

Förstudie/revisionsrapport

*Vänersborgs
kommun*

*Förstudie över-
förmyndarnämnd*

*Henrik Bergh
December 2016*

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	2
1.1.	Sammanfattande bedömning	2
1.2.	Förslag till åtgärd	2
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund och revisionsfråga	3
2.2.	Metod.....	3
3.	Överförmyndarnämndens verksamhet	4
3.1.	Organisation och ansvar.....	4
3.2.	Överförmyndarnämndens uppgift och uppdrag	5
3.3.	Tillsyn	6
3.4.	Administration	6
3.4.1.	Arkiv och dokumenthanteringsplan	7
3.4.2.	Granskning av årsräkningar.....	7
3.5.	Ansökan och förordnande av god man och förvaltare	8
3.5.1.	Antal uppdrag	8
3.5.2.	Arvoden	9
3.5.3.	Rekrytering av god man och förvaltare	9
3.5.4.	Vår kommentar:.....	9
3.5.5.	Kompetensutveckling och utbildning.....	9
3.6.	Rutiner vid inkommen uppgift om oegentligheter	10
3.6.1.	Vår kommentar	10
3.7.	Ekonomi	10
3.8.	Intern kontrollplan.....	11
4.	Revisionell bedömning.....	12

1. *Sammanfattning*

De förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har gett PwC i uppdrag att i en förstudie granska om det finns en ändamålsenlig organisation och tillförlitliga rutiner som garanterar hög säkerhet och god intern kontroll inom överförmyndarnämndens ansvarsområde.

Revisionsrapport har varit föremål för sakgranskning hos ansvarig tjänsteman.

1.1. *Sammanfattande bedömning*

Vår sammanfattande bedömning efter genomförd förstudie är att överförmyndarnämnden i allt väsentligt har hög säkerhet och en god intern kontroll i sin verksamhet och detta bekräftas också av länsstyrelsens senaste tillsynsrapport daterad 2016-03-15.

Inom vissa områden anser vi ändå att det kan finnas skäl att skapa rutiner som ytterligare förbättrar den interna kontrollen. Vår bedömning baseras på följande granskningsiakttagelser:

- Det finns i dagsläget inte någon fastställd checklista över vad som skall kontrolleras vid rekrytering och löpande uppföljning av god man.
- Det finns i dagsläget inte någon fastställd rutin för att säkerställa att alla handläggare agerar på samma sätt vid misstänkt eller inkommen uppgift om oegentligheter.

1.2. *Förslag till åtgärd*

Vi vill efter genomförd granskning rekommendera följande åtgärder:

- Vi rekommenderar att det upprättas en fastställd checklista över vad som skall kontrolleras vid rekrytering och löpande uppföljning av god man.
- Vi rekommenderar att det upprättas en skriftlig rutin för att säkerställa att alla handläggare agerar på samma sätt vid misstänkt eller inkommen uppgift om oegentligheter.

2. Inledning

2.1. Bakgrund och revisionsfråga

De förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har gett PwC i uppdrag att i en förstudie granska om det finns en ändamålsenlig organisation och tillförlitliga rutiner som garanterar hög säkerhet och god intern kontroll inom överförmyndarnämndens ansvarsområde.

Verksamheten regleras i första hand av föräldrabalken, förmyndarskapsförordning, lag om ensamkommande barn, förvaltningslagen och kommunallagen. Reglerna syftar till att skydda underårigs egendom och att hjälpa den som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållanden är ur stånd att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom och sörja för sin person.

Verksamheten är en obligatorisk kommunal uppgift och innefattar betydande moment av myndighetsutövning.

Förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet står under överförmyndarens tillsyn. Beslut angående anordnande och förordnande av gode män och förvaltare fattas av Tingsrätten. Tingsrätten fattar även beslut gällande förordnade av särskilt förordnade förmyndare.

Länsstyrelsen skall utöva tillsyn över verksamheten och gör så årsvis. Senaste tillsyn gjordes den 17 februari 2016.

Granskningen/förstudien skall bedöma om det finns en ändamålsenlig organisation och tillförlitliga rutiner som garanterar hög säkerhet och god intern kontroll inom överförmyndarnämndens ansvarsområde.

2.2. Metod

Intervjuer med kanslichef för överförmyndarnämnden och enskilda handläggare i kommunen. Aktuella frågeställningar kring organisation, rutinbeskrivningar, egna riskbedömningar av olika typer av ärenden och statistik.

Analys av om dokumentation av handläggning och verkställighet följer gällande lagstiftning och beslutade riktlinjer samt att handlingarna förvaras på ett betryggande sätt.

3. Överförmyndarnämndens verksamhet

3.1. Organisation och ansvar

I varje kommun ska finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd. Denna myndighet har till uppgift att utöva tillsynen över förmyndares, förvaltares och gode mäns förvaltning.

Överförmyndarnämnden är tillsynsmyndighet. Tillsynen ska förhindra rättsförluster för de personer som själva inte kan tillvarata sin rätt eller förvalta sin egendom. Det är främst Föräldrabalken och lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn som styr överförmyndarens verksamhet.

Överförmyndarnämndens tillsyn omfattar:

- Förmyndarskap/föräldraförvaltning, med undantag för särskild förvaltning. En förmyndare är en person som företräder ett barn fram till myndighetsdagen (18 år). Normalt är en eller båda föräldrarna tillsammans barnets förmyndare.
- Godmanskap – detta gäller människor som av olika skäl inte själva kan tillvarata sina intressen. Den som har god man behåller sin rättsliga handlingsförmåga. Godmanskap ska inte anordnas om hjälpbehovet kan tillgodoses med en mindre ingripande åtgärd.
- Förvaltarskap – som liknar godmanskapet med undantag från att den som får förvaltare förlorar delar av sin rättshandlingsförmåga. Förvaltare får inte förordnas om det bedöms vara tillräckligt med god man eller annan mindre ingripande åtgärd.
- Godmanskap för ensamkommande barn

I Vänersborgs kommun finns en överförmyndarnämnd sedan 2010. Överförmyndarnämnden består av tre ledamöter samt tre ersättare, som väljs av kommunfullmäktige för en tid av fyra år. Nämndens ledamöter och ersättare sammanträder nästan varje månad och tar då bland annat ställning i ärenden som enbart kan beslutas av överförmyndarnämnden.

Exempel på sådana ärenden är:

- entledigande av ställföreträdare enligt 11:20 FB
- vitesföreläggande
- avslagsbeslut

Andra exempel på ärenden som föredras för överförmyndarnämnden är: förvärv och försäljning av fastighet samt placering av tillgångar

I Vänersborgs kommun fanns per 2015-12-31 sammanlagt 595 aktiva ärenden varav 245 godmanskap, 44 förvaltarskap, 172 förmyndarskap (varav 20 redovisningsskyldiga) samt 134 godmanskap för ensamkommande barn. Omfattningen av antal förordnande ökar något över tiden.

Största delen av de aktiva ärendena rörande godmanskap och förvaltarskap omfattar samtliga delar - bevaka rätt, förvalta egendom samt sörja för person.

3.2. Överförmyndarnämndens uppgift och uppdrag

Huvuddelen av överförmyndarnämndens verksamhet består av myndighetsutövning. Verksamheten vid nämnden är starkt reglerad i lag och innefattar inga uppgifter som inte utgår från lagstiftningen.

Grundläggande för nämndens verksamhet är tillämpliga bestämmelser bland annat i föräldrabalken, lag om ensamkommande barn, förmyndarskapsförordningen och förvaltningslagen. Syftet med lagregleringen är att förhindra att personer som inte själva kan tillvarata sin rätt inte drabbas av rättsförluster.

De ärenden som enligt föräldrabalken ingår i nämndens ansvarsområde avser beslut om exempelvis förordnande och entledigande av god man och förvaltare då byte av ställföreträdare är aktuellt;

Avge yttrande i ärende till Tingsrätten, beslut om arvode och kostnadsersättning, samtycke till understöd, samtycke för omyndig att driva rörelse, beslut om granskningsanmärkning m.fl.

Föräldrabalkens 19 kap 14§ anger att ...” Överförmyndarnämnden får uppdra åt en ledamot, en ersättare som har kallats till tjänstgöring eller en kommunal tjänsteman med den kompetens som behövs att på nämndens vägnar avgöra vissa grupper av ärenden. Nämnden skall i sitt beslut ange vilka slag av ärenden som uppdraget omfattar”.

Vidare anges att om den som fått ett uppdrag som avses i första stycket finner att samtycke, tillstånd, förordnande, upphörande eller entledigande i ett visst fall inte bör meddelas eller beslutas, eller anser han eller hon frågan tveksam, skall ärendet hänskjutas till nämnden.

Vänersborgs kommun antog nuvarande delegationsordning 2014-06-17. Flertalet beslut enligt föräldrabalken är delegerade till handläggare på överförmyndarnämnden eller till kommunjurist. Beslut om ställföreträdarens arvoden och ersättning för utgifter är delegerade till handläggare på överförmyndarnämnden.

Årsräkningar från gode män och förvaltare granskas och skrivs under av granskande handläggare (verkställighet) med uppgift om årsräkningen granskats utan anmärkning, utan anmärkning med korrigering eller med anmärkning.

Den som inte är nöjd med de beslut som fattats av överförmyndarnämnden kan överklaga besluten hos Tingsrätten.

3.3. Tillsyn

Länsstyrelsen har tillsyn över överförmyndarnämndens verksamhet. Den som inte är nöjd med de beslut som fattats av överförmyndarnämnden kan överklaga besluten hos Tingsrätten.

Länsstyrelsen granskningar 2015 och 2016 föranledde inga påpekanden.

Länsstyrelsen senaste tillsyn har genomförts den 17 februari 2016. Av länsstyrelsens tillsynsprotokoll framgår att akterna föreföll vara i mycket god ordning och noggrant skötta. Länsstyrelsens intryck var vidare att handläggningen sköts på ett bra sätt med hög ambitionsnivå av kompetenta handläggare.

3.4. Administration

Organisationen består av 5 st. handläggare (5,0 tjänster) varav en handläggare har ett tidsbegränsat uppdrag som samordnare i verksamheten.

Vidare finns ytterligare en handläggare och en förvaltningssekreterare som jobbar 50 % (1,5 tjänst) som anställdes under 2015 temporärt för att handlägga och administrera ärenden rörande ensamkommande barn. Dessa tjänster löper ut 2016-12-31.

Det är överförmyndarhandläggarna som sköter all löpande verksamhet och det är till dem man vänder sig med frågor i första hand.

Expeditionen är öppen 40 timmar/vecka och har telefontid måndag - torsdag klockan 10:30 -12:00. Besökstid sker efter överenskommelse.

Handlingar relaterade till allmänna ärenden, det vill säga ärenden som inte är kopplade till en specifik personakt, sorteras in i kronologisk ordning i pärmar i arkivet. Enligt tidsplan kommer registrering ske från och med 15 februari 2017-av handlingar som rör allmänna ärenden i det nya kammungemensamma ärendehanteringssystem som har köpts in (DÄHS-projektet).

Överförmyndarnämndens kansli har ett ärendehanteringssystem Wärna, som används för diarieföring och övrig handläggning av alla ärenden. Det är alltid huvudmannen som är registerledare. De uppgifter som registreras är bland annat huvudmans adressuppgifter, gode man/förvaltares adressuppgifter, uppdragets omfattning, inkomna årsräkningar, arvodesbeslut och liknande.

Förutom de uppgifter som registreras i systemet finns också en pappersakt för varje huvudman. Handlingar som förvaras i pappersakten är exempelvis ansökningar och anmälningar, läkarintyg, ansökan till tingsrätt, meddelande från tingsrätten, årsräkningar, arvodesbeslut och begäran om uttag från spärrat konto.

Systemet används även för bevakning i ärenden. Ett exempel på när bevakning används är att alla årsräkningar inkommer samt blir granskade.

3.4.1. Arkiv och dokumenthanteringsplan

Den ordning som gäller kring diarieföring finns mer tydligt beskrivet i en särskild arkivbeskrivning och dokumenthanteringsplan som är antagen av Överförmyndarnämnden 2008-09-17 och reviderad 2015-02-11.

Huvudrubriker i dokumenthanteringsplanen:

- Administration
- Personakter Godmanskap och förvaltare
- Personakter Förmyndarskap
- Personakter Ensamkommande barn

Vad vi kan finna beskriver dokumenthanteringsplanen väl hur olika handlingar för överförmyndarnämndens verksamhet skall förvaras, sorteras och gallras.

3.4.2. Granskning av årsräkningar

Förmyndare, god man och förvaltare ska varje år före den 1 mars redovisa sin förvaltning till överförmyndarnämndens kansli i form av årsräkning. År 2016 lämnades 88 % in i tid.

Granskningen av års- och sluträkningar genomförs av egen personal. Alla poster i års- och sluträkningarna granskas och markering görs av handläggaren, som också skriver under att års- eller sluträkningen. Räkenskaperna ska täcka hela föregående kalenderår, eller den tid ställföreträdarskapet pågått, och skall styrkas med kontoutdrag och i vissa fall verifikationer. Års-/sluträkningen ska innehålla uppgifter om huvudmannens tillgångar och skulder vid årets ingång/uppdragets början samt vid årets slut/uppdragets slut samt en sammanställning av inkomster och utgifter under året/aktuell del av året. Efter att års-/sluträkningen har granskats kopieras och sparas delar av underlaget och därefter skickas samtliga verifikationer tillbaka till ställföreträdaren och års-/sluträkningen arkiveras i aktuell akt.

Om ställföreträdaren inkommer för sent med års-/sluträkningen eller att felaktigheter uppmärksammas måste påminnelse skickas ut alternativt besked om justering/rättelse, vilket skett 25 gånger under 2016. I ett fall har ställföreträdaren fått anmärkning vid granskning av års-/sluträkningen.

I vissa situationer, exempelvis om inte års-/sluträkning inkommer trots påminnelse kan överförmyndarnämnden förelägga vid vite att fullgöra skyldigheten vilket inte skett någon gång under 2016. Det är Tingsrätten som dömer ut vitet. Överförmyndarnämnden kan på förekommen anledning fatta beslut om entledigande av ställföreträdare vilket hittills inte skett under 2016.

Överförmyndarnämnden har upprättat anvisning gällande hur en års-/sluträkning ska upprättas samt över vilka handlingar som skall bifogas års/sluträkning. Som stöd och underlag för omfattning och innehåll i granskningen finns också en generell instruktion – ”Granskningsinstruktion för överförmyndare” framtagen av Eric Selen och utgiven av Kommentus förlag.

3.5. Ansökan och förordnande av god man och förvaltare

Ansökan om god man eller förvaltare görs hos tingsrätten och får göras av överförmyndaren eller huvudmannen själv samt dennes förmyndare, make eller sambo eller närmaste släktingar. En anmälan om behov av god man/förvaltare kan också komma från socialtjänsten, läkare, kuratorer, hemtjänstpersonal m fl.

Ansökan kan bl.a. innehålla begäran om anordnande av godmanskap alternativt förvaltarskap. Vidare kan ansökan innehålla läkarintyg samt en utredning som visar varför en god man eller förvaltare behövs.

Vid ansökan om god man eller förvaltare förelägger tingsrätten överförmyndarnämnden om yttrande inför beslut. Överförmyndarnämnden utreder då behovet av ställföreträdare och tar in underlag som stöd i utredningen. Vid anmälan görs utredning av överförmyndarnämnden och föreligger behov av godmanskap eller förvaltarskap, ansöker överförmyndarnämnden om ställföreträdarskap hos tingsrätten.

Överförmyndarnämnden rekryterar ställföreträdare och föreslår lämplig god man eller förvaltare för tingsrätten i aktuellt ärende. Huvudmannens egna önskemål om ställföreträdare beaktas och anhöriga bereds vanligen tillfälle att yttra sig över föreslagen ställföreträdare. Några detaljerade regler för hur det ska gå till att utse denna eller dessa personer finns inte.

Valet av god man avgörs av överförmyndarnämnden utifrån omdöme och företrädesvis efter intervjuer med den tilltänkte gode mannen.

Överförmyndarnämnden gör även kontroller av den person som åtagit sig uppdraget avseende förekomst i kronofogdemyndighetens indrivnings- och utskökningsdatabas samt Rikspolisstyrelsens belastningsregister. Kontroller av personen görs även i register hos socialtjänsten och i register hos överförmyndare/överförmyndarnämnd. De två sistnämnda kontrollerna görs mot socialtjänst och överförmyndare/överförmyndarnämnd i den kommun där personen som åtagit sig uppdraget är folkbokförd.

Om en person åtar sig ytterligare uppdrag görs ny kontroll om det gått längre tid än 6 månader sedan senaste kontroll av lämpligheten gjordes. Ambitionen är att utarbeta en rutin för återkommande kontroller i aktiva ärenden.

3.5.1. Antal uppdrag

Endast i undantagsfall har ställföreträdare mer än 5 uppdrag. I länsstyrelsens senaste tillsynsprotokoll daterad 2016-03-15 så hade den ställföreträdare som hade mest uppdrag år 2015 sammanlagt 11 uppdrag varav 3 godmanskap för ensamkommande barn.

3.5.2. *Arvoden*

Rätten till arvode och ersättning gällande utgifter för god man, förvaltare och förmyndare regleras i FB 12 kap. 16§ och 17 §. Sveriges kommuner och landsting (SKL) utfärdar rekommendationer rörande arvoden, vilket är i enlighet med lagstiftarens intentioner. Beslut om arvode och ersättningar för utgifter fattas av överförmyndaren/överförmyndarnämnden och arvodet ska enligt lag vara skäligt.

Arvode utbetalas för såväl ekonomisk förvaltning som personlig omvårdnad. Beroende på vilken typ av uppgifter ställföreträdaren utför åt huvudmannen inom dessa områden ges olika riktlinjer för arvodets storlek. Om ställföreträdaren t.ex. också hjälper till med försäljning av fastighet utgår ett förhöjt arvode eftersom det normalt inte ingår i uppdraget.

Kostnadsersättning ges utan särskilt förhandsmedgivande för bilresor, telefon, porto o.d. med upp till två procent av basbeloppet. Begäran om högre kostnadsersättning ska styrkas med underlag.

3.5.3. *Rekrytering av god man och förvaltare*

Rekrytering av gode män sker med utgångspunkt från information/vetskap från olika intressenter. Exempelvis kan det framgå av tingsrättens handlingar eller genom att en person inkommit med en intresseanmälan

Vid samtliga tillfällen tar överförmyndarnämnden på olika sätt kontakt med den intresserade för att boka tid för ett personligt möte. Vid besöket informeras personen om vad det innebär att vara god man. Information lämnas också kring frågor som gäller olika handlingar samt vilken återkoppling nämnden skall ha i form av redovisning mm.

Överförmyndarnämndens kansli upplever i dagsläget inte att det generellt är svårt att rekrytera gode män i kommunen. Dock har det de senaste åren blivit allt svårare att finna ställföreträdare för huvudmän som lider av psykisk sjukdom och/eller missbruksproblematik. I extremt svåra fall anlitas ”Rättrådiga Riddare Ekonomisk Förening” i Göteborg samt Optio AB.

3.5.4. *Vår kommentar:*

Det finns i dagsläget inte någon fastställd checklista över vad som skall kontrolleras vid rekrytering och löpande uppföljning av god man.

3.5.5. *Kompetensutveckling och utbildning*

Nya tjänstemän och nya ledamöter erbjuds kurser och studiedagar där sakkunniga på området håller kurs. Befintliga nämndsledamöter och tjänstemän har varit med på kurs ”överförmyndarnyheter” år 2016 och studiedagar planeras för år 2016.

Gode män erbjuds en introduktionsutbildning antingen i grupp eller enskilt. Därefter följer regelbundna ”uppträsningsutbildningar” och vidareutbildningar för de som så önskar.

3.6. Rutiner vid inkomsten uppgift om oegentligheter

Det har förekommit att Överförmyndarnämnden i Vänersborg har gjort polisanmälningar av olämpliga gode män och ny ställeförträdare har ibland också gjort polisanmälan av tidigare god man.

Handläggare granskar alla årsredovisningar utifrån rimlighetsbedömningar.

Får handläggare *indikationer eller anmälningar* om att det finns oklarheter i den gode mannens arbete så ber man om skriftliga uppgifter/klagomål som sedan kan kommuniceras med god man/förvaltare. Även om synpunkter/klagomål endast inkommer muntligen så gör handläggare en tjänsteanteckning så att man kan följa hur handläggare agerat i fall av misstänkta oegentligheter.

3.6.1. Vår kommentar

Det finns i dagsläget inte någon fastställt rutin för att säkerställa att alla handläggare agerar på samma sätt vid exempelvis vid inkomsten uppgift om oegentligheter.

3.7. Ekonomi

Fullmäktige har beslutat om inriktningsmål för överförmyndarnämnden i MRP 2016 och är här finns också angivet nämndens förväntade resultat gentemot inriktningsmålet.

Det sker en uppföljning av ekonomin vid varje sammanträde (med undantag av årets första månader) och det görs också en djupare uppföljning vid delårsbokslut årsbokslut. Nämnden upprättar en verksamhetsberättelse vid årsbokslut men det sker ingen redovisning av överförmyndarverksamheten i delårsbokslut.

Tidigare år har överförmyndarnämnden gått med underskott.

Budget år 2013 och 2014.

Under år 2013 och år 2014 har man då begärt tilläggsanslag. Vid begäran om tilläggsanslag har man framfört behov av ökade ersättning för att täcka kostnader för extrapersonal som man anser att man inte fått täckning för (trots ökade ärenden och större svårighetsgrad som inte har samband med flyktingar som vid denna tid i sig inte hade någon större tillströmning).

Budget år 2015

Överförmyndarnämnden hade 2015 en budget på 4 184 tkr och redovisade ett överskott på 500 000 kr vilket beror på följande:

En särskild överenskommelse har upprättats och beslutats av kommunstyrelsen under hösten år 2014 som för överförmyndarnämnden inneburit att man erhållit 10 000 kr per anvisade ensamkommande barn innan de fått uppehållstillstånd.

Ovanstående överenskommelse har inneburit ett inte budgeterat tillskott på 1,5 mkr under år 2015 vilket i sin tur skapade ovanstående överskott. Om man inte fått ovanstående tillskott så hade överförmyndarnämnden gått med underskott.

Budget år 2016

När personen fått uppehållstillstånd så skall sociala göra utredning inför prövning hos tingsrätten som skall utse vårdnadshavare vilket ofta dragit ut på tiden vilket i sin tur på sikt inneburit att de 10 000 kr inte räcker till.

För 2016 så har man fått viss ökad ersättning i budget (men delårsbokslut pekar ändå på underskott då man anställt "extrapersonal" under slutet på år 2015 med anställning på 1 år). Då det fortfarande finns kvar barn som ännu inte erhållit vårdnadshavare så har nämnden för avsikt att begära tilläggsanslag för år 2106.

"Extraanställningarna" (2/1 handläggartjänster och 1/0,5 förvaltningssekreterare) kommer troligen att avslutas vid årsskiftet 2016/2017.

3.8. Intern kontrollplan

Överförmyndarnämnden har upprätta en intern kontrollplan för år 2016.

4. *Revisionell bedömning*

Vår sammanfattande revisionella bedömning efter genomförd förstudie är att överförmyndarnämnden i allt väsentligt har hög säkerhet och en god intern kontroll i sin verksamhet och detta bekräftas också av länsstyrelsens senaste tillsynsrapport daterad 2016-03-15.

Inom vissa områden anser vi ändå att det kan finnas skäl att skapa rutiner som ytterligare förbättrar den interna kontrollen. Vår bedömning baseras på följande granskningsiakttagelser:

- Det finns i dagsläget inte någon fastställd checklista över vad som skall kontrolleras vid rekrytering och löpande uppföljning av god man.
- Det finns i dagsläget inte någon fastställd rutin för att säkerställa att alla handläggare agerar på samma sätt vid misstänkt eller inkommen uppgift om oegentligheter.

Göteborg 2016-12-21

Henrik Bergh

Projektledare

Håkan Ohlsson

Uppdragsledare