



STORTINGET

Innst. 312 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:6 (2017–2018)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av korleis verjemålsreforma er sett i verk

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkning 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 sørge for på ein god måte uavhengig av bustad. Endringa av verjemålslovgivinga skulle sørge 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 pst. 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 sørge 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 til Riksrevisjonen mottatt

16. november 2017 gitt kommentarar til rapporten. Kommentaraner er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dokumentet til Riksrevisjonen.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementet 16. januar 2018 og svaret frå statsråden 30. januar 2018 følgjer som vedlegg til Dokument 3:6 (2017–2018).

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.

Merknadene frå Riksrevisjonen

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.

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 svekke 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.

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 bankar 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.

Det manglar nasjonale retningslinjer på sentrale område

Statens sivilrettsforvaltning har det faglege ansvaret for å følgje opp fylkesmannsembeta 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 eigne. 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 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. Offentleggjeringsklagesaker kan berre i nokon grad erstatte eit behov for retningslinjer. Riksrevisjonen vurderer det dessutan som lite effektivt at embeta må utarbeide eigne retningslinjer på sentrale område som samtykkekompetanse og individtilpassing, som er område fylkesmannen meiner er fagleg krevjande, ut frå intensjonane i reforma.

Det er lite kontroll og variabel oppfølging av verjerekneskapar

Statens sivilrettsforvaltning plukkar kvart år ut eit tilfeldig utval på 15 pst. av verjerekneskapane som fyl-

kesmannen er pålagt å kontrollere. I tillegg har Statens sivilrettsforvaltning sett som krav at embeta etter behov skal gjennomføre kontroll ut frå risikovurdering og uro-meldingar. For 2016 var talet på verjemål med rekneskapsplikt om lag 32 000.

Undersøkinga viser at med unntak av Fylkesmannen i Oslo og Akershus gjennomførte alle embeta kontroll av minst 15 pst. 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 pst. 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 vurde-re 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 inn-sending 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 svekkje retts-tryggleiken for ei sårbar gruppe som dei verjetrengande.

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.

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.

Tilrådingar frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen tilrår at Justis- og beredskapsdepartementet

- tek initiativ til at Statens sivilrettsforvaltning utviklar nasjonale retningslinjer på sentrale område inn-anfor 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

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 forvaltaast, og auken i talet på einslege mindreårige asylsøkjarrar 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 tilsynsverksemnda på verjemålsområdet.

Sluttmerknad frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har ingen fleire merknader i saka.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til Dokument 3:6 (2017–2018) Riksrevisjonens undersøkning av korleis verjemålsreforma er sett i verk.

Komiteen viser til at ansvaret for vergetrengende i 2013 ble overført fra kommunene til fylkesmennene for å sikre at mindreårige og voksne som ikke er i stand til å ivareta egne interesser, fikk et mer individtilpasset og fleksibelt tilbud uavhengig av bosted. Vergemålet skal ikke gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig. Bakgrunnen for at ansvaret ble flyttet over til fylkesmennene var at dette skulle sikre økt likebehandling og bedre rettssikkerhet for den enkelte. I alt er ca 64 000 personer under vergemål, hvorav ca. 40 pst. er mindreårige og 60 pst. er voksne.

Riksrevisjonen har undersøkt om målet om økt likebehandling og bedre rettssikkerhet er innfridd og kartlagt årsaker til eventuelle mangler på vergemålsrådet. Undersøkelsen omfatter perioden 2013 til 2017.

Riksrevisjonens funn kan oppsummeres som følger:

- Ikt-problemer har forsinket gjennomføringen av vergemålsreformen. Problem med innføring av nytt saksbehandlersystem kalt VERA har medført lang saksbehandlingstid og lite effektiv ressursbruk.
- Det er mangler i tilpassing av vergemål ut ifra behovet hos den vergetrengende. Et vedtak om vergemål skal individtilpasses. Undersøkelsen viser at to tre-

delers av vedtakene har en generell utforming. I praksis fører dette til at det er opp til den enkelte verge å gjennomføre oppdraget.

- Det er utfordringer ved opplæring av og tilsyn med verger. Først i 2015/2016 forelå det et tilbud om opplæring hos alle fylkesmennene. Fylkesmennene har heller ikke oversikt over hvilken kompetanse og opplæring den enkelte verge har.
- Det mangler nasjonale retningslinjer på sentrale områder som samtykkekompetanse, individtilpassing, tilsyn og kontroll, kapitalforvaltning og godtgjøring. I mangel på sentrale retningslinjer har flere av fylkesmennene utarbeidet egne retningslinjer.
- Det er lite kontroll og variabel oppfølging av verge-regnskaper. Fylkesmannens kontroll med verge-regnskapene viser at det ofte er feil i regnskapene og uklar praksis for når vergeoppdraget blir fratatt vergen på grunn av feil og mangler.
- Det er mangler ved styringsinformasjonen og tilsynet med fylkesmennene.
- Potensialet for bedre rettssikkerhet blir ikke utnyttet godt nok. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdigg at Justis- og beredskapsdepartementet og Statens sivilrettsforvaltning ikke har fått utnyttet det potensialet for økt rettssikkerhet som lå til grunn for reformen.

På bakgrunn av de funn Riksrevisjonen har kommet med, anbefaler Riksrevisjonen at Justis- og beredskapsdepartementet:

- tar initiativ til at Statens sivilrettsforvaltning utvikler nasjonale retningslinjer på sentrale område innenfor vergemål, blant annet kommer med retningslinjer for samtykkekompetanse og individtilpassing
- sørger for at Statens sivilrettsforvaltning får på plass et systematisk tilsyn med fylkesmennene på vergemålsområdet
- ber Statens sivilrettsforvaltning sørge for at fylkesmennene dokumenterer vurderingene som ligger til grunn for individtilpassing, slik at mandatet for vergeoppdragene ikke blir mer omfattende enn nødvendig
- i samarbeid med Statens sivilrettsforvaltning vurderer hvorledes fylkesmannen kan bedre tilsynet med vergeoppdraget og kontroll av vergeregnskapene.

Komiteen registrerer at justis-, beredskaps- og innvandringsministeren i stor grad er enig i vurderingene til Riksrevisjonen og at statsråden vil følge dette opp i styringsdialogen med Statens sivilrettsforvaltning.

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, merker seg at til tross for at sta-

ten sette i gang prosessen i 2010, og sette i verk reforma frå 2013, har ein ikkje tilfredsstillande rutinar, IKT-program, tilsyn eller opplæring, som denne reforma skulle gje som resultat. Det er fleirtalet kritiske til.

Komiteen støtter de anbefalingene som Riksrevisjonen kommer med, og forventer at Justis- og beredskapsdepartementet følger opp dette i dialogen med Statens sivilrettsforvaltning.

På grunn av forsinkelser med utviklingen av nytt saksbehandlersystem og som følge av økningen i antallet mindreårige asylsøkere høsten 2015 er det fremdeles kapasitetsutfordringer, noe som har medført at kravet om individtilpassing tidligere har blitt nedprioritert. Statsråden opplyser at dette er et område som vil bli prioritert i 2018, blant annet med egne mål om individtilpassing.

Komiteen viser til at statsråden opplyser om at opplæring av verger er et satsingsområde i strategiplanen til Statens sivilrettsforvaltning for perioden 2017–2021.

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, peiker på at målet om ei profesjonalisering av verjemålsforvaltninga, styrkinga av arbeidet med veiledning, klage og tilsyn og sentraliseringa av desse tenestene, ikkje har gjeve det resultat som reforma la opp til.

Komiteen ønsker å fremheve viktigheten av at opplæringen av verger inkluderer et tydelig fokus på hvordan man best kan beskytte den enkeltes rett til selvbestemmelse, og at opplæringens innhold er i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser.

Komiteen registrerer Riksrevisjonens funn om manglende dokumentasjon om den vergetrengendes vilje i opprettelsen av vergemål. Komiteen påpeker nødvendigheten av at alle vergemålsavgjørelser begrunnes med hvorfor de er et gode for den vergetrengende selv. For å sikre selvbestemmelse må avgjørelser så langt det er mulig støtte opp under den vergetrengendes vilje og preferanser.

Komiteen ønsker videre å understreke at i de tilfeller hvor en person ikke har mulighet til å uttrykke sin mening eller ikke har samtykkekompetanse, kan retten til selvbestemmelse sikres gjennom at vergemålsmyndigheter og verge tar avgjørelser ut ifra kjennskap til personens personlighet, interesser og generelle preferanser. Denne kunnskapen bør være del av den opplæringen som gis til verger.

Komiteen har merket seg Riksrevisjonens funn om at det ikke føres statistikk som viser hvor mange og på hvilket grunnlag noen blir fratatt vergeoppdrag, og at uklar praksis for fratakelse går ut over rettssikkerheten til de vergetrengende.

Komiteen påpeker at det dermed er en fare for at verger som kjemper for den vergetrengendes rettigheter, enkelt kan bli fratatt vergeoppdraget dersom de blir for brysomme for lokale myndigheter, og ber statsråden sørge for at grunnlaget for fratakelse av vergeoppdrag dokumenteres og begrunnes.

Komiteen registrerer at statsråden erkjenner at ikke alle målene er nådd, men fremhever at likebehandlingen og rettssikkerheten nå er bedre enn under den tidligere ordningen.

Komiteen vil fremheve at det er svært viktig at rettssikkerheten til de som er under vergemål, blir ivarettatt. Alle mennesker har rett til å bestemme over sine egne liv, også de med nedsatt funksjonsevne. Vergemålet må derfor ikke gjøres mer inngripende enn det som er nødvendig.

Fleirtalet i komiteen, medlemene fra Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil peike på kva Statens sivilrettsforvaltning skriv i si årsmelding for vergemålsområdet for 2017, der direktør Anne Paule Jensen seier at det framleis står att ein del arbeid før ein kan sete at intensjonane med reforma fullt ut er nådd. Fleirtalet syner til årsmeldinga for vergemålsområdet frå Statens sivilrettsforvaltning der dei skriv at no, fem år etter at vergemålslova med forskrift kom, er det framleis naudsynt med avklaringar av regelverket, og det er førebels liten rettspraksis og ombudsmannpraksis på området. Dette

kan vere med og svekkje rettstryggleiken, stikk i strid med kva formålet med reforma var.

Fleirtalet vil peike på at fylkesmennene no forvaltar over 20 milliardar kroner på vegner av personar med verje. Det er særskilt viktig at ein får klargjort korleis verjene skal handtere desse midlane, slik at dei ikkje hamnar i feil hender. Fleirtalet vil og peike på at enkelte fylkesmenn har etterlyst ein meir effektiv modell på området og ei presisering av rutinane som gjev ein betre flyt i administrasjon av kontoane.

Fleirtalet meiner Statens sivilrettsforvaltning må arbeide endå meir med utviklinga av tilsynsrolla dei har som sentral verjemålsmyndigheit, og det er og naudsynt at Fylkesmennene styrkjar tilsyna overfor verjene.

Fleirtalet syner til organisasjonar, som til dømes Norsk Forbund for Utviklingshemmede, som meiner verjemålsreforma er en fare for rettstryggleiken og menneskerettane her til lands. Det er særskilt viktig at desse innspela blir tekne på alvor, og at ein får eit verjemål som alle partar kan ha tillit til.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:6 (2017–2018) – Riksrevisjonens undersøkning av korleis verjemålsreforma er sett i verk – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 22. mai 2018

Dag Terje Andersen

leder

Ulf Leirstein

ordfører

