



Granskning av överförmyndaren

Rapport
Orsa kommun

KPMG AB

2022-12-19

Antal sidor 26



Orsa kommun
Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	7
3	Lagstiftning	9
3.1	Överförmyndarjuridik	9
3.1.1	Överförmyndare/överförmyndarnämnd	9
3.2	Avtalssamverkan och gemensam överförmyndarnämnd	11
3.3	Lagstiftning om uppsiktsplikt och internkontroll	11
4	Resultat av granskningen	13
4.1	Organisation, ledning och styrning	13
4.1.1	Enskild överförmyndare och avtalssamverkan	13
4.1.2	Ledning och styrning	14
4.1.3	Bedömning	15
4.2	Kontroll, uppsikt, uppföljning och tillsyn	17
4.2.1	Internkontroll och uppsiktsplikt	17
4.2.2	Länsstyrelsens tillsynsprotokoll	18
4.2.3	Bedömning	18
4.3	Personal och kompetens	20
4.3.1	Personal	20
4.3.2	Kompetens	20
4.3.3	Bedömning	20
4.4	Arbetssätt och granskningar	21
4.4.1	Arbetssätt	21



Orsa kommun

Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

4.4.2	Bedömning	22
4.5	Ställföreträdare	23
4.5.1	Rekrytering, lämplighetskontroll och utbildning	23
4.5.2	Bedömning	23
5	Slutsats och rekommendationer	25

1 Sammanfattning

KPMG har av Orsa kommuns revisorer fått i uppdrag att granska Överförmyndaren och avtalssamverkan för verksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om överförmyndaren har tillräcklig intern styrning och kontroll för att bedriva ett ändamålsenligt arbete.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte att det finns sådana brister som innebär att överförmyndarens styrning, ledning och interna kontroll inte är ändamålsenlig.

Kommunen har genom kommunfullmäktige utsett överförmyndaren för innevarande mandatperiod. Ur ett juridiskt perspektiv är överförmyndarens ansvar att likställa med en överförmyndarnämnds ansvar. Överförmyndarverksamheten, nedan verksamheten, sker på tjänstemannanivå genom avtalssamverkan mellan Mora, Orsa, Älvdalens, Rättviks, Leksands och Vansbro kommuner. Avtalssamverkan är beslutad av kommunfullmäktige.

För överförmyndaren saknas det internkontrollplan från år 2021. Interkontrollplanen har ersatts med verksamhetsplan. Överförmyndaren har godkänt utan dialog med kommunstyrelsen att internkontrollplanen ersätts av verksamhetsplanen. Avsaknaden av internkontrollplan är inte förenligt med vare sig lagstiftning eller kommunens reglemente avseende internkontroll.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har brustit i uppsiktsplikten över övermyndaren genom att inte ha uppmärksammat avsaknaden av internkontrollplan.

Någon uppföljning av delegationsbesluten sker inte av överförmyndaren vilket vi bedömer är en brist i ledning och styrning av verksamheten. I verksamheten saknas det skriftliga rutiner för rekrytering av ställföreträdare. Vi bedömer att det ska finnas skriftliga rutiner för rekrytering för att säkerställa en rättssäker process.

Verksamheten har ett ärendehanteringssystem med inbyggda kontrollfunktioner vilket innebär att det saknas skriftliga rutiner i granskningsarbetet. Genom att granskningen av ärendet sker i ärendehanteringssystemet är det enligt vår bedömning av vikt att det finns granskningsrapporter i respektive akt som anger vad som har granskats och om det föreligger några brister i granskningen.

Överförmyndarens uppgift är att säkerställa att det i verksamheten finns ett systematiserat arbetssätt för att säkerställa en rättssäker handläggning i alla delar i verksamheten. Någon utvärdering av avtalssamverkan har inte skett. Vi bedömer att det utgör en brist att varken överförmyndaren eller kommunstyrelsen tillsett att verksamheten utvärderats under innevarande mandatperiod.



Orsa kommun
Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi överförmyndaren att:

- säkerställa att ledning och styrning över verksamheten utvecklas genom planer och riktlinjer, se avsnitt 4.1.2
- tillse att det finns en internkontrollplan, se avsnitt 4.2
- tillsammans med kommunstyrelsen genomföra en utvärdering av avtalssamverkan, se avsnitt 4.1.2
- tillse att uppföljningen och kontrollen av verksamheten utvecklas, se avsnitt 4.1.2 och 4.2.1
- tillse att återrapporteringen av verksamheten till kommunstyrelsens utvecklas, se avsnitt 4.2.1
- utveckla rekryteringsarbetet för nya ställföreträdare, se avsnitt 4.5.1
- tillse att det för varje granskat ärendet finns en granskningsrapport i akten och markering avseenden annan viktig information, se avsnitt 4.4

2 Bakgrund

Vi har av Orsa kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens överförmyndare och avtalssamverkan.

Enligt 19 kap. 1–2 §§ föräldrabalken (1949:381), FB, är överförmyndarverksamhet obligatorisk i kommunerna. I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd med uppgift att utöva tillsyn över förmyndares, förvaltares och gode mäns förvaltning. Överförmyndare/överförmyndarnämnd utses av kommunfullmäktige enligt 19 kap. 5 § FB.

Överförmyndarens/överförmyndarnämndens uppdrag består i huvudsak i att verka för att de individer som själva inte kan ta vara på sin rätt, inte ska drabbas av rättsförluster. Detta sker genom att nämnden medverkar till att utse ställföreträdare där det är nödvändigt samt kontrollerar ställföreträdarens lämplighet och kompetens. En ställföreträdare kan vara en förmyndare, god man eller förvaltare.

Överförmyndarverksamheten i Orsa kommun bedrivs genom avtalssamverkan mellan flera kommuner i norra dalarna med Mora kommun som värdkommun. Kommunen har genom beslut valt en överförmyndare.

De förtroendevalda revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat att det finns risk för bristande hantering i utredning och handläggning av ställföreträdare och har beslutat att överförmyndarverksamheten bör granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om överförmyndaren har tillräcklig intern styrning och kontroll för att bedriva ett ändamålsenligt arbete.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig organisation för överförmyndarverksamheten?
- Finns styrdokument och dokumenterade rutiner som säkerställer att granskningar genomförs på ett rättssäkert sätt?
- Finns dokumenterade kompetenskrav för handläggare för att säkerställa en rättssäker handläggning?
- Vilka former av granskningsförfaranden genomförs avseende årsräkningar? Genomförs djupgranskningar?
- Finns ett formaliserat samt systematiskt internkontrollarbete?
- Finns dokumenterade rutiner för rekrytering av ställföreträdare där lämplighetsprövningar ingår?

2022-12-19

- Finns former för att vid behov anlita professionella förvaltare i mer komplexa ärenden?
- Finns det kontinuerliga utbildningar för nya och befintliga ställföreträdare så att de kan genomföra uppdraget?
- Finns former för att säkerställa att det inte finns en sårbarhet avseende omfattning av utsedda ställföreträdare per brukare?
- Har överförmyndaren vidtagit åtgärder som ett resultat av Länsstyrelsens tillsynsrapporter?
- Har kommunstyrelsens utövat sin uppsiktsplikt över överförmyndaren?

Granskningen avser Orsa kommuns Överförmyndare.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Föräldrabalken, (1949:381), FB
- Förmyndarskapsförordningen, (1995:379), FSF
- Kommunallagen, (2017:725), KL
- Tillämpbara interna regelverk

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av:

- Avtal gemensam överförmyndarorganisation
- Överförmyndarens delegationsordning
- Inspektionsprotokoll från Länsstyrelsen
- Interkontrollplan 2020
- Verksamhetsplan 2021 och 2022
- Reglemente för internkontrollplan för Orsa kommun
- Handböcker för ställföreträdare
- Blankett intresseanmälan för ny ställföreträdare



Orsa kommun
Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

- Olika skärmlapp från ärendehanteringssystemet som visar de olika stegen i granskningar av årsräkningar
- Dokumenthanteringsplan för kommunstyrelsen.
- Årsredovisning för Orsa kommun 2021

Intervjuer har genomförts med:

- Överförmyndaren
- Kommunstyrelsens ordförande i Orsa
- Kanslichef för i Mora kommun
- Chef för överförmyndarverksamheten i samverkan
- Överförmyndarhandläggare

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Lagstiftning

3.1 Överförmyndarjuridik

3.1.1 Överförmyndare/överförmyndarnämnd

Kommunens skyldighet och ansvar

Kommunens skyldighet att bedriva överförmyndarverksamhet regleras i 19 kap FB. Där anges att det i varje kommun antingen ska finnas en enskild överförmyndare eller en överförmyndarnämnd. Både den enskilde överförmyndaren och nämndens ledamöter och ersättare utses för hela mandatperioden av kommunfullmäktige. En enskild överförmyndare har ett likvärdigt lednings- och styrningsansvar över verksamheten som en överförmyndarnämnd.

Organisatoriska förändringar för överförmyndare eller överförmyndarnämnd får endast ske i anslutning till ny mandatperiod.

Överförmyndarens/överförmyndarnämndens uppdrag

Överförmyndare/överförmyndarnämnd utövar myndighetsutövning med syfte att förhindra att personer som inte själva kan tillvarata sina intressen drabbas av rättsförlust. Det kan handla om exempelvis omyndiga barn eller personer som på grund av sjukdom, skada, psykisk funktionsnedsättning, försvagat hälsotillstånd och ensamkommande barn har ett hjälpbehov och inte kan bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sig själv.

Av 19 kap. 14 § FB framgår att följande ärenden inte får delegeras av överförmyndare/överförmyndarnämnd till tjänsteperson:

- Framställning eller yttranden till kommunfullmäktige
- Entlediga god man eller förvaltare på grund av olämplighet
- Häva avtal om sammanlevnad i oskiftat bo
- Vitesföreläggande
- Avslagsbeslut

När en person är i behov av hjälp är det överförmyndarverksamheten som bidrar till att en ställföreträdare utses. I överförmyndarverksamhetens uppdrag ingår att utreda behov av god man, förvaltare eller förmyndare och ta fram lämpliga förslag på ställföreträdare. Beslut om god man, förvaltare och förmyndare fattas av tingsrätten.

Överförmyndarverksamheten kontrollerar hur gode män, förvaltare och förmyndare sköter sina uppdrag samt dokumentera och föra register över tillsynsverksamheten. Syftet med tillsynen är att den enskilde som inte kan tillvarata sin rätt, förvalta sin

2022-12-19

egendom eller sörja för sin person inte lider skada. Utöver detta står all överförmyndarverksamhet under tillsyn av länsstyrelsen och det är länsstyrelsen i Dalarna som utöver tillsyn över överförmyndarverksamheten i Dalarnas län.

God man, förvaltare och förmyndare

En ställföreträdare kan vara, god man, förvaltare eller förmyndare och har till uppgift att ta tillvara "huvudmannens intresse" dvs den person som har en utsedd god man, förvaltare eller förmyndare.

En god man ska hjälpa sin huvudman med att bevaka dennes rätt, förvalta sin egendom eller sörja för huvudmannen enligt bestämmelserna i 11 kap. FB. Ett godmanskap beror på sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd eller likande förhållanden.

Godmanskapet är frivilligt förutom om personens tillstånd hindrar att samtycke inhämtas. Vid godmanskap kvarstår huvudmannens rättsliga handlingsförmåga.

Varje år ska ställföreträden redovisa huvudmannens transaktioner i en årsräkning till överförmyndaren/överförmyndarnämnden. Granskningen av årsräkningen är ett led i överförmyndarverksamhetens kontroll.

Om någon befinner sig i en sådan situation att den "urstånd att vårda sig eller sin egendom" får rätten besluta att anordna förvaltarskap. Förvaltarskap är ett intrång i den personliga integriteten och ska användas restriktivt. Är det tillräckligt med att förordna en god man eller om hjälp ska ges på ett mindre sätt får inte förvaltarskap tillsättas. Om en huvudman förordnas en förvaltare förlorar huvudmannen helt eller delvis sin rättshandlingsförmåga och förvaltaren får ingå rättshandlingar för sin huvudmans räkning. Överförmyndarnämnden/överförmyndaren ska årligen ompröva förvaltarskapet. Förvaltare utses av tingsrätten.

En god man eller en förvaltare ska enligt 11 kap. 12 § FB vara "en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person"

Barn är omyndiga till de har fyllt 18 år. Vårdnadshavare, oftast föräldrar, är legala förmyndare till barn under 18 år (omyndig). Saknar barnet förmyndare ska rätten förordna förmyndare till barnet. När värdet av den omyndiges tillgångar genom arv, gåva, värdestegring eller på annat sätt överstiger 8 prisbasbelopp och som ska förvaltas av föräldrarna ska överförmyndare/överförmyndarnämnden utöva tillsyn över föräldrarna. Föräldrarna ska då årligen lämna redovisning till överförmyndaren/överförmyndarnämnden.

3.2 Avtalssamverkan och gemensam överförmyndarnämnd

Avtalssamverkan

Av 9 kap. 37 § Kommunallagen, KL, framgår en generell reglering om kommuners möjlighet att på tjänstemannanivå samverka genom avtalssamverkan. Avtalssamverkan som är av principiell beskaffenhet ska beslutas av kommunfullmäktige. I övrigt finns det inte några regleringar i lagstiftningen eller dess förarbeten avseende beslutsnivåerna för avtalssamverkan. Enligt 9 kap. 38 § KL ska styrelsen årligen rapportera till kommunfullmäktige om kommunens avtalssamverkan.

Gemensam överförmyndarnämnd

I 19 kap. 6 § FB framgår att det är möjligt att två eller flera kommuner har en gemensam överförmyndarnämnd. Inrättandet av en gemensam överförmyndarnämnd sker i respektive medlemskommuns fullmäktige som även beslutar om reglemente och samverkansavtal för nämnden. Valet av ledamöter och ersättare till gemensam nämnd följer samma regler som för övriga nämnder i en kommun.

Det finns regleringar i 9 kap. KL avseende gemensam nämnd som även gäller för en gemensam överförmyndarnämnd.

3.3 Lagstiftning om uppsiktsplikt och internkontroll

Uppsiktsplikt

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens och regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet enligt KL. Då överförmyndare är likställa med en överförmyndarnämnd har styrelsen samma uppsiktsplikt över överförmyndare som över nämnderna.

Styrelsen ska även ha uppsikt över avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § KL.

KL är en ramlag och förarbetena till lagen ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktsplikten innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Oavsett den juridiska formen för verksamheten. Styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll.

Enligt förarbetena till KL är uppsikten begränsad till att lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder som styrelsen anser bör vidtas. Om det finns behov av bindande direktiv får styrelsen initiera ett ärende till fullmäktige. Fullmäktige kan då ge nämnden/överförmyndaren ett direktiv under förutsättning att det är inom fullmäktiges kompetens.



Orsa kommun
Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

Internkontroll

I 6 kap. 6 § KL anges att nämnderna ska var och en inom sitt 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. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller även när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § KL har lämnats över till någon annan. Då överförmyndare är att likställa med en överförmyndarnämnd ska denne utöva samma internkontroll över verksamheten som en nämnd.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation, ledning och styrning

4.1.1 Enskild överförmyndare och avtalssamverkan

Kommunfullmäktige har valt överförmyndare och ersättare för mandatperioden 2019–2022¹.

Avtalssamverkan inleddes 2011 mellan Mora, Orsa, Älvdalens, Rättviks, Leksands och Vansbro kommuner för överförmyndarverksamheten. Nuvarande samverkansavtal, nedan avtalet, gäller från 2021-01-01. Det är antaget av kommunfullmäktige och undertecknad av nuvarande kommunstyrelsens ordförande i Orsa kommun. I avtalet framgår att samverkan avser organisation för utförande av lagstadgad överförmyndarverksamhet. Respektive samverkande kommun utser överförmyndare/nämnd som till det gemensamma kansliet delegerar beslutsfattandet som är möjligt enligt 19 kap 14 § FB.

Avtalet kan årligen säga upp till den 30 juni med 18 månaders uppsägningstid. Om en enskild kommun önskar säga upp avtalet är uppsägningstiden 24 månader eller annan tidpunkt som parterna enats om.

Syftet med avtalssamverkan är ett gemensamt resursutnyttjande som långsiktigt klarar av ökad ärendetillströmning och skärpta lagkrav. Strävan är att långsiktigt upprätthålla kontinuitet, kompetens, kvalitet och att uppnå kostnadseffektivitet i verksamheten. Enligt verksamhetsföreträdarens uppfattning har syftet uppnåtts.

Av avtalet framgår att verksamheten bör årligen utvärderas av respektive medlemskommun. Av vad som har framkommit i intervjuerna har inte någon utvärdering skett av Orsa kommun.

Kostnadsfördelningen regleras mellan de samverkande kommunerna utifrån invånarantalet i respektive kommuns invånarantal per den 31 december. Utöver det erläggs en särskild avgift på 150 tkr per år av de samverkande kommunerna till värdkommunen enligt fördelningsnyckeln antal invånare per den 31 december. Enligt intervjuerna sker varje år samråd avseende budgeten mellan de samverkande kommunernas kommunchefer. Vid överskott alternativt underskott sker en fördelning enligt kostnadsfördelningsnyckeln.

I samverkansavtalet anges att respektive kommuns överförmyndare är personuppgiftsansvarig för den egna kommunens personuppgiftsbehandlingar och för de behandlingar som sker i handläggningssystemet är det ett delat personuppgiftsansvar mellan de olika kommunerna.

¹ Kommunfullmäktige beslut 2018 12 10

4.1.2 Ledning och styrning

Det är i avtalet reglerat vilka uppgifter som åligger det gemensamma kansliet och vilka uppgifter som åligger samverkanskommunerna.

Uppgifterna för verksamheten är bland annat:

- Ta fram budget, verksamhetsplan och verksamhetsberättelse
- Besluta i delegerade ärenden
- Ansvara för överförmyndarens tillsynsverksamhet
- Besluta om arvoden och kostnadsersättningar till ställföreträdare
- Rekrytera och kontrollera ställföreträdare
- Erbjuder utbildning till ställföreträdare
- Ta emot besök vid behov

Samverkanskommunerna uppgifter är bland annat:

- Aktivt informera allmänheten om godmanskap och förvaltare i syfte att underlätta rekryteringen av nya ställföreträdare,
- Ta emot och till överförmyndarkansliet vidarebefordra intresseanmälningar från personer som är intresserade av att bli ställföreträdare,
- Tillhandahålla informationsmaterial, ta emot och vidarebefordra handlingar till det gemensamma kansliet.

Enligt intervjuerna genomförs två gånger per år en gemensam avstämning av verksamheten för de kommuner som ingår i avtalssamverkan där valda överförmyndare för respektive kommun deltar.

Verksamhetsföreträdare uppger att det inte sker någon styrning av verksamheten från överförmyndarna i samverkanskommunerna. Överförmyndaren beskriver att det finns tillit till hur verksamheten bedrivs.

I avtalet beskrivs att samverkanskommunerna genom överförmyndaren har rätt till löpande insyn i det gemensamma kansliets verksamhet och personärenden som är hänförliga till den egna kommunen.

I intervju beskriver överförmyndaren att hon varje månad tar del av statistik över aktiva ärenden.

Överförmyndaren har delegerat alla beslut som får delegeras till tjänstepersoner enligt FB. Delegationsbeslut som är fattade av tjänstepersoner i verksamheten anmäls inte till

2022-12-19

överförmyndaren. Detta framgår även i avtalet. Förfarandet är i enlighet med regleringar i FB². Överförmyndaren beskriver att det inte sker någon uppföljning från henne av delegationsbesluten.

Överförmyndaren anger att om verksamheten inte hade fungerat hade det framkommit exempelvis genom att beslut som fattats genom delegation hade överklagats, vilket inte har skett. Överförmyndaren beskriver vidare att det är viktigare att verksamheten gör sitt arbete än informerar henne om fattade delegationsbeslut. Länsstyrelsen har inte heller enligt överförmyndaren gett någon indikation på att det krävs bättre kontroll över verksamheten.

Enligt telefonsamtal med länsstyrelsen sker inte någon bedömning av dem, vid deras tillsyn, avseende ledning och styrning för verksamheten. Förutsatt att det inte har inkommit signaler till Länsstyrelsen om att ledning och styrning inte fungerar. Länsstyrelsen beskriver att de kontrollerar att det finns en delegationsordning och att de beslut som inte får delegeras enligt FB inte är delegerade.

Enligt samverkansavtalet kan tjänstepersoner som har delegation att besluta i överförmyndarens ställe när så är nödvändigt hänskjuta beslutet till överförmyndaren. I intervju beskrivs att när vissa beslut ska fattas exempelvis arvodebefria huvudman tar verksamheten enligt kontakt med överförmyndaren. I intervju framkommer att återkoppling av resultatet från granskningarna sker till överförmyndaren.

I intervjuer framgår att det saknas beslutade riktlinjer, rutiner eller andra anvisningar över krav och förväntningar på överförmyndarverksamheten förutom det som är reglerat i avtalet mellan verksamheten och kommunerna.

Enligt intervjuerna får verksamheten inte heller någon annan styrning från överförmyndaren. Däremot förs ett samtal om verksamheten, nu senast var överförmyndaren delaktig i att ärendehanteringssystemet skulle inköpas.

4.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att det till viss del finns en ändamålsenlig organisation. Vi kan konstatera att samverkansavtalet är beslutat av kommunfullmäktige, vilket vi bedömer är lämplig beslutsinstans, då ärendet är av principiell beskaffenhet. Det finns avtalat en kostnadsfördelningsnyckel och regleringar avseende uppsägning av avtalet vilket vi bedömer är positivt. Vi bedömer att ledningen och styrningen över verksamheten från överförmyndaren är bristfällig.

Någon utvärdering avseende samverkan har inte skett. Vi bedömer att kommunstyrelsen eller överförmyndaren borde ha tillsett att verksamheten utvärderats under innevarande mandatperiod, i enlighet med skrivelse i avtalet.

² Beslut som fattats på delegation enligt föräldrabalken behöver, enligt 19 kap. 14 § 3 stycket FB



Orsa kommun

Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

Vi bedömer att det saknas styrdokument och dokumenterade rutiner för verksamheten. Vi anser genom det att det föreligger brister i ledning och styrning av överförmyndaren. För att säkerställa ledningen och styrningen över verksamheten bör detta stärkas genom beslutade riktlinjer och planer där efterlevnad av dessa bör följas upp regelbundet av överförmyndaren.

Det är tydliggjort i avtalet vilka uppgifter som åligger verksamheten och vilka uppgifter som åligger överförmyndaren vilket vi bedömer är positivt. Överförmyndaren har med stöd i lagen möjlighet att delegera beslutande i vissa frågor vilket vi kan konstatera att överförmyndaren i Orsa har gjort. Lagstiftningen gör det därtill möjligt att delegationsbeslut som är fattade inom en överförmyndarverksamhet inte behöver anmälas till överförmyndaren. Vi kan konstatera att så har skett av överförmyndaren.

Vi bedömer att det utgör en brist att överförmyndaren inte gör någon form av systematisk uppföljning av vare sig delegationsbeslut eller verksamhetens utövande för att säkerställa rättssäkerheten.

4.2 Kontroll, uppsikt, uppföljning och tillsyn

4.2.1 Internkontroll och uppsiktsplikt

Kommunfullmäktige har antagit reglemente för internkontroll³ Av reglementet framgår bland annat att dess syfte är att säkerställa att kommunstyrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen upprätthåller en tillfredställande internkontroll.

Internkontrollplanen ska innehålla följande:

- Genomförda riskbedömningar
- Beskrivning av vad som ska kontrolleras
- Ansvarsfördelning som beskriver vem som ska kontrolleras vad
- Beskrivning av hur och när kontroller ska ske
- Beskrivning av till vem kontroller ska rapporteras.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en tillfredställande organisation för internkontroll. Det är kommunstyrelsens ansvar att utvärdera och rapportera kommunens samlade system för internkontroll och vid behov göra förbättringar. Nämnderna har enligt reglementet det yttersta ansvaret för internkontrollen inom respektive förvaltning. Varje nämnd och kommunstyrelsen ska ha en internkontrollplan enligt reglementet.

Internkontrollplanerna för överförmyndaren åren 2018–2020 finns inte diarieförda hos kommunen⁴.

Enligt intervjupersoner saknas sedan 2021 internkontrollplan för överförmyndaren. Att verksamheten inte ska ha någon internkontrollplan har beslutats i samråd med överförmyndaren. Förklaringen till det inte längre finns internkontrollplaner är enligt intervjuuppgifter tidsbrist samt att det finns en uppfattning att samma uppgifter ingår i verksamhetsplanen.

I intervju med kommunstyrelsens ordförande framgår att det saknas kännedom om att överförmyndaren inte har någon internkontrollplan. Vidare beskrivs i intervju med kommunstyrelsens ordförande att ingen riskbedömning gjorts avseende överförmyndaren i kommunstyrelsens internkontrollplan vilket bedöms vara en brist enligt honom.

Enligt uppgift från kommunsekreterare i Orsa kommun finns överförmyndarverksamheten rapporterad i delårsrapporterna åren 2019–2021

³ Antaget av kommunfullmäktige 2018-05-28.

⁴ E-post från Orsa kommun, daterat 2022 06 13

avseende ekonomi och årsredovisningen åren 2019–2021, både avseende ekonomi och verksamhet. Ekonomisk prognos för överförmyndarverksamheten tillsammans med kommunens övriga verksamheter rapporteras i förekommande fall till kommunstyrelsens utskott för strategi.

Vidare anger kommunsekreteraren i Orsa kommun att tillsynsprotokollen från länsstyrelsen är delgivna både till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

I årsredovisningen för Orsa kommun 2021 anges organisationsformen för överförmyndare i samverkan felaktigt. Det anges att det är gemensam nämnd för Mora, Orsa, Älvdalens, Vansbro, Rättviks och Leksands kommuner⁵ för överförmyndarverksamheten, inte avtalssamverkan.

Enligt intervju har verksamhetsföreträdare informerat kommunfullmäktige om överförmyndarverksamheten under 2022⁶. Vid intervjun med kommunstyrelsens ordförande anger han att dialog förs med överförmyndaren men inte utifrån uppsiktsplikten. Kommunstyrelsens ordförande bedömer vid intervjun att uppsiktsplikten över överförmyndaren behöver förbättras. Bedömning enligt honom är att överförmyndarverksamheten är en stabil organisation.

4.2.2 Länsstyrelsens tillsynsprotokoll

Av länsstyrelsen tillsynsprotokoll från 2022⁷ framgår att länsstyrelsens samlade intryck efter årets inspektion är att enheten bedriver en verksamhet med bra ordning på ärendena samt att de anser att de anställda gör ett bra arbete trots att enheten varit underbemannad en längre tid.

Överförmyndaren har enligt intervju inte vidtagit några åtgärder med anledning av tillsynen då verksamheten fått ett gott omdöme av länsstyrelsen.

4.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att det inte finns ett formaliserat samt systematiskt internkontrollarbete för överförmyndarverksamheten. Vi ser det som allvarligt att överförmyndaren inte har säkerställt att en internkontrollplan upprättats för åren 2021 och 2022 då det bryter mot reglemente för intern kontroll samt medför att det kan finnas verksamhetsrisker som inte kontrolleras då plan saknas. Vår bedömning är därtill att det är allvarligt att inte kommunstyrelsen i sin uppsiktsplikt över överförmyndaren uppmärksammat att internkontrollplan saknats.

Att det inte uppmärksammas under hela mandatperioden att internkontrollplan saknas hos kommunen är enligt vår bedömning mycket allvarligt. Att det sedan år 2021 inte

⁵ Årsredovisning 2021 från kommunens hemsida.

⁶ PROTOKOLL KOMMUNFULLMÄKTIGE Sammanträdesdatum: 2022-05-02

⁷ Länsstyrelsens tillsynsprotokoll daterat 2022 01 26



Orsa kommun

Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

heller upprättats en internkontroll plan är även det allvarligt. Vi bedömer att verksamhetsplan inte kan ersätta internkontrollplan då dessa planer har olika ändamål.

Genom att det saknas internkontrollplan sedan år 2021 för överförmyndaren är bedömningen att internkontrollen inte är ändamålsenlig. Vi bedömer även att kommunstyrelsen har i brustit uppsiktplikten över överförmyndaren då det inte uppmärksammats att det saknas internkontrollplan.

I årsredovisningen för 2021 anges att överförmyndare i samverkan är gemensam nämnd. Att det i årsredovisningen inte framgår korrekt organisationsform för överförmyndaren och överförmyndarverksamheten är enligt vår bedömning en brist.

Vi kan konstatera att Länsstyrelsen gett verksamheten ett gott omdöme vid tillsynen.

4.3 Personal och kompetens

4.3.1 Personal

Av avtalet framgår att Mora kommun är värdkommun och verksamheten ingår i dess organisation. Medarbetarna har sitt arbetsställe i Mora och är anställda av Mora kommun.

I intervjuerna framkommer att verksamheten består av en chef som innehar juristkompetens, fyra handläggare och en jurist.

Enligt verksamhetsföreträdare har personalomsättningen tidigare varit hög, bland annat hänvisas detta till en organisationsförändring inom kansliet 2019. Personalomsättningen beskrivs ha stabiliserats i nuläget. Av verksamhetsplanen för 2021 framgår dock att överförmyndarkansliet under år 2020 varit under stor prövning.

4.3.2 Kompetens

Verksamhetsföreträdare från Mora kommun uppger att alla handläggare ska ha en akademisk examen enligt kompetensprofilen för tjänsterna. Alla handläggare har genomfört grundutbildning genom Sveriges kommuner och regioner (SKR) eller hos annan erkänd aktör inom området. Utöver det har handläggarna möjlighet att gå valfri kurs för vidareutbildning inom området.

4.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att det finns dokumenterade kompetenskrav för handläggare. I den kravprofil som används vid rekrytering ställs krav på akademisk examen samt att handläggare i övrigt matchar fastställd kompetensprofil. Vi ser det som positivt att alla handläggare erhåller grundutbildning och valfri vidareutbildning.

Vi kan därtill konstatera att verksamheten har tillgång till juridisk kompetens vilket vi ser som positivt utifrån verksamhetsområdets komplexitet.

4.4 Arbetsätt och granskningar

Överförmyndarens granskning av gode män, förvaltare och förmyndares redovisningar styrs i huvudsak av regler i Föräldrabalken. Där står bland annat att överförmyndaren ska granska dessa ställföreträdares "verksamhet" genom att titta i de handlingar och uppgifter som lämnas av ställföreträdaren. Nämnden granskar bland annat årligen gode män och förvaltares ekonomiska redovisningar (årsräkningar) och hur uppdraget i övrigt utförs (redogörelse). Årsräkningar och redogörelse ska lämnas in till verksamhet senast 1 mars varje år. Dessutom genomförs löpande kontroller under året av till exempel fastighetsförsäljningar och dödsbon.

4.4.1 Arbetsätt

Överförmyndaren har enligt intervju inte beslutat om någon granskningsplan för årsräkningar. Återkoppling gällande resultatet av granskningarna lämnas till överförmyndaren.

Enligt verksamhetsföreträdare sker djupgranskningar av årsräkningar genom slumpvis utvalda akter eller när handläggarna upptäcker under granskningen att det är något som inte stämmer. I princip innebär det att mer eller mindre alla ärenden djupgranskas. I faktakontrollen anges att deras normalgranskning kan liknas vid en djupgranskning då de inhämtar in mer underlag till normalgranskningen än vad som är brukligt. Vidare framkommer kompletterande information om att endast de årsräkningar som inkommer digitalt granskas i ärendehanteringssystemet.

I intervju återges att det efter ett av de årliga tillfällena för avstämning mellan verksamhet och överförmyndare hösten 2021 beslutades att ett nytt ärendehanteringssystem skulle köpas in. I samband med granskningen och intervju med verksamhetsföreträdare har en begränsad visning av ärendehanteringssystemet gjorts.

Intervjupersoner har beskrivit att ärendehanteringssystemet är uppbyggt med kontrollfrågor för att säkerställa att moment kontrolleras i samband med en granskning. Det är inte möjligt att gå vidare i granskningen om inte alla steg i granskningen registrerats i systemet. Om det blir en anmärkning i samband med granskningen markeras detta på pappersakt i form av en post-it lapp. Av faktakontrollen framgår att notering om anmärkning sker i ärendehanteringssystemet samt på pappershandlingen. Post-it lapp sätts på de årsräkningar som ska djupgranskas vilket även framgår av ärendehanteringssystemet, när granskningsärendet öppnas. Räkningshandlingar som granskas med anmärkning markeras inte med en post-it lapp.

I faktakontrollen framkommer att det är endast de digitala inlämnade årsräkningar som granskas i ärendehanteringssystemet.

Enligt intervju går det bra att kontrollera granskningen i efterhand i ärendehanteringssystemet. Vidare framgår av intervju att det efter granskningen är

2022-12-19

genomförd inte är möjligt att erhålla en granskningsrapport. Möjligheten att erhålla en granskningsrapport ska undersökas av verksamhetsföreträdare. Vid faktakontrollen framkommer att det inte går att skriva ut en granskningsrapport från systemet.

Enligt intervjuerna blir arbetssättet mer likartat och enhetlig med stöd av ärendehanteringssystemet. Verksamheten har gjort bedömningen att det inte är nödvändigt med några riktlinjer eller rutiner för granskningar. Detta då stödet uppfattas finnas inbyggt i ärendehanteringssystemet. Länsstyrelsen kan enligt intervju få "titt-behörighet" vid deras tillsyn av verksamheten.

Verksamhetsföreträdare beskriver att verksamheten har gemensam inkorg för alla ärenden. Detta innebär att alla handläggare arbetar med alla kommuner och alla arbetsuppgifter. Om uppgiften bedöms vara mer juridiskt krävande, bedömer chef om ärendet ska lämnas över till juristen.

Verksamhetsföreträdare beskriver att de har handläggarmöten och ett kontinuerligt samtal med varandra.

4.4.2 Bedömning

Vi konstatera att verksamheten har ett ärendehanteringssystem som innebär att det för granskningar inte krävs exempelvis rutiner eller granskningsplaner för årsräkningarna. Vi kan även konstatera att verksamheten anser att deras handläggning blivit mer rättssäker med nuvarande ärendehanteringssystem.

Vår bedömning är att de etablerade granskningsförfaranden som finns inte är tillräckliga. Vi ser det som positivt att det finns stöd i granskningsförfarandet genom ärendehanteringssystemet då handläggare uppfattar att det ger en mer likvärdig och rättssäker handläggning. Vi bedömer att det utgör brist att systemstödet i samband med granskningar av årsräkningar är olika beroende på hur de har lämnats in till verksamheten. Särskilt då det inte finns skriftliga rutiner i verksamheten för granskningar av årsräkningar.

Vi ser dock en risk med en bristande insyn för vad som har granskats då granskningsrapporter saknas för respektive ärende. Genom att granskningen av ärendet sker i ärendehanteringssystemet, för de årsräkningar som inkommit digitalt, är det enligt vår bedömning av vikt att det finns granskningsrapporter i respektive akt som anger vad som har granskats och om det föreligger några brister i granskningen. Vi bedömer det som positivt att det finns markering i ärendehanteringssystemet så att det framgår vilka ärenden som djupgranskats. Vi bedömer dock att hanteringen med post-it lappar på akten inte är ändamålsenligt utan att viktig information bör markeras på annat lämpligt sätt på akten.

Vi bedömer att det är en brist att det inte går att ta del av verksamhetens arbetssätt på annat sätt än genom tillgång till ärendesystemet genom titt-behörighet. Bland annat så ser vi risker om överförmyndaren skulle anse att det finns behov av uppföljning och en stärkt intern kontroll av verksamheten.

4.5 Ställföreträdare

4.5.1 Rekrytering, lämplighetskontroll och utbildning

Enligt intervjuerna finns det inte skriftliga rutiner gällande rekrytering av ställföreträdare som exempelvis innehåller intervjufrågor och tidsplan för handläggningen av en intresseanmälan.

Enligt intervjuerna får de som är intresserade av att bli ställföreträdare en inbjudan till en heldagsutbildning som anordnas av verksamheten. Bland annat ingår juridik och beskrivning av årsredovisning i utbildningen vid det utbildningstillfället.

I intervju beskrivs att utbildningen även blir ett sätt för verksamheten att få en uppfattning om vilka som är lämpliga att bli ställföreträdare. De personer som bedöms som lämpliga tillfrågas om att lämna in en skriftlig intresseanmälan och inbjuds att vara med på god mansdagen. Aktiviteten anordnas av verksamheten årligen och alla ställföreträdare är inbjudna. Vid faktakontrollen framkommer att aktiva ställföreträdare inte behöver ha deltagit på godmansdagarna för att bedömas som lämplig som ställföreträdare.

Ställföreträdare får verksamhetens handbok och redovisningshandbok. Verksamhetens handbok beskriver exempelvis hur huvudmannens kontanter ska tas om hand eller huvudmannens bankkonton. Redovisningshandboken beskriver exempelvis hur årsräkningen ska upprättas och hur huvudmannens olika kostnader ska redovisas.

Av blanketten för intresseanmälan framgår att en lämplighetskontroll kommer att ske hos socialtjänsten, kronofogdemyndigheten och belastningsregistret innan ett förordnande om godman/förvaltare kan ske. Information lämnas även om behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Anmälan undertecknas men något samtycke lämnas inte till behandlingen av personuppgifter. Enligt verksamhetsföreträdare sker lämplighetskontroll även i samband med byte av ställföreträdare.

Av intervju framgår att verksamheten har bedömt att det inte finns behov av att anlita professionella företrädare.

Det framkommer av intervjuer att en ställföreträdare får ha maximalt tio huvudmän. Det är inlagt en spärr i ärendehanteringssystemet för att säkerställa detta.

4.5.2 Bedömning

Vi bedömer att det saknas dokumenterade rutiner för rekrytering av ställföreträdare vilket vi anser är en brist. Vi ser en risk med att lämplighetsbedömning görs utifrån deltagande vid heldagsutbildning och inte utifrån enskilda intervjuer eller samtal där väsentliga frågor och en bedömning av intresserade ställföreträdare kan göras.

Lämplighetskontroll genomförs i samband med ny och vid byte av ställföreträdare.



Orsa kommun
Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

Utifrån detta ser vi att det finns behov av att utveckla och ta fram en plan för hur nya ställföreträdare rekryteras med exempelvis tillhörande intervjufrågor av intresserade nya ställföreträdare. Vi anser att verksamheten bör utvärdera att vid behov kunna anlita professionella förvaltare så att en beredskap finns för detta om behov uppstår.

Vi bedömer att samtycke till behandling av personuppgifter vid intresseanmälan för nya ställföreträdare ska ske.

Vår bedömning är att viss utbildning erbjuds samt att nya förvaltare får en handbok och redovisningshandbok som stöd i uppdraget. Verksamheten erbjuder årligen en heldagsaktivitet för befintliga och nya ställföreträdare.

Vi bedömer att det är positivt att det finns en begränsning för antalet huvudmän per ställföreträdare.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte att det finns sådana brister som innebär överförmyndarens styrning, ledning och internkontroll inte är ändamålsenlig.

Kommunen har av kommunfullmäktige utsett överförmyndaren för innevarande mandatperiod. Ur ett juridiskt perspektiv är överförmyndarens ansvar att likställa med en överförmyndarnämnds ansvar. Överförmyndarverksamheten, nedan verksamheten, sker på tjänstemannanivå genom avtalssamverkan mellan Mora, Orsa, Älvdalens, Rättviks, Leksands och Vansbro kommuner. Avtalssamverkan är beslutad av kommunfullmäktige.

För överförmyndaren saknas det internkontrollplan från år 2021. Interkontrollplanen har ersatts med verksamhetsplan. Överförmyndaren har godkänt utan dialog med kommunstyrelsen att internkontrollplanen ersätts av verksamhetsplanen. Avsaknaden av internkontrollplan är inte förenligt med vare sig lagstiftningen eller kommunens reglemente avseende interkontroll.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har brustit i uppsiktsplikten över övermyndaren genom att inte ha uppmärksammat avsaknaden av internkontrollplan.

Någon uppföljning av delegationsbesluten sker inte av överförmyndaren vilket vi bedömer är en brist i ledning och styrning av verksamheten. I verksamheten saknas det skriftliga rutiner för rekrytering av ställföreträdare. Vi bedömer att det ska finnas skriftliga rutiner för rekrytering för att säkerställa en rättssäker process.

Verksamheten har ett ärendehanteringssystem med inbyggda kontrollfunktioner vilket innebär att det saknas skriftliga rutiner i granskningsarbetet. Genom att granskningen av ärendet sker i ärendehanteringssystemet är det enligt vår bedömning av vikt att det finns granskningsrapporter i respektive akt som anger vad som har granskats och om det föreligger några brister i granskningen.

Överförmyndarens uppgift är att säkerställa att det i verksamheten finns ett systematiserat arbetssätt för att säkerställa en rättssäker handläggning i alla delar i verksamheten. Någon utvärdering av avtalssamverkan har inte skett. Vi bedömer att det utgör en brist att varken överförmyndaren eller kommunstyrelsen tillsett att verksamheten utvärderats under innevarande mandatperiod.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi överförmyndaren att:

- säkerställa att ledning och styrning över verksamheten utvecklas genom planer och riktlinjer, se avsnitt 4.1.2
- tillse att det finns en internkontrollplan, se avsnitt 4.2
- tillsammans med kommunstyrelsen genomföra en utvärdering av avtalssamverkan, se avsnitt 4.1.2



Orsa kommun
Granskning av överförmyndaren

2022-12-19

- tillse att uppföljningen och kontrollen av verksamheten utvecklas, se avsnitt 4.1.2 och 4.2.1
- tillse att återrapporteringen av verksamheten till kommunstyrelsens utvecklas, se avsnitt 4.2.1
- utveckla rekryteringsarbetet för nya ställföreträdare, se avsnitt 4.5.1
- tillse att det för varje granskat ärendet finns en granskningsrapport i akten och markering avseenden annan viktig information, se avsnitt 4.4

Datum som ovan

KPMG AB

Maria Wiksten
Kommunal revisor

Jenny Thörn
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.