



Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
E-post: post@hedmark-revisjon.no
Org.nr.: 974 644 576 MVA
Bankgiro: 7162.05.60353
Besøksadr.: Kildevegen 14

Saksbeh.: Morten Alm Birkelid Direkte tlf.: 62 43 58 02 Deres ref.: 201100885 EP KKF/LVM/bj Våre ref.: Dato: 21. mars 2011

HØRING – FORSKRIFT TIL DEN NYE VERGEMÅLSLOVEN OG ENDRINGER I ANNEN LOVGIVNING SOM FØLGE AV NY VERGEMÅLSLOV

Hedmark Revisjon IKS er ikke høringsinstans, men vi velger likevel å knytte noen kommentarer til høringsdokumentet og forslag til forskrift datert den 09.02.2011. Kommentarene knytter seg først og fremst til forhold rundt regnskap, revisjon og taushetsplikt.

Det stilles ikke detaljerte krav til vergeregnskapet i dagens lovgivning. Prinsippet om vergens regnskapsplikt følger av gjeldende vergemålslov § 77 og er utdypet i Forskrift om føring av overformynder- og vergeregnskapet, revisjon mv av 27.juni 1975 nr 9516. Det er også begrenset med angivelse av hva innholdet i revisors oppgave er.

Vergemålsmyndighetens regnskapsplikt, revisjon og desisjon

I forslaget § 7 fastslås fylkesmannens plikt til å føre regnskap over eiendelene som forvaltes på vegne av personene under vergemål. Det foreslås at det skal være opp til fylkesmannen å bestemme hvordan bokføringen skal legges opp innenfor rammen av de bestemmelsene i lov og forskrift, reglement og ulike instruksjoner som til enhver tid måtte gjelde på området.

Etter vår vurdering må alle fylkesmannsembeter innrette regnskapsføringen på samme måte. Vi er usikker på om det åpnes for individuelle løsninger mht hvordan regnskapsføringen kan innordnes eller ikke. Vi anbefaler at regnskapsføringen blir innordnet på samme måte i alle 18 fylkesmannsembeter.

I forslaget til forskrift § 11 fremgår det at vergeregnskapene legges ved fylkesmannens regnskap for eiendeler under forvaltning og revideres sammen med dette og at utpekt revisor skal utføre nødvendig revisjon. I høringsdokumentet legges det til grunn at fylkesmannen kan benytte en privat revisjonstjeneste, og at det enkelte fylkesmannsembetet kan innhente tilbud på slik tjeneste.

I den forbindelse må Justis- og politidepartementet vurdere om bestemmelsene om taushetsplikt for revisor er godt nok ivaretatt. Taushetsbestemmelsene i revisorloven kommer etter det vi kan se ikke til anvendelse, siden Revisorloven §§ 1-1 og 2-1 ikke omhandler revisjon av vergeregnskaper. Vi er også usikker på om et privat revisjonsselskap vil være omfattet av taushetsbestemmelsene i Forvaltningsloven § 13. Vi anbefaler at bestemmelser om revisors taushetsplikt inntas i selve forskrift til den nye vergemålsloven, subsidiært med en klar henvisning om at revisor som velges er omfattet av taushetsbestemmelsene i Forvaltningsloven § 13.

Revisjon, forenklet revisorkontroll eller avtalte kontrollhandlinger

Vi kan vanskelig se at reskontroregnskapene kan underlegges en fullstendig revisjon slik standarder for revisjon foreskriver (ISA 200-810). Revisors arbeid vil etter det vi kan se ha mer karakter av å være begrenset kontroll med regnskaper, der resultatet skal tilkjenne i form av en uttalelse til de regnskapsoppstillinger som er kontrollert. Det må derfor tas stilling til om hvilke av følgende standarder for attestasjonstjenester og beslektede tjenester ISRE, ISAE eller ISRS som skal komme til anvendelse for kontroll med vergeregnskapene som er under fylkesmannens forvaltning.

I tillegg anses formuleringen om ”desisjon av regnskapene” å være utgått på dato.

Vi vil derfor anbefale at forskriften får en annen utforming enn det som er foreslått. Vårt foreslag er følgende (endringer understreket):

§ 11 Revisorkontroll

Vergeregnskapene legges ved fylkesmannens regnskap for eiendeler under forvaltning og kontrolleres av revisor sammen med dette.

Valgt revisor skal utføre nødvendige avtalte kontrollhandlinger. Revisor skal påse at forvaltningen og regnskapsførselen er i samsvar vergemålslovens regler, og regler fastsatt med hjemmel i lov, forskrift eller instruks.

Revisor kan kreve innsyn i alle opplysninger som er nødvendig for revisors kontroll. Revisor er omfattet av taushetsbestemmelsene i Forvaltningsloven § 13.

Den årlige revisjonsuttalelsen skal stiles til den sentrale vergemålsmyndigheten. Revisjonsuttalelsen skal uttale seg om regnskapet er beheftet med vesentlige feil/mangler eller ikke. Kopi av revisjonsuttalelsen skal sendes fylkesmannen. Den sentrale vergemålsmyndigheten fatter vedtak om regnskapene kan godkjennes.

Regnskapsplikt for verger og fritak for revisjonsplikt

Departementet foreslår regler om regnskapsplikt for oppnevnte verger i forslaget til forskrift §§ 22 til 25. Det er uttrykt at formålet med reguleringen er å oppnå en regnskapsplikt som ikke er mer tyngende enn nødvendig, samtidig som man sikrer en tilstrekkelig kontroll med midlene til dem som er under vergemål. Med forbehold om at det er noe vi kan ha misforstått her, skal regnskaper som føres av verger ikke under noen omstendighet underlegges revisjon men bygge på Fylkesmannens egenkontroll. Vi tiltrer en slik løsning når regnskapsreglene ikke er mer konkret angitt, noe som ville gjort det svært vanskelig å underlegge disse en ordinær revisjon/kontroll.

Ny vergemålslov/-forskrift og forholdet til beboerregnskap

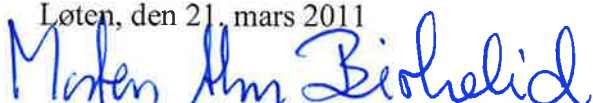
Til lov om kommunehelsetjenester av 19. november 1982 § 6-8, foreligger Forskrift om disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie.

Til lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991, er det med hjemmel i § 7-11, fjerde ledd, bokstav c, og lov om folketrygd, fastsatt forskrift om disponering av beboernes kontantytelser under opphold i bolig med heldøgns omsorgstjenester.

I begge disse tilfellene skjer vedtak om disponering etter at det er fattet et legevedtak om dette, og pårørende og/eller verge/hjelpeverge har fått anledning til uttale seg om disponeringen. Utredningen om ny vergemålslov og ny forskrift til denne, har ikke berørt de utfordringer som kan oppstå på dette feltet i forhold til vergemålstilsynet og vergers oppgaver ved innføring av ny lov. I tillegg må det tas stilling til om det er behov for å etablere overgangsordninger på området, siden det som skjer av økonomiske transaksjoner i forhold til disse kontiene ofte er avhengig av beslutninger som i dag tas av pårørende og/eller overformynderi/hjelpeverger.

Justisdepartementet anbefales i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet å få avklart denne problemstillingen før ny vergemålslov trer i kraft. Det vises her for øvrig til vår korrespondanse med Sosial- og helsedirektoratet i 2007/2008. Direktoratets brev av 22.02.2008 følger vedlagt.

Løten, den 21. mars 2011



Morten Alm Birkelid
revisjonssjef

Vedlegg

HR IKS
06.03.08 00113
SAKSBEH. MAB
KOPI. HSG/ESE

 Sosial- og helsedirektoratet

Hedmark Revisjon IKS
Furnesveien 67
2318 HAMAR

Deres ref.:
Saksbehandler: JFJ
Vår ref.: 08/847-1
Dato: 22.02.2008

Disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie – Regnskapsplikt og revisjonsmandat

Sosial- og helsedirektoratet viser til henvendelse av 14. november 2007 til Helse- og omsorgsdepartementet samt vårt foreløpige svar av 14. desember s.å.

Bakgrunnen for henvendelsen:

Kommuner som blir revidert praktiserer ordningen med disponering av kontantytelser ulikt, jf kommunehelsetjenesteloven § 6-8 med tilhørende forskrift ("disponeringsforskriften") og merknader.

Det bemerkes at verken lov eller forskrift om disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie gir en nærmere beskrivelse av hva som er revisjonsmandatet for revisjon av beboer- og pasientregnskapene. Revisorloven og kommunelovens bestemmelse om revisjon gjelder ikke for disse regnskapene. Hedmark Revisjon IKS har derfor benyttet seg av den mal for revisjonsberetning for beboer- og pasientregnskap som Norges Kommunerevisorforbund har anbefalt.

Hedmark Revisjon IKS opplever en utvikling der pårørende i større grad enn tidligere ønsker å ta hånd om beboernes midler. Med dagens familieforhold kan det oppstå tvister i forhold til andre pårørende, for eksempel særkullsbarn. Det vil også være av betydning hvorvidt en beboer sitter i et uskriftet bo i forhold til ordning om felleseie og særeie. Verken Institusjonen eller revisor kan forventes å ha eller skaffe seg slik kunnskap/oversikt i forhold til den enkelte beboer. Institusjonen kan risikere å komme i et erstatningsrettslig ansvar dersom den gir en disposisjonsfullmakt som ikke skulle bli gitt.

En konsekvens av at pårørende gis disposisjonsrett medfører videre at hele eller deler av dokumentasjonen er kastet når regnskapet skal underlegges revisjon. Et regnskap som ikke er dokumenterbart er heller ikke reviderbart, og revisor vil da ha valget mellom å avgi en negativ beretning/uttalelse eller ta forbehold i forhold til de aktuelle punkter. Revisjonsinnsatsen blir meget omfattende for å konkludere positivt på regnskapene, og kommunene vil til slutt ikke betale for det arbeidet som nedlegges.

Sosial- og helsedirektoratet

Avd. omsorg og tannhelse
Jeanette Fjeldheim, tlf.: 24 16 31 82

Postadresse: Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo
Tlf.: 810 20 050 • Faks: 24 16 30 01 • Org. nr.: 983 544 622 • postmottak@shdir.no • www.shdir.no

På bakgrunn av det ovennevnte har Hedmark Revisjon IKS sammenfattet en rekke spørsmål som er gjengitt og besvart nedenfor. Vi har ingen myndighet til å fortolke kommuneloven eller Lov om revisjon og revisorer.

Sosial- og helsedirektoratets bemerkninger til spørsmål som reises:

Er det opp til ledelsen for boformen å bestemme hvem som skal disponere de ordinære pasientkontiene eller kan de pårørende overprøve ledelsen for boformen?

Det fremgår uttrykkelig i kommunehelsetjenesteloven

§ 6-8 nr. 1, jf § 6-9 at ledelsen for sykehjemmet skal ha fullmakt til å disponere kontantytelser etter lov om folketrygd for pasienter som ikke er i stand til å disponere midlene selv. Det innebærer at det er den lege som har det medisinsk-faglige ansvaret som i samråd med pårørende/hjelpeverge skal ta beslutningen om at ledelsen skal disponere midlene til en beboer.

Det fremgår videre av "disponeringsforskriften" §§ 2-2, jf 2-3 at ledelsen for boformen skal fatte et skriftlig vedtak om disponering av en beboers midler som skal føres inn i dennes journal. Det står videre at pårørende/verge skal ha rett til å uttale seg før vedtak fattes, og at pårørende/verge skal ha kopi av vedtaket.

For beboere som på grunn av sin psykiske helsetilstand ikke selv er i stand til å disponere sine midler kan ledelsen i samråd med pårørende bestemme hvem som skal ha fullmakt til å utta midler fra beboers bankkonto.

Et vedtak om disponering av konto er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, idet vedtaket er bestemmende for en beboers rettighet til å disponere sin egen konto. Vedtaket skal være skriftlig, begrunnet og det skal gis opplysninger om klageadgang. Det er fylkesmannen som er klageinstans. Dersom ledelsen ved boformen beslutter at ledelsen skal disponere kontoen til en beboer på grunn av den psykiske helsetilstanden, er det naturlig at hjelpeverge eller pårørende gis partsstatus, slik at disse kan påklage vedtaket på vegne av beboer for å ivareta dennes rettigheter. Det fremgår for øvrig av rundskriv I-3/91 § 4-1 at også beboer selv kan påklage vedtaket.

Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, jf forvaltningsloven § 34.

I merknadene til forskriften fremgår det imidlertid at det ikke er anledning til å ta beslutning for boformen til å disponere over en beboers midler for de som er psykisk friske, men som av fysiske årsaker er ute av stand til å disponere over sine midler. I disse tilfellene må ledelsen av boformen ha fullmakt av beboeren for å disponere over sine midler. Her er det ingen adgang for ledelsen ved boformen til å treffe et (enkelt)vedtak om fratat beboer disposisjonsretten.

Dersom ledelsen for boformen bestemmer at en/to ansatte skal disponere kontiene, skal boformen disponere kontoen alene, for eksempel med bistand fra de ansatte? Er det ledelsen som fastsetter kravet til dokumentasjon?

Utgangspunktet er at ledelsen ved boformen skal disponere kontoen alene dersom ikke annet er bestemt. Hvordan dette organiseres i praksis må bli opp til boformen, men det er selvsagt ryddig at en eller to ansatte gis fullmakt overfor faste, utpekte beboere. Direktoratet gjør imidlertid oppmerksom på forskriften § 2-5 annet ledd som fastslår at pårørende/verge skal tas med på råd når det dreier seg om større disposisjoner.

Forskriften § 2-8 omhandler ledelsen for boformen sin plikt til å føre regnskap for den enkelte beboer, og fastslår at dette regnskapet skal undergis revisjon.

Direktoratet mener at dette betyr at ledelsen for boformen selv bestemmer krav til dokumentasjon. Ettersom regnskapet skal kunne undergis revisjon mener vi at betyr at kravet til dokumentasjon må være strengt idet det nettopp skal være etterprøvbart. I rundskriv I-3/91 § 2-8 står det at det årlig skal sendes utskrift av regnskap og av bankkonto til nærmeste pårørende eller (hjelp)verge.

Dersom ledelsen for boformen bestemmer at en/to ansatte skal disponere kontiene, har boformen anledning til å dele disposisjonsretten med pårørende? Hvem blir i tilfelle definert som pårørende?

Direktoratet mener at det ikke er noe i veien for at disposisjonsretten deles med pårørende, men det blir etter det ovennevnte ledelsen for boformen som bestemmer der dette er hensiktsmessig.

I merknadene til "disponeringsforskriften" § 1-1 står det at under begrepet "nærmeste pårørende" faller umiddelbart nærmeste familie som foreldre, barn, ektefelle og søsken. Videre står det at det "*i noen spesielle tilfelle kan det være naturlig å anse andre som nærmeste pårørende, eks. samboer eller en svært nær venn, men dette må avgjøres i det konkrete tilfelle.*"

Direktoratet mener at det for øvrig ikke er hensiktsmessig å uttømmende definere hvem som er pårørende i forhold til beboer på sykehjem idet det kan utelate personer som har et nært forhold til en beboer og som ville være naturlig å gi eller dele disposisjonsretten med. Vi viser derfor til det som står i merknadene, og som er gjengitt overfor.

Direktoratet mener videre at ledelsen for boformen i utgangspunktet ikke kan forventes å ha kunnskap om inngåtte ektepakter og/eller forestående arveoppgjør. Det er etter vårt syn heller ikke nødvendig. Kontantytelsene skal uansett disposisjonsrett komme beboeren personlig til gode. Ved en beboers død sendes skriftlig opplysninger om formuesstilling til skrifteretten. Meldingen skal opplyse om størrelsen av trygdemidler som står på konto i bank eller som er overført til overformynderiet. Først ved beboers død vil skifte og/eller arveoppgjør bli aktuelt, og dette er boformen uvedkommende. I denne sammenheng bemerkes det at i rundskriv I-3/91 § 2-6 står at ledelsen for boformen ikke kan disponere oppsparte midler som overstiger $\frac{3}{4}$ av folketrygdens grunnebeløp. Videre står det at dette også bør gjelde pårørende som har fått disposisjonsfullmakt. Dersom midler som overstiger $\frac{3}{4}$ av folketrygdens grunnbeløp ikke kan overføres til overformynderiet, skal disse settes inn på egen konto som bare ved spesielle behov for beboeren kan disponeres av boformen. Også midler innsatt på spesiell konto skal være undergitt revisjon. Disse reglene er til hinder for et eventuelt misbruk av beboers midler.

Dersom ledelsen ved boformen bestemmer at pårørende eller verge/hjelpeverge disponerer pasientkontiene, hvem regnes som pårørende? Hvem fører regnskap, og hva med dokumentasjonplikten? Skal et slikt regnskap underlegges revisjon?
I forhold til hvem som er å regne som pårørende viser vi til det som fremgår overfor.

I merknadene til "disponeringsforskriften" § 2-4 står det at i hvilken grad man skal stille krav om regnskap og dokumentasjon av pårørendes forvaltning, må vurderes i det enkelte tilfelle. I rundskriv I-3/91 § 2-4 fremgår det at departementet mener at krav om regnskap og dokumentasjon ikke stilles for strengt der ektefelle gis fullmakt til å disponere midler. Det er boformens ledelse som skal sikre nødvendig kontroll ved å stille krav til pårørendes regnskap og dokumentasjon. Et moment i forhold til hvor

strengt kravet skal være må bero på relasjonen til beboeren, men også andre momenter kan spille inn. Det må derfor foretas en konkret skjønsmessig helhetsvurdering.

Dette underbygges av forskriften § 2-8 som bestemmer at der det er ledelsen for boformen som disponerer midlene skal det føres regnskap som skal undergis revisjon av kommunerevisor. Det er ingen tilsvarende bestemmelse for tilfeller der pårørende disponerer midlene, og det vises derfor til det som er nevnt overfor.

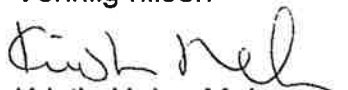
Dersom ledelsen ved boformen har vakt å dele disposisjonsretten med pårørende/(hjelpe)verge, bør boformen stille strenge krav til dokumentasjon fra pårørende/(hjelpe)verge ettersom dette blir å anse som et regnskap som etter forskriften § 2-8 skal undergis revisjon.


Direktoratet håper at det ovenstående ga avklaringer på de reiste spørsmål.

Rundskriv I-3/91 er fremdeles gjeldende og gir en del avklaringer. Det er ikke tilgjengelig på nettet, men kan bestilles fra Informasjonskontoret på telefon: 22 24 84 14.

På bakgrunn av henvendelsen til Hedmark revisjon IKS og andre henvendelser vedrørende "disponeringsforskriften" den senere tid, ser vi at gjeldende regelverk bør gjøres mer kjent i landets kommuner. Vi vurderer å på vanlig måte ta opp regelverket med fylkesmannsembetene som igjen kommuniserer ut mot kommunene. Videre vil vi vurdere om regelverket bør være gjenstand for ordinært tilsyn.

Vennlig hilsen


Kristin Helga Mehre
avdelingsdirektør


Jeanette Fjeldheim
rådgiver