



STATENS SIVILRETTSFORVALTNING

# **Fylkesmannens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt**

**En veiledning til fylkesmennene**

**Gjeldende fra: 1. juli 2013**

## Innholdsfortegnelse

Veiledning for fylkesmannens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt .....	3
1 Forvaltningsloven med forskrift – generelt om forvaltningens veiledningsplikt .....	3
1.1 Forvaltningsloven .....	3
1.2 Om veiledningsplikten .....	3
1.3 Forvaltningslovforskriften .....	4
1.4 Sentrale momenter fra forvaltningslovforskriften .....	5
2 Vergemålsloven med forskrift – særregler for lokal vergemålsmyndighet.....	5
2.1 Vergemålsforskriften .....	5
2.2 Generelt om veiledningsplikten etter vergemålsforskriften .....	5
3 «Nødvendig veiledning og bistand ved behov» .....	6
3.1 Hva er nødvendig veiledning og bistand? .....	6
3.2 Hvordan skal veiledningen og bistanden foregå? .....	6
4 Hvor konkret bør bistanden være? .....	7
4.1 «Så langt som mulig» .....	7
4.2 I konkrete sakstyper .....	7
4.3 I konkrete avgjørelser .....	7
4.4 Tilretteleggelse for gjennomføring.....	7
5 Opplæring.....	8
5.1 Innledning.....	8
5.2 Ved oppnevningen .....	8
5.3 Senere opplæring .....	9

## Veiledning for fylkesmannens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt

### 1 Forvaltningsloven med forskrift – generelt om forvaltningens veiledningsplikt

#### 1.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 med forskrift inneholder de generelle reglene for fylkesmannens saksbehandling, herunder den alminnelige veiledningsplikt. Forvaltningsloven med forskrift suppleres av bestemmelser i særlovgivningen, her vergemålsloven av 26. mars 2010 med tilhørende forskrift.

*Forvaltningsloven § 11 (veiledningsplikt) lyder som følger:*

*Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde 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.*

*Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:*

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og*
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.*

*Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham. Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.*

*Kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på.»*

#### 1.2 Om veiledningsplikten

Kort oppsummert kan sies at fylkesmannen plikter å gi veiledning innenfor sitt saksområde, også der hvor det ikke foreligger sak. Fylkesmannen skal gi råd om lovverket og egen praksis, både på generelt grunnlag og mer konkret i enkeltsaker. Fylkesmannen skal videre gjøre parten oppmerksom på de momenter som vil bli vektlagt ved avgjørelsen, og da både de som taler til partens fordel og til vedkommendes ulempe.

### 1.3 Forvaltningslovsforskriften

Forvaltningslovsforskriften av 15. desember 2006 kapittel 1 og 2 regulerer nærmere den veiledningsplikten et forvaltningsorgan har etter forvaltningsloven § 11.

Forvaltningslovsforskriftens kapittel 1 og 2 gjengis her i sin helhet:

#### **«Kapittel 1. Innledende bestemmelser**

##### **§ 1. Virkeområde**

*Forskriften gir bestemmelser som utfyller, presiserer og gjør unntak fra forvaltningsloven, når ikke annet følger av ellers gjeldende bestemmelser.*

#### **Kapittel 2. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11**

##### **§ 2. Skriftlig eller muntlig veiledning**

*Forvaltningsorganet avgjør selv om veiledningen til parter og andre skal gis skriftlig eller muntlig. Det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning.*

##### **§ 3. Bistand til utfylling**

*Bare når det er særskilt bestemt, har forvaltningsorganet plikt til å sette opp søknader, brev eller tilsvarende. Organet bør imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.*

##### **§ 4. Bistand ved henvendelse til feil organ**

*Skriftlig henvendelse som er kommet til urette myndighet, bør i alminnelighet oversendes rett myndighet direkte, samtidig som avsenderen underrettes om oversendingen.*

*Gjelder henvendelsen veiledning eller bistand i sak som hører under overordnet eller underordnet organ eller sideordnet organ i annet distrikt, bør organet selv gi veiledning eller bistand dersom det er mest praktisk for vedkommende som har henvendt seg*

##### **§ 5. Krav til offentlige skjemaer**

*Søknadsskjemaer o.l. som det offentlige utarbeider til bruk for parter og andre i forvaltningssaker, skal gi nødvendig veiledning om utfyllingen og om dokumentasjon som bør være vedlagt.*

*Dersom det er praktisk mulig, bør søknadsskjemaer o.l. også gi veiledning om de regler som gjelder på vedkommende saksområde.*

##### **§ 6. Veiledning til parter med motstridende interesser**

*Er det to eller flere parter med motstridende interesser i en sak, må veiledning eller bistand gis på en måte som ikke kan gi grunn til å trekke forvaltningens objektivitet i tvil.*

##### **§ 7. Gebyr eller annet vederlag**

*Det kan ikke kreves gebyr eller annet vederlag for veiledning eller bistand som gis i medhold av forvaltningsloven § 11 eller forskriften her.»*

## 1.4 Sentrale momenter fra forvaltningslovforskriften

Forvaltningslovforskriften gjelder i den grad det ikke finnes særreguleringer i annen lov, jf. forskriften § 1 og prinsippet om *lex specialis*. Den relevante særregelen for vergemåls sakene er bestemmelsen i vergemålsforskriften § 1 om fylkesmannens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt, se nærmere i punkt 2 flg.

Det er stadfestet i forvaltningslovforskriften § 2 at *fylkesmannen avgjør hvorvidt veiledningen skal foregå muntlig eller skriftlig*. Brukerne vil ofte ønske veiledning i personlig møte eller per telefon. Imidlertid kan fylkesmannens kapasitet, informasjonens omfang eller andre hensyn tilsa at skriftlig veiledning er mer hensiktsmessig.

I henhold til forskriften § 3 *plikter ikke fylkesmannen å bistå med utforming av søknader*. Dette innebærer at saksbehandlerne kan avstå fra å gi *konkret* veiledning om innholdet i for eksempel en søknad om arveforskudd eller søknad om bruk av kapital. *Veiledning bør imidlertid gis ved utarbeidelse av klager*. I klagesaker er det særlig viktig at forvaltningsorganet bidrar til rettssikkerhet for brukerne. Fylkesmannen kan derfor gi bistand til utforming av innholdet i en klage. *Også ved utfylling av skjemaer bør fylkesmannen gi bistand*. Som det fremgår av forskriften § 5, bør dessuten skjemaene inneholde nok informasjon til at de kan fylles ut uten ytterligere veiledning.

Veiledning i tilfeller der parter har *motstridende interesser* er regulert i forskriften § 6. Fylkesmannen skal da gi veiledning på en slik måte at det ikke er tvil om *fylkesmannens objektivitet* i saken. Den ene part skal for eksempel ikke motta klart mer veiledning enn den andre. Unntak kan tenkes der en av partene er særlig ressurssvak eller -sterk. Kravet til objektivitet tilsier også at fylkesmannen ikke bør oppfordre eller henstille brukerne til å trekke en søknad eller unnlate å fremme en sak.

## 2 Vergemålsloven med forskrift – særregler for lokal vergemålsmyndighet

### 2.1 Vergemålsforskriften

I forskrift til vergemålsloven (vergemålsforskriften) av 15. februar 2013 nr. 201 § 1 er fylkesmannens veiledningsplikt overfor vergene særskilt nevnt. Forskriften § 1 lyder som følger:

#### **«§ 1. Fylkesmannens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt**

*Fylkesmannen skal sørge for at de oppnevnte vergene i vergemålsdistriktet får den opplæringen som er nødvendig for å kunne utføre vervet på en forsvarlig måte. Vergene skal få opplæring ved oppnevningen, og de skal få opplæring også senere dersom det er behov for det. Opplæringen skal tilpasses vergeoppdragets innhold og omfang.*

*Fylkesmannen skal gi vergene i vergemålsdistriktet nødvendig veiledning og bistand ved behov. Fylkesmannen skal sette seg inn i saken og så langt som mulig gi et konkret råd i den aktuelle situasjonen. Om nødvendig må det også gis bistand slik at vergen kan følge rådet.»*

### 2.2 Generelt om veiledningsplikten etter vergemålsforskriften

Vergemålsforskriften § 1 gir anvisning på en noe mer omfattende og konkret veiledningsplikt enn hva generell forvaltningsrett tilsier. Det stilles uttrykkelige krav til fylkesmannens veiledning av vergene. Fylkesmannen skal så langt det lar seg gjøre

gi vergene generell veiledning og også konkrete råd i den aktuelle situasjonen, i tillegg til bistand slik at de kan følge rådene. Gruppen det skal ytes veiledning og bistand til er imidlertid avgrenset til vergene, og den utvidede plikten gjelder således ikke overfor allmennheten.

Ettersom fylkesmannen skal føre tilsyn med vergene er det også i fylkesmannens interesse at det gis utstrakt veiledning. En del av veiledningsplikten kan dekkes gjennom god opplæring av vergene.

### **3 «Nødvendig veiledning og bistand ved behov»**

#### **3.1 Hva er nødvendig veiledning og bistand?**

Veiledningsplikten etter vergemålsforskriften vil som utgangspunkt være sammenfallende med den alminnelige veiledningsplikt etter forvaltningsloven.

Utgangspunktet bør være hva vergen vurderer som «nødvendig veiledning og bistand»; dette kan ikke være et objektivt kriterium. I forhold av særlig betydning og dersom vergen er i tvil, plikter vergen dessuten å rådføre seg med fylkesmannen, jf. vergemålsloven § 47 annet ledd. Av denne grunn bør det ikke være en høy terskel for når vergen kan henvende seg til fylkesmannen og motta hjelp og veiledning.

Opplæringen av vergene bør være så god at vergene underveis i oppdraget er i stand til å ta dagligdagse avgjørelser på egen hånd. Det må av hensiktsmessighets- og effektivitetshensyn fra fylkesmannens side legges opp til at vergeoppdraget innebærer mye selvstendig arbeid.

Plikten til å veilede må videre sees i sammenheng med fylkesmannens kapasitet. Det er utvilsomt slik at fylkesmannen kan ta kapasitetshensyn, og utstrakt veiledning må vike for løpende saksbehandling ved stor arbeidsmengde. Så lenge vergene gis riktig og tilstrekkelig informasjon og hjelp, må veiledningen kunne begrenses i omfang.

Bistandsplikten går lenger enn veiledningsplikten og innebærer et mer konkret engasjement fra fylkesmannens side i det enkelte spørsmålet, og mer praktisk og konkret bistand til vergen.

#### **3.2 Hvordan skal veiledningen og bistanden foregå?**

Fylkesmannen kan selv beslutte om veiledningen og bistanden skal gis muntlig eller skriftlig, jf. forvaltningslovsforskriften § 2. Ofte vil det være hensiktsmessig å gi skriftlig veiledning i form av epost, dersom det er informasjon av generell karakter. Hvis informasjonen er personsensitiv må skriftlig veiledning gis pr brev.

I hvilken grad fylkesmannen har anledning til å stille opp på møter, vil ofte bero på arbeidssituasjonen internt. Mange verger ønsker personlige møter, noe fylkesmannen bør imøtekomme i den grad det lar seg gjøre. Veiledning per telefon og skriftlig veiledning vil ofte være tilstrekkelig.

## 4 Hvor konkret bør bistanden være?

### 4.1 «Så langt som mulig»

I hvilken grad vergene får konkret veiledning og bistand kan bero på fylkesmannens kapasitet. Ved stor arbeidsmengde må fylkesmannen vurdere hvem som skal prioriteres, og hvor konkret veiledningen kan være.

Fylkesmannen kan unnlate å gi konkret bistand der det aktuelle spørsmålet gjør det vanskelig å gi råd. Det kan være aktuelt når forholdet vergen søker råd om ligger utenfor fylkesmannens kompetanseområde. De arbeidsfelt som fylkesmannen har vil være innenfor kompetanseområdet, mens skatterett, forretningsjus og andre felt vil kunne være utenfor, dersom den aktuelle saksbehandler ikke har særlig kunnskap om det. Fylkesmannen bør ikke bevege seg ut i ukjent terreng, da kan feil råd gis og erstatningsansvar pådras.

Fylkesmannen bør som ledd i veiledningsplikten, henvise til den instans/myndighet e.l. som kan bistå vergen.

### 4.2 I konkrete sakstyper

Fylkesmannen må på forespørsel fra vergen kunne si noe generelt om relevante momenter for en vurdering og typiske utfall i ulike saksforhold. Dette følger også av den generelle veiledningsplikt etter forvaltningsloven.

Som eksempel kan nevnes momenter som generelt vektlegges ved fylkesmannens vurdering av søknader om arveforskudd, og ved vurderinger av om eiendom bør kjøpes eller selges for personen med verge.

### 4.3 I konkrete avgjørelser

Etter forvaltningsloven skal bistanden fra forvaltningsorganet knyttes til den konkrete saken. Vergemålsforskriftens ordlyd går imidlertid lenger enn de generelle formuleringene i forvaltningsloven. Etter forskriften skal fylkesmannen gi helt konkrete råd der vergen ønsker slik bistand, se høringsnotatet til forskriften.

Dette innebærer at fylkesmannen for eksempel må vurdere en søknad fra vergen om forskudd på arv konkret, og påpeke hvilke momenter ved den aktuelle søknaden som kan tale til vergens fordel eller ulempe.

Vergen skal også kunne få en konkret anbefaling fra fylkesmannen i skjønnsavgjørelser som faller under vergens mandat. I vurderinger som er skjønnspregede bør imidlertid fylkesmannen være varsom med å «diktere» hva vergen bør gjøre. Fylkesmannen vil ikke ha noen instruksjonsmyndighet over vergen. Dersom vergen ikke opptrer til beste for personen med verge kan fylkesmannen bytte ham eller henne ut. Selv om fylkesmannen anbefaler en konkret beslutning, skal vergen i skjønnsstiltfellene alltid til syvende og sist ta en selvstendig avgjørelse.

Fylkesmannen bør som nevnt også utvise varsomhet med å gi råd dersom forholdet materielt sett ligger utenfor vergemålsmyndighetens kompetanseområde.

### 4.4 Tilretteleggelse for gjennomføring

Der fylkesmannen gir et konkret råd, må fylkesmannen etter vergemålsforskriften også gi bistand til å følge rådet dersom det er nødvendig.

Fylkesmannen kan eksempelvis bistå i kontakt med andre offentlige instanser. Vergen vil ofte føle at dette gir mer «tyngde» bak henvendelsen. Bistanden kan også innebære at vergen får beskrevet konkret hvordan han eller hun går frem for å håndtere ulike forhold, se høringsnotatet til forskriften s. 14. Fylkesmannen må vurdere de konkrete tilfellene som oppstår nå framover opp mot regelverket. Plikten til å bistå er bevisst presisert i nytt lovverk.

Fylkesmannens plikt til å yte bistand må avgrenses mot det å handle privatrettslig på vegne av personen med verge; dette er det kun personen selv og vergen som har myndighet til å gjøre.

## 5 Opplæring

### 5.1 Innledning

Vergemålsforskriften hjemler en opplæringsplikt for fylkesmannen overfor oppnevnte verger – både alminnelige og faste. Plikten omfatter ikke fødte (foreldre) verger for mindreårige – for slike gjelder den alminnelige veiledningsplikten. I opplæringsplikten ligger at fylkesmannen, i tillegg til å være tilsynsorgan for vergene, har ansvaret for at vergene gis de nødvendige «verktøy» for å utføre oppdragene på en forsvarlig måte. God opplæring fra fylkesmannens side er viktig for å sikre at vergene er rustet til å utføre vergeoppdragene.

Fylkesmannen bør ha rom for individuell opplæring av nyoppnevnte verger, både før de går i gang med oppdraget og i oppstartsfasen. Med individtilpassede vergemål vil det være store variasjoner i vergeoppdragenes innhold og omfang. Selv om fylkesmannen kan ta utgangspunkt i et standardisert «opplæringsopplegg», bør dette tilpasses den enkelte verges oppdrag.

Det antas at fylkesmannen også vil benytte skriftlig opplæringsmateriell. Viktigst her er Håndbok for verger<sup>1</sup>. Videre kan fylkesmannen ha samtaler med vergene per telefon, og eventuelt personlige møter ved behov. I tillegg kan fellessamlinger for vergene, der generelle problemstillinger tas opp, være nyttige.

### 5.2 Ved oppnevningen

Målet bør være at vergene skal ha fått mest mulig opplæring før de går i gang med oppdraget og i startfasen. Hovedvekten på opplæringen bør ligge her, selv om løpende opplæring/veiledning også må påregnes. Fylkesmannen kan avholde kurs, eksempelvis for ulike vergegrupper: verger for demente, verger for psykisk syke, psykisk utviklingshemmede m.m. Eventuelt kan fylkesmannen selvsagt ha enkeltvis opplæring av vergene dersom kapasiteten tillater det.

Det vil være ulike behov for opplæring hos de faste verger og andre verger. Faste verger forutsettes etter hvert å bli særlig kompetente og egnede, ettersom de har flere

---

<sup>1</sup> Håndbok for verger, tilgjengelig på [www.vergemal.no](http://www.vergemal.no)



vergeoppdrag som en del av sin næringsvirksomhet. De bør derfor ha et begrenset behov for løpende opplæring, men også for disse vergetypene kreves opplæring i oppstartsfasen og også fordi deres vergeoppdrag kan variere. Det anbefales at det legges opp til jevnlig/årlige samlinger for de faste vergene, der disse kan utveksle erfaringer og fylkesmannen kan gi relevant informasjon og opplæring. Verger for nærstående (og alminnelige verger) kan som utgangspunkt ikke forventes å ha inngående kjennskap til vergemålslovgivningen eller offentlig forvaltning m.m. Informasjonen og opplæringen av denne vergegruppen bør derfor være grunnleggende, god og lettfattelig.

Håndbok for verger er ment å gi vergene en kortfattet veiledning for ordinære problemstillinger. Den beskriver konkrete oppgaver vergen typisk vil støte på og vil ofte besvare vergens spørsmål slik at de ikke får behov for å kontakte fylkesmannen.

### **5.3 Senere opplæring**

Også underveis i oppdraget skal fylkesmannen tilby løpende opplæring til vergene. Begrepet opplæring gir anvisning på en mer generell kompetanseheving enn «veiledning og bistand ved behov».

Vergene kan selv henvende seg til fylkesmannen med ønske om ytterligere opplæring. Men fylkesmannen bør også følge opp vergene av eget tiltak, og ha en rutine for hvordan opplæringen skal foregå. For at opplæringen underveis i oppdraget skal skje på en mest mulig hensiktsmessig måte foreslås at fylkesmannen med jevne mellomrom arrangerer fellessamlinger for utvalgte grupper av vergene. Det kan også tilbys opplæring gjennom informasjonsskriv, temasamlinger for faste verger, representanter, verger med samme type vergemål el. Det er viktig å presisere at enkeltsaker ikke bør drøftes i slike samlinger, da dette kan innebære brudd på taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 og vergemålsloven § 46.