



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Vergemålsreformen

Sluttrapport fra forprosjektet – plan for gjennomføringsfasen

Godkjent 10. november 2011

FORORD

Stortinget vedtok ny vergemålslov i mars 2010.

Et forprosjekt for iverksetting av den nye loven har vært i arbeid i 2011. En foreløpig forprosjektrapport har vært til høring sommeren 2011. Foreliggende sluttrapport fra forprosjektet bygger på arbeidet i hele 8 ulike delprosjekter, høringsrunden og to tilleggsutredninger parallelt med høringsrunden (vergeregnskap og vergemålsapplikasjonen).

6. oktober ble statsbudsjettet for 2012 framlagt. Her uttrykker regjeringen at en tar sikte på at den nye vergemålsloven kan tre i kraft 1. juli 2013. Samtidig bevilges det ytterligere 43 mill. kroner i 2012 til forberedelse av reformen.

Gjennomføringsplan for reformen som presenteres i denne sluttrapporten legger til grunn at loven trer i kraft 1.7.2013.

Gjennomføring av vergemålsreformen krever at en rekke samordnede tiltak iverksettes:

Regelverk

- Forskrifter til vergemålsloven
- Endringer i 56 andre lover som følge av ny vergemålslov
- Endringer i utlendingsloven med forskrifter (enslige mindreårige asylsøkere)

Organisasjon

- Etablering av sentral vergemålsmyndighet
- Oppbygging av lokal vergemålsmyndighet hos fylkesmennene
- Virksomhetsoverdragelse fra kommunene
- Opplæring i ny lov og arbeidsprosesser i den nye vergemålsmyndigheten
- Informasjon

Annet

- Etablering av nasjonale avtaler om finansiell plassering av vergemålsmidler
- Utvikling og idriftsetting av vergemålsapplikasjonen

Med gjennomført forprosjekt bak oss og konkret dato for ikrafttredelse med nødvendig ressurser på plass, bør forutsetningene være de aller beste for en vellykket gjennomføring av vergemålsreformen.

Oslo november 2011

INNHALDSOVERSIKT

SAMMENDRAG	4
1. VERGEMÅLSREFORMEN	5
1.1 NY VERGEMÅLSLOV	5
1.2 VERGEMÅLSREFORMEN	5
2. MÅL FOR VERGEMÅLSOMRÅDET	6
2.1 MÅL FOR VERGEMÅLSOMRÅDET	6
2.2 FRA MÅL TIL RESULTATER	6
3. OPPGAVENE I DEN NYE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	8
3.1 AKTØRENE	8
3.2 OPPGAVENE I DEN SENTRALE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	9
3.3 OPPGAVENE I DEN LOKALE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	11
3.4 OPPGAVENE TIL VERGENE OG REPRESENTANTENE.....	12
4. ØKONOMISKE RAMMER	14
4.1 BEVILGNINGER TIL REFORMEN	14
4.2 BEREKNING AV ÅRSKOSTNADENE FOR NY VERGEMÅLSORDNING	14
4.3 ENGANGSUTGIFTER	16
4.4 FINANSIERING AV VERGEMÅLSREFORMEN	17
4.5 DISPONERING AV BEVILGNINGEN FOR 2012	18
4.6 STILLINGS- OG RESSURSFORDELING TIL FYLKESMENNENE	19
5. BEMANNING, PERSONALOVERFØRING OG KOMPETANSE	22
5.1 KARTLEGGING I KOMMUNENE	22
5.2 ARBEIDSRETTLIGE KONSEKVENSER AV REFORMEN	22
5.3 PROSESSEN OVERFOR DE ANSATTE OG DERES ORGANISASJONER.....	28
5.4 PLAN FOR PERSONALOVERFØRING OG REKRUTTERING	29
5.6 KOMPETANSE	31
6. ARBEIDSPROSESSER OG DATASTØTTE	33
6.1 BEHOVENE OG MULIGHETENE	33
6.2 ARBEIDSPROSESSENE I DEN NYE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	33
6.3 VERGEMÅLSAPPLIKASJONEN	34
6.4 PROSJEKTGJENNOMFØRING OG KOSTNADER	36
6.5 RISIKO OG SÅRBARHET	37
7. FINANSFORVALTNING	39
7.1 HVA HANDLER FINANSFORVALTNINGEN OM?	39
7.2 FYLKESMANNENS FORVALTNING AV MIDLER I BANK	40
7.3 REGNSKAPSFØRSEL, INTERNKONTROLL OG REVISJON HOS FYLKESMANNEN	41
7.4 VERGEREGNSKAPENE	43
7.5 AVVIKLING AV DAGENS FELLESMASSER	45
8. FRA FORPROSJEKT TIL IKRAFTTREDELSE - GJENNOMFØRINGSPLAN	46
8.1 OPPGAVENE I GJENNOMFØRINGSFASEN	46
8.2 ARBEIDS- OG ANSVARSDELING	46
8.3 ORGANISERING OG BEMANNING	47
8.4 OVERORDNA FRAMDRIFTSPLAN.....	49
8.5 SUKSESSFÅTORER OG RISIKO	50
9. VEDLEGG OG REFERANSEDOKUMENTASJON	53
9.1 VEDLEGG	53
9.2 SENTRALE REFERANSEDOKUMENTER	53
9.3 INTERNETT OG KONTAKTINFORMASJON	53

SAMMENDRAG

- Ny vergemålslov ble enstemmig vedtatt av Stortinget våren 2010. Denne rapporten inneholder dokumentasjon og anbefalinger fra *forprosjektet* som er gjennomført for hvordan vergemålsreformen kan gjennomføres
- Formålet med den nye vergemålsloven og vergemålsreformen er å styrke *rettssikkerheten* for personer som ikke kan ivareta egne interesser samt å bygge opp en ny, moderne og *effektiv vergemålsforvaltning*
- I statsbudsjettet for 2012 foreslås det økte bevilgninger til forberedelse av reformen med sikte på at ny vergemålslov og endringer i utlendingsloven kan tre i kraft fra *1.7.2013*
- Den nye vergemålsordningen vil ha en brutto *årskostnad på om lag 235 mill. kroner* hvorav om lag 116 mill. kroner vil finansieres gjennom eksisterende bevilgninger
- Fylkesmennene skal bli ny lokal vergemålsmyndighet med rundt 169 årsverk. Overføringen av dagens overformynderi fra kommunene til fylkesmennene vil ha karakter av *virksomhetsoverdragelse*. Det antas at om lag 100 medarbeidere i de kommunale overformynderiene vil ha rett til ny jobb i staten
- Den sentrale vergemålsforvaltningen er lagt til Statens sivilrettsforvaltning med rundt 14 stillinger. Enheten skal fysisk samlokaliseres med Spesialenheten for politisaker på Hamar
- For å sikre en moderne og effektiv vergemålsforvaltning med oversikt og kvalitet i saksbehandlingen og brukerdialogen, foreslås utviklet en egen *vergemålsapplikasjon* som har digitalt førstevalg som premiss for arbeidsprosesser og brukerkommunikasjon
- Minst 13 milliarder kroner tilhørende personer under vergemål, vil være under vergemålsmyndighetens forvaltning. Disse midlene skal *plasseres i bank*
- Forprosjektet definerer hvilke oppgaver som må håndteres før loven kan tre i kraft og foreslår hvordan disse kan løses i et samspill mellom et sentralt vergemålsprosjekt forankret i Justisdepartementet, Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmennene.
- Med avklart dato for ikrafttredelse til 1. juli 2013 og bevilgninger framover i tråd med nivået foreslått på 2012-budsjetter, ligger *forutsetningene godt til rette for en vellykket gjennomføring av vergemålsreformen*. Størst risiko er knyttet til utvikling av *dataløsningen*, deretter bankløsningen, personaloverføringen fra kommunene og mulig frafall av verger.

1. VERGEMÅLSREFORMEN

"Vergemålsreformen er viktig fordi det handler om å skape økt rettsikkerhet og rettslikhet for de personer i vårt samfunn som ikke i alle livets spørsmål har forutsetninger for å handle på egenhånd – og samtidig sørge for at vergemålet skjer med respekt for den enkelte persons verdighet og integritet innenfor et lovverk som er tilpasset vår tid og harmonisert med viktige konvensjoner på menneskerettsområdet".

Ekspedisjonssjef Anne K Herse, fagdag for fylkesmennene, Gardermoen 4. april 2011

1.1 Ny vergemålslov

Forberedelse av vergemålsreformen startet med Justisdepartementets oppnevning av Vergemålsutvalget i 2001 ut fra nødvendigheten av en grunnleggende gjennomgang og modernisering av umyndiggjøringsloven fra 1898 og vergemålsloven fra 1927. Målet var å øke rettssikkerheten for dem som disse lovene tar sikte på å beskytte, og for å få mer hensiktsmessige og tidsmessige ordninger på vergemålsområdet.

Etter en omfattende høringsrunde av Vergemålsutvalgets innstilling (NOU 2004:16 Vergemål) med etterfølgende utarbeidelse av lovforslaget (Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) Om lov om vergemål), vedtok Stortingets enstemmig ny vergemålslov 26. mars 2010. Med den nye vergemålsloven får Norge et modernisert regelverk og en ny organisasjon som skal gi økt rettssikkerhet og rettslikhet for svake grupper som har behov for vergemål. Gjennomføringen gjør også at Norge i forhold til vergemålsområdet kan ratifisere FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter.

I verdigrunnlaget for loven står begrepene verdighet, integritet og minste inngreps prinsipp sentralt. Samtidig legger loven på plass nye og viktige materielle vilkår som:

- Legalfullmakt til pårørende
- Mulighet til å gi og få stadfestet framtidfullmakt
- Individtilpassede vergemål

1.2 Vergemålsreformen

Vergemålsreformen brukes som samlebegrep for de rettslige og organisatoriske endringene som skal gjennomføres i forbindelse med ikrafttredelse av den nye vergemålsloven. Vergemålsreformen omfatter blant annet:

- Ny lov med forskrifter som skal sikre økt rettssikkerhet og rettslikhet på vergemålsområdet
- Etablering av en ny lokal vergemålsmyndighet ved at oppgavene til dagens overformyndier i kommunene overføres til fylkesmennene
- Opprettelse av en ny sentral vergemålsmyndighet lagt til Statens sivilrettsforvaltning som skal forestå klagebehandling og kvalitetssikring av vergemålsområdet
- Felles nasjonal forvaltning av de økonomiske midler som er under vergemålsmyndighetens forvaltning
- Tillegg i utlendingsloven som innfører en ny representantordning for enslige mindreårige asylsøker

2. MÅL FOR VERGEMÅLSOMRÅDET

2.1 Mål for vergemålsområdet

I en reform får lett alle endringene som skal gjøres større oppmerksomhet enn målene og resultatene som reformen skulle bidra til å oppnå. Det blir derfor viktig i vergemålsreformen å kommunisere og begrunne hvorfor reformen gjennomføres og hva slags resultater som skal oppnås. Sentralt i målstyringen står resultat- eller verdikjeden som tydelig skiller mellom hva vi gjør og hvilke effekter vi skal skape.



Figur 1: Illustrasjonen viser resultat- eller verdikjeden i en offentlig virksomhet

All offentlig virksomhet kjennetegnes ved at det er noen samfunnsmessige mål eller effekter som tilstrebes av enhver innsats – eller reform. I den nye vergemålsloven står rettssikkerhet og rettslikhet sentralt. For selve vergemålsforvaltningen kommer i tillegg mål om effektivitet og serviceorientering.

Statlig virksomhet skal målstyres. Mål fastsettes på ulike nivåer. Overordna mål for de ulike program- eller virksomhetsområdene fastsettes årlig i statsbudsjettet.

Vergemålsområdet tilhører programkategori 06.60, og i statsbudsjettet for 2012 foreslås følgende hoved- og delmål:

<i>Hovedmål</i>	<i>God rettssikkerhet for individer og grupper</i>	<i>En mer effektiv justissektor</i>
<i>Delmål</i>	<i>God rettssikkerhet for de som ikke kan ivareta egne interesser</i>	<i>Helhetlig, effektiv og serviceorientert forvaltning</i>

2.2 Fra mål til resultater

Tekstlige hoved- og delmål må brytes ned til resultatmål, resultatindikatorer og resultat(krav) for å kunne bli operative og gjenstand for rapportering. Dette bør skje i virksomhetsstyringsdialogen mellom de ulike nivåene innenfor vergemålsområdet. For å understreke viktigheten av målstyring av den nye vergemålsforvaltningen, har vergemålsprosjektet laget to eksempler på hvordan de gjeldende to hovedmålene for området – rettssikkerhet og effektivitet – kan operasjonaliseres:

Eksempel 1

Hovedmål (nivå 1): <i>God rettssikkerhet for individer og grupper</i>
Delmål (nivå 2): <i>God rettssikkerhet for de som ikke kan ivareta egne interesser</i>

Resultatmål (nivå 3)			
<i>Like skal saker behandles likt i hele landet (likebehandling)</i>	<i>God kvalitet på saksbehandlingen hos lokal vergemålsmyndighet</i>	<i>Trygg forvaltning av økonomiske midler tilhørende personer under vergemål</i>	<i>Økt bruk av profesjonelle verger som har flere vergemål</i>
Resultatindikator(er) (nivå 4)			
<i>Andel avvik årlig som ikke er i samsvar med fastsatte standarder</i>	<i>Andel klagesaker årlig om opprettelse av vergemål som omgjøres av sentral vergemålsmyndighet</i>	<i>Andel vergemål årlig med revisjonsmerknad av totalt antall reviderte vergemål</i>	<i>Andel faste verger med mer enn 5 vergemål av totalt antall vergemål med ikke nærstående verger</i>
Resultat (nivå 5)			
<i>Under 10 % av alle rapporterte avvik</i>	<i>Under 20 % av totalt antall saker</i>	<i>Revisjonsmerknad i under 5 % av sakene</i>	<i>50 % har mer enn 5 vergemål</i>

Eksempel 2

Hovedmål (nivå 1): <i>En mer effektiv justissektor</i>			
Delmål (nivå 2): <i>Helhetlig, effektiv og serviceorientert forvaltning</i>			
Resultatmål (nivå 3)			
<i>Tilfredsstillende saksbehandlingstid</i>	<i>Et vergekorps som får god veiledning og oppfølging fra lokal vergemålsmyndighet</i>	<i>Digitalt førstevalg</i>	<i>Produktivitet</i>
Resultatindikator(er) (nivå 4)			
<i>a) Saksbeh.tid nye vergemål b) Saksbeh.tid samtykke</i>	<i>Tilbakemelding i årlig vergeundersøkelse (skala 1-6)</i>	<i>a) Andel søknader om vergemål mottatt digitalt b) Andel søknader om samtykke</i>	<i>Økning i løpende vergemål uten økt ressursbruk</i>
Resultat (nivå 5)			
<i>a) Gj.snitt under 2 uker b) Gj.snitt under 1 uke</i>	<i>Gj. snitt for hele undersøkelsen bedre enn 4,5 – ingen FM under 3,5</i>	<i>a) 80 % b) 90 %</i>	<i>Inntil 2,5 % økning i saksmengden årlig</i>

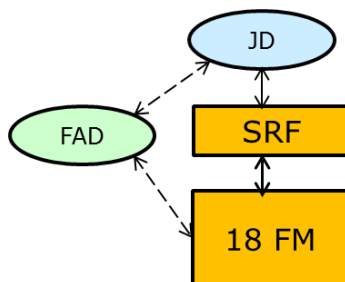
Anbefaling mål for vergemålsområdet

- Den nye vergemålsforvaltningen bør mål- og resultatstyres
- Målstyringen bør ta utgangspunkt i gjeldende overordna mål for JD og programområdet – rettssikkerhet og effektivitet
- Målstyringen operasjonaliseres i styringsdialogen i den nye vergemålsforvaltningen og iverksettes fra første driftsår
- Nødvendige resultatindikatorer må bygges inn i vergemålsapplikasjonen sammen med andre utvalgte analysedata slik at rapportering og analyse kan skje løpende uten ny innhenting av data

3. OPPGAVENE I DEN NYE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN

3.1 Aktørene

Det er to typer aktører i vergemålsforvaltningen - den ene er de administrative styringsaktørene og de andre er de operative organene.

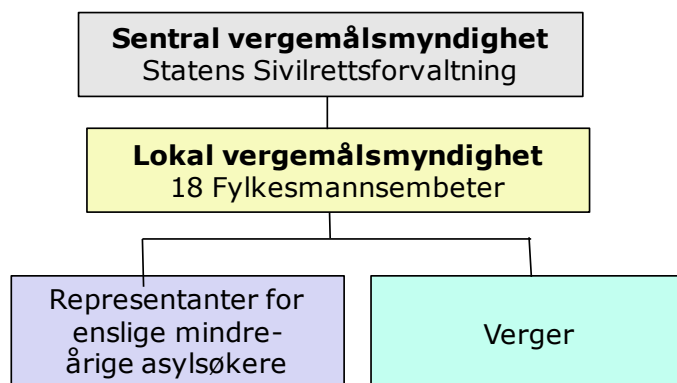


Figur 2: Figuren illustrer de administrative og faglige styringslinjene fra departementsnivået til vergemålsforvaltningen.

I utgangspunktet er det Justis- og politidepartementet (JD) ved statsråden som er ansvarlig for vergemålsordningen. Internt i departementet ivaretas rollen av Sivilavdelingen. Statens sivilrettsforvaltning (SRF), som er tillagt rollen som sentral vergemålsmyndighet, er en underliggende virksomhet i JD hvor etatsstyringen fra før ivaretas av Sivilavdelingen.

Mens Justisdepartementet har direkte faglig instruksjonsmyndighet over Fylkesmannen innen vergemålsområdet, er det samordnende og administrative ansvaret for fylkesmannsembetene lagt til Fornyings-, administrasjon- og kirke- og kulturdepartementet (FAD). FAD har et hovedansvar for tilrettelegging, sikring og kontroll av kvalitet i styringssystemer, fornying, kompetanse og organisasjonsutvikling i embetene.

Fylkesmennene utfører oppgaver for de fleste fagdepartementer og det er derfor utarbeidet rutiner for hvordan styringsdialogen mellom departementene og fylkesmennene skal skje, og hvor FAD spiller en koordinerende rolle i forhold til øvrige departementer. Sentralt her står Retningslinjer for styring, samordning og organisering (AAD 2003) og Retningslinjer for finansieringsordningen for Fylkesmennene (FAD 2009). Kommunikasjon og samordning av embetsstyring departementene imellom finner sted gjennom Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) som møtes inntil seks ganger i året. Møtene ledes av FAD. Kommunikasjonen mellom departementene og fylkesmennene skjer gjennom årlig tildelingsbrev, det elektroniske embetsoppdraget og felles rapportering, i tillegg til en rekke styringsmøter i regi av oppdragsgivende myndigheter.



Figur 3: Figuren viser de operative aktørene i den nye vergemålsforvaltningen

På det operative nivå består vergemålsforvaltning av tre nivåer:

- *Sentral vergemålsmyndighet* som i tillegg til klage- og tilsynsoppgaver etter loven også skal ivareta de løpende nasjonale styrings- og støttefunksjonene i vergemålsforvaltningen
- *Lokal vergemålsmyndighet* som i hovedsak overtar dagens oppgaver til de kommunale overformynderiene med å vedta vergemål, oppnevne verger og forvalte økonomiske midler tilhørende personer under vergemål
- *Vergene og representantene* som har den direkte kontakten med og yter bistand til personer under vergemål og enslige mindreårige asylsøkere

3.2 Oppgavene i den sentrale vergemålsforvaltningen

Regjeringen har bestemt at den sentrale vergemålsforvaltningen organisatorisk skal være en del av Statens sivilrettsforvaltning, men skal samlokaliseres med Spesialheten for politisaker i Hamar.

1. Være *klageinstans* for fylkesmannens vedtak etter vergemålsloven
 - Anslag på 300-350 klagesaker årlig
 - Aktuelle klagesaker er:
 - Vedtak om opprettelse av vergemål eller avslag på etablering av vergemål
 - Klage over forvaltning av midler tilhørende voksne personer under vergemål
 - Klage på beslutninger knyttet til fast eiendom tilhørende personer under vergemål
 - Klage på avslag/innvilgelse av utdeling av gaver og arveforskudd
 - Klage på avslag/innvilgelse av uttak av midler tilhørende mindreårige
 - Klage på avslag/stadfesting av framtidfullmakt
 - Klage på godtgjørelse og utgiftsdekning for verger
 - For spørsmålet om opprettelse av vergemål eller avslag på etablering av vergemål, kan sakene også overprøves av domstolene.
2. Føre *tilsyn* med fylkesmannen i saker etter vergemålsloven
 - Lovlighetstilsyn med siktemål å sikre rettssikkerhet og rettslikhet gjennom en enhetlig og god praksis hos fylkesmennene

- Finansielt tilsyn som skal sikre at det skjer en forsvarlig og korrekt forvaltning av de økonomiske midler som er tatt inn til forvaltning tilhørende personer under vergemål

3. *Finansiell forvaltning*

- Utarbeide nødvendige instruksjoner for internkontroll og regnskapsføring på det finansielle området
- Inngå og forvalte nødvendige avtaler for lik nasjonal forvaltning av de økonomiske midler som vergemålsforvaltningen har ansvar for på vegne av personene under vergemål
- Sørge for revisjon av fylkesmennenes vergemålsregnskaper inkludert vergeregnskapene
- Sluttbehandle fylkesmennenes årlige vergemålsregnskaper (desisjon)
- Sørge for utveksling av nødvendige informasjon med skattemyndighetene og andre relevante instanser på det finansielle området (inkludert informasjon om formue overstiger grensen for forvaltning i vergemålsmyndighetens regi)

4. *Etatsledelse*

Selv om vergemålsforvaltningen ikke er en etat, så er det likevel noen etatsledelsesoppgaver som må ivaretas for å sikre en god rettssikkerhet og en effektiv forvaltning innenfor hele vergemålsområdet.

- *Delta aktivt i den løpende styringsdialogen*
 - I samarbeid med fylkesmennene løpende å vurdere resultatoppnåelse og utvikling av mål og resultatkrav
 - I samarbeid med JD å fastsette mål og resultatkrav for den lokale vergemålsforvaltningen
 - Løpende vurdering av tilstanden på vergemålsområdet gjennom utarbeidelse av årlig årsmelding
 - Ta initiativ til utviklingsarbeid innenfor vergemålsområdet inkludert regelverksendringer
- *Informasjons- og opplæringsvirksomhet*
 - I samarbeid med fylkesmennene å sørge for opplæring av personalet i den nye lokale vergemålsforvaltningen
 - Løpende å vurdere opplæringsbehovet for å sikre lik og god praksis
 - Ta initiativ til ulike fagdager og konferanser for å drøfte og videreutvikle vergemålsområdet
 - I samarbeid med fylkesmennene å tilrettelegge for god og effektiv opplæring av vergene
 - Utarbeide og ivareta generell informasjon rettet mot verger, personer under vergemål, instanser og personer med meldeplikt eller som kan begjære vergemål – samt generell publikumsinformasjon
 - Utarbeide og ivareta informasjonen rettet mot ansatte i vergemålsforvaltningen (intranett) inkludert tilrettelegging for ulike kunnskapsbaser
 - Bruk av sosiale medier
- *Vergemålsapplikasjonen*
 - Være systemeier for vergemålsapplikasjonen

- Stå for finansieringen
- Sørge for forsvarlig drift og videreutvikling
- Inngå og forvalte nødvendige avtaler med eksterne partnere og leverandører
- Sørge for nødvendig brukerstøtte og opplæring
- Utarbeide og vedlikehold nødvendige skjemaer, maler, arbeidsprosesser, registre osv.
- Ivareta nødvendig datasikkerhet

3.3 Oppgavene i den lokale vergemålsforvaltningen

Et sentralt organisatorisk grep i vergemålsreformen er at den lokale vergemålsforvaltningen overføres fra kommunene til fylkesmennene.

1. Oppgaver som følger direkte av *vergemålsloven*
 - Gjennomføre samtale med den som er begjært satt under vergemål
 - Behandle og treffe vedtak i saker etter loven i første instans, herunder sak om vergemål der den rettslige handleevnen ikke fratas
 - Treffe midlertidige vedtak om vergemål og hel eller delvis fratakelse av rettslig handleevne dersom det er nødvendig for å avverge vesentlig skade eller ulempe for den som begjæringen om vergemål gjelder
 - Reise sak om vergemål for retten med påstand om fratakelse av rettslig handleevne
 - Oppnevne verger, engasjere faste verger og løse eller frata verger fra vervet
 - Organisere beredskapsordning for faste verger
 - Underinstansbehandle klager fra verger og andre med rettslig klageinteresse og oversende klagesaker der vedtak opprettholdes til den sentrale vergemålsmyndigheten
 - Gi vergene nødvendig opplæring, veiledning og bistand
 - Samtykke til bestemte disposisjoner vergen skal foreta på vegne av den som er satt under vergemål/den mindreårige
 - Avgjøre uenighet mellom vergen og den som er satt under vergemål/den mindreårige
 - Dekke godtgjøring og utgifter til vergeoppdraget der dette ikke skal dekkes av den som er under vergemål.
 - Føre tilsyn med vergene
 - Kontrollere vergenes regnskap
 - Avlegge årlig regnskap for midler som fylkesmannen forvalter tilhørende personer under vergemål
 - Forvalte finansielle eiendeler som eies av personer under vergemål hvis ikke annet følger av lov eller annen gyldig bestemmelse
 - Stadfeste fremtidsfullmakter
2. Oppgaver knyttet til *Utlendingsloven*
 - Oppnevne representant etter melding om behov fra utlendingsmyndighetene. Dette må kunne skje så raskt at det vil være behov for en vaktordning for representanter.
 - Eventuelt å oppnevne ny representant ved flytting
 - Gi utlendingsmyndighetene beskjed om hvem som til enhver tid er representant

- Oppnevne verge etter vergemålsloven dersom den mindreårige innvilges oppholdstillatelse i Norge
 - Sikre gode rutiner for saksflyt når barnet får ny representant/verge
 - Gi veiledning og bistand og føre tilsyn med representantene
 - Sørge for utbetaling av godtgjøring til representant og tolk.
3. *Andre faglige oppgaver*
- Forestå nødvendig opplæring av verger og representanter
 - Sørge for at en hele tiden har en stamme av faste verger – strategisk plassert i vergemålsdistriktet - som kan ta vergeoppdrag der det ikke finnes nærstående som kan utføre oppdraget
 - Sørge for at en hele tiden har noen faste, kvalifiserte representanter som på kort varsel kan stille som representant for enslige mindreårige asylsøkere, gjerne i samarbeid med frivillige organisasjoner
 - Forestå informasjon og opplæring av viktige brukergrupper av vergemålsordningen som for eksempel brukerorganisasjoner, det kommunale hjelpeapparatet, NAV og andre
4. *Administrative oppgaver*
- Organisere arbeidet i vergemålsdistriktet
 - Rekruttere og utvikle medarbeiderne innenfor vergemålsområdet
 - Innføre og vedlikeholde interne rutiner og internkontrollsystemer
 - Forestå utbetalinger til verger og representanter som skal dekkes av det offentlige
 - Sørge for riktig bruk av vergemålsapplikasjonen bla. i forhold til saksbehandling, arkivering/journalføring og registrering/rapportering
 - Delta i styringsdialog med overordnet myndighet

3.4 Oppgavene til vergene og representantene

- Verger for *mindreårige*
 - Handle på vegne av den mindreårige i økonomiske forhold
 - Ivareta den mindreåriges personlige interesser i tråd med foreldreansvaret hvis ingen andre har foreldreansvaret
 - **Være den mindreåriges rettslige representant**
 - Rådføre seg med den mindreårige og/eller den som har foreldreansvaret før avgjørelser av betydning treffes
 - Søke råd og bistand hos fylkesmannen i spørsmål som vergen er i tvil om
 - Avlegge årlig regnskap for de midler tilhørende den mindreårige som vergen har rådd over
 - Søke fylkesmannen om samtykke til de disposisjoner som vergen ikke kan gjøre på egenhånd
- Verger for *voksne*
 - Vergen skal innenfor rammen av sitt mandat for det enkelte vergemål, ivareta interessene til den som er under vergemål. Mandatet skal ikke være mer omfattende enn nødvendig
 - Rådføre seg med personen under vergemål før avgjørelser av betydning treffes
 - Sørge for god forvaltning av eiendeler som ikke forvaltes av fylkesmannen

- Søke råd og bistand hos fylkesmannen i spørsmål som vergen er i tvil om
- Avlegge årlig regnskap for de midler vergen har rådd over
- Søke fylkesmannen om samtykke til de disposisjoner som vergen ikke kan gjøre på egenhånd
- Representanter for *enslige mindreårige asylsøkere*
 - Ivareta den mindreåriges personlige interesser i tråd med foreldreansvaret, herunder å være til stede ved utlendingsmyndighetenes samtaler med den mindreårige, samtykke til aldersundersøkelse mv.
 - Handle på vegne av den mindreårige i økonomiske forhold
 - Høre den mindreårige før avgjørelser treffes
 - Søke råd og bistand hos fylkesmannen i spørsmål som representanten er i tvil om

(Beskrivelsen av fylkesmannens og representantens oppgaver for enslige mindreårige asylsøkere er basert på dagens vergeordning og NOU 2004:16 Vergemål. Regelverket her er ikke ferdig utformet slik at det kan bli endringer. Justisdepartementet vil i løpet av 2012/2013 fremme forslag om lovendring i Utlendingsloven med forskrifter som skal legge på plass de rettslige rammene for representantordningen)

Anbefaling Oppgavene innenfor vergemålsområdet

- De ulike arbeidsoppgavene i vergemålsforvaltningen er godt definert i lov og regelverket – og med en klar arbeidsdeling mellom sentral og lokal vergemålsmyndighet. Med den profesjonalitet som vil bygges opp i den nye vergemålsforvaltningen vurderes det ikke å være behov for ytterligere spesifisering av oppgavene.
- Hvordan oppgavene skal løses for å sikre enhetlig og gode praksis vil det imidlertid være behov for å arbeide med kontinuerlig med flere typer virkemidler
- En spesiell utfordring er at det utøvende arbeidet mot enslige mindreårige asylsøker og personer under vergemål, ikke skal utføres av medarbeidere innenfor forvaltningen, men av personer som knyttes til vergemålsforvaltningen for det enkelte vergemål. Det forslås derfor at det utarbeides standard avtaler som inngås med vergene og representantene som klargjør rammene for oppdraget, ansvar/roller, mandatet, godtgjørelsen m.m. med nødvendig tilpassing til det enkelte vergemål. Også veiledningsmaterieell kan være aktuelt å utarbeide for verger/representanter.

4. Økonomiske rammer

4.1 Bevilgninger til reformen

Det ble i statsbudsjettet for 2011 opprettet et eget budsjettkapittel 469 Vergemålsordningen med tilhørende post 01 Driftsutgifter i forbindelse med innføring av ny vergemålsordning. For 2011 er det bevilget 20 millioner kroner på posten til forberedelser av ikrafttredelse av ny vergemålslov. Denne posten videreføres i 2012.

For å legge til rette for ikrafttredelse av den nye vergemålsloven med virkning fra 1. juli 2013, foreslås det i statsbudsjettet for 2012 å øke bevilgningen under posten med 42 mill. kroner til etablering av lokal vergemålsmyndighet og sentralt vergemålstilsyn samt engangsutgifter i forbindelse med reformen.

4.2 Beregning av årskostnadene for ny vergemålsordning

Forprosjektet har arbeidet med utredning av de økonomiske konsekvensene av reformen ut fra den kunnskap en har opparbeidet gjennom prosjektarbeidet og de rammefaktorer som er kommet på plass underveis. Noen av kostnadsanslagene er fortsatt usikre fordi sikrere anslag først vil foreligge i gjennomføringsfasen (eksempelvis dataløsningen) eller at det skjer endringer i sentralt fastsatte betingelser (eksempelvis satsene for godtgjørelse til verger og representanter). For noen områder vil også volum (antall saker, antall enslige mindreårige asylsøkere osv.) være usikre.

Det understrekes at selve bevilgningene i forbindelse med reformen vil bli tatt opp i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene, og at det i den forbindelse kan gjøres andre vurderinger enn hva prosjektets tekniske beregninger legger til grunn.

Beregningene nedenfor omfatter både konsekvenser av ikrafttredelse av ny vergemålslov og endringer i utlendingsloven (representantordningen).

Prosjektet har kommet til at ikrafttredelse av ny vergemålslov vil medføre følgende årlige driftsutgifter (2011-kroner):

<i>Driftsutgift</i>	<i>Tusen kroner</i>
Bemanning fylkesmennene	124 500
Bemanning representantordningen	4 590
Bemanning sentral vergemålsmyndighet	10 850
Opplæring av ansatte og verger	9 000
Vederlag og utgiftsrefusjon	67 500
Reisekostnader vergemålssaker	5 000
Diverse (revisjon, politiattest, IKT-system mv)	12 000
Omstilling personale	2 500
<i>Sum årlige driftsutgifter</i>	<i>235 940</i>

Bemanning fylkesmennene

Det er lagt til grunn totalt 163 stillinger fordelt til fylkesmennene til oppgavene i vergemålsforvaltningen. Det er da tatt utgangspunkt i dagens bemanning ved landets 13 største overformyndier ut fra at fylkesmennenes vergemålsavdelinger i størrelse minst vil være på størrelse med disse. De 13 utvalgte kommunene har om lag 63 årsverk og betjener om lag 39 % av landets befolkning. Samlet betjener hvert årsverk i utvalget vel 30 000 innbyggere. Med en befolkning på i overkant av 4,9 mill. kroner vil det da være behov for 163 årsverk totalt hos fylkesmennene. Samtidig taler noen faktorer for økte ressurser til fylkesmennene og noen for mindre ressurser. Disse er:

Faktorer for økte ressurser til FM	Faktorer for redusert ressursbehov hos FM
<ul style="list-style-type: none">• Avstandsurempen ved å måtte bruke økt reisetid ut til verger og søkere om vergemål• Økte forventninger til kvalitet i vergemålsforvaltningen• Framtidsfullmakter som nytt arbeidsområde	<ul style="list-style-type: none">• Stordriftsfordeler ved å gå fra ca 400 kontorsteder til 18• Kompetansefordeler ved å kunne rekruttere skreddersydd personale• Bedre arbeidsprosesser og skreddersydd dataløsning• Sentral vergemålsforvaltning som kan gi bedre ledelse av og støtte til den lokale vergemålsforvaltningen• Bortfall av arbeidet med fellesforvaltning av midler

Det finnes altså argumenter for at ressursrammene til fylkesmennene som lokal vergemålsforvaltning både bør være lavere og høyere enn hva de største kommunene har brukt i sine overformyndier.

Bemanning representantordningen

Estimatet er basert på vel 1 000 nye enslige mindreårige asylsøkere (EMA) per år. Størstedelen av arbeidsomfanget vil være knyttet til transittfasen og først og fremst berøre Fylkesmannen i Oslo og Akershus. De øvrige fylkesmenn vil først berøres når asylsøkeren er plassert ut i mottak i påvente av avgjørelse i asylsaken. Dersom asyl innvilges flyttes den enslige mindreårig fra representantordningen til ordinært vergemål for mindreårige. I noen grad er arbeidet med EMA-sakene spesielle, men i de fleste tilfeller vil disse sakene kunne håndteres av øvrige medarbeidere i den lokale vergemålsforvaltningen. Som en foreløpig vurdering anslås at 3 stillinger bør knyttes til transittmottakene (Oslo og Akershus) og at øvrige ressursene fordeles mellom fylkesmennene på samme måte som vergemålsstillingene – til sammen 6 stillinger.

Bemanning sentral vergemålsmyndighet

Bemanningsbehovet her avhenger om den sentrale vergemålsmyndigheten skal være et mest mulig uavhengig klage- og tilsynsorgan eller om organet i tillegg skal ha mange "direktoratsfunksjoner" mot lokal vergemålsmyndighet og departement. Med 14 stillinger totalt er det lagt til grunn om lag lik fordeling mellom stillinger til klagebehandling, stillinger til tilsyn og oppfølging av praksis og stillinger til ledelse/direktoratsfunksjoner inkludert systemeieransvaret for vergemålsapplikasjonen. Nøyaktig fordeling bør avgjøres av enheten selv.

Opplæring av ansatte og verger

I starten er det et betydelig opplæringsbehov knyttet til den nye loven – både i forhold til ansatte, verger og representanter. Det er lagt til grunn et “opplæringsbudsjett” på 400 000 kroner i gjennomsnitt til hvert fylke årlig, til sammen 7,2 mill. kroner – og at resterende midler på 1,8 mill. kroner disponeres sentralt etter behov. Det legges opp til at sentral vergemålsforvaltning skal utvikle og vedlikeholde et e-læringssystem rettet mot vergene for å ivareta basisopplæringen mot verger. Etter hvert vil opplæringen i større grad måtte rettes mot beste praksis og nye verger som kommer til.

Vederlag og utgiftsrefusjon

Gjennom forskriftskastet foreslås faste satser for de ulike vergefunksjonene inkludert en standardsats for utgiftsrefusjon. Normalt skal personer under vergemål selv finansiere egen verge. Men for de som har lav inntekt og liten formue er det staten som skal betale vergene. Det er lagt til grunn at om lag 2 500 alminnelige verger godtgjøres med 4 000 kroner årlig (10 mill. kroner) og om lag 3 000 vergeoppdrag godtgjøres med 12 000 kroner for de faste vergene (37,5 mill. kroner). For representantordningen er det lagt til grunn 1 000 nye saker hvert år med 12 måneders saksbehandlingstid fra ankomst til fast bosetting (anslag 15 mill. kroner). I tillegg kommer noe bruk av advokatbistand i begge saksforhold (5 mill. kroner). Samlet utgjør dette anslagsvis 67,5 mill. kroner.

Reisekostnader vergemålssaker

Reisekostnadene er tatt inn for å møte det behov som ligger i vergemålslovens § 59 e som normalt forutsetter samtale mellom saksbehandler og den som er begjært satt under vergemål. Dette vil måtte kreve en del reisevirksomhet i fylkene. Det er antatt av 2/3 av nye saker vil kreve besøk med en kostnad per besøk på 1 000 kroner. Det antas av beløpet må fordeles ut fra en kombinasjon av folketall, saker og reiseavstander.

Diverse (revisjon, politiattest, IKT-system mv)

Loven krever innhenting av blant annet politiattest og legeerklæring. Dette vil medføre noen kostnader (anslag 5 mill. kroner). Videre skal det etableres en revisjonsordning for vergemålsregnskapene (anslag 2 mill. kroner). Det legges opp til at det skal utvikles et datasystem for vergemålsforvaltningen som krever årlig drift og vedlikehold (anslag 5 mill. kroner)

Omstilling personale

Beregninger viser at om lag 100 ansatte (85 årsverk) vil ha rett til overføring til staten fra kommunene i henhold til regelverket om virksomhetsoverdragelse. Muligens vil det oppstå situasjoner hvor en vil måtte iverksette individrettede omstillingstiltak (opplæring, ventelønn osv.) for at alle skal finne nytt relevant arbeid i staten. Det er avsatt 2,5 mill. kroner til dette.

4.3 Engangsutgifter

Prosjektet har beregnet følgende engangsutgifter i forbindelse med ikrafttredelse av ny vergemålslov:

<i>Engangsutgift</i>	<i>Tusen kroner</i>
IKT-løsning	23 000
Møbler, lokalt IKT-utstyr	15 555
Rekrutteringskostnader og opplæring i forkant	10 000
<i>Sum engangsutgifter</i>	<i>48 555</i>

IKT-løsning

Det ble i første omgang beregnet at utvikling av nytt og felles dataverktøy vil koste om lag 17 mill. kroner. I en tilleggsutredning høsten 2011 er dette beløpet økt til 23 mill. kroner som følge av økte ambisjoner innenfor digitalisering og automatisering av internkontrollen og avdekket økt behov for teknologianskaffelser. Den nye vergemålsforvaltningen vil i tråd med statens e-forvaltningspolitikk foreslås etablert med "Digitalt førstevalg" som sentral strategi og helelektronisk saksbehandling og kommunikasjon.

Møbler, lokalt IKT-utstyr

De nye arbeidsplassene skal utstyres med møbler og lokalt IKT-utstyr. Det er beregnet om lag 85 000 kroner per arbeidsplass, til sammen 15,5 mill. kroner.

Rekrutteringskostnader og opplæring i forkant

Det er en betydelig prosess som skal håndteres med overføring av ett hundretalls ansatte fra kommunene samt nyrekruttering av anslagsvis ytterligere 80 medarbeidere. Det er viktig både å samordne, markedsføre og kvalitetssikre rekrutteringsprosessen for å sikre at den nye vergemålsforvaltning bemannes med motiverte og kompetente medarbeidere (anslag 5 mill. kroner). Videre er det behov for 5 mill. kroner til opplæring av de nye medarbeiderne som skal arbeide etter det nye regelverket samt gi samtidig innføring i arbeidsprosessene og det felles dataverktøyet.

4.4 Finansiering av vergemålsreformen

Eksisterende bemanning innenfor vergemål hos fylkesmennene

Årsrapporten fra embetene de to siste årene viser at ressursbruken har vært i underkant av 6 årsverk til dagens vergemålsoppgaver. Når det ovenfor er beregnet totalt 163 stillinger som brutto bemanningsramme for ny lokal vergemålsforvaltning, legges det til grunn at de eksisterende ca 6 stillingene inngår i dette. Bruttobehovet på 124,5 mill. kroner til bemanning kan etter dette reduseres med 4,6 mill. kroner.

Dagens kostnader til representantordningen

Justisdepartementet bruker i dag om lag 9,4 mill. kroner på ulike tiltak for enslige mindreårige asylsøkere som faller bort når den nye vergemål-/representantordningen kommer på plass. Disse kostnadene trekkes fra når nettokostnaden beregnes.

Uttrekk fra rammeoverføringene til kommunene

Det er en godt etablert praksis for at når oppgaver/ansvar endres mellom staten og kommunene, skal de økonomiske konsekvensene av dette korrigeres i inntektssystemet for kommunene. Departementet har ført samtaler med KS om

kostnadsberegningsgrunnlaget for korreksjonen som skal gjøres i forbindelse med at vergemålsoppgaven overføres fra kommunene til staten. Det er oppnådd enighet om at det skal tilbakeføres 103 mill. kroner til staten, men at det første hele driftsåret bare skal tilbakeføres 40 mill. kroner på grunn av ekstra oppgaver og omstillingskostnader i kommunene det første året. Det gjenstår en uavklart sak rundt hvem som skal dekke pensjonskostnadene for ikke forsikringsbare ytelser til tidligere ansatte i overformynderiene. Her avventes en prinsipiell avklaring i forhold til sikringsordningen.

4.5 Disponering av bevilgningen for 2012

Det er en rekke oppgaver som må løses før målsatt ikrafttredelsesdato av loven 1. juli 2013. Den nye vergemålsforvaltning må bygges opp gradvis gjennom 2012 og første halvår 2013 både for å løse oppgaver som tilhører forberedelsesfasen og for å bygge opp kompetanse og systemer.

I tillegg til engangsutgiftene som nevnt ovenfor på 48,5 mill. kroner, vil både fylkesmennene og sentral vergemålsmyndighet ha betydelig oppgaver i 2012/2013 i forbindelse med etablering av den nye ordningen.

For fylkesmennene innebærer dette blant annet å sørge for lokaler og møbler/utstyr, rekruttere personale, etablere tett kontakt med kommunene, etablere relasjoner til dagens verger og gi nødvendig opplæring, forberede og gjennomføre overføringen av vergemålssakene fra kommunene, delta i utvikling av felles datasystem og legge inn relevant informasjon i dette, opplæring av egne medarbeidere, etablere internt kvalitetssikringssystem og informasjon ut til brukere og interessenter.

For sentral vergemålsmyndighet må det rekrutteres leder og nøkkelpersonell i tidlig fase, finnes lokaler, organisere opplæringsvirksomheten, delta i utviklingen av felles datasystem, forberede andre ledelses- og støttefunksjoner, fullføre rekruttering, etablere kvalitetssikrede arbeidsprosesser og arbeidsmetoder samt ivareta informasjonsrollen.

Det foreslås at prosjektbevilgningen på 20 mill. kroner disponeres slik i 2012:

Prosjektbevilgning	2012
Sentral prosjektledelse	2 000
Dataprojekt	14 000
Bankprosjekt	500
Opplæringsprosjekt	1 000
Informasjonsprosjekt	500
Personalprosjekt	500
Ikke disponert	1 500
Sum bevilgning	20 000

Tabell 1: Foreslått bruk av prosjektbevilgningen i 2012

- Sentral prosjektledelse omfatter kostnadene til det nasjonale hovedprosjektet for gjennomføringsfasen (prosjektleder, prosjektorganisasjon, innleide/engasjerte ressurser, møter/konferanser m.m.).
- Dataprojektet budsjetteres med 16 mill. i 2012 og 7 mill. i 2013 – hvorav 14 mill. tas fra prosjektbevilgningen og 2 mill. fra reformbevilgningen i 2012.

- De ulike nasjonale delprosjektene budsjetteres med fra 0,5 til 1 mill. i 2012 – i hovedsak til engasjerte ressurser, innkjøpt bistand eller teknologi/utstyr

Når det gjelder den nye reformbevilgningen for 2012 på 42 mill. kroner, foreslås den disponert slik under forutsetning Stortingets budsjettvedtak:

Reformbevilgning	2012
1 leder sentral vergemålmyndighet	1 025
3 årsverk sentral vergemålsmyndighet	2 325
18 ledere lokal vergemålsmyndighet	15 750
10 årsverk lokal vergemålsmyndighet	7 500
Møbler, lokalt IKT-utstyr	5 500
Rekruttering og opplæring	3 500
Til disposisjon lokaler	2 500
Til disposisjon dataprojektet	2 000
Ikke disponert	2 319
Sum bevilgning	42 419

Tabell 2: Foreslått bruk av reformbevilgningen i 2012

- Det avsettes midler til å få på plass ledere i den nye vergemålsforvaltning – både sentralt og lokalt dvs. leder av sentral vergemålsmyndighet samt lønn til en leder hos hver fylkesmann
- Videre avsettes det midler tilsvarende inntil 3 årsverk for en gradvis oppbemanning av sentral vergemålsforvaltning, særlig innenfor sentrale områder i oppbyggingsfasen som bank, data, informasjon og opplæring samt spisskompetanse innenfor vergemålsloven.
- Likens avsettes midler tilsvarende 10 årsverk for gradvis oppbemanning av vergemålsforvaltningen hos den enkelte fylkesmann.
- Det avsettes 5,5 mill. av totalt budsjettet 15,5 mill. til lokale anskaffelser av møbler, data og utstyr
- Det avsettes 3,5 mill. kroner til rekruttering og opplæring i 2012 – av totalt budsjettet 10 mill. kroner
- Det avsettes inntil 2,5 mill. for å kunne håndtere problemstillinger knyttet til ekstraordinære kostnader ved innleie av lokaler til den nye vergemålsmyndigheten – både sentralt og lokalt – i 2012

Totalt behov for budsjettbevilgning i 2013 med siktemål ikrafttredelse fra 1.7.2013 er beregnet til 178 mill. kroner pluss halvårseffekt av sentral prosjektbevilgning.

4.6 Stillings- og ressursfordeling til fylkesmennene

Basert på de økonomiske forutsetningene fra kapittel 4.2 er det 169 stillinger som skal fordeles mellom embetene. I tillegg skal det fordeles 5 mill. i reiseutgifter i forbindelse med saksbehandlingen om opprettelse av vergemål. Foreløpig forprosjektrapport viste at dersom stillingene videreføres til fylkene kun etter folketall, vil dette gi seg urimelige utslag. En slik fordeling vil innebære at antall vergemål per stilling i betydelig

grad vil variere mellom fylkene. For eksempel vil Nordland få en belastning på 345 vergemål pr stilling, mens Rogaland vil få 181.

Forprosjektet kom fram til en fordelingsmodell der folketall og vergemålsbelastning kombineres med 30 % vekt på folketall og 70 % vekt på vergemålsbelastning. Flere andre kriterier har vært vurdert, herunder antall kommuner og reiseavstand, men disse har blitt forkastet som ikke tilstrekkelig relevante.

I høringsrunden kom det inn mange synspunkter på ressursfordelingen mellom embetene. De mindre embetene mente at det måtte en viss grunnbemanning til for at små embeter kunne håndtere den relativt komplekse og omfattende rollen som lokal vergemålsmyndighet. Representanter fra de større fylkene/byene argumenterte for mer ressurser til dem fordi de forventes å ha en betydelig befolkningsvekst framover og ofte har en befolkningssammensetning som ga relativt flere vergemål blant befolkningen.

Også den relativt kompliserte modellen for fordeling av reiseutgiftene førte til mange innspill – spesielt om hvordan det enkelte fylke vurderte utstrekning, kommunikasjoner og reisekostnader i sitt eget fylke.

Etter en samlet vurdering, legger sluttrapporten til grunn:

- a. Fordelingen av stillinger/ressurser med 30 % vekt på folketall og 70 % vekt på antall løpende vergemål, opprettholdes som hovednøkkel
- b. Hovednøkkelen suppleres med at ingen embeter bemannes med mindre enn 4,5 stillinger dvs det innføres enn minimumsbemanning (gjelder fylkene Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark)
- c. Siden reiseutgiftene utgjør en relativt liten del av den totale bevilgningen til fylkesmennene (5 av 156 mill. kroner) fordeles disse utgiftene etter samme hovednøkkel som redegjort for i a) ovenfor
- d. Ressursfordelingene evalueres etter 2-3 år ut fra utviklingen i bla. antall vergemål og rapportert faktisk ressursbruk i embetene

I fordeling i tabellen nedenfor har Oslo/Akershus fått påplussert 3 av de 6 EMA-stillingene mens de øvrige 3 er fordelt sammen med vergemålsstillingene.

Fylke	Stillinger automatisk fordelt	Stillinger særskilt fordelt	Sum stillinger fordelt
Østfold	10,2		10,2
Akershus/Oslo	35,5	3,0	38,5
Hedmark	6,4		6,4
Oppland	6,2		6,2
Buskerud	7,6		7,6
Vestfold	8,0		8,0
Telemark	6,2		6,2
Aust-Agder	3,4	1,1	4,5
Vest-Agder	5,9		5,9
Rogaland	11,1		11,1
Hordaland	15,8		15,8
Sogn og Fjordane	3,1	1,4	4,5
Møre og Romsdal	8,7		8,7
Sør-Trøndelag	11,4		11,4
Nord-Trøndelag	4,2	0,3	4,5
Nordland	9,3		9,3
Troms	5,8		5,8
Finnmark	2,8	1,7	4,5
Landet	161,5	7,5	169,0

Tabell 3: Tabellen viser fordeling av stillinger mellom fylkesmannsembetene med 161,5 stillinger fordelt 30/70 folketall/vergemålssaker og 7,5 stillinger fordelt på annen måte.

Anbefaling Økonomi ny vergemålsordning i 2012

- Den nye vergemålsforvaltningen etableres med en ramme på 183 årsverk – fordelt med 169 årsverk til lokal vergemålsforvaltning (fylkesmennene) og 14 årsverk den den sentral vergemålsforvaltningen (Statens sivilrettsforvaltning)
- Forprosjektets beste kalkyle for årskostnadene knyttet til den nye vergemålsordningen er 235 mill. kroner brutto
- Budsjettbevilgning på 42 + 20 mill. kroner for 2012 disponeres som vist i tabellene 1 og 2 over – under forutsetning Stortingets budsjettvedtak
- Beste anslag på bevilgningsbehov i budsjettet for 2013 for ikrafttredelse av loven fra 1.7.2013 er 178 + 10 mill. kroner
- Stillingsfordelingen i tabell 3 legges til grunn som ramme for oppbygging av og rekruttering til den nye vergemålsforvaltning. Det er likevel det årlige tildelingsbrevet som vil utgjøre den formelle budsjettmessige rammen for virksomheten

5. Bemanning, personaloverføring og kompetanse

5.1 Kartlegging i kommunene

Vergemålsreformen innebærer at oppgaver blir flyttet fra kommunene til staten. Denne overføringen vil dermed få konsekvenser for de som i dag jobber med vergemålssaker i kommunene.

Det er foretatt en kartlegging av personalsituasjonen i kommunene. Kartleggingen har i stor grad blitt forsøkt gjennomført via dagens overformyndere og gir ikke helt eksakte og fullstendige tall. Kartleggingen gir likevel et bilde av hvor mye ressurser dagens kommuner bruker på vergemålssaker.

Til sammen har vi fått rapportert inn at ca 100 personer har hele sin stilling tilknyttet vergemålsområdet. 67 av disse har 100 % stilling. Resten er i dag ansatt i ulike stillingsprosenter. Fordelt på fylkene ser oversikten over de med *hele sin stilling* tilknyttet vergemålsområdet i kommunene slik ut:

Fylke/fylkesmann	Antall
Oslo og Akershus	29
Østfold	13
Oppland	2
Hedmark	2
Buskerud	4
Vestfold	3
Telemark	7
Aust-Agder	2
Vest-Agder	4
Rogaland	1
Hordaland	12
Sogn og Fjordane	1
Møre og Romsdal	2
Sør-Trøndelag	7
Nord-Trøndelag	0
Nordland	3
Troms	4
Finnmark	3
Totalt	101

Det er anslått at disse stillingene i sum utgjør om lag 85 årsverk.

5.2 Arbeidsrettslige konsekvenser av reformen

Vergemålsprosjektet legger til grunn at reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 vil få anvendelse når staten skal overta ansvaret for vergemålsområdet..

Reglene om virksomhetsoverdragelse har til formål å sikre at overføringen av arbeidsgiveransvar fra en arbeidsgiver til en annen ikke fører til dårligere rettigheter for

arbeidstakerne enn de som gjaldt i ansettelsesforholdet med den opprinnelige arbeidsgiveren.

De plikter og rettigheter arbeidsgiveren har overfor arbeidstakerne går over til den nye arbeidsgiveren når virksomheten overføres. I tillegg til at selve ansettelsesforholdet overføres, må den nye arbeidsgiveren respektere de lønns- og arbeidsforhold og andre arbeidsvilkår som gjaldt mellom den opprinnelige arbeidsgiver og arbeidstakerne. I veiledningsheftet som er utarbeidet av daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet (revidert i 2008) om Personalpolitikk ved omstillingsprosesser er det i kapittel 5.15 gitt en beskrivelse av arbeidsrettslige konsekvenser når staten overtar oppgaver fra kommunal sektor.

Teksten gjengis sin helhet nedenfor:

”Statlig overtakelse av oppgaver fra kommunal, fylkeskommunal eller privat sektor

5.15.1 Informasjon og drøfting med de tillitsvalgte

Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte. Det skal gis særskilt informasjon om:

- a) grunnen til overdragelsen,*
- b) fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen,*
- c) de rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen for arbeidstakerne,*
- d) endringer i tariffavtaleforhold,*
- e) planlagte tiltak overfor arbeidstakerne,*
- f) reservasjons- og fortrinnsrett, og fristen for å utøve slike rettigheter.*

Dersom tidligere eller ny arbeidsgiver planlegger tiltak overfor arbeidstakerne, skal dette så tidlig som mulig drøftes med tillitsvalgte med sikte på å oppnå en avtale.

Tidligere og ny arbeidsgiver skal så tidlig som mulig informere de berørte arbeidstakere om overdragelsen.

5.15.2 Når kommer reglene om virksomhetsoverdragelse til anvendelse

For at arbeidsmiljøloven kap 16 skal komme til anvendelse må flere vilkår være oppfylt.

Det må skje en overdragelse, hvor alle former for overføring - også politisk besluttede omstillinger og overføringer som skjer ved lov eller forvaltningsvedtak - er omfattet.

Det er videre et krav om at det skjer et arbeidsgiverskifte, dvs der det skjer en utskifting av den fysiske eller juridiske personen som er ansvarlig for virksomhetens drift og som påtar seg arbeidsgiveransvaret for arbeidstakerne i virksomheten.

Det må videre skje en overføring av virksomhet eller del av virksomhet. Dersom det skjer overføring av en del av en virksomhet må det vurderes om virksomheten fremstår i det vesentlige som den samme også etter overføringen. I rettspraksis har dette vilkåret blitt presisert til å være en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen. Det må foreligge en form for organisasjon, enheten må bestå av personer og aktiva og den må være i stand til å drive en eller annen form for økonomisk aktivitet. Nyere rettspraksis fra

EF-domstolen (Dom i sak C-458/05 av 13. september 2007) viser at det er en lav terskel før vilkåret om overføring av virksomhet er oppfylt. I denne saken ble noen av det administrative personalet i et vikarbyrå overført til et annet firma (ca en tredjedel av de ansatte), og de ble ansett å kunne forfølge et selvstendig formål, nemlig levering av tjenesteytelser, som besto i å stille arbeidstakerne midlertidig til rådighet for andre virksomheter mot vederlag. Øvrig rettspraksis fra EF-domstolen viser at også støtte- og bistandsvirksomhet, som for eksempel kantine og renhold er omfattet.

Andre momenter i vurderingen av om det er overført en økonomisk enhet som har bevart sin identitet etter overdragelsen, vil være om virksomhetens produksjonsmidler, lokaler og utstyr er det samme som før, om de samme arbeidstakerne sysselsettes og om arbeidstakernes arbeid er det samme. Av betydning for identitetsvurderingen er også hvor stor del av de økonomiske aktivitetene som blir videreført, samt om det har vært opphold i driften.

5.15.3. Hvem er omfattet av bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse

Reglene om virksomhetsoverdragelse har som formål å beskytte arbeidstakerne. Arbeidstakerbegrepet er definert til å være "en person som i den berørte medlemsstat er beskyttet som arbeidstaker i henhold til nasjonal arbeidsrett", jf aml § 1-8 (1): "Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som utfører arbeid i annens tjeneste".

Også statens tjenestemenn er i utgangspunktet omfattet av bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kap 16.

5.15.4. Rettigheter etter arbeidsavtalen i arbeidsforholdet

Rettigheter og plikter etter arbeidsavtalen/arbeidsforholdet, overføres til ny arbeidsgiver i kraft av arbeidsmiljøloven § 16-2. Arbeidstakeres individuelle rettigheter skal framgå av den skriftlige arbeidsavtalen eller som følge av arbeidsforholdet. Eksempler på det sistnevnte kan være særlige tillegg av lønnsmessig art, gratis aviser og tidsskrifter, bilhold, samt særlige arbeids- og bonusordninger mv.

5.15.5. Pensjonsytelser

Arbeidsmiljøloven § 16-2 tredje ledd slår fast at arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte - og uførepensjon i henhold til kollektiv pensjonsordning overføres til ny arbeidsgiver. Andre pensjonsytelser enn disse omfattes ikke av tredje ledd, for eksempel rett til førtidspensjon. Bestemmelsen gjelder også bare de tilfeller der pensjonsordningen lar seg overføre etter sitt eget innhold/grunnlag, og den nye arbeidsgiveren ikke har pensjonsordning fra før. Den nye arbeidsgiveren har videre rett til å tilpasse pensjonsordningen til det som gjelder i virksomheten for øvrig. Dersom den nye arbeidsgiveren har en kollektiv pensjonsordning kan den nye arbeidsgiveren velge å gjøre den allerede eksisterende pensjonsordningen gjeldende for de overførte arbeidstakerne. Dette vil være tilfelle for staten som har kollektiv pensjonsordning i Statens Pensjonskasse.

Ved statlig overtakelse av oppgaver fra kommunal- eller fylkeskommunal sektor vil de ansatte være omfattet av overføringsavtalen. Denne avtalen gir de ansatte rett til å beholde fulle rettigheter som om de fortsatt var ansatt hos samme arbeidsgiver. Den siste pensjonskassen som den ansatte er medlem av, vil administrere ordningen for den enkelte. Rettigheter til pensjon som er individuelt avtalt kan normalt overføres etter hovedregelen i arbeidsmiljøloven § 16-2 (2). Når det gjelder AFP-ordninger er disse basert på tariffavtale og dersom ny arbeidsgiver er bundet av tariffavtalen etter § 16-2 annet ledd første

punktum, vil dette også omfatte tariffavtale om AFP. Arbeidstakere som har fratrudd med AFP-pensjon vil ikke bli omfattet av bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse.

Arbeidstakere som overføres til staten, vil for øvrig ha rett og plikt til medlemskap i Statens Pensjonskasse, jf. lov 28. juli 1949 nr. 26 § 5.

5.15.6. Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtalen

I arbeidsmiljøloven § 16-2 (2) fremgår det at ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder imidlertid ikke hvis ny arbeidsgiver senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet skriftlig erklærer overfor fagforeningen at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet. Med fagforeningen forstås den som er overordnet tariffpart, dvs. øverste nivå med søksmålskompetanse. Ved statlig overtakelse av kommunal, fylkeskommunal eller privat virksomhet har staten gjennom hovedtariffavtalen pkt 5.8. forutsatt at arbeidstakere som blir overført til statlig tariffområde skal bli omfattet av hovedtariffavtalen, hovedavtalen og andre særavtaler fra overføringstidspunktet. Hovedtariffavtalen pkt 5.8 har særskilt regulert hvilken prosess som skal skje for å fylle kravene i arbeidsmiljøloven § 16-2 (2). Det følger av hta 5.8 at det skal inngås en egen tariffavtale, mellom arbeidsgiver i vedkommende statlige virksomhet og arbeidstakernes medlemsorganisasjoner, jf. nr 3 i pkt 5.8, vedrørende den virksomhet som overføres.

Mottakende statlig arbeidsgiver må ivareta sin varslingsplikt i samsvar med arbeidsmiljøloven, dvs. tidligst mulig og ikke senere enn tre uker etter overdragelsestidspunktet. Det skal varsles at den nye statlige arbeidsgiveren ikke ønsker å bli bundet av den/de tariffavtalen/er som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Det skriftlige varselet skal sendes til de arbeidstakerorganisasjoner i den/de aktuelle tariffavtalen/er som de overførte arbeidstakerne var bundet av, jf. også HTA pkt 5.8 nr 4.

5.15.7. Individuelle rettigheter etter tariffavtalen

Arbeidsmiljøloven § 16-2 (2) hjemler også arbeidstakernes rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtale som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen utløper, eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiver og de overførte arbeidstakerne.

5.15.8. Opparbeidede rettigheter før statlig overtakelse

Ved virksomhetsoverdragelse er arbeidstakeren vernet mot oppsigelse som følge av overdragelsen. Overføringen skal skje uten oppsigelse eller nyansettelse. Virksomhetsoverdragelsen vil likevel ikke være til hinder for at det skjer oppsigelse dersom det etter andre grunner foreligger saklig grunn for oppsigelse. Arbeidsmiljølovens kap 15 og tjenestemannslovens §§ 9 og 10 vil være de lovgrunnlag som er sentrale i den forbindelse. I sammenheng med vurdering av oppsigelse er det et spørsmål om opparbeidet tjenestetid er omfattet av aml § 16-2, som har denne ordlyden: "Tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver." Selv om det i utgangspunktet er slik at overførte ansatte ikke har krav på å beholde opparbeidet ansiennitet som sådan hos ny arbeidsgiver (Collino-saken), kan det være hensiktsmessig å se på i hvilke sammenhenger ansienniteten eller tjenestetiden får rettsvirkning. Ansiennitet har betydning i ulike sammenhenger, bla. kan det være et kriterium ved lønnsfastsetting, ved oppsigelse, i nedbemanningssituasjoner eller for vurdering av sluttvederlag. I dette kapitlet er dette problematisert.

Lønnsansiennitet: Det følger av avgjørelser i EF-domstolen (Collino-dommen (EF-domstolens sak C 343/98) og Delahaye-saken (EF-domstolens sak C-425)) at mottakende arbeidsgiver har plikt til å sikre at overførte arbeidstakere beholder sin lønn (uansett hva ansiennitetsberegningen ville føre til) på samme nivå som de hadde hos tidligere arbeidsgiver.

Tjenestetidsberegning. Tjenestemannslovens bestemmelser om oppsigelse er knyttet til tjenestetidens lengde både når det gjelder vilkår og oppsigelsesfrister. Det er noe ulikt syn i teorien når det gjelder spørsmålet om overføring av ansiennitet ved virksomhetsoverdragelse. FAD antar at det ut fra direktivet om virksomhetsoverdragelse, arbeidsmiljøloven og avgjørelser i EF-domstolen og norske domstoler, pr. i dag neppe er grunnlag for å si at tjenestetid i en ikke-statlig virksomhet blir overført (følger med) til en statlig virksomhet på en slik måte at den overførte arbeidstakeren får "sterkt stillingsvern" med hjemmel i tjenestemannsloven § 10 fra første dag etter en overføring. Årsaken er at bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse beskytter arbeidstakerne mot oppsigelse og reduserte rettigheter som en følge av virksomhetsoverdragelsen. Dersom en virksomhetsoverdragelse medfører at arbeidstakere blir overført fra en ikke-statlig til en statlig virksomhet, vil de beholde det samme stillingsvern bl.a. vedrørende oppsigelsesvilkår og oppsigelsestid som de hadde hos tidligere arbeidsgiver. Statens "sterke stillingsvern", er en rettighet som overførte ikke-statlige arbeidstakere ikke har hatt tidligere. Dersom virksomhetsoverdragelsen skulle ha medført at arbeidstakerne fikk en slik forbedret rettighet, måtte dette ha vært bestemt i nasjonal rett, noe som ikke er tilfelle. Ansiennitet som sådan er ikke beskyttet ved en virksomhetsoverdragelse, men ansiennitet kan danne grunnlag for visse økonomiske rettigheter hos tidligere arbeidsgiver, og det er disse rettighetene som er beskyttet og skal videreføres hos ny arbeidsgiver på de tidligere vilkår.

Hovedregelen om tjenestetidsberegning etter tjenestemannslovens bestemmelser er at tjenesten skal være opptjent i den enkelte statlige virksomhet. Imidlertid fastsetter tjenestemannsloven § 9 annet ledd og § 10 nr. 1 annet ledd, at regler om beregning av tjenestetid skal fastsettes ved (personal)reglement som virksomheten er omfattet av. Se Statens Personalthåndbok [pkt 2.8.4](#).

FAD mener at statlig personalpolitikk bør sikre at arbeidstakere som blir overført til en statlig virksomhet, enten fra privat, kommunal eller fylkeskommunal sektor eller fra en annen statlig virksomhet, får medregnet tjenestetiden etter tjenestemannslovens oppsigelsesbestemmelser.

Statlige virksomheter må derfor sikre dette gjennom å ta inn en bestemmelse i sitt personalreglement om medregning av slik tidligere tjenestetid. Dersom dette ikke gjøres vil det kunne bety at det skapes usikkerhet om hvilken oppsigelsesfrist og vilkår som skal benyttes ved eventuell oppsigelse av overførte arbeidstakere. Vi viser til mal for personalreglement i en statlig virksomhet i Statens personalthåndbok pkt. 12.8 (elektronisk versjon), jf. også veiledningen i Statens personalthåndbok [pkt. 2.14.5.3](#).

Intern fortrinnsrett, dvs. fortrinnsrett til annen stilling i virksomheten – arbeidsgivers omplasseringsplikt før oppsigelse. Tjenestemannsloven § 13 nr. 1 stiller krav til arbeidsgiver om at en tjenestemann som vurderes sagt opp av nærmere spesifiserte årsaker, skal før oppsigelsen tilbys annen passende stilling i virksomheten,

dersom dette er mulig. Se om dette under pkt 5.7.1. Se for øvrig Statens Personalhåndbok [pkt 2.9.3.1.](#)

Arbeidsmiljøloven § 15-7 pålegger arbeidsgiver å tilby arbeidstaker annet passende arbeid. Omplasseringsplikten som følger av arbeidsmiljøloven har ikke krav om tjenestetid, mens det er stilt krav om ett års sammenhengende tjenestetid etter tjenestemannsloven § 13 nr 1. FAD viser til at denne type tjenestetid ikke kan reguleres gjennom personalreglement, og at den tjenestetiden som arbeidstakeren har opparbeidet enten utenfor staten eller i annen statlig virksomhet ikke kan regnes med i forhold til tjenestemannsloven § 13 nr 1. Dersom en virksomhetsoverdragelse skulle ha medført at arbeidstakerne fikk en slik forbedret rettighet, måtte dette ha vært bestemt i nasjonal rett, noe som ikke er tilfelle.

I praksis bør dette spørsmålet ikke bli satt på spissen. Det er FAD's syn at statlige arbeidsgivere skal legge til rette for omstillingsprosesser som innebærer at alle ansatte i virksomheten i en eventuell nedbemanningssituasjon blir vurdert med tanke på å finne en passende stilling, uavhengig av tjenestetid.

Ekstern fortrinnsrett, dvs. fortrinnsrett til ny stilling i staten. *Retten til ny stilling i staten er en særordning i staten som følger av tjenestemannsloven § 13 nr. 2, hvor det også stilles krav til tjenestetiden. Minstekravet er to års sammenhengende tjeneste i staten for fast tilsatte og fire års sammenhengende tjeneste for midlertidig tilsatte. Dersom arbeidstakere blir overført fra en statlig virksomhet til en annen, vil derfor bestemmelsen komme til anvendelse på vanlig måte. Arbeidstakere som blir overført fra arbeidsmiljøloven til tjenestemannsloven, dvs fra ikke-statlig virksomhet til en statlig forvaltningsvirksomhet, har ikke tidligere vært omfattet av denne statlige særrettigheten.*

På bakgrunn av at ordningen med ekstern fortrinnsrett til ny stilling i staten er en særordning i staten, som tidligere ikke-statlige arbeidstakere ikke har vært omfattet av, vil tjenestetid i kommunal, fylkeskommunal eller privat sektor ikke telle med i denne sammenheng, og en rett til ekstern fortrinnsrett må derfor tjenes opp etter overføring til statlig virksomhet.

Ventelønn. *Også statens ordning med ventelønn, til overtallige som sies opp av bestemte årsaker og med bestemte vilkår, er en særordning for statens tjenestemenn. Tjenestemannsloven § 13 nr. 6 setter krav til tjenestetid før fratreden for å kunne ha rett til ventelønn. Det vises her til omtalen av dette i avsnittet om ekstern fortrinnsrett ovenfor. Videre vises til § 11 nr. 2 tredje ledd i forskrift til tjenestemannsloven, som fastsetter at ventelønn ikke kan utbetales i lengre tid enn det antall tjenesteår vedkommende har hatt i staten. Se mer om dette under pkt 5.8. Da ventelønnsordningen er en særordning i staten, vil arbeidstakere som blir overført til en statlig virksomhet fra en ikke-statlig virksomhet, ikke tidligere ha vært omfattet av ordningen. Tjenestetid i kommunal, fylkeskommunal eller privat sektor vil ikke telle med i denne sammenheng, og en rett til ventelønn må derfor tjenes opp etter overføring til statlig virksomhet.*

Sluttvederlag og studiestønad. *I særavtale av 13. november 2003, prolongert den 22. november 2007 til 31. desember 2008, er det gitt hjemmel for å gi arbeidstakere sluttvederlag, eventuelt studiestønad, dersom arbeidstaker sier opp stillingen selv. Bruken av særavtalen forutsetter at det foreligger en omstilling som innebærer nedbemanning eller*

at det skal gjennomføres en geografisk flytting av virksomheten. I denne sammenhengen vil opparbeidet tjenestetid i den overførte virksomheten måtte medregnes i henhold til bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse og avgjørelser av EF-domstolen (Collino-saken) forutsatt at den/de overførte arbeidstakerne var omfattet av en sluttvederlagsordning hos tidligere arbeidsgiver.

5.15.9. Reservasjonsrett og valgrett ved overføring til staten

Begrepet "reservasjonsrett" benyttes for å beskrive den situasjon hvor arbeidstakeren kan motsette seg å få sitt arbeidsforhold overført til erverver/den nye arbeidsgiveren, og "valgrett" om tilfelle der arbeidstakeren kan velge å opprettholde (videreføre) arbeidsforholdet med sin eksisterende arbeidsgiver.

Arbeidsmiljøloven § 16-3 hjemler reservasjonsrett som innebærer at kommunalt, fylkeskommunalt eller privat ansatt arbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til en statlig arbeidsgiver. Dersom arbeidstaker vil motsette seg overføring må han/hun skriftlig underrette tidligere arbeidsgiver innen den frist arbeidsgiver har satt. Fristen kan ikke være kortere enn 14 dager etter at det er gitt informasjon om virksomhetsoverdragelsen. Utøvelse av reservasjonsrett hjemler særskilt fortrinnsrett til ny ansettelse hos tidligere arbeidsgiver innen ett år fra overdragelsestidspunktet, jf aml § 16-3 (3). Denne fortrinnsretten gjelder for ansatte som har vært ansatt i minst 12 måneder de to siste år. Fortrinnsretten etter aml §§ 10-2 fjerde ledd, 14-2 og § 14-3 går foran denne fortrinnsretten.

Valgretten er ikke lovregulert og innebærer at arbeidstaker kan velge å fastholde sitt arbeidsforhold til sin eksisterende arbeidsgiver dersom overdragelsen innebærer ikke uvesentlige negative endringer i arbeidstakerens situasjon. Hva som er ikke uvesentlige negative endringer må vurderes konkret. En valgrett må gjøres gjeldende innenfor et tidsrom som er betydelig kortere enn ett år etter overdragelsen. Dersom en kommunal, fylkeskommunal eller privat virksomhet opphører å eksistere, vil utøvelse av valgrett innebære at arbeidstakeren må sies opp."

Dagens valgte overformyndere - valgte ombud - er ikke å anse som arbeidstakere etter reglene i arbeidsmiljøloven, og de vil derfor ikke få rettigheter etter reglene om virksomhetsoverdragelse.

De kommunalt ansatte som bruker *hele* sin arbeidstid på fagområder som skal overføres til staten i henhold til ny vergemålslov, vil ha rett til ansettelse i staten. Dette gjelder både faste, midlertidige ansatte, samt heltids- og deltidsansatte. For ansatte som bruker *deler* av sin arbeidstid på vergemålsområdet, må det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om det er aktuelt å overføre arbeidsforholdet til staten.

5.3 Prosessen overfor de ansatte og deres organisasjoner

For å lykkes med gjennomføringen av den statlige overtakelsen av vergemålsområdet er det nødvendig å få til et godt samarbeid mellom kommunene og staten. En vellykket omstilling stiller krav til god organisering og at det informeres om hva som er målet

med omstillingen. Hvem som har ansvar for prosessen og på hvilken måte de tillitsvalgte skal trekkes inn er svært viktig å få på plass før omstillingen gjennomføres.

Arbeidsmiljølovens § 16-5 krever at i de tilfeller det foreligger en virksomhetsoverdragelse skal tidligere og ny arbeidsgiver så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte. Et første informasjonsbrev til de kommunalt ansattes organisasjoner om prosjektet og prosessen ble sendt fra Justisdepartementet 4. juli 2011.

FAD, som både har ansvaret for det overordnede arbeidsgiveransvaret i staten og for fylkesmennene, vil sørge for at det gis informasjon til de statsansattes organisasjoner og at de involveres i samsvar med gjeldende regelverk i det statlige tariffområdet.

Det foreslås opprettet et samarbeidsutvalg som består av Justisdepartementet, FAD som ansvarlig for Fylkesmannsembetene, KS/Oslo kommune, representant fra Fylkesmannsembetene og representanter for de ansattes organisasjoner (LO, YS, Unio og Akademikerne). JD leder samarbeidsutvalgets møter. JD fastsetter mandat for samarbeidsutvalget i samarbeid med FAD. Samarbeidsutvalget utreder og drøfter de ulike rettslige spørsmålene som foreligger i denne saken, bla. spørsmål om overføringen av oppgavene fra den enkelte kommune er en virksomhetsoverdragelse. Samarbeidsutvalget rapporterer til JD og FAD som har det overordnede beslutningsansvar for overføringen.

Det vises til den kartleggingen som er gjennomført mht. til hvordan dette er løst i den enkelte kommune. Samarbeidsutvalget skal også vurdere spørsmål knyttet til informasjonsrutiner, for eksempel nettbasert informasjon. Det er både ønskelig og hensiktsmessig at samarbeidsutvalget utarbeider en momentliste som vil være til hjelp i kommunenes arbeid med å klargjøre om ansatte blir omfattet av virksomhetsoverdragelsen. Dagens arbeidsgiver er ansvarlig for den konkrete vurderingen og avgrensningen i det enkelte tilfellet.

I den nye vergemålsloven er det overlatt til det enkelte fylkesmannsembete å avgjøre hvordan de skal organisere sitt arbeid med vergemål. Dette innebærer at det enkelte embete skal avklare spørsmålet om organisering i samarbeid med de ansattes organisasjoner i embetene.

Ettersom det i statsbudsjettet for 2012 er kommet en konkret dato for gjennomføring av reformen, vil arbeidet i samarbeidsutvalget ta til allerede høsten 2011.

5.4 Plan for personaloverføring og rekruttering

Gitt ambisjonen om ikrafttredelse av vergemålsloven fra 1.7.2013, kan følgende prosess skisseres for personalprosessen – både avklaring av overføringer og nyrekruttering:

Når	Aktivitet	Ansvarlig
4. kvartal 2011	Gjennomføre nødvendige avklaringer i sentralt samarbeidsutvalg	JD i samarbeid med FAD
	Få aksept for at tilsetting av ledere kan skje tidlig i prosessen	JD i samarbeid med FAD

Hvert fylkesmannsembete har selv tilsettingsmyndighet gjennom sitt tilsettingsråd. Det vil i mange fylkesmannsembeter anses som nødvendig for en vellykket etablering at det tidlig i prosessen blir rekruttert/avklart hvem som skal lede enheten som skal ha ansvar for vergemålsområdet.

Når	Aktivitet	Ansvarlig
1. kvartal 2012	Fullføre arbeidet med lokal organisasjons-, kompetanse- og bemanningsplan i det enkelte fylkesmannsembete	Fylkesmann i samarbeid med tillitsvalgte i embetene
	Fylkesmannen tar kontakt med kommunene og ber de avklare hvilke medarbeidere som kan ha rett til jobb i staten	Fylkesmann
	Kommunen sender nødvendig informasjon om aktuelle medarbeidere for overgang til staten	Fylkesmann

Fylkesmannens kontakt med kommunene skal skje på bakgrunn av nødvendige avklaringer og retningslinjer som gis fra samarbeidsutvalget. Kommunene skal, eventuelt etter å ha konferert med KS, foreta en vurdering av om kommunen blir omfattet av arbeidsmiljøloven kap 16, og eventuelt hvilke ansatte som får rettigheter og plikter etter regelverket. Kommunene må gis mulighet til å diskutere de juridiske og faktiske avgrensningene i grensetilfeller med fylkesmannen/JD. Deretter må kommunen oversende informasjon om hvem som omfattes av virksomhetsoverdragelsen innen en fastsatt frist, og oversende arbeidskontrakter og annen nødvendig informasjon til fylkesmannen.

Når	Aktivitet	Ansvarlig
2. kvartal 2012	Fylkesmannen vurderer innplassering av aktuelle kommunale medarbeidere i forhold til definert organisasjonskart	Fylkesmann
	Fylkesmannen sender tilbud om overføring til de medarbeidere som har krav på overgang, med svarfrist.	Fylkesmann

Fylkesmannsembetene må vurdere de arbeidstakerne som har rett til stilling i staten opp mot sitt organisasjonskart. De må ta stilling til hvem som har rett på hvilke stillinger og hvilke stillinger de må lyses ut.

Den enkelte kommune har ansvar for å avklare om enkelte arbeidstakere ønsker å gjøre gjeldende reservasjonsrett. Arbeidstakeren skal skriftlig underrette kommunen om dette innen en frist. Fristen kan ikke være kortere enn 14 dager etter at de har fått informasjon. Enkelte arbeidstakere kan i noen kommuner ønske å gjøre gjeldende valgrett dersom de som følge av overføringen får ikke uvesentlige endringer som følge av virksomhetsoverdragelsen. Samarbeidsutvalget må vurdere spørsmål knyttet til dette. Samarbeidsutvalget må også avklare hvem som skal inngå tariffavtale etter hovedtariffavtalen 5.8. Prosessen her skal skje etter nærmere avklaringer med FAD v/Arbeidsgiverpolitisk avdeling.

Når	Aktivitet	Ansvarlig
2. halvår 2012 og 1. halvår 2013	Fylkesmannen vurderer behov for supplerende ekstern rekruttering og utlyser disse	Fylkesmann
	Fylkesmannen gjør ønskede tilleggstilsetninger etter hvert som behov foreligger og budsjetttramme er på plass	Fylkesmann
	Eventuelt planlegging av omstillingstiltak for medarbeidere med rett til jobb i staten, men som ikke har relevant kompetanse i forhold til organisasjonsplan hos fylkesmannen	Fylkesmann
	Ansatte involveres i planleggingsarbeidet av lokal vergemålsmyndighet etter hvert som de begynner og gjennomgår også nødvendig opplæring	Fylkesmann

De arbeidstakerne i kommunene som ikke blir overført til staten, har kommunen fortsatt arbeidsgiveransvar for.

5.5 Økonomiske og personalmessige konsekvenser

Det er i beregningsgrunnlaget for uttrekket fra rammetilskuddet til kommunene lagt til grunn at kommunene kan måtte bruke inntil ett år på å avklare arbeidsforholdene til ansatte som ikke blir med over til staten. For at kommunene skal ivareta etterarbeid og omstilling av personale, vil det bare bli overført 40 mill. kroner fra kommunenes rammetilskudd det første hele året etter at reformen er gjennomført (mot 103 mill. kroner fra år 2 og videre).

Vergemålsprosjektet legger til grunn at etableringen av den sentrale vergemålsforvaltningen i Statens sivilrettsforvaltning ikke berøres av regelverket om virksomhetsoverdragelse med den begrunnelse at der her ikke skjer noen overføring av oppgaver fra kommunene til sentral vergemålsmyndighet.

5.6 Kompetanse

Ovenfor har en drøftet og foreslått løsninger for overføring av kommunalt ansatte på grunnlag av bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse. En gjenstående problemstilling er hva slags kompetanse og sammensetning av kompetanse som kreves i den nye vergemålsforvaltningen – både på sentralt og lokalt nivå.

Begge de to delprosjektene for henholdsvis sentral og lokal vergemålsmyndighet har vurdert spørsmålet uten å komme med noen klare anbefalinger. Utgangspunktet er naturligvis de oppgavene som skal løses på henholdsvis sentralt og lokalt nivå, og som det er redegjort for i kapitlene 3.2 og 3.3.

Den sentrale vergemålsforvaltningen skal ha nasjonalt ansvar for klagebehandling og tilsyn etter vergemålsloven både i forhold til legalitet og finansiell forvaltning. Den har også ansvaret for sentrale oppgaver knyttet til etablering av bankløsning for forvaltning av betydelige økonomiske midler, etablere nasjonal revisjonsordning samt sluttbehandle fylkesmennenes vergemålsregnskaper. Forvaltningen skal videre ha "konsernansvar"

for opplæring, informasjon og vergemålsapplikasjonen. I sum gir dette en betydelig bredde i kompetansebehovet som stiller krav om:

- Juridisk kompetanse
- Metodisk kompetanse innenfor analyse og statistikk
- Økonomi/finans/controller-kompetanse
- Informasjonskompetanse
- Pedagogisk kompetanse
- IKT-kompetanse
- Administrasjonskompetanse
- Lederskap

Den lokale vergemålsforvaltningen skal være førsteinstans i saksbehandlingen etter vergemålsloven og vil dermed ha en betydelig enkeltsaksmengde. De har ansvaret for kontakten med verger, personer under vergemål, pårørende og andre i det lokale helse- og sosialapparatet. Saksbehandlingen består primært i å ta stilling til å opprette vergemål, samt vedtak knyttet til forvaltning av formuen til personer under vergemål. Videre skal det føres regnskap for midlene som fylkesmannen har til forvaltning og føres kontroll med vergenes årlige regnskaper. Siden dette er en sluttbrukertjeneste vil fylkesmann også måtte drive informasjons- og opplæringsvirksomhet mot organisasjoner, institusjoner, etater, kommunale tjenester osv. Fylkesmannen skal både bidra med opplæring av og føre tilsyn med vergene. På noen spesialiserte fag- og støtteområder antas det at fylkesmannen vil kunne trekke på kompetanse i sin øvrige organisasjon. Det er grunn til å anta at fylkesmannens behov for ny kompetanse/kapasitet vil være innenfor:

- Juridisk saksbehandlingskompetanse
- Økonomi/regnskap/controller-kompetanse
- Helse/sosialfaglig kompetanse
- Administrativ kompetanse
- Ledelse

I tillegg vil personlige egenskaper være viktig for å kunne framstå service- og brukerorientert – både i forhold til parter og verger.

Anbefaling bemanning, personaloverføring og kompetanse

- Overføring av kommunalt ansatte til staten skal skje på grunnlag av regelverket for virksomhetsoverdragelse
- Operasjonalisering av virksomhetsoverdragelsen skal skje nasjonalt via et samarbeidsutvalg med deltakelse fra partene både på arbeidstaker og arbeidsgiversiden
- Bemannings- og rekrutteringsprosessen må ta hensyn til at en god del av den nye forvaltningen må være operativ i god tid før loven trer i kraft
- Det blir opp til den sentrale og de lokale vergemålsmyndighetene å definere sitt behov for kompetanse og kompetansesammensetning for å løse de oppgavene som tilhører vergemål og representasjonsordningen.

6. ARBEIDSPROSESSER OG DATASTØTTE

6.1 Behovene og mulighetene

Om lag 50.000 personer har vergemål. Disse vergemålene driftes av et nesten like stort antall verger. Det antas at 35-40.000 av de som er under vergemål samtidig har økonomiske midler til forvaltning hos vergemålsmyndighetene. Selv om vedtak om vergemål er fattet, vil det være løpende kontakt mellom vergen og/eller personen med vergemål og vergemålsmyndighetene i forhold til rådgiving, godkjenning av visse økonomiske transaksjoner osv.

Det sier seg selv at det er umulig å tenke seg en effektiv og moderne vergemålsforvaltning uten at kommunikasjon, saksbehandling, dokumentasjon, regnskapsføring og rapportering skjer med støtte fra et datasystem. Det er rett og slett behov for en vergemålsapplikasjon.

I mange reformer blir datasystemene flaskehalsen – enten i form av at de forsinker prosessen eller ikke er funksjonelle nok. Innenfor vergemålsområdet er vi i den situasjon at det ikke finnes noe landsdekkende system i utgangspunktet. Det er to mindre systemer som delvis brukes i overformynderiene (Flexisoft og Kirkedata) og så har de større overformynderiene som driver med fellesforvaltning et felles system (Formula). Men ingen av disse systemene har potensiale til å videreutvikles til et obligatorisk fellessystem for den nye vergemålsordningen. På godt og vondt slipper vi altså å ta med et gammelt system inn i utviklingen av den nye vergemålsapplikasjonen – den kan utvikles fra bunnen av med dagens systemarkitektur og teknologier.

Utviklingen av den nye vergemålsapplikasjonen faller i tid sammen med at statens strategi og ambisjoner for en moderne eforvaltning faller på plass og økes. Sentrale elementer her er:

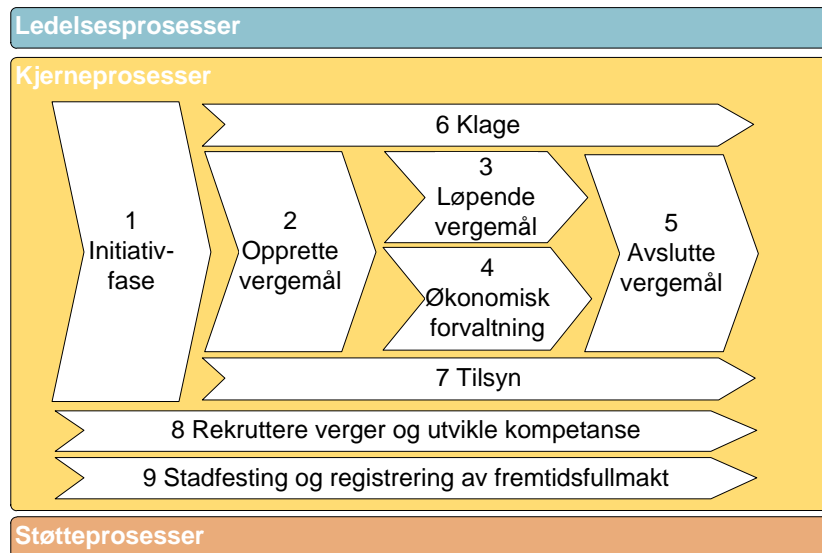
- Digitalt førstevalg som ambisjon dvs. at på alle myndighetsområder skal det legges til rette for at borgerne primært møter forvaltningen via digitale løsninger
- En tydelig statlig fastlagt systemarkitektur
- Tilgang på stadig flere statlig eide felleskomponenter som kan gjenbrukes i ulike etatsspesifikke løsninger – eksempelvis ID-porten, Altinn og Folkeregistret

Alt ligger derfor godt til rette for å utvikle en vergemålsapplikasjon som kan bli et ”utstillingsvindu” for digitaliseringen av et tjenestoområde basert på dagens komponentbaserte systemarkitektur.

6.2 Arbeidsprosessene i den nye vergemålsforvaltningen

Behovene og brukerne er forsøkt satt i sentrum for utvikling av dataløsningen ved først å definere de sentrale arbeidsprosessene i den nye vergemålsforvaltningen.

Arbeidsprosessene har både vært kartlagt i workshops og kvalitetssikret ved hjelp av en bredt sammensatt referansegruppe. Prosessene er basert på beste praksis fra dagens arbeidsprosesser, tilpasset ny lov og effektivisert for å fungere bedre i ny organisering og under nye forutsetninger.



Figur 4: Figuren over viser de 9 sentrale hovedarbeidsprosessene i den nye vergemålsforvaltningen

I figuren over vises det øverste nivået i prosessmodellen, hvor de 9 hovedprosessene innen vergemålsområdet er identifisert. Hver av disse prosessene blir videre brutt ned til nivå 2 som så igjen blir brutt ned til nivå 3 der vi får selve prosessflyten (arbeidsflyten). Prosessene dekker de fleste aktiviteter som utføres av vergene, fylkesmannen og sentral vergemålsmyndighet i forvaltningen av vergemålssaker.

Ledelsesprosessene og støtteprosessene er ikke kartlagt, og det er heller ikke antatt at disse prosessene vil støttes av Vergemålsapplikasjonen i utstrakt grad. Det anbefales at det jobbes videre med prosessene i prosjektet. Mange viktige beslutninger gjenstår som vil ha påvirkning på hvordan prosessene vil bli og det er fortsatt rom for å tenke effektivisering.

6.3 Vergemålsapplikasjonen

For å levere ønsket funksjonalitet, vil vergemålsapplikasjonen bestå av en rekke komponenter som knyttes sammen via en «tjenestebuss». I tillegg må det etableres grensesnitt mot eksterne registre som Folkeregisteret, Løsøreregisteret, Skatteetaten, banker m.fl.

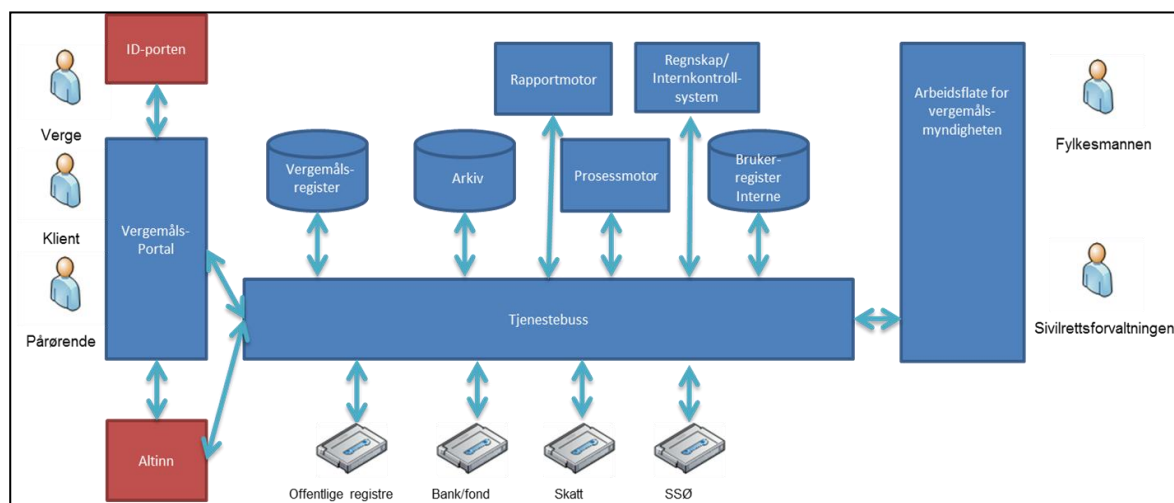
Vergemålsapplikasjonen vil tilby et web-basert grensesnitt ut mot eksterne brukere (hovedsakelig verger og klienter) i form av en vergemålsportal. Vergemålsportalen vil fungere som informasjonskanal for vergemålsområdet i tillegg til å tilby samhandlingstjenester mot saksbehandlere hos fylkesmannen. For eksempel vil verger, etter å ha logget seg på, få tilgang til å sende elektroniske søknader, stille spørsmål elektronisk, skaffe seg oversikt over de vergemål de er ansvarlig for, og ha tilgang til en personlig meldingsboks som kan fungere som arkiv.

Vergemålsportalen må være så brukervennlig at den blir den preferert kanalen for samhandling med fylkesmannen, i tråd med politikken om digitalt førstevalg. Dette innebærer at det må være enkelt å kommunisere med og levere nødvendige skjemaer til fylkesmannen.

Sikker autentisering og sikker behandling av personsensitive opplysninger er et premiss for vergemålsportalen. En konsekvens av dette er at autentisering anbefales å foregå via ID-porten som tilbyr autentisering på nivå 3 og 4.

Videre vil Vergemålsapplikasjonen tilby en arbeidsflate for saksbehandlere hos fylkesmannen og Statens sivilrettsforvaltning. All saksbehandling skal foregå elektronisk her og understøttes av en arkivløsning og et sentralt vergemålsregister (database). Fylkesmannen og Statens Sivilrettsforvaltning bør benytte samme arbeidsflate der tilgang til saker og saksdokumenter er rollebasert.

Figuren nedenfor viser en skisse over de logiske komponentene som er vurdert nødvendig for å støtte den ønskede funksjonaliteten beskrevet i brukstilfellene og prosessene. Dette er logiske komponenter som hver og en kan bestå av flere tekniske komponenter. De ulike komponentene er nærmere beskrevet i rapportene fra delprosjektet Arbeidsprosesser og datastøtte og i tilleggsutredningen Mulighetsstudie Vergemålsapplikasjonen.



Figur 5: Komponenter i Vergemålsapplikasjonen

Nasjonale felleskomponenter spiller en sentral rolle i løsningen. Nasjonale felleskomponenter kan enkelt beskrives som byggeklosser for utvikling av offentlige IT-løsninger. Felleskomponentene kan gjenbrukes i andre IT-løsninger i offentlig sektor, og er av stor samfunnsøkonomisk betydning. En av fordelene ved bruk av nasjonale felleskomponenter er at de har en statlig virksomhet som forvaltningsansvarlig. Kompleksiteten i vergemålsløsningen reduseres således ved at en støtter seg på velprøvd funksjonalitet som forvaltes og videreutvikles av profesjonelle aktører. Man vil også ta del i, og gjøre seg nytte av, videreutviklingen av slike løsninger.

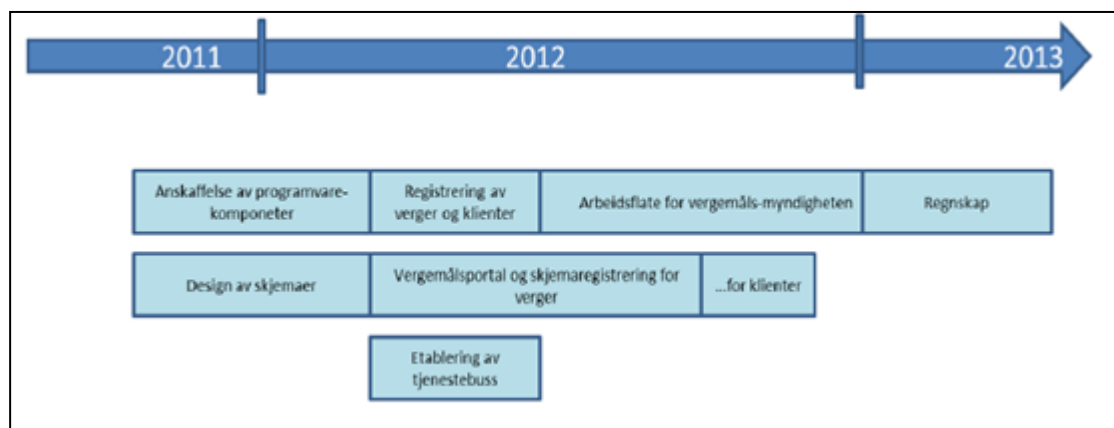
De nasjonale felleskomponentene er Altinn og ID-porten, og tre registre (Folkeregisteret, Enhetsregisteret og matrikkelen). Alle de nasjonale felleskomponentene er relevante for Vergemålsapplikasjonen. Statlige virksomheter er pålagt å bruke ID-porten og pålagt å vurdere bruk av komponentene i Altinn.

Det er innledet dialog både med Datatilsynet, DIFI og Altinn/Brønnøysundsregistrene om utforming og utvikling av applikasjonen. Så langt har en ikke møtt problemer som ikke er løsbare.

6.4 Prosjektgjennomføring og kostnader

I mulighetsstudien av september 2011 er det utarbeidet en justert skisse for realisering av løsningen med utgangspunkt i en gjennomføringsdato for vergemålsreformen pr. 1.7.2013. En kritisk suksessfaktor for en vellykket gjennomføring av reformen er en velfungerende og effektiv dataløsning, og den mest sentrale funksjonaliteten må være på plass i god tid før gitte dato. En komponentbasert løsningsarkitektur innebærer at løsningen kan realiseres og produksjonsettes i faser.

Prosjektet bør minimum deles i to hovedløp som vist i figuren nedenfor, men dette avhenger i stor grad av overordnet løsningsarkitektur. Avhengig av tilgjengelige ressurser og kompetanse kan flere av fasene kjøres i parallell. Dette vil kunne korte ned prosjektgjennomføringstiden, men vil også kunne øke risikoen og kostnadene. Det knytter seg naturligvis stor usikkerhet til de oppgitte datoer og ikke minst kostnadsanslag på nåværende tidspunkt, spesielt vil spørsmålet om anskaffelser eller egenutvikling av de enkelte deler bety mye i denne sammenheng.



Figur 6: Faseinndelt framdriftsplan for utvikling av vergemålsapplikasjonen

De totale kostnadene for løsningen estimeres, på bakgrunn av kunnskap på nåværende tidspunkt, til å være ca. 23 millioner kroner. Kostnadene for de enkelte fasene må sees som veiledende. De estimerte kostnadene er basert på erfaringstall fra sammenlignbare prosjekter som Steria har gjennomført. Det er normalt stor usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene på et så vidt tidlig stadium i et dataprojekt. En nærmere beskrivelse av de ulike delementene i utviklingsløpet med tilhørende kostnader, er vist nedenfor:

Fase	Beskrivelse	Fra-dato	Til-dato	Estimerte kostnader
1.	Anskaffelse av programvare og tjenester	01.10.11	01.02.12	< 3 mill
2.	Løsning for registrering av verger, klienter og saker, implementering av arkivløsning	01.02.12	01.05.12	< 2 mill
3.	Etablering av tjenestebuss	01.02.12	01.05.12	<1 mill
4.	Design av skjemaer i Altinn	01.10.11	01.04.12	< 1 mill
5.	Vergemålsportal og skjemaregistrering for verger	01.04.12	01.10.12	< 5 mill Sikkerhetsnivå 4 krever Bypass-brikker, noe som påvirker kostnadene betraktelig
6.	Arbeidsflate for vergemålsmyndigheten med prosessmotor (mottak og behandling av skjemaer), generering av brev og meldinger	01.05.12	01.12.12	< 5 mill Krav til rapportering og statistikk kan øke kostnadene
7.	Regnskap i Vergemålsportalen og arbeidsflate for vergemålsmyndigheten.	01.12.12	01.04.13	< 2 mill
8.	Vergemålsportal og skjemaregistrering for klienter	01.10.12	01.01.13	< 1 mill
9.	Etablering av internkontrollsystemet	01.12.12	01.04.13	<3 mill

Figur 6: Faser/komponenter med tilhørende kostnader

Fasene 1-6 er MÅ-elementer i forhold til gjennomføring av reformen pr. 1.7.2013. De tre siste fasene kan komme på plass i etterkant.

6.5 Risiko og sårbarhet

Det er i prosjektet gjort to risiko- og sårbarhetsanalyser i forhold til dataløsningen:

- Vurdering av prosjektrisiko dvs. i forhold til å få løsningen god og ferdig innenfor fastlagte tids- og økonomirammer
- Vurdering av sikkerhet, risiko og sårbarhet i forhold til selve vergemålsapplikasjonen (løsningen)

Rapporten om sikkerhet, risiko og sårbarhet slår fast at en webløsning som skal være tilgjengelig over internett, setter store krav til sikkerheten og overvåking av løsningen. Særlig viktig blir en sikker autentiseringsløsning som sikrer at brukerne av løsningen er den de gir seg ut for å være. Bruk av ID-porten vil være et godt alternativ her. Videre setter både arkivloven og personopplysningsloven viktige krav til beskyttelse og klassifisering av informasjon inklusiv en rollebasert tilgangskontroll. Det må arbeides videre med disse spørsmålene i den videre planlegging, realisering og idriftsetting av løsningen.

I dialog med Datatilsynet og i deres høringsuttalelse, har hjemmel for behandling av personinformasjon og databehandleransvaret stått sentralt. Hjemmelspørsmålet vil om nødvendig bli fulgt opp i forskriftsarbeidet til vergemålsloven. Når det gjelder databehandleransvaret foreslår Steria at dette legges til fylkesmennene. Det er identifisert løsninger for de andre spørsmålene tatt opp av tilsynet knyttet til autentisering, kryptering, tilgangsstyring, lagring og virksomhetsrelatert e-ID.

I forhold til prosjektrisiko ble det identifisert i alt 10 problemer/usikkerheter. Av disse er 2 klassifisert som mindre vesentlig, 7 som vesentlig og 1 som kritisk. Den kritiske risikoen er knyttet til at prosjektplanen for realiseringen av løsningen fortsatt er veldig grov og på et tidlig stadium. Det gjør at en kan ha oversett problemer eller få uventede overraskelser som gjør at realiseringen kan ta lengre tid, koste mer eller gi dårligere

funksjonalitet. Den videre bearbeidelse av prosjektet i august-september opprettholder i hovedsak risikobildet.

Anbefaling Vergemålsapplikasjonen

- Ambisjonsnivået og funksjonell beskrivelse av vergemålsapplikasjonen legges til grunn for det videre arbeid med datastøtte til den nye vergemålsforvaltningen
- For å få til helhetlige arbeidsprosesser og god totaloversikt over saker, effektive integrasjoner og viktig styringsdata for vergemålsområdet, tas det sikte på at vergemålsapplikasjonen realiseres som en felles løsning for samtlige 18 fylkesmenn samt sentral vergemålsforvaltning
- Om det er ønskelig fra Regjeringens side, kan vergemålsløsningen realiseres som et “digitalt utstillingsvindu for en moderne eforvaltning” når det gjelder digitalt førstevalg og bruk av felles statlig infrastruktur
- For å unngå at realiseringen av dataløsningen skal forsinke gjennomføring av reformen, tas til etterretning at forberedende aktiviteter for realiseringen av løsningen skjer kontinuerlig uten påvente av formell etablering av gjennomføringsprosjektet
- Det må arbeides løpende med projektrisikoen og sikkerhet, risiko og sårbarhet i dataløsningen

7. Finansforvaltning

7.1 Hva handler finansforvaltningen om?

En viktig funksjon i vergemålsordningen er å bistå personer med vergemål i ivaretagelse av deres økonomiske interesser inklusiv bistand til forvaltning av eventuell formue i betydningen finansielle eiendeler (penger, bankinnskudd, aksjer osv.). Det viser seg at svært mange av personer under vergemål har slik formue – anslagsvis 3/4 av samtlige.

I forskriftene til den nye loven er det foreslått en grense på 2 G (ca 150.000 kroner) for når fylkesmann skal forvalte midlene til personer under vergemål. For mindreårige er dette en automatisk grense, for voksne kreves samtykke til fylkesmannens forvaltning dersom han/hun ikke er fratatt den rettslige handleevnen.

Som for øvrig innenfor vergemålsområdet, finnes det ikke sikker statistikk for antall personer med formue til forvaltning eller beløp. To ulike kartlegginger de siste årene har imidlertid kommet til at det offentlige har rundt 13 milliarder kroner til forvaltning for personer under vergemål. Kartleggingen som vergemålsprosjektet gjorde etterjuls vinteren 2011, ga følgende oversikt:

	Midler til forvaltning (tusen kr)
Østfold	602 561
Oslo og Akershus	4 795 796
Hedmark	432 693
Oppland	419 774
Buskerud	604 000
Vestfold	657 319
Telemark	319 230
Aust - Agder	185 541
Vest - Agder	477 938
Rogaland	623 086
Hordaland	1 057 621
Sogn og Fjordane	153 596
Møre og Romsdal	389 087
Sør Trøndelag	912 221
Nord Trøndelag	213 469
Nordland	339 369
Troms	358 639
Finnmark	196 789
Hele landet	12 738 729

Tabell 4: Tabellen viser anslag over økonomisk midler som forvaltes av vergemålsmyndighetene fordelt pr fylke

Som tabellen viser er det ganske store forskjeller i de beløpende som den enkelte fylkesmann skal forvalte. Det er antatt at økning av innslagspunktet for forvaltning fra

dagens 75.000 kroner til rundt 150.000 kroner i første omgang vil redusere forvaltningskapitalen noe. Samtidig er det flere faktorer som trekker i retning av økte finansielle midler til forvaltning framover:

- Den nye loven gir hjemmel for at skattemyndighetene skal rapportere formue over 2 G for alle mindreårige. Det er grunn til å tro at dette vil øke antall mindreårig med offentlig utpekt verge. Per 1. januar 2010 var det vel 18 620 mindreårige med en formue over 2 G – denne formuen utgjorde 22,3 milliarder
- Det er en generell velstands- og formuesvekst i befolkningen
- Vi lever lenger samtidig som stadig flere bli senil demente i sine siste leveår. Det kan øke antall eldre med vergemål – og formue
- Vi har en generell befolkningsøkning på vel 1 % som skulle tilsi også en tilsvarende økning i personer med vergemål/formue

Det er derfor all grunn til å tro at omfanget av finansielle midler under fylkesmannens forvaltning vil øke betydelig de første årene med nye vergemålslov.

Vergemålsmyndighetenes forvaltning av finansielle midler utløser en rekke spørsmål og utfordringer som må løses i forbindelse med ikrafttredelse av vergemålsloven:

- Hvor skal pengene plasseres?
- Hvordan skal fylkesmannen føre regnskap for midlene til forvaltning?
- Hva slags krav må settes til internkontrollsystemet?
- Hvordan skal fylkesmannen føre tilsyn med vergenes bistand til fornuftig disponering av midler som ikke er tatt inn til forvaltning - tilhørende personer under vergemål

7.2 Fylkesmannens forvaltning av midler i bank

§ 51 i den nye loven sier: *"Finansielle eiendeler som skal forvaltes av fylkesmannen....., skal plasseres som bankinnskudd på individuelle konti i bank. Den sentrale vergemålsmyndigheten skal forhandle om innskuddsvilkårene på vegne av fylkesmannen og fastsetter hvilke finansinstitusjoner som skal benyttes for innskuddsformål".*

Delprosjektet har sett på tre ulike veier for å realisere bankløsningen:

En-bank modell	Bransjeavtale med bankene	Kvalifiserte banker
<ul style="list-style-type: none"> • Alle midlene/konti opprettes i en bank • Banken velges etter anbudskonkurranse 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle personer under vergemål kan selv velge bank • Det er inngått nasjonal avtale med alle banker med konsesjon om like vilkår for "vergemålskonto" 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergemålsmyndigheten setter ensidige krav til banker som ønsker å forvalte vergemålsformuen • Bankene må velge å bli med ved å kvalifisere seg

Det er tre forhold som er sentrale når det gjelder valg av forvaltningsmodell:

- *Risiko.* Det offentlige som forvalter av private penger til personer under vergemål kan ikke legge opp til en forvaltning som gjør at en kan risikere at verdiene forsvinner eller reduseres. En generell styrke ved bankløsningen er bankenes

sikringsordning for innskudd avgrenset oppad til 2 mill. kroner per innskyter per bank

- *Avkastning*. Det må være viktig når det offentlige overtar private penger til forvaltning, at personen under vergemål får minst like god avkastning ved at fylkesmannen står for forvaltningen som om han/hun selv eller vergen står for forvaltningen. Prinsippet om lik avkastning er særlig utfordrende for midler som varierer sterkt i størrelse og plasseringshorisont
- *Administrative kostnader og løsninger*. Et siste element er at den finansielle forvaltningen gir en betydelig saksmengde og mange viktige arbeidsprosesser mellom vergen, vergemålsmyndigheten og banken(e). Hvis disse prosessene kan digitaliseres, automatiseres og kvalitetssikres, også slik at noe av regnskaps- og dokumentasjonsplikten kan ivaretas via bankløsningen, så er det et viktig tilleggsmoment.

Konklusjonen fra delprosjektet er at en har behov for videre utredning og dialog med blant annet banknæringen for å kunne gjøre et endelig valg av bankmodell. Skulle en raskt måtte få en bankmodell opp og stå, ville det enkleste fra vergemålsmyndighetens side vært å kjøre en anbudskonkurranse med siktemål en en-banks modell. En svakhet ved en-bank modellen er at en trolig hvert fjerde år må ut i ny anbudskonkurranse med risiko for at samtlige vergemålskonti må flyttes til ny bank hvis det blir resultatet av konkurransen. Med de to andre bankmodellene kan dette flytteproblemet mest sannsynlig elimineres. Dette vil også være i tråd med det som ble lagt til grunn i proposisjonen, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) Om lov om vergemål (vergemålsloven) punkt 8.1.5 side.

På forsommeren ble det også gjort et arbeid med å utrede plassering av midler under vergemålsmyndighetens forvaltning i Folketrygdfondet. En slik utredning ble varslet gjennom lovproposisjonen og en egen arbeidsgruppe har utredet spørsmålet. Det synes som om en fondsløsning kan gi noe bedre avkastning enn bankalternativet, men at den har noen svakheter i forhold til risiko. Med bakgrunn i arbeidsgruppens utredning er det besluttet at en ikke ønsker å gå videre med forvaltning i Folketrygdfondets regi. Vergemålslovens vedtatte bestemmelser i § 51 (bankalternativet) blir derfor lagt til grunn for gjennomføring av finansforvaltningen i den nye vergemålsordningen.

7.3 Regnskapsførsel, internkontroll og revisjon hos fylkesmannen

De formelle reglene er her gitt i kapittel 2 i forslaget til forskrift til vergemålsloven. Temaene har vært nærmere utredet av delprosjektet for finansforvaltning som har utarbeidet forslag til:

- Instruks for regnskapsføring for vergemålsmyndigheten
- Instruks for internkontroll på vergemålsområdet
- Revisjons- og desisjonsordning for vergemålsområdet

Sentrale prinsipper i *instruksen for regnskapsføring* hos fylkesmannen, er:

- Førings etter kontantprinsippet
- Fylkesmannen er ansvarlig for regnskapsføringen, men den faktiske regnskapsføringen kan overlates til andre
- Vergemålsmidlene må holdes adskilt fra fylkesmannens egne midler

- Det skal føres ett regnskap for samtlige midler, men regnskapet må organiseres slik at det er lett å identifisere transaksjoner og status for de enkelte personer med midler til forvaltning
- Regnskapet skal føres fortløpende og alltid være a jour
- Fylkesmannen skal hvert år innen utgangen av mars sende samlet årsregnskap for forvaltede midler til den sentrale vergemålsmyndigheten. Regnskapet skal bestå av nærmere spesifisert resultatregnskap, balanse og noteopplysninger
- Det skal tilsvarende settes opp regnskap for den enkelte person under vergemål som har midler til forvaltning hos fylkesmannen. Disse regnskapene skal vedlegges det samlede regnskap som oversendes til den sentrale vergemålsmyndigheten
- Revisor skal avlegge samlet revisjonsberetning for vergemålsområdet hos den enkelte fylkesmann i samsvar med revisjonsstandarden ISA 800 innen en måned etter avleggelse av regnskapet
- Den sentrale vergemålsmyndighet foretar desisjon av avlagte regnskap innen en måned etter at revisjonsberetning er avgitt

Instruksen for internkontroll legger vekt på å forebygge at feil og mangler oppstår i vergemålregnskapet og redusere muligheten for misligheter.



Figur 7: Illustrasjon over hovedelementene i fylkesmannens internkontrollsystem

- Delprosjektet foreslår at instruksen for internkontroll skal fastsettes sentralt og likt for alle fylkesmenn selv om den enkelte fylkesmann vil ha ansvar for en betryggende internkontroll i eget embete
- Grunnprinsippene for forslaget til internkontroll bygger på COSO-prinsippene med fokus på risikovurdering, kontrollmiljø, kontrollaktiviteter, overvåking og åpen informasjon/kommunikasjon
- En sentral og løpende oppgave blir å etablere flest mulig automatiserte prosesser for å forebygge muligheten for feil
- Det foreslås å etablere etiske retningslinjer både for fylkesmannen og vergene
- Det foreslås å etablere en varslingskanal (whistle blowing)

- Det er utarbeidet foreløpige risiko- og kontrollmatriser for både finansforvaltningen hos fylkesmannen og vergenes forvaltning av formue og midler

Forslaget til revisjons- og desisjonsordning foreslår med utgangspunkt i § 11 i utkastet til vergemålsforskrift:

- Sentral vergemålsmyndighet velger revisor for hele vergemålsområdet dvs. alle fylkesmenn
- Revisjonsvirksomheten knyttes nært til revisorloven og gjeldende god revisjonsskikk og revisjonsstandarder. Konkret anbefales revisjonen å skje i henhold til ISA 800
- Det foreslås en utvalgsbasert revisjon av eksempelvis 50 vergeregnskaper årlig hos hver fylkesmann
- Det skal avlegges en samlet revisjonsberetning for vergemålsområdet hos den enkelte fylkesmann som både omfatter regnskapet for fylkesmannens forvaltede midler og vergeregnskapene
- Samlet vergemålsregnskap fra den enkelte fylkesmann samt samlet revisjonsberetning oversendes til den sentrale vergemålsmyndigheten for desisjon

7.4 Vergeregnskapene

Også vergene står for en betydelig forvaltning av personers både formue og løpende økonomi. Reglene om vergenes regnskapsplikt er gitt i kapittel 5 i utkast til vergemålsforskriften. I utgangpunktet er den sentrale bestemmelsen (§ 22) basert på manuelle innsending av en del oppgaver som kontoutskrifter, årsoppgaver, selvangivelse og lignende – uten at det settes opp et eget regnskap for den enkelte person under vergemål slik som det foreslås for de personer som har sine midler til forvaltning hos fylkesmannen.

Denne regnskapsplikten – eller rettere sagt rapporteringsplikten – kan utvides for vergemål som omfatter drift av fast eiendom eller ervervsvirksomhet. En utvidet regnskapsplikt medfører krav om ordinær regnskapsførsel i tråd med normale regnskapsregler. For noen grupper kan det gis regnskapsfritak. Det kan gjelde eksempelvis når ektefelle eller foreldre er verge. For alle vergeregnskapene er prinsippet at dokumentasjonen skal sendes inn til fylkesmannen for kontroll, for deretter å returneres til vergen for oppbevaring.

Det er allerede fra dagens ordning kjent at det er et betydelig arbeid knyttet til vergenes regnskapsplikt – både hos vergene og hos overformynderiene. Samtidig kan det rettes begrunnet tvil om denne formen for regnskap egentlig gir noen god kontroll med det omfattende vergekorpsets disposisjoner av midlene til de aktuelle personene. I forslaget til nye vergemålsforskrift § 22 foreslås dagens regnskapsplikt erstattet av at vergen kan oversende kontoutskrifter fra årets 12 måneder samt årsoppgaver. Dette forenkler i først omgang jobben for vergene, men lager store utfordringer for hvordan fylkesmannen skal håndtere en slik omfattende informasjons- og dokumentmengde.

Det har vært drøftet ulike alternative måter å løse vergeregnskapsoppgavene på som både kan være mindre ressurskrevende og gi bedre kontroll:

- Automatisk overføring av kontoopplysninger fra bank til regnskapsdelen av vergemålsapplikasjonen
- Automatisk overføring av informasjon fra skatteetaten/selvmeldingen om formuesforhold
- Automatisk varsling ved større endringer/uttak fra konto
- Avlegging av forenklet regnskap også fra vergene via vergemålsportalen med samtidig undertegning av fullstendighetserklæring
- Lagring av alle relevant regnskapsinformasjon digitalt i vergemålsapplikasjonen slik at en slipper fysisk lagring av klienters regnskapsinformasjon hos den enkelte verge

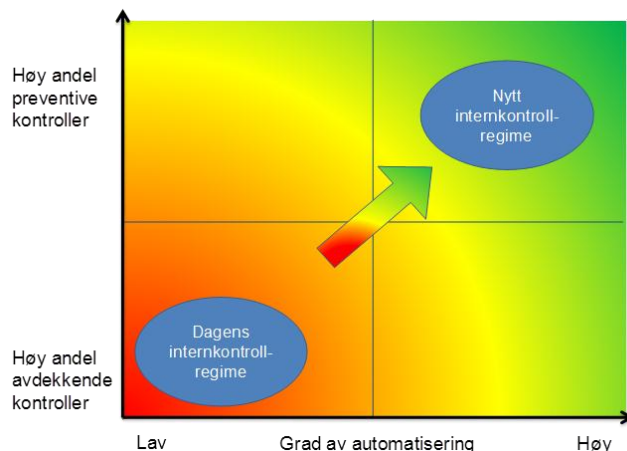
Disse problemstillingene har i august-september vært utredet nærmere av KPMG i en mulighetsstudie for en mer automatisert og digital løsning på vergeregnskapene. Hovedelementene i KPMGs bearbejdede anbefaling er:

- Alle brukskonti tilhørende personer under vergemål – og som disponeres sammen med verge – merkes «vergemålskonto» i banksystemene
- Transaksjonsdata fra alle vergemålskonti overføres automatisk hver måned fra bankene til vergemålsapplikasjonen
- Overførte transaksjonsdata blir automatisk vasket/kontrollert i en egen modul i vergemålsapplikasjonen i forhold til forhåndsdefinerte budsjetter/kriterier med sikte på å plukke ut såkalte «alarmerte transaksjoner»
- Disse alarmerte transaksjoner blir fulgt opp av fylkesmannen i forhold til vergen, personene under vergemål eller andre relevante tiltak

Løsningen gir høy måloppnåelse når det gjelder:

- Økt preventiv kontrolleffekt
- Reduksjon i tidsetterslep
- Forenkling og redusert ressursbruk hos vergen
- Forenkling og redusert ressursbruk hos fylkesmannen

I kontrollsammenheng gir den foreslåtte løsningen et skifte av fokus fra høy andel avdekkende kontroller til høy andel preventive kontroller samtidig med en overgang fra lav grad til høy grad av automatisering. Dette skifte av internkontrollfokus er illustrert i figuren nedenfor:



Figur 7: Figuren illustrer skifte i fokus i internkontrollsystem i forhold til vergeregnskapene

Det har imidlertid vist seg at det er tvilsomt om det er lovhjemmel for å kreve så vidt omfattende informasjonsoverføring fra bankene til vergemålsforvaltningen. Det må samtidig sikres at innsikt i banktransaksjonene for vergemålsforvaltningene ikke kan oppfattes som en «overvåking» av forbruket til personer under vergemål. Formålet med vergeregnskapene er jo å ha kontroll med vergenes forvaltning av økonomien til personer under vergemål for å sikre at misbruk eller misligheter ikke forekommer. Konklusjonen har derfor blitt at det må arbeides videre med disse spørsmål med sikte på å optimalisere både ressursbruk og kontroll samt å se vergeregnskapene som en av flere virkemidler i det totale internkontrollsystemet.

7.5 Avvikling av dagens fellesmasser

Kommunene Oslo, Bergen, Bærum, Trondheim, Sandefjord, Haugesund og Drammen forvalter ikke vergemålsmidlene på individuelle bankkonti, men som en fellesmasse som plasseres på ulike måter i markedet. Anslagsvis 6,2 milliarder kroner forvaltes på denne måten og forvaltningsmodellen har vært vellykket både avkastningsmessig og på annen måte. Fellesmassene må avvikles når ny vergemålslov trer i kraft. Delprosjektet har sett på mulige økonomiske risiko og den praktiske håndteringen av at fellesmassene skal avvikles. Viktige anbefalinger og konklusjoner er:

- Jo lengre tid en kan bruke på avviklingen, jo enklere er det å unngå tap
- Det antas å være store fordeler med en konvertering ved et årsskifte blant annet fordi en slik avslutning også samsvarer med regnskaps- og skatteåret
- En tidlig fastsetting av avviklingsdato er en god løsning på dette
- Storparten av porteføljen er likvide papirer som kan avvikles i løpet av en 3-6 måneders periode uten negative utslag på verdiene
- 5 % av massen vurderes illikvid. En avvikling av disse papirene kan medføre at verdiene forringes noe
- Det anbefales at de aktuelle kommunene starter arbeidet med å planlegge avvikling av fellesmassene blant annet gjennom simuleringer for å få oversikt over likviditetsrisiko og mulig regnskapsmessig underdekning
- Disponering av sikkerhetsfondene bør inngå i avviklingsstrategien
- Fellesmassene omfatter midlene til 15.000-20.000 personer under vergemål. Det bør vurderes å etablere et eget konverteringsprosjekt for å få overført disse midlene og informasjon om beløpene tilhørende hver enkelt person til den nye forvaltningsmodellen.

Anbefaling Finansforvaltning

- Det må utredes og drøftes videre hvordan en bankløsning kan realiseres basert på de tre løsningsalternativene som er spilt inn fra delprosjektet
- Utarbeidede forslag til instruksjer og ordninger av regnskapsføring, internkontroll og revisjonsordning hos fylkesmennene legges til grunn for den nye vergemålsforvaltningen
- Etske retningslinjer for vergemålsarbeidet hos fylkesmannen og vergene samt varslingsordning skal være etablert ved ikrafttredelse av den nye loven
- Det arbeides videre en mer digital og automatisert regnskaps- og rapporteringsplikt fra verger som forvalter midler på vegne av personer under vergemål
- Avvikling av dagens fellesmasser bør starte straks en gjennomføringsdato er kjent og er de aktuelle kommuners ansvar

8. Fra forprosjekt til ikrafttredelse - gjennomføringsplan

8.1 Oppgavene i gjennomføringsfasen

Vergemålsreformen har alt vært gjennom mange faser - og flere venter:

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ot.prp.	Lovvedtak	Forprosjekt	Hovedprosjekt	Ikrafttredelse	Oppfølging	Evaluering

Denne sluttrapporter er avslutningen på forprosjektfasen dvs. tegningene ferdigstilles for hvordan huset – reformen – skal bli. I neste fase – hovedprosjektfasen – skal huset bygges dvs. alle ting som skal til for at loven skal kunne tre i kraft må på plass. I ikrafttredelsesfasen flytter vi inn i huset og begynner å bo der dvs. vergemålsordningen i Norge forvaltes etter den nye loven og med den nye organisasjonen. Tentativ innflyttingsdato – ikrafttredelsesdato – er satt til 1.7.2013.

Hovedoppgavene i gjennomføringsfasen er:

- Å bygge opp *sentral vergemålsforvaltning* med bemanning og systemer hos Statens sivilrettsforvaltning. Den sentrale enheten skal organisatorisk være en del av Statens sivilrettsforvaltning, men fysisk samlokaliseres med Spesialenheten for politisaker på Hamar
- Å bygge opp *lokal vergemålsforvaltning* i 18 ulike fylkesmannsembeter med bemanning og systemer
- Utvikle og sette i drift felles *datastøttesystem* for vergemålsforvaltningen inklusiv overføring av informasjon om 50.000 løpende saker og verger fra dagens overformyndier i kommunene til systemet
- Gjennomføre *personaloverføring* fra kommunene i henhold til regelverket for virksomhetsoverdragelse samt foreta supplerende rekruttering av personale med god og relevant kompetanse
- Etablere nødvendig *avtale med bank* om forvaltning av finansielle midler på like nasjonale vilkår
- Forberede og gjennomføre nødvendig *opplæring* av ansatte i den nye vergemålsforvaltningen samt verger
- Formidle relevant *informasjon* rundt reformen/ikrafttredelsen til interessentene
- Samtidig må *gjenstående regelverk* komme på plass dvs. vergemålsforskriften samt endringene i utlendingsloven med forskrifter i forhold til enslige mindreårige asylsøkere

Oppgavene må løses i nært samarbeid mellom berørte avdelinger i JD (Sivilavdelingen, Lovavdelingen og Innvandringsavdelingen), FAD, Statens sivilrettsforvaltning (SRF), fylkesmennene (FM) og kommunene samt de ansattes organisasjoner og brukerorganisasjonene.

8.2 Arbeids- og ansvarsdeling

En utfordring i gjennomføringsfasen er at den nye vergemålsforvaltningen – sivilrettsforvaltningen og fylkesmennene – i utgangspunktet har begrensede ressurser

til å forestå planlegging og oppbygging av egen vergemålsorganisasjon. Samtidig er det en viktig suksessfaktor at de som “skal bo i huset også deltar i planleggingen og innredningen av det”. Denne utfordringen foreslås løst på følgende måte:

- Det sentrale vergemålsprosjektet i JD ivaretar alle nasjonale oppgaver som krever forberedelse inntil de kan overføres til SRF eller andre
- Fylkesmennene står selv for oppbyggingen av sin egen lokale vergemålsforvaltning innenfor de rammer som blir lagt nasjonalt samt viderefører hovedansvaret for kontakten og dialogen med kommunene og vergene i sitt distrikt
- Det er budsjettmessig lagt til rette for en slik gradvis oppbygging av den nye vergemålsforvaltningen jfr. kapittel 4.5

Dette fører fram til følgende fordeling av hovedansvar for oppgaveløsningen i gjennomføringsfasen i 2011-12 mellom departementet, sentral vergemålsforvaltning og lokal vergemålsforvaltning:

JD	SRF	FM
<ul style="list-style-type: none"> • Lov og forskrifter • Nasjonale prosjekter i gjennomføringsfasen • Koordinering, bistand og rådgiving mot SRF og FM • Budsjett- og styringsdialog 2012 og 2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablere sentral vergemålsforvaltning • Bemanne egen organisasjon • Bygge opp interne rutiner og systemer • Delta i relevante nasjonale prosjekter 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablere lokal vergemålsforvaltning • Bemanne egen organisasjon • Lede dialogen mot kommunene og dagens verger • Bygge opp interne rutiner og systemer • Delta i relevante nasjonale prosjekter

8.3 Organisering og bemanning

Det er altså nødvendig å sette opp en prosjektorganisasjon også for gjennomføringsfasen med forankring i Sivilavdelingen i Justisdepartementet. Prosjektorganisasjonen skal lede arbeidet med nødvendig forberedelser og oppbygging av den nye vergemålsforvaltningen med sikte på vellykket ikrafttredelse av ny vergemålslov fra 1.7.2013.

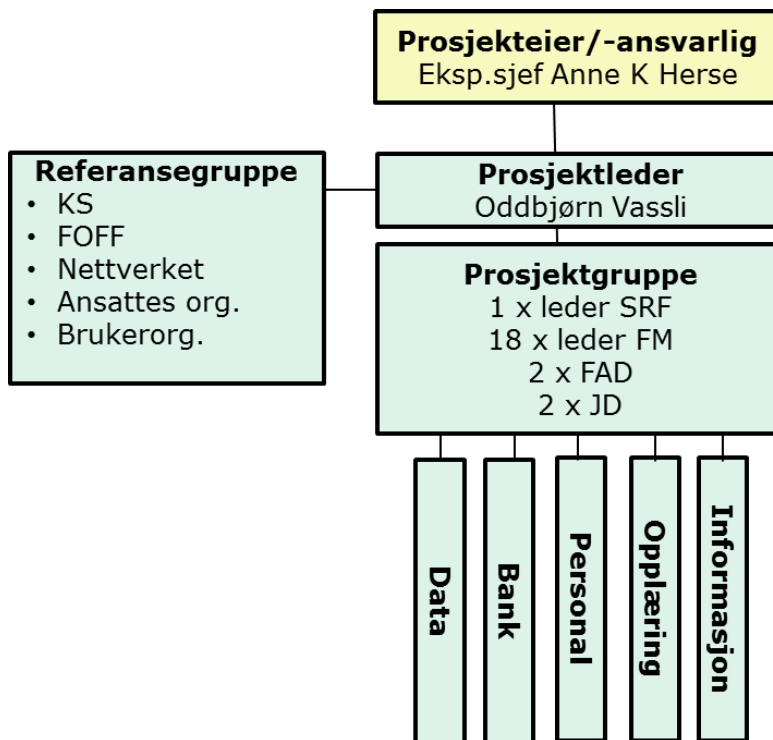
Mens forprosjektfasen hadde fokus på utredning av nasjonale og felles tema i forbindelse med reformen, vil gjennomføringsfasen naturligvis flytte fokus fra departementet og sentrale utredninger til oppbygging av den nye vergemålsforvaltning dvs. Statens sivilrettsforvaltning (SRF) og fylkesmennene (FM). Men noen prosjekter må drives fram sentralt i samarbeid med SRF, FM og andre ressurser. En har kommet fram til at følgende prosjekter/tema bør organiseres sentralt inntil det er naturlig at arbeidet overføres til de organer som skal ha det permanente driftsansvaret:

- *Dataprojektet* – utvikling av vergemålsapplikasjonen
- *Personalprosjektet* – lede arbeidet med virksomhetsoverdragelsen og koordinering av arbeidet med øvrig rekruttering

- *Bankprosjektet* – avklare hvilke finansinstitusjoner som skal brukes for innskudd og innskuddsvilkårene
- *Opplæringsprosjektet* – forberede opplæring for FM-ansatte og verger – og systemer i denne forbindelse
- *Informasjonsprosjektet* – ivareta informasjonsbehovet i gjennomføringsfasen, lage kommunikasjonsstrategi og bygge innhold i vergemålsportalen

En viktig oppgave for sentral prosjektledelse blir raskt å få i gang disse delprosjektene med riktig kompetanse og involvering.

Forslag til organisasjonsplan for gjennomføringsfasen/hovedprosjektet vises og kommenteres nedenfor:



Figur 8: Forslag til organisasjonskart for det nasjonale vergemålsprosjektet i gjennomføringsfasen.

Eierstrukturen i prosjektet forenkles i forhold til forprosjektfasen og legges direkte til ekspedisjonssjefen i Sivilavdelingen. I ulike anledninger vil prosjekteier har behov for dialog både med andre i egen avdeling, eget departement eller andre, men det settes ikke opp faste fora i prosjektorganisasjonen for dette formålet.

Rollen som nasjonal prosjektleder videreføres samtidig som en legger opp til at rollen kan utvikles i løpet av 2013 for dels å overføres til ansvarlig for vergemål i SRF og dels til ansvarlig for vergemål i Sivilavdelingen på permanent basis.

Det er et viktig suksesskriterium at prosjektorganisasjonen integreres med linjen i den nye vergemålsforvaltningen i gjennomføringsfasen. Dette løses på to måter:

- Dels ved at nasjonal prosjektleder etablerer en prosjektgruppe rundt seg som nettopp består av de nye operative linjelederne for vergemålsområdet etter hvert

som de kommer på plass. Inntil det skjer, utpeker FM og SRF medarbeidere som midlertid kan ivareta rollen

- Dels ved at representanter fra den nye vergemål linjeorganisasjonen trekkes inn og med i de nasjonale prosjektene

For løpende samråd og koordinering i gjennomføringsfasen, vil prosjektgruppa stå sentralt. Her vil alle fylkesmenn og SRF være representert (dvs. den nye vergemålsforvaltningen), JD ved de to øvrige avdelingene som er involvert – Lovavdelingen og Innvandringsavdelingen – samt FAD. Det antas at prosjektgruppen vil ha møter minst annenhver måned.

Referansegruppen forslås å ha bare «eksterne» representanter dvs. interessenter og samarbeidspartnere som i hovedsak skal holdes informert om gjennomføringen av reformen samt ha mulighet for å bringe inn andre typer synspunkter i utformingen av den nye vergemålsordningen. Det antas at referansegruppen vil møtes om lag hvert kvartal.

8.4 Overordna framdriftsplan

Nedenfor presenteres en grov framdriftsplan i form av en milepælsplan for gjennomføringsfasen fram til ikrafttredelsesdato 1.7.2013:

Når	Milepæl	Ansvarlig
2011		
01.11.2011	Forprosjekt m/gjennomføringsplan godkjent	JD, politisk ledelse
15.12.2011	Prosjektplan gjennomføringsfasen godkjent	Prosjekteier
15.12.2011	Alle delprosjektene etablert, bemannet og med godkjent prosjektplan	Prosjektleder
2012		
15.01.2012	Sentrale avklaringer for personaloverføringen fra kommunene på plass	Delprosjektleder Personal
15.01.2012	Oppdrag og midler 2012 til SRF og FM avklart og kommunisert	SIA/Prosjektleder
15.03.2012	Prosjektplaner for etablering av ny vergemålsmyndighet hos den enkelte FM og SRF foreligger	Det relevante medlem i prosjektgruppa
01.04.2012	Statusrapport Q1-2012 foreligger	Prosjektleder
15.05.2012	Opplæringsstrategi foreligger	Delprosjektleder Opplæring
15.05.2012	Kommunikasjonsstrategi foreligger	Delprosjektleder Informasjon
15.05.2012	Første prototype Vergemålsapplikasjonen foreligger	Delprosjektleder Data
15.05.2012	Strategi for realisering av bankløsning for innskudd foreligger	Delprosjektleder Bank
01.07.2012	Prosessen rundt avklaring personaloverføringer fra kommunene avsluttet	Delprosjektleder Personal
01.07.2012	Statusrapport Q2-2012 foreligger	Prosjektleder

15.09.2012	Vergemålsapplikasjonen klar for registrering av verger og vergemål (vergemålsregistret)	Delprosjektleder Data
01.10.2012	Statusrapport Q3-2012 foreligger	Prosjektleder
15.10.2012	Opplæringsopplegg for FM og verger klart for oppstart	Prosjektleder Opplæring
15.10.2012	Vergemålsportalen som primær informasjonskanal er lansert i versjon 1.0	Prosjektleder Informasjon
15.12.2012	Arbeidsflate vergemålsapplikasjonen for vergemålsmyndighetene foreligger	Delprosjektleder Data
15.12.2012	Samarbeidspartner(e) for plassering av innskudd valgt	Delprosjektleder Bank
31.12.2012	Statusrapport gjennomføringsfasen pr 31.12.2012 foreligger	Prosjektleder
2013		
01.01.2013	Sentral vergemålsmyndighet er bemannet, etablert og operativ fra Hamar	Direktør SRF
15.01.2013	Oppdrag og midler 2013 til SRF og FM avklart og kommunisert	SIA
15.03.2013	Komplett vergemålsapplikasjon overlevert	SRF
15.06.2013	Opplæringsprogram før ikrafttredelse fullført	SRF/FM
01.07.2013	Informasjonskampanje reformen fullført	SRF/FM
01.07.2013	Ny vergemålslov og endring i utlendingsloven trer i kraft	JD

Både vergemålsprosjektet, de fem delprosjektene, SRF og hvert enkelt fylkesmannsembete må utvikle sin egen detaljerte prosjektplan for å ha styring og kontroll med etableringsprosessen.

I tillegg til de hovedaktiviteter som er omtalt her, kommer ferdigstilling av regelverket dvs. vergemålsforskriften samt lovendring med forskrifter til utlendingsloven for representantordningen. Ansvar for dette ligger henholdsvis i Lov- og Innvandringsavdelingen i JD.

8.5 Suksessfaktorer og risiko

Med suksessfaktorer forstår vi her hva som må til for å lykkes med reformen. Under risikoanalysen ser vi på hva som kan gå galt og hvordan vi kan forebygge dette.

Suksessfaktorer

De viktigste suksessfaktorene for en vellykket gjennomføring av vergemålsreformen og ikrafttredelse av ny vergemålslov, er:

	Suksessfaktor	Hovedansvarlig
1	Nok <i>kalendertid</i> til forberedelse og oppbygging av ny vergemålsforvaltning	JD
2	Nok <i>ressurser</i> til forberedelse av reformen og gradvis oppbygging av den nye vergemålsforvaltningen i forkant av ikrafttredelsen	JD

Begge disse rammefaktorene er nå kommet godt på plass gjennom forslaget til Statsbudsjett for 2012. Forholdene ligger således svært godt til rette for en vellykket gjennomføring hvis en samtidig klarer å videreføre den smidig, men resultatorienterte prosjektgjennomføring fra forprosjektet inklusiv dialogen mellom partene.

Kritiske suksessfaktorer

Men tross gode rammefaktorer, kan noen ting gå galt. Med kritiske suksessfaktorer mener en risiki i prosjektet som ikke kan fjernes i forkant og som er av en slik karakter at hvis de slår til så kan hele prosjektet/reformen være truet

Sannsynlighet	5 Svært høy					
	4 Høy					
	3 Middels høy			Personal	Bank	Data
	2 Lav				Verger	
	1 Svært lav					
		1 Liten eller minimal skade	2 Mindre skade	3 Merkbar skade	4 Stor skade	5 Meget stor skade
	Konsekvens					

Figur 8: Framstilling av vergemålsprosjektets fire mest kritiske suksessfaktorer

En nærmere spesifisering av risikoelementene er gitt i tabellen under:

Usikkerhet	Sannsynlig	Konsekvens	Risiko	Tiltak
Datastøtte	3	5	15	Se nedenfor
Bank	3	4	12	
Personal	3	3	9	
Verger	2	4	8	

R1 – Datastøtte. Usikkerheten omfatter både utvikling av løsningen, kostnader og overføring av informasjon til systemet (vergemålsregister og dagens saker fra kommunene). Viktigste tiltak:

- Alle muligheter vurderes for å spare (kalender)tid
- Modulær utvikling
- Bruk av flest mulige ferdige og utprøvde komponenter

R2 – Bank. Selv om det nå er endelig avklart at bank velges, så er det fortsatt et omfattende arbeid som skal til for å få på plass avtaler, løsninger og overføring til et 40.000 talls formueskonti med tilpasset funksjonalitet. Kompleksiteten og omfanget økes gjennom en mulig overføring av transaksjonsdata fra vergemålskontiene.

- Det må tidlig avklares valg av bankmodell
- Dialog med bankene
- Tidlig utprøving og omfattende testing av løsning

R3 – Personal. Gjennomføring av virksomhetsoverdragelsen kan ta så mye tid at en kommer for sent i gang med leder- og eksternrekrutteringen. Tiltak:

- Avklaringer virksomhetsoverdragelse sikres god framdrift slik at alle stillinger som skal overføres er avklart til 1. juli 2012
- Lederstillingene hos hver FM bør kunne rekrutteres tidlig uten å avvente virksomhetsoverdragelsen.

R4 – Verger. Usikkerhet knyttet til om mange av dagens verger vil si fra seg sitt oppdrag for eksempel pga. ny lokal vergemålsmyndighet, alder eller økonomiske kompensasjon. Tiltak:

- FM må etablere dialog med og selge den nye ordningen til dagens verger
- Økt overgang til en mindre gruppe av profesjonelle verger strategisk plassert i hvert enkelt distrikt

Samlet vurdering

Vergemålsreformen er i mange sammenhenger en liten reform. Den omfatter likevel rundt 50.000 personer under vergemål med et nesten tilsvarende antall verger.

Vergemålsområdet krever løpende drift ved at det hele tiden er både tilgang og avgang av vergemål samt løpende forvaltning av vergemålene og oppfølging av vergene.

Vergemålsreformen bør derfor kjennetegnes av:

- At omleggingen fra kommune til fylkesmann går uten problemer for brukerne
- At verger og brukerne opplever gjennomgående høyere profesjonalitet, kvalitet og tilgjengelighet med den nye vergemålsloven og vergemålsforvaltningen
- At rettssikkerhet og rettslikhet styrkes blant annet gjennom bedre veiledning, klagesaksbehandling og tilsyn
- At representantordningen for enslige mindreårige asylsøkere integreres godt i vergemålsforvaltningen
- At forvaltningen av midler skjer på like nasjonale vilkår med god avkastning og liten risiko

Anbefaling gjennomføringsfasen

- Tidsramme for ikrafttredelse 1. juli 2013 og bevilgninger til reformen i samsvar med statsbudsjettet for 2012 gir en god plattform for en vellykket gjennomføring av vergemålsreformen
- De sentrale aktørene i gjennomføringen av reformen er Justisdepartementet sammen med den nye vergemålsforvaltningen representert ved Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmennene
- Størst både prosjektrisiko og virksomhetsrisiko er knyttet til utvikling av et felles datasystem for vergemålsforvaltningen. Dataprojektet krever stram styring og løpende oppfølging

9. Vedlegg og referansedokumentasjon

9.1 Vedlegg

- Rapport fra delprosjekt 5 – Arbeidsprosesser og datastøtte i vergemålsforvaltningen. Steria AS 30.06.2011. Hovedrapporten har følgende vedlegg:
 - Vedlegg 1: De framtidige arbeidsprosesser i vergemålsforvaltningen
 - Vedlegg 2: Brukstilfellebeskrivelse for vergemålsforvaltningen
 - Vedlegg 3: Logiske komponenter og løsningsskisser for vergemålsapplikasjonen
 - Vedlegg: Sikkerhet, risiko og sårbarhet for ny dataløsning for vergemål
- Rapport fra delprosjekt 6 – Finansforvaltning. KPMG 30.06.2011
- Rapport fra delprosjekt 7 – Sentral vergemålsmyndighet. Stine Røtne. 30.06.2011
- Rapport fra delprosjekt 8 – Lokal vergemålsmyndighet. Jan-Peder Andreassen og Trond Gården. 23.6.2011
- Vedlegg: Notat om arkiv i ny lokal vergemålsforvaltning av 29. juni 2011 fra Fylkesmennesenes fagutvalg for sak/arkiv
- (De øvrige delrapportene fra forprosjektet er av mindre omfang og er nærmest i sin helhet tatt inn i hovedrapporten)
- Mulighetsstudie Vergeregnskap og internkontroll. KPMG 23. sept. 2011
- Mulighetsstudie Vergemålsapplikasjonen. Steria 15.09.2011

9.2 Sentrale referansedokumenter

Ad. vergemålsloven

- NOU- 2004:16 Vergemål
- Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) Om lov om vergemål (vergemålsloven)
- [LOV-2010-03-26-9](#) Vergemålsloven 2010. Lov om vergemål (vergemålsloven)
- Høringsutkast om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. av februar 2011

Ad. Vergemålsreformen

- Prosjektdirektiv forprosjekt av 11.2.2011
- Prosjektplan forprosjekt av 16.3.2011
- Mål- og resultatstyring i staten. SSØ 2006
- Difi-rapport 2010:17 Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor
- Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. FAD 2008

9.3 Internett og kontaktinformasjon

- www.regjeringen.no/jd/vergemeaal
- Prosjektleder Oddbjørn Vassli – oddbjorn.vassli@jd.dep.no Mobil 901 35 833