



cutting through complexity™

Vergemålsprosjektet

Forprosjekt
Finansforvaltning

30. juni 2011



Innhold

1	Innledning	1
2	Gjennomføringen av prosjektet	2
3	Generell drøfting	3
3.1	Digitalisering	3
3.2	Fondsløsning	4
4	Behov for videre utredning	5
5	Spesifikke leveranser	6
	Deloppgave a): Instruks for regnskapsføring	7
	Deloppgave b): Internkontrollsystem og c): Kontroll av vergeregnskapene	16
	Deloppgave d): Vergenes regnskapsplikt	36
	Deloppgave e): Revisjonsordning	44
	Deloppgave f): Felles innskuddsvilkår mv.	50
	Deloppgave g): Forvaltning av fellesmasser i overgangsfasen	62

1 Innledning

Dette dokument er sluttrapporten i KPMGs leveranse i.h.t oppdragsavtale mellom KPMG as (KPMG) og Justis- og politidepartementet (JPD) datert 28.03.2011. Oppdragsavtalen har i tillegg inkludert prosjektledelse av delprosjekt Finansforvaltning, deltagelse i arbeidsgruppe som har behandlet forvaltning av vergemålsmidlene hos Folketrygdfondet, og løpende innspill og faglig sparring rundt arbeidet i Vergemålsprosjektet.

Vergemålsprosjektet skal forberede Stortingets vergemålsreform, slik at den kan realiseres på en god måte for alle berørte parter fra det tidspunkt Stortinget bestemmer. Delprosjekt finansforvaltning skal komme med forslag til hvordan forvaltningen av de økonomiske midlene på vel 13 milliarder kroner skal foregå på en god måte.

Vergemålsreformen gjennomføres ved iverksettelse av ny Vergemålslov. Det sentrale siktemålet med loven er å sikre at interessene til mindreårige og de voksne som ikke kan handle på egen hånd, likevel blir ivaretatt, og at dette skjer med respekt for den enkelte persons verdighet og integritet. Det nye regelverket vil medføre at representasjonen for mennesker som trenger bistand til å ivareta egne interesser blir modernisert og tilpasset dagens forhold.

I vårt tilbud for konsulentbistand som ble antatt av JPD skrev vi at vår sluttrapport vil bestå av en overordnet beskrivelse av gjennomføringen av prosjektet, samt syv nærmere beskrevne leveranser. Dette følger nedenfor under hhv kapittel 2 (gjennomføringen av prosjektet) og kapittel 5 (leveranser deloppgave a-g). I kapittel 4 drøfter vi det vi ser som videre behov for utredninger.

Det er i løpet av prosjektperioden fremkommet noen overordnede og viktige tilleggsmomenter som har lagt føringer på våre anbefalinger, vurderinger og øvrige beskrivelser. Disse viktige tilleggsmomentene er:

- En klar føring og mulighet til å effektivisere prosesser, arbeidsflyt og kontroller, ved å ta i bruk digitaliserte verktøy og kommunikasjonskanaler i langt større grad enn dagens virksomhet gjør,
- Muligheten for at finansforvaltningen også vil kunne foregå i et fond forvaltet av Folketrygdfondet ("Vergemålsfondet")

Disse momentene er sentrale for vår overordnede gjennomgang i kapittel 3. Momentene ligger også til grunn og er nærmere beskrevet der det er relevant i de spesifiserte leveransene i kapittel 5.

2 Gjennomføringen av prosjektet

Arbeidet startet med oppdragsavtale undertegnet 28.03.2011. KPMG har hatt 4 konsulenter som har arbeidet med deloppgavene og gjennomføringen, og hatt bistand fra øvrige fageksperter ved behov. Ansvarlig partner er Thore Kleppen, som er blitt løpende konsultert, og som har deltatt aktivt i slutfasen.

KPMG har hatt en referansegruppe til rådighet bestående av representanter fra Oslo og Bergen overformynderier, SSØ, fylkesmannen i Hedmark og fylkesmannen i Nordland, samt FAD. Referansegruppen har bidratt aktivt inn mot, i gjennomføringen av, og i etterkant av workshoper.

Delprosjektet har gjennomført tre heldags workshops med referansegruppen på KPMG huset på Majorstua:

1. 6. april – tema "Kartlegging"
2. 5. mai – tema "Første utkast"
3. 25. mai – tema "Andre utkast og Risiko og kontrollmatriser"

KPMG har også fra primo mai deltatt i arbeidsgruppen som har utredet alternativ modell for fondsforvaltning gjennom Folketrygdfondet, med innspill i arbeidsmøter og delleveranser til notat ført i pennen av lovavdelingen i JPD.

3 Generell drøfting

I mandatet er KPMG bedt om å adressere og utarbeide forslag til instruksjer, retningslinjer, planer m.v. for 7 forskjellige spesifiserte oppgaver innenfor finansforvaltning, alle nærmere beskrevet i "bokser" i innledningen av hver besvarelse i kapittel 5. De 7 leveransene er relativt spesifikke og målrettede svar på mandatoppgaven. I forprosjektet, og ikke minst i det videre arbeid, vil temaene digitalisering og fondsløsning viktige drivere eller underliggende faktorer, og de er kort drøftet på et overordnet nivå i dette kapittel 3.

3.1 Digitalisering

Vergemålsreformen innebærer en vesentlig administrativ omlegging ved at forvaltningen flyttes fra 430 kommunale overformynderier til 18 fylkesmannsembeter. Blant dagens kommuner er det stort sprik i hvordan prosessene og samhandlingen mellom de ulike aktørene i vergemålsforvaltningen foregår. Det ligger dog til grunn at området i dag i liten grad, dog med positive unntak, er digitalisert. Etablering og sentraliseringen av vergemålsforvaltningen gir derfor gode muligheter til å tenke nytt.

Det legges derfor opp til at den digitaliserte modellen er førstevalget eller "Default-modellen" for den fremtidige Vergemålsløsningen. Det antas at behov for tradisjonell papirbaserte prosesser reduseres raskt de nærmeste årene etter hvert som den ikke-digitaliserte generasjon blir borte. Regelverket bør derfor skrives med henblikk på dette. KPMGs leveranser i dette dokument hensyntar dette så langt det er mulig og hensiktsmessig i dette forprosjektet.

Digitaliserte løsninger gir mange fordeler, herunder noen som ikke er like åpenbare som andre. Fordeler vil blant annet være:

- Mye mer effektiv og rask kommunikasjon, saksbehandling og arkivering
- Mulighet for betydelig automatisering og rasjonalisering i regnskapsavleggelsen
- Mulighet for betydelig automatisering og effektivisering i internkontrollen
- Internkontrollen bygges i stor grad inn i infrastrukturen og integreres med regnskapsavleggelsen, noe som medfører at manuelt arbeid i realiteten blir avvikshåndtering

Digitalisering av vergemålsforvaltningen kan slik KPMG vurderer det fra et konseptuelt ståsted gjennomføres i stor utstrekning innenfor eksisterende digital offentlig infrastruktur. Vi bruker flere steder i dette dokument begrepet "Vergemålsportalen" som begrep. Altinn kan være et naturlig "hjem" for vergemålsportalen. Vi har for eksempelets skyld tatt med en illustrasjon i høyre kolonne. For øvrig legger vi til grunn at dette også er tematikk i delprosjekt "Dataløsning og arbeidsprosesser", og vil være et sentralt tema i videre utredningsarbeid.



The screenshot shows the Altinn website interface. At the top, there is a navigation menu with links for 'Forsiden', 'Min meldingsboks', 'Skjema og tjenester', 'Hjelp til regelverk', and 'Min profil'. Below the menu, there is a yellow warning box titled 'Varsel om nedetid for Altinn' with the text: 'Altinn vil være utilgjengelig fra fredag 6. mai klokken 16.00 til mandag 9. mai klokken 08.00, på grunn beklager de ulempene dette medfører.' Below the warning, there is a section titled 'Aktuelle skjema og tjenester' with a list of services: 'Selvangivelse for næringsdrivende mv', 'Kontonummerendring', 'Vergemålsportalen' (circled in red), 'Selskapsoppgave for deltakerliknet selskap 2010', 'Terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk', 'Samordnet registermelding - registrering av nye og endring av eksisterende foretak og enheter', 'Selvangivelse for lønntakere og pensjonister', 'Flyttemelding for flytting innenlands', 'Aa-melding (Melding til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret)', and 'Oppgjørsrapport K27'. At the bottom of the list, there is a link for 'Alle tjenester og skjema'.

Temaet digitalisering er ikke diskutert mer isolert sett i denne rapport. Delprosjekt "Arbeidsprosesser og datastøtte" griper dypere og mer direkte inn i tematikken. Våre utgangspunkt og forutsetninger er diskutert og avstemt med delprosjekt arbeidsprosesser og datastøtte. Vi har dog ikke vært opptatt av at alle detaljer og forslag skal være 100% koordinerte, da Vergemålsprosjektet er i en tidlig fase og videre prosjektarbeid forutsettes å velge de beste og mest egnede løsningene.

3.2 Fondsløsning

Utgangspunktet for delprosjekt finansforvaltning var den vedtatt vergemålslovens § 51 med ordlyd at "Finansielle eiendeler... skal plasseres som bankinnskudd på individuelle konti i bank". Siden primo mai har KPMG også deltatt i arbeidsgruppe som har utredet muligheten for forvaltning av finansielle eiendeler gjennom et Vergemålsfond som forvaltes av Folketrygdfondet. Mandatet for forvaltningen skal gis av Finansdepartementet, men fastsettes i samarbeid mellom Finansdepartementet og Justisdepartementet.

Forvaltning av et Vergemålsfond gjennom Folketrygdfondet, eventuell valgfrihet for den vergetrendende/vergen, og omfanget av valgfriheten, vil påvirke de endelige løsningene på de fleste deloppgaver vi har besvart i dette oppdrag. KPMGs leveranser i dette dokument hensyntar mulig fondsløsning så langt vi mener det er hensiktsmessig i dette forprosjektet, spesielt i deloppgave f) og g). Vi har søkt å presisere løpende hvorvidt diskuterte og foreslåtte løsninger gjelder eller egner seg for forvaltning i bank eller i en fondsløsning.

For øvrig er våre innspill til arbeidsgruppen som har utredet fondsløsningen levert løpende og gjennom deltagelse i arbeidsgruppemøter.

4 Behov for videre utredning

Som nevnt flere ganger i dette notat er dette en leveranse i et forprosjekt. Vi er eksplisitt bedt om å komme med innspill til temaer det er behov for videre utredning av. Innenfor finansforvaltning og tilstøtende temaer diskutert i denne rapport har vi laget en punktlister nedenfor. Listen er ikke uttømmende, og består både av overordnede utredninger og mer detaljerte enkelt-elementer. I tillegg vil en del av temaene gripe inn i hverandre.

- Bankforvaltning
 - Diskusjon og kontakt med næringen og aktuelle aktører, for å kunne forme et bankanbud mest hensiktsmessig (En-banks modell), evt klargjøre forhandlingsgrunnlag (andre modeller).
 - Vurder videre de strategiske mulighetene som utstrakt bruk av bankenes infrastruktur gir i forhold til vergemålsforvaltningens behov for internkontroll, regnskapsavleggelse, samt øvrig kommunikasjon mellom personer under vergemål, verge, fylkesmann og sentral vergemålsforvaltning.
- Finansforvaltning av Vergemålsfondet. Arbeidgruppen som har utredet temaet har anbefalt overfor besluttsende myndighet å gå videre med denne modellen, etter å ha konkludert med at den er gjennomførbar. Politisk beslutning på modell vil legge føringer på hva det er behov for videre utredning av, men vi nevner:
 - Mandat for FTFs forvaltning
 - Detaljutredning av logsitikk/samhandling, herunder anbudsgrunnlag for Kontofører Utsteder Fond, inkl VPS e.l infratraktur,
 - Detaljutredning av bank-anbudet hvis fondsløsning, herunder Kontofører Investor rollen hvis fondsløsning blir valgt.
- Digitalisering og portalløsning: Utredning av hva eksisterende eller allerede besluttet ny infrastruktur muliggjør av løsninger, dernest utviklingsbehov og konkretisering av modeller. Dette vil inkludere
 - Hvilke offentlige eide løsninger er lagt til rette (altinn, folkeregisteret, skatteetaten)
 - Hvilke private grensesnitt kan og bør det integreres mot (VPS, banksystemer)
- Internkontrollregime: Nivå på internkontroll, automatikk i forhold til samhandling mellom de ulike rollene, eksempelvis
 - Beløpsnivåer og bruksområder som kan bygges inn i automatisk kontroll gjennom bankkort-disponering av midler
 - Fullmakts-, innsyns- og autorisasjonsnivåer i en vergemålsportal
 - Kostnadsberegning av ovennevnte
- Overgangsordninger
 - Detaljkartlegg porteføljene i de eksisterende fellesmassene og lag nye forvaltningsstrategier tilpasset forventet varighet av eksisterende ordninger. Involver Folketrygdfondet dersom fondsløsning blir valgt.
 - Kartlegg i detalj porteføljen av data- og systemer slik at "konverteringsprosjekt" for overflytting til ny forvaltningsmodell kan iverksettes.

5 Spesifikke leveranser

På de påfølgende sidene følger KPMGs leveranser av de 7 deloppgavene avtalt i oppdragsavtalen. Vi har valgt å skrive alt om hver deloppgave samlet, slik at hver deloppgave kan leses og studeres isolert sett på en hensiktsmessig måte.

Deloppgave a): Instruks for regnskapsføring

Forespørsel fra konkurransegrunnlaget lyder:

- a) Utarbeide forslag til *instruks for regnskapsføring* av de midlene som er underlagt fylkesmannens forvaltning (forskriftsutkastet §§ 7 og 8)

KPMGs leveranse i vårt tilbud som ble antatt var:

- Utkast til instruks for regnskapsføring
- Notat om ny instruks for regnskapsføring

Leveransen på de påfølgende sider består av to dokumenter med overskrifter

- Drøftingsnotat knyttet til vergemålsmyndighetens regnskapsføring av midler for vergetrengende
- Instruks for regnskapsføring for vergemålsmyndigheten

Av deloppgavene KPMG har vurdert er dette en oppgave som er mindre influert av temaene digitalisering enn de fleste andre oppgavene. Deloppgave a) står også isolert sett mer på egne ben enn de fleste andre deloppgavene, men legger føringer for både deloppgave b) og c) (internkontroll og kontroll), samt e) revisjon.

Drøftingsnotat knyttet til vergemålsmyndighetens regnskapsføring av midler for vergetrengende

Område

Dette drøftingsnotatet er knyttet til instruks for vergemålsmyndighetens regnskapsføring av midler for vergetrengende.

Grunnlagsdokumenter for arbeidet

I arbeidet med utarbeidelsen av instruks for regnskapsføring av de vergetrengendes midler har følgende dokumenter vært sentrale:

- Lov om vergemål fra 2010
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra februar 2011)
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra 1975)
- Diverse dokumenter fra Oslo Overformynderi, Bergen Overformynderi og Bærum Overformynderi, inkludert regnskapsoppstillinger og årsrapporter
- Håndbok for overformynderiene (Justisdepartementet 2006)

Deltakere i arbeidet

Utarbeidelsen av forslag til vergemålsmyndighetens regnskapsføring av midler for vergetrengende inngår som oppgave i delprosjekt for finansforvaltningen i vergemålsprosjektet. Vergemålsprosjektet ledes av Justis- og politidepartementet, mens delprosjektet for finansforvaltningen utføres av KPMG.

Delprosjektet har som støtte hatt tilgang til ressurspersoner fra Justis- og politidepartementet, eksisterende vergemålsforvaltninger, fylkesmannsembetene og SSØ. Disse ressurspersonene har bidratt i form av arbeidsgruppesamlinger og ved bilateral kontakt. For avstemming mot delprosjekt for dataløsning har representant for Steria deltatt i arbeidsgruppemøtene.

Beskrivelser av problemstillinger

Definisjon av Regnskapsføring

Med regnskapsføring i instruksene menes føring i et IT-system av en regnskapskyndig person.

Valg av prinsipp for regnskapsføringen (punkt 2 i instruksene)

Et grunnleggende valg for regnskapsføringen har vært valg av regnskapsprinsipp. Valg av prinsipper (også kalt rammeverk) for regnskapsføringen innvirker blant annet på periodiseringsbestemmelser, dokumentasjonskrav og verdivurderinger.

I arbeidet har det vært lagt til grunn at man i størst mulig utstrekning bygger på generelle prinsipper, slik at man ikke har behov for detaljerte opplysninger av krav i instruksene.

Alternativer

Det er identifisert tre hovedalternativer til valg av regnskapsprinsipp:

1. Føring etter regnskapslovens bestemmelser
2. Føring etter kontantprinsippet (skattelovens bestemmelser)

3. Føring etter spesifikt utarbeidede prinsipper med utgangspunkt i 1 eller 2

For krav til selve bokføringen og dokumentasjon av regnskapsinformasjon har det vurdert om man skal innarbeide selvstendige krav i instruksen eller om man skal henwise til generelle krav i bokføringsloven og bokføringsforskriften.

Vurdering av alternativene

Det har blitt lagt til grunn at det viktigste i regnskapsføringen er å sikre at alle formuesgjenstander og ut- og innbetalinger blir registrert i vergemålsmyndighetens regnskap (fullstendighet) og at oppførte regnskapsmessige verdier i regnskapet er reelle (eksistens). Sikring av en korrekt verdifastsettelse av formuesgjenstandene og periodisering av utgifter og inntekter har ikke blitt tillagt samme vekt.

Regnskapsloven er et helhetlig sett av regnskapsbestemmelser, med tilhørende regnskapsstandarder. Denne i hovedsak rettet inn mot regnskapsføring i private virksomheter. I dette tilfelle ville det være naturlig å legge NRS8 som basis for en vurdering (reglene for små foretak) Regnskapsloven og selv NRS8 er omfattende sammenlignet med de regnskaper det her er snakk om og vil kunne påføre vergemålsmyndigheten merarbeid knyttet til verdivurderinger og periodiseringer. Risikoen ved at man ikke periodiserer kostnader, og således at ubetalte fakturaer ikke blir rapportert, er vurdert til å være lav. I arbeidet har det også blitt vurdert som hensiktsmessig at selvangivelser for de vergetrengende kan benytte regnskapsførte størrelser fra vergemålsmyndighetens regnskap som grunnlag i størst mulig utstrekning. Det er derfor vurdert som hensiktsmessig at man benytter kontantprinsippet i regnskapsføringen.

Som krav til selve bokføringen benyttes kravene i bokføringsloven og bokføringsforskriften. Det har ikke vært vurdert som hensiktsmessig å utarbeide detaljerte krav i regnskapsinstruksen, men supplere de generelle kravene i de tilfeller dette er nødvendig.

Ansvarlig for føringen av regnskapene (punkt 3 i instruksen)

Som lokal vergemålsmyndighet er det klart at Fylkesmannen vil være ansvarlig for regnskapsføringen av midlene som forvaltes på vegne av de vergetrengende i sitt vergemålsdistrikt. Problemstillingen er om det skal være krav til at Fylkesmannen selv utfører dette arbeidet, eller om dette kan settes bort til andre. Hvorvidt Fylkesmannen selv eller andre utfører selve regnskapsførselen vil ikke innvirke på hvem som er ansvarlig for at regnskapet har nødvendig kvalitet, dette vil tilligge Fylkesmannen uansett.

Alternativer

Det er vurdert tre alternativer:

1. Fylkesmannen må selv utføre regnskapsførselen for midlene som disponeres på vegne av de vergetrengende
2. Fylkesmannen kan velge å sette bort selve regnskapsførselen til eksterne
3. Det utpekes en felles regnskapsfører for vergemålsmidlene som alle landets fylkesmenn blir pålagt å benytte til regnskapsførselen

Vurdering av alternativene

Alternativet med å pålegge Fylkesmannen selv å utføre selve regnskapsførselen har blitt vurdert til ikke å være aktuelt, da Fylkesmannen ikke har slike begrensninger i sin beslutningsmyndighet på andre områder.

Alternativet med at det utpekes en felles regnskapsfører har mange fordeler; dette sikrer felles praksis på tvers av vergemålsområdene, gir grunnlag for å benytte felles systemstøtte til regnskapsførselen og vil sannsynligvis medføre best kvalitet og effektivitet samlet sett for vergemålsområdet. Foreliggende forskriftsutkast åpner imidlertid ikke for en slik mulighet. Det kan imidlertid vurderes å foreta endringer i forskriften, slik at alle fylkesmenn blir pålagt å benytte felles

regnskapsfører. Et system der andre bestemmer hvem som skal utføre regnskapsførselen, kan i tillegg være vanskelig å praktisere, med tanke på at Fylkesmannen samtidig skal være ansvarlig for kvaliteten på regnskapsførselen. I et slikt system vil ikke Fylkesmannen ha mulighet til å bytte en regnskapsfører som ikke klarer å opprettholde nødvendig kvalitet på arbeidet.

I regnskapsforskriften er det derfor lagt opp til at Fylkesmannen har anledning til å sette bort regnskapsføringen til andre. Et valg av et slikt system bør ikke utelukke at det etableres mulighet for en felles regnskapsfører for alle fylkesmannsembetene for midler knyttet til de vergetrengende. Et naturlig valg som felles regnskapsfører for disse midlene er SSØ. Man kan også tenke seg rammeavtaler med et svært begrenset antall leverandører, som man kan velge mellom etter minikonkurranse.

Det er viktig å merke seg at private regnskapsførere, er underlagt kvalitetskrav i egen lov og forskrift, med tilhørende standarder, herunder kvalitetskontroll fra Finanstilsynet. Det er naturlig at man her framforhandler felles engasjementsbrev, hvor Fylkesmannens spesifikke krav og forventninger for vergemålsområdet spesifikt framkommer. Krav til bruk av de systemer Fylkesmannen bestemmer kan være et slikt krav. Elektronisk dokumentasjon og format/frister/omfang på rapportering, kan være andre.

Organisering av regnskapet (punkt 4 i instruks)

Det er ikke vurdert ulike alternativer knyttet til denne problemstillingen, da hovedkravene knyttet til organiseringen av regnskapet for midler som disponeres på vegne av de vergetrengende oppleves som selvfølgelig. I nedfelling av bestemmelsene har hovedfokuset ligget på å sikre at regnskapsførselen av midlene som Fylkesmannen disponerer på vegne av de vergetrengende, sikrer mulighet for etterkontroll av andre. For å sikre dette nedfelles det krav om:

- Midlene skal holdes adskilt fra Fylkesmannens midler
- Alle transaksjoner skal merkes på en måte som identifiserer den enkelte vergetrengende. Dette kan eksempelvis gjøres ved at den vergetrengendes løpenummer inngår som egen dimensjon i regnskapsføringen av alle transaksjoner.
- Balanseføring av eiendeler ved oppstart av vergemålet

Krav til oppdatert regnskap (punkt 5 i instruks)

Det er ikke identifisert spesielle problemstillinger knyttet til dette punktet. Det er nedfelt et generelt krav til oppdatert regnskap.

Årsregnskap for forvaltede midler (punkt 6 og 7 i instruks)

Krav til tidspunkt for avleggelse av årsregnskap fremkommer i forskriftsutkastet. Det er her vurdert om det skal stilles krav til oppsett av årsregnskapet og eventuelt hvilke krav som skal settes til en slik oppstilling. Det er videre vurdert om det skal fremkomme krav om både å utarbeide oppstillinger for den samlede forvaltning og den enkelte vergetrengende.

Nærmere om pliktige regnskapsoppstillinger

For å sikre en ensartet fremstilling av årsregnskapene hos 18 fylkesmannsembeter har det blitt vurdert som nødvendig å sette krav til utformingen av årsregnskapsoppstillingen. Ved valg av krav til oppstillingen har det, i tillegg til mottatte årsrapporter fra overformynderiene i Oslo, Bergen og Bærum, vært tatt utgangspunkt i kravene til regnskapsoppstilling i regnskapslovens kapittel 6. Kravene til spesifisering er lagt på et lite detaljert nivå, ut fra en forutsetning om at midlene som fylkesmennene skal forvalte i all hovedsak kun vil bestå av en bankkonto pr. person under vergemål. For å dekke opp for unntakstilfellene er det likevel tatt inn spesifikasjonslinjer ut over absolutt minimum.

Ved en forvaltningsmodell der fylkesmannens forvaltning av midler i hovedsak kun skal omfatte en bankkonto per person under vergemål, vil ikke alle linjene i årsregnskapsoppstillingen være aktuelle. I et slikt forvaltningssystem vil resultatregnskapet i hovedsak bestå i overføringer til/fra person under vergemål eller verge og renteinntekter på bankkonto, mens balansen består av bankinnskudd og egenkapital (kapitalen til personene under vergemål).

Informasjonen knyttet til midlene som skal forvaltes av Fylkesmannen på vegne av de vergetrengende vil være interessant i forhold til to akser; samlet oversikt og for den enkelte vergetrengende. En samlet oversikt vil være nødvendig for å kunne se den samlede forvaltningen på en helhetlig måte, mens den enkelte vergetrengende og/eller verge har behov for detaljert informasjon om formuessituasjon og årets utgifter/inntekter for egen del.

Vi legger til grunn at for de aller fleste personer under vergemål, vil alle relevante data fra personens formue og inntekt gå automatisk inn i selvangivelsen på lik linje som for alle andre personer i Norge. Det forutsettes også at eventuelt forvaltningshonorar fra Fylkesmannens forvaltning rapporteres inn til skattemyndighetene. Det vil likevel være unntak fra dette hvor Fylkesmannens regnskapsføring vil danne grunnlag for opplysninger til selvangivelsen. Dette vil spesielt være aktuelt ved etablering av vergemål, for eksempel ved salg av formuesgjenstander som gjøres om til kontanter/bankinnskudd.

Det er derfor vurdert som nødvendig at det lages et rammeverk som tilrettelegger for at det utarbeides oppstillinger for den enkelte vergetrengende og for den samlede forvaltning som også kan benyttes som grunnlag for utarbeidelse av selvangivelse der det er behov for dette.

Behov for detaljeringsgrad i de ulike oppstillingene er vurdert til å være sammenfallende. Det er likevel klart at notekravene i de ulike oppstillingene vil være noe avvikende. For den enkelte vergetrengende er det nødvendig at regnskapsoppstillingen, sammen med noteopplysningene gir nødvendig informasjon til å kunne gi utfyllende informasjon om formuessituasjonen og årets utgifter og inntekter, blant annet for å fylle ut selvangivelse, for den vergetrengende dette gjelder. For de aller fleste personer under vergemål vil det ikke være behov for noteopplysninger for å gi tilstrekkelig informasjon om formuessituasjon og årets utgifter/inntekter. Noteopplysninger for det samlede regnskap vil ikke ha samme detaljeringsgrad, men det vil være aktuelt å gi ytterligere informasjon knyttet til regnskapsoppstillingens poster.

Nærmere om oversendelse av regnskapet til sentral vergemålsmyndighet og verge

I instruksjonen er det tatt inn krav til at både samlet årsregnskap for alle under vergemål hos fylkesmannen og de enkelte regnskapene skal sendes inn til sentral vergemålsmyndighet. Det legges opp til at slik innsending foretas ved å overføre filer fra fylkesmannen til sentral vergemålsmyndighet.

Instruksjonen pålegger fylkesmannen å gjøre tilgjengelig regnskapet for den enkelte person under vergemål for oppnevnt verge. Dette kan gjøres ved at regnskapsoppstillingen tilgjengeliggjøres på en portalløsning, som vergen har tilgang til via internett.

Pliktige spesifikasjoner til regnskapet (punkt 8 i instruksjonen)

Det er vurdert om det er behov for særskilte spesifikasjoner knyttet til regnskapsførselen av de vergetrengendes midler.

Kravene i bokføringsloven, med tilhørende forskrift, vil være dekkende for spesifikasjonskravene til regnskapet. Ett unntak foreligger imidlertid; krav om spesifikasjoner som sikrer oversikten av transaksjoner for den enkelte vergetrengende.

Krav til spesifikasjon over transaksjoner for de vergetrengende oppfylles ved at alle transaksjoner for den enkelte vergetrengende fremkommer i stigende rekkefølge fordelt per konto. Spesifikasjonen vil være en kontospesifikasjon pr vergetrengende, se bokføringsforskriftens § 3-1, pkt 2. I normaltilfellet, der forvaltningen kun omfatter tilførsel av renteinntekter ved slutten av året, vil en slik spesifikasjon kun omfatte noen få linjer.

En slik oversikt vil kunne benyttes som kontrollgrunnlag for regnskapsoppstillingen for den enkelte vergetrengende og kan oversendes til/tilgjengeliggjøres for verger som ønsker detaljert informasjon om transaksjonene knyttet til den enkelte person under vergemål.

Beskrivelse av resultat

På bakgrunn av de vurderingene som vist over er det utarbeidet instruks for regnskapsføring for lokal vergemålsmyndighet. Resultatet er en relativt kort instruks som har vektlagt følgende:

- Instruksen skal bygge på eksisterende bestemmelser i størst mulig utstrekning
- Bestemmelsene skal gjøre regnskapsførselen så enkel som mulig, men samtidig gi nødvendig kontrollgrunnlag for å vurdere om forvaltningen gjøre i tråd med bestemmelser i lov, forskrift og vedtak
- Gjøre det mulig å foreta sammenligninger mellom de ulike vergemålsmyndighetene

Instruks for regnskapsføring for vergemålsmyndigheten

1. Bakgrunn og omfang

Kapittel 2 i forskrift til vergemålsloven omfatter vergemålsmyndighetens regnskapsplikt. Denne instruks for regnskapsføring er fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet med hjemmel i forskriftens § 8, siste punktum.

Instruks gir detaljerte krav om regnskapsplikten for midlene vergemålsmyndigheten forvalter på vegne av de umyndiggjorte.

2. Prinsipper for regnskapsføringen

Kontantprinsippet legges til grunn for regnskapsføringen.

Regnskapet skal ellers føres i henhold til bestemmelsene i bokføringsloven, bokføringsforskriftene og God regnskapsskikk.

3. Ansvarlig for regnskapsføring

Fylkesmannen er ansvarlig for regnskapsføringen av de midlene som de forvalter med hjemmel i vergemålslovens § 48.

Den faktiske regnskapsføringen kan overlates til andre. Instruks for regnskapsføring vil være gjeldende også dersom andre foretar regnskapsføringen. Fylkesmannen har, uavhengig av om de selv foretar selve regnskapsføringen, plikt til å forsikre seg om at regnskapsføringen skjer i tråd med instruksens bestemmelser.

4. Organisering av regnskapet

Regnskapet for midlene som forvaltes med hjemmel i vergemålslovens § 48 skal holdes adskilt fylkesmannens egne midler, jfr. forskriftens § 7. Det skal føres et separat regnskap for vergemålsmidlene, slik at det ikke vil være tillatt å føre regnskapet sammen med øvrige midler hos fylkesmannen og skille ut vergemålsmidlene i spesifikasjoner fra et samlet regnskap.

Det skal føres ett felles regnskap for massen av midler man forvalter med hjemmel i vergemålslovens § 48. Regnskapet skal føres på en måte som gjør at de enkelte transaksjonene identifiserer hvilken vergetrengende disse gjelder for og slik at det på en enkel måte kan tas ut rapporter for de enkelte vergetrengende.

Regnskapet skal organiseres på en slik måte at det gir grunnlag for å kunne kontrollere at de forvaltede midlene disponeres i tråd med lov, forskrift og vedtak truffet om forvaltningen.

Ved oppstart av vergemålet skal fylkesmannen så snart informasjon foreligger om de eiendelene som man skal forvalte, balanseføre disse i regnskapet.

5. Krav til oppdatert regnskap og kontroll av bankkonti

Regnskapet skal føres fortløpende, slik at det til enhver tid kan tas ut oversikter over de midlene som forvaltes for den enkelte person under vergemål.

6. Årsregnskap for den samlede massen av forvaltede midler

Fylkesmannen skal innen utgangen av mars måned hvert år oversende årsregnskap for foregående år til den sentrale vergemålsmyndigheten. Det samlede årsregnskapet skal inneholde resultatregnskap, balanse og noteopplysninger. Årsregnskapet skal omfatte den samlede forvaltning av midler for alle personer under vergemål hos fylkesmannen.

Resultatregnskapet skal som minimum spesifiseres på følgende poster:

- Finansinntekter:
 - Renteinntekter
 - Utbytte
 - Andre finansinntekter
- Driftsinntekter
 - Arveinntekter
 - Gaveinntekter
 - Salg av eiendeler
 - Overført fra vergene
 - Andre inntekter
- Finanskostnader:
 - Rentekostnad
 - Andre finanskostnader
- Driftskostnader:
 - Gaver og forskudd på arv
 - Overført til vergene
- Forvaltningskostnader
 - Forvaltningsgebyr lokal vergemålsforvaltning
- Årets resultat (økning/reduksjon forvaltede midler)

Balanseregnskapet skal som minimum spesifiseres på følgende poster:

- Eiendeler
 - Anleggsmidler
 - Tomter, bygninger og annen fast eiendom
 - Aksjer, andeler og obligasjoner
 - Langsiktige fordringer
 - Andre anleggsmidler
 - Omløpsmidler
 - Bankinnskudd, kontanter og lignende
 - Andre fordringer
- Egenkapital og gjeld
 - Egenkapital
 - Sum av forvaltningskapitalen for personene under vergemål
 - Gjeld
 - Langsiktig gjeld
 - Kortsiktig gjeld

7. Årsregnskap for den enkelte person under vergemål

For den enkelte person under vergemål skal det innen utgangen av mars måned utarbeides regnskap. Årsregnskapet skal inneholde resultatregnskap, balanse og noteopplysninger og skal settes opp med

samme spesifiseringsgrad som det samlede vergeregnskapet hos fylkesmannen, se pkt. 6 over. For svært mange av personer under vergemål vil resultatoppstillingen kun bestå av renteinntekter, eventuelle overføringer til/fra verge og årets resultat, mens balanseoppstillingen kun vil ha bankinnskudd og egenkapital.

Årsregnskapet for de enkelte personer under vergemål skal legges ved det samlede regnskapet som oversendes sentral vergemyndighet. I tillegg skal årsregnskapet for den enkelte person under vergemål gjøres tilgjengelig for oppnevnt verge.

8. Pliktige spesifikasjoner

Det skal utarbeides spesifikasjoner av pliktige regnskapsrapporteringer i tråd med bestemmelsene i lov om bokføring av 19.11.2004 § 5, med tilhørende forskrift.

I tillegg til spesifikasjonene i ovennevnte lov skal det utarbeides følgende spesifikasjon:

- Kontospesifikasjon pr person under vergemål: Alle kontoer pr. periode, der det for hver konto skal angis kontokode og kontonavn, alle poster i ordnet rekkefølge med dokumentasjonsdato og dokumentasjonshenvisning, andre relevante behandlingskoder og inn- og utgående saldo.

Krav til produksjonshyppighet og fremstillingsform av denne spesifikasjonen følger kravene som gjelder for øvrige spesifikasjoner.

Deloppgave b): Internkontrollsystem og c): Kontroll av vergeregnskapene

Forespørsel fra konkurransegrunnlaget lyder:

- b) Utarbeide forslag til internkontrollsystem for finansforvaltningen hos fylkesmannen, inkludert beskrivelse av de sentrale arbeidsprosessene (forskrifts-utkastet § 9)
- c) Utarbeide retningslinjer for fylkesmannens kontroll av vergeregnskapene (forskriftsutkastet § 10)

KPMGs leveranse i vårt tilbud som ble antatt var:

For deloppgave b)

- Utkast til beskrivelse av internkontrollsystemet herunder beskrivelse av sentrale arbeidsprosesser med flytkart som indikerer både risiko- og kontrollpunkter
- Risikomatrix for sentrale arbeidsprosesser (output fra risiko workshop)
- Utkast til kontrollmatrix for sentrale arbeidsprosesser
- Utkast til anti-mislighetsprogram, herunder regler for arbeidsdeling

For deloppgave c)

- Drøftingsnotat som beskriver vurderingsprosessen beskrevet ovenfor
- Utkast til retningslinjer for fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene med tilhørende sjekklister for både enklere og mer komplekse regnskaper.

I arbeidets gang fant vi det hensiktsmessig å slå sammen de to oppgavene i felles drøftingsnotat og felles instruks.

Leveransen på de påfølgende sider består av således av to dokumenter med overskrifter

- Drøftingsnotat knyttet til internkontrollen hos fylkesmannen og fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene
- Instruks for internkontroll på vergemålsområdet

Vedleggene til instruksene er en sentral del av leveransen. Enkelte av vedleggene er i et format som gjør det hensiktsmessig å redigeringsmessig rotere. Underliggende dokumenter oversendes i annet format hvis ønskelig.

Deloppgave b) og c) sitt formål er internkontroll og er således en naturlig forlengelse og må ses i sammenheng med deloppgave a) (fylkesmannens regnskap) og deloppgave d) (vergeregnskap).

Deloppgave b) og c) kan videre med fordel leses i sammenheng med deloppgave f) (bankløsning) spesielt den del av f) som omhandler person under vergemål sin brukskonto.

Drøftingsnotat knyttet til internkontrollen hos fylkesmannen og fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene

Område

Dette drøftingsnotatet er knyttet til instruks for internkontroll hos fylkesmannen og retningslinjer for fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene.

Grunnlagsdokumenter for arbeidet

I arbeidet med utarbeidelsen av instruks for regnskapsføring av de vergetrengendes midler har følgende dokumenter vært sentrale:

- Lov om vergemål fra 2010
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra februar 2011)
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra 1975)
- Diverse dokumenter fra Oslo Overformynderi, Bergen Overformynderi og Bærum Overformynderi, inkludert regnskapsoppstillinger og årsrapporter
- Håndbok for overformynderiene (Justisdepartementet 2006)

Deltakere i arbeidet

Utarbeidelsen av instruks for internkontroll hos fylkesmannen og retningslinjer for fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene inngår som oppgave i delprosjekt for finansforvaltningen i vergemålsprosjektet. Vergemålsprosjektet ledes av Justis- og politidepartementet i samråd med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, mens delprosjektet for finansforvaltningen utføres av KPMG.

Delprosjektet har som støtte hatt tilgang til ressurspersoner fra Justis- og politidepartementet, eksisterende vergemålsforvaltninger, fylkesmannsembetene og SSØ. Disse ressurspersonene har bidratt i form av arbeidsgruppesamlinger og ved bilateral kontakt. For avstemming mot delprosjekt for dataløsning har representant for Steria deltatt i arbeidsgruppemøtene.

Beskrivelser av problemstillinger

Målsetting

I vårt instruksverk har vi lagt til grunn at Fylkesmannens kontrollvirksomhet ikke har til hensikt å eliminere feil og mangler i vergeregnskapene, ei heller eliminere risiko for misligheter, men den skal redusere risiko til et akseptabelt nivå sett i forhold til de ressurser som stilles til rådighet for fylkesmannen med dette formål.

Automatisering

Instruksen for internkontroll hos fylkesmannen og fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene legger til grunn stor grad av automatisering. Fylkesmannen skal etterstrebe tilretteleggelse av en mest mulig automatisert prosess for innlevering av vergeregnskaper som fremgår av forskrift til vergemålsloven § 22, slik at bestemmelsene i denne paragraf så snart som mulig blir overflødige, da de på sikt oppfylles gjennom automatiserte grensesnitt mellom fylkesmannen og relevante eksterne parter.

I den grad det ikke er mulig å innarbeide kontrollmekanismene (jf. instruksens punkt 5.1) inn i den automatiserte arbeidsflyten, skal disse håndteres på andre måter i så langt dette vurderes som nødvendig i henhold til risikovurderingen.

Valg av løsning vil være avgjørende for omfang av risikoer og behov for kontrolltiltak.

Premissene for internkontrollen

Premissene for internkontrollen bestemmes i stor grad av hvorvidt man lykkes med å automatisere elektroniske grensesnitt mellom fylkesmannen og eksterne kilder som Altinn, VPS, bank, løsreregister, Statens Kartverk, etc. Et sømløst, elektronisk grensesnitt vil gi store muligheter for å bygge inn automatiserte kontroller i vergemålsportalen og dette kan medføre at § 22 gjøres overflødig slik at den ordinære regnskapsplikten bortfaller da den allerede er oppfylt.

Forutsetningen er at internkontrollen skal fastsettes sentralt og være felles for alle fylkesmannsembetene. Det foreligger i dag et etablert fundament hos fylkesmannsembetene (jf. RØS og BØS) og instruksen for internkontroll tar utgangspunkt i at det allerede eksisterer et kontrollmiljø som fører tilsyn med at lover og regler blir overholdt.

Prosessen og resultatet

Vi har valgt å behandle deloppgave b) og deloppgave c) sammen. Begrunnelsen for dette er at internkontrollen hos fylkesmannen skal sikre god forvaltning av de vergetrengendes midler, jfr. forskrift til vergemålslovens § 9. Dette dekker både det som skjer hos fylkesmannen og kontrollen av vergeregnskapene. Instruksen er ment å omhandle begge forhold. Se vedlegg til instruks for illustrasjon av internkontrollmiljøet hos fylkesmannen.

Internkontrollen hos fylkesmannen er underlagt bestemmelsene i RØS og BØS og har med dette et sett av etablerte grunnprinsipper som internkontrollen bygges videre på. Det er imidlertid viktig at systemet er felles for alle fylkesmannsembetene, etablert på tvers av fylkene, slik at man kan standardisere en internkontroll som er kompatibel i samtlige fylker.

På bakgrunn av de vurderingene som er gjort, er det utarbeidet en instruks for internkontroll hos fylkesmannen og fylkesmannens kontroll. I den forbindelse er det også gjort en vurdering av risikoer og tilhørende kontrolltiltak som skal redusere den gjenstående risikoen til et akseptabelt nivå, se vedlegg til instruks. Ved implementering av disse kontrolltiltakene, vil man kunne redusere risikonivået til et akseptabelt nivå.

Beskrivelse av løsning X og Y

Instruks, risikomatriser og kontrollmatriser er tilpasset slik at de gjelder for både løsning X og løsning Y. Ved unntak fra dette er det spesifisert i matrisene.

Ved løsning Y går alle inn- og utbetalinger til den vergetrengende til en driftskonto som disponeres av vergen, mens fylkesmannen forvalter øvrige midler på en sparekonto med et langsiktig perspektiv. Dersom den vergetrengende har behov for ytterligere tilskudd, må vergen søke fylkesmannen spesifikt om dette. Denne løsningen krever større kontroll med vergeregnskapene, da en større andel av transaksjonene skjer under vergens kontroll.

Ved løsning X går alle inn- og utbetalinger direkte til sparekontoen som disponeres av fylkesmannen. Fylkesmannen overfører deretter et bestemt beløp til driftskontoen til den vergetrengende som vergen så disponerer, samt at vergen søker fylkesmannen direkte ved behov om ytterligere tilskudd. For løsning X ligger dermed en større grad av kontroll hos fylkesmannen.

Videre arbeid

Videre arbeid vil bestå i følgende:

- Etablere etiske retningslinjer for fylkesmann og for verger ved å bygge på eksisterende rutiner og forhold
- Kartlegge hvilke kontroller som kan automatiseres ved å ta utgangspunkt i kontrollmatrisen, se vedlegg til instruks
- Kartlegge og iverksette avvikshåndtering som basis for kontrollmiljøet som vil medføre ytterligere automatisering

Instruks for internkontroll på vergemålsområdet

1. Bakgrunn og omfang

Kapittel 2 i forskrift til vergemålsloven omfatter vergemålsmyndighetens regnskapsplikt og plikt til å etablere og vedlikeholde en forsvarlig internkontroll. Denne instruks for regnskapsføring er fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet med hjemmel i forskriftens § 9.

Instruks gir overordnede krav om krav til internkontrollsystem for finansforvaltningen hos fylkesmannen for midlene vergemålsmyndigheten forvalter på vegne av de vergetrengende. I tillegg stiller instruks krav til fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene, med hjemmel i forskriftens § 10.

Instruks gjelder for finansforvaltningen og vergemålsområdet for øvrig, hos alle fylkesmenn.

2. Roller og ansvar

Fylkesmannen er ansvarlig for å sikre en betryggende internkontroll over eiendelene som forvaltes etter vergemålsloven. Deler av internkontrollen kan overlates til andre dersom dette vurderes som hensiktsmessig. Fylkesmannen har, uavhengig av om de selv utfører de interne kontrollene, plikt til å forsikre seg om at internkontrollen organiseres på en forsvarlig måte og at eventuelle økonomiske misligheter forebygges og avdekkes.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for å gjennomføre nødvendige tiltak for å påse at denne instruks etterleves, er relevant og tilstrekkelig, og til enhver tid reflekterer risikobildet på finansforvaltningen på vergemålsområdet.

3. Formål

Formålet med instruks er å sikre eiendelene som forvaltes etter vergemålsloven, forvaltes på en forsvarlig måte og at eventuelle økonomiske misligheter forebygges og avdekkes, jfr. forskrift til vergemålsloven § 9.

Målet for risikostyring og intern kontroll er å håndtere eksponering for risiko knyttet til fylkesmannens virksomhet på vergemålsområdet og derav redusere risiko til et akseptabelt nivå. Effektiv risikostyring og god intern kontroll skal alltid være i stand til å identifisere, vurdere, overvåke og styre risiko som kan være en trussel mot vergemålsområdets mål, og vil videre sikre samsvar med eksterne krav fastsatt i lov og forskrift, herunder økonomireglementet i Staten (RØS/BØS).

Rapportering av fylkesmannens risiko og intern kontroll på vergemålsområdet skal gi en balansert fremstilling av alle risikoer av betydning, og av hvordan internkontrollsystemet håndterer disse risikoene.

4. Sentrale begreper

Kontrollmiljø

Kontrollmiljø for finansiell rapportering er en del av den interne kontrollen og omfatter styrings- og ledelsesfunksjonene samt holdningene, bevisstheten og handlingene til ledelsen og de som har overordnet ansvar for styring og kontroll med hensyn utøvelse av ansvarsoppgavene som ligger innenfor vergemålsområdet.

Risikovurdering

Risikovurdering er en del av den interne kontrollen, dvs. fylkesmannens prosess for identifisering av risikoer som er relevante for mål for økonomisk rapportering og beslutninger om tiltak for å håndtere disse risikoene, og resultatene av dem.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter for finansiell rapportering er den del av den interne kontrollen og omfatter de retningslinjene og rutineene som bidrar til å sikre at instruksjoner fra overordnede myndigheter utføres.

Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon i finansforvaltningen er den del av den interne kontrollen som omfatter rutiner og regnskapsregistre som er opprettet for å initiere, registrere, behandle og rapportere relevante transaksjoner (samt handlinger og forhold) og for å holde kontroll med tilknyttede eiendeler og forpliktelser.

Overvåking

Overvåking av finansforvaltningen hos fylkesmannen er den del av den interne kontrollen som innebærer å vurdere hvorvidt den interne kontrollen fungerer måleffektivt over tid. Den omfatter regelmessige vurderinger av utformingen og funksjonen til kontrollene og iverksetting av nødvendige korrigerende tiltak tilpasset endrede forhold.

5. Prinsipper for internkontrollen

5.1 Grunnprinsipper – COSO

Fylkesmannen skal påse at den har et forsvarlig og helhetlig internkontroll som bygger på de grunnleggende bestemmelsene i § 14 i Reglement for økonomistyring i staten (RØS) og kapittel 2 i Bestemmelser for økonomistyring i staten (BØS), samt rammeverket fra "The Committee of Sponsoring Organizations", COSO. Internkontrollen skal minst omfatte formaliseringer av kontrollmiljøet, vurdering av risiko, kontrollaktiviteter, informasjons- og kommunikasjon samt ledelsesoppfølging og overvåking (herunder internkontrollelementer som forhindrer og avdekker misligheter). Dette inkluderer, men er ikke begrenset til:

- Risikovurdering og risikostyring
 - Risikostyring skal være integrert i fylkesmannens ordinære prosesser i form av at:
 - Viktige operasjonelle prosesser som er viktige for finansforvaltningen hos fylkesmannen er kartlagt og risikovurdert (se vedlegg A beskrivelse av sentrale arbeidsprosesser i finansforvaltningen hos fylkesmannen)
 - Det eksisterer jevnlig (og minst årlig) oppdaterte risikovurderinger på vergemålsområdet i forhold til finansforvaltningen hos fylkesmannen og fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene, heretter referert til som "risikovurderingen" (se vedlegg B – risikomatrixe finansforvaltningen hos fylkesmannen)
- Kontrollmiljø, herunder
 - Påse at etiske retningslinjer for verge og fylkesmannen er etablert og kommunisert
 - Etablere (fullstendighets-) erklæringer for verger for å bidra til å sikre fullstendig og pålitelig informasjon fra vergene med elektronisk innsendelse
 - Kompetansebyggende tiltak som bidrar til etterlevelse av denne instruksjonen
- Kontrollaktiviteter
 - Størst mulig automatisering og effektivisering av internkontrollen, herunder

- Organisering av arbeidsprosesser (illustrert i vedlegg A) i automatisert arbeidsflyt (workflow) for sentrale arbeidsprosesser som minst inkluderer
 - Inngåelse av vergemål
 - Løpende (inn- og) utbetalinger fra fylkesmannen
 - Avslutning av vergemål

- Automatisering av kontrollmekanismer skal etableres i størst mulig grad, for eksempel innebygget i en automatisert arbeidsflyt (i en elektronisk "vergemålsportal" eller tilsvarende). Dette skal være et system som er felles for alle fylkesmannsembeter, etablert på tvers av fylkene. Følgende kontrollmekanismer bør bygges inn:
 - Fullmaktsmatrise (godkjent av FAD)
 - Arbeidsdeling mellom ulike funksjoner i arbeidsprosessene, for eksempel mellom saksbehandler, godkjenner, utbetaler, bokfører etc.
 - Tilgangskontroller (herunder programmerte kontroller som sikrer etterlevelse av "fire øyne prinsippet" på områder som har høy iboende risiko)
 - Programmerte automatiserte systemkontroller integrert i vergemålsportalen, for eksempel:
 - automatisk kontroll av adresse mot kontonummer (mot Folkeregisteret),
 - automatisert kontroll av opplysninger i boregistrering mot opplysninger i selvangivelse,
 - bruk av varslingsflagg ved vesentlige endringer i vergeregnskapene fra år til år
 - Systemgenerert avviks- og endringsrapportering integrert i vergemålsportalen
 - Kontroller for endringshåndtering integrert i vergemålsportalen
 - Ledelseskontroller for overvåking av prosesser og internkontrollsystemet for øvrig, der man tar i bruk de muligheter som ligger i vergemålsportalen og evt. andre elektroniske systemer som MiniID, Altinn etc

I den grad det ikke er mulig å innarbeide ovennevnte mekanismer inn i den automatiserte arbeidsflyten skal disse håndteres på andre måter i så langt dette vurderes som nødvendig i henhold til risikovurderingen.

- Utføre periodeavslutningskontroller for regnskapet som skal avlegges av fylkesmannen, i tråd med "instruks for regnskapsføring for vergemålsmyndigheten", herunder løpende bokføring og avstemming, samt automatiserte avvikskontroller

- Gjennomføre kontroll av vergeregnskapene i tråd med avsnitt 5.3 i denne instruksen

- Overvåking
 - Etablere og gjennomføre ledelseskontroller som overvåker arbeidsprosesser og internkontrollen for øvrig gjennom vergemålsportalen. Dette skal inkludere følgende, men er ikke begrenset til:
 - Behandlingstid
 - Antall søknader registrert
 - Status pr. sak
 - Oversikt over saker pr. verge

- Informasjon og kommunikasjon
 - Sikre åpen og tydelig informasjon og kommunikasjon internt hos fylkesmannen og mellom fylkesmannen og andre interessenter (myndling, verge, sentral vergemålsmyndighet, regnskapskontor og andre), for å bidra til etterlevelse av bestemmelsene i denne instruksen.

5.2 Særlig om fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene

I henhold til §§ 2 og 10 i forskrift til vergemålsloven skal fylkesmannen drive tilsyn med vergene, herunder kontrollere vergeregnskapet.

Hovedformålene med kontrollen med vergeregnskapene er å

1. Sikre at vergen rapporterer i henhold til fastsatte krav i forskrift til vergemålsloven
2. Sikre en betryggende forvaltning av myndlingens midler

Etablering av internkontroll i forhold til vergeregnskapene skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet. Fylkesmannens kontrollvirksomhet skal redusere risiko til et akseptabelt nivå sett i forhold til de ressurser som stilles til rådighet for fylkesmannen med dette formål.

Innlevering av vergeregnskapet skal skje gjennom vergemålsportalen. Kontroll med vergeregnskapene skal skje via vergemålsportalen på bakgrunn av systemgenererte varslingsflagg, ref. punkt 5.1 og vedlegg.

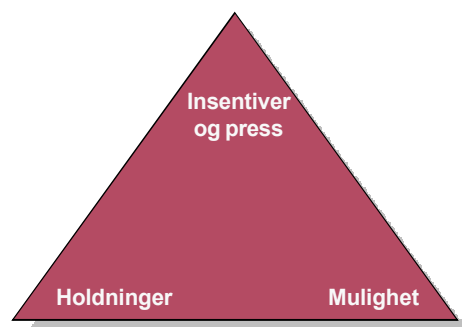
Vurdering av risiko og kontroll for fylkesmannens kontroll med vergeregnskapene følger av avsnitt 5.1 i denne instruksen. Risiko og kontrollmatrisen (vedlegg B) for vergeregnskapene skal gjennomgå hvert år og oppdateres ved behov.

5.3 Særlig om misligheter

Fylkesmannen har et særlig ansvar for å forhindre og avdekke misligheter som begås både blant medarbeidere hos fylkesmannen, hos vergen og eventuelt andre som har befating med et vergemål. Herunder ligger et ansvar for å vurdere at de tiltak som er iverksatt for å forhindre og avdekke misligheter er basert på en til enhver tid oppdatert risikovurdering.

Risikovurderingen kommentert under avsnitt 5 skal ta høyde for vurdering av risiko for misligheter (bevisst feilrapportering og/eller underslag). Ved vurdering av risiko for misligheter og etablering av nødvendige kontroller skal mislighetstrekanten benyttes som utgangspunkt (se figur nedenfor). Denne tar utgangspunkt i at risikoen for misligheter er størst dersom en person både har usunne incentiver/press, usunne holdninger og i tillegg har mulighet til å begå misligheter. Kontroller som skal redusere risiko for misligheter tar derfor utgangspunkt i å redusere disse tre faktorene.

Mislighetstrekanten (størst risiko dersom alle de tre faktorene er oppfylt):



Risiko for misligheter håndteres på følgende måte:

Holdninger og incentiver/press

- Etiske retningslinjer for fylkesmannen og verger
- Krav om (gyldighets- og fullstendighets-) erklæring fra verge ved innlevering av vergeregnskap

Muligheter:

- Arbeidsdeling mellom sentrale funksjoner
 - Eksempel: en saksbehandler skal ikke kunne godkjenne en søknad om utbetaling av midler, registrere og godkjenne beløp for utbetaling).
- Fire øyne prinsippet gjennomføres på områder med høy risiko
 - Eksempel: Store utbetalinger krever ekstra godkjenning (i tillegg til ordinær saksgang) før utbetaling kan skje
- Begrensning av muligheter for misligheter ved at all saksbehandling "tvinges" inn i et elektronisk system (vergemålsportal eller lignende) med full sporbarhet og muligheter for overvåking
- Begrensninger i tilgang til systemer, sensitiv informasjon (masterdata) etc. via fysiske og/eller logiske sperrer
- Integrasjon av autorisasjonsmatrise i elektronisk saksbehandlingssystem
- Avdekkende kontroller ved fylkesmannens gjennomgang av vergeregnskapene (basert på vesentlighet, risiko, og/eller mistanke)

Det skal også etableres en varslingskanal (whistle blowing) for verger, pårørende, institusjoner etc. gjennom vergemålsportalen hvor de ulike instansene kan rapportere inn forhold og mistanker om mislighold, i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Denne kanalen skal overvåkes av fylkesmannen og har til hensikt å forhindre misligheter begått av verger og andre.

6. Implementering av instruksen

Denne instruksen skal anses gyldig fra DD.MM.ÅÅ

7. Vedlegg

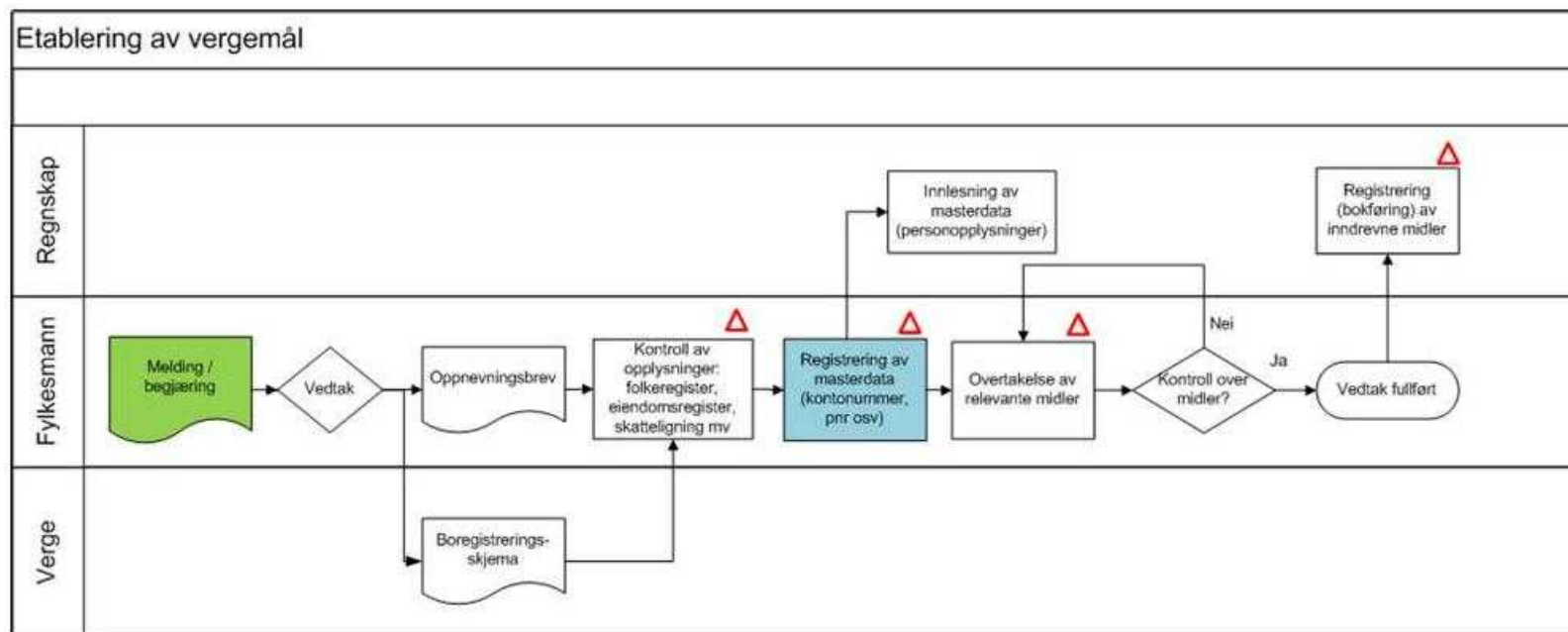
A – Flowcharts for sentrale arbeidsprosesser

B – Risiko- og kontrollmatrise – finansforvaltningen hos fylkesmannen

C – Risiko- og kontrollmatrise – vergeregnskapene

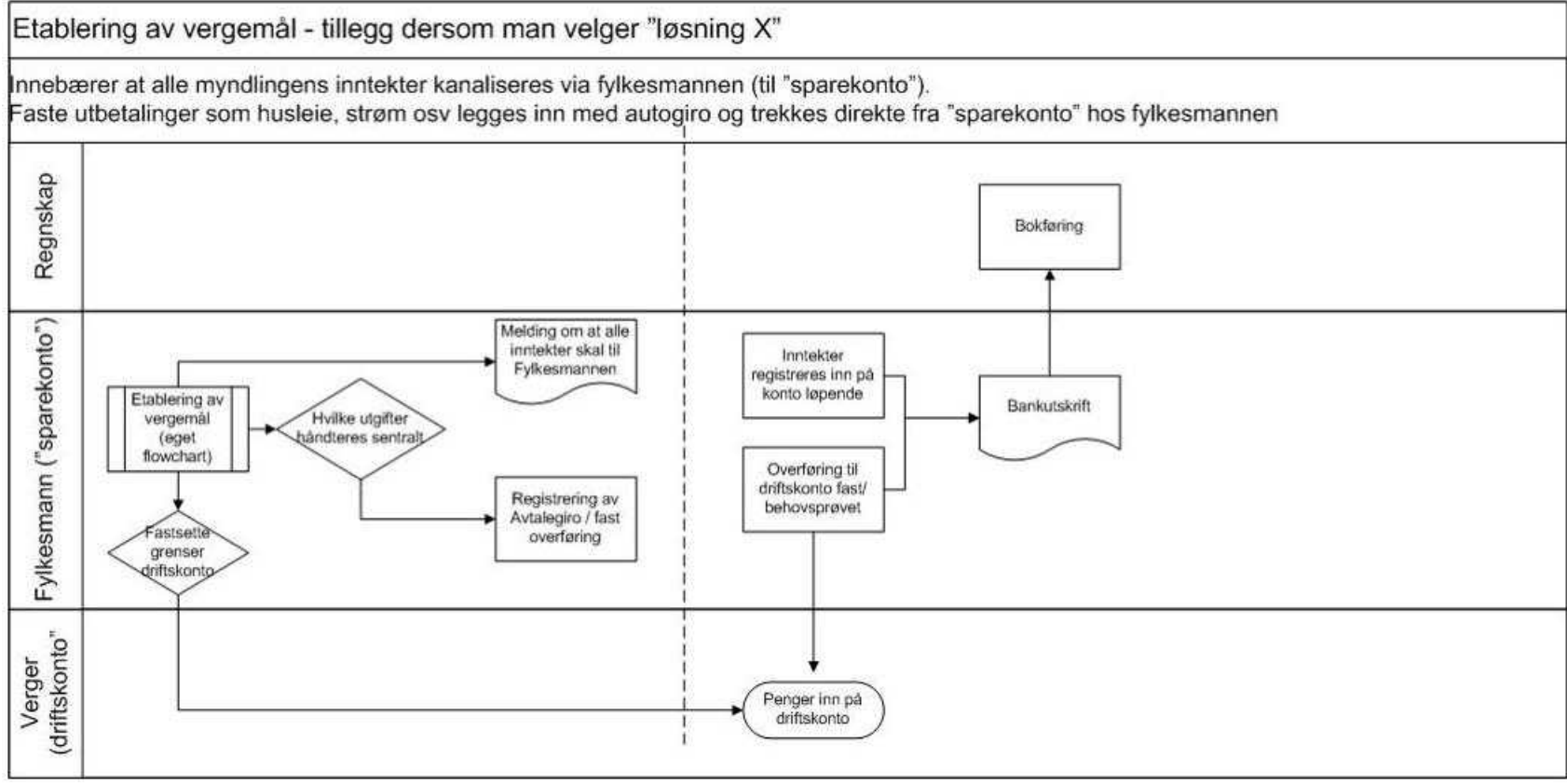
D – Illustrasjon som viser oppbygging av internkontrollen hos fylkesmannen

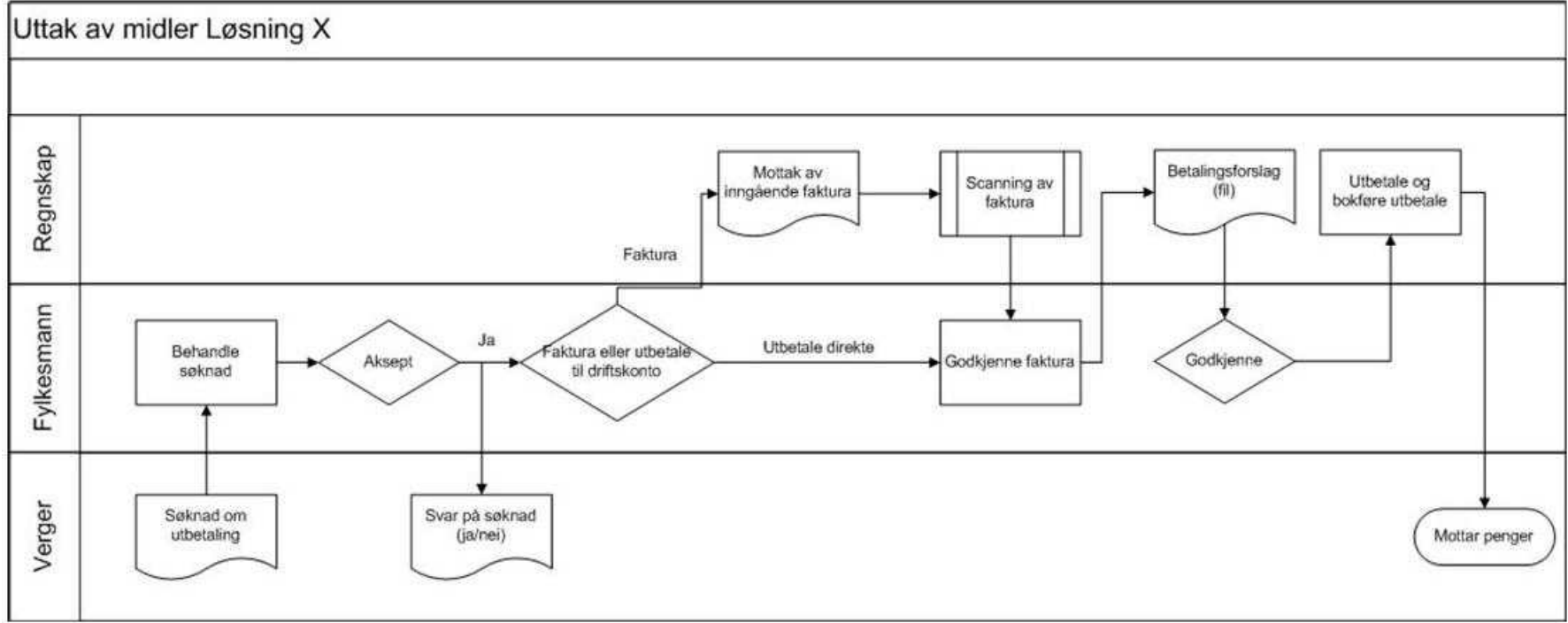
Vedlegg A – Flowcharts for sentrale arbeidsprosesser

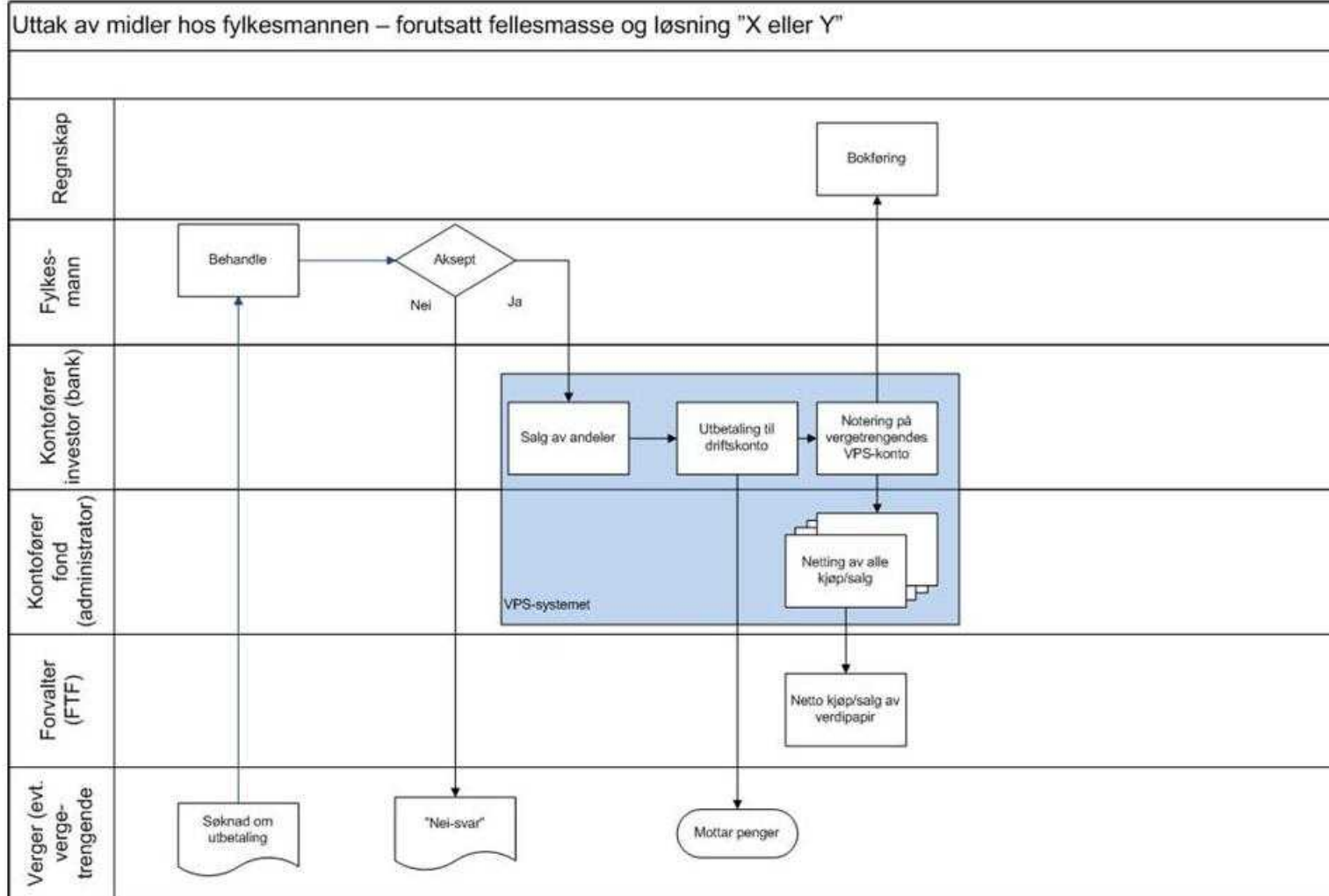


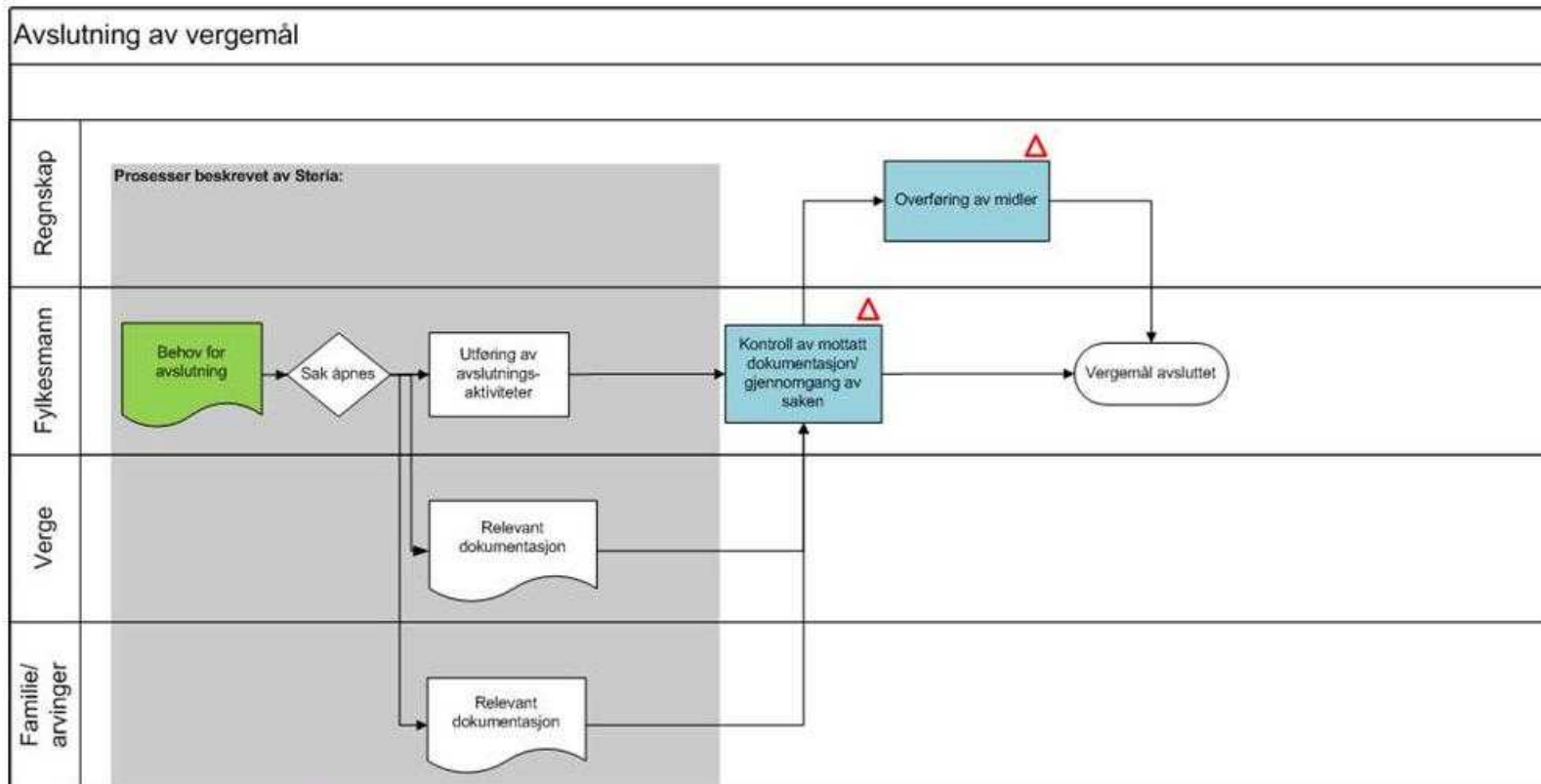
- Melding/begjæring** kommer fra
- Foreldre / pårørende
 - Skattemyndigheter hver 15. mai (hvis midler >2g)
 - Sykehjem / fastlege
 - etc.

- Masterdata**
(personopplysninger):
- Navn, adresse
 - Pnr
 - Kontonummer
 - Formue
 - etc.









Melding/begjæring kommer fra

- Familie / pårørende
- Verge
- Sykehjem / fastlege

Overføring/flytting til nytt fylke
Myndlings midler <2G
Barn blir myndig

Dokumentasjon:

Ved myndlings død:

- Avslutningsregnskap fra verge
- Innsendelse av oppnevneelse fra verge
- Skifteattest fra familie/arvinger

Ved overføring/flytting mellom fylker:

- Kopi av regnskap sendes til revisjon

Ved midler <2G:

- Avslutningsregnskap fra verge (hvis regnskapsplikt)

Ved opphør av vergemål av andre årsaker:

- Uttalelse fra vergen/myndling vedrørende ønske om opphør
- Avslutningsregnskap fra verge
- Innsendelse av oppnevneelse fra verge
- Evt. legeerklæring som friskmelder

Ved barn som når myndighetsalder:

- Samtykke for overføring av midler eller fortsettelse av vergemål

Kontroll av mottatt dokumentasjon:

- Kontroll av regnskap (hvis regnskapsplikt)
- Rett beløp til rette vedkomne
- Endring av evt. fullmakter
- Godkjenning av avsluttet vergemål

Kontroller utført ved utbetaling:

- Arbeidsdeling mellom saksbehandler og utbetaler
- Fire øyne prinsippet oppfylt ved utbetaling

Vedlegg B – Risiko- og kontrollmatrise – finansforvaltningen hos fylkesmannen

Vurderingsskala

Sannsynlighet		Konsekvens	
1	Lite sannsynlig	1	Ubetydelig
2	Mindre sannsynlig	2	Liten
3	Sannsynlig	3	Moderat
4	Meget sannsynlig	4	Stor
5	Svært sannsynlig	5	Kritisk

Sannsynlighet sier noe om hvor ofte ting skjer gitt at kontrollfunksjoner ikke er etablert hos fylkesmannen

Konsekvens sier noe om alvorligheten av et forhold dersom det inntreffer (hvor stor konsekvens får det inntrufne for myndlings verdier som skal beskyttes)

Risiko ID	Risiko	Relevant for løsning	Risikonivå	Kontroll ID	Kontroll	Gjenværende risiko
R1	Risiko for ufullstendig registrering av formue ved boregistrering	X,Y	Høyt	K2	Kontroll av opplysninger i boregistrering mot selvangivelse	Høyt
				K3	Godkjenningskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	
				K11	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K12	Oppfølging av boregistrering ved varsel om pågående skifte av bo for pereson under vergemål	
R2	Risiko for ufullstendig innbetaling av verdier til fylkesmannen etter vedtak og boregistrering	X,Y	Høyt	K3	Godkjenningskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	Høyt
				K4	Kontroll av boregistrering mot innbetalt beløp	
				K11	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
R3	Risiko for at rådighetsbegrensning (verdipapirer) ikke blir registrert (slik at formue i verdipapirer kan forsvinne)	X,Y	Høyt	K5	Avstemming av VPS-oversikt/årsoppgave mot boregistrering	Høyt
				K13	Registrering av rådighetsbegrensning som del av boregistrering	
				K14	Innhente bekreftelse fra kontofører vedrørende rådighetsbegrensning	
R4	Risiko for at "umerkede" midler overføres til fylkesmannen, slik at man ikke kjenner hvilken myndling midlene tilhører eller hva innbetalingen gjelder ("restanseposter")	X,Y	Høyt	K3	Godkjenningskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	Høyt
				K15	Gjennomgang av restanseposter (løpende og pr 31.12) og avaldersfordelt konto for restanseposter	
R5	Risiko for registrering av feil i myndling og/eller verges personopplysninger	X,Y	Høyt	K3	Godkjenningskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	Høyt
				K16	Kontroll av at personopplysninger blir "vasket" mot folkeregisteret (automatisert)	
				K17	Godkjenningskontroll iht. fire øyne prinsippet ved overstyring av informasjon fra folkeregisteret	
R6	Risiko for innbetalinger til feil person/konto	X,Y	Høyt	K3	Godkjenningskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	Høyt
				K18	Individuelle konti per person under vergemål	

Risiko ID	Risiko	Relevant for løsning	Risikonivå	Kontroll ID	Kontroll	Gjenværende risiko
R7	Risiko for utbetalinger til feil person/konto	X,Y	Høyt	K1	Arbeidsdeling mellom sentrale funksjoner i arbeidsprosessene	Høyt
				K3	Godkjenningsskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	
				K19	Faktura direkte til fylkesmannen	
				K23	Krav om utbetaling til ekstern part direkte fra fylkesmannen og ikke via verge	
R8	Risiko for utbetaling av feil beløp	X,Y	Høyt	K1	Arbeidsdeling mellom sentrale funksjoner i arbeidsprosessene	Høyt
				K3	Godkjenningsskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	
				K19	Faktura direkte til fylkesmannen	
R9	Risiko for uautoriserte utbetalinger (ikke gyldige eller tilstrekkelig godkjent)	X,Y	Høyt	K1	Arbeidsdeling mellom sentrale funksjoner i arbeidsprosessene	Høyt
				K3	Godkjenningsskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	
				K8	Kontroll av at alle søknader er korrekt bokført og utbetalt	
R10	Risiko for ufullstendighet i løpende innbetalinger (relevant for løsning "X")	X	Høyt	K11	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	Høyt
				K24	Automatiske awiks(/endrings-)kontroller	
R11	Risiko for feil knyttet til flytting til nytt fylke (ny forvalter)	X, Y	Høyt	K1	Arbeidsdeling mellom sentrale funksjoner i arbeidsprosessene	Høyt
				K7	Kontroll av at alle transaksjoner er rettidig initiert av autorisert personell	
				K9	Kontroll av bekreftelse/søknad for overflytting av vergemål	
				K10	Programmerte autorisasjonskontroller (i henhold til fullmaktsmatrise) for å opprette, endre eller slette vergemål	
R12	Risiko for at søknader om overføring av midler fra fylkesmannen ikke blir behandlet	X, Y	Høyt	K1	Arbeidsdeling mellom sentrale funksjoner i arbeidsprosessene	Høyt
				K3	Godkjenningsskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	
				K7	Kontroll av at alle transaksjoner er rettidig initiert av autorisert personell	
				K8	Kontroll av at alle søknader er korrekt bokført og utbetalt	
R13	Risiko for uautorisert tilgang til og bruk av persondata	X, Y	Høyt	K6	Kontroll av at ny, endret og slettet masterdata/programvare er godkjent av autorisert personell	Høyt
				K20	Logiske tilgangskontroller - bruk av autorisasjonsmatrise	
R14	Risiko for uautorisert tilgang til og bruk av bankkonti	X, Y	Høyt	K6	Kontroll av at ny, endret og slettet masterdata/programvare er godkjent av autorisert personell	Høyt
				K20	Logiske tilgangskontroller - bruk av autorisasjonsmatrise	
				K21	Overvåkende kontroller i forhold til endring av kritiske data	

Risiko ID	Risiko	Relevant for løsning	Risikonivå	Kontroll ID	Kontroll	Gjenstående risiko
R15	Risiko for ugyldig avslutning av vergemålet	X, Y		K7	Kontroll av at alle transaksjoner er rettidig initiert av autorisert personell	
				K10	Programmerte autorisasjonskontroller (i henhold til fullmaktsmatrise) for å opprette, endre eller slette vergemål	
				K22	Kontroll av at påkrevd dokumentasjon foreligger før vergemålet avsluttes	
R16	Risiko for feil i utbetaling i tilknytning til avslutning av vergemålet	X, Y		K3	Godkjenningskontroll iht. fire øyne prinsippet (som bygger på en oppdatert og godkjent fullmaktsmatrise)	
				K6	Kontroll av at ny, endret og slettet masterdata/programvare er godkjent av autorisert personell	
				K7	Kontroll av at alle transaksjoner er rettidig initiert av autorisert personell	
				K10	Programmerte autorisasjonskontroller (i henhold til fullmaktsmatrise) for å opprette, endre eller slette vergemål	
				K22	Kontroll av at påkrevd dokumentasjon foreligger før vergemålet avsluttes	

Vedlegg C – Risiko- og kontrollmatrise – vergeregnskapene

Vurderingsskala

Sannsynlighet		Konsekvens	
1	Lite sannsynlig	1	Ubetydelig
2	Mindre sannsynlig	2	Liten
3	Sannsynlig	3	Moderat
4	Meget sannsynlig	4	Stor
5	Svært sannsynlig	5	Kritisk

Sannsynlighet sier noe om hvor ofte ting skjer gitt at kontrollfunksjoner ikke er etablert hos fylkesmannen

Konsekvens sier noe om alvorligheten av et forhold dersom det inntreffer (hvor stor konsekvens får det inntrufne for myndlingens verdier som skal beskyttes)

Mål	Risiko ID	Risiko	Risikonivå	Kontroll ID	Kontroll	Gjenværende risiko
Rapportering fra verge iht. lovkrav	R1	Risiko for ufullstendig innrapportering av bankkontoutskrifter, ref. forskriftens § 22 a), herunder påføring av tilfredsstillende forklaring/redegjørelse til enkeltbeløp der dette ikke klart fremgår av bilagsteksten på utskriften		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K2	Innhente og godkjenne dokumentasjon for v esentlige transaksjoner	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K7	Kontrollere regnskap mot fjorårets regnskap - undersøke endringer	
	R2	Risiko for ufullstendig innrapportering av årsoppgave for bankkonti, ref. forskriftens § 22 b)		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K7	Kontrollere regnskap mot fjorårets regnskap - undersøke endringer	
	R3	Risiko for ufullstendig innrapportering av årsoppgave for aksjeposter og andre verdipapirer, ref forskriftens § 22 c)		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K7	Kontrollere regnskap mot fjorårets regnskap - undersøke endringer	
	R4	Risiko for ufullstendig innrapportering om fast eiendom og gjeld, evt levering av kopi av selvangivelse, ref. forskriftens § 22 d)		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K7	Kontrollere regnskap mot fjorårets regnskap - undersøke endringer	
	R5	Risiko for ufullstendig innrapportering av opplysninger om øvrige aktiva, ref. forskriftens § 22 e)		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K7	Kontrollere regnskap mot fjorårets regnskap - undersøke endringer	
	R6	Risiko for ufullstendig innrapportering av andre forhold pålagt av fylkesmannen (gjelder kun for verger med utvidet regnskapsplikt etter forskriftens §23)		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K8	Innhente revisjonsberetning etc. hvis tilgjengelig	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	

Mål	Risiko ID	Risiko	Risikonivå	Kontroll ID	Kontroll	Gjenværende risiko
Betryggende forvaltning av myndlingens verdier, jf. vml § 36	R7	Risiko for uautorisert bruk av myndlingens midler For eksempel: - vergen dekker sine egne utgifter/forbruk med myndlingens midler - vergen tilskriver seg gave/arv fra myndling		K2	Innhente og godkjenne dokumentasjon for v esentlige transaksjoner	
				K3	Kontrollere regnskap mot opplysninger i fjorårets regnskap, boregistrering/ørig dokumentasjon og søknader til dekning gjennom året, av godkjent person	
				K14	Ved system Y: Kontroll ved å kreve innsending av kvitteringer	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
	R8	Risiko for at vergen selger/kjøper eiendeler på vegne av myndlingen uten godkjenning fra (og rapportering til) fylkesmannen		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K9	Rådighetsbegrensning i VPS/kontoførere	
				K10	Rådighetsbegrensning i læøreregisteret	
				K11	Begrensning via Statens Kartverk	
	R9	Risiko for at vergen holder inntekter utenfor myndlingens bankkonto (og dermed ikke innrapporteres) Eksempel: Vergen leier ut myndlingens bolig/eiendom uten å rapportere inn leieforholdet		K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K4	Kontrollere regnskap mot innsendt leiekontrakt (og selvangivelse dersom skattepliktig), av godkjent person	
	R10	Risiko for at søknadspliktige forhold ikke benyttes i henhold til vedtak		K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	
				K13	Ved system X Økt kontroll ved at fylkesmannen mottar faktura direkte	
	R11	Forhøyet risiko for at vergen misbruker sin autoritet som følge av spesielle forhold (incentiv/mulighet, press, holdning)		K1	Kontrollere regnskap mot opplysninger i boregistrering (år 1) og fjorårets selvangivelse av godkjent person	
				K12	Vurdere egnetheten til vergen gjennom samtale/veiledning	
				K2	Innhente og godkjenne dokumentasjon for v esentlige transaksjoner	
				K6	Fullstendighetserklæring fra verge levert på vergemålsportalen	

Internkontrollsystemet hos Fylkesmannen (deloppgave b) og c))



Deloppgave d): Vergenes regnskapsplikt

Forespørsel fra konkurransegrunnlaget lyder:

d) Utarbeide retningslinjer for *vergenes regnskapsplikt* (forskrifts-utkastet kap 5)

KPMGs leveranse i vårt tilbud som ble antatt var:

- Drøftingsnotat som beskriver prosessen og vurderingene som ligger til grunn for utkast til retningslinjene
- Utkast til retningslinjer for vergenes regnskapsplikt

Leveransen på de påfølgende sider består av to dokumenter med overskrifter

- Drøftingsnotat knyttet til vergenes regnskapsplikt
- Retningslinjer for vergenes regnskapsplikt

Deloppgaven legger føringer på deloppgave b) og c) (internkontroll og kontroll), samt e) (revisjon). Temaet vergeregnskap er også diskutert i deloppgave f) (bankløsning).

Drøftingsnotat knyttet til vergenes regnskapsplikt

Område

Dette drøftingsnotatet er knyttet til retningslinjer for vergenes regnskapsplikt for de vergetrengendes midler.

Grunnlagsdokumenter for arbeidet

I arbeidet med utarbeidelsen av instruks for regnskapsføring av de vergetrengendes midler har følgende dokumenter vært sentrale:

- Lov om vergemål fra 2010
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra februar 2011)
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra 1975)
- Diverse dokumenter fra Oslo Overformynderi, Bergen Overformynderi og Bærum Overformynderi, inkludert regnskapsoppstillinger og årsrapporter
- Håndbok for overformynderiene (Justisdepartementet 2006)

Deltakere i arbeidet

Utarbeidelsen av forslag til vergemålsmyndighetens regnskapsføring av midler for vergetrengende inngår som oppgave i delprosjekt for finansforvaltningen i vergemålsprosjektet. Vergemålsprosjektet ledes av Justis- og politidepartementet, mens delprosjektet for finansforvaltningen utføres av KPMG.

Delprosjektet har som støtte hatt tilgang til ressurspersoner fra Justis- og politidepartementet, eksisterende vergemålsforvaltninger, fylkesmannsembetene og SSØ. Disse ressurspersonene har bidratt i form av arbeidsgruppesamlinger og ved bilateral kontakt. For avstemming mot delprosjekt for dataløsning har representant for Steria deltatt i arbeidsgruppemøtene.

Beskrivelser av problemstillinger

Ordinær bokførings eller regnskapsplikt

I arbeidet med utarbeidelsen av disse bestemmelsene har det blitt lagt til grunn at i de tilfellene vergenes plikter omfatter drift av næring og virksomhet som er underlagt ordinær regnskapsplikt vil ikke bestemmelsene i disse retningslinjene komme til anvendelse. I slike tilfeller vil bestemmelser i skatte-, bokførings- og regnskapslovgivningen være gjeldende.

Ordinær regnskapsplikt (punkt 3 i retningslinjene)

Utkast til forskrift har en detaljert og utførlig beskrivelse av hva som skal til for å oppfylle regnskapsplikten, for de som ikke har utvidet regnskapsplikt. Oppfyllelsen av regnskapsplikten gjøres ved innsending av materiale som kontoutdrag og lignende og må ses på som en svært forenklet form for dokumentasjon for bruk av de vergetrengendes midler. Det er ikke snakk om regnskapsføring i noen tradisjonell form. Det antas at for de fleste vergetrengende vil lokal vergemålsmyndighet kunne føre sitt tilsyn på en tilfredsstillende måte ved innsending av materiale som opplistet i § 22.

Opplistingen av materiale som må innsendes for å oppfylle regnskapsplikten tar utgangspunkt i innsending av papirmateriale, der vergen med penn skal påføre opplysninger om hva midler er benyttet til om ikke dette fremkommer av kontoutdrag. For å forenkle vergenes regnskapsplikt

ytterligere, kan det tenkes løsninger som innebærer at vergemålsmyndigheten mottar informasjonen opplistet i § 22 elektronisk fra utstederen, slik at vergene ikke trenger å sende inn materiale. Dersom det skulle være nødvendig å komme med utfyllende forklaringer til uttak, kan man tenke seg løsninger der dette gjøres via internett direkte på portal for vergemålsmyndigheten. Oppfyllelsen av regnskapsplikten kan også i en slik situasjon kunne oppfylles ved en signert egenerklæring fra vergene, gjerne elektronisk på portalløsningen. I tilknytning til regnskapet vil dette være en form for fullstendighetserklæring. Det kan samtidig være aktuelt at en slik erklæring også inneholder andre elementer knyttet til vergenes arbeid. Oppsett av hva en slik egenerklæring skal inneholde bør utredes nærmere.

Endringer som medfører elektronisk tilflyt av informasjon fra tredjeparter og en endret oppfylging av regnskapsplikten, vil medføre behov for endring i både forskrift og retningslinjer. Det vil også kunne være behov for endring i annen lovgivning for å sikre tilflyt av informasjon fra tredjeparter. Dette er ikke vurdert i dette delprosjektet.

Elektronisk tilflyt av økonomisk informasjon fra tredjeparter til fylkesmennene vil kunne forenkle vergenes regnskapsplikt. En slik løsning vil også kunne gjøre at fylkesmennene kan foreta oppfølging av midler forvaltet av vergene fortløpende gjennom året og også gjøre oppfølgingen mer effektiv.

Forskriften stiller krav om at vergene skal oppbevare bilag i tre år etter regnskapsårets utløp. Normal oppbevaringstid for regnskapsbilag er 10 år, noe som muligens også bør vurderes her. I motsatt fall må fylkesmannens kontrollrutiner tilpasses dette. I retningslinjene er det foretatt en presisering knyttet til kravet om bilagsoppdatering, ved at det stilles krav til at bilagene skal oppbevares i kronologisk rekkefølge. Endringen er foretatt for å gjøre det enklere å finne tilbake til dokumentasjonen, også for lokal vergemålsmyndighet knyttet til eventuelle utvidede kontroller de skal foreta.

En løsning som innebærer tilflyt av elektronisk informasjon til lokal vergemålsmyndighet fra tredjeparter, og som innebærer ytterligere forenklinger i vergenes regnskapsplikt, jamfør drøftelser over, kan også tenkes å ha innvirkning på bilagsoppbevaringen. Skanning og opplasting av bilag til en vergemålsportal, som fungerer som bilagsarkiv, vil kunne lette vergenes oppbevaringsplikt.

En slik endring vil krev endringer i forskrift og retningslinjer. Elektronisk informasjon vil etter vår erfaring medføre betydelig effektivisering av oppfølgingsprosessen og åpne for bruk av andre verktøy, men dette bør undersøkes nærmere.

Utvidet regnskapsplikt (punkt 4 i retningslinjene)

Dersom vergenes plikter omfatter drift av fast eiendom eller ervervsvirksomhet skal fylkesmannen pålegge utvidet regnskapsplikt. Det er i forskriftsutkastet i § 23 også åpnet opp for at fylkesmannen også i andre tilfeller kan pålegge utvidet regnskapsplikt.

Det er i retningslinjene slått fast at fylkesmannen for å kunne pålegge utvidet regnskapsplikt skal ha saklig grunn for å gjøre dette. I retningslinjene er dette avgrenset til fire forhold:

- Store formuesendring i forvaltet formue
- Stort transaksjonsvolum
- Kompleks økonomi, der innsending av dokumentasjon ikke er tilstrekkelig for å sikre vergemålsmyndighetens behov for kontroll/oppfølging av vergemålet
- Særskilt familie- og formuessituasjon. Dette kan omfatte problemstillinger knyttet til fremtidige arvinger av den vergetrengende, der vergen er blant potensielle arvinger.

Det er i retningslinjene også slått fast at fylkesmannen kan velge å kreve at regnskapsplikten kun omfatter deler av vergenes forvaltning av midler. Dette kan være en hensiktsmessig løsning ved drift av eiendom eller ervervsvirksomhet, der resterende vergemål ikke har behov for særskilt oppfølging. I et slikt tilfelle vil det kunne være hensiktsmessig at kun drift av eiendom eller ervervsvirksomheten omfattes av den utvidede regnskapsplikten, mens øvrige deler av vergeoppdraget oppfylles med ordinær regnskapsplikt etter § 22. I slike tilfeller vil det være nødvendig at fylkesmannen klart avgrenser hva regnskapsplikten omfatter i sitt vedtak om utvidet regnskapsplikt.

Ved utvidet regnskapsplikt vil det være naturlig å stille strengere krav til form på regnskapsføring og oppbevaring av bilag. Forskriftsutkastet har ikke inntatt bestemmelser om hva en utvidet regnskapsplikt medfører. I retningslinjene er det lagt opp til at en utvidet regnskapsplikt medfører krav om regnskapsføring i tråd med normale regnskapsregler, der det skal føres et regnskap fordelt på kontoer og bilag skal oppbevares i 10 år. Kontoplan forutsettes fastsatt av den enkelte fylkesmann i tråd med informasjonsbehovet i det enkelte tilfellet.

Krav til innsendelse av årsregnskap for de med utvidet regnskapsplikt medfører at det skal settes opp en regnskapsoppstilling fordelt på de konti fylkesmannen har fastsatt, i tillegg til transaksjonsoversikt og bilag som dokumenterer føringene.

På samme måte som ved ordinær regnskapsplikt kan tenkes mer elektroniske løsninger, som letter vergens regnskapsplikt. Det kan være hensiktsmessig å tilrettelegge for at føringen av regnskapet gjøres via internett på vergemålsmyndighetens tilrettelagte regnskapsløsning og at bilag skannes og arkiveres elektronisk hos fylkesmannen. Selv en enkel tilrettelagt løsning, vil kunne redusere manuelt oppfølgingsarbeid, idet systemet vil ivareta dette. En slik løsning vil kreve endringer i retningslinjene.

En løsning der vergene via internett kan føre regnskapet i en løsning hos fylkesmannen vil kunne forenkle arbeidet for vergene. Samtidig gir dette grunnlag for automatiserte kontroller hos fylkesmannen som vil gjøre kontrollen både bedre og mer kostnadseffektiv.

Fritak for regnskapsplikten (punkt 5 i retningslinjene)

For ektefeller slår forskriftsutkastet i § 25 fast at det i utgangspunktet er fritak for regnskapsplikten, dersom ikke særskilte grunner taler imot dette. I retningslinjene er det opplistet grunner til at ektefeller kan pålegges regnskapsplikt. De mest tungtveiende grunnene til at det kan pålegges regnskapsplikt for ektefeller bør være knyttet til forhold vedrørende familie- og formuessituasjonen. Her vil forhold som særkullsbarn og lignende kunne innvirke på om lokal vergemålsmyndighet anser det nødvendig å sikre mot eventuell skjevdeling av midler i form av gaver eller lignende til ulike livsarvinger.

I tilfeller der en eller begge foreldrene er oppnevnt som verge for barn som bor hos foreldrene, vil det også kunne være aktuelt å innvilge fritak for regnskapsplikten. I disse tilfellene kan det innvilges fritak for regnskapsplikten etter søknad fra foreldrene. Dersom det ikke foreligger særskilte grunner, skal foreldre som er verge for egne barn som bor sammen med foreldre innvilges regnskapsfritak. Særskilte grunner til at det ikke kan innvilges regnskapsfritak i slike tilfeller, vil være sammenfallende med årsakene til at ektefeller kan pålegges regnskapsplikt. Også her vil det være formues- og familiesituasjonen ofte være avgjørende, der sikring av den vergetrengendes midler må være sentralt i beslutningen om det skal være regnskapsplikt eller ikke.

I andre tilfeller kan også fylkesmannen velge å fritta verger for regnskapsplikt. Dette kan kun gjøres i de tilfeller der inntekts- og formuessituasjonen er av en slik art at det ikke anses nødvendig å opprettholde regnskapsplikten for vergen. Før et slikt fritak skal det foretas en risikovurdering, der det sentrale i risikovurderingen skal være rettet mot sikring av den vergetrengendes midler.

Beskrivelse av resultat

På bakgrunn av de vurderingene som vist over er det utarbeidet retningslinjer for vergeregnskap. Resultatet er en relativt kort retningslinje som har vektlagt følgende:

- Vergenes regnskapsplikt skal gjøres så enkelt som mulig
- Den vergetrengendes formue skal sikres i størst mulig grad
- Sikre ensartet praksis for de enkelte vergetrengende og på tvers av fylkesgrensene.

Retningslinjer for vergenes regnskapsplikt

1. Bakgrunn og omfang

Kapittel 5 i forskrift til vergemålsloven omfatter vergenes regnskapsplikt. Disse retningslinjene gir utdypende bestemmelser til forskriften. Disse retningslinjene omfatter ikke drift og næring som er underlagt ordinær regnskapsplikt i tråd med bestemmelser i skatte-, bokførings- og regnskapslovgivning.

2. Ulike typer regnskapsplikt

Vergenes regnskapsplikt har tre kategorier; ordinær, utvidet og fritak. Hva som skal til for å oppfylle regnskapsplikten ved ordinær regnskapsplikt fremkommer under pkt 3, mens forutsetningene for å kunne kreve utvidet regnskapsplikt og kravene til hvordan dette skal gjøre fremkommer under pkt 4. Bestemmelser knyttet til fritak for regnskapsplikt fremkommer under pkt 5.

3. Ordinær regnskapsplikt

Med unntak av de tilfeller der vergene er pålagt utvidet regnskapsplikt, vil regnskapsplikten være oppfylt ved innsending av informasjonen benevnt a) til e) i forskriftens § 22.

Innsending av regnskap skal gjennomføres innen 1. mars påfølgende år. Ved avslutning av vergeoppdrag i løpet av året skal regnskap innsendes så snart som mulig og senest to måneder etter avslutning av oppdraget.

Vergen skal ved ordinær regnskapsplikt oppbevare bilagene i kronologisk rekkefølge i pålagt tidsperiode.

4. Utvidet regnskapsplikt

Fylkesmannen kan med hjemmel i forskriftens § 23 pålegge utvidet regnskapsplikt for vergene. Dersom vergenes forvaltning omfatter drift av fast eiendom og/eller annen ervervsvirksomhet, skal fylkesmannen pålegge utvidet regnskapsplikt. Fylkesmannen skal foreta vurdering av om det er grunn til å pålegge utvidet regnskapsplikt ved oppstart av vergemålet. Vergene plikter å varsle fylkesmannen dersom det inntreffer forhold som kan gi grunnlag for utvidet regnskapsplikt.

Fylkesmannen skal ha saklige grunner for å pålegge utvidet regnskapsplikt i de tilfeller vergemålet ikke omfatter drift av fast eiendom og/eller annen ervervsvirksomhet. Som saklige grunner for å kunne pålegge utvidet regnskapsplikt gjelder:

- Unormalt store endringer i formue forvaltet av vergen
- Stort antall transaksjoner på bankkonto disponert av vergen
- Person under vergemål har en kompleks økonomi, som medfører at innsending av regnskap i tråd med forenklet regnskapsføring ikke er tilstrekkelig for å kunne føre tilstrekkelig tilsyn med vergemålet fra fylkesmannens side
- Familie- og formuessituasjonen krever særskilt oppfølging fra vergemålsmyndighetens side

Fylkesmannen har mulighet til å fatte vedtak om at kun deler av forvaltningen som gjøres av vergen skal underlegges utvidet regnskapsplikt. I slike tilfeller må vedtak om utvidet regnskapsplikt gjøres på en måte som klart avgrenser hva som omfattes av den utvidede regnskapsplikten.

Utvidet regnskapsplikt gjelder fra det tidspunkt fylkesmannen fatter slikt vedtak.

Informasjon om fast eiendom (jfr. bokstav d) i § 22 i forskriften) skal minimum ha samme informasjons- og detaljeringsnivå som kreves som opplysninger av skattemyndighetene ved utfylling av selvangivelse.

Informasjon om øvrige aktiva som forvaltes (jfr. bokstav e) i § 22 i forskriften) skal minimum ha samme informasjons- og detaljeringsnivå som kreves som opplysninger av skattemyndighetene ved utfylling av selvangivelse for disse formuesgjenstandene. Vesentlige formuesgjenstander, som ikke har skattemessig verdi og ikke spesifiseres ved innsendelse av selvangivelse, skal likevel spesifiseres slik at vergemålsmyndigheten har mulighet til å gjennomføre kontroll av vergenes forvaltning av midler tilhørende personer under vergemål.

I de tilfeller det er fattet vedtak om utvidet regnskapsplikt, skal det føres regnskap fordelt på konti som gjør det mulig for fylkesmannen å føre tilsyn med midlene. Fylkesmannen kan fastsette krav om bruk av standardisert kontoplan for føring av det enkelte regnskap.

Regnskapet skal føres transaksjon for transaksjon, med nummerering av de enkelte føringene. Transaksjonene i regnskapet skal dokumenteres med bilag, som gis henvisning til føringsnummeret i regnskapet. Bilagene skal arkiveres i 10 år i nummerrekkefølge.

Innsendelse av utvidet regnskap skal foretas innen utgangen av mars måned i etterfølgende år og skal omfatte:

- Regnskapsoppstilling fordelt på konti
- Transaksjonsoversikt for året
- Bilagene som dokumenterer føringene i transaksjonsoversikten

Etter gjennomført kontroll hos fylkesmannen skal bilagene tilbakesendes vergen for oppbevaring.

5. Fritak for regnskapsplikt

Ektefeller er fritatt for regnskapsplikt, dersom ikke særskilte grunner taler imot dette. For at regnskapsplikt for ektefeller som er verge skal inntreffe, må det fattes eget vedtak om dette. Fylkesmannen må i slike tilfeller begrunne vedtak om regnskapsplikt. Som saklig begrunnelse for et eventuelt slikt vedtak må ett eller flere av følgende forhold ligge til grunn:

- Unormalt store endringer i formue forvaltet av vergen
- Person under vergemål har en kompleks økonomi, som medfører særskilt tilsyn fra fylkesmannens side
- Familie- og formuessituasjonen krever særskilt oppfølging fra vergemålsmyndighetens side

Fylkesmannen har i tillegg mulighet for å frita for regnskapsplikten i de tilfellene en eller begge av foreldrene er oppnevnt som verger for egne barn. Fylkesmannen bør etter søknad frita for regnskapsplikt i slike tilfeller, dersom ikke særskilte grunner taler for at det bør være regnskapsplikt for disse. Som særskilte grunner gjelder:

- Unormalt store endringer i formue forvaltet av vergen
- Person under vergemål har en kompleks økonomi, som medfører særskilt tilsyn fra fylkesmannens side
- Familie- og formuessituasjonen krever særskilt oppfølging fra vergemålsmyndighetens side

Også i tilfeller der omfanget av formuen og inntekten som vergen disponerer på vegne av den vergetrengende er av en slik størrelse at regnskapsplikt ikke anses nødvendig, kan vergemålsmyndigheten innvilge fritak fra regnskapsplikten etter søknad fra verge.

I saksbehandlingen før vedtak om fritak fra regnskapsplikten fattes, plikter fylkesmannen å foreta en risikovurdering av hva et fritak for regnskapsplikten innebærer.

Verger som er fritatt for regnskapsplikt skal varsle fylkesmanne dersom det inntreffer forhold som gjør at regnskapsplikt kan pålegges av fylkesmannen.

Deloppgave e): Revisjonsordning

Forespørsel fra konkurransegrunnlaget lyder:

e) Utarbeide forslag til *revisjonsordning* for vergemålsregnskapene og hvordan *desisjon* hos sentral vergemålsmyndighet skal utføres

KPMGs leveranse i vårt tilbud som ble antatt var:

- Drøftingsnotat Drøftingsnotat som beskriver prosessen og vurderingene som ligger til grunn for forslag til revisjonsordning for vergemålsregnskapene
- Forslag til ny revisjonsordning for vergemålsregnskapene

Leveransen på de påfølgende sider består av to dokumenter med overskrifter

- Drøftingsnotat knyttet til desisjons- og revisjonsordning for vergemålsområdet
- Revisjons- og desisjonsordning for vergemålsområdet

Deloppgave e) er naturligvis knyttet opp mot både deloppgave a) (Fylkesmannens regnskap) og deloppgave d) (vergenes regnskap). For øvrig er diskusjonen og oppgaven besvart med god og tung forankring i revisjonsstandarder, og som sådann i mindre grad enn spesielt f) og b og c) påvirket av spørsmål rundt digitalisering av prosesser mv.

Drøftingsnotat knyttet til desisjons- og revisjonsordning for Vergemålsområdet

Område

Dette drøftingsnotatet er knyttet til desisjons- og revisjonsordning for vergemålsområdet

Grunnlagsdokumenter for arbeidet

I arbeidet med utarbeidelsen av revisjonsordning for de vergetrengendes midler har følgende dokumenter vært sentrale:

- Lov om vergemål fra 2010
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra februar 2011)
- Høringsnotat om forskrift til den nye vergemålsloven og endringer i annen lovgivning som følge av ny vergemålslov mv. (fra 1975)
- Diverse dokumenter fra Oslo Overformynderi, Bergen Overformynderi og Bærum Overformynderi, inkludert regnskapsoppstillinger og årsrapporter
- Håndbok for overformynderiene (Justisdepartementet 2006)
- Revisorloven (fra 1999), med tilhørende forskrift

Deltakere i arbeidet

Utarbeidelsen av forslag til revisjonsordning for midler for vergetrengende inngår som oppgave i delprosjekt for finansforvaltningen i vergemålsprosjektet. Vergemålsprosjektet ledes av Justis- og politidepartementet, mens delprosjektet for finansforvaltningen utføres av KPMG.

Delprosjektet har som støtte hatt tilgang til ressurspersoner fra Justis- og politidepartementet, eksisterende vergemålsforvaltninger, fylkesmannsembetene og SSØ. Disse ressurspersonene har bidratt i form av arbeidsgruppesamlinger og ved bilateral kontakt. For avstemming mot delprosjekt for dataløsning har representant for Steria deltatt i arbeidsgruppemøtene.

Beskrivelser av problemstillinger

Valg av revisor (punkt 2 i revisjonsbestemmelsene)

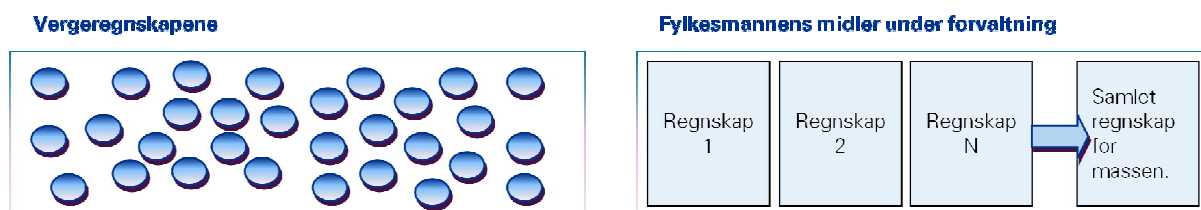
Forskriftsutkastet gir ingen føringer i forhold til hvem som kan velges som revisor eller hvem som skal foreta valget. I høringsnotatet fra februar 2011 legges det opp til at enten hver enkelt fylkesmann eller at fylkesmannsembetene i fellesskap kan foreta valg av revisor etter anbudskonkurranse. I og med at revisjonsberetning skal stiles til den sentrale vergemålsmyndigheten vil det være naturlig at valg av eventuell felles revisor gjøres av den sentrale vergemålsmyndigheten.

Det er grunn til å anta at det vil være kostnadseffektivt at samme revisor velges for hele vergemålsområdet, samtidig som dette vil være med på å sikre at revisjonen gjennomføres på en helhetlig, risikodrevet, ensartet måte på tvers av regnskaper og fylkesmannsembetene. Når en portefølje revideres under ett, vil dette også forsvar utvikling av tilpassede verktøy, som for eksempel automatisert revisjon, med systemer som "lytter på" regnskapsføringen, trekker ut og og undersøker transaksjoner med høyere risiko. Ved felles valg av revisor vil også de administrative kostnadene knyttet til anskaffelse og kontraktsoppfølging av revisjonstjenesten reduseres.

For å være valgbare er det stilt formelle krav i tråd med revisorlovens kapittel 3. Kravet innebærer at det vil være krav om at revisor som skal velges skal være enten registrert eller statsautorisert.

Hvilke regnskap skal revideres?

Vergemålsområdet omfatter både midlene som disponeres hos fylkesmannen og de midlene som disponeres av de enkelte vergene, se figuren under:



Mens midlene som forvaltes hos fylkesmannen kan ses på som et felles regnskap, vil ikke det samme være tilfelle for midlene som forvaltes hos vergene. Midlene som vergene forvalter vil være enkeltstående regnskap, helt uavhengig av hverandre og midlene forvaltet hos fylkesmannen.

Utførelse av revisjonen (punkt 3 i revisjonsbestemmelsene)

Type revisjon

I utarbeidelsen av revisjonsordning for vergemålsområdet er følgende typer revisjonsarbeid vurdert:

- Full revisjon etter ISAene
- Revisjon, spesielle formål, ISA 800; ISA805, ISA 810
- Begrenset revisjon SBR2410
- Avtalte kontrollhandlinger ISRS4400
- Spesialrevisjoner, f. eks ISAE300/ISAE3402.
- Andre/egen

På bakgrunn av de store forskjellene mellom de enkeltstående vergeregnskapene og regnskapet for midlene som er under forvaltning hos fylkesmannen vil det være nødvendig å benytte ulike tilnæringer til gjennomføringen av revisjonen. Forskjellene gjør at det også naturlig at revisjonsbekreftelsen gir ulik grad av sikkerhet for de ulike regnskapene.

For midlene som er under forvaltning hos fylkesmannen kan revisjonen gjennomføres i tråd med den internasjonale standarden ISA 800 for revisjon av regnskaper utarbeidet i samsvar med rammeverk med spesielle formål.

For midlene som forvaltes av de enkelte vergene vil det ikke på en effektiv måte være mulig å kunne gi samme sikkerhet. I vårt arbeid har vi vurdert følgende alternativer for disse midlene:

- Gjennomgang av den interne kontrollen hos fylkesmannen i forhold til vergeregnskapene
- Kontroll/revisjon av at alle har sendt inn regnskapet
- Kontroll/revisjon av at alle regnskap er sendt inn med rett dokumentasjon
- Kontroll/revisjon av at alle regnskap er sendt inn med rett dokumentasjon og kontroll mot bilag
- Stikkprøvekontroll av utvalgte vergeregnskap, der det foretas kontroll av transaksjoner mot bilag

En gjennomgang av den interne kontrollen hos fylkesmannen må eventuelt gjøres mot fastsatte målekriterier og i henhold til revisjonsstandardene i ISAE 3000-serien. For at dette skal kunne gjennomføres må instruksjonen for intern kontroll eventuelt gjøres mer spesifikk enn det er lagt opp til nå. En slik tilnærming til revisjonsordning vil ikke innbefatte gjennomgang av konkrete

vergeregnskaper, noe som er vurdert som en ulempe. Det er derfor valgt ikke å gå for en slik revisjonsløsning. Dette er imidlertid et område som det kan vurderes å foreta nærmere utredninger om.

Ved kontroller som retter seg mot fullstendighet i oppfyllelsen av revisjonsplikten fra vergene må revisor foreta utstrakte kontroller mot det enkelte vergeregnskap. Selv en kontroll som kun omfatter verifikasjon av at alle har sendt inn regnskap vil kreve omfattende revisjonsarbeid. Dette vil i tillegg også i stor grad være en dublering av arbeid som allerede er gjennomført av fylkesmannen. Jo mer omfattende disse kontrollene legges opp, jo mer kostnadskrevende vil en slik revisjon være. Det er derfor ikke vurdert som aktuelt å legge opp revisjonen på en slik måte.

En ordning der man velger kun å se på utvalgte vergeregnskaper og foretar kontroll av transaksjoner mot bilag vil kunne gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. En slik ordning vil kun gi sikkerhet for korrektheten av de regnskapene som blir plukket ut. Det legges i ordningen opp til at fylkesmannen foretar utvalget av de regnskapene som skal gjennomgås og at fylkesmannen får ansvaret for å innhente underdokumentasjon fra vergene for de utvalgte regnskapene. I revisjonsordningen er det lagt opp til at størrelsen på utvalgte vergeregnskaper skal være 50. Dette er vurdert som en hensiktsmessig størrelse, uten at det er foretatt noen vitenskapelig tilnærming for å finne et korrekt antall. Det kan vurderes å øke eller redusere denne størrelsen i det videre arbeidet. Den kontrollen det legges opp til vil være en kontroll av at det eksisterer dokumentasjon for transaksjonene. Kontrollene gjennomføres i tråd med standard ISRS 4400 Avtalte kontrollhandlinger.

Roller og ansvar

Verger med regnskapsplikt er ansvarlig for å utarbeide/innsende årsregnskap i tråd med krav i lov, forskrift og retningslinjer for vergenes regnskapsplikt.

Lokal vergemålsmyndighet er ansvarlig for å utarbeide årsregnskapet. Lokal vergemålsmyndighet er ansvarlig for å etablere intern kontroll i tråd med instruks for internkontroll på vergemålsområdet og som lokal vergemålsmyndighet finner nødvendig for å muliggjøre utarbeidelsen av et årsregnskap som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller feil. Lokal vergemålsmyndighet er også ansvarlig for kontroll av vergenes regnskap i tråd med instruks for intern kontroll på vergemålsområdet.

I revisjonsbestemmelsene for revisjon av midlene som forvaltes hos fylkesmannen er det valgt å bygge på lov, forskrift og god revisjonsskikk i Norge, herunder International Standards on Auditing, i motsetning til å stille detaljerte særskilte krav til utøvelsen av revisjon av vergemålsområdet. På denne måten vil revisjon av vergemålsområdet ha krav til gjennomføring som er på linje med revisjon av annen virksomhet i Norge, og det vil ikke være behov for oppdatering av revisjonsbestemmelsene på bakgrunn av endringer i faglige standarder knyttet til revisjonsutøvelsen.

Siden det vil være krav til å utarbeide selvstendige revisjonsberetninger/attestasjonsuttalelser for de enkelte fylkesmannsembetet (se punkt 4), vil det være nødvendig å gjennomføre selvstendig revisjon av det enkelte fylkesmannsembetet knyttet til vergemålsordningen.

Revisjonsberetning (punkt 4 i revisjonsbestemmelsene)

Det er i revisjonsbestemmelsen fastsatt at det skal utarbeides en revisjonsberetning for midlene som forvaltes hos fylkesmannen. Revisjonsberetning skal stiles til sentral vergemålsmyndighet, i tråd med forskriftens bestemmelser. Det er i revisjonsbestemmelsene fastsatt at beretningen skal avgis senest en måned etter at lokal vergemålsmyndighet har avlagt sitt samlede regnskap.

For midlene som forvaltes av vergene skal det utarbeides revisjonsuttalelse i tråd med kravene i ISRS 4400. Attestasjonsuttalelsen skal avgis samtidig med revisjonsberetningen for midlene forvaltes hos fylkesmannen.

Desisjon og oppfølging av desisjonsvedtak (punkt 5 i revisjonsbestemmelsene)

Forskriftens § 11, 4. ledd legger opp til at revisjonsberetningen skal inneholde forslag til desisjon. Dette kravet bør etter vår oppfatning fjernes. Vi legger også merke til at Norges kommunerevisorforbund har kommet med høringsuttalelse til forskriften som har samme konklusjon på dette. I vår revisjonsordning har vi tatt inn krav i forhold til det foreliggende forskriftsutkastet. Ved endring i forskriften, vil det derfor også være behov for å endre ordlyden i revisjonsordningen som er utarbeidet.

Bestemmelsene har inntatt krav om at desisjonsvedtak skal fattes senest en måned etter at revisjonsberetningen er avlagt.

Den sentrale vergemålsmyndigheten står fritt til å fatte desisjonsvedtak, uavhengig av revisors forslag. Dersom den sentrale vergemålsmyndigheten ønsker å fatte desisjonsvedtak i strid med revisors forslag skal dette kun skje etter at den sentrale vergemålsmyndigheten har drøftet dette med revisor. Dersom sentral vergemålsmyndighet ønsker en annen desisjon enn revisors forslag skal også revisor gis anledning til å avgi ny revisjonsberetning.

I desisjonsvedtakene kan den sentrale vergemålsforvaltningen gi pålegg til de lokale vergemålsforvaltningene, som fylkesmennene plikter å følge. For å sikre at slike pålegg følges opp i praksis er det tatt inn særskilt bestemmelse om at revisor skal følge opp disse.

Beskrivelse av resultat

På bakgrunn av de vurderingene som vist over er det utarbeidet bestemmelser for revisjon av vergemålsområdet. Resultatet er en relativt kortfattet bestemmelse, som har vektlagt følgende:

- Revisjon av midlene som forvaltes av fylkesmannen skal gjennomføres i tråd med den internasjonale revisjonsstandarden ISA. Revisjonsberetning skal utarbeides i tråd med ISA 800.
- For midlene som forvaltes av vergene skal det gjøres avtalte kontrollhandlinger etter ISRS 4400 for utvalgte vergeregnskap.
- Sikre ensartet praksis på tvers av fylkesmannsembetene.

Revisjons- og desisjonsordning for vergemålsområdet

1. Bakgrunn og omfang

Bestemmelser om revisjon og desisjon er gitt i § 11 i forskrift til vergemålsloven. Dette er en utdyping av disse bestemmelsene.

2. Valg av revisor

Den sentrale vergemålsmyndigheten velger felles revisor for vergemålsområdet ved alle fylkesmannsembetene. For å kunne være valgbar er det krav om at revisor oppfyller alle krav til ansvarlig revisor, slik de fremkommer i revisorlovens kapittel 3.

3. Utførelse av revisjonen

Revisjonen skal gjennomføres i tråd med kravene i revisorloven, forskrift til revisorloven, god revisjonsskikk og gjeldende revisjonsstandarder. For midlene som forvaltes av fylkesmannen skal revisjonen utføres etter den internasjonale standarden ISA 800.

Midlene som forvaltes av vergene skal revisor behandles som en avtalt kontrollhandling etter ISRS 4400 Avtalte kontrollhandlinger. Kontrollen skal gjennomføres på 50 vergeregnskaper plukket ut av fylkesmannen. For de 50 utvalgte regnskapene skal det kontrolleres at det foreligger dokumentasjon for transaksjonene. Fylkesmannen skal i forkant av revisors gjennomgang kontakte vergene og hente inn dokumentasjonen som skal gjennomgås.

Det skal gjennomføres selvstendig revisjon av vergemålsområdet hos den enkelte fylkesmann.

Revisor kan kreve innsyn i alle forhold knyttet til vergemålsområdet hos fylkesmannen.

4. Revisjonsberetning og -uttalelse

Revisor skal avlegge en samlet revisjonsberetning for vergemålsområdet hos de enkelte fylkesmennene i samsvar med kravene i revisjonsstandarden ISA 800. Revisjonsberetningene for de enkelte lokale vergemålsmyndighetene skal stiles til sentral vergemålsmyndighet og avgis innen en måned etter avleggelsen av regnskapet fra lokal vergemålsmyndighet. Kopi av revisjonsberetningen for den enkelte lokale vergemålsforvaltningen sendes samtidig til fylkesmannen revisjonsberetningen omfatter.

Revisor skal i revisjonsberetningen komme med forslag til desisjon av regnskapet.

For midlene forvaltet av vergene skal revisor utarbeide revisjonsuttalelse i tråd med kravene i den internasjonale standarden ISRS 4400.

5. Desisjon og oppfølging av desisjonsvedtak

Den sentrale vergemålsmyndigheten foretar desisjon på bakgrunn av regnskap og revisjonsberetning for det enkelte fylkesmannsembetet. Den sentrale vergemålsmyndigheten står fritt til å velge en annen desisjon enn revisors forslag i revisjonsberetningen. Dersom den sentrale vergemålsmyndigheten velger å fatte annen desisjon enn foreslått i revisjonsberetningen, skal revisor kontaktes for nærmere avklaring. Revisor skal i slike tilfeller også gis anledning til å vurdere om han ønsker å avgi ny revisjonsberetning, med annet forslag til desisjon.

Desisjon av regnskapet skal gjennomføres innen en måned etter at revisjonsberetning er avgitt.

Fylkesmannen er pliktig til å gjennomføre tiltak i tråd med krav med desisjonsvedtak. Revisor skal kontrollere at slike vedtak blir fulgt opp.

Deloppgave f): Felles innskuddsvilkår mv.

Forespørsel fra konkurransegrunnlaget:

- f) Utarbeide plan for hvordan den sentrale vergemålsforvaltningen skal etablere *felles innskuddsvilkår* for forvaltede midler og *hvilke finansinstitusjoner* som skal benyttes (vergemålslovens § 51, 1 og 2 ledd)

Leveranse f):

- Rutine for etablering og vedlikehold av bankforbindelse
- Kriterier og krav for leveranser av finansielle tjenester til Vergemålsmyndigheten.
- Sjekkliste(r) for vurdering av kriterier og krav, ref. over
- Drøftingsnotat om rutiner, kriterier og krav, samt sjekklister

Leveransen på de påfølgende sider består av ett dokument med overskrifter

- Drøftingsnotat knyttet til felles innskuddsvilkår mv. m/vedlegg

Leveransen under f) er i større grad enn de andre vektet mot drøftingsnotatet og mindre mot de konkrete vedleggene. Dette fordi bankløsning pr ultimo juni har mange variabler som ikke er avklart. En ting er at fondsløsning fremdeles er aktuelt, en annen ting er at vår drøfting ikke er konkluderende på f.eks hvilken bankmodell som er klokest å velge. Det er imidlertid pekt ut en retning, men bankløsning må fortsatt utredes.

I tillegg er temaet digitalisering fremtredende for bankløsning, og her er det en del kryssreferanser mot deloppgave b og c) (internkontroll og kontroll av vergeregnskapene).

Drøftingsnotat knyttet til felles innskuddsvilkår m.v.

Innledning

Dette notatet er drøftingsnotatet – dvs siste strekpunkt i leveranselisten i boksen over. I de siste avsnittene følger de tre andre strekpunktene fra leveranse listen over.

I dette notat er Personen under vergemål forkortet PUV.

Fremtidig forvaltningsmodell

Den fremtidige vergemålsforvaltningens forvaltningsform er i skrivende stund ikke avklart, og kan enkelt skissert ende opp i to alternative forvaltningsformer eller en kombinasjon av disse.

Forvaltning i bank

Dette er vedtatt i dagens vergemålslov, men ikke trådt i kraft. Der heter det i § 51:

“Finansielle eiendeler som skal forvaltes av fylkesmannen og om nødvendig er omgjort til kontante midler etter § 50 første ledd, 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.”

I dette drøftingsnotat er det brukt begrepet “bankløsning” om forvaltning i bank slik beskrevet i vergemålsloven §51 mv.

Forvaltning i fondsmodell gjennom Folketrygdfondet (FTF)

Denne forvaltningsform er under utredning og *kan* erstatte ovennevnte lovvedtak. En egen arbeidsgruppe har utredet fondsløsning og anbefalt dette på gitte premisser, og saken er/vil bli sendt til høring. Kort skissert vil dette innebære at midlene som Fylkesmannen skal forvalte på vegne av personer under vergemål, samles i et vergemålsfond som forvaltes i markedet av Folketrygdfondet etter et mandat gitt av Finansdepartementet i samarbeid med Justisdepartementet.

I dette drøftingsnotat er det brukt begrepet “fondsløsning” om forvaltning i fond slik denne arbeidsgruppen har innstilt.

Fondsløsningens innvirkning på bankløsningen

En fondsmodell som fremtidig forvaltningsform for vergemålsmidlene, vil legge store avgjørende premisser for store deler av banktilbudet, så store premisser at bankløsningen som helhet er avhengig av beslutning om fondsløsning er aktuelt, samt formatet på denne.

Drøftingen nedenfor hensyntar dette og søker å illustrere i hvor stor grad de forskjellige elementene i en bankløsning er påvirket av fondsløsningen.

Bankløsning

Bankstrukturen i Norge

Utgangspunktet som er viktig å ha med seg i videre diskusjon er *strukturen* på banknæringen i Norge. Det er i dag ca 145 banker med konsesjon i Norge. DnB NOR er klart størst med en markedsandel på i størrelsesorden 40%. Av forretningsbanker følger i norsk størrelse Nordea og Fokus bank. Nordea opererer i Norge som datterbank av svensk konsern, mens Fokus bank opererer som norsk filial av dansk finanskonsern. Store nordiske banker med relativt liten virksomhet i Norge inkluderer SEB, Handelsbanken og Swedbank. Både Gjensidige og Storebrand har banker i sitt forsikringskonsern, disse ett kontor hver og opererer som nisje- og nettbanker.

Bankforvaltningen av vergemålsmidlene er et såpass stort og omfattende oppdrag, at det bør føres samtaler i en tidlig fase både med næringen (FNO), og med de aktuelle kandidater for å kartlegge, og evt avklare og bekrefte i hvilken grad, de er aktuelle og kapable til å være reelle og konkurransedyktige tilbydere av banktjenester til vergemålsforvaltningen.

På sparebanksiden er det to store grupperinger. Sparebank 1 gruppen består p.t. av 17 banker og Terra-Gruppen av 76 banker. Grupperingene består av et gruppesamarbeid som forplikter hver bank i forskjellig grad avhengig av type produkt eller forretningsforhold det er tale om.

Hvorvidt noen banker eller bankgrupperinger er *landsdekkende* er et definisjonsspørsmål. DnB NOR er antageligvis den banken som har størst utstrekning. Sparebank 1 gruppen, Terra-Gruppen og Nordea kommer deretter, mens Fokus Bank har mer åpenbare hull geografisk.

Tabell – forvaltningskapital og antall kontorer i banker i Norge

Bankgrupperinger i Norge	Ca fordeling	Antall	
	Antall av Forv. Kap	bank-	
	banker	pr. 31.12.10 kontorer	
DnB NOR	1	38 %	220
Nordea bank Norge	1	13 %	115
Fokus Bank	1	6 %	40
Terra-bankene	76	5 %	190
Sparebank 1 bankene	17	13 %	320
Andre banker	48	25 %	270
	144	100 %	1155

Kilder: *fno.no, årsrapp, Finansdep, KPMG beregning og anslag*

Modell for bankløsning

Før kriterier og krav for leveranser av finansielle tjenester til Vergemålsforvaltningen settes, må vergemålsmyndigheten ha en oppfatning om hvilken metodikk som bankavtalen skal inngås på. Tre modeller er diskutert nedenfor, med fordeler og ulemper.

Diskusjonen nedenfor skille på og bruker begreper på to typer bankkonti. *Sparekonto* er brukt på de midlene som skal tas til forvaltning under Vergemålslovens § 51, og som er tematikken som er formålet med denne anbefaling. *Brukskonto* er brukt på de midlene som PUV trenger til daglig gjøren og laden. Brukskonto er ikke omfattet av Vergemålsloven § 51 og det som omfattes av en bankavtale.

I realiteten kan det tenkes tre alternative modeller for hvordan vergemålsmyndighetene kan fremforhandle rammeavtaler med bankene. De tre modellene er skissert som følger:

Én-bank modell	Hver PUV sin bank	Kvalifiserte banker
<ul style="list-style-type: none"> • Alle PUV i én bank eller bankgruppering • Offentlig anbud 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle banker med konsesjon • Fremforhandlet bransjeavtale om felles produkt og tjeneste 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensidig sette kriterier fra vergemålsmyndigheten hvor banker kan velge å bli med og la seg kvalifisere

Det ligger i alternativenes natur at fordelene i en modell ligner på ulempene i de andre. Modellen "kvalifiserte banker" har egenskaper fra begge de to andre modellene, kanskje mest fra modellen hvor hver PUV har sin bank. I så måte er det en slags mellomløsning eller reserveløsning.

Én bank:

Én-banks modellen vil naturligvis måtte etableres gjennom et offentlig anbud hvor alle banker og grupperinger får muligheten til å levere sitt tilbud. Selv om det legges grundige forberedelser inn i et anbudsdokument, vil Vergemålsmyndighetene måtte være forberedt på at temaet har så vidt stor kompleksitet at detaljer i et anbud vil bli gjenstand for forhandlinger og justeringer.

Fordeler	Ulemper
Høyere sannsynlighet for gode innskuddsbetingelser grunnet høyt innskuddsvolum	Legitimasjonsplikten i.f.t lov om hvitvasking gir store utfordringer ved bankskifter. Temaet kan isolert sett medføre at bankene tilbyr dårligere økonomiske betingelser.
Enklere for den sentrale vergemålsmyndighet å forholde seg til én bank i den løpende forvaltning	Relativt tyngre for verger å skulle bytte bank og forholde seg til annen bank enn sin kjente bank
Høyere sannsynlighet for å oppnå ønskede krav om god og ensartete forhold rundt rapportering, innsyn og kontroll for fylkesmann og sentral vergemålsmyndighet	Stor usikkerhet hvorvidt det er flere <i>reelle</i> deltagere i en anbudskonkurranse, og således om det vil oppnås gode betingelser Gir med dagens lovgivning utfordringer i forhold til bankenes sikringsordning for de PUV som har mer enn Nok 2 mill til forvaltning.
Høyere sannsynlighet for å oppnå ønskede krav om god og ensartete forhold rundt rapportering, innsyn og kontroll for fylkesmann og sentral vergemålsmyndighet	Økt risiko for tap som følge av en evt konkurs i den valgte banken og mulig derav følgende ansvar for staten som følge av svakheter i gjennomføringen av bankvalget Den valgte banken eller grupperingen har ikke nødvendigvis bankkontor i nærhet av bosted for den enkelte verge / PUV

I forhold til eventuelt valg av *fondsløsning* vil dette påvirke én-banksmodellen som følger:

- Innskuddsbetingelsene blir mindre viktige siden det blir betydelig mindre innskuddsvolum som omfattes av anbudet
- Lavere innskuddsvolum gjør anbudet mindre interessant for bankene, og sannsynligvis ikke like offensive i prisingen.
- Mulig at et lavere innskuddsvolumet likevel kan tiltrekke seg flere banker.

- I en fondsløsning vil det være behov for en Kontofører utsteder fond (KUF), en oppgave som i dag ivaretas av banker og fondsforvaltningsselskaper. Hvorvidt KUF rollen skal inkluderes i et anbud må vurderes og er det er nærliggende å konkludere med at dette er formålstjenlig

Hver PUV sin bank:

Denne modellen ligner det f.eks Bærum Overformynderi praktiserer i forhold til PUV sine brukskonto i dag. I praksis vil denne modellen innebære at det er vergen som sammen med PUV velger bank. Ofte ser vi at en verge som har flere vergemål flytter alle sine PUV sine bankkonti til samme bank, da vergen er kjent i og med banken.

Det som er ulikt dagens opplegg er at det søkes etablert ett felles "vergemålsprodukt" for sparekontoen, som gjør at alle PUV får de samme betingelser mht innskuddsrenter, øvrige betingelser og funksjonalitet forøvrig

Fordeler	Ulemper
Mest sannsynlig trengs ikke offentlig anbud, da betingelser og konsepter søkes gjort likt for alle banker, en slags fremforhandlet løsning	Mulig dårligere rentebetingelser grunnet spredt innskuddsvolum
Slipper ulempene med legitimasjonsplikt etc da bankskifter ikke skal være nødvendig	Den sentrale vergemålsforvaltning kan få større utfordringer med å forholde seg til mange banker.
Så likt som mulig ikke-PUVs bankhverdag	Fremforhandlet løsning kan være ressurskrevende, og bransjeorganisasjoner kan ha begrenset "binding" på sine medlemmer.
Best tilrettelagt for "flyt" mellom spare- og brukskonto, og dermed enklest håndterbart for verger og PUV. Vil bidra til å lette rekruttering og bevaring av verger	Avklaringsjobb må gjennomføres i forhold til konkurranseregler får å avklare om og hvordan dette kan gjøres innenfor et konkurranseregime
Gitt felles fremforhandlede bransjebetingelser, kan overskytende over NOK 2 mill pr person oppnå tilsvarende betingelser i bank nr 2 (og flere) slik at behovet for sikring av store midler er ivaretatt	
Reduserer statens risiko for å komme i en mulig ansvarsposisjon som følge av bankvalget	

I forhold til valg av *fondsløsning* så er det denne modellen som er best tilrettelagt. Ved en fondsløsning må hver PUV med midler til forvaltning opprette en verdipapirkonto via en kontofører investor som er en bank, i de fleste tilfeller vil dette gjøres *i stedet for* å åpne sparekonto. Det er store fordeler for PUV og verge at denne verdipapirkontoen er i samme bank som brukskontoen. Det kan legges til grunn at en person som er legitimert for bankkonto i en bank også er legitimert for verdipapirkonto i samme bank.

Kvalifiserte banker:

Denne modellen har likhetstrekk med "hver PUV sin egen bank". Den kan tenkes brukt som reserveløsning dersom det ikke lykkes å fremforhandle løsning som skissert i ovenstående modell. Da kan Vergemålsmyndigheten definerer sine kriterier for banktjenestene, for deretter å si at de bankene som selv velger å oppfylle kriteriene kan markedsføre seg som "kvalifisert vergemålsbank".

Om denne modell kan virke som en reserve- eller mellomløsning ved starten av en prosess med å definere en banktjeneste for vergemålsforvaltningen, kan det godt hende at denne modellen gradvis vil fremstå som mer aktuell ettersom avklaringer på andre punkter kommer frem.

Fordeler	Ulemper
Jo flere banker som blir med, jo mer blir fordelene like modellen "Hver PUV sin bank"	Det kan være vanskelig for sentral vergemålsmyndighet å "treffe" på de kriterier som gjør at et tilstrekkelig antall banker ønsker å bli kvalifisert.
Neppe krav eller behov for offentlig anbud.	Hvis ikke alle bankene er med, blir fordelene listet i "Hver PUV sin bank" redusert proporsjonalt
	Krever løpende vedlikehold av kriterier og oppfølging

I forhold til valg av *fondsløsning* så ligner denne modellen på "Hver PUV sin bank", men suksessraten avhengig av antall banker som er med.

Sikringsordning

Bankenes Sikringsfondsordning dekker individuelle innskudd opp til nok 2 mill pr person pr bank. Vi ser ikke behov for å beskrive detaljene i ordningen ytterligere. Utfordringen oppstår da for PUV som har mer enn kr 2 mill som tas til forvaltning av Fylkesmannen.

Med dagens sikringsfondsordning er det en avgjørende premiss – uansett bankløsning - er at innskudd over kr 2 millioner pr person må spres slik at det maks er kr 2 mill pr bank pr person for at innskuddene ikke skal være eksponert overfor en bankkonkurs. Dette antas enklere gjennomførbart når flere enn én bank brukes bank for vergemålsmidlene.

Imidlertid er det i nytt bankdirektiv vedrørende sikringsfondsordninger som er under utarbeidelse i EU, åpnet for flere unntaksordninger. Finansnæringen har signalisert villighet til å se på muligheten for at vergemålskonti kan inkluderes i unntaksbestemmelser, alternativt løse utfordringen med innskudd over kr 2 mill på annen måte.

Fordeler og ulemper rundt sikringsfondsordninger i de alternative modellene diskutert er for øvrig beskrevet i tabellen i forrige avsnitt.

Valg av modell

I utgangspunktet så ligger det en implisitt forventning om at Én-banks modellen med anbud er modellen som brukes. Noe av begrunnelsen er juridisk begrunnet – dette er et offentlig innkjøp som må ut på anbud. I innledende diskusjoner med næringen (FNO) har også diskusjonen gått i retning av Én-banks modellen.

Dette blant annet fordi ulempene ved Én-banks modell i langt større grad søkes adressert og forsøkt "løst" eller "dempet".

Én-banks modellen bør være hovedveien videre i valg av bankløsning.

Vergemålsforvaltningen bør kontinuerlig vurdere om de andre modellene blir mer formålstjenelige når relevante parametre avklares eller øvrige forhold kommer inn og bildet gjennom diskusjoner med bransjen.

Videre fremdrift på valg av bankløsning er derfor et typisk prosjekt hvor de variable parametrene må jobbes ut parallelt med beslutninger og ny kunnskap om nye valgmuligheter basert på nye gitte premisser hentes inn.

Kriterier og krav til bankene

KPMG grupperer og diskuterer nedenfor kriterier og krav til bankene i fem hovedområder. Forslag til formulering av kriterier og krav følger i vedlegg.

Innskuddsbetingelser

Den enkelt definerte målsettingen for innskuddsbetingelser er høyest mulig rente til PUV. Samtidig er det en tydelig premiss at alle PUV skal få samme innskuddsbetingelser, og dette må tolkes som lik innskuddsrente.

Det aller meste av innskuddsvolumet i norske banker er priset med en variabel rente. Den variable renten kan være direkte koblet med en margin til NIBOR. Alternativt, slik det er vanlig i personmarkedet, er marginen indirekte koblet til markedsrentene og Norges Banks styringsrente gjennom ensidige besluttede og markedsmessige funderte rentebeslutninger fra bankene. Sistnevnte har varslingsfrister etablert i bank-regelverket.

En annen målsetting vedrørende innskuddsbetingelser er at betingelsene er enkle og slik at alle interessegruppene vil kjenne seg igjen i disse. Videre er det viktig at betingelser som er avtalt kan følges opp og kontrolleres av vergemålsmyndighetene.

Det kan være et alternativ å kreve at banker oppretter et eget produkt "Vergemålskonto" som har en gitt rentesats/margin og bruksbetingelser. Dette antas lettere i en En-banks modell enn i de andre alternativene. Alternativt til Vergemålskonto er at PUV skal få tilbudt et annet eksisterende bankprodukt.

Finansportalen.no er en autoritativ daglig oppdatert portal som viser innskuddsbetingelsene i det norske markedet fordelt på produkt og produkttyper. Det kan derfor være nærliggende og formålstjenlig å knytte rentebetingelsene på Vergemålskonto opp mot betingelser på andre tilsvarende kontoer i markedet. F.eks at rente på Vergemålskonto skal være x,xx% forskjellig fra konto på xxx-konto. Det bør vurderes i samarbeid med bank(ene), og avhengig av bankløsning som blir valgt, hvorvidt rentebetingelsene skal meldes inn til finansportalen.no på lik linje med andre produkter.

Tabellen nedenfor viser hva Finansportalen viser av rentesatser pr medio juni 2011, samt noen andre viktige rentestørrelser:

pr 20.juni 2011	Høy	Lav
BSU-konto	4,80 %	3,50 %
Fastrente 24 mnd	4,25 %	3,80 %
Fastrente 12 mnd	3,95 %	3,50 %
Høyrente/sparekonto	3,50 %	
Brukskonto	2,75 %	0,00 %
NIBOR 3 mnd	2,81 %	
NB styringsrente	2,25 %	

Kilde: Finansportalen og Norges bank

Kostnader til betalingsformidling

Med kostnader for betalingstjenester menes også gebyrer og antall gebyrfrie uttak mv. Kostnader for betalingstjenester antas å ha liten viktighet i en sentral bankavtale som omfatter kun PUV's sparekonto. Transaksjonsvolumet vil ikke være omfattende eller kompliserende.

Bankenes tilbud er i dag preget av at prising mot kunde i stor grad uttrykkes i rentebetingelser, og "pakkes" for øvrig inn i krav om totalkundeforhold slik at direkte prising av tjenestene i liten grad utføres. Bankene vil derfor antageligvis koble nivået på rentebetingelsene mot øvrige krav som kreves av vergemålsmyndighetene.

Det må like fullt settes krav til bankene at kostnader og kostnadsstruktur ikke avviker negativt i forhold til normale betingelser for banktransaksjoner, samt at betingelser og kostnader som påløper for PUV har en tydelig struktur som er ettersporbar for vergemålsmyndighetene.

Kontoegenskaper og kontoadministrasjon

I en "ønskeliste" fra Vergemålsmyndighetene kan det inngå primært kontonummerportabilitet eller sekundært at bankene har egne lett gjenkjennelige kontonummerserier. Dette vil lette administrasjon, kunne forenkle anbudsprosesser, herunder kobles med en forenkling av legitimasjonsplikten.

Ovennevnte ønsker synes dog å innebære så vidt store endringer i både banksystemets og enkeltbankers infrastruktur at å få disse ønskene oppfylt vil medføre høye kostnader som vergemålsforvaltningen måtte forvente å dele på.

Løsningen er da at vergemålsforvaltningen må kreve at PUV sine konti merkes tydelig som konti for personer under Vergemål som får de fremforhandlede innskuddsbetingelser og øvrige egenskaper som er fremforhandlet.

Rådighetsinnstillingene

Når det gjelder rådighetsinnstillinger tenkes primært på rådighets**begrensninger** som en bankkonto for en PUV skal ha.

Tabellen nedenfor viser hvordan rådighetsinnstillinger bør settes opp.

Sparekonto			
	Disponering	Innsyn	Tilskriver
PUV	-	Ja	-
Verge	-	Ja	-
Fylkesmann	Ja	Ja	-
Sentral vergemåls-myndighet	-	-	Ja

Forklaring til tabellen:

Disponering: Fullmakt til uttak fra konto (elektroniske overføringer)

Innsyn: Mulighet til å løpende se alle transaksjoner på konto, f.eks via innsyn i nettbank.

Tilskriver: Regelmessige og automatiske oversendelser av kontoutdrag etc. (Tilskriver er et "gammelt" uttrykk, det bør vurderes om Innsyn gir mulighet til å dekke behovet)

Det er også viktig å tenke hvilke *muligheter* som finnes når det gjelder hvordan et kunde- og kundeforhold kan styres. Dette er nærmere diskutert i avsnitt "Om brukskonto....." som følger.

Bankenes tilbud om kompetanse, service og kontaktpunkter

Bankene vil i varierende grad kunne stille kompetanse og serviceapparat til rådighet. Det er nærliggende å tenke at tilbudet vil reflektere den normale bankhverdag: En stor sentralisert bank vil kunne tilby et knippe spesialopplærte medarbeidere til rådighet for vergemålsforvaltningen, mens en spredt bankgruppering vil kunne tilby mer personlig oppfølging av verger nærmere vergen og PUV. Begge modeller har fordeler og ulemper.

Det er også nærliggende å tro at spørsmålet om personlig oppfølging nært verge og PUV i stor grad løses lokalt uansett endelig bankmodell, da verger uansett er mest fokusert rundt brukskonto og vil oppsøke lokal bank deretter. Konsekvensen av dette er at det er viktigere for vergemålsmyndighetene å sette krav til en sentral kompetent organisasjon i banken.

Vergemålsmyndighetene bør også benytte muligheten til å stille krav til bidrag i opplæring av vergene fra den bank eller de banker som blir valgt i en bankavtale.

Om brukskonto, regnskapsavleggelse internkontroll m.v.

Innledning

Avsnittet over omhandler det som iht vergemålslovens § 51 *skal* inkluderes i en bankavtale. PUV vil uansett måtte ha et forhold til en bank i det daglige med en brukskonto, som i all hovedsak disponeres av verge alene eller i fellesskap med PUV.

En sentral risikofaktor i hele vergemålsforvaltningen er vergens disposisjonsrett over PUVs midler. Selv etter at "sparekontoen" er overført til Fylkesmannens forvaltning, kan det aggregert og i enkelttilfeller være betydelige summer som verger har til disposisjon, og i en "setting" som muliggjør misligheter.

Temaet er diskutert og analysert i deloppgave b) og c) om internkontroll og kontroll av vergeregnskaper i dette dokument, inklusive anbefalinger rundt internkontroll. Nedenfor følger innspill rundt hvordan banksystemet kan tas i bruk for mye av oppgavene som tilligger temaet vergemålsregnskap og internkontroll.

Mulighet til å levere regnskap og drive internkontroll via bank-infrastrukturen

Bankene samler alle data vedrørende kundens bruk av banktjenester. Bankene rapporterer også til kunde – som regel månedlig – gjennom kontoutdragene. Utkast til Forskrift til vergemålsloven § 22 anerkjenner da også dette ved å åpne for at kontoutdrag og årsoppgaver oppfyller vergenes regnskapsplikt. I dag praktiseres dette fortsatt i vesentlig grad papirbasert. Det praktiseres også som en årlig hendelse med avlegging av regnskap 3 måneder etter et årsskifte, i praksis 15 mnd etter første del av angjeldende regnskapsperiode.

Vi mener at bankinfrastrukturen kan brukes bedre og mer effektivt til regnskapsavleggelse. Ikke minst gjelder dette også løpende internkontroll, både av sentral vergemålsmyndighets oppfølging av fylkesmann, og fylkesmannens oppfølging og kontroll av vergenes håndtering av PUV's økonomi.

Kontoutdrag kommer i dag som hovedregel som pdf eller html-filer i kunders nettbank, og har (fortsatt) stort islett av "bank-koder" i seg, og mangler dermed fortsatt mye på å være gode bilder av et reellt forbruk som kan leses som et regnskap. Mulighetene ligger i banksystemene til å forbedre dette betydelig, sist synliggjort gjennom Storebrand Banks produkt "Mitt forbruk" som nettopp er lansert.

I teorien, med fullt innsyn via effektiv og sikker elektronisk kommunikasjon, kan Fylkesmann følge med i verge og PUVs "gjøren og laden" online. Dette er teknologisk mulig, men det kan stilles både juridiske og personvernsmessige spørsmål, og er neppe hensiktsmessig.

Bankene bør imidlertid kunne sette opp en enveis kommunikasjon på gitte premisser, som gir vergen økt og effektiv kontroll over PUV, Fylkesmannen tilsvarende over vergen, og med bygging av noe struktur rundt dette, en viss kontroll fra Sentral vergemålsmyndighet over Fylkesmannen.

Vi henviser til deloppgave b) og c) som har en utdyping av risikovurdering, risikomatriser og kontrollmatriser som utgangspunkt for hvordan slik kontroll kan bygges. Vi nevner likevel noen konkrete eksempler her:

- Varslinger (SMS, epost) til verge/FM når/hvis PUVs konti overstiger eller underskrider gitte beløpsgrenser
- Uttak og forbruk fra PUV-konti kan grupperes, rapporteres og begrenses på MCC-koder eller lignende slik vergemålsmyndighetene bestemmer, og individuelt fastsatt for hver PUV
- Kortbruk for PUV og verge kan begrenses på MCC-koder eller lignende slik vergemålsmyndighetene bestemmer, og individuelt fastsatt for hver PUV

Når fylkesmannen som tilskriver via automatisk epost blir varslet at en PUV som sitter i rullestol har brukt kr 15.000 på sportsutstyr, kan det reageres umiddelbart.

Legg inn i PUVs bankkort at det maks kan brukes kr 2.500 i uken uten ytterligere godkjenning. Da kan hun ikke bruke mer enn kr 10.000 i en mnd. Verge kan få melding på SMS når det er brukt kr 8.000 og vurdere situasjonen.

Forklaring: MCC-koder står for Merchandise Category Code, som er en ISO standard: *ISO 18245:2003 defines code values used to enable the classification of merchants into specific categories based on the type of business, trade or services supplied.* MCC-koder brukes i utallige sammenhenger innenfor internasjonalt bank- og kredittkort bransje for kategorisering, kontroll mv.

Strategisk mulighet

Temaet diskutert her i avsnitt 5 kan og bør ses på som en strategisk mulighet for vergemålsforvaltningen til over tid å digitalisere og effektivisere arbeidsflyten. Tidlig i en gjennomføringsfase bør det besluttes om dette temaet skal inkluderes i en diskusjon og eventuell forhandling med banknæringen, og med hvilke forventninger. Tidsaspektet er viktig – selv om eksemplene i pkt 5.2 er nærliggende teknologiske løsninger, så er det et godt stykke til det kan være universelt innførte løsninger som "alle" banker kan og vil tilby, og dermed til full utnyttelse for vergemålsforvaltningen.

Oppsummering og konklusjon av våre vurderinger

Våre oppsummering og konklusjoner er som følger:

- Kunnskap p.t.tilsier at "Én-banks modellen" bør legges til grunn som den mest hensiktsmessige og være arbeidshypotesen for valg av bank/bankgruppering
 - Forslag til overordnet rutine for etablering og vedlikehold av En-banks modellen følger
- Etabler dialog med banknæringen (FNO) og de store bankgrupperingene og evaluer på nytt modell for bank valg i lys av dette
- Forslag til 5 hovedkriterier med underpunkter for bankforbindelse er etablert og følger
- Forfølg muligheten til å utvikle forholdet til banknæringen slik at bankenes infrastruktur kan utnyttes til å digitalisere og effektivisere vergemålsforvaltningen.

Rutine for etablering og vedlikehold av bankforbindelse – versjon EN-Banks

modell

Bankforbindelse for vergemålsforvaltningen bestemmes av Statens Sivilrettsforvaltning som sentral vergemålsmyndighet.

Etablering

Banktjenester er en prioritert tjeneste i følge Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) vedlegg 5. Dette innebærer at anskaffelse av tjenestene følger terskelverdiene og de vanlige anskaffelsesprosedyrene i FOA. Det legges til grunn at Vergemålsmyndighetenes anskaffelse av omtalte tjenester overstiger kr 1.000.000.

Innkjøp av banktjenester over kr 1 000 000 for statlige myndigheter følger FOA del III og må kunngjøres i Doffin og i the european public procurement journal - Tenders Electronic Daily (TED). Hovedregelen er at anskaffelsesprosedyren anbud skal benyttes. Dersom visse vilkår er oppfylt kan en oppdragsgiver benytte konkurranse med forhandling.

For å etterleve grunnprinsippene i Lov om offentlige anskaffelser (LOA) §§ 1 og 5 samt FOA § 3-1 om forutberegnelighet, gjennomsiktighet, konkurranse, likebehandling, ikke-diskriminering pga. nasjonal tilhørighet, proporsjonalitet, forretningsmessighet og etterprøvnbarhet anbefales det at anskaffelsen planlegges godt på forhånd. Dette innebærer at det utarbeides krav til leverandør av banktjenester – kvalifikasjonskrav - og krav til selve banktjenestene - tildelingskrav.

Kvalifikasjonskrav vil være alle banker som har konsesjon til å drive bankvirksomhet i Norge.

Tildelingskrav kan ta utgangspunkt i "kriterier og krav til leveranser av finansielle tjenester til vergemålsmyndigheten" (*følger på neste side*).

Hvor omfanget på tjenestene som skal anskaffelse er usikkert fremover anbefales det at man inngår rammeavtaler iht. LOA kapittel 6 (FOA del II) eller kapittel 15 (FOA del III). Rammeavtaler skal normalt ikke overstige 4 år.

Vedlikehold

Vergemålsmyndighetene skal ha kvartalsvise administrative møter med banken(e) for å gjennomgå den løpende bankkontakten og eventuelt kunne justere inn feil eller behov for endringer i praksis.

Minst en gang i året skal Sentral vergemålsmyndighet gjennomgå praktisering av bankavtalen og:

- Verifisere at innskuddsbetingelser er som avtalt
- Verifisere at innskuddsbetingelsene eventuelt er endret i henhold til avtaler
- Verifisere at betingelser for betalingsformidling er i tråd med avtaler
- Kontrollere at rådighetsinnstillingene som nedfelles i vedtak om vergemål blir effektivert og vedlikeholdt av banken
- Verifisere at bankene overholder avtale om kontostruktur
- Verifisere at regnskapsinnlevering og internkontroll virker etter hensiktene.

Kriterier og krav for leveranser av finansielle tjenester til

Vergemålsmyndighetene:

I disse kriterier og krav er motparten for enkelhets skyld benevnt "Banken" eller "bankene" i flertall der det er hensiktsmessig.

Vergemålsmyndighetene vil ved leveransen av finansielle tjenester kreve og vektlegge grad av måloppnåelse på:

1. Innskudds- og andre betingelser

- Høyest mulig innskuddsrente til enhver tid på PUVs sparekonto. Renten skal uansett være konkurransedyktig målt sett i relasjon til opplysninger som på enhver tid ligger på finansportalen.no
 - Sparekonto bør ha en rente som ligger i øverste kvartil av gruppen "Sparekonto uten bruksbegrensninger" og uten at det er del av en produktpakke, eller tilsvarende gruppe, slik den fremstår i Finansportalen.no for beløp på kr 200.000,-
- Rentesatsen skal som hovedregel følge de endringer banken(e) gjør i markedet for øvrig. Avvik skal begrunnes.

2. Kostnader til betalingsformidling

- Banken skal godtgjøre at faste kostnader, gebyrer og andre kostnader som blir belastet kunden, ikke skal være av spesiell art og høyere enn for sammenlignbare kontogrupper i banken

3. Kontoegenskaper og kontoadministrasjon

- Banken skal tilby vergemålsmyndighetene en enkel og oversiktlig kontostruktur som gir vergemålsmyndighetene en effektiv forvaltning og administrativ håndtering

4. Rådighetsinnstillinger

- Ved etablering, endring og avslutning av vergemål, skal Banken skal raskt og effektivt notere på relevante konti de rådighetsbestemmelsene som vergemålsmyndighetene har fastsatt, herunder fullmaktsforhold, innsynsforhold og tilskriverbestemmelsene

5. Administrative forhold

- Hver bank skal ha kundeansvarlig overfor vergemålsmyndighetene, samt ha et tilfredsstillende opplæringsopplegg overfor relevante ansatte som forventes å komme i kontakt med verger og PUV.
- Bankene skal bidra i opplæring av verger etter nærmere avtale
- Betingelsene i alle punkter over skal være mest mulig forutsigbare og administrativt håndterbare uten unødige kostnader for vergemålsmyndighetene, vergen og PUV.

Deloppgave g): Forvaltning av fellesmasser i overgangsfasen

Forespørsel fra konkurransegrunnlaget lyder:

g) Avklare hvordan dagens fellesmasser skal forvaltes i overgangsfasen.

KPMGs leveranse i vårt tilbud som ble antatt var:

- Vurderingsnotat rundt alternativer for den delen av fellesmassen som trenger en overgangsfase før de kan inngå i de samlede forvaltede midler på nasjonale vilkår etter ny lov.

Leveransen på de påfølgende sider består av ett dokument med overskrifter

- Drøftingsnotat knyttet til forvaltning av fellesmasser i overgangsfasen

Denne deloppgaven er i stor grad løsrevet fra de andre og avsluttes også med tydelige anbefalinger som kan iverksettes relativt uavhengig av øvrige deloppgaver, dog koordinert godt inn i det totale prosjektet.

Drøftingsnotat knyttet til forvaltning av fellesmasser i overgangsfasen

Innledning

Problemstillingen som skal løses kan oppsummeres i følgende spørsmål: "Hvordan løse opp de eksisterende fellesmassene best mulig ved en overgang til ny forvaltningsmodell." Problemstillingen kan videre deles opp i to:

- Hvordan løse opp fellesmassene uten at massenes økonomiske verdi forringes
- Hvordan praktisk/systemmessig håndtere overgangen fra fellesmasse hos 7 overformyndier til ny forvaltningsmodell

Dette notat omhandler begge problemstillinger, med fokus på det første.

Det har vært ført dialog med overformyndierene i Oslo, Bergen og Bærum i forbindelse med dette notatet, herunder er det gitt opplysninger og egenvurderinger fra de som forvalter disse porteføljene. Det antas at disse tre overformyndierene representerer ca 80-90% av kapitalen blant massene, og således skal være representative for den totale forvaltningsvolumet. Det legges til grunn at det ikke er andre særskilte problemer i de øvrige 4 overformyndier med fellesmasser.

Noen hovedtall fra forvaltningen som ligger til grunn for vurderingene gitt nedenfor:

Overformyndiers fellesmasser, tall og anslag

	Forvaltnings- volum 31.12.10 mnok	Durasjon år	Illikvide obligasjoner mnok	Sikkerhets fond mnok	Rentereg fond mnok	Rentesats til kunde	
						p.a. (nto)	dato
Oslo	3 002	3,6	100	28,6	13,8	4,00 %	30.05.2011
Bergen	1 200	2,5	150	11,9	2,0	3,80 %	30.05.2011
Bærum	690	lav	30	19,4	1,0	3,76 %	30.05.2011
Trondheim	700						
Sandefjord	155			1,8	0,02	2,82 %	30.05.2011
Haugesund							
Drammen							
	5 747			61,7	16,8		
Anslag KPMG totalvolum	6 200		325	75,0	20,0	2,81 %	NIBOR 3 mnd

Fremtidig forvaltningsmodell

Den fremtidige vergemålsforvaltningens forvaltningsform er i skrivende stund ikke avklart, og kan enkelt skissert ende opp i to alternative forvaltningsformer eller en kombinasjon av disse.

Forvaltning i bank

Dette er vedtatt i dagens vergemålslov, men ikke trådt i kraft. Der heter det i § 51:

" Finansielle eiendeler som skal forvaltes av fylkesmannen og om nødvendig er omgjort til kontante midler etter § 50 første ledd, skal plasseres som bankinnskudd på individuelle konti i bank."

Forvaltning i bank vil innebære at dagens fellesmasser må realiseres gjennom salg av verdipapirer som gjøres om til kontanter (bankinnskudd) som så fordeles til de rettmessige personer som er under vergemål på en konverteringsdato. Problemstillingene omtalt nedenfor er ført og fremst gyldige for alternativet forvaltning i bank.

Forvaltning i fondsmodell gjennom Folketrygdfondet (FTF) - fondsløsning

Denne forvaltningsform er under utredning og kan erstatte ovennevnte lovvedtak.

Dersom det velges en fondsløsning som fremtidig forvaltningsform for vergemålsmidlene, kan flere forhold legges til rette for at problemstillingene rundt overgang kan reduseres betydelig. Se nedenfor under avsnitt om likviditetsrisiko nedenfor.

Felles for både problemstilling a (økonomisk tap) og b (praktisk håndtering)

Et av de grunnleggende prinsippene som ligger til grunn for forvaltning av finansielle eiendeler er tidshorizonten for forvaltningen. Endringene i vergemålsreformen innebærer en endring i tidshorizonten for forvaltningen av fellesmassen, fra *meget langsiktig* til det som på et tidspunkt blir en *gitt og fastsatt dato*.

Forutsigbarhet og forberedelsestid er to viktige stikkord i denne sammenheng, fordi;

- Lengre forberedelsestid øker muligheten for å jobbe med problemstillingene med målsetting om å begrense tapene ved å realisere relevante og "utsatte" verdipapirer
- Lengre forberedelsestid sprer tidsperioden overformynderiene må tilpasse (reducere) renten til personer under vergemål ("innskytere") pga endret forvaltningshorisont, noe som reduserer eventuelt behov for reduksjon i rentesats, og minsker risikoen for underdekning ved konverteringsdato,
- En kjent konverteringsdato vil gjøre det enklere å forberede den praktiske konverteringen

Alle punktene over taler i retning av tidlig å fastsette en konverteringsdato og peile seg inn på denne. Vi ser "faren" ved at en dato som fastsettes tidlig kan endres. For så vidt både fremskyves og utsettes, men med overveiende sannsynlighet for en utsettelse hvis endring skjer. Vår vurdering er at fordelene med å definere en tidshorizont tidlig – så snart som mulig – klart overstiger ulemper ved eventuelt senere endring.

Ingen av de tre strekpunktene over bør ha store negative konsekvenser ved en senere utsettelse av opprinnelig "målsatt dato";

- Forvaltningen vil være "kort" i markedet, noe som er fleksibelt og riktig da en utsettelse eventuelt vil være av begrenset karakter
- Den praktiske forberedelsen er det verdifulle å gjøre uansett, og den kan settes på hold og gjennomføres på et annet tidspunkt.

Å "fastsette" dato i forhold til overgangsordning før eventuelt endelig politisk eller administrativt vedtak på overordnet nivå kan virke som å foregripe begivenhetens gang. Vi legger til grunn at denne problemstilling likevel er håndterbart på et beslutningskraftig nivå.

Det antas videre at det vil være store fordeler om et konverteringstidspunkt ved et årsskifte. Dette samsvarer med skatte- og regnskapsår. Den arbeidsmessige merbelastningen, samt risiko for feil og unøyaktigheter, som oppstår ved å avslutte på et annet tidspunkt, antas å være betydelig.

Konklusjon og anbefaling:

- *Fastsett administrativt en dato hvor de eksisterende midlene under Fellesforvaltning skal være klar for konvertering til ny Vergemålsforvaltning. Denne dato bør være ved et årsskifte, og 1.1.2013 er tidligste realistiske dato.*

Problemstilling a): Hvordan løse opp fellesmassen uten at massens økonomiske verdi

foringes

Dette temaet kan igjen deles opp i to problemstillinger; *likviditetsrisiko* og *risiko for regnskapsmessig underdekning*.

Likviditetsrisiko

Verdipapirer som ligger i dagens porteføljer er kjøpt med formål å beholdes med en lang tidshorison. Når verdipapirene skal realiseres tidligere enn den opprinnelige tidshorisonen, må det eksistere et likvid marked for at ikke prisen blir presset nedover ved realisering. Det er klart at en reell andel av verdipapirene i disse overformynderienes porteføljer er lite likvide papirer. Det eksisterer således en **likviditetsrisiko** for at porteføljen forringes.

Informasjonen innhentet over viser at rundt 5% av fellesmassene anses å være plassert i illikvide papirer. Det er ingen eksplisitt definisjon av begrepet illikvide papirer, men det er liten grunn til å overprøve vurderingen til forvaltere som sitter aktivt i markedet. I sum utgjør dette ca mnok 300-350. I forhold til forvaltningens størrelse, er det Bergen som har den største utfordringen med ca 12% i illikvide papirer.

Konkret anslag på hvor stort tap som vil oppstå ved forsøk på å realisere disse verdipapirene er meget vanskelig å gjøre. Bergen Overformynderi har laget et eksempel hvor det vises at et tap på 30% av verdien av deres illikvide papirer vil kreve at innskuddsrenten til personer under vergemål måtte settes til 0% i en 12 mnd periode, for å unngå at forvaltningen skal gå med underskudd. KPMG vurderer at verditap på illikvid portefølje bør kunne reduseres betydelig fra 30%, gitt klare og tydelige forvaltningsmandater med god tid på å jobbe verdipapirene ut i markedet. Kurstap som ikke overstiger i størrelsesorden 10-15% bør være en realistisk målsetting. Dette avhenger imidlertid av typer verdipapir (utsteder, løpetid, andre egenskaper). Dette må kartlegges og vurderes tidlig i en gjennomføringsfase.

Et annet likviditetsrisiko-tema er den totale porteføljens størrelse i forhold til volumet i det norske obligasjonsmarkedet. Med en fellesmasse på i størrelsesorden nok 6-7 milliarder totalt, vil det merkes i markedet dersom dette skal realiseres i et marked som omsetter for i størrelsesorden mnok 7-800 mill daglig. I segmentene overformynderienes fellesmasser er, blir forholdet mellom totalporteføljen og daglig omsetning enda vanskeligere. De samme forhold teller inn som risikoreduserende tiltak; forutsigbarhet og forberedelsestid. KPMG vurderer at 3-6 mnd bør være tilstrekkelig til å kunne realisere en portefølje med likvide papirer i dagens marked uten negative utslag på verdiene.

Vi har anbefalt at et årsskifte er et egnet konverteringstidspunkt. Vær dog oppmerksom på at verdipapirmarkedene normalt mister likviditet mot årsskiftene, mao er det ytterligere grunn til å ha god forberedelsestid. I tillegg antas at det vil være klokt å være "ferdig tilpasset" senest den 15. desember, mao at på dette tidspunkt så skal porteføljen(e) være så å si fri fra likviditetsrisiko.

Ved fondsløsning, jfr ovenfor, vil problemstillingen med illikvide papirer kunne bli betydelig redusert. Verdipapirer som er illikvide eller av annen grunn vil påføre forvaltningen et tap ved førtidig realisering, kan overføres til det nye "Vergemålsfondet". Verdipapirene må fortsatt verdiberegnes, og det må avtales en pris/verdi for transaksjonen fra nåværende overformynderi til fremtidig Vergemålsfond. For verdipapirer som har beregnet verditap ved realisasjon i markedet før forfall, vil dette medføre at problemet løses ved at verdipapiret holdes til forfall av nytt vergemålsfond. Det antas at omfanget er så lite at det vil ha liten innvirkning på forvaltningsresultatet i det nye vergemålsfondet, og at det ikke vil utfordre det mandatet som blir satt. Uansett vil det være et midlertidig overgangsproblem, og illikvide papirer vil utgjøre en liten del av det nye vergemålsfondet.

Konklusjon og anbefaling:

- *Be overformynderiene tilpasse en forvaltningsstrategi til valgt konverteringsdato med føring om å realisere illikvide papirer der det er hensiktsmessig*
- *Ved fondsløsning: Inkluder i Folketrygdfondets mandat et ansvar for å videreføre fellesmassene så hensiktsmessig som mulig, dvs å overta verdipapirer inn i nytt vergemålsfond til en fremforhandlet verdi*

- *Ved fondsløsning: Involver Folketrygdfondets forvaltningskompetanse så snart deres mandat er klart slik at overformynderienes forvaltningsstrategi i sluttperioden samkjøres med det nye mandatet for Vergemålsfondet*

Regnskapsmessig underdekning

Verdipapirene i overformynderienes fellesmasser skrives ned til aktuell ligningskurs ved årsskiftet, men ikke lenger ned enn til pari kurs. I porteføljene er det opplyst at det er begrenset omfang av obligasjoner kjøpt til overkurs, og spesielt til høye overkurser, og flere fellesmasser melder om overvekt av obligasjoner som er kjøpt til underkurs. Det kan likevel ligge reelle tap i porteføljene pga kreditt-/kredittspread-risiko etc, som gjør at porteføljene inneholder "skjulte" tap. Dette må igjen kartlegges tidlig i en gjennomføringsfase.

Dette, kombinert med stor andel flytende rente papirer som har mindre kursutslag i forhold til endringer i markedsrentenivået, gjør at det meldes fra overformynderienes forvaltere om at det forventes lite netto kurstap i tiden fremover, selv med en forventning om en viss renteoppgang frem til eksempelvis 01.01.2013.

Vi har ikke gått nærmere inn i porteføljene for å få dette verifisert, men det vil være en naturlig del av et videre prosjekt å simulere porteføljeavkastning ved forskjellige rentenivåer frem til en avslutning av fellesmassene, herunder den regnskapsmessige konsekvensen. Dette med formål at eventuelt forventede og sannsynlige kurstap hensyntas ved fastsettelse av rente til overformynderienes innskytere. Til dette kan sikkerhetsfond og rentereguleringsfond benyttes til å "dempe" eventuelle beregnede underdekning.

Konklusjon og anbefaling

- *Kartlegg regnskapsmessige konsekvenser av realisering av porteføljene i fellesmassen parallelt med ny forvaltningsstrategi (jfr likviditetsrisiko), herunder*
 - *gjennomfør porteføljesimuleringer og kartlegg de regnskapsmessige konsekvensene av forventet renteutvikling,*
 - *tilpass renten til innskyterne til ovennevnte snarest mulig*
- *Inkluder sikkerhetsfondene i vurderingen, deres beregnede størrelser ved konverteringstidspunkt og anvendelsen av disse*

Problemstilling b: Hvordan praktisk, systemmessig og informasjonsmessig håndteres overgangen fra fellesmasse hos 7 overformynderier til ny forvaltningsmodell

Det kan anslås at eierskapet og rettighetene til de cirka NOK 6-7 milliarder som er under forvaltning i fellesmasse ligger hos 15.000 – 20.000 personer under vergemål.

Oversikten over de respektives rettigheter ligger desentralt hos hvert kommunale overformynderi. De fleste overformynderier med fellesmasser benytter samme IT-system (Formula), men minst én (Sandefjord) benytter et annet.

Overføringen av rettighetene og riktig verdi av rettigheten kan ses på som et IT-konverteringsprosjekt, hvor riktige data skal overføres til riktig tid. Behovet for presisjon og oppgaven med håndtering av sensitive person- og økonomidata krever omfattende planlegging og forberedelse, samt gode sikkerhetsløsninger.

Den største utfordringen er kanskje tidsaspektet. Midlene tilhørende personer under vergemål bør i praksis være tilgjengelig for personen under vergemål og vergen til enhver tid og uten avbrudd. Det kan bli en utfordring i en konverteringssituasjon. En avregning og en konvertering i en helg er

nærliggende å tenke på og en velkjent og prøvet metodikk ved større konverteringer. Nyttårshelgen kan fremstå som et godt alternativ. Samtidig skal fjoråret "lukkes", og det kan trenge noe mer tid til dette. En tidlig helg på nyåret kan derfor se tilforlættelig ut. Med overordnet målsetting om at Personer under vergemål ikke skal lide overlast, må selve konverteringsprosessen og tidspunktet overlates til et gjennomføringsprosjekt.

"Mottaket" av fellesmassemidlene vil være en ukjent faktor i en tid fremover (bank- eller fondsløsning?). Således kan det virke uhensiktsmessig å starte et arbeid med konvertering for tidlig. Uansett vil det imidlertid være en oppløsning av dagens fellesmasser, og det vil etter all sannsynlighet også være en del likheter i den praktisk/systemmessige håndteringen mellom konvertering til en bankløsning og konvertering til en fondsløsning. Noen viktige elementer:

- Begge løsninger krever at verdiene i fellesmassen "fryses" på et tidspunkt. På dette tidspunkt bør det være færrest mulige variable objekter i fellesmassen, mao minst mulig verdipapirer som har usikker verdi, minst mulig ikke-bokførte inntekter og utgifter, og mest mulig cash/bankkonto som skal overføres. Fondsløsningen muliggjør at verdipapirer fra fellesmassen kan inngå i et fremtidig vergemålsfond.
- Begge løsninger vil medføre en kombinasjon av bruk av eksisterende konti i bank og behov for opprettelse av nye bank- eller VPS-konti. Bankenes kundeetablerings-rutiner i lys av relativt strengt lovverk m.h.t hvitvaskingsregler kan innebære praktiske utfordringer for deler av denne aktuelle brukergruppen. Det er grunn til å tro at de fleste har en bankkonto, noe som vil lette problemstillingen. Type bankløsning som velges vil legge føringer på kompleksiteten av ny konto-problematikken.

Erfaringsmessig er informasjonsbehovet stort ved denne type endringsprosesser fra alle interessenthavere. Det er naturlig å være fokusert på informasjonstemaet også i forbindelse med den systemmessige konverteringen.

Det er ikke mange ukjente i hva som skal være "mottaket" fra eksisterende fellesmasser. Bank- eller fondsløsning er relativt oversiktlig. Dette, sammen med våre vurderinger i avsnittet over, gjør at KPMG anbefaler å sette i gang et konverteringsprosjekt snarest mulig.

Konklusjon og anbefaling:

- *Igangsett snarlig et Konverteringsprosjekt med mandat å praktisk, systemmessig og informasjonsmessig håndtere konverteringen fra fellesmasser til ny forvaltningsform.*

Oppsummering og konklusjon av våre vurderinger

Vår anbefaling på håndtering av overgangsfasen fra fellesforvaltning er:

- Fastsett administrativt en dato hvor de eksisterende midlene under Fellesforvaltning skal være klar for konvertering til ny Vergemålsforvaltning. Denne dato bør være ved et årsskifte, og 1.1.2013 er en god dato å forholde seg til fra sommer 2011.
- Be overformynderiene tilpasse sin forvaltningsstrategi med den valgte tidshorisonten, med en føring om å realisere illikvide papirer der det er hensiktsmessig
 - a) Ved fondsløsning: Inkluder i Folketrygdfondets mandat et ansvar for å videreføre fellesmassene for de verdipapirer dette er hensiktsmessig, dvs å overta utvalgte verdipapirer inn i nytt vergemålsfond til en fremforhandlet verdi
 - b) Ved fondsløsning: Involver Folketrygdfondets forvaltningskompetanse så snart deres mandat er klart
- Be overformynderiene tilpasse en forvaltningsstrategi med den valgte tidshorisonten, med en føring om å realisere illikvide papirer der det er hensiktsmessig

- Kartlegg regnskapsmessige konsekvenser av realisering av porteføljene i fellesmassen parallelt med ny forvaltningsstrategi (jfr likviditetsrisiko), herunder
 - gjennomfør porteføljesimuleringer og kartlegg de regnskapsmessige konsekvensene av forventet renteutvikling,
 - tilpass renten til innskyterne til ovennevnte snarest mulig
- Inkluder sikkerhetsfondene i vurderingen, deres beregnede størrelser ved konverteringstidspunkt og anvendelsen av disse
- Vurder antatt størrelser på sikkerhetsfondene ved konverteringstidspunkt og anvendelsen av disse
- Igangsett snarlig et Konverteringsprosjekt med mandat å praktisk, systemmessig og informasjonsmessig håndtere konverteringen fra fellesmasser til ny forvaltningsform.

Contact us

Thore Kleppen

Partner, AAS

T +47 40 63 95 15

E thore.kleppen@kpmg.no

Fredrik Holter

Senior manager, FRM

T +47 40 63 94 36

E fredrik.holter@kpmg.no

kpmg.no

© 2011 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").

