

Till

Överförmyndaren

För kännedom

Kommunfullmäktige

Revisionsgranskning, överförmyndarverksamheten

Kumla kommuns revisorer har granskat kommunens överförmyndarverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Vi konstaterar att det finns ett antal brister inom överförmyndarverksamheten som bör åtgärdas. Granskningen har exempelvis visat att handlingar förvaras på ett sätt som inte är förenligt med gällande lagstiftning samt att det saknas underlag som fastställer och tydliggör budgetansvaret för överförmyndarverksamheten. Från kommunens sida har man under granskningen inte heller kunnat reda ut var budgetansvaret ligger.

Mot bakgrund av genomförd granskning är vår bedömning att

- Förvaringen av årsräkningar snarast bör ses över eftersom dagens förvaringsmetod och hantering inte är förenlig med gällande lagstiftning. Dagens förvaringsmetod leder dessutom till en ineffektivitet i det dagliga arbetet.
- Reglementet för överförmyndaren bör revideras. Av reglementet ska framgå att överförmyndaren har budgetansvar samt vem som fastställt detsamma.
- Delegationsordningen är bristfällig och bör kompletteras och därefter fastställas av överförmyndaren.
- Rutiner för ett systematiskt gallringsarbete bör fastställas, eftersom detta är en del av upprätthållandet av huvudmännens rättssäkerhet.
- En sammanträdesplan med månatliga möten mellan överförmyndaren och handläggarna bör fastställas.
- Överförmyndaren fortlöpande ska delges information om det ekonomiska utfallet, förslagsvis i samband med fastställda månatliga möten.
- Arbetet med den interna kontrollen bör prioriteras.
- Dagens metod för granskning av årsräkningar bör ses över, revideras och fastställas. Vidare bör fördjupade granskningar genomföras inom samtliga kategorier av ställföreträderskap, (godmanskap, förvaltare, förmyndarskap, godmanskap ensamkommande barn/ungdomar). Samtliga årsräkningar avseende förvaltare bör djupgranskas.

Revisorerna önskar att överförmyndaren inkommer med synpunkter på granskningen samt denna skrivelse, senast den 31 januari 2017.

För revisorerna i Kumla kommun

Anders Svärd

Ordförande revisionen



Kumla kommun

Granskning av kommunens
överförmyndarverksamhet

Revisionsrapport

KPMG AB
Advisory

7 november 2016
Antal sidor: 17

Innehåll

1.	Bakgrund	1
2.	Syfte	1
3.	Avgränsning	2
4.	Revisionskriterier	2
5.	Metod	2
6.	Överförmyndarverksamhet	3
6.1	Nationell lagstiftning	3
7.	Uppdrag	3
7.1	Förmyndarskap	3
7.2	Godmanskap och förvaltarskap	4
8.	Ekonomisk redovisning	4
9.	Organisation och bemanning	5
10.	Verksamhetsmått	6
11.	Hemsidan	6
12.	Styrdokument	7
12.1	Verksamhetsreglemente	7
12.2	Delegationsordning	7
12.3	Dokumenthanteringsplan	8
13.	Arbetsrutiner	9
14.	Budgetansvar och budgetuppföljning	9
15.	Rättssäkerhet och intern styrning och kontroll	10
15.1	Vad är intern styrning och kontroll	10
15.2	Internkontrollplaner för överförmyndarens verksamhet	11
15.3	Granskning och samsyn	12

15.4	Rekrytering och lämplighetsprövning	13
15.5	Förvaring	14
16.	Utbildning och kompetensutveckling	15
17.	Säkerhet	16
18.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	16

1. Bakgrund

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av överförmyndarens verksamhet. Revisorerna har i revisionsplanering för 2016 samt utifrån tidigare genomförd granskning uppmärksammat risker beträffande överförmyndarens verksamhet.

Överförmyndaren har en myndighetsutövande roll och ingriper mycket påtagligt i den enskilde individens liv. Härigenom är det av stor vikt med en väl fungerande verksamhet som kan garantera individernas rättssäkerhet.

I enlighet med 19 kap. 1-2 §§, Föräldrabalken (1949:381), är överförmyndarverksamhet obligatorisk i kommunerna. I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd med uppgift att utöva tillsyn över förmyndares, förvaltares och gode mäns förvaltning. Överförmyndare/ överförmyndarnämnd utses av kommunfullmäktige, (19 kap. 5 § FB), och står under tillsyn av länsstyrelsen, (19 kap. 17 § FB).

Överförmyndarens/överförmyndarnämndens uppdrag består i huvudsak i att verka för att de individer som själva inte kan ta vara på sin rätt, inte ska drabbas av rättsförluster. Detta sker genom att överförmyndaren/överförmyndarnämnden medverkar till att utse ställföreträdare där det är nödvändigt samt kontrollerar ställföreträdarens lämplighet och kompetens. En ställföreträdare kan vara en förmyndare, god man eller förvaltare.

2. Syfte

Rapporten syftar till att granska huruvida kommunens överförmyndarverksamhet är ändamålsenlig. Följande revisionsfrågor avser rapporten belysa samt besvara:

- Hur är verksamheten organiserad?
- Finns dokumenterade rutiner i syfte att säkerställa en god kvalitet samt att uppdragen genomförs på ett rättssäkert sätt inom överförmyndarnämnden?
- Hur säkerställs ställföreträdarnas lämplighet? (Vilka former av lämplighetsprövningar genomförs?)
- Sker fysiska möten med de som anmäler intresse till ett ställföreträdarskap?
- Erhålls samtycke innan lämplighetsprövning av intresserade ställföreträdare?
- Finns dokumenterade rutiner för granskning av årsräkningar?
- Finns rutiner som säkerställer samsyn i ärendehandläggningen?
- Finns det ett formaliserat samt systematiskt internkontrollarbete?

- Hur säkerställs överförmyndarens kompetens?
- Hur säkerställs handläggarnas kompetens?
- Hur säkerställs verifiering av lämnade uppgifter i årsräkningarna? Genomförs det några stickprovskontroller?
- Erhåller ställföreträdarna tillräckligt med utbildning för att klara av sina uppdrag?
- Hanteras och förvaras akter på ett tillfredställande sätt?

3. Avgränsning

Granskningen omfattar Kumla kommuns överförmyndarverksamhet.

4. Revisionskriterier

Vi bedömer om rutinerna/verksamheten uppfyller:

- Föräldrabalken, (1949:381)
- Förmyndarskapsförordningen, (1995:379)
- Kommunallagen, (1991:900)
- Lokala föreskrifter

5. Metod

Studium och genomgång av relevanta styrdokument och beslutsunderlag. Intervjuer och avstämningar har genomförts med kommunens överförmyndare samt två överförmyndarhandläggare. Öveförmyndarkansliets chef, (föräldraledig vid tid för granskningen), har informerats om granskningen samt beretts möjlighet till en telefonintervju.

Rapporten har faktagranskats av överförmyndaren, överförmyndarhandläggarna samt kanslichefen.

6. Överförmyndarverksamhet

6.1 Nationell lagstiftning

Den kommunala skyldigheten att driva överförmyndarverksamhet regleras i 19 kap., i Föräldrabalken, där det antingen skall finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd som utses av kommunfullmäktige.

Sedan 2006 är det också möjligt att två eller fler kommuner har en gemensam överförmyndarnämnd, (FB, 19 kap. 16 §).

Överförmyndare eller ledamöter och ersättare väljs för fyra år, vilket innebär att kommunens val av antingen överförmyndare eller överförmyndarnämnd gäller under hela mandatperioden, där **organisatoriska förändringar** endast får ske i anslutning till en ny mandatperiod.

Antalet ledamöter och ersättare i en överförmyndarnämnd får ej understiga tre.

7. Uppdrag

Överförmyndarens/överförmyndarnämndens uppdrag består i huvudsak i att verka för att de individer som själva inte kan ta vara på sin rätt, inte skall drabbas av rättsförluster. Detta sker genom att överförmyndaren/nämnden medverkar till att utse ställföreträdare där det är nödvändigt samt kontrollerar ställföreträdarens lämplighet och kompetens. Härigenom har överförmyndarverksamheten en myndighetsutövande roll.

En ställföreträdare kan vara en *förmyndare*, *god man* eller *förvaltare* och har till uppgift att ta till vara "huvudmannens" intressen.

7.1 Förmyndarskap

En ställföreträdare i egenskap av förmyndare företräder barn under 18 år. Barnets föräldrar är i första hand de legala förmyndarna och har ansvaret att förvalta barnets egendom. Överförmyndarverksamheten utövar tillsyn över föräldrar vars barn har tillgångar som överstiger åtta prisbasbelopp, (prisbasbelopp för år 2016: 44 300kr), (FB, 13 kap, 2§). Om ett barn har en förmögenhet som överstiger åtta prisbasbelopp (354 400 kr för 2016), är föräldrarna skyldiga att årligen lämna in en redovisning över barnets egendom till överförmyndaren/överförmyndarnämnden, enligt följande:

Föräldrabalken, 13 kap, 3§:

"Inom en månad efter det att värdet på en omyndigs tillgångar överstigit det belopp som anges i 2 § första stycket skall föräldrarna ge in en förteckning över den omyndiges egendom till överförmyndaren".

7.2 Godmanskap och förvaltarskap

En person som på grund av sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd inte kan *bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person*, kan få hjälp av en *god man* eller *förvaltare*.

God man

Godmanskapet är frivilligt, där huvudmannen **behåller sin rättshandlingsförmåga**, vilket innebär att ställföreträdaren i egenskap av god man skall inhämta huvudmannens **samtycke** innan han/hon vidtar en rättshandling, (FB, 11 kap, 4 §). Huvudmannen kan när som helst begära att godmanskapet ska upphöra.

Förvaltare

Omyndigförklaring avskaffades 1989 och ersattes med förvaltarskap. **Förvaltarskap** är en tvååtgärd, där huvudmannen **förlorar sin rättshandlingsförmåga** över de delar som omfattas av förvaltarförordnandet.

Förvaltarskap avser de individer som är ur stånd att vårda sig själva eller sin egendom.

Uppdraget kan anpassas till behovet och kan begränsas till att avse viss egendom, så som förvaltningen av en fastighet eller viss del av huvudmannens kapital. För att ett förvaltarskap skall upphöra krävs läkarintyg eller annan utredning som bekräftar att huvudmannen inte längre är i behov av en förvaltare. Förvaltarskapet anses vara ett stort ingrepp i den personliga integriteten och skall **årligen omprövas** av överförmyndaren/överförmyndarnämnden.

Föräldrabalken 11 kap, 7§:

”Om någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 4 §, är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap får dock inte anordnas, om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat, mindre ingripande sätt får hjälp.

Förvaltaruppdraget skall anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse viss egendom eller angelägenhet eller egendom överstigande ett visst värde.

Rätten får överlåta åt överförmyndaren att närmare bestämma uppdragets omfattning”.

8. Ekonomisk redovisning

Förmyndare, god man och förvaltare är skyldiga att genom en s.k. årsräkning redogöra för sin förvaltning av huvudmannens egendom, (FB, 14 kap. 15 §).

Redovisning över räkenskaperna skall täcka föregående kalenderår eller den del som ställföreträdaren har ansvarat för och skall styrkas med verifikationer.

Årsräkningen skall innehålla:

- Uppgifter om huvudmannens tillgångar i form av fastigheter, bostadsrätter, värdepapper och bankkonto/kontanter.
- Inkomster under redovisad period så som: Pension, lön, bostadstillägg, socialbidrag, handikappersättning, skatteåterbäring, arv, gåvor m.m.
- Skulder och utgifter.
- Tydlig sammanställning av inkomster och utgifter.
- Kontobesked för bankmedel och deponerade värdehandlingar samt intyg för andra medel.

En årsräkning skall inlämnas till överförmyndaren före den 1 mars varje år, (FB, 14 kap. 15 §).

9. Organisation och bemanning

Iakttagelser

Kumla kommun har tillsammans med Laxå, Hallsbergs, Askersunds och Lekebergs kommuner ingått ett samarbetsavtal avseende ett gemensamt överförmyndarkansli, Sydnärkes överförmyndarkansli. Det bör noteras att det inte handlar om en gemensam nämnd, utan samarbetet avser endast gemensam handläggning och administration.

Samarbetsavtalet trädde i kraft i januari 2011. Avtalet förlängs med fyra år åt gången, förutsatt att kommunen inte säger upp avtalet senast 18 månader för avtalstidens utgång. Uppsägning av avtalet gäller endast för den kommun som aktualiserar en uppsägning. Detta innebär att avtalet fortsätter att gälla för övriga kommuner.

Kumla kommun är värdkommun för det gemensamma överförmyndarkansliet och kansliet finns lokaliserad i Kumla kommun. Personalen inom överförmyndarkansliet är anställda av Kumla kommun, vilket innebär att Kumla kommun är anställningsmyndighet och därmed innehar personalansvaret.

Kumla kommun har valt att bemanna det lagstadgade uppdraget med en ensam överförmyndare.

Sedan januari 2016 finns en grundbemanning med en omfattning på 7,25 tjänster, varav två heltidstjänster tillkom i januari 2016. Vid tid för granskningen är omfattningen 6,25 tjänster mot bakgrund av sjukdom och föräldraledighet.

Av intervju med handläggarna framgår att arbetsbelastningen kan hanteras vid fulltalig bemanning. Dock inte i dagsläget då bemanningen inte är fulltalig. Under våren anställdes en vikarie i syfte att hinna med granskning av årsräkningar, dock gick vederbörande vidare till en annan tjänst efter en månad. Målsättningen är att samtliga inkomna årsräkningar ska vara granskade innan midsommar. I år är det första gången kansliet inte har uppfyllt verksamhetsmålet, där ca 160 årsräkningar kvarstår vid tid för granskningen. I samband med fakta-

granskningen förklarar kanslichefen att detta beror på sjukskrivningar och den ökade flyktingströmmen.

10. Verksamhetsmått

Nedan redogörs för överförmyndarens verksamhetsmått under tre år i ett komparativt syfte:

Figur 11:1

Antal ärenden	2013	2014	2015
Godmanskap	131	135	144
Förvaltarenskap	26	27	28
Förmynderskap	63	66	72
Godmanskap, ensamkommande flyktingbarn	4	9	63
Totalt	224	237	304

11. Hemsidan

Iakttagelser

Allmän information om överförmyndarens ansvar och uppdrag och blanketter till ställföreträdarna återfinns under fliken "Omsorg och hjälp" på kommunens hemsida. Överförmyndarens samt ersättarens namnuppgifter finns under fliken "Kommun och politik". Båda sidorna hänvisar till kommunens servicecenter för kontakt.

Kommentarer

I syfte att underlätta för kommuninvånarna bör en samlad information framgå av hemsidan. Kansliets besökstider bör finnas med. Vi bedömer även att det bör finnas kontaktuppgifter till överförmyndaren, där både ställföreträdare och individer i behov av godmanskap ska kunna ha en direktkontakt med överförmyndaren. Likaså bör kanslichefens kontaktuppgifter framgå av hemsidan.

Vi bedömer publicering av informationsmaterial och blanketter till ställföreträdarna som positiv. Digitala blanketter på hemsidan bidrar till minskad administration.

12. Styrdokument

12.1 Verksamhetsreglemente

Ett verksamhetsreglemente utgör ett viktigt styrdokument, där uppgifter och ansvaret för verksamhetens olika delar så som budgetansvar, PUL-ansvar, arkivansvar, gallring, säkerställande av intern kontroll, efterlevnad av gällande lagstiftning etc., fastställs och tydliggörs.

Iakttagelser

Avsaknaden av ett reglemente för överförmyndaren uppmärksammades år 2007. Det finns idag ett reglemente för överförmyndaren, dock saknas beslutsinstans och fastställersedatum. Överförmyndarens budgetansvar framgår ej av reglementet.

Kommentarer

Reglementet är i behov av revidering, där överförmyndarens budgetansvar ska framgå av styrdokumentet följt av beslutsinstans och fastställersedatum.

Reglementet bör revideras vid ändrade eller utökade ansvarsförhållanden.

12.2 Delegationsordning

En delegationsordning har bl.a. till syfte att effektivisera verksamheten samt avlasta överförmyndaren/överförmyndarnämnden ifråga, där framförallt rutinärenden delegeras till tjänstemän. Delegering av arbetsuppgifter bidrar vidare till minskad sårbarhet inom verksamheten. Dock kan en alltför omfattande delegation till tjänstemän leda till en passivitet.

Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att det tidigare fanns separata delegationsordningar för samarbetskommunerna. Sedan våren 2016 finns en delegationsordning för samtliga överförmyndare/överförmyndarnämnder.

Kommentarer

Dagens delegationsordning är bristfällig. Delegationsförteckningen bör innefatta en beskrivning av följande delar:

- Bakgrund, syfte och lagrum som stödjer delegationsordningen
- Begränsningar avseende ärenden som inte får delegeras enligt lag
- Anmälan till överförmyndaren av beslut som fattas på delegation
- Återkallelse av delegationsrätt

- Överklagan
- En kolumn där delegatkategorin ska anges, (t.ex.: handläggare, överförmyndare, verksamhetschef)

Handläggarna uttrycker en medvetenhet kring att delegationsordningen är i behov av kompletteringar. Samtidigt uttrycks att det är ett styrdokument som har hamnat i skymundan. Vi bedömer att delegationsordningen är ett ytterst viktigt styrande verktyg för handläggarnas, kanslichefens och överförmyndarens arbete och bör ha en central roll.

Vidare bör beslutsinstans och fastställersedatum framgå av delegationsordningen. Vi bedömer att en genomgång av delegationsordningen bör ske årligen i syfte att ajourhålla dokumentet, där styrdokumentens aktualitet är av stor vikt för en fungerande verksamhet.

12.3 Dokumenthanteringsplan

Ett dokumenthanteringsplan redogör för hanteringen av en myndighets handlingar, där registrering, placering, förvaring, och gallring av inkomna och upprättade handlingar ska framgå.

Iakttagelser

Vi har tagit del av en dokumenthanteringsplan som fastställdes 2011-06-08. Dock framgår inte fastställersedatum och beslutsinstans av själva planen.

Av intervjuerna framgår att mot bakgrund av bristande tid och rutiner sker ingen systematisk gallring. Gallring genomförs "när och om" det blir tid över.

Överförmyndaren samt handläggarna är eniga om att dokumenthanteringsplanen och efterlevnad av densamma är eftersatt.

Kommentarer

Efterlevnad av dokumenthanteringsplanen är bl.a. en viktig del för hantering av sekretessbelagda handlingar samt återsökning av handlingar.

Vi bedömer att rutiner för ett systematiskt gallringsarbete bör fastställas, där detta är en del av upprätthållandet av huvudmännens och ställföreträdarnas rättssäkerhet.

Vi rekommenderar att gallring sker vid två tillfällen årligen.

13. Arbetsrutiner

Iakttagelser

Av granskningen framkommer att nya arbetsrutiner har införts under 2016 där ärendehandläggningen numera är uppdelad efter huvudmännens efternamn. Tidigare fanns en utsedd handläggare för varje kommun inom ramen för samarbetsavtalet.

Träffar äger rum en gång per termin mellan samtliga överförmyndare/nämnder inom samarbetet, där övergripande frågor diskuteras.

I samband med faktagranskningen framkommer att under kanslichefens frånvaro har kansliet utsett en kontaktperson till respektive kommun.

Av intervjun med överförmyndaren framgår ett missnöje med den nya arbetsrutinen, där den bedöms påverka verksamhetskvalitén på ett negativt sätt. Det uttrycks vidare att en handläggare nu måste ha uppsikt över fem kommuner istället för en kommun. Överförmyndaren anser att det finns behov av systematiska träffar som dokumenteras.

Av intervju med handläggarna framgår att den nya rutinen har bidragit till minskad sårbarhet vid frånvaro. Dock uttrycker handläggarna att överförmyndaren inte är nöjda med den nya rutinen.

Kommentarer

Vi anser att den nya rutinen bör utvärderas i slutet av verksamhetsåret i samråd med överförmyndaren, i syfte att se huruvida den är ändamålsenlig. Nya arbetsrutiner ska enligt vår uppfattning inte uteslutande vara en tjänstemannaprodukt utan ska tas fram tillsammans med överförmyndarna som ytterst ansvarar för verksamheten. Den nya rutinen har bidragit till minskad sårbarhet till viss grad då det fortfarande råder en uppdelning av ärenden.

Kommunikation och informationsflöde är aspekter som bör beaktas, där det idag inte finns några strukturerade samt schemalagda möten mellan överförmyndaren och handläggarna.

Vi bedömer att kommunikation och informationsflöde har stor betydelse för överförmyndarverksamheten, där det är av stor vikt att ha kontinuerliga möten i syfte att förbättra effektiviteten samt ändamålsenligheten. Vi bedömer att en sammanträdesplan med månatliga möten bör fastställas.

14. Budgetansvar och budgetuppföljning

Iakttagelser

Av intervju med överförmyndaren framgår att det inte finns några rutiner för budgetredovisning och budgetuppföljning. Överförmyndaren uttrycker att vederbörande inte får någon löpande information om det ekonomiska utfallet. Överförmyndaren hänvisar också till verksamhetsreglementet där överförmyndarens budgetansvar ej framgår.

I sin helhet upplever överförmyndaren att vederbörande inte kan följa upp sin verksamhet på ett fullgott sätt pga. avsaknad av fastställda rutiner och informationsöverföring. Vidare uttrycks att vederbörande inte har något mandat till att ändra eller införa några rutiner.

Kommentarer

Vi har begärt ut/försökt att få fram någon form av skriftligt underlag där budgetansvaret för överförmyndarverksamheten framgår. Vid avstämningarna framkommer att det inte finns något underlag som fastställer samt tydliggör budgetansvaret för överförmyndarverksamheten.

En överförmyndare/överförmyndarnämnd är en obligatorisk verksamhet som inte kan lyda under någon annan myndighet. Därmed har överförmyndaren ett eget budgetansvar. Detta ska som tidigare nämnts upptas i verksamhetsreglementet.

Vidare är det av stor vikt att förändringar, arbetsrutiner, styrdokument och styrinstrument genomförs/arbetas fram under ledning av överförmyndaren då vederbörande har det yttersta ansvaret för verksamheten.

15. Rättssäkerhet och intern styrning och kontroll

Överförmyndaren har en myndighetsutövande roll och ingriper mycket påtagligt i den enskilde individens liv. Härigenom är det viktigt att det finns en väl fungerande **intern styrning och kontroll** av hela verksamheten i syfte att i första hand garantera individernas rättssäkerhet.

Ansvar för den interna kontrollen av kommunala verksamheter framgår av kommunallagen, (KL, 6 kap, 7 §):

"Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. Lag (1999:621)".

15.1 Vad är intern styrning och kontroll

Syftet med den interna styrningen och kontrollen är att säkerställa ändamålsenligheten i verksamheten samt se till att verksamhetsuppgifterna genomförs på ett rättssäkert sätt.

Intern styrning och kontroll syftar till att:

- Säkra en effektiv förvaltning
- Säkerställa ändamålsenligheten och måluppfyllelsen
- Säkerställa efterlevnad av lagar, föreskrifter, riktlinjer, policies och andra styrdokument

- Säkerställa tillförlitliga uppföljningar, utvärderingar och rapporteringar av verksamheten
- Undvika uppkomsten av allvarliga fel, brister, oegentligheter och förtroendeskador.

15.2 Internkontrollplaner för överförmyndarens verksamhet

Iakttagelser

Granskningen visar att det saknas ett dokumenterat arbete med den interna kontrollen.

Detta innebär bl.a. att verksamheten inte upprättar årliga internkontrollplaner följt av uppföljningar och åtgärdsplaner.

Kommentarer

Överförmyndarverksamheten har en myndighetsutövande roll och därmed är det av stor vikt med en väl fungerande intern kontroll i syfte att i första hand **garantera huvudmännens rättssäkerhet**.

Vi anser att överförmyndaren bör arbeta i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll, vilket bland annat innebär följande:

- Regler och anvisningar för den interna kontrollen ska antas
- Årliga **internkontrollplaner** ska antas
- Förslag på åtgärder ska tas fram vid upptäckta brister
- Resultatet av genomförda kontroller ska rapporteras till överförmyndaren

Handläggarna samt överförmyndaren uttrycker ett intresse och vilja att införa rutiner för arbetet med den interna kontrollen. Detta bedöms som positivt. Dock behöver de stöd i arbetet. Nedan följer en detaljerad beskrivning av vad en internkontrollplan bör innehålla, i syfte att underlätta och stödja överförmyndaren och handläggarna i framarbetning av nya rutiner.

Av en internkontrollplan bör följande framgå:

- Vilket system/område/funktion/rutin kontrollen avser
- Vilket kontrollmoment inom systemet/området/funktionen/rutinen som skall kontrolleras
- Vilka regler/lagrum, styrdokument, reglementen och policier som berörs
- Frekvens
- Metod

- Kontrollansvar, dvs. vem som är ansvarig för utförandet
- Återrapportering till överförmyndaren, (ange tidsram)

Nedan följer **exempel** på kontrollmoment som kan ingå i de årliga internkontrollplanerna:

Efterlevnad av aktuell lagstiftning, handläggningstider, posthantering, diarieföring, förvaring och arkivering av akter samt gallring i enlighet med dokumenthanteringsplanen, rutiner för granskning av årsräkningar, journalhantering, sekretesshantering, ställföreträdarnas redovisningsskyldighet samt inlämning av handlingar, verifiering av lämnade uppgifter i årsräkningarna, kontroll av ställföreträdarnas åtaganden, stickprovskontroll av samsyn avseende handläggning och granskning av årsredovisningar, uppdatering av hemsidan och informationsmaterial till ställföreträdarna, efterlevnad av checklistor, blanketters aktualitet, omprövning av förvaltarskap, klagomålshantering, arvodesprinciper, arvodesbeslut m.fl.

15.3 Granskning och samsyn

Granskning av årsräkningar är en central del i att bevaka huvudmännens rättssäkerhet. I majoriteten av fallen är det först genom årsräkningen som överförmyndaren kan upptäcka om en ställföreträdare missköter sitt uppdrag. Granskning av årsräkningar utgör en garanti för att huvudmannens tillgångar används på ett sätt som är till fördel för huvudmannen. Härigenom är det av stor vikt med dokumenterade rutiner för hur dessa granskningar skall genomföras och i vilken omfattningen verifikationer skall begäras in.

Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att kansliet tidigare har s.k. djupgranskat alla årsräkningar. Denna metod ger en rimlig säkerhet vad avser ställföreträdarnas hantering av huvudmannens ekonomi. På grund av arbetsbelastning har det sedan 2016 införts nya rutiner enligt följande:

- Var femte inkommen årsräkning djupgranskas, vilket innebär att övriga årsräkningar genomgår en enklare form av granskning som kansliet kallar för ”lightgranskning”.
- De uppdrag som föregående år granskats med korrigering/anmärkning djupgranskas.
- Årsräkningar som inlämnas av nya ställföreträdare djupgranskas.

Vi har tagit del av ett utkast avseende förslag på olika granskningsalternativ av årsräkningar.

Av intervjuerna framgår vidare att fr.o.m. 2017 kommer en digital granskningsmodul att användas, där djupgranskningar kommer att ske av slumpvis utvalda akter.

Vad avser samsyn i handläggningen och granskning av årsräkningar framkommer att sedan 2015 har en del rutiner fastställts och dokumenterats i syfte att öka samsynen. Det uttrycks att handläggningen tidigare har varit ”personberoende”, med de enskilda handläggarnas uppfattning som utgångspunkt.

Kommentarer

Det är av stor vikt att det finns enhetliga granskningsrutiner utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Kansliet bör fastställa gällande granskningsrutin och dokumentera densamma. Dokumenterade rutiner och riktlinjer är en del i säkerställandet av huvudmännens rättssäkerhet samt utgör en viktig grund i arbetet med den interna kontrollen.

Vi anser att dagens granskningsmetodik bör ses över och revideras, då det finns en risk att vissa "kommuner" granskas mer eller mindre beroende på antalet ärenden. Det finns ingen specifik siffra gällande Kumla kommun då årsräkningarna inte är kommunuppdelade.

Det är vidare av stor vikt att fördjupade granskningar genomförs inom samtliga kategorier av ställföreträdarskap, (godmanskap, förvaltarskap, förmynderskap, godmanskap ensamkommande barn/ungdomar).

Vi bedömer att samtliga räkenskapsredovisningar som berör **förvaltarskap** bör djupgranskas. Detta utifrån att förvaltarskap är en tvångsåtgärd, där huvudmannen har fråntagits sin rättshandlingsförmåga. Härigenom finns ett större behov av att bevaka huruvida huvudmannens egendom förvaltas på ett bra sätt eller ej. Dagens granskningsmetod tar ej hänsyn till olika kategorier av ställföreträdarskap.

15.4 Rekrytering och lämplighetsprövning

Gemensamt för en god man och förvaltare gäller att det är en rättrådig, erfaren samt lämplig person, (FB, 11 kap. 12 §). Föräldrabalken fastställer att innan någon förordnas till god man eller förvaltare ska hans eller hennes lämplighet kontrolleras i den utsträckning som behövs. Härigenom bör överförmyndaren/överförmyndarnämnden genomföra en lämplighetsutredning. Exempel på en sådan utredning kan vara kontroll genom belastningsregistret, Kronofogdemyndighetens register eller tagande av referenser i syfte att försäkra sig om ställföreträdarens lämplighet.

Iakttagelser

Vi har tagit del av en rutinbeskrivning avseende registerkontroll av ställföreträdare, dock saknas fastställsedatum. Av intervju med handläggarna framgår att rutinen fastställdes under våren 2016.

Rekrytering sker i form av en skriftlig intresseanmälan. Efter inlämning av en sådan anmälan genomförs en lämplighetskontroll via Rikspolisstyrelsens belastningsregister, Kronofogdemyndigheten samt socialförvaltningens register.

Fysiska möten med godkända ställföreträdare sker under utbildningstillfällena som äger rum en gång per månad.

Kommentarer

Det är av vikt att intresseblanketten har en informationsdel/samtyckesdel avseende lämplighetsprövning.

Information om genomförande av kontroller i olika register finns upptaget på intresseblanketten, vilket bedöms som positivt. Dock har en mindre textstorlek valts till att beskriva denna information. Vi anser att texten om samtycke till lämplighetsprövning bör framgå tydligt och i normalstor textstorlek. Detta i syfte att bl.a. minimera oklarheter och missförstånd i samband med rekryteringen, där den intresserade har rätt till en klar och tydlig information om att kontroller kommer att genomföras.

Ett annat alternativ är att tillföra en kryssruta där den intresserade medger sitt samtycke på ett tydligare sätt.

Ett fastställsedatum bör tillföras rutinbeskrivningen för lämplighetskontroll.

15.5 Förvaring

Som tidigare nämnts är förvaring och hantering av handlingar en viktig del ur ett rättssäkerhetsperspektiv och som också påvisar graden av efterlevnad av dokumenthanteringsplanen.

Enligt arkivlagen skall handlingar förvaras på ett betryggande sätt, vilket innebär krav på fullgott skydd mot vatten, brand, förstörelse, stöld och olaga intrång.

Iakttagelser

Handläggarna uttrycker att det finns en del svårigheter med förvaring av inkomna årsräkningar, där de ligger i öppna bokhyllor i ett rum som inte är ämnad som arkivutrymme. Anledningen anges vara bristande utrymme i aktskåpen som finns på handläggarnas rum. Det uttrycks vidare att det finns stora svårigheter med att hitta handlingar, då dessa ligger lagrade på varandra. Detta anges bidra till ineffektivitet och frustration i arbetet. Handlingar uppges ha förvarats på detta sätt sedan 2013.

Av intervjuerna framkommer att annan personal utöver överförmyndarkansliets personal har tillgång till det utrymme där årsräkningarna förvaras.

Kommentarer

Vi anser att förvaringssituationen är av en sådan karaktär att den snarast bör ses över, där dagens förvaringsmetod och hantering av årsräkningar inte är förenlig med gällande lagstiftning.

Handlingar ska försvaras i brandsäkra samt låsbara skåp/utrymmen. Det bör också beaktas att större delen av de handlingar som hanteras på överförmyndarkansliet är av sekretesskaraktär. Det är ytterst viktigt att tillgången till årsräkningar begränsas till behörig personal på överförmyndarkansliet.

Som professionen själva uttrycker bidrar detta till en ineffektivitet där mycket tid går åt att leta fram "rätt" handlingar.

Av intervjuerna framgår att det finns utrymme i aktuellt rum för flera arkivskåp.

Vi anser att brandsäkra arkivskåp bör köpas in snarast, där årsräkningar bör förvaras i separata aktomslag i bokstavsordning.

Det är av stor vikt att aktskåpen hålls låsta i syfte att hindra att obehöriga får tillgång till sekretessbelagt material.

Överförmyndaren bekräftar ovan beskrivna situation och uttrycker att vederbörande inte ens har mandat till att beställa arkivskåp. Denna situation kräver enligt vår uppfattning en förändring, då det är överförmyndaren som har det yttersta ansvaret för verksamheten.

16. Utbildning och kompetensutveckling

Utbildning för verksamma politiker inom överförmyndarverksamhet är lagstadgat, där länsstyrelsen har till uppgift att se till att utbildningen av överförmyndarna samt ledamöter och ersättare i överförmyndarnämnderna är på en tillfredställande nivå, (*FB, 19 kap. 17 §*).

Likaledes är det av stor vikt att säkerställa ställföreträdarnas kompetens och kunskaper, då de har en avgörande roll i huvudmännens vardag. Genom en lagändring som trädde i kraft januari 2015 ansvarar överförmyndaren/överförmyndarnämnden för att gode män och förvaltare erbjuds den utbildning som behövs, (*FB, 19 kap. 18 §*).

Iakttagelser

Av granskningen framgår att överförmyndaren och handläggarna har deltagit i riktade utbildningsinsatser. Utbildningar inom överförmyndarjuridik, skuldsanering och budgetfrågor anordnas i intern regi.

Andra utbildningsforum består av regionala träffar i samverkan mellan länets överförmyndare.

Vad avser utbildningar för ställföreträdarna anordnas månatliga utbildningstillfällen.

Kommentarer

Vi bedömer utbildningsmöjligheterna och kompetensutvecklingen ligga på en tillfredsställande nivå.

17. Säkerhet

Denna fråga har lyfts av handläggarna med önskan om att lyfta säkerhetsfrågan för kommunrevisionen. Handläggarna uttrycker att de under en längre period har påtalat behovet av ett besöksrum med flyktväg alternativt rum med larmfunktion. Det framgår att konferensrummen och kontorsrummen endast har en utväg. Idag upplever handläggarna att de saknar en arbetstrygghet.

Kommentarer

Ett arbete inom överförmyndarverksamheten kan medföra vissa risker, där en del otrygga situationer, samtal och konflikter kan förekomma. Kumla kommun har ett personalansvar inom ramen för befintligt samarbete, följt av ett ansvar för lämpliga arbetslokaler.

Vi anser att säkerhetsfrågan bör uppmärksammas av kommunstyrelsen.

18. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns brister inom överförmyndarverksamheten som bör åtgärdas.

Utifrån våra iakttagelser bedömer vi att följande bör ses över:

- I syfte att underlätta för kommuninvånarna bör en samlad information framgå av hemsidan. Kansliets besökstider bör finnas med. Vi bedömer även att det bör finnas kontaktuppgifter till överförmyndaren, där både ställföreträdare och individer i behov av godmanskap ska kunna ha en direktkontakt med överförmyndaren. Likaså bör kanslichefens kontaktuppgifter framgå av hemsidan.
- Det finns idag inte något underlag som fastställer samt tydliggör budgetansvaret för överförmyndarverksamheten. En överförmyndare/överförmyndarnämnd är en obligatorisk verksamhet som inte kan lyda under någon annan myndighet. Därmed har överförmyndaren ett eget budgetansvar. Mot den bakgrunden bör reglementet för överförmyndaren revideras, där budgetansvaret ska framgå av reglementet följt av beslutsinstans och fastställsedatum.
- Delegationsordningen är bristfällig och bör kompletteras, (se avsnitt 12.2). Beslutsinstans och fastställsedatum ska framgå av styrdokumentet.
- Rutiner för ett systematiskt gallringsarbete bör fastställas, eftersom detta är en del av upprätthållandet av huvudmännens rättssäkerhet. Efterlevnad av dokumenthanteringsplanen är bl.a. en viktig del för hantering av sekretessbelagda handlingar samt återsökning av handlingar.
- Kommunikation och informationsflöde är aspekter som bör beaktas, där det idag inte finns några strukturerade samt schemalagda möten mellan överförmyndaren och handläggarna. Vi bedömer att en sammanträdesplan med månatliga möten bör fastställas.

- Överförmyndaren ska fortlöpande delges information om det ekonomiska utfallet, då vederbörande har ett budgetansvar. Budgetuppföljning bör ske vid fastställda månatliga möten.
- I en verksamhet där individers rättssäkerhet står i fokus, bör arbetet med den interna kontrollen prioriteras. Därmed bör årliga internkontrollplaner upprättas.
- Vi anser att dagens metod för granskning av årsräkningar bör ses över och revideras, då det finns en risk att vissa ”kommuner” granskas mer eller mindre beroende på antalet ärenden. Vidare bör fördjupade granskningar genomföras inom samtliga kategorier av ställföreträdarskap, (godmanskap, förvaltare, förmyndarskap, godmanskap ensamkommande barn/ungdomar).
- Vi bedömer att samtliga årsräkningar som berör förvaltare bör djupgranskas.
- Gällande granskningsrutin bör fastställas. Fastställsedatum bör framgå av dokumentet.
- Förvaringssituationen avseende årsräkningar bör ses över snarast, där dagens förvaringsmetod och hantering av årsräkningar inte är förenlig med gällande lagstiftning. Handlingar ska förvaras i brandsäkra samt låsbara skåp/utrymmen. Det bör också beaktas att större delen av de handlingar som hanteras på överförmyndarkansliet är av sekretesskaraktär. Det är ytterst viktigt att tillgången till årsräkningar begränsas till behörig personal på överförmyndarkansliet. Bortsett från att förvaringsmetoden inte är förenlig med gällande lagstiftning leder den även till en ineffektivitet i det dagliga arbetet.

Datum som ovan

KPMG



Viktoria Bernstam
Revisor/Juridiskt sakkunnig



Andreas Wendin
Kundansvarig