

Strømsø, E. J. (2025). Selvbestemmelse i utøvelse av vergemål: En refleksiv tematisk analyse av offentlige dokumenter. I B. Olsvik, R. Sørly, B. E. Karlsson & T. Ghaye (Red.), *Nye perspektiver på menneskerettigheter, sosial ulikhet og sosial rettferdighet* (s. 61–79). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa520103>

3

Selvbestemmelse i utøvelse av vergemål

En refleksiv tematisk analyse av offentlige dokumenter

Ellen Jakobsson Strømsø¹

¹ Institutt for barnevern og sosialt arbeid, UiT Norges arktiske universitet

Innledning

I dette kapitlet diskuteres hvordan vergemålsordningens hensikt med å ivareta menneskers rettigheter til deltakelse i samfunnet samtidig utfordrer retten til selvbestemmelse. Jeg har undersøkt rammene for utøvelse av vergemål for voksne mennesker med nedsatt funksjonsevne knyttet til psykisk sykdom eller bruk av rusmidler. Et vergemål er frivillig og innebærer at en person får oppnevnt en verge som kan bistå med å utføre handlinger og ivareta personlige interesser, for eksempel å ivareta hele eller deler av privatøkonomien (Lov om vergemål av 2010, § 20) (vergemålsloven, vgml.). Retten til selvbestemmelse er nedfelt i den europeiske menneskerettskonvensjonen (1950). I tillegg spesifiserer FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne artikkel 12 (2006) (CRPD) retten til selvbestemmelse for denne gruppen.

Min interesse for vergemål har sitt utgangspunkt i erfaring fra sosialfaglig arbeid, primært fra kommunal psykisk helse- og rustjeneste. Erfaring fra praksisfeltet har gitt meg et innblikk i betydningen av en fungerende privatøkonomi, samt viktigheten av å få bistand til å ivareta egne økonomiske og personlige interesser samtidig som selvbestemmelsen ivaretas. Dette kapitlet baserer seg også delvis på arbeid med min masteroppgave (Strømsø, 2022). Jeg forstår vergemålsordningen som en velferdsordning som er tenkt å bidra til å utjevne sosial ulikhet og minske utenforskap og diskriminering, ved å sørge for at mennesker får hjelp som kompenserer for deres utfordringer. Samtidig forstår jeg vergemålsordningen som svært inngripende i menneskers privatliv, og dermed paradoksalt nok som en potensiell trussel mot retten til selvbestemmelse.

Jeg har valgt å undersøke rammene for faste vergers utøvelse av vergemål, og søker derfor å besvare problemstillingen: *Hvilke forhold hemmer og fremmer selvbestemmelse i utøvelsen av vergemål?* For å besvare problemstillingen har jeg gjort en refleksiv tematisk analyse av vergemålsloven (2010) med forarbeider, samt dokumenter fra Statens sivilrettsforvaltning (Sivilrettsforvaltningen). Personer som har fått oppnevnt verge, omtaler jeg videre som vergehavere. Jeg vil i innledningen redegjøre kort for vergemålsordningens rettslige grunnlag, samt tidligere forskning og kritikk mot vergemålsordningen. Deretter vil jeg beskrive metodevalg og fremgangsmåte, for så å presentere resultater og diskutere disse. Til slutt reflekterer jeg over implikasjoner for praksis og behov for videre forskning.

Vergemålsordningens rettslige grunnlag og organisering

Vergemål reguleres av vergemålsloven (2010) og gjelder «personer under vergemål og deres adgang til å selv foreta rettslige handlinger eller råde over sine egne midler» (vgml. § 1). En *rettslig handling* er å inngå en avtale, for eksempel opprette en bankkonto, forhandle med kreditorer eller kjøpe en leilighet. Å *råde over egne midler* innebærer selv å ha adgang til, og rett til, å bestemme over egen økonomi. Vergemålsloven omhandler også verger og rammene for hvordan vergemål utøves (vgml. § 1).

Vergemål kan, «hvis det er behov for det», opprettes «for den som har fylt 18 år, og som på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til å ivareta sine interesser» (vgml. § 20). *Behovet* viser til sammenhengen mellom årsaken til nedsatt funksjonsevne hos en person og manglende evne til å ivareta egne interesser. Hvilke interesser vergemålsvergen skal ivareta på vegne av vergehaver, defineres i vergemålsmandat (vgml. § 25). Dette kan være alt fra å ivareta hele privatøkonomien til kun å betale regninger eller bistå vergehaver med å sende søknader, sette opp budsjett eller levere skattemelding. For at et vergemål skal opprettes, skal personen samtykke skriftlig (vgml. § 20). Dette innebærer at personen som får oppnevnt verge selv skal ønske dette.

Loven angir to former for vergemål: alminnelig frivillig vergemål, hvor personen ikke fratras rettslig handleevne (vgml. § 20), samt vergemål med fratakelse av rettslig handleevne (vgml. § 22). Å bli fratatt rettslig handleevne, det vil si retten til å ta avgjørelser på egne vegne på ett eller flere områder, kan kun skje etter en beslutning fattet av domstol (vgml. § 25). I dette kapitlet undersøker jeg utøvelsen av vergemål for personer som ikke er fratatt rettslig handleevne. Ved utgangen av 2022 var antallet vergemål for voksne ca. 43 000 (Statens Sivilrettsforvaltning, 2022b). Antallet som var fratatt rettslig handleevne, var i 2021 ca. 300 personer (Statens Sivilrettsforvaltning, 2021).

Vergemålsordningen er organisert gjennom Statsforvalterembetet (tidligere fylkesmannen) (vgml. § 4), hvor Statens Sivilrettsforvaltning er den sentrale myndigheten (forskrift til vergemålsloven av 2013, § 5) (vergemålsforskriften). Vergemålsordningen slik den fremstår i dag, er et resultat av sammenslåing og omfattende endringer av det som tidligere var vergemålsloven

fra 1927 og umyndiggjøringsloven fra 1898 (Sande et al., 2017). Ved lovens iverksettelse i 2013 ble det innført en ordning med faste verger for å bidra til profesjonalisering av vergemålsordningen (Justis- og politidepartementet, 2004, s. 23). En fast verge er en person som engasjeres av Statsforvalteren (vgml. § 26), mottar godtgjøring for oppdraget (vergemålsforskriften, 2013, § 16), og gjerne har flere enn ett vergeoppdrag – noen ganger så mange som 100, men oftere mellom 2 og 20 oppdrag (Statens Sivilrettsforvaltning, 2022b). Selv om verger ikke tilhører en definert profesjon, omtales de faste vergene ofte som «profesjonelle» verger (Statsforvalteren i Oslo og Viken, 2023), og de har også opprettet en egen interesseorganisasjon med benevnningen Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon (2024).

Tidligere forskning og kritikk mot vergemålsordningen

I 2021 kom rapporten «Retten til selvbestemmelse» (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2021) (LDO), som omhandler hvordan individets rett til selv å utøve sin rettslige handleevne kan beskyttes bedre. LDO (2021) konkluderer med at det er nødvendig å avskaffe vergemålssystemet slik det ser ut i dag for å sørge for lik rett til selvbestemmelse. Begrunnelsen er at dagens system ikke har et beslutningsstøttesystem i tråd med CRPD artikkel 12, som skal sikre menneskers rett til å utøve sin rettslige handleevne og rett til likhet for loven (CRPD artikkel 12), for å forhindre diskriminering (CRPD artikkel 5). Selv om LDO-rapporten (2021) primært omhandler vergemål for mennesker med utviklingshemming, poengterer LDO at innholdet er relevant også for mennesker med andre funksjonsnedsettelser.

Regjeringen oppnevnte i 2022 et juridisk ekspertutvalg for å utrede inkorporering av CRPD i norsk lov (Indreberg et al., 2024). Utvalget la frem sin utredning i januar 2024 og konkluderte med at det ikke er nødvendig med endringer i vergemålsloven for å oppfylle konvensjonen, men påpekte at ordninger for bedre beslutningsstøtte må vurderes i forbindelse med pågående lovarbeid (Indreberg et al., 2024).

LDO (2021) omtaler behovet for et paradigmeskifte, hvor manglende deltakelse og utenforskap forstås som konsekvenser av samfunnsstrukturer,

heller enn som konsekvenser av annerledeshet hos enkeltindivider. CRPD artikkel 1 definerer psykisk sykdom og avhengighet som funksjonsnedsettelse. CRPD artikkel 12 nr. 3 omhandler forpliktelsen til å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne «tilgang til den støtte de kan trenge for å kunne utøve sin rettslige handleevne». LDO (2021) påpeker at CRPD ikke spesifiserer hvordan støtten skal gis, så lenge den ivaretar retten til selvbestemmelse og prinsippet om ikke-diskriminering.

McGovern og Ellingsdalen (2022) viser til Verdens helseorganisasjons initiativ *QualityRights*, som gir praktisk veiledning om tjenesteutvikling og gir mulighet til å innlemme CRPDs forståelse av psykososiale funksjonsnedsettelse i psykiske helsetjenester. De beskriver beslutningsstøtte som en motpol til beslutninger tatt på vegne av andre, basert på hva som anses å være til personens beste. De peker også på at deler av norske myndigheter og fagfeltet ikke kan se for seg et psykisk helsetilbud uten bruk av tvang, og at dette hindrer fokuset på hvordan rettslig handleevne kan fremmes gjennom blant annet utvikling av beslutningsstøtte (McGovern & Ellingsdalen, 2022).

I en rapport fra LDO (2015) til FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne omtales vergemål. I rapporten redegjør ombudet blant annet for en spørreundersøkelse til verger, hvor 67 prosent svarte at de mangler opplæring i å aktivt fremme selvbestemmelse hos vergehaver (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2015, s. 32). Jüriloo (2016) retter kritikk mot vergemålsordningen og mener at det i utformingen av denne ikke er tatt hensyn til paradigmeskiftet i CRPD, som innebærer at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få mulighet til å delta i samfunnet på lik linje med andre. Jüriloo (2016) konkluderer med at beslutningsstøtte burde kunne utføres på en mindre inngripende måte enn gjennom vergemål. Hun problematiserer også at vergemålsloven åpner for at vergen kan ta beslutninger som vergehaveren motsetter seg. Det er verdt å merke seg at det i 2023 ble gjort endringer i vergemålsloven, noe jeg vil komme tilbake til senere i kapittelet.

Vergemålsloven ble iverksatt i 2013 og har siden da gjentatte ganger blitt kritisert i media og fra brukerorganisasjoner som Norsk Forbund for Utviklingshemmede (Tvedt, 2021). Det kanskje mest kjente eksemplet som har figurert i media er «Tolgasaken», hvor vergemål ble opprettet for tre brødre uten deres samtykke (Mikkelsen et al., 2018). Som følge av blant annet denne saken gjorde Sivilrettsforvaltningen en gjennomgang av alle vergemål for å sikre at de som har verge, faktisk ønsker dette (Statens Sivilrettsforvaltning, 2022b).

Etter gjennomgangen ble ca. 250 av 17 000 vergemål opphevet fordi de enten var opprettet mot vergehavers ønske, eller fordi vergehaver ved gjennomgangen ønsket vergemålet avsluttet (Statens Sivilrettsforvaltning, 2022b, s. 12). Andre eksempler på kritikk omhandler faste verger med mange vergeoppdrag eller verger som har svindlet vergehaver (Skarrud et al., 2019; Hagesæther, 2021).

Tidligere erfaringer, kunnskap om og kritikk mot vergemålsordningen har ført til forståelsen av at det foreligger et stort behov for kunnskap om vergemålsordningen. Som følge av dette har jeg valgt problemstillingen: *Hvilke forhold hemmer og fremmer selvbestemmelse i utøvelsen av vergemål?* For å belyse problemstillingen har jeg valgt å gjøre en refleksiv tematisk analyse av offentlige dokumenter med utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan fremstår retten til selvbestemmelse i vergemålsloven?
- Hvilke forhold ved utøvelse av vergemål kan påvirke vergehavers selvbestemmelse?
- Hvordan forstås og presenteres retten til selvbestemmelse i lovforarbeid og dokumenter publisert av Sivilrettsforvaltningen?

Metodevalg og fremgangsmåte

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Braun og Clarkes (2021) forståelse av refleksiv tematisk analyse. De beskriver analyseprosessen som åpen og organisk, uten bruk av en fastsatt kodingsramme. I stedet blir temaer eller kategorier forstått som det endelige resultatet av en iterativ, det vil si gjentakende, gjennomgang av datamaterialet (Braun & Clarke, 2021). Min tilnærming i analyseprosessen kan forstås som induktiv i den forstand at jeg tar utgangspunkt i datamaterialet for å søke å besvare problemstillingen i en teoretisk kontekst. Dette fordi det ikke er mulig å bruke tematisk analyse i et teoretisk tomrom (Braun & Clarke, 2021, s. 331). Braun og Clarke (2021) beskriver at temaer utvikles gjennom en prosess i flere skritt, hvor skrittene gjentas ved behov for utdyping. Etter presentasjon av utvalget av dokumenter vil jeg beskrive min fremgangsmåte.

Utgangspunktet for analysen er en sosialkonstruktivistisk forståelse, hvor kunnskap ikke kan forstås som endelig, men som en av flere mulige forståelser (Alvesson & Sköldberg, 2017). Kunnskapen jeg utvikler, og spørsmålene jeg

stiller, vil ikke være objektive, men utviklet i den konteksten jeg befinner meg i, og med utgangspunkt i min forforståelse. Jeg har derfor i innledningen til kapittelet redegjort for min forforståelse og erfaring fra praksis som utgangspunkt for valgt problemstilling. Jeg har analysert med en anerkjennelse av at resultatene ikke utgjør objektive svar, men at forskningen likevel kan bidra til økt kunnskap om vergemålsordningen.

Utvalget av dokumenter er gjort med hensikt å belyse rammene for utøvelsen av vergemål. En analyse av dokumenter egner seg til å gi en presis beskrivelse av en del av virkeligheten (Triantafillou, 2019). Ved valg av dokumenter er det viktig å vurdere relevansen for å belyse problemstillingen (Thagaard, 2018). Siden problemstillingen omhandler de formelle rammene for utøvelsen av en offentlig tjeneste, har valget av dokumenter fremstått som forholdsvis enkelt. Autentisiteten til offentlige publikasjoner kan, på grunn av deres karakter, forstås som høy (Triantafillou, 2019).

Jeg har gjennomgått samtlige dokumenter tilknyttet vergemålsordningen som er offentlig publisert på den offisielle hjemmesiden til Statens Sivilrettsforvaltning (www.sivilrett.no) og inkludert alle dokumenter jeg har vurdert som relevante for problemstillingen. I tillegg har jeg, etter søk på lovdata.no/pro og regjeringen.no, inkludert vergemålsloven med forskrifter, samt lovforarbeider gjort i forbindelse med lovverket som ble iverksatt i 2013, samt endringer som trådte i kraft i 2023. Lovforarbeidene er inkludert for å belyse intensjonene for hvordan loven skal forstås og for hva som var utgangspunktet for opprettelsen av loven eller endringene av den. Representativiteten ved inkluderingen av alle relevante dokumenter kan forstås som høy (Triantafillou, 2019).

Følgende dokumenter utgjør datamaterialet:

Lover og forskrifter	Lovforarbeid	Dokumenter publisert av Statens Sivilrettsforvaltning
Lov om vergemål av 2010	NOU 2004: 16 Vergemål. Justis- og politidepartementet.	Opprettelse av frivillige vergemål – En veiledning til statsforvalterne (2022)
Forskrift til vergemålsloven av 2013	Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) Om lov om vergemål. Justis- og politidepartementet.	Statsforvalterens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt. (2023)
Endringslov til vergemålsloven mv. av 2023	Prop.141 L (2021–2022) Endringer i vergemålsloven mv. Justis- og beredskapsdepartementet.	Med den andre FOR ØYE (2019)

Dokumentene er gjennomgått flere ganger med utgangspunkt i Braun og Clarkes (2021) forståelse av refleksiv tematisk analyse, som presentert tidligere. Prosessen med utvalg av dokumenter representerte en første gjennomgang av datamaterialet. På bakgrunn av problemstillingen og forskningsspørsmålene ble datamaterialet deretter gjennomgått på nytt og delt inn i ulike temaer. Ved de første gjennomgangene av materialet ble det tydelig at selvbestemmelse omhandles både direkte og indirekte. Etter en mer systematisk gjennomgang fremsto flere temaer som kan hemme eller fremme selvbestemmelse i utøvelsen av vergemål.

På grunn av dokumentenes ulike karakter ble det nødvendig å gå frem og tilbake mellom lovforarbeid, lovtekst og dokumenter fra Sivilrettsforvaltningen. Når temaene var gjennomgått flere ganger og deretter definert, sorterte jeg dem i to hovedkategorier som jeg vurderte som relevante for å besvare problemstillingen.

Kategori 1: Retten til selvbestemmelse og forståelsen av denne i utøvelsen av vergemål

- Forhold som omhandler selvbestemmelse direkte, og forståelsen av denne.
- Forhold knyttet til rettslig handleevne og samtykkekompetanse.
- Forhold som omhandler hvordan beslutninger tas underveis i vergemålet.

Kategori 2: Rammer for faste vergers utøvelse av vergemål

- Forhold som omhandler kompetansekrav og opplæring av faste verger.
- Forhold som omhandler rammene for utøvelse av vergeoppdraget.
- Forhold som omhandler rommet for skjønnsutøvelse hos faste verger.

Kategoriene og temaene kan, i tråd med Braun og Clarkes (2021) beskrivelse av en iterativ analyseprosess, forstås både som en del av prosessen og som resultatet av denne. Jeg anerkjenner at kategoriene og forståelsen av disse er preget av egen forforståelse, og at et annet blikk på datamaterialet potensielt kan gi et annet resultat. Kategoriene vil videre brukes som utgangspunkt for presentasjonen av resultatene.

Resultater

Jeg velger å bruke de to kategoriene presentert over som utgangspunkt for presentasjon av datamateriale og analyse.

Retten til selvbestemmelse og forståelsen av denne i utøvelsen av vergemål

Vergemål er et frivillig støttetiltak, og den som ønsker verge skal skriftlig samtykke både til opprettelse av vergemålet, vergemålets omfang og til hvem som skal være verge (vgml. § 20). Vergemålets omfang styres av vergens mandat og skal tilpasses individuelt, både med hensyn til omfang og varighet, og det skal heller ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig (§ 21, vgml).

Selvbestemmelse ved opprettelsen av vergemål har vært et fokus i lovforarbeidene for endringene av loven som ble iverksatt i 2023 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Endringene sikter blant annet til å tydeliggjøre at vergemål er et frivillig støttetiltak og har som mål å styrke den enkeltes rett til selvbestemmelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Lovteksten i vergemålsloven § 20, som omhandler vilkårene for opprettelse av vergemål, ble endret på flere punkter. Det er nå tydeliggjort at vergemål primært er en frivillig ordning, og at vergemål ikke kan opprettes dersom dette er i strid med personens ønsker.

Vergemålsloven § 33, andre ledd, omhandler vergens plikt til å høre den som er satt under vergemål. Før lovendringen i 2023 var dette formulert med henvisning til at vergen *ikke kan* «foreta disposisjonen hvis den som er satt under vergemål motsetter seg det». Etter endringen sier loven at dersom personen ikke er fratatt den rettslige handleevnen, «skal vergen gi støtte til personens utøvelse av den rettslige handleevnen i samsvar med personens ønsker». Dette oppfatter jeg som en styrking av retten til selvbestemmelse, ved at vergen *skal* støtte vergehavers utøvelse av rettslig handleevne fremfor bare å *unngå å handle* mot vergehavers vilje.

Selv om fratakelse av rettslig handleevne er en beslutning som må fattes av domstol (vgml. § 25) og relativt sjelden tas i bruk (Statens Sivilrettsforvaltning, 2021), er det fortsatt en mulighet. I proposisjonen *Endringer i vergemålsloven mv.* (2022) beskrives det at vergen, dersom denne opplever at den beslutningsstøtten som gis «ikke er ønsket» av vergehaver, kan be om at det «tas

initiativ til fratakelse av rettslig handleevne på konkrete områder» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022, s. 50). Dette begrunnes med at beslutningsstøtten da ikke kan forstås som tilstrekkelig for å sikre personens rettigheter og forhindre diskriminering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022).

En enklere tilgjengelig handling er muligheten for å innhente en legeerklæring for å klargjøre om vergehaveren er i stand til å forstå hva en handling innebærer (vgml. § 33). En slik legeerklæring omtales ofte som en *vurdering av samtykkekompetanse*, og kan innhentes av vergen med Statsforvalters samtykke, uavhengig av vergehavers ønske eller kjennskap (vgml. § 33). Jeg har ikke klart å finne tall på hvor vanlig dette er, men ser dette som en utfordring for retten til selvbestemmelse i utøvelsen av vergemål der vergehaver ikke er fratatt rettslig handleevne. At vergemålsloven (§ 22) fortsatt åpner for fratakelse av rettslig handleevne kan forstås som en motsetning til prinsippet om selvbestemmelse.

Hva gjelder retten til selvbestemmelse underveis i et vergemål, så omhandles dette blant annet i § 21 (vgml). Her står det at personen med verge selv kan «foreta rettslige handlinger og råde over sine egne midler. Han eller hun kan også kalle tilbake en disposisjon som er foretatt av vergen, så lenge ingen har ervervet rett etter den» (vgml. § 21). Med dette forstår jeg at selv om vergen har foretatt en handling, eller gjort en disposisjon i tråd med mandatet, kan vergehaver likevel gjøre om på vergens avgjørelse. Vergehaver har dermed rett til å gjøre egne økonomiske valg, som for eksempel å ta opp lån, opprette konto eller kjøpe hus, selv om vedkommende har oppnevnt verge, og uavhengig av vergens mandat.

Sivilrettsforvaltningen (2022a) skriver i sin veiledning til statsforvalterne om opprettelse av frivillige vergemål at vergemål er en frivillig velferdsordning som skal fremme selvbestemmelse. Det vektlegges at selvbestemmelse fremmes av vergemål på to måter. Dels ved at vergehaver får hjelp til å ta beslutninger, og dels gjennom at vergen har fullmakt til å kunne gjennomføre rettslige og økonomiske handlinger som en vergehaver trenger bistand til å få gjennomført (Statens Sivilrettsforvaltning, 2022a, s. 4). Det vises også til opplæring i samtale- og beslutningsstøttemetodikken «Med den andre for øye», som retter seg mot verger og er utgitt av Sivilrettsforvaltningen (Statens Sivilrettsforvaltning, 2022a). Gjennom at verger får opplæring i bruk av denne metodikken, skal vergehavere «få tilpasset informasjon, trenes i å forstå kon-

sekvenser av ulike valg, tenke igjennom hva han eller hun egentlig vil og få hjelp til å ta beslutninger» (Sivilrettsforvaltningen, 2022a, s. 4).

I opplæringsmaterialet beskrives selvbestemmelse som et bærende prinsipp, samtidig som det konstateres at selvbestemmelse ikke er enkelt (Statens Sivilrettsforvaltning, 2019, s. 6). Dette eksemplifiseres ved ulike utfordringer, som for eksempel at noen ikke forstår, ikke vil bestemme selv, velger det umiddelbare eller det trygge, eller ikke har lært av dårlige valg (Statens Sivilrettsforvaltning, 2019, s. 6). Videre står det at det er en juridisk forpliktelse for alle aktører å respektere vergehavers rett til å bestemme selv, *men* at det er viktig «å huske på at ikke alle har en klar oppfatning om hva de vil i alle spørsmål» (Statens Sivilrettsforvaltning, 2019, s. 6). Selv om det vises til en juridisk forpliktelse til å respektere selvbestemmelse, etterfølges dette av et «men» og en problematisering av blant annet hvilke typer valg en vergehaver kan tenkes gjøre, og i hvilken grad disse valgene fremstår *som riktige*. I opplæringsmaterialet vises også til at det er viktig at vergene er bevisst på i hvilken grad de påvirker vergehaver. Her presenteres fire nivåer av påvirkning, hvorav tre beskrives å inngå i det å utøve beslutningsstøtte. Det første nivået er «la seg styre», det vil si «akseptere den andres ønsker uten å prøve å påvirke». Det andre er «inviterende praksis», som innebærer å komme med forslag om «hva som kan være lurt, men akseptere om disse avslås». Det tredje nivået er «insisterende praksis». Dette innebærer å «få gjennom egne forslag ved hjelp av ulike former for press eller tilsløring/avledning» (Statens Sivilrettsforvaltning, 2019, s. 6). Det fjerde nivået, «tvang», er den som ikke inngår som en del av beslutningsstøtten slik den presenteres i opplæringsmaterialet (Statens Sivilrettsforvaltning, 2019, s. 6). Jeg mener at det tredje nivået, «insisterende praksis», heller ikke kan forstås å være en beslutningsstøtte som fremmer selvbestemmelse hos vergehaver.

Jeg finner at selvbestemmelse vektlegges i lovforarbeid og lov, men at loven også åpner for vurderinger som i liten grad samsvarer med retten til selvbestemmelse. I tillegg fremstår forståelsen av retten til selvbestemmelse i dokumentene fra Sivilrettsforvaltningen som mindre sterk enn det gjør i loven. Jeg finner at utøvelsen av vergeoppdraget vil være styrende for hvordan, og i hvor stor grad, selvbestemmelsen blir fremmet, eller hemmet, i utøvelsen av vergemålet.

Rammer for faste vergers utøvelse av vergemål

For å bli engasjert som fast verge kreves det en uttømmende politiattest (vgml. § 26). I tillegg skal personen være egnet for vervet og ikke selv stå under vergemål (§ 28, vergemålsloven). Det er ikke presisert hva det vil si å være *egnet*. Statsforvalteren har opplærings-, veilednings- og bistandsplikt for oppnevnte verger og skal sørge for at vergene får nødvendig opplæring ved oppnevning, tilpasset vergeoppdragets innhold og omfang. Vergene skal også få opplæring senere dersom det er behov for det (vergemålsforskriften, 2013).

I Sivilrettsforvaltningens veileder om Statsforvalterens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt til verger står det at faste verger forutsettes å være *særlig kompetente* (Statens Sivilrettsforvaltning, 2023). Det fremgår imidlertid ikke hvilken kompetanse som forventes, eller hvordan dette reguleres. Videre står det at det bør stilles krav om at faste verger tar e-læringskurs rettet til verger. Statsforvalteren oppfordres også til å gi opplæring underveis, i tillegg til å ha samlinger for faste verger der det kan gis informasjon, opplæring og mulighet til å utveksle erfaringer (Statens Sivilrettsforvaltning, 2023). Det stilles altså ikke krav om spesifikk utdanning eller forkunnskaper, men det foreligger en plikt for statsforvalteren å påse at vergene har den opplæringen som trengs for å kunne utføre oppdraget på en forsvarlig måte.

I utøvelsen av vergemål har vergen plikt til å høre den som er satt under vergemål «før det foretas disposisjoner av større betydning og også når dette ellers fremstår naturlig» (vgml. § 33). Hva som *fremstår som naturlig*, mener jeg, vil kreve en skjønnsmessig vurdering som kan forstås forskjellig. Forståelsen vil både kunne fremme eller hemme selvbestemmelsen hos vergehaver, avhengig av hvordan vergen vektlegger hva som er *naturlig*, og i forlengelsen av dette hvordan vergen kommuniserer med vergehaver, slik at vergehaver opplever å bli hørt.

Vergen skal utøve vergemålet i samsvar med vergehavers ønsker (vgml. § 33). Hvis vergehaver «ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker», skal «den beste tolkningen» av hva vergehaver vil og ønsker legges til grunn ved utøvelsen av vergemålet (vgml. § 33). Dette forstår jeg som at en verge kan velge å holde fast ved en tidligere beslutning fremsatt av vergehaver, hvis vergen oppfatter at vergehaver hyppig endrer mening, uttaler ønsker i ruset tilstand, eller dersom sykdomstilstanden fremstår forverret. Her kan også vergen vektlegge hvordan «noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, tolker personens vilje og preferanser» (vgml. § 33).

Statsforvalteren skal, som tidligere nevnt, gi vergene nødvendig veiledning ved behov. De skal også gi konkrete råd i enkeltsaker og gi bistand slik at vergen kan følge rådet dersom det er nødvendig (vergemålsforskriften § 1). Sivilrettsforvaltningen (2023) viser i sin veileder til Statsforvalteren at denne plikten til å bistå er presisert i lovverket, og at det innebærer at vergen *bør* rådføre seg med Statsforvalteren når vedkommende er i tvil. Det vises også til at vergen kan ha behov for å drøfte handlingsalternativer, og at dette er viktig for å sikre at handlingene er i tråd med lovgivningen (Statens Sivilrettsforvaltning, 2023). Videre står det at det er viktig at Statsforvalteren kommuniserer til vergene at de, i skjønnsmessige vurderinger, bør være varsom med å *dikttere* hva vergen bør gjøre, da Statsforvalteren ikke har instruksjonsmyndighet over vergen (Statens Sivilrettsforvaltning, 2023, s. 3–4). Hva som menes med skjønnsmessige vurderinger, eller hvilken kunnskap som bør ligge til grunn for skjønnsutøvelsen, fremkommer ikke i veilederen (Statens Sivilrettsforvaltning, 2023). Det påpekes at selv om Statsforvalteren anbefaler en løsning, er det opp til vergen å ta avgjørelsen, og at vergene har «et selvstendig ansvar for den oppfølgingen de gir til personen de er verge for» (Statens Sivilrettsforvaltning, 2023, s. 4). Dette forstår jeg som at vergen i noen grad kan få støtte i sin skjønnsavgjørelse, men samtidig alene står ansvarlig for denne.

Jeg finner samlet at lovverket legger opp til at vergen kan og må utøve vergemålet svært selvstendig, og bruke skjønn når det gjelder å ivareta vergehavers selvbestemmelse. Hvorvidt selvbestemmelsen hos vergehaver fremmes eller hemmes av vergemålet, vil dermed i stor grad avgjøres av hvordan den enkelte verge utøver sitt oppdrag.

Diskusjon

Med utgangspunkt i problemstillingen og resultatene vil diskusjonen omhandle hva som fremmer og hemmer selvbestemmelse i utøvelsen av vergemål. Jeg vil diskutere hvorvidt vergemålsordningen slik den fremstår i dag, kan ivareta selvbestemmelsen til mennesker med nedsatt funksjonsevne knyttet til psykisk sykdom eller bruk av rusmidler. I forlengelsen av

dette reflekterer jeg over hvilke konsekvenser dette kan få for praksisfeltet og behovet for videre forskning.

Forhold som fremmer og hemmer selvbestemmelse i utøvelse av vergemål

Jeg har funnet at selvbestemmelse har fått økt vektlegging i vergemålsordningen, både ved innføringen av nytt lovverk i 2010 og ved lovendringene som trådte i kraft i 2023 (Justis- og politidepartementet, 2009; Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Dette fremstår som en konsekvens av et økt fokus på menneskerettigheter, blant annet gjennom ratifiseringen av CRPD i 2013 og det pågående arbeidet med inkorporeringen av denne i norsk lov. Selvbestemmelse kan forstås å være fremmet på flere punkter i vergemålsordningen. En person skal selv ønske å ha verge, og skal samtykke skriftlig til dette. Vergemålets mandat skal tilpasses den enkeltes ønsker og behov, og vergen skal høre hva vergehaver ønsker, både i oppstarten og underveis i utøvelsen av vergemålet (vgml., 2010).

Ifølge Sivilrettsforvaltningen (2022a, s. 4) fremmes selvbestemmelse både ved at vergen har fullmakt til å kunne gjennomføre rettslige og økonomiske handlinger som vergehaver trenger bistand til, og ved at vergehaver får hjelp til å ta beslutninger. Vergen skal få opplæring i bruk av samtale- og beslutningsstøttemetodikk for å kunne finne ut hva vergehaver ønsker, og handle i tråd med dette (Statens Sivilrettsforvaltning, 2022a). Hvis selvbestemmelse skal ivaretas gjennom den enkelte verges bruk av samtale- og beslutningsstøttemetodikk, kan vi da sikre at selvbestemmelsen til vergehaver faktisk fremmes? Vergene blir i dag tilbudt opplæring, men spørsmålet er om dette er tilstrekkelig når det heller ikke stilles krav til grunnleggende kompetanse. Jeg stiller derfor spørsmål ved om beslutningsstøtte slik den fremstilles i opplæringsmaterialet (Statens Sivilrettsforvaltning, 2019) i realiteten bare er en ny versjon av styring til «den andres beste». I stedet for at beslutningene tas over hodet på andre, kan de nå bli tatt ved at vergehaver støttes til å ta det vergen mener er riktige beslutninger.

Spørsmålet er også om beslutningsstøtte kan, eller bør, gjennomføres innenfor rammene av vergemålsordningen. McGovern og Ellingsdalen (2022) viser til at beslutningsstøtte, i tråd med CRPD, kan fungere som en motpol til beslutninger tatt på vegne av andre, og slik sett fremme selvbestemmelse.

Sivilrettsforvaltningens (2022a) intensjoner med opplæring i beslutningsstøtte ser ut til å samsvare med McGovern og Ellingsdalens (2022) forståelse. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om opplæringen som gis til verger er tilstrekkelig for å fremme selvbestemmelse. I regjeringens ekspertutvalgsrapport (Indreberg et al., 2024) om inkorporeringen av CRPD fremgår det at utvalget i stor grad er fornøyd med hvordan selvbestemmelse fremmes gjennom lovverket. De konkluderer med at vergemålsloven er i samsvar med retten til selvbestemmelse for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Indreberg et al., 2024). Dette kan bekrefte McGovern og Ellingsdalens (2022) påstand om at det finnes en motstand mot å se for seg et psykisk helsetilbud uten tvang. Selv om vergemålsordningen ikke direkte er en del av psykisk helsetilbudet, kan den likevel forstås som et velferdstilbud som retter seg mot mennesker med nedsatt funksjonsevne knyttet til psykisk sykdom eller bruk av rusmidler.

Muligheten for fratakelse av rettslig handleevne og det å innhente vurderinger av samtykkekompetanse når verger ikke opplever at vergehaver tar beslutninger i tråd med det vergen *mener er riktige*, viser at beslutningsstøtten slik den fremstår i vergemålsordningen, ikke er tilstrekkelig for å sikre deltakelse i samfunnet og fremme selvbestemmelse. Det at lovforarbeidene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022) beskriver at hvis beslutningsstøtten som vergemålet innebærer *ikke er ønsket* av vergehaver, og dermed forstås som utilstrekkelig for å sikre dennes rettigheter, kan vergen be om at det tas initiativ til fratakelse av rettslig handleevne, mener jeg i stor grad hemmer retten til selvbestemmelse. Å bistå noen til å ta beslutninger uten å legge føringer for hva beslutningene skal være, fremstår som en svært krevende oppgave som i stor grad overlates til den enkelte verge å løse. I tillegg finner jeg at de ulike nivåene av beslutningsstøtte som beskrives i opplæringsmaterialet for verger (Statens Sivilrettsforvaltning, 2019) ikke entydig legger opp til å fremme selvbestemmelse.

Jeg finner at selv om beslutningsstøtte, dersom den utøves på en god måte, kan fremme den enkelte vergehavers selvbestemmelse, utgjør vergemålsordningen som helhet, i tråd med Jürilooos (2016) og LDOs (2021) vurderinger, en betydelig risiko for å hemme selvbestemmelsen hos vergehavere. Dette tilsier at vergemålsordningen bør erstattes av andre måter å utøve beslutningsstøtte på.

Avsluttende refleksjoner

Til tross for intensjoner og rettigheter som tilsynelatende fremmer selvbestemmelse, har jeg funnet store utfordringer ved rammene for vergemålsordningen som kan virke hemmende på selvbestemmelse i utøvelsen av vergemål. En slik utfordring er, som nevnt, muligheten til å vurdere rettslig handleevne og samtykkekompetanse, også i alminnelige vergemål. Den andre store utfordringen er knyttet til de forventningene og kravene som stilles til de faste vergenes utøvelse av vergemål. Jeg har redegjort for at det i svært liten grad stilles krav til faste vergers kompetanse, samtidig som det forventes at vergene i stor grad gjør skjønnsmessige individuelle vurderinger.

Verger møter mennesker med individuelle behov, utfordringer, ønsker og kommunikasjonsmåter, og kan potensielt daglig stå i situasjoner og beslutninger som stiller store krav til individuelle vurderinger og kommunikasjonsevner. Som sosionom med erfaring fra praksisfeltet mener jeg at dette er oppgaver og vurderinger som ligner på arbeidet som utføres av mennesker med flere års sosialfaglig eller annen relevant utdanning, for eksempel på NAV-kontor, i barnevernet eller i psykisk helse- og rustjenestene. Der har man i tillegg ofte kollegaer og ledere som deltar i drøftinger og beslutningsprosesser.

Samtidig bør det diskuteres om vergemål er en egnet måte å bistå mennesker med å ivareta rettslig handleevne knyttet til økonomi og personlige forhold. Kunne tilsvarende tjenester blitt gitt gjennom andre velferdstjenester? En ting som skiller vergemålsordningens oppgaver fra andre velferdstjenester er vergens mandat til å utføre rettslige handlinger på vegne av vergehaver, som for eksempel å opprette en bankkonto eller selge et hus. Samtidig skal vergen kun utføre slike handlinger dersom vergehaver ønsker det. En kommunalt ansatt kunne støttet en person i selv å opprette en bankkonto eller selge et hus, uten å ha mandat til å utføre rettslige handlinger på vegne av personen. Personen kunne dermed selv utført handlingene med riktig støtte. Spørsmålet blir da: Hva er egentlig vergemålsordningens funksjon? Hvordan kan den bidra til økt deltakelse i samfunnet og til ikke-diskriminering for mennesker med nedsatt funksjonsevne knyttet til psykisk sykdom eller bruk av rusmidler?

Slik jeg ser det, kan vergemålsordningen fungere som en viktig trygghet for personer som ønsker verge. Det er positivt, så lenge vergemålet fungerer på en slik måte at vergehaver er fornøyd. Det kan også være at vergemålsordningen avlastet kommunale tjenester.

Ordningen med faste verger ble innført som en del av profesjonaliseringen av vergemålsordningen, med tanke på å sikre at personer uten pårørende, eller med dårlig relasjon til disse, kan få sine rettigheter ivaretatt på en forsvarlig måte (Justis- og politidepartementet, 2004; Justis- og politidepartementet, 2009). Spørsmålet er om vergehavere faktisk får sine rettigheter ivaretatt i tråd med menneskerettighetene. Hvis faste verger skal være en del av en reell profesjonalisering av vergemålsordningen, bør det etter min mening stilles spørsmål ved om utøvelsen bør gjøres av personer med profesjonsutdanning som gir nødvendig kompetanse til å utøve forsvarlig skjønn.

Hvis beslutningsstøtte skal gjennomføres i tråd med CRPDs forståelse av rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, mener jeg det er nødvendig å stille spørsmål ved hele vergemålsordningen. LDO (2021) konkluderer med at vergemålsordningen ikke ivaretar rettighetene til mennesker med utviklingshemming. Jeg mener at ordningen heller ikke er egnet til å ivareta rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne som følge av psykisk sykdom eller bruk av rusmidler.

Jeg ser et tydelig behov for mer forskning rundt vergemål og hvordan mennesker kan få hjelp til å ivareta sine interesser og sikres deltakelse i samfunnet. Videre forskning med utgangspunkt i menneskers egne opplevelser av å ha oppnevnt verge kan bidra til slik kunnskap. Jeg mener også at det er behov for en bred diskusjon om hvilke alternative måter som finnes for å bistå mennesker med å ivareta sine interesser – på en måte som utjevner sosial ulikhet og minsker utenforskap og diskriminering – ved å fremme retten til selvbestemmelse.

Refleksjonsspørsmål

1. Hvordan kan vi bistå mennesker med nedsatt funksjonsevne knyttet til psykisk sykdom eller bruk av rusmidler med å ivareta sine interesser, og samtidig sikre retten til selvbestemmelse?
2. Hvilken kompetanse bør verger, eller andre som utøver beslutningsstøtte, ha for å best mulig kunne sikre retten til selvbestemmelse?
3. Går det an å bistå mennesker med å ta beslutninger uten at støtten inneholder element av styring?

Referanser

- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2017). *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi og kvalitativ metod*. Studentlitteratur.
- Braun, V. & Clarke, V. (2021). One size fits all? What counts as quality practice in (reflexive) thematic analysis? *Qualitative Research in Psychology*, s. 328–352.
- Den europeiske menneskerettskonvensjonen. (1950). FN. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_eng
- Hagesæther, P. V. (2021, 26. mars). *Aftenposten*. Hentet 14. juni 2023 fra <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/PRjM8p/familien-ville-ha-inn-en-noeytral-person-til-aa-passe-paa-dagny-i-dag-angrer-de>
- Indreberg, H., Larsen, M. K., Fagernes, S. O., Vigerust, E. & Kaus, I. (2024). *Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter*. Kultur- og likestillingsdepartementet: Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-funksjonshemmedes-rettigheter/id3021814/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Prop. 141 L (2021–2022) Endringer i vergemålsloven mv*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2004). *NOU 2004: 16 Vergemål*. Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2009). *Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) Om lov om vergemål (vergemålsloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Jüriloo, K. (2016). Menneskerettslige utfordringer ved vergemål. *Kritisk Juss*, 42(1).
- Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRDP). (2006). FN. <https://fn.no/assets/images/FN-kunnskap/Avtaler/FN-konvensjoner-filer/Konvensjon-om-rettighetene-til-personer-med-nedsatt-funksjonsevne.pdf.pdf>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2015). https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/konvensjoner/fns-konvensjon-for-personer-med-nedsatt-funksjonsevne/crpd2015rapport.pdf
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2021). *Retten til selvbestemmelse – fra vergemål til beslutningsstøtte*. https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/rapporter/ldo_rettet_til_selvbestemmelse_elektronisk_utgave.pdf
- McGovern, P. & Ellingsdalen, M. (2022). QualityRights – Mot psykisk helsetjenester basert i menneskerettighetene. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, s. 85–96.
- Mikkelsen, M., Norman, M. G., Haugsbø, F. & Sørbø, K. (2018, 6. oktober). *VG*. Hentet 14. juni 2023 fra Tre brødre på Tolga: <https://www.vg.no/spesial/2018/verge/>
- Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon. (2024, 10. februar). *PVI.no*. Hentet fra <https://pvi.no/>
- Sande, E., Linge, T. E. & Rasmussen, M. C. (2017). *Vergemålsloven – og utlendingsloven kapittel 11 A med kommentarer*. Gyldendal.
- Skarrud, E., Gildestad, B. A. & Jåsund, B. K. (2019, 6. mars). *NRK.no*. Hentet fra https://www.nrk.no/trondelag/ti-personer-i-norge-er-verge-for-100-mennesker-hver-_far-kritikk-1.14447373

- Statens Sivilrettsforvaltning. (2019). *Med den andre FOR ØYE*. Statens Sivilrettsforvaltning. https://d71tvbqpyamo.cloudfront.net/2-Beslutningsst%C3%B8tte/Vergem%C3%A5l/Samtalemotodikk/Meddenandrefor%C3%B8ye_1%C3%A6ringshefte.pdf
- Statens Sivilrettsforvaltning. (2021). *Årsmelding vergemål 2021*. Statens Sivilrettsforvaltning.
- Statens Sivilrettsforvaltning. (2022a, april). *Opprettelse av frivillige vergemål – En veiledning til statsforvalterne*. https://d71tvbqpyamo.cloudfront.net/2-Beslutningsst%C3%B8tte/Vergem%C3%A5l/Veiledere-og-rundskriv/Veileder_Opprettelseavfrivilligevergem%C3%A5l-3.pdf
- Statens Sivilrettsforvaltning. (2022b). *Årsmelding vergemål 2022*. Statens Sivilrettsforvaltning. https://d71tvbqpyamo.cloudfront.net/Rapporter/%C3%85rsmelding-vergem%C3%A5l-2022/%C3%85rsmelding-vergem%C3%A5l_2022.pdf
- Statens Sivilrettsforvaltning. (2023, 1. juni). *Statsforvalterens opplærings-, veilednings- og bistandsplikt*. https://d71tvbqpyamo.cloudfront.net/2-Beslutningsst%C3%B8tte/Vergem%C3%A5l/Veiledere-og-rundskriv/Veileder_Statsforvalterensoppl%C3%A6ringsplikt.docx-2.pdf
- Statsforvalteren i Oslo og Viken. (2023, 29. juli). *Statsforvalteren.no*. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/oslo-og-viken/vergemal/vergemal-for-voksne/jeg-er-verge/godtgjoring-og-utgiftsdekning2/>
- Strømso, E. J. (2022). *Bruk av vergemål i ettervern?* <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/25563/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitative metoder*. Fagbokforlaget.
- Triantafillou, P. (2019). Analyse af dokumenter og dokumentation. I C. J. Kristensen & M. A. Hussain, *Metoder i samfundsvidenskabene* (s. 147–159). Samfundslitteratur.
- Tvedt, T. (2021, 19. april). Vergemålsloven atter en gang. (*Norsk Forbund for utviklingshemmede*) Hentet 29. juli 2023 fra NFU: <https://www.nfunorge.org/Om-NFU/NFU-bloggen/vergemalsloven-atter-en-gang/>
- Vergemålsforskriften. (2013). *Forskrift til vergemålsloven (FOR-2013-02-15-201)*. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-02-15-201/KAPITTEL_1?q=forskrift%20vergemal
- Vergemålsloven. (2010). *Lov om vergemål (LOV-2010-03-26-9)*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-03-26-9?q=lov%20om%20vergemal>

