

Rapport avseende granskning av över- förmyndarnämnden

Jönköpings kommun

**Mars 2007
Johan Bokinge**

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	3
1.1	Sammanfattning	3
1.2	Bakgrund	4
1.3	Syfte, metod och avgränsningar	4
2	REGELVERK	5
2.1	Lagstiftning	5
3	ORGANISATION	6
4	MÅL OCH UPPFÖLJNING	6
5	HANDLÄGGNING OCH KONTROLL	7
5.1	Allmänt	7
5.2	Överförmyndarens granskning	7
6	UTBILDNING OCH INFORMATION TILL STÄLLFÖRETRÄDARE	8
7	OMFATTNING OCH EKONOMI	8
7.1	Omfattning	8
7.2	Ekonomi	9
7.3	Jämförelse med andra kommuner	9
8	ÖVRIGT	10
8.1	Förvaltarenheten	10
8.2	Ställföreträdarnas synpunkter	10

1 Inledning

1.1 Sammanfattning

Överförmyndarnämnden i Jönköpings kommun hanterar sitt uppdrag att "värna huvudmännens intressen genom att utöva tillsyn över ställföreträdarna" på ett tillfredsställande sätt. En mycket översiktlig jämförelse med andra kommuner tyder på att kostnaderna för överförmyndarverksamheten i Jönköping är i paritet med jämförbara kommuner. Länsstyrelsens återkommande granskningar har inte föranlett några anmärkningar avseende ärendehandläggningen. Det finns dock vissa områden där det behövs förbättringar .

Kommentarer och bedömningar

- I januari 2004 antogs ett mål- och plandokument för överförmyndarnämndens kansli. Dokumentet har inte antagits av överförmyndarnämnden. *Vi rekommenderar att överförmyndarnämnden formulerar verksamhetsmål och planer för uppföljning. Det nuvarande mål- och plandokumentet för kansliet kan vara utgångspunkt. För att målsättningar ska bli styrande krävs i allmänhet uppföljning. Målen måste då vara formulerade så att de kan följas upp.*
- Överförmyndarnämnden saknar en intern kontrollplan. En stor del av arbetet vid kanslienheten är inriktat på kontroll av hur ställföreträdarna hanterar huvudmännens intresse. Kontrollerna sker bl a genom granskning av de av ställföreträdarna upprättade tillgångsförteckningarna, årsräkningarna och sluträkningarna. I nuläget finns det till viss del hjälpmedel i form av granskningsinstruktioner. I slutet av 2006 upprättades en skriftlig rutin kring "handläggning av ärenden om tillgångsförteckning". *Vi rekommenderar att enhetens väsentliga rutiner dokumenteras och sammanfogas till en intern kontrollplan. Planen bör även innehålla principer för uppföljning och kontroll.*
- Det finns idag en kö på 45 ärenden till överförmyndarnämnden. *Vilka åtgärder har och kommer överförmyndarnämnden att vidta med anledning av kösituationen?*
- Den totala överförmyndarverksamheten har under de senaste två åren redovisat relativt stora underskott gentemot budget. För år 2005 var underskottet 16 procent och för år 2006 10 procent. Under perioden 2004 till 2006 har kostnaderna ökat med ca 1,2 mnkr (30 %) Antalet ärenden har under samma period ökat med 14 procent. *Vilka orsaker finns det till kostnadsökningarna och budgetunderskotten?*
- Under 2006 och hittills under 2007 har inte överförmyndarnämnden erbjudit ställföreträdare gemensam utbildning. *Även om det inte finns något juridiskt krav på överförmyndaren att anordna utbildningar för ställföreträdare är det en styrka när så sker. Situationen under 2006 där inga utbildningsinsatser genomfördes var inte bra. Gemensamma utbildningar torde öka förutsättningarna för hög kvalitet i ställföreträdarnas arbete. Det är därför bra att ett utbildningsmaterial har tagits fram och utbildningar planeras till hösten.*

- Under flera års tid har det funnits problem av arbetsmiljömässig karaktär vid överförmyndarnämndens kansli. För att komma tillrätta med problemen har bl a personal från företagshälsovården konsulterats vid flera tillfällen. Ansvarsförhållandena vid kansliet har nyligen förändrats. Fr o m december 2006 leds kansliet av stadsjuristen. *Det är inte rimligt att problem av den aktuella karaktären tillåts pågå under så lång tid. Kommunstyrelsen, som har personalansvar, måste nu vidta nödvändiga åtgärder för att lösa de arbetsmiljömässiga problem som alltjämt finns vid kansliet.*

1.2 Bakgrund

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun granskat kommunens överförmyndarverksamhet. Kommunrevisionen har beslutat att granska om överförmyndarnämndens verksamhet bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt med utgångspunkt från gällande lagstiftning och reglemente.

År 2004 fanns det i landet ca 88 000 personer – huvudmän – som hade ställföreträdare i form av antingen en god man, en förvaltare eller en förmyndare. I ställföreträdarens uppdrag ingår att bevaka huvudmannens rätt, att förvalta huvudmannens egendom samt att sörja för hans eller hennes person. Det sammanlagda värdet av de tillgångar som ställföreträdarna förvaltade åt sina huvudmän uppgick år 2004 till 17,5 miljarder kronor.¹

Enligt Föräldrabalken kap19 ska det i varje kommun finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd. I Jönköpings kommun finns det en överförmyndarnämnd.

På kommunens hemsida beskrivs överförmyndarnämndens uppgifter – ”Nämnden ska utöva tillsyn över förmyndarskap, godmanskap och förvaltarskap jämlikt föräldrabalken. Denna tillsyn avser att ge garanti mot rättsförluster för personer som själva inte kan tillvarata sin rätt”.

1.3 Syfte, metod och avgränsningar

Granskningen har besvarat följande huvudfrågor;

- har nämnden fastställt mål utöver de lagstadgade uppgifterna och i så fall hur sker uppföljning?
- hur säkerställer nämnden att gode män på ett tillfredsställande sätt, enligt FB 11 kap 4 §, hanterar områdena bevakning av rätt, förvaltning av egendom och att sörja för sin person?
- vilka rutiner finns för överförmyndarens kontroll av de gode männen och förvaltarnas verksamhet, förvaltning och åtagande?
- omfattning, hur många uppdrag har gode män och förvaltare?

¹ Riksrevisionens granskning RiR 2006:5, Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare

- i vilken omfattning delges gode män och förvaltare utbildning?
- används några nyckeltal för att styra eller följa verksamheten?
- hur stora är kostnaderna per ärendetyp?

Granskningen inleddes med ett möte där chefen för administrativa avdelningen, chefen för kanslienheten och juristen vid överförmyndarens kansli deltog. I övrigt har en handläggare vid överförmyndarens kansli intervjuats. För att få ställföreträdarnas åsikter har en telefonintervju gjorts med en företrädare för kommunens godmanförening. Slutligen har aktuell dokumentation studerats - främst; inspektionsrapporter från länsstyrelsen, mål- och handlingsplan för överförmyndarnämnden, informationsmaterial riktat till ställföreträdare, Riksrevisionens rapport om länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare och tidigare revisionsrapporter. Slutligen har det genomförts en begränsad aktgranskning.

Granskningen har i huvudsak inriktats mot överförmyndarnämndens uppdrag att värna huvudmännens intressen genom att utöva tillsyn över ställföreträdarna. Förvaltarenhetens verksamhet har inte granskats.

2 Regelverk

2.1 Lagstiftning

I Föräldrabalken 11 kap behandlas godmanskap och förvaltarskap. I § 4 regleras när god man ska förordnas:

4 § Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, skall rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för honom eller henne...

Det finns fler fall där god man ska förordnas men orsakerna enligt 4 § är vanligast. Förordnande om god man uppstår när en person inte klarar att sköta sina ekonomiska angelägenheter, sörja för sin person eller förvalta sina tillgångar.

En god man ska fungera som ett biträde och tillvarata huvudmannens intresse, sköta ekonomin och annat som denne inte klarar. God man ska se till att huvudmannen får så bra vård och omsorg som möjligt, vilket ställer krav på att god man besöker sin klient och håller sig à jour med hur denne mår.

När hjälpbehovet är större än vad en god man kan tillgodose ska förvaltare utses. I föräldrabalken 11 kap 7 § regleras när förvaltare ska förordnas:

7 § Om någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 4 § är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap får dock inte anordnas, om det är tillräckligt att godmanskap anordnas eller att den enskilde på något annat, mindre ingripande sätt får hjälp...

Förvaltaruppdraget ska anpassas till den enskildes behov i varje enskilt fall. Det kan begränsas till att avse viss egendom eller angelägenhet eller egendom överstigande ett visst värde.

Utöver tillsyn över godmanskap och förvaltarskap ingår tillsyn över förmyndarskap i överförmyndarens uppdrag. Uppdraget är reglerat i föräldrabalken, bl a i kapitel 16.

3 Organisation

Överförmyndarnämnden har tre ledamöter och tre ersättare. Nämnden sammanträder i allmänhet två gånger i månaden. Det finns en kanslifunktion knuten till överförmyndarnämnden. Kansliet hör organisatoriskt hemma inom kanslienheten på stadskontorets administrativa avdelning.

Fr o m december 2006 leds överförmyndarnämndens kanslienhet av stadsjuristen. Han hanterar inga överförmyndarärenden och deltar inte i den löpande verksamheten. I övrigt består kanslienheten av två handläggare och två assistenter. Under våren, då ställföreträdarnas årsräkningar ska granskas, anlitas extra personal. För 2007 har fyra studenter från den affärsjuridiska utbildningen vid Internationella Handelshögskolan anställts på 25 procent vardera.

Under minst tio års tid har det funnits problem av arbetsmiljömässig karaktär vid överförmyndarnämndens kansli. För att komma tillrätta med problemen har bl a personal från företagshälsovården konsulterats vid flera tillfällen.

Kommentarer och bedömningar

Det är inte rimligt att problem av den aktuella karaktären tillåts pågå under så lång tid. Kommunstyrelsen måste nu vidta nödvändiga åtgärder för att lösa de arbetsmiljömässiga problem som alltjämt finns vid kansliet. Det är inte rimligt att problem av den aktuella karaktären tillåts pågå under så lång tid. Kommunstyrelsen, som har personalansvar, måste vidta nödvändiga åtgärder för att komma tillrätta med problemen.

4 Mål och uppföljning

I januari 2004 antogs ett mål- och plandokument för överförmyndarnämndens kansli. Dokumentet har inte antagits på politisk nivå.

Kommentarer och bedömningar

För att målsättningar ska bli styrande krävs i allmänhet uppföljning. Det krävs också att målen formuleras så att de blir möjliga att följa upp. Vi rekommenderar att överförmyndarnämnden formulerar verksamhetsmål och planer för uppföljning. Det nuvarande mål- och plandokumentet för kansliet kan vara utgångspunkt. Överförmyndarnämndens verksamhet är i förhållande till många verksamheter mer detaljreglerad av lagstiftning. Detta innebär att behovet av detaljerade mål är mindre för överförmyndarnämnden än för många andra verksamheter.

5 Handläggning och kontroll

5.1 Allmänt

Alla inkommande ärenden passerar någon av enhetens två assistenter som ansvarar för postöppningen. De inkommande ärendena registreras i IT-systemet Wärna. Stadsjuristen fördelar i nästa steg ärendena till någon av handläggarna.

Överförmyndaren skall enligt bestämmelserna i föräldrabalken utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. I överförmyndarens uppgift ingår bl a att granska tillgångsförteckningar, årsräkningar och sluträkningar.

Överförmyndarnämnden delar ut informationsblad och beskrivningar av hur viktiga rutiner ska hanteras till ställföreträdarna. Det gäller t ex hanteringen av tillgångsräkningar, årsräkningar och sluträkningar. Till beskrivningarna finns det kopplat blanketter som stöd för ställföreträdarnas arbete och redovisning. Tjänstemän vid kansliet uppskattar att ca 90 procent av ställföreträdarna använder de framtagna blanketterna.

5.2 Överförmyndarens granskning

Enligt föräldrabalken 14 kap ska en ställföreträdare senast två månader efter förordnandet lämna en förteckning till överförmyndaren över den egendom som han ska förvalta – så kallad tillgångsförteckning. Överförmyndarens granskningsrutin finns beskriven i skrivelse till stadsdirektören. I övrigt finns ingen skriftlig granskningsrutin.

En gång om året, senast den 1 mars, ska ställföreträdaren inlämna årsräkning till överförmyndaren. Sedan årsskiftet 2006/2007 används skriften ”Granskningsinstruktion för överförmyndare” av Eric Sehlin som stöd vid granskning av årsräkningar och sluträkningar.

Senast en månad efter att ställföreträdarskapet upphört ska en sluträkning över huvudmannens tillgångar lämnas till överförmyndaren. Sluträkningen har samma form som årsräkningen. Vid granskningen används samma skrift av Sehlin som används vid granskningen av årsräkningar.

Granskningarna av de tre redovisningshandlingarna underlättas av att ställföreträdarna använder tidigare nämnda mallar för sin rapportering. Efter genomförd granskning signeras och noteras resultatet (tjänsteanteckningar) på redovisningshandlingarna. För 2007 har kanslienheten tagit fram en checklista (kom ihåg-lista) för de tillfälligt anställda studenterna. Det sker inte någon så kallad andrahandskontroll av granskningarna, d v s ingen överordnad eller kollega kontrollerar genomförd granskning.

I ställföreträdarnas uppdrag ingår i allmänhet att ”sörja för person”. Detta är ofta en viktig del av ställföreträdarens uppgifter men svår för överförmyndaren att kontrollera. I Jönköpings kommun ingår frågor kring den personliga omvårdnaden på blanketten som utgör underlag för arvodet. Ställföreträdaren ska alltid bifoga ifylld blankett med årsräkning eller sluträkning. Överförmyndarnämnden utför kontroller när det kommer signaler från anhöriga, vårdpersonal eller annan att inte ställföreträdaren fullgör sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

Kommentarer och bedömningar

Överförmyndarens kanslienhet har inga detaljerade checklistor för granskningsarbetet. I och med att ställföreträdarna använder kanslienhetens mallar och blanketter minskar behovet av checklistor. Vid granskning av års- och sluträkningar används den tidigare nämnda granskningsinstruktionen för överförmyndare av Eric Sehlin. När det gäller granskning av tillgångsförteckningar måste en skriftlig rutin (checklista) upprättas. Den bör kunna utformas med utgångspunkt från skrivelsen "Intern kontroll av rutiner kring handläggning av ärenden om tillgångsförteckning" från 2006-12-27. Slutligen bör nämnden överväga att införa någon form av kontrollista där granskaren på ett enkelt sätt anger vilka granskningsmoment som genomförts. Kontrollistan sparas i akten.

6 Utbildning och information till ställföreträdare

Under 2006 och 2007 har inte överförmyndarnämnden i Jönköpings kommun genomfört några utbildningsinsatser riktade mot gode män, förvaltare eller förmyndare. Kansliet har under 2006 arbetat med att ta fram ett utbildningsmaterial riktat till ställföreträdare. En första utbildningsomgång kommer att genomföras under hösten 2007. I första hand kommer de ställföreträdare som tillkommit under 2006 och 2007 att bjudas in till utbildningen. För närvarande erbjuds alla nya ställföreträdare en personlig genomgång av aktuellt regelverk. Överförmyndarnämnden har ett omfattande informationsmaterial som i första hand är riktat till ställföreträdare. I materialet beskrivs vad som förväntas av en ställföreträdare, bl a redogörs för hur tillgångsförteckningar, årsräkningar och slutredovisningar ska hanteras.

Kommentarer och bedömningar

Det är viktigt att överförmyndarnämnden erbjuder såväl nya som mer erfarna ställföreträdare utbildning. Situationen under bl a 2006 där inga utbildningsinsatser genomfördes var inte bra. Gemensamma utbildningar torde öka förutsättningarna för hög kvalitet i ställföreträdarnas arbete. Det är därför bra att ett utbildningsmaterial har tagits fram och utbildningar planeras under året.

7 Omfattning och ekonomi

7.1 Omfattning

Den 19 februari 2007 fanns det 1 692 aktiva ärenden i överförmyndarnämndens databas Wärna. Av de aktiva ärendena avsåg 643 st förmyndarskap under åtta basbelopp. I samband med länsstyrelsens granskning anges antal ärenden.

Ärende/år	2006	2005	2004
Godmanskap	772	717	705
Förvaltarskap	120	117	107
Förmyndarskap ²	108	71	69
Summa	1 000	905	881

Tabell 1. I tabellen visas antal aktiva ärenden i samband med länsstyrelsens granskning.

² Förmyndarskap under åtta basbelopp har exkluderats.

Det stora flertalet ställföreträdare har ett uppdrag. Totalt finns det elva ställföreträdare, inklusive personalen på förvaltarenheten, som har tio eller fler uppdrag. En ställföreträdare, förutom personalen på förvaltarenheten har fler än 15 uppdrag.

För närvarande står 45 personer i kö för att få en ställföreträdare. Av dessa har 35 st så omfattande och sammansatta behov att det krävs att professionell god man alternativt förvaltare med särskild kompetens förordnas för uppdraget. När det gäller huvudmän med omfattande och sammansatta behov förordnas i allmänhet personal från förvaltarenheten.

7.2 Ekonomi

I tabellen nedan visas budget och utfall för överförmyndarnämnden. Beloppen inkluderar kostnader för kanslifunktionen. Kostnaderna har ökat med 30 procent mellan 2004 och 2006. Befolkningsutvecklingen förväntas ge ytterligare ökade behov av godmanskap och förvaltarskap. Detta tillsammans med förändrad lagstiftning innebär att budgetanslaget för 2007 har höjts.

	2006	2005	2004
Budget (tkr)	4 643	4 026	3 891
Utfall (tkr)	5 130	4 674	3 939
Differens (tkr)	- 487	- 648	- 48

Tabell 3. I tabellen visas överförmyndarnämndens budget, utfall och underskott för åren 2004 till 2006.

Den totala överförmyndarverksamheten har visat relativt stora underskott de senaste tre åren.

7.3 Jämförelse med andra kommuner

Det saknas nationell statistik avseende kostnader för överförmyndarverksamhet. År 2004 granskades överförmyndarnämnderna i Borås, Norrköping och Helsingborg inom ramen för ett samverkansprojekt. I projektet undersöktes bl a budget, antal ärenden och antal förtroendevalda.

	Budget 2004 (mnkr)	Antal ärenden 2004	Kostnad/ärende (kr)
Borås	3,4	813	4 200
Helsingborg	5,6	1 260	4 400
Norrköping	7,1	1 454	4 900

Tabell 4. I tabellen visas budget, antal ärenden och kostnaden per ärende i Borås, Helsingborg och Norrköping. Uppgifterna avser 2004.

Överförmyndarverksamhetens ekonomiska utfall i Jönköping var 3,9 mnkr för 2004. Det fanns enligt tidigare 881 aktiva ärenden (exklusive förmynderskap under åtta basbelopp). Kostnaden per ärende i Jönköping beräknas till 4 500 kr för 2004.

Kommentarer och bedömningar

För närvarande finns det en kö av ärenden till överförmyndaren. Huvuddelen av ärendena är av den karaktären att de ska hanteras av förvaltarenheten. På förvaltar-

enheten pågår en rekryteringsprocess. Det är viktigt att åtgärder vidtas för att så snart som möjligt komma tillrätta med kösituationen.

Den totala överförmyndarverksamheten har framförallt de senaste två åren redovisat relativt stora underskott gentemot budget. Vilka orsaker finns det till budgetunderskotten?

Det kan vara vanskligt att jämföra kostnader och produktivitet mellan kommuner. Uppgifterna i tabell 2 indikerar dock att kostnaderna för överförmyndarverksamheten i Jönköpings kommun 2004 var i paritet med jämförbara kommuner. Ärendekostnaden visar bara en dimension av verksamheten. Kostnadskvoten måste ställas i relation till verksamhetens omfång och kvalitet.

8 Övrigt

8.1 Förvaltarenheten

På socialförvaltningen finns sedan 2001 en så kallad förvaltarenhet. Det har länge varit svårt att rekrytera ställföreträdare till huvudmän med stora behov av stöd. För att lösa svårigheterna med rekrytering har en del kommuner skapat förvaltarenheter där anställda inom ramen för sina tjänster har förordnande som gode män och förvaltare.

För närvarande hanterar förvaltarenheten 55 ärenden fördelade på 2,25 årsarbetare. En rekryteringsprocess pågår. I första hand ska en årsarbetare anställas. En fullt utbyggd förvaltarenhet ska omfatta 3,5 årsarbetare och hantera ca 100 ärenden.

För att reglera förhållandena har det upprättats ett samverkansavtal mellan stadskontoret och socialförvaltningen.

8.2 Ställföreträdarnas synpunkter

För att få ställföreträdarnas synpunkter på överförmyndarnämndens arbete har kommunens godmanförening kontaktats. Det har varit viktigt att belysa;

- service/tillgänglighet/kompetens gentemot ställföreträdare
- utbildning riktad mot ställföreträdare.

När det gäller den första punkten är godmanföreningen nöjd. De menar att tjänstemännen på kansliet är lätta att komma i kontakt med och kan svara på ställföreträdarnas frågor. Den andra punkten, utbildning, har inte fungerat så bra under en längre tid. Godmanföreningen ser fram emot den utbildning som ska inledas efter sommaren.