



LERUM
mer än du tror



ALINGSÅS
KOMMUN

Framtidens Överförmyndare

Utredning av förutsättningar för att inleda samverkan mellan överförmyndarverksamheterna i Alingsås och Lerums kommuner

2020-11-30
Linda Silander

Innehåll

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund och syfte.....	2
3	Problemformulering	5
4	Tillvägagångsätt	6
5	Aktuell lagstiftning och juridiska aspekter	7
6	Verksamheterna idag	8
6.1	Verksamhetsanalys.....	8
6.2	Ärendeutveckling	9
6.3	Nulägesanalys.....	10
6.4	Ekonomi	12
6.5	Lokaler	16
6.6	Inställning till samverkan	17
6.7	Övriga aspekter	17
7	Förutsättningar för samverkan och effekter	19
7.1	Styrande dokument.....	19
7.2	Lokaler och arkiv	19
7.3	Verksamhetssystem	19
7.4	Service och tillgänglighet.....	20
7.5	Personalövergång	20
7.6	Tidpunkt för sammanslagning.....	20
7.7	Förväntningar	20
7.8	Farhågor	21
7.9	Kostnader	21
8	Förslag samverkansorganisation.....	23
8.1	Värdkommun för samverkan.....	23
8.2	Samverkansform.....	23
8.3	Bemanning i samverkan	24
8.4	Organisation för samverkan	24
8.4.1	Enhetschef	24
8.4.2	Jurist	25
8.4.3	Handläggare.....	25
8.4.4	Administratör.....	25
8.4.5	Timanställda	26
8.5	Verksamhetens ansvarsområden	26
8.6	Överförmyndarnämndens ansvarsområden	26
8.7	Verksamhetssystem och IT i samverkan	27
8.8	Processer, mallar och information i samverkan.....	27
8.9	Ekonomi i samverkan.....	28
8.10	Tidsplan.....	28

1 Sammanfattning

Överförmyndaren är en kommunal tillsynsmyndighet. Det huvudsakliga uppdraget är att se till att den som har god man eller förvaltare och barn som står under förmyndarskap inte lider några rättsförluster på grund av ställföreträderskapet. Myndigheten organiseras genom en förtroendevald överförmyndare eller överförmyndarnämnd med möjlighet att delegera sin beslutanderätt till en eller flera kommunala tjänstepersoner, antingen i den egna eller i en annan kommun.

De senaste årens uppmärksamhet i media kring gode män och förvaltare som på olika sätt misskött sina uppdrag har även visat på brister i överförmyndarens tillsyn i vissa kommuner. Även brister i själva systemet och avsaknaden av nationell samordning har belysts. För närvarande görs en översyn på nationella nivå av det rättsliga regelverket i syfte att ytterligare stärka skyddet för de utsatta grupper vars intressen överförmyndaren har i uppgift att bevaka.

Idag samverkar över 60 % av Sveriges kommuner inom överförmyndarfrågor på något sätt. Att gå samman i större tjänstemannaorganisationer inom överförmyndarområdet antas skapa bättre förutsättningar att utöva tillsyn, erbjuda utbildning samt hantera rekrytering av gode män och förvaltare på ett sådant sätt som lagen föreskriver. Det främsta argumentet för en samverkan är att säkerställa en rättssäker, ändamålsenlig och effektiv handläggning. Utgångspunkten är att bygga en robust verksamhet som klarar såväl personalomsättning som oförutsedda omvärldshändelser och förändrad lagstiftning med nya och högre krav på verksamheten. Kort sagt är det troligt att framtidens överförmyndare snarare kommer organiseras så, än med ensamma överförmyndare eller enstaka handläggare i en kommun.

Alingsås och Lerums kommuner ligger nära varandra, men ingår inte i någon överförmyndarsamverkan. I rapporten behandlas förutsättningarna i verksamheterna och det konstateras att kommunerna har många likheter i sina nuvarande överförmyndarverksamheter. Vidare görs en sammanställning över vad som krävs för att kunna inleda en formell samverkan. För att det ska fungera i praktiken krävs gemensamma rutiner, mallar, blanketter och informationsmaterial. Det är också avgörande att delegationsordning, dokumenthanteringsplan, mål och övriga styrande dokument harmoniseras för att ge exakt samma förutsättningar oavsett vilken kommun som har det yttersta ansvaret.

Slutligen ges ett förslag på hur en samverkan skulle kunna organiseras. Förslaget går sammanfattningsvis ut på en avtalsbaserad samverkansorganisation med Alingsås och Lerum, där Alingsås är värdkommun. Samverkan omfattar endast tjänstepersonerna och därtill hörande kostnader. Det skulle innebära att personalen tillsammans utgör en egen enhet som sitter på samma ställe och är anställda av Alingsås kommun. Medverkande kommuner betalar värdkommunen för denna tjänst utifrån en överenskommen fördelningsmodell. De politiska instanserna, alltså överförmyndarnämnderna, i respektive kommun påverkas inte av förslaget. Förslaget till tidsplan visar att en sådan samverkan skulle kunna inledas tidigast hösten 2021.

2 Bakgrund och syfte

Varje kommun måste ha en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som väljs av kommunfullmäktige på fyra år. Det kan, men måste inte, finnas en eller flera anställda tjänstepersoner som arbetar på uppdrag och via delegation fattar beslut på överförmyndarens vägnar. I den här rapporten används begreppet överförmyndare oavsett organisering och syftar då till själva myndigheten. Överförmyndaren är en kommunal tillsynsmyndighet. Uppdraget är framför allt att motverka att den som företräds av god man eller förvaltare eller barn som står under förmynderskap utsätts för rättsförluster som en följd av ställföreträderskapet. Länsstyrelserna har i uppdrag att utöva tillsyn över överförmyndaren.

Överförmyndarens uppdrag och roll har under de senaste åren allt oftare uppmärksammats i media, inte sällan i samband med uppdagade brister i tillsynen av gode män och förvaltare. Både 2009 och 2015 kom uppdaterad lagstiftning på området genom förändringar i Föräldrabalken. De senaste ändringarna baserades på propositionen Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare (prop. 2013/14:225). Därefter har också helt nya lagstiftningar om framtidsfullmakter och så kallad anhörigbehörighet trätt i kraft. Under 2019 beslutade Regeringen om nytt direktiv¹ till en utredning som ska föreslå reformer för att förbättra rekryteringen av och stödet till gode män, förvaltare och andra ställföreträdare. Dessutom ska tillsynen av rättssäkerheten stärkas. Det kan med andra ord sägas att förmynderskapslagstiftningen är högst aktuell och kraven på både förordnade ställföreträdare och på överförmyndaren kommer sannolikt fortsätta att öka.

Överförmyndarens uppdrag har, i och med högre ställda och tydligare krav i lagstiftningen och fler prejudikat på området, blivit både större och mer komplext. Därtill finns en samhällsutveckling som började med den så kallade ädelreformen som genomfördes 1992. Reformen innebar att kommunerna övertog ansvaret för långvarig service, vård och omsorg för äldre och personer med funktionsnedsättning. Personer med diagnoser eller tillstånd som tidigare medförde att de placerades inom institutioner har idag ofta god man eller förvaltare. Antalet ärenden fortsätter också att öka som en direkt följd av fler blir äldre och att samhället blir mer komplext. Under åren 2015–2017 var migrationen en stor bidragande orsak till en omfattande ärendetillströmning hos överförmyndarna.

Länsstyrelserna menar att kraven som ställs på överförmyndarens granskning och på ställföreträdarens redovisning är oprecisa. Det har lett till att överförmyndarna har utvecklat olika rutiner för sin granskning och hur den dokumenteras. Riksrevisionen konstaterar att ”stora skillnader mellan överförmyndare innebär risk för bristande rättssäkerhet, och måste åtgärdas”.²

Som en reaktion på den ständiga utvecklingen och ökningen av antal ärenden inom området har många kommuner valt att gå samman i en samverkan för

¹ Dir. 2019:44 Ställföreträderskap att lita på – en översyn av reglerna om gode män och förvaltare

² Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RIR 2017:33) sid. 29

överförmyndarfrågor med andra närliggande kommuner. Enligt siffror från Riksrevisionen ingick drygt 60 % av Sveriges kommuner i någon form av samverkan avseende överförmyndarfrågor år 2017³. I Riksrevisionens rapport framgår också att överförmyndarområdet sannolikt är det näst största tillsynsområdet för kommunerna, efter miljötillsynen.

Nedan visas en kartläggning över kommuner som redan ingår i en överförmyndarsamverkan i närområdet.

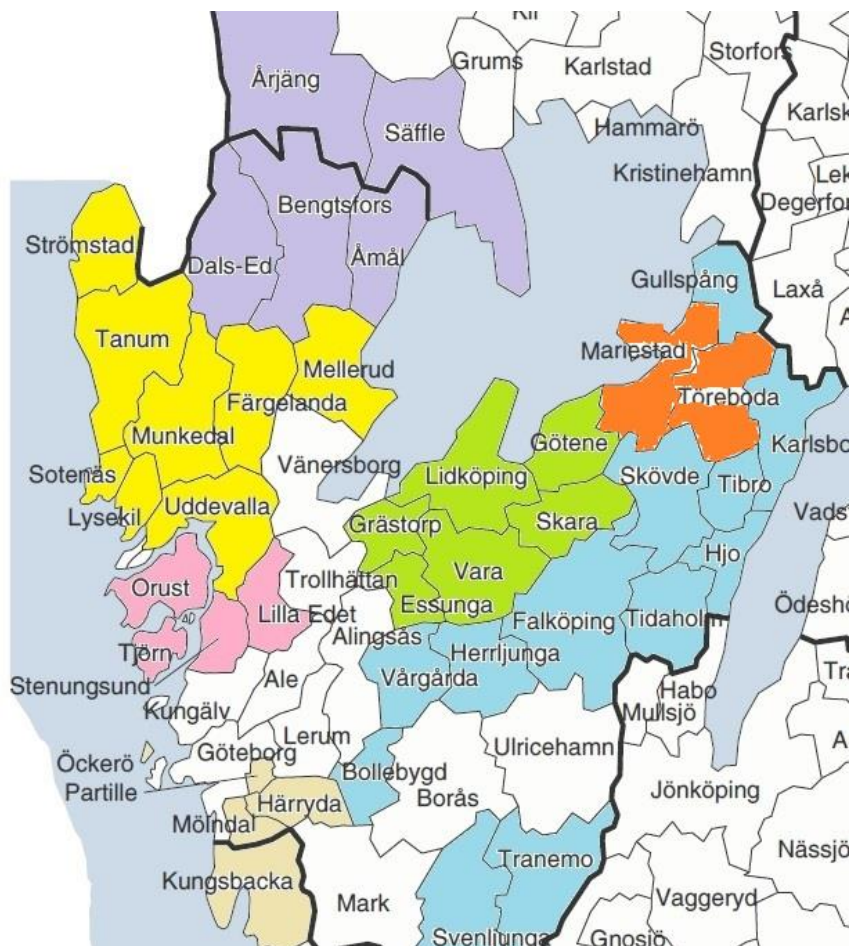


Bild 1 – Samverkande överförmyndare i Västra Sverige 2020:

Stenungsund, Tjörn, Orust och Lilla Edet (gemensam överförmyndarnämnd).

Mölndal, Härryda, Kungsbacka, Partille och Öckerö (gemensam överförmyndarnämnd).

Bengtsfors, Dals-Ed, Säffle, Åmål och Årjäng (gemensam överförmyndarnämnd).

Lidköping, Essunga, Grästorps, Götene, Skara och Vara (egen överförmyndare/nämnd)

Uddevalla, Färgelanda, Lysekil, Mellerud, Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum (egen överförmyndare)

Skövde, Hjo, Tibro, Karlsborg, Gullspång, Tidaholm, Falköping, Herrljunga, Vårgårda, Bollebygd, Tranemo och Svenljunga (egen överförmyndare).

Mariestad och Töreboda (egen överförmyndare/nämnd)

³ Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RIR 2017:33) sid. 17

Inför rapporten har förvaltningarna övervägt alternativet att fråga närliggande samverkansorganisationer om möjligheten att ansluta. Tanken avskrevs dock av flera olika anledningar. För det första finns de närmaste kontoren för samverkan i Mölndal, Stenungsund, Lidköping samt Skövde, vilket får anses vara relativt långt bort i förhållande till Alingsås och Lerum. Mölndal och Stenungsund är de enda överförmyndarsamverkan i Göteborgsregionen (GR), där både Alingsås och Lerum också ingår. Det är inte helt självklart att befintliga samverkansorganisationer skulle ha möjlighet att ta emot båda kommunerna. Frågan skulle först behöva ställas, därefter utredas samt beslutas av samtliga medverkande kommuner. Samverkan Mölndal fick nyligen tillskott av Öckerö. Mölndal hade innan dess fått förfrågan från andra kommuner vid några olika tillfällen, men bedömde av olika anledningar att de inte hade möjlighet att ta emot fler just då. Det skulle innebära en inte oansenlig fördröjning av hela beslutsprocessen att invänta utredning och svar från befintliga samverkansorganisationer innan Alingsås och Lerum går vidare med en egen samverkan. Slutligen har förvaltningarna konstaterat att det finns många fördelar med att bygga upp något från grunden, istället för att ansluta till en befintlig verksamhet där allt redan är etablerat med liten möjlighet att påverka. Det finns dessutom fördelar med att börja bygga upp en samverkan i liten skala med möjlighet för fler kommuner att ansluta i ett senare skede.

Denna rapport syftar till att utreda förutsättningarna för att inleda samverkan mellan Alingsås och Lerums överförmyndare. Rapporten ska ge en översikt av risker och konsekvenser av en samverkan samt och kartlägga för- och nackdelar med att samverka. Den ska också beskriva hur en samverkande verksamhet kan organiseras och var den skulle kunna placeras. Därtill ska det finnas ekonomiskt underlag och ett förslag till tidsplan. Utgångspunkten för en sådan samverkan är att handläggarna gemensamt utgör en egen enhet och fysiskt sitter tillsammans i en värdkommun.

3 Problemformulering

Alingsås och Lerum överförmyndare har sedan en tid tillbaka diskuterat olika former av samverkan. Inom många områden finns vinster att göra om inte båda kommunerna behöver arbeta med samma sak på varsitt håll, utan kan samordna sina insatser. Detta gäller exempelvis inom utbildning, blanketter och rutiner. Kontakter har tagits och projekt har påbörjats, men därefter stannat upp av olika anledningar. Det är vanligt förekommande att överförmyndaren på grund av sin lilla storlek har en närmaste chef med ansvar för många olika typer av verksamheter. I både Alingsås och Lerum ingår överförmyndarverksamheten i en kanslienhet tillsammans med exempelvis kommunjurist, registratorer, arkiv med mera. Generellt kan sägas att överförmyndarverksamheten har relativt lite gemensamt med övriga funktioner på enheten. En orsak till den något udda organisatoriska placeringen är att verksamheten bör separeras från socialtjänsten. Resultatet blir att ett stort ansvar faller på de enskilda medarbetarna att själva driva och utveckla verksamheten. Sårbarheten i samband med uppsägning, sjukfrånvaro och semestrar ökar också i en mindre verksamhet.

I Riksrevisionens granskningsrapport Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RIR 2017:33) konstateras att det finns stora skillnader i landets överförmyndares handläggning och bedömningar av ärenden, vilket riskerar rättssäkerheten.

Fokus för verksamheten måste ligga på att bedriva en effektiv och rättssäker handläggning för att kunna ge skydd till de utsatta grupper vars intressen överförmyndarens uppgift är att bevaka. För att kunna uppnå detta krävs både rätt antal handläggare och rätt kompetens bland medarbetarna. Det får också antas vara mer ändamålsenligt att ha en enhetschef med kompetens inom myndighetsutövning som kan driva och utveckla verksamheten inom sitt område.

Våren 2020 innebar en helt ny och oförutsedd situation för hela världen, i och med att spridningen av Covid-19 klassades som pandemi. Detta belyste ytterligare behovet av att bygga en starkare verksamhet inom det lagstadgade och obligatoriska överförmyndarområdet i både Alingsås och Lerum. Många av de frågor som väcktes skulle ha kunnat hanteras mer effektivt om verksamheten varit större och haft en annan sammansättning.

En gemensam förvaltningsorganisation med minst två deltagande kommuner skulle ge bättre möjlighet att svara upp mot dessa utmaningar och ge bättre möjligheter att bygga en mer robust verksamhet.

4 Tillvägagångsätt

Inför denna rapports framtagande har framför allt Rådgivningsrapport Överförmyndarorganisation HKMP av Jan och Eva Wallgren, Wallgrens Juridik AB, använts som underlag. Rapporten togs fram 2014 inför sammanslagning av överförmyndarverksamheterna i Härryda, Kungsbacka, Mölndal och Partille kommuner. Rapporten Utvärdering Överförmyndare i Samverkan som togs fram av Actea Consulting på uppdrag av Kungsbacka kommun ungefär ett år efter att samverkan inleddes har också använts.

I september 2020 genomfördes ett studiebesök i Lidköping där enhetschefen för samverkan Överförmyndare Västra Skaraborg, Karin Källén, informerade om deras resa inför och efter samverkan inleddes.

Statistik har främst hämtats från Länsstyrelsens överförmyndarstatistik och Sveriges Kommuner och Regioners databas Kolada.

Interna dokument som använts är bland annat rapporten ÖFN i Alingsås – Genomlysning och konsekvensanalys av verksamheten 2018 och budget för respektive kommuns överförmyndarverksamhet och för den politiska organisationen.

Kontakter med berörda tjänstepersoner i både Alingsås och Lerums kommuner har tagits utifrån behov. Bland annat med lokalstrateg Agneta Hägg Knape (Alingsås) och lokalresursplanerare Henrik Andersson (Lerum), ekonomerna Pontus Allert (Alingsås) och Andreas Bergmann (Lerum), representanter för HR i respektive kommun samt kommunjuristerna Malin Lindholm (Alingsås) och Maria Egerlund Fletcher (Lerum).

Rapportens innehåll har stämts av löpande med stabschef Cecilia Knutsson, som är ansvarig för överförmyndarverksamheten i Alingsås och med administrativ chef Marcus Larsson som ansvarar för Lerums överförmyndarverksamhet.

5 Aktuell lagstiftning och juridiska aspekter

Som alla myndigheter lyder överförmyndaren under Förvaltningslagen. Men det är främst reglerna i Föräldrabalken, Förmyndarskapsförordningen och Lagen om god man för ensamkommande barn som styr verksamheten. Länsstyrelsen har tillsynsansvaret för överförmyndarna i Sverige. Även Justitieombudsmannen har rätt att utöva tillsyn på förekommen anledning.

Som tidigare nämnts har frågorna inom överförmyndarens verksamhetsområde blivit mer komplexa med tiden. Förutom nyss nämnda lagstiftningar har överförmyndaren också att rätta sig efter exempelvis GDPR, Offentlighets- och sekretesslagen och Kommunallagen. Enskilda handläggare kommer dessutom att behöva särskild kompetens inom arvsrätt, fastighetsfrågor, bank och finans, erfarenhet av sammanträde i domstol med mera.

För att kunna hantera detta har de flesta överförmyndare och nämnder valt att delegera beslutanderätten till en eller flera handläggare. Delegation sker med stöd i föräldrabalken 19 kap 14 §.

Överförmyndarnämnden/överförmyndaren får uppdra åt en ledamot, en ersättare som har kallats till tjänstgöring eller en kommunal tjänsteman med den kompetens som behövs att på nämndens vägnar avgöra vissa grupper av ärenden. Nämnden ska i sitt beslut ange vilka slag av ärenden som uppdraget omfattar.

Enligt förarbetena till lagen gäller delegationsrätten även kommunala tjänstemän i en annan kommun, vilket innebär möjlighet för två eller flera kommuner att tillsammans svara för en särskild kansliorganisation på området. Kravet på erforderlig kompetens innebär i nuläget inte att det krävs en viss utbildning, men som exempel på relevanta utbildningar för tjänstepersonerna nämns ekonomer, jurister och socionomer.⁴

Att det finns möjlighet för överförmyndaren att delegera beslutanderätten till kommunala tjänstepersoner i en annan kommun innebär att det finns lagstöd för att samverka på förvaltningsnivå genom ett civilrättsligt avtal över kommungränserna. Vidare står att läsa i föräldrabalken 19 kap 16 § att kommuner får besluta att de ska ha en gemensam överförmyndarnämnd. Denna fråga kommer dock inte att utredas närmare i den här rapporten.

⁴ Prop. 1993/94:251 s. 291-292

6 Verksamheterna idag

6.1 Verksamhetsanalys

Alingsås överförmyndarhandläggare har i en tidigare rapport⁵ identifierat åtta processer som ger en bra bild av verksamheten.

1. Service och tillgänglighet enligt Förvaltningslagen & Offentlighets- och sekretesslagen

Arbetsuppgifterna inkluderar att svara i telefon och på e-post. Ta emot eventuella spontana besök. Frågor kan komma från såväl ställföreträdare som huvudmän, anhöriga, andra myndigheter, banker med mera. Utlämnande av allmänna handlingar och beslut om att inte lämna ut handlingar på grund av sekretess.

2. Grundläggande administration och enklare handläggning

Arbetsuppgifterna inkluderar postöppning, diarieföring, fördelning av ärenden, lägga upp nya akter, expediera beslut och utfärda förvaltarfrihetsbevis. Även enklare handläggning såsom ansökan om samtycke till uttag från god man/förvaltare. Till detta kommer även nämndadministrationen.

3. Svårare handläggning

Arbetsuppgifterna inkluderar i princip all handläggning. Beslutsfattande som kräver specifika kunskaper och noggranna överväganden. Även hantering av överklaganden med tillhörande domstolskorrespondens.

4. Byten av ställföreträdare/utredning av klagomål

Arbetsuppgifterna inkluderar inslag av både utredning och rekrytering och kräver ibland noggranna överväganden, för de fall då utredningen baseras på inkomna klagomål.

5. Granskning av redovisningshandlingar

Arbetsuppgifterna inkluderar granskning av alla inkomna redovisningshandlingar, där årsräkningarna är mest omfattande. Granskningen utgör grunden i hela tillsynsupdraget och bör alltid vara en prioriterad arbetsuppgift.

6. Utredning och yttranden

Arbetsuppgifterna inkluderar utredning av behov av ställföreträdare i samband med anmälan och ansökan. Inhämtande av underlag, yttranden till rätten, i förekommande fall även sammanträde i rätten. Överklagan av rättens beslut om så krävs.

7. Rekrytering och utbildning av ställföreträdare

Arbetsuppgifterna inkluderar att hantera intresseanmälan, göra lämplighetsutredning och i förekommande fall träffa nya ställföreträdare. Genomförande av utbildningsinsatser inklusive grundutbildning.

⁵ ÖFN i Alingsås – Genomlysning och konsekvensanalys av verksamheten 2018.

8. Arkivvård

Arbetsuppgifterna inkluderar gallring och arkivering.

Förutom grundläggande administration, nämndadministration och handläggning består arbetsuppgifterna av diverse sidouppdrag. Exempelvis omvärldsbevakning, återkommande översyn av styrande dokument så att dessa är uppdaterade, ansvar för hemsidan, blankettansvar och rapportering till tillsynsmyndigheter.

Jan Wallgren⁶, expert inom överförmyndarjuridik, menar att överförmyndaren också måste ha ett renodlat arbetssätt, alltså jobba med rätt saker, för att uppnå bästa effektivitet. Kännetecken på ett sådant arbetssätt är:

- Överförmyndaren agerar inte arbetsgivare eller chef åt ställföreträdarna.
- Överförmyndaren svarar på frågor från ställföreträdare, men tar inte över deras problem.
- Överförmyndaren visar ställföreträdare hur de fyller i en redovisningsblankett, men fyller inte i blanketten åt dem.
- Överförmyndaren går inte in som medlare om ställföreträdare hamnar i konflikt med huvudmän eller deras anhöriga.
- Överförmyndaren tillhandahåller inte ekonomisk eller generell juridisk rådgivning.

6.2 Ärendeutveckling

En sammanställning av statistik som lämnats till Länsstyrelsen från Alingsås och Lerums överförmyndarnämnd åren 2013–2019 visar att antalet ärenden totalt sett har ökat under perioden. En topp nåddes under 2015–2016 då antalet godmanskap för ensamkommande barn sköt i höjden. Idag är god man för ensamkommande lägre än innan 2015, men det totala antalet ärenden är ändå fler än innan.

Alingsås	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal invånare	38 619	39 188	39 602	40 045	40 390	41 070	41 420
Godmanskap	206	218	231	246	267	295	288
Förvaltarskap	28	23	34	41	47	47	52
Förmynderskap	104	107	102	113	125	140	137
God man EKB	15	15	138	108	38	25	6
	353	363	505	508	477	507	483

Tabell 1 – Alingsås invånarutveckling och överförmyndarens ärendeutveckling 2013–2019

⁶ Rådgivningsrapport Överförmyndarorganisation HKMP, Jan och Eva Wallgren, Wallgrens Juridik AB, 22 maj 2014, sid 9

Framtidens överförmyndare

Lerum	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal invånare	39 319	39 771	40 181	40 692	41 510	42 137	42 568
Godmanskap	200	191	171	188	176	181	179
Förvaltarskap	19	22	18	22	20	19	24
Förmynderskap	141	165	163	179	203	195	218
God man EKB	10	22	121	144	47	9	5
	370	400	473	533	446	404	426

Tabell 2 – Lerums invånarutveckling och överförmyndarens ärendeutveckling 2013–2019

Av sammanställningarna går att utläsa att invånarna i Alingsås under perioden 2013–2019 ökade med 7,3 % samtidigt som ärendemängden för överförmyndaren ökade med 36,8 %. På samma sätt ser vi en ökning av invånare i Lerum med 8,3 % under perioden medan ärendemängden ökade med 15,1 %.

Det bör samtidigt noteras att det kan vara missvisande att endast titta på antalet ärenden vid givna tillfällen eftersom den totala mängden ärenden då kan se relativt oförändrad ut. Vid en granskning av det så kallade aktnettot kan en mer rättvisande bild av verksamheten framträda. Aktnettot beräknas genom att summera antal ingående ärenden + nya ärenden under perioden + avslutade ärenden under perioden. Detta eftersom både nya och avslutade ärenden oftast kräver åtgärder från handläggarnas sida. Om antalet nya och avslutade ärenden under ett år ungefär tar ut varandra ”försvinner” arbetsinsatserna som dessa tagit i anspråk om man endast ser till antalet ärenden per den 1/1 och 31/12.

6.3 Nulägesanalys

Alingsås och Lerums kommuner är ungefär lika stora och har en likvärdig befolkningsstruktur sett till åldersfördelningen.⁷ Även sett till socioekonomiska faktorer är kommunerna relativt lika.⁸

	Alingsås	Lerum	Totalt
Antal invånare (2019)	41 420	42 568	83 988
Organisation	Nämnd	Nämnd	
Ledamöter + ersättare	3+3	3+2	11
Tjänstepersoner (ÅA)	3	3	6

Tabell 3 – Jämförelse Alingsås och Lerums överförmyndarorganisation

⁷ <https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/> 2020-04-24

⁸ <https://www.kolada.se/verktyg/liknande-kommuner-regioner/> 2020-11-27 (inkomst, utbildningsnivå, andel som varken arbetar eller studerar).

Framtidens överförmyndare

Den sammanlagda befolkningmängden i kommunerna var knappt 84 000 personer år 2019. Kommunerna har båda organiserat sig med en överförmyndarnämnd. I dagsläget har kommunerna tre handläggare var, som tillsammans utgör sex heltider. Därtill kommer stöd med nämndadministrationen i Alingsås som inte utförs av handläggarna själva, samt del av en chefstjänst i vardera kommunen.

Nedanstående tabell visar antal ärenden fördelat på ärendetyp i de två kommunerna, per avstämningsdatum 2019-12-31.

	Alingsås (2019-12-31)	Lerum (2019-12-31)	Totalt
God man FB 11:1-11:3	6	3	9
God man FB 11:4	282	176	458
Förvaltarskap	52	24	76
Förmynderskap	137	218	355
God man ensamkommande	6	5	11
TOTALT	483	426	909

Tabell 4 – Jämförelse ärenden fördelat på ärendetyp

Totalt hade överförmyndarna i Alingsås och Lerum 909 ärenden, där ett ärende är en personakt, per den 31 december 2019.⁹ Av tabellen kan utläsas att antalet godmanskap enligt föräldrabalken 11 kap 4 § och förvaltarskap är fler i Alingsås än i Lerum, medan antalet förmynderskap är fler i Lerum. Sammantaget har Alingsås fler ärenden än Lerum.

Den mest omfattande arbetsuppgiften för överförmyndaren är granskning av redovisningshandlingar. Nedanstående tabell visar granskningen under 2019 uppdelat per typ av redovisningshandling.

Antal granskade:	Alingsås (2019)	Lerum (2019)	Totalt
Årsräkningar	328	215	543
Sluträkningar	39	36	75
Tillgångsförteckningar	28	42	70
Arvodesräkningar (EKB)	99	29	128
TOTALT	494	322	816

Tabell 5 – Jämförelse granskade redovisningshandlingar 2019

⁹ <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/Statistik> 2020-09-21

Den största skillnaden mellan granskade redovisningshandlingar finns i antalet årsräkningar och arvodesräkningar från god man för ensamkommande barn. Den senare förklaras enkelt av att kommunerna använder olika redovisningsperioder för god man för ensamkommande. I Alingsås lämnas redovisning varje kvartal och i Lerum en gång per halvår.

Antalet granskade årsräkningar ökar i relation till antalet redovisningsskyldiga ställföreträdare. Eftersom Alingsås har 334 godmanskap och förvaltare och Lerum har 200 är det naturligt att Alingsås också har fler årsräkningar att granska.

Den enda typ av redovisningshandling som aldrig genererar ett arvodesbeslut är tillgångsförteckningar. Övriga, det vill säga årsräkning, sluträkning och redogörelse från god man för ensamkommande, brukar i normalfallet generera ett arvodesbeslut.

	Riktmarke i samverkan ¹⁰	Alingsås 2019	Lerum 2019	Alingsås + Lerum
Antal ärenden i relation till invånare	1 % av befolkningen	1,2%	1,0%	1,1%
Antal ärenden i relation till tjänstgöringsgrad	200–220	161	142	152
Antal årsräkningar i relation till granskare	Max 120	109	72	91

Tabell 6 – Jämförelse utifrån riktmärken för överförmyndarverksamheten

Ett riktvärde måste bedömas utifrån hur stor organisationen är och hur renodlat handläggaren arbetar med ärenden och hur stor del av tjänsten som tas i anspråk av annat. Som tidigare nämnts krävs oftast att ju mindre enheten är desto mer tid måste läggas på annat än ren handläggning, såsom utveckling, omvärldsbevakning, utbildning och rekrytering av ställföreträdare, systemförvaltning, hemsida, blanketter, statistik, arkivvård med mera.

6.4 Ekonomi

I Alingsås och Lerum föreligger olika förutsättningar avseende det ekonomiska ansvaret. Överförmyndarnämnden i Alingsås har en egen budget som omfattar samtliga av verksamhetens kostnader. Nämnden har ingen egen personal, utan köper handläggartjänsten från kommunledningskontoret. I Lerum har överförmyndarnämnden inget ekonomiskt ansvar avseende verksamheten, kostnaden ligger under Kommunstyrelsens budget. Under 2019 infördes ett nytt ärendehanteringssystem i Alingsås mot en engångskostnad om 175 000 kronor.

Normalt består överförmyndarens budget av tre huvudsakliga delar.

¹⁰ Riktmärkena är hämtade från rapporten av Jan och Eva Wallgren, från maj 2014 och från chefen för samverkansorganisationen HKMPÖ 2020.

Framtidens överförmyndare

- Arvoden till förtroendevalda och övriga nämndkostnader.
- Löner till personalen samt kostnader för lokaler, IT, utbildningar mm.
- Arvoden till ställföreträdare.

Nedanstående tabell visar kostnaden för den politiska organisationen, själva överförmyndarnämnden, i respektive kommun för åren 2018–2020 (till och med september).

	2018 Alingsås	2018 Lerum	2019 Alingsås	2019 Lerum	2020 jan-sep Alingsås	2020 jan-sep Lerum
Arvodes- kostnader	154 000	118 000	164 000	150 000	105 000	85 000
Övriga kostnader	13 000	26 000	12 000	81 000	9 000	17 000
TOTALT	167 000	144 000	176 000	231 000	114 000	102 000

Tabell 7 – Jämförelse total kostnad politisk organisation

Det kan finnas flera orsaker till att kostnaden för den politiska organisationen skiljer sig åt mellan kommunerna. Antalet sammanträden under ett år, om det förekommer fasta arvoden och ersättning för förlorad arbetsinkomst, extern utbildning med mera. Då denna rapport inte syftar till att utreda förutsättningarna för en gemensam nämnd och inte heller kommer föreslå en sådan förändring skulle kostnaden för den politiska organisationen fortsatt bäras av respektive kommun, även efter en sammanslagning. Detsamma gäller kostnad och ansvar för sekreterarskap till respektive nämnd.

Nästa tabell visar verksamhetens kostnader och kostnaden för arvoden till ställföreträdarna som betalas av kommunen. För att kunna göra en rättvisande jämförelse, trots de olika förutsättningarna, har kostnaderna brutits ned på detaljerad nivå. Summan A är verksamhetens kostnader, där personalkostnaden utgör den största delen. Till summan B har dessutom kostnaden för arvoden till ställföreträdarna lagts till.

Framtidens överförmyndare

	2018 Alingsås	2018 Lerum	2019 Alingsås	2019 Lerum	2020 jan-sep Alingsås	2020 jan-sep Lerum
Lönekostnad (inkl PO)	1 603 000	1 543 000	1 890 000	1 636 000	1 263 000	1 245 000
Kurs- och konferens	22 000	17 000	36 000	16 000	18 000	0
Årsavgift FSÖ	5 200	1 500	10 200	0	0	1 500
Kaffe & frukt		7 000		8 000		9 000
Resor	3 200	2 000	8 200	1 000	1 100	0
Böcker, tidskrifter, juridisk databas	16 000	30 000	14 400	33 000	13 000	32 000
Utbildningstillfällen	0	25 000	0	20 000	2 800	0
Tolk & delgivning	0	10 000	1 500	500	0	0
Personalrepresentation	5 400	1 000	500	1 000	800	
Wärna	30 600	14 000	373 800	14 000	44 800	11 000
Övrigt Alingsås	211 000		237 500		162 000	
TOTALT A	1 896 400	1 650 500	2 572 100	1 729 500	1 505 500	1 298 500
Arvode ställföre- trädare inkl. kostnadsersättning	2 652 000	1 674 000	2 382 649	1 047 164	1 929 000	983 000
TOTALT B	4 548 400	3 324 500	4 954 749	2 776 664	3 434 500	2 281 500

Tabell 8 – Jämförelse total kostnad verksamhet

Överförmyndarnämnden i Alingsås har egen budget och köper handläggartjänsten och övrig service från kommunledningskontoret. Det innebär att beräkning av kostnaderna görs på ett annat sätt än för Lerums överförmyndarverksamhet som ingår i den administrativa enhetens budget, eftersom nämnden inte har något ekonomiskt ansvar. Under posten *Övrigt Alingsås* ingår därför en så kallad overhead kostnad. OH-kostnaden på 10 % avser vissa gemensamma kostnader som inte kan kopplas till en specifik kostnadsbärare, exempelvis ledning, IT och hälsovård. År 2019 genomförde Alingsås en uppgradering av sitt verksamhetssystem till en total kostnad om 174 000 kronor, i och med uppgraderingen ökade också årsavgiften.

Bortsett från OH-kostnaden är skillnaden mellan verksamhetens kostnader liten. Perioden januari – september 2020 skiljer det 67 000 kronor mellan Alingsås och Lerum.

Av tabell 6 går också att utläsa att Alingsås kommun har en högre kostnad för arvoden till ställföreträdarna. Det har delvis att göra med att Alingsås har fler ärenden. Enligt Föräldrabalkens regler är det också huvudmannens ekonomiska förmåga som avgör om det är huvudmannen själv eller kommunen som ska stå för arvodet till ställföreträdaren. Regelverket får till följd att kommuner med i sammanhanget "rika" huvudmän får lägre kostnader för ställföreträdararvoden

och vice versa. I Alingsås kommun fördelades arvodeskostnaden 2019 till största del på kommunen, medan Lerum hade mer 50/50.

Nedanstående tabell visar på fördelning av arvodeskostnader år 2019.

	Alingsås (2019)	Lerum (2019)
Totalt beslutade arvoden	3 570 470	2 144 817
Enskildes del i kronor	1 187 821	1 097 653
Enskildes del i procent	33 %	51 %
Kommunens del i kronor	2 382 649	1 047 164
Kommunens del i procent	67 %	49 %
Andel som ej begär arvode utifrån totalt antal granskade redovisningshandlingar	15 %	33 %

Tabell 7 – Jämförelse ställföreträdarnas arvode

Höga kostnader för ställföreträdarvoden skulle kunna indikera en generös tillämpning av regelverket från överförmyndarens sida. Låga kostnader kan istället tyda på en restriktiv tillämpning eller att kommunen har många anhöriga som gode män, då dessa oftare än utomstående gode män avstår från arvode. Alingsås och Lerum har ungefär lika många ärenden för vilka arvode inte begärs, 68 respektive 65 (2019). Eftersom Alingsås både har fler ärenden totalt sett och fler redovisningshandlingar är slutsatsen att Lerum har en större andel som inte begär arvode.

Jan och Eva Wallgren¹¹ menar att den totala arvodesnivån är viktig att kartlägga. I deras rapport uppges att tidigare samverkansorganisationer fått problem i inledningsskedet av verksamheten då gode män som får sina arvoden sänkta, trots uppdragets ideella karaktär, brukar reagera mycket negativt. Av nedanstående tabell kan utläsas att arvodesnivåerna i Alingsås och Lerum är likvärdiga, vilket medför bra förutsättningar för att inleda samverkan utan att enskilda ställföreträdare eller huvudmän drabbas negativt ur det perspektivet.

	Alingsås (2019)	Lerum (2019)
Kostnad per ärende	10 273	6 489
Kostnad per kommuninvånare	120	65
Arvode per ärende	7 392	5 035
Arvode per granskad redovisningshandling	7 662	7 660

Tabell 10 – Jämförelse kostnad per ärende med mera

¹¹ Rådgivningsrapport Överförmyndarorganisation HKMP, Jan och Eva Wallgren, Wallgrens Juridik AB, 22 maj 2014, sid 18

I tabell 8 har verksamhetens totala kostnad, inklusive arvodeskostnaden, från tabell 6 delats med olika faktorer på rad 1 och 2.

Av tabellen kan utläsas att kostnaden för överförmyndarverksamheten per kommuninvånare 2019 uppgick till 120 kronor för Alingsås och 65 kronor för Lerum. Överförmyndarverksamheten är samtidigt en relativt billig kommunal verksamhet. Som en jämförelse kan exempelvis nämnas den politiska verksamheten i en kommun, som ligger mellan 375 – 2000 kronor per kommuninvånare¹². Sett till andra samverkansorganisationer i närområdet ser vi att exempelvis Överförmyndare i Samverkan Mölndal med sina fyra kommuner låg på 70 kronor per kommuninvånare år 2019 medan Skövde hamnade på 83 kronor¹³. Den största skillnaden i kostnader mellan Alingsås och Lerum utgörs av arvoden som kommunen betalar, en kostnad som inte skulle ingå i själva samverkan, utan belastas de medverkande kommunerna direkt.

Rad 3 och 4 utgår från totalt beslutade arvoden, oavsett om kommunen eller den enskilde belastats med arvodeskostnaden. Av rad 4 framgår att det genomsnittliga arvodet per granskad redovisningshandling som kan generera ett arvodesbeslut, det vill säga årsräkning, sluträkning och redogörelse från god man för ensamkommande, inte skiljer sig åt mellan kommunerna. Slutsatsen är därmed att verksamheterna redan har likvärdiga arvodesnivåer.

6.5 Lokaler

Behovsanalys har tidigare gjorts av Lerum i samband med tillfällig flytt av verksamheten. Slutsatsen blev bland annat att handläggarna, på grund av sekretessen, behöver sitta avskilt från övriga verksamheter. Det har godtagits att handläggare delar rum, under förutsättning att de arbetar med samma ärenden. I Lerum delar två handläggare på ett kontor, övriga har egna rum. I Alingsås finns handläggarna på Stora torget, i Rådhuset. Samtidigt pågår en förstudie av ett nytt gemensamt kommunhus kallat Kabomhuset. I Lerum sitter handläggarna i kommunhus två, centralt i Lerum.

Utöver själva arbetsplatserna behöver handläggarna tillgång till förvaring av personakter. Det handlar om aktiva ärenden samt ärenden som är avslutade, men ännu inte gallrade. Gallring får ske tidigast tre år efter avslutandet. Akterna förvaras i närarkiv eller i låsbara, brandsäkra arkivskåp. Totalt handlar det om ungefär 35–40 hyllmeter idag.

Möjligheterna att ta emot samtal och besök ser olika ut. Alingsås använder sig av telefontid klockan 10–12 alla vardagar. Myndigheter med flera kopplas igenom av receptionen övriga tider. Spontana besök tas emot klockan 10–12 eller enligt överenskommelse övriga tider. I Lerum hanteras alla inkommande samtal via kommunens kundcenter och handläggarna är tillgängliga på telefon i stort sett hela dagarna. Kundcenter kopplar fram samtal från andra myndigheter, banker, mäklare med flera, medan enskilda blir uppringda av en handläggare för att kunna

¹² Enligt en sammanställning som nyhetsbyrån Siren gjorde 2016 utifrån från SCB:s räkenskapsammandrag samt SCB:s befolkningsstatistik.

¹³ <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/Statistik> 2020-10-27

erbjuda bättre service. I Lerum saknas möjlighet att ta emot spontana besök eftersom det sällan finns lediga rum som är anpassade för externa besök. Utgångspunkten är endast bokade besök. Ingen av kommunerna har särskilt utformade besöksrum som handläggarna kan nyttja.

6.6 Inställning till samverkan

Initiativ till att inleda samverkan har tagits på verksamhetsnivå i båda kommunerna. Handläggarna är därför generellt inställda till samverkan. Jan och Eva Wallgren skriver i sin rådgivningsrapport¹⁴: ”Det får anses vara av stor vikt att samtliga kommuner inför en samverkan inte sparar någon möda med att få med alla tjänstemän och förtroendevalda ”på tåget” och söker motverka att det sprids oro. Exempel på åtgärder kan vara:

- Fortlöpande information till alla inblandade
- Gediget förberedelsearbete
- Gemensamma utbildningar och andra aktiviteter
- Attraktiva lokaler och arbetsplatser
- Rekrytera chef med mycket goda kunskaper om den operativa verksamheten
- Organisatorisk placering som synliggör verksamheten
- Individuella kompetensutvecklingsplaner.”

I både Alingsås och Lerum har Överförmyndarnämnden och Kommunstyrelsens arbetsutskott tidigare fått information om att en utredning som syftar till att utreda förutsättningarna för en samverkan med Lerum har påbörjats. De förtroendevalda i båda kommuners instanser uttryckte sig sammanfattningsvis generellt positivt till att frågan om samverkan utreds. På respektive Överförmyndarnämnds sammanträde i början av november presenterades ett utkast till rapporten. Ledamöterna fick då möjlighet att ställa frågor och diskutera innehållet.

6.7 Övriga aspekter

I Alingsås upgraderades verksamhetssystemet förra året till Wärna Go, till en ungefärlig kostnad om 175 000 kronor som en engångssumma. Årsavgiften för Wärna Go är något högre än för det Wärna som används i Lerum, som kostar cirka 14 000 kronor/år. Wärna Go kostar cirka 25 000 kr/år. Lerums överförmyndarverksamhet räknar med att upgradera till Wärna Go i december 2020.

Handläggarna har tillgång till en tjänst för att göra kreditupplysningar. I Lerum har handläggarna också tillgång till en juridisk databas. I Lerum finns en kommungemensam tjänst för att skicka digitala brev och under 2020 har

¹⁴ Rådgivningsrapport Överförmyndarorganisation HKMP, Jan och Eva Wallgren, Wallgrens Juridik AB, 22 maj 2014, sid. 19

Framtidens överförmyndare

handläggarna i stor utsträckning börjat utnyttja denna möjlighet. Det finns planer på att utveckla fler e-tjänster för ställföreträdare i båda kommunerna.

I båda verksamheterna har nämnden valt att delegera majoriteten av beslutsfattandet till tjänstepersonerna. Vad gäller dokumenthantering har Lerums överförmyndare uppdaterat sina rutiner mer nyligen, medan det i Alingsås pågår en översyn under hösten 2020.

Lerums överförmyndare har under de senaste åren tagit fram en egen grundutbildning för god man/förvaltare och genomfört totalt fyra kurser. Alingsås var valt att engagera en extern föreläsare för att uppfylla kravet på utbildning. Båda kommunerna har i mån av tid också enstaka fortbildningstillfällen för aktiva ställföreträdare. På grund av pandemin har inga utbildningar genomförts under 2020.

Utbildningsbakgrunden bland de befintliga handläggarna är blandad. Det finns jurister, ekonomer, statsvetare och en socionom. Handläggarna har också relativt lång erfarenhet av överförmyndarfrågor, där flera jobbat mellan sju och tio år inom området. Den mest nyanställda har jobbat sedan 2016.

7 Förutsättningar för samverkan och effekter

7.1 Styrande dokument

Följande dokument måste harmoniseras inför en gemensam organisation:

- Reglementen (KF)
- Delegationsordning (ÖFN)
- Dokumenthanteringsplan (ÖFN)
- Gemensamma mål för verksamheten (ÖFN)
- Intern styrning och kontroll (ÖFN)
- Arbetsbeskrivningar (enhetschef)

7.2 Lokaler och arkiv

Om verksamheterna ska kunna ingå samverkan måste det finnas tillgång till lokaler som uppfyller verksamhetens behov. I samband med rapportens framtagande togs kontakt med Alingsås lokalstrateg Agneta Hägg Knape och med Lerums lokalresursplanerare Henrik Andersson. Frågan som ställes gällde möjligheten för kommunen att inhysa en utökad överförmyndarverksamhet utifrån behovsanalysen.

Agneta Hägg Knape uppgav då att om det handlar om att erbjuda ytterligare ett par kontor till handläggarna går det att lösa. Alingsås överförmyndarverksamhet har inventerat sina arkivutrymmen och konstaterat att det finns möjlighet att flytta Lerums närarkiv till Alingsås. Henrik Andersson återkopplade att det i Lerum i nuläget inte är möjligt att tillmötesgå verksamhetens utökade behov vid en samverkan.

Akterna måste hållas sorterade kommunvis av olika anledningar. Ett sätt att skilja dem åt är att använda olika färger på aktomslagen. Akterna bör också organiseras antingen utifrån huvudmannens efternamn eller utifrån aktnummer. Fördelen med aktnummer är att det förekommer att personer byter efternamn. Slutarkivering av gallrade, avslutade akter görs i hemkommunen.

7.3 Verksamhetssystem

För att kunna samverka måste kommunerna använda sig av samma verksamhetssystem.

Explizit, leverantören av Wärna och Wärna Go, har meddelat att en konsolidering av databasen krävs när en ny samverkan inleds mellan kommuner. Det innebär bland annat att vissa aktnummer kommer att bli dubbla. Det löses genom att värdkommunens akter får behålla sin aktnummerserie för befintliga akter och anslutande kommuns akter får nya aktnummer. Alla huvudmän märks med sin kommun (baserat på folkbokföring) i systemet. Alla nya akter som skapas efter konsolideringen startar sedan på en ny gemensam nummerserie.

7.4 Service och tillgänglighet

Eftersom det ser lite olika ut i kommunerna idag krävs en enad syn kring hur telefonsamtal och besök ska hanteras i en ny samverkan. Oavsett vilket spår som väljs borde det inte resultera i någon större skillnad för personer som önskar komma i kontakt med verksamheten. Utgångspunkten är att ställföreträdare och andra som söker kontakt med verksamheten vänder sig till värdkommunen, där handläggarna finns, och att det finns en gemensam hemsida för hela samverkan där allt material samlas. Vid behov kan det finnas möjlighet att ta emot besök i alla medverkande kommuner. På sikt är målet att utveckla möjligheter för ställföreträdarna att utföra sina ärenden med hjälp av e-tjänster. Det finns flera goda exempel att lära av. I en samverkan ökar chansen att kunna hantera en sådan fråga.

Det krävs även att hemkommunen, även i de fall denna inte är värdkommun, kan ta emot handlingar. Handlingar ska också kunna hämtas ut i alla samverkande kommuner.

7.5 Personalövergång

Utifrån kontakter med HR-specialist är uppfattningen att det går att tillämpa reglerna om verksamhetsövertagning enligt Lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS) 6 b §. Det innebär att när samverkan inleds ska värdkommunen överta den personal som är anställd i de samverkande kommunerna. Personalen behåller på så vis exempelvis sparad semester och tjänstgöringstid.

Frågan måste också samverkas facklig enligt fastställda rutiner i respektive kommun.

7.6 Tidpunkt för sammanslagning

Med tanke på att överförmyndarverksamheten alltid har en arbetstopp under våren i samband med granskning av årsräkningar är det mindre lämpligt att inleda en samverkan under denna period. Optimalt vore därför att verksamheterna gör sitt yttersta för att granska klart sina årsräkningar innan sommaren och att samverkan inleds någon gång under hösten.

7.7 Förväntningar

De positiva effekter som förväntas kunna uppnås genom en samverkan är framför allt att minska sårbarheten, öka professionaliseringen och få en bättre och säkrare myndighetsutövning. Ju fler kommuner som går samman i större samverkansorganisationer, desto mindre kommer skillnaderna i landet sannolikt att bli. Även om tillsynen riktas mot ställföreträdarna är det huvudmännen och de omyndiga barnens rättigheter som ska säkerställas. Med tydligare och mer likvärdiga rutiner ökar möjligheterna att göra ett bra jobb och skydda denna utsatta grupp. Samtidigt minskar risken för att det ska uppstå jävsituationer när flera kommuner samverkar i en gemensam förvaltningsorganisation, då det blir enklare att fördela ärenden till någon annan om en handläggare upplever sig jävig.

En stor fördel med en större verksamhet är möjligheten att fylla på med den kompetens som behövs. I en liten verksamhet med få handläggare blir det mindre bredd på kompetensen. I en större enhet ryms fler personer med olika utbildning, bakgrund och erfarenheter. När rätt kompetens saknas i verksamheten ökar risken för skadeståndskrav mot kommunen.

Utgångspunkten är att en samverkan också ska uppnå vissa synergieffekter. Idag utförs, utöver själva handläggning, många arbetsuppgifter av personer i båda kommunerna som istället kunde göras av en person. En betungande sådan uppgift är utbildning till ställföreträdarna. Även framtagande av rutiner, blanketter och information, uppdatering av hemsida, statistik, kvalitetsarbete, utveckling med mera. Det skulle också finnas möjlighet att exempelvis samordna utbildningsinsatser inom viktiga och aktuella frågor till förtroendevalda i respektive nämnd

Möjligheten att ha en enhetschef med kunskaper inom överförmyndarfrågor och myndighetsutövning, som leder och fördelar arbetet samt tar ett övergripande ansvar för verksamhetens utveckling och kvalitet är också en aspekt som är viktig att lyfta fram. En djupare förståelse för verksamheten kan också bidra till effektiviseringar och bättre budgetunderlag.

7.8 Farhågor

Den största och mest omedelbara risken med en sammanslagning är att personer som idag arbetar i verksamheterna, som har både lång erfarenhet och rätt utbildning, väljer att lämna verksamheten av olika skäl.

Det får antas att en ny samverkan, oavsett tiden som läggs på förberedelser, kommer att drabbas av vissa inkörningsproblem och "kulturkrockar". Det är troligt att handläggningstiderna under en period kommer att bli längre än idag.

Vissa av ställföreträdarna kan uppleva en försämring utifrån att handläggarna inte längre sitter i den kommun där de själva bor. På längre sikt är det troligtvis en vanesak, med tanke på att de flesta myndigheter inte längre har lokala kontor i alla kommuner. Det går också att till stor del att avhjälpa med hjälp av digitalisering.

Andra negativa effekter som kan uppstå till följd av samverkan är risken att verksamheten blir mer opersonlig och med minskad lokalkännedom. Det skulle också kunna uppfattas av nämnderna att det medför sämre möjlighet till kontroll över verksamheten.

7.9 Kostnader

En kostnad som kommer uppstå, oavsett var verksamheten placeras, är konsolidering av databas i verksamhetssystemet. Prisuppgift på konsolidering ges av leverantören när beslut om att inleda samverkan har fattats. Viss kostnad för flytt av akter, aktskåp och eventuell kontorsutrustning får man räkna med. Vad gäller arbetsplatser kan det uppstå kostnad för nya kontorsmöbler, i den mån det inte redan finns lämpliga möbler att tillgå. Därutöver behöver tillkommande handläggare IT-utrustning och telefon på samma sätt som vid nyanställning.

I en gemensam samverkan beräknas kostnaderna annorlunda än när handläggarna ingår i den egna förvaltningen. Vissa kostnader som kommunen har syns inte lika tydligt när de ingår i en större budget. Det handlar exempelvis om hyra för lokaler, kostnader för kontorsmaterial och del av en chefstjänst. I en samverkan synliggörs dessa kostnader. Därför kan samverkan vid en första anblick framstå som dyrare, även om så inte nödvändigtvis är fallet.

Det vanligaste sättet att fördela kostnader efter en sammanslagning verkar vara baserat på kommunens storlek sett till antal invånare. Varje kommun bär sina egna kostnader för den politiska organisationen, inklusive nämndadministration. Även den del av ställföreträdarnas arvode som ska belasta kommunen fortsätter att bäras av den kommun där huvudmannen är folkbokförd.

8 Förslag samverkansorganisation

Sammantaget finns många likheter mellan överförmyndarverksamheterna i Alingsås och Lerum redan idag. Vad gäller olikheterna har vissa steg redan tagits för att börja jämna ut dessa. Om det fattas beslut att inleda en formell samverkan mellan kommunerna kommer arbetet med all säkerhet att intensifieras inför sammanslagningen. Allt för att minimera risken för ”kulturkrockar”.

8.1 Värdkommun för samverkan

Alingsås föreslås bli värdkommun för samverkan av flera anledningar. För det första har det uttryckts att det finns plats för den utökade verksamheten och dess behov, medan det från Lerums kommun uttryckligen sagts att det inte finns möjlighet att erbjuda lokaler som är anpassade till verksamhetens behov. För det andra ligger Alingsås tingsrätt i kommunen, vilket medför kortare resväg i samband med sammanträden. Runt Alingsås finns också andra kommuner som inte heller ingår i en samverkan idag. Det innebär goda möjligheter för samverkan att ta sig an fler närliggande kommuner i framtiden, när organisationen satt sig.

Exakt var i organisationen den nya enheten kan placeras måste utredas och förankras i värdkommunen. Förslagsvis blir enheten kvar på Kommunledningskontoret, under stabschefen, för att fortsatt hålla verksamheten organisatoriskt separerad från kommunens Socialförvaltning och Vård- och omsorgsförvaltning.

8.2 Samverkansform

Avtalsbaserad samverkan med bibehållna nämnder i respektive kommun föreslås. Var och en av kommunerna bör ta ansvar för sin egen nämndadministration, då det skulle bli svårt för värdkommunen att överta sådant ansvar för en annan kommun. Delegationsordningen från respektive nämnd till verksamheten måste vara så fullständig som möjligt för att möjliggöra en effektiv handläggning.

Avtalet mellan parterna ska omfatta följande delar (avtalsförslag i sin helhet i bilaga 1):

- Värdkommunens ansvar för personal, arbetsmiljö och verksamhetens utförande
- Övriga kommuners ansvar
- Principer för budget och kostnadsfördelning
- Delegation av alla tillåtna uppgifter till förvaltningsorganisationen
- Tillgänglighet, service
- Uppsägning under löpande avtalsperiod
- Medlemskommunernas åtaganden i övrigt.

I avtalet ska specificeras vem som ansvarar för att göra vad och i vilken tid, exempelvis lägga fram budgetförslag. En fråga som bör regleras i avtalet är hur överskott eller underskott i verksamheten ska hanteras.

Rätten att sluta samverkansavtal följer den allmänna kommunala kompetensen. Avtalet ska godkännas av fullmäktige i respektive kommun och brukar normalt undertecknas av kommundirektörerna.

8.3 Bemanning i samverkan

Vid en sammanslagning utgör Alingsås och Lerums överförmyndarverksamheter sex heltidstjänster som det ser ut idag. Eftersom det får antas uppstå vissa synergieffekter då en del arbetsuppgifter inte längre behöver göras dubbelt plus att nämndadministrationen försvinner från arbetsuppgifterna för Lerums handläggare bör antalet personer vara tillfredsställande. Utgångspunkten är att det vare sig ska tillkomma handläggare eller uppstå arbetsbrist. Av tabell 6 framgår att 2019 års arbetsmängd fördelat på sex handläggare fortfarande gott och väl ligger inom rimliga gränser för vad varje heltidsarbetande handläggare kan förväntas hantera. Notera att siffrorna baseras på 2019 års underlag, men en sammanslagning kan tidigast göras under 2021. Utifrån att kommunerna sannolikt kommer fortsätta ha en ökande ärendemängd är bedömningen att verksamheten bör ta lite höjd. Det får också antas att det under en inkörningsperiod kommer uppstå en ökad arbetsbelastning, innan den nya organisationen satt sig ordentligt.

8.4 Organisation för samverkan

Utifrån att nuvarande handläggare alla har erfarenhet av att arbeta med överförmyndarfrågor och tidigare arbetat brett med alla typer av ärenden föreslås ingen renodlad uppdelning mellan olika ärendetyper. Den nya samverkansorganisationen är också något för liten för att en sådan uppdelning ska kunna göras utan att riskera att förlora viktig kompetens om en person slutar. Istället bör fördelning av ärenden göras jämnt mellan handläggarna med möjlighet att utifrån fallenhet och intresse åta sig vissa ansvarsområden särskilt. Sådana ansvarsområden kan vara utbildning och rekrytering, ansvar för blanketter och information, systemförvaltare, digitalisering med mera. För att säkerställa kvaliteten i verksamheten bör det finnas en enhetschef på ungefär halvtid som ansvarar för att leda och fördela arbetet samt säkerställer verksamhetens kvalitet. Med tanke på att det redan finns anställda jurister i verksamheten vore det önskvärt med en tydligare arbetsbeskrivning med särskilda ansvarsområden som hanteras av dessa.

8.4.1 Enhetschef

Enhetschefens ansvar i korthet:

- Ansvarig föredragande inför nämnderna och kontakt med nämndsekreterarna i respektive kommun
- Övergripande ansvar för verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete

- Ekonomi- och personalansvar med tillhörande administration
- Rekrytering av personal
- Leda och fördela arbetet i gruppen
- Delta i den operativa verksamheten och handlägga på halvtid.

Inför att samverkan inleds bör det också ligga på enhetschefens ansvar att harmonisera de styrande dokument och föreslå de förändringar för nämnderna som krävs för att samverkan ska fungera. Det gäller framför allt:

- Delegationsordning (ÖFN)
- Dokumenthanteringsplan (ÖFN)
- Gemensamma mål för verksamheten (ÖFN)
- Intern styrning och kontroll (ÖFN)
- Arbetsbeskrivningar (enhetschef)

8.4.2 Jurist

Juristfunktionen föreslås ha samma delegation som handläggarna och handlägga alla typer av ärenden enligt en beslutad fördelningsmodell. Funktionen kan även omfatta ansvar för att exempelvis handlägningsrutiner, delegationsordning och dokumenthanteringsplan hålls aktuella i relation till gällande lagstiftning. Huvudsakligt ansvar för omvärldsbevakning i relevanta frågor. Vissa typer av ärenden skulle kunna hänskjutas till jurist för handläggning, såsom processföring i domstol, komplicerade ansökningsärenden, förberedande av avslagsbeslut till nämnd, överklaganden, entledigande av ställföreträdare på grund av olämplighet och andra ärenden av motsvarande komplexitet. Juristen ska också vara ett stöd för handläggarna i juridiska frågor.

Inför samverkan kan en jurist medverka till att ta fram förslag på harmoniserade reglementen för respektive överförmyndarnämnd.

8.4.3 Handläggare

Handläggarna ansvarar för beslutsfattandet i övrigt, granskning, rekrytering med mera. Fördelningen av ärenden mellan handläggarna kan förslagsvis ske utifrån huvudmännens/omyndigas födelsedag. Varje heltidsarbetande handläggare bör kunna ha huvudansvaret för ungefär 200 ärenden vardera.

För att inte bygga in en sårbarhet i organisationen bör handläggarna ha delegation på juristfunktionens ärenden.

8.4.4 Administratör

Idag finns ingen anställd administratör i verksamheterna. Vid eventuell uppsägning bör det ändå övervägas att ersätta en handläggare med en administratör. Administratören kan då ha huvudansvaret för posthantering,

diarieföring, uppläggning och avslut av akter, arkiv och andra administrativa uppgifter. Det finns också möjlighet att delegera vissa beslut till en sådan funktion, exempelvis vissa uttagsmedgivanden och granskning av tillgångsförteckningar. Administratören kan ha huvudansvaret under telefontider, fånga upp och lösa enklare ärenden och fördela ut övrigt på ansvarig handläggare. Med en välfungerande administratör i verksamheten bör det totala antalet ärenden som varje handläggare kan ansvara för också öka, då mycket av tiden annars går åt till administration.

8.4.5 Timanställda

Överförmyndarverksamheten alltid har en arbetstopp på våren när årsräkningarna kommer in och ska granskas. Det är därför att föredra att antalet handläggare i organisationen anpassas till ärendemängden generellt och att verksamheten istället förstärks med extrapersonal under perioden mars – juni.

8.5 Verksamhetens ansvarsområden

Samverkansorganisationen kommer att ansvara för och utföra följande uppgifter med delegation från berörda nämnder:

- Handläggning och beslut i enlighet med delegationsordning
- Återrapportera mål som beslutats av nämnden
- Återrapportera angående intern styrning och kontroll som beslutats av nämnden
- Lämna ekonomiska rapporter som berör nämndens område
- Avge regelbunden kommunspezifisk lägesrapport
- Informera nämnderna om nya och förändrade regler
- Bereda sådana ärenden som inte kan delegeras
- Utöva tillsyn över gode män, förvaltare och förmyndare i samverkande kommuner
- Granska och förvara akter under minst tre år
- Sköta rekrytering, lämplighetskontroll och utbildning av ställföreträdare

8.6 Överförmyndarnämndens ansvarsområden

Varje deltagande kommun måste ha en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som väljs av kommunfullmäktige på fyra år. Arvode till förtroendevalda bekostas av hemkommunen.

Det finns undantag som enligt lag inte får delegeras till förvaltningsorganisationen. Dessa undantag är:

- Avslagsbeslut

- Tvångsentledigande god man eller förvaltare från uppdrag
- Föreläggande om vite
- Beslut att häva avtal om sammanlevnad i oskiftat bo
- Yttrande till kommunfullmäktige
- Tveksamma beslut

Överförmyndaren/-nämnden ska hålla sig informerad om verksamheten och regelbundet få information från samverkansorganisationen. Det är nämnden som beslutar om övergripande mål för verksamheten. För att det ska bli praktiskt genomförbart måste det vara en del av överenskommelsen att alla samverkande nämnder beslutar om samma mål. Detsamma gäller för intern styrning och kontroll.

Nämnderna bör ha ett antal i förväg beslutade sammanträden varje år, exempelvis lagom till dess att vitesföreläggande för årsräkning ska beslutas om. I övrigt bör förvaltningsorganisationen kunna kontakta nämndens sekreterare då nämnden behöver sammankallas för att besluta i en viss fråga.

8.7 Verksamhetssystem och IT i samverkan

En harmonisering av verksamhetssystemet behövs om samverkan ska inledas. Det ligger då närmast till hands att Lerum uppgraderar sitt system till Wärna Go, som erbjuder bättre förutsättningar för att digitalisera verksamheten. Förslaget är att uppgraderingen görs innan samverkan inleds, då det kommer att vara många förändringar i inledningsfasen av samverkan och en uppgradering riskerar att ta fokus från andra, mer akuta, frågor.

I både Alingsås och Lerum används lönesystem som är kompatibla med Wärna Go, vilket innebär att arvodesbeslut kan skickas direkt in i lönehanteringssystemet från verksamhetssystemet. Förslaget är att denna modul kopplas på när samverkan har inletts för att minska administrationen kring arvodesbesluten.

Utöver ett fungerande verksamhetssystem krävs också tillgång till tjänst för kreditupplysning, system för folkbokföringsuppgifter, rättsdatabas, allmänt diarium, mjukvara för att skapa och ändra blanketter, tillgång till att redigera information på hemsidan och en tjänst för att skicka digitala brev till mottagarens digitala brevlåda (t.ex. Kivra).

8.8 Processer, mallar och information i samverkan

Enhetliga processer, mallar och informationsmaterial måste finnas på plats när samverkan ska inledas. Arbetet att harmonisera dessa har redan inletts då uppdateringar behöver göras oavsett och lika gärna kan göras gemensamt. Det är viktigt att avsätta tid och resurser till att sammanställa ett gemensamt material och att alla handläggare involveras i arbetet.

8.9 Ekonomi i samverkan

Förslaget är att värdkommunen enligt avtal hanterar förvaltningsorganisationen. De kostnader som stannar på hemkommunen är:

- Kostnader för den politiska organisationen
- Kostnader för nämndadministration
- Kostnader för arvode till ställföreträdare som ska betalas av kommunen

Värdkommunen upplåter nödvändiga lokaler och utrustning.

Värdkommunen upprättar årligen budget, som fastställs i samråd med övriga samverkande kommuner. Kostnaderna (totala faktiska kostnader) för den gemensamma organisationen fördelas mellan samarbetskommunerna utifrån kommunernas invånarantal per den 31/12 året före budgetens fastställande.

I underlag för budget ska förslagsvis följande poster finnas med:

- Lön och personalomkostnader
- Lokaler/hyra
- Verksamhetssystem och övriga IT-system
- Administration
- Övriga kostnader

8.10 Tidsplan

Följande tidsplan föreslås för beslutsprocessen om att inleda samverkan mellan Alingsås och Lerums överförmyndarverksamheter.

- 1 Utkast till rapporten presenteras för samtliga handläggare den 22 oktober. Utrymme för diskussion och inspel.
- 2 Förslag på rapport presenteras för överförmyndarnämnderna i Alingsås och Lerum på deras respektive sammanträden den 10 november. Utrymme för frågor och diskussion.
- 3 Rapportens förslag måste samverkas i båda kommunerna. Risk- och konsekvensanalys ska göras.
- 4 Överförmyndarnämnderna i Alingsås och Lerum får ta del av den slutliga versionen av rapporten på sina respektive sammanträden i december. Nämnden får då möjlighet att ställa sig bakom och förorda rapportens slutsatser och förslag innan beredning.
- 5 Rapporten presenteras för Kommunstyrelsens Arbetsutskott eller för hela Kommunstyrelsen (eller båda delar) i respektive kommun i januari/februari 2021. Det är upp till respektive kommun att avgöra vem som lämpligast

föredrar ärendet i aktuella instanser, utifrån sina normala rutiner. Utrymme för frågor och diskussion.

- 6 Ärendet föreslås behandlas på Kommunfullmäktiges sammanträde i respektive kommun i februari/mars 2021. Innan dess ska ärendet ha beretts i laga ordning.