

# Statsforvalterens vedtak om oppnevning av ny fast (profesjonell) verge

10.6.2024 (2023/5211)

Saken gjelder oppnevning av ny fast (heretter kalt profesjonell) verge for en ung voksen vergehaver. Spørsmålet i saken var om vedtaket var tilfredsstillende begrunnet, og om Statsforvalteren i Innlandet hadde oppfylt veiledningsplikten overfor vergehavers nærmeste familie om hva som skal til for å bli vurdert egnet som verge.

Ombudet kom til at vedtaket ikke var tilfredsstillende begrunnet. Det fremgikk ikke av begrunnelsen hvorfor Statsforvalteren mente det var best for vergehaveren å ha profesjonell verge.

Ombudet viste i den forbindelse til uttalelser i forarbeidene til vergemålsloven, der det er understreket at frivillige verger skal være hovedløsningen.

Ombudet hadde ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå at veiledningsplikten var brutt, men hadde merknader om hva som må kunne forventes av Statsforvalteren i tilfeller der nærstående ber om informasjon om hva som ligger i egnethetskriteriet.

Statsforvalteren i Innlandet ble bedt om å følge ombudets merknader i fremtidige saker om vergeoppnevning.

## Sakens bakgrunn

(1) A er en 25 år gammel kvinne som trenger verge for å ivareta egne interesser. Fylkesmannen i Oppland (nå Statsforvalteren i Innlandet) opprettet 6. desember 2016 vergemål for henne første gang. Vergemålet omfattet økonomiske og personlige interesser. Statsforvalteren har lagt til grunn at A ikke har samtykkekompetanse i spørsmålet om valg av verge, og har derfor ikke innhentet hennes samtykke til hvem som skal være verge. Siden 2016 har A fått oppnevnt tre profesjonelle verger. Statsforvalteren har lagt til grunn at det har vært viktig for henne å ha profesjonell verge.

(2) As familie har flere ganger bedt Statsforvalteren om å oppnevne en av dem som verge. Anmodningene har vært begrunnet med at de pårørende mener det er viktig å ha en verge – først og fremst på det personlige området – som forstår og kjenner As behov og som snakker hennes morsmål. Familien har også flere ganger skriftlig bedt Statsforvalteren om

å begrunne hvorfor søsteren til A ikke kan være verge, og om å forklare hva som skal til for å bli vurdert egnet som verge.

(3) Den siste vergeoppnevningen for A fant sted ved Statsforvalteren i Innlandets vedtak 21. desember 2022. En ny profesjonell verge ble da oppnevnt. De pårørende påklaget 28. desember 2022 vedtaket. I tillegg sto As navn signert på klagen. Klagen ble avvist av Statsforvalteren med den begrunnelsen at ingen har et rettskrav på å bli oppnevnt som verge for et familiemedlem, og at en familierelasjon til vergehaveren ikke i seg selv er nok til å ha rettslig klageinteresse. I vedtak 31. oktober 2023 stadfestet Statens sivilrettsforvaltning (SRF) Statsforvalterens avvisningsvedtak. As søster brakte deretter saken inn for Sivilombudet.

## Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med både Statsforvalteren i Innlandet og SRF. I brev 20. februar 2024 til SRF stilte vi spørsmål om deres vurderinger knyttet til rettslig klageinteresse. Vi spurte blant annet om SRF mente avvisningsvedtaket var i tråd med de rettslige utgangspunktene i ombudets uttalelse SOM-2017-301 og SRFs egen forvaltningspraksis. Vi spurte også om SRF anså saken godt nok opplyst da de fattet sitt vedtak.

(5) SRF besvarte våre spørsmål i brev 13. mars 2024. SRF redegjorde først for de rettslige utgangspunktene ved sin behandling av saken, og fremholdt at de mente saken var behandlet i tråd med ombudets uttalelse SOM-2017-301 og SRFs egen forvaltningspraksis. SRF skrev at de imidlertid burde undersøkt bedre om klagen over vergeoppnevningen var sendt inn av vergehaveren selv ved hjelp av de pårørende. På denne bakgrunn besluttet SRF at de ville gjøre en fornyet behandling av saken. Etter dette avsluttet vi den delen av vår undersøkelse som gjaldt SRFs behandling av saken.

(6) I brev 20. februar 2024 til Statsforvalteren i Innlandet spurte vi om Statsforvalteren mente vedtaket 21. desember 2022 om oppnevning av ny verge var tilfredsstillende begrunnet. Vi spurte også om Statsforvalteren mente de hadde oppfylt sin veiledningsplikt overfor de pårørende angående spørsmål om valg av verge og hva som skal til for å bli ansett kvalifisert til å være verge.

(7) Statsforvalteren i Innlandet besvarte våre spørsmål i brev 12. mars 2024. Statsforvalteren viste først til at det rettslige utgangspunktet er at Statsforvalteren står fritt i valget av person som skal være verge, og at det avgjørende ved valget er å finne frem til den personen som er best egnet. Når det gjaldt begrunnelsen for vergeoppnevningen, skrev Statsforvalteren at de hadde forståelse for at den kunne fremstå noe knapp. Statsforvalteren viste imidlertid til at den oppnevnte vergen var en av de faste vergene hos Statsforvalteren, og at vedkommende dermed var vurdert som egnet gjennom en forutgående godkjenningssprosess med intervju og innhenting av referanser.

Statsforvalteren viste også til at det fremgikk av vedtaket at vergen ble vurdert egnet for det konkrete oppdraget. Statsforvalteren viste videre til historikken i saken, der det ved flere anledninger tidligere var blitt vurdert å være i As interesse å ha profesjonell verge. I tillegg viste Statsforvalteren til at det fremgikk av vedtaket at vergehaver på grunn av sin helsetilstand ikke var samtykkekompetent i valg av verge. Dette var også dokumentert av lege. Også behovet for en rask ny oppnevning ble nevnt, da tidligere verge ba om snarlig å bli fritatt fra vergeoppdraget.

(8) Når det gjaldt veiledningsplikten, viste Statsforvalteren til at de hadde hatt dialog med familien siden 2016, der tema stort sett hadde vært valg av verge. Statsforvalteren viste også til at de i brev 23. oktober 2019 og 11. mai 2020 hadde gitt informasjon om at en verge må være egnet for oppdraget og at det er opp til Statsforvalterens skjønn å finne egnet verge. Videre viste Statsforvalteren til at de hadde deltatt på et møte i 2018 der de pårørende, vergehaveren, vergen og hjelpeapparatet (lege, Nav og Miljøtjenesten) hadde vært til stede. Det var da slått fast at vergehaver har et omfattende bistandsbehov som gjør at vergen må ha evnen til å orientere seg innen den offentlige forvaltningen, herunder søke om offentlige tjenester og følge opp disse. På denne bakgrunn anså Statsforvalteren at veiledningsplikten var oppfylt. Avslutningsvis viste Statsforvalteren til at vergemålsenheten har begrensede ressurser og samtidig et stort sakstilfang, hvilket innebærer at man må foreta strenge prioriteringer.

(9) I brev 6. april 2024 kom As søster med enkelte merknader til Statsforvalterens brev.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1 Rettslige utgangspunkter**

(10) Det følger av vergemålsloven § 28 at den som oppnevnes som verge, må være egnet for vervet og samtykke i oppnevningen. I kravet om egnethet ligger at vedkommende må inneha nødvendige personlige egenskaper for det konkrete oppdraget. Egnethetsvilkåret er ment å gi Statsforvalteren fleksibilitet i valg av verge slik at vergemålet kan tilpasses vergehavers behov, se Ot.prp.nr.110 (2008-2009) side 79. Innenfor den rettslige rammen av egnethet, står Statsforvalteren fritt i valget av person.

(11) Statsforvalteren kan oppnevne enten en frivillig verge eller en profesjonell verge. Ordningen med profesjonelle verger – i vergemålsloven omtalt som faste verger hos Statsforvalteren – ble lovfestet med vergemålsloven 2010. Formålet var å gjøre det lettere å finne egnede og kompetente verger, se Ot.prp.nr.110 (2008-2009) side 83. Departementet understreket imidlertid at ordningen med frivillig verge fortsatt var lovens hovedløsning, se Ot.prp.nr.110 (2008-2009) side 83. Hvis de pårørende var enige om at en av dem burde bli oppnevnt, skulle det legges betydelig vekt på dette, jf. proposisjonen side 185. Departementet viste til at en frivillig verge ofte vil kunne bruke mer tid og være tilnærmet

gratis for den vergetrengende. Samtidig pekte departementet på at det å oppnevne et familiemedlem som verge ikke alltid er den beste løsningen. For noen vergetrengende, for eksempel personer med problemer knyttet til psykiatri eller rus, vil det kunne være mer hensiktsmessig å bruke en profesjonell verge, se proposisjonen kapittel 13 i merknadene til vergemålsloven § 28. Også for unge voksne vergehavere kan det være ønskelig med verge utenfor familien for å kunne bli mer selvstendig og leve et liv mer løsrevet fra sine nærmeste, se Sande mfl. Vergemålsloven og utlendingsloven kapittel 11 A med kommentarer (2017) side 275, jf. også NOU 2004: 16 side 176.

(12) Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder for avgjørelser om oppnevning av verger. Enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24. Krav til begrunnelsens innhold er regulert i forvaltningsloven § 25. I Rt. 2008 s. 96 avsnitt 58 fremhever Høyesterett at «[h]ovedhensyn bak begrunnelsesplikten er at parter og domstolene skal ha mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at skjønnsutøvelsen er forsvarlig, samt å bygge opp under og vise at saksbehandlingen har vært forsvarlig». I samme kjennelse fremholder Høyesterett at omfanget av plikten til å begrunne vil variere etter vedtakets karakter, se avsnitt 59.

(13) Ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, følger det av forvaltningsloven § 25 tredje ledd at de «hovedhensyn som har vært avgjørende ... bør nevnes» i begrunnelsen. Til tross for ordlyden «bør», er det på det rene at forvaltningen etter omstendighetene kan ha plikt til å redegjøre for slike hensyn i begrunnelsen, jf. Rt. 2008 s. 96 avsnitt 57 og SOM-2017-3495.

(14) Forvaltningens veiledningsplikt er regulert i forvaltningsloven § 11. Det følger av bestemmelsen at forvaltningen innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

## **2 Var vedtaket om oppnevning av ny profesjonell verge godt nok begrunnet?**

(15) Statsforvalteren har i sitt vedtak 21. desember 2022 begrunnet oppnevningen med at vergen ble vurdert som egnet for det konkrete oppdraget. Det er ikke i vedtaket gitt noen nærmere begrunnelse for hvorfor Statsforvalteren vurderte at det var den beste løsningen for vergehaveren å få oppnevnt en ny profesjonell verge.

(16) Ombudet har merket seg at Statsforvalteren i svaret hit uttrykker forståelse for at begrunnelsen kan fremstå noe knapp. Statsforvalteren viser imidlertid til at vergen som ble oppnevnt, er en av de faste vergene hos Statsforvalteren, og at vedkommende derfor er forhåndsvurdert som egnet gjennom Statsforvalterens godkjenningsprosess. Videre forstår ombudet det slik at Statsforvalteren mener vedtaket er godt nok begrunnet fordi det er rettet mot vergehaveren og vergen, som er sakens parter.

(17) Ombudet er enig i at det må kunne legges til grunn at de profesjonelle vergene hos Statsforvalteren generelt er kompetente og egnede som verger. Samtidig er det i vergemålslovens forarbeider understreket at frivillige verger skal være hovedløsningen. Ombudet legger til grunn at denne forutsetningen har betydning for omfanget av Statsforvalterens begrunnelsesplikt, jf. forvaltningsloven § 25 tredje ledd. Særlig gjelder det der det fra vergehaver eller vergehavers nærmeste er ønske om en frivillig løsning.

(18) I denne saken har vergehavers søster skriftlig gitt Statsforvalteren beskjed om at hun ønsker – og mener seg egnet til – å være verge for søsteren. Ombudet forstår det slik at også vergehavers mor er enig i denne anmodningen. Dermed må det legges til grunn at de pårørende er enige om at en av dem bør oppnevnes som verge. I forarbeidene til vergemålsloven er det fremholdt at dersom de pårørende er enige om at en av dem bør bli oppnevnt, skal Statsforvalteren legge «betydelig vekt» på dette, se Ot.prp.nr.110 (2008-2009) side 185. Samtidig er det Statsforvalteren som avgjør saken. Det kan i den konkrete saken være forhold som tilsier at den beste løsningen for vergehaveren er å få oppnevnt en profesjonell verge utenfor familien.

(19) Det følger av forvaltningsloven § 25 tredje ledd at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes i vedtaket. Ombudet legger til grunn at ved oppnevning av profesjonell verge må Statsforvalteren angi i vedtaket de hovedhensyn som har vært avgjørende for Statsforvalterens valg. Som nevnt, gjelder dette særlig der det enten fra vergehaver eller vergehavers nærmeste er ønske om en frivillig løsning. Ombudet mener på dette grunnlaget at oppnevningsvedtaket 22. desember 2022 ikke er tilfredsstillende begrunnet, jf. forvaltningsloven § 25 tredje ledd, jf. Rt. 2008 s. 96 avsnitt 57 og SOM-2017-3495.

(20) Ombudet finner avslutningsvis grunn til å fremheve at selv om et vedtak om oppnevning av verge direkte gjelder vergehaveren og vergen, så er det også et hovedhensyn med begrunnelsesplikten at vedtaket skal kunne kontrolleres av domstolene, jf. Rt. 2008 s. 96 avsnitt 58. Domstolskontrollen skjer med utgangspunkt i den begrunnelsen som er gitt i vedtaket. Dette innebærer at forvaltningen må begrunne sine vedtak på en måte som gir mulighet til å etterprøve om saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen har vært forsvarlig.

### **3 Har Statsforvalteren oppfylt veiledningsplikten overfor familien?**

(21) Statsforvalteren har i redegjørelsen til Sivilombudet vist til at de siden 2016 har hatt dialog med familien, og at Statsforvalteren deltok på et møte i 2018 der det ble fastslått at vergehaveren har et omfattende bistandsbehov som gjør det nødvendig for vergen å kunne søke om offentlige tjenester og følge opp disse. Videre viser Statsforvalteren til at de har besvart to henvendelser skriftlig i 2019 og 2020, der de pårørende ble opplyst om at en verge må være egnet for oppdraget og at valg av verge er opp til Statsforvalterens skjønn.

(22) Brevene Statsforvalteren viser til er ikke blant saksdokumentene ombudet har mottatt. Ombudet har derfor ikke grunnlag for å vurdere om disse brevene – eller dialogen og møtet

Statsforvalteren har hatt med familien – innebærer at Statsforvalteren har oppfylt veiledningsplikten, jf. forvaltningsloven § 11.

(23) Ombudet har forståelse for – og er kjent med fra andre saker – at Statsforvalteren har begrensede ressurser. Muligheten for å gi veiledning må avpasses til det som rimelig kan forventes. Ombudet finner imidlertid grunn til å bemerke at det har liten informasjonsverdi for pårørende å kun få opplyst at kravet i vergemålsloven er at en verge må være «egnet». Det må kunne forventes at Statsforvalteren gir noe mer veiledning om hva som konkret ligger i egnethetskravet.

(24) I denne saken hadde søsteren til A gjentatte ganger skrevet brev til Statsforvalteren om at hun ønsket å bli oppnevnt som verge for søsteren og at hun ønsket veiledning om hva som skulle til for å bli kvalifisert som verge. I et slikt tilfelle, bør Statsforvalteren bestrebe seg på å gi mer utfyllende informasjon om hva som ligger i vilkåret om egnethet. Hvis informasjonen tidligere er gitt i et møte eller per telefon, vil det ofte være tilstrekkelig å henvise til dette ved eventuelle nye henvendelser.

## Konklusjon

(25) Sivilombudet mener at vedtaket om oppnevning av ny profesjonell verge ikke er tilfredsstillende begrunnet. Vergehavers nærmeste ønsket en frivillig løsning, og det fremgår ikke av vedtaket hvorfor Statsforvalteren mente det var best for vergehaveren å få oppnevnt en profesjonell verge.

(26) Ombudet har ikke grunnlag for å konkludere med at veiledningsplikten har blitt brutt overfor vergehavers familie. Ombudet bemerker imidlertid at det har liten informasjonsverdi for pårørende å kun få opplyst at kravet er at vergen må være egnet. Det må kunne forventes at Statsforvalteren gir noe mer informasjon om hva som konkret ligger i egnethetskriteriet.

(27) Ombudet ber Statsforvalteren om å følge ombudets merknader i fremtidige saker om vergeoppnevning.

10.6.2024 (2023/5211)