



Kristianstads kommun
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

Granskning av överförmyndarverksamheten

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun har PwC genomfört en granskning av överförmyndarverksamheten. Granskningens revisionsfråga har varit: *Bedrivs överförmyndarverksamheten ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll?*

Vår samlade bedömning är att överförmyndarens verksamhet till delar bedrivs ändamålsenligt, samt att den interna kontrollen till stora delar inte är tillräcklig och behöver utvecklas.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi att:

- arbetet med *verksamhetsplaneringen* utvecklas med tydligare mätbara mål och för verksamheten relevant verksamhetsstatistik.
- rutinerna för att hantera generella *synpunkter* på verksamheten utvecklas. Dels genom att skapa rutiner för att systematiskt erhålla återkoppling och dels genom en utvärdering av de synpunkter som kommer verksamheten till del.
- det upprättas *rutinbeskrivningar* och *riktlinjer* för vilken systematik och frekvens registerkontroller i pågående ärenden ska ske, vilka samtal och vilken eventuell referenstagning och utbildning som ska ske.
- klargöra skillnaden mellan *basgranskning* och *djupgranskning*
- se över och ytterligare *kvalitetssäkra* verksamheten genom rutinbeskrivningar, som grund för enhetlig hantering och reducerad sårbarhet. Vidare att anser vi att ett mer utvecklat målarbete med därtill kopplade verksamhetsplaner skulle stärka verksamhetens kontrollmiljö

Granskningsrapporten överlämnas till kommunstyrelsen för beaktande och till kommunfullmäktige för kännedom.

För revisorerna i Kristianstads kommun

Göran Sevebrant
Ordförande

Göran Wagermark
Vice ordförande

Revisionsrapport

Granskning av överförmyndar- verksamheten

Projektledare
Jörn Wahlroth

Projektmedarbetare
Emma Ekstén

Oktober 2017

Kristianstads kommun

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Är ansvar och roller inom överförmyndarens verksamhet tydliga?.....	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning.....	7
2.2. Finns tillräckliga rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi?	7
2.2.1. Iakttagelser	7
2.2.2. Bedömning.....	9
2.3. Har verksamheten en god service och tillgänglighet med rutiner för att hantera frågor, synpunkter och klagomål?	9
2.3.1. Iakttagelser	9
2.3.2. Bedömning.....	10
2.4. Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning? ...	10
2.4.1. Iakttagelser	10
2.4.2. Bedömning.....	11
2.5. Finns tillräckliga rutiner som stöd för rekrytering och kontroll av ställföreträdare?	11
2.5.1. Iakttagelser	11
2.5.2. Bedömning.....	12
2.6. Finns ett tillräckligt stöd för ställföreträdare i form av introduktion till uppdraget, utbildning, stödjande information och blanketter?.....	12
2.6.1. Iakttagelser	12
2.6.2. Bedömning.....	13
2.7. Finns tillräckliga rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag i övrigt?	13
2.7.1. Iakttagelser	13
2.7.2. Bedömning.....	14
2.8. Finns rutiner för säkerställa att när så krävs inhämtas överförmyndarens godkännande?.....	14
2.8.1. Iakttagelser	14
2.8.2. Bedömning.....	14

2.9.	Finns när rutiner för beslut om ställföreträdares arvode?.....	14
2.9.1.	Iakttagelser	14
2.9.2.	Bedömning.....	15
2.10.	Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom överförmyndarens verksamhet?.....	15
2.10.1.	Iakttagelser	15
2.10.2.	Bedömning.....	15
3.	Revisionell bedömning.....	16
3.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	16
3.2.	Rekommendationer.....	18

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun har gett PwC i uppdrag att granska överförmyndarens verksamhet. Revisionsfrågan som ska besvaras är:

- Bedrivs överförmyndarverksamheten ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll?

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och aktgranskning. Granskningen visar bland annat att överförmyndaren behöver utveckla arbetet med mål och intern kontroll. Vidare behöver rutinerna rekrytering av ställföreträdare utvecklas, medan rutinerna för granskning av årsräkningar behöver klargöras för handläggarna.

Vi gör följande bedömning:

- Vi bedömer att överförmyndarens verksamhet till delar bedrivs ändamålsenligt, samt att den interna kontrollen till stora delar inte är tillräcklig och behöver utvecklas.

För en mer detaljerad beskrivning av våra bedömningar se avsnitt 3. *Revisionell bedömning*.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Överförmyndarverksamheten är för kommunen obligatorisk och i varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, vars uppgift är att som myndighet utöva tillsyn över ställföreträdare (förmyndare, gode män och förvaltare) gällande personer (huvudmän) som behöver hjälp med sin ekonomi eller att ta vara på sina rättigheter. I Kristianstad kommun finns en överförmyndare som hanterar denna verksamhet. Överförmyndaren ska även verka för att ställföreträdare blir utsedda.

Ett uppdrag som ställföreträdare kan innebära att för huvudmannen bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person. Arbetet består huvudsakligen av myndighetsutövning där föräldrabalken, förmyndarskapsförordningen, lagen om god man för ensamkommande barn och förvaltningslagen är de för verksamhetens styrning viktigaste lagarna.

Kommunens revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat genomföra en granskning av överförmyndarens verksamhet.

Länsstyrelsen genomförde en inspektion av överförmyndarverksamheten i Kristianstad som slutfördes i januari 2017. Inspektionen visade att de anställda upplevde ett högt tryck på verksamheten och att det hade behövts mer personal för att kunna klara verksamheten. Länsstyrelsen framhäver i sammanhanget att det är viktigt att nödvändiga resurser avsätts till verksamheten. Sammanfattningsvis framhåller Länsstyrelsen att överförmyndarverksamhetens handläggning sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt i enlighet med reglerna i föräldrabalken och förmyndarskapsförordningen.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Revisionsfrågan som ska besvaras genom föreliggande granskning är:

- Bedrivs överförmyndarens verksamhet ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll?

1.3. Revisionskriterier

Lagstiftning, reglemente för överförmyndaren och kommunfullmäktiges styrning i övrigt.

1.4. Kontrollmål

För att besvara den övergripande revisionsfrågan beaktas följande kontrollmål:

- Är ansvar och roller inom överförmyndarens verksamhet tydliga?
- Finns tillräckliga rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi?
- Har verksamheten en god service och tillgänglighet med rutiner för att hantera frågor, synpunkter och klagomål?

- Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?
- Finns tillräckliga rutiner som stöd för rekrytering och kontroll av ställföreträdare?
- Finns ett tillräckligt stöd för ställföreträdare i form av introduktion till uppdraget, utbildning, stödjande information och blanketter?
- Finns tillräckliga rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag i övrigt?
- Finns rutiner för säkerställa att när så krävs inhämtas överförmyndarens godkännande?
- Finns rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode?
- Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom överförmyndarens verksamhet?

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier och aktgranskning. Intervjuer har genomförts med överförmyndaren, kanslichef och handläggare. Dokument som har granskats är bland annat delegationsordningar, arbetsrutiner, rutiner för att avsluta ärenden, granskningsprotokoll för årsräkningar och arvodesregler. Aktgranskningen har genomförts genom en stickprovsgranskning av totalt 10 akter. I aktgranskningen har vi bland annat granskat huruvida samtliga handlingar är indexerade, om handlingarna ligger i kronologisk ordning, om årsräkningarna är granskade samt huruvida alla handlingar som registrerats finns i akten eller inte.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Är ansvar och roller inom överförmyndarens verksamhet tydliga?

2.1.1. Iakttagelser

Förutom vad som följer av lagstiftning regleras överförmyndarens uppdrag genom reglemente antaget av kommunfullmäktige år 2009.

Inom kommunens förvaltningsorganisation tillhör överförmyndarverksamheten organisatoriskt *avdelningen för kansli och kommunikation* på kommunledningskontoret och är i denna enhet en egen myndighet. Kanslichefen på kansli och kommunikation har ett personalansvar medan överförmyndaren har ett verksamhetsansvar. Överförmyndarverksamheten har sina egna verksamhetsmöten men är även med när avdelningen för kansli och kommunikation träffas.

Överförmyndarverksamheten har en bemanning bestående av en *överförmyndare* och tre tillsvidareanställda handläggare. En av tjänsterna arbetar företrädesvis med ensamkommande barn och finansieras av arbete- och välfärdsförvaltningen. Vidare finns en tjänst som är tillfällig för år 2017 och finansieras av arbete- och välfärdsförvaltningen (tjänst som har sin anställning inom kommunkansliet). Överförmyndaren är vald av fullmäktige och har även arbetat under många år som handläggare inom kommunen. Överförmyndaren har en heltidstjänst, i vilken det ingår att arbeta som handläggare inom överförmyndarverksamheten.

Överförmyndaren har inriktning mot barnärenden medan övriga handläggare huvudsakligen arbetar med godmanskap/förvaltarskap. Även om arbetsfördelningen i grunden är tydliggjord kan handläggarna vid behov gå in för varandra. Samtidigt som Handläggarna för överförmyndarverksamheten har en delegation från överförmyndaren som sträcker sig så långt lagen medger.

Verksamheten nyttjar även två resurser med 25 % vardera; en jurist och en systemförvaltare. Systemförvaltaren arbetar med att förvalta verksamhetssystemet och vara kontaktperson mellan överförmyndaren och leverantören av verksamhetssystemet.

Under intervjuerna framkommer olika åsikter om huruvida det finns en tydlig rollfördelning eller inte. Överförmyndaren hade tidigare ansvar för både verksamhet och personal. Med tanke på ärendemängd och omorganisering i kommunen har avdelningen för kansli och kommunikation tagit över personalansvaret. Det framkommer i intervjuerna att uppdelningen mellan personal- och verksamhetsansvaret upplevs otydligt. Det framstår inte alltid som självklart vad en fråga hör hemma. Av intervjuerna framgår att ett tydliggörande av rollen avser även synen på överförmyndaren i förhållande till övriga nämnder, bland annat avseende budget- och uppföljningsarbete.

I intervjuerna framhålls synpunkten att en organisering med en överförmyndarnämnd skulle kunna bidra till att tydliggöra ansvar och roller inom överförmyndarverksamheten.

Enligt uppgift planeras för en översyn av denna fråga med sikte på att eventuellt bilda en nämnd. Frågan är dock ännu inte politiskt behandlad.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende roller, ansvar och delegationsordning är delvis uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns en tydliggjord arbetsfördelning och aktuell delegationsordning. Vi anser dock att nuvarande organisation bidrar till en otydlig roll- och ansvarsfördelning där verksamhetsansvarig överförmyndare i handlägggarrollen är underställd kanslichefen i personalrelaterade frågor.

Vi ser positivt på intentionerna att bereda ett ärende om att organisera verksamheten med en överförmyndarnämnd. Vi anser att detta skulle bidra till att tydliggöra rollerna såväl inom verksamheten samt i förhållande till övrig nämndsorganisation.

2.2. Finns tillräckliga rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi?

2.2.1. Iakttagelser

Överförmyndaren upprättar inget formellt budgetunderlag. Överförmyndarens behov om anslag lyfts fram genom dialog mellan överförmyndaren och kanslichefen, som därefter träffar tjänstemän inom kommunens ekonomifunktion. Överförmyndaren upplever att stödet och dialogen varit bra i denna process. Kommunledningskontoret hanterar överförmyndarens intressen i den fortsatta budgetprocessen.

Det upprättas inget styrkort, inom ramen för kommunens styrmodell, för överförmyndarens verksamhet. Vidare lämnar överförmyndaren ingen för verksamheten separat delårsrapport eller årsredovisning, utan ingår i kommunledningskontorets redovisning. Enligt uppgift kommer dock 2017 års årsredovisning innehålla en separat redovisning av överförmyndarens verksamhet.

I den kommungemensamma årsredovisningen för år 2016 nämns gällande överförmyndarverksamheten att antalet ärenden fortsatte att öka, vilket påverkade bemanning och antalet arvoderade timmar för gode män och förvaltare. För verksamheten redovisades budgetunderskott med -1,6 mnkr, vilket var en kraftig avvikelse ifrån budgeterade 6,0 mnkr. I budget för år 2017 har en förstärkning skett och budgeten uppgår nu till 8,3 mnkr.

För avdelningen kansli och kommunikation finns en verksamhetsplan inom vilken överförmyndarverksamheten ingår. I denna plan sätter avdelningen upp mål som följs upp en gång i kvartalet. Målen för överförmyndarverksamheten är i huvudsak utformade som aktiviteter att genomföra. I verksamhetsplanen finns följande områden som rör överförmyndarverksamheten:

Uppdrag	Uppdragsbeskrivning	Ansvarig	Slutdatum	Påbörjad/Avslutad/ Ej påbörjad	Budget	Uppdragskommentar
Införa ny modul samt E-tjänst för redovisning av EKB	Kvartalsvisa redovisningar i E-tjänst	Kanslichef	20170228	Avslutad	150	1:a kvartalet- Beslut att ej starta upp
Införa implementera Provisum	Omstart av Provisum.	Kanslichef	20170630	Avslutad	0	1:a kvartalet - Beslutat att inte använda Provisum
Revidera rutiner inom ÖF	Skapa och revidera rutiner.	Kanslichef	20170331	Pågår	0	1:a kvartalet - En del rutiner är klara. Arbetet fortsätter
Införa användarråd	Införa användarråd för vidareutveckling e-tjänsten Valter och e-tjänsten för ekb.	Kanslichef	20170331	Avslutad	0	1:a kvartalet - Ej aktuellt då vi inte ska ha Provisum
Fortsatt utredning schablon ekb	Fortsatt utredning av schablonarvoden till gode män för ekb	Kanslichef	20170331	Avslutad	0	1:a kvartalet - Ej aktuellt då vi inte ska ha Provisum
Utreda automatgranskning	Utreda om automatgranskning är möjligt.	Kanslichef	20170228	Avslutad	0	1:a kvartalet - Ej aktuellt då vi inte ska ha Provisum
Göra om överförmyndarens information på webben	Total översyn av ÖFs sidor på hemsidan					1:a kvartalet - Ny info klar i samband med lansering av den nya hemsidan
Seniormässa på Yllan	Deltaga i Seniormässan på Yllan den 10 och 11 april. Ha en monter. Sprida information om överförmyndarens verksamhet samt fånga upp intresse för att få god man alternativt bli god man.	Överförmyndare	20170410	Avslutad	0	Det var för lite besökare och utställare på mässan. Det gav nog inga nya gode män.

Källa: Verksamhetsplan för avdelningen kansli och kommunikation

Från handläggarnas sida framhålls att målarbetet är svårt att få in i det dagliga arbetet framförallt på grund av den stora ärendemängden, och att verksamhetsplanen därmed inte riktigt är ett levande dokument.

Det mål verksamheten själv har satt för sitt arbete är att de ska vara klara med arvoden till de ställföreträdare som har mer än ett uppdrag, innan semestrarna, vilket de enligt uppgift inte har hunnit med. Alla årsräkningar ska vara granskade och arvodesbeslut fattade till den 1/11. Ytterligare mål som finns för överförmyndarverksamheten är att ha utbildning för gode män, att följa upp en god tillströmning på gode män. Det görs enligt uppgift ingen uppsummering eller formell uppföljning av just dessa mål, de verkar mer som ett diskussionsunderlag.

För verksamhetens planering och andra frågor rörande verksamheten genomförs personalmöten varannan vecka. Att hantera den stora ärendemängden har varit i fokus anses ha överskuggat mycket av annan nödvändig utveckling i verksamheten, som exempelvis att utveckla kvalitetssäkrande rutinbeskrivningar.

Gällande fortbildning och utbildning får överförmyndarverksamheten i Kristianstads kommun åka iväg tre dagar på utbildning och erfarenhetsutbyte som arrangeras nationellt.

Totalt hanterar verksamheten ca 1 350 ärenden, varav ca 230 är ensamkommande. Ensamkommande har inneburit en kraftigt ökad ärendemängd under de senaste åren, vilket till delar gjort att verksamheten har varit svårplanerad. För närvarande uppvisar dock antalet ärenden med ensamkommande en stadigt nedåtgående trend (som mest hade kommunen 357 ensamkommande barn, i slutet av året beräknas det vara 170), samtidigt som andra ärenden har en viss uppgång. Erfarenheter från andra överförmyndarverksamheter ger att ett vanligt förekommande nyckeltal är ca 200-220 ärenden, eller något därutöver, per handläggare. För ensamkommande bör dock

nyckeltalet sätts väsentligt lägre, då dessa generellt sett är mer arbetskrävande för en handläggare. Överförmyndarverksamhetens bemanning i förhållande till nedanstående verksamhetsstatistik ger en ärendemängd per handläggare som överskrider ovanstående nyckeltal.

Ärendestatistik:

Ärenden, per 2017-05-15	
God man	721
Ensamkommande	233
Förvaltare	88
Förmyndarskap	244
Särskilt förordnad vårdnadshavare	30
God man och förvaltare enligt 11 kap. 4 & 7 §§ FB	45
Medförmyndare	2
Summa	1363

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för uppföljning och planering av verksamhet och ekonomi delvis är uppfyllt. Det finns en verksamhetsplanering som dock behöver tydliggöras genom av överförmyndaren beslutade mål och därtill kopplade verksamhetsplaner. Överförmyndarens mål och verksamhetsplaner ligger sedan till grund för verksamhetens planering, styrning och uppföljning.

Vi rekommenderar att arbetet med verksamhetsplaneringen utvecklas med tydligare mätbara mål och för verksamheten relevant verksamhetsstatistik, vilket ökar verksamhetens transparens och möjliggör bättre stöd för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

2.3. Har verksamheten en god service och tillgänglighet med rutiner för att hantera frågor, synpunkter och klagomål?

2.3.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att telefonerna är öppna kl 10-12 alla helgfria vardagar (enligt hemsidan måndagar, onsdagar och torsdagar kl 10-12). Expeditionen har öppet för bokade besök under helgfria vardagar. Vid de tillfällen det dyker upp spontana besök tar handläggarna emot dessa i mån av tid.

Av intervjuerna framgår att det finns synpunkter från ställföreträdarna om svårigheter att nå handläggarna via telefon. Samtidigt finns responsen från ställföreträdarna att det fungerar väl med e-post och att handläggarna snabbt återkopplar genom samtal eller e-post.

Verksamheten har en myndighetsbrevlåda (e-postbrevlåda) som alla handläggare har tillgång till. Handläggarna har varandras inloggningsuppgifter till de individuella brevlådorna och kan därför täcka upp för varandra om någon är sjuk eller har semester.

Det har inte genomförts någon nöjdhets- eller kundundersökning för varken ställföreträdare eller huvudmän. Av intervjuerna framgår att det har kommit signaler om att ställföreträdare och huvudmän inte var helt nöjda med servicen under den tid då verksamheten hade det som mest intensivt. Vidare framkommer också att det är svårare för ställföreträdare att komma i kontakt med handläggarna i samband med att årsräkningarna ska skickas in då det är högt tryck på telefontiderna.

Det finns inga dokumenterade rutiner som beskriver hur synpunktshanteringen ska fungera inom överförmyndarverksamheten. De intervjuade beskriver att de synpunkter som inkommer till verksamheten oftast handlar om myndighetsutövning gentemot enskild, exempelvis klagomål från de individer som vill byta god man. När sådana synpunkter inkommer registreras dessa i WÄRNA¹ på berört ärende. Om en synpunkt eller ett klagomål berör en specifik ställföreträdare får denne ta del av synpunkten för ett yttrande. Om synpunkten föranleder en åtgärd skickas beslutet till huvudmans såväl som till ställföreträdare, vilket registreras i WÄRNA.

I de fall det inkommer en synpunkt som inte rör en specifik akt registreras denna i kommunens diariesystem.

Eftersom de flesta synpunkterna som inkommer oftast berör myndighetsutövningen har verksamheten inte känt ett behov av att formalisera synpunktshanteringen ytterligare.

Av kanslichefen framgår att det finns en framtida tanke på att inte ha telefontider på överförmyndarverksamheten. Genom kommunens medborgarcenter ska det finnas en väg in i kommunen, vilket i framtiden också bör gälla överförmyndarverksamheten.

2.3.2. 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 dock att överförmyndaren behöver säkerställa att den tillämpade tillgängligheten framgår av den information som lämnas på webbplats.

Rutiner för synpunkter och klagomål är till stora delar uppfyllt. Det finns rutiner för att hantera individärenden.

Rutinerna för att hantera generella synpunkter på verksamheten kan dock utvecklas. Dels genom att skapa rutiner för att systematiskt erhålla återkoppling, dels genom en utvärdering av de synpunkter som kommer verksamheten till del.

2.4. Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?

2.4.1. Iakttagelser

Det finns specifika nedtecknade rutiner för hur posthanteringen ska ske. Denna rutin innehåller bland annat information om var posten hämtas, när den senast ska vara öppnad, att posten ska stämpas och sorteras till rätt handläggare samt att posten ska registreras.

¹ Wärna är ett administrativt system för överförmyndarverksamhet.

Den post som kommer in och som tillhör individärenden registreras i verksamhetssystemet. Övriga handlingar registreras i kommunens diariesystem.

Det finns för närvarande en äldre dokumenthanteringsplan som håller på att arbetas om. Samtliga dokumenthanteringsplaner i kommunen genomgår en omarbetning då kommunen ska införa ett nytt klassificeringssystem. I den nuvarande dokumenthanteringsplanen beskrivs vilka typer av handlingar som finns inom verksamheten, om de ska gallras eller bevaras, när de ska levereras till kommunarkivet, eller att handlingen ska åter till ställföreträdaren efter granskning.

Enligt vår stickprovsvisa granskning är handlingarna i ordning enligt dagboksbladet och indexerade korrekt.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning är uppfyllt. Vi grundar bedömningen på att det finns rutiner för att hantera post och registrera handlingar i verksamhetssystemet samt att det finns en dokumenthanteringsplan som tillämpas.

2.5. Finns tillräckliga rutiner som stöd för rekrytering och kontroll av ställföreträdare?

2.5.1. Iakttagelser

Överförmyndarverksamheten i Kristianstads kommun får nya ställföreträdare främst genom intresseanmälningar. När en intresseanmälning inkommit görs en kontroll gentemot Kronofogden, belastningsregistret och socialregistret. Det är i grunden nolltolerans mot förekomst i registren. Undantag kan dock, efter särskild bedömning, ske för vissa förekomster i socialregistret. De som ska bli ställföreträdare för anhöriga kontrolleras enligt samma rutin som övriga.

De kontroller som genomförs sker enbart vid nya uppdrag. Pågående uppdrag kontrolleras inte mot register. Av intervjuerna framgår dock att detta är en rutin som kommer att införas i närtid. Det sker inget personligt samtal med de som anmäler intresse om att bli ställföreträdare och inga referenser tas innan ställföreträdare påbörjar sitt uppdrag.

Samtliga som får klartecken att ta ett ställföreträdarskap får genomgå en utbildning. Det finns en specifik utbildning för de som får ställföreträdarskap för ensamkommande.

Det saknas nedtecknade rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare, detta behov av rutiner lyfts även fram i intervjuerna.

Av intervjuerna framgår att en ställföreträdare som mest får ha tio uppdrag. Den som för närvarande har flest uppdrag har 18 uppdrag och det finns ca tio ställföreträdare som har fler än tio uppdrag vardera. Det finns dock inget tillgängligt underlag för att se om ställföreträdaren har uppdrag även i andra kommuner. Det finns heller ingen särskild rutin för att fråga om detta.

2.5.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för rekrytering och kontroll av ställföreträdare delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att registerkontrollerna omfattar alla ställföreträdare men att det inte har skett några kontroller i pågående ärenden.

Vi rekommenderar att det upprättas rutinbeskrivningar och riktlinjer för rekrytering av ställföreträdare, med vilken systematik och frekvens registerkontroller i pågående ärenden ska ske, vilka samtal och vilken eventuell referenstagning och utbildning som ska ske. Vidare hur många uppdrag en enskild ställföreträdare kan inneha och vilka omständigheter som kan motivera avvikelser från ett sådant tak, utifrån bland annat uppdragens komplexitet och ställföreträdarens kapacitet. Det finns också, vid många uppdrag på samma ställföreträdare, en ökad sårbarhet för verksamheten att beakta.

2.6. *Finns ett tillräckligt stöd för ställföreträdare i form av introduktion till uppdraget, utbildning, stödande information och blanketter?*

2.6.1. *Iakttagelser*

När en ställföreträdare har blivit godkänd i alla kontroller och ska påbörja sitt uppdrag får denne gå en utbildning. Det sker två utbildningar, en för de som ska vara gode män och för de som ska vara gode män för ensamkommande barn. Dessa utbildningar sker två gånger per år, en gång på hösten och en gång på våren. Vid utbildningstillfällena får ställföreträdarna del av informationsmaterial. Vidare arrangeras återkommande fortbildningar i form av temakvällar.

På Kristianstad kommuns hemsida finns olika flikar för olika frågor om överförmyndarverksamheten. Bland annat finns det flikar för vad en god man eller förvaltare gör, vem som kan få en god man mm.

Följande blanketter och informationsdokument finns på Kristianstad kommuns hemsida:

- Ställföreträdare: Anhörigs ansökan om god man eller förvaltare, blankett
- Ställföreträdare: Egen ansökan om god man eller förvaltare, blankett
- Vad gör en god man? – för huvudmän
- Om god man – för gode män och anhöriga
- Ställföreträdare: Intresseanmälan – god man, blankett
- Ställföreträdare: Anstånd med redovisning, blankett
- Ställföreträdare: Begäran om uttag från spärrat konto
- Ställföreträdare: Förteckning över egendom, blankett
- Ställföreträdare: Körjournal – god man, blankett
- Ställföreträdare: Löpande anteckningar – god man, blankett
- Ställföreträdare: Månadsblad – utgifter – god man, blankett
- Ställföreträdare: Redogörelse för uppdrag god man-förvaltare, blankett
- Ställföreträdare: Årsräkning, blankett
- Nytt liv i Sverige – introduktion för gode män till ensamkommande flyktingbarn

På hemsidan finns även checklistor som ställföreträdarna kan använda sig av. Checklistor finns på följande områden:

- Att vara god man - Här kan den som är god man eller förvaltare läsa om vad som förväntas av denne när den är god man eller förvaltare och det ingår uppdraget att förvalta egendom.
- Din ersättning - Här kan den som god man eller förvaltare läsa om hur reglerna för arvode fungerar

- Dödsbo - Här kan den som är god man eller förvaltare läsa hur denne ska göra när den ska bevaka huvudmannens rätt i ett dödsbo
- Tillgångsförteckning - Här kan den som är god man eller förvaltare läsa en tillgångsförteckning, eller "förteckning över egendom" görs.
- Årsräkning – Beskriver steg för steg vad ställföreträdaren ska tänka på när årsräkningen görs
- Överlåta fastighet – Beskriver hur ställföreträdaren ska bevaka huvudmannens rätt vid försäljning eller köp av fastighet.

2.6.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och fortbildning/utbildning är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på det material som tillhandahålls i samband med introduktionen av uppdraget, samt de blanketter som finns att tillgå via kommunens webbplats ger ett bra stöd för ställföreträdaren.

2.7. Finns tillräckliga rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdarens uppdrag i övrigt?

2.7.1. Iakttagelser

När en huvudman har fått en ställföreträdare lämnas en förteckning över ekonomin vid denna tidpunkt. Förteckningen utgör den ingående ställningen för det uppdrag som sedan ska redovisas i den första årsräkningen.

Det finns en blankett som samtliga ställföreträdare ska använda för redovisning av tillgångar, skulder, inkomster och utgifter under året. Handläggarna kräver att inkomstuppgifter, årsbesked och kontoutdrag lämnas till årsräkningen.

För granskning av årsräkningar och redogörelse för uppdraget i övrigt finns en särskild rutin med olika kontrollmoment upprättad. Rutinen gäller företrädesvis de årsräkningar som väljs ut för djupgranskning. Ett stickprovsmässigt urval sker av 1/30-del, samtliga nya ställföreträdare, samt en årsräkning från ställföreträdare som har tio eller fler uppdrag.

I djupgranskningen sker bland annat en genomgång av kontoutdrag, där även ett antal verifikat begärs in för granskning, samt en rad andra avstämningar som noteras i särskilt protokoll. För varje punkt och för granskningsprotokollen finns vägledningar om hur olika poster ska kontrolleras och vad granskande handläggare bör ha i åtanke vid granskningen. Protokollen placeras sedan i akten bakom redogörelsen.

Av intervjuerna framgår att det råder en viss osäkerhet i hur rutinen ska tillämpas i förhållande till det stora flertalet årsräkningar som genomgår en form av basgranskning. I basgranskningen sker dock alltid en avstämning mot årsbesked, samt andra underlag som kan bli aktuella utifrån den analytiska granskning som alltid sker.

I stickprovsgranskningen kan vi konstatera att det saknas granskningsprotokoll i två av tio granskade akter.

Av intervjuerna framgår även att Kristianstads kommun har testat ett system för att granska årsräkningarna automatiskt. Det var dels inte så många årsräkningar som kom in

via systemet och dels upplevdes inte systemet tillräckligt utvecklat efter verksamhetens behov, bland annat avseende överblick för den analytiska kontrollen av underlagen. Det finns dock förhoppningar om att framöver kunna införa en e-tjänst för rationellare hantering av årsräkningar.

2.7.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner som stöd för kontroll av förteckning av årsräkningar och ställföreträdares uppdrag delvis är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns upprättad en rutinbeskrivning med erforderliga granskningsmoment, men att tillämpningen behöver klargöras avseende de granskningar som inte avser djupgranskningar. Vi ser det även som en brist att protokoll saknades i två av akterna.

Vi rekommenderar att klargöra skillnaden mellan basgranskning och djupgranskning. Om en basgranskning innehåller kontrollräkning, avstämning mot årsbesked eller motsvarande, samt en analytisk kontroll, bör ett större urval för djupgranskning övervägas.

2.8. Finns rutiner för säkerställa att när så krävs inhämtas överförmyndarens godkännande?

2.8.1. Iakttagelser

De ärenden som kräver överförmyndarens samtycke/godkännande är lagreglerade. Överförmyndaren har lämnat delegation till handläggarna att lämna samtycke. 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.

I samband med introduktionsutbildning och fortbildning av nya och befintliga ställföreträdare delges information om vad som gäller i ärenden som kräver överförmyndarens samtycke. Vidare finns instruktioner samt information på webbplats.

2.8.2. 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.

2.9. Finns när rutiner för beslut om ställföreträdares arvode?

2.9.1. Iakttagelser

Det finns av överförmyndaren beslutade principer för arvoden, både gällande gode män/förvaltare och gode män för ensamkommande barn. Vid avsteg från dessa regler i form av ett annat arvode för ställföreträdaren ska respektive handläggare samråda med överförmyndaren. Ersättningen utgår från årets gällande basbelopp som för år 2017 uppgår till 44 800 kr. Ett normalarvode för 1-2 besök i månaden vad gäller förvalta egendom uppgår till 12 % av basbeloppet, för personlig omvårdnad uppgår det till 10 % av basbeloppet. Därefter finns det en lista på övriga ersättningar som kan utgå till exempel vid fastighetsförsäljning eller skuldsanering. Beslut om totalt arvode fattas efter att årsräkningen har granskats.

För ställföreträdare till ensamkommande barn utgår en ersättning om 200kr/timme och ett uppdrag beräknas ta ca tio timmar i månaden. Av intervju framkommer att handläggarna är noggranna med att kontrollera rapporteringen så att ställföreträdarna enbart får ersättning för det som ingår i deras uppdrag. Det som inte anses skäligt stryks i de inlämnade blanketterna och ställföreträdaren får ett skriftligt svar med motivering till varför posten inte är godkänd.

Enligt reglerna för gode män/förvaltare gäller att huvudmannen ska betala för den gode mannen om huvudmannens tillgångar överstiger två basbelopp eller huvudmannens skattepliktiga inkomster överstiger 2,65 basbelopp. I de fall huvudmannens tillgångar understiger två basbelopp och huvudmannens skattepliktiga inkomster understiger 2,65 basbelopp ska arvodet till ställföreträdaren bekostas av kommunen.

2.9.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner och principer för hur arvoderingen ska ske och att dessa tillämpas.

2.10. Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom överförmyndarens verksamhet?

2.10.1. Iakttagelser

I Kristianstads kommun finns ett övergripande internkontrollreglemente som innefattar att verksamheterna ska se över sina processer, göra riskbedömningar och lämna in förslag på kontrollpunkter. Denna följs upp i oktober genom att en övergripande rapport in från verksamheterna. Enligt uppgift genomför inte överförmyndarverksamheten i Kristianstads kommun några kontrollpunkter enligt detta internkontrollreglemente. Inte heller i kommunledningskontorets internkontrollplan nämns överförmyndarverksamheten. Det finns enligt uppgift inget systematiskt internkontrollarbete för överförmyndarverksamheten i kommunen. Punkterna i den tidigare nämnda verksamhetsplanen agerar till viss del som ett kontrolldokument där en av punkterna handlade om att se över sina rutiner.

Vidare ger iakttagelserna vad avser verksamhetens kontrollmiljö att det finns ett behov av att kvalitetssäkra rutiner och att utveckla målarbete och verksamhetsplanering.

2.10.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet avseende systematiskt arbete med intern kontroll ej är uppfyllt då överförmyndarverksamheten inte gör upp egna kontrollmoment enligt kommunens internkontrollreglemente.

Även om det finns en rad väl utvecklade rutiner som stärker kontrollmiljön finns behov av att se över och ytterligare kvalitetssäkra verksamheten genom rutinbeskrivningar, som grund för enhetlig hantering och reducerad sårbarhet i handläggningen vid exempelvis skifte av personal. Vidare anser vi att ett mer utvecklat målarbete med därtill kopplade verksamhetsplaner skulle stärka verksamhetens kontrollmiljö.

3. *Revisionell bedömning*

Bedrivs överförmyndarverksamheten ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll?

Utifrån de iakttagelser vi gjort i förhållande till revisionsfrågan, revisionskriterierna och kontrollmålen är vår bedömning att överförmyndarens verksamhet till delar bedrivs ändamålsenligt, samt att den interna kontrollen till stora delar inte är tillräcklig och behöver utvecklas.

I avsnittet nedan redogör vi för en våra bedömningar utifrån respektive kontrollmål.

3.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
<p>Kontrollmål 1 Är ansvar och roller inom överförmyndarens verksamhet tydliga?</p>	<p>Delvis uppfyllt Vi bedömer att kontrollmålet avseende roller, ansvar och delegationsordning är delvis uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns en tydliggjord arbetsfördelning och aktuell delegationsordning. Vi anser dock att nuvarande organisation bidrar till en otydlig roll- och ansvarsfördelning där verksamhetsansvarig överförmyndare i handläggarrollen är underställd kanslichefen i personalrelaterade frågor.</p>
<p>Kontrollmål 2 Finns tillräckliga rutiner för planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi?</p>	<p>Delvis uppfyllt Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för uppföljning och planering av verksamhet och ekonomi delvis är uppfyllt. Det finns en verksamhetsplanering som dock behöver tydliggöras genom av överförmyndaren beslutade mål och därtill kopplade verksamhetsplaner. Överförmyndarens mål och verksamhetsplaner ligger sedan till grund för verksamhetens planering, styrning och uppföljning.</p>
<p>Kontrollmål 3 Har verksamheten en god service och tillgänglighet med rutiner för att hantera frågor, synpunkter och klagomål?</p>	<p>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 dock att överförmyndaren behöver säkerställa att den tillämpade tillgängligheten framgår av den</p>

information som lämnas på webbplats.

Rutiner för synpunkter och klagomål är till stora delar uppfyllt. Det finns rutiner för att hantera individärenden.

Rutinerna för att hantera generella synpunkter på verksamheten kan dock utvecklas.

Kontrollmål 4

Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?

Uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning är uppfyllt. Vi grundar bedömningen på att det finns rutiner för att hantera post och registrera handlingar i verksamhetssystemet samt att det finns en dokumenthanteringsplan som tillämpas.

Kontrollmål 5

Finns tillräckliga rutiner som stöd 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 registerkontrollerna omfattar alla ställföreträdare men att det inte har skett några kontroller i pågående ärenden.

Kontrollmål 6

Finns ett tillräckligt stöd för ställföreträdare i form av introduktion till uppdraget, utbildning, stödjande information och blanketter?

Uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende stöd för ställföreträdare i form av instruktioner, blanketter och fortbildning/utbildning är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på det material som tillhandahålls i samband med introduktionen av uppdraget, samt de blanketter som finns att tillgå via kommunens webbplats ger ett bra stöd för ställföreträdaren.

Kontrollmål 7

Finns tillräckliga 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 upprättad en rutinbeskrivning med erforderliga granskningsmoment, men att tillämpningen behöver klargöras avseende de granskningar som inte avser djupgranskningar. Vi ser det även som en brist att protokoll saknades i två av akterna.

Kontrollmål 8

Finns rutiner för säkerställa

Uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner

att när så krävs inhämtas överförmyndarens godkännande?

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.

Kontrollmål 9

Finns rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode?

Uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende rutiner för beslut om ställföreträdarens arvode är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner och principer för hur arvoderingen ska ske och att dessa tillämpas.

Kontrollmål 10

Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom överförmyndarens verksamhet?

Ej uppfyllt

Vi bedömer att kontrollmålet avseende systematiskt arbete med intern kontroll ej är uppfyllt då överförmyndarverksamheten inte gör upp egna kontrollmoment enligt kommunens internkontrollreglemente. Även om det finns en rad väl utvecklade rutiner som stärker kontrollmiljön finns behov av att se över och ytterligare kvalitetssäkra verksamheten genom rutinbeskrivningar, som grund för enhetlig hantering och reducerad sårbarhet i handläggningen vid exempelvis skifte av personal. Vidare anser vi att ett mer utvecklat målarbete med därtill kopplade verksamhetsplaner skulle stärka verksamhetens kontrollmiljö.

3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar att arbetet verksamhetsplaneringen utvecklas med tydligare mätbara mål och för verksamheten relevant verksamhetsstatistik, vilket ökar verksamhetens transparens och möjliggör bättre stöd för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Vi rekommenderar att det upprättas rutinbeskrivningar och riktlinjer för rekrytering av ställföreträdare, som behandlar registerkontroller vid nya ärenden, med vilken systematik och frekvens registerkontroller i pågående ärenden ska ske, vilka samtal och vilken eventuell referenstagnation och utbildning som ska ske. Vidare hur många uppdrag en enskild ställföreträdare kan inneha och vilka omständigheter som kan motivera avvikelser från ett sådant tak.

Vi rekommenderar för granskningen av årsräkningarna att klargöra skillnaden mellan basgranskning och djupgranskning. Om en basgranskning innehåller kontrollräkning, avstämning mot årsbesked eller motsvarande, samt en analytisk kontroll, bör ett större urval för djupgranskning övervägas.

Vi rekommenderar att överförmyndaren genomför en riskanalys av verksamheten, till grund för att upprätta en internkontrollplan och att vidta andra åtgärder för att stärka kontrollmiljön.

Vi ser positivt på intentionerna att bereda ett ärende om att organisera verksamheten med en överförmyndarnämnd. Vi anser att detta skulle bidra till att tydliggöra rollerna såväl inom verksamheten samt i förhållande till övrig nämndsorganisation.

2017-10-04

Lena Salomon

Uppdragsledare

Jörn Wahlroth

Projektledare