



Basgranskning av överförmyndaren 2016

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisionen

Revisionskrivelse

1(1)

2016-09-21

KR-2016/0016

Örjan Högberg, revisor
011-15 17 15

Överförmyndarnämnden

Revisionsrapport av Överförmyndarnämnden

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av Överförmyndarnämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande frågor till nämnden:

- Hur avser nämnden att stärka sin interna styrning och kontroll av verksamheten så att en sammanhållen styrning uppnås?
- Hur avser nämnden att på ett tydligare sätt koppla uppdragsplanens mål till nämndens ekonomiska ramar?
- Hur kommer nämnden säkerställa att nyttjad delegation anmäls till nämnden?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast den 15 november 2016.

KOMMUNREVISIONEN
2016-09-13

Göran Ekdahl
Revisor

Lars Erichs
Revisor

Revisionsrapport av överförmyndarnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Väsentliga utgångspunkter	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	4
5 Avslutande bedömning.....	9
Bilaga 1 Definitioner	

1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på nämndens arbete med stöd- och bidragsprocessen samt säkerheten i myndighetsutövningsprocessen.

1.1. Revisionsfrågor

Denna basgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?
- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?
- Har nämnden en god intern kontroll?

1.2. Metod och avgränsning

Överförmyndarnämnden är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt program granskat vissa styrande processer för nämnden. Det innebär att vi i första hand har granskat om nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats. Den metod granskningen bygger på är granskning av styrande dokument, stickprov och intervjuer. Vi har inte granskat stöd- och bidragsprocessen, eftersom nämnden inte lämnar något stöd eller bidrag. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden inte bedömts som riskfylld (grön) har vi intervjuat ett mindre urval nyckelpersoner som enhetschef, ekonom, nämndsekreterare och presidium.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av förvaltningen, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad vid revisionskontoret.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, socialtjänstlag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun.
- Fullmäktiges mål (Budget 2016)
- Reglementen

2. Nämndens ansvarsområde

Den 1 januari 2015 övergick överförmyndaren i Norrköpings kommun till en överförmyndarnämnd. I nämnden finns tre ledamöter samt två ersättare.

Enligt föräldrabalkens regler ska överförmyndarnämnden utöva tillsyn över gode män, förvaltare och förmyndare samt tillse därtill kommande arbetsuppgifter. Överförmyndarnämnden ska också utöva tillsyn samt besluta om god man för ensamkommande barn enligt lag 2005:429. Överförmyndarnämnden ansvarar för granskningen av gode mäns, förvaltares och förmyndares årsräkningar. Kommunen har enligt föräldrabalken ansvar för kostnaderna att bedriva verksamheten. Överförmyndarnämndens tillsyn ska utifrån föräldrabalkens föreskrifter tillgodose kommuninnevånarnas behov av rättssäkerhet och god service. Det är länsstyrelsen som utöver tillsyn över överförmyndarnämnden och även gör inspektionsbesök. Överförmyndarnämnden lämnar årliga rapporter till länsstyrelsen.

3. Väsentliga utgångspunkter

För området myndighetsutövning har kommunrevisionen valt att fokusera på de formella avsnitten vad gäller dokumentation och beslutsskrivningar i anslutning till nämnd- och utskottssammanträde. Myndighetsutövning i ett vidare perspektiv omfattas således inte av denna granskning.

3.1 Myndighetsutövning

I kommunallagen regleras nämndernas uppgifter i 3 kap. §§13-14. Där står att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och som de enligt lag och annan författning ska ha. Beslut sker även i ärenden som fullmäktige delegerat. Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att

fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna har uppgiften att besluta i frågor som enligt speciallagstiftning ofta innefattar inslag av myndighetsutövning.

Myndighetsutövning är ett begrepp som saknar en definition och som därför ofta definieras i en formulering som används i den äldre förvaltningslagen. Begreppet myndighetsutövning rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till en enskild medborgare. Det gemensamma är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande till myndigheten.

I kommunallagen 4 kap. 21§ regleras att en ledamot i nämnd inte får lägga ner sin röst om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I kommunallagen 6 kap. 34§ regleras att nämndens beslutanderätt i vissa fall inte får delegeras, bl a om ärendet berör myndighetsutövning mot enskild. Det finns även särskilda regleringar i annan lagstiftning.

I regeringsformen 11 kap. 6§ regleras att om ärenden som innefattar myndighetsutövning kan nämnden endast lämna över handläggningen av ärenden till privaträttsligt subjekt om det finns stöd i lag för det. I exempelvis socialtjänstlagen saknas ett sådant stöd.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan resultera i skadeståndsanspråk på kommunen enligt 3 kapitlet 2 § skadeståndslagen. Vid ett fel vid myndighetsutövning kan även brottsbalken 20 kap. 1§ vara tillämplig där det står om tjänstefel vid myndighetsutövning.

Granskningen fokuserar på framförallt myndighetsutövning som berör personuppgiftslagen, utlämnande av handling, delgivning, överklaganden och att föra talan i allmän domstol. Avsikten är att utforska om dessa delar delegerats av nämnd och hur delegation av detta har skötts.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

Överförmyndarnämnden har utarbetat en uppdragsplan för 2016. Någon särskild riskanalys görs inte i samband med framtagningen av uppdragsplanen. I planen har nämnden lyft tre av kommunens mål, och översatt dem till nämndens verksamhet;

1. Det ska i alla lägen vara både snabbt och enkelt för människor och företag att ta och få kontakt med nämndens verksamhet
2. Överförmyndarenheten ska vara en attraktiv arbetsplats
3. Överförmyndarenheten ska arbeta med jämlikhet och jämställdhet genom att främja lika rättigheter och möjligheter att delta i samhällslivet oberoende av kön, förutsättningar och bakgrund

Uppföljning av de tre målområdena i uppdragsplanen sker kontinuerligt och delges nämnden främst muntligt vid deras sammanträden. Hela planen skall utvärderas en gång per år i samband med verksamhetsberättelse och bokslut.

En verksamhetsplan med tydliga aktiviteter kopplade till målen i uppdragsplanen har tagits fram på förvaltningen.

På förvaltningen har projektgrupper skapats, utifrån identifierade utvecklingsområden i verksamhetsplanen som i sin tur utgår från målen i uppdragsplanen. De olika projektgrupperna träffas 1 ggr/månad och stämmer av och arbetar med utvecklingsområdena.

Nämnden planerar att utarbeta ett systematiskt kvalitetsarbete och diskuterar förutsättningarna för detta, enligt de intervjuade. En nyanställd medarbetare har blivit utsedd att framåt arbeta med kvalitetssäkringssystemet. I praktiken sker emellertid ett arbete som kan liknas vid kvalitetssäkring. Enheten har etablerat vad man kallar Forum där man 1 ggr/mån diskuterar frågor/problem, svårigheter med enskilda ärenden. Ingen systematisk dokumentation sker vid dessa tillfällen

Nämnden har tagit fram en internkontrollplan, vilken har föregåtts av en risk- och väsentlighetsanalys. Planen innehåller graderade risker, konsekvenser, ansvariga personer och kriterier för uppföljning. Internkontrollplanen är även kopplad till uppdragsplanen. Uppföljningen av internkontrollplanen har skett en (1) gång och dokumenterats till nämnd. Det finns utsedda internkontrollrepresentanter i nämnden, men de har under året bytts ut. Nämndens ersättare har nu övertagit ansvaret som internkontrollrepresentanter. En nyanställd medarbetare är utsedd till att följa upp internkontrollplanen, och det kommer bildas en arbetsgrupp som arbetar vidare med detta. Uppföljning av internkontrollaktiviteter sker en gång per år till nämnd. Enligt planen ska uppföljningar ske oftare än en gång per år för vissa rutiner. Vid identifierade brister, uppger de intervjuade, att åtgärder sätts in direkt.

Kommunikationen avseende styrning och kontroll i verksamheten sker både genom skriftliga rutiner och löpande genom muntlig information, exempelvis vid arbetsplatsträffar (APT), ovan beskrivs Forum och projektgrupper för de tre målen.

Revisionsbedömning

Överförmyndarnämndens uppdragsplan kan utvecklas. Nämnden kan i sin uppdragsplan på ett tydligare sätt visa på vilket sätt hänsyn tagits till fullmäktiges preciseringar. Det behövs en tydligare koppling till uppdragsplanens mål och nämndens ekonomiska ramar. Nämndens ekonomiska ramar och uppdragsplanens mål anger den ambitionsnivå nämnden har i uppdragsplanen. De mål nämnden formulerar bör, enligt styrmodellen, innehålla kriterier för måluppfyllelse. Vi kan inte se att sådana formulerats i uppdragsplanen.

Uppdragsplanen och verksamhetsplanen behöver ramas in av ett systematiskt och dokumenterat kvalitetsarbete för att tydliggöra styrningen från mål till genomförande och uppföljning/kvalitetssäkring. Det kvalitetsarbete som redan sker idag behöver alltså dokumenteras.

En internkontrollplan är framtagen och en tjänsteman är utsedd till att följa upp planen. Det saknas idag rutiner för en systematisk uppföljning. Från intervjuer förstår vi att det på enheten kommer att bildas en grupp för det fortsatta arbetet med internkontrollplanen. Vi vill i sammanhanget poängtera vikten av att inte se internkontroll som en sidoaktivitet utan som ett sätt att styra sin verksamhet.

Den sammanfattande bedömningen är att överförmyndarens styrning och ledning av verksamheten är godkänd med vissa brister (gul).

Överförmyndarens interna kontroll är godkänd med vissa brister (gul).

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Överförmyndarens budget för 2015 var 15 127 tkr. Nettokostnaden för årets verksamhet 2015 blev 14 678 tkr innebärande att vid årsbokslutet 2015-12-31 uppvisade överförmyndarnämnden ett budgetöverskott/positivt resultat om 449 tkr. Budgeten för överförmyndarnämnden avseende 2016 uppgår till 15 814 tkr. Den utökade budgetramen beror främst på ökade kostnader för utökad bemanning samt ökade arvodeskostnader. 2016 års resultat prognostiseras till cirka minus 1000 tkr, d v s nämnden förväntas överstiga sin budgeterade ram, vilket härleds till ökade kostnader avseende mottagandet av ensamkommande barn samt ökade lokalkostnader. Nämnden har dock äskat, och fått beviljat, en tilläggsbudget på 950 tkr, och förväntas därmed hålla sig inom den utökade budgetramen.

Överförmyndarnämnden har inte formellt fastställt en driftbudget enligt reglementet, däremot följs budgeten upp månadsvis och redovisas till nämnden. Budgeten sammanställs i Excel, utifrån uppgifter i ekonomisystemet Webfocus.

För 2015 äskades 250 tkr för en investering i verksamhetssystemet E-Wärna. Denna investering har i skrivande stund ej genomförts, då nya förutsättningar har meddelats från IT-leverantören och frågan behöver utredas ytterligare under 2016.

Nämnden jämför sig inte regelmässigt med andra kommuners överförmyndarenheter genom exempelvis nyckeltal. Det finns vissa nyckeltal genom Länsstyrelsens motsvarighet till ”öppna jämförelser”, men de är inte så många. Det finns dock interna nyckeltal som rapporteras i budget – öppnade/stängda ärenden samt antal årsredovisningar. Idag hanteras cirka 2000 ärenden i snitt/månad på 10 utredningssekreterare.

Revisionsbedömning

Vi rekommenderar att budgetarbetet sköts helt i ekonomisystemet Webfocus, då en hantering i Excel innebär en ökad risk för felkällor. Vi vill även poängtera att nämnden ska fastställa internbudgeten i sammanträde som protokollförs.

Det är önskvärt att nämnden följer arbetet med framtagna av relevanta nyckeltal för att kunna utveckla styrningen av verksamheten.

Den sammanfattande bedömningen är att överförmyndarnämndens styrning och ledning av ekonomin är godkänd med vissa brister (gul).

4.3. Granskning av myndighetsutövningsprocessen

Nämnden har fastställt en delegationsordning som berör utlämnande av handlingar, överklagande och omprövning av beslut, yrkande om inhibition, delgivning och jävsbedömning liksom delegation enligt speciallagstiftning. Utredningssekreterarna har idag full delegation, men nämnden överväger att återta vissa delar.

Enligt KL 6 kap 35 § skall delegationsbeslut anmälas till nämnd, undantaget beslut som berör Föräldrabalken 19 kap 14 §. Dessa beslut behöver inte anmälas för nämnden, vilket så heller inte sker. Protokoll visar att även delegationsbeslut enligt förvaltningslagen och OSL inte heller anmäls till nämnd.

Fem beslut har granskats. Dessa är i fem fall ärenden gällande omprövningar av arvoden till gode man. I dokumentation i anslutning till ärendet framgår vilka åtgärder som vidtagits. I de beslut där det är motiverat har en tydlig fullföljdshänvisning getts.

Registrator ansvarar för utlämnande av allmänna handlingar - för vilket det finns en rutin, och sekretessprövning i ärendehandboken¹ för kommunen. För ärenden gällande myndighetsutövning enligt föräldrabalken är det varje handläggare som ansvarar.

Nämndsekreteraren har en roll att hantera handlingar, kallelser, bevaka ärenden som ska till nämnd och diariet. Hon stöttar handläggarna i formalia men också formuleringar i beslutstexter. Stöd finns i ärendehandboken som visar regler för dokumenthantering, ger riktlinjer och innehåller mallar.

Idag finns en jurist/utredningssekreterare på enheten som är utsedd till PUL-ombud.

¹ Norrköpings kommun: Ärendehandbok Så handlägger och dokumenterar vi ärenden i Norrköpings kommun. Antagen av kommunstyrelsen 2003-11-24, rev senast februari 2016.

Kommunrevisionen

2016-09-16

Revisionsbedömning

Myndighetsutövning berörs i relevanta delar i delegationsordningen. Vi noterar att avtalstecknande inte är delegerat, men att inköp upp till tio basbelopp är delegerat. Detta innebär att avtal tecknas av helnämnd i den utsträckning sådana ska tecknas.

Vid stickproven har inte någon avvikelse iakttagits.


Revisionen noterar att nyttjad delegation, utöver beslut som berör Föräldrabalken 19 kap 14 §, inte har anmälts nämnd, vilket inte är korrekt. Vi rekommenderar därför nämnd att ha en stående punkt på dagordningen vid sammanträden där delegationsbeslut hanteras.

Bedömningen är att nämndens delegation, kompetens och rutiner gällande myndighetsutövning är god.


5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

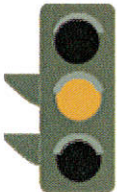
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

 GUL	<p>Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Överförmyndarnämnden behöver skapa en sammanhållen styrning från uppdragsplan till verksamhetsplan med mål som kopplas till de ekonomiska förutsättningarna och fullmäktiges preciseringar. Det systematiska kvalitetsarbetet behöver utvecklas och dokumenteras så att styrningen hålls samman och bildar en enhet.</p>
--	--

Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

 GUL	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden ska fastställa driftsbudget vid sammanträde som protokollförs inför nästkommande år.</p>
--	--

Har nämnden en god intern kontroll?

 <p>GUL</p>	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.</p> <p>Den interna styrningen och kontrollen behöver bli en del av nämndens ordinarie verksamhetsstyrning och uppföljning.</p>
--	---

REVISIONSKONTORET



Örjan Högberg
Sakkunnig revisor



Caroline Nyman
Stadsrevisor

Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Vi har valt att använda oss av trafikljusmodellen som även kommunen använder sig av för att bedöma måluppfyllelsen i verksamhetsberättelserna. Det är viktigt att poängtera att valet av färg endast innebär att vi önskar uppmärksamma nämnden på ett område och att det inte är att betrakta som en betygsättning. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar.

Rött ljus innebär i normalfallet att vi funnit brister som har en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Det kan också innebära att nämnden inom ett specifikt område behöver åtgärda en brist som om den kvarstår får stora konsekvenser för nämndens arbete.

Gult ljus innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för rött ljus men påverkar negativt nämndens förmåga att ha en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Nämnden ska därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras.

Grön ljus innebär att vi inte har några frågetecken eller att de brister vi ser är av marginell karaktär. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete.