

Revisionsrapport

Granskning av överför- myndarverksamheten

Borgholms kommun

Jörn Wahlroth

Alexander Arbman

Januari 2018

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Kontrollmål	3
2.5.	Avgränsning och metod.....	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Ansvar och roller, delegationsordning	5
3.1.2.	Bedömning.....	6
3.2.	Rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi	7
3.2.2.	Bedömning.....	9
3.3.	Service och tillgänglighet.....	10
3.3.2.	Bedömning.....	10
3.4.	Rutiner för synpunkter och klagomål	11
3.4.2.	Bedömning.....	11
3.5.	Rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare	11
3.5.2.	Bedömning.....	12
3.6.	Posthantering och handlingars ordning.....	12
3.6.2.	Bedömning.....	12
3.7.	Rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag i övrigt.....	13
3.7.2.	Bedömning.....	13
3.8.	Rutiner för att inhämta överförmyndarens godkännande.....	14
3.8.2.	Bedömning.....	14
3.9.	Rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode.....	14
3.9.2.	Bedömning.....	15
3.10.	Stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och fortbildning/utbildning	15
3.10.2.	Bedömning.....	15
3.11.	Systematiskt arbete med intern kontroll.....	16
3.11.2.	Bedömning.....	16
4.	Revisionell bedömning.....	17
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	17
4.2.	Rekommendationer.....	19

1. Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Borgholms kommun att granska överförmyndarverksamheten. Enligt lagstiftningen ska det i varje kommun finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som är fristående från annan kommunal verksamhet. Borgholms kommun, Mörbylånga kommun och Kalmar kommun samverkar inom överförmyndarverksamheten, där verksamheten bedrivs från ett gemensamt kontor i Kalmar.

Revisionsfrågan som ska besvaras är:

Bedrivs överförmyndarens verksamhet ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll?

Vi bedömer att överförmyndarens verksamhet till stora delar är ändamålsenlig, men att den interna kontrollen till delar behöver utvecklas.

Överförmyndarens medverkan i den egna kommunen avseende budgetering och uppföljning behöver utvecklas. Rutiner för planering och uppföljning av verksamheten behöver utvecklas. Vi anser också att verksamhetens viktigaste rutiner behöver dokumenteras i rutinbeskrivningar, vilket säkerställer en enhetlig hantering, samt reducerar sårbarheten exempelvis vid skifte av personal, samtidigt som överförmyndaren därigenom stärker verksamhetens kontrollmiljö.

- Vi rekommenderar att i samband med de kvartalsvisa mötena (med de samverkande kommunerna) öka systematiken i vad som ska behandlas utifrån mål och andra kritiska faktorer.
- Vi rekommenderar att via enkäter till ställföreträdare efterfråga hur service och tillgänglighet upplevs.
- Vi rekommenderar att tydliggöra rutiner för hur synpunkter på verksamheten ska hanteras gentemot överförmyndaren, avseende såväl utvärdering som återkoppling.
- Vi rekommenderar att tillämpa en basgranskning utifrån en bestämd checklista, och att därutöver ha ett stickprovsmässigt urval för 15-25 % av årsräkningarna för en djupare granskning. Vidare att djupgranskning alltid sker vid nya förordnanden, det vill säga vid tillfället för första årsräkningen, samt när handläggaren utifrån kvalitén på inlämnat underlag gör bedömning om att djupare granskning erfordras.
- Vi rekommenderar att frågan om riskbedömning, internkontrollmoment och uppföljning av internkontrollen blir systematiskt återkommande på agendan vid de kvartalsvisa mötena mellan samverkanskommunerna (överförmyndarna och nämndpresidium).

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som är fristående från annan kommunal verksamhet (2 kap. 4 § KL, 19 kap. 1-2 §§ FB). Verksamheten utgör en kommunal förvaltningsmyndighet och har till uppgift att utöva tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare (ställföreträdare).

Ett uppdrag som ställföreträdare kan innebära att för huvudmannen bevaka rätt, förvalta egendom och/eller sörja för person. Kopplat till dessa uppgifter ställs höga krav på överförmyndarens tillämpade rutiner utifrån den enskildes (huvudmannens) perspektiv.

Myndighetens förvaltningsorgan är sedan år 2016 samordnad för kommunerna i Kalmar, Borgholm och Mörbylånga. Den gemensamma kanslifunktionen biträder överförmyndaren i fullgörandet av överförmyndarens arbetsuppgifter. Det finns en av kommunfullmäktige vald överförmyndare i respektive kommun.

De förtroendevalda revisorerna i Borgholm och Mörbylånga kommuner har efter en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att ge PwC i uppdrag att genomföra en granskning av överförmyndarverksamheten.

2.2. Revisionsfråga

Bedrivs överförmyndarens verksamhet ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll?

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900)
- Föräldrabalken (1949:381)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Förmyndarskapsförordningen (1995:379)
- Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- Reglemente
- Mål, riktlinjer, budget

2.4. Kontrollmål

- Ansvar och roller, delegationsordning
- Rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi
- Service och tillgänglighet
- Rutiner för synpunkter och klagomål
- Rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare
- Posthantering och handlingars ordning
- Rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag i övrigt
- Rutiner för att inhämta överförmyndarens godkännande

- Rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode
- Stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och fortbildning/utbildning
- Systematiskt arbete med intern kontroll

2.5. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att omfatta överförmyndarverksamheten.

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och stickprov. Stickproven har gjorts av dagboksblad, ordning i personakter och att genomförda granskningar av årsräkningar har dokumenterats. Antalet stickprov uppgår till 5 per kommun, totalt 10 stycken.

Intervjuer har genomförts av överförmyndare, enhetschef och handläggare. Dokumentstudier har skett av för verksamheten relevanta dokument.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Ansvar och roller, delegationsordning

3.1.1. Iakttagelser

Kommunerna i Kalmar, Borgholm och Mörbylånga ingår sedan år 2016 i en gemensam avtalsbaserad överförmyndarorganisation. Organisationens verksamhet är en del av Kalmar kommuns förvaltning och är lokaliserad i Kalmar. Samverkansavtalet har en avtalstid fram till och med den 31 december år 2018. Sker inte uppsägning minst sex månader före avtalstidens utgång, löper avtalet vidare i fyraårsintervall. Enligt samverkansavtalet ska verksamheten hantera de arbetsuppgifter som ankommer på överförmyndaren samt det som kan delegeras i delegationsordning.

I Borgholms och Mörbylånga kommun finns en av kommunfullmäktige vald överförmyndare. I Kalmar finns en överförmyndarnämnd.

Borgholms och Mörbylånga kommun har likalydande reglementen för överförmyndaren. Av reglementet framgår att överförmyndaren fattar beslut inom sitt ansvarsområde och är ansvarig för att underlag till kommande budget lämnas till kommunstyrelsen inför behandling i fullmäktige. Överförmyndaren har att följa fullmäktiges mål och riktlinjer. Vidare ska överförmyndaren arbeta för att effektivisera och förenkla rutiner och administration. Av reglementet framgår att den gemensamma kanslifunktionen biträder överförmyndaren i fullgörandet av arbetsuppgifterna.

Överförmyndare och överförmyndarnämnder kan enligt lagstiftning delegera vissa arbetsuppgifter till kommunala tjänstemän i delegationsordning. Av lagstiftningen framgår att delegering inte får ske gällande framställning eller yttrande till kommunfullmäktige, beslut om entledigande, skilja en god man eller förvaltare från uppdrag, beslut om att häva avtal om sammanlevnad i oskiftat bo eller att förelägga vite. Delegering får heller inte ske gällande avslag på enskilda ansökan om att god man skall förordnas.

Enligt samverkansavtalet ska respektive samverkanskommun ta fram en delegationsordning. Överförmyndarna har i delegationsordning delegerat allt sådant som inte lagstiftningen hindrar.

Samverkansavtalet anger att samverkanskommunerna har rätt till insyn i egna ärenden samt i verksamhetens utveckling och ekonomi. Överförmyndarna i Borgholms och Mörbylånga kommun och överförmyndarnämndens presidium i Kalmar kommun har vid fyra tillfällen per år träffar med verksamheten i Kalmar. Mötena utgår från en ärendelista och minnesanteckningar upprättas. Utöver detta har överförmyndarna löpande kontakt med verksamheten utifrån händelser som framförallt är kopplade till ärenden, men även övrig information om verksamheten. Överförmyndarna medverkar vid utbildningar och information till ställföreträdare.

Av intervjuer framgår att nuvarande organisation till delar skapar en otydlig styrning mellan samverkanskommunerna. Överförmyndarna i samverkanskommunerna upplever att de i övergripande styrningsfrågor involveras sent i processen i förhållande till värdekom-

munens överförmyndarnämnd. Av intervjuer och dokumentstudier framgår att det förekommer ärenden (även om många ärenden är av informationskaraktär) som behandlas vid de kvartalsvisa träffarna där det inte tydligt framgår vilka överväganden som sker från överförmyndarnas sida och att det inte helt tydliggörs vilka eventuella gemensamma beslut som fattas.

Av intervjuerna framgår att Borgholms kommuns överförmyndare inte är en aktiv del av kommunens budgetprocess. Kommunens delårs- och årsredovisning tas fram utan överförmyndarens medverkan.

Den gemensamma organisationen består av en enhetschef tillika handläggare och 6,4 handläggare, samt en deltidsanställd administratör. Det finns ingen geografisk uppdelning av ärenden mellan handläggarna. År 2016 uppges varit ett år med hög personalomsättning och ärendemängd. Detta ledde till att handläggarna under våren 2017 delades in i två arbetsgrupper med syftet att öka effektiviteten.

Arbetsgrupp 1	Genomför kontroll av årsräkningar. En handläggare har informellt hanterat fler ärenden hänförliga till Ölandskommunerna. Handläggaren har utifrån detta blivit kontaktperson gentemot Ölandskommunerna.
Arbetsgrupp 2	Genomför rekryteringar/ansökningar av gode män samt byte av god man.

Av intervjuerna framgår att det pågår en diskussion i samverkanskommunerna gällande hur organisationen ska se ut efter avtalets utgång. Det finns förslag utskickade till respektive fullmäktige om att skapa en gemensam överförmyndarnämnd. Verksamheten anser att en gemensam nämnd kan ge tydligare styrning och ledning med likartade mål, budget- och beslutsprocesser.

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan överförmyndaren och verksamheten. Vi anser att formerna för hur överväganden och beslut från överförmyndaren hanteras, avseende de verksamhetsrelaterade frågor som tas upp vid kvartalsmöten, behöver ses över och tydliggöras.

Vi bedömer att det inte finns rutiner för att kommunicera överförmyndarens verksamhet och budget i kommunen. Överförmyndaren bör vara en aktiv part i kommunens arbete med budget och uppföljningsrapporter.

Vi ser positivt på att bereda ett ärende om att organisera verksamheten med en gemensam överförmyndarnämnd. Vi anser att detta skulle kunna bidra till att tydliggöra styrningen av den gemensamma kanslifunktionen.

3.2. **Rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi**

3.2.1. **Iakttagelser**

Av samverkansavtalet framgår att Kalmar kommun ska för verksamheten fastställa en budget i samråd med övriga samverkande kommuner. Överförmyndarkansliet kommunicerar förutsättningarna och redovisar underlag till respektive överförmyndare.

I samband med under år 2017 genomförd revision av Kalmar kommuns överförmyndarnämnd framkom att verksamheten behövdes stärkas avseende styrning och kontroll. Efter denna granskning har överförmyndarkansliet lyft fram ett antal mål för verksamheten. Dessa har redovisats vid gemensamt möte mellan nämndpresidium och överförmyndarna i oktober år 2017. Av minnesanteckningarna framgår enighet kring målen, vilka är följande:

❑ Tillsynsmyndigheter

Överförmyndarverksamheten skall inte ådra sig kritik från verksamhetens tillsynsmyndigheter.

❑ Handläggningstider för uttagstillstånd, fastigheter och arvsskiften

Efter komplettering och i övrigt felfria ansökningar skall beslut ha fattats inom tre veckor.

❑ Granskning av årsredovisningar

90 % av årsräkningarna som inkommit i tid skall vara granskade senast 1 september.

❑ Granskning av slutredovisningar och tillgångsförteckningar

Slutredovisningar och tillgångsförteckningar som är kompletta skall vara granskade inom en månad från inlämningsdatum.

❑ Påminnelser och viten

Påminnelser och vitesförelägganden skall skickas ut två månader från sistadatum.

❑ Rekrytering av ställföreträdare och handläggning av ärenden

Efter att läkarintyg inkommit skall handläggning gällande rekrytering av ställföreträdare påbörjas inom en månad och vara klart inom sex månader.

❑ Rekrytering av ställföreträdare för ensamkommande barn

Från anmälan skall handläggning gällande rekrytering av ställföreträdare för ensamkommande barn färdigställas inom tre veckor.

❑ Utbildning

Utbildning till ställföreträdare ska erbjudas minst en gång per år.

Vidare av samverkansavtalet framgår att verksamheten ska ta fram två uppföljningar per kalenderår. Uppföljningarna ska avse hur verksamheten och ekonomin utvecklas. Överförmyndarna delges rapport i samband med delår och årsredovisning. Vid delårsrapporten sker enbart en ekonomisk redovisning, medan det i samband med årsredovisning sker en årsrapportering av verksamheten. Utöver detta kan överförmyndarna löpande under året begära uppföljning.

Verksamheten har tagit fram ett årshjul som underlag för planering och uppföljning. Av årshjulet framgår exempelvis att granskning av årsräkningar sker mellan mars till maj varje år. I juni månad sker utvärdering av granskningsperioden. Under augusti sker ut-

värdering av rutinerna kring semesterperioden. Det finns även fastställda datum för utvärdering av arbetsfördelning samt utbildningar. I årshjulet saknas en fastställd struktur för dialog för de kvartalsvisa mötena med överförmyndarna. Vi kan dock konstatera att den information som lämnas vid mötena är relativt omfattande vad avser verksamhetsmässiga aspekter, som exempelvis förändringar i ärendemängd, tillgång till ställföreträdare, bemanningssituationen på överförmyndarkansliet och viktiga noteringar från länsstyrelsens inspektioner.

Kostnader kopplade till den gemensamma organisationen ska enligt avtalet hanteras och fördelas utifrån en invånarbaserad procentuell andel beräknad per 1 november året innan. Kalmar kommun fakturerar respektive kommun kvartalsvis i förskott med en fjärdedel av budgeten. I december görs sedan en årsräkning. Verksamheten genomför ingen analys av kostnaderna och hur dessa fördelas på samverkanskommunerna. För år 2016 har följande fakturering samt slutfakturering skett:

År 2016					
Beräknat i tusen kronor (Tkr)	Befolkning per 1 november 2015	Andel av total befolkning	Budgeterade kostnader fördelade per kommun	Utfall kostnader fördelade per kommun	Fördelning kostnadsavvikelse
Borgholms kommun	10 656	11,73 %	532,2	462,5	69,4
Mörbylånga kommun	14 606	16,08 %	729,4	633,9	94,1
Kalmar kommun	65 548	72,18 %	3 273,4	2 845,0	428,4
Totalt	90 810	100 %	4 535	3 941,5	591,9

År 2017					
Beräknat i tusen kronor (Tkr)	Befolkning per 1 november 2016	Andel av total befolkning	Budgeterade kostnader fördelade per kommun	Utfall kostnader fördelade per kommun	Fördelning kostnadsavvikelse
Borgholms kommun	10 860	11,80 %	721	746	-25
Mörbylånga kommun	14 837	16,13 %	985	1 019	-34
Kalmar kommun	66 298	72,07 %	4 401	4 555	-154
Totalt	91 995	100 %	6 107	6 320	-213

Under år 2017 blev utfallet något högre än årsbudgeten. I jämförelse mellan åren framgår skillnader mellan budgeterade kostnader för år 2016 och 2017. Budgeten har utökats med anledning av ökade lönekostnader.

Överförmyndarens budget hanteras i den egna kommunen, medan den gemensamma verksamheten har budget- och beredningsprocess tillsammans med Kalmar kommuns ekonomifunktion.

Av intervjuerna framgår att det inte finns några nyckeltal framtagna som kopplar organisationens dimensionering avseende resurser för handläggning i relation till ärendemängden. I takt med att antalet ärenden för ensamkommande har minskat har även resurserna reducerats något, framförallt avseende assistentstöd.

Ärendemängden i de olika kommunerna ser ut enligt följande:

**Antal aktuella
ärenden per**

31 december 2017	Kalmar	Borgholm	Mörbylånga
Godmanskap	555	118	120
Förvaltare	102	9	13
Ensamkommande barn	36	10	15
Särskild förordnad	29	17	9
Förmyndare	31	12	8
Summa	753	166	165

Av intervjuerna framgår att det i samverkanskommunerna inte gjorts någon uppskattning på de kostnadsökningar som den gemensamma organisationen medför.

Överförmyndarens budget i Borgholms kommun har varit underbudgeterad under år 2016 och 2017 utifrån den nya organisationen. Inför år 2017 har ett resurstillskott med 80 tkr skett, men överförmyndarens prognostiserade utfall förväntas bli ett underskott motsvarande 704 tkr.

Borgholms kommun (tkr)	Budget 2015	Utfall 2015	Budget-avvikelse 2015	Budget 2016	Utfall 2016	Budget-avvikelse 2016	Budget 2017	Prognos 2017	Budget-avvikelse 2017
Intäkter							0	1 862	
Kostnader							860	3 425	
Resultat	780	788,3	-8,3	780	1 583,3	-803,3	860	1 564	-704

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för planering och uppföljning av verksamhet endast delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att överförmyndaren i större utsträckning behöver involveras i verksamheten vad avser mål och andra viktiga faktorer för verksamhetens planering, samt att uppföljning och av mål och verksamhetsplan sker med fastställd systematik. Det finns fungerande rutiner för budgetering och ekonomiska rapportering inom ramen för överförmyndarkansliets verksamhet. Den verksamhetsmässiga rapporteringen som ska ske i enlighet med avtalet behöver tydligare kopplas till för verksamheten kritiska faktorer med verksamhetsmått och nyckeltal.

Vi bedömer även att överförmyndarens delaktighet i den egna kommunens budgetprocess kan utvecklas. Det finns stora skillnader mellan budget och utfall, samtidigt som det inte gjorts några uppskattningar på kostnadsökningar som tillkommer i och med den gemensamma organisationen.

Vi rekommenderar att i samband med de kvartalsvisa mötena (med de samverkande kommunerna) öka systematiken i vad som ska behandlas utifrån mål och andra kritiska faktorer.

3.3. Service och tillgänglighet

3.3.1. Iakttagelser

Det framgår inga bestämmelser i samverkansavtalet gällande verksamhetens och samverkanskommunernas service och tillgänglighet. Den gemensamma organisationen i Kalmar har tagit fram följande telefon- och besökstider. Dessa tider gäller samtliga handläggare och besökstiderna gäller kontoret i Kalmar.

	Besökstider	Telefontider
Måndag	08.00 – 10.00	10.30 – 11.30
Tisdag	13.00 – 15.00	10.30 – 11.30
Onsdag till fredag	08.00 – 10.00	10.30 – 11.30

Verksamheten i Kalmar har tidigare inte genomfört några besök eller funnits tillgängliga i samverkanskommunerna. Det fanns initialt en kritik utifrån en försämrad fysisk tillgänglighet. Denna upplevs successivt har avtagit. Verksamheten har under våren ett inplanerat besök i Mörbylånga och Borgholms kommun.

Verksamheten har en funktionsbrevlåda (e-postbrevlåda) som är tillgänglig för samtliga som vill komma i kontakt med myndigheten. Brevlådan administreras i första hand av enhetschefen. När enhetschefen är frånvarande sker administration av administratören. Exempelvis kan ställföreträdare få stöd och hjälp utan att behöva kontakta handläggare.

Överförmyndaren i Borgholms kommun har inga fastställda besöks- och telefontider. På kommunens hemsida framgår överförmyndarens telefonnummer. Enligt intervjuerna är överförmyndarens telefon oftast påslagen. Överförmyndaren uppger att denne sällan får samtal.

Av intervjuer framgår att ställföreträdare har haft synpunkter på handläggarnas tillgänglighet. Detta har lett till att verksamheten har telefontiderna mellan 10.30 till 11.30 som även omfattar att samtliga handläggare ska ha sina telefonlinjer öppna.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt avseende service och tillgänglighet. Vi grundar vår bedömning på att det finns en tillgänglighet som uppfyller förvaltningslagens krav om tillgänglighet.

Vi anser att den gemensamma organisationen i större utsträckning kan säkerställa att service och tillgänglighet upprätthålls.

Vi rekommenderar att via enkäter till ställföreträdare efterfråga hur service och tillgänglighet upplevs.

3.4. Rutiner för synpunkter och klagomål

3.4.1. Iakttagelser

Det finns inga dokumenterade och skriftliga rutiner gällande hantering av klagomål och synpunktshantering. Verksamheten uppmanar att synpunkter och klagomål inkommer skriftligen antingen brevlades eller via e-post. Överförmyndarna informeras löpande om synpunkter och klagomål som inkommer. Verksamheten har som rutin att inkomna synpunkter och klagomål som skickats via e-post ska besvaras samma dag.

Av intervjuerna framgår att antalet synpunkter och klagomål har minskat under år 2017 till skillnad från år 2016. Merparten av synpunkterna och klagomålen avser individärenden. Det har även inkommit klagomål gällande långa distanser mellan ställföreträdarna på Öland och verksamheten i Kalmar.

Inkomna synpunkter och klagomål som är hänförliga ett ärenden ska alltid antecknas i ärendehanteringssystemet eller bifogas i ärendets akt.

Synpunkter och klagomål som inkommer till överförmyndarna eller via respektive kommun hanteras i den kommunen.

Inför år 2018 planerar verksamheten att skicka ut en enkät till ställföreträdare för att få in ytterligare synpunkter och återkoppling.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns rutiner för hur hantering av synpunkter och klagomål ska ske, men att dessa i större utsträckning behöver dokumenteras.

Vi rekommenderar att tydliggöra rutiner för hur synpunkter på verksamheten ska hanteras gentemot överförmyndaren, avseende såväl utvärdering som återkoppling.

3.5. Rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare

3.5.1. Iakttagelser

Av intervjuer framgår att rekrytering av ställföreträdare i stort sker via personliga kontakter, dels via befintliga gode män och i olika nätverk. Verksamheten upplever att det är enklare att rekrytera till Kalmar kommun. Verksamheten efterfrågar alltid, när så är relevant, om ställföreträdarens möjligheter och intresse av att ta uppdrag i samtliga tre kommuner. Det upplevs finnas en viss problematik att rekrytera ställföreträdare till samverkanskommunernas nordligaste och sydligaste geografiska delar, samt även till särskilt komplicerade ärenden.

Som tidigare nämnts i kapitel (3.1) har verksamheten en arbetsgrupp som arbetar inriktat mot rekryteringar/ansökningar. Arbetsgruppen träffas en gång per vecka och går igenom fördelning av ansökningar samt läkarintyg som inkommit.

Vid rekrytering av ny ställföreträdare eller vid nytt uppdrag för ställföreträdare genomförs en kontroll av lämplighet genom kontroll mot kronofogdemyndigheten, socialregistret och belastningsregister. Det sker ingen kontroll i pågående ärenden mot dessa instanser. Vid rekrytering inhämtas inga referenser som kan styrka ställföreträdarens lämplighet. Det

sker dock alltid inledningsvis en individuell intervju. Verksamheten planerar för att framöver genomföra systematiskt återkommande registerkontroller.

Det finns ingen lagreglering avseende hur många uppdrag en ställföreträdare kan ha, utan överförmyndaren har att avgöra lämpligheten och göra en sammanvägd bedömning vid varje nytt uppdrag. En ställföreträdare ska inte ha fler uppdrag än att det finns tid för att tillgodose den enskildes behov.

Verksamheten har nyligen tagit fram riktlinjer som beskriver hur många ärenden varje ställföreträdare får ha, vilka även överförmyndarna har tagit ställning till. Riktlinjerna sätter maximalt antal uppdrag till 10 stycken, men under vissa omständigheter kan upp till 15 uppdrag bli aktuellt. Ställföreträdare får ha maximalt 5 ärenden som är hänförliga till ensamkommande barn.

Det finns inget nationellt ställföreträdaregister. Rutinen är att handläggarna frågar ställföreträdare vid rekrytering om de har uppdrag i andra kommuner. Enligt uppgift från verksamheten har den ställföreträdare som har flest ärenden i Borgholms kommun totalt 10 ärenden. Den ställföreträdare som har flest ärenden i de tre kommunerna har totalt 23 ärenden.

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns tillräckliga registerkontroller vid nya ärenden, men att kontroller i pågående ärenden har saknats. Av granskningen framgår att rutiner för systematiskt återkommande kontroller i pågående ärenden är under införande.

3.6. Posthantering och handlingars ordning

3.6.1. Iakttagelser

Inkommande post diarieförs vad avser personärenden i verksamhetssystemet. Andra handlingar diarieförs i respektive kommuns ärendehanteringssystem. Det finns för närvarande inga dokumenterade rutiner avseende posthantering och diarieföring. Det finns i samverkansavtalet en ordning för när akterna ska lämnas till respektive kommun för slutarkivering. Överförmyndarkansliets administratör hanterar arkivfrågorna.

Akterna förvaras i brandsäkra och läsbara skåp fördelade på respektive samverkanskommun. Det förekommer att akter förvaras i handläggarens arbetsrum. I vår stickprovsgranskning kan vi konstatera en allmän god ordning i akterna.

3.6.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Det finns rutiner för att registrera handlingar i verksamhets- och diariesystem. Rutinerna kommer under år 2018 att dokumenteras i särskild rutinbeskrivning.

3.7. Rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag i övrigt

3.7.1. Iakttagelser

Granskning av årsräkningar utgör en viktig grund för överförmyndarens tillsynsarbete som tar mycket resurser i anspråk. Som tidigare nämnts i kapitel (3.1) har verksamheten en arbetsgrupp som arbetar inriktat mot årsräkningar. Vid övergången till gemensam organisation har verksamheten uppmärksammat att det finns skiljaktigheter mellan kommunerna i rutiner kring hantering av årsräkningar. I samband med handläggares granskning av årsräkningarna har behovet av att begära kompletterande uppgifter varit allt för stort. Samtidigt har länsstyrelsen vid inspektion riktat kritik avseende årsräkningar handläggningstid. Av intervjuerna framgår att mycket arbete har inriktats på att förbättra kvalitén på årsräkningarna genom särskilda insatser för att stödja ställföreträdarna. Särskild information har skickats ut och utbildningsinsatser har genomförts. På webbplats finns information och stödjande blanketter, samt ett utbildningsmaterial.

Inom överförmyndarverksamheten saknas upprättade gemensamma rutiner för hur en handläggare ska kontrollera årsräkningar. Samtliga årsräkningar genomgår en granskning med avstämning mot kontrollbesked och andra årsbesked, samt en översiktlig analytisk kontroll. I förekommande fall begärs exempelvis kvitton för inköp av kapitalvaror. Av vår stickprovskontroll framgår inte tydligt vilka kontroller som utförts för en granskad årsräkning. Det finns ingen checklista som bifogas kontrollen som på ett tydligt sätt framvisar vad som hämtats in för underlag och vilka djup- kontra basgranskningar som skett.

Vid granskningstillfället framgår att det ingår som ett utvecklingsområde i verksamhetsplaneringen inför år 2018. Att organisera granskningen av årsräkningar med en särskild arbetsgrupp uppges ha bidragit till ökad effektivitet i handläggandet redan under innevarande år. Avsikten är att framöver ta fram en gemensam rutin för hur granskningen ska genomföras, i vilka fall som kompletteringar ska begäras och på vilket sätt påminnelsen ska ske.

3.7.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för att granska. Vi anser dock att en rutinbeskrivning för vilka moment som ska ingå i en granskning bör upprättas och där det klargörs hur genomförda kontroller ska dokumenteras. Genom dokumenterade rutinbeskrivningar blir verksamheten mindre sårbar vid personalomsättning, samtidigt som signerade och dokumenterade moment kvalitetssäkrar processen.

Vi rekommenderar att tillämpa en basgranskning utifrån en bestämd checklista, och att därutöver ha ett stickprovsmässigt urval för 15-25 % av årsräkningarna för en djupare granskning. Vidare att djupgranskning alltid sker vid nya förordnanden, det vill säga vid tillfället för första årsräkningen, samt när handläggaren utifrån kvalitén på inlämnat underlag gör bedömning om att djupare granskning erfordras.

3.8. Rutiner för att inhämta överförmyndarens godkännande

3.8.1. Iakttagelser

De ärenden som kräver överförmyndarens godkännande regleras i lagstiftningen. Exempel på sådana ärenden är uttag från spärrade konton, köp av aktier, köp, försäljning och in-teckning av fast egendom, utlåning av huvudmannens egendom, driva en rörelse för huvudmannen, arvskifte samt upptagande av lån för huvudman.

Av intervjuer framgår att det finns rutiner för inhämtade av överförmyndarens godkännande, men att handläggningstiden i vissa fall kan bli något lång.

På överförmyndarverksamhetens webbplats (Kalmar kommun) framgår information om när samtycke ska inhämtas. Exempel på åtgärder som kräver samtycke:

- *Uttag av överförmyndarspärrade medel.*
- *Placering av huvudmannens medel i aktier, andra värdepapper, kapital- och pensionsförsäkring och andra placeringsformer.*
- *Utlåning av huvudmannens medel.*
- *Köp, byte, försäljning, pantsättning och in-teckning av fast egendom eller tomträtt.*
- *Köp, byte, försäljning och pantsättning av bostadsrätt.*
- *Arvskifte, bodelning och ingående av avtal om sammanlevnad i oskiftat dödsbo.*
- *Upptagande av lån för huvudmannens räkning, ställande av huvudmannens egendom som säkerhet för lån.*

Utöver informationen på webbplatsen tas frågan om samtycke upp i samband med ställföreträdarens introduktion. Ställföreträdarna erhåller även en skrift "Rollkoll".

3.8.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för att inhämta överförmyndarens godkännande är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för att säkerställa att ställföreträdaren när så krävs inhämtar överförmyndarens godkännande.

3.9. Rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode

3.9.1. Iakttagelser

Av intervjuer framgår att för arvodering tillämpas SKLs modell för schabloniserad ersättning (cirkulär 07:74). Arvodet är uppdelat på förvalta egendom, bevaka rätt och sörja för person. Arvodet utgår med procent av prisbasbeloppet beroende på insatsernas omfattning. I särskilda fall kan bevaka rätt eller andra insatser ge rätt till timersättning.

Ersättning till de ställföreträdare som företräder ensamkommande flyktingbarn erhåller 200 kr/t. Även denna ersättning baseras på SKL:s rekommendation.

Överförmyndaren fattar beslut om det arvode som ska utgå. Av delegationsordningen framgår ingen delegation gällande beslut om ställföreträdarens arvode.

Enligt samverkansavtalet är det respektive kommun som ska bekosta ersättning/arvode till ställföreträdare. Verksamheten har ingen uppföljning gällande arvodering till ställföreträdare. Verksamheten skickar månadsvis en totalsumma till kommunernas lönefunktion som sedan betalar ut arvodet. Det sker sedan ingen uppföljning av utbetalningarna.

3.9.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Det finns rutiner för att bedöma och utbetala arvoden. Överförmyndaren behöver i delegationsordningen tydliggöra handläggares rätt att fatta beslut. Överförmyndaren behöver också stärka den interna kontrollen avseende från kommunen faktiskt utbetalda arvoden.

3.10. Stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och fortbildning/utbildning

3.10.1. Iakttagelser

På Borgholms och Mörbylångas kommuners hemsida finns länkar till den gemensamma överförmyndarverksamheten i Kalmar. På Kalmar kommuns hemsida finns blanketter och instruktioner, samt utbildningsmaterial. Särskilda insatser i form av instruktioner och utbildningar har genomförts avseende ställföreträdarens hantering av årsräkningar.

Under år 2018 kommer sex separata utbildningstillfällen att genomföras kopplat till årsräkningarna. Vid dessa tillfällen delges råd och tips på hur ställföreträdaren fyller i en årsräkning.

Den gemensamma organisationen har under år 2017 tagit fram ett utbildningsmaterial för gode män och förvaltare. Utbildningsmaterialet utgår från skriften "Rollkoll". Utbildningsmaterialet tar upp en rad exempel, bland annat års- och sluträkningar samt vad som i övrigt ska ingå i redogörelse av uppdraget. I dokumentet finns även exempel på arvodesbeslut.

Av intervjuer framgår att verksamheten har haft utbildningen under oktober varje år tillsammans med länet, ofta med extern föreläsare. Ställföreträdare i Mörbylånga och Borgholms kommun har bjudits in till en inspirationskväll i Kalmar. Sammanlagt har det skett nio utbildningstillfällen för ställföreträdare av olika slag. Verksamheten har som avsikt att utöka antalet utbildningstillfällen och insatser på en mer löpande basis.

Av intervjuerna framgår att det upplevs som att uppslutningen vid utbildningstillfällena är relativt god.

3.10.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och utbildning är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på det material som tillhandahålls i samband med introduktionen av uppdraget, samt det stöd som finns på webbplats och den utbildningsverksamhet som genomförs.

3.11. Systematiskt arbete med intern kontroll

3.11.1. Iakttagelser

Kommunledningskontoret i Kalmar kommun har en identifierad risk i internkontrollplan år 2017 avseende överförmyndarverksamhetens möjlighet att utföra sina åtaganden. Kontrollen avser huruvida framtagna processer, rutiner och övriga dokument är aktuella och följs. Av intervjuer framgår att arbetet med den interna kontrollen även delges överförmyndarna i samverkanskommunerna.

Under år 2017 har verksamheten arbetat utifrån handlingsplaner för att stärka kontrollmiljön genom att planera införandet av rutin- och processbeskrivningar.

3.11.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Vi anser att kontrollmiljön behöver stärkas genom att i större utsträckning dokumentera väsentliga rutiner. Det internkontrollarbete som sker inom ramen för kommunledningskontoret i Kalmar visar på medvetenheten om vikten av att skapa en god kontrollmiljö.

Överförmyndaren behöver i större utsträckning ta en aktivare roll vad avser riskbedömning och kontroll av verksamheten. Vi rekommenderar att frågan om riskbedömning, internkontrollmoment och uppföljning av internkontrollen blir systematiskt återkommande på agendan vid de kvartalsvisa mötena mellan samverkanskommunerna (överförmyndarna och nämndpresidiet).

4. *Revisionell bedömning*

Bedrivs överförmyndarens verksamhet ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll?

Vi bedömer att överförmyndarens verksamhet till stora delar är ändamålsenlig, men att den interna kontrollen till delar behöver utvecklas.

Överförmyndarens medverkan i den egna kommunen avseende budgetering och uppföljning behöver utvecklas. Rutiner för planering och uppföljning av verksamheten behöver utvecklas. Vi anser också att verksamhetens viktigaste rutiner behöver dokumenteras i rutinbeskrivningar, vilket säkerställer en enhetlig hantering, samt reducerar sårbarheten exempelvis vid skifte av personal, samtidigt som överförmyndaren därigenom stärker verksamhetens kontrollmiljö.

4.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Ansvar och roller, delegationsordning	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att det delvis finns en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan överförmyndaren och verksamheten. Vi anser att formerna för hur överväganden och beslut från överförmyndaren hanteras, avseende de verksamhetsrelaterade frågor som tas upp vid kvartalsmöten, behöver ses över och tydliggöras. Vi bedömer att det inte finns rutiner för att kommunicera överförmyndarens verksamhet och budget i kommunen. Överförmyndaren bör vara en aktiv part i kommunens arbete med budget och uppföljningsrapporter.</p> <p>Vi ser positivt på att bereda ett ärende om att organisera verksamheten med en gemensam överförmyndarnämnd. Vi anser att detta skulle kunna bidra till att tydliggöra styrningen av den gemensamma kanslifunktionen.</p>
Rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för planering och uppföljning av verksamhet endast delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att överförmyndaren i större utsträckning behöver involveras i verksamheten vad avser mål och andra viktiga faktorer för verksamhetens planering, samt att uppföljning och av mål och verksamhetsplan sker med fastställd systematik. Det finns fungerande rutiner för budgetering och ekonomiska rapportering inom ramen för överförmyndarkansliets verksamhet. Den verksamhetsmässiga rapporteringen som ska ske i enlighet med avtalet behöver tydligare kopplas till för verksamheten kritiska faktorer med verksamhetsmått och nyckeltal.</p>

Vi bedömer även att överförmyndarens delaktighet i den egna kommunens budgetprocess kan utvecklas. Det finns stora skillnader mellan budget och utfall, samtidigt som det inte gjorts några uppskattningar på kostnadsökningar som tillkommer i och med den gemensamma organisationen.

Service och tillgänglighet

Uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt avseende service och tillgänglighet. Vi grundar vår bedömning på att det finns en tillgänglighet som uppfyller förvaltningslagens krav om tillgänglighet. Vi anser att den gemensamma organisationen i större utsträckning kan säkerställa att service och tillgänglighet upprätthålls.

Rutiner för synpunkter och klagomål

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det finns rutiner för hur hantering av synpunkter och klagomål ska ske, men att dessa i större utsträckning behöver dokumenteras.

Rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns tillräckliga registerkontroller vid nya ärenden, men att kontroller i pågående ärenden har saknats. Av granskningen framgår att rutiner för systematiskt återkommande kontroller i pågående ärenden är under införande.

Posthantering och handlingars ordning

Uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt. Det finns rutiner för att registrera handlingar i verksamhets- och diariesystem.

Rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag i övrigt

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för att granska. Vi anser dock att en rutinbeskrivning för vilka moment som ska ingå i en granskning bör upprättas och där det klargörs hur genomförda kontroller ska dokumenteras. Genom dokumenterade rutinbeskrivningar blir verksamheten mindre sårbar vid personalomsättning, samtidigt som signerade och dokumenterade moment kvalitetssäkrar processen.

Rutiner för att inhämta överförmyndarens godkännande

Uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för att inhämta överförmyndarens godkännande är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för att säkerställa att ställföreträdaren när så krävs inhämtar överförmyndarens godkännande.

Rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode**Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Det finns rutiner för att bedöma och utbetala arvoden. Överförmyndaren behöver i delegationsordningen tydliggöra handläggares rätt att fatta beslut. Överförmyndaren behöver också stärka den interna kontrollen avseende från kommunen faktiskt utbetalda arvoden.

Stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och fortbildning/utbildning**Uppfyllt**

Vi bedömer att kontrollmålet avseende stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och utbildning är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på det material som tillhandahålls i samband med introduktionen av uppdraget, samt det stöd som finns på webbplats och den utbildningsverksamhet som genomförs.

Systematiskt arbete med intern kontroll**Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Vi anser att kontrollmiljön behöver stärkas genom att i större utsträckning dokumentera väsentliga rutiner. Det internkontrollarbete som sker inom ramen för kommunledningskontoret i Kalmar visar på medvetenheten om vikten av att skapa en god kontrollmiljö. Överförmyndaren behöver i större utsträckning ta en aktivare roll vad avser riskbedömning och kontroll av verksamheten.

4.2. Rekommendationer

Kontrollmål 3.2: Vi rekommenderar att i samband med de kvartalsvisa mötena (med de samverkande kommunerna) öka systematiken i vad som ska behandlas utifrån mål och andra kritiska faktorer.

Kontrollmål 3.3: Vi rekommenderar att via enkäter till ställföreträdare efterfråga hur service och tillgänglighet upplevs.

Kontrollmål 3.4: Vi rekommenderar att tydliggöra rutiner för hur synpunkter på verksamheten ska hanteras gentemot överförmyndaren, avseende såväl utvärdering som återkoppling.

Kontrollmål 3.7: Vi rekommenderar att tillämpa en basgranskning utifrån en bestämd checklista, och att därutöver ha ett stickprovsmässigt urval för 15-25 % av årsräkningarna för en djupare granskning. Vidare att djupgranskning alltid sker vid nya förordnanden, det vill säga vid tillfället för första årsräkningen, samt när handläggaren utifrån kvalitén på inlämnat underlag gör bedömning om att djupare granskning erfordras.

Kontrollmål 3.11: Vi rekommenderar att frågan om riskbedömning, internkontrollmoment och uppföljning av internkontrollen blir systematiskt återkommande på agendan vid de kvartalsvisa mötena mellan samverkanskommunerna (överförmyndarna och nämndpresidiet).

30 Januari 2018

Pär Sturesson

Uppdragsledare

Jörn Wahlroth

Projektledare