

Granskning av överförmyndarverksamheten

Örebro kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Revisionskriterier.....	4
2.3.1	Föräldrabalken (1949:381)	5
2.3.2	Förmyndarskapsförordningen (1995:379).....	5
2.3.3	Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn.....	5
2.3.4	Kommunallagen	5
2.3.5	Överförmyndarnämndens reglemente	5
2.4	Metod och avgränsning.....	6
3.	Regelverk och styrande dokument för verksamheten och handläggning	6
3.1	Överförmyndarnämndens organisation	6
3.1.1	Förvaltarenheten är under uppbyggnad	7
3.2	Styrning och rutinbeskrivningar för handläggning	8
3.2.1	Granskning av årsräkningar.....	8
3.2.2	Interna rutiner	8
3.2.3	Arvode och ersättning	9
3.3	Bedömning.....	10
4.	Rekrytering och kompetensförsörjning.....	10
4.1	Kommunikation, rekryteringsprocess och kontroller	10
4.1.1	Ställföreträdare	11
4.1.2	Medarbetare.....	12
4.2	Utbildning och kompetensutveckling	13
4.3	Bedömning.....	14
5.	Länsstyrelsens tillsyn	14
5.1	Bedömning.....	15
6.	Utformning av den interna kontrollen.....	15
6.1	Uppföljning och systematiskt kvalitetsarbete	15
6.2	Egenkontroll	16
6.3	Hantering av klagomål och synpunkter.....	17
6.3.1	Klagomål mot överförmyndarnämnden	17
6.3.2	Klagomål mot ställföreträdare	17
6.4	Bedömning.....	17
7.	Tidigare genomförd granskning.....	18
8.	Svar på revisionsfrågor.....	19
9.	Bilaga	21
	Källförteckning	21

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av Örebro kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av överförmyndarverksamheten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om överförmyndarnämndens verksamhet bedrivs med tillräcklig intern styrning, kontroll och uppföljning. Vår sammantagna bedömning är att verksamheten inte bedrivs med tillräcklig intern styrning, kontroll och uppföljning.

Överförmyndarkansliet har en stor mängd styrdokument och rutiner men dessa tillämpas i varierande utsträckning. Vi ser en risk för verksamhetens kvalitet om rutinerna inte efterlevs och kontroll av ställföreträdare inte genomförs enligt plan. Vi noterar särskilt att rutinen för djupgranskningar av årsräkningar inte efterlevts och att djupgranskning inte har genomförts 2021. Vi bedömer därför att nämnden skyndsamt måste säkerställa att rutiner är förankrade i verksamheten samt att de efterlevs.

Örebro kommun har, likt flera andra kommuner, en utmaning i att hitta ställföreträdare. Det finns också problem med att ställföreträdare tidigt begär sig entledigade från sina uppdrag. Behovet av ställföreträdare är stort men vissa rekryteringsuppgifter åsidosätts i syfte att mäta med andra uppgifter inom kansliet. Vi bedömer att det är viktigt att rekryteringen av nya ställföreträdare prioriteras för att möta behovet av nya ställföreträdare. Till följd av att det finns få tillgängliga ställföreträdare överstigs i vissa fall den internt fastställda gränsen på 1 till 2 uppdrag under det första året. Vidare finns flera ställföreträdare som har fler än de 6-8 uppdrag som den interna riktlinjen anger. Vi anser att det är viktigt att varken nya eller erfarna ställföreträdare får för många uppdrag eftersom det kan påverka deras möjlighet att utföra uppdragen på ett kvalitetssäkert och rättssäkert sätt. Verksamheten har även svårt att uppnå nämndens mål om att entlediga ställföreträdare inom tre månader.

Det har inte skett någon vidareutbildning av ställföreträdare efter introduktionen under de senaste två åren trots att brister i årsräkningar härleds till just utbildning. Vi bedömer att överförmyndarnämnden måste säkerställa att ställföreträdare erbjuds adekvat utbildning i syfte att kunna genomföra sina uppdrag. Utbildningen bör innehålla både en tillräcklig introduktion samt vidareutbildning.

Kansliet har under en tid haft arbetsmiljöproblem. Vi ser positivt på att det pågår arbete för att förbättra arbetsmiljön men vi kan notera att det fortsatt föreligger vissa brister. Personalomsättningen har påverkat arbetet vilket bidrar till att kompetens inom kansliet riskerar att gå förlorad samt att mycket tid och resurser behöver läggas på upplärning av nya medarbetare. Vi bedömer att nämnden måste säkerställa att det finns en god arbetsmiljö som möjliggör för medarbetare att utföra tilldelade uppgifter. Det är också viktigt att personalen fortsatt får tid och möjlighet till kompetensutveckling.

Kommunen har inrättat en förvaltarenhet med placering i kommunstyrelseförvaltningen men med finansiering från överförmyndarnämnden. Programnämnd Social välfärd är ansvarig nämnd för förvaltarenhetens uppdrag. Då rättsläget är oklart för den här typen av arrangemang nationellt gör vi ingen bedömning av lämpligheten i lösningen men anser att det är viktigt att nämnden följer verksamheten och är uppmärksam på tydligheten avseende roller och ekonomiskt ansvar.

Vi noterar att Länsstyrelsen inte riktade någon kritik mot nämnden under 2021. Vi bedömer att nämnden har arbetat med den kritik de har tilldelats tidigare år men att det kvarstår utvecklingsområden.

Överförmyndarnämnden och kansliet har utvecklat arbetet med intern kontroll genom tillsynsrapporter. Vi noterar samtidigt att kansliet har svårt att bedriva utvecklingsarbete på grund av resursbrist. Vi ser positivt på att det sker tillsynsarbete men bedömer att det finns risker i verksamheten som inte hanteras i nämndens riskanalys och tillsynsplan. Vi bedömer vidare att nämnden bör stärka sin interna kontroll genom att införa en systematisk egenkontroll av ärendehandläggningen i syfte att bevaka och följa upp efterlevnad av styrande dokument och rutiner i verksamheten samt minska risken att inte nå verksamhetens mål. Vi bedömer avslutningsvis att överförmyndarnämnden bör prioritera det nyligen initierade arbetet avseende utveckling av verksamhetssystemet i syfte att möjliggöra ärendeuppföljning i systemet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, ger vi följande rekommendationer till överförmyndarnämnden:

- ▶ Säkerställ att tillräcklig granskning och kontroll av års- och sluträkningar genomförs.
- ▶ Implementera en systematisk egenkontroll i form av exempelvis stickprovsvis granskning av akter.
- ▶ Säkerställ ett tillräckligt antal ställföreträdare för att kunna nå programnämndens beslutade servicegaranti om entledigande senast efter tre månader.
- ▶ Säkerställ att ställföreträdare erbjuds adekvat utbildning för att kunna genomföra sina uppdrag.
- ▶ Säkerställ att det finns tillräckliga personalresurser och en god arbetsmiljö som möjliggör för medarbetare att utföra tilldelade uppgifter och genomgå kompetensutveckling.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Överförmyndarnämndens uppgift är att, med stöd av bestämmelser i bland annat föräldrabalken, utöva tillsyn över förmyndarskap, godmanskap och förvaltare samt ge tillstånd till rättshandlingar och andra åtgärder. Personer (huvudmän) som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande, behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person har under vissa förutsättningar rätt att få en ställföreträdare, d.v.s. god man eller förvaltare utsedd för sig av tingsrätten. Andra förordnade ställföreträdare, t.ex. gode män för ensamkommande barn, ska se till att underåriga det stöd och den hjälp som de behöver i sin vardag. Länsstyrelsen har att utöva tillsyn över överförmyndarnämndens verksamhet.

Att vara ställföreträdare är ett viktigt uppdrag. Systemet bygger på att enskilda personer kan ta på sig uppdrag och göra en viktig insats för en medmänniska. Det är därför en angelägen uppgift att säkerställa att det finns personer som vill ta på sig uppdrag och ägna uppgiften både tid och kraft. Den som utses till ställföreträdare ska vara lämplig. I detta krav ligger att den tilltänkta ställföreträdaren ska ha förutsättningar att utföra de uppgifter som följer av uppdraget. I riskanalysen för 2021 har revisorerna identifierat överförmyndarverksamheten som ett angeläget område för granskning.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet har varit att bedöma om överförmyndarnämndens verksamhet bedrivs med tillräcklig intern styrning, kontroll och uppföljning.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en ändamålsenlig kompetensförsörjning avseende ställföreträdare och handläggare?
 - Finns en ändamålsenlig rekryteringsprocess avseende ställföreträdare och hur säkerställs tilltänkt ställföreträdarens lämplighet? Sker tillräckliga kontroller?
 - I vilken utsträckning använder nämnden externa aktörer som erbjuder tjänster som ställföreträdare?
 - Finns det en ändamålsenlig utbildning/kompetensutveckling för ställföreträdare?
- ▶ Har Länsstyrelsens tillsyn föranlett några påpekanden? I förekommande fall, vilka åtgärder har vidtagits av nämnden?
- ▶ Hur säkerställs säkerhetsaspekter för den enskilde huvudmannen i förhållande till ställföreträdare och, i förekommande fall, vice versa?
 - Finns tydliga regelverk samt rutinbeskrivningar för handläggning av ärenden?
- ▶ Är den interna kontrollen ändamålsenligt utformad, exempelvis avseende uppföljning och granskning av upprättade årsräkningar?
- ▶ Sker en ändamålsenlig återrapportering och uppföljning till nämnden rörande intern kontroll och verksamhetens kvalitet?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- ▶ Föräldrabalken (1949:381)

- ▶ Förmynderskapsförordningen (1995:379)
- ▶ Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- ▶ Kommunallagen
- ▶ Överförmyndarnämndens reglemente
- ▶ Övriga av fullmäktige beslutade relevanta styrdokument¹

2.3.1 Föräldrabalken (1949:381)

I föräldrabalken anges att en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person ska utses till god man, förvaltare eller förmyndare. Denne ska omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde.

En god man är ställföreträdare för den huvudman som inte kan tillvarata sina intressen, vanligen till följd av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande. Beslut om godmanskap baseras på samtycke från huvudmannen som behåller sin rättsliga handlingsförmåga. Om den enskilde är ur stånd att vårda sig eller sin egendom får rätten besluta att anordna förvaltarskap. Förvaltarskap är en tvingande åtgärd där huvudmannen förlorar sin rättsliga handlingsförmåga inom förvaltarskapets område. Omprövning av förvaltarskap ska göras årligen av överförmyndaren. Förmyndarskap innebär i sin tur att en person företräder ett barn under 18 år gällande barnets egendom. Redovisningsskyldighet gäller när barnets tillgångar överstiger åtta prisbasbelopp.

Överförmyndaren ska granska ställföreträdarens verksamhet så att huvudmannens tillgångar i skäligen omfattning används för dennes nytta. Tillsynen omfattar förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter som inlämnats. Ställföreträdarna är skyldiga att inkomma med uppgifter som överförmyndaren begär.

2.3.2 Förmynderskapsförordningen (1995:379)

Förmynderskapsförordningen innehåller närmare föreskrifter om ställföreträdarnas redovisning, överförmyndarens register för tillsynsverksamheten, överförmyndarens tillsyn av ställföreträdare samt länsstyrelsens tillsyn av överförmyndaren.

2.3.3 Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn

Enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska barn under 18 år som anländer till Sverige utan vårdnadshavare få en god man utsedd av överförmyndaren. Uppdraget som god man för ett ensamkommande barn innebär både att vara vårdnadshavare och förmyndare².

2.3.4 Kommunallagen

Enligt 6 kap. 6 § ska nämnderna inom sitt eget område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

2.3.5 Överförmyndarnämndens reglemente

Överförmyndarnämndens reglemente³ fastslår att nämnden fullgör överförmyndarens uppgifter enligt föräldrabalken, samt vad som i övrigt åvilar överförmyndare enligt lag eller annan författning.

¹ Presenteras löpande i rapporten

² Den gode mannen sköter dock inte den dagliga omvårdnaden och har inte försörjningsplikt för barnet.

³ Antaget av kommunfullmäktige den 6 september 2018 (Dnr KS 2018/01527).

2.4 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom analys av relevanta styrdokument, exempelvis dokumenterade riskanalyser, verksamhetsplaner, budgetar, interna kontrollplaner, nämndprotokoll samt verksamhetsberättelser för åren 2020 samt 2021. Vidare har tillsynsrapporter från Länsstyrelsen analyserats.

Efter dokumentationsinsamling och genomgång genomfördes intervjuer med verksamhetschef, handläggare samt ställföreträdare (se 9 Bilaga).

3. Regelverk och styrande dokument för verksamheten och handläggning

3.1 Överförmyndarnämndens organisation

Överförmyndarnämnden ansvarar för tillsyn över förmyndares, förvaltares och gode mäns uppdrag enligt föräldrabalken. Överförmyndarnämnden är placerad under programnämnd social välfärd. Överförmyndarkansliet arbetar på uppdrag av överförmyndarnämnden. Inom överförmyndarkansliet finns i dagsläget 15 tjänster varav en chef (för tillfället även en interim chef då överlämning pågår), två administratörer, tre handläggare inom rekrytering, sex handläggare inom juridik samt tre handläggare inom ekonomi.

Av nämndens delegationsordning⁴ framgår att överförmyndarnämnden inom ramen för nämndens reglemente får delegera beslutanderätten i de ärenden eller grupper av ärenden som nämnden önskar. Nämnden är juridiskt ansvarig för de beslut som fattas genom delegation. Delegationsbeslut som fattas enligt 6 kap. 40 § KL ska samtliga anmälas till nämnden. I delegationsordningen anges vilken funktion som har delegat per lagrum. Nämnden får inte delegera beslutanderätten i ärenden som rör verksamhetens inriktning mål, och kvalitet, framställningar eller yttranden till kommunfullmäktige eller med anledning av beslut som överklagats av nämnden eller fullmäktige samt myndighetsutövning mot enskild som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Nämnden får inte heller delegera beslut om:

- ▶ beslut om entledigande av ställföreträdare p.g.a. olämplighet,
- ▶ beslut om att häva avtal om samlevnad i oskiftat bo,
- ▶ beslut om vitesföreläggande, samt
- ▶ alla beslut som delegaten anser vara tveksamma samt alla beslut som denne föreslår avslag till.

Kansliets olika roller beskrivs i en uppdragshandling för överförmyndarhandläggare respektive administratörer. Uppdragshandlingarna beskriver organisationen, de huvudsakliga arbetsuppgifterna, ansvarsområden, samt förväntningar utifrån resultat och bemötande. I uppdragshandlingen beskrivs även innebörden av medarbetarskapet samt utgångspunkter för arbetsmiljön. Intervjuade har en delad bild av hur väl uppdragsbeskrivningar faktiskt beskriver deras arbetsuppgifter. Av de som inte anser att uppdragsbeskrivningen inte stämmer fullt ut uppges tidsbrist utgöra en anledning, dels till följd av att alla arbetsuppgifter inte hinns med, dels då handläggare behöver utföra andra uppgifter än sina egna för att stötta andra grupper.

⁴ Ön 118/2021

3.1.1 Förvaltarenheten är under uppbyggnad

Av verksamhetsplanen⁵ framgår att en förvaltarenhet ska byggas upp under 2021. Det anges som centralt att samverkan är fungerande mellan förvaltarenheten och överförmyndaren. Vid tillfället för granskningen finns en förvaltarenhet bestående av två anställda ställföreträdare. Ställföreträdarna ska enligt uppgift underlätta för överförmyndaren genom att hantera mer komplicerade ärenden där det funnits svårigheter att tillsätta ställföreträdare. I dagsläget har förvaltarenheten tagit över cirka 20 ärenden men antalet ska succesivt öka till det dubbla. Inledningsvis har förvaltarna inte enbart tagit över komplicerade ärenden utan även ärenden där det tagit lång tid att byta ställföreträdare.

Av ställföreträdarutredningens betänkande⁶ framgår att kritik riktats mot de kommunala förvaltarenheterna i olika sammanhang. Kritiken har berört att det strider mot traditionen om det ideella ställföreträdaruppdraget när ställföreträdare är anställda, samt att det finns ett egenvärde i att uppdraget förblir ideellt. Kritiken har även handlat om att en ställföreträdare anställd i en förvaltarenhet kan hamna i en jävssituation om ställföreträdaren ska företräda huvudmannen gentemot kommunen.⁷ I en utredning om förvaltarenheter från överförmyndarnämnden i Stockholms stad har arbetsrättsliga överväganden lyfts fram, kopplade till att den som är anställd vid en förvaltarenhet och samtidigt har ett ställföreträdaruppdrag får en tudelad roll. Som att ställföreträdare som mister sitt uppdrag, exempelvis på grund av misskötsamhet, inte per automatik mister anställningen på förvaltarenheten.⁸ Frågeställningar likt dessa har uppmärksammats i flera kommuner och frågan om det är lagligt att anlita kommunalt anställda ställföreträdare är återkommande. Frågan har såvitt känt inte prövats rättsligt. Vissa kommuner har avstått från att inrätta en sådan enhet på grund av den osäkerhet som finns på området. I Programnämnd social välfärds tjänsteskrivelse 17 april 2020⁹ framkommer att de inte ser att några rättsliga hinder för att besluta om att anställa särskilda ställföreträdare inom Örebro kommun föreligger.

I rapporten¹⁰ som föregick beslutet att inrätta en förvaltarenhet inom kommunen anges att det största problemet är kopplat till arbetsrättsliga frågor och då särskilt att anställning och förordnande som ställföreträdare är två helt skilda förhållanden. I övrigt är kommunens jurists bedömning att fördelarna med förvaltarenhet överväger nackdelarna. I Programnämnd social välfärds tjänsteskrivelse 17 april 2020¹¹ anges att enligt kommunallagen kan en kommunal nämnd inte utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver vilket medför att en förvaltarenhet inte organisatoriskt kan underställas samma nämnd som överförmyndarkansliet. Kommunfullmäktige beslutade 23 september 2020¹² att Programnämnd Social välfärd blir ansvarig nämnd för förvaltarenhetens uppdrag. Kommunstyrelsen beslutade 15 september 2020¹³ att överförmyndarnämnden ska finansiera förvaltarenhetens verksamhet och ersätter Programnämnd social välfärd för utförande av uppdraget. Vid samma tillfälle beslutade

⁵ Verksamhetsplan med budget 2021 Överförmyndarnämnden (Dnr: 2020/00067)

⁶ SOU 2021:36

⁷ Riksrevisionen (RIR 2017:33). Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare - Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta. s. 31.

⁸ Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun. Utredning om förvaltarenhet, 2019-06-13.

⁹ Sov 1081/2019

¹⁰ Rapport "Förslag Förvaltarenhet Örebro"

¹¹ Sov 1081/2019

¹² Ks 689/2020

¹³ Ks 689/2020

även kommunstyrelsen att förvaltarenheten ska inrättas med placering i kommunstyrelseförvaltningens verksamhet för förebyggande och stödjande arbete.

Enligt verksamhetsplan med budget 2021 råder det en viss osäkerhet kring hur den nya förvaltarenheten kommer påverka överförmyndarnämnden ekonomiskt.

3.2 Styrning och rutinbeskrivningar för handläggning

3.2.1 Granskning av årsräkningar

I en processbeskrivning¹⁴ för överförmyndarkansliet anges att av alla granskningar av årsräkningar som har kommit in i tid, det vill säga före 1 mars, ska 90% (ca 900) vara färdiggranskade och arvode beslutat innan sista juni. Målet är framtaget av tjänstepersoner tillsammans med verksamhetschefen och är inte antaget av nämnden. Verksamhetschefen ansvarar för att följa upp satta mål, både på team- och handläggarnivå. Av processbeskrivningen framkommer vidare att handläggarna indelats i tre granskningsteam med en processledare från Team ekonomi i respektive team.

Det finns en rutin framtagen för djupgranskning av års- och sluträkning vilken beskriver olika steg som ska genomföras. Enligt rutinen för djupgranskning av års- och sluträkningar ska sådan alltid ske vid en ställföreträdarens första uppdrag, vid byte, vid sluträkning samt på vitesförelagda årsräkningar och årsräkningar som granskats med anmärkning.

Intervjuade uppger dock att det inte skett någon djupgranskning under 2021.

Verksamhetschefen ska enligt uppgift tagit fram en fysisk lista med de ställföreträdare som fick vite föregående år i syfte att dessa skulle djupgranskas. Handläggare uppger dock att djupgranskning inte genomförts. Anledningen till att varken listan eller rutinen om djupgranskning har efterföljts uppges vara resurs- och tidsbrist samt att arbetssättet upplevdes tidskrävande. Vi noterar att det inte skett någon återkoppling till verksamhetschefen men inte heller någon uppföljning kring huruvida djupgranskningar genomförts eller inte. Det pågår diskussioner kring på vilket sätt djupgranskningar ska genomföras kommande år. Samtal pågår med kansliets systemleverantör i syfte att möjliggöra markeringar i systemet. Genom markeringar skulle handläggarna kunna se vilka ärenden som ska djupgranskas och det skulle även möjliggöra uppföljning.

Vid granskningen av årsräkningen upptäcktes att vissa årsräkningar uppvisade bristande kvalitet vilket ibland inneburit kompletteringar. Kompletteringarna innebär tidskrävande merarbete samt viss frustration hos ställföreträdare vilket genererat klagomål. Vid tiden för granskningen kvarstår ett fåtal årsräkningar att granska.

Tidigare år har kansliet anlitat tjänstepersoner från bemanningspersonal eller timanställda för att stäkra upp personalen under perioden då ställföreträdare skickar in årsräkningar. Syftet har varit att säkerställa att handläggning av årsräkningar kan genomföras inom ramen för lagstiftningen samt att arvodesersättningen sker rättssäkert. Under 2021 har bemanningsföretag inte använts och timanställda har använts i mindre utsträckning.

3.2.2 Interna rutiner

Överförmyndarkansliet har ett pågående arbete med att samla samtliga rutiner på en plats. Tidigare har rutinerna enbart funnits i kommunens systemstöd W3D3. Systemet har upplevts krångligt då både aktuella och gamla versioner finns tillgängliga i systemet. I samband med sammanställningen av rutiner har en lista med de aktuella rutinerna tagits fram. Av listan framgår huruvida rutinen behöver revideras, ärendenumret i det kommungemensamma systemet W3D3 samt vilket team som ansvarar för rutinen. Det

¹⁴ Årsräkningar - avseende år 2021 ÖN 282/2021

uppges att alla inte prioriterar att läsa de rutiner som finns, dels för att det är tidskrävande att hitta rutiner, dels för att vissa rutiner enbart används vid enstaka tillfällen under året.

Vi har tagit del av en årsprocess för överförmyndarnämnden och överförmyndarkansliet. Av årsprocessen framgår återkommande arbetsuppgifter som inte är styrda av en specifik tid på året samt arbetsuppgifter som är tidsstyrda. Bland de tidsstyrda aktiviteterna finns bland annat årsräkningar, revidering av rutiner och utbildning av ställföreträdare. Vid tillfället för granskningen noterar vi att det saknas angivet datum för utbildning av ställföreträdare. Det uppges dock vara ett levande dokument som revideras löpande.

I de interna rutinerna som vi tagit del av beskrivs stegvis hanteringen av den specifika typen av ärende. Det finns bland annat rutiner för:

- ▶ Byte av god man
- ▶ Bouppteckning, bodelning och arvskifte
- ▶ Fastighetsöverlåtelse
- ▶ Ansökan om uttagstillstånd
- ▶ Byte av ställföreträdare
- ▶ Förordna tillfällig god man att bevaka rätt i dödsbo samt jäv
- ▶ Granska förteckning, djupgranskning samt normalgranskning av års- och sluträkningar
- ▶ Hantering av intresseanmälan
- ▶ Klagomålshantering
- ▶ Ställföreträdare avlider
- ▶ Särskild förordnad vårdnadshavare
- ▶ Årlig omprövning förvaltarskap
- ▶ Anmälan/ansökan till anordnande
- ▶ Anstånd
- ▶ Avskriva ärenden
- ▶ Ensamkommande barn
- ▶ Faderskapspresumtion

3.2.3 Arvode och ersättning

Genomsnittligt arvode per uppdrag har minskat mellan 2019 och 2020. Vidare anges bedömningen av arvoden blivit mer korrekt eftersom förvaltningen sett över rutinerna samt genomfört en omvärldsbevakning. Efter revideringen av riktlinjerna uppges fler handläggare ha efterföljt dessa. I delårsrapporten 2021 noteras att nettokostnaden för ställföreträdarnas arvode tycks öka. Anledningen bedöms vara fler krävande ärenden än tidigare där ett högre arvode utbetalas. Enligt uppgift har nämnden mött kritik från ställföreträdare över låga arvoden därefter höjt arvoderingen.

Indikatorer ¹⁵	2018	2019	2020	Målvärde 2021
Kostnad för överförmyndarnämnd per ställföreträdarskap, i kronor (exkl. arvoden)	8490	7255	7776	I nivå
Genomsnittligt arvode per ställföreträdare (per person), i kronor	7593	7819	7643	I nivå
Genomsnittligt arvode per ställföreträdarskap (per uppdrag), i kronor	6561	6510	6259	I nivå
Ställföreträdaruppdrag där arvode inte tas ut, andel (%)	34%	38%	37%	I nivå

¹⁵ Från Årsberättelse 2020 och Verksamhetsplan 2021.

Kostnadsfördelning av arvoden - huvudmäns andel/kommunens andel (%)	48/52	51/49	53/47	50/50
---	-------	-------	-------	-------

3.3 Bedömning

Styrdokument och rutiner finns upprättade för merparten av verksamhetens delar. Rutinerna används dock i varierande utsträckning, vi bedömer att de inte är helt förankrade i verksamheten. Vi ser det som en risk för verksamhetens kvalitet att rutinerna inte efterlevs och ser ett behov av att förankra rutiner och riktlinjer i verksamhet i syfte att säkerställa efterlevnad. Vi ser därför positivt på det pågående arbetet med att sammanställa rutinerna och göra dessa mer lättillgängliga. Om rutinerna tillgängliggörs ökar sannolikheten att de används, särskilt med tanke på den tids- och resursbrist som uppges finnas inom kansliet.

Vi noterar särskilt att rutinen för djupgranskningar av årsräkningar inte har efterlevts och att djupgranskning inte har genomförts under 2021. Vi ser risker avseende att kontroll av ställföreträdare inte genomförs enligt plan. Enligt rutinen ska djupgranskning av års- och sluträkningar ske vid en ställföreträdarens första uppdrag, vid byte, vid sluträkning samt på vitesförelagda årsräkningar och årsräkningar som granskats med anmärkning. Verksamhetschefen ska ha tagit fram en lista med vitesförelagda årsräkningar i syfte att djupgranska dessa, men ingen uppföljning har skett och inte heller någon återkoppling från medarbetare att arbetsuppgiften inte genomförts. Ett arbete med att tydliggöra när djupgranskning ska genomföras samt möjliggöra uppföljning har initierats, vilket vi ser positivt på.

Kommunen har inrättat en förvaltarenhet med placering i kommunstyrelseförvaltningen men med finansiering från överförmyndarnämnden. Programnämnd Social välfärd är ansvarig nämnd för förvaltarenhetens uppdrag. Då rättsläget är oklart för den här typen av arrangemang nationellt gör vi ingen bedömning av lämpligheten i lösningen men anser att det är viktigt att nämnden följer verksamheten och är uppmärksam på tydligheten avseende roller och ekonomiskt ansvar.

4. Rekrytering och kompetensförsörjning

4.1 Kommunikation, rekryteringsprocess och kontroller

Överförmyndarkansliet har en aktivitetsplan för ökad tillgänglighet, kommunikation och rekrytering¹⁶. Syftet med planen är att skapa nöjdhet hos ställföreträdare och huvudmän, att fler ska vilja ta uppdrag samt öka kansliets tillgänglighet. I planen anges att det behövs fler gode män och ställföreträdare som kan ta svårare uppdrag. Rekryteringen ska vända sig till yngre personer samt personer som kan fler språk än svenska och engelska. I planen finns en aktivitetslista där vissa aktiviteter har en ansvarig person men andra inte. Det saknas datum då respektive aktivitet ska vara genomförd, enligt uppgift sker heller ingen uppföljning av aktiviteternas genomförande. Vidare finns en kommunikationsplan över Överförmyndarkansliet 2021¹⁷ i vilken det anges att kommunikationen ska:

- ▶ vara lättillgänglig,
- ▶ vara tydlig,
- ▶ vara tillförlitlig,
- ▶ skapa delaktighet, och

¹⁶ Senast uppdaterad 2020-11-25

¹⁷ Dnr Ön 296/2021 (uppdaterad 2021-03-02)

- ▶ utgå från målgruppernas behov.

I kommunikationsplanen definieras även kansliets externa samt interna målgrupper. Kommunikation gällande rekrytering av nya ställföreträdare samordnas med Socialtjänsten (Familjehem) och Förvaltningen för funktionshindrade (LSS Fritid) i en grupp som heter REMO (Rekrytering och mottagning). Likt i aktivitetsplanen finns aktiviteter i kommunikationsplanen. Vissa av aktiviteterna överlappar och vi noterar att vissa överlappande aktiviteter har olika ansvariga angivna. Enligt uppgift sker ingen uppföljning av aktiviteterna.

Exempel på kampanjer som genomförts genom REMO är annonser i tidningar samt reklam på radio, bussar och i sociala medier. Kampanjerna har haft en bred ansats för att rekrytera till uppdrag inom kommunen och har således inte särskilt fokuserat på ställföreträdaruppdrag. Tidigare har kommunen anordnat öppet hus för att sprida information om kommunens olika uppdrag. Under pandemin har det inte varit möjligt att genomföra. Det har inte skett någon uppföljning av om REMOs kampanjer haft effekt.

Kansliet använder sig av en extern aktör som ställföreträdare åt två huvudmän. För att använda sig av externa aktörer krävs nämndbeslut.

4.1.1 Ställföreträdare

På kansliet finns tre medarbetare med särskilt ansvar för rekrytering. Enligt uppgift finns det fall som är svårare att rekrytera till, exempelvis huvudmän med psykisk sjukdom, missbruk eller som befinner sig i hemlöshet. I de komplicerade fallen har huvudmännen vanligen kombinationer av flera försvårande omständigheter.

Enligt uppgift angav tidigare rutiner att en ställföreträdare under sitt första år enbart ska ha ett uppdrag i syfte att säkerställa att ställföreträdaren klarar det åtagna uppdraget. Gränsen har senare utökats till två uppdrag under det första året. Det förekommer att ställföreträdare får flera uppdrag en kort tid efter att de erhållit sitt första uppdrag. Det förekommer även att vissa mer erfarna ställföreträdare har fler uppdrag än vad kansliets riktlinje föreslår. Riktlinjen är att en ställföreträdare maximalt ska ha 6-8 uppdrag. Intervjuade uppger att vissa ställföreträdare har cirka 10 uppdrag. Anledningen till att ställföreträdare får fler uppdrag tidigt samt fler uppdrag överlag uppges vara brist på nya samt erfarna ställföreträdare.

Kontrollen av ställföreträdare sker genom uppgiftshämtning från kronofogden, rikspolisstyrelsen samt Socialförvaltningen. Om en ställföreträdare uppger att den har haft uppdrag i en annan kommun tidigare tas kontakt med aktuell kommun. Ställföreträdare får efter genomförd introduktionsutbildning genomföra ett test. Det är först efter godkänt test som ställföreträdaren registreras i Överförmyndarkansliets system som tillgänglig. Intervjuade uppger att det förekommer att ställföreträdare som får godkänt ändå väljer att inte ta ett uppdrag. Det finns även fall där ställföreträdare begär sig entledigade kort efter att uppdraget startat då uppdraget inte motsvarat deras förväntningar eller att de inte erhållit tillräckligt med information om uppdragets dignitet. Den rekryteringsprocess som sker idag upplevs ha förbättringspotential, det finns exempelvis en önskan att utöka kontrollen med kortare intervjuer.

I den andra delårsrapporten 2021 konstateras att det i augusti fanns totalt 100 bytesärenden att hantera, dvs ärenden där ställföreträdaren begärt sig entledigad från sitt uppdrag. Det innebär att kansliet i augusti hade 100 huvudmän att hitta en ny ställföreträdare till. Av dessa låg 27 ärenden kvar sedan 2020 och 73 har tillkommit under 2021. Vid långa handläggningstider riskerar huvudmän att inte få sina behov tillgodosedda, vilket kan orsaka negativa ekonomiska konsekvenser för både huvudman och kommunala enheter. Programnämnd Social välfärd har beslutat om en särskild servicegaranti som innebär att ställföreträdare som vill bli entledigande ska bli det inom tre

månader.¹⁸ Andelen gode män och förvaltare som entledigats senast efter tre månader har minskat från 75 procent 2019 till 45 procent 2020. Målet för 2021 är att öka andelen. Antalet begäran om entledigande har samtidigt minskat från 99 2019 till 44 2020.¹⁹ Intervjuade uppger att antalet bytesärenden framöver förväntas minska något i och med införandet av förvaltarenheten.

4.1.2 Medarbetare

I årsredovisningen 2020 härleds arbetsmiljöarbetet till Örebro's övergripande mål "Hållbara och resurseffektiva Örebro". Inom målet uppdrar sig nämnden att förbättra arbetsmiljön samt prioritera åtgärder för kompetensutveckling. I den andra delårsrapporten 2021 anges att programnämnd social välfärd inför 2021 beslutade att förstärka överförmyndarnämndens budget med 1,2 mkr. Den förstärkta budgeten medförde att nämnden kunde utöka sin personalstat med två årsarbetare. Den förväntade effekten av insatsen var minskad personalomsättning och en god arbetsmiljö som bidrar till att utvecklingsområden i verksamhetsplanen och budgeten kan påbörjas under året. I verksamhetsplanen tillämpas indikatorerna HME-värde, anställningstrygghetsindex samt korttidssjukfrånvaro. Utfallet i medarbetarundersökningen avseende HME-värde minskade mellan 2016 års värde på 77 procent till 58 procent 2020. 2021 noterades dock en ökning till 62 procent.²⁰ Målet i verksamhetsplanen är att värdet ska öka. Avseende anställningstryggheten har resultatet förbättrats från 73 procent 2019 till 75,6 2020 och likaså korttidssjukfrånvaron som sjunkit från 7,4 till 5,86. Värdena för 2021 uppges vara bättre avseende både anställningstryggheten (97.1) och korttidssjukfrånvaro (4,77).²¹

I slutet av 2019 skickades en anmälan kring arbetsmiljö eller arbetstider (med stöd av arbetsmiljölagen 6 kap 6 a§) till Arbetsmiljöverket som upprättade ett ärende. Genom tillsättning av en ny verksamhetschef vid årsskiftet 2020 påbörjades ett arbetsmiljöarbete tillsammans med medarbetarna genom framtagandet av en strategi och färdriktning. Arbetet genomfördes med stöd av resurser från kommunstyrelseförvaltningen, företagshälsovården samt i dialog med fackliga företrädare. Målet var att minska personalomsättningen och sänka sjukfrånvaron. Under 2020 genomfördes flertalet arbetsmiljöförbättrande åtgärder vilket föranledde att Arbetsmiljöverket under hösten avskrev vissa delar av ärendet. Dock meddelades att Arbetsmiljöverket skulle förelägga verksamheten med vite om verksamheten inte senast den 15 april 2021 genomfört de åtgärder som kvarstod. I juni 2021 avslutade Arbetsmiljöverket ärendet. Överförmyndarkansliet hade meddelat vilka åtgärder som vidtagits och att kraven var uppfyllda. Fackförbundet Vision yttrade sig i ärendet och ansåg att arbetsbelastningen var fortsatt hög trots vidtagna åtgärder. Arbetsmiljöverket beslutade att avsluta ärendet men att de ska göra en uppföljande inspektion i ett nytt ärende i syfte att följa upp den organisatoriska och sociala arbetsmiljön.²²

Ett av de främsta problemen som belyses av intervjuade är tidsbrist att genomföra uppgifter enligt plan. En anledning till tidsbristen är en hög personalomsättning under flera år. Till följd av personalomsättningen förlorar enheten kompetens och behöver lägga tid på upplärning vilket bidrar till svårigheter att stödja ställföreträdare på ett adekvat sätt. Detta uppges även påverka kansliets möjlighet till rekrytering av ställföreträdare. Samtidigt

¹⁸ Verksamhetsplan och budget 2021

¹⁹ Verksamhetsplan och budget 2021

²⁰ Uppgifter från kommande årsredovisning för 2021

²¹ Uppgifter från kommande årsredovisning för 2021

²² Arbetsmiljöverket 2019/074059

uppges det vara svårt att rekrytera ny personal med tidigare erfarenhet av att jobba på ett överförmyndarkansli.

I årsredovisningen 2020 anges att tre anställda slutat under året. Tre personer har även anställts, tjänsterna var dock vakanta under en tid vilket föranledde tung ärendebelastning och släpande handläggning. Den höga arbetsbelastningen innebar att det inte funnits utrymme för verksamhetsutveckling och det mesta av digitaliseringsutvecklingen pausades. Enligt uppgift har personalomsättningen stabiliserats något under 2021. Under året har en person slutat sin tjänst och två har varit föräldralediga och/eller långtidssjukrivna delar av året. Frånvaron har täckts upp med vikariat samt en tillsvidarejänst.

4.2 Utbildning och kompetensutveckling

Överförmyndarkansliet tillhandahåller en webbplats för nuvarande och blivande ställföreträdare. Sidan innehåller information, blanketter, rutiner, riktlinjer samt checklistor för gode män samt blivande gode män. För att bli godkänd som ställföreträdare måste, förutom godkända kontroller (som beskrivs i avsnitt 4.1.1), den webbaserade introduktionsutbildningen avklaras med godkänt resultat. Efter godkänd utbildning får ställföreträdaren tillgång till en bok, "Gode mannens ABC- Handbok". Boken upplevs som ett bra stöd och fungerar likt ett uppslagsverk.

De ställföreträdare som deltagit i granskningen upplever, i linje med vad som tidigare konstaterats i rapporten, att de inte blir erbjudna utbildning efter introduktionsutbildningen. Samtidigt lyfter ställföreträdarna upp utbildning som en faktor som kan locka fler att bli ställföreträdare. I årsredovisningen 2020 konstateras det att identifierade brister i årsräkningarna tyder på stort behov av utbildning för ställföreträdare. Intervjuade uppger att tidsbrist och pandemin har bidragit till att utbildningar inte har genomförts. Inom kansliet pågår en dialog om att skapa digitala utbildningar men de har ännu inte kommit fram till en lösning som lever upp till förväntad kvalitet. Senaste utbildningstillfället var en redovisningsutbildning för 120 ställföreträdare i januari och februari 2020. 88 procent av deltagarna upplevde utbildningen som bra och givande. Även i årsredovisningen 2020 identifieras utbildning som ett förbättringsområde där det finns behov av en plan på kort och lång sikt både för ställföreträdare och kansliets personal. I årsprocessen för 2022 ingår utbildning för ställföreträdare men fastställt datum saknas.

Intervjuade ställföreträdare uppger att de ser fördelar med att införa ett mentorsprogram för nya ställföreträdare. Ett mentorsprogram skulle underlätta att få svar på frågor då det uppges vara svårt att komma i kontakt med och få svar på frågor från kansliet. Ställföreträdare uppger att de kan få vänta i mer än en vecka på återkoppling då de ringer in till kommunens växel och ber om att bli uppringda. Det saknas möjlighet att direkt få prata med sin handläggare. Det uppges även ta lång tid innan ställföreträdarna får svar via mejl. Ibland uppges de långa svarstiderna påverka ställföreträdarnas möjlighet att utföra sitt uppdrag då vissa frågor är av mer akut karaktär. Kontaktsvårigheterna uppges även påverka antalet som väljer att ta uppdrag som ställföreträdare negativt. Intervjuade medarbetare uppger också att de har svårt att hinna kontakta alla ställföreträdare.

Intervjuade medarbetare uppger att de har möjlighet till kompetensutveckling genom utbildning men att arbetsbelastningen medför att alla inte upplever att de har tid. Under 2021 har samtliga på kansliet deltagit på extern handledning en gång i månaden. Under handledningen har svåra ärenden behandlats gemensamt. Handledningen har bland annat syftat till ett kollegialt lärande. Enligt uppgift upplever medarbetarna att de framöver bör prioritera utbildning genom SKR för nya medarbetare och specifika kurser efter önskemål för mer erfarna medarbetare.

Av Länsstyrelsens tillsyn 2019 noteras att nämndledamöterna i överförmyndarnämnden får en grundläggande utbildning inom området samt ges möjlighet till fortutbildning.

4.3 Bedömning

Vi noterar att det i Örebro kommun, liksom flera andra kommuner, är en utmaning att hitta ställföreträdare. Trots att behovet av ställföreträdare är stort åsidosätts vissa rekryteringsuppgifter för att hinna med mer prioriterade uppgifter. Vi noterar även att det förekommer att godkända ställföreträdare väljer att inte ta uppdrag eller begär sig entledigade kort efter att uppdraget startat då uppdraget inte motsvarar deras förväntningar eller att de inte erhållit tillräckligt med information om uppdragets dignitet. Vi bedömer att det är viktigt att rekryteringen av nya ställföreträdare framgent prioriteras för att möta behovet av nya ställföreträdare.

Till följd av att det finns få tillgängliga ställföreträdare har gränsen för antal uppdrag ökat från ett till två under ställföreträdarens första år. Vidare förekommer det att vissa mer erfarna ställföreträdare har fler uppdrag än de 6-8 som riktlinjen anger. Kansliet har svårt att uppnå servicegarantin om att entlediga ställföreträdare inom tre månader i linje med nämndens beslut. Vi anser att det är viktigt att varken nya eller erfarna ställföreträdare får för många uppdrag eftersom det kan påverka deras möjlighet att utföra uppdragen på ett kvalitetssäkrat och rättssäkrat sätt.

Ställföreträdare har under de senaste två åren inte erbjudits vidareutbildning efter sin introduktion. Vi bedömer att vidareutbildning av ställföreträdarna skulle ge förutsättningar för ökad kvalitet på årsräkningarna vilket i sin tur skulle frigöra mer tid för handläggarna. Det skulle även öka attraktiviteten i ställföreträdaruppdraget. Vi bedömer att överförmyndarnämnden bör säkerställa att ställföreträdare erbjuds adekvat utbildning i syfte att kunna genomföra sina uppdrag. Utbildningen bör innehålla både en tillräcklig introduktion samt vidareutbildning.

Inom kansliet har det under en tid funnits arbetsmiljöproblem. Det pågår ett arbete i syfte att förbättra arbetsmiljön men vi noterar att det fortsatt föreligger vissa brister. Den personalomsättning som varit och delvis fortsatt finns bidrar till att kompetens inom kansliet riskerar att gå förlorad. Mycket tid och resurser behöver också läggas på upplärning av nya medarbetare. Vi noterar att flera av de brister eller risker som vi identifierat i verksamheten härleds till just arbetsmiljön och brist på tid för medarbetarna. Vi bedömer att nämnden bör säkerställa att det finns en god arbetsmiljö som möjliggör för medarbetare att utföra tilldelade uppgifter. Det är också viktigt att personalen fortsatt får tid och möjlighet till kompetensutveckling. Vi ser positivt på den externa handledningen som samtliga medarbetare fått tillgång till månadsvis i syfte att skapa ett kollegialt lärande.

5. Länsstyrelsens tillsyn

Länsstyrelsen Dalarna är tillsynsmyndighet för överförmyndarverksamheten i Örebro kommun. Vid inspektionerna ska Länsstyrelsen granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken, förmyndarskapsförordningen och i övrigt sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt. I granskningen studeras slumpvist valda akter. Länsstyrelsen kan välja att rikta kritik mot någon del av handläggningen eller påpeka iakttagelser.

Vid inspektionen 2021 noterades ett pågående arbete med digitaliseringsprocessen, vilket är resurskrävande. Länsstyrelsen anser att arbetet bör prioriteras särskilt då platsbrist i arkivet medför att akter behöver delas. De ser dock positivt på att kansliet eventuellt ska

flytta till större lokaler.²³ Vid inspektionen noterades att av nämndens granskade årsräkningar från 2019 inkom 82,2 procent i tid, granskningen avslutades 16 december 2020. Vidare granskade Länsstyrelsen 13 slumpvisa akter vilka alla granskades utan anmärkning. Länsstyrelsen riktade ingen kritik vid tillsynen 2021.

Inspektionen 2020 genomfördes som en skrivbordstillsyn med anledning av att pandemin hindrade platsbesök. Vid inspektionen granskades 15 slumpvis utvalda akter varav sex fick någon form av anmärkning, de iakttagna bristerna föranleder viss kritik. Flera av kommentarerna som lämnades till akterna rörde oordning. Länsstyrelsen påpekar dock att bristerna inte är en följd av avsaknad av rutiner eller bristfälliga rutiner, utan den samlade bedömningen är att kansliet generellt bedriver en välordnad verksamhet. Det finns däremot ett visst behov att arbeta med bemötande av bl.a. ställföreträdare. Länsstyrelsen har återkommande under de senaste tre åren mottagit klagomål vad gäller kansliets tillgänglighet och bemötande från såväl huvudmän som anhöriga. Länsstyrelsen anger att de kommer följa upp det arbete som pågår för att förbättra bemötandet vid kommande tillsyn.

Vid inspektionen 2019 hade länsstyrelserna ett gemensamt tema att kontrollera nämndledamöterna och ersättarna fick en tillfredställande utbildning med anledning av att det nyligen hade varit val. Kontrollen visade att nämndledamöterna fått grundläggande utbildning på området, blivit erbjudna fortutbildning samt hålls informerade vid förändringar som påverkar verksamheten. Vid inspektionstillfället pågick ett arbete med att digitalisera akterna och ett nytt ärendehanteringssystem implementerades. Under övergångsperioden kan kansliet inte leva upp till kravet på en sammanhållen akt och det fanns vid granskningstillfället ingen tidsplan för när digitaliseringsarbetet skulle vara klart. Vid inspektionen granskades 16 slumpvis utvalda akter varav fyra fick anmärkningar. En av anmärkningarna sågs som en alvarlig brist och föranledde kritik. Anmärkningen berörde att nämnden registrerat ett förvaltarskap med fel omfattning och inte själva uppmärksammat detta.

Vid inspektionen år 2018 granskades 19 akter och Länsstyrelsen fann anledning att anmärka på två akter där både ledde till kritik mot kansliets förvaltningsrättsliga rutiner vad gäller akthållning och dokumentation.

5.1 Bedömning

Vi noterar att Länsstyrelsen inte riktade någon kritik mot nämnden under 2021. Vi bedömer att nämnden har arbetat med den kritik de har tilldelats tidigare år men att det fortfarande finns utvecklingsområden.

6. Utformning av den interna kontrollen

6.1 Uppföljning och systematiskt kvalitetsarbete

I de verksamhetsplaner, delårsrapporter samt årsredovisningar som vi tagit del av inom ramen för granskningen kan vi konstatera att nämnden får en omfattande och transparent rapportering av verksamheten.

I delårsrapporten 2021 konstateras bland annat att det finns stora behov av utvecklingsarbete, inte minst vad gäller kompetensutveckling hos ställföreträdare,

²³ Bytet av lokaler uppges vara en del i NOD-projektet. Enligt verksamhetsplanen 2021 har överförmyndarnämnden beviljats en investeringsram på 70 tkr från Programnämnd social välfärd som är tänkta att nyttjas till arbetsplats för nyanställd personal.

digitalisering och samverkan med intresseföreningar och andra myndigheter. Den externa samverkan avser att olika myndigheter inom sin tjänsteutövning anmäler behov av god man/förvaltare till kansliet och avseende intresseföreningar att nå ut med budskapet om behov av nya ställföreträdare. Det kan exempelvis vara föreningar med teckenspråkiga medlemmar eller föreningar med medlemmar som besitter särskilda språkkunskaper. Kansliet uppges dock inte ha tillräckliga resurser att avsätta till utvecklingsarbete. Resurser saknas både inom nämndens egna ramar samt möjligheterna att använda stödresurser inom kommunstyrelseförvaltningen. Ett exempel på avsaknad av stödresurs är systematiskt kvalitetsarbete. Avsaknaden uppges vara en anledning till att överförmyndarnämndens verksamhet har svårigheter att utveckla och genomföra samtliga aktiviteter som skulle bidra till kommunens mål och de egna målen. I intervjuer bekräftas bilden av att det inte finns utrymme att arbeta med uppföljning eller systematiskt kvalitetsarbete.

I delårsrapporten 2021 prognosticerar nämnden ett underskott med 1,2 mkr. Underskottet härleds till ökade nettokostnader för ställföreträdare samt överanställning och övertidskostnader på kansliet. Det noteras en viss osäkerhet kring hur den nya förvaltarenheten kommer påverka överförmyndarnämnden ekonomiskt.

6.2 Egenkontroll

Under 2020 togs ett helhetsgrepp kring tillsyn av intern kontroll i överförmyndarnämnden. Av 2021 års tillsynsplan framgår att målet med intern kontroll är att säkerställa att verksamheten är ändamålsenlig och kostnadseffektiv samt följer tillämpliga lagar och rutiner. Intern kontroll utgör på så vis en viktig del av verksamhetens kvalitetssäkring och en grund för verksamhetsutveckling. Från och med 2020 har överförmyndarnämnden en sammanhållen tillsynsprocess med hjälp av en samordnare som ansvarar för samtliga delar i processen. Syftet är att verksamheten inte ska behöva lägga lika mycket resurser på den interna kontrollen.

Som en del i arbetet med intern kontroll tas årligen inom kansliet en riskanalys²⁴ fram och presenteras i en rapport. Rapporten är ett resultat av workshops vid tre olika tillfällen. Riskanalysen utgår från tre perspektiv; verksamhet, ekonomi och personal. Riskanalysen är del av tillsynsprocessen och ligger till grund för den årliga tillsynsplanen. Varje år beslutas om en tillsynsplan med tre områden som ska följas upp under året i en tillsynsrapport. För 2021 var tillsynsobjekten posthantering, kontering samt åtgärder för god arbetsmiljö.

Tillsynsplanen beslutas av överförmyndarnämnden och överlämnas till kommunstyrelsen samt stadsrevisionen för kännedom. I tillsynsrapporten 2020 konstaterades att det fanns brister avseende rutinen för klagomålshantering samt rutinen vid medarbetares frånvaro. Inga brister konstaterades gällande hantering av arvodesräkningar. Det genomförs även en uppföljning av tidigare års tillsyn. I rapporten bedömer samordnaren och förvaltningschefen att överförmyndarnämndens arbete och metoder för att säkerställa intern kontroll är bristande.

Efter tillsynsrapporten 2020 gav överförmyndarnämnden i uppdrag åt verksamhetschefen att genomföra föreslagna åtgärder utifrån de påpekade bristerna i rapporten. Uppföljningen och de åtgärder som vidtagits presenterades i maj 2021. I uppföljningen noteras att varken tillsynsområde verksamhet eller personal har åtgärdats. Det anges att rutinen för klagomålshantering inte har setts över samt att det inte skett uppföljning av medarbetares frånvaro. Avseende tillsynsområde ekonomi och hanteringen av arvodering av årsräkningar anges att samtlig personal nu har kännedom om rutinerna. Utveckling av processen pågår för att minska sårbarheten och rutin för arvodering till ställföreträdare till ensamkommande har arbetats om och läggs in i kvalitetsledningssystemet. Mer utveckling

²⁴ Rapport Riskanalys för Överförmyndarnämnden ÖN 128/2021

av kvalitetsledningssystemet uppges dock behövas innan det kommer kunna användas av handläggarna.

Utöver den kontroll av verksamheten som genomförs inom ramen för arbete med tillsynsplanen finns ingen systematisk egenkontroll i verksamheten. Exempelvis en systematisk kontroll av att den egna handläggningen och bedömningen av ärenden, exempelvis granskning av årsräkningar, är korrekt utförd. Ett arbete har initierats med att möjliggöra uppföljning i det system som används. Detta berörs även i avsnitt 3.2.1.

6.3 Hantering av klagomål och synpunkter

6.3.1 Klagomål mot överförmyndarnämnden

I länsstyrelsens tillsyn samt nämndens årsredovisning belyses att det riktas klagomål mot nämndens arbete. I årsredovisningen 2020 anges digitaliseringen som en orsak. En avstannad digitaliseringsutveckling innebär även en avstannad automatisering (RPA-lösningar²⁵) och att inga nya e-tjänster utvecklats. Den låga bemanningen i kombination med att ställföreträdarna i högre utsträckning hänvisas till digital hantering, har lett till att flera ställföreträdare upplever att det är svårt att få kontakt med kansliet, vilket i sin tur lett till klagomål. Kansliet har en rutin²⁶ för klagomålshantering vilken innebär att synpunkter som berör överförmyndarnämnden/kansliet ska registreras i verksamhetssystemet (Wärna Go för personärenden och W3D3 för övriga ärenden).

6.3.2 Klagomål mot ställföreträdare

Klagomål avseende ställföreträdare registreras i huvudmannens akt i Wärna Go samt även i ett nytt ärende i W3D3. Det anges vara av vikt att ärendet är sökbart samt att handlingarna gällande klagomålet sparas då dessa kan användas vid ställningstagande för rekrytering av ställföreträdare till nya huvudmän. Klagomål på en ställföreträdare ska tas upp i kansliberedningen. Registratorn ansvarar för att sammanställa inkomna synpunkter månadsvis. Sammanställningen ligger till grund för rapportering till överförmyndarnämnden och återges i årsberättelsen.²⁷

6.4 Bedömning

Vi noterar att nämnden och förvaltningen utvecklat arbetet med intern kontroll genom tillsynsrapporter. Det finns fortsatt svårigheter att kunna bedriva utvecklingsarbete på grund av resursbrist. Vi ser positivt på att det sker tillsynsarbete inom verksamhet, ekonomi samt personal men bedömer att det finns risker i verksamheten som inte hanteras i nämndens riskanalys och tillsynsplan. Vidare ser vi att intern kontroll utgör grunden för verksamhetens kvalitetssäkring och inte bara en viktig del som nämndens tillsynsplan uttrycker. Vi bedömer att överförmyndarnämnden bör överväga att utveckla den interna kontrollen att innefatta fler än tre tillsynsobjekt per år.

Under 2021 saknas systematisk egenkontroll avseende exempelvis att den egna handläggningen och bedömningen av årsräkningar är korrekt utförd. Vi bedömer att nämnden bör stärka sin interna kontroll genom att införa en systematisk egenkontroll av ärendehandläggningen i syfte att bevaka och följa upp efterlevnad av styrande dokument och rutiner i verksamheten samt minska risken att inte nå verksamhetens mål. Vi bedömer att överförmyndarnämnden bör bevaka det nyligen initierade arbetet avseende utveckling av verksamhetssystemet i syfte att möjliggöra ärendeuppföljning i systemet.

²⁵ RPA: Robotic Process Automation. Kopplingen mellan verksamhetssystem och Abou som är programmet för att hantera inkomna handlingar via e-tjänst.

²⁶ Rutin - hantering av synpunkt (klagomål, beröm och förslag) Ön 84/2018

²⁷ Rutin - hantering av synpunkt (klagomål, beröm och förslag) Ön 84/2018

7. Tidigare genomförd granskning

Stadsrevisionen i Örebro genomförde en granskning av överförmyndarverksamheten 2016. Den samlade bedömningen var att överförmyndarnämndens verksamhet var ändamålsenlig. Revisionen lämnade dock ett antal rekommendationer:

- ▶ Förtydliga rutinen för granskning av års- och sluträkning avseende dels vilka granskningsinsatser som ska göras vid normalgranskning respektive djupgranskning, dels bör det framgå huruvida mindre rättelser ska noteras på framsidan av årsräkningen eller ej.
- ▶ Överväg att styra urvalet av ärenden för djupgranskning på ett sådant sätt att en större andel årsräkningar avseende förvaltarskap djupgranskas. Detta utifrån att förvaltarskap är en tvångsåtgärd, där huvudmannen har frångagits sin rättshandlingsförmåga.
- ▶ Överväg att, som ett komplement till tillsynen inom ramen för den interna kontrollen, kontrollera följsamhet till ett urval av gällande rutiner inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen. Det bör tas fram en rutin avseende avvikelshantering.
- ▶ Ta fram en rutin för hanteringen i de fall huvudmannen begär att få byta ställföreträdare.

Vid tillfället för årets granskning kan vi konstatera att rutinen för granskningen av års- och sluträkning avseende granskningsinsatser har förtydligats för normal- respektive djupgranskning. I rutinerna anges att mindre rättelser ska noteras med röd arkivbeständig penna. Signeringen i en korrigerad djupgranskning ska ske med blå penna.

Avseende rekommendationen kring att styra urvalet av ärenden för djupgranskning kan vi notera att det inte har efterföljts. Vi noterar att det i dagsläget inte genomförs djupgranskningar. Vi instämmer dock inte i den tidigare rekommendationen att det är av särskild vikt att förvaltarskap djupgranskas utifrån att förvaltarskap är en tvångsåtgärd, där huvudmannen har frångagits sin rättshandlingsförmåga. Vi anser inte att förvaltarskapet utgör en större risk för oegentligheter än vad ett god man-skap gör.

Vi har iakttagit att det inte finns ett framtaget komplement till tillsynen inom ramen för den interna kontrollen avseende följsamhet av rutiner. Det saknas alltså rutin för avvikelshantering.

En rutin för hantering av de fall då huvudmannen begär att få byta god man finns. Rutinen gäller för skriftlig begäran.

8. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Finns det en ändamålsenlig kompetensförsörjning avseende ställföreträdare och handläggare?	Nej. Utbildning identifieras som ett förbättringsområde i årsredovisningen 2020 samt som en anledning till brister i årsräkningar. Vidareutbildning har tidigare erbjudits men med anledning av pandemin samt tidsbrist har det inte genomförts under 2021. Medarbetarna på överförmyndarkansliet har möjlighet till kompetensutveckling men tidsbristen medför att vissa inte prioriterar utbildningar. Personalomsättningen medför att kansliet har haft svårt att behålla kompetens. Mycket tid har lagts på att lära upp nya medarbetare.
<ul style="list-style-type: none">- Finns en ändamålsenlig rekryteringsprocess avseende ställföreträdare och hur säkerställs tilltänkt ställföreträdares lämplighet? Sker tillräckliga kontroller?- I vilken utsträckning använder nämnden externa aktörer som erbjuder tjänster som ställföreträdare?	<p>Delvis. Det sker registerkontroller och kunskapsprov för nya ställföreträdare. Många ställföreträdare avslutar sina uppdrag efter en kortare tid. Processen kan utvecklas genom intervju med tilltänkt ställföreträdare.</p> <p>Nämnden använder sig av en extern aktör avseende två huvudmän.</p>
Har Länsstyrelsens tillsyn föranlett några påpekanden? I förekommande fall, vilka åtgärder har vidtagits av nämnden?	Vid inspektionen 2021 lämnade Länsstyrelsen ingen anmärkning. Föregående år fick 6 av 15 akter någon form av anmärkning. Länsstyrelsen påpekade även ett visst behov av att arbeta med bemötande gentemot ställföreträdare.
Hur säkerställs säkerhetsaspekter för den enskilde huvudmannen i förhållande till ställföreträdare och, i förekommande fall, vice versa?	Vi noterar vissa brister avseende säkerhetsaspekter för den enskilde huvudmannen i förhållande till ställföreträdare. Kansliet har inte genomfört djupgranskningar det senaste året. Det förekommer även att ställföreträdare har ett stort antal uppdrag samt får flera uppdrag innan den första årsräkningen är granskad. Vidare tar det lång tid att hantera ärenden som berör entledigande eftersom det är svårt att hitta nya ställföreträdare. Ställföreträdare har även

Revisionsfrågor	Svar
- Finns tydliga regelverk samt rutinbeskrivningar för handläggning av ärenden?	svårt att komma i kontakt med handläggare för att få svar och stöd i olika frågor. Delvis. Vi noterar att det finns flertalet rutiner för handläggning av ärenden men att dessa inte alltid efterlevs. Rutinerna upplevs svåra och tidskrävande att hitta och är inte väl förankrade i verksamheten.
Är den interna kontrollen ändamålsenligt utformad, exempelvis avseende uppföljning och granskning av upprättade årsräkningar?	Nej. Det har inte skett djupgranskning av årsräkningar under 2021. Det har funnits en lista över vilka som ska djupgranskas samt en rutin men detta uppges inte ha efterlevts. Det finns ingen systematisk egenkontroll i verksamheten genom exempelvis kontroll av att den egna handläggningen och bedömningen av exempelvis årsräkningar är korrekt utförd.
Sker en ändamålsenlig återrapportering och uppföljning till nämnden rörande intern kontroll och verksamhetens kvalitet?	Ja. Nämnden delges en omfattande och transparent rapportering av verksamheten i verksamhetsplaner, delårsrapporter samt årsredovisningar. Kansliet tar årligen fram en riskanalys utifrån perspektiven verksamhet, ekonomi och personal. Riskanalysen ligger till grund för en årlig tillsynsrapport som närmare följer upp ett område inom respektive perspektiv.

Stockholm den 3 februari 2022

Jakob Hallén
Certifierad kommunal revisor

Lina Hedlund
Verksamhetsrevisor

9. Bilaga

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Administratör inom team administration
- ▶ Handläggare inom team tillsyn
- ▶ Handläggaren inom team ekonomi
- ▶ Handläggaren inom team rekrytering
- ▶ Två ställföreträdare
- ▶ Verksamhetschef

Dokument

- ▶ § 135 inrättande av förvaltarenhet Ks 13/2020
- ▶ § 204 Inrättande av förvaltarenhet Ks 689/2020
- ▶ Aktivitetsplan - ökad tillgänglighet och rekrytering
- ▶ Arbetsmiljöverket 2019/074059
- ▶ Delårsrapport med prognos 1 & 2 2021
- ▶ Förvaltarenhet redogörelse
- ▶ HOW TO - Byte av god man
- ▶ Inrättande av en förvaltarenhet i Örebro kommun
- ▶ Kommunikationsplan överförmyndarkansliet 2021
- ▶ Lathund efter avslutad akt
- ▶ Nämndreglemente Örebro kommun
- ▶ Objektplan ställföreträdarstöd 2021
- ▶ Rapport "Förslag Förvaltarenhet Örebro"
- ▶ Riskanalys för Överförmyndarnämnden ÖN 128/2021
- ▶ Rutin - anmälan - ansökan till anordnande
- ▶ Rutin - anstånd
- ▶ Rutin - ansökan om uttagstillstånd
- ▶ Rutin - avskriva ärende
- ▶ Rutin - bouppteckning, bodelning och arvskifte
- ▶ Rutin - Byta av ställföreträdare
- ▶ Rutin - ensamkommande barn
- ▶ Rutin - faderskapspresumtion
- ▶ Rutin - fastighetsöverlåtelse
- ▶ Rutin - förordna tillfällig god man att bevaka rätt i dödsbo
- ▶ Rutin - förordna tillfällig god man vid jäv
- ▶ Rutin - granska förteckning
- ▶ Rutin - granskning av års- och sluträkning normalgranskning 2021
- ▶ Rutin - granskning av års- och sluträkning, djupgranskning
- ▶ Rutin - intresseanmälan
- ▶ Rutin - klagomålshantering
- ▶ Rutin - ställföreträdare avlider
- ▶ Rutin - särskild förordnad vårdnadshavare (SFV)
- ▶ Rutin - årlig omprövning av förvaltarskap
- ▶ Statistik räkningar 2021-12-20
- ▶ Tillsynsplan Överförmyndarnämnden 2021
- ▶ Tillsynsprotokoll Länsstyrelsen Dalarnas län 2018
- ▶ Tillsynsprotokoll Länsstyrelsen Dalarnas län 2019
- ▶ Tillsynsprotokoll Länsstyrelsen Dalarnas län 2020

- ▶ Tillsynsprotokoll Länsstyrelsen Dalarnas län 2021
- ▶ Tillsynsrapport 2020 - uppföljning av intern kontroll ÖN 96/2020
- ▶ Uppdragshandling Administratörer Överförmyndarkansliet
- ▶ Uppdragshandling APT
- ▶ Uppdragshandling Överförmyndarhandläggare
- ▶ Uppföljning av beslutade åtgärder utifrån riskanalys 2020 samt tillsynsrapport 2020 ÖN 96/2020
- ▶ Utredning om förvaltarenhet Sov 1081/2019
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2021 Överförmyndarnämnden (Dnr: 2020/00067)
- ▶ Årsprocess överförmyndarkansliet och överförmyndarnämnden 2022 ÖN 275/2021
- ▶ Årsräkningar - avseende år 2021 ÖN 282/2021
- ▶ Överblick av rutiner (Arbetsmaterial)
- ▶ Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun. Utredning om förvaltarenhet, 2019-06-13
- ▶ Överförmyndarnämndens delegationsordning ÖN 118/2021
- ▶ Överförmyndarnämndens årsberättelse 2020
- ▶ Överförmyndarnämndens årsberättelse 2021 (delgivits utdrag från den ännu ej fastställda årsberättelsen)
- ▶ Överförmyndarstatistik Länsstyrelserna (Örebro kommun)
- ▶ Övergripande strategier och budget 2021