



Kommunfullmäktige

Frågan om gemensam överförmyndarnämnd i sydnärke från 1 januari 2019

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns flera fördelar med att inrätta en gemensam överförmyndarnämnd. Exempelvis bör en gemensam nämnd bidra till en mer enhetlig och tydlig handläggning vilket ökar rättssäkerheten. Handläggare och förtroendevalda som fått tillfälle att lämna synpunkter under utredningen är övervägande positiva till en gemensam nämnd, även om det också uttrycks farhågor från vissa håll. Den samlade bedömningen är dock att en gemensam överförmyndarnämnd bör inrättas.

Bakgrund

Sydnärkegruppen har gett kommundirektörerna i uppdrag att utreda möjligheter för en gemensam överförmyndarnämnd i sydnärke från och med 1 januari 2019. Uppdraget har lämnats från kommundirektörgruppen i sydnärke till Kumla kommun och administrativ chef Caroline Olofsson. Utredningen ska belysa förutsättningar för inrättande av en gemensam överförmyndarnämnd i sydnärke från 1 januari 2019.

Utredningen ska belysa möjligheter och utmaningar med inrättande av en gemensam överförmyndarnämnd i sydnärke samt förslag på lösning. Tillsammans med utredningens rapport ska relevanta styrdokument för att möjliggöra inrättande av en gemensam överförmyndarnämnd bifogas.

Nuläge

Sydnärkegruppen genomförde under 2008 en förstudie för att utreda möjligheter att samverka kring överförmyndarverksamhet. Förstudien resulterade i ett samarbete mellan Askersund, Kumla, Lekeberg, Laxå och Hallsbergs kommuner. Samarbetet innebär att det för kommunerna finns ett gemensamt överförmyndarkansli, placerat i Kumla kommun, med överförmyndare för respektive kommun, förutom i Hallsbergs kommun där det finns en överförmyndarnämnd.

Idag består sydnärkes överförmyndarkansli av 6.0 årsarbetare inklusive en teamledare. Kansliet leds av administrativ chef.

Revisorerna i Kumla och i Hallsberg har relativt nyligen genomfört granskningar av överförmyndarverksamheten och från båda håll lyfts frågan om gemensam överförmyndarnämnd. Granskningen i Kumla visade på otydligheter beträffande roller och ansvar. I teorin kan nuvarande organisation, enligt granskningen, innebära att kansliet måste arbeta på fem olika sätt, exempelvis gällande internkontrollen. Bara att den problematiken skulle kunna uppstå utgör enligt

revisorerna skäl nog för att se över organisationsformen¹. Den andra rapporten gör gällande att en gemensam nämnd skulle kunna bidra till att skapa en tydligare och mer rationell styrning av verksamhetens planering och uppföljning.²

Vad säger lagstiftaren?

En lagändring 2006 klargjorde att det är möjligt för kommuner att samverka genom gemensamma överförmyndarnämnder för att fullgöra överförmyndaruppgifterna.³ Det kan nämligen vara svårt för mindre kommuner att få tillgång till nödvändig kompetens på överförmyndarområdet. Genom en gemensam överförmyndarnämnd kan kommuner organisera verksamheten på ett mer rationellt sätt. Det ger bättre förutsättningar för att stärka framför allt den juridiska kompetensen inom överförmyndarverksamheten. Vidare torde förutsättningarna förbättras för att snabbt avgöra sådana ärenden som kräver särskild skyndsamhet, som till exempel att utse god man för ett ensamkommande barn. I och med att varje samverkande kommun skall vara representerad i den gemensamma nämnden finns det enligt regeringen en tillräcklig garanti för att den lokala anknytningen och närheten behålls.

Det bör också nämnas att regeringen anser att överförmyndarnämnd är att föredra framför en enskild överförmyndare.⁴ Sköts uppgifterna av en enda person, en överförmyndare, riskerar man kompetensförluster när majoritetsförhållandena i kommunen ändras vid val och leder till byte på posten. Med överförmyndarnämnd kan en kontinuerlig sakkunskap lättare upprätthållas. En kombination av en sådan nämnd och en ganska omfattande beslutsdelegation till tjänstemän utgör en god avvägning mellan önskemål om lekmannainflytande och ren professionell handläggning.

Gällande rätt

Bestämmelser om överförmyndare finns i 19 kap. föräldrabalken (1949:381), FB. I 19 kap. 1 och 2 §§ framgår att det ska finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd i varje kommun.

Bestämmelsen i 19 kap. 16 § FB gör det möjligt för kommuner att besluta om gemensam överförmyndarnämnd.

Utöver bestämmelserna i föräldrabalken gäller även kommunallagens (2017:725), KL, bestämmelser om nämnder och gemensam nämnd. Dessa bestämmelser finns i 3 kap. 9 § och 9 kap. 19-36 §§ KL. Utöver dessa bestämmelser gäller även 6 kap. i tillämpliga delar.

En gemensam nämnd innebär att alla samverkande parter behåller ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Den gemensamma nämnden blir en egen myndighet liksom övriga nämnder, men inte någon ny juridisk person.⁵

¹ Revisionsrapport Granskning av kommunens överförmyndarverksamhet, Kumla kommun, 7 november 2016

² Revisionsrapport Granskning av överförmyndarnämndens styrning, uppföljning och kontroll, Hallsbergs kommun, November 2017

³ Skydd för barn genom registrering av förmyndare i vägregistret m.m., prop. 2005/06:117, s. 27-29 och 35-36

⁴ Förmyndarskapsrättsliga frågor, prop. 2007/08:150, s. 57

⁵ Ny kommunallag, prop. 2016/17:171 s. 410 f

Nämnden tillsätts i någon av de samverkande kommunerna och ingår i denna kommuns organisation (9 kap. 20 § KL).

Ledamöter och ersättare väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna. Alla kommuner ska vara representerade med minst en ledamot och en ersättare (19 kap. 5 § FB och 9 kap. 24 § KL). Antalet ledamöter i en överförmyndarnämnd får inte understiga tre.

Förtroendevalda i en gemensam nämnd får ersättning av den kommun som valt dem (9 kap. 25 § KL). Det är den kommun som valt ledamoten som bestämmer vilken ersättning som ska utgå för uppdraget⁶.

Ordförande och vice ordförande i en gemensam nämnd utses av fullmäktige i den kommun som inrättat nämnden⁷. Ordförande och vice ordförande ska väljas bland ledamöterna i nämnden, och kan således väljas från vilken som helst av de samverkande kommunerna. Ordförandena kan väljas för samma tid som nämnden, men valet kan också ske för kortare perioder, exempelvis årligen.

Budget ska upprättas av den kommun som tillsatt nämnden, men den ska upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna (9 kap. 26 § KL). Övriga kommuner måste i sina respektive budgetar ta upp en post för den gemensamma nämnden⁸. Beslut om ersättning till ställföreträdare fattas i den gemensamma nämnden men respektive kommun betalar ut ersättningen.

En överförmyndarnämnd har långtgående möjligheter att **delegera** beslutsfattandet till en ledamot, en ersättare som kallats till tjänstgöring eller till en kommunal tjänsteperson (se 19 kap. 14 § FB). I föräldrabalken pekas vissa typer av beslut ut som icke möjliga att delegera. Delegationsbeslut enligt föräldrabalken behöver inte anmälas för nämnden.

Hur fungerar det idag?

Inom ramen för denna utredning har samtal förts med ett par överförmyndarhandläggare. Överförmyndarna samt ledamöterna i Hallsbergs överförmyndarnämnd har getts möjlighet att lämna synpunkter.

Överförmyndarhandläggarna ser fördelar med att inrätta en gemensam överförmyndarnämnd. Skälen till detta är följande.

- Handläggningen skulle bli mer enhetlig och tydlig (ett arbetssätt istället för fem).
- Tidssparande då handläggarna inte behöver träffa fem olika parter månadsvis, utan träffar en nämnd. Det är också lättare att rapportera till en nämnd än till fem olika parter med delvis olika krav.
- Mer rättvisande statistik till länsstyrelsen (statistik lämnas per överförmyndare eller överförmyndarnämnd).
- Smidigare handläggning av ärenden som rör personer som flyttar mellan samverkande kommuner.

⁶ prop. 2016/17:171 s. 412

⁷ a prop. s. 421 och 369

⁸ a prop. s. 413

- En personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen. Det är idag svårt att särskilja vilka personuppgifter som hör till vilken personuppgiftsansvarig (varje överförmyndare och överförmyndarnämnd är personuppgiftsansvarig).

En nackdel med gemensam nämnd är att man tappar den smidighet som finns i dag med överförmyndare. Det finns en enkelhet i att kunna vända sig till överförmyndarna för snabba beslut, istället för att behöva lyfta ärenden till en nämnd med den nämndadministration det innebär.

De synpunkter som inkommit från överförmyndarna och ledamöterna i Hallsbergs överförmyndarnämnd har varit övervägande positiva. Alla kommuner skulle behandlas lika och överförmyndarkansliet skulle få en part att vända sig till istället för fem olika. Kansliet skulle vidare bara behöva ha en internkontrollplan, en verksamhetsberättelse och så vidare. Ärendehandläggningen skulle bli mer likriktad och rättssäker.

En större nämnd skulle också ge bättre förutsättningar att diskutera ärenden och ledamöterna skulle därigenom också få ta del av fler ärenden, vilket i sin tur kan ha en kompetenshöjande effekt. Någon har dock framfört farhågor om risken för bristande kompetens i nämnden, då överförmyndarfrågor sällan är prioriterat och att det ibland kan saknas engagemang bland de förtroendevalda. Utbildning och intresse för uppgiften är dock av vikt oavsett om det är en gemensam överförmyndarnämnd eller om varje kommun sköter uppgiften själv.

Överförmyndarna kan också uppleva att de skulle tappa bestämmanderätten om en hel nämnd, som dessutom till största delen består av ledamöter från andra kommuner, skulle besluta i "deras" ärenden.

Ett par överförmyndare har framfört att en gemensam nämnd sannolikt inte skulle innebära några ekonomiska fördelar. Nämnden måste sammanträda regelbundet och nämndadministrationen kostar pengar. Det ska dock framhållas att det redan idag finns en nämndadministration och utöver det administration för fyra olika överförmyndare.

Om nämnden sammanträder för sällan och om delegationsbeslut inte behöver anmälas finns en risk för tjänstepersonsstyre. Det kan dock motverkas genom att nämnden beslutar att delegationsbeslut ska anmälas och att nämnden planerar för tillräckligt många möten per år.

En annan aspekt som framförts är att överförmyndarna genom centraliseringen tappat närheten till de ställföreträdare som bor på respektive ort, vilket kan komma att bli än mer märkbart med en gemensam nämnd. Ställföreträdare kan idag vända sig direkt till överförmyndaren, men en överförmyndare ser en risk i att den möjligheten minskar med en gemensam nämnd. Rekrytering av nya ställföreträdare måste även fortsatt riktas brett så att alla kommuner i möjligaste mån finns representerade bland ställföreträdarna.

Det finns i dag också en lokal förankring genom nära kontakt med kommunstyrelsen och kommundirektören i respektive kommun, vilket kan tappas med en gemensam nämnd. Det finns även en risk i att ordföranden i nämnden får en närmare relation till kansliet jämfört med de övriga ledamöterna

(särskilt om ordföranden är hemmahörande i Kumla). Det här är risker som bör tas i beaktande om en gemensam nämnd inrättas.

Konkreta förslag

Utifrån det ovan anförda föreslås att en gemensam nämnd inrättas.

Eftersom överförmyndarkansliet idag finns i Kumla kommun är det lämpligt att Kumla kommun är värdkommun för den gemensamma nämnden.

Förslagsvis utser varje samverkande kommun en ledamot och en ersättare till den gemensamma överförmyndarnämnden. Vid förfall för en ledamot bör denne ersättas med en förtroendevald från samma kommun som ledamoten. Endast i undantagsfall får förtroendevald från annan kommun ersätta ledamoten.

Om kommunfullmäktige i kommunerna beslutar att inrätta en gemensam nämnd rekommenderas att de samverkande kommunerna att samverka kring budgeten för 2019 under tidig höst 2018.

Idag är i stort sett allt som går att delegera också delegerat till överförmyndarkansliets handläggare. Förslaget är att det fortsätter vara så och att delegationsbeslut anmäls till nämnden.

Nämndadministrationen bör i den mån det är möjligt följa de rutiner som framgår av Kumla kommuns ärendehandbok. Där framgår till exempel nämndsekreterarens ansvar att upprätta kallelser, distribuera möteshandlingar och tillkännage protokoll. Utdrag från ärendehandboken, s. 29-30 biläggs denna skrivelse ([bilaga 1](#)).

Nämndadministrationen bör i stort kunna följa nämnda rutin. När det gäller distribution av möteshandlingar bör dessa kunna skickas digitalt till ledamöterna. För en gemensam nämnd krävs emellertid att protokollet tillkännages på var och en av de samverkande kommunernas anslagstavlor (9 kap. 32 § KL). Hur det praktiskt ska hanteras får lösas om det blir aktuellt med gemensam nämnd.

Nämndsekreterare bör utses i Kumla kommun och kostnaderna fördelas mellan samverkanskommunerna.

Det är viktigt att ledamöterna i nämnden får information om utbildningstillfällen och konferenser som rör överförmyndarfrågor. Regeringen har påtalat att det finns ett behov av att ledamöter i överförmyndarnämnder får en god utbildning för uppgifterna som åvilar dem genom arbetet i nämnden⁹.

Nödvändig dokumentation

Den dokumentation som behöver upprättas för en gemensam nämnd är följande.

- Överenskommelse mellan berörda kommuner (9 kap. 22 § KL), se [bilaga 2](#).
- Reglemente som antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna (9 kap. 33 § och 6 kap. 44 § KL), se [bilaga 3](#).

⁹ prop. 2007/08:150

- Delegationsordning (19 kap. 14 § FB), se [bilaga 4](#). Förslaget är att det som går att delegera också delegeras, samt att delegationsbeslut anmäls till nämnden vid nästa sammanträde. Observera att om en gemensam nämnd inrättas bör nämnden sammanträda snarast efter 1 januari 2019 för att besluta om delegationsordning. Innan den är beslutad kan inga beslut fattas på delegation.
- En gemensam nämnd är en egen myndighet och därmed också arkivansvarig för de allmänna handlingarna från myndigheten (jmf. 3 § arkivlagen, 1990:782). För utkast till dokumenthanteringsplan, se [bilaga 5](#).

Omvärldsbevakning

Det finns för närvarande 21 gemensamma överförmyndarnämnder med 3-6 kommuner i varje nämnd, totalt 76 kommuner. Överförmyndare finns i 117 kommuner och övriga 97 kommuner har en överförmyndarnämnd.

I vår närmaste omgivning finns exempelvis i norra länsdelen en gemensam överförmyndarnämnd, Bergslagens överförmyndarnämnd. Det finns också en gemensam nämnd i Östra Värmland.

Analys

Många av de fördelar som förutsågs med gemensamma överförmyndarnämnder har nog redan uppnåtts genom att våra kommuner redan idag har ett gemensamt överförmyndarkansli där all handläggning och mycket beslutsfattande sker. De ytterligare fördelar som har påtalats av överförmyndarhandläggarna samt överförmyndarna och ledamöterna i Hallsbergs överförmyndarnämnd talar för att även ha en gemensam nämnd.

En mer enhetlig och tydlig handläggning ökar rättssäkerheten. En smidigare administration, där hanteringen är enhetlig, borgar också för effektivitetsvinster. En gemensam nämnd kommer sannolikt inte att leda till nämnvärt högre kostnader, och man ser det i ett större perspektiv. Förvisso krävs nämndadministration, men redan idag finns nämndadministration i en kommun och till det kommer viss administration gentemot de fyra övriga överförmyndarna. Kostnaderna för ledamöter och ersättare finns redan liksom kostnaderna för kansliet och ställföreträdarna.

Andra fördelar är statistikhantering och ett mer renodlat personuppgiftsansvar, vilket beskrivits ovan.

Den lokala förankringen bibehålls i vart fall i någon mån genom att alla kommuner är representerade i en gemensam nämnd. Anmälan av delegationsbeslut ger också ledamöterna god inblick i de ärenden som hör till respektive kommun.

För att undvika en snedvridning mot Kumla kommun, bör ordförandeskap och vice ordförandeskap innehas av olika kommuner, se förslag i reglementet.

För ställföreträdare och huvudmän bör en gemensam nämnd inte innebära någon större påverkan eftersom överförmyndarkansliet redan är centraliserat till Kumla kommun. Överförmyndarkansliet bör fortsätta bjuda in till träffar med ställföreträdarna även på andra orter än Kumla kommun. Det bör också även

fortsättningsvis vara möjligt att boka möten med handläggarna på andra orter än Kumla.

Problemet med att ta fram kommunspezifisk information skulle minska i betydelse om alla delegationsbeslut anmäldes till en gemensam nämnd. Då behöver inte handläggarna sortera bland ärendena inför nämndsammanträdena eftersom alla kommuner genom sina ledamöter är representerade.

För att minska risken för tjänstepersonstyre bör nämnden också sammanträda minst 2-3 gånger per termin.

Sammanfattningsvis är förslaget att bilda en gemensam överförmyndarnämnd.

KOMMUNLEDNINGSFÖRVALTNINGEN

Caroline Olofsson
Administrativ chef

Ann-Charlotta Brandett
Kommunjurist

Bilagor:

- Bilaga 1 Utdrag från Kumla kommuns ärendehandbok, s. 29-30
- Bilaga 2 Förslag till överenskommelse enligt 9 kap. 22 § KL
- Bilaga 3 Förslag till reglemente enligt 9 kap. 33 § KL
- Bilaga 4 Förslag till delegeringsordning
- Bilaga 5 Förslag till dokumenthanteringsplan