



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Vergemålsprosjektet

Rapport fra delprosjekt 7

- Sentral vergemålsmyndighet -

Dato	Status	Ansvarlig
30.06.11	Ferdig	Stine Røtne

1. INNLEDNING

Bakgrunn

Stortinget vedtok våren 2010 ny vergemålslov. Den nye loven har som hovedsiktemål å bedre rettssikkerheten for de menneskene som vergemålslovgivningen tar sikte på å beskytte. For å få til dette er det behov for omfattende endringer i både regelverk og organisering av vergemålsområdet – Vergemålsreformen.

For å forberede gjennomføring av vergemålsreformen, er det opprettet et eget prosjekt i Justisdepartementet kalt Vergemålsprosjektet. Vergemålsprosjektet skal forberede vergemålsreformen slik at den kan realiseres på en god måte for alle berørte parter fra det tidspunkt Stortinget bestemmer.

Ved kongelig resolusjon 4. februar 2011 ble det vedtatt at den sentrale vergemålsmyndigheten skal legges til Statens sivilrettsforvaltning (SRF).

SRF har på denne bakgrunn fått ansvar for den delen av vergemålsprosjektet som gjelder den sentrale vergemålsmyndigheten.

Mandat

Dette dokumentet er sluttrapport fra Delprosjektet 7 - Sentral vergemålsmyndighet innenfor vergemålsprosjektet. Delprosjektet har hatt følgende mandat:

Avklare de administrative og faglige rammene som skal til for at Statens sivilrettsforvaltning kan bygge opp den sentrale vergemålsmyndigheten.

Det overordnede prosjektmålet har to hoveddelmål:

- A:** Avklaring av de administrative og faglige rammene rundt den sentrale vergemålsmyndighetens hovedoppgaver.
- B:** Avklaring av økonomiske, administrative og organisatoriske konsekvenser for Statens sivilrettsforvaltning ved implementering av rollen som sentral vergemålsmyndighet.

Bemanning og ressursbruk

Delprosjektet har hatt følgende deltakere:

Stine Røtne, delprosjektleder
Eldbjørg Kluffen, ressursperson

I tillegg har flere fagpersoner i SRF bidratt i prosjektet.

2. MANDAT pkt. A: Avklare de administrative og faglige rammene rundt den sentrale vergemålsmyndighetens hovedoppgaver

Mandatdel A

De administrative og faglige rammene rundt den sentrale vergemålsmyndighetens hovedoppgaver må avklares:

1. *Være klageinstans for fylkesmannens vedtak etter vergemålsloven*
 - avklare innhold og omfang av klagefunksjonen til den sentrale vergemålsmyndigheten
2. *Føre tilsyn med fylkesmannen i saker etter vergemålsloven*
 - avklare innhold og omfang av lovlighetstilsyn, herunder hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten skal påse at Fylkesmannens oppgaver utføres i samsvar med lov og forskrift, samt hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten skal sikre enhetlig praksis på rettsfeltet
 - avklare innhold og omfang av finansielt tilsyn
 - avklare hvilken myndighet samt hvilke virkemidler og sanksjonsmuligheter som skal tilligge den sentrale vergemålsmyndigheten ved tilsynet med fylkesmannen
3. *Drive informasjonsarbeid og opplæring overfor fylkesmannen i saker etter vergemålsloven*
 - angi innhold og omfang av opplæringsrollen til den sentrale vergemålsmyndigheten
 - særlig avklare behov for opplæring av fylkesmannen *før* reformen settes i kraft
 - avklare behov for revisjon og/eller utarbeidelse av skjemaer, blanketter, rutinebeskrivelser mv. før reformens ikrafttredelse
4. *Ansvar for løpende vurdering av vergemålsområdet*
 - avklare innhold og omfang av oppgaven med løpende vurdering av vergemålsområdet, herunder løpende vurdering av regelverket på området
 - Utarbeide forslag til *målstyringsstruktur* for sentral vergemålsforvaltning inkludert *resultatindikatorer* som virksomheten skal rapportere på

Faktagrunnlag

Oppgavene til den sentrale vergemålsmyndigheten er regulert både gjennom lov og forskrift. I lov om vergemål (vergemålsloven) § 7 heter det:

Den sentrale vergemålsmyndigheten skal behandle klager over fylkesmannens vedtak og skal føre tilsyn med fylkesmannens oppgaver etter vergemålsloven.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om den sentrale vergemålsmyndigheten, herunder regler om omfanget av tilsynsplikten, retten til innsyn og adgangen til å gi pålegg.

Det fremgår videre av Ot. prp. nr. 110 (2008-2009) s. 74 at:

Tilsynsorganet vil også ha etatsansvar og dermed ansvaret for oppfølging og utvikling av etaten.

Hovedoppgavene til den sentrale vergemålsmyndigheten er utdypet i utkast til forskrift til vergemålsloven § 6:

§ 6 Den sentrale vergemålsmyndighetens oppgaver

Den sentrale vergemålsmyndigheten skal behandle klager over fylkesmannens vedtak etter vergemålsloven.

Den sentrale vergemålsmyndigheten skal videre drive opplæring og føre tilsyn med fylkesmannens oppgaver etter vergemålsloven. Tilsynet skal særlig rettes inn mot en kontroll av at oppgavene utføres i samsvar med lov og forskrift, og at det sikres enhetlig praksis som skaper rettssikkerhet og rettslikhet. Den sentrale vergemålsmyndigheten skal føre tilsyn med at det er etablert systemer og rutiner som sikrer at de eiendelene som forvaltes av fylkesmannen etter vergemålsloven, forvaltes på en forsvarlig måte, og at eventuelle økonomiske misligheter forebygges og avdekkes.

Den sentrale vergemålsmyndigheten skal utarbeide en årsmelding for sin virksomhet der det gis en løpende vurdering av vergemålsområdet. Årsmeldingen skal gjøres offentlig tilgjengelig.

Den sentrale vergemålsmyndigheten er i tillegg nevnt ulike steder i utkast til forskrift:

§ 7 Regnskapsplikt for eiendeler underlagt fylkesmannens forvaltning

Fylkesmannen har plikt til å føre regnskap over eiendelene som forvaltes av fylkesmannen med hjemmel i vergemålsloven § 48. Eiendelene skal holdes atskilt fra fylkesmannens egne midler.

Regnskapsplikten omfatter bokføring og pliktig rapportering. Regnskapet skal gi grunnlag for å kontrollere at de forvaltede eiendelene disponeres i tråd med lov, forskrift og vedtak truffet om forvaltningen.

Regnskapet skal overleveres til den sentrale vergemålsmyndigheten innen utgangen av mars måned hvert år.

§ 11 Revisjon og desisjon

Vergeregnskapene legges ved fylkesmannens regnskap for eiendeler under forvaltning og revideres sammen med dette.

Utpekt revisor skal utføre nødvendig revisjon. Revisor skal påse at forvaltningen og regnskapsførselen er i samsvar med vergemålslovens regler og regler fastsatt med hjemmel i lov, forskrift eller instruks.

Revisor kan kreve innsyn i alle opplysninger som er nødvendige for revisors kontroll.

Den årlige revisjonsberetningen skal stiles til den sentrale vergemålsmyndigheten. Beretningen skal konkludere med forslag til desisjonsvedtak. Kopi av beretningen sendes fylkesmannen. Den sentrale vergemålsmyndigheten foretar desisjonen av regnskapene.

§ 20 Dekning av vergens utgifter

Alternativ 1:

Den sentrale vergemålsmyndigheten fastsetter en fast årlig sats til dekning av vergens utgifter.

§ 24 Frist for å sende inn regnskap mv.

Frist for å sende inn vergeregnskapet er 1. mars. For vergeoppdrag som avsluttes i løpet av året, skal vergeregnskap sendes inn så snart som mulig og senest innen to måneder etter avslutningen av oppdraget.

Vergemålsmyndigheten kan fastsette en annen frist enn det som følger av første ledd.

§ 29 Melding om opplysninger fra skattemyndighetene om mindreåriges formue

Skattemyndighetene skal gi den sentrale vergemålsmyndigheten melding om de personene som fyller 17 år eller mindre i det året meldingen gis, og som har finansielle eiendeler som skattemyndighetene har innhentet opplysninger om fra tredjepart. Slik melding skal likevel bare gis dersom verdien av de finansielle eiendelene samlet overstiger den grensen som følger av forskriften § 27, jf. vergemålsloven § 49 første ledd første punktum.

Meldingen gis innen 15. mai hvert år til den sentrale vergemålsmyndigheten.

A1 Være klageinstans for fylkesmannens vedtak etter vergemålsloven - avklare innhold og omfang av klagefunksjonen til den sentrale vergemålsmyndigheten

Klagesaksbehandlingen skal følge forvaltningslovens regler, og det er ikke gitt nærmere regler om dette verken i vergemålsloven eller i utkast til forskrift. Ett unntak fra dette er loven § 64 som angir hvilke personer som har rettslig klageinteresse ved klager på opprettelse av vergemål. På dette punktet utvider vergemålsloven kretsen av klageberettigede i forhold til hva som følger av forvaltningslovens bestemmelser.

Målet for klagesaksbehandlingen på vergemålsområdet er å oppnå rettslikhet og rettssikkerhet for brukerne av loven.

Forutsetninger for å nå målene vil være blant annet tilstrekkelig finansielle ressurser til å rekruttere kvalifiserte medarbeidere, klare retningslinjer, effektive maler, rutiner og riktig fordeling av oppgaver, opplæring, kontakt med fylkesmennene og informasjonsdeling samt statistikk og evaluering. Disse forutsetningene behandles mer detaljert under andre mandatpunkt i delprosjektet.

Nærmere om innholdet i klagefunksjonen

Det fremgår av vergemålsloven § 6 første ledd at fylkesmannen "*behandler saker etter loven her i første instans*" og videre i § 7 første ledd at den sentrale vergemålsmyndighet skal behandle klager "*over fylkesmannens vedtak*". Klagesaksbehandlingen vil således omfatte klager på alle typer vedtak fylkesmannen fatter i medhold av vergemålsloven.

Hvilke beslutninger etter vergemålsloven som er å anse som enkeltvedtak, samt hvem som eventuelt kan påklage disse, vil reguleres av forvaltningslovens bestemmelser, jf. vergemålsloven § 55 tredje ledd. Unntak fra dette er vergemålsloven § 64 som utvider kretsen av klageberettigede i saker vedrørende opprettelse av vergemål.

Konkret vil klagen den sentrale vergemålsmyndighet skal behandle hovedsakelig dreie seg om følgende typer av saker. Det presiseres at listen ikke er uttømmende.

- **Klager over vedtak om vergemål eller avslag på etablering av vergemål** og beslutninger i forbindelse med slik etablering. Dette er etter dagens system det området det er mest klagesaker på. Det typiske klagegrunnlag er at det ikke er behov for vergemål, uenighet rundt spørsmålet om samtykkekompetanse hos den som eventuelt skal settes under vergemål og uenighet om utforming av mandatet. Denne type klage kommer ofte fra nærstående som ser etablering av vergemål som en trussel eller inngripen i etablerte fullmaktsforhold og lignende. Det er mer sjelden at den hjelpetrengende selv klager. Dersom vedkommende er samtykkekompetent og ikke ønsker vergemål vil ikke vilkårene for vergemål være tilstede, det blir da heller ikke behov for klagesaksbehandling.
- **Klage over inndragning av midler tilhørende voksne vergetrengende.** Etter dagens vergemålslov er det en adgang, men ikke en plikt, til å inndra midler tilhørende voksne med hjelpeverge til forvaltning i overformynderiet. Det er etter ny lov § 47 obligatorisk å inndra midlene til forvaltning hos fylkesmannen, men det vil kreves samtykke fra den vergetrengende hvis vedkommende har samtykkekompetanse. Det må legges til grunn at det også etter ny lov vil anses som et enkeltvedtak at fylkesmannen overtar forvaltningen av midler, beslutningen vil således kunne påklages.

- **Beslutninger knyttet til fast eiendom som tilhører personer under vergemål.** Det er en praktisk problemstilling at vergen må ta stilling til om fast eiendom tilhørende en person som er under vergemål skal leies ut eller selges. Dette kan dreie seg både om fritidseiendom og bolig, i alle tilfeller vil ofte nærstående motsette seg salg. Hvilke beslutninger en treffer i disse sakene vil ofte bero på en avveining mellom hensynene til den vergetrengendes behov for likvide midler opp mot pårørende/arvingers ønske om å beholde den faste eiendommen i familien.
- **Gaver og arveforskudd.** Uenighet knyttet til utdeling av gaver og arveforskudd aktualiseres ofte i forbindelse med salg av fast eiendom, da dette tilfører den vergetrengende mer midler enn det vedkommende normalt vil ha bruk for til å dekke sine egne behov.
- **Uttak av midler tilhørende barn.** Verger for mindreårige vil ofte ha behov for å søke om uttak av midler for å dekke ekstraordinære utgifter knyttet til å ivareta barnets behov.
- **Godtgjørelse og utgiftsdekning til verger.**
- Fylkesmannen har i medhold av lovens § 84 myndighet til å **stadfeste en fremtidsfullmakt**, dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt. Det legges til grunn at både vedtak om stadfesting og vedtak om å nekte stadfesting vil kunne påklages.
- Enslige mindreårige – **den mindreårige vil kunne påklage vergens avgjørelser** og utøvelse av sitt verv.

Forholdet til domstolens behandling av vergemålssaker.

Etter vergemålsloven § 68 andre ledd kan retten overprøve vedtak om vergemål etter § 55, samt vedtak om avslag på opphevelse av vergemål etter § 63. Retten kan, innenfor rammen av vergemålsloven, prøve alle sider av saken.

For adgangen til domstolsbehandling før den administrative klageadgangen er benyttet, viser Ot. prp. nr. 110 til fvl. § 27B.

I dag benyttes adgangen til domstolsbehandling av vergemålssaker i liten grad. Domstolsbehandling er uvanlig på dette området, både før den administrative klageadgangen er benyttet og for å overprøve saker som er avsluttet i forvaltningen. Av denne grunn bruker dagens vergemålsmyndighet svært lite ressurser til forberedelse og bistand i domstolsbehandling av slike saker. Det legges til grunn at dette også vil være tilfellet etter ny lov, alminnelig administrativ klagebehandling vil derfor i all hovedsak være hovedregelen.

Forholdet til vergens disposisjoner

De beslutninger en verge treffer under utøvelse av sitt mandat, eller som verge for en mindreårig, er ikke enkeltvedtak og kan i utgangspunktet ikke påklages. Det er imidlertid i loven en rekke bestemmelser om typer disposisjoner vergen må ha samtykke fra fylkesmannen for å utføre. Fylkesmannens beslutninger i disse sakene vil kunne påklages til den sentrale vergemålsmyndigheten.

Grensen mellom klager og "tilsynsklager"

Det vil i enkelte tilfeller kunne komme klager som ikke direkte retter seg mot vedtak fattet av fylkesmannen, men som er mer generelle klager på fylkesmannens håndtering av saker, oppfølging av verger, saksbehandling osv. Slike henvendelser kan gi grunnlag for at den sentrale vergemålsmyndighet iverksetter tilsyn rettet mot den aktuelle fylkesmann. Det vises til loven § 7 første ledd og forskriften § 6 andre ledd. Det vises videre til beskrivelsen av tilsynsfunksjonen nedenfor i mandatdel A2.

Nærmere om omfanget av klager

En kartlegging av dagens omfang av klagesaker hos fylkesmennene på vergemålsområdet viser at det på landsbasis behandles om lag 250 klager per år. Tallene for det tre siste år er slik: 2008: 246, 2009: 210 og 2010: 267 klagesaker.

Embete	2008	2009	2010
Finnmark	4	1	4
Troms	6	2	8
Nordland	15	15	20
Nord Trøndelag	0	1	5
Sør Trøndelag	7	2	2
Møre og Romsdal	9	13	18
Sogn og Fjordane	2	2	2
Hordaland	13	14	13
Rogaland	14	9	9
Vest-Agder	14	12	15
Aust-Agder	5	4	4
Telemark	9	1	6
Vestfold	10	9	15
Buskerud	7	11	11
Oslo og Akershus	66	60	68
Østfold	18	10	21
Hedmark	47	44	46
Oppland			
Sum	246	210	267

Det bemerkes at det er enkelte usikre forhold knyttet til tallmaterialet. For det første er det mulig at enkelte av klagesakene fylkesmennene har rapportert inn til delprosjektet ikke er rene klagesaker, men såkalte "tilsynsklager". I tillegg er det ett embete som ikke har svart på henvendelsen og ett embete har anført at tallene er anslått. Til tross for disse forholdene mener prosjektet at tallene kan fungere som et utgangspunkt for å si noe om omfanget av klager som den sentrale vergemålsmyndigheten skal behandle. Om klagemengden etter ny lov vil holde seg stabil, øke eller minke sett i forhold til dagens nivå, er det imidlertid knyttet større usikkerhet til.

Det er en rekke faktorer som kan spille inn på mengden klagesaker. Det kan antas at ny lov på et område vil generere flere klagesaker. Det er flere grunner til dette, først og fremst vil brukerne av loven trolig ha et større behov for overprøving av vedtak når det ikke foreligger direkte relevant forvaltningspraksis fra før.

Det er videre grunn til å tro at det er et noe lavt antall klagesaker per i dag utfra det som burde vært situasjonen. Denne antagelsen bygger på at fylkesmennene gjennom sitt tilsyn med overformynderiene jevnlig avdekker en for liberal tolkning av loven, særlig når det gjelder utdeling av gaver og arveforskudd av hjelpetregendes midler. En innskjerping på dette området vil kunne medføre flere klagesaker, i hvert fall på kort sikt.

Det er og grunn til å tro at det i dagens system i noen grad utbetales for mye godtgjøring i hjelpevergesaker, særlig der det er advokat som hjelpeverge. Tilsynssaker har avdekket for

dårlig kontroll med innsendte salærkrav, og det kan synes som om det i for liten grad foretas en reduksjon av kravene i disse sakene. En innskjerping med kontrollen her vil kunne innebære økning i klagefrekvensen fra vergene.

Et annet forhold som kan virke inn på antall klagesaker er at økt profesjonalisering og økt rettssikkerhet vil innebære en betydelig kvalitetsheving i saksbehandlingen. En vanlig mangel som avdekkes i fylkesmennenes tilsyn med overformynderiene etter dagens ordning er mangelfull saksbehandling. Eksempler på dette er manglende begrunnelse og manglende hjemmelshenvisning i enkeltvedtak, det opplyses ikke om klagerett eller klagefrist og det er ofte mangelfull kontradiksjon i behandlingen av sakene. Det er nærliggende å anta at styrking av rettssikkerhet og etterlevelse av saksbehandlingsregler vil medføre noe færre klagesaker. På den annen side kan kunnskaper om klagerett også føre til en økning.

Antall mindreårige som faller inn under vergemålsordningen vil reduseres med anslagsvis 30 000 på landsbasis (høringsnotat forskrift pkt. 8.1.2), fra i underkant av 50 000 personer til i underkant av 20 000. Dette vil med all sannsynlighet medføre en nedgang i antall vergemålssaker knyttet til mindreårige, både hos førsteinstans og i klageinstansen.

For voksne personer med verge vil det, i motsetning til etter dagens lov, bli obligatorisk forvaltning av midler under fylkesmannen, med mindre den vergetrengende er samtykkekompetent og motsetter seg dette. Dette kan medføre en økning i klager fra pårørende, i hvert fall i startfasen.

Innføringen av fremtidsfullmakter som et alternativ til vergemål vil neppe ha stor innvirkning på klagesaksomfanget. Det samme må antas å gjelde etableringen av ny representantordning for enslige mindreårige asylsøkere.

Utviklingen av omfang av klagesaker

Ut fra det som er sagt ovenfor synes det å være grunn til å anta at klagesaksmengden vil øke. Det er en overvekt av forhold som peker i retning av økning, men enkelte forhold tilsier også at antall klagesaker kan bli redusert på noen av klageområdene. Det er ikke mulig å si noe helt eksakt om utviklingen her og det anbefales at en ved beregning av ressursbehov på klagesaksfeltet tar utgangspunkt i dagens nivå, men at det også tas høyde for en mulig økning av klagesaker.

Prosjektet legger til grunn at en minst må ta utgangspunkt i rundt 300-350 klager per år, dette på bakgrunn av dagens tall og de vurderinger som er gjort ovenfor.

Den sentrale vergemålsmyndighetens kompetanse som klageorgan

Den sentrale vergemålsmyndighet har som klageorgan myndighet blant annet til å omgjøre og oppheve fylkesmannens vedtak. Den sentrale vergemålsmyndigheten vil i denne sammenheng kunne prøve alle sider av saken og dessuten vil en kunne ta hensyn til nye omstendigheter, som ikke forelå på det tidspunkt fylkesmannen behandlet saken som første instans. Dette følger av forvaltningsloven § 34. Den sentrale vergemålsmyndigheten vil i tillegg ha full instruksjonsmyndighet overfor fylkesmennene på vergemålsområdet, dette omtales nærmere i mandatdel A2.

Konklusjon A1

- Klagesaksbehandling vil omfatte klager på alle typer vedtak fylkesmannen fatter i medhold av vergemålsloven.

- Den sentrale vergemålsmyndigheten vil i kraft av sin alminnelige instruksjonsmyndighet og kompetanse som klageorgan ha de nødvendige virkemidler og sanksjonsmuligheter til å sørge for at målene om rettssikkerhet og rettslikhet nås.
- Det anbefales at en ved etablering av den sentrale vergemålsmyndigheten tar høyde for en økning i antall klagesaker på vergemålsområdet. Det bør minst beregnes en økning til rundt 300-350 klagesaker per år.

A2 Føre tilsyn med fylkesmannen i saker etter vergemålsloven

Den sentrale vergemålsmyndighet skal føre tilsyn med fylkesmannen i saker etter vergemålsloven, jf. loven § 7 første ledd og utkast til forskrift § 6 andre ledd.

Tilsynsfunksjonen er todelt. Det skal utøves det en litt unøyaktig kan betegne som et lovlighetstilsyn i forhold til fylkesmannens utøvelse av sine oppgaver etter vergemålsloven, herunder skal det føres tilsyn med fylkesmannens arbeid knyttet til opplæring og veiledning av vergene. I tillegg skal den sentrale vergemålsmyndighet føre tilsyn med forvaltningen av finansielle eiendeler på vergemålsområdet.

2.1 Avklare innhold og omfang av lovlighetstilsyn, herunder hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten skal påse at fylkesmannens oppgaver utføres i samsvar med lov og forskrift, samt hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten skal sikre enhetlig praksis på rettsfeltet

Nærmere om innhold av lovlighetstilsynet

Det fremgår av utkast til forskrift § 6 andre ledd at den sentrale vergemålsmyndighet i sitt tilsyn med fylkesmennene særlig skal kontrollere at oppgavene på vergemålsområdet utføres i samsvar med lov og forskrift. Dette er det en kaller et lovlighetstilsyn eller legalitetstilsyn. Tilsynet med fylkesmennene omfatter imidlertid mer enn et rent lovlighetstilsyn, dette vil bli utdypet nedenfor. Først noe mer om innholdet i lovlighetstilsynet.

Lovlighetstilsynet innebærer som nevnt at den sentrale vergemålsmyndigheten skal kontrollere at fylkesmannen utfører sine oppgaver i samsvar med lov og forskrift. I dette ligger en plikt for den sentrale vergemålsmyndighet til å forsikre seg om at fylkesmannens oppfylder de plikter han er tillagt på vergemålsområdet, og at rettssikkerheten til brukerne ivaretas.

Tilsyn kan defineres på flere måter. En måte å forklare tilsyn er å si at det er en kontrollmekanisme hvor kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. I foreliggende tilfelle er den sentrale vergemålsmyndighet som tilsynsorgan kontrollør, og kan iverksette ulike tiltak, dersom fylkesmannens virksomhet på vergemålsområdet ikke tilfredsstillers lovens krav.

Det overordnede siktemålet med tilsynet er å sikre rettssikkerhet og rettslikhet i vergemålssaker, ved å sørge for en enhetlig praksis i de ulike embedene.

Rettsikkerhetshensynet innebærer for det første en kontroll med at fylkesmannen etterlever de prosessuelle krav som stilles, først og fremst i forvaltningsloven og vergemålsloven. For det andre innebærer det en kontroll med avgjørelsens materielle innhold. Rettslikhet vil først og fremst relatere seg til de materielle sider ved fylkesmannens avgjørelser, det vil si at innholdet i avgjørelsene er hjemlet i lov eller forskrift og at like tilfeller behandles likt. Rettsikkerhet og rettslikhet innebærer videre en forutberegnelighet for brukerne av vergemålslovgivningen, de ulike aktørene i vergemålssaker skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling i disse sakene. I dette ligger det krav både med hensyn til innhold og kvalitet i avgjørelsene, samt krav til effektiv saksbehandling.

Tilsynet må ses i sammenheng med plikten til å drive opplæring og veilede på vergemålsområdet, jf. utkast til forskrift § 6. Hvorvidt veiledning er en del av tilsynet vil bli omtalt nedenfor.

Som nevnt innledningsvis omfatter tilsynsplikten til den sentrale vergemålsmyndigheten mer enn kun et rent lovlighetstilsyn. Dette innebærer at tilsynet går lenger enn å kontrollere lovligheten av avgjørelser, også selve utførelsen av arbeidet på vergemålsområdet vil kunne omfattes av tilsynet. Herunder vil den sentrale vergemålsmyndigheten blant annet kontrollere fylkesmannens rutiner, etterlevelse av retningslinjer i forhold til opplæring av verger og lignende, systemer for kontroll av vergenes utførelse av sine oppgaver, kontroll av krav om godtgjøring og så videre.

Ulike metoder for å utøve tilsyn med fylkesmennenes arbeid etter vergemålsloven.

Kontrollplikten til den sentrale vergemålsmyndigheten ivaretas først og fremst gjennom klagesaksbehandlingen. Arbeidet med klagesaker er imidlertid ikke tilstrekkelig for å ivareta tilsynsfunksjonen. Det er ikke gitt spesielle føringer i forarbeidene til vergemålsloven eller forskriften i forhold til hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten konkret skal oppfylle sin plikt som tilsynsorgan overfor fylkesmennene. Det legges til grunn at det derfor i stor grad vil være opp til den sentrale vergemålsmyndigheten selv å utvikle sin tilsynsrolle, selv sagt under forutsetning at formålet med tilsynsvirksomheten ivaretas.

Det finnes en rekke ulike metoder som benyttes av virksomheter som fører tilsyn. Her gis en kort beskrivelse av de mest relevante metodene. Redegjørelsen bygger på NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*.

Systemrevisjon

Tilsynsmetoden systemrevisjon er nær knyttet til internkontrollprinsippet. Systemrevisjon er en metode for å kontrollere internkontrollsystem. Med systemrevisjon menes en systematisk undersøkelse for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Vanligvis vil en systemrevisjon konsentreres om ett eller flere på forhånd angitte områder. Tilsynsmetoden har til formål å fastslå om myndighetskravene overholdes. Fokuset rettes inn i ansvarskjeden med spørsmål om hvordan virksomheten arbeider for å sikre at nærmere angitte myndighetskrav overholdes. Det er samtidig et formål at systemrevisjonen skal bidra til utvikling av internkontroll-/styringssystemer og kvalitet i virksomheten. Dette betyr at virksomheten må dokumentere at det er etablert et internkontrollsystem, og at systemet fungerer i praksis. Tanken er at tilsynet gjennom å benytte systemrevisjon som metode kan avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for enkeltstående feil og mangler.

Inspeksjonstilsyn

Med inspeksjonstilsyn menes at tilsynet gjennomføres som inspeksjoner, disse kan være både anmeldt og uanmeldt. Det vil i vergemålssammenheng innebære at representanter fra den sentrale vergemålsmyndigheten oppsøker embetene for å kontrollere om de krav som myndighetene har fastsatt, er oppfylt. Eventuelle feil eller mangler som avdekkes, må så bringes i orden innen en gitt frist. Inspeksjonstilsyn er i mindre grad enn systemrevisjon en standardisert metode, og det er derfor stor variasjon i gjennomføringen av slike tilsyn. Det er generelt sett enighet om at inspeksjonstilsyn har noen svakheter. For det første er det en ressurskrevende tilsynsmetode. For det andre kan det være vanskelig å avdekke en del typer feil og mangler ved en enkelt inspeksjon. Fordi tilsynet primært sier noe om situasjonen på det aktuelle tidspunktet, vil de forebyggende effektene være begrenset. I tillegg vil mange forhold være vanskelig å vurdere under en kortvarig inspeksjon. For eksempel vil denne typen tilsyn i mindre grad enn for eksempel systemrevisjon kunne konstatere om de feilene som avdekkes, skyldes systemfeil – det vil si at det påviste avviket skyldes forhold utenfor den enkelte virksomhet.

Områdeovervåking/tilstandsvurdering

Områdeovervåking/tilstandsvurdering innebærer en enda bredere vurdering av virksomheter eller tjenester enn det som skjer ved systemrevisjon. I helse- og sosialsektoren menes med områdeovervåking tilsyn med et overordnet perspektiv, sammensatt av innhenting, systematisering og tolkning av kunnskap om tjenestene i et tilsynsperspektiv. Denne typen tilsyn gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet. I utdanningssektoren gjennomføres såkalte tilstandsvurderinger som en del av tilsynet. Denne tilsynsmetoden har tilsvarende innhold og innretning som områdeovervåking.

Hendelsesbasert tilsyn

Dette vil være tilsyn som iverksettes basert på informasjon om enkelthendelser. Informasjonene vil kunne komme fra publikum eller presse og vil som hovedregel referere seg til ett enkelt fylkesmannsembete. Ved et hendelsesbasert tilsyn vil den sentrale vergemålsmyndigheten bare kontrollere forhold rundt den konkrete hendelsen, men slike enkeltstående tilsyn vil også kunne gi grunnlag for at temaet tas opp under de systematiske tilsyn.

Supplerende tiltak for å ivareta tilsynsfunksjonen

Tilsyn – slik det forstås i metodene beskrevet ovenfor – forutsetter som oftest at tilsynsmyndigheten reiser ut og kontrollerer virksomheten nærmere. Det er på det rene at slike besøk hos tilsynsobjektet både er tidkrevende og ressurskrevende. Den sentrale vergemålsmyndigheten bør derfor vurdere å supplere tilsynsbesøk hos fylkesmennene med mindre krevende tiltak. Dette kan blant annet være å be om automatisk oversendelse av vedtak som ikke påklages, for eksempel av en bestemt type eller i et bestemt tidsrom. Slike kontroller kan også være stikkprøvebasert. Det vil særlig kunne være aktuelt med slike kontroller i startfasen, for på en relativt enkel måte kunne kontrollere at fylkesmennene følger opp vergemålslovens krav.

Prosjektets vurdering av tilsynsmetodikk

Prosjektet anser det ikke å ligge innenfor vårt mandat å anbefale konkret hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten skal oppfylle sin plikt som tilsynsorgan. Det vil imidlertid etter prosjektets oppfatning være avgjørende at det lages en strategi på dette punktet, som nærmere beskriver tilsynsvirksomheten på vergemålsområdet. Det vil neppe være avgjørende for å nå målsettingen at det velges en spesiell tilsynsmetode, men hvordan arbeidet her innrettes må evalueres som en del av den sentrale vergemålsmyndighetens oppgave med løpende å vurdere det arbeidet som utføres på området.

Forholdet mellom tilsyn og plikten til å drive veiledning/opplæring og mulige rollekonflikter

Det er et nært forhold mellom den sentrale vergemålsmyndighetens plikt til å drive opplæring og veiledning og tilsynsfunksjonen. Det er etter prosjektets oppfatning likevel mest naturlig å skille disse pliktene. Hva som nærmere ligger i den sentrale vergemålsmyndighetens plikt til veiledning og opplæring vil bli omtalt i mandatdel A3.

Det kan stilles spørsmål ved om det er problematisk at den sentrale vergemålsmyndigheten både skal føre tilsyn med fylkesmennene og samtidig være ansvarlig for veiledning og opplæring av samme etat. En kan se for seg at tilsynet kan avdekke feil eller mangler som kan tilskrives mangelfull oppfølging fra overordnet organ. Prosjektet har vurdert spørsmålet, men finner ikke at dette forholdet er bekymringsfullt. Det legges til grunn at den sentrale vergemålsmyndighet vil kunne håndtere mulige konflikter knyttet til sine roller på en profesjonell måte.

Omfang av tilsyn

Det er vanskelig å si noe konkret om hvilket omfang tilsynsvirksomheten må ha for å oppfylle kravene om rettslighet på området, dette må den sentrale vergemålsmyndigheten vurdere løpende, særlig de første årene etter ikrafttredelse av vergemålsloven. Det vil trolig være hensiktsmessig å ha en tett oppfølging av fylkesmennene i startfasen, for å sikre at lovens intensjon oppfylles. Som et minimum må en – i hvert fall i startfasen – legge opp til at alle embeter har blitt kontrollert nærmere i løpet av tre år. Med 18 embeter innebærer dette at seks embeter skal kontrolleres årlig. Dette i tillegg til den løpende kontroll på bakgrunn av vurdering av klagesaker og rapportering fra embetene til den sentrale vergemålsmyndigheten.

Konklusjon A2.1

- Det skal føres tilsyn med at fylkesmannen utfører sine oppgaver på vergemålsområdet i henhold til lov og forskrift.
- Det skal føres tilsyn med fylkesmannens utførelse av arbeidet på vergemålsområdet, blant annet skal den sentrale vergemålsmyndighet kontrollere fylkesmannens rutiner, etterlevelse av retningslinjer i forhold til opplæring av verger og lignende, systemer for kontroll av vergenes utførelse av sine oppgaver og kontroll av krav om godtgjøring.
- Det må utarbeides en tilsynsstrategi der metode, frekvens og tiltak ved avdekking av mangler beskrives nærmere. Det vil være en fordel om strategien er utviklet ved iverksettelse av loven, men dette er ikke en forutsetning. Det må legges opp til løpende vurdering av om valg av tilsynsmetodikk er hensiktsmessig.
- I startfasen bør den sentrale vergemålsmyndigheten ta høyde for at alle embeter blir underlagt tilsyn i løpet av en treårs periode, dette innebærer at seks embeter kontrolleres nærmere hvert år.
- Andre tiltak som kan inngå som ledd i tilsynsvirksomheten er for eksempel stikkprøver av vedtak som ikke påklages – eventuelt kan det vurderes om en i startfasen skal ha en automatisk oversendelse av vedtak, for eksempel av en viss kategori, til den sentrale vergemålsmyndigheten. Her må hensiktsmessighet vurderes opp mot ressursbruk
- Den sentrale vergemålsmyndigheten må være bevisst utfordringen knyttet til rollen som tilsynsmyndighet versus rollen som veileder overfor fylkesmennene.

2.2 Avklare innhold og omfang av finansielt tilsyn

Innhold og omfang av finansielt tilsyn

I tillegg til å utøve lovlighetstilsyn skal den sentrale vergemålsmyndigheten ifølge utkast til forskrift § 6 andre ledd tredje punktum også føre tilsyn med at det er etablert systemer og rutiner som sikrer at de eiendelene som forvaltes av fylkesmannen etter vergemålsloven, forvaltes på en forsvarlig måte, og at eventuelle økonomiske misligheter forebygges og avdekkes. Dette kan betegnes som et finansielt tilsyn. Det finansielle tilsynet må ses i sammenheng med forslag til forskrift § 9 som pålegger fylkesmannen å sørge for at det etableres systemer og rutiner for intern kontroll, det finansielle tilsynet skal kontrollere at denne plikten etterleves.

Den sentrale vergemålsmyndighet skal ikke drive tilsyn med vergenes forvaltning, denne oppgaven ligger til fylkesmannen, jf. vergemålsloven § 47. Det finansielle tilsynet må

imidlertid innrettes slik at også fylkesmannens tilsyn med vergenes forvaltning blir kontrollert.

Det løpende tilsynet med fylkesmannens finansielle forvaltning ivaretas gjennom årlig kontroll av revisjonsberetning fra revisor over fylkesmannens og vergenes forvaltning. Den sentrale vergemålsmyndigheten skal i henhold til forslag til forskrift § 11 fjerde ledd stå for desisjon av regnskapene.

Internkontroll

Internkontroll er et system for å dokumentere at lover og forskrifter blir fulgt. Begrepet internkontroll defineres vanligvis som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Utgangspunktet er at virksomhetene selv har ansvaret for å oppfylle de kravene som er fastsatt – og internkontroll er et overordnet styringssystem og et virkemiddel for å ivareta dette ansvaret. Noen grunnleggende elementer bør være til stede i et internkontrollsystem: Det bør stilles krav til målsettinger, utførelse, oppfølging, avviksbehandling, korrigerende tiltak, erfaringstilbakeføring, ledelse, ansattes medvirkning og dokumentasjon. Vektleggingen vil variere avhengig av virksomhetens karakter.

Den sentrale vergemålsmyndighetens tilsyn med fylkesmennes internkontroll er begrenset til å kontrollere systemer og rutiner knyttet til finansforvaltningen under vergemålsordningen.

Hvordan skal den sentrale vergemålsmyndigheten utføre det finansielle tilsynet

Det antas at det vil være mest hensiktsmessig at den sentrale vergemålsmyndigheten utvikler en tilsynsstrategi som omfatter alle deler av tilsynsvirksomheten, og at en ved tilsynsbesøk eller lignende både utøver lovlighetstilsyn og finansielt tilsyn.

For øvrig vil detaljene knyttet til kontroll av den finansielle forvaltningen ses i sammenheng med den forvaltningsmodell som etableres for forvaltning av finansielle eiendeler tilhørende personer under vergemål. For midler som forvaltes av vergen er fylkesmannen tilsynsorgan, dette gjelder både finansielle - og andre verdier. Her vil den sentrale vergemålsmyndighetens oppgave være begrenset til å kontrollere fylkesmannens etterlevelse av tilsynsplikten.

Konklusjon A2.2

- Hensikten med det finansielle tilsynet er å se til at fylkesmannen har etablert systemer og rutiner som sikrer at de eiendelene som forvaltes av fylkesmannen etter vergemålsloven, forvaltes på en forsvarlig måte, og at eventuelle økonomiske misligheter forebygges og avdekkes.
- Den sentrale vergemålsmyndigheten vil føre løpende tilsyn med forvaltningen gjennom årlig kontroll av revisjonsberetning (desisjon).
- Det finansielle tilsynet må ses i sammenheng med lovlighetstilsynet, det bør utarbeides en felles tilsynsstrategi som beskriver alle deler av tilsynsoppgaven.
- Det finansielle tilsynet vil også innebære kontroll med fylkesmannens tilsyn med vergenes forvaltning.
- Omfanget av og detaljene knyttet til kontroll av den finansielle forvaltningen må for øvrig ses i sammenheng med den forvaltningsmodell som etableres for forvaltning av finansielle eiendeler tilhørende personer under vergemål.

2.3 Avklare hvilken myndighet samt hvilke virkemidler og sanksjonsmuligheter som skal tilligge den sentrale vergemålsmyndigheten ved tilsynet med fylkesmannen

Av Ot. prp. nr. 110 (2008-2009) s. 171 fremgår følgende:

Det skal være en sentral vergemålsmyndighet for hele landet med en samlet klage- og tilsynsfunksjon. Det fremgår av første ledd at den sentrale vergemålsmyndigheten er klageinstans for fylkesmannens vedtak etter vergemålsloven. Det overordnede organet skal på vanlig måte ha full instruksjonsmyndighet over underliggende organ. Organet skal videre føre tilsyn med fylkesmannen i saker etter vergemålsloven. Organet har i den forbindelse rett til innsyn og adgang til å gi pålegg om retting for å sikre at vergemålslovens bestemmelser overholdes.

Innenfor den alminnelige instruksjonsadgangen ligger det en adgang for det overordnede organ til å instruere underordnet organ, både i enkeltsaker og generelt. I all hovedsak vil instruksjer i enkeltsaker sjelden være praktisk, her kan en oppnå samme resultat ved å benytte klageordningen og gjennom denne omgjøre beslutninger en finner lovstridig. Det kan unntaksvis tenkes at en av tidsmessige grunner ønsker å gripe inn så tidlig som mulig – og av den grunn benytter sin instruksjonsmyndighet – men normalt er overordnet myndighet varsom med dette.

Den sentrale vergemålsmyndighetens generelle instruksjonsmyndighet er langt mer sentral og viktig for å sikre rettslikhet og styrke rettssikkerheten på området. Innenfor den generelle instruksjonsmyndigheten vil den sentrale vergemålsmyndigheten blant annet kunne utarbeide instruksjer om behandlingen av ulike sakstyper innenfor vergemålsområdet, gi nærmere retningslinjer for organiseringen av arbeidet, gi retningslinjer for saksbehandlingstid, med videre.

Det fremgår videre av forarbeidene at den sentrale vergemålsmyndigheten som tilsynsmyndighet vil ha rett til innsyn i fylkesmannens saker etter vergemålsloven. Rett til fullt innsyn er en nødvendig forutsetning for å kunne sikre kontroll med fylkesmannens arbeid etter vergemålsloven. Den sentrale vergemålsmyndigheten vil ved avdekking av feil, enten i enkeltsaker eller mer generelle brudd på loven, kunne pålegge fylkesmannen å rette forholdet.

Konklusjon A2.3

- Den sentrale vergemålsmyndighet har full instruksjonsmyndighet overfor fylkesmennene på vergemålsområdet. Den sentrale vergemålsmyndigheten vil ha rett til innsyn og kan pålegge retting ved brudd på loven.

A3 Drive informasjonsarbeid og opplæring overfor fylkesmannen i saker etter vergemålsloven

3.1 Angi innhold og omfang av opplæringsrollen til den sentrale vergemålsmyndigheten

I medhold av forskrift til vergemålsloven § 6 annet ledd vil den sentrale vergemålsmyndigheten ha ansvaret for opplæringen av fylkesmennene på vergemålsområdet. Målet med opplæringen er – sammen med det arbeidet den sentrale vergemålsmyndigheten utfører på klage- og tilsynsområdet – å sikre enhetlig praksis i vergemålssaker.

Det nærmere innholdet i opplæringsansvaret vil blant annet være å utarbeide rutiner for ansatte hos fylkesmannen med ansvar for vergemålssaker, utarbeide et felles opplæringsverktøy og utarbeide fellesmaler for fylkesmannens arbeid. Videre må det vurderes om det er behov for å utarbeide retningslinjer for fylkesmannens oppgaver med opplæring og tilsyn av vergene. Det vil også være behov for nærmere retningslinjer for fylkesmannens arbeid knyttet til representanter for EMA. Et annet område det kan være aktuelt å etablere veiledninger for er oppgavene til fremtidsfullmektiger. Det bør i tillegg vurderes om det skal utarbeides standardiserte veiledninger eller kursmateriale for ansatte i kommunen som får en rolle i vergemålsarbeidet. Dette vil blant annet være ansatte i pleie- og omsorg, NAV-kontor, leger, med videre.

Opplæringen av fylkesmennene bør legges opp som en kombinasjon av kurs, seminar og e-læring.

Omfanget av opplæringsrollen vil avhenge av hvor operativ den sentrale vergemålsmyndigheten skal være. Det vil trolig være behov for omfattende kompetanseløft før ikrafttredelse og en viss periode etter ikrafttredelse. Det må løpende vurderes om innhold og omfang av opplæringen er tilstrekkelig til å nå målene om rettslikhet i vergemålssaker. Det blir redegjort nærmere for situasjonen før ikrafttredelse i neste punkt.

Prosjektet legger til grunn at arbeidet knyttet til opplæring må skje i samarbeid mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og fylkesmannen. Dette kan organiseres ved at det etableres arbeidsgrupper eller utvalg, gjerne etter mønster av de eksisterende fagutvalgene som er etablert i regi av FAD. Et slikt samarbeidsforum vil etter prosjektets syn kunne ha hovedansvaret for å utarbeide nærmere omfang og innhold av opplæringen. På bakgrunn av den løpende vurderingen av vergemålsområdet som den sentrale vergemålsmyndigheten skal foreta, vil en kunne styre hvilket mandat samarbeidsgruppen til enhver tid skal ha.

Informasjonsstrategi for vergemålsmyndigheten utarbeides av delprosjekt 2.

Konklusjon A3.1

- Den sentrale vergemålsmyndigheten må utarbeide rutiner, opplæringsverktøy, maler, med videre, både mot FM direkte, og rettet mot FMs opplæring av vergene.
- Arbeidet må skje i tett samarbeid med fylkesmannen.
- Omfanget av opplæringsrollen vil avhenge av hvor operativ den sentrale vergemålsmyndigheten skal være.

3.2 Avklare særlig behov for opplæring av fylkesmannen før reformen settes i kraft

Det er på det rene at det per i dag ikke er tilstrekkelig kompetanse i embedene til å håndtere oppgavene som overføres ved ikrafttredelse av ny lov. Kompetansebehovet i den lokale vergemålsmyndigheten beskrives i delprosjekt 8, mens avklaring knyttet til hvilke personalressurser som eventuelt overføres fra dagens overformynderi gis i delprosjekt 4. Uavhengig av hvilke konklusjoner som treffes i disse spørsmålene vil det kunne fastslås at det vil foreligge et opplæringsbehov hos de som skal jobbe i vergemålsforvaltningen på alle trinn, det vil si fra vergene og opp til den sentrale vergemålsmyndigheten. Det vil også være mulig å angi forholdsvis konkret hvilket opplæringsbehov som foreligger, og på bakgrunn av dette lage en relativt detaljert plan for dette arbeidet.

Prosjektet anbefaler at det i god tid før ikrafttredelse etableres en arbeidsgruppe med representanter fra den sentrale vergemålsmyndigheten og fylkesmennene som utarbeider plan for opplæringsarbeidet. Planene bør beskrive hvilke opplæringsbehov som må dekkes hos alle parter i vergemålsarbeidet og hvilke metoder som skal benyttes i arbeidet. Det bør også tas stilling til i hvilken grad vergene har behov for opplæring før ikrafttredelse av ny lov. Det kan tenkes at det i forhold til denne gruppen er tilstrekkelig å utarbeide veilednings- og informasjonsmateriale. Det samme vil trolig være tilfellet for andre grupper som kommer i kontakt med vergemålslovgivningen, eksempelvis leger og ansatte i kommunale institusjoner, pleie- og omsorg.

Hva opplæringen/informasjonen konkret skal dekke vil variere noe for de ulike gruppene som skal arbeide innenfor vergemålsforvaltningen. Vergene vil ha et annet opplæringsbehov enn ansatte hos fylkesmennene og i den sentrale vergemålsmyndigheten. Konkret temaer opplæringen blant annet bør dekke er; kunnskaper om ny vergemålslov, opplæring i bruk av eventuelt nytt IKT-verktøy, kunnskap om tilgrensende områder, saksbehandling i vergemålssaker og etikk.

Konklusjon A3.2

- Det vil være behov for opplæring av ansatte hos fylkesmannen i forkant av ikrafttredelse av reformen.
- Fylkesmannen må ha en aktiv rolle på dette området, det anbefales at det etableres en arbeidsgruppe bestående av FM/den sentrale vergemålsmyndigheten.

3.3 Avklare behov for revisjon og/eller utarbeidelse av skjemaer, blanketter, rutinebeskrivelser mv. før reformens ikrafttredelse

Det vil være hensiktsmessig at den sentrale vergemålsmyndigheten utarbeider retningslinjer for fylkesmennene for behandling av de sakstypene som erfaringsmessig særlig vil bli gjenstand for klagebehandling. I denne sammenheng vises det til fremstillingen under mandatdel A1, som nærmere beskriver den sentrale vergemålsmyndighet som klageorgan. Dette kan gjøres på flere måter, blant annet i form av rundskriv, Håndbok eller faktaark, eller på annen måte. Ideelt sett vil det være hensiktsmessig å utarbeide en Håndbok i forkant av lovens ikrafttredelse for deretter vurdere behovet for rundskriv når en får noe mer erfaring med fylkesmennenes arbeid etter vergemålsloven. Det finnes i dag en Håndbok for overformynderiene, utarbeidet av Justisdepartementet. Denne kan trolig danne grunnlag for en Håndbok tilpasset ny lov og ny organisering.

Det må vurderes behov for maler både for klagebehandlingen i den sentrale vergemålsmyndigheten og eventuelt også utarbeides maler for fylkesmannens forberedende behandling av saker som skal oversendes klageinstansen. Det vil ikke være avgjørende at slike maler er på plass i forkant av ikrafttredelse, spørsmålet kan vurderes dersom en etter hvert ser et behov for standardisering.

Det bør utarbeides standardiserte skjemaer og blanketter i forkant av reformens ikrafttredelse. Disse må foreligge både elektronisk og på papir. Det presiseres i denne sammenheng at det ikke vil være noe krav om bruk av elektronisk dokumentutveksling mellom de ulike parter som er involvert i vergemålsarbeidet, men at det vil legges til rette for størst mulig elektronisk samhandling. Det vil imidlertid ikke være avgjørende at fullstendige elektroniske løsninger er på plass før ikrafttredelse.

Konklusjon A3.3

- Det vil være en fordel, men ikke være avgjørende, at det utarbeides veiledninger, rutinebeskrivelser mv. før reformen trer i kraft.
- Det vil være nødvendig at en del sentrale skjema/blanketter utarbeides før ikrafttredelse, prosjektet anbefaler at følgende materiale utarbeides før ikrafttredelse av reformen (listen er ikke uttømmende):
 - Skjema for å søke om etablering av vergemål, jf. forslag til forskrift § 13
 - Skjema for melding om behov for vergemål, jf. vergemålsloven § 57 og forslag til forskrift § 14
 - Skjema for legeerklæring
 - Skjema for krav om utgiftsdekning og godtgjøring til verger – dette må bygge på valg av modell jf. høringsnotat forslag til forskrift til vergemålsloven
 - Skjema for regnskap for verger

A4 Ansvar for løpende vurdering av vergemålsområdet

4.1 Avklare innhold og omfang av oppgaven med løpende vurdering av vergemålsområdet, herunder løpende vurdering av regelverket på området

Den sentrale vergemålsmyndigheten skal utarbeide en årsmelding for sin virksomhet, jf. forslaget til forskrift § 6 tredje ledd. Det fremgår av lovens forarbeider at det her særlig vil være aktuelt å beskrive resultatene av klage- og tilsynsvirksomheten. Det kan i tillegg også redegjøres for opplæringsarbeidet i meldingen. Meldingen skal inneholde en samlet redegjørelse for den løpende vurderingen av hvordan vergemålsområdet fungerer. Bakgrunnen for at det skal gis en årlig melding er at reglene om vergemål, vergemålsmyndigheten og vergenes virksomhet er rettet mot mennesker som i liten grad kan ivareta sine egne interesser og at det derfor er særlig viktig at det holdes et våkent øye med feltet. Meldingen vil bidra til å sikre at de vergetrengendes interesser ivaretas slik det er lagt opp til i Ot. prp. nr. 110 (2008-2009).

Plikten til løpende vurdering av vergemålsområdet omfatter også en plikt til å vurdere om det er behov for tilpasninger i regelverket.

Grunnlag for den løpende vurderingen vil den sentrale vergemålsmyndigheten få gjennom den tette oppfølgingen organet vil ha gjennom sine oppgaver med klagesaksbehandling, tilsyn og opplæring. Det legges også til grunn at Justisdepartementet som overordnet organ på området kan gi føringer for den løpende vurderingen i sine årlige tildelingsbrev til den sentrale vergemålsmyndighet.

Den løpende vurderingen skal presenteres i en årsmelding, jf. forslag til forskrift § 6 tredje ledd. Årsmeldingen skal publiseres.

Konklusjon A4.1

- Det skal redegjøres for hovedlinjene i det totale arbeidet på vergemålsområdet, dette kan defineres som summen av øvrige arbeidsoppgaver som ligger til den sentrale vergemålsmyndigheten.
- Vurderingen skal presenteres i en årsmelding.

4.2 Utarbeide forslag til målstyringsstruktur for sentral vergemålsforvaltning inkludert resultatindikatorer som virksomheten skal rapportere på

Målstyringsstruktur for den sentrale vergemålsmyndigheten bør bygge på hoved- og delmålene for justissektoren:

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

Relevante resultatmål kan være:

- Enhetlig behandling i klagesaker
- God og effektiv saksbehandling
- En fungerende tilsynsstrategi
- Være et kompetansesenter på vergemålsområdet
- Digitalt førstevalg

Relevante resultatindikatorer kan være:

- Antall klagesaker inn/ut fordelt på type og embete
- Omgjøringsprosent i klagesaker
- Saksbehandlingstid i klagesaker
- Tilsynsrapporter
- Beskrivelse av gjennomførte tiltak opplæring/informasjon/digitalt førstevalg

Prosjektet mener for øvrig at mål- og resultatkravene på vergemålsområdet bør fastsettes etter en grundig diskusjon og prosess hvor alle relevante aktører i vergemålsforvaltningen deltar.

3. MANDAT pkt. B: Avklare økonomiske, administrative og organisatoriske konsekvenser for Statens sivilrettsforvaltning ved implementering av rollen som sentral vergemålsmyndighet

Mandatdel B

De økonomiske, administrative og organisatoriske konsekvenser for Statens sivilrettsforvaltning ved implementering av rollen som sentral vergemålsmyndighet som skal avklares er:

1. identifisere kritiske suksessfaktorer for etableringen av sentral vergemålsmyndighet
2. vurdere nødvendigheten av at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ *før* reformen settes i kraft ute hos fylkesmennene
3. skissere det samlede kompetanse- og ressursbehovet i SRF for å ivareta rollen som sentral vergemålsmyndighet på en forsvarlig måte
4. angi hvilke overordnede økonomiske og administrative konsekvenser reformen vil få for SRF
5. skissere hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten skal integreres i SRF som virksomhet
6. vurdere om og i tilfelle hva det vil innebære om SRF skal ha etatsansvar og dermed ansvaret for oppfølging og utvikling av vergemålsmyndigheten
7. beskrive styringsdialogen mellom SRF, FM, FAD og JD
8. avklare rolleforholdet mellom JD og den sentrale vergemålsmyndigheten
9. avklare avviklingen av fylkesmannens løpende saker ved reformens ikrafttredelse

Faktagrunnlag

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er et statlig forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet. Arbeidsoppgaver er i vesentlig grad knyttet til behandling av enkeltsaker. SRF fatter vedtak på flere sivilrettslige felt: erstatning etter strafforfølgning, fri rettshjelp, stadfestelse av testamenter og tomtefeste. Virksomheten utøver også sekretariatsfunksjon for Stortingets utvalg for rettferdsvederlag, Erstatningsnemnda for voldsofre, Den rettsmedisinske kommisjon og Barnesakkyndig kommisjon.

SRF består per 30.06.11 av ca. 50 ansatte.

B1 Identifisere kritiske suksessfaktorer for etableringen av sentral vergemålsmyndighet

I mandatets delmål B2-B9, utredes de faktorene som er essensielle i forhold til etableringen av den sentrale vergemålsmyndigheten.

Identifiseringen av kritiske suksessfaktorer kan derfor forstås som et sammendrag av delmål Bs øvrige punkter.

Kritiske suksessfaktorer:

- Den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ i god nok tid før lovens ikrafttredelse til at den sentrale vergemålsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver i gjennomføringsfasen, jf. B2.
- Det etableres et samarbeidsprosjekt mellom den sentrale vergemålsmyndigheten, fylkesmennene og Justisdepartementet for å gjennomføre de oppgavene som skal løses i forkant av lovens ikrafttredelse, jf. B2.
- Det er avklart hvilken rolle og hvilket ansvar den sentrale vergemålsmyndigheten skal ha i forbindelse med dataløsningen, jf. B2.
- Det er avklart hvilken rolle og hvilket ansvar den sentrale vergemålsmyndigheten skal ha i forbindelse med finansforvaltningen, jf. B2.
- Det er tilstrekkelig kompetent fagpersonell på plass i den sentrale vergemålsmyndigheten til rett tid, jf. B3.
- Det er avsatt tilstrekkelig ressurser til etableringskostnader, herunder kostnader knyttet til rekruttering, investeringer og eventuell tomgangsleie, jf B4.
- Den sentrale vergemålsmyndigheten er samlokalisert med SRF fra dag én, jf. B4.
- Den sentrale vergemålsmyndigheten integreres i SRF på samme måte som virksomhetens øvrige avdelinger/fagområder, jf. B5.
- Det er etablert en klar og tett styringsdialog med faste møtepunkter mellom aktørene på vergemålsområde slik at den sentrale vergemålsmyndigheten kan fylle rollen som etatsansvarlig på en tilfredsstillende måte, jf. B6 og B7.
- Rolleforholdet mellom Justisdepartementet og den sentrale vergemålsmyndigheten er avklart og definert, jf. B8.
- Det er fastsatt overgangsregler som gir fylkesmannen hjemmel til å sluttbehandle alle klagesaker som er mottatt innen loven trer i kraft, jf. B9.

B2 Vurdere nødvendigheten av at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ før reformen settes i kraft ute hos fylkesmennene

Spørsmålet om nødvendigheten av at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ før lovens ikrafttredelse bør vurderes opp mot de oppgaver den sentrale vergemålsmyndigheten etter loven skal ha.

Det vil i det følgende vurderes hvilke faktorer som må være tilstede for at den sentrale vergemålsmyndigheten skal kunne regnes for å være operativ før, eller ved, lovens ikrafttredelse.

Klagesaksbehandling

Når det gjelder klagesaksbehandling, er dette en oppgave som materielt naturlig nok ikke kan påbegynnes før reformens ikrafttredelse. Det er imidlertid viktig at den sentrale vergemålsmyndigheten er beredt til å påbegynne oppgaven fra det tidspunkt loven trer i kraft, slik at klagerne ikke i nevneverdig grad berøres av at oppgaven med klagesaksbehandling er overført fra en instans til en annen.

For at den sentrale vergemålsmyndigheten skal være operativ hva gjelder klagesaksbehandling ved reformens ikrafttredelse, må minst følgende faktor være tilstede:

- Fagansvarlig og saksbehandlere har nok fagkunnskap til å kunne fatte vedtak av tilstrekkelig høy kvalitet

I tillegg vil det være en fordel om:

- Det foreligger rutiner for behandling av klager
- Det er utarbeidet vedtaksmal(er)

Prosjektet forutsetter under dette punktet at det vedtas overgangsregler for avviklingen av fylkesmannens løpende saker, jf. mandatpunkt B9. Dersom det ikke vedtas overgangsregler, vil den sentrale vergemålsmyndigheten i langt større grad være avhengig av at den totale saksbehandlergruppen er på plass og ferdig opplært fra oppstart av reformen.

I opplæringsøyemed, og for raskere kompetansebygging på klagesaksbehandling, vil prosjektet foreslå at saksbehandlerne i den sentrale vergemålsmyndigheten i perioder hospiterer hos fylkesmannen i forkant av lovens ikrafttredelse.

Tilsyn

Oppgaven med å føre tilsyn med fylkesmannens oppgaver etter vergemålsloven vil først kunne ta til noe tid etter lovens ikrafttredelse. Dette fordi det ikke vil være hensiktsmessig eller praktisk å gjennomføre tilsyn i særlig grad før arbeidsoppgavene hos de lokale vergemålsenheter er noe innkjørt. Det legges derfor til grunn at det ikke er nødvendig at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ som tilsyn fra dag én. Det bør imidlertid være utarbeidet en overordnet tilsynsstrategi før lovens ikrafttredelse, men dette vil ikke være en avgjørende forutsetning.

For at den sentrale vergemålsmyndigheten skal være tilstrekkelig operativ hva gjelder tilsyn ved lovens ikrafttredelse, bør følgende faktor være tilstede:

- Det bør være utarbeidet en overordnet plan og strategi for tilsyn med fylkesmannens oppgaver etter vergemålsloven

Informasjonsarbeid og opplæring

Når det gjelder oppgaven med informasjonsarbeid og opplæring av fylkesmennene, vil det være en grunnleggende forutsetning at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ på et så tidlig tidspunkt som mulig. Arbeidet med informasjon og opplæring mot alle berørte parter vil være avgjørende for at reformen skal oppleves som vellykket fra start både for brukergruppene og på alle forvaltningsnivå. Det arbeidet som må legges ned med tanke på informasjon og opplæring, fordrer som et minimum at en faggruppe med god kjennskap til vergemålsloven og at en dedikert informasjons- og kommunikasjonsmedarbeider er på plass i den sentrale vergemålsmyndigheten.

For at den sentrale vergemålsmyndigheten skal være operativ hva gjelder opplæring og informasjon fra lovens ikrafttredelse, bør følgende faktorer være tilstede:

- Det er utarbeidet opplæringsrutiner og opplæringsverktøy for fylkesmannen
- Det er gjennomført grunnleggende opplæring med fylkesmannen
- Det er utarbeidet grunnleggende veiledninger for saksbehandling hos fylkesmannen
- Det er utarbeidet fellesmaler for fylkesmannen
- Det er utarbeidet opplæringsverktøy for fylkesmannens opplæring av verger
- Det er utarbeidet grunnleggende skjemaer/blanketter
- Det er utarbeidet strategi for fylkesmannens informasjon til verger
- Det er utarbeidet strategi for informasjon til befolkningen for øvrig
- Det er iverksatt informasjonsarbeid i tilstrekkelig grad overfor alle relevante aktører

Det bør være en målsetting at alt ovenstående foreligger elektronisk før/fra oppstart, men det vil ikke være en forutsetning.

Prosjektet anbefaler sterkt at det nedsettes en arbeidsgruppe bestående av representanter fra den sentrale vergemålsmyndigheten og fylkesmennene for utarbeidelse og gjennomføring av det ovenstående. Det kan i tillegg være hensiktsmessig at Justisdepartementet er representert i denne gruppen. I arbeidsgruppen bør den sentrale vergemålsmyndigheten ha en overordnet og koordinerende rolle, mens fylkesmennene blir sentrale i det forberedende arbeidet og gjennomføringen. Fylkesmennene sitter i dag på fagkompetansen på vergemålsområdet, og har i tillegg best kjennskap til det foreliggende materialet og internt opplæringsbehov. Nedsettelsen av en slik arbeidsgruppe antas særlig å være ressurseffektivt i gjennomføringsfasen, og vil i tillegg kunne skape gode synergieffekter som blant annet enhetlig tenkning mellom av forvaltningsnivåene.

Løpende vurdering av vergemålsområdet

Det vil ikke være nødvendig å iverksette særlige tiltak i forhold til denne oppgaven før reformen trer i kraft.

Felles dataløsning og finansforvaltning

Prosjektet påpeker at den sentrale vergemålsmyndighetens rolle i forhold til felles datastøtteløsning på nåværende tidspunkt er uavklart. Videre er den sentrale vergemålsmyndighetens rolle i forhold til finansforvaltning uavklart. I gjennomføringsfasen vil det være naturlig at mesteparten av arbeidet med dataløsning og finansforvaltning foregår i

egne prosjekt. Prosjektet legger til grunn at representanter fra den sentrale vergemålsmyndigheten skal delta i prosjektene.

Løpende oppgaver i gjennomføringsfasen

Prosjektet antar at det i gjennomføringsfasen vil tilkomme en rekke oppgaver som vil ønskes løst sentralt. Herunder kan nevnes oppgaver i forbindelse med opprettelse av nasjonalt vergeregister, og oppgaver i forbindelse med å sikre en tilstrekkelig enhetlig håndtering av fylkesmannens oppgaver i gjennomføringsfasen. For å kunne imøtekomme de bestillinger og spørsmål som vil komme underveis fra prosjektet, departementer, fylkesmenn og andre vil det være avgjørende at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ i god tid for loven trer i kraft. Prosjektet har i dag ikke oversikt over alle oppgaver som vil kreve handling fra den sentrale vergemålsmyndigheten i forbindelse med gjennomføringen, men dette er forhold som ikke bør undervurderes. Prosjektet anbefaler derfor at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ med en relativt stor andel av faggruppen på et tidlig tidspunkt for å kunne betjene de oppgaver som vil tilkomme underveis.

Også i denne forbindelse vil det være hensiktsmessig å kunne dra nytte av en arbeidsgruppe bestående av den sentrale vergemålsmyndigheten, fylkesmennene og Justisdepartementet for å sikre at gode løsninger kommer på plass i rett tid i gjennomføringsfasen.

Konklusjon B2

Det vil være en avgjørende forutsetning at den sentrale vergemålsmyndigheten er operativ før reformens ikrafttredelse.

Prosjektet anbefaler at det nedsettes en arbeidsgruppe der fylkesmennene under ledelse av den sentrale vergemålsmyndigheten forestår forberedelsene og gjennomføringen av informasjons- og opplæringsarbeidet for vergemålsforvaltningen.

Prosjektet peker på at den sentrale vergemålsmyndighetens rolle i forhold til felles datastøtteløsning og finansforvaltning fortsatt er uavklart. Det må legges til grunn at den sentrale vergemålsmyndigheten uansett må være operativ på et gitt nivå i forhold til disse områdene innen oppstart.

Prosjektet vil for øvrig påpeke at det i gjennomføringsfasen må påregnes at det vil tilkomme en rekke oppgaver som vil ønskes løst sentralt. Også i den forbindelse vil det være hensiktsmessig å dra nytte av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra den sentrale vergemålsmyndigheten, fylkesmennene og Justisdepartementet for å sikre at gode løsninger kommer på plass i rett tid.

B3 Skissere det samlede kompetanse- og ressursbehovet i SRF for å ivareta rollen som sentral vergemålsmyndighet på en forsvarlig måte

På bakgrunn av innholdet og omfanget av oppgaver for den sentrale vergemålsmyndigheten slik det er beskrevet i delmål A og delmål B2 og B6, vil det i det følgende skisseres et anslag over det samlede kompetanse- og ressursbehovet i SRF for å ivareta rollen som sentral vergemålsmyndighet på en forsvarlig måte. Anslagene tar utgangspunkt i anbefalingen i punkt B4 om at den sentrale vergemålsmyndigheten samlokaliseres med resten av SFR fra dag en. Det vil videre gis noen vurderinger knyttet til rekrutteringsprosess og tidsperspektiv.

Kompetanse- og ressursbehov

Med utgangspunkt i de arbeidsoppgaver som skal tilligge den sentrale vergemålsmyndigheten, synes det naturlig at avdelingsdirektøren og hovedvekten av de som skal tilsettes som saksbehandlere har juridisk embetseksamen eller tilsvarende. Det vil videre være behov for personer med annen type høyere utdanning.

Det legges til grunn at det vil være behov for følgende kompetanse i den sentrale vergemålsmyndigheten:

Stilling	Kvalifikasjoner	Oppgaver
avdelingsdirektør <ul style="list-style-type: none">• Jurist	<ul style="list-style-type: none">• Juridisk embetseksamen eller tilsvarende• Fagkompetanse på vergemålsområdet• Ledererfaring• Erfaring med å etablere og utvikle fagenheter• Gode kommunikasjonsevner• Erfaring fra offentlig sektor• God rolleforståelse	<ul style="list-style-type: none">• Overordnet ansvar for avdelingens arbeidsoppgaver• Personalansvar
seniorrådgiver/rådgiver <ul style="list-style-type: none">• Jurist	<ul style="list-style-type: none">• Juridisk embetseksamen eller tilsvarende• Fagkompetanse på vergemålsområdet	<ul style="list-style-type: none">• Klagesaksbehandling• Tilsyn• Info/opplæring• Løpende vurdering av vergemålsområdet• Etatsstyring
førstekonsulent/rådgiver <ul style="list-style-type: none">• Jurist	<ul style="list-style-type: none">• Juridisk embetseksamen eller tilsvarende	<ul style="list-style-type: none">• Klagesaksbehandling• Tilsyn• Info/opplæring

seniorrådgiver/rådgiver <ul style="list-style-type: none"> • Samfunnsviter 	<ul style="list-style-type: none"> • Høyere utdanning på mastergradsnivå 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilsyn • Info/opplæring • Statistikk/rapportering • Etatsstyring
Informasjons- /kommunikasjons- medarbeider	<ul style="list-style-type: none"> • Høyere utdanning, fortrinnsvis innen kommunikasjonsfag • Beherske informasjonsteknologi 	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjonsstrategi • Vedlikehold og utvikling av informasjonskanaler
Økonomi- /finansmedarbeider	<ul style="list-style-type: none"> • Høyere utdanning innen økonomi/finans/regnskapsrevisjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansforvaltning • Finansielt tilsyn

For estimering av ressursbehovet til den sentrale vergemålsmyndigheten viser prosjektet til at mange av oppgavene som tilligger enheten er av en slik art at omfanget av, eller ambisjonsnivået for, oppgaveutførelsen vil være direkte avhengig av tilførte ressurser og vice versa.

Gitt den sentrale vergemålsmyndighetens overordnede arbeidsmål; å sikre rettslikhet og rettssikkerhet på feltet, må ikke listen legges for lavt hva gjelder ambisjonsnivået i forhold til oppgavene med tilsyn og løpende vurdering av vergemålsområdet. Videre må det avsettes nok ressurser og personell for å håndtere rollen som etatsstyrer.

SRFs administrasjonsavdeling (stab) har i dag ikke kapasitet til å betjene en utvidelse av arbeidsstokken med tilhørende arbeidsoppgaver. Innlemmelse av den sentrale vergemålsmyndigheten i SRF vil derfor måtte innebære en styrking av administrasjonsavdelingen særlig hva gjelder økonomi-, regnskap- og personaloppgaver.

Etter en helhetsvurdering av oppgavene i, og i tilknytning til, den sentrale vergemålsmyndigheten vurderer prosjektet det dithen at det bør opprettes 14 årsverk for etableringen av den sentrale vergemålsmyndigheten.

Det må gjøres en nærmere vurdering av hvordan behovet for ulike fagkompetanse skal fordeles mellom de årsverkene som opprettes.

Rekrutteringsprosess – herunder tidsperspektiv

Det vil være avgjørende at man setter i gang prosess for rekruttering av avdelingsdirektør til den sentrale vergemålsmyndigheten i god tid før loven trer i kraft.

For rekruttering av leder og personer med seniorrådgiver-/rådgiverkompetanse, legges det til grunn at det tar om lag fem måneder fra en rekrutteringsprosess igangsettes til den nyansatte kan være i arbeid. Tidsperspektivet kan være kortere ved rekruttering av førstekonsulenter.

Prosjektet anbefaler at den som skal være avdelingsdirektør helt eller delvis involveres i rekrutteringsprosessen av de øvrige ansatte i den sentrale vergemålsmyndigheten.

Konklusjon B3

Det legges til grunn at det vil være behov for 14 årsverk for å etablere den sentrale vergemålsmyndigheten, gitt de oppgaver som foreløpig er skissert i lov og forskrift og nærmere beskrevet i delmål A og delmål B2 og B6. Utover juridisk kompetanse, vil det være behov for å rekruttere personell med kompetanse innen informasjonsarbeid, økonomi/revisjon og samfunnsvitenskap. I tillegg må det påregnes at SRF må styrke sin administrasjonsavdeling følge av at virksomheten for øvrig blir større. Anslagene tar utgangspunkt i anbefalingen i punkt B4 om at den sentrale vergemålsmyndigheten samlokaliseres med resten av SFR fra dag en.

Det vil være en forutsetning at avdelingsdirektør og hovedandelen av fagavdelingen rekrutteres i god tid før loven trer i kraft. Avdelingsdirektør og de sentrale medarbeiderne vil ventelig være på plass 5-6 måneder etter rekrutteringsprosess er igangsatt.

B4 Angi hvilke overordnede økonomiske og administrative konsekvenser reformen vil få for SRF

Å implementere rollen som sentral vergemålsmyndighet vil få økonomiske og administrative konsekvenser for SRF.

I tillegg til utvidelse av arbeidsstokken, må det legges til grunn at SRF vil måtte legge ned betydelige ressurser i forbindelse med rekrutteringsprosesser og praktisk tilrettelegging for den sentrale vergemålsmyndigheten. SRF har i dag svært liten restkapasitet, og det er derfor avgjørende at det settes av tilstrekkelige ressurser til disse delene av prosjektgjennomføringen. Vurderingene nedenfor forutsetter at den sentrale vergemålsmyndigheten samlokaliseres med resten av SRF fra dag en.

Årlige driftskostnader

Det må legges til grunn en overheadkostnad per årsverk. Dette forutsettes å dekke de samlede utgifter knyttet til en ansatt, herunder lønn, lisenser, utstyr, kontorplass og reiseutgifter.

Årlige driftskostnader vil derfor være direkte knyttet til hvor mange årsverk som skal opprettes i den sentrale vergemålsmyndigheten, og til hvor mange årsverk som må opprettes i SRFs administrasjonsavdeling som følge av at virksomheten utvides.

Vi viser til delmål B3, og legger til grunn at kostnadene ved 14 nye årsverk vil medføre en økning i de årlige driftskostnadene for SRF med ca. 10,5 millioner kr.

Det må videre legges til grunn at den sentrale vergemålsmyndigheten vil få utgifter knyttet til utadrettet virksomhet, herunder fagsamlinger, kurs og lignende. Disse er ikke inkludert i overheadkostnadene. Det bør påregnes årlige driftskostnader i forbindelse med dette i størrelsesorden 0,5 millioner kr.

Etableringskostnader- rekrutteringsprosesser og investeringer

Det vil i oppstartfasen være nødvendig at SRF forestår rekrutteringsprosessen for å ansette nøkkelpersonell i den sentrale vergemålsmyndigheten. Dette vil medføre betydelig arbeid, med tanke på det antall personer som skal tilsettes. Det må avsettes tilstrekkelig med midler til dette.

Prosjektet anbefaler en relativt offensiv rekrutteringsprosess, da dette vil være avgjørende for å markedsføre enheten og tiltrekke seg rett personell. Det må påregnes dels betydelige annonseringsutgifter i forbindelse med rekrutteringen. Det bør i tillegg vurderes kjøp av bistand fra rekrutteringsfirma i ansettelsen av avdelingsdirektør.

Det vil være nødvendig med en rekke investeringer for å etablere den sentrale vergemålsmyndigheten i SRF. Det må for det første investeres i utstyr til den enkelte ansatt, som IKT-utstyr, med videre. For det andre vil det være nødvendig å investere i interiør til kontorer og fellesareal, herunder teknisk fellesutstyr.

Prosjektet vil peke på at det, i tillegg til rene investeringsutgifter, må påregnes at SRF vil måtte legge ned betydelige ressurser i forbindelse med innkjøp og praktisk tilrettelegging for implementering av den sentrale vergemålsmyndigheten.

Strukturutgifter – kontorlokaler

SRF har per i dag ikke ledige kontorplasser til å romme den sentrale vergemålsmyndigheten. Det er derfor nødvendig at SRF utvider lokalene slik at det blir plass til de nye årsverkene før den nye avdelingen skal innlemmes. Det må tas høyde for at man kan komme i en situasjon med tomgangsleie, avhengig av når loven trer i kraft. Disse eventuelle tilleggsutgiftene må kompenseres fullt ut. Prosjektet vil understreke viktigheten av at den sentrale vergemålsmyndigheten er samlokalisert med SRF fra dag én.

Konklusjon B4

Det vil være svært viktig for en rask og vellykket etablering av den sentrale vergemålsmyndigheten at SRF gis tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre implementeringsfasen på en god og effektiv måte.

Det må minst legges til grunn at kostnadene ved 14 nye årsverk vil medføre en økning i de årlige driftskostnadene for SRF med ca. 10,5 millioner kr.

Det må videre legges til grunn årlige driftskostnader med ca. 0,5 millioner kr for å dekke utgifter knyttet til den sentrale vergemålsmyndighetens utadrettede virksomhet (fagsamlinger, kurs mv.).

Det må påregnes etableringskostnader i forbindelse med rekruttering, investeringer og eventuell tomgangsleie. I tillegg kommer de ressurser som må nedlegges av SRF i forbindelse med dette.

Prosjektet vil understreke viktigheten av at den sentrale vergemålsmyndigheten er samlokalisert med SRF fra dag én, og presiserer at dette er satt som en forutsetning for de vurderingene og anslagene som er gjort over.

B5 Skissere hvordan den sentrale vergemålsmyndigheten skal integreres i SRF som virksomhet

Slik SRF i dag er organisert, er de fleste saksbehandlere tilknyttet flere fagområder ved at de deltar i flere faggrupper. Dette skaper høy fleksibilitet for virksomheten med tanke på prioritering og omprioritering av mål og midler og gjør at virksomheten i større grad kan omdisponere ressursene i takt med saksinngangen på de ulike fagområdene. Videre innebærer denne løsningen at saksbehandlerne får mer varierte arbeidsoppgaver, hvilket antas å være en kritisk suksessfaktor for å beholde kompetente og erfarne medarbeidere.

Konklusjon B5

Prosjektet anbefaler at de som ansettes til den sentrale vergemålsmyndigheten integreres i virksomheten på samme måte som SRFs øvrige saksbehandlere. Likeledes vil eksisterende saksbehandlere i SRF kunne integreres i den sentrale vergemålsmyndigheten.

En slik løsning kan utløse synergieffekter i oppstartfasen, særlig fordi innlemming av eksisterende personell fra SRF vil kunne bidra til at den sentrale vergemålsmyndigheten raskere blir operativ.

B6 Vurdere om og i tilfelle hva det vil innebære om SRF skal ha etatsansvar og dermed ansvaret for oppfølging og utvikling av vergemålsmyndigheten

I Ot. prp. nr. 110 (2008-2009) pkt. 5.2.4 uttales det at: “[Den sentrale vergemålsmyndigheten] vil også ha etatsansvar og dermed ansvaret for oppfølging og utvikling av etaten.”

Hva etatsansvaret skal innebære, er ikke nærmere definert i forarbeidene.

Etatsansvar – avgrensninger mot JD og FAD

Det følger av allerede eksisterende styringslinjer og over-/underordningsforhold at den sentrale vergemålsmyndigheten ikke kan drive etatsstyring i tradisjonell forstand overfor fylkesmennene slik FAD kan gjøre. For det første er FAD fylkesmennenes overordnede etatsstyrer. Videre er Justisdepartementet eier av vergemålsloven, og vil således ha det overordnede ansvaret for vergemålsområdet både hva gjelder den sentrale vergemålsmyndigheten og fylkesmennene. Det vil være Justisdepartementet oppgave, via FAD, å tildele fylkesmennene mål, oppgaver og midler på vergemålsområdet. Justisdepartementet vil derfor være premissleverandør for den sentrale vergemålsmyndighetens rolle som etatsstyrer av fylkesmennene.

Etatsstyrer – oppgaver overfor JD

Fastsetting av mål- og resultatkrav til underliggende virksomhet er vanligvis en sentral del av det å ha etatsansvar. På vergemålsområdet er det altså Justisdepartementets oppgave å fastsette mål- og resultatkrav for fylkesmennene. Det vil derfor ikke være naturlig at den sentrale vergemålsmyndigheten gjennomfører ordinære etatsstyringsmøter med fylkesmannen. Det vil imidlertid stilles store krav til en tett dialog mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og Justisdepartementet på dette punktet, jf. mandatpunkt B7.

Etatsansvar på vergemålsområdet vil overfor Justisdepartementet innebære følgende:

- holde Justisdepartementet orientert på vergemålsområdet
- bistå Justisdepartementet i mål- og resultatstyring på vergemålsområdet

Omfanget av denne oppgaven kan komme til å utgjøre en vesentlig del av den sentrale vergemålsmyndighetens oppgaver.

Etatsansvar – oppgaver overfor fylkesmennene

Etter de avgrensninger som er skissert over, vil den sentrale vergemålsmyndighetens etatsansvar overfor fylkesmennene innebære følgende:

- være nærmeste overordnede kontaktpunkt for fylkesmennene på vergemålsområdet
- påse at fylkesmannsembetene når de mål- og resultatkrav som er fastsatt av JD
- påse at fylkesmannsembetene oppfyller de oppgaver de er satt til å gjøre
- påse at fylkesmannsembetene utnytter tildelte ressurser i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet
- påse at fylkesmannsembetene opererer innenfor de lover, regler og rammer som er fastsatt for vergemålsforvaltningen

Det vil stilles krav til at det opprettes en hensiktsmessig styringsdialog mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og fylkesmennene, jf. omtalen under mandatpunkt B7. Det forutsettes

videre at den sentrale vergemålsmyndigheten gjennom sine øvrige oppgaver har tilstrekkelig innblikk og innflytelse på vergemålsområdet til å utøve etatsansvaret.

Forholdet mellom rollen som etatsstyrer og tilsynsorgan

Det kan i utgangspunktet stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at den sentrale vergemålsmyndigheten både skal fylle rollen som etatsstyrer og samtidig være tilsynsorgan, i det man kan tenke seg at etaten da i realiteten skal føre tilsyn med seg selv.

Prosjektet har vurdert spørsmålet, men finner ikke at dette forholdet er bekymringsfullt. Prosjektet viser i den forbindelse til Ot. prp. 110 (2008-2009) pkt. 5.2.4, der det fremgår at det ikke er ønskelig at tilsynsorganet skal være unntatt for departementets instruksjonsrett overfor underliggende organ, da “[d]epartementet er av den oppfatning at instruksjonsmyndighet for departementet kan fungere som en sikkerhetsventil som kan hindre urimelige resultater i enkeltsaker”. Departementets instruksjonsmyndighet overfor tilsynsorganet må antas å være “sikkerhetsventil” god nok i forhold til den mulige rollekonflikten mellom det å både være etatsstyrer og tilsynsorgan. Det må videre legges til grunn at den sentrale vergemålsmyndighet vil kunne håndtere mulige konflikter knyttet til sine roller på en profesjonell måte

Konklusjon B6

Eksisterende styringslinjer setter visse rammer for hvor langt den sentrale vergemålsmyndighetens etatsansvar strekker seg.

Etatsansvar vil innebære at den sentrale vergemålsmyndigheten vil få oppgaver med å holde Justisdepartementet orientert på vergemålsområdet, samt å bistå Justisdepartementet i mål- og resultatstyring av fylkesmennene på vergemålsområdet.

Etatsansvar vil videre innebære at den sentrale vergemålsmyndigheten vil være nærmeste overordnede kontaktpunkt for fylkesmennene på vergemålsområdet, samt at den sentrale vergemålsmyndigheten har ansvar for å følge opp fylkesmannens arbeid på området.

Prosjektet anbefaler at det etableres en klar styringsdialog mellom aktørene i vergemålsforvaltningen for å muliggjøre en god etatsstyring fra den sentrale vergemålsmyndighetens side.

Prosjektet har vurdert om det er uheldig at den sentrale vergemålsmyndigheten både skal fylle rollen som etatsstyrer og tilsynsorgan, og konkludert med at dette ikke er bekymringsverdig.

B7 Beskrive styringsdialogen mellom SRF, FM, FAD og JD

Styringsdialogen mellom den sentrale vergemålsmyndigheten, departementene og fylkesmennene bør så langt som mulig bygge på eksisterende styringslinjer og møtepunkt. Det vil være nødvendig at det etableres faste møtepunkt mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og Justisdepartementet, og mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og fylkesmennene.

Prosjektet har i det følgende sett hen til “*Styring, samhandling og organisering*” - *retningslinjer for departementenes styring og oppfølging av fylkesmannsembetene* (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003).

Eksisterende møtepunkt

Fylkesmannsmøtene

I regi av FAD avholdes årlig fire fylkesmannsmøter der fylkesmennene og representanter fra departementene og direktoratene stiller.

Det vil være naturlig at den sentrale vergemålsmyndigheten er representert i disse møtene, sammen med Justisdepartementet.

Avdelingsledermøter/fagmøte

Departementene og/eller direktoratene kan møte utvalgte fagpersoner fra fylkesmannsembetene i avdelingsledermøter og fagmøter. Slike møter kan være rene fagsamlinger, eller i varierende grad ha preg av å være styringsmøter.

Det vil være naturlig at den sentrale vergemålsmyndigheten benytter seg av disse møtepunktene for å sikre den faglige dialogen med fylkesmannsembetene.

Departementenes fylkesmannsutvalg

Departementenes fylkesmannsutvalg (DFU) er et rådgivende samordningsorgan for FAD. DFU består av departementer som har et særlig ansvar for oppgaver som utføres av fylkesmannsembetene. Dette forumet er forbeholdt departementene, og det er derfor Justisdepartementet, og ikke den sentrale vergemålsmyndigheten, som vil stille der.

Departementenes fylkesmannsutvalg - saksbehandlergruppen

Departementenes fylkesmannsutvalg - saksbehandlergruppen (DFUS) består av representanter fra departementer, direktorater og tilsyn. Saksbehandlergruppen skal med utgangspunkt i strategiske grep og vurderinger foretatt av DFU, arbeide med oppgaver på et mer konkret nivå. Utarbeidelse av tekst til Prop. 1 S, tildelingsbrev med videre finner sted i saksbehandlergruppen, mens overordnede diskusjoner om ressursituasjonen og konsekvenser av denne i større grad finner sted i DFU. Det vil være naturlig at den sentrale vergemålsmyndigheten er representert i DFUS.

Møtepunkt som bør etableres

Direkte styringsdialog mellom den sentrale vergemålsmyndigheten - FM

Prosjektet anbefaler at den sentrale vergemålsmyndigheten etablerer faste styringsmøter med alle fylkesmannsembetene. Den sentrale vergemålsmyndigheten bør som et minimum ta sikte på å avholde ett styrings-/dialogmøte i året der alle fylkesmennene deltar. Rammene rundt dette årlige møtet bør i hovedsak være etatsstyring, og det vil være naturlig at fylkesmennene

stiller på ledernivå, og eventuelt sammen med sentrale medarbeidere. Detaljer om opplegg og innhold må avklares nærmere.

Styringsdialogen med fylkesmennene bør for øvrig sees i sammenheng med de tilsynsbesøk den sentrale vergemålsmyndigheten vil gjennomføre hos det enkelte embete hvert tredje år, jf. delmål A2.1.

Prosjektet anbefaler videre at den sentrale vergemålsmyndigheten som del av sin utadrettede rolle tar initiativ til jevnlige fagdager eller fagsamlinger. Slike samlinger kan enten være felles for alle embetene, eller det kan avholdes for en gruppe embeter etter geografisk lokalisering eller etter behov.

Styringsdialog via Justisdepartementet

I tråd med den ordinære styringsdialogen mot fylkesmennene, vil det være Justisdepartementet som via FAD formelt sett pålegger fylkesmennene oppgaver, mål- og resultatkrav på vergemålsområdet gjennom tildelingsbrev og embetsoppdraget. Likeledes vil fylkesmennene rapportere til departementet på de gitte resultatkravene i fylkesmennenes elektroniske årsrapport.

Det vil være av avgjørende betydning at Justisdepartementet og den sentrale vergemålsmyndigheten har opprettet faste dialogmøter for fastsettelse av mål- og resultatkrav til fylkesmennene på vergemålsområdet, dersom den sentrale vergemålsmyndigheten skal kunne utøve etatsansvaret på en tilfredsstillende måte.

I forbindelse med utarbeidelse av tildelingsbrev bør det være to faste møter mellom Justisdepartementet og den sentrale vergemålsmyndigheten. Et møte bør avholdes i forbindelse med utarbeidelse av foreløpig tildelingsbrev, og likeledes bør et møte, ved behov, avholdes i forbindelse med utarbeidelse av endelig tildelingsbrev.

Styringsdialog mellom Justisdepartementet og den sentrale vergemålsmyndigheten

Det forutsettes at Justisdepartementets etatsstyring av den sentrale vergemålsmyndigheten vil bli en del av den ordinære styringsdialogen mellom departementet og SRF.

Særskilt om rapportering fra vergemålsforvaltningen

Prosjektet påpeker at det kan være utilstrekkelig med en årlig rapportering av statistikkopplysninger på vergemålsområdet, særlig i de første årene etter loven trer i kraft. Det er usikkert hvorvidt den sentrale vergemålsmyndigheten vil kunne hente ut statistikkopplysninger fra en felles database uten å involvere det enkelte fylkesmannsembete. Dersom dette ikke er tilfellet, kan det bli nødvendig at fylkesmennene bes å rapportere på særskilte forhold på halvårs- eller kvartalsbasis.

Prosjektet ser også for seg at den sentrale vergemålsmyndigheten som etatsansvarlig kan få bestillinger fra Justisdepartementet på vergemålsområdet utenom forutbestemte rapporteringspunkter som må besvares innenfor korte frister. Fylkesmennene vil måtte påregne å utvise fleksibilitet overfor den sentrale vergemålsmyndigheten i slike tilfeller.

Konklusjon B7

Prosjektet anbefaler at styringsdialogen mellom den sentrale vergemålsmyndigheten, Justisdepartementet, FAD og fylkesmennene baserer seg på eksisterende styringslinjer og møtepunkt i den utstrekning det er mulig.

Utover eksisterende møtepunkter, anbefaler prosjektet at det fastsettes årlige styrings-/dialogmøter mellom den sentrale vergemålsmyndigheten og alle fylkesmennene.

Prosjektet anbefaler at den sentrale vergemålsmyndigheten tar initiativ til jevnlig fagdager eller fagsamlinger.

Prosjektet anbefaler at det fastsettes dialogmøter med Justisdepartementet og den sentrale vergemålsmyndigheten minimum to ganger i året i forbindelse med utarbeidelse av tildelingsbrevet til fylkesmennene.

Det må tas høyde for at den sentrale vergemålsmyndigheten kan innhente opplysninger fra fylkesmennene innenfor korte frister, blant annet på bestilling fra Justisdepartementet.

B8 Avklare rolleforholdet mellom JD og den sentrale vergemålsmyndigheten

Slik prosjektet ser det, vil rolleforholdet mellom Justisdepartementet og den sentrale vergemålsmyndigheten i hovedtrekk være:

- Justisdepartementet vil ha det overordnede faglige ansvaret for vergemålsområdet i form av å være *loveier*.
- Justisdepartementet vil videre ha etatsansvar for den sentrale vergemålsmyndigheten
- Øvrige oppgaver tilknyttet vergemålsforvaltningen delegeres til den sentrale vergemålsmyndigheten

Konklusjon B8

Det vil være nødvendig at Justisdepartementet klargjør hvilke oppgaver og hvilken myndighet som delegeres til den sentrale vergemålsmyndigheten, samt hvilke forventninger som stilles til den sentrale vergemålsmyndigheten i den forbindelse.

Det vil være nødvendig med en tett dialog mellom Justisdepartementet og den sentrale vergemålsmyndigheten, jf. delmål B7.

B9 Avklare avviklingen av fylkesmannens løpende saker ved reformens ikrafttredelse

Etter ny vergemålslov vil fylkesmennene i utgangspunktet ikke lenger ha hjemmel i loven til å behandle klagesaker fra og med den nye lovens ikrafttredelse. Dette innebærer at alle løpende saker vil måtte oversendes den sentrale vergemålsmyndigheten for behandling straks loven trer i kraft, med mindre det vedtas overgangsregler.

Det antas at det ved lovens ikrafttredelse vil være 60-80 løpende klagesaker hos fylkesmennene. Saksbehandlingstiden i disse sakene stipuleres til om lag tre måneder.

Prosjektet er av den oppfatning at det vil være til ugunst for klagerne om de løpende sakene skal oversendes den sentrale vergemålsmyndigheten ved lovens ikrafttredelse. Dette blant annet fordi logistikken rundt overføringen kan medføre fare for forlenget saksbehandlingstid. Det vil videre oppleves som mer ryddig for klager å få sin klage ferdig behandlet hos den instans klagen var rettet til i utgangspunktet. For å skape en mest mulig smidig avvikling av de løpende klagesakene, særlig sett fra klagers perspektiv, bør det derfor fastsettes overgangsregler.

Konklusjon B9

Prosjektet anbefaler at det fastsettes overgangsregler for avviklingen av de løpende klagesakene.

Prosjektet anbefaler at fylkesmannen gis hjemmel til å behandle ferdig alle klagesaker mottatt frem til den dato loven trer i kraft. Den sentrale vergemålsmyndigheten behandler alle klagesaker mottatt fra og med den dato loven trer i kraft.