete svarer at dei ikkje gjennomfører samtalar. Dersom den verjetrengande ikkje er å nå på telefon, dersom han har gitt skriftleg samtykke, eller dersom fylkesmannen ikkje er i tvil om behovet for verjemål og mandat, kjem det fram at embeta opprettar verjemål utan å ha snakka med personen det gjeld.

Fylkesmannen i Hedmark utdjupar i intervju at kommunikasjonen mellom fylkesmannen og den verjetrengande i all hovudsak skjer per telefon. Det er berre i spesielle tilfelle at fylkesmannen besøker den verjetrengande eller inviterer til eit møte. Dette skjer dersom det er spesiell tvil om samtykkekompetansen, eller i konfliktfylte saker med samansette problemstillingar. Fylkesmannen i Hedmark forklarar at det ikkje er ressursar til å gjennomføre besøk hos alle dei verjetrengande.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttrykkjer i intervju uro for at fylkesmannen ikkje møter den verjetrengande personleg, men stort sett baserer seg på opplysningar frå legar og kommunen før dei gjer eit vedtak.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at det kan vere ulike rutinar i saksbehandlinga hos dei 17 fylkesmennene. Så langt har ikkje Statens sivilrettsforvaltning hatt ei systematisk tilnærming til korleis saksbehandlinga som er retta mot verjetrengande, skal dokumenterast. Dei forsøker likevel å avdekkje kva rutinar fylkesmannen har når dei har kontakt med dei verjetrengande. Vidare opplyser Statens sivilrettsforvaltning at saksbehandlingssystemet har eit felt for å markere om det er gjennomført samtale.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det er frivillig for dei verjetrengande å gjennomføre ein samtale med fylkesmannen. Det kan vere fleire årsaker til at samtalen ikkje finn stad. Departementet viser mellom anna til at det i årsskiftet 2015–2016 var stor tilstrøyming av einslege mindreårige asylsøklarar, og dette gav prioriteringsutfordringar for embeta. Dette kunne resultere i at det ikkje blei gjennomført samtalar. Departementet understrekar likevel at det er viktig å dokumentere om det har funne stad samtalar med verjetrengande, og årsaker til at det eventuelt ikkje er gjennomført slike samtalar.

4.2.3 Individtilpassa verjemål

Mandata for verjemåla, altså rammene som fylkesmannen har sett for arbeidsoppgåvene til verja, skal vere tilpassa behovet til kvar enkelt verjetrengande og skal ikkje gjerast meir omfattande enn nødvendig. Vedtaket om verjemål skal ta stilling til omfanget av verjemålet – mellom anna om det skal avgrensast sakleg eller i tid. Verja skal så langt det er mogleg, høyre den som er sett under verjemål, før han eller ho gjer større disposisjonar, og når det elles er naturleg.

Saksgjennomgangen viser at i 23 av dei 33 sakene som handlar om vaksne verjetrengande, er behovet for verjemål sagt å gjelde både personlege og økonomiske forhold. Dei fleste mandata har liknande ordlyd og inneheld ei generell skildring om at verjemålet skal vere tilpassa hjelpebehovet og ikkje vere meir omfattande enn nødvendig. I tillegg siterer og viser mandata til lovverket. I nokre få saker er mandatet spesifikt avgrensa mot oppgåver og ansvar som pårørande og det offentlege har.

Eit fleirtal av fylkesmennene har i spørjeundersøkinga uttrykt behov for at det blir klarare korleis individtilpassinga av verjemål skal handterast, og at det er behov for

skriftlege retningslinjer frå Statens sivilrettsforvaltning om individtilpassing av verjemål for å sikre lik saksbehandling i heile landet.

Fylkesmannen i Nordland utdjupar i intervju at det er utfordrande å vite kva som er god nok individtilpassing. Rett opplæring av verjene er derfor viktig. Ifølgje fylkesmannen må verja forstå at sjølv om mandatet er generelt formulert, skal verja kontinuerleg tilpasse seg ut frå kva behov den verjetrengande har for hjelp. I tråd med dette seier også Fylkesmannen i Hedmark at dei vanlegvis utformar generelle vedtak om verjemål som både omfattar økonomiske og personlege forhold. I så måte er det ikkje så stor skilnad på vedtak som er gjorde før og etter reforma. I vedtaket understrekar denne fylkesmannen at verja skal tilpasse seg behovet til den verjetrengande, og ikkje gå lenger enn nødvendig.

Fylkesmannen i Hedmark legg elles vekt på at dei helst skulle utforma vedtaka slik at dei blei meir individtilpassa, men dette er vanskeleg å få til å fungere i praksis. Helsenituasjonen til den verjetrengande kan også endre seg raskt (til dømes ved rus eller demens), slik at det er betre å ha fleksible vedtak i staden for å måtte endre vedtaka ofte. Mykje er derfor avhengig av at verja heile tida vurderer situasjonen til den verjetrengande, slik at verjemålet blir mest mogleg individtilpassa. Fylkesmannen i Hedmark understrekar likevel at dei ikkje vil utforme eit standardvedtak som dekkjer både økonomiske og personlege forhold, dersom den verjetrengande gir uttrykk for eit avgrensa behov og har samtykkekompetanse.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at dei jamleg, og i mange samanhengar, tek opp med fylkesmannsembeta at verjemålet ikkje må bli for generelt formulert, men tilpassa til kvar enkelt verjetrengande. Ifølgje Statens sivilrettsforvaltning legg fylkesmannen stor vekt på individtilpassing i opplæringa av verjene.

Justis- og beredskapsdepartementet framhevar at det ikkje er i tråd med intensjonen i lova dersom ho blir praktisert slik at det er verjene som individtilpasse verjemålet. Mandatet må vere spesifikt nok til at det er tydeleg for verja korleis han eller ho skal utføre verjeoppdraget. Slik departementet ser det, kan fylkesmannsembeta derfor ikkje leggje ansvaret for individtilpassing over på verjene. Departementet understrekar samtidig at det ikkje er noko som hindrar eit generelt mandat, så lenge dette er individuelt vurdert.

4.3 Saksbehandlingstid for behandling av verjemål hos fylkesmannen

Statens sivilrettsforvaltning fastsette i tildelingsbrevet for 2016 første gong måltal for saksbehandlingstida hos fylkesmannen på sentrale område.

Med utgangspunkt i desse måltala har Statens sivilrettsforvaltning, basert på rapporteringa frå fylkesmennene, produsert statistikk over saksbehandlingstida for embeta også for åra 2014 og 2015. I årsmelding for vergemålsområdet 2013–2014 framkommer det at statistikken for 2014, som er henta frå saksbehandlingssystemet (ARVE), truleg er unøyaktig.

Tabell 3 Saksbehandlingstid hos fylkesmannsembeta 2014 t.o.m. 2. tertial 2017

Resultatmål for 2016 og 2017 (det var ikkje sett resultatmål for 2014 og 2015)	2014	2015	2016	t.o.m. 2. tertial 2017
Oppretting av verjemål Mål: 80 % ≤ 2 md.	70 %	69 %	80 %	85 %
Prosentdel oppnemnde EMA-representantar med opptil 5 dagars saksbehandlingstid Mål: 90 % ≤ 5 dagar	86 %	63 %	44 %	79 %
Samtykke til kapitalbruk Mål: 90 % ≤ 4 veker / under 28 dagar	82 %	83 %	Snitt totalt: 28 dagar	89 %
Gjennomsnittleg saksbehandlingstid for verjegodtgjering Mål: < 6 veker / under 42 dagar	79 %	78 %	Snitt totalt: 31 dagar	84 %

Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning

Tabell 3 viser at saksbehandlingstida for å opprette verjemål er redusert frå 2014. Målet for 2016 om at 80 prosent av verjemåla er oppretta i løpet av to månader, er nådd. Når det gjeld oppnemning av representantar til einslege mindreårige asylsøkjjarar (EMA), har fylkesmannsembeta ikkje nådd målet for nokon av åra.

Tabellen viser også at tidsbruken ved samtykke til kapitalbruk og verjegodtgjering stort sett er betra, og at fylkesmannen i 2016 oppfylte dei fastsette måla. Gjennomsnittleg saksbehandlingstid for verjegodtgjeringar i 2016 er innanfor fristen.

Statens sivilrettsforvaltning har for 2. tertial 2017 rapportert at fylkesmennene på dette tidspunktet hadde klart fristen for måloppnåing for oppretting av verjemål. Når det gjeld dei andre krava, er måloppnåinga noko lågare.

Den gjennomsnittlege saksbehandlingstida blir påverka av kva rutinar embeta har for å registrere inn dokument, og eksterne faktorar som ventetid på dokumentasjon. Statistikk om saksbehandlingstida er derfor ikkje eigna til å gjere samanlikningar på tvers av embeta for åra 2014 og 2015.

I årsmeldinga for verjemålsområdet har Statens sivilrettsforvaltning gjort ei oppteljing av kor mange embete som har nådd måla for saksbehandlingstid i 2016. Oversikta er presentert i tabell 4.

Tabell 4 Måloppnåing for saksbehandlingstid i fylkesmannsembeta i 2016

	Mål for saksbehandlingstid	Embete
Oppretting av verjemål	80 % ≤ 2 md.	12 av 17 embete
Oppnemning av representant for einslege mindreårige asylsøkjjarar	90 % ≤ 5 dagar	0 av 17 embete
Samtykke til bruk av kapital	90 % ≤ 4 veker / under 28 dagar	17 av 17 embete
Godtgjering til verjer og representantar	Gjennomsnittleg saksbehandlingstid < 6 veker / under 42 dagar	14 av 17 embete

Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning

Tabell 4 viser at alle fylkesmannsembeta nådde målet for saksbehandlingstid for samtykke til bruk av kapital i 2016. Eit fleirtal av embeta nådde måla for saksbehandlingstid når det gjeld godtgjering til verjer og representantar og oppretting av verjemål, medan ingen embete nådde målet for oppnemning av representant for einslege mindreårige asylsøkjjarar. Det er 12 embete som har nådd målet for oppretting av verjemål.

Statens sivilrettsforvaltning framhevar i årsmeldinga for 2016 at resultatmålet for oppnemning av representant for einslege mindreårige asylsøkjjarar var urealistisk. Som med oppretting av ordinære verjemål er det også her saker der embeta ikkje kan gjere vedtak før dei har henta inn diverse informasjon frå eksterne aktørar. I tillegg tek ikkje utrekninga av saksbehandlingstid omsyn til helgar og eventuelle heilagdagar. Til saman gjer det at saksbehandlingstida fort blir på meir enn fem dagar.

I gjennomgangen av dei 97 verjesakene har revisjonen sett på saksbehandlingstid opp mot resultatmål for ulike sakstypar. Når det gjeld oppretting av verjemål for vaksne, er målet at 80 prosent av sakene skal behandlast i løpet av to månader. I 12 av dei 33 sakene ein gjekk gjennom, var saksbehandlingstida på meir enn to månader.

For søknader om forvaltning av er det eit resultatmål at 90 prosent av sakene skal behandlast i løpet av 28 dagar. I éi av dei tre sakene som blei behandla, var saksbehandlingstida på meir enn 28 dagar. Når det gjaldt oppretting av verjemål i samband med kapitalforvaltning for mindreårige, var alle dei sju sakene behandla innanfor målet på 60 dagar. For vedtak i skiftesaker med mindreårige er saksbehandlingstida for tre av sakene på over 60 dagar.

Oppnemning av mellombels verje eller setjeverje for mindreårige under avhøyr i straffesaker skal skje så raskt som mogleg. I alle dei 14 sakene var mellombels verje på plass før avhøyret blei gjennomført. Gjennomgangen dokumenterte i tillegg eit godt samarbeid mellom fylkesmannen og politiet i desse sakene.

Målet for tildeling av representant for einslege mindreårige asylsøkjjarar var i 2016 at det i 90 prosent av sakene skulle oppnemnast representant i løpet av fem dagar. I saksgjennomgangen er det brukt meir enn fem dagar på å oppnemne ein representant i 25 av dei 33 sakene ein gjekk gjennom. På bakgrunn av erfaringar frå 2016 blei resultatmålet justert til ti dagar i 2017 og til berre å gjelde Fylkesmannen i Oslo og

Akershus, som oppnemner representant i transittfasen. Resultatmålet blei også endra fordi flytting av einslege mindreårige asylsøkjalar frå eitt mottak til eit anna mottak eller busetjing i kommune fører til mange nye saker på grunn av behov for å oppnemne ein ny representant i området der den einslege mindreårige asylsøkjaren flyttar. I alle dei 33 sakene for einslege mindreårige asylsøkjalar er det slik at den mindreårige har flytta frå eitt mottak til eit anna, og at det derfor er behov for ny representant. Den først oppnemnde representanten er ansvarleg for den mindreårige fram til det er oppnemnt ein ny. Det er ikkje eit krav om at den nye representanten skal oppnemnast i løpet av fem dagar.



Den som sjølv ikkje klarer å sørge for egne interesser, treng ei hjelpande hand for å handtere økonomi og personlege behov.

Foto: Riksrevisjonen

4.4 Opplæring av verjer og representantar og tilgjenge til fylkesmannen

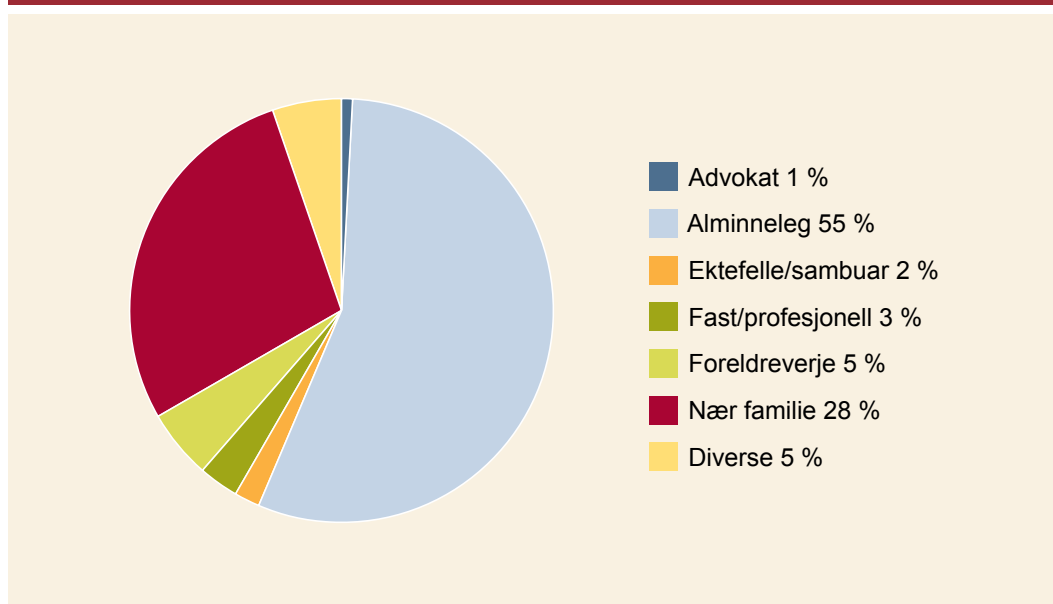
4.4.1 Ulike typar verjer

Fylkesmannen skal forsikre seg om at den som blir oppnemnd som verje, er eigna til oppgåvene. Om personen er eigna, skal ein vurdere i lys av behovet til den som skal få verje, og mandatet for oppdraget.

Verjene og representantane støttar verjetrengande og einslege mindreårige asylsøkjalar ved behov. Alle vaksne personar som sjølv ikkje er under verjemål, og som er eigna for vervet, kan bli oppnemnde som verje. Familieverje er ein nær familiemedlem som er barn av, foreldre til eller ektefelle/sambuar til den som er under verjemål. Alminnelege verjer er personar som tek på seg verjeoppdrag for éin eller få personar. Ofte kan det vere ein nabo eller ein kjenning. Fylkesmannen kan engasjere faste verjer som tek på seg fleire verjeoppdrag. Enkelte faste verjer har verjeverksemda som fulltidsarbeid. Verja for ein mindreårig er som regel den som har foreldreansvar. Dersom eit verjeoppdrag krev juridisk kompetanse, kan det vere aktuelt å oppnemne advokatverje.¹

1) Statens sivilrettsforvaltning (2016) «Årsmelding for vergemålsområdet».

Figur 2 Prosentvis fordeling av verjetypar per 31. desember 2016



Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning

Totaltalet på verjer er 45 522 (2016). Figur 2 viser at alminnelege verjer (55 prosent) og nær familie (28 prosent) utgjer dei største verjegruppene. Gruppa faste og profesjonelle verjer og advokatar utgjer 3 prosent.

4.4.2 Opplæring av verjer og representantar

Fylkesmannsembeta organiserer og prioriterer opplæringa av verjene noko ulikt. Det finst ikkje eitt felles opplæringsprogram for verjer, og det er opp til kvart enkelt embete å utarbeide opplæringsmateriell. Statens sivilrettsforvaltning opplyser at dei har utarbeidd eit e-læringsprogram for verjer som ligg på verjemålsportalen, og som alle kan bruke. I tillegg er det utarbeidd ei handbok for verjer. Handboka gir verja ei kortfatta rettleiing for ordinære problemstillingar og skildrar konkrete oppgåver verja typisk møter.

For 2016 utforma Statens sivilrettsforvaltning to resultatmål i tildelingsbrevet til fylkesmannen innanfor opplæring. Fylkesmannen skal gi alle nye verjer og representantar opplæring i form av kurs og/eller individuelle samtalar, og alminnelege og faste verjer skal ha tilbod om å delta på minst eitt kurs eller éi samling for verjer i løpet av året.

I årsmeldinga for 2016 kjem det fram at alle embeta har tilbydd verjer og representantar å delta på kurs i løpet av 2016. Det kjem også fram i svara på spørjeundersøkinga til fylkesmennene at dei fleste embeta i 2016 arrangerte grunnkurs for verjer, fagsamlingar, kurs og seminar om relevante tema.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har frå reforma blei innført, hatt eit nasjonalt opplærings- og rettleiingsansvar for representantordninga. På grunn av auken av einslege mindreårige asylsøklarar hausten 2015 etablerte Statens sivilrettsforvaltning enkelte felles rutinar for embeta, mellom anna om opplæring av representantar. Også når det gjeld opplæring av representantar, har dei fleste fylkesmannsembeta i 2016 arrangert grunnkurs, fagsamlingar, kurs og seminar om relevante tema. Mange fylkesmenn har sendt ut skriftleg informasjon til representantane, og nokre har gitt opplæring via video-overføring.

Embata sørgjer på ulike måter for at verjene får opplæring uavhengig av bustad. Dei fleste embeta svarer at dei gir opplæring på éin eller fleire stader i fylket, medan nokre

få svarer at dei gir opplæringstilbod i kommunen/nærområdet til verjene. Fylkesmannen i Nordland opplyser at det ikkje er mogleg å ta ut frå VERA kva opplæring dei nye verjene har fått. Enkelte embete har også utarbeidd nettbaserte kurs som dei tilbyr til verjene. Omtrent ein tredjedel av embeta opplyser at dei delvis finansierer kostnader ved reise og opphald for verjer på opplæring.

Fleire fylkesmannsembete viser likevel til at dei har avgrensa kapasitet og bemanning til å drive opplæring. Lange geografiske avstandar og vanskeleg kommunikasjon kan i enkelte fylke føre til eit dårlegare opplæringstilbod enn andre stader. Fylkesmannen i Nordland nemner til dømes at dei i omtrent 34 av 44 kommunar må nytte fly og eventuelt leigebil for å nå fram. Verjene må i praksis dekkje utgifter til opplæring sjølve dersom ikkje fylkesmannen finansierer slike utgifter. Opplæringsutgifter kan ikkje bli belasta den verjetrengande. Det kjem også fram at ein del verjer ikkje brukar Internett, slik at det er vanskeleg med elektronisk kommunikasjon. Dette kunne elles ha redusert utfordringane med store geografiske avstandar.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at dei er kjende med at enkelte fylkesmenn har lagt ut opptak av opplæringskurs for verjer på nettsida til fylkesmannen. Statens sivilrettsforvaltning har informert andre embete om at desse opptaka finst. Elles har Fylkesmannen i Oslo og Akershus fått ansvar for å støtte andre fylkesmannsembete i opplæring av representantar for einslege mindreårige asylsøkjjarar og har gjennomført dette for fleire embete. Statens sivilrettsforvaltning bidreg og legg til rette for dette ved å vidareformidle døme på korleis enkelte embete gjennomfører ulike oppgåver.

4.4.3 Tilgjenget til fylkesmannen

I møte mellom Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmannsembeta har det komme fram at graden av service og tilgjenge for verjer og representantar i enkelte embete ikkje er god nok.

Talet på førespurnader påverkar kor tilgjengeleg fylkesmannen er. Fleire fylkesmenn opplyser i styringsdialogen med Statens sivilrettsforvaltning at dei har for lite kapasitet til å vere tilgjengelege og yte god nok service på verjemålsområdet. Mange embete har uttrykt uro for den store pågangen av førespurnader. Til dømes opplyser Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane at etableringa av lokal verjemålsforvaltning førte til ein auke på omtrent 30 prosent i mengda post til embetet. Fylkesmannen i Nordland har fleire månader opplevd å ha fleire utgåande dokument på verjemålsområdet enn på resten av embetet til saman.

Fleire embete har innført ulike tiltak for å vere tilgjengelege for verjer som ønskjer råd og informasjon. Alle embeta svarer i spørjeundersøkinga at dei er tilgjengelege for fysiske eller nettbaserte møte med verjer. I kommentarfelt nemner dei tiltak som til dømes ulike telefonvaktordningar og tilgang til open direktelinje til kvar enkelt saksbehandlar i arbeidstida.

Statens sivilrettsforvaltning har utarbeidd ein nettportal med informasjon for verjer og representantar (vergemaal.no). Vergemaal.no er ei nettside som inneheld informasjon om verjemålsinstituttet, i tillegg til at verjer kan få tilgang til informasjon om eigne verjeoppdrag. I spørjeundersøkinga kjem det fram at embeta har ulike oppfatningar om kor effektiv verjemålsportalen er i kommunikasjonen med verjene. Advokatforeningen opplyser at verjer unnlét å bruke verjeportalen fordi han ikkje har fungert etter formålet. Slik Advokatforeningen ser det, står det att mykje før verjeportalen fungerer som han skal og blir eit godt arbeidsverktøy. Advokatforeningen uttaler at det er enklare og tryggare å gjere handlingar manuelt og bruke vanleg post.

Kapitalforvaltning er ein viktig del av verjeoppdraget. Verja blir ved oppnemning informert i brev om at han eller ho har ansvar for å følgje opp om det er endringar i rentene bankane tilbyr. Staten sivilrettsforvaltning har derfor fått utarbeidd ei oversikt over rentevilkåra frå bankar som er omfatta av plasseringsordninga for verjemålsmidlane, som er gjord tilgjengeleg på verjemålsportalen (vergemal.no). Det var i ein periode ulik praksis frå bankane når det gjaldt informasjon om endringar i rentene. Enkelte banker orienterte ikkje om endring av renter, utover den informasjonen som blei lagd på verjemålsportalen. Etter at Statens sivilrettsforvaltning blei klar over denne praksisen, blei det sendt brev til dei aktuelle bankane. I brevet er det presisert at det er eit ufråvikeleg krav etter lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtalelova) at kvar enkelt kontohavar skal varslast om endringar av renter. Dette er også seinare presisert i avtalen mellom Statens sivilrettsforvaltning og bankane som er omfatta av plasseringsordninga.

4.5 Kontroll av verjerekneskapar hos fylkesmannen

4.5.1 Omfanget av rekneskapskontroll frå fylkesmannen

Ei oppnemnd verje som forvaltar eigedelar på vegner av den verjetrengande, kan få rekneskapsplikt. I 2016 var talet på verjer som hadde rekneskapsplikt, om lag 32 000. Fylkesmannen skal sikre at verjene leverer ein komplett verjerekneskap, og kontrollere rekneskapen.

Kvart år trekkjer Statens sivilrettsforvaltning ut 15 prosent av verjerekneskapa som fylkesmannen skal kontrollere. For at ein verjerekneskap skal kunne bli godkjend, må det finnast dokumentasjon i form av fullstendige kontoutskrifter i eit ikkje-redigerbart format, skattemelding med alle skjema som høyrer med, og signert og utfyllt fullstendigerklæring.²

Ifølgje spørjeundersøkinga til fylkesmennene avdekte alle embeta feil under kontrollen av verjerekneskapen i 2016.

Fylkesmannen kan sjølv velje å kontrollere fleire verjerekneskapar enn dei 15 prosentane som blir trekte ut sentralt. Enkelte fylkesmenn har opplyst i spørjeundersøkinga at dei i tillegg til den pålagde 15-prosentkontrollen alltid kontrollerer sluttrekneskapar ved dødsfall og byte av verje, når det ikkje er sendt inn verjerekneskap etter puring, når det har komme uromeldingar, eller når det kjem fram informasjon gjennom saksbehandlinga som gjer det nødvendig med meir kontroll. I 2016 kontrollerte 14 fylkesmannsembete mellom 15 og 25 prosent av verjemålsrekneskapane. Fylkesmannen i Oslo og Akershus kontrollerte mindre enn 15 prosent, medan fylkesmannen i høvesvis Finnmark og Sogn og Fjordane kontrollerte meir enn 25 prosent av verjerekneskapane.

Det går fram av referat frå styringsdialogen at fleire embete har gitt uttrykk for at kontroll av berre 15 prosent av verjerekneskapane ikkje er tilstrekkeleg. Trygg kapitalforvaltning og auka rettstryggleik er sentrale mål i verjemålsreforma. Kontroll av verjerekneskapane avdekkjer ofte feil, og embeta er redde for at midlane til dei verjetrengande kan bli mishaldne utan kontroll. Fylkesmannen har tilsynsplikt med verjer, og rekneskapskontrollen er i realiteten det einaste kontinuerlege tilsynet med verjene.

Statens sivilrettsforvaltning meiner at kontroll av 15 prosent av verjerekneskapane er eit minimum, og har bede fylkesmennene gjennomføre fleire kontrollar ut frå deira eiga

2) EY (2016) Presentasjon av verjemålsforvaltninga på styringsmøte 17.11.2016.

risikovurdering. Dersom fylkesmennene finn mange avvik i verjerekneskapane dei går gjennom, bør dei gjere eit større utplukk for kontroll.

Advokatforeningen opplyser at dei reknar kontrollen av verjerekneskapen frå fylkesmannen som svært urovekkjande fordi det berre blir gjort kontrollar ut frå stikkprøver. Fylkesmennene klarer dermed berre å fange opp eventuelt mishald i avgrensa grad. Advokatforeningen meiner at mangel på kontroll av verjerekneskap i tillegg verkar negativt inn på formålet i reforma om auka rettstryggleik.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det ikkje er realistisk å skulle kontrollere alle verjemålsrekneskapar. Kontroll utover den pålagde stikkprøvekontrollen av 15 prosent av verjemålsrekneskapane må vere basert på risikovurderingar som er i tråd med krava i verksemds- og økonomiinstruksen til fylkesmannen. Departementet understrekar at det blir gjennomført både risikobaserte og hendingsbasert tilsyn av verjerekneskapar.

Eitt fylkesmannsembete – Fylkesmannen i Telemark – har utarbeidd ein eigen modell for rekneskapskontroll ved at dei utfører ein forenkla gjennomgang av alle verjemål med rekneskapsplikt kvart år, jf. faktaboks 1.

Faktaboks 1 Telemarksmodellen for forenkla kontroll av verjerekneskapar

Telemarksmodellen er ein forenkla kontroll av alle verjerekneskapar ved føring av saldo for inngåande og utgåande balanse av alle kontoar og totalen for klienten i ei liste i Excel.

Kontrollen dei gjennomfører, er slik:

- Alle rekneskapar (formue, kontoar) skal avstemmast mot skattemeldinga.
- Det skal sjekkast om alle rekneskapane er leverte inn fullstendig, inkludert fullstendige/gyldige bankkontoutskrifter for alle månader. Blir også sjekka mot oppføringa for fjoråret i Excel-lista.
- Alle fullstendigerklæringar blir gått gjennom med tanke på eventuelle merknader eller mangelfull utfylling/underskrift.
- Dersom det er nedgang av verdiar på meir enn 50 000 kr, blir dette kontrollert for vurdering av om ein bør ta ut rekneskapen til vanleg kontroll.
- Kontoutskriftene blir også sjekka med tanke på hyppige kontantuttak eller overføringar som ikkje er forklarte, eller store totale overføringar med brukskontoen til verja. Blir då sjekka opp mot motkonto. Typisk «overføring mellom eigne kontar» eller «kontoreguleringar» med rar tekst.
- Sjekkar også stikkprøver av «overføring mellom eigne kontoar» for å sjå om pengane faktisk er gått inn på ein konto som er eigd av ein person med verje: Verjer har same nettbank og alle slike overføringar får lik tekst uavhengig av om pengane har gått inn på kontoen til verja eller klienten, eller på kontoen til ein annan klient.
- Eventuelle funn blir noterte på lister for seinare oppfølging. Dei blir følgde opp i løpet av året ut frå kor alvorlege dei er. Lista, som gjeld alle funn frå 2016, blir lagd på fellesområdet for verjemål.

Kjelde: Fylkesmannen i Telemark

Fylkesmannen i Telemark gir uttrykk for at det er viktig å rydde opp i mishald så snart som mogleg og skifte ut verjer som ikkje er eigna. Basert på ein forenkla gjennomgang av verjemålsrekneskapane har fylkesmannen skifta ut fleire verjer. Fylkesmannen viser

til at det kan gå mange år mellom kvar gong eit verjerekneskap blir gått gjennom dersom berre 15 prosent av verjerekneskapane skal kontrollerast. Derfor meiner Fylkesmannen i Telemark at det er behov for å kontrollere fleire verjemålsrekneskapar.

4.5.2 Ulike rutinar for kontroll av verjerekneskapar hos fylkesmannen

I tillegg til rettleiinga frå Statens sivilrettsforvaltning for kontroll av verjerekneskapar har 13 embete utarbeidd eigne retningslinjer for intern saksbehandling.

Ein gjennomgang av dei interne retningslinjene viser at det kan vere ulik praksis mellom embeta på enkelte område. Eit døme på dette er krav om å sende inn kontoutskrifter for alle kontoar verja har disposisjonsrett over. Eit anna døme er kor mange gonger embetet etterlyser manglande dokumentasjon frå verja, før embetet varslar om at verja kan bli fråteken verjeoppdraget.

Fylkesmannen skal ta verjeoppdraget frå ei oppnemnd verje dersom omsynet til den som er sett under verjemål, gjer dette nødvendig. Det at nokon blir fråteken verjeoppdraget, kan til dømes skje ved misbruk av midlane til den verjetrengande og ved mangel på innsending av verjerekneskap til fylkesmannen. Det finst ikkje statistikk som viser kor mange verjer som er fråtekne oppdraget. I spørjeundersøkinga til fylkesmennene blei dei derfor bedne om å gi eit overslag over kor mange verjer som er fråtekne oppdraget etter kontroll av verjerekneskapane, etter at fylkesmennene tok over ansvaret. Dette overslaget er presentert i tabell 5.

Tabell 5 Overslag over tal på verjer som er fråtekne verjeoppdraget sidan 2013, fordelt på fylkesmannsembete

	Ingen	1–10	11–20	21–30	31–40	41–50	Meir enn 50
Tal fylkesmenn	1	3	2	3	1	3	4

Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen til fylkesmannen

Tabell 5, viser at det er stor variasjon mellom embeta når det gjeld kor mange verjer dei reknar med er fråtekne verjeoppdraget etter kontroll av verjerekneskapen. Det kjem fram av tabellen at det er fire embete som har teke frå meir enn om lag 50 verjer verjeoppdrag sidan fylkesmannen blei førsteinstans på verjemålsområdet i 2013. Dette gjeld Fylkesmannen i Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Telemark. Eitt embete – Fylkesmannen i Sogn og Fjordane – seier at dei ikkje har teke frå nokon verjer oppdraga sine. Dei andre embeta ligg mellom desse ytterpunkta.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at dei er kjende med at fylkesmannsembeta har ulike rutinar for oppfølging av verjer, og at framdrifta deira er ulik når det gjeld oppfølging av verjene. Fylkesmannen har i 2017 fått krav om å rapportere til Statens sivilrettsforvaltning kor mange og kor stor del av verjerekneskapane som er kontrollerte, og kor mange verjer som får oppfølging fordi dei ikkje har fått godkjent verjerekneskapen.

16 av fylkesmennene ser behov for skriftlege retningslinjer/tolkingar frå Statens sivilrettsforvaltning for å sikre ei lik saksbehandling i heile landet for tilsyn og kontroll av verjer.

4.5.3 Revisjon av fylkesmannskontrollen av verjerekneskapane

Statens sivilrettsforvaltning har gitt selskapet EY, som har spesialistkompetanse innanfor revisjon, i oppdrag å kontrollere om den kontrollen fylkesmannen gjer av verjerekneskapane, er i samsvar med verjemålsforskrifta. Ved kvart embete blir det kontrollert 25 verjerekneskapar.

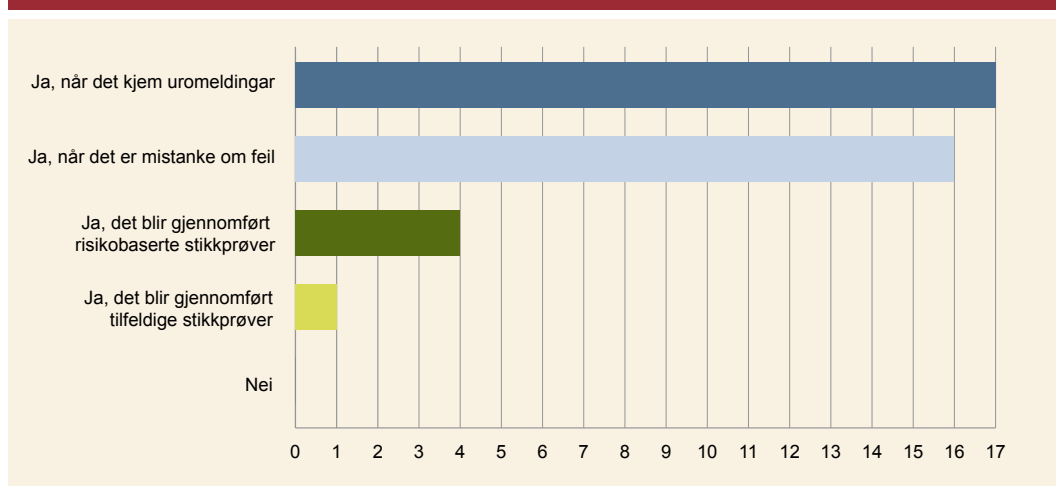
Selskapet framhevar i rapporten sin at resultatet frå den eksterne kontrollen for rekneskapsåra 2014 og 2015 viser at det har vore ei god utvikling i den kontrollen fylkesmannen gjer av verjerekneskapane. For 2014 var det grunnlag for kritikk basert på at fylkesmannsembeta hadde godkjent verjerekneskapane trass i manglar og avvik når det gjaldt fullstendige kontoutskrifter, format på kontoutskriftene, sjølvmeldingar og fullstendigerklæring. Ein tilsvarande gjennomgang for 2015 gav grunnlag for kritikk på eitt av desse områda, nemleg mangel på fullstendige kontoutskrifter.³ Kontrollen av rekneskapsåret 2016 viser at det framleis er manglar for kontoutskrifter.⁴ Fordi Fylkesmannen i Nordland og Troms ikkje har gjennomført kontroll av verjerekneskapane, er desse embeta ikkje kontrollerte.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at dei kvart år reviderer rettleiinga til utfylling og oppfølging av verjerekneskap, slik at ho samsvarer med det konsultentselskapet har tilrådd etter sin kontroll. Revisorselskapet EY har også gjennomgått funna som er gjorde, og grunnlaget for negativ konklusjon på fagsamlinga for embeta. I spørjeundersøkinga til fylkesmennene svarer åtte embete at retningslinjene likevel ikkje er omfattande nok.

4.6 Fylkesmannen og tilsyn med verjeoppdrag

Statens sivilrettsforvaltning har ikkje utforma nokon instruks for korleis fylkesmannen skal utføre tilsyn med gjennomføring av verjeoppdrag utover kontroll av verjeregnskap, eller kva metodikk som skal liggje til grunn for utval og omfang av denne typen tilsyn.

Figur 3 Tilsyn med verjer og årsakene til tilsyn



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen til fylkesmannen

- 3) EY (2015) «Uavhengig bekreftelse av Fylkesmannens kontroll med vergeregnskap for regnskapsåret 2014». Brev til Statens sivilrettsforvaltning. EY (2016) «Uavhengig bekreftelse av Fylkesmannens kontroll med vergeregnskap for regnskapsåret 2015». Brev til Statens sivilrettsforvaltning.
- 4) EY (2017) «Uavhengig bekreftelse av Fylkesmannens kontroll med vergeregnskap for regnskapsåret 2016». Brev til Statens sivilrettsforvaltning.

Figur 3 gir ei oversikt over gjennomføring av tilsyn i embeta. Alle fylkesmennene svarer at dei gjennomfører tilsyn med verjer når dei får inn uomeldingar, og 16 gjer dette ved mistanke om feil. Fire fylkesmenn (Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, Finnmark, Hordaland og Sør-Trøndelag) gjennomfører risikobaserte stikkprøver, medan éin fylkesmann gjennomfører tilfeldige stikkprøver (Fylkesmannen i Buskerud). Det varierer frå embete til embete korleis dei vel ut verjer for tilsyn. Nokre fylkesmenn opplyser at dei tek utgangspunkt i verjer med mange oppdrag eller gjer tilsyn med verjer basert på kontroll av timelister ved godtgjeringskrav, ved årlege individuelle samtalar med faste verjer eller ved tilfeldige stikkprøver i samband med anna saksbehandling.

Det har til no ikkje vore mogleg å hente ut statistikk frå saksbehandlingssystemet VERA over kor mange verjer det er gjennomført tilsyn med i løpet av 2016. Dei færraste fylkesmennene kan derfor seie noko om kor mange verjer det er gjennomført tilsyn med utover rekneskapskontrollen. I spørjeundersøkinga kjem det samtidig fram at det er eit stort sprik mellom embeta når det gjeld overslaget over kor mange tilsyn med verjer som er gjorde i 2016. Overslaget over kor mange tilsyn av verjer embeta har gjort, spenner frå 5 til 100.

Fem fylkesmenn (Finnmark, Oslo og Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag og Østfold) har utarbeidd eigne rutinar for tilsyn og kontroll. Rutinane er utarbeidde ved kvart enkelt embete utan at det har vore samarbeid med andre embete. Rutinane tek mellom anna for seg korleis innkomne saker med mistanke om misbruk av midlar etter uomelding skal behandlast internt i embetet, og korleis ein skal registrere desse sakene i VERA. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har lagt fram ein rutine for oppfølging av mistanke om underslag eller anna mishald, der det inngår kva ein skal vurdere før ein eventuelt melder saka til politiet.

4.7 Godtgjering til verjer og representantar

Fylkesmannen betaler ut godtgjering til verjer og representantar.

Informasjon om korleis fylkesmannsembeta behandlar godtgjering og utgiftsdekning, er henta inn frå dei 13 fylkesmennene som i spørjeundersøkinga har svart at dei har utarbeidd eigne rutinar. Rutinane viser at det er ulik praksis når det gjeld handteringa av godtgjeringar ved dei enkelte embeta.

For å sikre lik saksbehandling i spørsmål om godtgjering til verjer og representantar meiner 11 fylkesmenn i spørjeundersøkinga at det er behov for at Statens sivilrettsforvaltning utarbeider eller justerer skriftlege retningslinjer.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har i eitt dialogmøte med Statens sivilrettsforvaltning tatt opp at regelverket for godtgjeringar og utgiftsdekning er uoversiktleg og fører til unødvendig mange klager og fare for at gode verjer og representantar sluttar. Også Fylkesmannen i Aust-Agder framhevar at behandling av godtgjerings- og utgiftsdekningsaker er ei tidkrevjande og til dels komplisert oppgåve – ikkje minst i saker som gjeld representantar for einslege mindreårige asylsøkjjarar. Saksbehandlingstida på dette feltet har blitt lengre på grunn av auken i talet på einslege mindreårige asylsøkjjarar. Våren 2016 blei regelverket for godtgjering og utgiftsdekning til representantar for einslege mindreårige asylsøkjjarar endra, for å sikre eit føreseieleg regelverk for representantane og for å forenkle og effektivisere saksbehandlinga i embeta.

4.8 Styringsinformasjonen til fylkesmannen

Fylkesmennene har behov for tilgang til ein del informasjon om sitt eige verjemålsdistrikt og saksbehandlinga for å kunne styre arbeidet på verjemålsområdet effektivt. Denne typen styringsinformasjon kan ikkje embeta hente frå saksbehandlings-systemet VERA. Derimot sender Statens sivilrettsforvaltning jamleg ut statistikk til embeta. Dersom dei ønskjer meir og oftare informasjon, må embeta sjølve bestille spesifikk informasjon frå Statens sivilrettsforvaltning.

Fylkesmennene svarte i spørjeundersøkinga at dei har behov for å hente ut styringsinformasjon frå VERA om sitt eige verjedistrikt når det gjeld

- saksbehandlingstid fordelt på oppgåver
- etterslep
- oversikt over verjer
- oversikt over verjetrengande
- varsel om behov for kredittsjekk av verjer
- varsel om behov for oppdatert politiattest for verjer
- opplæringstiltak

Fylkesmennene ønskjer ein meir effektiv måte å hente ut styringsinformasjon om sine eigne embete på. Dei meiner VERA bør vere kopla opp mot fleire databasar/register, slik at saksbehandlinga blir enklare. Til dømes nemner dei skatteetaten (opplysningar frå skattemelding m.m.), finansinstitusjonar/bankar, automatisk oppdatering mot folkeregisteret, eigedomsregisteret, kredittinformasjonsregisteret og Brønnøysundregistra.

Fylkesmannen i Hedmark utdjupar i intervju at det er lite tenleg at fylkesmannen ikkje sjølv kan hente ut styringsinformasjon og statistikk om sitt eige fylke frå VERA. Dette ville gitt leiaren betre høve til å styre ressursar og bemanning mot dei mest utfordrande områda.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser at dei arbeider med å få på plass ei løysing som gjer at fylkesmannen sjølv kan hente ut styringsinformasjon om sitt eige embete, inkludert statistikk om saksbehandlingstid.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser høsten 2017 at Statens sivilrettsforvaltning kvar månad har sendt relevant styringsinformasjon til fylkesmennene, slik at styringsinformasjonen har blitt gjort tilgjengeleg for fylkesmennene sjølv om dei fram til nyleg ikkje har hatt høve til å hente han ut på eiga hand.

5 Ansvar og oppgåver for Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål

Ved kongeleg resolusjon 4. februar 2011 blei det vedteke at den sentrale styresmakta for verjemål skulle leggjast til Statens sivilrettsforvaltning. Det blei oppretta ei eiga verjemålsavdeling i Statens sivilrettsforvaltning på Hamar.

5.1 Statens sivilrettsforvaltning og etatsstyring av fylkesmennene

5.1.1 Overordna felles styring av fylkesmennene

Justis- og beredskapsdepartementet har delegert oppgåva med etatsstyring av verjemålsområdet ved fylkesmannsembeta til Statens sivilrettsforvaltning. Styringa skjer delvis gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som har det administrative etatsstyringsansvaret for fylkesmannen. Dei enkelte fagdepartementa har finansieringsansvar og direkte fagleg instruksjonsmynde over fylkesmannen innanfor sitt eige fagområde. Etatsstyringa skjer hovudsakleg gjennom tildelingsbrev, oppfølging og rapportering ut frå dette brevet, og desse dokumenta er tilgjengelege på *fylkesmannen.no/2016/Styringsdokumenter*. Det blir arrangert eitt stort etatsstyringsmøte med leiersjiktet hos fylkesmannen kvart vår. Det er Statens sivilrettsforvaltning som leier sekvensen for verjemålsområdet dersom dette temaet er på agendaen. I tillegg har Statens sivilrettsforvaltning bilaterale dialogmøte med dei enkelte fylkesmannsembeta.

I tråd med det nye styringssystemet for fylkesmannen frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Statens sivilrettsforvaltning i tildelingsbrevet for 2016 frå Justis- og beredskapsdepartementet fått i oppgåve å vidareutvikle eit eige styringssystem for etatsstyringa av fylkesmannsembeta. I hovudinstruksen for 2014 til Statens sivilrettsforvaltning har dei fått i oppgåve å utarbeide forslag til mål og resultatkrav for embeta på verjemålsområdet.

Det felles tildelingsbrevet som går til fylkesmannen, tek også opp mål og styringsparametrar for verjemålsområdet. Lovpålagde oppgåver og faste krav er i all hovudsak lagde inn i verksemds- og økonomiinstruksen.

5.1.2 Styring på verjemålsområdet

Styringsdialogen mellom Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmannen har vore i ein etableringsfase og har ifølgje Statens sivilrettsforvaltning vore meir prega av dialog enn styring. På bakgrunn av den utfordrande situasjonen etter at reforma starta opp, blei det ikkje fastsett resultatmål for 2014 og 2015. Dataa for gjennomsnittleg saksbehandlingstid var heller ikkje tilstrekkeleg pålitelege og samanliknbare mellom embeta desse åra. Statens sivilrettsforvaltning rekna likevel resultata på verjemålsområdet som tilfredsstillande i 2015, med unntak av i eitt embete (Fylkesmannen i Møre og Romsdal).

Ifølgje årsrapporten for Statens sivilrettsforvaltning for 2015 har utfordringane i saksbehandlingssystemet på verjemålsområdet bidrege til at styringsinformasjonen har vore mangelfull. Mangel på styringsinformasjon frå saksbehandlingssystemet har påverka styringsdialogen. Dialogmøte med embeta og rapportering frå embeta har likevel vore med på å nysansere talgrunnlaget som er henta ut frå ARVE/VERA.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser at dei har sett i gang eit utviklingsarbeid i VERA med mål om å få på plass ein styringsmodul som skal gi Statens sivilrettsforvaltning og embeta tilgang til meir pålitelege styringsdata.

Auka kvalitet i etatsstyringa krev, ifølgje Statens sivilrettsforvaltning, tydelegare resultatmål og at ein fastset konkrete mål for saksbehandlingstid. Statens sivilrettsforvaltning fastsette for 2016 seks resultatmål som dei meiner er viktige for å oppnå rettslikskap og rettstryggleik.

Statens sivilrettsforvaltning meiner det er god oppslutning frå fylkesmannen om resultatmåla. Fylkesmannen rapporterer i tråd med krava i tildelingsbrevet. Statens sivilrettsforvaltning understrekar at risikobiletet varierer frå fylkesmann til fylkesmann. Statens sivilrettsforvaltning følgjer opp fylkesmannsembeta som har avvik, i styringsdialogen.

I tillegg til etatsstyringsmøta held Statens sivilrettsforvaltning bilaterale dialogmøte med fylkesmannsembeta. Ordninga med årlege dialogmøte med utvalde embete fungerer ifølgje Statens sivilrettsforvaltning godt og gir viktig supplerande kunnskap og informasjon om situasjonen i kvart enkelt embete. Dialogmøtet har både styringsrelaterte og faglege spørsmål på agendaen. Merksemda i dialogen er retta mot resultata til embeta, risikovurderingar, internkontroll og tiltak. Statens sivilrettsforvaltning meiner dialogmøta bidreg til å utvikle styringsgrunnlaget. I årsmeldinga for verjemålsområdet 2016 står det at det er gjennomført seks dialogmøte i 2015 og sju dialogmøte i 2016. Kva embete dei gjennomfører dialogmøte med, er mellom anna basert på ei risikovurdering av måloppnåinga til embeta.

Det blir også arrangert eitt årleg fagleiarmøte der ein kan ta opp utfordringar med det faglege og drifta. Statens sivilrettsforvaltning har dessutan faste uformelle møte med embetsleiinga hos to fylkesmenn (for tida embeta i Telemark og Sogn og Fjordane), der ein drøftar faglege spørsmål og budsjettspørsmål. Statens sivilrettsforvaltning leier også eit fagforum. Dette er sett saman av fire representantar frå fylkesmannsembeta og to frå Statens sivilrettsforvaltning, og er eit rådgivande organ for juridiske problemstillingar kring verjemålsordninga. Fagforumet er også ein arena for å kanalisere felles utfordringar og utviklingsbehov mellom fylkesmannen og Statens sivilrettsforvaltning.⁵ I 2016 er det gjennomført 6 møte.⁶

I spørjeundersøkinga til fylkesmennene varierer synspunktet til embeta ganske mykje i spørsmålet om korleis Statens sivilrettsforvaltning forvaltar oppgåvene som sentral styresmakt for verjemål. Dei fleste embeta gir likevel Statens sivilrettsforvaltning ein middels skår for tilrettelegging av den formelle styringsdialogen og utarbeiding av tydelege styringsparametrar og signal for korleis arbeidsoppgåvene til fylkesmannen på verjemålsområdet skal prioriterast.

Slik Justis- og beredskapsdepartementet vurderer det, har Statens sivilrettsforvaltning utvikla seg i ei positiv retning som sentral styresmakt for verjemål, og dei har etter kvart fått ei meir systematisk tilnærming til oppdraget. På initiativ frå departementet har Statens sivilrettsforvaltning utarbeidd ein strategiplan for verjemålsområdet som går over fem år (2017–2021). Strategiplanen gir mål og retning for arbeidet med å utvikle verjemålsforvaltninga vidare.

5.2 Overordna risikovurderingar frå Statens sivilrettsforvaltning på verjemålsområdet

Statens sivilrettsforvaltning skal i samsvar med hovudinstruksen for 2014 frå Justis- og beredskapsdepartementet kontinuerleg gjere risikovurderingar på overordna nivå. Der dei vurderer at risikoen er høg, skal dei setje i verk risikoreduserande tiltak.

5) Statens sivilrettsforvaltning (2016) Årsmelding for verjemålsområdet 2015.

6) Statens sivilrettsforvaltning (2017) Årsmelding for verjemålsområdet 2016.

I tråd med hovudinstruksen utarbeider Statens sivilrettsforvaltning overordna risiko-vurderingar for verjemålsområdet. I 2016 var det ifølgje Statens sivilrettsforvaltning mest risiko knytt til saksbehandlingssystemet VERA. I tillegg var store variasjonar i saksbehandlingstida til fylkesmannsembeta ein risikofaktor. På den andre sida vurderte Statens sivilrettsforvaltning at det var låg risiko i styringsdialogen med fylkesmanns-embeta, men understreka at styringssystemet måtte utviklast vidare. På grunn av utfordringane i saksbehandlingssystemet var også styringsinformasjonen mangelfull.

Ifølgje den overordna risikoanalysen for 2017 av verjemålsforvaltninga er risikoen størst for at det er manglar i tilsynet med verjer og representantar, og at det er forskjellar mellom embeta i kva praksis dei har for verjagodtgjering og praktisering av regelverket. Vidare meiner Statens sivilrettsforvaltning at det er stor risiko for at fylkesmannen ikkje får gjennomført samtalar med personen som det er kravd verje for, før det er oppretta verjemål. I tillegg fører veksten i talet på verjemål til press på verjemålsforvaltninga. Til sist er det stor risiko for at embeta, i tillegg til det sentrale uttrekket, ikkje kontrollerer fleire verjerekneskapar. Det er også stor risiko for at ein må utsetje vidareutviklinga av saksbehandlingssystemet på verjemålsområdet.⁷

Alle embeta framhevar i spørjeundersøkinga at det er ein overordna risiko for at fylkesmannen ikkje når måla sine som lokal styresmakt for verjemål. Dei viktigaste risikofaktorane er budsjettmidlar, bemanning på verjemålsområdet, tilgang på verjer, kompetanse på verjemålsområdet hos fylkesmannen, tilgang på representantar og ikt.

5.3 Den faglege oppfølginga og rettleiinga av fylkesmennene frå Statens sivilrettsforvaltning

Som sentral styresmakt for verjemål har Statens sivilrettsforvaltning eit fagleg oppfølgingsansvar overfor fylkesmannen på verjemålsområdet.

Statens sivilrettsforvaltning uttaler at dei mest sentrale arbeidsoppgåvene for å ta hand om det nasjonale fagansvaret på verjemålsområdet er å følgje opp funksjonen som klageinstans og tilsynsstyresmakt ut frå at dette er oppgåver som kjem fram i lov og forskrift.

5.3.1 Opplæring og rettleiing av fylkesmannen

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at det i samband med innføringa av verjemålsreforma blei laga ein strategi for opplæring om den nye verjemålslova for fylkesmannen. I 2014 heldt Statens sivilrettsforvaltning fleire møte med fylkesmennene der tema dels var informasjon og dels opplæring. Etter kvart er det blitt flest opplæringsmøte om bruken av ARVE/VERA. Direktoratet viser til at det er utarbeidd brukarmanualar og oppretta eit hjelpesenter som har ei responstid på 24 timar for bruk av VERA.

Kvart år arrangerer Statens sivilrettsforvaltning ei to dagars fagsamling for fylkesmannen. Det er blitt arrangert slike fagsamlingar i 2015, 2016 og 2017. Her hentar dei også inn eksterne ekspertar, og det blir halde parallelle økter for å dekkje fleire fagområde.

I spørjeundersøkinga til fylkesmannen svarer eit fleirtal av fylkesmennene at dei ikkje er nøgde med den faglege oppfølginga for å få avklart prinsipielle spørsmål på verjemålsområdet av Statens sivilrettsforvaltning. Justis- og beredskapsdepartementet meiner det er rett handtert av Statens sivilrettsforvaltning at dei har vore tilbakehaldne med å gå inn i enkeltsaker, ettersom dette er saker dei potensielt kan få til behandling som klageinstans.

7) Statens sivilrettsforvaltning (2017) Overordna risikoanalyse – verjemålsforvaltninga 2017.

Fylkesmannen har i spørjeundersøkinga vurdert sin eigen kompetanse som god på verjemålsområdet. Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning har i intervju slutta seg til denne vurderinga. Fylkesmennene har likevel gjort ei vurdering av kva område det er viktigast å heve kompetansen på. Flest embete meiner område som kommunikasjon med sårbare grupper, samtykkekompetanse, tilsyn med verjer og arv/skifte er område der det er viktig å heve kompetansen.

5.3.2 Nasjonale retningslinjer for verjemålsområdet

Då reforma blei sett i kraft 1. juli 2013, hadde Statens sivilrettsforvaltning utarbeidd fleire instruksar, retningslinjer og rettleiingar på verjemålsområdet, jf. Figur 4.

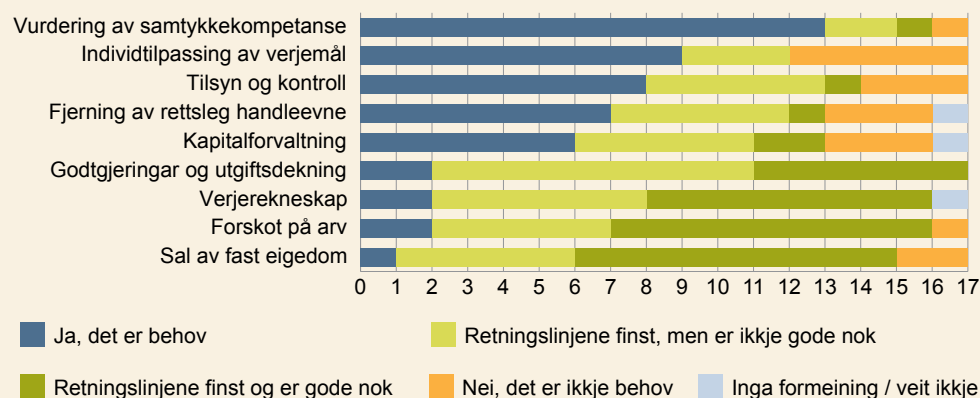
Figur 4 Instruksar, retningslinjer og rettleiingar på verjemålsområdet som var utarbeidd av Statens sivilrettsforvaltning før verjemålslova av 1. juli 2013 blei sett i kraft

- Erverv og avhending av fast eigedom
- Fastsetjing av faste satsar for utgiftsdekning og godtgjering etter særlege grunnar for nærstående verjer
- Å ta frå nokon den rettslege handleevna
- Opplærings-, rettleiings- og støtteplikta til fylkesmannen
- Internkontroll, kontroll av verjerekneskapar
- Forvaltning og revisjon på verjemålsområdet
- Lån av midlar som er eigde av ein person med verje
- Tilsyn med uskiftebu der arvingar har verje
- Stadfesting og registrering av ikraftsetjing av framtidsfullmakt
- Utdeling av gåver og forskot på arv

Seinare blei rundskriv nr. 1/2014 om utgiftsdekning og godtgjering til verjer og representantar (av 14. januar 2014) utarbeidd.

Det går fram av årsrapporteringa frå fylkesmannen for fleire av åra at fleire embete har spurt etter nasjonale rutinar eller retningslinjer frå Statens sivilrettsforvaltning innanfor ulike tema. Dette kjem også fram av svara på spørjeundersøkinga til fylkesmennene. Referat frå dialogmøte med fylkesmannsembete i 2015 viser at fleire embete etterlyser fyldigare retningslinjer og rettleiingar. Statens sivilrettsforvaltning argumenterer med at det framleis er tidleg i reforma og vanskeleg å etablere fyldige og dekkjande retningslinjer basert på få saker.

Figur 5 Oversikt over område der fylkesmannen ser behov for skriftlege nasjonale retningslinjer/tolkingar for å sikre lik saksbehandling



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen til fylkesmannen

Figur 5 viser at det er ei rekkje område der embeta ser behov for å utarbeide eller justere dei eksisterande retningslinjene. Eit fleirtal av embeta meiner at det er behov for skriftlege og justerte retningslinjer for vurdering av samtykkekompetanse, individtilpassing av verjemål, tilsyn og kontroll, kapitalforvaltning, godtgjeringsar og utgiftsdekning. Det er færre embete som ser behov for skriftlege og justerte retningslinjer når det gjeld forskot på arv og sal av fast eigedom.

På grunn av mangel på nasjonale retningslinjer har sju fylkesmenn utarbeidd egne retningslinjer og rutinar for korleis dei i sitt eige embete skal arbeide med ei individtilpassing av verjemålet. Rutinane tek i stor grad for seg korleis sakene skal behandlast, og kva informasjon som skal vere til stades før ein kan gjere vedtak om verjemål.

Både Fylkesmannen i Hedmark og Nordland framheva i intervju at felles retningslinjer og rettleingar er viktig for å oppnå likebehandling i fylka, ettersom dette er noko som påverkar rettslikskapen. Dei trekkjer også fram at det er lite effektivt at kvart enkelt embete skal utarbeide egne retningslinjer.

Statens sivilrettsforvaltning viser mellom anna til at det har vore nødvendig å prioritere arbeidet med saksbehandlingssystemet på verjemålsområdet og klagesaksbehandlinga. Statens sivilrettsforvaltning har derfor ikkje hatt kapasitet til å oppdatere eller utarbeide nye nasjonale retningslinjer i den grad det kunne vore ønskjeleg. Rettleinga til dei årlege verjerekneskapskontrollane blir derimot oppdatert kvart år.

Som klagesaksbehandlar meiner Statens sivilrettsforvaltning at det er viktig at retningslinjene blir utarbeidd med rett grad av detaljar. Når lovgivaren valde å leggje førstelinjeansvaret til fylkesmannen, som har både god juridisk og økonomisk kompetanse, meiner Statens sivilrettsforvaltning at fylkesmannen sjølv er kompetent nok til å tolke lova. Statens sivilrettsforvaltning oppmodar fylkesmennene til å etablere kontakt seg imellom for å drøfte faglege og praktiske spørsmål.

Statens sivilrettsforvaltning viser også til at dei har lagt vekt på å utvikle fleire malar i VERA, slik at saksbehandlinga blir meir einsretta. Våren 2017 blei 35 nye malar tekne i bruk. Etter deira vurdering ligg det rettleiing i malane, både til fylkesmennene om behandling av saker og til verjehavarar, verjer og andre.

Justis- og beredskapsdepartementet framhevar at Statens sivilrettsforvaltning i rolla som etatsstyrar og klagesaksbehandlar er viktig for lovforståinga, og peikar på at Statens sivilrettsforvaltning publiserer viktige avgjerder i Lovdata. Vidare viser departementet til at forarbeida til lova også gir rettleiing om korleis ein skal tolke henne. I tillegg kan også fråsegner frå Sivilombodsmannen bidra til at lova blir tolka på einskapleg vis.

Justis- og beredskapsdepartementet understreka likevel at lova må tolkast ut frå dei rettskjeldene som gjeld, medrekna førearbeid, rettspraksis og forvaltningspraksis. Om det er behov for retningslinjer for korleis lova skal tolkast, vil mellom anna vere avhengig av om forholdet er nærare regulert av dei andre rettskjeldene. Dersom det likevel har utvikla seg ulik praksis, kan retningslinjer vere aktuelt, og ein kan i tillegg bruke fagmøte, dialogmøte og instruksar for å sikre lik praksis. Det er Statens sivilrettsforvaltning som har i oppgåve å avklare på kva område det er behov for retningslinjer, og kor detaljerte dei bør vere. Ut frå det Justis- og beredskapsdepartementet erfarer, er det ulike oppfatningar mellom embeta både om det er behov for retningslinjer, og på kva område ein bør utarbeide retningslinjer.

5.3.3 Tilgjenget til Statens sivilrettsforvaltning

I spørjeundersøkinga til fylkesmannsembeta svarer 10 av 17 fylkesmenn at dei får svar på førespurnader til Statens sivilrettsforvaltning, men meiner det tek for lang tid ut frå den typen sak det er snakk om. Sju fylkesmenn seier dei får raskt svar per e-post eller telefon om korleis dei aktuelle sakene vil bli følgde opp.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at det i oppstarten av verjemålsreforma kom mange enkeltførespurnader frå fylkesmannsembete. Enkelte embete såg på Statens sivilrettsforvaltning som eit «servicesenter» og hadde urealistiske forventningar til kva dei kan få svar på. Statens sivilrettsforvaltning har i dag ei jourordning både på telefon og epost, og svarer på førespurnader etter kvart som dei kjem inn, så sant det er mogleg. Nokre spørsmål er likevel av ein slik type at dei krev meir tid å svare på.

Statens sivilrettsforvaltning er klar over at det kan vere enkelte fylkesmannsembete som meiner dei ikkje har fått svar på førespurnadene sine. Dersom det har vore fleire førespurnader om same tema, har Statens sivilrettsforvaltning valt å ta ein felles gjennomgang av slike tema på fagsamlingane for fylkesmannen framfor å svare på enkeltførespurnader.

Statens sivilrettsforvaltning meiner elles at det er viktig at fylkesmannsembeta lærer av kvarandre, og dei oppmodar derfor embeta om å ta kontakt med kvarandre for å diskutere faglege spørsmål. Statens sivilrettsforvaltning bidreg og legg til rette for dette ved å vidareformidle døme på korleis enkelte embete har valt å gjennomføre ulike oppgåver.

5.4 Klagesaksbehandling på verjemålsområdet

Det er ei hovudoppgåve for Statens sivilrettsforvaltning på verjemålsområdet å behandle klager over vedtak som er gjorde av fylkesmannen etter verjemålslova.

Tabell 6 Klagesaksbehandlingsa til Statens sivilrettsforvaltning⁸

	2014	2015	2016	2017 2. tertial
Innkomne klagesaker	526	492	671	373
Behandla klagesaker	225	617*	733**	409
Etterslep	336	147***	85	62
Gjennomsnittleg saksbehandlingstid	6–7 md.	6 md.	4 md.	2 md.

* Tal vedtak etter verjemålslova i tillegg blir det gjort vedtak om innsyn, sakskostnader og fritak frå teieplikt, og omgjeringskrav blir behandla.

** Oversikta omfattar talet på vedtak etter verjemålslova og enkelte saker om sakskostnader og innsyn.

*** Talet omfattar ikkje 19 saker om mellom anna rentekrav som oppfølging av omgjeringsaker.

Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning

8) Statens sivilrettsforvaltning: Kjelde: Årsrapport for Statens sivilrettsforvaltning 2016. Statistikkgrunnlaget er henta frå to ulike saksbehandlingssystem og samanstilt. Det kan derfor vere noko usikkert kor nøyaktig talmaterialet er.

Tabell 6 viser at talet på klagesaker har auka med nesten 30 prosent frå 2014 til 2016. Tabellen viser at talet på behandla klagesaker har vore større enn innkomne saker for åra 2015 og 2016. Det gjer at både etterslep og gjennomsnittleg saksbehandlingstid er redusert frå 6–7 månader til 4 månader for 2016.

Talet på innkomne klager per 2. tertial 2017 har auka med om lag 6 prosent samanlikna med 2. tertial 2016, då det var komme inn 352 klager.

Statens sivilrettsforvaltning har forklart til Justis- og beredskapsdepartementet i etatsstyringsmøte at det store etterslepet kom av at verjemålsavdelinga i Statens sivilrettsforvaltning i 2014 var under oppbygging, og at avdelinga var opptekne av kvalitet når dei behandla innkomne saker.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser vidare at saker som dei i 2016 meinte skulle avisast på grunn av at klagen ikkje hadde rettsleg klageinteresse, blei liggjande medan ein venta på at Justis- og beredskapsdepartementet skulle presisere kven som hadde klagerett. Etter at ein har fått ei slik avklaring, er alle desse sakene behandla.

Justis- og beredskapsdepartementet er klar over at Statens sivilrettsforvaltning ved oppstarten av reforma hadde utfordringar med kvalitet og tidsbruk i klagesaksbehandlinga. Departementet har inntrykk av at fylkesmannsembeta i dag er nøgde med kvaliteten på klagesaksbehandlinga til Statens sivilrettsforvaltning.

Tabell 7 Resultat av klagesaksbehandlinga i Statens sivilrettsforvaltning 2015–2016

	2015	2016
Stadfesta	75 %	81 %
Avviste	11 %	13 %
Oppheva	6 %	4 %
Omgjorde	8 %	2 %
Totalt	100 %	100 %

Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning

Tabell 7 viser at Statens sivilrettsforvaltning stadfesta eit aukande tal av vedtaka frå fylkesmannen, og at fylkesmennene, slik Statens sivilrettsforvaltning vurderer det, i hovudsak fattar vedtak i tråd med lover og forskrifter, og utøver eit forsvarleg skjøn. Samtidig er talet på avviste saker forholdsvis like stort. Avvisingsdelen kjem ifølgje Statens sivilrettsforvaltning mellom anna av at klagen til ein del nærståande om kven fylkesmannen har oppnemnt som verje, ikkje blei rekna for å ha rettsleg klageinteresse.

Statens sivilrettsforvaltning framhevar i intervju at omgjeringsprosenten for klager er låg, og dette indikerer at det er god kvalitet på saksbehandlinga i fylkesmannsembeta. Det finst likevel nokre avgjerder der fylkesmannen ikkje har dokumentert at den verjetrengande har fått høve til å uttale seg før det er teke avgjerd. Statens sivilrettsforvaltning opplyser at per juni 2017 er den gjennomsnittlege saksbehandlingstida på klagesaker 50 dagar. Andre saker som ikkje er klagesaker, til dømes krav om omgjerding, kan ha lengre behandlingstid.

Statens sivilrettsforvaltning legg til at prioriteringa av klagesaksbehandlinga har vore viktig for å opparbeide god kompetanse på verjemålsområdet og for å bidra til

rettsavklaringar og likare praksis i embeta. Derfor er prinsipielle klageavgjerder publiserte på Lovdata.

Justis- og beredskapsdepartementet har opplyst at i styringsdialogen med Statens sivilrettsforvaltning har dei lagt vekt på at saksbehandlingstid og kvalitet blir balansert i klagesaksbehandlinga, men at ein må leggje relativt større vekt på kvalitet enn tid.

Tabell 8 Fordeling på sakstypar – vedtak i klagesaker i 2016 i prosent

Sakstype	Prosentar
Verjegodtgjering	38 %
Oppretting	18 %
Avslutting av verjeoppdrag	11 %
Arv og gåve	11 %
Val av verje	9 %
Bruk av kapital	4 %
Anna forvaltning	9 %
Totalt	100 %

Kjelde: Statens sivilrettsforvaltning

Tabell 8 viser at det er eit stort spenn av sakstypar det blir klaga på. Det kjem flest klager på verjegodtgjering, og desse klagene står for rundt ein tredjedel av klagesakene. Deretter kjem saker om oppretting av verjemål, avslutting av verjeoppdrag og arv og gåve.

5.5 Tilsyn med fylkesmennene og arbeidet deira med verjemål

Med heimel i verjemålslova § 7, jf. verjemålsforskrifta § 5, fører Statens sivilrettsforvaltning tilsyn med korleis fylkesmannen utøver oppgåvene sine etter verjemålslova. Tilsynet skal særleg rettast mot kontroll av at oppgåvene blir utførte i samsvar med verjemålslova og verjemålsforskrifta, altså eit lovsamsvarstilsyn, og at praksisen er enskapleg og skaper rettstryggleik og rettslikskap.

Statens sivilrettsforvaltning skal føre tilsyn med at fylkesmannen har etablert system og rutinar som sikrar at egedelane som blir forvalta av fylkesmannen etter verjemålslova, blir forvalta på ein forsvarleg måte, og at eventuelt økonomisk mishald blir førebygd og avdekt. På eit styringsmøte i 2014 informerte Statens sivilrettsforvaltning om at dei ville ta seg av tilsynsverksemda gjennom oppfølging av kva rutinar og system fylkesmannen har for internkontroll, og gjennom stikkprøvekontrollar av vedtak.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at dei ikkje har utført systematisk tilsyn eller kontroll med korleis fylkesmannen har dokumentert saksbehandlinga, men følgd opp i enkeltsaker. Statens sivilrettsforvaltning har gjennomført ti tilsyn med fylkesmennene ut frå uromeldingar. Det er avdekt avvik i fem av sakene. To av avvika førte til endringar av regelverket for praktisering av godtgjering. To avvik handla om mangel på svar på førespurnader, og eitt handla om ei klage på bruk av kapital.

I tillegg til dei ti tilsynssakene har Statens sivilrettsforvaltning gjort ei vurdering av ni uromeldingar som ikkje har ført til tilsynssak. Tolv andre uromeldingar har, etter innleiande undersøkingar, heller ikkje ført til tilsynssak. Det er i tillegg registrert 22 uromeldingar hausten 2017 som ikkje er ferdigbehandla.

Justis- og beredskapsdepartementet har i tildelingsbrev for 2017 bede Statens sivilrettsforvaltning vurdere tilsynssystemet og gitt signal om at det skal få ei høgare prioritering. Statens sivilrettsforvaltning gjorde i mai 2017 ei risikovurdering der dei fann risiko i samband med tilsynssystemet. Statens sivilrettsforvaltning har vurdert sin eigen risiko som middels for at dei ikkje følgjer opp tilsynsansvaret overfor fylkesmennene på verjemålsområdet.⁹

9) Statens sivilrettsforvaltning (2017) Risikoanalyse for Statens sivilrettsforvaltning.

6 Justis- og beredskapsdepartementet og styringa og oppfølginga deira av verjemålsområdet

6.1 Tilrettelegging og oppfølging frå Justis- og beredskapsdepartementet gjennom utvikling av eit ikt-saksbehandlingssystem

Som ansvarleg fagdepartement for verjemålsforvaltninga har Justis- og beredskapsdepartementet hatt det overordna ansvaret for at den nye verjemålsordninga blei etablert og gjennomført i tråd med intensjonane i verjemålslova. I Prop. 4 L (2009–2010), jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) blei det omtalt at det var behov administrative verkøy for verjemålsstyresmakta, mellom anna for tilpassing av ikt-verkøy. 1. januar 2011 starta Justis- og beredskapsdepartementet eit forprosjekt som var delt inn i ni delprosjekt, for å planleggje ikraftsetjinga av ny verjemålslov.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det var høge ambisjonar for ikt-verkøyet, også fordi løysinga skulle tilfredsstille dei standardane som er sette innanfor ikt-området i offentlig sektor. Sentrale element her er ein tydeleg statleg fastlagd systemarkitektur, at det blir lagt til rette for digitalt førsteval, og at ein nyttar statleg eigde felleskomponentar som Altinn.

Det blei utarbeidd ein sluttrapport frå forprosjektet der det blei definert kva oppgåver ein måtte handtere før verjemålslova kunne tre i kraft, og det blei foreslått korleis ein kunne løyse desse oppgåvene. I denne rapporten blei det konkludert med at det var størst risiko i samband med dataprojektet. Det blei også foreslått at Statens sivilrettsforvaltning skulle vere systemeigar for saksbehandlingssystemet på verjemålsområdet.

I fleire høyringsfråsegner til sluttrapporten for forprosjektet blei det stilt spørsmål om kor realistiske planane for gjennomføring var, og det blei peikt på tidsfaktoren som ein vesentleg risikofaktor i verjemålsprosjektet.

Datoen for ikraftsetjing av ny verjemålslov blei utsett frå 1. januar til 1. juli 2013.

Justis- og beredskapsdepartementet har i dei årlege budsjettproposisjonane sidan 2014 orientert Stortinget om utfordringane i utviklinga av saksbehandlingsløysinga. Departementet har også orientert om mål og oppgåver som har blitt nedprioriterte for kvart enkelt år, mellom anna som ei følgje av desse utfordringane. Dette gjeld mellom anna mål om rettslikskap, individtilpassing og oppgåver som gjeld opplæring og rettleiing av verjer.

6.1.1 Utviklinga av saksbehandlingssystemet for verjemålsområdet

I kravspesifikasjonen for saksbehandlingssystemet for verjemålsområdet er det mellom anna skildra at systemet skulle gi datastøtte til desse saksbehandlingssprosessane og funksjonane etter verjemålslova: oppstart av verjemålsprosessen, oppretting av verjemål, verjemål som er etablerte, avslutting av verjemål, klagesaksbehandling, tilsyn, stadfesting og registrering av framtidsfullmakter, internkontroll av verjerekneskapane, rekneskap for forvalta midlar hos fylkesmannen, register over verjer, verjemål og personar med verjemål, relevante styringsdata og statistikk for verjemålsområdet, opplæring og rettleiing av verjer, utbetaling av godtgjering til verjer.

For representantordninga skulle ein gi støtte til oppnemning, opplæring og rettleiing, utbetaling av godtgjering og avslutting av representantoppdraget.

Det skulle vere mogleg å integrere løysinga mot folkeregisteret, einingsregisteret, lausøyreregisteret, matrikkelen og andre offentlege register. I størst mogleg grad skulle ein kunne hente den informasjon som mangla, direkte frå relevante register.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at dataprojektet nytta ein utviklingsmetodikk som innebar at dei funksjonelle krava var førande, og at det skulle vere tett samhandling mellom kunden og utviklaren. Prosjektet blei gjennomført i seks tidsavgrensa fasar. Kunden og leverandøren skulle heile tida vere einige om kva oppgåver som skulle prioriterast i dei ulike fasane, og kva for nokre som kunne bli utsette.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at forseinkingane i utviklinga av saksbehandlingssystemet ARVE førte til at departementet våren 2013 vurderte om det fanst andre alternativ enn å ta i bruk ARVE. Slik departementet vurderer det, var det på dette tidspunktet, i mars/april 2013, for seint å utsetje reforma som skulle tre i kraft 1. juli 2013, og ei utsetjing ville gi ei dårlegare løysing samla sett for dei verjetrengande. Departementet opplyser at det hadde samanheng med at det var planlagt å avslutte drifta av overformynderia, og at det var vanskeleg å halde fram drifta lenger enn planlagt. Sjølv om dataprojektet var forseinka, gjekk dei andre delprosjekta som planlagt.

Omtrent ei veke etter at verjemålsreforma blei sett i kraft, viste det seg at saksbehandlingssystemet ARVE ikkje var mogleg å bruke på grunn av feil som blei synlege når fylkesmannen begynte å bruke systemet. Det blei derfor bestemt at ein mellombels skulle stoppe bruken av ARVE. Statens sivilrettsforvaltning utarbeidde retningslinjer for manuell saksbehandling som skulle brukast. Då systemet igjen var operativt, lét departementet fylkesmennene sjølve velje om dei ville ta det i bruk.

Departementet sende ein formell reklamasjon og varsel om krav om økonomisk kompensasjon til leverandøren av saksbehandlingssystemet, ettersom dei ikkje hadde levert eit fullverdig og produksjonsklart saksbehandlingssystem i samsvar med dei funksjonane, krava og fristane som var avtalte. Som nemnt i punkt 1.3 er tvisten framleis ikkje endeleg løyst.

Justis- og beredskapsdepartementet understreka den kritiske situasjonen for fylkesmennene overfor leverandøren. På grunn av problema med ARVE blei det bygd opp stadig større etterslep hos fylkesmennene, og alle embeta brukte meir enn dei tildelte ressursane på verjemålsområdet. Fleire embete uttrykte også uro for rettstryggleiken til brukarane.

Utviklinga av nytt saksbehandlingssystem blei meir krevjande enn venta på grunn av store manglar og forseinkingar. Dette gav også utfordringar i forvaltninga og drifta av saksbehandlingssystemet. Også for Statens sivilrettsforvaltning førte det forseinka saksbehandlingssystemet for verjemålsområdet til problem. Etter planen skulle Statens sivilrettsforvaltning ta over forvaltningsansvaret for saksbehandlingssystemet då reforma blei sett i kraft. På grunn av problema med systemet heldt Justis- og beredskapsdepartementet fram med ansvaret, og Statens sivilrettsforvaltning gav i staden ressursar til projektet i departementet. Dette la beslag på store delar av ressursane til den nyoppretta verjemålsavdelinga i Statens sivilrettsforvaltning, men førte samtidig til at Statens sivilrettsforvaltning bygde opp kompetanse som forvaltningsansvarleg for saksbehandlingssystemet. Ein uheldig konsekvens blei

likevel at oppbygginga av Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål blei hindra og forseinka.

Då utfordringane med løysinga heldt fram, vurderte Justis- og beredskapsdepartementet å heve kontrakten, men konkluderte med at det ville vere for krevjande å heve kontrakten på dette tidspunktet, og det var for seint å gå for andre alternativ. Heving av kontrakten ville ha negative konsekvensar som var større enn manglane i systemet. Dersom ein hadde heva kontrakten, ville det i praksis seie at embeta hadde stått heilt utan ei saksbehandlingsløysing. I juni 2014 valde konsulentselskapet å skifte ut prosessmotoren. Dette gjorde det mogleg å gjere endringar i brukargrensesnittet for løysinga for å skape større fleksibilitet og effektivitet i saksbehandlinga. Den nye løysinga fekk namnet VERA.

Parallelt med utviklinga av VERA heldt fylkesmennene fram med å bruke ARVE. I november 2015 godkjende departementet akseptansetesten av VERA. Etter at enkelte embete hadde testa ut VERA i ein pilotperiode, blei VERA gradvis teke i bruk av embeta. I utfasingsperioden av ARVE arbeidde fylkesmennene i begge saksbehandlingssystema. Som ein konsekvens av at det blei arbeidd i begge systema, blei det vanskelegare å utarbeide gode statistikkar over talet på verjemål og saksbehandlingstid.

Justis- og beredskapsdepartementet peiker på at den tunge deltakinga frå Statens sivilrettsforvaltning i prosjektet førte til at direktoratet bygde opp kompetanse på VERA, og det sette direktoratet i stand til å ta over forvaltningsansvaret av saksbehandlingssystemet for verjemålsområdet. 1. januar 2016 tok Statens sivilrettsforvaltning over, altså før saksbehandlingssystemet var godkjent av Justis- og beredskapsdepartementet etter kontrakten. Statens sivilrettsforvaltning skildrar arbeidet med VERA som både omfattande og ressurskrevjande. VERA blei formelt godkjent for bruk 15. juni 2016 av Justis- og beredskapsdepartementet. Feilsituasjonen var framleis krevjande, og ytinga var ikkje innanfor krava i kontrakten, men sidan løysinga var i drift, var det ifølge departementet ikkje grunnlag til å halde tilbake ei godkjenning av systemet.

6.1.2 VERA i produksjon

15. juni 2016 blei saksbehandlingssystemet VERA endeleg godkjent av Justis- og beredskapsdepartementet etter at Statens sivilrettsforvaltning hadde konkludert med at handteringa av tryggleik, yting, stabilitet og feilsituasjon var tilfredsstillande. Prøveuttrekket var også godkjent av Riksarkivet.

Statens sivilrettsforvaltning skildrar VERA som eit komplekst og krevjande saksbehandlingssystem, og dei seier at vidareutviklinga er krevjande. Fleire embete har i styringsdialogen peikt på at kvaliteten på dataa i VERA ikkje har vore tilfredsstillande. Systemet har ikkje vore stabilt, og dette har ført til at embeta til tider ikkje har kunna bruke systemet. Embete som har gjort rettingar i dataa, har oppdaga at rettingane deira er endra tilbake til det som opphavleg var registrert.

Statens sivilrettsforvaltning opplyser at det var mange feil ved funksjonaliteten i ARVE, og at systemet hadde dårleg yting. Dette avgrensa effektiviteten til saksbehandlarane. Funksjonaliteten er i dag dekt på ein meir fleksibel, effektiv og optimal måte i VERA, opplyser Statens sivilrettsforvaltning.

Ei brukarundersøking som er gjennomført av Statens sivilrettsforvaltning for 2016, viser at 85 prosent av dei som blei spurde i fylkesmannsembeta, synest VERA er blitt betre i løpet av 2016. Vidare er 67 prosent heilt eller delvis enige i at ytinga til VERA er blitt betre i løpet av 2016. Brukarundersøkinga frå Statens sivilrettsforvaltning for 2016 viser at 39 prosent er heilt eller delvis ueinige i at dataa i VERA er korrekte.

Dette er i samsvar med dei svara som blei gitt i spørjeundersøkinga til fylkesmennene, der berre eitt av embeta svarte at dei ikkje hadde tillit til at dataa i VERA stemmer. Eit fleirtal av fylkesmennene (13 av 17) svarte at dei har tillit til at dataa i VERA stemmer, men at det framleis er nokre data dei ikkje har tillit til. Fylkesmennene framheva i kommentarane sine at dei stadig oppdagar feil i systemet. Dei gjekk ut frå at dette kunne komme av datafeil som går heilt tilbake til då dataa frå kommunane blei overførte først til ARVE og seinare til VERA, eller av oppdateringar i VERA som fører til feil som påverkar grunndata. I tillegg er det mangelfulle oppdateringar av folkeregisteret i VERA og av Sharepoint.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det er eit mål for Statens sivilrettsforvaltning og Justis- og beredskapsdepartementet å avdekkje så mange feil som mogleg og stabilisere løysinga innanfor garantiperioden, som er eitt år etter endeleg godkjenning av systemet. Før utløpet av garantiperioden, det vil seie juni 2017, må Statens sivilrettsforvaltning sikre at VERA fungerer som det skal. Dette er ein balansegang med tanke på vidareutvikling, uttaler Justis- og beredskapsdepartementet. Det går fram av tildelingsbrevet til Statens sivilrettsforvaltning for 2017 at dei skal gjere greie for kva tiltak som er sette i verk overfor leverandøren for å sikre at alvorlege feil og noko mindre feil blir retta opp før garantiperioden går ut. Vidare skal Statens sivilrettsforvaltning gjere greie for kva tiltak som er sette i verk for å følgje opp resultatane frå brukarundersøkinga på verjemålsområdet. Statens sivilrettsforvaltning skal også gjere greie for kva tiltak som er sette i verk for å utvikle saksbehandlingsløysinga vidare.

VERA har betre funksjonalitet og fleksibilitet enn ARVE, men er framleis ikkje ei fullverdig løysing. Fylkesmannen kan til dømes ikkje hente ut styringsinformasjon som gir informasjon om saksbehandlingstid, oversikt over etterslep, verjer og innsende verjerekneskapar. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at Statens sivilrettsforvaltning i november 2017 har fått på plass ei løysing som gir fylkesmannen moglegheit til å hente ut styringsinformasjon. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning vurderer at det er stort behov for å utvikle VERA vidare i åra som kjem.

6.2 Justis- og beredskapsdepartementet og styringa deira av Statens sivilrettsforvaltning

Justis- og beredskapsdepartementet har etatsstyringsansvar for Statens sivilrettsforvaltning. Styringsdialogen skal sikre at Justis- og beredskapsdepartementet blir haldne orienterte om måloppnåing, ressursbruk og annan relevant informasjon om verksemda som verkar inn på styringa frå departementet. Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning er hovudsakleg basert på den årlege budsjettproposisjonen frå departementet, årlege tildelingsbrev, fastsette rapporteringar, referat frå styringsmøte og budsjettinnspel frå departementet, i tillegg til hovudinstruksen om økonomi- og verksemdsstyring.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderte fleire alternativ for organisering av den sentrale styresmakta for verjemål. Departementet vurderte at Statens sivilrettsforvaltning hadde kapasitet til å handtere verjemålsoppgåvene, fordi Statens sivilrettsforvaltning løyste oppgåvene dei hadde på andre forvaltningsområde, på ein god måte innanfor dei fristane som var sette.

Justis- og beredskapsdepartementet har sidan reforma blei sett i kraft, fastsett mål og styringsparametrar på verjemålsområdet i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning. Slik departementets ser det, er det opp til Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmannen å setje i verk dei overordna måla til departementet og styringsparametane som høyrer

med, i konkrete resultatmål. Departementet ser samtidig at styringsparametraner som er fastsette i tildelingsbrevet til Statens sivilrettsforvaltning, berre dekkjer delar av det overordna målet og at det dermed har vore vanskeleg å gjere ei meir samla vurdering av i kva grad ein har nådd måla på verjemålsområdet.

Justis- og beredskapsdepartementet framhevar at mangelfull styringsinformasjon på verjemålsområdet har vore eit gjentakande tema i styringsdialogen. Mangelen på styringsinformasjon kjem først og fremst av manglar ved saksbehandlingssystemet. Dette gjer at det har vore krevjande å setje «målbare»/etterprøvbare mål på verjemålsområdet, som igjen gjer at Statens sivilrettsforvaltning i stor grad har rapportert om aktivitetar og i liten grad vurdert om aktivitetane har bidrege til måloppnåing. Departementet er i gang med eit prosjekt der dei jobbar med å utvikle nye mål og styringsparametrar på verjemålsområdet. Formålet er å sikre betre vurderingar av måloppnåing, og gjennom prosjektet vil Justis- og beredskapsdepartementet i større grad gjere Statens sivilrettsforvaltning ansvarlege for den totale måloppnåinga på verjemålsfeltet.

Då saksbehandlingssystemet var ute av drift i 2013, blei det gjort ei risikovurdering, opplyser Justis- og beredskapsdepartementet. Mange saksbehandlingssoppgåver var avhengige av at saksbehandlingssystemet fungerte, og vidareutviklinga av ARVE/VERA fekk derfor høgste prioritet. Det at Statens sivilrettsforvaltning prioriterte klagesaksbehandling og saksbehandlingssystemet, førte til at andre viktige oppgåver som den sentrale styresmakta for verjemål hadde ansvar for, ikkje fekk same prioritet, og Statens sivilrettsforvaltning måtte derfor skyve desse oppgåvene framover i tid. Prioriteringane blei gjorde på bakgrunn av risikovurderingar og innspel frå Statens sivilrettsforvaltning.

Før 2016 hadde Justis- og beredskapsdepartementet budsjettansvar for embeta på verjemålsområdet. Styringsdialogen med fylkesmannen var dermed todelt. Dette bidrog til utfordringar i rapporterings- og informasjonsflyten mellom embeta, Statens sivilrettsforvaltning og Justis- og beredskapsdepartementet, og ei uklar rollefordeling i styringsdialogen.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at desse temaa har vore tekne opp i styringsdialogen med Statens sivilrettsforvaltning sidan oppstarten: utviklinga av ARVE/VERA, individtilpassing, styringsdialogen med fylkesmannen, klagesaksbehandling, variasjon mellom embeta, retningslinjer, auken i talet på verjemål, mangelfull styringsinformasjon og tilsyn. Statens sivilrettsforvaltning opplyser i intervju at dei i dag samarbeider godt med departementet, og at dei er nøgde med korleis styringsdialogen fungerer, på overordna nivå. Dei første åra opplevde samtidig Statens sivilrettsforvaltning at styringsdialogen var prega av detaljstyring og uklare ansvarslinjer mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning.

Statens sivilrettsforvaltning understrekar at den krevjande styringsdialogen med departementet kom av oppstartsproblem med saksbehandlingssystemet som forstyrra heile oppbygginga av Statens sivilrettsforvaltning som sentral styresmakt for verjemål. Justis- og beredskapsdepartementet framhevar at Statens sivilrettsforvaltning hadde behov for å byggje opp fagleg kompetanse, og det var viktig at dei fekk gjennomført klagesaksbehandlinga på ein god måte. Av verjemålsoppgåvene til Statens sivilrettsforvaltning blei derfor klagesaksbehandling, forvaltning og vidareutvikling av ARVE/VERA og styring av fylkesmannen prioritert.

Statens sivilrettsforvaltning meiner styringsdialogen med Justis- og beredskapsdepartementet betra seg etter at VERA kom i drift, samtidig som føresetnadene for at Statens sivilrettsforvaltning kunne byggje seg opp som sentral styresmakt for verjemål, i større grad blei etablert. I dag er Statens sivilrettsforvaltning og Justis- og beredskapsdepartementet i stor grad einige om prioriteringane, slik dei går fram av tildelingsbrev.

7 Vurderingar

Verjemål skal sikre interessene til mindreårige og vaksne som ikkje kan handle på eiga hand. Interessene skal sikrast av ein oppnemnd verje, som skal ta omsyn til respekten for menneskeverdet og integriteten til den enkelte når han eller ho utfører oppdraget. Verjemålsreforma, som innebar at ansvaret for verjetrengande blei overført frå kommunane til staten, skal sørgje for auka rettstryggleik og rettslikskap for den enkelte.

7.1 Ikt-problem har forseinka gjennomføringa av reforma

Verjemålsreforma skulle etter planen bli gjennomført frå januar 2013. På grunn av vanskar med å utvikle ei ikt-løysing som støtta opp under verjemålsreforma, blei innføringa av reforma utsett til 1. juli 2013. Problema med ikt-løysinga har bidrege til forseinkingar, og dette skaper framleis utfordringar med å byggje opp den lokale og sentrale styresmakta for verjemål og med å gjennomføre reforma. Først i juni 2016 blei saksbehandlingssystemet VERA endeleg godkjent av Statens sivilrettsforvaltning etter at direktoratet hadde funne at handteringa av tryggleik, yting, stabilitet og feil-situasjon var tilfredsstillande. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning framhevar at vidareutvikling av saksbehandlingssystemet VERA er viktig.

Fylkesmannsembeta har brukt mykje tid på feilretting og manuelle løysingar i saksbehandlinga som følgje av svake sider ved saksbehandlingssystemet. Det har i tillegg vore vanskeleg å hente ut relevant styringsinformasjon frå saksbehandlingssystemet. Resultatet har vore lang saksbehandlingstid, dårleg tilgjenge overfor brukarane og lite effektiv ressursbruk i verjemålsforvaltninga. Kvaliteten på saksbehandlinga og dermed rettstryggleiken til den verjetrengande kan ha blitt påverka negativt som følgje av dette.

Departementet kravde at Statens sivilrettsforvaltning skulle stille med ressursar til departementet for utviklinga av ikt-løysinga. I tillegg skulle Statens sivilrettsforvaltning prioritere klagesaksbehandling og oppfølging av fylkesmannen. Direktoratet opplyser at dei har brukt mykje ressursar på å svare på dei daglege førespurnadene frå fylkesmennene, mellom anna på grunn av at saksbehandlingssystemet ikkje fungerte. Resultatet av ikt-problema kan ha ført til at etablering av Statens sivilrettsforvaltnings som sentral fagstyresmakt og tilsynsorgan på verjemålsområdet er blitt svekka.

I lovproposisjonen som blei lagd fram for Stortinget hausten 2009, omtalte Justis- og politidepartementet behov for administrative verktøy for verjemålsstyresmakta, mellom anna tilpassing av ikt-verktøy. Departementet peikte ikkje på nokon utfordringar i samband med dette. Oppretting av eit prosjekt for å greie ut ikt-behov og utarbeide krav for eit eigna saksbehandlingssystem blei omtalt av Justis- og beredskapsdepartementet i budsjettframlegget for 2011. Først i det reviderte budsjettet for 2013 omtalte departementet utfordringane i utviklinga av saksbehandlingsløysinga. Departementet har deretter i dei årlege budsjettproposisjonane omtalt utfordringane i utviklinga av verjemålsreforma. Dette viser at Justis- og beredskapsdepartementet undervurderte kompleksiteten i utviklinga av ikt-løysing for verjemålsforvaltninga i førebuingane til gjennomføring av reforma og i framlegget til Stortinget.

7.2 Det er manglar i tilpassing av verjemål ut frå behov hjå den verjetrengande

Eit vedtak om verjemål skal uttrykkelig ta stilling til innhaldet og omfanget av verjemålet. Det er mandatet som set rammer for arbeidsoppgåvene til verja, og som skal tilpassast ut frå behovet til den enkelte. Som utgangspunkt skal fylkesmannen ha samtale med den verjetrengande. Verjemålet kan normalt ikkje bli oppretta utan at den det er kravd verjemål for, ønskjer det og samtykker skriftelig.

Undersøkinga viser at mandatet for verjeoppdraget i to tredjedelar av dei gjennomgåtte sakene har ei generell utforming. I praksis fører dette til at det er opp til kvar enkelt verje å individtilpasse verjeoppdraget. Manglande presisering av mandatet kan gi verja for vide fullmakter og med dette svekkje rettstryggleiken for den verjetrengande.

I over halvparten av dei gjennomgåtte sakene kjem det ikkje fram om fylkesmannen har hatt samtale med den vaksne verjetrengande. Det er i enkelte saker ingen dokumentasjon av grunngivinga for kvifor det ikkje er gjennomført samtale. Det går heller ikkje alltid fram av dokumentasjonen om den verjetrengande har forstått kva eit verjemål vil seie. Fleire fylkesmenn opplyser at dei ikkje gjennomfører samtalar med alle dei vaksne verjetrengande.

Sjølv om samtale er frivillig for den verjetrengande, gjer mangelen på dokumentasjon det vanskeleg å etterprøve om den verjetrengande har fått tilbod om å uttale seg, og om saka har blitt godt nok opplyst. Dette er forhold som kan svekkje rettstryggleiken for den verjetrengande.

7.3 Det er utfordringar ved opplæring og tilsyn av verjer

Fylkesmannen har ei lovpålagd plikt til å gi verjene den opplæringa som er nødvendig for at dei skal kunne å utføre vervet på ein forsvarleg måte. I tillegg skal fylkesmannen føra tilsyn med verjene for å sjå om verjeoppdraget blir utført i samsvar med regelverk og mandat for verjemålet.

Undersøkinga viser at for fleire embete er geografiske avstandar og dårleg kommunikasjon ei hindring for å gi alle verjene eit tilfredsstillande tilbod om opplæring. Først i årsmeldinga frå Statens sivilrettsforvaltning på verjemålsområdet for 2016 kjem det fram at alle fylkesmennene har gitt tilbod om opplæring til verjer. Mangel på oversikt over kva opplæringstiltak dei enkelte verjene har gjennomført, gjer det vanskelegare for fylkesmannen å sikre at dei gir tilbod om relevante kompetansetiltak.

Fylkesmannen gir i tillegg rettleiing til dei enkelte verje når dei ber om det. Fordi bakgrunnen til dei enkelte verjene varierer, er det nødvendig at opplæringa blir gjennomført og organisert slik at alle verjer får same høve til å delta, uavhengig av bustad.

Undersøkinga viser vidare at fylkesmennene i all hovudsak gjennomfører tilsyn ved meldingar om kritikkverdige forhold eller ved mistanke om feil. Det er ikkje utforma nokon instruks for korleis fylkesmannen skal utføre tilsyn med gjennomføring av verjeoppdrag, eller kva metodikk som skal liggje til grunn for utval og omfang av tilsynet. Det gjer at det ikkje finst noko einskapleg systematikk for tilsynet fylkesmennene fører med verjene. Mange fylkesmenn har etterlyst retningslinjer for dette området, og noen har også utarbeidet egne opplegg for tilsyn og kontroll.

Dei verjetrengande vil ofte ikkje være i stand til å ta opp saka med fylkesmannen dersom dei meiner at verja ikkje gjennomfører oppdraget i samsvar med mandatet. Manglande tilsyn av verjer kan derfor gå ut over rettstryggleiken til kvar enkelt verjetrengande.

7.4 Det manglar nasjonale retningslinjer på sentrale område

Statens sivilrettsforvaltning har det faglege ansvaret for å følgje opp fylkesmanns-embeta på verjemålsområdet.

Undersøkinga viser at eit fleirtal av fylkesmenn ikkje er nøgde med den faglege oppfølginga frå Statens sivilrettsforvaltning. Dei fleste embeta har etterlyst betre nasjonale retningslinjer på ei rekkje sentrale område, mellom anna samtykkekompetanse, individtilpassing, tilsyn og kontroll, kapitalforvaltning og godtgjeringar. I mangel på nasjonale retningslinjer har derfor fleire av embeta utarbeidd egne. Statens sivilrettsforvaltning framhevar at det er tidleg i reforma og derfor vanskeleg å etablere fylldige og dekkjande retningslinjer. Vidare peiker Statens sivilrettsforvaltning på at dei offentleggjør prinsipielle viktige klagesaker på Lovdata.

Både samtykkekompetanse og individtilpassing er viktig for å nå måla om rettstryggleik og rettslikskap for dei verjetrengande. Statens sivilrettsforvaltning burde derfor ha utarbeide retningslinjer på desse områda. Offentleggjing av klagesaker kan bare i nokon grad erstatte eit behov for retningslinjer. Dette er lite effektivt og aukar risikoen for mangel på rettslikskap på sentrale områder som samtykkekompetanse og individtilpassing, som er områder som fylkesmannen meiner er fagleg krevjande ut frå intensjonane i reforma.

7.5 Det er lite kontroll og variabel oppfølging av verjerekneskapar

Statens sivilrettsforvaltning plukkar årlig ut eit tilfeldig utval på 15 prosent av verjerekneskapane som fylkesmannen er pålagt å kontrollere. I tillegg har Statens sivilrettsforvaltning sett som krav at embeta etter behov skal gjennomføre kontroll ut frå risikovurdering og uromeldingar. For 2016 var talet på verjemål med rekneskapslikt om lag 32 000.

Undersøkinga viser at med unntak av Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjennomførte alle embeta kontroll av minst 15 prosent av verjerekneskapa i 2016. Fleire fylkesmenn opplyser at dei ofte avdekkjer feil når dei kontrollerer verjerekneskapane, og fleire embete gir uttrykk for at fleire rekneskapar burde bli kontrollerte. Derfor har Fylkesmannen i Telemark utarbeidd opplegg for ein forenkla kontroll av alle verjerekneskapane i fylket.

Ein kontroll av 15 prosent av verjerekneskapane gjer at det normalt vil gå mange år (i gjennomsnitt seks år eller meir) mellom kvar gong ein verjerekneskap blir kontrollert. Fylkesmannen finner ofte feil i kontrollen av verjerekneskapane, og det kan vera eit viktig argument for i nokon grad å auka omfanget av kontrollen med dei 32 000 verjerekneskapa, eventuelt vurderer andre tiltak for å heva kvaliteten på rekneskapa.

Det finst ikkje statistikk som viser kor mange verjer som er fråtekne oppdraget, og kva som er grunnlaget for dette. Embeta har derfor gitt eit overslag over talet på verjer som er fråtekne verjeoppdraget sidan 2013 som følgje av kontroll av verjerekneskapane. Det er fire embete som har teke frå verjeoppdrag frå meir enn om lag 50 verjer;

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har ikkje teke frå nokon verjer oppdraga sine. Avgrensa omfang av kontrollar og uklar praksis for å ta frå nokon eit verjeoppdrag gir risiko for forsømming og kan svekkje rettstryggleiken for dei verjetrengande, som er ei sårbar gruppe.

7.6 Manglar ved styringsinformasjon og tilsyn med fylkesmennene

Statens sivilrettsforvaltning skal følgje opp arbeidet til fylkesmannen på verjemålsområdet mellom anna gjennom å føra tilsyn med arbeidet til fylkesmennene for å sikre einskapleg praksis.

Dei første åra førte manglar på styringsinformasjon til at Statens sivilrettsforvaltning primært rapporterte om aktivitetar og i liten grad om kva aktiviteten hadde bidrege til for å nå måla med reforma. Undersøkinga viser vidare at det har vore utfordrande for styring av verjemålsområdet at saksbehandlingssystemet ikkje har gitt tilfredstillande styringsinformasjon. Først i 2016 ble det sett resultatmål for saksbehandlingstida til fylkesmannen, mellom anna for oppretting av verjemål, godtgjering til verjer og representantar, og samtykke til bruk av kapital.

Undersøkinga viser vidare at Statens sivilrettsforvaltning gjennomfører tilsyn i enkelt-saker, men har ikkje utarbeidd eit samla system for tilsyn av fylkesmannen. Statens sivilrettsforvaltning har ved kjøp av tenester frå eit revisjonsselskap følgt opp korleis fylkesmannen utfører kontroll av verjeregnskapa. Resultatet frå denne eksterne kontrollen viser at det har vore ei god utvikling i kontrollen frå fylkesmannen.

Mangelen på eit systematisk tilsynsopplegg gir risiko for at både feil, forsømming og ulik praktisering av regelverk ved dei enkelte embeta ikkje blir oppdaga. Det vises til at Statens sivilrettsforvaltning sjølv har identifisert risiko for at tilsynsansvaret overfor fylkesmennene ikkje blir følgt opp godt nok.

7.7 Manglande utnytting av potensialet for betre rettstryggleik

Verjemålsreforma blei skildra som ei omfattande organisatorisk reform der ansvaret for dei verjetrengande blei overført frå kommunane til staten. Det sentrale målet for verjemålsreforma var å sikre at interessene til mindreårige og dei vaksne som ikkje kan handle på eiga hand, likevel blir tekne hand om. Rettstryggleiken til dei verjetrengande skulle altså bli betre. Det viser at Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning ikkje har fått utnytta det potensialet for betre rettstryggleik som låg til grunn for reforma.

8 Referanseliste

Intervju

Det er gjennomført eitt eller fleire intervju med desse aktørane:

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Statens sivilrettsforvaltning
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Nordland
- Redd Barna
- Norsk Forbund for Utviklingshemmede
- Advokatforeningen

Stortingsdokument

Proposisjonar til Stortinget

- Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) *Om lov om vergemål (vergemålsloven)*
- Prop. 4 L (2009–2010) *Ny vergemålslov*
- Prop. 1 S (2013–2014) for Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Prop. 1 S (2014–2015) for Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) *Endring av Prop. 1 S (2013–2014)*
Statsbudsjettet 2014
- Prop. 1 S (2015–2016) for Justis- og beredskapsdepartementet

Innstillingar

- Innst. 154 L (2009–2010) *Lov om vergemål*
- Innst. 6 S (2013–2014) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*
- Innst. 6 S (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*

Lover, forskrifter og reglement

Lover

- *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova)*
- *lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova)*
- *lov om vergemål (verjemålslova)*
- *lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtalelova)*

Forskrifter

- *forskrift til vergemålsloven (verjemålsforskrifta)*

Reglement

- *reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)*
- Hovudinstruks frå Justis- og beredskapsdepartementet til Statens sivilrettsforvaltning for 2014

Styringsdokument

Tildelingsbrev

- Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Statens sivilrettsforvaltning for åra 2014, 2015, 2016 og 2017
- Tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene for 2016

Rapportering

- Statens sivilrettsforvaltning, *Årsmelding for vergemålsområdet 2013–2014*
- Statens sivilrettsforvaltning, *Årsmelding for vergemålsområdet 2015*
- Statens sivilrettsforvaltning, *Årsrapport 2015*
- Statens sivilrettsforvaltning, *Årsmelding for vergemålsområdet 2016*
- Statens sivilrettsforvaltning, tertialrapportar for andre tertial 2016 og 2017
- Årsrapportar frå fylkesmennene for 2015
- Årsrapportar frå fylkesmennene for 2016

Retningslinjer og rundskriv

- Statens sivilrettsforvaltning, instruksar, retningslinjer og rettleiingar på verjemålsområdet
- Interne retningslinjer om godtgjering og utgiftsdekning, tilsyn og kontroll, verjerekneskapar, individtilpassing av verjemål og kvalitetssikring av at verjer er skikka, frå desse embeta: Aust- og Vest-Agder, Buskerud, Finnmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland, Oppland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vestfold og Østfold

Møtereferat

- Statens sivilrettsforvaltning. Referat frå møte mellom Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmannsembeta (dialogmøte), for åra 2015 og 2016

Rapportar og utgreiingar

- Justis- og beredskapsdepartementet, sluttrapport frå forprosjektet til verjemålsreform, 2011
- EY (2015) Brev til SRF «Uavhengig bekreftelse av Fylkesmannens kontroll med vergeregnskap for regnskapsåret 2014»
- EY (2016) Brev til SRF «Uavhengig bekreftelse av Fylkesmannens kontroll med vergeregnskap for regnskapsåret 2015»
- Statens sivilrettsforvaltning, risikovurdering av arbeidet på verjemålsområdet
- Statens sivilrettsforvaltning, brukarundersøking frå 2016 til alle saksbehandlarar og leiaren ved fylkesmannsembeta som arbeider med verjemålsområdet
- Statens sivilrettsforvaltning, overordna risikovurderingar – verjemålsforvaltninga 2017

Internettkjelder

- lovdata.no
- vergemal.no
- styringsportalen.fylkesmannen.no

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 751 200



Flisa Trykkeri AS 2018



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651 7