

Handläggare: Sandra Ahlbin
Sektor/Avdelning: Kansli

Mottagare: Kommunfullmäktige

Möjligheter till samverkan för överförmyndarnämnden i Skinnskattebergs kommun

Utredning om möjligheterna att inleda samverkan mellan
överförmyndarnämnden i Skinnskatteberg och
samverkansorganisation i annan kommun



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING _____	2
UPPDRAGET _____	2
METOD _____	2
LAGSTIFTNING _____	3
ÖVERFÖRMYNDARNÄMNDEN I SKINNSKATTEBERG _____	4
FÖRESLAGNA SAMVERKANSALTERNATIV _____	4
KUNSKAPSLÄGE OCH SAMVERKAN _____	7
INSTÄLLNINGAR TILL SAMVERKAN _____	9
RISK- OCH KONSEKVENSPANALYS _____	12
RESULTAT _____	13
REFERENSER _____	14

Inledning

En ökad omfattning av kommuner har inlett mellankommunal samverkan kring överförmyndarverksamhet. Utvecklingen kan förtydligas genom en jämförelse mellan tillgängliga data från år 2007 då det endast fanns fyra gemensamma överförmyndarnämnder (SOU 2007:72) och år 2016 då det kommit att bli den näst vanligaste formen av gemensam nämnd inom mellankommunal samverkan i Sverige (SOU 2020:8)

Sveriges överförmyndarverksamheter styrs i 87 kommuner av förtroendevalda överförmyndare och i 122 kommuner av nämnder, av nämnderna är 36 gemensamma för två eller flera kommuner (SOU 2021:36).

Drivkrafterna som motiverar inledande av mellankommunal samverkan varierar, gemensamt är ofta en underliggande uppfattning om att mellankommunal samverkan ska medföra stordriftsfördelar, att genom storskalig verksamhet minska den enskilda eller den generella kostnaden. Dessa fördelar ska då motverka de av kommunen upplevda bristerna eller riskerna i den egna verksamheten. De effektivitetsvinster som antas medföras genom stordriftsfördelarna är att nå kostnadsbesparingar, högre servicekvalitet, bredare utbud och en ökad förmåga till kompetensförsörjning (Erlingsson, & Persson, 2021).

Uppdraget

Utifrån bifall till motion i ärende KS 2022-1150-101 fick förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheterna för att inleda samverkan mellan överförmyndarnämnden i Skinnskatteberg och samverkansalternativ i annan kommun, syftet med förändringen är primärt att stärka rättssäkerheten, kontinuiteten och även kostnadseffekten. Utredningen tillhandahåller även en översikt av eventuella risker och konsekvenser.

Metod

Utredningen har analyserat det rådande kunskapsläget gällande mellankommunal samverkan med fokus på överförmyndarverksamhet.

Utredningen har tagit del av relevanta dokument tillhandahållna av representanter från de föreslagna samverkansalternativen. Kontinuerlig dialog och möten har hållits under utredningens gång med representanter från de föreslagna samverkanskommunerna. Representant från V-Dala Överförmyndarsamverkan, överförmyndarchef Torbjörn Granström, representant från Västra Mälardalens överförmyndarnämnd, enhetschef Lorenzo Diaz Zamora och representant från Västerås Överförmyndarenhet, enhetschef Carina Dahlström.

En överblick av kunskapsläget inom området har möjliggjorts genom analys av studier från olika källor så som Riksrevisionen, Statens offentliga utredningar, Statskontoret och annan tidigare forskning. Vid jämförelse av Länsstyrelsernas tillsynsrapporter av Skinnskattebergs överförmyndarverksamhet i jämförelse med föreslagna samverkansalternativ ses inget utmärkande i någon av verksamheterna, varvid tillsynsrapporterna ej fått vidare tyngd i utredningen.

Tillämplig lagstiftning i Föräldrabalken, Kommunallagen samt Förvaltningslagen har analyserats.

Lagstiftning

Enligt gällande lagstiftning föreligger möjligheter till att ingå samverkan. I 19 kap. 14 § Föräldrabalken, FB, anges att överförmyndarnämnden 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. Överförmyndaren får på motsvarande sätt uppdra åt en kommunal tjänsteman med den kompetens som behövs att avgöra ärenden på överförmyndarens vägnar. Beslut enligt 19 kap. 14 § FB som inte får delegeras är följande, framställning eller yttrande till kommunfullmäktige, beslut om att entlediga en god man eller förvaltare p.g.a. olämplighet, beslut om att häva avtal om sammanlevnad i oskiftat bo, beslut om vitesförelägganden samt alla de beslut som delegaten anser vara tveksamma.

I 19 kap. 16 § FB anges att vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725) gäller, med de avvikelser som följer av detta kapitel, också överförmyndarnämnd och i tillämpliga delar överförmyndare. I andra stycket samma paragraf anges vidare att kommuner får besluta att de ska ha en gemensam överförmyndarnämnd. Föreskrifter om en gemensam nämnd i kommunallagen gäller också en gemensam överförmyndarnämnd.

I regeringens proposition 2005/06:117 (Skydd för barn genom registrering av förmyndare i vägtrafikregistret, m.m.) s. 36 förklaras att paragrafen handlar om förhållandet till kommunallagen. Paragrafen har ändrats för att klarlägga att det är möjligt för två eller fler kommuner att ha en gemensam överförmyndarnämnd. Ett nytt andra stycke har lagts till paragrafen.

Utgångspunkten är att en gemensam överförmyndarnämnd ska följa samma regler som en överförmyndarnämnd inom en kommun. Vad som är föreskrivet i kommunallagen om gemensamma nämnder ska dock enligt andra stycket andra meningen även gälla de gemensamma överförmyndarnämnderna. Som exempel kan nämnas vad som sägs i 6 kap. 9 § tredje stycket kommunallagen, KL. Där anges det att ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och att var och en av dem ska vara representerad i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare.

På samma sätt som andra gemensamma nämnder är en gemensam överförmyndarnämnd en företrädare för alla de samverkande kommunerna. Detta innebär att kommunala förpliktelser enligt föräldrabalken ligger på de enskilda berörda kommunerna, fastän beslut i anslutande ärenden fattas i den gemensamma nämnden. Så är t.ex. fallet med skyldigheten enligt 12 kap. 16 § FB för en kommun att betala arvode och ersättning till förordnade ställföreträdare. Beslut om ersättningen fattas i den gemensamma nämnden, men skyldigheten att betala ersättningen åvilar respektive kommun.

Ytterligare en möjlighet till samverkan, utöver gemensam nämnd, ges genom kommunal avtalssamverkan i enlighet med 9 kap. 37 § KL. Enligt 9 kap. 37 § KL får en kommun eller en region ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet i 2 kap. 1 § på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar.

Kommuner och regioner får inom ramen för avtalssamverkan, med de begränsningar som följer av 6 kap. 38 § KL, komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i den andra regionen att besluta på kommunens eller regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Överförmyndarnämnden i Skinnskatteberg

Överförmyndarnämnden i Skinnskattebergs kommun utgörs av tre ordinarie ledamöter och två ersättare. Nämnden sammanträder cirka fyra gånger per år. Överförmyndarverksamheten handlägger ärenden med nästintill full delegation med undantag av de beslut angivna i 19 kap. 14 § FB för vilka råder delegationsförbud.

Överförmyndarverksamheten har en handläggare anställd på 80 %. Utöver det så tjänstgör ordförande i nämnden som handläggare vid ordinarie handläggares semester och frånvaro, samt som extra resurs i form av granskare av årsräkningar. Handläggaren innehar examen som statsvetare och har åtta års erfarenhet av att arbeta med överförmyndarverksamheten. Ordförande i överförmyndarnämnden arbetade tidigare i verksamheten som handläggare.

Nuvarande handläggare ingår i kansliet. I arbetsgruppen återfinns kompetenser så som registrator, arkivarie, kommunikatör och enhetschef med juristkompetens.

Verksamheten har en öppen karaktär utan särskilda telefon- eller besökstider. Spontana besök från både ställföreträdare och huvudmän är vanligt förekommande. Tillgängligheten tillgodoses även vid ordinarie handläggares semester eller frånvaro. Verksamheten hanterar i dagsläget cirka 60 ärenden och 40 ställföreträdare.

Verksamheten saknar ett digitalt ärendehanteringssystem.

Föreslagna samverkansalternativ

Föreslagna samverkansalternativ är de gemensamma nämnderna V-Dala Överförmyndarsamverkan med Hedemora kommun som värdkommun och Västra Mälardalens Överförmyndarnämnd med Köpings kommun som värdkommun samt Västerås stads överförmyndarenhet med vilken Sala kommun har ett avtalsbaserat samarbete.

Samtliga representanter för tjänstemannaorganisationerna i de olika samverkansalternativen ställer sig öppna och positiva till en eventuell samverkan. Samtliga påtalar dock att en eventuell samverkan måste förankras politiskt. En kontakt måste därför tas mellan de politiskt styrande för att slutligen nå erforderlig konsensus innan fler steg tas. Utöver nödvändigheten av den politiska förankringen har det upprepat kommunicerats att en eventuell samverkan nog måste förberedas praktiskt för att undvika långvarig problematik. Det handlar om att i förväg klarlägga processen för hur samverkan ska genomföras och avtalas innan den praktiskt genomförs. Denna uppfattning styrks genom Statskontorets fallstudie som konstaterar att just ett gediget förarbete är en av framgångsfaktorerna för en lyckad samverkan (Statskontoret 2023:5).

Det måste också avsättas tillräckligt med tid för den politiska beslutsprocessen. Representanternas bedömningar om vad som är nödvändig tid skiljer sig åt från ett minimum av ett år ända upp emot två år innan den fysiska handläggningen skulle vara redo att flyttas över till värdkommun. En förändring av nämnden är dock inte möjlig innan nästa mandatperiod.

V-Dala Överförmyndarsamverkan

V-Dala Överförmyndarsamverkan utgörs av gemensam nämnd och tjänstemannaorganisation. Samverkande kommuner är Avesta, Fagersta, Hedemora och Norberg. Hedemora är värdkommun och innehar arbetsgivar- och personalansvaret. Nämndens sammansättning är en ledamot samt ersättare från varje kommun och ett roterande system för ordförande- och vice ordförande posterna, med byte vid varje ny mandatperiod. Nämnden sammanträder en gång per månad.

Verksamheten är tillgänglig via telefon med servicecenter på vardagar. Besökstid i Hedemora är torsdagar kl.10–12. De har även bestämda dagar där de kan ta mot besök i kommunerna Avesta och Norberg en gång i månaden samt i Fagersta enligt överenskommelse.

Verksamheten bemannas av sju heltidstjänster varav personalsammansättningen utgörs av en enhetschef och sex handläggare. De har utbildningskompetenser inom ekonomi, socionom, samhälle och juridik. Samtliga handläggare hanterar alla typer av förekommande arbetsuppgifter. De fördelar ärendena kommunvis, vilket betyder att handläggaren hanterar alla förekommande processer i ärendet gällande huvudmän folkbokförda på den ort de ansvarar för. Verksamheten hanterar i dagsläget cirka 960 ärenden, fördelat med cirka 158 per handläggare.

Verksamheten använder sig i dagsläget av Explizits ärendehanteringssystem Wärna.

Västra Mälardalens Överförmyndarnämnd

Västra Mälardalens Överförmyndarnämnd utgörs av gemensam nämnd och tjänstemannaorganisation. Samverkande kommuner är Arboga, Hallstahammar, Kungsör, Köping och Surahammar. Köping är värdkommun och innehar arbetsgivar- och personalansvaret. Nämndens sammansättning är en ledamot och en ersättare från varje kommun och ett roterande system för vice ordförandeskapet. Ordförandeposten innehas ständigt av Köpings kommun. Nämnden sammanträder en gång per månad.

Verksamheten har telefontid mån-tors kl.10-12. De har öppet för spontana besök gällande allmänna frågor på fredagar kl.10-12. Bemanningen av telefontiderna och besökstiden roterar mellan verksamhetens handläggare. Övrig tid gäller endast bokade besök. De tar i dagsläget inte emot några besök på plats ute i samverkanskommunerna.

Verksamheten bemannas av åtta heltidstjänster varav personalsammansättningen utgörs av en enhetschef, sex handläggare och en assistent. De har utbildningskompetenser främst inom ekonomi och socionomer. De fördelar arbetsuppgifterna utifrån processer i ärendena. Förklarar att, inkommande handlingar som exempelvis en inkommen ansökan om tillstånd till uttag eller en inkommen ansökan om samtycke till fastighetsförsäljning fördelas proportionerligt utifrån handläggares arbetsbörda och särskilda kompetenser. Det betyder att alla handläggare arbetar i alla ärenden. Verksamheten hanterar i dagsläget 1 121 ärenden. Om dessa skulle fördelas så skulle det bli cirka 186 per handläggare men ärenden per handläggare ger i Köpings fall ingen relevant mätbarhet eftersom de inte fördelar ärendena på samma sätt.

Verksamheten använder sig i dagsläget av Explizits ärendehanteringssystem Wärna men de befinner sig i dagsläget i en process av upphandling av nytt system.

Överförmyndarenheten Västerås

Överförmyndarenheten i Västerås har ingått avtalsbaserad samverkan med Sala kommun. De har ingen gemensam nämnd. Det innebär att Västerås stad hanterar Sala kommuns överförmyndarhandläggning men de uppgifter som ej kan delegeras enligt föräldrabalken 19 kap. 14 § fortsatt åligger förtroendevald överförmyndare i Sala att besluta om.

Verksamheten kan via telefon svara för generella frågor vardagar mellan kl.8-16:30, för ärendespecifika frågor hänvisas till telefontid mån-tors kl.10-11:30. De har öppet för spontanbesök på onsdagar kl.10–12. Övrig tid endast bokade besök.

Verksamheten bemannas av 14 tillsvidareanställda och fyra visstid/timanställda. De har utbildningskompetenser främst inom juridik men även inom statsvetenskap, rättsvetenskap, samhälle, psykologi och ekonomi. Verksamheten hanterar i dagsläget 2 182 ärenden, fördelningen av ärenden är cirka 200 ärenden per 100% tjänst.

Verksamheten använder sig i dagsläget av Explizits ärendehanteringssystem Wärna men de befinner sig i dagsläget i en process av upphandling av nytt system.

Kostnader

Kostnaderna för att ingå i samverkan beräknas olika i samverkansalternativen. I de gemensamma nämnderna V-Dala och Västra Mälardalen beräknas kostnaderna enligt en fördelningsnyckel enligt följande. Samtliga samverkande kommuners befolkningens mängd sammanräknas och kommunens procentuella andel av den totala befolkningen anger det procentuella betalningsansvaret för verksamheten.

I samverkan med V-Dala anges fördelning av kostnaderna för Skinnskattebergs kommun vara 7 % av den gemensamma överförmyndarnämndens budget. I samverkan med Västra Mälardalen beräknas fördelningen av kostnaderna för Skinnskattebergs kommun vara 5,5 % av den gemensamma överförmyndarnämndens budget. Det går inte att på förhand avgöra vad som framgent kommer att budgeteras för kommande år i respektive samverkansalternativ. Västra Mälardalen uppger att de eventuellt skulle behöva utöka personal om ytterligare en kommun ska ingå i samverkan.

I den avtalsbaserade samverkan mellan Västerås och Sala har i stället kostnaden fastställts genom avtal, att ett grundbelopp om 1 500 000 + nettoökning (antal ökade ärenden x 4000 kronor). Årligt tillägg till det avtalade beloppet räknas fram genom att multiplicera grundbeloppet med aktuellt indextal (PKV) för varje år. Med aktuellt index skulle kostnaden per ärende för Skinnskattebergs kommun vara cirka 5 000 kronor per ärende. Eventuellt grundbelopp bör fastställas genom avtal.

Oavsett samverkansalternativ kommer Skinnskattebergs kommun fortsatt att få bära kostnader för arvode, kostnadsersättning, samt kostnader för tolk gällande alla förmyndare, gode män och förvaltare för ärenden folkbokförda i kommunen. Kostnad som tillkommer i samverkan är också kostnad för ärendehanteringssystem. Explizits Wärna kostar i inköp mellan 80 000–120 000 kr, i årslicens 25 200 kronor och en eventuell konsolideringsavgift 50 000 kronor.

Det kan med dessa underlag ses att en samverkan torde vara kostnadsmissigt fördelaktigt för Skinnskattebergs kommun. Gällande samverkansalternativen med gemensam nämnd beräknas kostnaden utefter befolkningens mängd och eftersom Skinnskattebergs kommun har en relativt liten befolkning blir fördelningsprocenten låg. Gällande den avtalsbaserade samverkan med Västerås ses

ärendeantalet utgöra bas för kostnaden vilket också är fördelaktigt för Skinskattebergs kommun som i sammanhanget har relativt få ärenden i jämförelse med samverkansalternativet.

Kunskapsläge och samverkan

Ungefär två procent av Sveriges befolkning har en ställföreträdare utsedd för sig. De som har ett behov av en ställföreträdare är personer med psykiska sjukdomar, fysiska sjukdomar och funktionshinder. Det kan även förordnas ställföreträdare under rekvisitet försvagat hälsotillstånd samt även förmyndare för barn vars föräldrar av någon anledning inte själva kan utföra förmynderskapet. Många av dessa personer befinner sig i en klart utsatt situation varvid det råder en alldeles särskild moralisk och etisk dimension i att detta system hanteras på ett omsorgsfullt sätt med ett rättssäkert system (RIR 2017:33). Utvecklingen har dessutom gått mot att uppdragen som ställföreträdare har blivit alltmer komplicerade genom skärpande lagstiftning och mer krävande uppdrag. Detta medför naturligtvis högre ställda krav på kompetens både hos ställföreträdarna och även hos överförmyndarverksamheterna. Det belyser också vikten av goda matchningar mellan huvudman och ställföreträdare (RIR 2017:33)

Rättssäkerhet

Att tillgodose rättssäker myndighetsutövning innebär att myndighetsbeslut tas på ett korrekt sätt enligt gällande lagstiftning. Faktorer för att verksamheten ska kunna göra det kan härledas till kompetensnivå och form av kompetens. Ställföreträdarutredningen anger en rad olika nödvändiga kompetenser. Det krävs en god kompetens för att kunna bemöta både huvudmän och ställföreträdare. Det kan också behövas kunskaper om demenssjukdomar och vissa funktionsnedsättningar. Juridisk kompetens ses vara av särskild vikt, inom civilrätten, förvaltningsrätten samt mer specifikt inom föräldrabalken, förmynderskapsförordningen, LSS- och socialtjänstlagen. Slutligen krävs också grundläggande kunskaper om ekonomi och redovisning. Den huvudsakliga kompetensen återfinns i de flesta verksamheter på tjänstemannanivå men det är också av vikt att även de förtroendevalda har grundläggande kunskaper på området (SOU 2021:36)

Ställföreträdarutredningen konstaterar vidare att överförmyndarnämnd är den organisationsform som är bäst lämpad att tillgodose rättssäkerhet. En nämnd ses gå hand i hand med en professionell tjänstemannaorganisation. Riksrevisionen konstaterar att det finns stora variationer i storlek och struktur på landets överförmyndarverksamheter men det finns inget stöd för att någon struktur eller storlek är det bättre alternativet. En liten verksamhet kan ha en mindre diversifierad kompetens men med fördelen av en god kännedom om huvudmännen och deras ställföreträdare. Varvid omvänt att en stor verksamhet kan ha en större bredd av kompetenser men sakna kännedom om huvudmännen och deras ställföreträdare (RIR 2017:33)

Mellankommunal samverkan kan ha positiva effekter ur ett verksamhetsperspektiv med antagandet att en större organisation bör ha större möjligheter till specialisering och robusthet inför förändrade omvärldslägen. Samverkan kan underlätta rekrytering och att öka möjligheterna att bibehålla rätt kompetens (Statskontoret 2023:5) (SOU 2020:8). I samverkan ses ofta ett ökat antal anställda, med fler anställda möjliggörs en mer diversifiering av kompetenser inom verksamheten vilket kan höja den sammantagna kompetensnivån. Med flera kommuner i samverkan ökar också likvärdigheten i arbetsprocesserna och i lagtolkning vilket kan medföra en ökad rättssäkerhet och likabehandling.

Storleken på kommunerna som samverkar påverkar maktbalansen dem emellan. Om kommunerna som samverkar är jämnstora ökar förutsättningarna för en effektiv samverkan (SOU 2020:8). Om storleken på de samverkande kommunerna skiljer sig åt och om maktförhållandet är ojämnt fördelat ökar risken för att servicen koncentreras inom den större kommunens verksamhet vilket medför försämrad tillgänglighet och service i de mindre kommunerna. Att verksamheten koncentreras långt ifrån den mindre kommunen är också avgörande i fråga om insyn och ansvarutkrävande (Erlingsson, Isaksson, & Persson, 2021). De mindre kommunerna riskerar att förlora i lokal demokratisk anda genom ett försvårande av förtroendevalda och medborgares insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande (Statskontoret 2023:5).

Kontinuitet

Att tillhandahålla kontinuitet i en verksamhet förutsätter att flera perspektiv tas i beaktning. En absolut förutsättning för att tillhandahålla en kontinuitet i verksamheten är en låg personalomsättning. Genom att ha personell kontinuitet säkerställs att de långsiktiga strategiska processerna ges de bästa förutsättningarna för genomförande.

Ses värdet av kontinuitet genom huvudmannens perspektiv ses det av yttersta vikt att undvika onödiga byten av ställföreträdare. Att verksamheten då har genomfört en grundlig analys av huvudmannens behov och matchat dessa mot en lämplig ställföreträdare. Antalet komplexa ärenden ökar (SOU 2021:36) och med att typen av ärenden blivit alltmer komplexa har också vikten av goda matchningar ökat (RIR 2017:33). För att lyckas med en god matchning som håller över tid är det nödvändigt att verksamheten har en god kännedom om ställföreträdaren som person och kompetensmässigt.

Ur ställföreträdarens perspektiv är kontinuiteten avhängig att tillgänglighet, service och stöd från verksamheten tillhandahålls på ett kontinuerligt och gott sätt. Det är också av vikt att ställföreträdaren får kontakt med en handläggare som känner det egna ärendet. Detta gäller särskilt i de fall en ställföreträdare är ny i sitt uppdrag eller har åtagit sig ett komplext ärende då det kan komma att behövas mycket stöd från verksamheten. Frågor av specifik karaktär uppstår också ofta akut och kräver en hög grad av tillgänglighet från myndigheten.

Kostnadseffekt

Efter en analys av rådande kunskapsläge inom området mellankommunal samverkan och i synnerhet gällande kostnadseffektivitet ses det saknas tillförlitlig empiriskt grundad kunskap som säkerställer om samverkan de facto realiserar de önskade kostnadseffekterna. Kommunutredningen SOU 2020:8 konstaterar att trots ”den omfattande interkommunala samverkan råder det brist på systematiska utvärderingar av ekonomiska effekter.” Det finns lite forskning på området att tillgå och den forskning som finns är oftast baserad på kvalitativa metoder genom exempelvis intervjuer och självskattningar vilka inte nödvändigtvis överensstämmer med vad som kan mätas och beläggas (SOU 2020:8). Det saknas i mångt och mycket studier som är baserade på mätbarhet i ett före- och efterperspektiv av ingåendet i samverkan samt även studier som säkerställer ett orsakssamband mellan just samverkan och upplevd effekt. Detta gör det svårt att dra generella slutsatser som är applicerbara på andra verksamheter än den som studerats.

För att göra en ansats till mätbarhet i frågan kostnadseffektivitet genomförde Kommunutredningen en analys av mellankommunala samverkan gällande räddningstjänstförbund i svenska kommuner. Att studien inriktats på just räddningstjänstens verksamhet motiveras av att verksamheten till hög grad är lagreglerad, det finns mycket tillgängliga kostnadsdata samt att många svenska kommuner inlett samverkan inom just räddningstjänst. Dessa parametrar möjliggör en mätbarhet i jämförelse mellan samverkande och icke-samverkande kommuner.

Den övergripande slutsatsen är att det inte går att säga att mellankommunal samverkan är mer kostnadseffektivt än att driva verksamhet i kommunens egen regi. Delas dock kommunerna upp i kommuntyper, ses mellankommunal samverkan vara mest kostnadseffektivt för storstads- och storstadsnära kommuner (SOU 2020:8).

Andra studier visar att mellankommunal samverkan kan medföra ökade kostnader (Erlingsson, Isaksson, & Persson, 2021). De ökade kostnaderna kan till viss del utgöras av de så kallade transaktionskostnaderna.

En indelning av transaktionskostnaderna kan göras mellan de som uppstår före och de som uppstår efter ett avtal träffats. Ökade kostnader som uppstår före avtalet handlar ofta om utredningskostnader, förhandlingskostnader och kontraktskostnader. Ökade kostnader som uppstår efter avtal är kostnader förknippade med övervakning, kontroll, administration och utträden.

Det uppkommer också en asymmetri i fördelningen av transaktionskostnader, eftersom dessa i högre grad uppkommer hos medlemskommunerna och inte i samverkansorganisationen. De potentiella effektiviseringsvinster som kan nås via samverkan kan därför delvis ätas upp av ökade kostnader hos medlemskommunerna. Möjligheterna att hålla nere transaktionskostnaderna ökar om kommunerna liknar varandra vad det gäller problembild och storlek (SOU 2020:8).

Inställningar till samverkan

Som ett led i utredningen har en enkät utgått till kommunens samtliga ställföreträdare där de fått lämna svar utifrån sin roll som ställföreträdare samt ur sin huvudmans synvinkel. Enkäten hade en svarsfrekvens på 70 %, 28 svar inkom av 40 utskick.

Följande två frågor ställdes,

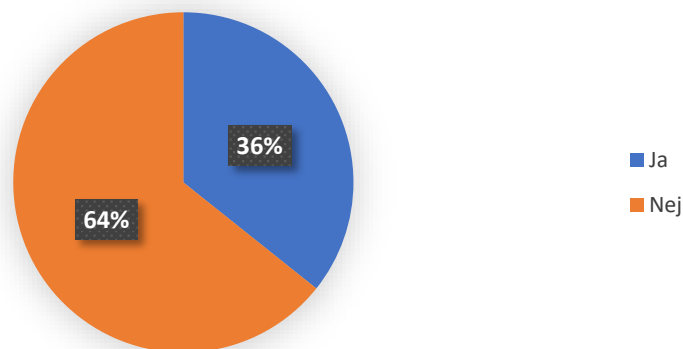
1. Har du uppdrag eller har du tidigare haft uppdrag i någon kommun som ingår i något samverkansförbund?
2. Anser du att överförmyndarnämnden i Skinnskattebergs kommun bör ingå i samverkan med något av motionens samverkansalternativ?

Det lämnades även möjlighet att motivera sina svar i fritextfält.

På fråga 2. Anser du att överförmyndarnämnden i Skinnskattebergs kommun bör ingå i samverkan med något av motionens samverkansalternativ- anser 64 % av samtliga svarande att kommunen inte bör ingå samverkan med något av motionens samverkansalternativ.

Anser du att Skinnskattebergs kommun bör ingå i samverkan?

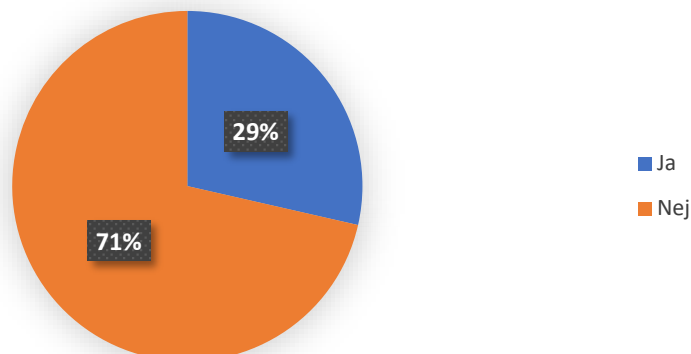
Samtliga svarande



Av de ställföreträdare som har uppdrag i något av samverkansalternativen svarar drygt 70 % att kommunen inte bör ingå samverkan med något av motionens samverkansalternativ.

Anser du att Skinnskattebergs kommun bör ingå i samverkan?

Svarande som har uppdrag i något av samverkansalternativen



Det framgår med tydlighet genom fritextfälten att tillgänglighet, service och stöd är mycket viktiga faktorer för ställföreträdarna,

”För mig är tillgänglighet och personlig service viktigt, det skulle kraftigt försämrats om vi skulle bli en liten del i ett kommunförbund. Den försämringen skulle drabba både huvudmannen och den gode mannen. I de fall någon fråga har uppstått har jag fått snabb hjälp och det är viktigt för att kunna sköta sitt uppdrag. Skulle vi ingå i ett kommunförbund skulle uppdragen som god man inte kännas lika lätt att utföra och därmed inte vara lika intressant.”

”Närheten till öf försvinner om de slås ihop med andra kommuner. I Skinnskatteberg fungerar det väldigt bra att snabbt få kontakt med dem, man kan titta in på oanmälda besök och får alltid prata med någon”

”Skinnskattebergs överförmyndare fungerar utmärkt. De har korta svarstider och går lätt att få tag i. En handläggare på ett förbund skulle inte ha samma kunskap om särskilda förutsättningar på orten. Det skulle bli längre svarstider och sämre service med ett förbund.”

Många av de som har uppdrag i något av samverkansalternativen ser negativt på samverkan,

”Har uppdrag i Köping och där är servicen till stf urusel. Om Skinnskatteberg slås ihop med V:a Mälardalen så slutar jag med alla mina uppdrag. Noll stöd från dem när man som stf ställs inför svåra situationer, går ej att få tag på personer på kontoret, urusla telefontider och drop in tider. När jag ställs inför problem i mitt uppdrag i Skinnskatteberg så kan jag ringa och få hjälp och stöd direkt, fantastisk service. Jag hoppas verkligen att Överförmyndaren blir kvar i Skinnskatteberg.”

”ÖF i Skinnskatteberg är enligt mig den mest kompetenta och serviceinriktade av alla i Västmanland. Snabba att få tag på och alltid lösningar på problemen. Köpings ÖF har tyvärr senare år tillbaka bara blivit sämre för både huvudmän och oss stf. Västerås fungerar fortfarande ok. Hedemora har jag begärt att bli entledigad hos men det lär ta tid”

”Jag har arbetat med alla överförmyndare i Västmanland och Skinnskatteberg är och har alltid varit den bästa av alla överförmyndare. Det är lätta att få tag på det är engagerade och hjälper alltid till med det mest konstigaste saker alltså det bästa som vi förvaltade behöver. Man känner alltid att man kan få hjälp hos er”

Av de relativt få som skriver något positivt om samverkan påtalas bland annat att högre krav på den granskande myndigheten lättare kunna tillgodoses via samverkan,

”När jag började som god man 1984 såg det mycket annorlunda ut. Mitt första uppdrag hade jag i Malung där jag bodde på den tiden. Framför allt var kraven på årsredovisningens utseende bagatellartade jämfört med idag. När jag kom till Norberg sköttes verksamheten av en förtroendevald överförmyndare som var politiskt vald och samtidigt granskande myndighet. Det fungerade bra men allt eftersom åren har gått har jag märkt att behovet av och kraven på ställföreträdare har blivit betydligt större. Det handlar inte längre bara om att hjälpa den lite vimsiga gamla karamelltanten att betala sina räkningar. Numer kan man få mycket mer komplicerade ärenden. Unga människor med bipolär psykisk sjukdom och drogmissbruk är inte alls ovanliga bland huvudmännen. Detta ställer naturligtvis större krav även på den granskande förvaltningen, krav som är lättare att tillgodoses i ett samverkansförbund. Ställföreträdarnas livserfarenhet räcker långt men är inte allena saliggörande. Min teoretiska bakgrund är förvaltnings sociolog, en utbildning som jag haft och har stor nytta av.”

Några ser ökade digitala möjligheter i samverkan och sårbarhet i en liten organisation som motiv till samverkan,

”Föreslår Västerås som samverkansförbund. Sårbart med en handläggare”

”Skinnskatteberg är en liten kommun, men måste ändå uppfylla alla sina kommunala plikter. Anser att det är både enklare och säkrare att samverka med andra kommuner i många frågor.”

”Underlättar då jag har uppdrag även i Västerås, där kan man även lämna in allt helt elektroniskt via en webbtjänst”

Det framgår med tydlighet i enkätsvaren att tillgänglighet, service och stöd är de faktorer som ställföreträdare och huvudmän anser utmärker verksamheten i Skinnskatteberg gentemot de föreslagna samverkansalternativen.

Sammanfattningsvis visar enkätsvaren att en majoritet av ställföreträdarna emotsätter sig ett inledande av samverkan för överförmyndarnämnden i Skinnskatteberg. De som till största delen är negativt inställda till samverkan är de ställföreträdare som har erfarenhet av samverkansalternativen.

Det ses dock att några ställföreträdare ser fördelar med att ingå i samverkan för att minska sårbarheten, för att öka möjligheterna till digitalisering och för att möta ökade kompetenskrav på överförmyndarverksamhetens tillsyn.

Risk- och konsekvensanalys

Att ingå i mellankommunal samverkan innebär naturligtvis kostnader likväl som en verksamhet i egen regi. Det förefaller dock finnas en risk att oväntade och ökade kostnader kan uppstå, främst gällande transaktionskostnader efter att avtal ingåtts. Huruvida dessa ökade kostnader kan förutses och beräknas ses vara avhängigt ett gediget förarbete i den praktiska- och avtalsprocessen.

Forskningen pekar också på en potentiell risk gällande lokaldemokratiska principer där ett försvårande till insyn och ansvarsutkrävande kan uppstå. Även här ses förarbetet till samverkan vara av vikt för att säkerställa rutiner för rapportering och information.

Det ses en substantiell risk för upplevda brister i tillgänglighet, service och stöd. Ur perspektivet från huvudmannen kan en geografisk förflyttning av verksamheten med begränsade besök- och telefontider avsevärt minska deras möjligheter till kontakt med myndigheten. Ställföreträdarutredningen pekar särskilt på huvudmannens möjligheter att ta tillvara sina intressen och att de måste ges möjlighet till hög tillgänglighet (SOU 2021:36). En påtaglig konsekvens av detta är att huvudmannens rättigheter och intressen då inte tas tillvara på ett fullgott sätt. Ett sätt att till viss del möta detta kan vara att, som i samverkansalternativet V-Dala, tillgodose besökstider ute i samverkanskommunerna.

Ur ställföreträdarens synvinkel ses också den geografiska förflyttningen, begränsade besök- och telefontider vara faktorer till oro. Oron ses grunda sig en tro att det kommer att uppstå brister i stöd i svåra situationer de kan ställas inför. Vidare i enkätsvaren ses en viss risk att en mellankommunal samverkan ska tappa i lokal- och personkännedom. Dessa risker sammantaget kan leda till konsekvensen att ställföreträdare begär sig entledigade och att de inte är villiga att åta sig nya uppdrag. Vilket i sin tur kan leda till ärenden där inte behovet av ställföreträdare kan tillgodoses, vilket påverkar rättssäkerheten. Att möta denna risk ses innefatta åtgärder av olika slag. Att verksamheten har en hög grad av tillgänglighet, möjligheter till stöd och utbildning. Det ska inte underskattas möjligheten att ställföreträdaren får, vid behov, kontakt med den handläggare som känner det egna ärendet. Vilket kan vara svårare att möta i de samverkansalternativ där det är olika handläggare som hanterar olika

processer rörande huvudmännen. I det arbetssättet kan en ställföreträdare vara i kontakt med olika handläggare vid varje tillfälle de söker stöd hos verksamheten.

Resultat

Utredningen kan konstatera att det föreligger möjligheter till samverkan för överförmyndarnämnden i Skinskatteberg. De föreslagna samverkansalternativens representanter för tjänstemannaorganisationerna är samtliga öppna och positiva till att inleda samverkan med Skinskattebergs kommun.

Rådande lagstiftning ger en möjlighet att ingå i samverkan gällande handläggningen så snart avtal om sådant fattas med valt samverkansalternativ, en förändring av den politiska strukturen kan dock inte förändras före den nya mandatperioden inleds i och med valet 2026.

Om samverkan inleds med någon av de gemensamma nämnderna V-Dala eller Västra Mälardalen kommer ledamöter och ersättare från Skinskattebergs kommun att representera kommunen i den gemensamma nämnden. De beslut som då inte delegeras till tjänstemännen i den gemensamma organisationen kommer den gemensamma nämnden att ta beslut i. Om samverkan inleds med Västerås är förhållandet annat, eftersom Västerås och Sala inte har någon gemensam nämnd bör antingen nämnden i Skinskatteberg kvarstå eller att beslut tas om att införa en förtroendevald överförmyndare. Detta är av nödvändighet då beslut som omfattas av delegationsförbud inte kan hanteras i samverkan.

I avseendet rättssäkerhet ser utredningen i dagsläget inga brister i nuvarande verksamhet. De av Ställföreträdarutredningens angivna faktorer för att tillgodose rättssäker handläggning ses motsvaras i nuvarande verksamhet. Med hänseende till handläggarens och ordförandens i nämndens gedigna erfarenhet och utbildning ses kompetenskraven tillgodoses, därutöver återfinns ytterligare juridisk kompetens i kansliet. Den goda kännedom om huvudmännen och ställföreträdarna som nuvarande verksamhet innehar säkerställer också goda matchningar som håller över tid. Därtill har verksamheten inte vid något tillfälle haft ett ärende som har fått upphöra på grund av att ingen lämplig ställföreträdare hittats.

Det ses dock evidens i forskningen för att mellankommunal samverkan ska kunna bidra till att skapa mindre sårbara organisationer som har större möjligheter till specialisering med minskad känslighet för ett förändrat omvärldsläge. Med detta i åtanke ses den nuvarande verksamhetsformen framgent att kunna vara mer sårbar på grund av sin personella småskalighet. Detta har dock i nuläget motverkats genom att verksamheten har säkerställt ersättare vid ordinarie handläggares frånvaro. Att ersättare också arbetat som handläggare tidigare säkerställer också en personell kontinuitet i verksamheten som inte kan motsvaras i något av samverkansalternativen. Vidare i avseende kontinuitet ser utredningen de facto att nuvarande organiseringsform är att föredra för att säkerställa en sammanhängande och ständig handläggning samt tillgång till stöd och service.

Gällande kostnadseffektivitet visar utredningen att det torde vara kostnadsmässigt fördelaktigt för Skinskattebergs kommun att ingå i något av samverkansalternativen. Gällande alternativen med gemensam nämnd beräknas kostnaden utefter befolkningens mängd och eftersom Skinskattebergs kommun har en relativt liten befolkning blir fördelningsprocenten låg. Gällande den avtalsbaserade samverkan med Västerås ses ärendeantalet utgöra bas för kostnaden vilket också är fördelaktigt för Skinskattebergs kommun som i sammanhanget har relativt få ärenden i jämförelse med samverkansalternativet.

Referenser

- Erlingsson, G. Ó., Isaksson, Z., & Persson, B. (2021). *Mellankommunal samverkan: Vad är känt om dess effekter? En inventering av kunskapsläget*. Kommuninvest forskningsberedning.
- RIR 2017:33. (u.d.). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*. Stockholm: Riksdagens Interntryckeri.
- SOU 2007:72. (u.d.). *Kommunal kompetens i utveckling – Betänkande av kommunala kompetensutredningen*. Stockholm: Edita.
- SOU 2020:8. (u.d.). *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2021:36. (u.d.). *Gode män och förvaltare – en överblick. Betänkande av ställföreträdarutredningen*. Stockholm: Elanders.
- Statskontoret 2023:5. (u.d.). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*.