



Basgranskning av överförmyndaren 2015

2015-08-25

KR-2015/0006-3

Handläggare, titel, telefon

Caroline Larsson, revisor

011-15 16 68

Överförmyndarnämnden

Basgranskning 2015

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 styrning av verksamheten så att en sammanhållen styrning uppnås, vilken även inkluderar ett systematiskt kvalitetsarbete?
- Hur ämnar ni utveckla den interna styrningen och kontrollen så att den blir en integrerad del i verksamhetens styrsystem?

Kommunrevisionen vill ha överförmyndarnämndens skriftliga svar på frågorna ovan senast den 15 november 2015.

KOMMUNREVISIONEN



Peter Åbrodd
Ordförande



Iréne Lindén
Vice ordförande



2015-08-12

Vårt diarienummer
KR-2015/0006-3

Revisionskontoret

Handläggare, titel, telefon

Caroline Larsson, revisor
011-15 16 68

Revisionsrapport av överförmyndarnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Ansvar och roller för avtalstecknande.....	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	4
5. Avslutande bedömning.....	8

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 revisionsledning i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på delegationsordningen samt avtalstecknande och efterlevande av avtal.

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. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden bedömts som mindre riskfylld (gul) har vi intervjuat enhetschef, ekonom och inköpare.

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 på revisionskontoret enligt en checklista.

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, föräldrabalk och annan speciallagstiftning)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun
- Fullmäktiges mål (Budget 2015)
- Reglementen
- Riktlinje angående behörighet att besluta om att ingå avtal för kommunens räkning. (KS-2004.4765)
- Riktlinje för upphandling och inköp. (KS 2013/0644)

2. Nämndens ansvarsområde

Per 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 utövar tillsyn över överförmyndarnämnden och även gör inspektionsbesök. Överförmyndarnämnden lämnar årliga rapporter till länsstyrelsen.

3. Ansvar och roller för avtalstecknande

Den viktigaste utgångspunkten för ansvar och roller vad gäller avtal återfinns i kommunallagen. Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en skyldighet att utöva uppsikt över nämndernas verksamhet. Det innebär att kommunstyrelsen ansvarar för att gemensamma riktlinjer och regler finns på plats.

Nämnderna är enligt kommunallagen formellt självständiga förvaltnings- och beslutsorgan. I kommunallagen kap 6 33-38§§

återfinns de kommunalrättsliga reglerna för delegation och verkställighet.

Gränsen mellan delegation och verkställighet har betydelse för om beslutet kan överklagas genom laglighetsprövning eller om beslutet måste anmälas. I förarbeten till lagen nämns exempel på verkställighet vara interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration. Frågorna har karaktären av att intresse att laglighetspröva normalt inte bedöms vara särskilt stort. Beslut som fattas inom ramen för ren verkställighet är inte delegering i lagens mening och kan därför grundas på instruktioner eller befattning.

Det finns ett förbud mot s.k. blandad delegering d.v.s. till anställd och förtroendevald i förening. Det går inte heller att delegera till nämndens presidium om inte presidiet är ett utskott. I kommunallagen kap 6 34 framgår inom vilka ärenden beslutanderätt inte kan delegeras. Det är naturligt bara nämnd som kan avge yttrande till fullmäktige liksom att myndighetsutövning mot enskild där nämnd ska avgöra ärenden är av principiell betydelse.

Behörighet att teckna avtal kan därmed ske med stöd av delegation eller inom ramen för verkställighet. När det gäller beslut som kräver delegation följer behörigheten av delegationsordningen eller i ett särskilt beslut av nämnden. Beslutanderätten inom ramen för verkställighet är inte lika tydlig, men följer i regel av arbetsgivarens instruktioner för arbetet, som budgetansvar och attestordning.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

Överförmyndarnämnden har utarbetat en uppdragsplan för 2015, vilken har föregåtts av en omvärldsanalys. I planen har nämnden lyft två av kommunens mål; *"Det ska i alla lägen vara både snabbt och enkelt för människor och företag att ta och få kontakt med kommunen"* samt *"Norrköpings kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare"*. För dessa båda mål anger nämnden kriterier för måluppfyllelse, vilka avseende tillgängligheten t ex utgörs av förbättrade e-tjänster för överförmyndarnämnden på kommunens webbplats.

Fullmäktiges tre preciseringar berörs inte i uppdragsplanen och vi kan inte se att kommunens styrmodell har beaktats. Planen innehåller vidare inte någon koppling till nämndens budget/ekonomiska förutsättningar.

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

Kommunrevisionen

2015-08-12

Vårt diarienummer

KR-2015/0006-3

Revisionskontoret

bokslut.

Förvaltningens verksamhetsplan är inte färdigställd ännu, men är under framtagande.

En strategi för hur kommunikation med medborgarna ska ske finns definierad och tillgängligheten till nämnden är även ett av målområdena i uppdragsplanen enligt ovan. Nämnden arbetar med att förbättra informationen på webbplatsen och nya elektroniska möjligheter för ärendehantering undersöks.

Det systematiska kvalitetsarbetet som finns är inte dokumenterat. Detta är nämnden medveten om och ett arbete pågår för att säkerställa detta. Merparten av kvalitetsarbetet rör myndighetsutövning/ärendehantering.

Nämnden har tagit fram en internkontroll-plan, vilken har föregåtts av en risk- och väsentlighetsanalys. Planen innehåller graderade risker, konsekvenser, ansvariga personer och kriterier för uppföljning. Internkontroll-planen är även kopplad till uppdragsplanen. Planen följs upp kontinuerligt, vid olika tidsintervall beroende på identifierad risk. Några internkontroll-representanter finns inte utsedda på nämnden.

Kommunikationen avseende styrning och kontroll i verksamheten sker både genom skriftliga rutiner och löpande genom muntlig information, exempelvis vid arbetsplatsträffar.

Diarieföring och arkivering sköts av nämndsekreteraren, vilken är utbildad och kan regelverken på området. Då denne är nyanställd ligger nämnden något efter med diarieföringen för närvarande. Den generella kunskapen hos personalen avseende PUL, diarieföring, sekretessregler etc. upplevs som något knapphändig. Risken för felhantering bedöms dock som begränsad mot bakgrund av att majoriteten (ca 95 %) av de ärenden som inkommer till nämnden berör ärendehantering och resterande (ca 5 %) lämnas till nämndsekreteraren, alternativt så stäms hanteringen av dessa av med överordnad innan några åtgärder vidtas.

En delegationsordning finns framtagen som är anpassad till den nya nämndens arbete. Beslut i ärenden enligt föräldrabalken, lagen om god man för ensamkommande flyktingbarn och förmyndarförordningen, vilka har fattats p.g.a. delegering, behöver inte anmälas till nämnden. (Förfarandet har stämts av med kommunens jurist som har givit sitt godkännande). Beslut av principiell natur, t ex myndighetsutövning mot enskilda, tas i delegation, i enlighet med kommunallagen.

Revisionsbedömning

Överförmyndarnämndens uppdragsplan kan utvecklas. Fler än två av kommunens tjugo mål kan lyftas fram och målsättas, då flera av dem berör nämndens verksamhet. Kommunens tre preciseringar skall enligt

Kommunrevisionen

2015-08-12

Vårt diarienummer

KR-2015/0006-3

Revisionskontoret

styrmodellen tas hänsyn till i samtliga nämnders uppdragsplaner. Det behövs en tydligare koppling till kommunens styrmodell och nämndens ekonomiska ramar.

En verksamhetsplan med tydliga aktiviteter kopplade till målen i uppdragsplanen behöver färdigställas och kommuniceras.

Uppdragsplanen och verksamhetsplanen behöver ramas in av ett systematiskt och dokumenterat kvalitetsarbete för att tydliggöra styrningen från mål till genomförande och uppföljning/kvalitetssäkring.

För att stärka arbetet inom intern styrning och kontroll skall varje nämnd bland ledamöterna utse två internkontrollrepresentanter, varav en ska representera oppositionen. Internkontrollrepresentanterna skall på uppdrag av nämnden särskilt följa den interna styrning och kontroll som genomförs i verksamheten.

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

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Överförmyndarens budget för 2014 var 13 395 tkr. Nettokostnaden för årets verksamhet 2014 blev 12 462 tkr, innebärande att vid årsbokslutet 2014-12-31 uppvisade överförmyndarnämnden ett budgetöverskott/positivt resultat om 933 tkr. Budgeten för överförmyndarnämnden avseende 2015 uppgår till 15 127 tkr. Den utökade budgetramen beror främst på ökade kostnader för utökad bemanning samt ökade arvodeskostnader. 2015 års resultat prognostiseras till 0 tkr, d v s nämnden förväntas hålla sig inom budgeterad ram.

Överförmyndarnämnden har fastställt en driftbudget enligt reglementet, vilken följs 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 hösten 2015.

Historiskt har överförmyndaren släpat efter med granskningen av årsräkningar och därmed även med arvoderingen, vilket har resulterat i att intäktsmassan har varit svårprognostiserad. I dagsläget är nämnden i princip i kapp med granskningen, tack vara utökad bemanning samt ändrade rutiner, vilket gör budgetprocessen och den löpande uppföljningen mer tillförlitlig och rättvisande.

Nämnden jämför sig inte regelmässigt med andra kommuners

Kommunrevisionen

2015-08-12

Vårt diarienummer

KR-2015/0006-3

Revisionskontoret

överförmyndarenheter genom exempelvis nyckeltal. Den jämförelse som har gjorts berör antal ärenden per handläggare, där Norrköping historiskt har legat högt. I dagsläget börjar man emellertid närma sig SKL:s rekommenderade nivåer, då fler handläggare har anställts och rutinerna har förbättrats.

Revisionsbedömning

Vi rekommenderar att budgetarbetet sköts helt i ekonomisystemet Webfocus, då en hantering i Excel innebär en ökad risk för felkällor.

Det är mycket positivt att nämnden är ikapp med granskningen av årsräkningar, vilket stärker tillförlitligheten i den ekonomiska rapporteringen.

En jämförelse med andra jämförbara överförmyndarenheter kan visa sig fruktbar ur strategi- och styrningssynpunkt, det bör utredas om nyckeltalsjämförelser eller dylikt går att göra.

Den sammanfattande bedömningen är att överförmyndarnämndens styrning och ledning av ekonomin är godkänd (grön).

4.3. Granskning av inköp och avtal

På överförmyndarnämnden finns ett utsett inköpsombud, som har genomgått utbildning på området.

Inköpsmängden är inte så omfattande och utgörs främst av kontorsmaterial och förbrukningsvaror som beställs med ledning av kommunens avtalsdatabas.

Avtal av mer långtgående karaktär som har tecknats på nämndnivå förekommer bara i ett fåtal fall.

Några upphandlingar har inte utförts på nämndnivå hittills, utan har i samtliga fall genomförts av Upphandlingscenter.

En sammanfattande riktlinje/attestordning finns inte framtagen, nämnden använder sig istället av blanketter för respektive person där det framgår vad denne är behörig att attestera.

Revisionsbedömning

Rutinerna kring inköp, avtal och upphandlingar bedöms fungera tillfredsställande inom nämndens verksamhetsansvar.

Nämnden bör ta fram förvaltningsanpassade föreskrifter för att underlätta överskådligheten i attestrutinen. Framförallt behöver handlingen tas fram för att klargöra vem/vilka som är behöriga att


attestera då ordinarie person är förhindrad att attestera t.ex. vid frånvaro. Detta säkerställer en god intern kontroll.

Den sammanfattande bedömningen är att överförmyndarnämndens rutin kring inköp och avtal är godkänd (grön).


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?

	<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>
GUL	

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

	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin i huvudsak är ändamålsenlig och tillräcklig.</p>
GRÖN	

Har nämnden en god intern kontroll?

 GUL	Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig. Överförmyndarnämnden behöver utse två internkontrollrepresentanter bland nämndens ledamöter, varav en ska representera oppositionen. Internkontrollrepresentanterna skall på uppdrag av nämnden särskilt följa den interna styrning och kontroll som genomförs i verksamheten.
--	---

REVISIONSKONTORET

Caroline Nyman
StadsrevisorCaroline Larsson
Sakkunnig revisor

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.