

Delrapport avseende utredning – Förutsättningar för en gemensam överförmyndarnämnd för Gislaveds, Gnosjö, Vaggeryds och Värnamo kommuner

Sammanfattning

De främsta fördelarna med att samverka är att rättssäkerheten och kvalitén i myndighetsutövningen ökar, att kompetensförsörjningen av personal, gode män och förvaltare bättre säkerställs, att sårbarheten i verksamheten minskar och att förutsättningar skapas för en robust organisation som klarar framtidens krav.

Erfarenheter från andra kommuner visar att en gemensam överförmyndarnämnd med en gemensam tjänstemannaorganisation är att föredra i första hand.

1. Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska belysa förutsättningarna för kommunerna Gislaved, Gnosjö, Vaggeryd och Värnamo att inrätta en gemensam överförmyndarnämnd. Utredningen ska ligga till grund för ett ställningstagande i respektive kommuns kommunfullmäktige kring ett eventuellt bildande av en gemensam överförmyndarnämnd. Beroende på ställningstagande så ingår i uppdraget även att utreda tidplan, delegation, arkivfrågor, principer för budget och kostnadsfördelning mm. Utredningen har genomförts av kanslichef Anna Hedqvist och kommundirektör Ulf Svensson.

Utredningen har genomfört genom studiebesök, information från andra kommuner samt en omvärldsanalys.

1.2 Allmänt om överförmyndarverksamhet

Varje kommun ska ha en överförmyndare, antingen i form av en nämnd eller en enskild överförmyndare. Överförmyndarverksamhetens uppdrag är att utreda behovet av god man och förvaltare samt rekrytera och utbilda gode män och förvaltare. Huvudmän (de som har god man eller förvaltare) kan vara personer som på grund av hög eller låg ålder, psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan förvalta sin egendom, bevaka sin rätt eller sörja för sin person.

Överförmyndaren ska även utöva tillsyn över gode män, förvaltare och förmyndare. De flesta av uppgifterna som åligger överförmyndaren kan delegeras till handläggare.

Verksamheten styrs av detaljerad lagstiftning, främst i föräldrabalken. Överförmyndaren står under länsstyrelsens tillsyn.

2. Nulägesbeskrivning

2.1 Överförmyndare respektive överförmyndarnämnd

Enligt föräldrabalken ska det finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd i varje kommun. Överförmyndaren eller nämndens ledamöter är utsedda av kommunfullmäktige och väljs för fyra år.

Gnosjö, Vaggeryds och Värnamo kommuner har utsedda överförmyndare. Gislaveds kommun har en överförmyndarnämnd.

2.2 Gemensamt överförmyndarkansli

Sedan den 1 januari 2011 har kommunerna en gemensam förvaltningsorganisation, ett överförmyndarkansli. Samarbetet regleras genom ett samverkansavtal mellan kommunerna.

Överförmyndarkansliet utför de uppgifter som ankommer på överförmyndaren/överförmyndarnämnden i respektive kommun. Överförmyndarkansliet ingår i Värnamo kommuns organisation under kommunledningsförvaltningen. Den gemensamma organisationen omfattar fr o m 2021 5,25 heltidstjänster. Handläggarna är anställda av Värnamo kommun. Kansliet är beläget i stadshuset i Värnamo.

Sedan den 1 maj 2020 har en av handläggarna funktionen som enhetschef för kansliet. Enhetschefen har personal- och budgetansvar och leder och fördelar arbetet. Kommunjuristen i Värnamo kommun är enligt samverkansavtalet verksamhetschef för överförmyndarkansliet.

2.3 Syftet med samarbetet

Enligt samverkansavtalet är syftet med samarbetet att gemensamt nyttja resurser för att få en organisation som långsiktigt klarar av såväl ökad ärendetillströmning som skärpta lagkrav på överförmyndarens verksamhet. Strävan är att långsiktigt kunna upprätthålla erforderlig kontinuitet, kompetens, kvalitet, rättssäkerhet och uppnå kostnadseffektivitet.

2.4 Överförmyndarråd

Överförmyndarna i Gnosjö, Vaggeryds och Värnamo kommun och ordföranden i Gislaveds överförmyndarnämnd utgör tillsammans ett så kallat överförmyndarråd. Överförmyndarrådet sammanträder fyra–sex gånger per år. Överförmyndaren i Värnamo kommun är ordförande och sammankallande i överförmyndarrådet.

Överförmyndarrådets verksamhet är inte reglerad i samarbetsavtalet. Överförmyndarrådet fattar inga formella beslut. Syftet med överförmyndarrådet synes mera vara ett informationsutbyte mellan överförmyndarkansliet och respektive överförmyndare/nämnd och mellan överförmyndarna/nämnden.

2.5 Årlig utvärdering

Avtalet ska årligt följas upp avseende ekonomi och verksamhet. Det ska då särskilt beaktas att verksamheten bedrivs med hög kvalitet och rättssäkerhet. Det är samarbetskommunernas gemensamma ansvar att säkerställa att årlig utvärdering sker. Det är oklart om utvärdering av avtalet har skett varje år.

2.6 Handläggning av ärenden

2.6.1 Kommunspecifika handläggare

Handläggarna fattar beslut på delegation från överförmyndarna/nämnden. Samtliga handläggare har delegation från samtliga överförmyndare/nämnden. Delegationen av beslutsrätten är långtgående. Alla de uppgifter som kan delegeras omfattas av delegeringsordningen.

Varje kommun har en eller två specifika handläggare knutna till sig. Förfarandet med kommunspecifika handläggare regleras inte i samarbetsavtalet. Förfarandet torde ha praktiska förklaringar, eftersom det sannolikt är lättare att handlägga ärenden åt en eller två överförmyndare/nämnd än åt fyra överförmyndare/nämnd.

2.6.2 Överförmyndarna/nämndens handläggning

De uppgifter som enligt lag inte kan delegeras till handläggare handläggs av respektive överförmyndare/nämnd. Oftast fattar överförmyndaren/nämnden beslut efter föredragning av handläggare.

Trots att beslutanderätten har delegerats till handläggare har överförmyndarna/nämnden formell behörighet att besluta i alla ärenden. Överförmyndaren/nämnden kan dock aldrig ändra ett beslut fattat av en handläggare.

Överförmyndarna handlägger i viss omfattning ärenden på egen hand. Omfattningen skiljer sig åt mellan kommunerna.

2.7 Rekrytering av ställföreträdare

Enligt avtalet ska överförmyndarna/nämnden, i samråd med överförmyndarkansliet, ansvara för rekrytering av ställföreträdare. Överförmyndarna/nämnden är olika aktiva i arbetet med att rekrytera ställföreträdare.

2.8 Arvodshantering

Handläggarna har delegation att besluta om arvode och ersättning för utgifter till gode män och förvaltare. I de flesta fall fastställer handläggarna arvodet efter riktlinjer från SKR (Sveriges kommuner och regioner).

Huvudregeln är att huvudmannen ska betala arvodet till gode mannen/förvaltaren. Det innebär skatterettsligt att huvudmannen är arbetsgivare åt gode mannen/förvaltaren. Detta innebär att huvudmannen ska göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter. Redovisning till Skatteverket ska

göras månaden efter att arvode eller ersättning betalats ut. Redovisningen sker antingen i en förenklad arbetsgivardeklaration eller i en arbetsgivardeklaration.

I vissa fall betalar kommunen arvodet till gode mannen/förvaltaren. Kommunen ska då redovisa och betala arbetsgivaravgifter och avdragen skatt.

Handläggningen av arvoden kräver hantering av både handläggaren på överförmyndarkansliet och respektive kommuns ekonomifunktion. Handläggningen skiljer sig åt mellan kommunerna.

2.9 Verksamhetens kostnader

2.9.1 Överförmyndarkansliets kostnader

Enligt avtalet upplåter Värnamo kommun lokaler och utrustning och svarar för investeringar avseende lös egendom.

Följande kostnader ingår i samarbetet:

- Lön och personalomkostnader
- IT
- Telefoni
- Ansvarsförsäkring
- Resor
- Litteratur
- Kompetensutveckling av handläggarna

Kostnaderna fördelas till kommunerna två gånger per år. Kostnaderna fördelas efter befolkningsmängd.

2.9.2 Arvoden till förtroendevalda och ställföreträdare

Kostnader för arvoden till förtroendevalda och ställföreträdare ingår inte i den gemensamma organisationen utan bekostas av respektive kommun.

3. Erfarenheter av nuvarande samverkan

3.1 Minskad sårbarhet och ökad tillgänglighet

Samarbetet har medfört flera fördelar. Sårbarheten i verksamheten har minskat genom att ha fler medarbetare. Med fler medarbetare är det lättare att ha en fungerande verksamhet även vid semester och annan frånvaro. Även tillgängligheten har ökat genom att ha fler medarbetare. Handläggarna har telefontider fyra dagar i veckan och har möjlighet att ta emot besök alla dagar.

3.2 Ökad kompetens och kollegial samverkan

Den samlade kompetensen på överförmyndarkansliet ökar genom att flera personer arbetar med överförmyndarärenden. Med fler medarbetare finns möjligheten att anställa personer med olika bakgrund och utbildning. Med fler medarbetare ökar även möjligheten till kollegialt utbyte och social samvaro.

3.3 Likformig handläggning har inte uppnåtts

För att öka rättssäkerheten är det viktigt att lika ärenden handläggs lika. För att uppnå detta krävs att det finns gemensamma handlägningsrutiner. Gemensamma handlägningsrutiner avseende vissa ärenden togs fram först år 2019. För vissa arbetsuppgifter saknas fortfarande gemensamma handlägningsrutiner.

Avsaknaden av gemensamma rutiner tillsammans med förfarandet med kommunspecifika handläggare har gjort att det har varit svårt att forma en gemensam handläggning. I stället för att forma en likformig handläggning har det uppstått olika handläggarkulturer.

Trots att förfarandet med kommunspecifika handläggare inte är reglerat i samarbetsavtalet har detta förfarande visat sig vara svårt att förändra. Vissa överförmyndare har motsatt sig fördelning av ärenden på annan grund än kommuntillhörighet.

Ytterligare en konsekvens av förfarandet med kommunspecifika handläggare är att alla handläggare måste kunna handlägga alla förekommande typer av ärenden inom respektive kommun. Detta försvårar möjligheten för handläggarna att erhålla spetskompetens inom olika områden. Verksamheten blir även sårbar vid semester och eventuell sjukdom hos en kommunspecifik handläggare.

3.4 Överförmyndarnas handläggning

Vid genomgång av verksamheten framgår att många beslut fattas av överförmyndare, trots att beslutanderätten är delegerad till handläggare. Detta innebär inga formella felaktigheter, men minskar insynen. Det försvårar även enhetschefens planeringen och uppföljningen av ärendefördelning och ärendehandläggning.

3.5 Handläggning av arvoden

Reglerna om skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på arvoden och ersättningar är klara. Trots detta hanterar kommunerna detta på olika, och i vissa fall felaktiga, sätt.

Det saknas riktlinjer för arvoden och ersättningar till ställföreträdare. Det finns varken gemensamma riktlinjer eller riktlinjer för de enskilda kommunerna. Detta leder till oklarheter och rättsosäkerhet.

I vissa fall har den enskilde överförmyndaren/nämnden beslutat om ersättningar som avviker från SKR:s riktlinjer. Detta har skett trots att beslutanderätten har delegerats till handläggare.

Det praktiska arbetet med arvodeshantering kräver viss handläggning från handläggaren och respektive kommuns ekonomifunktion. Handläggningen skiljer sig åt mellan kommunerna. Detta skapar ett merarbete hos överförmyndarkansliet.

3.6 Svårt bedriva utvecklingsarbete

För att öka kompetensen och rättssäkerheten har ambitionen inom överförmyndarkansliet varit att ta fram gemensamma och enhetliga handläggningsrutiner för de fyra kommunerna.

Förutsättningarna att ta fram gemensamma handläggningsrutiner har försvårats av arbetssättet med kommunspecifika handläggare. Överförmyndarna/nämnden har även haft olika ambitionsnivå inom området, vilket har försvårat arbetet.

Även arbetet med att ta fram gemensamma rutiner för rekrytering av gode män/förvaltare, rutiner för arvodeshantering och rutiner för anlitanande av förvaltarbolag har försvårats av att verksamheten har fyra överförmyndare/överförmyndarnämnd.

Överförmyndarna/nämnden har många gånger olika uppfattning om hur arbetet ska bedrivas. Sammantaget har det visat sig vara mycket svårt att genomföra ett utvecklingsarbete inom en verksamhet med fyra olika huvudmän.

4. En gemensam överförmyndarnämnd

4.1 Formella förutsättningar för bildandet av en gemensam överförmyndarnämnd

Två eller flera kommuner kan besluta om att bilda en gemensam överförmyndarnämnd. Detta framgår av bestämmelser i kommunallagen och föräldrabalken.

Varje kommun måste vara representerad av minst en ledamot samt en ersättare. En av de samverkande kommunerna utses att vara värdkommun. Nämnden ingår i värdkommunens organisation. Värdkommunen utser ordförande och vice ordförande i den gemensamma nämnden.

4.2 Fördelar med en gemensam nämnd

4.2.1 Ökad rättssäkerhet

Det viktigaste argumentet för en gemensam nämnd är att rättssäkerheten ökar. Ärendena är många gånger svåra och lagstiftningen är omfattande. Detta ställer stora krav på överförmyndarnas och handläggarnas kompetens.

4.2.2 Tydligare styrning

Med en gemensam nämnd blir det en tydlig politisk ledningsfunktion som tar ansvar för hela överförmyndarverksamheten inom samverkansområdet. Med en huvudman för verksamheten ökar förutsättningarna för formaliserade spelregler för förhållandet mellan den politiska ledningen och förvaltningsledningen. En bättre fördelning av uppgifterna mellan den politiska nivån och förvaltningsledningen kan verka konfliktförebyggande.

4.2.3 Ökad kompetens och transparens

Kompetensnivån ökar sannolikt med en nämnd med flera ledamöter i stället för en överförmyndare eller nämnd per kommun. Insynen i verksamheten ökar med flera ledamöter.

4.2.4 Mindre sårbar verksamhet

I Värnamo, Gnosjö och Vaggeryds kommuner är verksamheten koncentrerad till en överförmyndare. Detta gör att verksamheten blir väldigt sårbar vid till exempel frånvaro. En nämnd med flera ledamöter är inte lika sårbar som en ensam överförmyndare. Kompetensen riskerar inte heller att försvinna vid eventuella politiska skiften.

4.2.5 Möjlighet till spetskompetens hos handläggarna

Ökad möjlighet att erhålla spetskompetens med handläggare som handlägger ärenden åt alla kommuner.

4.2.6 Utvecklingsarbetet underlättas

Det långsiktiga utvecklingsarbetet för överförmyndarkansliet underlättas med en huvudman i stället för fyra huvudmän. Det blir lättare att fatta beslut om inriktning, mål och arbetssätt för verksamheten. Det blir även lättare att följa upp och utvärdera verksamheten.

4.2.7 Samordningsvinster avseende arvodeshantering

Huvudregeln är att huvudmännen ska betala arvodet till ställföreträdarna. Denna arvodeshantering kräver viss handläggning från överförmyndaren och kommunen. I dagsläget sköts handläggningen av arvoden av respektive kommun. Handläggningen skiljer sig åt mellan kommunerna. Detta skapar ett merarbete hos överförmyndarkansliet. Med en samordning av arvodeshanteringen underlättas arbetet både för överförmyndarkansliet och ekonomihandläggarna i respektive kommun.

4.2.8 Samordningsvinster avseende användandet av professionella gode män och förvaltare

I vissa ärenden kan det svårt att hitta en lämplig god man eller förvaltare. Lösningen kan vara att använda så kallade professionella gode män och förvaltare, trots att formella regler om detta saknas. Dessa gode män och förvaltare tar ett mycket högre arvode än de ideella gode männen/förvaltarna. I vissa falls sluts avtal med de professionella ställföreträdarna, i andra inte. De olika kommunerna använder professionella gode män/förvaltare i olika omfattning. En samordning av användandet av professionella ställföreträdare skulle sannolikt sänka kostnaderna för denna hantering.

4.2.9 Samordningsvinster avseende utbildningsinsatser

Enligt bestämmelser i föräldrabalken är överförmyndarna skyldiga att erbjuda ställföreträdarna den utbildning som behövs för att de ska kunna sköta sitt uppdrag. Enligt samarbetsavtalet är det

överförmyndarkansliet som är ansvarigt för att utbildning sker. Detta har inte skett utan respektive överförmyndare/överförmyndarnämnd har valt egna lösningar. Med en gemensam nämnd kan utbildningsinsatser lättare samordnas och kostnaderna sannolikt minskas.

4.3 Nackdelar med en gemensam nämnd

4.3.1 Den politiska kontrollen och det lokala inflytandet minskar

Samverkan kan ha en negativ inverkan på den egna kommunens rådighet över överförmyndarområdet. Ansvarsutkrävande kan försvåras.

4.3.2 Olika ambitionsnivå

Kommunerna kan ha olika ambitionsnivå vad gäller verksamheten. För att samarbetet ska fungera väl krävs att de kommuner som samverkar har en samsyn avseende bland annat handläggning och kvalitet.

5. Slutsatser

Samarbete genom en gemensam överförmyndarnämnd har såväl fördelar som nackdelar.

5.1 Tydligare politisk styrning

Den främsta fördelen är att den politiska ledningen blir tydligare. Dagens förhållande där förvaltningsorganisationen lyder under fyra överförmyndare/överförmyndarnämnd medför oklarheter i den politiska ledningen.

Med en tydlig politisk ledningsfunktion underlättas fördelningen av uppgifter mellan den politiska nivån och förvaltningsledningen. Detta kan ge både ökad transparens och verka konfliktförebyggande.

Ordföranden i en nämnd har ofta en mycket viktig roll när det gäller att se till att de styrdokument som behövs tas fram och hålls uppdaterade. Utan gemensam nämnd är risken att dessa dokument inte tas fram eller att de tas fram på tjänstemannanivå utan politisk förankring eller beslutsfattande.

En gemensam nämnd kan bestämma mål för verksamheten, gemensam policy/rutin för rekrytering av gode män, policy/rutin för användande av förvaltarbolag, arvoden till ställföreträdare med mera.

5.2 Rättssäkerheten ökar och sårbarheten minskar

En stor fördel i att framöver ha en gemensam nämnd med alla de fördelar som detta ger i dialog, förankring och enighet.

Det är utredarnas bedömning att en samverkan är mer eller mindre nödvändig för att öka rättssäkerheten och kvalitén i myndighetsutövningen, för att minska sårbarheten i verksamheten, för att bättre säkerställa kompetensförsörjningen av personal, gode män och förvaltare och för att skapa förutsättningar för en robust organisation som klarar dagens och framtidens krav.

Utmaningar i kommuner är att under tilltagande knapphet på resurser utveckla organisationerna att klara även framtida krav. Ska fördelar realiseras krävs en omfattande samordning. Det krävs ett organ som har rätt att besluta och verkställa, vilket ökar trycket på att skapa en gemensam organisation.

Samverkan skapar mindre sårbara organisationer, som är bättre rustade (resursmässigt) att anpassa sig till nya krav och har bättre förmåga till långsiktig utveckling och förnyelse av en verksamhet. Det finns således mycket som talar för att samverkan leder till bättre kvalitet i offentliga tjänster, vilket gynnar medborgarna. Samverkan kan även skapa förutsättningar för att uppnå stordriftsfördelar och effektivisera en verksamhet.

5.3 Minskad lokal demokrati

En nackdel med en gemensam nämnd är att den lokala demokratin kan försämrats. Samverkan kan ha en negativ inverkan på den egna kommunens rådighet över området och försvåra insyn och ansvarsutkrävande.

Samverkan mellan kommuner sker oftast inom områden som inte tillhör en kommuns kärnverksamhet och som inte anses vara så politiskt känsliga. Överförmyndarverksamhet tillhör inte kommunernas kärnverksamhet. Verksamheten torde inte heller vara politiskt känslig. Det är mycket vanligt med gemensamma nämnder inom överförmyndarverksamheten.

5.4 Sammanfattning

Utredningen anser att överförmyndarverksamhet lämpar sig väl för en samverkan mellan kommunerna.

6. Förslag

6.1 En gemensam överförmyndarnämnd

Utredningen föreslår att en gemensam överförmyndarnämnd bildas för Gislaveds, Gnosjö, Vaggeryds och Värnamo kommuner. Kommunfullmäktige i varje kommun fattar ett principbeslut kring inrättande av en gemensam överförmyndarnämnd. Den gemensamma nämnden föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Utredningen föreslår att Värnamo kommun blir värdkommun för den gemensamma nämnden. Värnamo kommuns storlek och geografiska placering gör att Värnamo framstår som det mesta naturliga valet som värdkommun. Nämnden ingår i Värnamo kommuns politiska organisation.

6.2 Sammansättning av den gemensamma nämnden

Ledamöter i nämnden tillsätts med politiker från de samverkande kommunerna. Varje kommun utser en ledamot och en ersättare.

Av nämndens ledamöter ska en vara ordförande, en vara förste vice ordförande och en andre vice ordförande. Värdkommunen Värnamo utser ordförande.

6.3 Gemensam förvaltning

Vad gäller den gemensamma förvaltningen, överförmyndarkansliet, sker ingen förändring. Samtliga handläggare är fortsatt anställda av Värnamo kommun.

6.2 Styrdokument

6.2.1 Överenskommelse om gemensam nämnd

Den gemensamma nämndens uppgifter kommer närmare att preciseras i en överenskommelse mellan kommunerna.

6.2.2 Reglemente och delegationsordning

Ett reglemente för den gemensamma nämnden kommer att tas fram. Reglementet ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna. En delegeringsordning för den gemensamma nämnden kommer att tas fram.

6.2.3 Samverkansavtal

Ett nytt samverkansavtal kommer att tas fram som reglerar kommunernas samverkan i överförmyndarverksamheten. Samverkansavtalet skall bl a innehålla principer för handläggning, rekrytering och utbildning av ställföreträdare, arvodeshantering och kostnadsfördelning.