

Överförmyndarverksamheten

Jokkmokks kommun

Maj 2021

Jenny Engelmark, cert. kommunal revisor



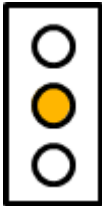
Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	6
laktagelser och bedömningar	6
Revisionsfråga 1	6
laktagelser	7
Bedömning	7
Revisionsfråga 2	8
laktagelser	8
Bedömning	8
Revisionsfråga 3	9
laktagelser	9
Bedömning	10
Revisionsfråga 4	10
laktagelser	10
Bedömning	10
Revisionsfråga 5	11
laktagelser	11
Bedömning	11
Revisionell bedömning	11

Sammanfattning

Utifrån genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att överförmyndaren inte helt bedriver en ändamålsenlig verksamhet och att den interna kontrollen inte helt är tillräcklig.

Nedan framgår bedömningen för respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Kommentar	
Är överförmyndarverksamheten ändamålsenligt organiserad?	Delvis uppfyllt I stort finns en ändamålsenlig organisation för överförmyndarverksamheten i kommunen. Dock framkommer att det finns vissa brister och utmaningar kopplat till sårbarhet då verksamheten är liten och personberoende, vilket medför utmaningar vid ordinarie personals frånvaro. Vidare finns utvecklingsbehov avseende mötesformer och protokollförande samt uppföljning av beslut fattade på delegation.	
Finns ändamålsenliga system, riktlinjer och rutiner för intern kontroll, inklusive ställföreträdares uppdrag att "sörja för person"?	Delvis uppfyllt Delvis saknas tydliga och tillräckliga riktlinjer och rutiner för verksamheten och det verksamhets-system som används idag uppges ha	

brister som påverkar handläggningen och dess effektivitet. Rutin och mall finns för vad som ska granskas i årsräkningen och där ingår granskning av ställföreträdarens uppdrag att sörja för person. Vi har inte tagit del av någon internkontrollplan eller annat dokument som påvisar vilken intern kontroll som omfattar överförmyndarverksamheten.

Är överförmyndarverksamheten välfungerande utifrån gällande lagstiftning baserat på länsstyrelsens tillsyn av verksamheten?

Delvis uppfyllt

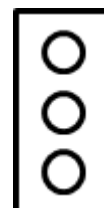
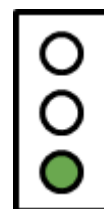
Överförmyndarverksamheten har vid de två senaste inspektionerna som genomförts av Länsstyrelsen i Norrbottens län erhållit kritik. Kritiken under år 2019 bedömdes som allvarlig.



Har åtgärder vidtagits med anledning av länsstyrelsens inspektioner och kritik? Är dessa åtgärder tillräckliga?

Uppfyllt/Kan ej bedömas

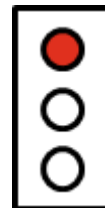
Åtgärder har vidtagits med anledning av länsstyrelsens senaste två inspektioner och kritik. Det är dock svårt att bedöma om åtgärderna är helt tillräckliga då en del av åtgärderna ännu inte har följts upp



eller varit föremål för
länsstyrelsens
granskning.

Erhåller
kommunstyrelse
och/eller
kommunfullmäktige
rapportering
avseende
överförmyndarverksa
mheten?

Ej uppfyllt
Kommunstyrelsen
och kommun-
fullmäktige erhåller
endast begränsad
rapportering av
överförmyndar-
verksamheten genom
årsredovisningen och
länsstyrelsens tillsyn.
Utöver detta sker
ingen rapportering av
verksamhetsområdet.



Rekommendationer

För att ytterligare utveckla verksamheten vill vi lämna följande rekommendationer:

- Att överförmyndaren ser över behov av dokumenterade riktlinjer och rutiner för överförmyndarverksamheten samt vid behov säkerställer att riktlinjer och rutiner upprättas.
- Att överförmyndaren säkerställer att möten protokollförs på avsett sätt.
- Att överförmyndaren säkerställer att återrapportering sker avseende beslut fattade på delegation.
- Att överförmyndaren genom en systematisk uppföljning säkerställer att de åtgärder som vidtas utifrån länsstyrelsens kritik är tillräckliga för att komma till rätta med de brister som påtalats
- Att det säkerställs att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige erhåller tillräcklig rapportering avseende överförmyndarverksamheten.

Inledning

Bakgrund

Överförmyndarens uppgift är att utöva tillsyn över vissa slag av ställföreträdarskap; förmyndare, gode män och förvaltare. Tillsynens syfte är att utöva en kontroll över att den enskilde personen (huvudmannen) inte drabbas av rättsförlust och att denne får den vård och omsorg som han eller hon har rätt till.

Verksamheten är en obligatorisk kommunal uppgift och innefattar betydande moment av myndighetsutövning. Beslut angående godkännande av god man/förvaltare fattas av Tingsrätten.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över verksamheten. I de senaste årens tillsynsrapporter har kritiken mot kommunens överförmyndarverksamhet successivt skärpts.

Väsentligt är att den interna kontrollen är god över att såväl överförmyndaren som utsedda ställföreträdare (god man, förvaltare) genomför sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt, annars finns risk för enskild huvudman att drabbas av rättsförlust och lidande. Vidare finns risk för att förtroendet för överförmyndarverksamheten och kommunen skadas.

Mot denna bakgrund bedömer revisorerna det som väsentligt att granska överförmyndarverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att pröva om överförmyndaren bedriver en ändamålsenlig verksamhet med tillräcklig kontroll.

Revisionsfrågor

- Är överförmyndarverksamheten ändamålsenligt organiserad?
- Finns ändamålsenliga system, riktlinjer och rutiner för intern kontroll, inklusive ställföreträdarens uppdrag att "sörja för person"?
- Är överförmyndarverksamheten välfungerande utifrån gällande lagstiftning baserat på länsstyrelsens tillsyn av verksamheten?
- Har åtgärder vidtagits med anledning av länsstyrelsens inspektioner och kritik? Är dessa åtgärder tillräckliga?
- Erhåller kommunstyrelse och/eller kommunfullmäktige rapportering avseende överförmyndarverksamheten?

Revisionskriterier

- Föräldrabalken
- Länsstyrelsens tillsynsrapporter
- Fullmäktiges föreskrifter för överförmyndaren och övriga interna styrdokument och beslut för området

Avgränsning

Se revisionsfrågor och revisionsmetod.

Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Analys av riktlinjer och rutinbeskrivningar för överförmyndarens verksamhet samt protokoll
- Analys av resultat från Länsstyrelsens tillsyn över överförmyndarverksamheten liksom av vidtagna/planerade åtgärder
- Intervjuer med överförmyndaren samt dennes ersättare, handläggare och kommunjurist
- De som intervjuats i granskningen har haft möjlighet att läsa igenom och lämna synpunkter på innehållet i rapporten innan den offentliggjordes.
- Rapporten har kvalitetssäkrats av Marie Lindblad, cert. kommunal revisor, PwC.

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1

Är överförmyndarverksamheten ändamålsenligt organiserad?

Iakttagelser

Alla kommuner i Sverige har en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd som har tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare. I Jokkmokks kommun finns en överförmyndare samt en ersättande överförmyndare. På tjänstepersonnivå arbetar två handläggare inom överförmyndarverksamheten på 75 procent respektive 25 procent. Den handläggare som arbetar 25 procent inom överförmyndarverksamheten har resterande av sin tjänst inom kommunens registratur. Överförmyndarhandläggarna tillhör organisatoriskt personal- och juridikfunktionen inom kommunen och har personalchefen som närmaste chef och kommunsekreteraren som arbetsledare.

Under den period på året då årsräkningar granskas uppges att en person från ekonomikontoret vid behov kommer in och stöttar i granskningsarbetet. Utöver detta framkommer även att handläggarna har stöd av kommunens jurist i juridiska frågor inom verksamhetsområdet. Vidare beskrivs att handläggarna vid behov kontaktar överförmyndarexpeditionen inom Luleå kommun eller Sveriges kommuner och regioner när de är i behov av ytterligare stöd i komplexa frågor.

Av intervjuer framkommer att organisationen ses som relativt välfungerande, men att det finns en viss sårbarhet i nuvarande organisering av överförmyndarverksamheten, och detta uppges framförallt bli tydligt om handläggarna av någon anledning är frånvarande. Som exempel lyfts det fram att telefonsamtal och mejl inte alltid besvaras vid ordinarie personals korttidsfrånvaro då det inte finns någon "back up" från kommunens sida. I intervjuer lyfts det fram att det finns tankar för framtiden om närmare samarbete med andra kommuner för att bland annat minska sårbarhet och öka möjligheten till kollegialt erfarenhetsutbyte.

I intervjuer lyfts det fram att möten hålls ca två till tre gånger per termin där överförmyndaren och dennes ersättare deltar, liksom handläggarna, kommunens jurist och kommunsekreterare. Det har funnits en viss oklarhet kring protokollförande av dessa möten och det uppges vara ett utvecklingsområde som nu ska åtgärdas, till exempel har en ny mall för protokollföring tagits fram. Av intervjuer framkommer även att handläggarna har möten med kommunens jurist varannan vecka. Vidare uppges det finnas behov av att se över vilka mötesforum som behövs och vilka som eventuellt ska delta vid dessa samt hur ofta dessa ska ske.

Av granskningen framkommer även att det finns behov av utveckling avseende återrapportering av beslut fattade på delegation. Ett beslut om delegation från överförmyndare till handläggare finns men det är inte helt tydligt vilka delegationsbeslut som ska återrapporteras till överförmyndaren samt hur och när detta ska ske. Detta uppges vara något som ska åtgärdas under år 2021.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att det i stort finns en ändamålsenlig organisation för överförmyndarverksamheten i kommunen. I granskningen framkommer dock att det finns vissa brister och utmaningar kopplat till sårbarhet då verksamheten är liten och personberoende, vilket medför utmaningar vid ordinarie personals frånvaro. Vidare finns utvecklingsbehov avseende mötesformer och protokollförande samt uppföljning av beslut fattade på delegation.

Revisionsfråga 2

Finns ändamålsenliga system, riktlinjer och rutiner för intern kontroll, inklusive ställföreträdarens uppdrag att "sörja för person"?

lakttagelser

Av intervjuer framkommer det saknas formellt antagna riktlinjer och rutiner för överförmyndarverksamheten i kommunen. I avsaknad av sådana har handläggarna tagit fram en egen form av rutinbeskrivning/arbetsrutin som omfattar olika delar av handläggarnas uppdrag. Bland annat framgår hur handläggarna ska agera vid nya ärenden och ansökningar, granskning av årsräkningar, rutin för rekrytering av ställföreträdare och hantering av klagomål. Denna rutinbeskrivning/arbetsrutin är dock inte att bedöma som heltäckande.

I det dagliga handlägningsarbetet uppges boken Överförmyndarpraktikan användas flitigt liksom länsstyrelsens rekommendationer samt cirkulär som kommer från SKR. Vid behov tas som tidigare nämnt, kontakt med SKR för råd och stöd.

I handläggarnas arbetsrutin framkommer att sörja för en person till exempel innebär att den gode mannen ska se till att huvudmannen har en meningsfull fritid och att dennes medel används på bästa sätt. I intervjuer lyfts det fram att ställföreträdaren till exempel bör se över om det finns det beslut om kontaktperson av socialtjänsten och om den enskildes behov styr insatsen. Det lyfts även fram att det är av stor vikt att den enskildes egna intressen är tillgodosedda. I samband med granskning av årsräkning följs särskilt upp hur ställföreträdaren sört för personen, vilket framkommer av den granskningsmall som finns.

I intervjuer lyfts det fram att det finns en viss frustration över hur det nuvarande verksamhetssystemet som används av överförmyndarverksamheten fungerar. Det beskrivs som svårarbetat och inte ändamålsenligt. Detta är något som uppges påverka handläggningen och effektiviteten i verksamheten. Samtidigt framhålls att kommunen avvaktar med att eventuellt upphandla ett nytt system tills dess att samverka med andra kommuner utretts och beslutats om.

För granskningen har vi inte tagit del av någon internkontrollplan eller liknande som omfattar överförmyndarverksamheten.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att det delvis saknas tydliga och tillräckliga riktlinjer och rutiner för verksamheten och det verksamhetssystem som används idag uppges ha brister som påverkar handläggningen och dess effektivitet. Rutin och mall finns för vad som ska granskas i årsräkningen och där ingår granskning av ställföreträdarens uppdrag att sörja för person. Vi har inte tagit del av någon internkontrollplan eller annat dokument som påvisar vilken intern kontroll som omfattar överförmyndarverksamheten.

Revisionsfråga 3

Är överförmyndarverksamheten välfungerande utifrån gällande lagstiftning baserat på länsstyrelsens tillsyn av verksamheten?

lakttagelser

Länsstyrelsen har i uppgift att utöva tillsyn över överförmyndaren och vid 2019 års inspektion uppmärksammades brister av sådan karaktär och omfattning som sammantaget medförde att överförmyndaren fick allvarlig kritik. Kritiken handlade bland annat om:

- Överförmyndaren bör se över sina granskningsrutiner vad gäller årsräkningar
- Anmärkning vad gäller överförmyndarens bevakningsrutiner för att säkerställa att årsräkningar inkommer.
- Dagboksbladen överensstämmer inte med de handlingar som finns i akterna. Detta är en allvarlig och återkommande brist i diarieföringen.
- Överförmyndaren har allvarligt brustit i sina bevakningsrutiner genom att inte säkerställa att redovisningshandlingar inkommit.
- Överförmyndaren har gjort omfattande korrigeringar vid granskning av årsräkningar för 2016 och 2017. Överförmyndaren bör se över sina granskningsrutiner vad gäller korrigering av årsräkningar.
- Avsaknad av viktiga handlingar; i en saknas tingsrättens beslut och i en annan saknades läkarintyg.
- Kommunhuset är låst för allmänheten. Länsstyrelsen konstaterar att det fortfarande är oklart vilka möjligheter allmänheten har att kunna lämna eller begära allmänna handlingar med anledning av detta. Av de utrymmen allmänheten har tillgång till framgår inte vilka öppettider överförmyndarverksamheten har och det finns inga kontaktuppgifter till överförmyndarverksamheten.

Vid länsstyrelsens inspektion år 2020 uppmärksammades brister som var av sådan omfattning och karaktär att det sammantaget medförde att överförmyndaren fick kritik. Länsstyrelsen bedömde sammanfattningsvis att överförmyndaren behöver se över sina handlägningsrutiner i ett flertal avseenden. Exempelvis konstaterade länsstyrelsen att det saknas fungerande bevakningsrutiner för att säkerställa att redovisningshandlingar inkommer i rätt tid. Vidare lyfts bland annat följande upp i tillsynsprotokollet:

- Länsstyrelsen konstaterar att överförmyndaren brustit i att ompröva ett förvaltarens och i att bevaka att redovisningshandlingar inkommer i rätt tid.
- Att en tillgångsförteckning som inkommit inte granskats av överförmyndaren.
- Överförmyndaren bör se över sina elektroniska blanketter och rutiner för årsräkning som inkommit digitalt.
- Vid inspektion uppmärksammades att årsredovisning för 2019 saknades i en akt, länsstyrelsen vill erinra om för de fall handlingar förvaras separat under exempelvis granskning av årsräkning bör detta framgå av akten. Överförmyndaren bör se över sina rutiner i detta avseende.
- Kommunhuset är fortsatt låst för allmänheten. Länsstyrelsen konstaterar att det fortfarande är oklart vilka möjligheter allmänheten har att kunna lämna eller begära allmänna handlingar med anledning av detta. Av de utrymmen allmänheten har tillgång till framgår inte vilka öppettider överförmyndarverksamheten har och det finns inga kontaktuppgifter till överförmyndarverksamheten.

I intervjuer lyfts det fram att överförmyndarverksamheten generellt inte har möjlighet att besvara länsstyrelsens kritik, utan endast är mottagare av kritiken, och att det finns tankar om att kritiken inte alltid varit befogad.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på att överförmyndarverksamheten vid de två senaste inspektionerna som genomförts av Länsstyrelsen i Norrbottens län erhållit kritik, och att kritiken under år 2019 bedömdes som allvarlig.

Revisionsfråga 4

Har åtgärder vidtagits med anledning av länsstyrelsens inspektioner och kritik? Är dessa åtgärder tillräckliga?

Ikttagelser

Av intervjuer framkommer att resultatet av länsstyrelsens inspektioner tas upp under de möten som hålls mellan överförmyndaren, dennes ersättare, handläggare, jurist och arbetsledare. Vid mötena uppges deltagarna diskutera vad som behöver utvecklas i verksamheten för att komma tillrätta med de områden som länsstyrelsen kritiserat.

Efter den allvarliga kritik som överförmyndaren erhöll år 2019 togs ett dokument/handlingsplan (benämnt *Överförmyndarkritik*) fram där såväl kritik som föreslagen åtgärd för att komma till rätta med bristerna framkommer. Genom intervjuer uppges att handlingsplanen med tillhörande åtgärder följts upp vid de möten som överförmyndaren haft med berörda tjänstepersoner. Detta är också något som kunnat verifieras genom granskning av protokoll. De flesta punkterna uppges vara åtgärdade, bland annat har förändringar skett i rutiner och arbetssätt.

Efter 2020 års inspektion, där överförmyndaren fick kritik, togs ingen handlingsplan eller liknande fram. I intervjuer lyfts det fram att kritiken var av mindre allvarlig art jämfört med år 2019 och att det därför inte fanns samma behov av en handlingsplan för att komma

till rätta med bristerna. Resultatet av granskningen uppges ha behandlats i aktuella mötesforum och förtydligande i handläggarnas rutiner har gjorts utifrån detta.

Vad gäller att kommunhuset är låst så har förändring skett och allmänheten har nu möjlighet att nå såväl reception som registraturen utan att passera låst dörrar.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld.

Bedömningen baseras på att överförmyndaren vidtagit åtgärder med anledning av länsstyrelsens senaste två inspektioner och kritik. Det är dock svårt att bedöma om åtgärderna är helt tillräckliga då en del av åtgärderna ännu inte har följts upp eller varit föremål för länsstyrelsens granskning.

Revisionsfråga 5

Erhåller kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige rapportering avseende överförmyndarverksamheten?

lakttagelser

Vid intervjuer ställdes frågan om vilken rapportering av överförmyndarverksamheten som sker till kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige. De intervjuade uppger att de inte känner till om kommunstyrelsen eller fullmäktige efterfrågar eller erhåller någon särskild rapportering om deras verksamhetsområde. Överförmyndaren framhåller att denne aldrig har varit inbjuden till styrelsen eller fullmäktige för att informera om överförmyndarverksamheten och dess utveckling.

Genom avstämning med kommunchef framkommer att rapportering av överförmyndarverksamheten sker i årsredovisningen till styrelsen och fullmäktige. Även en kopia på länsstyrelsens tillsynsrapport uppges gå till styrelsens och fullmäktiges ledamöter.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som ej uppfylld.

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige endast erhåller begränsad rapportering av överförmyndarverksamheten genom årsredovisningen. Utöver detta sker ingen rapportering av verksamhetsområdet.

Revisionell bedömning

Sammantagen bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår sammantagna bedömning att överförmyndaren inte helt bedriver en ändamålsenlig verksamhet och att den interna kontrollen inte helt är tillräcklig.

Rekommendationer

För att ytterligare utveckla verksamheten vill vi lämna följande rekommendationer:

- Att överförmyndaren ser över behov av dokumenterade riktlinjer och rutiner för överförmyndarverksamheten samt vid behov säkerställer att riktlinjer och rutiner upprättas.
- Att överförmyndaren säkerställer att möten protokollförs på avsett sätt.
- Att överförmyndaren säkerställer att återrapportering sker avseende beslut fattade på delegation.
- Att överförmyndaren genom en systematisk uppföljning säkerställer att de åtgärder som vidtas utifrån länsstyrelsens kritik är tillräckliga för att komma till rätta med de brister som påtalats.
- Att det säkerställs att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige erhåller tillräcklig rapportering avseende överförmyndarverksamheten.

Maj 2021

Jenny Engelmark

Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Jokkmokks kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-02-08. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.