



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Rapport fra forprosjektet

Vergemålsreformen

Høringsversjon 15. juli 2011

FORORD

Dette er et høringsutkast av forprosjektrapporten som – når den er vedtatt – skal fungere som en plan for gjennomføring av vergemålsreformen. I forkant av rapporten har åtte ulike delprosjekter vært i gang med å utrede og planlegge ulike aspekter ved å sette i kraft den nye vergemålsloven.

Det er ennå ikke bestemt noen ikrafttredelsesdato for den nye loven. Dette er det opp til Regjeringen/Kongen å ta stilling til. Samtidig er gjennomføringen avhengig av bevilgninger over statsbudsjettet. Forprosjektet anbefaler entydig at reformen ikke bør gjennomføres før 1.1.2013 for å sikre god nok forberedelse til å bygge opp den nye forvaltningen med personale og systemer og for å få overført om lag 50.000 løpende vergemålssaker fra kommunene.

Utkastet til forprosjektrapport legges ikke ut på allmenn høring, men sendes relevante departementer, etater, fylkesmenn og organisasjoner for å få kommunisert planene så langt og for å få innspill som kan forbedre og kvalitetssikre gjennomføring av reformen. Når høringsfristen går ut 1. september 2011 vil en endelig forprosjektrapport bli utarbeidet etter at de ulike tilbakemeldingene er grundig vurdert.

Informasjon om vergemålsreformen legges løpende ut på www.regjeringen.no/jd/vergemaal. Her legges også hovedrapporten og de ulike delrapportene ut. På noen områder konkluderer hovedrapporten annerledes enn forslagene fra delprosjektene.

Når vi lar Murphys lover om at “hvis noe kan gå galt, så vil det også gjøre det – og fortrinnsvis på det verst tenkelige tidspunkt” introdusere hvert kapittel i rapporten, så er Murphys lover ikke ment som en visjon for vergemålsprosjektet. Det er likevel et faktum at gjennomgripende reformer eller omorganisering ofte “ikke går helt bra”. Ved å ha oppmerksomhet også mot hva som kan gå galt, vil vi kunne unngå at ting går galt. Skjønt det er lite trøst å hente fra Murphy også på dette punktet: “Hvis det er noe som ikke kan gå galt, så går det likevel galt”

Vi håper på mange gode tilbakespill før 1. september 2011 som ytterligere kan bidra til kvalitetssikring av vergemålsreformen.

Oslo 15. juli 2011

INNHALDSOVERSIKT

INNHALDSOVERSIKT	3
SAMMENDRAG	4
1. VERGEMÅLSREFORMEN.....	5
1.1 NY VERGEMÅLSLOV	5
1.2 VERGEMÅLSREFORMEN	5
1.3 VERGEMÅLSPROSJEKTET	6
2. MÅL FOR VERGEMÅLSOMRÅDET	7
2.1 MÅL FOR VERGEMÅLSOMRÅDET	7
2.2 FRA MÅL TIL RESULTATER	7
3. OPPGAVENE I VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	9
3.1 AKTØRENE	9
3.2 OPPGAVENE I DEN SENTRALE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	9
3.3 OPPGAVENE I DEN LOKALE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	11
3.4 OPPGAVENE TIL VERGENE OG REPRESENTANTENE.....	12
4. ARBEIDSPROSESSER OG DATASTØTTE	14
4.1 BEHOVENE OG MULIGHETENE	14
4.2 ARBEIDSPROSESSENE I DEN NYE VERGEMÅLSFORVALTNINGEN	14
4.3 VERGEMÅLSAPPLIKASJONEN	15
4.5 PROSJEKTGJENNOMFØRING OG KOSTNADER	18
4.6 RISIKO OG SÅRBARHET	19
5. ØKONOMISKE RAMMER.....	21
5.1 UTGANGSPUNKT FOR BEREKNINGENE	21
5.2 BEREKNING AV ÅRSKOSTNADENE FOR NY VERGEMÅLSORDNING	21
5.3 ENGANGSUTGIFTER	24
5.4 FINANSIERING AV VERGEMÅLSREFORMEN	24
5.5 BEVILGNINGSBEHOV I 2012, 2013, 2014 OG SENERE BUDSJETTÅR	25
6. BEMANNING OG KOMPETANSE.....	27
6.1 DAGENS PERSONALSITUASJON I DE KOMMUNALE OVERFORMYNDERIENE	27
6.2 HVILKE RETTIGHETER HAR DE KOMMUNALT ANSATTE I OVERFORMYNDERIENE	27
6.3 PROSSESSEN FOR Å AVKLARE HVILKE MEDARBEIDERE SOM SKAL OVERFØRES TIL STATEN	28
6.4 FORDELING AV STILLINGENE TIL DEN ENKELTE FYLKESMANN	31
6.5 KOMPETANSE	32
7. FINANSFORVALTNING	34
7.1 HVA HANDLER FINANSFORVALTNINGEN OM?	34
7.2 BANK ELLER FOND	35
7.3 REGNSKAPSFØRSEL, INTERNKONTROLL OG REVISJON HOS FYLKESMANNEN.....	36
7.4 VERGEREGNSKAPENE	38
7.5 AVVIKLING AV DAGENS FELLESMASSER	39
8. FRA FORPROSJEKT TIL IKRAFTTREDELSE.....	40
8.1 OPPGAVENE I GJENNOMFØRINGSFASEN	40
8.2 ARBEIDS- OG ANSVARSDDELING.....	41
8.3 ORGANISERING OG BEMANNING	41
8.4 OVERORDNA FRAMDRIFTSPPLAN	43
8.5 SUKSESSFAKTORER OG RISIKO.....	45
9. VEDLEGG OG REFERANSEDOKUMENTASJON	48
8.1 VEDLEGG	48
8.2 SENTRALE REFERANSEDOKUMENTER	48
8.3 INTERNETT OG KONTAKTINFORMASJON	48

SAMMENDRAG

- Ny vergemålslov ble enstemmig vedtatt av Stortinget våren 2010. Denne rapporten inneholder dokumentasjon og anbefalinger fra *forprosjektet* som er gjennomført for å planlegge hvordan vergemålsreformen kan gjennomføres
- Formålet med den nye vergemålsloven og vergemålsreformen er å styrke *rettssikkerheten* for personer som ikke kan ivareta egne interesser samt å bygge opp en ny, moderne og *effektiv vergemålsforvaltning*
- Forprosjektet har kommet til at den nye loven tidligst bør tre i kraft *1. januar 2013* – og at en med et slikt tidsperspektiv klarer å bygge opp den nye vergemålsforvaltningen med tilhørende kompetanse og systemer på en kvalitativt god måte. Men det er opp til politiske myndigheter å ta stilling til ikrafttredelsesdato samt bevilgning av nødvendige midler til reformen
- Den nye vergemålsordningen vil ha en brutto årskostnad på om lag 235 mill. kroner hvorav om lag 118 mill. kroner vil finansieres gjennom eksisterende bevilgninger
- Overføring av vergemålsoppgavene fra kommunene til staten ved fylkesmennene vil ha karakter av *virksomhetsoverdragelse*. Det antas at om lag 100 medarbeidere i de kommunale overformynderiene vil ha rett til ny jobb i staten
- Det foreslås en samlet bemanning i den nye vergemålsforvaltningen på *183 stillinger* fordelt med 14 på sentral vergemålsmyndighet (Statens sivilrettsforvaltning) og 169 til lokal vergemålsmyndighet (Fylkesmennene)
- For å sikre en moderne og effektiv vergemålsforvaltning med oversikt og kvalitet i saksbehandlingen og brukerdialogen, foreslås utviklet en egen *vergemålsapplikasjon* som har digitalt førstevalg som premiss for arbeidsprosesser og brukerkommunikasjon
- Minst 13 milliarder kroner tilhørende personer under vergemål, vil være under vergemålsmyndighetens forvaltning. Loven sier at forvaltningen skal skje på *individuelle konti i bank*. Med mindre en alternativ forvaltning gjennom *Folketrygdfondet* blir avklart i løpet av 2011, anbefaler forprosjektet at bankalternativet legges til grunn for gjennomføring av reformen
- Forprosjektet definerer hvilke oppgaver som må håndteres i et *gjennomføringsprosjekt* før loven kan tre i kraft og foreslår hvordan disse kan løses i et samspill mellom sentralt vergemålsprosjekt forankret i Justisdepartementet, Statens sivilrettsforvaltning og hos fylkesmennene. Gitt at dato for ikrafttredelse fastsettes til 1. januar 2013, vil den nye vergemålsforvaltningen gradvis bygges opp i løpet av 2012 slik at *sentral vergemålsforvaltning er funksjonelt klar for drift 1. november og fylkesmennene 3. desember 2012*

1. VERGEMÅLSREFORMEN

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

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

1.1 Ny vergemålslov

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

Etter en omfattende høringsrunde av Vergemålsutvalgets innstilling (NOU 2004:16 Vergemål) med etterfølgende utarbeidelse av lovforslaget (Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) Om lov om vergemål), vedtok Stortingets enstemmig ny vergemålslov 26. mars 2010

Med den nye vergemålsloven får Norge et modernisert regelverk og en ny organisasjon for å gi økt rettssikkerhet og rettslikhet for svake grupper som har behov for vergemål. Gjennomføringen gjør også at Norge i forhold til vergemålsområdet kan ratifisere FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter.

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

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

1.2 Vergemålsreformen

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

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

1.3 Vergemålsprosjektet

Med bakgrunn i en bevilgning på 20 mill. kroner i statsbudsjettet for 2011, ble vergemålsprosjektet etablert i Justisdepartementet (JD) fra januar 2011. Prosjektet skal forberede vergemålsreformen slik at den kan realiseres på en god måte for alle berørte parter fra det tidspunkt Stortinget bestemmer.

Prosjektet har hatt ekspedisjonssjef Anne K Herse som prosjekteier, avdelingsdirektør Torunn Bolstad som prosjektansvarlig og Oddbjørn Vassli som prosjektleder. Prosjektet har videre vært organisert med et prosjektråd og en referansegruppe. Arbeidet har vært organisert i 8 ulike delprosjekter:

- Informasjon (delprosjektleder: Oddbjørn Vassli, JD)
- Økonomi (delprosjektleder: Tove Nordstrand, JD)
- Personal (delprosjektleder: Solveig Nowacki, JD)
- Arbeidsprosesser og datastøtte (delprosjektleder Arild Justnes, Steria AS)
- Finansforvaltning (delprosjektleder Fredrik Holter, KPMG AS)
- Sentral vergemålsmyndighet (delprosjektleder: Stine Røtne, Statens sivilrettsforvaltning)
- Lokal vergemålsmyndighet (delprosjektledere: Jan-Peder Andreassen og Trond Gården, Fylkesmannen i henholdsvis Troms og Nordland)
- Representasjonsordningen for enslige mindreårige flyktninger (delprosjektleder Terje Johnsen, JD)

I tillegg har flere av delprosjektene hatt egne ressursgrupper knyttet til seg med representanter fra flere departementer, kommunene og fylkesmennene. Denne forprosjektrapporten bygger på arbeidet som er gjort i delprosjektene. Rapporten følger likevel ikke i alle sammenhenger anbefalingene fra delprosjektene.

2. MÅL FOR VERGEMÅLSOMRÅDET

*"Når ting blir overlatt til seg selv., vil det gå fra å være dårlig til virkelig dårlig".
Murphys 7 lov*

2.1 Mål for vergemålsområdet

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



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

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

Statlig virksomhet skal målstyres. Mål fastsettes på ulike nivåer. Overordna mål for de ulike program- eller virksomhetsområdene fastsettes årlig i statsbudsjettet. Vergemålsområdet tilhører programkategori 06.60, og gjeldende politiske mål for området er:

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

2.2 Fra mål til resultater

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

Eksempel 1

Hovedmål (nivå 1):

God rettssikkerhet for individer og grupper

Delmål (nivå 2):

God rettssikkerhet for de som ikke kan ivareta egne interesser

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

Eksempel 2

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

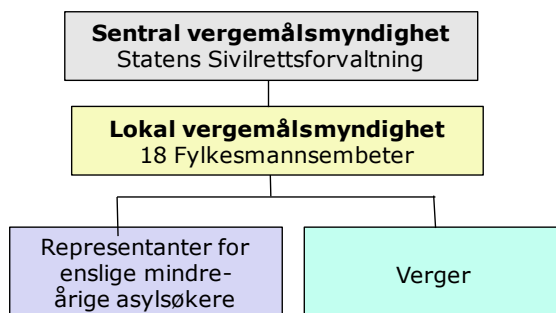
Anbefaling mål for vergemålsområdet

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

3. OPPGAVENE I VERGEMÅLSFORVALTNINGEN

“Ingenting er så lett som det ser ut til”
Murphys 1 lov

3.1 Aktørene



Figur 2: Figuren viser de sentrale aktørene i den nye vergemålsforvaltningen

Den nye vergemålsforvaltning består av tre nivåer:

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

Justis- og politidepartementet (JD) har både lov- og etatsansvaret. I dialogen med fylkesmennene samarbeider JD med Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) om administrative forhold, styringsdialogen og embetsopdraget.

3.2 Oppgavene i den sentrale vergemålsforvaltningen

1. Være *klageinstans* for fylkesmannens vedtak etter vergemålsloven
 - Anslag på 300-350 klagesaker årlig
 - Aktuelle klagesaker er:
 - Vedtak om opprettelse av vergemål eller avslag på etablering av vergemål
 - Klage over inndragning av midler tilhørende voksne personer under vergemål
 - Klage på beslutninger knyttet til fast eiendom tilhørende personer under vergemål
 - Klage på avslag/innvilgelse av utdeling av gaver og arveforskudd
 - Klage på avslag/innvilgelse av uttak av midler tilhørende mindreårige
 - Klage på avslag/stadfesting av framtidfullmakt
 - Klage på godtgjørelse og utgiftsdekning for verger
 - For spørsmålet om opprettelse av vergemål eller avslag på etablering av vergemål, kan sakene også overprøves av domstolene.

2. Føre *tilsyn* med fylkesmannen i saker etter vergemålsloven

- Lovlighetstilsyn med siktemål å sikre rettssikkerhet og rettslikhet gjennom en enhetlig og god praksis hos fylkesmennene
- Finansielt tilsyn som skal sikre at det skjer en forsvarlig og korrekt forvaltning av de økonomiske midler som er tatt inn til forvaltning tilhørende personer under vergemål
- Aktuelle tilsynsformer er:
 - Systemrevisjon
 - Inspeksjonstilsyn
 - Områdeovervåking/tilstandsvurdering
 - Hendelsesbasert tilsyn
 - Ulike former for stikkprøvebasert tilsyn
 - Egenmeldinger og rapportering

3. *Finansiell forvaltning*

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

4. *Etatsledelse*

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

- Delta aktivt i den løpende *styringsdialogen*
 - I samarbeid med fylkesmennene løpende å vurdere resultatoppnåelse og utvikling av mål og resultatkrav
 - I samarbeid med JD å fastsette mål og resultatkrav for den lokale vergemålsforvaltningen
 - Løpende vurdering av tilstanden på vergemålsområdet gjennom utarbeidelse av årlig årsmelding
 - Ta initiativ til utviklingsarbeid innenfor vergemålsområdet inklusiv regelverksendringer
- *Informasjons- og opplæringsvirksomhet*
 - I samarbeid med fylkesmennene å sørge for opplæring av personalet i den nye lokale vergemålsforvaltningen
 - Løpende å vurdere opplæringsbehovet for å sikre lik og god praksis
 - Ta initiativ til ulike fagdager og konferanser for å drøfte og videreutvikle vergemålsområdet
 - I samarbeid med fylkesmennene å tilrettelegge for god og effektiv opplæring av vergene

- Utarbeide og ivareta generell informasjon rettet mot verger, personer under vergemål, instanser og personer med meldeplikt eller som kan begjære vergemål – samt generell publikumsinformasjon
- Utarbeide og ivareta informasjonen rettet mot ansatte i vergemålsforvaltningen (intranett) inklusiv tilrettelegging for ulike kunnskapsbaser
- Bruk av sosiale medier
- *Vergemålsapplikasjonen*
 - Være systemeier for vergemålsapplikasjonen
 - Stå for finansieringen
 - Sørge for forsvarlig drift og videreutvikling
 - Inngå og forvalte nødvendige avtaler med eksterne partnere og leverandører
 - Sørge for nødvendig brukerstøtte og opplæring
 - Utarbeide og vedlikehold nødvendige skjemaer, maler, arbeidsprosesser, register osv.
 - Ivareta nødvendig datasikkerhet

3.3 Oppgavene i den lokale vergemålsforvaltningen

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

2. Oppgaver knyttet til *Utlendingsloven*
 - Oppnevne representant etter melding om behov fra utlendingsmyndighetene. Dette må skje raskt, det vil være behov for en vaktordning for representanter.
 - Eventuelt å oppnevne ny representant ved flytting
 - Gi utlendingsmyndighetene beskjed om hvem som til enhver tid er representant
 - Oppnevne verge etter vergemålsloven dersom den mindreårige innvilges oppholdstillatelse i Norge
 - Sikre gode rutiner for saksflyt når barnet får ny representant/verge
 - Gi veiledning og bistand og føre tilsyn med representantene
 - Sørge for utbetaling av godtgjøring til representant og tolk.

3. Andre *faglige oppgaver*
 - Forestå nødvendig opplæring av verger og representanter
 - Sørge for at en hele tiden har en stamme av faste verger – strategisk plassert i vergemålsdistriktet - som kan ta vergeoppdrag der det ikke finnes nærstående som kan utføre oppdraget
 - Sørge for at en hele tiden har noen faste, kvalifiserte representanter som på kort varsel kan stille som representant for enslige mindreårige asylsøkere
 - Forestå informasjon og opplæring av viktige brukergrupper av vergemålsordningen som for eksempel brukerorganisasjoner, det kommunale hjelpeapparatet, NAV og andre

4. *Administrative oppgaver*
 - Organisere arbeidet i vergemålsdistriktet
 - Rekruttere og utvikle medarbeiderne innenfor vergemålsområdet
 - Innføre og vedlikeholde interne rutiner og internkontrollsystemer
 - Forestå utbetalinger til verger og representanter som skal dekkes av det offentlige
 - Sørge for riktig bruk av vergemålsapplikasjonen bla. i forhold til saksbehandling, arkivering/journalføring og registrering/rapportering
 - Delta i styringsdialog med overordnet myndighet

3.4 Oppgavene til vergene og representantene

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

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

Beskrivelsen av fylkesmannens og representantens oppgaver for enslige mindreårige asylsøkere er basert på dagens vergeordning og NOU 2004:16 Vergemål. Regelverket her er ikke ferdig utformet slik at det kan bli endringer. Når tidspunktet for vergemålsreformen er bestemt og midler bevilget, vil Justisdepartementet fremme forslag om lovendring i Utlendingsloven med forskrifter som skal legge på plass de rettslige rammene for representantordningen.

Anbefaling Oppgavene innenfor vergemålsområdet

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

4. ARBEIDSPROSESSER OG DATASTØTTE

"Hvis det er mulighet for at flere ting kan gå galt, vil den ting som vil forårsake mest skade, være den ting som går galt".

Murphys 3 lov

4.1 Behovene og mulighetene

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

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

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

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

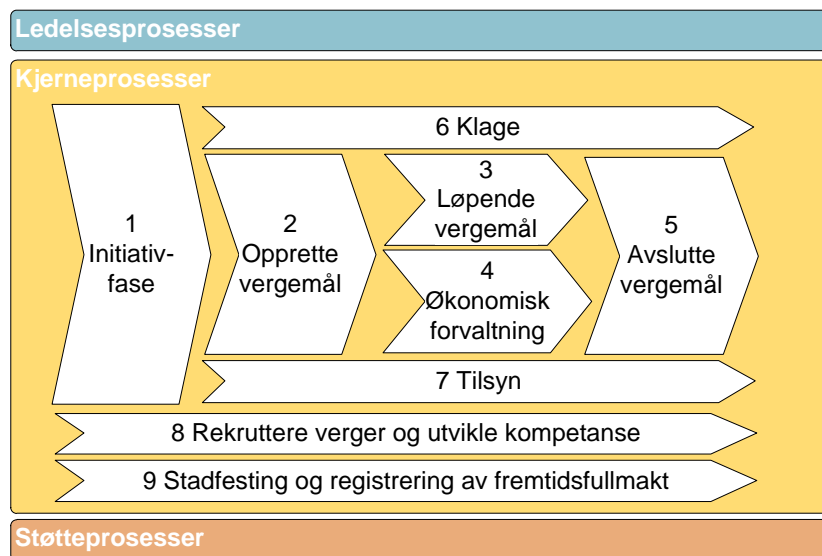
- Digitalt førstevalg som ambisjon dvs. at på alle myndighetsområder skal det legges til rette for at borgerne primært møter forvaltningen via digitale løsninger
- En tydelig statlig fastlagt systemarkitektur
- Tilgang på stadig flere statlig eide felleskomponenter som kan gjenbrukes i ulike etatsspesifikke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

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

4.2 Arbeidsprosessene i den nye vergemålsforvaltningen

Behovene og brukerne er forsøkt satt i sentrum for utvikling av dataløsningen ved først å definere de sentrale arbeidsprosessene i den nye vergemålsforvaltningen. Arbeidsprosessene har både vært kartlagt i workshops og kvalitetssikret ved hjelp av en

bredt sammensatt referansegruppe. Prosessene er basert på beste praksis fra dagens arbeidsprosesser, tilpasset ny lov og effektivisert for å fungere bedre i ny organisering og under nye forutsetninger.



Figur 3: Figuren over viser de 9 sentrale hovedarbeidsprosessene i den nye vergemålsforvaltningen

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

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

4.3 Vergemålsapplikasjonen

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

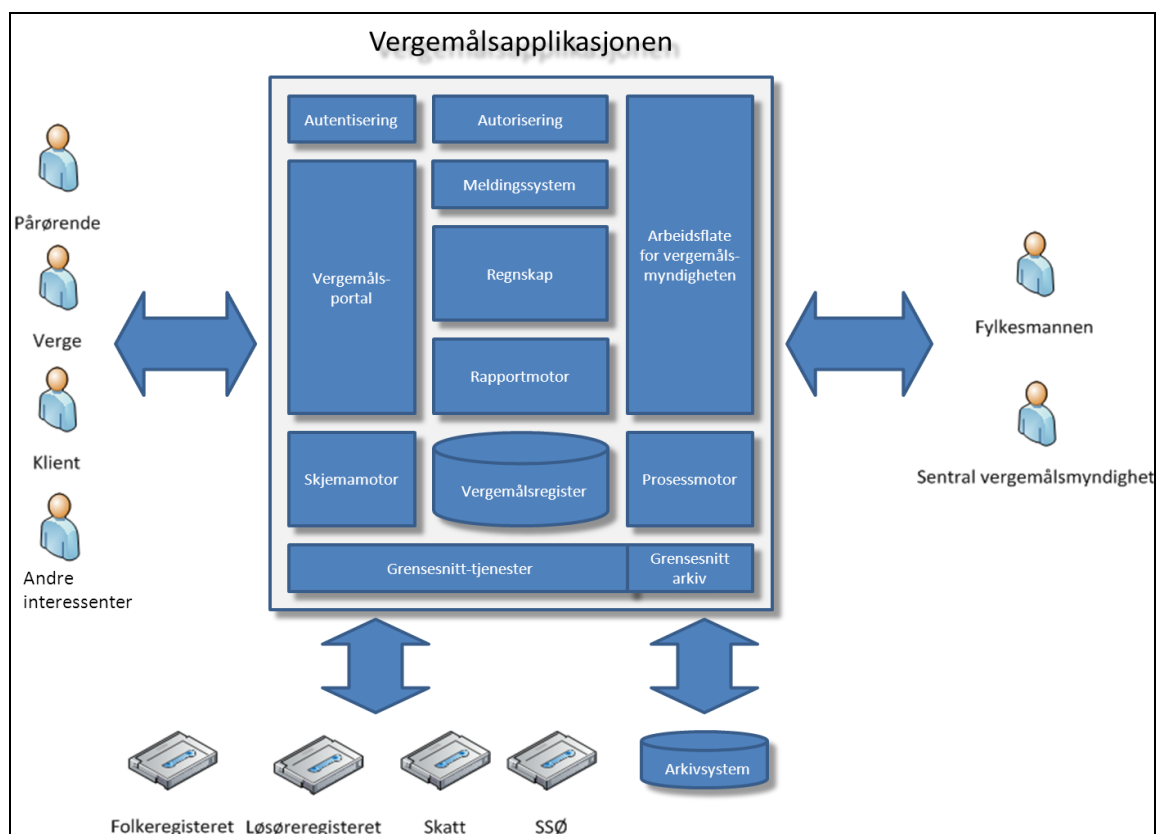
Vergemålsapplikasjonen vil tilby et web-basert grensesnitt ut mot eksterne brukere (hovedsakelig verger og klienter) i form av en vergemålportal. Vergemålportalen vil fungere som informasjonskanal for vergemålsområdet i tillegg til å tilby samhandlingstjenester mot saksbehandlere hos fylkesmannen. For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

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

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

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

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



Figur 4: Komponenter i Vergemålsapplikasjonen

Nasjonale felleskomponenter spiller en sentral rolle i løsningen. Nasjonale felleskomponenter kan enkelt beskrives som byggeklosser for utvikling av offentlige IT-løsninger. Felleskomponentene kan gjenbrukes i andre IT-løsninger i offentlig sektor,

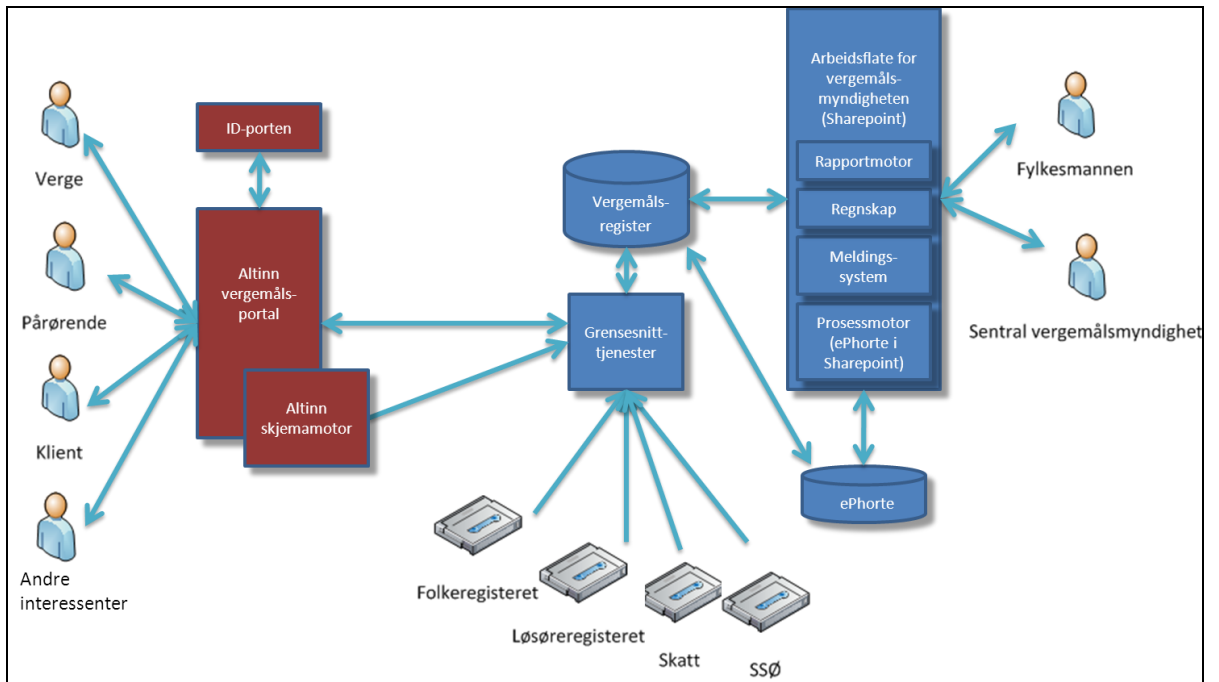
og er av stor samfunnsøkonomisk betydning. En av fordelene ved bruk av nasjonale felleskomponenter er at de har en statlig virksomhet som forvaltningsansvarlig. Kompleksiteten i vergemåls-løsningen reduseres således ved at en støtter seg på velprøvd funksjonalitet som forvaltes og videreutvikles av profesjonelle aktører. Man vil også ta del i, og gjøre seg nytte av, videreutviklingen av slike løsninger.

De nasjonale felleskomponentene er Altinn og ID-porten, og tre registre (Folkeregisteret, Enhetsregisteret og matrikkelen). Alle de nasjonale felleskomponentene egner seg for bruk i Vergemålsapplikasjonen. Komponentene er nærmere beskrevet i Vedlegg 3. Statlige virksomheter er pålagt å bruke ID-porten og pålagt å vurdere bruk av komponentene i Altinn.

Tre alternative løsningsvalg

Delprosjektet Arbeidsprosesser og datastøtte skisserer tre aktuelle kombinasjoner av løsningsvalg for vergemålsapplikasjonen. Det er primært valg av løsning for vergemålsportal som er vurdert i løsningsalternativene. Alle alternativene innebærer bruk av ePhorte som arkivløsning og ID-porten som autentiseringskomponent. Valg av løsning for vergemålsregister og arbeidsflate for vergemålsmyndigheten er relativt sett uavhengig av valg av løsning for vergemålsportal - grensesnittjenestene vil ivareta integrasjonen og datautvekslingen. Alle løsningsalternativene oppfyller kravet til funksjonalitet i løsningen. De ulike løsningsalternativene reflekterer derimot ulike ambisjonsnivå, spesielt i forhold til bruk av nasjonale felleskomponenter. Utredning av endelig løsningsalternativ anbefales gjennomført i mulighetsstudien. De tre alternativene er:

- En skreddersydd løsning. Her står gjenbruk av elementer i eksisterende Fritt rettsråd-applikasjon sentralt for å tilby en portal og skjemaløsning for eksterne brukere med More Forms som skjemamotor. Dette alternativet innebærer ikke bruk av Altinn.
- Alternativ 2 er en mulig løsningsarkitektur der verger (og muligens klienter) benytter en skreddersydd portalløsning som i Alternativ 1, men med bruk av Altinns skjematenester. Andre eksterne brukere benytter kun Altinn for å registrere henvendelser (standard skjema tilgjengeliggjort gjennom Altinns skjemakatalog).
- I alternativ 3 er Altinn-komponenter benyttet for å lage en komplett vergemålsportal. Portal-uavhengighet, det vil si integrasjon av Altinns tjenester i en egen portal, anbefales å vurdere.

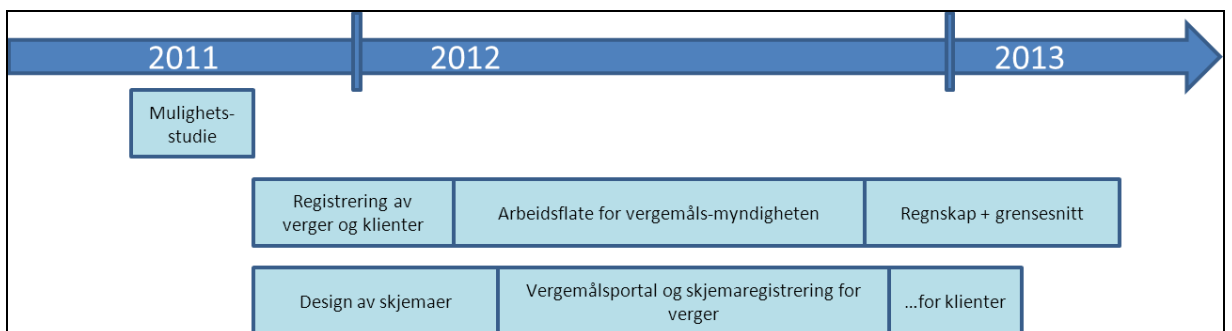


Figur 5: Løsningsalternativ 3 med maksimal bruk av Altinn

4.5 Prosjektgjennomføring og kostnader

I delrapporten er det laget en foreløpig skisse for realisering av løsningen. En mulig dato for gjennomføring av vergemålsreformen er 1.1.2013. En kritisk suksessfaktor for en vellykket gjennomføring av reformen er en velfungerende og effektiv dataløsning, og den mest sentrale funksjonaliteten må være på plass i god tid før gitte dato. En komponentbasert løsningsarkitektur innebærer at løsningen kan realiseres og produksjonssettes i faser.

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



Figur 6: Faseinndelt prosjektplan for utvikling av vergemålsapplikasjonen

For ikke å miste tid mens utkastet til forprosjektrapport er på høring, vil det bli gjennomført en mulighetsstudie for endelig valg av løsningsalternativ med ytterligere kravspesifikasjon i august og september.

Minimum funksjonalitet som må på plass før reformen kan tre i kraft, dekkes av fase 1-4. Funksjonaliteten i fase 5 og 6 er ikke kritisk, men vil bidra til mer effektive prosesser og færre henvendelser til vergemålsmyndigheten.

Fase	Beskrivelse	Fra-dato	Til-dato	Estimerte kostnader
0	Mulighetsstudie og kravspesifisering	15.08.11	01.10.11	< 0,5 mill
1	Løsning for registrering av verger, klienter og saker, implementering eller tilpasning av arkivløsning	01.10.11	01.02.12	< 2 mill
2	Design av skjemaer (i Altinn eller annen skjemaløsning)	01.10.11	01.04.12	< 1 mill
3	Vergemålsportal og skjemaregistrering for verger	01.04.12	01.10.12	< 5 mill Sikkerhetsnivå 4 krever Bypass-brikker, noe som påvirker kostnadene betraktelig
4	Arbeidsflate for vergemålsmyndigheten med prosessmotor (mottak og behandling av skjemaer), generering av brev og meldinger	01.04.12	01.11.12	< 5 mill Krav til rapportering og statistikk kan øke kostnadene
5	Regnskap i Vergemålsportalen og arbeidsflate for vergemålsmyndigheten, samt diverse grensesnitt, integrasjon mot bank/VPS	01.11.12	01.03.13	< 3 mill
6	Vergemålsportal og skjemaregistrering for klienter	01.10.12	01.01.13	< 1 mill

De totale kostnadene for løsningen estimeres, på bakgrunn av kunnskap på nåværende tidspunkt, til å være ca. 17 millioner kroner. I dette tallet er ikke kostnadene for mulighetsstudien (ca 0,5 millioner) inkludert. Kostnadene for de enkelte fasene må sees som veiledende. De estimerte kostnadene er basert på erfaringstall fra sammenlignbare prosjekter som Steria har gjennomført. Vi vil understreke at det er stor usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene på et så vidt tidlig stadium i prosjektet, og de er blant annet sterkt avhengige av løsningsarkitekturen som velges og omfanget av nødvendige anskaffelser.

4.6 Risiko og sårbarhet

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

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

Rapporten om sikkerhet, risiko og sårbarhet slår fast at en webløsning som skal være tilgjengelig over internett, setter store krav til sikkerheten og overvåking av løsningen. Særlig viktig blir en sikker autentiseringsløsning som sikrer at brukerne av løsningen er den de gir seg ut for å være. Bruk av ID-porten vil være et godt alternativ her. Videre setter både arkivloven og personopplysningsloven viktige krav til beskyttelse og

klassifisering av informasjon inklusiv en rollebasert tilgangskontroll. Det må arbeides videre med disse spørsmålene i den videre planlegging, realisering og idriftsetting av løsningen.

I forhold til prosjektrisiko er det identifisert i alt 11 problemer/usikkerheter. Av disse er 2 klassifisert som mindre vesentlig, 8 som vesentlig og 1 som kritisk. Den kritiske risikoen er knyttet til at prosjektplanen for realiseringen av løsningen fortsatt er veldig grov og på et tidlig stadium. Det gjør at en kan ha oversett problemer eller få uventede overraskelser som gjør at realiseringen kan ta lengre tid, koste mer eller gi dårligere funksjonalitet. Blant annet for å møte denne risikoen, fortsetter dataprojektet i august med å kvalitetssikre og utdype løsningsalternativene, kravspesifikasjonen og prosjektgjennomføringen.

Anbefaling Vergemålsapplikasjonen

- Ambisjonsnivået og funksjonell beskrivelse av vergemålsapplikasjonen legges til grunn for det videre arbeid med datastøtte til den nye vergemålsforvaltningen
- For å få til helhetlige arbeidsprosesser og god totaloversikt over saker, effektive integrasjoner og viktig styringsdata for vergemålsområdet, tas det til etterretning at vergemålsapplikasjonen realiseres som en felles løsning for samtlige 18 fylkesmenn samt sentral vergemålsforvaltning
- Om det er ønskelig fra Regjeringens side, kan vergemålsløsningen realiseres som et “digitalt utstillingsvindu for en moderne eforvaltning” når det gjelder digitalt førstevalg og bruk av felles statlig infrastruktur
- For å unngå at realiseringen av dataløsningen skal forsinke gjennomføring av reformen, tas til etterretning at arbeidet med planlegging av vergemålsapplikasjonen fortsetter videre utover høsten 2011 – uavhengig av beslutning om dato for ikrafttredelse av loven
- Det må arbeides løpende med prosjektrisikoen og sikkerhet, risiko og sårbarhet i dataløsningen

5. Økonomiske rammer

"Hvis alt ser ut til å gå godt – så har man tydeligvis oversett noe".
Murphys 8 lov

5.1 Utgangspunkt for beregningene

Det ble i Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) Om lov om vergemål (vergemålsloven) beregnet at vergemålsreformen vil innebære om lag 165 millioner kroner i brutto årlige kostnader og med et netto merbehov på om lag 105 millioner kroner etter uttrekk av eksisterende ressursbruk i kommunene på om lag 60 millioner kroner.

Da ble blant annet følgende forutsetninger lagt til grunn:

- Om lag 170 årsverk hos fylkesmennene som lokal vergemålsmyndighet
- 12 årsverk hos den nasjonale klage- og tilsynsfunksjonen
- 25 mill. kroner til betaling av verger for personer som ikke skal betale egen verge
- Andre kostnader som følger av den nye loven (data, politiattester osv.)

Kostnader til omorganiseringsprosessen er i Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) beregnet til 42 millioner kroner og kommer i tillegg til ovennevnte.

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

5.2 Beregning av årskostnadene for ny vergemålsordning

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

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

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

Prosjektet har kommet til at ikrafttredelse av ny vergemålslov vil medføre følgende årlige driftsutgifter:

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

Bemanning fylkesmennene

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

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

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

Bemanning representantordningen

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

transittmottakene (Oslo og Akershus) og at øvrige ressursene fordeles mellom fylkesmennene på samme måte som vergemålsstillingene – til sammen 6 stillinger.

Bemanning sentral vergemålsmyndighet

Bemanningsbehovet her avhenger om den sentrale vergemålsmyndigheten skal være et mest mulig uavhengig klage- og tilsynsorgan eller om organet i tillegg skal ha mange “direktoratsfunksjoner” mot lokal vergemålsmyndighet og departement. Med 14 stillinger totalt er det lagt til grunn om lag 4 stillinger til klagebehandling, 4 stillinger til tilsyn og oppfølging av praksis og 6 stillinger til ledelse/direktoratsfunksjoner inkludert systemeieransvaret for vergemålsapplikasjonen.

Opplæring av ansatte og verger

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

Vederlag og utgiftsrefusjon

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

Reisekostnader vergemålssaker

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

Diverse (revisjon, politiattest, IKT-system mv)

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

Omstilling personale

Beregninger viser at om lag 100 ansatte (85 årsverk) vil ha rett til overføring til staten fra kommunene i henhold til regelverket om virksomhetsoverdragelse. Muligens vil det oppstå situasjoner hvor en vil måtte iverksette individrettede omstillingstiltak

(opplæring, ventelønn osv.) for at alle skal finne nytt relevant arbeid i staten. Det anslås at det er behov for 2,5 mill. kroner til dette.

5.3 Engangsutgifter

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

<i>Engangsutgift</i>	<i>Tusen kroner</i>
IKT-løsning	17 000
Møbler, lokalt IKT-utstyr	15 555
Rekrutteringskostnader og opplæring i forkant	10 000
<i>Sum engangsutgifter</i>	<i>42 555</i>

IKT-løsning

Det er beregnet at utvikling av nytt og felles dataverktøy vil koste om lag 17 mill. kroner. Den nye vergemålsforvaltningen vil i tråd med statens e-forvaltningspolitikk foreslås etablert med "Digitalt førstevalg" som sentral strategi og helelektronisk saksbehandling og kommunikasjon.

Møbler, lokalt IKT-utstyr

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

Rekrutteringskostnader og opplæring i forkant

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

5.4 Finansiering av vergemålsreformen

Eksisterende bemanning innenfor vergemål hos fylkesmennene

Det er tidligere kartlagt at fylkesmennene i dag bruker om lag 8 årsverk til klagesaksbehandling og tilsyn. Når det ovenfor er beregnet totalt 163 stillinger som bemanningsramme for ny lokal vergemålsforvaltning, legges det til grunn at de eksisterende stillingene inngår i dette. Bruttobeovet på 124,5 mill. kroner til bemanning kan da reduseres med 6,1 mill. kroner.

Dagens kostnader til representantordningen

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

Uttrekk fra rammeoverføringene til kommunene

Det er en godt etablert praksis for at når oppgaver/ansvar endres mellom staten og kommunene, skal de økonomiske konsekvensene av dette korrigeres i inntektssystemet for kommunene. Departementet har ført samtaler med KS om kostnadsberegningsgrunnlaget for korreksjonen som skal gjøres i forbindelse med at vergemålsoppgaven overføres fra kommunene til staten. Det er oppnådd enighet om at det skal tilbakeføres 103 mill. kroner til staten, men at det første året bare skal tilbakeføres 40 mill. kroner på grunn av ekstra oppgaver og omstillingskostnader i kommunene det første året.

5.5 Bevilgningsbehov i 2012, 2013, 2014 og senere budsjettår

For beregning av behovet for midler legger vergemålsprosjektet til grunn som forutsetning at ikrafttredelse av ny vergemålslov skjer med virkning fra 1. januar 2013. Det gjøres oppmerksom på at endelig ikrafttredelsestidspunkt ikke er bestemt. Dette er det opp til regjeringen å ta stilling til. Et ikrafttredelsestidspunkt som nevnt ovenfor er imidlertid prosjektets beste anbefaling basert på gjennomført forprosjekt.

Bevilgningsbehov i 2012

Det er en rekke oppgaver som må løses før ikrafttredelsesdatoen av loven. Med et ikrafttredelsestidspunkt 1. januar 2013 må den nye organisasjonen bygges opp gradvis gjennom 2012 både for å løse oppgaver som tilhører forberedelsesfasen og for å bygge opp kompetanse og systemer.

I tillegg til engangsutgiftene som nevnt ovenfor på 42,5 mill. kroner, vil både fylkesmennene og sentral vergemålsmyndighet ha oppgaver i 2012 i forbindelse med etablering av den nye ordningen.

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

For sentral vergemålsmyndighet må det rekrutteres leder og nøkkelpersonell i tidlig fase, finnes lokaler, organisere opplæringsvirksomheten i 2012, delta i utviklingen av felles datasystem, forberede andre ledelses- og støttefunksjoner, fullføre rekruttering, etablere kvalitetssikrede arbeidsprosesser og arbeidsmetoder samt ivareta informasjonsrollen.

Vergemålsprosjektet mener derfor at fylkesmennene bør tilføres 33 % av bemanningsutgiftene og sentral vergemålsmyndighet 50 % av bemanningsutgiftene i 2012 til etableringen av ny vergemålsordning. Dette utgjør henholdsvis 39,1 og 4,7 mill. kroner.

Samlet er det behov for 86,3 mill. kroner i 2012.

Bevilgningsbehov i 2013

Med fratrekk av eksisterende bemanning innenfor vergemål hos fylkesmennene med 6,1 mill. kroner, dagens kostnader til representantordningen med 9,4 mill. kroner og uttrekk fra rammeoverføringene til kommunene med 40 mill. kroner det første driftsåret, er det behov for 180,44 mill. kroner til driftsutgifter i 2013.

Bevilgningsbehov i 2014 og senere budsjettår

Fra 2014 vil hele uttrekket fra rammeoverføringene til kommunene gjøres gjeldende, dvs. 63 mill. kroner utover de 40 mill. kroner som overføres i 2013, slik at netto behov for 2014 og senere budsjettår utgjør 117,44 mill. kroner.

Anbefaling Økonomi ny vergemålsordning

- Den nye vergemålsforvaltningen etableres med en ramme på 183 årsverk – fordelt med 169 årsverk til lokal vergemålsforvaltning (fylkesmann) og 14 årsverk den den sentral vergemålsforvaltningen (Statens sivilrettsforvaltning)
- Forprosjektets beste kalkyle for årskostnadene knyttet til den nye vergemålsordningen er om lag 235 mill. kroner brutto
- Vergemålsprosjektets anbefaling er at det er behov for 86,3 mill. kroner i 2012 til forberedelse av reformen hvis en ønsker en iverksetting av loven fra 1.januar 2013.

6. Bemanning og kompetanse

"Alt tar lengre tid enn du tror".
Murphys 2 lov

6.1 Dagens personalsituasjon i de kommunale overformynderiene

Vergemålsreformen innebærer at oppgaver blir flyttet fra kommunene til fylkesmennene, og vil følgelig få konsekvenser for de som i dag jobber med vergemålssaker i kommunene. Med denne bakgrunn har vergemålsprosjektet foretatt en kartlegging av personalsituasjonen i kommunene.

Kartleggingen har i stor grad blitt forsøkt gjennomført via dagens overformyndere og gir ikke helt eksakte og fullstendige tall. Vi mener likevel kartleggingen gir et bilde av hvor mye ressurser dagens kommuner bruker på vergemålssaker.

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

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

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

6.2 Hvilke rettigheter har de kommunalt ansatte i overformynderiene

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

Reglene om virksomhetsoverdragelse har til formål å beskytte arbeidstakernes rettigheter i forbindelse med overdragelse av virksomhet til en annen arbeidsgiver. I denne saken vil det kanskje være slik at mange ansatte vil foretrekke å beholde sin jobb i kommunen. Det er derfor viktig at vi foretar en avgrensning mot de kommuner og ansatte som ikke skal omfattes av virksomhetsoverdragelsen.

Når reglene om virksomhetsoverdragelse legges til grunn vil disse regulere tidligere og ny arbeidsgivers ansvar og plikter, samt de ansattes rettigheter og plikter.

Dagens valgte overformyndere - valgte ombud - vil som hovedregel ikke anses å være arbeidstaker etter reglene i arbeidsmiljøloven, og de vil derfor ikke få rettigheter etter reglene om virksomhetsoverdragelse.

På den annen side vil dagens kommunalt ansatte som bruker *hele* sin arbeidstid på fagområder som skal overføres til staten i henhold til ny vergemålslov, ha rett til ansettelse i staten. Dette gjelder faste som midlertidige ansatte, samt heltids- og deltidsansatte. For øvrige ansatte som bruker *deler* av sin arbeidstid på vergemålsområdet, må det avklares konkret i det enkelte tilfelle om de har rett til å overføres til staten.

En virksomhetsoverdragelse er ikke i seg selv grunnlag for oppsigelse eller avskjed fra tidligere eller ny arbeidsgiver. Utgangspunktet er at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter overføres til den nye arbeidsgiver. De ansatte har rett til å følge med sine arbeidsoppgaver til ny arbeidsgiver, samtidig som de har en plikt til å forholde seg til en ny arbeidsgiver og denne arbeidsgiverens styringsrett.

En arbeidstaker som omfattes av virksomhetsoverdragelsen kan imidlertid motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. Dette omtales gjerne som *reservasjonsretten*. Dersom en arbeidstaker benytter seg av reservasjonsretten uten at vedkommende har valgt, vil det i praksis innebære en oppsigelse.

En arbeidstaker som omfattes av virksomhetsoverdragelsen kan inneha en ulovfestet *valgrett* til å bli hos tidligere arbeidsgiver dersom overdragelsen innebærer vesentlige negative endringer i arbeidstakerens situasjon. Hvilke ansatte som vil ha en valgrett må avklares konkret i det enkelte tilfelle.

6.3 Prosessen for å avklare hvilke medarbeidere som skal overføres til staten

En vellykket gjennomføring av statlig overtakelse av vergemålsområdet på personalområdet avhenger av et godt samarbeid mellom kommunene og staten, de ansatte og deres arbeidstakerorganisasjoner. Det følger av arbeidsmiljølovens § 16-5 at i de tilfeller det foreligger en virksomhetsoverdragelse skal tidligere og ny arbeidsgiver så tidlig som mulig gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte. Et første informasjonsbrev til de kommunalt ansattes organisasjoner om prosjektet og prosessen ble sendt fra Justisdepartementet 4. juli 2011.

Vergemålsprosjektet vil ta initiativ til å innlede et samarbeid med de ansattes organisasjoner og forslår at det nedsettes et samarbeidsutvalg for å ivareta kravene til medbestemmelse for dagens berørte ansatte. Vi foreslår at Justisdepartementet,

organisasjonene, KS/Oslo kommune samt fylkesmannsembetene er representert i samarbeidsutvalget.

Prosjektet ser det som ønskelig og hensiktsmessig at dette samarbeidsutvalget får nedfelt i sitt mandat at de skal utarbeide en momentliste som kan legges til grunn ved vurderingen av de enkelte ansattes rettigheter etter reglene om virksomhetsoverdragelse. På grunnlag av de momenter samarbeidsutvalget kommer frem til og de faktiske arbeidsforhold, er det mest vanlig og riktig at dagens arbeidsgiver i første omgang blir ansvarlig for den konkrete vurderingen og avgrensningen i det enkelte tilfellet.

Når det foreligger en beslutning om å gjennomføre vergemålsreformen, vil vergemålsprosjektet invitere organisasjonene til oppstartsmøte i samarbeidsutvalget. Eksempelvis hvis det i statsbudsjettet blir foreslått at reformen skal gjennomføres fra 1.1.2013, så bør samarbeidsutvalget starte sitt arbeid allerede i oktober 2011 og ha avsluttet sitt arbeid i løpet av året.

Gitt forutsetningen om en ikrafttredelse av vergemålsloven fra 1.1.2013, kan følgende prosess skisseres for personalprosessen – både avklaring av overføringer og nyrekruttering:

Når	Aktivitet	Ansvarlig
4.kvartal 2011	Gjennomføre nødvendige avklaringer i sentralt samarbeidsutvalg	JD
	Få aksept for tilsetting av lokale ledere for vergemålsområdet kan skje tidlig i prosessen	JD
	Lage lokal organisasjons-, kompetanse- og bemanningsplan i det enkelte fylkesmannsembete	Fylkesmann

Hvert fylkesmannsembete har selv tilsetningsmyndighet gjennom sitt tilsetningsråd. Det vil i mange fylkesmannsembeter anses som nødvendig for en vellykket etablering at det tidlig i prosessen blir rekruttert/avklart hvem som skal lede enheten som skal ha ansvar for vergemålsområdet. Denne problemstillingen bør løftes frem og diskuteres tidlig i prosessen med samarbeidsutvalget.

Når	Aktivitet	Ansvarlig
1.kvartal 2012	Fylkesmann tar kontakt med kommunene og ber de avklare hvilke medarbeidere som kan ha rett til jobb i staten	Fylkesmann
	Kommunen sender nødvendig informasjon om aktuelle medarbeidere for overgang til staten	JD
	Fylkesmann vurderer innplassering av aktuelle kommunale medarbeidere i forhold til definert organisasjonskart	Fylkesmann

Når fylkesmennene tar kontakt med kommunene skjer det med bakgrunn i nødvendige avklaringer og retningslinjer fra det sentrale samarbeidsutvalget. Kommunene må da

foreta en vurdering av om kommunen blir omfattet av virksomhetsoverdragelsesregelverket, og eventuelt hvilke ansatte som får rettigheter og plikter etter regelverket. Kommunene må gis mulighet til å diskutere de juridiske og faktiske avgrensningene i grensetilfeller med fylkesmannen/JD. Deretter må kommunen oversende informasjon om hvem som omfattes av virksomhetsoverdragelsen innen en gitt frist, og oversende arbeidskontrakter og annen nødvendig informasjon til fylkesmannen.

Fylkesmannsembetene må vurdere de som har rett til stilling i staten opp mot eget organisasjonskart. De må ta stilling til hvem som har rett på hvilke stillinger, hvilke stillinger de må lyse ut og eventuelt hvem som ikke har relevant kompetanse og som kan blir definert som overtallige

Når	Aktivitet	Ansvarlig
2.kvartal 2012	Fylkesmann sender tilbud om overføring til de medarbeidere som har krav på overgang, men svarfrist.	Fylkesmann
	Fylkesmann vurderer behov for supplerende ekstern rekruttering og utlyser disse	Fylkesmann
	Fylkesmann gjør ønskede tilleggstilsetninger	Fylkesmann

Fylkesmennene må sende ut varsel om overføring til de med krav til stilling i staten som inneholder frister for å anvende reservasjonsretten (og eventuelt påberope seg valgrett). De ansatte som overføres til staten etter reglene om virksomhetsoverdragelse, vil bli innplassert der hvor de oppgavene de i dag løser skal løses i det nye statlige systemet. Dersom noen påberoper seg valgrett til å bli hos tidligere arbeidsgiver må kommunen ta stilling til om valgrett foreligger. Ved behov vil dette kunne drøftes med fylkesmann/JD.

På bakgrunn av oversikten over hvem som har krav på stilling i staten må fylkesmennene kunne utlyse eventuelle stillinger som ikke blir besatt. Dersom man venter til etter frist for reservasjon kan vi risikere at embetene rammes av alvorlig personalmangel ved oppbyggingen av lokal vergemålsmyndighet. En slik situasjon vil ramme vergene og brukerne og bør derfor unngås i den grad dette er mulig.

Når	Aktivitet	Ansvarlig
3. og 4. kvartal 2012	Løpende tilsetninger og vurdering av nye utlysinger	Fylkesmann
	Eventuelt planlegging av omstillingstiltak for medarbeidere med rett til jobb i staten, men som ikke har relevant kompetanse i forhold til organisasjonsplan hos fylkesmann	Fylkesmann
	Ansatte involveres i planleggingsarbeidet av lokal vergemålsmyndighet etter hvert som de begynner og skal også gjennomgå nødvendig opplæring	Fylkesmann

Vergemålsreformen er ment å sikre bedre kvalitet for publikum på vergemålsområdet. I tillegg vil det bli hentet ut en effektivitetsgevinst ved å flytte vergemålsmyndigheten fra kommunene til fylkesmannsembetene. Dersom det oppstår konflikt mellom antall personer som blir overført fra kommunen og det faktiske behovet fylkesmannsembetene har for antall ansatte og kravet til kompetanse, vil staten måtte

gjennomføre en omstillingsprosess i henhold til statlig regelverk i etterkant av virksomhetsoverdragelsen. Dersom noen av embetene får behov for gjennomføring av en omstillingsprosess vil dette måtte gjøres i tett samarbeid med Justisdepartementet.

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

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

6.4 Fordeling av stillingene til den enkelte fylkesmann

Basert på de økonomiske forutsetningene fra kapittel 5.2 er det 163 stillinger som skal fordeles mellom embetene. Ved beregningen av stillingsrammen er det tatt utgangspunkt i folketall og beregnet en stilling per 30 000 innbyggere. Dersom stillingene videreføres til fylkene kun etter folketall, vil dette gir seg urimelige utslag. En slik fordeling vil innebære at antall vergemål per stilling i betydelig grad vil variere mellom fylkene. For eksempel vil Nordland få en belastning på 345 vergemål pr stilling, mens Rogaland vil få 181.

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

Fordelingen i tabellen nedenfor består av 163 vergemålsstillinger og 6 stillinger for å håndtere representasjonsordningen for enslige mindreårige asylsøkere (EMA). I fordeling i tabellen har Oslo/Akershus fått påplussert 3 av de 6 EMA-stillingene mens de øvrige 3 er fordelt sammen med vergemålsstillingene.

Med en slik 30/70-fordeling vil antall vergemål per stilling variere mest mellom Nordland (306) og Rogaland (258). En slik variasjon mener vi ligger innenfor det akseptable. Dersom denne fordelingsmodellen velges, vil det være enkelt å foreta fordelingen selv om det samlede både antall stillinger og bevilgning til stillinger skulle bli endret. Den samme prosentvise fordelingen mellom embetene vil da kunne legges til grunn.

	Andel befolkning	Andel vergemål	Stillinger befolkning	Stillinger vergemål	Sum stillinger	Andel stillinger
Østfold	6 %	7 %	2,8	7,7	10,5	6 %
Akershus/Oslo	23 %	21 %	11,6	24,9	39,4	23 %
Hedmark	4 %	4 %	1,9	4,6	6,6	4 %
Oppland	4 %	4 %	1,9	4,5	6,4	4 %
Buskerud	5 %	4 %	2,6	5,1	7,8	5 %
Vestfold	5 %	5 %	2,4	5,8	8,2	5 %
Telemark	3 %	4 %	1,7	4,7	6,4	4 %
Aust-Agder	2 %	2 %	1,1	2,4	3,5	2 %
Vest-Agder	4 %	4 %	1,7	4,4	6,1	4 %
Rogaland	9 %	6 %	4,4	6,9	11,4	7 %
Hordaland	10 %	10 %	4,9	11,3	16,3	10 %
Sogn og Fjordane	2 %	2 %	1,1	2,1	3,2	2 %
Møre og Romsdal	5 %	5 %	2,6	6,3	8,9	5 %
Sør-Trøndelag	6 %	8 %	3,0	8,8	11,7	7 %
Nord-Trøndelag	3 %	3 %	1,3	3,0	4,3	3 %
Nordland	5 %	6 %	2,4	7,2	9,6	6 %
Troms	3 %	4 %	1,6	4,4	6,0	4 %
Finnmark	1 %	2 %	0,7	2,2	2,9	2 %
Landet	100 %	100 %	49,8	116,2	169,0	100 %

Tabell 1: Tabellen viser hvordan 169 stillinger foreslås fordelt til fylkesmannsembetene

Prosjektet har ikke drøftet hvordan en ressursmessig skal løse at det framover vil kunne forekomme ulike endringer både i folketallet i enkeltfylker og i utviklingen i antall vergemål som igjen fører til vesentlig endringer i grunnlagsdataen for fordeling av stillingene. Vergemålsmyndigheten bør derfor etter en tid drøfte en mer dynamisk fordelingsmodell eventuelt ta fordelingen om til revurdering med jevne mellomrom.

6.5 Kompetanse

Ovenfor har en drøftet og foreslått løsninger for overføring av kommunalt ansatte etter virksomhetsoverdragelsesregelverket og fordelt totalt antall stillinger til den lokale vergemålsforvaltningen på det enkelte fylkesmannsembete. En gjenstående problemstilling er hva slags kompetanse og miks av kompetanse som kreves i den nye vergemålsforvaltningen – både på sentralt og lokalt nivå.

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

Den sentrale vergemålsforvaltningen skal ha nasjonalt ansvar for klagebehandling og tilsyn etter vergemålsloven- både i forhold til legalitet og finansiell forvaltning. Den skal videre forestå nødvendig sentrale oppgaver knyttet til etablering av fond-/bankløsning for forvaltning av betydelige økonomiske midler, etablere nasjonal revisjonsordning samt sluttbehandle fylkesmennenes vergemålsregnskaper. Forvaltningen skal videre ha “konsernansvar” for opplæring, informasjon og vergemålsapplikasjonen. I sum gir dette en betydelig bredde i kompetansebehovet:

- Juridisk kompetanse
- Metodisk kompetanse innenfor analyse og statistikk
- Økonomi/finans/controller-kompetanse
- Informasjonskompetanse

- Pedagogisk kompetanse
- IKT-kompetanse
- Administrasjonskompetanse
- Lederskap

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

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

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

Anbefaling Personal og kompetanse ny vergemålsordning

- Overføring av kommunalt ansatte til staten vil bli løst i henhold til regelverket for virksomhetsoverdragelse
- Bemannings- og rekrutteringsprosessen må ta hensyn til at en god del av den nye forvaltningen må være opp og stå i god tid før loven trer i kraft
- Stillingsrammen på 163 vergemålsstillinger til fylkesmennene fordeles med 30 % vekt på folketall og 70 % vekt på antall vergemål
- Det blir opp til den sentrale og de lokale vergemålsmyndighetene å definere sitt behov for kompetanse og kompetansemiks for å løse de oppgavene som tilhører vergemål og representasjonsordningen.

7. Finansforvaltning

"Hvis det er noe som ikke kan gå galt, så går det likevel galt"
Murphys 5 lov

7.1 Hva handler finansforvaltningen om?

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

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

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

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

Tabell 2: Tabellen viser anslag over økonomisk midler som forvaltes av vergemålsmyndighetene fordelt pr fylke

Som tabellen viser er det ganske store forskjeller i de beløpende som den enkelte fylkesmann skal forvalte. Det er antatt at økning av innslagspunktet for forvaltning fra dagens 75.000 kroner til rundt 150.000 kroner i første omgang vil redusere forvaltningskapitalen noe. Samtidig er det flere faktorer som trekker i retning av økte finansielle midler til forvaltning framover:

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

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

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

- Hvor skal pengene plasseres?
- Hvordan skal fylkesmannen føre regnskap for midlene til forvaltning?
- Hva slags krav må settes til internkontrollsystemet?

Videre er det slik at også vergene forestår forvaltning av midler/formue for personer under vergemål. Det vil være midler under 2G, midler der personen ikke ønsker forvaltning fra fylkesmannen, og det kan være ulike realaktiva (hus, bil osv.). Vergen har regnskapsplikt for den formue som forvaltes på vegne av den som er under vergemål. Det kan gis utvidet regnskapsplikt hvis vergemålet omfatter drift av fast eiendom eller ervervsvirksomhet. De ulike spørsmålene knyttet til vergemålsmyndighetenes finansielle forvaltning, har vært utredet i et eget delprosjekt og oppsummeres nedenfor.

7.2 Bank eller fond

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

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

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

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

- *Risiko*. Det offentlige som forvalter av private penger til personer under vergemål kan ikke legge opp til en forvaltning som gjør at en kan risikere at verdiene forsvinner eller reduseres. En generell styrke ved bankløsningen er bankenes sikringsordning for innskudd avgrenset oppad til 2 mill. kroner
- *Avkastning*. Det må være viktig når det offentlige overtar private penger til forvaltning, at personen under vergemål får minst like god avkastning ved at fylkesmannen står for forvaltningen som om han/hun selv eller vergen står for forvaltningen. Prinsippet om lik avkastning er særlig utfordrende for midler som varierer sterkt i størrelse og plasseringshorisont
- *Administrative kostnader og løsninger*. Et siste element er at den finansielle forvaltningen gir en betydelig saksmengde og mange viktige arbeidsprosesser mellom vergen, vergemålsmyndigheten og banken(e). Hvis disse prosessene kan digitaliseres, automatiseres og kvalitetssikres, også slik at noe av regnskaps- og dokumentasjonsplikten kan ivaretas via bankløsningen, så er det et viktig tilleggsmoment.

Konklusjonen fra delprosjektet er at en har behov for videre utredning og dialog med blant annet banknæringen for å kunne gjøre et endelig valg av bankmodell. Skulle en raskt måtte få en bankmodell opp og stå, ville det enkleste fra vergemålsmyndighetens side vært å kjøre en anbudskonkurranse med siktemål en en-banks modell. En svakhet ved en-bank modellen er at en trolig hvert fjerde år må ut i ny anbudskonkurranse med risiko for at samtlige vergemålskonti må flyttes til ny bank hvis det blir resultatet av konkurransen. Med de to andre bankmodellene kan dette flytteproblemet mest sannsynlig elimineres.

Videre gjøres det fortsatt vurderinger i forhold til en fondsforvaltning av vergemålspengene via Folketrygdfondet. En slik utredning ble varslet gjennom lovproposisjonen og en egen arbeidsgruppe har utredet spørsmålet. Det synes som om en fondsløsning kan gi bedre avkastning enn bankalternativet, men at den har noen svakheter i forhold til risiko. Med en fondsløsning slipper en imidlertid problemet med å måtte flytte flere titusentalls vergemålskonti fra en finansinstitusjon til en annen med jevne mellomrom. En fondsløsning vil kreve lovendring, noe som i seg selv kan være et risikoelement i forhold til en rask ikrafttredelse av vergemålsloven.

7.3 Regnskapsførsel, internkontroll og revisjon hos fylkesmannen

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

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

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

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

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

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



Figur 7: Illustrasjon over hovedelementene i fylkesmannens internkontrollsystem

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

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

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

7.4 Vergeregnskapene

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

Denne regnskapsplikten – eller rettere sagt rapporteringsplikten – kan utvides for vergemål som omfatter drift av fast eiendom eller ervervsvirksomhet. En utvidet regnskapsplikt medfører krav om ordinær regnskapsføring i tråd med normale regnskapsregler. For noen grupper kan det gis regnskapsfritak. Det kan gjelde eksempelvis når ektefelle eller foreldre er verge.

For alle vergeregnskapene er prinsippet at dokumentasjonen skal sendes inn til fylkesmannen for kontroll, for deretter å returneres til vergen for oppbevaring.

Det er allerede fra dagens ordning kjent at det er et betydelig arbeid knyttet til vergenes regnskapsplikt – både hos vergene og hos den lokale vergemålsmyndigheten. Samtidig kan det rettes begrunnet tvil om denne formen for regnskap egentlig gir noen god kontroll med det omfattende vergekorpsets disposisjoner av midlene til de aktuelle personene.

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

- Automatisk overføring av kontoopplysninger fra bank til regnskapsdelen av vergemålsapplikasjonen
- Automatisk overføring av informasjon fra skatteetaten/selvmeldingen om formuesforhold
- Automatisk varsling ved større endringer/uttak fra konto
- Avlegging av forenklet regnskap også fra vergene via vergemålsportalen med samtidig undertegning av fullstendighetserklæring

- Lagring av alle relevant regnskapsinformasjon digitalt i vergemålsapplikasjonen slik at en slipper fysisk lagring av klienters regnskapsinformasjon hos den enkelte verge

Vergemålsprosjektet vil i august/september ta initiativ til å gjennomføre en mulighetsstudie for en mer automatisert og digital løsning på vergeregnskapene.

7.5 Avvikling av dagens fellesmasser

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

- Jo lengre tid en kan bruke på avviklingen, jo enklere er det å unngå tap
- Det antas å være store fordeler med en konvertering ved et årsskifte blant annet fordi en slik avslutning også samsvarer med regnskaps- og skatteåret
- En tidlig fastsetting av eksempelvis 1. januar 2013 som avviklingsdato er en god løsning på dette
- Storparten av porteføljen er likvide papirer som kan avvikles i løpet av en 3-6 måneders periode uten negative utslag på verdiene
- 5 % av massen vurderes illikvid. En avvikling av disse papirene kan medføre at verdiene forringes noe
- Det anbefales at de aktuelle kommunene starter arbeidet med å planlegge avvikling av fellesmassene blant annet gjennom simuleringer for å få oversikt over likviditetsrisiko og mulig regnskapsmessig underdekning
- Disponering av sikkerhetsfondene bør inngå i avviklingsstrategien
- Fellesmassene omfatter midlene til 15.000-20.000 personer under vergemål. Det bør vurderes å etablere et eget konverteringsprosjekt for å få overført disse midlene og informasjon om beløpene tilhørende hver enkelt person til den nye forvaltningsmodellen.

Anbefaling Finansforvaltning

- Hvis en fondsløsningen skal implementeres i stedet for lovens vedtatte bankløsning, bør en slik beslutning skje i løpet av 2011 for ikke å forsinke en mulig ikrafttredelse av loven fra 1.1.2013
- Det må utredes og drøftes videre hvordan en bankløsning kan realiseres basert på de tre løsningsalternativene som er spilt inn fra delprosjektet
- Utarbeidede forslag til instruksjer og ordninger av regnskapsføring, internkontroll og revisjonsordning hos fylkesmennene legges til grunn for den nye vergemålsforvaltningen
- Etske retningslinjer for vergemålsarbeidet hos fylkesmannen og vergene samt varslingsordning skal være etablert ved ikrafttredelse av den nye loven
- Det arbeides videre i en mulighetsstudie for å se på om det er realistisk å realisere en mer digital og automatisert regnskaps- og rapporteringsplikt fra verger som forvalter formue på vegne av personer under vergemål

8. Fra forprosjekt til ikrafttredelse

"Når du har bestemt deg for å lage en bestemt ting, er det noe annet som må gjøres først".
Murphys 11 lov

8.1 Oppgavene i gjennomføringsfasen

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

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

Reformen er nå inne i forprosjektfasen dvs. tegningene lages for hvordan huset – reformen – skal bli. I neste fase – hovedprosjektfasen – skal huset bygges dvs. alle ting som skal til for at loven skal kunne tre i kraft må på plass. I ikrafttredelsesfasen flytter vi inn i huset og begynner å bo der dvs. vergemålsordningen i Norge forvaltes etter den nye loven og med den nye organisasjonen.

Hovedoppgavene i hovedprosjektet i gjennomføringsfasen er:

- Å bygge opp *sentral vergemålsforvaltning* med bemanning og systemer hos Statens sivilrettsforvaltning
- Å bygge opp *lokal vergemålsforvaltning* i 18 ulike fylkesmannsembeter med bemanning og systemer
- Utvikle og sette i drift felles *datastøttesystem* for vergemålsforvaltningen inklusiv overføring av informasjon om 50.000 løpende saker og verger fra dagens overformyndier i kommunene til systemet
- Gjennomføre *personaloverføring* fra kommunene i henhold til regelverket for virksomhetsoverdragelse samt foreta supplerende rekruttering av personale med god og relevant kompetanse
- Etablere nødvendig *avtale med bank* om forvaltning av finansielle midler på like nasjonale vilkår (alternativt fondsforvaltning via Folketrygdfondet dersom dette bestemmes)
- Forberede og gjennomføre nødvendig *opplæring* av ansatte i den nye vergemålsforvaltningen samt verger
- Formidle relevant *informasjon* rundt reformen/ikrafttredelsen til interessentene
- Samtidig må *gjenstående regelverk* komme på plass – vergemålsforskriften samt endringene i utlendingsloven med forskrifter i forhold til enslige mindreårige asylsøkere

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

8.2 Arbeids- og ansvarsdeling

En utfordring i gjennomføringsfasen er at den nye vergemålsforvaltningen – sivilrettsforvaltningen og fylkesmennene – i utgangspunktet har begrensede ressurser til å forestå planlegging og oppbygging av egen vergemålsorganisasjon. Samtidig er det en viktig suksessfaktor at de som “skal bo i huset også deltar i planleggingen og innredningen av det”. Denne utfordringen foreslås løst på følgende måte:

- Det sentrale vergemålsprosjektet i JD ivaretar alle nasjonale oppgaver som krever forberedelse inntil de kan overføres til SRF eller andre
- Fylkesmennene står selv for oppbyggingen av sin egen lokale vergemålsforvaltning innenfor de rammer som blir lagt nasjonalt samt viderefører hovedansvaret for kontakten og dialogen med kommunene og vergene i sitt distrikt
- Det er budsjettmessig lagt til rette for en slik gradvis oppbygging av den nye vergemålsforvaltningen jfr. kapittel 5.5

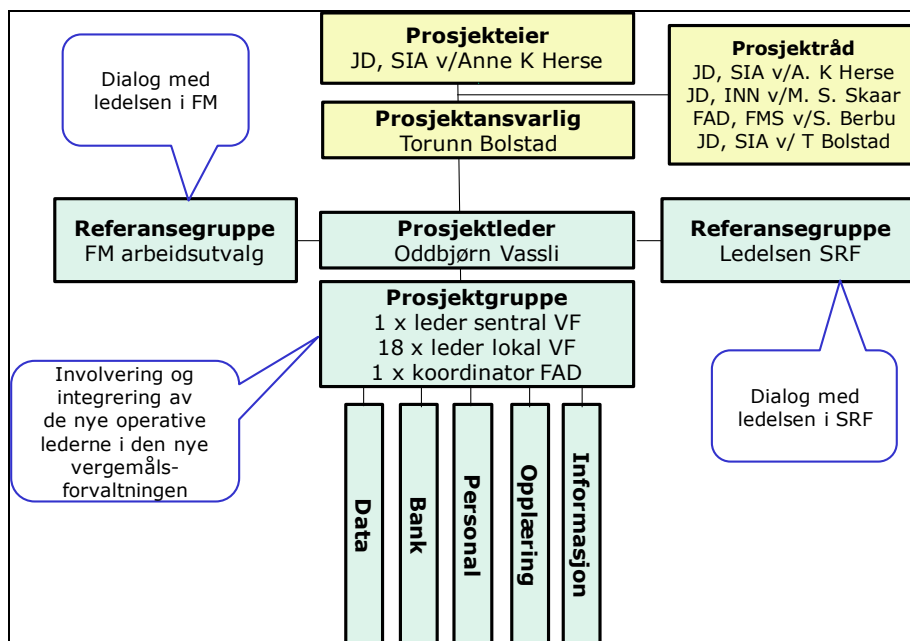
Dette fører fram til følgende fordeling av hovedansvar for oppgaveløsningen i gjennomføringsfasen i 2011-12 mellom departementet, sentral vergemålsforvaltning og lokal vergemålsforvaltning:

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

8.3 Organisering og bemanning

Det er nødvendig å sette opp en prosjektorganisasjon også for gjennomføringsfasen med forankring i Sivilavdelingen i Justisdepartementet. Prosjektorganisasjonen skal lede arbeidet med nødvendig forberedelser og oppbygging av den nye vergemålsforvaltningen med sikte på vellykket ikrafttredelse av ny vergemålslov fra 1.1.2013 – eller annet tidspunkt som måtte bli bestemt.

Det foreslås at prosjekteierdelen (de gule boksene) blir den samme som i forprosjektfasen med forankring i Sivilavdelingen supplert med øvrige avdelinger/ departementer som har eierskap i vergemålsreformen.



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

Det foreslås at det etableres to referansegrupper for løpende dialog og samråd – en mot fylkesmennene som ny lokal vergemålsmyndighet og en mot SRF som skal bygge opp den sentrale vergemålsmyndigheten. Referansedialogen rettes mot eksisterende fora – fylkesmennenes arbeidsutvalg og ledelsen i SRF.

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

- Dels ved at nasjonal prosjektleder etablerer en prosjektgruppe rundt seg som nettopp består av de nye operative linjelederne for vergemålsområdet etter hvert som de kommer på plass. Inntil det skjer, utpeker FM og SRF medarbeidere som midlertid kan ivareta rollen
- Dels ved at representanter fra den nye vergemål linjeorganisasjonen trekkes inn og med i de nasjonale prosjektene

Så langt er det vurdert nødvendig å rigge 5 delprosjekter i gjennomføringsfasen i hovedsak fordi arbeidsoppgavene ikke kan vente til linjeorganisasjon kommer på plass. Disse prosjektene er:

- *Dataprojektet.* Det vil si ytterligere planlegging, utvikling og idriftsetting av den nye vergemålsapplikasjon. Arbeidet er tidskritisk, omfattende og virksomhetskritisk for suksessen til den nye vergemålsforvaltningen. Det vurderes nødvendig å engasjere ekstern prosjektleder på heltid for realisering av dataløsningen. Arbeidet må suppleres med en meget kompetent og beslutningssterk prosjektgruppe fra vergemålsforvaltningen. Siden SRF skal ha systemeieransvaret for vergemålsapplikasjonen er det nødvendig at sivilrettsforvaltningen relativt raskt kommer opp med den personen som faktisk skal ivareta dette ansvaret i driftsfasen.

- *Finansforvaltningsmodell.* I første omgang er det nødvendig med en rask avklaring av bank- vs fondsmodell. Hvis bankmodellen blir stående som løsning må det tas et valg av hvilken bankmodell som skal løses – en-bank via anbud, bransjeavtale eller kvalifiseringsordning. Uansett valg av bankmodell – eller fondsløsning – ansees arbeidet så vidt spesialisert, komplisert og tidskritisk at engasjement av ekstern prosjektstøtte vurderes nødvendig på deltid. Også her kreves en mindre prosjekt- eller referansegruppe fra vergemålsforvaltningen. Igjen er det ønskelig at SRF relativt raskt får på plass den medarbeider som skal forvalte bankavtalen(e), eventuelt fondsløsningen
- *Personal.* I første omgang går arbeidet ut på å lede prosessene i det sentrale samarbeidsutvalget mellom ansattes organisasjoner og KS. Senere vil det være snakk om å være kontaktperson og rådgiver i forhold til spørsmål og problemstillinger som oppstår hos fylkesmennene i forbindelse med den konkrete gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsen. Oppgaven er best egnet for delvis frikjøpt medarbeider fra departementet(ene), etater eller fylkesmennene som har erfaring med personalmessige omstillingsprosesser
- *Opplæring.* I første omgang handler det om å forberede opplæringsopplegg for fylkesmennenes medarbeidere innenfor vergemål samt tilsvarende opplegg for opplæring av verger og representanter. Denne oppgaven skal permanent ligge i SRF og det er ønskelig at SRF raskt kan tilsette en medarbeider som kan lede dette arbeidet i samarbeid med ressurser fra fylkesmennene, departementet og dagens overformyndere
- *Informasjon.* Denne oppgaven har mange likhetstrekk med opplæringsoppgaven. Nøkkelpersonen blir her SRFs informasjonsrådgiver samt utviklingen av vergemålsportalen som den sentrale kanalen ut til interessentene. Et forberedende arbeid bør starte opp i påvente av at en slik informasjonsmedarbeider kommer på plass. Inntil videre vil vergemålsprosjektet ivareta det nasjonale informasjonsansvaret i vergemålsreformen.

8.4 Overordna framdriftsplan

På neste side framstilles en overordna framdriftsplan - i form av et Gant-diagram – som viser hovedaktiviteter og avhengigheter i gjennomføringsfasen. Planen har følgende sentrale milepæler – gitt beslutning om ikrafttredelse av loven fra 1.1.2003:

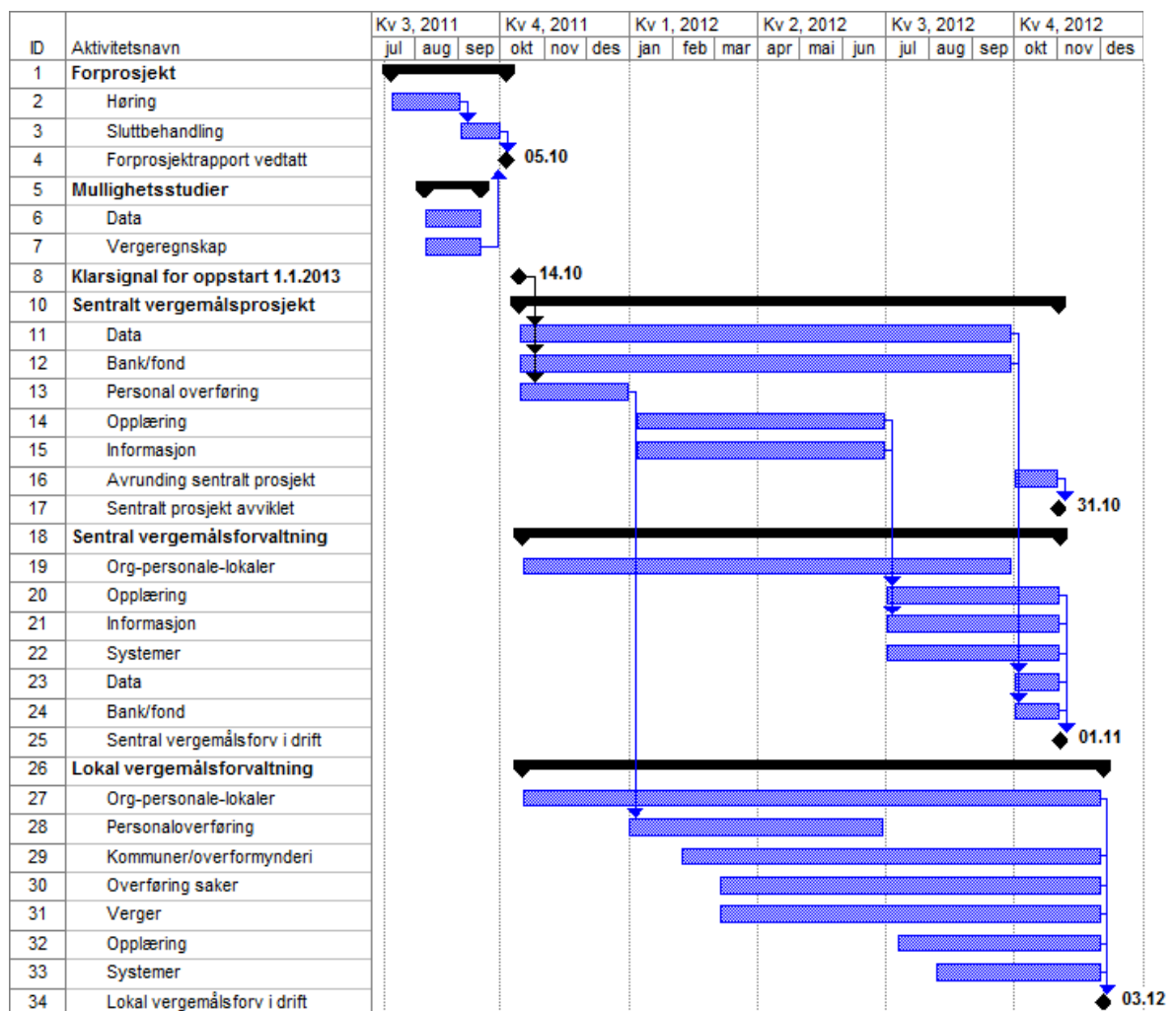
Når	Milepæl	Ansvarlig
05.10.2011	Forprosjekt godkjent	JD
14.10.2011	Klarsignal gitt for oppstart 1.1.2013 – hovedprosjekt starter opp	JD
31.10.2012	Sentral vergemålsprosjektet avviklet	JD
01.11.2012	Sentral vergemålsmyndighet etablert i Statens sivilrettsforvaltning (SRF) og klar for drift	SRF
03.12.2012	Lokal vergemålsmyndighet etablert hos fylkesmennene (FM) og klar for drift	FM
1.1.2013	Ikrafttredelse ny vergemålslov	JD

Forprosjektet og forprosjektplanen er gjennomført med siktemål at en skal tilrettelegge for en ikrafttredelse av loven fra 1.1.2013 - hvis dette er ønskelig. Derfor vil

forprosjektplanen være klar og vedtatt når statsbudsjettet for 2012 legges fram i oktober 2011. Hvis "go" for iverksetting blir gitt, vil tre parallelle løp starte opp:

- *Det sentrale vergemålsprosjektet* vil starte opp de 5 nasjonale delprosjektene
- *SRF* gis i oppdrag å starte oppbyggingen av sentral vergemålsforvaltning
- *Fylkesmennene* gis i oppdrag å starte oppbygging av lokal vergemålsforvaltning

For SRF er det lagt opp til at ansvaret for den sentrale opplærings- og informasjonsvirksomheten overføres fra vergemålsprosjektet til SRF fra 1. juli 2012. Videre overføres ansvaret for vergemålsapplikasjonen (datastøtte) og bank/fondsavtalene 1. oktober 2012. Alt dette for å sikre eierskap og kunnskap om disse funksjonene i SRF i god tid før ikrafttreddelsen. SRF bør på alle funksjonsområdet være i drift fra 1.11.2012.



Figur 9: Gantt-diagram som viser de sentrale hovedaktivitetene og sammenhengen mellom dem i gjennomføringsfasen av vergemålsreformen

Det sentrale prosjektet tar sikte på å gjøre alle avklaringer om personaloverføringene fra kommunene til fylkesmennene innen årsskiftet 2011/2012 slik at fylkesmennene kan starte det konkrete arbeidet med avklaring av hvilke medarbeidere fra kommunene som skal over. Videre må fylkesmennene fra samme årsskifte starte den generelle dialogen med kommunene og deretter starte å forberede

overføring av vergemålssakene samt komme i kontakt med vergene. Høsten 2012 vil en kjerne av medarbeidere være på plass som må bygge de interne systemene hos fylkesmannen samt drive egen kompetanseutvikling samt informasjons- og opplæringsarbeid mot vergene m.fl.

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

I tillegg til de hovedaktiviteter som er omtalt her, kommer ferdigstilling av regelverket dvs. vergemålsforskriften samt lovendring med forskrifter til utlendingsloven for representantordningen.

8.5 Suksessfaktorer og risiko

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

Suksessfaktorer

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

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

Hvis disse to rammefaktorene kommer på plass med om lag de anbefalinger som ligger fra forprosjektet, så ligger forholdene svært godt til rette for en vellykket gjennomføring hvis en samtidig klarer å videreføre den smidig, men resultatorienterte prosjektgjennomføring fra forprosjektet inklusiv dialogen mellom partene.

Kritiske suksessfaktorer

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

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

Figur 5: Framstilling av vergemålsprosjektets fire mest kritiske suksessfaktorer

En nærmere spesifikasjon av risikoelementene er gitt i tabellen under:

Usikkerhet	Sann	Kons	Risiko	Tiltak
R1-Datastøtte	3	5	15	Se nedenfor
R2-Bank/fond	3	4	12	Frist for fondsavklaring settes til 31.12.2011
R3-Personal	3	3	9	Se nedenfor
R4 - Verger	2	4	8	Se nedenfor

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

- Delprosjektet gjennomfører en mulighetsstudie 15.08-15.09
- Alle muligheter vurderes for å spare (kalender)tid
- Modulær utvikling
- Bruk av flest mulige ferdige og utprøvde komponenter

R2 – Bank/fond. Risikoen er mest knyttet til at det skal dra ut i tid å bestemme om dagens vedtatte bankløsning skal erstattes med en fondsløsning via Folketrygdfondet. Uansett valg av alternativ kreves det tid for å få løsningene etablert klar for å ta imot et 40.000 talls formueskonti med tilpasset funksjonalitet fra årsskiftet 2012/2013.

- Det må snarest – og senest 31.12.2011 avklares om bank eller fond skal legges til grunn

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

- Avklaringer virksomhetsoverdragelse må forseres slik at alle stillinger som skal overføres er avklart til 1. juni 2012
- Lederstillingen i SRF og lederstillingene hos hver FM kan rekrutteres tidlig uten å avvete virksomhetsoverdragelsen.

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

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

Samlet vurdering

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

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

Vergemålsreformen bør derfor kjennetegnes av:

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

Samlet sett ligger forutsetningen godt til rette for at disse målene skal kunne nås.

Anbefaling gjennomføringsfasen

- 1. januar 2013 er forprosjektets tidligst anbefalte ikrafttredelsesdato for ny vergemålslov med bakgrunn i en vurdering av de prosesser og utviklingstiltak som må til for gjennomføring av vergemålsreformen på en god måte for alle interessenter
- De sentrale aktørene i gjennomføringen av reformen er Justisdepartementet sammen med den nye vergemålsforvaltningen representert ved Statens sivilrettsforvaltning og fylkesmennene
- Størst både prosjektrisiko og virksomhetsrisiko er knyttet til utvikling av et felles datasystem for vergemålsforvaltningen. Dataprojektet krever stram styring og løpende oppfølging

9. Vedlegg og referansedokumentasjon

8.1 Vedlegg

Vedleggene foreligger eller vil komme til å foreligge på www.regjeringen.no/jd/vergemaal og kan lastes ned derfra

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

8.2 Sentrale referansedokumenter

Ad. vergemålsloven

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

Ad. Vergemålsreformen

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

8.3 Internett og kontaktinformasjon

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