

Kommunrevisionen

Falu kommun

2017-07-04

För yttrande:
Överförmyndaren
~~Kommunstyrelsen~~

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskningsrapport - Kommunens överförmyndarverksamhet

KPMG har av revisorerna i Borlänge kommun tillsammans med revisorerna i de samverkande kommunerna Falun, Säter, Ludvika och Smedjebacken fått i uppdrag att granska kommunens överförmyndarverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017. Syftet med granskningen har varit att granska om överförmyndarverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

Den samlade bedömningen är att det finns brister gällande ändamålsenlighet i överförmyndarverksamheten. Vi finner att det finns vissa brister i ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Bristerna består bland annat av otydliga rutiner, efterlevnad och uppföljning av rutinerna samt upplevd hög arbetsbelastning hos medarbetarna. Dessutom bedömer vi att det finns brister i den interna kontrollen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att:

- Det arbete som har påbörjats för att komma tillrätta med otydligheten kring styrning och ledning samt den höga arbetsbelastningen fortgår och att resultatet från detta arbete följs upp.
- Översyn och eventuell revidering görs av styrdokument samt att efterlevnaden av dokumenthanteringsplanen säkerställs.
- Rutin för intern kontroll tas fram i enlighet med vad som anges i kommunens reglemente samt att återkoppling till respektive kommun ses över.
- Översyn av handlägningsprocessen, inklusive rutiner görs.
- Att riskerna med ställföreträdare med många ärenden beaktas.
- Säkerställa att arkivet uppfyller de krav som framgår av arkivlagen.

Revisionen önskar att överförmyndaren och kommunstyrelsen lämnar ett yttrande över bifogad revisionsrapport senast den 30 november 2017.

Med vänlig hälsning

Leif Bergh
Ordf. Kommunrevisionen

Lars Lundh
Vice ordf. Kommunrevisionen



Granskningsrapport

Kommunens överförmyndarverksamhet

Borlänge kommun

KPMG AB

2017-05-30

Antal sidor 18



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Uppdrag och lagstiftning	2
2.2	Ställföreträdarskap	3
3	Syfte och revisionsfråga	3
4	Avgränsning	4
5	Revisionskriterier	4
6	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
7	Metod	5
8	Överförmyndarverksamheten	5
8.1	Organisation	5
8.2	Styrdokument	7
8.3	Kontroll och uppföljning	8
8.4	Rekrytering och lämplighetsprövning	9
8.5	Handläggning och rutiner	11
8.6	Förvaring av akter	12
8.7	Utbildning och kompetensutveckling	13
8.8	Klagomålshantering	14
8.9	Vitesföreläggande	14
8.10	Omprövning av förvaltarskap	15
9	Slutsats och rekommendationer	16



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

1 Sammanfattning

KPMG har av revisorerna i Borlänge kommun tillsammans med revisorerna i de samverkande kommunerna Falun, Säter, Ludvika och Smedjebacken fått i uppdrag att granska kommunens överförmyndarverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017. Syftet med granskningen har varit att granska om överförmyndarverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

Enligt föräldrabalken är överförmyndarverksamhet obligatorisk och det ska i varje kommun finnas en överförmyndare eller en nämnd. I Falu-Borlänge-regionen finns enskilda överförmyndare. Sedan 2011 finns en gemensam organisation för utförandet av överförmyndarverksamhet, vilken regleras i ett samarbetsavtal. Inom verksamheten beskrivs bland annat ansvarsfördelningen som otydlig och arbetsbelastningen som hög.

Styrdokument för Överförmyndare i samverkan utgörs bland annat av samarbetsavtalet, reglementen, delegationsordning och dokumenthanteringsplan. Uppföljning av verksamheten sker framförallt genom återkoppling till styrgruppen. Överförmyndarna ansvarar i sin tur för att återkoppling till kommunerna sker. För 2017 uppges att inga punkter avseende överförmyndarverksamheten finns dokumenterade i den kommungemensamma planen för internkontroll.

Svårigheten att rekrytera ställföreträdare varierar mellan de olika kommunerna, särskilt svårt är det i Borlänge. Just nu finns 1 870 aktiva ställföreträdare som totalt ansvarar för 2 530 ärenden. Krav som ställs på ställföreträdaren finns dokumenterat i en rutin.

Rutiner finns också för andra moment som utförs av verksamheten, exempelvis klagomålshantering, vitesföreläggande och omprövning av förvaltarskap. Framtagandet av fungerande rutiner uppges vara en del i arbetet med att skapa samsyn i ärendehandläggningen.

Den samlade bedömningen är att det finns brister gällande ändamålsenlighet i överförmyndarverksamheten. Vi finner att det finns vissa brister i ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Bristerna består bland annat av otydliga rutiner, efterlevnad och uppföljning av rutinerna samt upplevd hög arbetsbelastning hos medarbetarna. Dessutom bedömer vi att det finns brister i den interna kontrollen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att:

- det arbete som har påbörjats för att komma tillrätta med otydligheten kring styrning och ledning samt den höga arbetsbelastningen fortgår och att resultatet från detta arbete följs upp
- översyn och eventuell revidering görs av styrdokument samt att efterlevnaden av dokumenthanteringsplanen säkerställs
- rutin för intern kontroll tas fram i enlighet med vad som anges i kommunens reglemente samt att återkoppling till respektive kommun ses över
- översyn av handlägningsprocessen, inklusive rutiner görs
- att riskerna med ställföreträdare med många ärenden beaktas
- säkerställa att arkivet uppfyller de krav som framgår av arkivlagen

1



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

2 Bakgrund

KPMG har av revisorerna i Borlänge kommun tillsammans med revisorerna i ytterligare fyra av de samverkande kommunerna (Ludvika, Falun, Säter och Smedjebacken) fått i uppdrag att granska överförmyndarverksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017. Syftet med granskningen har varit att granska om överförmyndarverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

I enlighet med 19 kap. 1-2 § FB (1949:381) är överförmyndarverksamhet obligatorisk i kommunerna. I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd. Överförmyndare/nämnd utses av kommunfullmäktige (19 kap. 5 § FB) och står under tillsyn av Länsstyrelsen (19 kap. 17 § FB).

I Falun-Borlänge regionen finns sedan 2011 en gemensam organisation för utförandet av lagstadgad överförmyndarverksamhet. I de enskilda kommunerna finns en överförmyndare som delegerat rätten att fatta beslut.

2.1 Uppdrag och lagstiftning

Överförmyndaren/nämnden är en myndighetsutövande nämnd med det huvudsakliga syftet att verka för att individer som själva inte kan ta vara på sin rätt inte ska drabbas av rättsförlust. Det kan exempelvis handla om omyndiga barn, ensamkommande barn eller personer som på grund av sjukdom, psykiskt funktionshinder, försvagat hälsotillstånd eller liknande inte kan bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. I överförmyndarens/nämndens uppdrag ingår att utreda behov av god man, förvaltare eller förmyndare (de huvudsakliga formerna för ställföreträdarskap) samt att ta fram förslag på ställföreträdare. Beslut om god man, förvaltare eller förmyndare fattas dock av tingsrätten (gäller ej vid byte av ställföreträdare). Det ingår också att utöva tillsyn över hur gode män, förvaltare och förmyndare sköter sina uppdrag. Detta görs bland annat genom granskning av förteckningar, årsräkningar och andra handlingar. Sedan januari 2015 ingår det också i överförmyndarens/nämndens ansvar att se till att gode män och förvaltare erbjuds nödvändig utbildning¹.

Tillsyn över överförmyndaren/nämnden görs av länsstyrelsen som, enligt lag², med råd ska stödja överförmyndarna/nämnderna i deras verksamhet samt se till att utbildning av överförmyndarna/ledamöterna är tillfredsställande. För Falun-Borlänge regionen är det länsstyrelsen i Dalarnas län som är tillsynsmyndighet.

Precis som för övriga nämnder omfattas överförmyndaren/nämnden av kommunallagen (KL)³, i vilken det bland annat framgår att nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Överförmyndaren/nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

¹ SFS 2014:886

² Föräldrabalken (1943:381)

³ Kommunallagen (1991:900)



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

2.2 Ställföreträdarskap

En god man är en juridisk ställföreträdare med uppdrag att se till att huvudmannen får den hjälp, bistånd och stöd som behövs. Godmanskapet är frivilligt och huvudmannen behåller sin rättshandlingsförmåga, vilket i praktiken innebär att ställföreträdaren så långt det är möjligt ska inhämta huvudmannens samtycke. Huvudmannen kan själv begära att godmanskapet ska upphöra.

Vid förvaltarskap, som är en tvångsåtgärd, förlorar den enskilde sin rättshandlingsförmåga (över de delar som omfattas av förvaltarförordnandet). Till skillnad från godmanskap krävs vid upphörande av förvaltarskap läkarintyg eller annan utredning för att bekräfta att huvudmannen inte längre är i behov av en förvaltare. Förvaltarskapet anses vara ett stort ingrepp i den personliga integriteten och ska årligen omprövas av överförmyndaren/nämnden.

En förmyndare företräder barn under 18 år. I första hand är det barnets föräldrar som är de legala förmyndarna och därmed också har ansvaret att förvalta barnets egendom. Om barnets tillgångar överstiger åtta basbelopp är föräldrarna/förmyndarna skyldiga att anmäla det till överförmyndaren/nämnden som i sin tur har ett ansvar att utöva tillsyn över förmyndarna.

När barn utan uppehållstillstånd och som saknar vårdnadshavare anländer till Sverige ska överförmyndaren i den kommun där Migrationsverket anmodar barnet en kommunplacering ordna så att en god man utses omgående. Uppdraget som god man åt ensamkommande barn regleras i särskild lag, Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Enligt FB ska den som utses till god man eller ställföreträdare vara rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig. Som ett led i överförmyndarens/nämndens kontroll ska den som är ställföreträdare redogöra för förvaltningen av den egendom som stått under ställföreträdarens förvaltning under föregående år. Detta görs genom så kallade årsräkningar. Dessa ska lämnas till överförmyndaren/nämnden senast den 1 mars varje år. I de fall en årsräkning inte lämnas in i tid kan överförmyndaren/nämnden lämna en skriftlig erinran och därefter begära att tingsrätten fattar beslut om vitesföreläggande. För förmyndare krävs att dessa varje år lämnar in en redovisning över barnets egendom.

3 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att granska om överförmyndarverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur är verksamheten organiserad?
- Finns dokumenterade och ändamålsenliga rutiner i syfte att säkerställa en god kvalitet samt att uppdragen genomförs på ett rättssäkert sätt inom överförmyndarnämnden?
- Hur efterlevs gällande samverkansavtal?



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

- Vilka gemensamma styrdokument finns?
- Hur säkerställs ställföreträdarnas lämplighet?
- Finns dokumenterade rutiner för granskning av årsräkningar och följs dessa?
- Vilka rutiner finns som säkerställer samsyn i ärendehandläggningen?
- Hur formaliserat är det systematiska internkontrollarbetet?
- Hur genomförs årliga risk- och väsentlighetsbedömningar?
- Finns dokumenterade rutiner för klagomålshantering och hur följs de upp?
- Finns dokumenterade rutiner för vitesföreläggande och hur följs de upp?
- Hur säkerställs nämndens kompetens?
- Hur säkerställs verifiering av lämnade uppgifter i årsräkningarna? Genomförs det några stickprovskontroller?
- Hur erhåller ställföreträdarna tillräckligt med utbildning för att klara av sina uppdrag?
- Hur hanteras och förvaras akter på ett tillfredsställande sätt?

4 Avgränsning

Granskningen har omfattat överförmyndarverksamheten i Borlänge kommun samt de samverkande kommunerna Falun, Ludvika, Smedjebacken och Säter. Gagnef kommun har beslutat att ej vara delaktiga i granskningen. Granskningen har inbegripit en översiktlig bedömning av rutiner och arbetsformer.

5 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

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

6 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Jenny Malmsjö, revisor, under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av Fredrik Holm, chef, Trygghet och hållbarhet.



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier och analys av relevanta dokument
- Intervjuer och avstämningar med överförmyndare och berörda tjänstemän däribland jurist, handläggare och chefer

8 Överförmyndarverksamheten

Nedan presenteras de resultat som framkommit under granskningens genomförande. Eventuella kommentarer och rekommendationer återges sist i respektive avsnitt. Våra sammanfattande slutsatser och svar på revisionsfrågorna återges i avsnitt 9.

8.1 Organisation

Iakttagelser

Borlänge kommun har tillsammans med kommunerna Falun, Gagnef, Ludvika, Smedjebacken och Säter ingått ett samarbetsavtal avseende en gemensam organisation, Överförmyndare i samverkan (fortsättningsvis förkortat ÖiS), för överförmyndarnas verksamhet i Falun-Borlänge regionen. Detta samarbete har pågått sedan 1 juni 2011 och innebär i praktiken ett gemensamt överförmyndarkontor med uppgift att utföra lagstadgad överförmyndarverksamhet för de samverkande kommunerna. Det yttersta ansvaret ligger dock på överförmyndarna som var och en utgör en egen myndighet. Övergången till en gemensam administrativ organisation beskrivs av intervjupersoner som turbulent men nödvändig. Idag beskrivs samarbetet som bra, viktigt och väl fungerande samt att det medför ökad rättssäkerhet och större tillgång till kompetens.

Villkoren för den gemensamma organisationen regleras i ett samarbetsavtal, som upprättades då samverkan inleddes, och som enligt uppgift är fastställt av kommunstyrelsen i de sex samverkanskommunerna. Enligt avtalet gäller detta från undertecknandet till och med 31 december 2014. Om avtalet inte sågs upp senast 24 månader före avtalstidens utgång förlängs avtalet med fyra år. Enligt avtalet kan omförhandling påkallas av samsambetskommun.

Enligt avtalet är det respektive samsambetskommun som utser överförmyndare och ersättare. I kommunerna Borlänge och Ludvika fanns fram till och med år 2014 en överförmyndarnämnd men idag har samtliga kommuner enskilda överförmyndare. Att på sikt bilda en gemensam överförmyndarnämnd är något som enligt en intervjuperson har diskuterats.

Borlänge kommun är värdkommun för ÖiS och utgör också anställningsmyndighet (med tillhörande personalansvar) för de tjänstemän som ingår i den gemensamma organisat-



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

ionen. Det finns också en styrgrupp där de enskilda överförmyndarna finns representerade. Styrgruppen har inget mandat att fatta beslut utan detta görs av den enskilde överförmyndaren.

Enligt uppgift har ÖiS i dagsläget en grundbemanning motsvarande tolv heltidstjänster (varav två chefer), nästan en fördubbling sedan starten. Vid granskningens genomförande var inte samtliga tjänster tillsatta men enligt intervjuer pågick rekrytering. Vid intervjuer framkommer att vissa förändring i arbetsgruppen har skett de senaste åren, bland annat avseende ledarskapet där tre personer växelvis haft denna roll. Tidigare chef för verksamheten är nu chef för den verksamhet (Trygghet och hållbarhet) som överförmyndarverksamheten tillsammans med tre andra verksamheter tillhör. Ny överförmyndarchef tillträdde sommaren 2016 men på grund av olika omständigheter har även en biträdande verksamhetschef tillsatts. Ledarskapet delas idag mellan överförmyndarchef och biträdande verksamhetschef. Vid intervjuer framkommer att det delade ledarskapet och den tidigare chefs nuvarande roll har bidragit till att ledarskapet och ansvarsfördelningen upplevs som otydligt och skapar orolighet och osäkerhet i arbetsgruppen. Detta är något som cheferna är medvetna om och som man enligt uppgift arbetar för att komma till rätta med.

Under 2015 ställdes verksamheten på sin spets då antalet ärenden ökade markant till följd av den stora mängd ensamkommande barn som anlände till Sverige. Arbetsbelastningen under 2015 och första halvåret under 2016 beskrivs därav som extremt hög. För att hantera situationen strukturerades verksamheten om, delades in i team, vilket medförde att arbetsuppgifter fördelades på ett annat sätt en tidigare. Exempelvis var det fler handläggare som enbart arbetade med ärenden kring ensamkommande barn. Nu är situationen annorlunda, teamen har tagits bort, men än råder viss otydlighet gällande arbets- och ansvarsfördelning enligt intervjuerna. Arbetsbelastningen beskrivs sedan flera år tillbaka som hög, vilket också påpekas vid länsstyrelsens inspektion⁴ i mars 2016. Idag hanterar verksamheten cirka 2 500 ärenden. År 2016 var antalet ärenden drygt 3 000. Den höga arbetsbelastningen medför enligt intervjuerna att akuta ärenden prioriteras vilket medför att andra arbetsuppgifter (exempelvis rekrytering och utbildning) blir lidande och att det inte finns utrymme för strukturerat förbättringsarbete. För att avlasta personalen kommer överförmyndarverksamheten mot slutet av 2017 gå in i ett samarbete med övriga kommunen genom ett *Kontaktcenter*, vars syfte är att avlasta verksamheter genom att besvara enklare frågor samt skicka ut material på begäran.

Till följd av den problematik som finns kring styrning och ledning samt den höga arbetsbelastningen har ledningen också genomfört olika övningar tillsammans med arbetsgruppen samt haft individuella samtal med alla medarbetare. Detta har resulterat i en rad åtgärder som kommer att genomföras till hösten, exempelvis nytt ärendefördelningssystem i syfte att skapa en jämnare arbetsbelastning och fördjupningsområden för att tydliggöra ansvarsfördelningen.

⁴ Länsstyrelsen Dalarnas län, *Inspektion hos Överförmyndare i samverkan i Falun-Borlängeregionen inbegripet kommunerna Borlänge, Falun, Gagnef, Ludvika, Smedjöbacken och Säter den 7 mars 2016*, 2017-03-28



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

Vår bedömning

Den bild som framkommer under granskningen är att samverkan mellan de enskilda överförmyndarna och den gemensamma organisationen fungerar bra. Brister upplevs dock internt vad gäller styrning och ledning. Samtidigt upplevs arbetsbelastningen som hög. En allt för hög arbetsbelysning kan enligt vår bedömning på lång sikt få konsekvenser för kvaliteten i arbetet och därmed också medföra konsekvenser för rättssäkerheten. Vi rekommenderar att det arbete som har påbörjats för att komma till rätta med problematiken fortgår och att resultatet från detta arbete följs upp.

8.2 Styrdokument

Iakttagelser

De övergripande styrdokument som kommit oss till handa är *Samarbetsavtal om gemensam organisation för Överförmyndarnas verksamhet i Falun- Borlänge regionen, Överförmyndaren – reglemente, Delegationsordning överförmyndare i samverkan* och dokumenthanteringsplan.

Det samarbetsavtal som finns upprättades 2011 inför att den gemensamma organisationen skulle bli verklighet. Enligt vad som framkommit i intervjuer följs och fungerar avtalet på ett övergripande plan bra. I avtalet regleras exempelvis vad den gemensamma organisationen ska utföra, vilken kommun som är värdkommun, bemanning, besökstider, akter och register, ekonomi och förutsättningar för avtalet. Som bilaga finns också en arbetsordning (antagen av styrgruppen). Syftet med samarbetet är enligt befintligt samarbetsavtal att gemensamt nyttja resurser för att få en organisation som långsiktigt klarar av såväl ökad ärendetillströmning och skärpta lagkrav. Långsiktigt strävar man efter att kunna uppnå kostnadseffektivitet och att upprätthålla erforderlig kontinuitet, kompetens kvalitet (rättssäkerhet) och kostnadseffektivitet.

Reglementet syftar till att tydliggöra nämndens ansvarsområde. För Borlänge kommun finns ett reglemente⁹, beslutat av kommunfullmäktige 2015-12-15, vilket avser bestämmelser utöver det som finns beskrivet i det huvudreglemente för kommunstyrelsen och nämnder som finns i kommunen. Vad gäller övriga samverkanskommuner kan vi utifrån den information och de handlingar vi har tagit del av se att ett äldre reglemente finns i Falu kommun (ett nytt reglemente ska upp till kommunfullmäktige i maj för godkännande), ett reglemente beslutat 2011 finns i Smedjebackens kommun samt att det i Ludvika kommun finns ett reglemente från 2014.

Delegationsordningen, beslutad av överförmyndaren 2016-09-06, omfattar samtliga sex samverkanskommuner, varav vi har tagit del av delegationsbeslut för fem av dessa. Dokumentet är uppbyggt efter de olika lagar som är aktuella för verksamheten. Beslutanderätten kan delegeras till sex olika befattningskategorier, *överförmyndarchef/ verksamhetschef, samordnare, jurist, handläggare med full delegation, handläggare och assistent*. Målsättningen är, enligt uppgift, att kategorin handläggare ska tas bort från delegationsordningen då samtliga handläggare bör ha full delegation. Det framkommer

⁹ Författningssamling i Borlänge kommun, *Överförmyndaren – reglemente*, beslutad av kommunfullmäktige 2015-12-15



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

också av delegationsordningen att det är överförmyndaren som står för rekrytering av ställföreträdare, vilket inte är fallet.

Vid granskningen framkommer att överförmyndare i samverkan har antagit en dokumenthanteringsplan 2016-09-06 samt att det finns en arkivbeskrivning där arkivansvarig och arkivredogörare framgår. I dokumenthanteringsplanen hanteras framförallt pappershandlingar, vilket förklaras med att det i det digitala ärendehanteringssystemet endast finns dagboksblad innehållande rubriker om handlingar som förvaras i de enskilda akterna. I vilken utsträckning dokumenthanteringsplanen efterlevs råder delad mening bland intervjupersonerna.

Vår bedömning

Den bild som framkommer under granskningen är att kännedomen kring styrdokumenterna generellt sett är låg i de respektive kommunerna. Det råder också en viss otydlighet kring vilka styrdokument som är gemensamma och i vilken utsträckning de enskilda kommunerna bör ta fram egna styrdokument. Detta bör enligt vår bedömning tydliggöras.

Sett till samarbetsavtalet är vår uppfattning att avtalet inte längre överensstämmer med de förutsättningar som finns och därför bör revideras. Likaså innehåller delegationsordningen viss inaktuell information gällande överförmyndarnas ansvar kring rekrytering. Att en tydlig delegering från överförmyndaren finns dokumenterad bedöms som viktigt. Vi rekommenderar därav att samarbetsavtal och delegationsordning revideras. När det kommer till reglementen är överförmyndarna enskilda och reglementen bör enligt vår bedömning finnas i samtliga kommuner. Vi rekommenderar därför att en översyn görs av befintliga reglementen och att revidering görs vid behov. Reglementena kan med fördel utformas på ett likvärdigt sätt. Vidare rekommenderas att efterlevnaden av dokumenthanteringsplanen säkerställs och att rutin för systematiskt gallringsarbete både avseende digitala handlingar och pappershandlingar tas fram.

8.3 Kontroll och uppföljning

lakttagelser

Den gemensamma överförmyndarorganisationen ingår i Borlänge kommuns organisation. I Borlänge kommun finns, av fullmäktige beslutade mål som ska förverkligas under mandatperioden. Dessa finns beskrivna i en strategisk plan⁶. Utifrån denna ska nämnderna i sin tur identifiera strategier/prioriteringar för hur målen ska uppnås. För den gemensamma överförmyndarverksamheten finns en arbetsplan för 2017 i vilken aktiviteter för att uppfylla verksamhetens mål och uppdrag beskrivs. I arbetsplanen finns även en plan för kompetensutveckling och en rekryteringsplan (avseende ÖIS).

Uppföljning av verksamheten sker enligt uppgift framförallt genom återkoppling till styrgruppen. Enligt samarbetsavtalet behöver inte beslut som fattas på delegation anmälas

⁶ Borlänge kommun, *Strategisk plan 2016-2019 med ekonomiska ramar 2017-2020*, fastställd av kommunfullmäktige 2016-06-21



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

till respektive överförmyndare. I arbetsordningen för styrgruppen framgår dock att överförmyndaren i samband med styrgruppsmöten ska av handläggare få en skriftlig och muntlig rapport avseende den egna kommunens ärenden. Det uppges också att rutin för uppföljning ska utarbetas.

Överförmyndarna får sedan själva ansvara för att återkoppling till respektive kommun sker.

När det kommer till det systematiska internkontrollarbetet regleras detta i ett kommunövergripande reglemente⁷. Enligt uppgift finns i kommunen en gemensam plan för internkontroll, denna har dock inte kommit oss till handa under granskningens genomförande. För år 2017 uppges att inga punkter avseende överförmyndarverksamheten finns dokumenterade i den gemensamma planen. Vid intervjuer framkommer också att överförmyndarna endast till liten del är delaktiga i internkontrollarbetet. Det framgår också att det inte finns någon dokumenterad riskanalys. Uppföljning av identifierade risker i samband med tidigare internkontrollplan finns dock dokumenterade⁸.

Vår bedömning

Överförmyndaren/nämnden har, precis som övriga nämnder, enligt kommunallagen (1991:900) ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Vår bedömning utifrån den information som framkommit i granskningen är att uppföljning och den interna kontrollen är bristfällig och bör ses över. Då överförmyndaren har en myndighetsutövande roll och ingriper påtagligt i den enskildes liv är det viktigt att det finns en fungerande intern kontroll för att garantera individernas rättssäkerhet. Vi rekommenderar därför att rutin för internkontrollarbete tas fram i enlighet med vad som anges i kommunens reglemente för intern kontroll. Arbetet med att upprätta interna kontrollplaner bör också föregås av genomförda risk- och väsentlighetsanalyser samt inkludera mätbara kontrollmål. Vi rekommenderar också att återkoppling till respektive kommun ses över.

8.4 Rekrytering och lämplighetsprövning

Iakttagelser

I befintlig delegationsordning går att utläsa att det är överförmyndarna som står för rekrytering av ställföreträdare. Vid intervjuer framkommer dock att rekrytering sker från den gemensamma organisationen där två handläggare har ett särskilt ansvar för detta område. Rekryteringen sker bland annat genom annonser på hemsidan och i lokala

⁷ Författningssamling i Borlänge kommun, *Intern kontroll – reglemente*, beslutad av kommunfullmäktige 2015-09-08.

⁸ Borlänge kommun, *Internkontroll 2016 – KS*, beslutad av kommunstyrelsen



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

nyhetsblad. På grund av arbetsbelastningen under våren sker stor del av arbetet med rekrytering under senare delen av året.

Hur svårt det är att rekrytera ställföreträdare varierar mellan de olika kommunerna. Svårast uppges det vara i Borlänge. Uppfattningen bland intervjupersonerna är att det blir fler komplexa ärenden och att det är extra svårt att rekrytera till dessa. Det upplevs också generellt sett svårare att rekrytera förvaltare än gode män. Enklast är att rekrytera gode män för ensamkommande barn. Detta kan dock komma att ändras då arvoden för gode män till ensamkommande barn kommer att sänkas.

Vid tidpunkten för granskningens genomförande fanns 2 530 pågående ärenden. Flest ärenden finns i Falun och Borlänge vilka står för cirka 35 respektive 30 procent av ärendena. Ludvika har cirka 17 procent av alla ärenden och övriga kommuner har under tio procent vardera. Antalet aktiva ställföreträdare är cirka 1 870. Drygt 720 av dessa är förmyndare, vilket till stor del utgörs av föräldrar. Det genomsnittliga antalet ärenden per ställföreträdare är 1,4. Det finns dock ställföreträdare som har flera ärenden. Någon övre gräns för antalet ärenden per ställföreträdare är inte beslutad men en målsättning är att antalet ärenden inte ska överstiga åtta. Just nu finns det 14 ställföreträdare men fler ärenden än så, sju av dessa återfinns i Falu kommun. Flest ärenden har en ställföreträdare med tolv aktiva ärenden. Att vissa ställföreträdare har många ärenden har enligt intervjupersonerna uppmärksammats men har inte utgjort något problem.

Samtidigt uppges att det finns cirka 120 huvudmän som väntar på att ställföreträdare ska utses. I två ärenden har ställföreträdare inte kunnat föreslås.

För personer som är intresserade av att bli ställföreträdare ordnar ÖIS informationsträffar. Som ett led i den lämplighetskontroll som genomförs innan uppdrag tilldelas, ska personen ha deltagit vid denna träff samt vid ytterligare informationsträff som genomförs i mindre grupper. Är personen i fråga inte en anhörig till huvudmannen ska, enligt uppgift, ytterligare en träff ske enskilt med handläggaren. Rutin för rekrytering saknas.

Andra krav som ställs på ställföreträdaren finns dokumenterade i rutin avseende kontroll av ställföreträdare (uppdaterad 2016-01-27). Kraven som ställs är att personen i fråga inte ska finnas med i Polisens belastningsregister eller i Kronofogdemyndighetens register. För god man för ensamkommande barn ska det om anledning finns även göras en kontroll i kommunens socialregister. Enligt uppgift informeras den blivande ställföreträdaren muntligt om dessa registerkontroller. För förmyndare (och förordnade förmyndare) ska utdrag ur socialregistret alltid göras. Hur ofta dessa kontroller ska genomföras finns reglerat för gode män samt gode män för ensamkommande barn. Kontroll av förmyndare ska enligt rutinen bedömas i det enskilda fallet.

För år 2015 var kontroll av ställföreträdare (Polisens och Kronofogdens register) en kontrollpunkt i den interna kontrollen. Uppföljningen visade att avvikelser kunde noteras i ett av 52 granskade ärenden. Detta resulterade i att rutinen förtydligades.

Vår bedömning

Vår bedömning är att det finns ett fungerande arbetssätt avseende rekrytering av ställföreträdare. Detta arbete kan dock med fördel förtydligas i en rutin för rekrytering. Vi rekommenderar också att riskerna med ställföreträdare med många ärenden beaktas.



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

Vilka krav som ställs på ställföreträdarna framgår i rutin för kontroll av ställföreträdare. Utifrån uppföljningen av den interna kontrollen görs bedömningen att rutinen följs.

8.5 Handläggning och rutiner

lakttagelser

Att skapa samsyn i ärendehandläggningen beskrivs av chefer som något verksamheten har arbetat mycket med, framförallt genom att ta fram fungerande rutiner. Detta med bakgrund av att alla kommuner innan det bildades en gemensam förvaltning arbetade olika, arbetssätt som också följde med in i den nya verksamheten. Även de ärendehanteringssystem som användes var olika. Idag används systemet Wärna.

Under granskningens genomförande framkom att det finns rutiner som omfattar flera moment som utförs inom verksamheten, exempelvis gällande granskning av årsräkningar och tillgångsförteckningar, entledigande, vitesföreläggande, mängdförfrågan, utbetalda medel från migrationsverket och överflytt av akt inom samverkanskommunerna samt klagomålshantering, men också att vissa rutiner saknas. Arbetet med rutiner beskrivs dock som en ständigt pågående process. Bland intervjupersonerna råder delade meningar kring rutinernas uppkomst, utformning och hur de används. Vilka rutiner som behövs och vad de ska innehålla diskuteras enligt intervjupersonerna övergripande i arbetsgruppen, vilket enligt vissa bidrar till ökad samsyn i arbetet. Oftast är det samordnaren som sedan färdigställer rutinerna som därefter skickas till handläggarna samt juristen för synpunkter. Befintliga rutiner återfinns i ett "elektroniskt torg", en form av mappsystem som alla handläggare har åtkomst till. Att det behöver bli tydligare både i och bland rutinerna framkommer vid intervjuer.

För att öka samsynen i ärendehandläggningen finns möjlighet att diskutera exempelärenden vid interna möten. Enligt intervjupersoner uppstår ibland ett glapp mellan vad som beslutas vid mötet och vad som står i rutinerna. Att rutinerna inte uppdateras utifrån nya beslut leder till att vissa handlägger utifrån muntliga bestämmelser och andra utifrån skriftliga rutiner. Någon uppger också att rutiner främst används när det gäller något som inte utförs så ofta. Vid återkommande delar i handläggningsarbetet förekommer att "man gör som man alltid har gjort" och därmed riskerar att missa förändringar i rutinerna.

Vad gäller rutiner för granskning av årsräkningar finns sådana (uppdaterad 2016-01-29). Vid intervjuer framkommer att det som ett kontrollmoment görs djupgranskningar av vissa årsräkningar. Vilka årsräkningar som ska djupgranskas väljs enligt uppgift ut i systemet (Wärna). De rutiner som finns för granskning omfattar inte djupgranskning.

Det arbetssätt som tillämpas idag är att i stort sett alla handläggare handlägger alla sorters ärenden oavsett kommun. Granskning sker i ordning utifrån det datum som årsräkningen inkommit. Trots rutiner finns vissa skillnader i granskningsarbetet, vilket enligt intervjuperson blir tydligt när exempelvis en ställföreträdare med flera ärenden granskas av olika handläggare med olika krav på granskningsarbetet och de underlag som redovisas. Det framkommer också att kontroll av att inköp till huvudmannen faktiskt kommit personen tillhanda görs vid särskilt misstanke. Inga stickprov görs.



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

Enligt intervjupersoner får en handläggare inte granska samma ärende från år till år. Andra arbets sätt i form av exempelvis ansvarsindelning har diskuterats. Det framkommer också att andra förbättringsåtgärder för att effektivisera arbetet har övervägts men att dessa inte har fullföljts. Nuvarande arbets sätt skapar dock enligt några intervjupersoner stress och oro, men är alltså något man arbetar med för att förbättra.

Tidpunkt för när samtliga årsräkningar ska vara granskade finns endast som en muntlig målsättning. Tidigare har denna målsättning varit att granskning ska vara genomförd innan sommarsemestrarna men då detta mål inte har nåtts upp till har målsättningen nu ändrats till att samtliga årsräkningar ska vara granskade den 1 oktober. För att öka förutsättningarna för detta har en särskild granskningsdag införts varje vecka, vilket innebär att telefontiden tagits bort den dagen och mer tid kan ägnas åt granskning. För att kunna följa granskningsarbetet förs statistik över hur många årsräkningar som granskas. I maj månad hade cirka 450 av totalt 1 277 årsräkningar granskats.

När granskning av årsräkning är genomförd betalas arvode ut. Då granskningsarbetet har dragit ut på tiden har mång ställföreträdare också fått vänta på utbetalt arvode. Enligt uppgift har det tidigare funnits lokala skillnader i arvode till ställföreträdare, något som nu åtgärdats genom att samtliga kommuner beslutat att utgå från de nationella riktlinjer som tagits fram av SKL.

Vår bedömning

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att det finns dokumenterade granskningsrutiner inom överförmyndarverksamheten. Hur granskningsarbete genomförs ska inte påverkas av den enskilde handläggarens granskningsarbete. Vår bedömning är att rutinerna för granskning bör förtydligas och kompletteras så att de även innefattar momentet djupgranskning. Det bör exempelvis framgå att en handläggare inte får granska samma ärenden flera år i rad. Även stickprov bör övervägas.

Då det i gransknigen framkommer att nuvarande arbets sätt skapar viss stress och oro bland några av medarbetarna samtidigt som det upplevs som att det saknas struktur i och bland befintliga rutiner rekommenderas att en översyn av hela handlägningsprocessen, inklusive rutiner, genomförs.

8.6 Förvaring av akter

lakttagelser

Ingången till de lokaler där ÖIS bedriver sin verksamhet är låsta och endast dem som har behörighet kan ta sig in. Lokalerna delas dock med personal från andra verksamheter. Arkivet där akterna, både pågående och avslutade, förvaras står öppet under kontorstid (då verksamheten är bemannad). Övrig tid är arkivet enligt uppgift låst och endast de som är behöriga har tillträde. I arkivet finns arkivskåp där majoriteten av akterna förvaras. Vissa akter förvaras tillfälligt i "korgar" i arkivet. Arkivskåpen är av olika modell och olika säkerhetsklass. Flera av arkivskåpen är enligt intervjupersonerna exempelvis inte brandsäkra. Framkommer gör också att arkivskåpen alltid står olåsta. I protokoll från



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

länsstyrelsens senaste inspektion framgår dock att de skåp där akter förvaras är brand-säkra.

Inom kort kommer verksamheten att flytta till andra lokaler utanför stadshuset. I samband med flytten har en riskbedömning⁹ genomförts, vilken bland annat visar att arkivet inte är tillräckligt stort och att arkivskåp kommer att placeras utanför arkivet.

Bland pågående ärenden finns en struktur i arkivet och akter förvaras utifrån kommun. Bland avslutade ärenden finns dock inte samma struktur enligt intervjupersoner. Länsstyrelsen gör vid sin inspektion bedömningen att det i akterna råder en generellt god ordning. Enligt samarbetsavtalet ska avslutade akter överlämnas till centralarkivet i respektive samarbetskommun. Detta görs enligt intervjupersoner en gång per år. Däremot uppges att gallring, till följd av tidsbrist, inte görs enligt vad som anges i dokumenthanteringsplanen.

Ytterligare en risk som identifierats i riskbedömningen är att obehöriga släpps in i lokalerna och får tillgång till sekretessbelagt material.

Vår bedömning

Enligt arkivlagen (1990:782) ska handlingar förvaras på ett betryggande sätt, vilket innebär krav på fullgott skydd mot vatten, brand, förstörelse, stöld och olaga intrång. Vår bedömning är att en sådan hantering inte kan garanteras i dagsläget. Vi rekommenderar att arkivet i de nya lokalerna dit verksamheten kommer att flytta under våren ses över och kompletteras för att uppfylla kraven i arkivlagen. Vi rekommenderar också att rutinas fram för hur akter ska förvaras, både i och utanför arkivet.

8.7 Utbildning och kompetensutveckling

lakttagelser

För ställföreträdare erbjuds, utöver de två obligatoriska informationstillfällena, föreläsningar och utbildningstillfällen under året. Det kan exempelvis röra sig årligt utbildningstillfälle kring årsräkningar och föredrag av externa föreläsare. Inför inlämning av årsräkningar har handläggare från ÖIS besökt kommunerna i syfte att informera och ge tillfälle för frågor gällande årsräkningar. För gode män för ensamkommande barn uppges att viss utbildning är obligatorisk. Än så länge har man inte haft någon kontroll eller uppföljning kring vilka ställföreträdare som har tagit del av utbildning men detta har man nu börjat dokumentera.

Vad gäller handläggarna framkommer vid intervjuer att möjlighet att delta vid utbildningar och föreläsningar finns. Några exempel är deltagande vid seminarier vid Föreningen Sveriges Överförmyndares årliga studiedagar (FSÖ-dagarna) samt interna föreläsningstillfällen där externa föreläsare bjudits in. I verksamhetens arbetsplan presenteras de

⁹ Riskbedömning av ÖIS nya lokaler Tenoren



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

kompetensutvecklingsinsatser som planeras. För att handläggarna ska känna sig uppdaterade i vad gäller domar och praxis krävs enligt intervjupersoner tid för att sätta sig in i sådana texter, men att den tiden inte finns som verksamheten är organiserad idag.

Även enskilda överförmyndare har, enligt vad som framkommer vid intervjuer, tillgång till utbildning i form av exempelvis SKL:s utbildningar, FSÖ-dagarna, länsträffar samt utbildningstillfällen som arrangeras av ÖiS. Vid länsstyrelsens senaste inspektion gjordes en genomgång av överförmyndare och ersättares kompetens.

Vår bedömning

Sedan 2015 är det överförmyndarens/nämnden som ansvarar för att gode män och förvaltare erbjuds den utbildning som behövs. Att tillse att utbildning för överförmyndare/ledamöter och ersättare är på en tillfredsställande nivå är länsstyrelsens uppgift. Utifrån vad som framkommer vid intervjuer i dokumentation är vår bedömning att tillgång till utbildning och kompetensutveckling är tillfredsställande för såväl ställföreträdare, handläggare och överförmyndare. Dock finns, enligt vår bedömning, inte tillräckligt utrymme för handläggarna att läsa in sig på lagar, rättspraxis med mera. Vi rekommenderar därför att tid frigörs för handläggarna att på egen hand få fördjupa sina kunskaper.

8.8 Klagomålshantering

Iakttagelser

Granskningen visar att det finns dokumenterade rutiner för klagomålshantering mot ställföreträdare (uppdaterad 2016-01-12). Enligt uppgift ska samtliga klagomål hanteras, vilket intervjuperson menar medför att ärenden som inte är aktuella för klagomål måste hanteras. Enligt rutinen bör klagomål skriftligt för att undvika missförstånd men kan även lämnas muntligt.

Vår bedömning

Vår bedömning är att rutiner för klagomålshantering bör ses över i samband med generell översyn av handlägningsprocess och rutiner.

8.9 Vitesföreläggande

Iakttagelser

Överförmyndaren kan genom vite förelägga ställföreträdare att fullgöra sina skyldigheter. Detta gäller dock vissa ärenden, exempelvis vid ej inlämnad årsräkning, förteckning över förvaltrad egendom och sluträkning. Dokumenterade rutiner för vitesföreläggande och delgivning finns inom ÖiS men dessa inkluderar inte hantering i Wärna. Sådana rutiner kommer enligt intervjuperson att tas fram inom kort.



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

Vår bedömning

Vår bedömning är att rutiner för vitesföreläggande bör ses över i samband med generell översyn av handläggningsprocess och rutiner.

8.10 Omprövning av förvaltarskap

lakttagelser

Vid intervjuer framkommer att förvaltarskap årligen granskas i syfte att pröva om det finns skäl att ansöka om upphörande av förvaltarskapet. Hur detta ska göras finns beskrivet i en rutin.

Vår bedömning

Vår bedömning är att omprövning av förvaltarskap görs i enlighet med vad som anges i förmyndarskapsförordningen. Dock bör gällande rutin ses över i samband med generell översyn av handläggningsprocess och rutiner.



Borlänge kommun
Granskningsrapport
KPMG AB
2017-05-30

9 Slutsats och rekommendationer

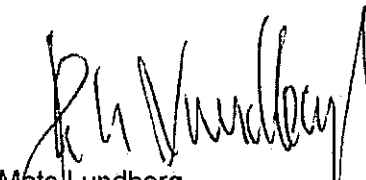
Den samlade bedömningen är att det finns brister gällande ändamålsenlighet i överförmyndarverksamheten. Vi finner att det finns vissa brister i ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Bristerna består bland annat av otydliga rutiner, efterlevnad och uppföljning av rutinerna samt upplevd hög arbetsbelastning hos medarbetarna. Dessutom bedömer vi att det finns brister i den interna kontrollen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att:

- det arbete som har påbörjats för att komma tillrätta med otydligheten kring styrning och ledning samt den höga arbetsbelastningen fortgår och att resultatet från detta arbete följs upp
- översyn och eventuell revidering görs av styrdokument samt att efterlevnaden av dokumenthanteringsplanen säkerställs
- rutin för intern kontroll tas fram i enlighet med vad som anges i kommunens reglemente samt att återkoppling till respektive kommun ses över
- översyn av handlägningsprocessen, inklusive rutiner görs
- att riskerna med ställföreträdare med många ärenden beaktas
- säkerställa att arkivet uppfyller de krav som framgår av arkivlagen

KPMG, dag som ovan


Jenny Malmsjö
Revisor


Mats Lundberg
Certifierad kommunal revisor