

Handläggare
Yvonne Zellman
Telefon: 508 29 723

Till
Överförmyndarnämnden

Stadsrevisionens årsrapport 2016 för överförmyndarnämnden

Yttrande över stadsrevisionens rapport nr 32, 2017

Förslag till beslut

Som yttrande över rapporten hänvisar överförmyndarnämnden till förvaltningens tjänsteutlåtande.

Håkan Andersson
Förvaltningschef

Sammanfattning

Stadsrevisionens årsrapport för överförmyndarnämndens verksamhet 2016 omfattar en genomgång av verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi, den interna kontrollen samt bokslut och räkenskaper. Sammantaget bedömer revisorerna att överförmyndarnämnden inte helt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Bokslut och räkenskaper bedöms dock i allt väsentligt vara rättvisande samt följer gällande regler och god redovisningssed.

Förvaltningen bedriver ett intensivt arbete med att skapa förutsättningar för att en ändamålsenlig verksamhet ska kunna bedrivas. Förvaltningen har vidtagit åtgärder som krävs för att bygga upp en organisation som gör det möjligt att på ett bättre sätt klara nämndens uppdrag. Förvaltningen har reviderat sin rutin för granskning av årsräkningar men granskningsprocessen behöver utvecklas ytterligare. Omprövningen av förvaltarskap har förbättrats och processen har ändrats i och med en ny rutin som fastställdes i mars 2017, och som ligger till grund för 2017 års omprövningar.

Nämnden har vid två sammanträden under 2016 fattat beslut om att vitesförelägga de ställföreträdare som inte lämnat in årsräkning trots påminnelse, erinran och telefonsamtal. De ställföreträdare som inte

hämtar ut sitt föreläggande ska delges detta med hjälp av stämningssman. Detta har förvaltningen inte prioriterat under 2016. Rutinerna för vitesprocessen ska ses över och förtydligas. I samband med nämndens beslut om vitesföreläggande inleder förvaltningen också processen för entledigande av ställföreträdaren. I vissa ärenden är det svårt att finna en ny ställföreträdare, och det kan ta olika lång tid att byta ut en olämplig ställföreträdare.

Förvaltningen delar revisorernas uppfattning att förvaltningens rutin för uppföljning av verksamhet och ekonomi behöver systematiseras på ett bättre sätt och att säkerheten i förvaltningens ekonomiska prognoser behöver förbättras.

Förvaltningen har börjat 2017 med att inom flera områden förbättra tillsynen av gode män. Det gäller i lämplighetsprovningen likväl som i tillsynen av ställföreträdare. Granskningen av redovisningshandlingar är dock huvudsakligen översiktlig, då de resurser i form av handläggare som förvaltningen förfogar över inte räcker till en djupare granskning av alla redovisningshandlingar. När särskilda skäl finns görs dock en fördjupad granskning. Under 2017 kommer arbetet med att kvalitetssäkra hanteringen av synpunkter och klagomål att fortsätta. Synpunkter och klagomål ska hanteras på rätt sätt inom rätt tid men de ska också på ett systematiskt sätt användas i förvaltningens kvalitetsarbete.

Ärendet

Överförmyndarnämnden har tagit emot stadsrevisionens årsrapport för nämndens verksamhet under 2016. Yttrande från överförmyndarnämnden ska lämnas senast den 30 juni 2017.

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts inom förvaltningschefens stab i samarbete med berörda enheter.

Årsrapporten

Den årliga revisionen omfattar granskningar och bedömningar inom följande områden:

- Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi
- Intern kontroll
- Bokslut och räkenskaper

Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi

Sammantaget bedöms att överförmyndarnämnden inte helt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Bedömningen grundas på att nämndens budgethållning inte varit tillräcklig, då nämnden redovisar ett budgetunderskott om 3,3 mkr. Den främsta förklaringen till det är att nämnden haft ökade kostnader för arvoden till gode män, framför allt för ensamkommande barn. Stadsrevisionen menar att nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt. Stadsrevisionen konstaterar vidare att det kvarstår brister som är av betydelse för huvudmannen, och exemplifierar med tillsynen av ställföreträdare och hanteringen av vitesförelägganden.

Intern kontroll

Nämndens interna kontroll bedöms inte ha varit helt tillräcklig under 2016. Här anförs bland annat att nämndens rutin för uppföljning av verksamhet och ekonomi behöver systematiseras ytterligare och att säkerheten i de ekonomiska prognoserna behöver förbättras. Nämndens arbete med den interna kontrollen behöver också förbättras. Revisorerna menar att lämplighetsprövningen av gode män för ensamkommande barn är begränsad och att nämnden inte genomför någon systematisk tillsyn av de gode männen.

Bokslut och räkenskaper

Bokslut och räkenskaper bedöms i allt väsentligt vara rättvisande samt följer gällande regler och god redovisningssed.

Uppföljning av tidigare års granskningar

De väsentligaste rekommendationer från föregående års granskningar som återstår att genomföra är bland annat att säkerställa att omprövning av förvaltarskap sker utifrån tillförlitliga underlag samt att nämnden går vidare med ansökan om vitesföreläggande hos tingsrätten.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har i detta yttrande valt att kommentera följande påpekanden i revisionens årsrapport.

Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi

I årsrapporten skrivs bland annat följande:

Revisionskontoret bedömer att överförmyndarnämnden inte helt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen bedriver ett intensivt arbete med att skapa förutsättningar för att en ändamålsenlig verksamhet ska kunna bedrivas.

Beslut har under det senaste året fattats om

- Fler anställda
- Insatser för att få bredare och djupare kompetens inom personalgruppen
- Nya chefer
- Ny organisation
- Nytt arbetssätt
- Nya rutiner

Det tar dock tid innan alla beslutade förändringar får full effekt i produktionen. Som exempel kan nämnas att 30 av 45 anställda har arbetat 1,5 år eller kortare tid hos förvaltningen och 11 har arbetat kortare tid än 6 månader.

Antalet tillsynsärenden per handläggare inom enheten för ensamkommande barn har 2017 minskat till 255. Antalet tillsynsärenden per handläggare inom tillsyn och utredning har minskat till 341. Detta är en klar förbättring då antalet tillsynsärenden per handläggare tidigare varit uppe i 800 per handläggare. Antalet är dock fortfarande högt i jämförelse med andra kommuner, som ofta ligger mellan 120–280 tillsynsärenden per handläggare.

Ekonomiskt resultat

I årsrapporten skrivs bland annat följande:

Utfallet visar att budgethållningen inte varit helt tillräcklig.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen har vidtagit åtgärder som krävs för att bygga upp en organisation som har förutsättningar att på ett bättre sätt klara nämndens uppdrag. Ökade kostnader för Kontaktcenter och arvoden är svåra att förutse, särskilt när det gäller ensamkommande barn där

mycket oklara förutsättningar har rått under 2016. Det är inte möjligt för nämnden att möta ökade kostnader med ökade intäkter då nämnden inte har andra intäkter än de medel som tilldelas från fullmäktige och de medel som går att återsöka från Migrationsverket. Ökade kostnader skulle kunna mötas med minskade utgifter genom att minska antalet anställda. Då förvaltningen idag inte hinner handlägga alla ärenden i tid på grund av stora ärendebalanser är det inte en framkomlig väg att minska antalet anställda. Det är bra att revisorerna finner att nämnden har förklarat avvikelserna på ett tillfredsställande sätt.

Verksamhetsmässigt resultat

I årsrapporten skrivs bland annat följande:

Kontrollerna vid granskning av årsräkningar behöver utvecklas ytterligare och omprövning av förvaltarskap måste ske på tillförlitliga underlag. Tillsynen kan stärkas genom att nämnden går vidare med att ansöka om vite hos tingsrätten, vilket inte har skett under 2016. Det tar lång tid att verkställa entledigande och byte av ställföreträdare.

Nämndmålet avseende andelen äldre där en anmälan om behov av ställföreträdare leder till att den enskilde får det inom 90 dagar uppfylls inte. Inte heller verksamhetsmålet Stockholms stads ekonomi är långsiktigt hållbar uppnås då nämnden redovisat ett underskott och prognossäkerheten har varit bristfällig.

Förvaltningens synpunkter:

Kontrollerna vid granskning av årsräkningar

Under 2016 granskades samtliga årsräkningar för föregående år vilket är en förbättring jämfört med tidigare år. Detta var möjligt tack vare att översiktlig granskning tillämpades. Om särskilda skäl finns görs fördjupade granskningar av berörda årsräkningar. Förvaltningen har i januari 2017 reviderat sin rutin för granskning av årsräkningar. Granskningsprocessen behöver dock utvecklas ytterligare, vilket kommer att ske under 2017.

Omprövning av förvaltarskap

Under 2016 omprövades samtliga 840 förvaltarskap för första gången på flera år. För att förbättra omprövningen har processen ändrats i och med en ny rutin som fastställdes i mars 2017. Den nya rutinen ligger till grund för 2017 års omprövningar. Mallar och nytt informationsmaterial till ställföreträdarna har tagits fram och omprövningsblanketten har reviderats.

Viten

Nämnden har vid två sammanträden under 2016 fattat beslut om att vitesförelägga de ställföreträdare som inte lämnat in årsräkning trots påminnelse, erinran och telefonsamtal. Omkring hälften av de saknade årsräkningarna har lämnats in efter nämndens beslut om vitesföreläggande. Några ärenden har inte kunnat fullföljas på grund av preskription. Tingsrätten kräver bevis om att vitesföreläggandet har tagits emot av ställföreträdaren. Först när mottagningsbevis har kommit förvaltningen till del kan ansökan om utdömmande av vite göras. De ställföreträdare som inte hämtar ut sitt föreläggande ska delges detta med hjälp av stämningsman vilket kostar 1 000 kr per ärende. Detta har förvaltningen inte prioriterat under 2016. Rutinerna för vitesprocessen ska ses över och förtydligas. Under 2017 ska de ställföreträdare som inte hämtar ut sina viten delges med stämningsman.

I samband med nämndens beslut om vitesföreläggande inleder förvaltningen också processen för entledigande av ställföreträdaren. I vissa ärenden är det svårt att finna en ny ställföreträdare, och det kan ta olika lång tid att byta ut en olämplig ställföreträdare. Den nye ställföreträdaren får samtliga redovisningshandlingar som kommit från den tidigare ställföreträdaren för granskning. Förvaltningen begär ut kontoutdrag från banken för den period som inte har redovisats, för att kontrollera att det inte förekommit oegentligheter.

Nämndmålet att andelen äldre som anmält behov av en ställföreträdare får det inom 90 dagar efter det att anmälan inkommit

Förvaltningen har fortsatt höga balanser både vad gäller nya anmälningar av ställföreträdare och av bytesärenden där nuvarande ställföreträdare inte kan eller vill kvarstå i uppdraget. Detta i kombination med att alla ärenden inte är kompletta utan måste kompletteras gör att målet inte uppfylls. Förvaltningen hinner inte handlägga ärendena i tid och bristen på ställföreträdare i vissa ärenden gör att ärenden tar längre tid att hantera. Att förkorta handläggningstiden är prioriterat. Ett intensivt arbete pågår våren 2017 för att rekrytera fler ställföreträdare. Särskilda insatser görs för att hitta ställföreträdare där brist råder, till exempel i stadens yttre förorter.

Verksamhetsmålet "Stockholms stads ekonomi är långsiktigt hållbar" uppnås inte

Verksamhetsmålet uppnås inte då nämnden inte haft förutsättningar att hålla budget på grund av händelser som nämnden inte kan påverka, främst när det gäller hanteringen av ensamkommande barn. Under november och december 2015 kom 2 000 ensamkommande

barn. Då var budgeten för 2016 redan lagd. Att uppskatta nämndens kostnader och arbetsinsatser för ensamkommande barn var, och fortsätter att vara, svårt då förutsättningarna ständigt ändras. Det gäller Till exempel Migrationsverkets handläggningstider, flyttningar mellan kommuner, beslut om åldersuppskrivning, beslut om avvísningar, barn som avviker och så vidare.

Intern kontroll

I årsrapporten skrivs bland annat följande:

Förvaltningens rutin för uppföljning av verksamhet och ekonomi behöver fortsatt systematiseras och säkerheten i nämndens ekonomiska prognoser behöver förbättras. Internkontrollplanen grundar sig inte på någon riskanalys och angivna kontrollmoment upplevs inte vara relevanta för den identifierade risken. Det framgår heller inte av uppföljningen av internkontrollplanen om några brister har identifierats. Det går inte att verifiera de kontroller nämnden uppger att man genomfört, då de inte har dokumenterats.

Nämndens lämplighetsprövning av gode män för ensamkommande barn är begränsad och nämnden genomför inte någon systematisk tillsyn av gode män. Stadsrevisionen framhåller att nämnden bör utveckla arbetet med den interna kontrollen, så att det motsvarar kraven i stadens anvisningar.

I revisionsrapporten Ensamkommande flyktingbarn (nr 7, 2016) rekommenderas nämnden att stärka kontrollen i återsökningsprocessen, att säkerställa den individuella lämplighetsprövningen av gode män, att genomföra tillsyn av gode män i enlighet med föräldrabalken samt att överväga att upprätta ett stöd för att definiera när gode män inte är lämpliga.

Förvaltningens synpunkter:

Nämndens rutin för uppföljning av verksamhet och ekonomi

Förvaltningen delar revisorernas uppfattning att nämndens rutin för uppföljning av verksamhet och ekonomi behöver systematiseras på ett bättre sätt och att säkerheten i nämndens ekonomiska prognoser behöver förbättras. En riskanalys som internkontrollplanen grundar sig på återstår att ta fram. Internkontrollen måste dokumenteras på ett bättre sätt, det ska framgå vem som har kontrollerat vad och när och också vad kontrollen visade.

Att nämnden gick med underskott 2016 beror dock inte på bristande internkontroll och bristande ekonomisk uppföljning utan på att förutsättningarna för nämndens verksamhet ändrats på ett sätt som

nämnden inte kunnat påverka. Orsaken är det stora antalet ensamkommande barn samt ökade kostnader för Kontaktcenter, vilket inte varit möjligt att parera med nedskärningar inom andra områden.

Lämplighetsprövning

Förvaltningen har börjat 2017 med att inom flera områden förbättra tillsynen av gode män. Under 2016 tillsattes ett stort antal nya gode män på kort tid. Lämplighetsprövning gjordes genom ett webbttest, kreditupplysning samt genom kontroll av belastningsregistret, enligt tillämpning av lagen. I december 2016 gjordes ytterligare en kontroll av alla gode män för ensamkommande barn genom ytterligare en total kontroll i belastningsregistret samt en kreditupplysning av alla gode män. Detta ledde till att ett antal gode män entledigades, då de förekom i registret.

Då tillgången på gode män för ensamkommande barn är stor numera samt färre barn anländer till Stockholms stad har inga nya gode män ännu behövt rekryteras under årets första månader. Gode män i nya ärenden väljs ut utifrån visat intresse och att de tidigare har/har haft uppdrag. Endast de som fungerat väl i tidigare uppdrag ges nya uppdrag. Förvaltningen tillämpar därmed en individuell lämplighetsprövning.

Nämnden har även uppdrag att stötta stadsdelsnämnderna i Stockholms stad i ansökan till tingsrätten om särskilt förordnad vårdnadshavare. Under våren 2017 har en informations-/utbildningsinsats genomförts för att säkerställa behovet ett tag framöver av personer som kan föreslås till socialtjänsten för uppdrag som särskilt förordnad vårdnadshavare. Personer bjöds in som redan har/har haft uppdrag som god man. Personer valdes ut som förvaltningen vet fungerat väl i tidigare uppdrag.

Revisorerna kritiserar nämnden för att lämplighetsprövningen varit begränsad under de månader 2016 nämnden försåg 2 000 ensamkommande barn med god man. Nämnden anlätade tolv personer från bemanningsföretag bland annat för att klara de kontroller som gjordes. En mer omfattande lämplighetsprövning skulle kunna göras med hjälp av personliga intervjuer och mer omfattande kunskaps- och lämplighetstest. Det hade dock krävt betydligt fler extraanställda och det hade tagit betydligt längre tid för de ensamkommande barnen att få en god man.

Tillsyn av gode män för ensamkommande barn

När det gäller systematisk tillsyn genomför nu förvaltningen stora förbättringar vad gäller tillsynen av gode män för ensamkommande

barn. Förvaltningen har under början av året prioriterat att med extra noggrannhet granska cirka 1 600 redogörelser för kvartal 4 för 2016. Detta har resulterat i att ett stort antal redogörelser har skickats tillbaka till de gode männen för komplettering då de saknat uppgifter eller varit slarvigt ifyllda. Kontroller har även skett via telefon med gode män för att stämma av uppgifter i redogörelserna.

När det gäller klagomålshantering av gode män för ensamkommande barn har ett nytt arbetssätt tagits fram för att säkerställa att alla ansvariga handläggare ska kunna hantera klagomål. Kompetensutveckling har skett för personal som hanterar dessa ärenden. Ärenden som innan blivit liggande på grund av tidsbrist har nu fördelats på fem personer, istället för som tidigare på en person. En rutin har tagits fram till stöd för en likvärdig och rättssäker handläggning av klagomålsärenden. Därmed har tillsynen av de gode männen förbättrats markant och förvaltningen kommer framöver kontinuerligt arbeta med att utvärdera och förbättra tillsynen ytterligare så att antalet kontroller kan utökas.

Revisorerna menar att nämnden under 2016 inte bedrivit någon systematisk granskning av gode män för ensamkommande barn. Förvaltningen tillstår att det varit svårt att hinna med granskningen av gode män för ensamkommande barn under 2016 på grund av att det tillkom 2 000 barn i slutet av 2015. Trots detta har ändå ett stort antal redovisningar granskats, kompletteringar har begärts, klagomål har behandlats och olämpliga gode män har entledigats. Handläggningen av ärenden har tagit för lång tid och kunde gjorts bättre. Därutöver hade personliga besök av barnen kunnat göras om fler handläggare funnits, men att nämnden inte har bedrivit någon systematisk granskning stämmer inte.

Återsökningsprocessen

Återsökningsprocessen vad avser utbetalda arvoden till gode män för ensamkommande barn ändrades i slutet av 2016, och nu sker återsökning efter varje besked om arvode som fattas. Från och med den 1 juli 2017 kommer kommunerna istället att få schablonbidrag. Möjligheten att återsöka för arvoden utbetalda fram till dess kommer dock att finnas kvar året ut.

Den individuella lämplighetsprövningen

Lämplighetsprövningar av gode män ser olika ut beroende på uppdraget. För en god man som hanterar ärenden utifrån föräldrabalken 11:4-11:7 genomförs lämplighetsprövningen i enlighet med lagstiftningen.

Tillsyn av gode män

Tillsynen av gode män sker främst genom granskning av de redogörelser och redovisningshandlingar som dessa lämnar in. Granskningen är översiktlig, då de resurser i form av handläggare som förvaltningen förfogar över inte räcker till mer.

Stöd för att definiera när gode män inte är lämpliga

Överförmyndarnämnden är en tillsynsmyndighet som ska utöva tillsyn över de gode män som har uppdrag via nämnden. Nämndens primära uppgift är att verka för huvudmannens bästa. Ytterst är det nämnden som beslutar om en ställföreträdare grovt åsidosatt sitt uppdrag, vilket kan leda till ett entledigande mot ställföreträdarens vilja. För det fall en rutin eller stöd gällande lämplighet ska upprättas bör ett sådant tas fram med hänsyn till gällande regler, men också med hänsyn till att ärendena är av individuell karaktär.

Uppföljning av tidigare års granskningar

I årsrapporten skrivs bland annat följande:

Stadsrevisionens tidigare granskning har bland annat visat att nämnden inte fullt ut har säkerställt att samtliga synpunkter och klagomål besvaras. Nämnden rekommenderas säkerställa att omprövning av förvaltarskap sker på tillförlitliga underlag samt att införa stickprovskontroller av arbetet med granskningen av årsräkningar och förvaltarskap. Nämnden rekommenderas även se till att samtliga fall där årsräkning inte kommer in följs upp. En granskning har skett av nämndens rutin och kontroll avseende manuella betalningar. Här bedömer stadsrevisionen att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.

Förvaltningens synpunkter:

Synpunkter och klagomål

Förvaltningen har rutiner för hur synpunkter och klagomål ska hanteras. I rutinen framgår tydligt inom vilken tid som en synpunkt eller ett klagomål ska besvaras. Enheten för arkiv och registratur följer månadsvis upp att dessa ärenden besvaras och därefter avslutas. Bevakningslistor används i ärendehanteringssystemet, men på grund av ärendebalanser kan handläggningstiden ibland bli längre än den borde vara.

Under tertial 1 har 50 procent av inkomna synpunkter och klagomål besvarats och avslutats.

Under 2017 kommer arbetet med att kvalitetssäkra hanteringen av synpunkter och klagomål att fortsätta. Synpunkter och klagomål ska

hanteras på rätt sätt inom rätt tid men de ska också på ett systematiskt sätt användas i förvaltningens kvalitetsarbete.

Stickprovskontroller av genomförda granskningar

Stickprovskontroller av gjorda årsräkningar och omprövningar av förvaltare har inte genomförts under 2016. I januari 2017 infördes en ny organisation inom förvaltningen med nya enheter och enhetschefer. Enhetscheferna kommer under 2017 att göra stickprovskontroller i genomförda granskningar av årsräkningar och omprövningar av förvaltare.

Manuella utbetalningar

Arbetet med den interna kontrollen måste utvecklas så att den motsvarar kraven i stadens anvisningar. Utlägg ska attesteras innan utbetalning. Kontroller enligt attestinstruktionen ska genomföras och stadens upphandlade leverantör för resetjänster ska användas.

Bilaga

Årsrapport 2016 för överförmyndarnämnden. Rapport nr 32/2017 från stadsrevisionen