

# PM - överförmyndarnämnden 2022

Karlshamns kommun



## Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>2</b>
1.1. Bakgrund .....	2
1.2. Syfte och frågor .....	2
1.3. Genomförande .....	3
1.4. Lagrum och kommunala styrdokument .....	3
<b>2. Iakttagelser .....</b>	<b>4</b>
2.1. Förarbete och riskbedömningar inför sammanslagning .....	4
<b>3. Slutsats.....</b>	<b>9</b>
<b>4. Källförteckning.....</b>	<b>11</b>
<b>5. Bilaga 1 .....</b>	<b>12</b>

# 1. Inledning

---

## 1.1. Bakgrund

Sedan den 1:e januari 2021 finns en gemensam tjänstemannaorganisation för överförmyndarverksamheten i Karlshamn, Ronneby och Karlskrona. Det gemensamma överförmyndarkansliet är placerat i Ronneby. Det har inte skett någon ändring av den politiska organisationen så respektive kommun har en egen överförmyndarnämnd. En sammanslagning av de samverkande kommunernas nämnder planeras verkställas den 1 januari 2023.

I samband med den grundläggande granskningen har det framkommit att sammanslagningen upplevs ha skett utan tillräckliga förberedelser. Detta har vidare föranlett att granskning av årsräkningar har försenats, samt att rutiner inte har funnits på plats i tillräcklig utsträckning.

Trots att tjänstemannaorganisationen numera är placerad i Ronneby har överförmyndarnämnden i Karlshamn fortsatt ett ansvar att säkerställa en god intern kontroll och en tillräcklig uppföljning av verksamheten. Mot bakgrund av detta har revisionen beslutat att genomföra en förstudie avseende nämndens uppföljning och interna kontroll av överförmyndarverksamheten.

Förstudien presenterades för revisionen den 16 september 2022. Revisorerna bedömer att de fortsatta förseningarna i kontrollen av årsräkningar leder till att ställföreträdare lämnar uppdraget och att det blir ännu svårare att rekrytera nya. Brister i kommunikationen mellan ställföreträdare och överförmyndarkansliet bidrar ytterligare till en ökad risk för att gode män avsäger sig sina uppdrag. Det framkommer av granskningen att förberedelsetiden varit för kort för att sammanföra tre kommuners rutiner till en gemensam rutin och att kansliet drabbats av hög sjukfrånvaro. Revisorerna vill därför utreda i vilken omfattning Karlshamns kommun kan påverka utvecklingen vid överförmyndarkansliet.

## 1.2. Syfte och frågor

Förstudiens syfte har varit att bedöma om det finns behov av att genomföra en fördjupad granskning av överförmyndarnämnden.

I förstudien besvaras följande frågor:

- ▶ Vilket förarbete och vilka riskbedömningar fanns inför sammanslagningen och hur fördelades ansvar för sammanslagningen?
- ▶ Finns avtal mellan de medverkande kommunerna och hur regleras eventuella avvikelser?
- ▶ Hur följer kommunstyrelsen upp verksamheten i förhållande till sin uppsiktsplikt?

- ▶ Hur hanteras ansvar för verksamheten och uppföljning av verksamheten mellan kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden samt i förhållande till värdkommunen Ronneby kommun?

### **1.3. Genomförande**

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier samt intervju med nämndens presidium.

### **1.4. Lagrum och kommunala styrdokument**

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Överförmyndarnämndens reglemente

## 2. Iakttagelser

---

### 2.1. Förarbete och riskbedömningar inför sammanslagning

En utredning avseende samverkan i frågor om överförmyndarverksamhet i Karlskrona, Ronneby och Karlshamn genomfördes år 2019 där syftet var att utreda för- och nackdelarna med en gemensam politisk- och förvaltningsorganisation. Utredningen utfördes på uppdrag av kommundirektörerna i respektive kommun. Sammanfattningsvis har målen med utredningen varit att se över möjligheten att utveckla, effektivisera och kvalitetssäkra överförmyndarverksamheten samt öka kompetensen och minska sårbarheten hos medarbetarna.

Utredningen innehåller en lägesbeskrivning, beskrivning av olika samverkansformer, analys, ekonomiska konsekvenser, överväganden och slutsatser. I utredningen genomfördes samtal med kommunernas respektive överförmyndarnämndspresidier och kanslipersonal för att diskutera möjligheter och utmaningar med samverkan.

Kanslipersonalen såg en del positiva effekter men pekade också på en rad risker. De styrkor som lyftes med en sammanslagning var bland annat att en större kansli grupp kunde bidra till en bättre gruppdynamik, bättre planering av semester och göra verksamheten mindre sårbar vid oplanerad frånvaro. Det beskrivs även att samverkan skulle kunna öka kunskapsutbytet. På den negativa sidan framhölls framför allt risker kring att sammanföra tre skilda förvaltningstraditioner med starka uppfattningar om hur arbetet skulle bedrivas. Det betonades att arbetsmiljön redan var dålig och att sammanslagning riskerade att leda till en försämring, som i sin tur kunde leda till att personal skulle lämna verksamheten. De intervjuade tjänstepersonerna underströk därför att ledarskapet var särskilt viktigt; en närvarande och operativ chef, som kan leda arbetet med att sammanföra de skilda kulturerna samt leda och fördela arbetet. Lokaliseringsfrågan var central både för personal och ställföreträdare. I det senare fallet måste hänsyn tas till tillgängligheten för ställföreträdare.

Nämndernas presidium framförde en stor tilltro till att samverkan är av godo och uttryckte vid samtal att verksamheten vid kommunerna befinner sig i en ohållbar situation där frånvaro gör verksamheten sårbar. Däremot lyfte de att en gemensam nämnd troligen inte skulle bidra till en effektivisering. Nämnderna uppgav sig inte heller tro på ett gemensamt kansli då personkännedomen är viktig i verksamheten och hyste därmed farhågor för att samverkan skulle leda till uppsägningar och försvårad nyrekrytering. Nämnderna lyfte att en riskanalys behövde genomföras innan förändringar sker.

Det finns skillnader i de risker som nämndernas presidier och kanslimedarbetarna tar upp. Dessutom har utredningen inte inkluderat andra viktiga intressenter, såsom ställföreträdare som till stor del kan komma att påverkas av en sammanslagning av överförmyndarverksamheten. I utredningen har erfarenheter hämtats från andra kommuner som genomfört sammanslagning av överförmyndarverksamhet. Syftet

har varit att identifiera vad som inte fungerade vid deras sammanslagning och vad Karlshamn, Karlskrona och Ronneby kan göra annorlunda för en lyckad sammanslagning. Viktigt är en plan för sammanslagningen och strategi för det slutliga målet och att arbetet får ta den tid som behövs. Att bygga in förväntningar om effektiviseringar i ett tidigt skede är inte konstruktivt. Utmaningen bedömdes vara så stor att personal behöver handledning under tiden.

Slutligen pekade utredningen på att det mest effektiva alternativet var en gemensam nämndsorganisation och ett gemensamt förvaltningskansli mellan de tre kommunerna. Bedömningen gjordes utifrån de ovannämnda målen med utredningen och föreslog verkställande redan från början av nästa mandatperiod den 1 januari 2023, med en påbörjad förflyttning av tjänstemannaorganisationen till Ronneby kommun den 1 januari 2021. Sammanslagningen av kanslierna skulle förbereda övergången till den gemensamma överförmyndarorganisationen.

Överförmyndarnämnden i Karlshamns kommun har genom ett ordförandebeslut den 4 september 2020 yttrat egna synpunkter därtill avseende gemensam överförmyndarverksamhet. Positiva synpunkter rör minskad sårbarhet, stordriftsfördelar, erfarenhetsutbyte inom kansliet och enklare att anordna utbildningar för ställföreträdare. På risksidan anförs ett stort antal risker. Kortfattat handlar det om att det är alltför kort tid mellan beslut och genomförande, med stor risk för sänkt effektivitet, att ställföreträdare slutar och hög stressnivå hos personal med sjukskrivningar som resultat. Vidare anförs oro för att det uppstår ökade kostnader som är hänförliga till den snabba sammanslagningen. Utredningen har inte heller följt upp motsvarande sammanslagningar mellan andra kommuner utifrån ekonomiskt utfall, grad av nöjdhet hos huvudmän och ställföreträdare samt vilken påverkan sammanslagningen haft på arbetsmiljön.

### **Avtal om samverkan avseende gemensam organisation för överförmyndarverksamhet**

När det gäller ansvarsfördelningen mellan de samverkande kommunerna åligger det Ronneby kommun att ombesörja lokalfrågan. Likaså är Ronneby kommun, som värdkommun, arbetsgivare med ansvar för arbetsmiljö och personal, efter genomförd verksamhetsövergång. Respektive kommun ansvarar för reglemente och delegationsordning ram till och med utgången av 2022. Överförmyndarkansliet svarar för beredning och verkställighet av beslut för respektive kommun samt att chef för kansliet leder och fördelar arbetet och har personal-, budget-, arbetsmiljö- och verksamhetsansvar.

Ekonomiskt bidrar kommunerna med sina respektive verksamheters utfall för 2020, inklusive lönerevision för 2020, vilket utgör ingående budgetmedel för 2021. Löner och omkostnader räknas fortsättningsvis upp enligt värdkommunens nivå för skattefinansierad verksamhet. I övrigt hanteras fördelning av kostnader och eventuella överskott enligt principen "kostnad per invånare".

Gällande insyn har de samverkande kommunerna rätt till löpande insyn och kansliet ska vid tre tillfällen under budgetåret redovisa verksamhet och ekonomi.

### **Reglemente för överförmyndarnämnden (antaget KF §223, 2018-12-17)**

Nedan följer en kort sammanfattning av nämndens uppdrag utifrån vad som bedöms vara relevant i förhållande till revisionsfrågorna.

Nämnden ska inom sitt verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning och det kommunfullmäktige har bestämt via reglemente, budget eller annat beslut. Vidare ansvarar nämnden för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till fullmäktiges mål och styrning. Det åligger nämnden att kontinuerligt följa upp verksamheten samt redovisa till fullmäktige hur uppdraget fullgjorts.

### **Fullmäktigebeslut 2020-09-28**

I fullmäktigebeslutet hänvisas till att kommundirektörerna i de tre kommunerna fattat ett inriktningsbeslut om att sammanföra de tre tjänstemannaorganisationerna i en första etapp för att sedan bilda en gemensam nämnd. Bland annat ingår i beslutet att samverkan ska ha positiva effekter ur en kostnadssynpunkt. I beslutsunderlaget ingår även förslag och utredning kring sammanslagningen. Mot bakgrund av utredningar och inriktningsbeslut fattar kommunfullmäktige beslut om att bilda en gemensam förvaltningsorganisation för överförmyndarverksamheten i de tre kommunerna. Vidare beslöts att senast 1 januari 2023 bilda en gemensam överförmyndarnämnd.

### **Reglemente för kommunstyrelsen**

Enligt reglementet ska kommunstyrelsen ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i bolag, föreningar, stiftelser och kommunalförbund. När det gäller avtalssamverkan enligt KL 9:37, dvs kommun ingår avtal om att annan kommun ska utföra någon uppgift, ska kommunstyrelsen ha uppsikt över sådan avtalssamverkan.

### **Protokoll överförmyndarnämnden under 2022 jan -sept**

En genomgång av nämndens protokoll visar att vid varje sammanträde delges nämnden verksamhets- och nyckeltal. Genomgående är att nämnden fattar beslut om tar informationen till protokollet. Beslut som nämnden fattar rörande verksamheten är att ha årsräkningarna klara till september. Vidare beslutas att kansliet ska upprätta skriftliga rutiner och checklistor. Beslut fattas om resultatrapport i samband med delårsrapport per augusti, där det uttrycks att verksamheten blivit mer strukturerad, sårbarhet har minskad och kompetensen har ökat (för mer detaljer se bilaga 2).

### **Intervju med kommundirektör**

Inför övergången av personal till Ronneby kommun var tre kommuners HR-avdelningar inblandade. I samband med MBL-förhandlingar gjordes en riskanalys i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter. För att möta de risker som fanns med sammanslagningen fick den nya enheten ta med sig respektive kommuns budget, även om det innebar en överkapacitet och en högre kostnad per ärenden än vad som varit fallet i Karlshamn. Dock framhålls att Ingen av nämnderna ställde sig positiv till sammanslagningen, men att den bedömts som nödvändig utifrån ett kompetensförsörjningsperspektiv. Likaså fick nämnden behålla sin tidigare budget för 2022, trots besparingar i övriga verksamheter i Karlshamns kommun.

Överförmyndarnämnden har budgetansvar och i budgeten finnas alla kostnader hänförliga till verksamheten, dvs inklusive budget för personalkostnaderna. Dock har Ronneby kommun arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret för kansliet. Nämnden i har inte tidigare heller haft personalansvar, då förvaltningen varit en del av kommunstyrelseförvaltningen och kommunstyrelsen är anställningsmyndighet i kommunen.

Kommunstyrelsens har liksom tidigare en uppsiktsplikt över nämnden och en uppsikt över kansliets verksamhet utifrån samverkansavtalet. Nämnden har inte informerat kommunstyrelsen om eventuella problem, däremot har en viss oro för verksamheten uttryckts mer informellt vilket vidarebefordrats till Ronneby kommun. Snarare är det så att kommunstyrelsen fått mer inblick i verksamheten under tiden för samverkansavtalet, då chefen för överförmyndarkansliet deltagit på kommunens resultat- och bokslutsdagar. Det har också funnits en acceptans för att det kommer att ta tid att skapa en gemensam kultur och struktur för arbetet på det gemensamma kansliet. Hade det getts uttryck för en annan oro för verksamheten hade nämnden fått lyfta frågan på ett annat sätt.

### **Intervju med överförmyndarnämnden**

Nämnden har inget personal- eller arbetsmiljöansvar för personal på det gemensamma kansliet i Ronneby, vilket nämnden fått bekräftat av kommundirektör och kommunalråd i samband med sammanslagningen. Nämnden har i princip bara kunnat skicka med sina önskemål till kansliet.

Verksamheten har följts upp via nyckeltal och budget på detaljerad nivå. Med erfarenhet från föregående år, då det var stor eftersläpning i handläggningen, har nämnden varit tydlig med vikten av att utbetalningar sker i tid. Det är nämndens uppfattning att det har skett en stor positiv förändring. De ärenden som släpar efter beror på ställföreträdaren och inte kansliet.

Nämnden har inte tagit emot några klagomål. Ställföreträdarna uppges inte vara missnöjda, eftersom det är bättre i år jämfört med tidigare. Det har också skett en positiv förändring för nämnden, då beslutsunderlagen har blivit bättre och att handlingarna kommer i tid inför möten numera.



När det gäller nämndens möjligheter att påverka kansliet, finns en beredning där nämnden kan påpeka vad som behövs utifrån Karlshamns krav. Vidare kan nämnden be att ekonom eller handläggare kommer till nämndssammanträdet. Möte har också hållits med presidiet för överförmyndarnämnden i Ronneby, som inte heller var nöjda. Nämnden i Ronneby har haft samma bild av att det inte fungerat. En orsak till den ansträngda situationen har varit att personalen skulle delta i flera utvecklingsgrupper inför sammanslagningen och det blev för övermäktigt, vilket ledde till sjukskrivningar. I samband med dessa gjordes överanställningar för att hantera situationen. Inledningsvis slutade gode män, men nya har därefter tillträtt via anhöriga.

Kommunalförbundsstyrelsen och kommundirektör har informerats om problemen men nämnden har inte väckt något ärende i kommunstyrelsen. Nämnden var inte involverad i förarbetet inför sammanslagningen men ha framfört att det skulle bli problem om sammanslagningen skedde så snabbt. Beslutet fattades av kommunstyrelsen. Nämnden framför att det tar två år för att få en förändring på plats, därför är det allvarligt att bryta upp igen, vilket blir en konsekvens av att Karlskrona kommun lämnar samarbetet, då all personal på det gemensamma kansliet uppges söka tjänsterna i Karlskrona.

### 3. Slutsats

---

Inför sammanslagningen har det gjorts en form av riskutvärdering i "Utredning om samverkan i frågor om överförmyndarverksamheten i Karlskrona, Ronneby och Karlshamn". Identifiering av risker har inhämtats från kanslipersonal, överförmyndarnämnder och från kommuner som genomfört en motsvarande sammanslagning. Betoning ligger därmed på interna frågor såsom skilda förvaltningskulturer, arbetsmiljö och ledarskap. Sammanslagningens konsekvenser för ställföreträdare omnämns enbart som att det kan utgöra en risk, inte på vilket sätt. Även om det inte ingått i utredningens uppdrag borde en riskanalys innehålla fler perspektiv, t ex hur förändringen påverkar övriga intressenter, såsom ställföreträdare. Bedömningen är att riskanalysen är ofullständig, då det saknas intressentanalys, uppgift om värdering av riskerna och förslag på hur riskerna ska hanteras. Den riskminimering som framförs är att kansliet får ta med sig tidigare budgetanslag från de tre kommunerna. Inte helt oväsentligt för verksamheten men budgetfrågan adresser inte de identifierade riskerna.

I avtalet för ett gemensamt kansli anges att Ronneby kommun har arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret för det gemensamma kansliet. De medverkande kommunerna har rätt till löpande insyn. Budgetprocessen för verksamheten ska följa värdkommunens principer för uppräknig av budget. Avtalet reglerar omförhandling, förnyelse samt eventuell avveckling av samarbetet. Det finns inte angivet något forum, såsom ägardialog, för utvärdering eller hantering av avvikelser. Även om det troligtvis förts informella samtal mellan de medverkande kommunerna, borde avtalet reglerat hur dialogen mellan "ägarkommunerna" ska ske, givet de risker som identifierats. Trots allt köper Karlshamns kommun en tjänst av Ronneby kommun fram till och med 2022, och relationen dem emellan skiljer sig inte åt jämfört med andra inköpta tjänster. I synnerhet som både nämnd och kommundirektör framhåller att det tar två år att få en sammanslagning att fungera, är dialog mellan kommunerna väsentlig för att förändringen ska ske så sömlöst som möjligt.

Såvida de problem som framkommit har orsakats av brister i interna processer samt brister i arbetsmiljön har överförmyndarnämnden i Karlshamn inte ett direkt ansvar för eller möjlighet att påverka de frågorna. Nämndens ansvar i förhållande till kansliet uppstår snarare i samband med beslut i enskilda ärenden och att det då finns fullgoda underlag inför beslut. Uppföljningsansvaret för kommunal verksamhet som utförs av annan part faller i stället under kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ i samband med riskanalyser även kräva en värdering av riskerna samt förslag på hur riskerna kan hanteras,

- ▶ utifrån erfarenhet från andra kommuners samverkan avseende överförmyndarverksamhet även reglera budgetprocessen för att ha möjlighet att påverka verksamheten utifrån den egna kommunens behov
- ▶ fastslå formerna och arenan för uppföljning och diskussion kring verksamhetens mål och resultat.

Karlshamn den 3 januari 2023.

Lars Eriksson

*EY*

Medina Sobo

*EY*

## 4. Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

- ▶ Överförmyndarnämndens presidium i Karlshamns kommun

### Analyserade dokument

- ▶ Avtal om samverkan avseende gemensam organisation för överförmyndarverksamhet i Karlshamn, Karlskrona och Ronneby 2021-2022, 2021-01-20 [Dnr: 2019/1162]
- ▶ Gemensamt överförmyndarkansli och nämnd för Karlshamn, Karlskrona och Ronneby - beslutsunderlag och genomförande
  - ▶ E-post "Gemensamt överförmyndarkansli och nämnd"
- ▶ Förstudie: Utredning om samverkan i frågor om överförmyndarverksamheten i Karlskrona, Ronneby och Karlshamn
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll 2020-09-28
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll 2022-05-23
- ▶ Reglemente för Blekinge överförmyndarnämnd
- ▶ Reglemente för överförmyndarnämnden, Kommunledningsförvaltningen i Karlshamns kommun
- ▶ Ordförandebeslut
  - ▶ Överförmyndarnämnden 2020-09-04: Gemensam överförmyndarverksamhet i Karlshamn, Ronneby och Karlskrona (verksamhetsövergång) [Dnr: 2019/1162]
- ▶ Utredningsdirektiv: Utredning om samverkan i frågor om överförmyndarverksamheten i Karlskrona, Ronneby och Karlshamn

## 5. Bilaga 1

---

<i>Datum</i>	<i>Ärende och beslut</i>
20 jan -22	Redovisning av verksamhet- och nyckeltal Beslut: ta informationen till protokollet
17 feb -22	Resultat för 2021 Beslut: fastställa resultatrapport och årsredovisning  Förslag till verksamhetsplan och internbudget 2022. Målsättning att årsräkningar ska vara klara i september 2022 och tre personer har visstidsanställts för ändamålet. Problem att rekrytera nya ställföreträdare. Beslut: anta verksamhetsplan och internbudget.  Redovisning av verksamhets- och nyckeltal för januari 2022 Beslut: att ta informationen till protokollet  Information från verksamheten Beslut: att ta informationen till protokollet
28 mars -22	Ekonomiuppföljning februari Beslut: att ta informationen till protokollet  Redovisning av verksamhets- och nyckeltal för februari Beslut: att ta informationen till protokollet  Information från verksamheten 2022 Beslut: att ta informationen till protokollet.
19 maj	Resultatrapport för överförmyndarnämnden per april. Ekonomi är i balans och nämnden räknar med att kunna hålla sig inom given budgetram Beslut: att fastställa resultatrapport  Ekonomiuppföljning per april Beslut: att ta informationen till protokollet  Information om arbetsmiljön vid överförmyndarnämndens gemensamma kansli. Hög arbetsbelastning och sjukskrivningar har resulterat i försämrad arbetsmiljö. Previa har använts för att få ihop gruppen. Beslut: att ta informationen till protokollet  Redovisning av verksamhets- och nyckeltal per april

Beslut: att ta informationen till protokollet

9 juni -22

Ekonomiuppföljning per maj

Beslut: att ta informationen till protokollet

Åtgärder på Länsstyrelsens årliga granskning av överförmyndarnämndens verksamhet 2021. En del kritik mot brister i akterna. Åtgärden är att upprätta skriftliga rutiner. Nämnden får kritik för den långa handläggningstiden för granskningen av årsräkningar. Åtgärd är att det har extraanställts.

Beslut: att upprättade skriftliga rutiner/checklistor.

Beslut: att i övrigt ta informationen till dagens protokoll med de åtgärder som är framtagna

Redovisning av verksamhets- och nyckeltal per maj

Beslut: att ta informationen till protokollet.

11 aug

Redovisning av verksamhets- och nyckeltal per juli

Beslut: att ta informationen till protokollet.

Information från verksamheten

Beslut: att ta informationen till protokollet.

15 sept

Resultatrapport för överförmyndarnämnden per augusti. Verksamheten har kommit mer på plats under året och blivit mer strukturerad. Sårbarheten har minskat när det har uppstått sjukfrånvaro, eftersom personalgruppen är större och de kan stötta upp för varandra. Kompetensen ökar bland medarbetarna när man delger sin kunskap inom arbetsgruppen. Arbetet fortgår med att arbeta för en effektiv och kvalitativ verksamhet.

Beslut: att fastställa resultatrapport.

Redovisning av verksamhets- och nyckeltal per juli

Beslut: att ta informationen till protokollet.

Information från verksamheten

Beslut: att ta informationen till protokollet.