

Tyresö kommun
Kansli- och personalkontoret
Ulrika Josephson Westberg, utredare

YTTRANDE

2009-04-08

1 (5)

Diarienummer
09/KS 048 106

Kommunstyrelsen

Samverkan inom överförmyndarverksamheten inom Södertörn

Förslag till beslut

- Kommunstyrelsen ställer sig bakom förslaget om en gemensam nämnd för överförmyndarverksamheten.
- Kommunstyrelsen tillstyrker att det fortsatta utredningsarbetet bedrivs enligt de riktlinjer som beskrivs nedan.

Kommunstyrelseförvaltningen


Staffan Isling
Kommunchef

Kerstin Hedén
Kansli- och personalchef

Sammanfattning

Kommunstyrelseordförandena i sju av de åtta Södertörnskommunerna har gett kommundirektörerna i uppdrag att utreda om och i så fall hur samverkan i överförmyndarverksamheten kan organiseras. I utredningsrapporten rekommenderas att en gemensam organisation bildas. Utredarna bedömer att det ökar effektiviteten, rättsäkerheten och kvaliteten. De förordar att kommunerna skapar en

gemensam nämnd eftersom denna samverkansform troligen leder till störst vinster med samarbetet. För Tyresös del bedömer vi att det finns vinster att göra med att samordna överförmyndarverksamheterna i enlighet med utredarnas förslag. Vi föreslår därför att kommunstyrelsen ställer sig bakom förslaget om en gemensam nämnd för överförmyndarverksamheten och att det fortsatta utredningsarbetet bedrivs enligt de riktlinjer som beskrivs nedan.

Beskrivning av ärendet

En av målsättningarna för samarbetet mellan kommunerna på Södertörn är att skapa mervärde genom att effektivisera verksamheterna. De kommunala tjänsterna ska levereras till en lägre kostnad och/eller med högre kvalitet. Kommunstyrelseordförandena i sju av de åtta kommunerna har därför gett kommundirektörerna i uppdrag att utreda om och i så fall hur samverkan i överförmyndarverksamheten kan organiseras. Nynäshamn kommun deltar ej i uppdraget.

På uppdrag av kommundirektörerna har Öhrlings PricewaterhouseCoopers utrett förutsättningarna för samarbete inom överförmyndarverksamheten i de sju kommunerna. Utredningens uppdrag har varit att belysa i vilken grad som en samverkan kan ge ett positivt bidrag när det gäller kostnadseffektivitet och höjd kvalitet i verksamheterna. Utredningen har genomförts genom intervjuer med tjänstemän och förtroendevalda i berörda kommuner och genomgång av relevant material.

I rapporten konstateras att samliga överförmyndarverksamheter är fungerande enheter. Det finns dock inte något gemensamt arbetssätt för verksamheterna i kommunerna. Kontakten (besöks- och telefontider) mot huvudmän och ställföreträdare är olika organiserad, likaså den egna organisationen.

Samtliga kommuner betonar närheten som en stor och viktig styrka när det gäller kontakter och kunskaper om huvudmän och ställföreträdare och som en del i det lokala samhället.

Några av de svagheter som rapporten tar upp är att sårbarheten kan i de små verksamheterna innebära en påtaglig störning. Svåra ärenden ökar i antal och omfattning och rekrytering av gode män och förvaltare blir allt svårare. Bristande dokumentation av rutiner bidrar till svårigheter att kvalitetssäkra verksamheten och att handläggningen blir rättssäker.

Utredarna bedömer att det finns vinster att göra för kommunerna genom att bilda en gemensam organisation för överförmyndarverksamheten. Några vinster som förs fram i rapporten är:

- En gemensam organisation skulle kunna ge en betydligt mindre sårbar verksamhet genom en större personalstyrka.
- I en gemensam organisation kan en bredare samlad kompetens byggas upp och med möjlighet till specialisering vilket sin tur kan leda till bättre rättsäkerhet i handläggningen.
- Ökade förutsättningar för effektiviseringar och möjligheter till utveckling och förenkling med bibehållen kvalitet till en kostnad som inte behöver utökas i samma utsträckning som för de enskilda organisationerna.

Utredarna rekommenderar att en gemensam organisation bildas. De bedömer att det ökar effektiviteten, rättsäkerheten och kvaliteten. De förordar att kommunerna skapar en gemensam nämnd eftersom denna samverkansform troligen leder till störst vinster med samarbetet. Ett gemensamt avtal tecknas om bildandet av den gemensamma nämnden. Utöver avtalet ska ett reglemente utformas för nämnden. Avtalet och reglementet ska godkännas av respektive kommuns fullmäktigeförsamling.

Bedömning

Under det senaste året har en kvalitetshöjning skett av överförmyndarverksamheten i Tyresö genom personalförstärkning, och omfattande arbete med att utveckla rutiner, telefonservice, informationsmaterial med mera. Det är dock en relativt liten verksamhet som är sårbar. Liksom i övriga kommuner upplever vi att arbetsbelastningen ökar i takt med att ärendena ökar i antal och komplexitet. Det blir också allt svårare att hitta lämpliga ställföreträdare.

En pågående statlig utredning (SOU 2007:65) kommer, om den resulterar i en lagändring, att förändra karaktären på överförmyndarnas arbete väsentligt. Mycket av det utredningsarbete som idag sköts av tingsrätterna kommer att föras över på överförmyndarna.

Överförmyndarna kommer också att kunna förordna gode män och förmyndare utan tingsrättens medverkan. Dessa förändringar föreslås i utredningen att träda i kraft 1 juli 2009. Detta kräver en resurs- och kompetensmässig beredskap i alla kommuner.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att det för Tyresös del finns vinster att göra med att samordna överförmyndarverksamheterna. Bland dessa kan nämnas minskad sårbarhet,



möjlighet att bygga upp spetskompetens, snabbare handläggning, bättre samordnade rutiner och arbetsprocesser och gemensam pool med ställföreträdare.

Samtidigt som det finns många möjligheter med att samverka inom Södertörnskommunerna, bör man vara medveten om de risker som kan finnas med ett sådant samarbete. Det finns en fara att man genom en gemensam organisation mister den lokala förankringen. Den lokala förankringen och lokala kunskapen är en viktig del av verksamheten idag, till exempel när det gäller att hitta lämpliga ställföreträdare. En gemensam organisation får inte heller leda till sämre tillgänglighet för huvudmän och ställföreträdare. Det kan också finnas en farhåga att en gemensam organisation ökar avståndet till andra verksamheter inom kommunen. Dessa frågor behöver beaktas i det fortsatta utredningsarbetet. Man bör också bevaka de eventuella lagändringar som kan bli följden av utredningen som nämndes ovan, och hur det kan komma att påverka den nya organisationen.

Vi instämmer i utredarnas påpekanden om att förberedelsearbetet är mycket viktigt för att samordna bland annat arbetsrutiner, bedömningsgrunder och kulturer. Ett gediget förberedelsearbete har sannolikt stor betydelse för att de förväntade vinsterna ska uppnås inom en rimlig tid efter att den nya organisationen inrättats.

Förslag till plan för framtida samverkan:

Det finns behov av att främst öka kvaliteten i verksamheten och att hindra en ökad kostnadsutveckling genom samverkan. Rapporten ger stöd för att gå vidare i en framtida samverkan i gemensam nämnd. Delar i ett eventuellt avtal som i ett tidigt skede bör lyftas fram, diskuteras och beslutas om är följande:

- **Ekonomi och kostnadsfördelning**

Den totala kostnaden för överförmyndarverksamheten i de sju kommunerna uppgår till cirka 18 miljoner kronor. En modell för kostnadsfördelning mellan kommunerna behöver tas fram.

- **Politisk representation**

Varje kommun representeras av minst en ledamot och en ersättare i en gemensam nämnd.

- **Tillgänglighet**

Tillgängligheten är av särskild betydelse för medborgarna vad gäller möjlighet till besök i hemkommunen. En utgångspunkt är att det i en framtida samverkan ska vara möjligt att som god man eller huvudman kunna besöka överförmyndarverksamheten i den egna kommunen. Tillgängligheten utformas baserat på lokal efterfrågan, dock minst en dag per vecka.



- Vårdkommun

Den kommun som blir vårdkommun för verksamheten får också ett arbetsgivaransvar.

Tidplan och projektorganisation

Tidplan:

- Antal kommuner som beslutar att samverka genom gemensam nämnd är klart i slutet av april 2009.
- Projektledare och projektgrupp tillsätts i april 2009
- Organisation utformas och är klar december 2009
- Nödvändiga beslut fattas i varje kommun under 2010
- Organisationsförändringen förbereds under 2010
- Organisationsförändringen är genomförd och gemensam nämnd träder i kraft januari 2011.

Projektorganisation

Det fortsatta utredningsarbetet leds av en utomstående konsult. En projektplan presenteras i maj.



Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

TYRESÖ KOMMUN

Dnr. *2009/Kes 048*

Rådgivningsrapport

Samverkan inom överförmyndar- verksamheten inom Södertörn

2009-03-03

Lotta Ricklander

Torsten Sjöström

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	2
1.1	Bakgrund och uppdrag.....	2
2	SAMVERKANSFORMER	2
2.1	Civilrättslig samverkan.....	2
2.2	Offentligrättslig samverkan.....	3
2.3	Förändrade lagkrav (Proposition 2007/08:150).....	5
3	ÖVERFÖRMYNDARVERKSAMHETERNA IDAG	6
3.1	Botkyrka kommun	6
3.2	Haninge kommun	7
3.3	Huddinge kommun.....	8
3.4	Nykvarns kommun.....	10
3.5	Salems kommun.....	11
3.6	Södertälje kommun	12
3.7	Tyresö kommun.....	13
4	FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN UTÖKAD SAMVERKAN	14
4.1	Ekonomi och bemanning	14
4.2	Arbetsätt och verksamhetsutveckling	17
4.3	Styrkor och svagheter	19
4.4	Syner på framtida samverkan	24
4.5	Exempel på samverkan.....	28
5	FRAMTIDA SAMVERKAN	30
5.1	Fördelar respektive hinder med samverkan genom avtal	30
5.2	Samverkan i gemensam organisation	30
5.3	Framtida samarbetslösningar	31
5.4	Vår rekommendation	34
5.5	Att skapa en gemensam nämnd.....	34
5.6	Förberedelsestid.....	35

1 Inledning

1.1 Bakgrund och uppdrag

Uppdraget är att utarbeta ett beslutsunderlag för kommunerna Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nykvarn, Salem, Södertälje och Tyresö vad gäller att samverka avseende överförmyndarverksamheten. Utredningen ska belysa i vilken grad som en samverkan kan ge ett positivt bidrag när det gäller:

- Kostnadseffektivitet
- Höjd kvalitet i verksamheten

Utredningen ska beskriva samverkan genom olika alternativ:

- Kommunalförbund
- Gemensam nämnd
- Gemensam handläggning (via avtal)

Utredningen ska också innehålla olika aspekter som:

- Ekonomi
- Organisation och ledning av verksamheterna inklusive politisk ledning av verksamheterna idag
- Förändrade lagkrav och konsekvensbeskrivningar utifrån detta
- Kompetensbehov och kompetensutveckling
- Arbetssätt och verksamhetsutveckling
- Samverkan med kommunernas olika berörda förvaltningar

Arbetet har skett genom genomgång av relevant material (budget, verksamhetsberättelser m m) från respektive kommun, samt genom intervjuer med tjänstemän och förtroendevalda från berörda kommuner.

2 Samverkansformer

2.1 Civilrättslig samverkan

Civilrättslig samverkan kan ske genom interkommunala avtal och genom interkommunala bolag. Varken ett interkommunalt avtal eller ett konsortialavtal för bildande av ett interkommunalt bolag kan möjliggöra att myndighetsutövning överlämnas till en annan kommun eller det interkommunala bolaget om det inte finns lagstöd för det. Kommunallagen ger inte heller möjlighet att delegera beslutsfattande till tjänsteman i annan kommun om det inte finns lagstöd för det.

2.1.1 Interkommunala avtal

Kommunallagen saknar uttryckliga regler om interkommunala avtal som samverkansform. Vad som är möjligt att samverka om får bedömas utifrån bestämmelserna i kommunallagen om den allmänna kompetensen. Härutöver finns bestämmelser i speciallagstiftning, till exempel skollagens regler om interkommunal ersättning, som ger uttryckligt stöd för att använda interkommunala avtal som samverkansform.

Vad gäller föräldrabalken (FB), som reglerar överförmyndarverksamheten i kommuner, anges endast (FB 19:14) att överförmyndarnämnden kan delegera beslutanderätt till ledamot, ersättare eller tjänsteman att besluta. Det anges inget om att beslutanderätt kan överlåtas till tjänsteman i annan kommun. Det framgår dock i proposition 1993/94:251 s. 281 f att kommunen kan överlåta beslutsrätt till tjänsteman i annan kommun. Vidare kan kommuner samverka genom gemensam kanslifunktion.

2.1.2 Interkommunala bolag

Det är inte möjligt att etablera överförmyndarverksamhet i privaträttsliga former. Ett samverkansavtal eller ett interkommunalt bolag som tar över ansvaret för de samverkande kommunernas överförmyndarverksamhet skulle strida mot såväl kommunallagen som föräldrabalken.

Om kommunerna önskar överföra ansvaret för genomförandet av överförmyndarverksamheten till en gemensam organisation återstår endast offentligrättslig samverkan.

2.2 Offentligrättslig samverkan

2.2.1 Kommunalförbund

Kommunalförbund är en samverkansform som kan användas för vilken kommunal angelägenhet som helst. Kommunalförbundet är en egen juridisk person och utgör kommunalrättsligt en specialkommun. Kommunalförbundet övertar uppgifterna från sina medlemmar och blir huvudman för verksamheten med egen budget och räkenskaper. När kommunalförbundet väl är bildat har det rätt att debitera medlemmarna sina kostnader och de är skyldiga att täcka brist om förbundet saknar tillgångar att betala sina kostnader. De författningsbestämmelser som gäller för en kommun gäller fullt ut när verksamheten överlämnats till ett kommunalförbund. Kommunalförbundet är frikallat från skattskyldighet på samma sätt som dess medlemmar. Regler om offentlighet och sekretess gäller på samma sätt som i medlemskommunerna. Styrningen från medlemmarna sker genom förbundsordningen och inte via ägardirektiv. Ett kommunalförbunds beslutsfattande kan organiseras antingen genom ett fullmäktige eller genom en direktion. Medlemmarna har en ovillkorlig rätt att dra sig ur förbundet.

Ett kommunalförbund är en upphandlande enhet och förbundets upphandlingar skall göras enligt lagen om offentlig upphandling. Någon upphandlingsskyldighet föreligger däremot inte för en medlemskommun som står i begrepp att ta i anspråk kommunalförbundets tjänster. Detta beror på att medlemskommunen har överlämnat huvudmannskapet för den del av sin verksamhet som överförs till förbundet. Medlemskommunen har inte längre rätt att bedriva samma verksamhet i egen regi. Kommunen kan därför inte anses köpa en tjänst av förbundet i upphandlingslagens mening när det gäller utförandet av den verksamhet som överförs. Detta gäller även om förbundet väljer att finansiera verksamheten i förhållande till den omfattning respektive medlemskommun tar förbundets tjänster i anspråk.

Beslut som fattas av ett kommunalförbund kan principiellt bli föremål för laglighetsprövning genom att en kommunmedlem eller en medlemskommun klagar hos länsrätten. När det gäller upphandlingsbeslut finns dock på samma sätt som i en kommun ingen möjlighet att anföra laglighetsprövning. Här gäller i stället de rättsmedel som regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU).

När ett kommunalförbund har bildats och trätt i funktion är det i princip självbestämmande inom ramen för kommunallagen och annan lagstiftning, som gäller för uppgiften samt regleringen i förbundsordningen. Kommunalförbundet har vidare möjlighet att bedriva myndighetsutövning. Även för ett kommunalförbund gäller förvaltningslagens regler angående myndighetsutövning, t ex skyldighet att motivera beslut och besvärshänvisning vid nekande beslut.

2.2.2 Gemensam nämnd

En gemensam nämnd kan bildas av kommuner och landsting och får fullgöra uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller landstings organisation. Den gemensamma nämnden är således inte någon egen juridisk person. Varje kommun eller landsting är fortfarande att se som huvudman för de frågor som man lägger på den gemensamma nämnden. Eftersom den gemensamma nämnden inte är en juridisk person kan den inte heller äga eller anskaffa tillgångar i eget namn. Varje tillgång måste därför formellt ägas av någon huvudman eller av huvudmännen gemensamt.

Budgeten för den gemensamma nämnden skall enligt kommunallagen upprättas av den kommun som tillsatt nämnden (värdkommunen). Budgeten skall dock upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna. Dessa får för sin del i sina budgetar ta in en post avseende de ekonomiska medel som kommunen bidrar med till den gemensamma

nämndens verksamhet. Hur budgetprocessen skall gå till bör framgå av överenskommelsen.¹

Skillnaden mellan kommunalförbundet och den gemensamma nämnden handlar till största delen om att kommunalförbundet utgör en egen juridisk person. Den gemensamma nämnden kan bli svårhanterlig då nämnden bildas av så många som åtta kommuner. Inte minst vad gäller budgetprocess leder denna konstruktion till ett omständligt förfarande då budget ska processas i respektive kommun.

2.3 Förändrade lagkrav (Proposition 2007/08:150)

Föräldrabalkens regler om förmyndarskap reformerades år 1995. I propositionen gör regeringen bedömningen att reformen i huvudsak har utfallit väl. Vissa ändringar föreslås dock i syfte att minska risken för missbruk av barns tillgångar och stärka det allmännas tillsyn.

För att skydda barn mot risken att behöva gå in i vuxenlivet med skulder föreslås att föräldrar inte ska kunna handla så att barn sätts i skuld om inte överförmyndaren har lämnat sitt samtycke till det. Användningen av spärrade bankkonton - konton som föräldrarna inte kan disponera utan överförmyndarens tillstånd - ska utökas. Överförmyndaren ska ges möjlighet att också spärra vissa finansiella tillgångar såsom aktier och fondandelar. Motsvarande förslag lämnas när det gäller gode män och förvaltare.

Vidare föreslås att fristen för en enskild som vill väcka talan mot en förordnad ställföreträdare förlängs.

För att förstärka det allmännas tillsyn föreslås också regler som ska förbättra överförmyndarens tillgång till information, både från andra myndigheter och från företag inom den finansiella sektorn. I samma syfte lämnas det förslag som innebär att länsstyrelsernas tillsyn över överförmyndare dels utvidgas till att även omfatta kontroll av utbildningen, dels kompletteras med en rådgivande funktion.

Lagändringarna ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2009.

¹ Prop. 1996/97:105 s.54

3 Överförmyndarverksamheterna idag

3.1 Botkyrka kommun

3.1.1 Organisation och ekonomi

I Botkyrka kommun leds överförmyndarverksamheten av en överförmyndarnämnd. Överförmyndarenheten är organisatoriskt placerad inom vård- och omsorgsförvaltningen. Enheten består av 4,4 tjänster, fördelade på 5 anställda varav en ”första linjens chef”.

Budgeten för år 2007 uppgick till 4.647 tkr. Nettokostnaderna för år 2007 var 5.074 tkr vilket innebar en budgetavvikelse med -427 tkr. Budget för 2008 års verksamhet uppgår till 5.100 tkr.

3.1.2 Arbetssätt och verksamhetsutveckling

Överförmyndarverksamheten i Botkyrka kommun har drygt 689 ärenden, varav en stor majoritet är Godmanskap enligt 11:4 FB. Överförmyndarnämnden i Botkyrka har under ett antal år tillsammans med personalen arbetet målmedvetet för att utveckla verksamheten. Det har bl.a. handlat om att rekrytera ny chef och ny personal till verksamheten, arbeta med att utveckla styrning och rutiner för verksamheten. Delegationen är genomarbetad och handläggarna tar beslut i de flesta fall, förutom vid vitesförelägganden, avslag, entlediganden, beslut om ersättningar till ställföreträdare utöver den delegationsordning som finns samt när någon fråga är tveksam. Liksom för de övriga kommunerna tenderar arbetsbördan att öka, i takt med att ärendena ökar i antal och komplexitet.

En utredning av överförmyndarverksamheten i Botkyrka genomfördes under 2006² vilken lämnade vissa förslag till utveckling och förändring.

3.1.3 Styrkor och svagheter i nuvarande organisation

Genom det utvecklingsarbete som nämnden initierat och drivit anser man nu att verksamheten har rätt fokus. Enheten har bra kompetens (två är jurister och en är socionom) och arbetar strukturerat med rekryteringen av nya gode män m.fl. En handläggare är direkt avdelad för rekryteringsarbetet. Övriga två handläggare delar på övriga handläggaruppgifter. Handläggningsrutinerna är genomarbetade men inte dokumenterade. Man genomför informations- och utbildningsinsatser för att underlätta rekrytering av nya gode män och för

² ”Översyn av överförmyndarverksamheten i Botkyrka” (September 2006) – Halldelius Consulting AB

att höja kompetensen. Dessa utåtriktade insatser behöver intensifieras och struktureras ytterligare.

Som hos ett flertal av de övriga kommunerna finns problem med att få klart årsräkningar i tid, och handläggarna tvingas lägga ner mycket tid på detta, vilket kan härledas till att kunskapen kring arbete med årsräkningar hos de gode männen är knapphändig. Bristen på information och utbildningar för gode män och förvaltare kan således ses som en svaghet.

3.1.4 Synen på samverkan

Det finns en öppenhet mot en utvidgad samverkan hos både politiker och chef/handläggare i Botkyrka. Man beskriver att vinster kan göras genom bättre och enhetligare rutiner, mer möjlighet att utveckla informations- och utbildningsinsatser, tydligare ledning och styrning av verksamheten, en mindre sårbar organisation.

Man redovisar ett stort intresse för en gemensam förvaltarenhet.

Men man framhåller även risker som att förlora den närhet till huvudmännen och gode män som finns idag. Man är angelägen om att inte "mista" den utveckling som man genomfört under senare år. Detta innefattar även engagemanget från och närheten till politikerna i Överförmyndarnämnden.

3.2 Haninge kommun

3.2.1 Organisation och ekonomi

Överförmyndarverksamheten i Haninge kommun leds av en överförmyndare. Överförmyndarenheten finns organisatoriskt placerad inom kommunstyrelseförvaltningen. Enheten består i dagsläget av 2,75 handläggare, 0,5 assistent och 0,25 ledningsresurs. Samtliga handläggare är relativt nyanställda.

Budget för verksamheten år 2007 uppgick till 3.061 tkr. Nettokostnad för 2007 uppgick till 3.666 tkr, vilket innebär en budgetavvikelse på -571 tkr. Budget för 2008 års verksamhet uppgår till 3.761 tkr.

3.2.2 Arbetssätt och verksamhetsutveckling

Överförmyndarverksamheten har närmare 700 ärenden i Haninge kommun. Beslut fattas av överförmyndaren när det gäller avslag och fastighetsfrågor. Övriga beslut ligger på handläggarna enligt delegationsordningen. Samtliga handläggare upplever att arbetsbördan är hög. Anledningar till detta är flera. För det första är samtliga handläggare relativt nyanställda och rutiner och mallar finns inte i tillräcklig utsträckning. För det andra ökar kontinuerligt antalet ärenden som inkommer till myndigheten. Tendensen är vidare att antalet komplicerade ärenden ökar, vilket leder till att mycket tid får läggas på att hitta en

ställföreträdare alternativt att byta ut ställföreträdare. Enheten arbetar med att utveckla rutiner och mallar för verksamheten. Man arbetar också mycket med rekrytering av ställföreträdare.

3.2.3 Styrkor och svagheter i nuvarande organisation

En styrka inom enheten är den utbildningsnivå handläggarna har. Två av handläggarna är jurister och en är sociolog, med erfarenhet från socialtjänst.

En viktig svaghet är den sårbarhet organisationen har. Eftersom antalet handläggare är få, får frånvaro stor effekt på hela verksamheten. En annan upplevd svaghet är de svårigheter som finns avseende rekrytering av ställföreträdare. Detta gäller såväl att rekrytera ställföreträdare till nya huvudmän, som då byte av ställföreträdare ska göras.

3.2.4 Synen på samverkan

Personalen på överförmyndarverksamheten i Haninge är generellt sett positiva till samverkan. De upplever att det finns en möjlighet till effektivisering av arbetet, samt till ökad kompetens och mer strategiskt arbete. Utbildning och rekrytering av ställföreträdare skulle dessutom underlättas vid ett samarbete. Synen på samverkan är mycket positiv vad gäller skapandet av en gemensam förvaltarenhet.

Dock finns en upplevd risk med samverkan då närheten till ställföreträdarna och till andra förvaltningar, såsom berörd äldreomsorg, går förlorad.

3.3 Huddinge kommun

3.3.1 Organisation och ekonomi

Överförmyndarverksamheten i Huddinge kommun leds av en överförmyndarnämnd. Överförmyndarenheten är placerad inom kommunstyrelseförvaltningen. På nämndens kansli finns 2,75 tjänster, uppdelade på två heltidsanställda och en anställd som arbetar 75 %. Personen som arbetar deltid har resterande 25 % inom en annan avdelning.

Budget för 2008 års verksamhet uppgår till 3.234 tkr.

3.3.2 Arbetssätt och verksamhetsutveckling

Överförmyndarverksamheten i Huddinge kommun har ca 655 ärenden. Arbetsfördelningen inom enheten är sådan att en ekonom (75% tjänsten) ansvarar för granskning av årsräkningar och resterande 2 tjänster sköter övriga handläggaruppgifter. En person fungerar även som enhetschef som en del av sin tjänst. Antalet tunga ärenden har som för övriga kommuner ökat markant, så behovet av en förvaltarenhet har diskuterats. I Huddinge arbetar man, såsom i de flesta andra kommuner, med IT-systemet WÄRNA. Man redovisar en

genomtänkt och ett fungerande sätt hur man arbetar med WÄRNA: Samtliga handläggare har tillgång till all information i systemet. En relativt stor del av arbetsuppgifterna är kontakter med andra förvaltningar inom kommunen (socialtjänst, äldreomsorg, LSS-verksamhet m m) Dessa kontakter är tidskrävande. Man har arbetat medvetet för att effektivisera och utveckla granskningen av årsräkningarna³. En handbok⁴ finns utarbetad sedan ett antal år.

Inga fasta telefon eller besökstider finns fastlagda, utan huvudmän och ställföreträdare har en hög tillgänglighet till överförmyndarverksamhetens personal. Besök bokas efter överenskommelse.

3.3.3 Styrkor och svagheter i den nuvarande organisationen

Verksamheten är ur ett övergripande perspektiv rättssäker och välfungerande. En styrka inom enheten är det mått av ordning och reda som råder i verksamheten. Det finns tydliga arbetsroller vad gäller handläggning i arbetslaget, liksom goda rutiner exempelvis kring granskning av årsräkning. IT-stödet WÄRNA är en integrerad del av enhetens arbete.

En upplevd svaghet är den låga kunskapen hos gode män, vilket leder till en låg kvalitet på årsredovisningar. Samarbetet med andra verksamheter inom kommunen, såsom IFO, Äldreomsorgen och LSS behöver utvecklas. Det gemensamma verksamhetsutvecklingsarbetet och relationer inom enheten behöver utvecklas.

3.3.4 Synen på samverkan

Huddinge redovisar ett stort intresse för en gemensam förvaltarenhet. Man ser vinsterna med en mindre sårbar organisation. Man är även medveten om vinsterna med gemensamma rutiner och regler, samt möjligheten till ett mer nära ledarskap som utvecklar verksamheten.

Som risker framhåller man den nuvarande fungerande närheten och tillgängligheten för huvudmän och gode män. Man ger uttryck för oron att mista hela eller delar av den verksamhet man upplever fungera bra.

³ ”Utvärdering och genomgång av granskningsprocessen vid Överförmyndarnämndens i Huddinge kommun” och Rapport om granskning av årsräkning 2006

⁴ Huddinge kommun ”Instruktion till årsräkning”

3.4 Nykvarns kommun

3.4.1 Organisation och ekonomi

I Nykvarn har man en överförmyndare samt 0,25 handläggare. Överförmyndarverksamheten är organisatoriskt placerad inom kommunstyrelseförvaltningen.

Budget för verksamheten år 2007 var 297 tkr. Utfallet för året uppgick till 369 tkr, vilket innebär ett underskott på 72 tkr.

3.4.2 Arbetssätt och verksamhetsutveckling

I kommunen finns c:a 50 ärenden. Majoriteten är godmanskap enligt 11:4 FB (36 st.) Det finns två fullständiga förvaltarskap och ett antal förmyndare. Handläggaren beslutar i de flesta mindre ärenden, i enlighet med delegationsordningen. Överförmyndaren beslutar framför allt avseende fastighetsförsäljning, avslagsbeslut och vid stora belopp. I Nykvarn har man telefontid varje vardag mellan 10-12. Dessutom har man besökstid varje måndag mellan 17 och 18.

3.4.3 Styrkor och svagheter i nuvarande organisation

En given svaghet i organisationen idag är sårbarheten. Detta eftersom det i dagsläget endast finns en handläggare. Arbetet pågår dock inom kommunen att kunna avlasta varann mellan olika verksamheter i kommunen.

En upplevd styrka är den närhet verksamheten har till såväl huvudmän som ställföreträdare.

3.4.4 Synen på samverkan

I Nykvarn kommun är man positiv till samverkan mellan överförmyndarverksamheterna i Södertörn, särskilt med tanke på att sårbarheten i verksamheten skulle minska. Det skulle även underlätta vid utbildning och rekrytering av ställföreträdare. Inställningen till förvaltarenhet är även god.

Det negativa med samverkan är att närheten till de övriga verksamheterna i kommunen kan gå förlorad. Detsamma gäller närheten till ställföreträdarna och ärendena. Dock anser man i Nykvarn att närheten i sig kan vara problematiskt då det kan riskera oberoendet.

3.5 Salems kommun

3.5.1 Organisation och ekonomi

Överförmyndarverksamheten i Salem kommun leds av en överförmyndarnämnd. Överförmyndarverksamheten är organisatoriskt placerad inom kommunstyrelseförvaltningen och består av en heltidsarbetande handläggare.

Budget för verksamheten år 2007 uppgick till 512 tkr. Nettokostnad för 2007 uppgick till 685 tkr, vilket innebär en budgetavvikelse på -173 tkr. I dessa siffror ingår inte kommunens personalkostnader. Budget för 2008 års verksamhet uppgår till 1,1 mkr. I siffrorna för 2008 ingår kommunens personalkostnader.

3.5.2 Arbetsätt och verksamhetsutveckling

Överförmyndarverksamheten i Salem kommun har ca 130 ärenden, varav en majoritet är godmanskap enligt 11:4 FB (ca 90 st). Resten är fördelade på förmyndarskap och förvaltare. Det finns ännu inga ärenden kring ensamkommande flyktingbarn i kommunen. Liksom i Huddinge kommun har inte överförmyndarverksamheten i Salem några telefon- eller besökstider, utan istället kan handläggaren nås under kontorstid för frågor eller eventuellt bokning av besök.

Man redovisar att antalet svåra ärenden ökar och att det i vissa fall är svårt att rekrytera eller byta ut gode män.

3.5.3 Styrkor och svagheter i den nuvarande organisationen

Till skillnad från de flesta övriga kommunerna har överförmyndarverksamheten i Salem inga problem vad gäller rekrytering av gode män och förvaltare, vilket är en styrka i den nuvarande organisationen. Man har en "bank" av intresserade gode män. Verksamheten präglas även av ett stort mått av ordning och reda.

Med tanke på att verksamheten är beroende av endast en handläggare är verksamheten sårbar. Som enda kommun inom Södertörn använder man IT-stödet ÖFS. Att vara ensam användare inom Södertörn innebär en svaghet.

3.5.4 Synen på samverkan

Som en relativt liten kommun ser man vinster som mindre sårbarhet och möjligheter till kollegialt utbyte för handläggarna och de förtroendevalda genom ett utvidgat samarbete i någon form. Det finns ett intresse för en gemensam förvaltarenhet.

Man ser möjligheter till att utveckla och effektivisera verksamheten bl.a. genom ett bättre nyttjande av IT-stöd.

De risker man framhåller är att tappa den välfungerande verksamhet man har för närvarande. Vidare den närhet och tillgänglighet som ur ett brukarperspektiv är viktig.

Man redovisar även det stora värde som det lokala politiska engagemanget utgör.

3.6 Södertälje kommun

3.6.1 Organisation och ekonomi

I Södertälje kommun leds överförmyndarverksamheten av en överförmyndarnämnd. Överförmyndarenheten är organisatoriskt placerad inom kommunstyrelseförvaltningen. Verksamheten består av 3,0 handläggartjänster, samt under 2008 en person som på heltid under fyra månader granskade årsräkningar.

Budget för verksamheten år 2007 uppgick till 3.899 tkr. Nettokostnad för 2007 uppgick till 4.029 tkr, vilket innebär en budgetavvikelse på -129 tkr. Budget för 2008 års verksamhet uppgår till 3.985 tkr.

3.6.2 Arbetssätt och verksamhetsutveckling

I kommunen finns ca 1000 ärenden och är således den mest omfattande verksamheten i jämförelse med de övriga kommunerna, och är även den kommunen med flest antal ärende per invånare. Även antalet ärenden per handläggare är högt. Arbetsbördan upplevs som hög för handläggarna och det finns en uppfattning i gruppen att resursförstärkning av handläggare är nödvändigt. Antalet svåra och komplexa ärenden ökar och man har samma svårighet som övriga kommuner att rekrytera gode män till dessa uppdrag.

Två av de tre handläggarna är relativt nyrekryterade.

3.6.3 Styrkor och svagheter i den nuvarande organisationen

En styrka inom enheten är den goda kompetens och erfarenhet som finns i gruppen på överförmyndarverksamheten.

Liksom hos flera av de övriga kommunerna, upplevs svårigheten med rekrytering av ställföreträdare, samt tidsåtgången för granskning av årsräkningar, som påtagliga svagheter.

3.6.4 Synen på samverkan

Det finns ett påtagligt intresse för en ökad samverkan. Det gäller att skapa en mindre sårbar organisation, möjlighet att bygga upp ”spetskompetens” inom viktiga områden, att kunna kraftsamla kring rekrytering, informationsinsatser och utbildning av gode män. Man är intresserad av en gemensam förvaltarenhet. Mer genomarbetade och enhetliga ru-

tioner och tillämpning av regler ses som en fördel. En gemensam organisation skulle även ge större förutsättningar för ett fungerande nära ledarskap.

De risker man framhåller är att mista den lokala förankring (närhet och tillgänglighet) som finns idag. Man anser att en ökad samverkan inte får medföra en utarmning av handläggarens arbete.

3.7 Tyresö kommun

3.7.1 Organisation och ekonomi

Överförmyndarverksamheten i Tyresö kommun leds av en överförmyndarnämnd. Nämnden består av kommunstyrelseledamöter. Överförmyndarenheten är placerad inom kommunstyrelseförvaltningen. Verksamheten består av 1,0 handläggare (fördelat på två tjänstemän) och 0,5 assistent. Ledningsresurs utgörs av kansli- och personalchefen.

Budget för verksamheten år 2007 uppgick till 739 tkr. Utfallet för detta år uppgick till 795 tkr, vilket innebär ett underskott på 56 tkr. Budget för 2008 uppgår till 819 tkr. (Inom denna budget ingår endast kostnader). Budget för 2008 inklusive personalkostnader uppgår till ca 1.320 tkr.

3.7.2 Arbetssätt och verksamhetsutveckling

Överförmyndarverksamheten i Tyresö kommun har drygt 300 ärenden. Dock är denna siffra något osäker då användandet av IT-systemet WÄRNA fortfarande är under uppbyggnad. På enheten fanns under ett flertal år endast en handläggare, vilken hade en mycket hög arbetsbelastning. Förra året tillfördes ytterligare en handläggare, samt en assistent, vilket har lett till att införandet av rutiner och IT-system nu är möjligt. Enheten har arbetat mycket med verksamhetsutveckling det senaste året, t. ex. arbete med dokumentation av rutiner, infört telefonservice, förbättrat hemsidan och förbättrat kommunikationen med gode män.

3.7.3 Styrkor och svagheter i den nuvarande organisationen

En styrka är att ställföreträdarna idag blir utbildade genom att överförmyndarverksamheten i Tyresö kommun bland annat köpt böcker till ställföreträdarna, börjat med träffar, förbättrat hemsidan samt testat en DVD för interaktiv utbildning.

Den nya enheten upplevs vidare som en styrka, framför allt på lite sikt. Eftersom den nya enheten är under uppbyggnad, finns fortfarande inte tillräckligt med mallar eller rutiner för hur arbetet ska genomföras. Ett gediget arbete med detta pågår.

En svaghet upplevs vara att de båda handläggarna även har andra arbetsuppgifter, vilket leder till att arbetet blir splittrat och det är svårt att hinna med att få en gemensam syn på arbetet och arbetssätt.

3.7.4 Synen på samverkan

Som i flera andra kommuner ser man en möjlighet till effektivisering och specialisering om samverkan ökar, samtidigt som sårbarheten i verksamheten torde minska. En gemensam förvaltarenhet skulle troligtvis göra att handläggningen gick snabbare. Ett annat område där samverkan upplevs som positiv är vid utbildning och rekrytering av ställföreträdare. Troligtvis öppnar samverkan för större möjligheten till bra ledning, även för en sådan proportionerligt sett liten verksamhet.

Det negativa med en eventuell samverkan anser man handlar om att lokalkännedomen försvinner samt närheten till andra berörda enheter inom kommunen. Viss tvekan gentemot samverkan inom enheten handlar om det är mycket som måste falla på plats innan ett samarbete fungerar, exempelvis spelar samsyn vad gäller rutiner, bedömningsprinciper och arbetssätt stor roll.

4 Förutsättningar för en utökad samverkan

Det här är vår bild av den sammantagna situationen av hur förutsättningarna ser ut för en utökad samverkan. Vi har aggregerat styrkor och svagheter, möjligheter och risker till en gemensam bild för de sju Södertörnskommunerna som en grund för vår analys för en utökad samverkan.

4.1 Ekonomi och bemanning

Överförmyndarverksamheten i de olika kommunerna har en budget för sina verksamheter om man summerar de sju kommunernas respektive budgetar som motsvarar 18,8 mkr. Antalet tjänster är 16,4 och antalet ärenden är 3507 st.

En sammanställning för de sju kommunerna ser ut på följande sätt:

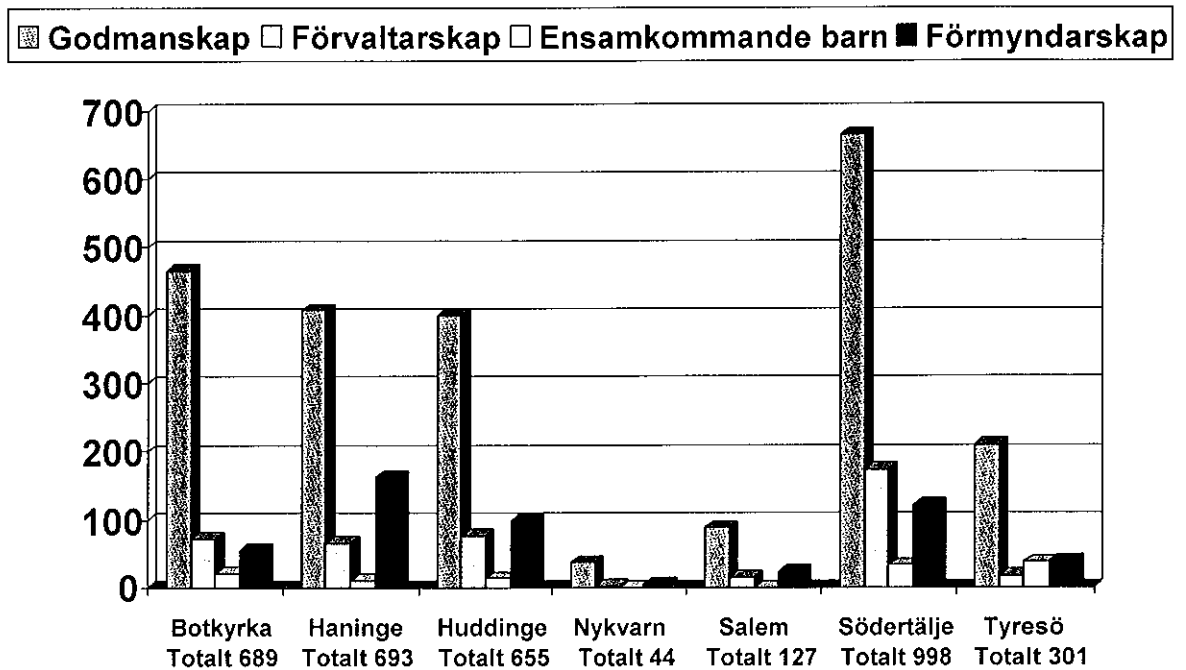
Sammanställning av verksamheterna

	Botkyrka	Haninge	Huddinge	Nykvarn	Salem	Södertälje	Tyresö
Organisation	Nämnd	Överförmyndare	Nämnd	Överförmyndare	Nämnd	Nämnd	Nämnd
Organisatorisk tillhörighet	Inom vård och omsorgs förvaltningen	Inom Kommunstyrelsekansliet	Inom Kommunstyrelsekansliet	Inom Kommunstyrelsekansliet	Inom Kommunstyrelsekansliet	Inom Kommunstyrelsekansliet	Inom Kommunstyrelsekansliet
Budget 2008	5 100 tkr	3 761 tkr	3 234 tkr	299 tkr	1100 tkr	3 985 tkr	1320 tkr
Antal ärenden	689	693	655	44	127	998	301
Antal tjänster	4,4	3,5	2,75	0,25	1,0	3,0	1,5

De olika kommunerna har olika detaljeringsgrad på hur budgeten för överförmyndarverksamheten är uppbyggd. I något fall är den egna personalen inte inräknad i överförmyndarnämndens budget och dessa kostnader har uppskattats.

En redovisning av antalet och fördelning av olika typer av ärenden ser ut på följande sätt:

Fördelning av ärenden



Öhrlings PricewaterhouseCoopers

Antalet godmanskap är den helt dominerande ärendetyper. Även Förmyndarskap och förvaltarskap har en viss omfattning.

När vi jämför de sju Södertörnskommunerna blir bilden följande:

Jämförelser Överförmyndarverksamheterna

	Botkyrka	Haninge	Huddinge	Nykvarn	Salem	Södertälje	Tyresö	Snitt
Antal ärenden	689	693	655	44	127	998	301	501
Antal tjänster	4,4	3,5	2,75	0,25	1,0	3,0	1,5	2,3
Ärende per tjänst	157	198	238	176	127	333	201	204
Ärende per 1000 invånare	8,7	9,4	7,1	4,9	8,4	12,0	7,2	8,9

Södertälje som har flest antal ärenden, har även flest ärenden per handläggare och flest ärenden per invånare. Salem och Botkyrka har ”högst andel handläggare” per ärende och Tyresö och Nykvarn har minst antal ärenden per invånare.

Som vi beskrivit tidigare är Överförmyndarverksamheten i respektive kommun ”en liten del” av hela kommunen och ett intryck är att ur ett helhetsperspektiv för kommunen har respektive kommun inte i någon större utsträckning analyserat budget för verksamheten, bemanningen eller hur verksamheten påverkas av.

4.2 Arbetsätt och verksamhetsutveckling

Först vill vi slå fast att vi uppfattar att samtliga verksamheter är fungerande enheter.

En slående iakttagelse är att det inte finns något gemensamt arbetssätt för överförmyndarverksamheten i de sju kommuner vi intervjuat. Gällande lagstiftning ger ett visst mått av utrymme för olika arbetssätt och rutiner.

Av mindre vikt är säkert att det är olika var i den kommunala organisationen överförmyndarverksamheten är placerad, eller om man leds av en vald överförmyndare eller överförmyndarnämnd.

Däremot är det intressant att ”den inre organisationen” ser olika ut och även hur kontakten (besöks- och telefontider) mot huvudmän och ställföreträdare är organiserat.

I beskrivningen av styrkor och svagheter beskriver vi konsekvenserna av ett ledarskap/chefskap på distans, vilket är det dominerande situationen.

Hur resurserna är uppbyggda (fördelning assistent – handläggare) varierar. Speciell personal för granskning av årsräkningen eller inte varierar. Det dominerande är att handläggarna ansvarar för ”hela kedjan” av handläggningsuppgifter. Dock att när det är svårt att hinna med arbetsuppgiften granskning av årsräkning så tar några in extra speciellt inriktad granskningspersonal.

Fördelning av ärenden mellan de olika handläggarna varierar, även om de flesta använder huvudmannens födelsedatum som fördelningsgrund.

En gemensam rutin eller process för överförmyndarverksamhetens verksamhet har inte kunnat spåras.

Påfallande många av de kommuner vi intervjuat ger oss bilden av att man fungerar ”reaktivt” d.v.s. styrs mycket av utifrån kommande händelser.

Vi noterar att av de drygt 16 tjänsterna som arbetar i kommunernas verksamhet så är påfallande många nyrekryterade eller rekryterade inom några års tid. En stor andel av de nyrekryterade är jurister. Vår reflektion är att även om det juridiska inslaget i verksamheten är tydligt, så är det vår bedömning att andra viktiga kompetenser inom verksamhetsområdet är underrepresenterade sett till bilden för Södertörnskommunerna sammantaget. Vår uppfattning utifrån verksamhetens behov är att kompetens bör finnas inom områdena:

- Juridik
- Ekonomi
- Sociallagstiftning m m
- Administration

Sammantaget och för Södertörnskommunerna tillsammans är detta en viktig aspekt för framtida kompetensförsörjning.

Som vi även beskriver i avsnittet om styrkor och svagheter är verksamhetsutveckling inte en starkt levande process.

Utifrån olika problemsituationer i verksamheten har ett antal kommuner genomfört ett utvecklingsarbete för sin överförmyndarverksamhet. Exempelvis kan vi nämna Botkyrka som under några år på ett medvetet sätt förändrade verksamheten från "kris" till en väl fungerande verksamhet.

4.3 Styrkor och svagheter

I det följande ger vi en redovisning av styrkor och svagheter för överförmyndarverksamheten i de sju Södertörnskommunerna som en gemensam sammanvägd bild. Vi har översiktligt för respektive kommun redovisat styrkor och svagheter och respektive kommuns syn på samverkan. Redovisningen av styrkor och svagheter är just översiktlig. Styrkor och svagheter i hur dagens organisation fungerar är i stor utsträckning en spegling av de möjligheter och risker som en ökad samverkan skulle kunna medföra. I avsnittet nedan ger vi en fylligare bild av dessa möjligheter och risker.

Styrkor

- *Närhet och tillgänglighet till/för "de vi är till för"*

Samtliga kommuner beskriver närheten till brukarna och ställföreträdarna som en stor och viktig styrka.

Närheten innebär enkelhet i kontakter. För några kommuner fungerar verksamheten väl utan fasta besöks- eller telefontider.

Men närhet beskrivs även som en styrka ur aspekten kunskap om huvudmän och gode män eller presumtiva gode män. Det blir även en viktig faktor i matchningen huvudman och ställföreträdare.

- *Lokal närhet, tillgänglighet, förankring och kompetens*

Lokal närhet är även en styrka i ett "fungerande lokalsamhälle". Flera kommuner beskriver detta som en framgångsfaktor vid rekrytering av gode män. Man är en del av det lokala samhället.

- ***Kompetens***

Alla kommuner har lyckats rekrytera till sina tjänster. Relativt många personer har rekryterats under de senaste 2 – 3 åren. . Vi har uppfattat att flera kommuner befunnit sig i ett ”generationsskifte” där personal som arbetat i verksamheten under många år slutat och därför behövt ersättas med ny personal. En iakttagelse är att det inte kan uteslutas att behovet av att nyrekrytera kan komma att vara återkommande. Vi kan notera att kommunerna i stor utsträckning valt att rekrytera jurister.

Några kommuner har även förstärkt verksamheterna personellt under de senaste åren.

Flera kommuner använder även extra personal för att klara arbetstoppen med årsräkningar.

- ***Insikt om behovet av rekrytering av ställföreträdare***

Eftersom alla kommuner redovisar svårigheter att rekrytera ställföreträdare finns även insikten om att man behöver arbeta mycket med informationsinsatser för att stödja den nuvarande och framtida rekryteringen.

I flertalet kommuner är en inte obetydlig andel av gode männen över 70 år.

- ***Insikt om behovet av satsning på utbildning av ställföreträdare***

På motsvarande sätt finns även en insikt om behovet av att satsa på introduktion och utbildning av gode män. Detta för att bl.a. förbättra kvalitén på inlämnade årsräkningar.

- ***En vision om en Rutinhandbok lever***

Som en svaghet redovisar vi att rutiner och processer inte är dokumenterade i tillräcklig omfattning. Det finns en medvetenhet bland några kommuner att befintliga rutiner behöver dokumenteras och utvecklas.

- ***Exempel på ”Specialisering = rättssäkerhet, effektivitet....”***

Det finns exempel på kommuner som prövat olika vägar för att utvecklas och effektivisera verksamheten.

Som ett sådant exempel kan vi nämna Huddinge kommun som skiljt på granskning av årsredovisning och ”övrig” handläggning. Kommunen redovisar själv att detta inneburit vinst i effektivitet och rättssäkerhet.

- ***Kunskap om IT – Stöd (WÄRNA)***

Sex av sju kommuner använder samma IT-stöd. Det finns exempel bland kommunerna där man på ett medvetet sätt använder IT-stödet i verksamheten.

- ***Politiskt engagemang***

De förtroendevalda (valda överförmyndare eller representanter för överförmyndarnämnden) vi intervjuat har redovisat ett stort och levande engagemang för den verksamhet man ansvarar för.

Svagheter

- ***Sårbarheten***

Samtliga kommuner vet av egen erfarenhet och ger uttryck för att en så liten verksamhet (den kommun som har flest helårsanställda är Botkyrka med 4,4 tjänster) är utsatt för sårbarhet. Vid frånvaro och när någon ny börjar på en befattning blir sårbarheten tydlig. Även vid semesterplanering är verksamheten i en svår planeringssituation.

För några kommuner har sårbarheten inneburit en påtaglig störning i verksamheten.

- ***De svåra ärendena som ökar i antal***

Samtliga kommuner redovisar att antalet svåra ärenden ökar i stor omfattning. Samtliga kommuner redovisar även att det blivit svårare och svårare att rekrytera gode män eller förvaltare för denna grupp av huvudmän.

- ***Tidsödande granskning av årsredovisningar pga. bristfälliga underlag från ställföreträdare***

Samtliga kommuner redovisar att det regelmässigt är svårt att i rimlig tid ha granskat samtliga årsräkningar. En samfällad uppfattning är att granskningsarbetet bör vara klart per den 30 juni.

Problemen som redovisas är att arbetsmässigt hinna med samtliga granskningar inom utsatt tid – mängden granskningar i förhållande till antalet handläggare ("granskare"), mängden övrigt arbete för handläggarna. Vidare att en betydande del av gode männen årsräkningar håller en låg kvalitet och behöver kompletteras. I extremfallet förekommer det att gode män inte lämnar in en årsräkning.

Uppskattningar visar att 25-50% av årsräkningarna håller en så låg kvalitet att de behöver kompletteras.

En genomgående uppfattning vid intervjuerna är att "övrigt handläggningsarbete" prioriteras före granskningen av årsräkningar.

- ***Olika arvodesnivåer - Konkurrens om ställföreträdare genom högre arvoden m m***

Det förekommer i varje kommun att ställföreträdare har uppdrag i mer än en kommun. Genom befintligt nätverk för Södertörnskommunerna strävar kommunerna efter att ha i huvudsak lika arvodesregler. Det finns en medvetenhet hos kommunerna att gode män ibland hänvisar till "högre arvode hos grannkommunen".

- ***Betydligt mer tid behöver inriktas på "proaktiv" utbildning (certifiering), rekrytering, information m m***

Svårighet att rekrytera gode män, brister i årsräkningarna m m har skapat en medvetenhet att satsa mer på informations- och utbildningsinsatser. Även om kommunerna genomför sådana aktiviteter finns insikten att betydligt mer tid bör satsas på detta.

I en ansträngd vardag blir detta nedprioriterat.

- ***Verksamhetens rutiner är inte dokumenterade***

Ett antal arbetsrutiner och processer är inte dokumenterade. Kunskapen finns till viss del unik hos varje individ. En risk med detta är att det är svårt att "kvalitetssäkra" verksamheten, att handläggningen blir rättssäker ("lika för alla"). Introduktion av nya anställda blir även mer tidsödande.

- ***Otillräckliga kontakter/relationer med intressenterna (IFO, ÄO, LSS m.fl.)***

Många kommuner redovisar att samarbetsrelationerna mellan överförmyndarverksamheten och andra intressenter inom kommunerna (IFO, äldreomsorgs- och LSS-verksamheten) behöver utvecklas och förbättras.

- ***Inte fullt ut utnyttjat IT-stödets möjligheter***

Sex av sju kommuner använder samma IT-stöd (WÄRNA). Många kommuner beskriver att använda IT-stödet mer och på ett mer enhetligt sätt är ett förbättringsområde.

- ***Svårt rekrytera ställföreträdare***

Alla kommuner beskriver att man genomfört aktiviteter för att rekrytera gode män.

Trots detta redovisar alla utom en kommun svårigheter att rekrytera gode män och förvaltare. Detta framförallt för de svåra och komplexa ärendena.

Detta kan medföra långa väntetider vid byte av gode män för en huvudman. Väntetider på 1,5 år har beskrivits, vilket är ett extremfall. Väntetider beskrivs även i övrigt som stundtals lång. Det finns en risk att väntetider generellt ökar.

En kommun redovisar en ”bank” av ställföreträdare så att matchningen huvudman - ställföreträdare kan gå så snabbt som möjligt.

- ***Ledarskap på distans***

För en så liten verksamhet som överförmyndarverksamheten blir ledarskapet/chefskapet en strategisk fråga. En kommun har en tydlig ”första linjens chef” för verksamheten. En annan kommun har en samordnare för verksamheten. Övriga kommuner har en förvaltningschef/avdelningschef som på ”del av sitt ledarskap” även skall vara chef och ledare för överförmyndarverksamheten.

En effekt av detta är att verksamheten ofta blivit ”utlämnad åt sig själv”. Utan tydligt ledarskap finns risk för att ett informellt ledarskap utvecklar sig. Ibland kan detta även sträva åt håll som inte gagnar huvudmännens intressen.

- ***Avsaknad av gemensamma prioriteringar kring verksamheten***

En annan effekt av ett ofta ”frånvarande ledarskap” är avsaknaden av gemensamma prioriteringar i verksamheten.

Om anhopningen av ogranskade årsräkningar växer och om rutiner och processer inte är dokumenterade kan lösningen på detta problem lätt bli att extrapersonal behövs för att klara granskningen av årsräkningar.

Nedprioriteringen av informations- och utbildningsinsatser kan även ses som en avsaknad av nödvändiga gemensamma prioriteringar.

- ***Uppföljning av verksamheten inte prioriterad***

Återigen en svaghet som kan relateras till ett frånvarande ledarskap. Det finns en otydlighet vad och till vem verksamhetens ”nyckeltal” rapporteras.

- ***Att hantera kommunikation och relationer i en liten grupp***

I så små verksamheter som de sju kommunernas överförmyndarverksamheter utgör, blir kommunikationen i arbetsgruppen extra viktig och utsatt.

Det finns redovisade exempel där arbetsgrupperna kommunikations- och relationsmässigt inte fungerar optimalt.

- ***Verksamhetsutveckling inte en prioriterad fråga***

Några kommuner har redovisat ett målmedvetet, strategiskt och ambitiöst utvecklingsarbete för överförmyndarverksamheten.

För majoriteten uppfattar vi dock att den strategiska verksamhetsutvecklingen för verksamheten är svag och att verksamhetens plats i den totala kommunala organisationen är outvecklad.

4.4 Synen på framtida samverkan

I det följande avsnittet redovisar vi de förutsättningar som finns för en fördjupad samverkan mellan Södertörnskommunerna.

Vi redovisar dem som möjligheter och risker med ett sådant samarbete. De utgör en spegling av de styrkor och svagheter för verksamheterna som vi beskrivit i det förra avsnittet.

Givetvis är det så att alla positiva möjligheter inte infinner sig omedelbart av sig själv. Om möjligheterna skall realiseras så kommer det efter ett tålmodigt, strukturerat och målmedvetet utvecklingsarbete.

Möjligheter

- ***En mindre sårbar verksamhet***

Som vi redovisat är verksamheten för samtliga kommuner sårbar p.g.a. det är så få personer som arbetar i verksamheterna. Botkyrka som har flest tjänster disponerar 4,4 helårsarbetare.

En gemensam organisation skulle kunna bygga en väsentligt mindre sårbar organisation.

- ***Möjlighet att bygga upp spetskompetens***

En gemensam organisation skulle kunna utveckla spetskompetenser inom viktiga områden. Det skulle kunna vara inom bristområden som information och utbildningsinsatser. Även inom det ekonomiska och juridiska området skulle speciella ”spetskompetenser” kunna utvecklas.

- ***Chef/ledare för verksamheten***

En stor brist idag och en viktig förutsättning för ett gemensamt utvecklingsarbete är ett tydligare och mer närvarande ledarskap.

För de flesta kommuner är resurser för ledning av verksamheten svagt utvecklade och tidsomfattningen är liten.

En gemensam organisation skulle ge underlag för ett eget nära ledarskap som skulle få som första huvuduppgift att förverkliga den gemensamma organisationen.

Områden som gemensam verksamhetsutveckling, gemensam och individuell kompetensutveckling, relationer och nätverk internt, externa nätverk m m blir viktiga byggstenar i den nya gemensamma organisationen.

- ***Satsningar på utbildning, information, rekrytering, rutiner m m***

Alla kommuner redovisar en medvetenhet om behovet av och planer för att intensifiera informationsinsatserna för att rekrytera nya gode män och likaså utbildning i olika former för gode män.

Samtidigt beskriver man – även om dessa insatser självklart genomförs i viss omfattning idag – att ”vardagsarbetet” gör det svårt att få tid för detta långsiktiga arbete.

En gemensam organisation skulle få bättre resurser för att bygga upp en sådan nödvändig kompetens kring utbildnings- och informationsinsatser. Det är givetvis även så att om man under ett år genomför 6-8 utbildningar inom ett område jämfört med 1-2 så bygger man upp mer erfarenhet och professionalism.

- ***Gemensam pool för ställföreträdare***

Den önskvärda situationen är att verksamheten har en grupp presumtiva gode män i en ”bank” i förväg, så att när en huvudman aktualiserar och behöver en ställföreträdare så kan matchningen huvudman – ställföreträdare gå snabbt och långa väntetider kan undvikas.

En kommun (Salem) har en sådan situation.

Men en större organisation ökar möjligheterna att långsiktigt och strukturerat bygga upp en sådan ”bank” av tänkbara ställföreträdare.

- ***Gemensam förvaltarenhet för arbetskrävande/svåra ärenden***

Alla kommuner redovisar stora svårigheter att rekrytera och att rekrytera rätt ställföreträdare när det gäller svåra ärenden. Även Salem som har ett överskott på gode män har des-

sa problem i samma omfattning som andra kommuner. Denna grupp ökar och ökar snabbt. Gruppen svåra ärenden tar också mer och mer tid av handläggarnas tid och ”tränger undan” tid för andra ”vanliga” ärenden.

En gemensam organisation skapar möjlighet att kraftsamla för att bygga upp en grupp/enhet som arbetar med dessa ärenden.

I nästa kapitel utvecklar vi begreppet förvaltarenheter och vilken syn på detta som idag finns.

- ***Bygga interna nätverk***

Vid samtliga intervjuer understyrker handläggarna att det skulle vara positivt och en styrka med en större gemensam grupp att utbyta kollegiala erfarenheter med. En större grupp att ”bolla idéer och problem” med, en större grupp att dela positiva verksamhetsfrågor med och att även hantera det som är besvärligt i arbetssituationen.

Med en större organisation öppnas även möjligheten att arbeta i olika projekt/arbetsgrupper. Som helhet skulle en gemensam organisation vara positiv för verksamhetsutvecklingen.

- ***Kompetensutveckling***

En gemensam organisation skapar förutsättningar för att på ett mer medvetet och strukturerat sätt bygga upp en fungerande kompetensutveckling utifrån det lokala behovet.

- ***Bättre samordnade rutiner och processer***

Rutinerna för handläggningen inom överförmyndarverksamheten för de intervjuade kommunerna skiljer sig åt. Dessutom är rutiner och processer till stora delar inte dokumenterade.

Det är ett viktigt arbete att gå igenom och dokumentera rutiner och processer, för att med en gemensam organisation lägga fast en gemensam överenskommen rutin/process för handläggningen. I det arbetet skall vägar för att effektivisera arbetet tas till vara. Detta arbete måste involvera all personal och skulle kunna vara ett av de ”kitt” som knyter ihop den nya organisationen. Givetvis bör man arbeta fram gemensamma blanketter m m.

En sådan genomgång bör resultera i ett mer enhetligt, rättssäkert och effektivt sätt att arbeta med överförmyndarverksamheten.

Det är självklart att i det arbetet ta tillvara de egna ”goda exempel” som finns inom de sju Södertörnskommunerna. En iakttagelse är att alla kommuner har egna områden där man utvecklat en del av verksamheten långt, men där ingen kommun har utvecklat helheten.

En sådan utveckling av rutiner och processer kommer att vara en av de viktiga vinsterna och förbättringarna både ur ett internt kommunalt perspektiv och ur ett brukarperspektiv.

- ***Bättre nyttja möjligheterna med IT***

Kommunerna har endast i liten grad utnyttjat IT-stödet för att utveckla och effektivisera verksamheten. Bara någon kommun kan beskrivas som att strukturerat och medveten använda IT-stödet. Även här finns en stor potential att lära av varandra och höja nivå till den kommun som är ”bäst i klassen”.

- ***Ställföreträdare har ibland/ofta uppdrag i flera kommuner***

Ställföreträdare har relativt ofta uppdrag i flera kommuner. Här finns vinster med en gemensam organisation där man kan samla den enskilde gode mannens samtliga uppdrag för överförmyndarverksamheten. I detta ligger även en rättssäkerhetsfråga för huvudmännen (faktiska eller presumtiva).

Att överförmyndarverksamheten får ökade möjligheter för en sådan större överblick är av stort värde.

Risker

- ***Förlora den lokala förankringen***

Något alla kommuner framhåller som en risk med en gemensam organisation är att mista den lokala förankringen. Man ser denna förankring och lokala kunskap som en viktig (”omistlig”) del för överförmyndarverksamheten.

- ***Försämrad tillgänglighet***

Lokal förankring och närhet eller tillgänglighet är något som samtliga kommuner värnar. Detta understyrker både handläggarna men även de förtroendevalda.

En gemensam organisation får inte leda till sämre tillgänglighet för huvudmän och ställföreträdare.

- ***Nämndens engagemang***

Vid många intervjuer betonas vikten av de förtroendevaldas starka engagemang. Detta har varit en viktig drivkraft för att utveckla verksamheten på det sätt som skett i flera kommuner.

Det framhålls som viktigt att en eventuell gemensam organisation kan ta tillvara detta engagemang.

- ***Utarmning av arbetsinnehållet***

Vid intervjuerna med handläggargruppen ges ett uttryck för att en ny gemensam organisation kan innebära att arbetsinnehållet för gruppen handläggare försämras. Man ger uttryck för en farhåga att en specialisering drivs så långt att arbetsinnehållet "utarmas". Man betonar att kunna arbeta med helheten är stimulerande och viktigt för huvudmännen och ställföreträdaren.

Vid några intervjuer med ansvariga för verksamheten redovisades en uppfattning att berörd personal inte såg positivt på en gemensam organisation. Vår tolkning av detta är att de som gav uttryck för denna åsikt menade att det innebär att extra kraft måste läggas på genomförandeprocessen vid ett beslut om en gemensam organisation.

- ***Kontakt intressenter (IFO, ÄO, LSS)***

Det finns en farhåga att en gemensam organisation skulle innebära att kontakter med viktiga intressenter inom kommunerna (IFO, Äldreomsorg och LSS-verksamheten) skulle försämras genom att den lokala förankringen minskar samt att avståndet till överförmyndarverksamheten på motsvarande sätt ökar.

En nödvändig kommentar från vår sida är att intervjuerna visat att dessa kontakter behöver utvecklas och förbättras.

- ***"Ändra inte det som är bra"***

En mycket stark synpunkt från intervjuerna är de spontana kommentarerna "Ändra inte på det som fungerar bra" eller "slå inte sönder något som fungerar".

4.5 Exempel på samverkan

Vi kan konstatera att samverkan mellan kommuner för överförmyndarverksamheten har intensifierats på ett mycket påtagligt sätt. Under de senaste 2-3 åren har ett antal olika samverkans exempel vuxit fram. Till en del är detta naturligtvis ett svar på möjligheten att bilda en gemensam nämnd för denna verksamhet.

Denna redovisning gör inte anspråk på att vara fullständig, utan har som syfte att visa på bredden av samverkan och några olika exempel på hur denna vuxit fram och utformats.

Skövde, Falköping, Hjo, Karlsborg, Skara, Tibro och Tidaholm

Samverkan mellan dessa kommuner startade 2006 mellan överförmyndarverksamheter. Samverkan regleras genom avtal. Skövde är "huvudkommun" för "Överförmyndare i samverkan". Varje kommun har en ansvarig handläggare och assistent. Mottagning finns på fastställda tider varje vecka/var annan vecka i alla kommuner.

Mora, Orsa, Älvdalen, Malung och Vansbro

Dessa kommuner samverkar sedan 2007 i en gemensam nämnd. Nämnden och överförmyndarens kansli ingår i Mora kommuns organisation. Även här har varje kommun expeditionstid varje vecka/var annan vecka.

Järfälla och Upplands-Bro

Upplands-Bro och Järfälla samverkar inom överförmyndarverksamheten genom avtal från 2009. Verksamheten samlas inom Järfälla kommun.

Nybro, Emmaboda, Torsås och Uppvidinge

Dessa kommuner samverkar genom en gemensam överförmyndarnämnd sedan 2007. Nybro är värdkommun och den gemensamma nämnden ingår i Nybro kommuns organisation.

Karlstad och Hammarö

Karlstad och Hammarö samverkar genom en gemensam nämnd. Karlstad är värdkommun och nämnden/verksamheten ingår i Karlstads organisation.

Karlskoga, Degerfors och Storfors

Karlskoga, Degerfors och Storfors kommuner samverkar genom en gemensam nämnd.

Sundsvall, Timrå och Nordanstig

Sundsvall, Timrå, och Nordanstig samverkar kring överförmyndarverksamheten genom ett avtal. Avtalet innebär att Sundsvall svarar för överförmyndarverksamheten i de mindre kommunerna. Den politiska strukturen är inte gemensam eller sammanslagen, utan varje kommun har en egen överförmyndarnämnd eller överförmyndare.

5 Framtida samverkan

5.1 Fördelar respektive hinder med samverkan genom avtal

Den samverkan som innebär att överförmyndarverksamheterna köper/säljer vissa funktioner eller insatser från varandra innebär att den egna organisationen i liten utsträckning är beroende av någon annan. Detta är en fördel med tanke på det lokala intresset som finns, den lokala närheten och den politiska styrning som kan vara önskvärd i den egna kommunen. Ett bekymmer som ofta upplevs med denna form av samverkan, är att det är svårt att kunna nyttja personal mellan organisationerna eftersom det är två eller flera arbetsgivare.

Andra svårighet avseende avtalssamverkan är att samverkan via denna form ofta tar mycket tid för respektive organisation, eftersom samverkan genom avtal ofta grundar sig i att det krävs konsensus i beslut som ska fattas. Det kan även medföra att avtalslösningen är väl fungerande då "positiva" beslut ska fattas, medan det är svårare att i denna form besluta om t ex nedskärningar.

5.2 Samverkan i gemensam organisation

Skälet till att kommuner bildar gemensamma organisationer är ofta ekonomiska och rationella. Genom att utnyttja samordningsvinster uppnås en mer kostnadseffektiv verksamhet. Skälet är också att tillskapa en kompetenshöjning och därigenom också förutsättningar för bättre kvalitet i verksamheten.

Idag finns ett stort antal gemensamma organisationer i landet inom ett flertal olika verksamhetsområden. De fördelar respektive hinder som har uppmärksamats av de kommuner som bildat gemensamma organisationer är bland annat följande.

5.2.1 Fördelar respektive hinder med gemensam organisation

- *Tydligt ledarskap.* Med en gemensam bild av uppdraget och gemensamma mål för verksamheten kan också samhällets resursanvändning inom området.
- *Kvalitet.* Större organisationer har bättre möjligheter att utbyta erfarenheter samt diskutera och hantera uppkomna frågeställningar. Större organisationer ses också som mer attraktiva på arbetsmarknaden vilket innebär att det är lättare att rekrytera personal med attraktiv kompetens. En gemensam organisation möjliggör också att fler kommuner får tillgång till specialistfunktioner och specialistkompetens. Inom tillsynsområdet ger en gemensam styrning likvärdiga värderingar och en högre säkerhetsnivå. Även intern vidareutbildning är enklare att genomföra på ett enhetligt sätt inom en gemensam

organisation. Organisationen blir mindre sårbar, finns alltid kompetens att tillgå, man kan backa upp för varandra.

- *Ekonomi.* Vid bildandet av en gemensam organisation kan i de flesta fall de administrativa funktionerna minskas i jämförelse med de enskilda organisationerna. Dessutom förenklas administrationen i en gemensam organisation jämfört med om ett antal kommuner ska samverka utan gemensam ledning. Vad gäller överförmyndarverksamheten ser vi dock inte primärt ekonomiska vinster i den gemensamma organisationen. Det vi bedömer att den gemensamma organisationen bidrar med är att minska kostnadsutvecklingen för överförmyndarverksamheterna i de samverkande kommunerna.
- *Otillräckligt utredningsarbete.* Om inte förutsättningarna för den gemensamma organisationen och konsekvenser för de enskilda kommunerna utreds ordentligt före en samordning av verksamheterna, kan detta leda till att organisationen får problem avseende såväl ekonomi som verksamhet i ett inledande skede.
- *Kulturskillnader.* Olika kulturer ska mötas, vilket tar tid. Det måste finnas förståelse för att bygga en gemensam kultur och värdegrund som involverar alla. Om inte tid och engagemang avsätts i tillräcklig utsträckning finns risk att fördelarna som skisserats ovan, inte kan infrias. Detta kräver ett tydligt ledarskap och styrförmåga.
- Kommunalförbundet ligger *utanför kommunens förvaltningsövergripande arbete*. En gemensam nämnd tillhör dock en av de samverkande kommunerna. Samverkan med övriga kommunala förvaltningar är av stor betydelse för överförmyndarverksamheten. Om dessa frågor inte hanteras, finns en risk att denna samverkan försämras.

5.3 Framtida samarbetslösningar

Det finns två alternativa samarbetslösningar att välja mellan; gemensam organisation eller en avtalslösning.

5.3.1 Samverkan i gemensam organisation

Vi bedömer att det objektivt finns vinster att göra om de sju kommunerna skulle bilda en gemensam organisation för överförmyndarverksamheten. De vinster som kan lyftas fram kring samordning är främst följande:

- Bättre förutsättningar att leva upp till intentionerna bakom föräldrabalken, inte minst vad gäller förutsättningar att tillvarata huvudmännens intressen genom att bland annat snabbt kunna utse ställföreträdare som passar respektive huvudman.
- Bredare samlad kompetens och därmed möjlighet till specialisering som i förlängningen ger en bättre rättssäkerhet i handläggningen och bättre förutsättningar för målstyrning.

- Lättare att rekrytera personal och behålla befintlig personal (personalförsörjning och kompetensutveckling).
- Sammanhållen och effektivare ledningsorganisation (mindre sårbarhet).
- Ökad bas för effektiviseringar och möjlighet till rationaliseringar med bibehållen kvaliteten till en kostnad som inte behöver utökas i samma utsträckning som för de enskilda organisationerna.

Sammantaget bedöms ovanstående vara kvalitativa vinster både ur ett internt verksamhetsperspektiv samt ett externt medborgarperspektiv. Det senare bl a utifrån bredden och djupet i de tjänster som kan genomföras i en större och samordnad organisation.

Det finns ett antal viktiga frågor som av erfarenhet måste hanteras inför en gemensam organisation. Bland dessa kan nämnas förståelse för att det är flera kulturer som ska ensas vilket kräver tid och engagemang. Vidare krävs stor eftertanke om hur organisationen ska styras och ledas så väl medlemsstyrningen som den interna styrningen.

5.3.2 Förvaltarenheter

Förvaltarenhet finns idag på vissa ställen i landet. Förvaltarenhet innebär att kommunala tjänstemän har till uppgift att vara gode män och framför allt förvaltare för behövande kommuninvånare. De anställda på förvaltarenheterna erhåller sina uppdrag personligen på samma sätt som en ordinär god man eller förvaltare, d.v.s. efter beslut av domstol eller överförmyndare. Överförmyndaren fastställer i vanlig ordning ersättning till den gode mannen eller förvaltaren enligt föräldrabalken. Idag finns enligt vad vi erfarit förvaltarenheter ibland annat i Göteborg, Umeå, Jönköping och Sollentuna. På de flesta ställen är förvaltarenheten sorterad inom socialförvaltningen.

Frågan om förvaltarenhet är inte reglerad i föräldrabalken. Utgångspunkten i lagen är att ställföreträdare ska vara privatpersoner. Frågan om förvaltarenhet har behandlats i utredningen SOU 2004:112. Enligt denna utredning kan förvaltarenhet vara en värdefull tillgång på flera sätt. Enheterna innebär en viss garanti för att ställförestädaruppdragen utförs av erfaren och kompetent personal. Det torde även finnas effektivitetsvinster genom att personal på heltid arbetar med att vara ställföreträdare samt att lösningen innebär en avlastning för överförmyndarna som kan vända sig dit vid behov av personal till särskilt svåra uppdrag. Enligt utredningen bör vissa förutsättningar vara uppfyllda för att förvaltarenhet ska kunna åtnjuta allmänhetens förtroende och fungera ändamålsenligt. Dessa förutsättningar är; personalen får inte ta så många uppdrag att kvaliteten blir lidande, enheten måste vara avskilt från överförmyndaren/överförmyndarnämnden, enheten måste också vara avskilt från socialtjänsten samt bör en anställd vid en förvaltarenhet inte utan tungt vägande skäl kunna avböja uppdrag.

I utredningen tar man dock inte ställning till om förvaltarenhet är lagenlig utifrån föräldrabalkens bestämmelser. I den efterkommande propositionen behandlas frågan om förvaltarenhetsenhet inte vidare.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är förvaltarenhet inte ett alternativ för överförmyndarverksamheten. Detta i första hand för att uppdraget som ställföreträdare inte är ett kommunalt uppdrag, vilket innebär att kommunen går utanför den kommunala kompetensen då man inrättar en förvaltarenhet. Detta innebär att man heller inte kan skapa en gemensam förvaltarenhet. Även denna organisation skulle då gå utanför den kommunala kompetensen.

5.3.3 Kommunalförbund eller gemensam nämnd?

Kommunallagen anger inget undantag för överförmyndarverksamheten när det gäller att tillsätta en gemensam nämnd eller att bilda ett kommunalförbund. I proposition 2005/06:117 anger dock regeringen att en utbredd uppfattning torde vara att reglerna om överförmyndare och överförmyndarnämnd i föräldrabalken inte tillåter sådana samverkansmöjligheter. Regeringen gör vidare bedömningen att det kan vara svårt för mindre kommuner att få tillgång till nödvändig kompetens på överförmyndarområdet. Det finns därför anledning för många kommuner att samverka i gemensam organisation.

Regeringen anser därför att samverkan mellan kommuner bör ske genom gemensam nämnd, men att bildande av kommunalförbund inte torde vara förenligt med föräldrabalken.

Utifrån detta resonemang bör samverkan i gemensam organisation ske i form av gemensam nämnd. Vår bedömning är dock att ur ett juridiskt perspektiv borde kommunalförbundet vara ett alternativ.

5.3.4 Utökad samverkan genom avtal

I dagsläget finns en mycket liten reell samverkan mellan de sju kommunerna. Flertalet av kommunerna förespråkar dock en utökad samverkan. En viktig fråga är dock hur denna utökade samverkan ska gestaltas.

Ett observandum är att avtalslösningar förutsätter konsensus mellan de parter som ingår i avtal.

Vår bedömning är att det finns vissa vinster att göra inom ramen för en avtalslösning när det gäller:

- Gemensamma specialistfunktioner
- Arbetet med att utforma gemensamma utbildningar för såväl den egna personalen som för ställföreträdare.

Svårigheterna med avtalslösningen är enligt vår bedömning att det fortfarande finns sju olika organisationer med sju, till viss del, skilda förhållningssätt till överförmyndarverksamheten. Detta medför utmaningar för att nå konsensus kring hur överförmyndarverksamheten ska utvecklas.

Vidare är överförmyndarverksamheterna idag så pass sårbara att vi bedömer det som tveksamt om delade tjänster kan ge tillräcklig förbättring för den enskilda organisationen. För att förändra situationen för de sju kommunerna bedömer vi att det behövs förändrat arbetssätt och viss fördelning av arbetsuppgifter för att verksamheterna ska kunna genomföras på ett mer ändamålsenligt sätt.

Idag finns ett gemensamt nätverk mellan handläggarna inom Södertörn. Detta har dock inte enligt vad vi erfarit lett till några konkreta gemensamma projekt, gemensamma arbetssätt eller rutiner. Utifrån detta gör vi analysen att samverkan via nätverk i sig inte leder till gemensamma arbetsprocesser. Vi tror dock att nätverk har stor betydelse i arbetet för att få en gemensam syn på hur bedömningar ska göras i olika frågor.

5.4 Vår rekommendation

Vi bedömer att de sju Södertörnskommunerna har stora möjligheter att skapa en mer effektiv, rättssäker och kvalitativ överförmyndarverksamhet om man skapar en gemensam organisation. Intervjuerna påvisar att det finns stort behov av att förbättra verksamheterna i framtiden. Alla sju organisationer upplever att situationen idag är mycket svår, inte minst vad gäller att rekrytera ställföreträdare. Vidare är verksamheterna sårbara, eftersom personalstyrkorna är mycket små i samtliga kommuner.

Vår bedömning är att samverkan genom avtal inte skulle lösa de svårigheter som verksamheterna har idag och står inför i framtiden.

Vi förespråkar att de sju Södertörnskommunerna skapar en gemensam organisation i form av en gemensam nämnd.

5.5 Att skapa en gemensam nämnd

Om de sju Södertörnskommunerna beslutar att gå vidare i frågan om samverkan och vilja finns att skapa en gemensam nämnd gäller följande.

En gemensam nämnd tillskapas genom att de samverkande kommunerna tecknar ett avtal om bildande av den gemensamma nämnden. Av avtalet ska det bland annat framgå vilka uppgifter nämnden ska ha, vilken kommun som ska vara värdkommun för nämnden, hur kostnadsfördelningen ska göras, hur många ledamöter nämnden ska ha samt hur eventuel-

la tvister ska lösas. Vad gäller antalet ledamöter i den gemensamma nämnden, ställer kommunallagen ett minimikrav att varje medlemskommun ska utse minst en ledamot och en ersättare. Kommunerna kan dock välja att utse fler ledamöter om man så vill. Det är relativt vanligt att antalet ledamöter beräknas utifrån kommunstorlek.

Nämnden ska därutöver ha ett reglemente för nämndens verksamhetsområde. Reglementet utarbetas på samma sätt som kommunernas sedvanliga reglementen. Såväl avtalet som reglementet ska godkännas av respektive kommuns fullmäktigeförsamling.

Vi bedömer det vara av stor vikt att kommunerna så snart som möjligt initierar ett tydligt uppdrag till en projektgrupp, om beslut blir att gå vidare i frågan kring samverkan. Vår erfarenhet av liknande processer är att berörd personal och förtroendevalda så tidigt som möjligt bör starta de förberedelser som behövs att nå det mål kommunerna ställer upp.

5.6 Förberedelse tid

Att skapa en gemensam organisation tar ofta mer tid än man inledningsvis tror. Till att börja med ska respektive kommun besluta om man är villig att gå vidare i processen. Om kommunerna beslutar att en gemensam organisation ska skapas, påbörjas i och med detta en period av förberedelser. De samverkande kommunerna ska samordna bland annat arbetsrutiner, dokumentation, bedömningsgrunder m m. Därutöver ska eventuellt sju, i alla fall till viss del, olika kulturer samordnas. Förberedelsearbetet är mycket viktigt. Vår bedömning är att ju bättre förberedelser som gjorts, desto lättare får den nya nämnden att genomföra ett effektivt och kvalitativt arbete.

- Samverkan om överförmyndarverksamhet genom gemensam nämnd

En av målsättningarna för samarbetet mellan kommunerna på Södertörn är att skapa mervärde genom att effektivisera verksamheterna. De kommunala tjänsterna ska levereras till en lägre kostnad och / eller med högre kvalitet. Kommunstyrelseordförandena i sju (Nynäshamn bortråknad) av de åtta kommunerna har därför gett kommundirektörerna i uppdrag att utreda om och i så fall hur samverkan i överförmyndarverksamheten kan organiseras.

Beslutsunderlag

Förslag om samverkan

Utredningen om överförmyndarverksamheten redovisades i konsultrapporten "Rådgivningsrapport – samverkan inom överförmyndarverksamheten inom Södertörn" daterad den 15 januari 2009.

I rapporten föreslogs att kommunerna organiserar sin överförmyndarverksamhet i en gemensam organisation med en samlad ledning genom en gemensam nämnd. Konsulterna bedömde att detta ger positiva effekter på både ekonomi och kvalitet.

Konsultrapporten – nuläge och vinster med samverkan

Samtliga verksamheter är fungerande enheter. Det finns dock inte något gemensamt arbetssätt för överförmyndarverksamheten i de sju kommunerna. Kontakten (besöks- och telefontider) mot huvudmän och ställföreträdare är olika organiserad, likaså den egna organisationen.

Samtliga kommuner betonar närheten som en stor och viktig styrka när det gäller kontakter, kunskap om huvudmän och gode män och som en del i det lokala samhället.

Några av de svagheter som rapporten tar upp är att sårbarheten kan i de små verksamheterna innebära en påtaglig störning. Svåra ärenden ökar i antal och omfattning, rekrytering av gode män eller förvaltare blir svårare. Bristande dokumentation av rutiner bidrar till svårigheter att "kvalitetsäkra" verksamheten och att handläggningen blir rättssäker.

Konsulterna bedömer att det finns vinster att göra om kommunerna skulle bilda en gemensam organisation för överförmyndarverksamheten. Några vinster som kan lyftas fram kring samordning är följande:

- Bättre förutsättningar att leva upp till intentionerna bakom föräldrabalken, inte minst vad gäller förutsättningar att tillvarata huvudmännens intressen.
- Bredare samlad kompetens och därmed möjlighet till specialisering som i förlängningen ger en bättre rättssäkerhet i handläggningen och bättre förutsättningar för målstyrning.
- Ökade förutsättningar för effektiviseringar och möjlighet till utveckling och förenkling med bibehållen kvalitet till en kostnad som inte behöver utökas i samma utsträckning som för de enskilda organisationerna.

Sammantaget finns det kvalitativa vinster både ur ett internt verksamhetsperspektiv samt ett externt medborgarperspektiv. Det senare bl a utifrån bredden och djupet i de tjänster som kan genomföras i en större och samordnad organisation.

Val av organisationsform – en gemensam nämnd

Konsulternas rekommendation är att en gemensam organisation skapas. De bedömer att det ökar effektiviteten, rättsäkerheten och kvaliteten. De förordar att kommunerna skapar en gemensam nämnd.

Styrning, inflytande och insyn

Ett gemensamt avtal tecknas om bildandet av den gemensamma nämnden. Utöver avtalet ska ett reglemente för nämnden utformas på samma sätt som kommunernas sedvanliga reglementen. Avtal och reglemente godkänns av respektive kommuns fullmäktigeförsamling.

Tillgänglighet för medborgarna

Lokal förankring och närhet är något som samtliga kommuner värnar. Konsulterna understryker att en gemensam organisation inte får leda till sämre tillgänglighet för huvudmän och ställföreträdare.

Ekonomi

Budget upprättas av värdkommunen efter samråd med de övriga samverkande kommunerna.

Förslag till plan för framtida samverkan

Det finns ett behov av att främst öka kvaliteten i verksamheten och att hindra en ökad kostnadsutveckling genom samverkan.

Rapporten ger stöd för att gå vidare i en framtida samverkan i gemensam nämnd. Delar i ett eventuellt avtal som i ett tidigt skede bör lyftas fram, diskuteras och beslutas om är:

- Ekonomi och kostnadsfördelning
- Verksamhetens omfattning och organisation
- Politisk representation
- Tillgänglighet

- Värdkommun
- Tidplan
- Projektorganisation

Ekonomi och kostnadsfördelning

Den totala kostnaden för överförmyndarverksamheten i de sju kommunerna uppgår till cirka 18 mkr. Den framtida kostnadsfördelningen bör basera sig på antal kommuninvånare.

Politisk representation

Varje kommun representeras av en ledamot och en ersättare i en gemensam nämnd.

Tillgänglighet

Tillgängligheten är av särskild betydelse för medborgarna vad gäller möjlighet till besök i hemkommunen. En utgångspunkt är att det i en framtida samverkan ska vara möjligt att som god man eller huvudman kunna besöka överförmyndarverksamheten i den egna kommunen. Tillgängligheten utformas baserat på lokal efterfrågan, dock minst en dag per vecka.

Värdkommun

Den kommun som blir värdkommun för verksamheten får också ett arbetsgivaransvar.

Tidplan

- Antal kommuner som beslutar att samverka genom gemensam nämnd är klart i slutet av april 2009
- Projektledare och projektgrupp tillsätts i april 2009
- Organisation utformas och är klar december 2009
- Nödvändiga beslut fattas i varje kommun under 2010
- Organisationsförändringen förbereds under 2010
- Organisationsförändringen är genomförd och gemensam nämnd träder i kraft i januari 2011

Projektorganisation

Haninge kommun fortsätter att leda arbetet med framtida samverkan. En projektplan presenteras i maj.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen ställer sig bakom förslaget om en gemensam nämnd för överförmyndarverksamheten samt tillstyrker att det fortsatta utredningsarbetet bedrivs enligt de riktlinjer som redovisats.