

Granskning av överför- myndarnämndens verk- samhet

Uppsala kommun

Oktober 2020

Jörn Wahlroth, certifierad kommunal revisor

Emma Ekstén, revisionskonsult



Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	Allmänt	6
2.1.	Lagstiftning och utgångspunkter	6
2.1.1.	Lagstiftning och formella utgångspunkter	6
2.1.2.	Statskontorets rapport och regeringens utredning	6
3.	lakttagelser och bedömningar	7
3.1.	Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?	7
3.1.1.	lakttagelser	7
3.1.2.	Bedömning	8
3.2.	Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?	8
3.2.1.	lakttagelser	8
3.2.2.	Bedömning	10
3.3.	Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?	10
3.3.1.	lakttagelser	10
3.3.2.	Bedömning	12
3.4.	Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?	13
3.4.1.	lakttagelser	13
3.4.2.	Bedömning	13
3.5.	Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?	13
3.5.1.	lakttagelser	13
3.5.2.	Bedömning	15
4.	Revisionell bedömning	16
4.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	16

4.2.	Rekommendationer	18
5.	Bilagor	19
5.1.	Bilaga 1 – Överförmyndarnämndens internkontrollplan 2020	19

Sammanfattning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att överförmyndarnämndens verksamhet i **allt väsentligt bedrivs** ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfråga 1 – Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?

Revisionsfrågan är **uppfylld**. Bedömningen görs mot bakgrund av att ansvar och roller, utöver vad som av nämndens reglemente, har klargjorts i samverkansavtal, delegationsordning, samt genom en arbetsordning som fördelar ansvar inom förvaltningen. Vi bedömer samtidigt att förvaltningens arbetsätt att fördela ansvar och roller reducerar sårbarhet för frånvaro och vakanser reducerats, samt medger att tjänstepersoner löpande kan stödja varandra, samt vid behov gå in som ersättare.

Revisionsfråga 2 – Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?

Revisionsfrågan är **uppfylld**. Bedömningen grundar vi på att det finns en god struktur och rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi. Nämnden får löpande information om såväl verksamhet som ekonomi och nämnden är dessutom aktiv i verksamhetens planering vad avser mål och ekonomiska förutsättningar och uppföljning av verksamheten.

Revisionsfråga 3 – Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**. Nämnden följer till delar följer Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll. Vi anser att det finns en organisation för den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde och att nämnden både fattar beslut om och löpande följer den interna kontrollen. Vi ser däremot en avsaknad av dokumenterade tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Vi hade även sett det som önskvärt att nämnden hade varit mer involverade i framtagandet av risker. Av internkontrollplanen kan vi inte heller spåra den genomförda riskbedömningen, även om det finns en beskrivning av själva risken.

Revisionsfråga 4 – Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?

Revisionsfrågan är **uppfylld**. Det finns rutiner för att registrera handlingar och e-post i verksamhetssystemet och det finns en gallrings- och bevarandeplan som används. Vidare finns det också rutiner för posthantering och för att hantera de handlingar som inte rör individärenden.

Revisionsfråga 5 – Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?

Revisionsfrågan är **uppfylld**. Bedömningen grundar vi på att nämnden har vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som Länsstyrelsen framförde i sin inspektion. Vi anser att de åtgärder som genomförts i form av rättsutredning, ändring av riktlinjer och rutin för arvodesutbetalning, översyn av rutiner och systemuppdatering, samt kontinuerlig uppföljning av byten av ställföreträdare är tillräckliga åtgärder.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till överförmyndarnämnden:

- Anta tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen
- Att nämndens involverar sig i de riskbedömningar som sker till grund för beslut om intern kontroll

- Att utifrån vad som framkommit under intervjuerna att även lyfta fram mer långsiktiga ambitioner i samband med nämndens målarbete.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som är fristående från annan kommunal verksamhet. Verksamheten utgör en kommunal förvaltningsmyndighet och har till uppgift att utöva tillsyn över förmyndare, gode män och förvaltare (ställföreträdare).

Ett uppdrag som ställföreträdare kan innebära att för huvudmannen bevaka rätt, förvalta egendom och/eller sörja för person. Kopplat till dessa uppgifter ställs höga krav på överförmyndarnämndens verksamhet och tillsyn utifrån den enskildes (huvudmannens) perspektiv.

Uppsala kommun är värdkommun för en gemensam överförmyndarnämnd för samtliga kommuner i Uppsala län.

Kommunens revisorer har uppmärksammat att Länsstyrelsen vid inspektion under år 2019 kritiserat den gemensamma nämnden för bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut, bristfällig bevakning av årsräkningar i förmynderskap, samt långsam handläggning av ansökan om byte av god man.

De förtroendevalda revisorerna har efter en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska överförmyndarnämndens verksamhet.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om överförmyndarnämndens verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?
- Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?
- Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?
- Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?
- Har tillräckliga åtgärder genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900)
- Föräldrabalken (1949:381)
- Förvaltningslagen (1986:223)
- Förmyndarskapsförordningen (1995:379).
- Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- Reglemente
- Mål, riktlinjer, budget

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till överförmyndarnämndens ansvarsområde.

1.5. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer genomfördes med överförmyndarnämndens ordförande och överförmyndarförvaltningens förvaltningsdirektör. Dokumentstudier har skett av reglemente, avtal mellan kommunerna, verksamhetsplan, uppföljningsrapporter, protokoll, styrdokument och rutinbeskrivningar.

Rapporten har sakgranskat av överförmyndarförvaltningens förvaltningsdirektör.

2. Allmänt

2.1. Lagstiftning och utgångspunkter

2.1.1. Lagstiftning och formella utgångspunkter

Den kommunala skyldigheten att driva överförmyndarverksamhet regleras i 19 kap., i Föräldrabalcken, där det antingen skall finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd som utses av kommunfullmäktige. Sedan 2006 är det också möjligt att två eller fler kommuner har en gemensam överförmyndarnämnd, (FB, 19 kap. 16 §).

En ställföreträdare kan vara en förmyndare, god man eller förvaltare och har till uppgift att tillvarata huvudmannens intressen. En ställföreträdare i egenskap av **förmyndare** företräder barn under 18 år. Barnets föräldrar är i första hand de legala förmyndarna och har ansvaret att förvalta barnets egendom. Överförmyndarverksamheten utövar tillsyn över föräldrar vars barn har tillgångar som överstiger åtta prisbasbelopp (FB, 13 kap, 2 §).

En person som på grund av sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd inte kan bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, kan få hjälp av en god man eller förvaltare.

Godmanskapet är frivilligt, där huvudmannen behåller sin rättshandlingsförmåga, vilket innebär att ställföreträdaren i egenskap av god man ska inhämta huvudmannens samtycke innan han/hon vidtar en rättshandling, (FB, 11 kap, 4 §). Undantaget är om den enskildes tillstånd hindrar inhämtande av samtycke. Huvudmannen kan när som helst begära att godmanskapet ska upphöra.

Omyndigförklaring avskaffades 1989 och ersattes med **förvaltarskap**. Förvaltarskap är en tvångsåtgärd, där huvudmannen förlorar sin rättshandlingsförmåga över de delar som omfattas av förvaltarförordnandet. Förvaltarskap avser de individer som är ur stånd att vårda sig själva eller sin egendom. Uppdraget kan anpassas till behovet och kan begränsas till att avse viss egendom, såsom förvaltningen av en fastighet eller viss del av huvudmannens kapital. För att ett förvaltarskap ska upphöra krävs läkarintyg eller annan utredning som bekräftar att huvudmannen inte längre är i behov av en förvaltare. Förvaltarskapet anses vara ett stort ingrepp i den personliga integriteten och skall årligen omprövas av överförmyndaren/ överförmyndarnämnden.

2.1.2. Statskontorets rapport och regeringens utredning

Statskontoret presenterade i april år 2019 sin rapport En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet (2019:8). Utvärderingen visar på områden i länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning som kan förbättras för ökad enhetlighet och effektivitet. Statskontoret påpekar att nuvarande lagstiftning är föråldrad och att den lämnar ett för stort tolkningsutrymme. I rapporten föreslås att en länsstyrelse ska vara samordnande. För närvarande utövar sju av landets länsstyrelser tillsyn för kommunernas överförmyndarverksamheter.

Enligt Statskontoret skulle samordningsmyndighetens arbete skapa möjlighet att öka överförmyndarnas förståelse för hur länsstyrelserna arbetar. Därtill visar utvärderingen att det saknas en utvecklad rättspraxis att stödja sig på, vilket försvårar för länsstyrelserna att göra likvärdiga bedömningar i tillsynsärenden.

Behovet av att se över gällande regelverk för ställföreträdare har också lyfts fram av Sveriges Kommuner och Regioner och länsstyrelserna och regeringen har beslutat att tillsätta en särskild utredare. Utredningen beräknas redovisas i början av år 2021. Särskilt ska uppmärksammas rekrytering av nya ställföreträdare och hur det går att säkerställa att ställföreträdarna har rätt förutsättningar att utföra sitt uppdrag, bl a säkerställa att ställföreträdare har rätt förutsättningar, överförmyndarens stöd till ställföreträdare, samt möjligheten att införa ett nationellt ställföreträdarregister.

Vidare ska utredningen se över både överförmyndarens och länsstyrelsens tillsyn.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?

3.1.1. Iakttagelser

Uppsala kommun har tillsammans de åtta kommunerna i Uppsala län ingått ett samarbetsavtal avseende en gemensam överförmyndarnämnd följt av ett gemensamt överförmyndarkansli. Samarbetsavtalet och den gemensamma organisationen trädde i kraft i januari 2011 för sex av kommunerna, där Håbo och Enköpings kommuner anslöt från och med 2019-01-01. Samverkan regleras i ett avtal som senast behandlade av kommunfullmäktige i Uppsala kommun 2017-02-27 § 37. Detta skedde i samband med Enköpings kommuns inträde i den gemensamma nämnden.

Uppsala kommun är värdkommun för samverkan, vilket innebär att den tillhörande förvaltningen ingår i Uppsala kommuns organisation. Av den gemensamma nämndens reglemente framgår att värdkommunen väljer tre ledamöter och tre ersättare, Enköpings kommun väljer två ledamöter och två ersättare, övriga samverkande kommuner väljer en ledamot och en ersättare. Värdkommunen väljer också ordförande och vice ordförande. Av samverkansavtalet 2 § fastställs att överförmyndarförvaltningen i Uppsala kommun ska ha ansvaret för beredning av ärenden och verkställighet av nämndens beslut samt planera och administrera den verksamhet nämnden ansvarar för.

Delegationsordningen som antogs av nämnden 2019-12-16 beskriver vilka uppgifter som inte får delegeras enligt lagstiftning:

- En framställning och yttranden till kommunfullmäktige,
- Beslut enligt 11 kap 20 § föräldrabalken att entlediga eller skilja en god man eller förvaltare från sitt uppdrag
- Beslut enligt 6 § 2 och 3 st lagen om god man för ensamkommande barn att entlediga en god man från sitt uppdrag
- Beslut om att häva avtal om sammanlevnad i oskiftat bo
- Att förelägga vite
- Ett avslagsbeslut rörande samtycke, tillstånd, förordnande, upphörande eller entledigande enligt föräldrabalken eller lagen om god man för ensamkommande barn eller då en sådan fråga är tveksam.

Vidare framgår det av delegationsordningen att nämnden, med stöd av 6 kap 39 § kommunallagen, har beslutat att genom delegation av nämndens beslutsrätt uppdra åt nämndens ordförande eller tjänstgörande ordförande att på nämndens vägnar besluta i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådant beslut ska avfattas i skriftlig form även vad gäller ärenden som inte berör föräldrabalken. Beslutet ska återrapporteras till nämnden.

I övrigt framgår av delegationsordningen att förvaltningens personal, i enlighet med överförmyndarnämndens reglemente, har en långtgående delegation från överförmyndarnämnden. Det är angivet vilken funktion som har delegation för vilken typ av ärende.

Överförmyndarnämnden har antagit en arbetsordning. Denna innehåller en ansvarsfördelning uppdelad på förvaltningschef, handläggare, administratör och registrator. Ansvaret klargörs uppdelat på olika ärendetyper.

Överförmyndarförvaltningen i Uppsala kommun består vid granskningstillfället av 26 personer varav alla utom tre är handläggare och övriga är administrativ personal. Av handläggarna är ca 10

personer jurister. Alla handläggare arbetar med alla typer av ärenden i alla åtta kommuner. Det finns alltså inte någon speciell uppdelning av ärendetyp eller kommun mellan handläggarna. Av intervju framkommer det att det finns några av handläggarna som är speciellt inriktade på granskning av årsräkningar, samt att det finns någon som har specialistkompetens gällande GDPR. Det finns även sammansatta arbetsgrupper som jobbar med utbildning till ställföreträdare.

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen görs mot bakgrund av att ansvar och roller, utöver vad som av nämndens reglemente, har klargjorts i samverkansavtal, delegationsordning, samt genom en arbetsordning som fördelar ansvar inom förvaltningen. Vi bedömer samtidigt att förvaltningens arbetssätt att fördela ansvar och roller reducerar sårbarhet för frånvaro och vakanser reducerats, samt medger att tjänstepersoner löpande kan stödja varandra, samt vid behov gå in som ersättare.

3.2. Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?

3.2.1. Iakttagelser

Planering, uppföljning och rapportering av verksamhet

Kommunfullmäktige har i Mål och budget för 2020 med plan för 2021 och 2022 antagit nio inriktningsmål. Varje inriktningsmål förstärks med tidsbegränsade uppdrag, som kan vara för alla eller nämnd- och styrelsespecifika. Om inte annat anges gäller uppdragen samtliga nämnder och styrelser. För de gemensamma nämnderna (räddningsnämnden och överförmyndarnämnden) gäller de uppdrag som överenskommit om vid ägarsamråd med de kommuner som ingår. För att följa kommunkoncernens utveckling mot målbilden kopplas kommunövergripande indikatorer till varje inriktningsmål.

Överförmyndarnämnden har i sin budget och verksamhetsplan för år 2020, beslutad av nämnden 2019-12-16 tagit fram nämndsmål kopplade till tre av kommunfullmäktiges inriktningsmål enligt nedan:

Inriktningsmål	Nämndsmål eller uppdrag
KF:s mål nr 1: Den gemensamma överförmyndarnämnden ska ha en jämställd och hållbar ekonomi	Mål: Nämndens ekonomiska resultat
	Mål: Granskningar av årsräkningar ska vara påbörjade senast den 1 september 2020
KF:s mål nr 7: Den gemensamma överförmyndaren ska vara äldrevänlig och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet	Uppdrag: Öka möjligheten till inflytande och egenmakt så att stöd och insatser bättre motsvarar behoven (äldrenämnden, omsorgsnämnden, socialnämnden och överförmyndarnämnden)
	Mål: Nämnden ska ha tillräckligt med ställföreträdare
	Mål: Nämndens servicenivåer ska upprätthållas
	Mål: Ställföreträdare ska erbjudas nödvändig utbildning och kompetensutveckling
KF:s mål nr 9: Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala	Uppdrag: Intensifiera arbetet med att åtgärda strukturella löneskillnader på grund av kön
	Mål: Kommunen ska ha ett hållbart och hälsofrämjande arbetsliv
	Mål: Överförmyndarförvaltningen skall vara en attraktiv arbetsplats
	Mål: En större andel av nämndens verksamhet ska hanteras digitalt

För varje mål görs en utförlig beskrivning över nämndens strategi för att nå målet. För uppdragen görs en beskrivning av åtgärd, förväntade effekter och när uppföljning ska göras, vilket också beskrivs för de flesta av målen.

Nämnden får vid varje sammanträde en redovisning av verksamhetsstatistik i form av bland annat hur granskningen av årsräkningar fortskrider, hur arbetet fortlöper med rekrytering av ställföreträdare samt överklagade beslut. Förvaltningsdirektören har också vid sammanträdena en informationspunkt där olika typer av verksamhetsinformation föredras.

Verksamhetsberättelsen för år 2019 visade att samtliga mål utom tre var helt uppfyllda, övriga delvis uppfyllda och samtliga uppdrag var påbörjade eller slutförda. För de mål som inte var helt uppnådda anges orsak och framtida arbete med målet likaså gällande ej slutförda uppdrag.

Enligt intervjuer är nämnden delaktig i framtagandet av målen för verksamheten. Varje år har förvaltningen tillsammans med nämnden en heldag där verksamhetsplanen för nästkommande år diskuteras. Förvaltningen gör därefter ett förslag på verksamhetsplan som sedan presenteras i nämnden. Av intervjuerna framgår att det arbetet med mål som uttrycker ambitioner på längre sikt är ett utvecklingsområde.

Planering, uppföljning och rapportering av ekonomi

Enligt samverkansavtalets 7 § ska Uppsala kommun fastställa budgeten för nämnden efter samråd med övriga samverkande kommuner. Förslaget till budget och därmed kostnaden för respektive ingående kommun, ska lämnas till medverkande kommuner senast den 1 oktober för att nämndens behov ska kunna integreras i respektive övergripande kommunbudget.

Den nettokostnad som budgeteras för en period ska fördelas mellan ingående kommuner enligt andelstal. Andelstalet bestäms som respektive kommuns folkmängd 1 januari före verksamhetsåret. För Heby kommun ska till andelen läggas en utjämningsfaktor med 1,5% av totalt antal invånare per den 1 januari året före verksamhetsåret och för Knivsta kommun ska från andelen räknas av en utjämningsfaktor om 1,5% av det totala antalet invånare per den 1 januari. I den löpande redovisningen bokförs en budgeterad intäkt motsvarande respektive deltagande kommuns andel.

Nämnden har för år 2020 en budget enligt nedan:

Belopp i miljoner kronor	Budget 2020
Statsbidrag	0,5
Försäljning verksamhet andra kommuner samt övriga externa intäkter	15,1
Summa intäkter	15,6
Personalkostnader	-14,8
Arvoden	-15,8
Övriga kostnader	-7,1
Avskrivningar	-0,2
Summa kostnader	-37,9
Finansiella kostnader	0,0
Summa nettokostnader¹	-22,3
Kommunbidrag	
Politisk verksamhet (1)	17,8
Särskilt riktade insatser (6)	4,5
Summa kommunbidrag	22,3
Resultat	0,0

Resultatet för år 2019 var ett överskott motsvarande 2,8 mnkr som fördelades till samverkanskommunerna enligt procentsatsen av det ekonomiska bidraget till nämndens budget, vilket är i enlighet med avtalet. Inför budget 2020 minskade budgeten för verksamheten motsvarande 2019 års överskott. En minskning har kunnat ske utifrån att antal ärenden gällande ensamkommande barn kraftigt reducerats under senare år.

Nämnden får vid varje sammanträde en ekonomisk månadsrapport. Den ekonomiska redovisningen per juli månad visade ett överskott på ca 1,4 mnkr. Bland annat har kostnaderna för kansliet minskat då covid-19 lett till uteblivna utbildningar och kurser, samt att personal som slutat inte har ersatts av nya medarbetare.

Av rapporten framgår att förvaltningens totala personalbemanning successivt har reducerats och framgår räknat i heltidstjänster till 21.

Det finns inget beslutat nyckeltal för ärendemängd som relaterats till förvaltningens bemanning, men antalet ärendens utveckling följs fortlöpande upp i månadsrapporterna, där redovisning sker i förhållande till ett budgeterat ingångsvärde.

Ägarsamråd

Överförmyndarnämnden integreras så långt det är möjligt i Uppsala kommuns mål- och budgetprocess. Samverkanskommunerna har årligen minst två ägarsamråd där budget, mål och uppdrag för de gemensamma nämnderna fastställs. Vårdkommunen Uppsala beslutar formellt om budgeten för de gemensamma nämnderna.

För ägarsamråden finns en nedtecknad rutin. Kommunstyrelsens ordförande representerar respektive kommun. Vårdkommunens ordförande håller i ägarsamrådet. Direktörer från förvaltningen ansvarar för att presentation hålls av i förväg utskickat material. När behov finns kan direktör ta hjälp av flera för föredragningen exempelvis ekonom.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns en god struktur och rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi. Nämnden får löpande information om såväl verksamhet som ekonomi och nämnden är dessutom aktiv i verksamhetens planering vad avser mål och ekonomiska förutsättningar och uppföljning av verksamheten.

Vi rekommenderar utifrån vad som framkommit under intervjuerna att även lyfta fram mer långsiktiga ambitioner i samband med nämndens målarbete.

3.3. Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?

3.3.1. Iakttagelser

Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll

Kommunens reglemente för intern kontroll, antaget av kommunfullmäktige 2007-06-23 § 83 anger att styrelser och nämnder ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Reglementet innehåller miniminivån för den interna kontrollen i Uppsala kommun. Varje nämnd ska dessutom utforma de regler som anses nödvändiga för den egna verksamheten samt tillämpningsanvisningar för reglementet.

Intern kontroll är en del av ekonomi- och verksamhetsstyrningen som syftar till att säkerställa att de av kommunfullmäktige fastställda målen uppfylls. Kartläggning och analys av risker i verksamheternas processer ska göras. I anslutning till detta arbete ska bedömning ske av väsentlighet och risk. Av resursskäl kan inte ett internkontrollsystem upprätthållas som syftar till att identifiera och förhindra samtliga fel eller brister som kan uppstå. En avvägning måste göras mellan bedömd risknivå och resursåtgång. Riskanalyserna blir grunden för nämndernas/styrelsernas uppföljning av den interna kontrollen i den årliga internkontrollplanen.

Den interna kontrollen ska enligt reglementet omfatta:

- Verksamhetskontroller
- Kontroller i system och rutiner
- Kontroll av efterlevnad av regler, policys och beslut
- Finansiell kontroll

Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Den enskilda nämnden och styrelsen har därvid att tillse att en organisation för internkontrollen upprättas, samt att anta regler och anvisningar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde.

Inom nämndens verksamhetsområde ansvarar respektive högste chef för att regler och anvisningar utformas för att upprätthålla en god intern kontroll. Dessa regler ska antas av respektive nämnd. Förvaltningsdirektören ska tillse att den löpande förvaltningen sköts enligt kommunstyrelsens och nämndens eller styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Förvaltningsdirektören ska leda arbetet med att åstadkomma och upprätthålla en god intern kontroll samt tillse att medvetenheten (förståelse och kompetens) om intern kontroll i organisationen är tillräcklig. Förvaltningsdirektören ska rapportera till nämnden/styrelsen om hur den interna kontrollen fungerar och om eventuella brister i den interna kontrollen.

En internkontrollplan ska minst innehålla:

- vilka rutiner och kontrollmoment som ska följas upp
- omfattningen på uppföljningen (frekvensen och kvantiteten)
- vem som ansvarar för att utföra uppföljningen
- till vem uppföljningen ska rapporteras
- när rapportering ska ske
- genomförd riskbedömning

Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen skall, med utgångspunkt från antagen plan, årligen rapporteras till nämnden.

Överförmyndarnämndens arbete med intern kontroll

Överförmyndarnämnden upprättar årligen en internkontrollplan. Planen ska vara ett stöd i styrningen av verksamheten och ett hjälpmedel för att nå verksamhetsmålen. Planen ska försäkra att

- Verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt
- Den finansiella rapporteringen och information om verksamheten är tillförlitlig
- Verksamheten bedrivs i enlighet med lagar, föreskrifter, policys och riktlinjer

Internkontrollplanen beskriver vad som behöver göras utifrån viktiga risker som framkommit i riskanalysen. Varje kontrollmoment i internkontrollplanen följs upp enligt beskriven frekvens och metod. Resultatet av uppföljningen redovisas årligen till kommunstyrelsen.

Internkontrollplanen innehåller också en beskrivning av hur nämnden arbetar med intern kontroll och hur internkontrollplanen används för att utveckla detta arbete. Nämnden beslutar varje år om en plan för intern kontroll. Kontrollerna genomförs av medarbetare på överförmyndarförvaltningen. Det är ett prioriterat arbete där arbetstid avsätts för att både kunna utföra och kvalitetssäkra den interna kontrollen.

Vid återrapporteringen av kontrollerna till nämnden (frekvensen på rapportering framgår av den interna kontrollplanen) kan nämnden fatta beslut om åtgärder för att komma tillrätta med eventuella avvikelser som framkommit i samband med den interna kontrollen.

Nämnden gör bedömningen att det finns såväl utrymme för, som behov av, att utöka den interna kontrollen för år 2020. Utökningen avser ett kontrollmoment, tillståndsärenden, vilket innebär att den interna kontrollen kommer behandla fler tillståndsärenden än vad som har gjorts tidigare verksamhetsår.

Vi har i granskningen inte kunnat se att överförmyndarnämnden har antagit egna tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Enligt intervju svar revideras internkontrollplanen varje höst och beslutas av nämnden. Inför att förvaltningen tar fram ett nytt förslag på internkontrollplan får olika arbetsgrupper på förvaltningen arbeta med förslag till kontrollpunkter. Varje år byts några internkontrollmoment ut. Nämnden är inte delaktiga i framtagandet av kontrollområden utan får ett förslag på internkontrollplan presenterat i nämnden som de sedan beslutar om.

Internkontrollplanen innehåller kontrollområde, riskbeskrivning, kontrollmoment, kontrollmetod och tidpunkt för rapportering. Se bilaga 1 för nämndens fullständiga internkontrollplan för år 2020. I internkontrollplanen uppdrar nämnden åt förvaltningen att utse kontrollansvariga för respektive kontrollmoment.

Den senaste uppföljningen av den interna kontrollen redovisades till nämnden i juli månad år 2020. För några av kontrollmomenten påvisades brister. Gällande kontrollmomentet att ärenden inte får vara äldre än 90 dagar visade uppföljningen att det totalt fanns 55 ärenden äldre än 90 dagar vid utgången av kvartal 2 2020. I 24 ärenden beror den långa handläggningstiden på att överförmyndarnämnden inte lyckats rekrytera någon ställföreträdare. 16 av ärendena ligger hos tingsrätten för beslut. I 14 ärenden inväntas kompletterande utredning såsom t ex. läkarintyg, social utredning eller utredning om samtycke. 1 ärende inväntar sammanträde i tingsrätten. Granskningen är genomförd med mindre anmärkning då några ärenden blivit liggande onödigt länge utan åtgärd. Feedback har getts till berörda handläggare. Inga övriga åtgärder behövs i nuläget.

Gällande kontrollmomentet att följa rutiner i bytesärenden visade uppföljningen att i alla ärenden utom ett har rutiner följts och handläggningstider hållits. I ett ärende har rekryteringen påbörjats omgående, men sedan tappats bort under 4 månader och upptäckts först när ställföreträdaren tagit kontakt med förvaltningen. I ett ärende hade anhöriga eget förslag som utreddes till en början, personen hoppade sedan av och rekryteringen fick då börja om på nytt. Inga åtgärder vidtas med anledning av resultatet. Ärendet förefaller ha missats genom att bevakning fallit bort i ärendehanteringssystemet

Avseende kontrollmomentet för tillståndsärenden visade uppföljningen att granskningen av tre arvskiften är genomförd utan anmärkningar. Granskning av ett arvskifte är genomförd med anmärkning då handläggningsrutiner inte följs. Granskningen av de fyra bostadsförsäljningarna är genomförd utan anmärkningar. Granskningen av de två uttagen från överförmyndarspärade konton är genomförd utan anmärkningar. Berörda handläggare har fått feedback på sina ärenden och inga övriga åtgärder vidtas med anledning av resultatet.

3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att nämnden till delar följer Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll. Vi anser att det finns en organisation för den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde och att nämnden både fattar beslut om och löpande följer den interna kontrollen. Vi bedömer att nämnden i enlighet med reglementet fattat beslut om verksamhetskontroller, kontroller i system och rutiner, kontroll av efterlevnad av regler, policies och beslut samt finansiell kontroll. Vi ser däremot en avsaknad av dokumenterade tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Vi hade även sett det som önskvärt att nämnden hade varit mer involverade i framtagandet av risker. Vidare ser vi att det av reglementet för intern kontroll framgår att internkontrollplanen ska innehålla information om vem som ansvarar för att utföra uppföljningen, detta framgår inte av nämndens internkontrollplan. Vi noterar att nämnden uppdrar åt förvaltningen att utse ansvariga. Av internkon-

trollplanen kan vi inte heller spåra den genomförda riskbedömningen, även om det finns en beskrivning av själva risken.

3.4. Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?

3.4.1. Iakttagelser

All post som inkommer från de olika kommunerna skickas direkt till förvaltningen i Uppsala. Posten tas emot i receptionen i fastigheten som förvaltningen sitter och sedan går den till förvaltningen som också öppnar och hanterar inkommen post. Inom förvaltningen finns det rutiner som beskriver hur registratorerna ska hantera inkommen post där det framgår hur de olika ärendena ska registreras och hanteras. Alla handlingar som inkommer via post eller e-post och som tillhör ett specifikt ärende registreras i ärendehanteringssystemet Wärna. Ärenden som inte är hänfödda till ett specifikt individärende registreras i kommunens diariehanteringssystem.

Överförmyndarnämnden i Uppsala län antog den 19 januari 2015 nedanstående bevarande- och gallringsplan som reviderades i januari 2019. Planen beskriver vilka olika typer av handlingar som finns inom nämndens verksamhetsområde och hur dessa ska gallras och bevaras. Av intervjuer framgår det att det pågår ett kommunövergripande projekt gällande att ta fram informationshanteringsplaner för samtliga nämnder som ska vara färdigt i början av år 2021.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns rutiner för att registrera handlingar och e-post i verksamhetssystemet samt att det finns en gallrings- och bevarandeplan som används. Vidare finns det också rutiner för posthantering och för att hantera de handlingar som inte rör individärenden.

3.5. Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?

3.5.1. Iakttagelser

Länsstyrelsen genomförde i december månad år 2019 en inspektion av överförmyndarnämnden. Inspektionen resulterade i kritik på tre punkter från Länsstyrelsens sida. Kritiken rörde bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut, bristfällig bevakning av årsräkningar i förmynderskap samt långsam handläggning av ansökan om byte av god man.

Gällande **bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut** handlade kritiken om rutiner kring arvode till så kallade professionella ställföreträdare.

I två granskade akter påträffades brister avseende arvodesbeslut, det handlade om att det saknades beslut om arvode och att bedömning gjordes av arvode "i förskott". Nämnden har anfört att arvodena är kopplade till en rutin som gällt sedan år 2016, där "professionella ställföreträdare" kan komma ifråga när rekrytering av ställföreträdare på vanlig väg i uttömd. Nämnden sätter ett arvode som är rimligt och med en bedömning av att årsarvodet inte kommer att understiga de utbetalade beloppen.

Nämnden har beslutat att arvodesriktlinjerna alltid ska följas, men att månadsarvode får utbetalas till dessa "professionella ställföreträdare". De bolag i vilka de professionella ställföreträdarna är anställda, får fakturera huvudmannen eller kommunen arvode och moms. Skatt och sociala avgifter utgår inte. Kostnadsersättning och milersättning faktureras årligen.

De "professionella ställföreträdarna" undantas nämndens gränser för maximalt antal uppdrag per ställföreträdare. De tillåts ha maximalt 30 uppdrag. De förväntas åta sig de uppdrag som föreslås

dem av förvaltningen. I maj 2019 verkade sex personer som professionella ställföreträdare inom nämndens område, vilka bistod 41 huvudmän, de flesta inom ramen för förvaltarskap. Ställföreträdarna förordnas personligen i varje uppdrag. Länsstyrelsen konstaterar att det inte finns några uppgifter i protokollet om att nämnden fattar beslut rörande arvodet i dessa ärenden. De "professionella ställföreträdarna" fakturerar ställföreträdarna månatligen kommunen för arvodet. I samband med granskningen av årsräkningen tas ställning till om ska justeras. Vidare om kommunen eller huvudmannen ska betala arvodet. Om huvudmannen ska betala skickar kommunens en faktura till denne. Det framgår inte att nämnden fattar något beslut om arvode i dessa ärenden. Länsstyrelsen framför med anledning härav att nämndens ställningstagande angående arvodet enligt föräldrabalansen ska framgå av ett beslut. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att se över sina rutiner. Vidare framgår att Länsstyrelsen inte uttalar sig om att kommunen väljer att betala arvode löpande i "förskott", men påtalar att huvudmannen ska betala ställföreträdaren, oavsett vilka transaktioner som förevarit mellan kommunen och ställföreträdaren.

Med anledning av länsstyrelsens kritik uppdrog nämnden den 24 februari 2020, § 55, att undersöka alternativa sätt att hantera "professionella ställföreträdare". Överförmyndarförvaltningen har därefter genomfört en rättsutredning. Rättsutredningen resulterade i förändrade rutiner. Enligt 12 kap 16 § FB ska nämnden först fatta beslut om arvode och ersättning för utgifter innan arvodet och ersättningen kan betalas ut. Dessutom ska arvodet och ersättning för utgifter enligt huvudregeln betalas av den enskilde om det inte finns särskilda skäl. Fr o m år 2021 ska nuvarande system upphöra. Professionella uppdrag ska ersättas genom timarvoden, med arvodering kvartalsvis efter redogörelse för utförda åtgärder och tidsåtgång. Timarvodet regleras i nämndens arvodesriktlinjer genom ett tillägg. Förvaltningsdirektören ska bestämma vem som kan tilldelas timarvodering. Uppdragen ska vara särskilt krävande och måste uppfylla vissa kriterier; vilka framgår av arvodesriktlinjerna. En övre gräns om 30 uppdrag ska även fortsättningsvis gälla.

Det kan dock inte uteslutas att nämnden även i fortsättningen kommer ha svårighet att finna en kompetent ställföreträdare inom rimlig tid för vissa uppdrag. Det finns uppdrag av sådan komplexitet att det krävs en ställföreträdare med lång erfarenhet. Dessa ställföreträdare har ofta redan många uppdrag och kanske inte är benägna att ta på sig ytterligare svåra och tidskrävande uppdrag utan en viss ekonomisk motivation från överförmyndarnämndens sida. Förslagsvis kan nämnden då i de fallen anlita en ställföreträdare som erbjuds ett timarvode utifrån nämndens arvodesriktlinjer. Normalt arvoderar nämnden ställföreträdare årligen, men i dessa fall kan det vara aktuellt med arvodering med ett kortare intervall, till exempel kvartalsvis. Detta upplägg kan också vara bra utifrån att svåra uppdrag ofta kan vara mer krävande i början och att nämnden då oftare får möjlighet att se över arvodets nivå och eventuellt revidera denna. Vad gäller maxantalet uppdrag kan ställföreträdarna som arbetar med denna heltid beviljas förhöjda dispenser.

Avseende **bristfällig bevakning av årsräkning** grundade sig Länsstyrelsens kritik i ett specifikt ärende där det i aktgranskningen upptäcktes att år 2015 förordnades en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn. Nämnden begärde in en förteckning som inkom i augusti 2015. Enligt förteckningen hade barnet inga tillgångar. Därefter har det inte vidtagits några åtgärder i ärendet. Nämnden har varken bevakat att årsräkningar inkommer eller beslutat om befrielse från redovisningsskyldigheten.

Länsstyrelsen är kritisk till nämnden bristfälliga hantering av ärendet. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att åtgärda bristerna i ärendet och utreda om det finns fler förmynderskap som är felaktigt inlagda i ärendehanteringssystemet. Vid sammanträdet uppgav nämnden att ärendet är felregistrerat. Kansliet har gått igenom ärenden och rättat till brister i registreringen av bl.a. förmynderskapsärenden.

Efter Länsstyrelsens kritik gjorde förvaltningen en utredning gällande ärendet och vidtagit åtgärder. Det framkommer i intervju att det finns brister i ärendehanteringssystemet kopplat till bevakning av ärenden, även om det är sällan som förvaltningen tappar bevakning i ärenden. Förvaltningen står nu inför en uppdatering av systemet som innebär en bättre ärendebevakning.

Kritiken i förhållande till **långsam handläggning av ansökan om byte av god man** riktar sig även den till ett specifikt ärende. Aktgranskningen visade att en huvudman den 1 oktober 2018 skrivit till nämnden att denne vill byta god man. Huvudmannen får inte något svar från nämnden. Den 10 juni 2019 har gode mannen begärt sig entledigad hos nämnden. Nämnden inledde då en process angående byte och den 17 juli 2019 beslutade nämnden om byte av god man. Vid sammanträdet framförde nämnden att de inte har någon förklaring till varför huvudmannens ansökan inte hantearades snabbare. De har inte några långa handläggningstider i ärenden rörande byte av god man. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att utreda varför ansökan inte hanterades då den inkom, och se om det är några rutiner som behöver ändras.

Av intervjuer, samt av nämndens internkontrollplan, framkommer att byten av ställföreträdare finns med som en del av nämndens internkontrollplan som rapporteras till nämnden en gång i kvartalet. Det beskrivs också i intervjuer att verksamheten tidigare har haft större volymer av ärendena där de inte hittat någon ny ställföreträdare. Det kan också vara så att rekrytering drar ut på tiden, men vanligen finns förslag till ny ställföreträdare inom relativt kort tid. Antalet ärenden utan ställföreträdare rapporteras inom arbetsgruppen var tredje vecka. Vid granskningstillfället fanns det ca 7 ärenden utan ställföreträdare.

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att nämnden har vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som Länsstyrelsen framförde i sin inspektion. Vi anser att de åtgärder som genomförts i form av rättsutredning, ändring av riktlinjer och rutin för arvodesutbetalning, översyn av rutiner och systemuppdatering, samt kontinuerlig uppföljning av byten av ställföreträdare är tillräckliga åtgärder.

4. Revisionell bedömning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att överförmyndarnämndens verksamhet i **allt väsentligt bedrivs** ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll.

4.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
Är ansvar och roller inom nämndens verksamhet tydliga?	Uppfylld Ansvar och roller inom överförmyndarnämndens verksamhet (utöver gällande lagstiftning) beskrivs i samverkansavtal, nämndens reglemente, delegationsordning och arbetsordning. Vi ser det som positivt att handläggarna har stöd av varandra och att de kan stötta upp och ersätta vid behov och frånvaro då alla handläggare arbetar med alla typer av ärenden.	
Har nämnden tillräckliga rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi?	Uppfylld Bedömningen grundar vi på att det finns en god struktur och rutiner för planering, uppföljning och rapportering av verksamhet och ekonomi. Nämnden får löpande information om såväl verksamhet som ekonomi och nämnden är dessutom aktiv i verksamhetens planering vad avser mål och ekonomiska förutsättningar och uppföljning av verksamheten. Vi rekommenderar utifrån vad som framkommit under intervjuerna att även lyfta fram mer långsiktiga ambitioner i samband med nämndens målarbete.	
Finns ett systematiskt arbete med intern kontroll inom nämndens verksamhet?	Delvis uppfyllt Nämnden följer till delar följer Uppsala kommuns reglemente för intern kontroll. Vi anser att det finns en organisation för den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde och att nämnden både fattar beslut om och löpande följer den interna kontrollen. Vi ser däremot en avsaknad av dokumenterade tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen. Vi hade även sett det som önskvärt att nämnden hade varit mer involverade i framtagandet av risker. Av internkontroll-planen kan vi inte heller spåra den genomförda riskbedömningen, även om det finns en beskrivning av själva risken.	
Finns rutiner som säkerställer posthantering och handlingars ordning?	Uppfylld Det finns rutiner för att registrera handlingar och e-post i verksamhetssystemet och det finns en gallrings- och bevarandeplan som används. Vidare finns det också rutiner för posthantering och för att hantera de handlingar som inte rör individärenden.	

Har tillräckliga åtgärder har genomförts med anledning av Länsstyrelsens kritik?

Uppfylld

Bedömningen grundar vi på att nämnden har vidtagit åtgärder mot bakgrund av den kritik som Länsstyrelsen framförde i sin inspektion. Vi anser att de åtgärder som genomförts i form av rättsutredning, ändring av riktlinjer och rutin för arvodesutbetalning, översyn av rutiner och systemuppdatering, samt kontinuerlig uppföljning av byten av ställföreträdare är tillräckliga åtgärder.



4.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till överförmyndarnämnden:

- Anta tillämpningsanvisningar för den interna kontrollen

5. Bilagor

5.1. Bilaga 1 – Överförmyndarnämndens internkontrollplan 2020

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Finansiell och ekonomisk kontroll	Nämndens kostnader överstiger intäkterna och därmed nås inte beslutade ekonomiska krav	Regelbunden avrapportering till nämnd	Kontroll att nämndens ekonomiska resultat ligger i linje med helårsprognosen	Månadsvis
Kontroll av efterlevnad av regler, rutiner och beslut	Ärendehantering sker inte i enlighet med beslutade rutiner vilket leder till rättsförluster för huvudmännen	Genomgång av bytesärenden	Kontroll av fem slumpvis utvalda akter	Kvartalsvis
		Genomgång av klagomålsärenden	Kontroll av fem slumpvis utvalda akter	Kvartalsvis
		Genomgång av tillståndsärenden	Kontroll av fyra slumpvis utvalda anskriften, fyra slumpvis utvalda bostadsförsäljningar och två slumpvis utvalda uttagstillstånd	Kvartalsvis

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Kontroll av efterlevnad av regler, rutiner och beslut	Den enskilde får inte hjälp av en god man eller förvaltare inom rimlig tid	Genomgång av samtliga ansöknings- och anmälningssärenden äldre än 90 dagar	Listor tas ut ur verksamhetssystemet Wäma	Kvartalsvis
Verksamhetskontroll: organisation	Hög arbetsbelastning medför brister i ärendehantering vilket leder till rättsförluster för huvudmännen	Genomgång av arbetsmiljön	Enkät psykosocial arbetsmiljö och GDQ (utvärdering teamarbete)	Senast nämnd i december
Verksamhetskontroll: ställföreträdare	Ställföreträdare missköter eller brister i sitt uppdrag vilket leder till rättsförluster för huvudmännen	Fördjupad granskning (totalrevision) av de årsräkningar som föregående år granskats med anmärkning	Kontroll att totalrevision har utförts	Nämnd i december

År-månad-dag

Lena Salomon

Jörn Wahlroth

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-05-15. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.