

# Revisionsrapport

## *Överförmyndar- verksamheten*

### Pajala kommun

*Anna Carlénius*

*December 2016*

---

# ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Metod, material och avgränsning.....	2
<b>3.</b>	<b>God man, förvaltare och förmyndare.....</b>	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>4</b>
4.1.	Organisation .....	4
4.2.	System, riktlinjer och rutiner .....	5
4.2.1.	Sörja för person .....	5
4.2.2.	Tillämpning av system, riktlinjer och rutiner .....	5
4.3.	Länsstyrelsen tillsyn .....	8

December 2016

***Anna Carlénius***

*Projektledare*

***Hans Forsström***

*Uppdragsledare*

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

Vi har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat om överförmyndaren säkerställt en ändamålsenlig verksamhet med tillräcklig kontroll. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Nedan redogörs för en sammanfattande bedömning av revisionsfrågan och kontrollmålen samt rekommendationer. Den sammantagna bedömningen av kontrollmålen ligger till grund för bedömningen av revisionsfrågan:

Bedömningsskalan för ändamålsenligheten sträcker sig från; ”inte ändamålsenlig”, ”i begränsad utsträckning ändamålsenlig”, ”till övervägande del ändamålsenlig” samt ”ja-ändamålsenlig”.

Bedömningsskalan för intern kontroll sträcker sig från; ”otillräcklig”, ”bristande”, ”till övervägande del tillräcklig”, ”tillräcklig”.

**Revisionsfråga:** Granskningen syftar till att bedöma om överförmyndaren bedriver en ändamålsenlig verksamhet med tillräcklig kontroll?

Vår **sammanfattande bedömning** är att överförmyndaren till övervägande del säkerställt en ändamålsenlig verksamhet. När det gäller bedömningen om verksamheten bedrivs med tillräcklig kontroll är vår bedömning att internkontrollen är bristande.

Underlag för gjorda bedömningar och övriga iakttagelser redovisas i rapporten.

## **Rekommendationer**

För att utveckla överförmyndarverksamheten vill vi lämna följande rekommendationer till överförmyndaren:

- Utarbeta och säkerställ ändamålsenliga rutiner/riktlinjer för tillsyn av ställföreträdarens uppdrag att sörja för en person.
- Utarbeta nya ändamålsenliga granskningsstöd/rutiner/riktlinjer för granskning av årsräkningar.
- Utarbeta mallar för granskningsprotokoll; en för normalgranskning men även ett granskningsprotokoll för utökad granskning.
- Se över och säkerställ att viktiga riktlinjer och rutiner i övrigt av betydelse för överförmyndarverksamheten finns och att de är dokumenterade.
- Tillsä se att den kontroll som utförs är tillräcklig för att i rimlig grad kunna bedöma om inköp kommit huvudmannen till godo och att huvudmannen har tillgång till det han/hon behöver

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

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

Verksamheten är obligatorisk kommunal uppgift och innefattar betydande moment av myndighetsutövning. Länsstyrelsen skall utöva tillsyn över verksamheten.

Granskningen har tillkommit efter revisorernas bedömning av väsentlighet och risk. Väsentligt är att kontrollen är god över att ställföreträdare genomför sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Annars finns risk för att den enskilde huvudmannen drabbas av rättsförlust och lidande. Vidare finns risk för att förtroendet för överförmyndarfunktionen och kommunen skadas.

### **2.2. Revisionsfråga och kontrollmål**

Granskningen syftar till att bedöma om överförmyndaren bedriver en ändamålsenlig verksamhet med tillräcklig kontroll?

Revisionsfrågan har besvarats utifrån följande kontrollmål/granskningsmål:

- Är överförmyndarverksamheten ändamålsenligt organiserad?
- Finns beslut om ändamålsenliga system, riktlinjer och rutiner för intern kontroll, inklusive ställföreträdares uppdrag att ”sörja för person”?
- Hur fungerar överförmyndarverksamheten utifrån gällande lagstiftning baserat på länsstyrelsens tillsyn av verksamheten?
- Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av länsstyrelsens inspektioner och kritik?

### **2.3. Metod, material och avgränsning**

Granskningen har genomförts genom analys av rutiner, riktlinjer för överförmyndarens verksamhet samt analys av resultat från Länsstyrelsens tillsyn över överförmyndarverksamheten. Intervjuer har skett med handläggare och överförmyndare samt att de som intervjuats för granskningen har haft möjlighet att faktakontrollera innehållet.

### **3. God man, förvaltare och förmyndare**

Av olika anledningar kan en person ha behov av en ställföreträdare, det vill säga någon som företräder en person som saknar eller har begränsad möjlighet att sköta sina ekonomiska och rättsliga intressen. Det kan exempelvis röra sig om individer under 18 år som på grund av förmyndarens frånvaro behöver företräddas av en god man. Det kan även handla om personer som lider av sjukdom och som saknar eller har bristande förmåga att företräda sig själva. Vuxna personer som saknar eller har bristande förmåga att företräda sig själva kan få hjälp via en förvaltare eller en god man. God man, förvaltare eller förmyndare kan även benämnas ställföreträdare och den enskilde som fått en god man, förvaltare eller förmyndare kallas för huvudman.

Ansökan om ställföreträdare kan göras av den hjälpbehövande personen, dennes anhöriga eller kommunens överförmyndare. Ansökan skickas till tingsrätten. Anmälan om behov av ställföreträdare kan inkomma till överförmyndaren från exempelvis socialtjänst eller sjukvård. Frågan om den enskilde behöver hjälp av en ställföreträdare utreds sedan av överförmyndaren eller tingsrätten och om överförmyndaren anser att det finns behov av ställföreträdare skickas ansökan vidare till tingsrätten.

Tingsrätten är den myndighet som anordnar ställföreträdarskap och för detta krävs att det finns en lämplig person som åtar sig uppdraget som ställföreträdare. Rekrytering av ställföreträdare sker antingen genom att en anhörig åtar sig uppdraget att vara ställföreträdare till exempelvis en förälder, eller genom att en person som tidigare anmält intresse till av att vara ställföreträdare kontaktas. I kommunerna ansvarar ofta överförmyndaren för rekrytering av ställföreträdare samt att bedöma dessas lämplighet. När en person väljer att ta sig an ett uppdrag som ställföreträdare ska denne skicka ett skriftligt åtagande till överförmyndaren. Tingsrätten beslutar sedan om anordnade om ställföreträdarskap samt förordnar en god man, förvaltare eller förmyndare att utföra uppdraget. Därefter inleder den utsedde ställföreträdaren sitt uppdrag.

Överförmyndaren är en myndighet som är obligatorisk i alla kommuner i landet. Kommunerna kan dock välja hur de vill organisera verksamheten, antingen genom en ensam överförmyndare eller genom en nämnd. Överförmyndaren ska utöva tillsyn över ställföreträdare och granska hur denne fullgör sitt uppdrag, detta sker bland annat genom granskning av årsräkning. Länsstyrelsen utövar i sin tur tillsyn över överförmyndarfunktionen.

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. Organisation

Överförmyndarverksamheten i Pajala kommun är organiserad med en överförmyndare, en ersättare och en handläggare. Handläggaren är anställd på 30 %. Överförmyndaren har arvode som motsvarar ungefär 2 dagars jobb per vecka. Tidigare överförmyndare hade ett lägre arvode, i och med byte av överförmyndare höjde även fullmäktige arvodet.

Överförmyndaren har tillsyn över vissa slag av ställföreträdarskap. De ställföreträdarskap som står under överförmyndarens tillsyn är förmyndarskap, godmanskap och förvaltarskap. Syftet med tillsynen är att förhindra att barn eller myndiga personer, som inte själv kan ta tillvara sin rätt, missgynnas ekonomiskt eller rättsligt. Uppdraget är reglerat i föräldrabalkens bestämmelser.

Överförmyndaren arbetar bland annat med rekrytering och utbildning av nya ställföreträdare, tillsyn över ställföreträdare samt med granskningsarbete. Personen som är anställd som handläggare arbetar främst med att granska årsräkningar.

Av intervjuerna framgick att överförmyndaren tidigare inte hann med allt arbete, men att personalen (överförmyndaren och handläggaren) idag hinner med arbetet. Idag har överförmyndaren mer resurser än tidigare och bättre förutsättningar att klara av sitt uppdrag. Arbetsbelastningen uppges ha ökat under det senaste året, bland annat på grund av antalet ensamkommande barn som placerats i kommunen. Vid intervjuerna beskrevs dock att det i dagsläget finns tillräckligt med personella resurser inom överförmyndaren för att personalen ska hinna med de arbetsuppgifter de förväntas utföra.

De intervjuade uppger vidare att organisationen överlag fungerar bra. Det finns inget organiserat samarbete med exempelvis socialförvaltningen, men de intervjuade har lite träffar då och då med individ- och familjeomsorgen i form av spontana besök. Enheten för ensamkommande barn har de intervjuade mycket kontakt med, detta uppges också fungera bra i dagsläget.

Överförmyndaren är även med på länsträffar, det är även där överförmyndaren får del av den mesta informationen kring området. På dessa länsträffar utses även en överförmyndare från länet till representant i överförmyndarföreningen på nationell nivå. Det är även den överförmyndaren som ordnar länsträffarna. Just nu är det Pajalas överförmyndare som är utsedd till föreningen på nationell nivå. Information fås även från exempelvis Sveriges kommuner och landsting och deras jurist. Enligt de intervjuade måste dock överförmyndaren komma på många lösningar själv, det finns inget givet HUR, bara själva lagstiftningen.

## **Bedömning**

Vår bedömning är att nuvarande organisering av överförmyndarverksamheten till övervägande del är tillräcklig samt att det finns förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Denna bedömning baserar vi på att intervjuerna ger intrycket att personalen hinner med sina arbetsuppgifter. Vi ser också att de resurser överförmyndaren har att tillgå motsvarar den ambitionsnivå som finns för granskning av årsräkningar.

### **4.2. System, riktlinjer och rutiner**

#### **4.2.1. Sörja för person**

En ställföreträdare som är förordnad för att sörja för sin huvudmans person är skyldig att för det första se till att huvudmannen får nytta av sina tillgångar och för det andra se till att den enskildes behov av personlig omvårdnad blir tillgodosett.

Ställföreträdaren är spindeln i nätet som ska se till att andra agerar för huvudmannen. Det är inte gode mannens uppgift att handla kläder och mat, ta med huvudmannen på restaurangbesök eller promenader, resa med huvudmannen eller på annat sätt socialisera med denne. Självklart är det många ställföreträdare som även gör det som nu beskrivits, men det är viktigt att komma ihåg att man då inte utför dessa sysslor i egenskap av ställföreträdare. Eftersom det inte ingår i uppdraget finns det heller inte möjlighet att få arvode för dessa göromål.

Gränsdragningen mellan att bevaka rätt och sörja för person är många gånger hårfin, men utgör i praktiken inte något större problem vad avser att sörja för huvudmannens person då ställföreträdarens uppdrag ofta innehåller både att bevaka rätt och sörja för person. Ett gränsfall kan till exempel vara att ansöka om en kontaktperson enligt LSS för huvudmannen. Det är att bevaka huvudmannens rätt att faktiskt söka biståndet, att få en kontaktperson. Det som anses vara att sörja för en person är att exempelvis se till att huvudmannen ges en meningsfull fritid.

#### **4.2.2. Tillämpning av system, riktlinjer och rutiner**

För överförmyndaren i Pajala finns det några interna rutiner/riktlinjer som berör överförmyndarens arbete.

- Delegationsordning Överförmyndaren i Pajala kommun, fastställd 2015-05-21
- Rutin granskning av årsräkning, sluträkning, tillgångsförteckning 2015
- Rutiner och riktlinjer överförmyndaren Pajala kommun 2015-05-28
- Reviderat beslut fastställande av arvode till god man för ensamkommande barn 2015. KS.118

Enligt de intervjuade tillämpas de riktlinjer som finns att tillgå, men det saknas också skriftliga rutiner/riktlinjer. Det finns bland annat inga rutiner som kan knytas an till att "sörja för person". Det finns inte heller något granskningsprotokoll att följa vid granskning av årsräkningarna.

När en person anmäler intresse för att åta sig ett uppdrag som ställföreträdare gör överförmyndarverksamhetens handläggare en bakgrundskontroll där personen kontrolleras mot Polisens belastningsregister, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Handläggarna träffar personen samt informerar om vad uppdraget innebär. Det finns ingen rutin på hur många uppdrag ställföreträdaren får ha, i Pajala finns det de som har ett uppdrag men det finns också de med 10 uppdrag. De intervjuade uppger att det är svårt att få tag på nya ställföreträdare, och att strävan alltid är att ställföreträdarna bara ska ha ett par tre stycken huvudmän var.

Den presumtiva ställföreträdaren får vid träffen med handläggarna en kortare utbildning avseende uppdraget, ärendegången, lagtext samt redovisning och arvodesregler. Även årsräkning går igenom liksom vikten av att föra dagbok över uppdraget.

Överförmyndarverksamheten erbjuder ytterligare en utbildning/år för utsedda ställföreträdare. Utöver detta erbjuds inga uppföljande utbildningar för ställföreträdarna men de kan kontakta överförmyndarexpeditionen om de behöver stöd i sitt uppdrag. Genom intervjuerna lyfts fram att det skulle vara önskvärt med fler utbildningar för ställföreträdarna men att det inte finns resurser för detta. Det finns litteratur att tillgå genom Frivilligarbetarna riksförbund. Det finns även material på nätet samt kurser över distans att tillgå.

Överförmyndarens granskning utgår från en normalgranskning, i Pajala görs ingen fördjupad/utökad granskning. Alla årsräkningar granskas lika. Granskningen börjar med att granskaren skapar sig en bild/överblick över huvudmannen och utifrån det gör granskaren en rimlighetsbedömning mot huvudmannens livssituation och exempelvis av de inköp som gjorts under året.

För att redogöra för vilken omfattning uppdraget har haft under året tillhandahåller överförmyndaren en redogörelse av utfört arbete. Alla ställföreträdare ska lämna in en redogörelse över sina uppdrag. Det finns ingen mall för hur redogörelsen ska utformas.

För att ”sörja för person” bör en ställföreträdare ha en regelbunden kontakt med sin huvudman, alternativt med den personal på till exempel ett boende, som arbetar kring huvudmannen. Detta är inget som granskas specifikt i Pajala. De intervjuade uppger att det är mer en ”rykteskontroll”, om ställföreträdaren skulle ha gjort något avvikande inköp kontaktar överförmyndaren i första hand ställföreträdaren. De intervjuade uppger även att överförmyndaren kan få signaler från exempelvis socialförvaltningen.

Av intervjuerna framgår att överförmyndarexpeditionen i dagsläget hinner med att utföra granskningarna inom utsatt tid. Det finns, som nämnts ovan, inget granskningsprotokoll utan granskarna kollar så att alla siffror stämmer, kollar att det finns verifikationer, pensionsutbetalningar, kollar igenom kontona etc.



Enligt de intervjuade sker ingen specifik granskning avseende om tillgångar och inköp kommit huvudmannen till godo. Det finns ingen rutin på att kontakt ska tas med exempelvis boendepersonal, kontaktperson eller anhörig för att säkerställa att enskilda inköp kommit huvudmannen till godo eller att huvudmannen har tillgång till det han eller hon behöver. Utöver detta sker ingen kontakt på regelbunden basis med personer nära huvudmannen.

Vår granskning visar alltså att kontroller av ställföreträdarens fullgörande av uppdrag framförallt sker vid överförmyndarverksamhetens granskning av årsräkningar. Ställföreträdarna ska som framgår ovan till årsräkningen bland annat lämna in en redogörelse för uppdraget som ställföreträdare. Utöver denna redogörelse finns ingen riktlinje eller rutin för kontroll av hur ställföreträdaren sört för personen och hur denne i övrigt fullgjort sitt uppdrag.

Under själva granskningen lånar överförmyndarexpeditionen verifikaten från de ställföreträdare vars verifikat ska granskas. Vid till exempel större inköp såsom utlandsresa, TV etc. och/eller vid signaler utifrån kontakter granskaren ställföreträdaren i första hand.

Redovisad inkomst granskas mot de bilagor som ställföreträdaren bifogat. Kapitalökningar till följd av gåvor, arv eller liknade granskas mot arvsifte och gåvobrev. Om någon egendom, som bostadsrätt, fastighet eller lös egendom, har sålts under redovisningsperioden kontrolleras försäljningen mot överlåtelseavtal. En del huvudmän kan ha ett konto för fickpengar och detta konto ska inte ställföreträdaren ha tillträde till. Kontroll görs för att säkerställa att ställföreträdaren inte har tillgång till det kontot. Överförmyndarspärade konton kontrolleras också.

Redovisade utgifter granskas stickprovsvis mot verifikationer på de årsgranskningar där granskaren begärt in kvitton. Granskarna jämför bland annat utgifternas storlek med storleken på föregående års utgifter. Större utgifter som inte finns verifierade leder stickprovsvis till begäran om komplettering från ställföreträdaren. Tillgångar och skulder vid periodens slut granskas mot bilagor, så som årsbesked eller kontoutdrag. Därvid kontrolleras att alla bankkonton, utom det som används av ställföreträdaren för löpande utgifter, är spärrade för ställföreträdaren. Granskarna kontrollerar årets löpande transaktioner mot kontoutdrag för aktuella konton.

## **Bedömning**

Vår bedömning är att det endast i begränsad utsträckning finns ändamålsenliga beslutade rutiner/riktlinjer för bland annat granskning av årsräkningar.

Vad gäller kontroll över hur ställföreträdare sört för personen sker detta enbart genom ”rykteskontroll” och samtal med ställföreträdaren, vilket inte är tillräckligt. Överförmyndaren kan inte med enbart ”rykteskontroll” och samtal med ställföreträdaren säkerställa att enskilda inköp kommit huvudmannen till godo eller att huvudmannen har tillgång till det han eller hon behöver. Detta kan, enligt vår bedömning, innebära en risk för att eventuella felaktigheter eller rent av oegentligheter inte upptäcks av överförmyndaren och granskare av årsräkning.

### **4.3. Länsstyrelsen tillsyn**

*Hur fungerar överförmyndarverksamheten utifrån gällande lagstiftning baserat på länsstyrelsens tillsyn av verksamheten?  
Vilka åtgärder har vidtagits med anledning av länsstyrelsens inspektioner och kritik?*

I granskningen av länsstyrelsen tillsyn av överförmyndarverksamheten i Pajala har vi utgått från det senaste protokollet: Inspektion av Överförmyndaren i Pajala 31 maj-1 juni 2016. Daterat 2016-06-20, diarienummer 203-5417-16. I granskningen har vi bortsett från de tidigare protokollen från tidigare år, detta pga. att nuvarande överförmyndare ej varit verksam under den perioden.

De intervjuade uppger att verksamheten tar länsstyrelsens tillsyn/kritik på allvar och att överförmyndaren använder tillsynen till att utveckla verksamheten. Överförmyndaren menar vidare på att verksamheten lär sig till nästa gång. De intervjuade tar även upp att tidigare överförmyndare inte hade någon administrativ hjälp, men det är alltså något som är ändrat idag, vilket underlättar granskningen av årsräkningarna.

Överförmyndaren har ingen egen intern kontroll, dvs. det görs ingen form av intern revision som återrapporteras till exempelvis fullmäktige. En egen intern kontroll skulle exempelvis kunna vara stickprov av årsräkningar som kontrolleras en gång till. De intervjuade uppger att man använder sig av länsstyrelsens tillsyn som intern kontroll och hänvisar till länsstyrelsens stickprov.

De åtgärder som har vidtagits med anledning av länsstyrelsens kritik är att verksamheten har ändrat på sina rutiner med anledning av granskningen av årsräkningarna. Det finns dock inga nedskrivna nya rutiner utan verksamheten utgår från länsstyrelsen lista/protokoll. De intervjuade uppger att man idag gör det som länsstyrelsen hade lämnat kritik/anmärkning på och har även rättat det som var fel i de stickprov som togs.

Exempel på åtgärder är:

- Idag kontrolleras överförmyndarspärade konton
- Höga belopp på transaktionskonton granskas
- Avsaknad av viktiga handlingar tillförs akten idag
- Redovisningsbefrielse för ensamkommande barn är ändrat.
- Handläggningstiden avseende god man för ensamkommande barn har förkortats genom att kommunen har anställt två godemän.
- Besvärshänvisning saknas inte för ensamkommande barn idag.
- Idag begär överförmyndaren in tillgångsförteckning.

## **Bedömning**

Vi ser det som positivt att överförmyndaren har tagit till sig av kritiken/ anmärkningarna från länsstyrelsen men vår bedömning är att otillräckliga åtgärder har vidtagits för att kunna säkerställa en tillräcklig intern kontroll.

Vidare ser vi i detta sammanhang att det är ett osäkerhetsmoment att det inte finns nedskrivna dokumenterade riktlinjer eller rutiner, samt avseende förfarandet vid granskningen av årsräkningar ser vi det som en risk att det inte finns något granskningsprotokoll att följa.

Överförmyndaren bör utarbeta nya nedskrivna riktlinjer som möjliggör en tillräcklig intern kontroll framförallt för granskning av årsräkningar.