



Begäran om yttrande

Dnr 17REK19
2018-11-02

Överförmyndarnämnden
Kommunstyrelsen

Gunilla Beckman Ljung

Granskning av verksamhetssystemet Wärna, Överförmyndarnämnden

Bakgrund

Överförmyndarnämnden är systemägare och systemförvaltare för verksamhetssystemet Wärna. Systemet hanterar huvudmän, gode män, förvaltare och särskilt förordnade vårdnadshavare samt underlag för utbetalning av ersättning till gode män, förvaltare och särskilt förordnade vårdnadshavare.

Systemet ger underlag till utbetalningar från de huvudmän som själva betalar arvoden till gode män, förvaltare och särskilt förordnade vårdnadshavare. Utbetalningen av de arvoden som kommunen ska betala görs via Personec P, kommunens personal- och lönesystem som hanteras av kommunledningskontorets HR-avdelning under Kommunstyrelsen. Samtliga system driftas av IT-avdelningen som också finns i kommunledningskontoret under Kommunstyrelsen.

Under 2016 uppgick kostnaderna för arvoden och omkostnader för gode män m. fl. till 13,9 mnkr. För helår 2017 var motsvarande kostnader 14,1 mnkr.

Verksamhetssystemet och verksamheten har granskats under hösten 2017 och våren 2018. Registeranalys har gjorts på samtliga utbetalda arvoden och ersättningar under perioden 2017-01-01–2017-08-31. Integrationen mellan Wärna och Personec P har granskats för månaderna januari till augusti 2017.

KPMG har på revisorernas uppdrag genomfört granskningen.

Syfte och avgränsningar

Syftet med granskningen är att bedöma den interna kontrollen i systemet för utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar.

Ett annat syfte är att bedöma hur skyddet för informationen ser ut. Det gäller i första hand sekretess och riktighet. Behörighetsadministrationen och uppföljningen av loggar är väsentlig. Tillgängligheten är också viktig för förvaltningens effektivitet.

Granskningen avser Överförmyndarnämnden, men berör även Kommunstyrelsen då personalsystemet Personec P är det system som verkställer utbetalningarna.

Revisionsfrågor

1. Är Överförmyndarnämndens rutiner och system för hanteringen av utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar tillförlitliga och är den interna kontrollen tillräcklig?
2. Säkerställer Överförmyndarnämndens systemförvaltning sekretess och återskapande av information?
3. Säkerställer Överförmyndarnämndens behörighetshandtering att delegationsbeslut/lagkrav efterlevs?

Granskningsresultat

Enligt Kommunallagen har nämnden ansvar för styrning, ledning och uppföljning av verksamheten. Nämnden ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen visar att det finns en fastställd plan för intern kontroll, men att kontrollerna inte har genomförts. KPMG's bedömning är att nämnden brister i sin uppföljning av verksamheten.

En ändamålsenlig verksamhet förutsätter att fullmäktiges riktlinjer följs och att man följer lagar och förordningar. Därutöver behöver verksamheten ha välutvecklade rutiner, en effektiv handläggning och att dokumentationen är av god kvalitet samt att nämnden har en tillräcklig intern kontroll. För att åstadkomma detta krävs riktlinjer och rutiner för dokumentation, rutiner för kontroller, lämplig information till ställföreträdarna m.m., något som idag saknas eller är bristfälligt enligt vår bedömning. KPMG gör bedömningen att Överförmyndarnämnden inte har säkerställt att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

KPMG anser att nämnden behöver fortsätta att utveckla sin styrning över verksamheten då brister i denna verksamhet drabbar de huvudmän som samhället har åtagit sig att skydda. Vi vill även påpeka att nämnden ansvarar för att tillse att det finns tillräckliga resurser så att verksamheten har förutsättningar att utföra det ålagda uppdraget.

Mot bakgrund av KPMG's granskning rekommenderar de Överförmyndarnämnden att:

- Säkerställa att dokumenterade riktlinjer och rutiner upprättas
- Säkerställa att avstämningar/samordning mellan system och kommunledningskontoret införs
- Säkerställa att den interna kontrollen utvecklas och utgår från ett risk- och väsentlighetsperspektiv

- Säkerställa att en klassificering av den information som hanteras utförs och med resultatet som underlag införa de informationssäkerhetsåtgärder som följer av de tillämpningsföreskrifter som kommunens informationssäkerhetspolicy hänvisar till
- Säkerställa att en kompletterande utredning av erhållen dataanalys utförs.

Är överförmyndarnämndens rutiner och system för hanteringen av utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar tillförlitliga och är den interna kontrollen tillräcklig?

KPMG's bedömning är att rutiner och system för utbetalning av arvoden och kostnadsersättningar under granskningsperioden inte är tillförlitliga. Bedömningen är också att den interna kontrollen inte är ändamålsenlig och tillräcklig.

Säkerställer överförmyndarnämndens systemförvaltning sekretess och återskapande av information?

KPMG's bedömning är att systemförvaltningen varken har dokumenterade rutiner eller kontroll av sekretess och återskapande av information. Bedömningen är också att man saknar kunskap om kommunens informationssäkerhetspolicy och i och med det vikten av att upprätta ett SLA (service level agreement) och vikten av att upprätta rutiner för verksamheten i enlighet med kommunens beslut.

Säkerställer överförmyndarnämndens behörighetshantering att delegationsbeslut/ lagkrav efterlevs?

KPMG's bedömning är att det inte är säkerställt att överförmyndarnämndens delegationsbeslut/lagkrav efterlevs.

Revisionskontorets kommentar

I registeranalysen som genomförts har stora differenser noterats vid jämförelse mellan integrationsfiler från Wärna och uppgifter från Personec P. Dessa differenser har delvis berott på manuella transaktioner som gått vid sidan om filöverföringar av uppgifter för utbetalningar av arvoden och ersättningar. Delvis berodde det på att mars månad inte erhöles i materialet från Personec P. Även om mars månad exkluderas ur jämförelsen kvarstår stora differenser: arvoden 181 tkr, km-ersättning 355 tkr och ersättning omkostnader 371 tkr. Andra orsaker har inte gått att utesluta, då differenserna i materialet är många och endast ett stickprov har analyserats av Överförmyndarenheten. Systemförvaltarna för Personec P är tydliga med att endast uppgifter avseende Överförmyndarnämnden lämnats till revisionen för jämförelsen. Oavsett belopp kan revisionen konstatera att den interna kontrollen är bristfällig, så länge man inte säkerställer att de faktiska utbetalningarna kan stämmas av mot uppgifterna i Wärna.

Brister i registervård i Personec P, gällande uppgifter från Överförmyndarnämnden, vilka ställföreträdare som är aktuella har också noterats.

För att säkerställa att de uppgifter som integreras in i Personec P är korrekta, måste en dokumentation av detta utbetalningsflöde göras och löpande avstämningar göras mellan Wärna och Personec P. Separata kontroller och avstämningar måste göras för de manuella utbetalningar som också görs.

Revisorernas begäran om yttrande från Överförmyndarnämnden

Vilka åtgärder har Överförmyndarnämnden vidtagit under 2018 för att komma till rätta med de konstaterade bristerna och rekommendationerna i rapporten?

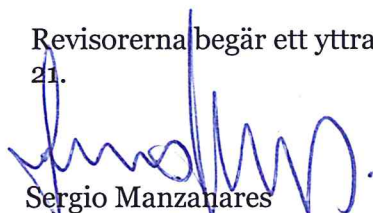
Revisorerna begär ett yttrande från Överförmyndarnämnden senast 2018-12-21.

Revisorernas begäran om yttrande från Kommunstyrelsen

Överförmyndarnämnden har ingen egen personal utan köper tjänster för överförmyndarverksamheten, ekonomihanteringen, arvodes- och ersättningsutbetalningar, IT-drift och informationssäkerhet från Kommunstyrelsen. Det innebär att även Kommunstyrelsen har ett ansvar att höja kvalitén på den interna kontrollen för Överförmyndarnämnden.

Vilka åtgärder har Kommunstyrelsen vidtagit under 2018 för att komma till rätta med de konstaterade bristerna och rekommendationerna i rapporten?

Revisorerna begär ett yttrande från Kommunstyrelsen senast 2018-12-21.



Sergio Manzanares
Revisorskollegiets ordförande



Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskning av Överförmyndarnämnden



Granskning av Överförmyndarnämnden

Revisionsrapport

Gävle kommun

KPMG AB

2018-09-05

Antal sidor 14

Antal bilagor 1



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsningar	3
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvarig	4
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och styrning	5
3.2	Handläggning och rutiner	5
3.3	Avstämningar och kontroller	7
3.4	System och dataanalys	9
3.4.1	Informationssäkerhet	9
3.4.2	Systemöversikt	9
3.4.3	Behörighetsadministration	10
3.4.4	Logginformation och historik	10
3.4.5	Service Level Agreement för back-up och tillgänglighet	10
3.4.6	Återläsningstester	10
3.4.7	Sekretess	10
4	Slutsats och rekommendationer	11
4.1	Revisionsfrågor	11
4.2	Rekommendationer	12
5	Dataanalys Wärna integrationsfil och Personec P	13
6	Förteckning erhållna dokument	16

1 Sammanfattning

Vi har av Gävle kommuns revisorer och revisionskontor fått i uppdrag att granska rutinerna kring arvodering av ställföreträdare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Överförmyndarnämnden är systemägare och systemförvaltare för verksamhets-systemet Wärna. Systemet hanterar huvudmän och ställföreträdare samt underlag för utbetalning av ersättning till ställföreträdare oavsett om det är kommunen eller huvudmannen själv som ska betala ut ersättningen. Utbetalningen av de arvoden som ska ske av kommunen görs via kommunens personal- och lönesystem (Personec P), vilket hanteras av kommunledningskontorets HR-avdelning som lyder under kommunstyrelsen. Samtliga system driftas av IT-avdelningen som också finns i kommunledningskontoret under kommunstyrelsen.

Enligt kommunallagen har nämnden ansvar för styrning, ledning och uppföljning av verksamheten. Nämnden ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen visar att det finns en fastställd plan för intern kontroll, men att kontrollerna inte har genomförts. Vår bedömning är att nämnden brister i sin uppföljning av verksamheten.

En ändamålsenlig verksamhet förutsätter att fullmäktiges riktlinjer följs och att man följer lagar och förordningar. Därutöver behöver verksamheten ha välutvecklade rutiner, en effektiv handläggning och att dokumentationen är av god kvalitet samt att nämnden har en tillräcklig intern kontroll. För att åstadkomma detta krävs riktlinjer och rutiner för dokumentation, rutiner för kontroller, lämplig information till ställföreträdarna m.m., något som idag saknas eller är bristfälligt enligt vår bedömning.

Vi gör bedömningen att överförmyndarnämnden inte har säkerställt att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vi anser att nämnden behöver fortsätta att utveckla sin styrning över verksamheten då brister i denna verksamhet drabbar de huvudmän som samhället har åtagit sig att skydda. Vi vill även påpeka att nämnden ansvarar för att tillse att det finns tillräckliga resurser så att verksamheten har förutsättningar att utföra det ålagda uppdraget.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi överförmyndarnämnden att:

- Säkerställa att dokumenterade riktlinjer och rutiner upprättas
- Säkerställa att avstämningar/samordning mellan system och kommunledningskontoret införs
- Säkerställa att den interna kontrollen utvecklas och utgår från ett risk- och väsentlighetsperspektiv
- Säkerställa att en klassificering av den information som hanteras utförs och med resultatet som underlag införa de informationssäkerhetsåtgärder som följer av de tillämpningsföreskrifter som kommunens informationssäkerhetspolicy hänvisar till
- Säkerställa att en kompletterande utredning av erhållen dataanalys utförs.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Gävle kommuns revisorer och revisionskontor fått i uppdrag att granska rutinerna kring arvodering av ställföreträdare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Överförmyndarnämnden är systemägare och systemförvaltare för verksamhets-systemet Wärna. Systemet hanterar huvudmän och ställföreträdare samt underlag för utbetalning av ersättning till ställföreträdare oavsett om det är kommunen eller huvudmannen själv som ska betala ut ersättningen. Utbetalningen av de arvoden som ska ske av kommunen görs via kommunens personal- och lönesystem (Personec P), vilket hanteras av kommunledningskontorets HR-avdelning som lyder under kommunstyrelsen. Samtliga system driftas av IT-avdelningen som också finns i kommunledningskontoret under kommunstyrelsen.

Med anledning av ovanstående bedömer kommunens revisorer att det kan föreligga en risk att den interna kontrollen för utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar till ställföreträdare inte är tillräcklig vilket är väsentligt enligt god revisionsssed.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att bedöma den interna kontrollen i systemet för utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar.

Ytterligare ett syfte har varit att bedöma om kommunens informationssäkerhetspolicy med därtill hörande tillämpningsföreskrifter efterlevs. Inriktningen har varit mot behörighetsadministrationen och kontrollen av loggar.

Granskningen har besvarat följande övergripande revisionsfrågor:

- Är överförmyndarnämndens rutiner och system för hanteringen av utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar tillförlitliga och är den interna kontrollen tillräcklig?
- Säkerställer överförmyndarnämndens systemförvaltning sekretess och återskapande av information?
- Säkerställer överförmyndarnämndens behörighetshantering att delegationsbeslut/lagkrav efterlevs?

2.2 Avgränsningar

Granskningen omfattar överförmyndarnämnden, men berör även kommunstyrelsen då de är systemägare/förvaltare till personalsystemet Personec P som verkställer utbetalningarna.

Gransknings- och analysperiod omfattar januari-augusti 2017.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 § 6
- Gällande lagstiftning såsom föräldrabalken och förmynderskapsförordningen, lagen om god man för ensamkommande barn, förvaltningslagen och kommunallagen
- Nämndens delegations-/attestregler
- Internkontrollplan och internkontrollrapporter
- Kommunens styrande dokument omfattande informationssäkerhet
- Övriga tillämpbara interna regelverk, riktlinjer och rutiner

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser överförmyndarnämnden samt kommunstyrelsen.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Lars Anteskog, dataanalysspecialist och Marita Castenhag, kommunal revisor.

Dataanalysen, som en del av detta uppdrag, levererades via e-post till revisionskontoret 2017-12-20.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av befintlig dokumentation etc.
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Dataanalys av data erhållen från verksamhetssystemet Wärna och lönesystemet

Rapporten är faktagranskad av enhetschef och handläggare inom överförmyndar-enheten samt ekonom på kommunledningskontoret. Ett första utkast har föredragits i juni 2018 för överförmyndarnämnden.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och styrning

Kommunledningskontoret samordnar arbetet mellan de andra förvaltningarna och har ansvaret för det strategiska utvecklingsarbetet i Gävle kommun. Här finns bland annat kommunens administrativa avdelning med diarium med offentliga handlingar, ekonomiavdelningen, HR-avdelningen och kommunikationsavdelningen. Kommunledningskontoret lyder under kommunstyrelsen.

Överförmyndarenheten lyder under överförmyndarnämnden som ansvarar för tillsyn över förmyndares, förvaltares och gode mäns uppdrag. Överförmyndarnämnden är en myndighetsnämnd som är till för att förhindra att personer som inte själva kan tillvarata sina intressen drabbas av rättsförluster.

Överförmyndarnämnden är systemägare och systemförvaltare för det verksamhets-system som hanterar huvudmän och ställföreträdare och som skapar underlag för utbetalning av ersättning till ställföreträdare. Utbetalningen verkställs dock av HR-avdelningen inom kommunledningskontoret.

3.2 Handläggning och rutiner

Samlingsbegreppet för god man, förmyndare eller förvaltare är ställföreträdare. Den person som man är ställföreträdare för kallas huvudman. Enligt lag krävs för att bli god man eller förvaltare att man är rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna samt att man är myndig. Överförmyndarenheten (ÖFE) gör lämplighetskontroller på alla potentiella ställföreträdare, vilket innebär att de gör en vandelsprövning hos socialnämnden, kontroll i belastningsregistret och kontroll hos kronofogden. Har man betalningsanmärkningar eller förekommer i polisens register får man inte bli god man eller förvaltare. Det förekommer dock undantag. I fall där det finns en föreslagen ställföreträdare och där skulder upptäcks av överförmyndarenheten, så meddelas detta i ett yttrande till tingsrätten. Tingsrätten har i ett flertal fall ändå beslutat att föreslagen person (ofta anhörig) är mest lämpad för uppdraget och förordnat personen enligt uppgift. Det är tingsrätten som fattar beslut om vem som blir ställföreträdare enligt FB 11:4¹. I de tillfälliga godmanskapen och vid byte av god man är det överförmyndarnämnden som fattar beslut.

Under granskningens genomförande fann vi i vår analys en ställföreträdare med stor skatteskuld. Enligt uppgift har överförmyndarenheten gjort kontroller hos KFM, i polisens belastningsregister och en vandelsprövning hos socialtjänsten. Ställföreträdaren hade inga skulder när han fick uppdrag i Gävle kommun.

Tidigare har kontroller enbart utförts för potentiella nya ställföreträdare. Från och med 2017 uppger överförmyndarenheten dock att de årligen kontrollerar samtliga ställföreträdare.

Innan ett förordnande skrivs och ställföreträdaren registreras i Wärna, måste potentiella ställföreträdare genomgå en utbildning innan de kan ta ett eller flera uppdrag. Därefter,

¹ De regelverk som ska tillämpas är i första hand Föräldrabalken (1949:341) och Förvaltningslagen (1986:223).

för att kunna registrera en ställföreträdare i Wärna måste lönesupport kontaktas via e-tjänst. Detta för att erhålla ett anställningsnummer. Enligt uppgift sitter inte den rutinen som den ska ännu. Akt nummer genereras av systemet löpande i nummerserie.

Ett förordnande kan bestå av ett eller flera av följande delar; bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för personen. Arvodets storlek bestäms av förordnandets omfattning och finns beskrivet i en rutinbeskrivning från 2017. Arvodet uttrycks i procent av gällande prisbasbelopp. Ytterligare omkostnadsersättning kan dessutom beviljas för resor med egen bil (km-ersättning) och för andra omkostnader som styrks med kvitton. Arvodering sker normalt en gång per år. I de fall en ställföreträdare genomför sitt uppdrag utan att yrka på arvode, fattas ändå ett beslut – ett s.k. 0-beslut och skickas ut till ställföreträdaren så att de har möjlighet att överklaga beslutet. Annars riskerar kommunen att de inkommer med yrkande om arvode senare.

När tingsrätten beslutar om ett nytt förordnande där ”förvalta egendom” ingår, så ska en förteckning inkomma inom två månader enligt vissa kriterier.

Det är ställföreträdarna som upprättar och lämnar in årsredovisningar till överförmyndarenheten. Alla inkomster och utgifter ska verifieras. Ställföreträdare skriver under redovisningarna på heder och samvete.

Kontoutdrag för det konto som är huvudmannens och som ställföreträdaren disponerar (transaktionskonto) för inkomster, hyror osv. ska i sin helhet bifogas årsräkningen. Om huvudmannen har fler konton så är de spärrade och kan inte ses av ställföreträdare. Beroende på huvudmannens inkomst, enligt fastlagda beräkningsmetoder, avgörs om kommunen eller huvudmannen själv ska betala ställföreträdarens arvode.

Det kan uppstå jävssituationer för överförmyndaren att ta ställning till. Under vår granskningsperiod gjordes ett fyllnadsval till överförmyndarnämnden av en person som hade ett pågående uppdrag som ställföreträdare. Detta uppmärksammades av både nämnden och överförmyndarenheten. Personen i fråga ansökte och beviljades entledigande från sitt uppdrag som god man innan deltagande som ersättare i nämnden. Några externa eller interna regler för hur jäv ska bedömas finns inte dokumenterade och därmed inte heller någon periodiskt återkommande kontroll för att säkerställa att jävsregler efterlevs. Dock uppges vid intervju att det är den som väljer ledamöter som ska hantera jävsfrågan, i detta fall kommunfullmäktige.

När det gäller gode män för ensamkommande barn (EKB) så sker handläggning på samma sätt som tidigare nämnts. Det är dock kommunens socialtjänst eller Migrationsverket som mottagit uppgifter om barnet och efterfrågar en god man från överförmyndarenheten som då har befogenhet att utse en god man. När ett ensamkommande barn har fått uppehållstillstånd så ska god man ersättas av särskilt förordnad vårdnadshavare, vilket ansöks av socialtjänsten hos tingsrätten. Alla gode män eller särskilt förordnade vårdnadshavare ska registreras med anställningsnummer 190 i Wärna. Detta för att man från överförmyndarenheten ska kunna återsöka kostnaderna från antingen Migrationsverket eller den egna socialtjänsten².

Det finns tyvärr en begränsning i Wärna. Systemet kan bara hantera ett anställningsnummer för en ställföreträdare. Har en ställföreträdare uppdrag som god man för ensamkommande barn och annat uppdrag som god man så har den ställföreträdaren i

² För aktuella regler kring detta hänvisas till Migrationsverkets hemsida. Denna granskning behandlar inte detta.

lönesystemet fått två anställningsnummer. I Wärna måste då anställningsnummer 190 registreras och arvodering ske via fil från Wärna till lönesystemet. Det andra uppdraget måste tyvärr hanteras manuellt som utanordning. Detta har inte fungerat till fullo, utan fall har förekommit där man har angivit ett annat anställningsnummer i Wärna.

Reseersättning för ställföreträdare för EKB betalas ut som ett schablonbelopp. Begäran om arvode och utgiftsersättning ska ske för hel månad eller för flera månader som uppdraget omfattat och inte för t ex. sex eller tio veckor. Arvodet och ersättning för utgifter utgår till god man för hel månad oberoende av när uppdraget påbörjats eller avslutats under månaden och kan yrkas för en eller fler månader. Arvode och ersättning betalas ut kvartalsvis.

Yrkande av arvoden erbjuds av kommunen som en e-tjänst. De flesta ställföreträdare använder e-tjänsten medan några få skickar in sina yrkande via papper. Yrkanden måste registreras manuellt i Wärna då e-tjänsten ännu inte är integrerad med Wärna. Uppgifter som registreras är ankomstdatum, om barnet har PUT³ eller TUT⁴. Därefter skriver handläggarna ut ett beslut i tre exemplar som ska till akten, till gode män och ett för att användas vid återsökning av kostnaden. Wärna har en funktion som används för avstämning innan återsökning av kostnader sker. Därefter bevakas att medel inkommer av ekonomiavdelningen i samverkan med handläggare inom överförmyndarenheten.

När man slutfört beslutet måste rutan "ÖF Attest" bockas i för att beslutad ersättning ska komma med i utbetalningsfil. Attestering görs av den som handlägger arvodet i enlighet med reviderad delegationsordning från 2012-04-19 § 4. Utbetalningar görs kvartalsvis och en fastställd tidplan finns för när filen från Wärna måste läsas in i lönesystemet för att komma med vid nästa utbetalningstillfälle. Enligt uppgift har det förekommit att handläggare har glömt att attestera ett beslut och att man då varit tvungen att upprätta en utanordning till lönekontoret.

Under genomförd analys konstaterades att det har förekommit att ovan nämnda tidsram har upplevts som alltför snäv. Yrkande för arvoden och ersättningar för ett kvartal som har inkommit i inledningen av nästa kvartal har inte hunnit med att behandlas och har därför betalats ut vid nästa utbetalningstillfälle. Vilken tidsram som gäller för inlämnande av yrkanden framgår inte av informationsmaterial till ställföreträdarna, vilket har föranlett missnöje hos ställföreträdare och extra löneutbetalningar för att kompensera dem. Dock hävdar överförmyndarenheten att information om detta skickas ut inför varje kvartal.

Alla handlingar förvaras i akter i arkivskåp på överförmyndarenheten. Om en huvudman flyttar till annan kommun så upphör överförmyndarenhetens ansvar och akten innehållande originalhandlingar skickas till den nya kommunen som rekommenderat brev. Det är alltid den kommun där huvudmannen är folkbokförd som är ansvarig.

3.3 Avstämningar och kontroller

Någon regelrätt kontroll (med underlag) har inte genomförts under 2017 för att säkerställa att inte felaktiga eller för höga arvoden har betalats ut. Dock har ekonomiavdelningen enligt uppgift tagit ut Excellistor från Agresso varje månad för alla bokförda

³ PUT = Permanent uppehållstillstånd

⁴ TUT = Tidsbegränsat uppehållstillstånd

personalkostnader på ansvar 1784 (överförmyndarnämnden). Både för ordinarie verksamhet och på projekt 30398 (EKB). Om listan har innehållit ett ovanligt stort belopp har en avstämning gjorts med överförmyndarenheten. Inga avvikelser har förekommit enligt uppgift.

Under 2017 fanns heller inga regelrätta dokumenterade kontroller för att förhindra felaktigt konterade arvoden. Dock tittade ekonomiavdelningen varje månad igenom det som hade blivit bokfört för att se om någon avvikande text fanns med i listorna. Inför 2018 har, enligt uppgift, en rutin byggts upp för att bättre kunna genomföra kontroller. Varje månad erhåller numera ekonomiavdelningen lönefilen som har gått från Wärna till Personec för avstämning mot det som är bokfört i Agresso. Någon dokumenterad rutin för detta har inte tillhandahållits granskningen.

Enligt uppgift utför överförmyndarenheten årligen kontroller av att t ex. arbetsgivaravgifter är inbetalda hos ett urval av ställföreträdare. De kontrollerar också att besök faktiskt har utförts hos huvudmän eller att en inköpt tillgång verkligen finns hos huvudmannen. Kontrollerna dokumenteras i akten och inte i Wärna. Dock finns enligt uppgift planer på att göra den här typen av dokumentation i systemet.

Den överförmyndarhandläggare som kör filen i Wärna, vilket görs en gång per månad, hanterar eventuella fel som uppkommer. T ex. om det saknas anställningsnummer på en ställföreträdare vilket gör att filen inte kan gå iväg. I efterhand justerar ekonomiavdelningen de felaktiga konteringarna som uppstår. Dokumenterade rutiner för detta saknas såväl som kontroller för att säkerställa att justeringar utförs.

I internkontrollplanen för 2017 finns två kontrollmoment definierade som har anknytning till granskningens revisionsfrågor. Det ena gäller attestrutiner och det andra gäller felaktiga eller dubbla utbetalningar till ställföreträdare (ensamkommande barn). Inga kontroller har genomförts under 2017 enligt rapporteringen av internkontroll för 2017.

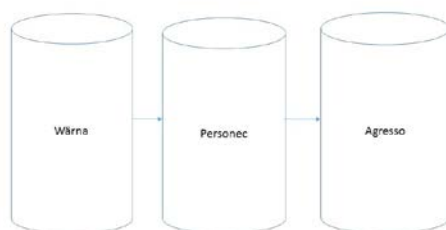
I den internkontrollplan som förelåg för 2016 fanns ett kontrollmoment som avsåg att kontrollera akthantering. Dessa kontroller genomfördes inte. Inte heller genomfördes någon kontroll av attestrutiner pga. otydliga ansvarsområden och bristande rutiner enligt rapporteringen för 2016.

3.4 System och dataanalys

3.4.1 Informationssäkerhet

När det gäller informationssäkerhet fastställdes ett paket med ledningssystem, riktlinjer och policy i kommunfullmäktige 2017-02-20 § 2. I ärendebeskrivningen framgår att kommunfullmäktige beslutar om informationssäkerhetspolicyn, kommunstyrelsen fastslår riktlinjer för informationssäkerheten och rutiner och instruktioner utarbetas i samverkan med verksamheterna.

3.4.2 Systemöversikt



Mycket översiktligt faller tre olika system, inklusive integration mellan systemen inom ramen för denna granskning.

Wärna är ett verksamhetssystem som personal på överförmyndarenheten använder för all hantering kring huvudmän och ställföreträdare. I Wärna skapas också underlag för utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar. För de arvoden och kostnadsersättningar som ska betalas av kommunen, inkluderas dessa i en fil som månatligen läggs på en server. Därefter skickas ett meddelande via e-tjänst till lönesupport att filen är skickad.

I de fall huvudmannen själv ska betala arvode och kostnadsersättning, produceras ett beslutsunderlag som tillhandahålls huvudmannen.

Personec P är ett personal- och lönesystem som verkställer utbetalningar till ställföreträdare. Lönesupport har upprättat en tidplan för när underlag måste erhållas för att kunna inkluderas i ordinarie lönekörning. Det är också Personec P som ansvarar för register av anställningsnummer. När ett meddelande har erhållits via e-tjänsten att det har skapats en fil från Wärna så läses filen in i Personec P. Systemet producerar också ett bokföringsunderlag till Agresso.

Agresso är ett ekonomisystem. Bokföringsunderlag från Personec P avseende utbetalda arvoden och kostnadsersättningar läses in i huvudboken.

Det finns idag inga dokumenterade rutiner upprättade för hur anställningsnummer ska tilldelas ställföreträdare och hur kontering av kostnader ska hanteras. Det finns heller inga dokumenterade rutiner för hur och var filer ska sparas och hur man säkerställer att filer inte kan manipuleras. I vår granskning kan vi konstatera att alla filer inte har lästs över till Personec P under 2017, vilket påverkar vår dataanalys.

3.4.3 Behörighetsadministration

Systemförvaltning i Wärna handhas av en systemförvaltare som har full behörighet, vilket enligt uppgift rekommenderas av systemleverantören. Endast systemförvaltaren kan lägga upp, ändra och avsluta behörigheter. För övrig personal kan systemförvaltaren skraddarsy behörigheter efter vilken tjänst den anställde har och efter delegationsordning. För personal som har slutat lägger man bokstaven "ö" efter namnet samt ändrar lösenordet. Enligt uppgift har idag tio personer access till Wärna. En rutin för behörighetsadministration i Wärna har upprättats under granskningens genomförande.

3.4.4 Logginformation och historik

Systemförvaltaren ansvarar för eventuell statistik, uppföljning och listor. Systemförvaltaren sparar också alla filer som har skickats från Wärna till lönekontoret på en särskild plats på servern. Logginformation tas bara fram vid behov, och hittills har ingen begäran inkommit enligt uppgift. Det finns inga dokumenterade rutiner för kontroll och uppföljning av väsentlig logginformation.

3.4.5 Service Level Agreement för back-up och tillgänglighet

Samtliga nämnder/förvaltningar ska upprätta ett Service Level Agreement (SLA) med IT-avdelningen. SLA förklaras i de styrande dokumenten som följer: *"Syftet med detta är att uppnå en samsyn kring ansvarsfördelningen parterna emellan samt den service och support som krävs för att uppnå en kvalitet som svarar mot kundens (överförmyndarenheten) krav på tjänsten och som är möjlig för leverantören (IT-avdelningen) att leverera"*.

Överförmyndarenheten har inte kännedom om vad ett SLA är och innehåller och har heller inte kunnat svara på om det finns ett sådant tecknat med IT-avdelningen. Detta är en brist som snarast måste åtgärdas.

3.4.6 Återläsningstester

För att säkerställa att information går att återskapa vid ett eventuellt datahaveri bör återläsningstester göras. Överförmyndarenheten hade vid granskningens genomförande ingen kännedom om huruvida detta görs eller ej. Vid faktagranskningen erhöll dock granskningen information om IT- och utvecklingsavdelningens säkerhetskopiering av både servrar, system och databaser. Dessutom erhöles en beskrivning av hur återläsningstester kan utföras och för vilka historiska data. Dock kvarstår vår iakttagelse att denna typ av tester inte sker i dagsläget.

3.4.7 Sekretess

Enligt uppgift hanterar man sekretess i systemet. I Wärna skriver man med stora bokstäver *"OBS SKYDDAD IDENTITET!!!"* Annars hanteras de ställföreträdarna som övriga ställföreträdare. Det finns inga dokumenterade rutiner för hur sekretess ska hanteras på överförmyndarenheten utan handläggarna hänvisar till att de följer gällande lagstiftning.

4 Slutsats och rekommendationer

Enligt kommunallagen har nämnden ansvar för styrning, ledning och uppföljning av verksamheten. Nämnden ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen visar att det finns en fastställd plan för intern kontroll, men att kontrollerna inte har genomförts. Vår bedömning är att nämnden brister i sin uppföljning av verksamheten.

Det verksamhetssystem som skapar underlag för ersättning till ställföreträdare har visat sig innehålla begränsningar avseende funktionalitet. Konsekvenser av detta har varit manuella justeringar, upprättande av utanordningar och till och med extra lönekörningar. Några kontroller mellan skapade underlag och faktiskt utbetalda ersättningar har inte skett. Något som nu har införts enligt uppgift. Någon dokumenterad rutin för detta har dock inte tillhandahållits granskningen. Genomgående för verksamheten bedömer vi att det under granskningsperioden saknas dokumenterade rutiner och att upprättade rutiner är bristfälliga.

Under granskningens genomförande fann vi i vår analys en ställföreträdare med stor skatteskuld. Enligt uppgift har överförmyndarenheten gjort erforderliga ekonomiska kontroller och ställföreträdaren hade inga skulder vid uppdragets inledning. Nya rutiner har nu upprättats, enligt uppgift, som inkluderar att löpande kontrollera samtliga ställföreträdare, vilket granskningen finner positivt.

När det gäller informationssäkerhet fastställdes ett paket med ledningssystem, riktlinjer och policy i kommunfullmäktige 2017-02-20 § 2. I ärendebeskrivningen framgår att kommunfullmäktige beslutar om informationssäkerhetspolicyn, kommunstyrelsen fastslår riktlinjer för informationssäkerheten och rutiner och instruktioner utarbetas i samverkan med verksamheterna. Så har inte skett inom överförmyndarenheten, vilket är en allvarlig brist.

En ändamålsenlig verksamhet förutsätter att fullmäktiges riktlinjer följs och att man följer lagar och förordningar. Därutöver behöver verksamheten ha välutvecklade rutiner, en effektiv handläggning och att dokumentationen är av god kvalitet samt att nämnden har en tillräcklig intern kontroll. För att åstadkomma detta krävs riktlinjer och rutiner för dokumentation, rutiner för kontroller, lämplig information till ställföreträdarna m.m., något som idag saknas eller är bristfälligt enligt vår bedömning.

Vi gör bedömningen att överförmyndarnämnden inte har säkerställt att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

4.1 Revisionsfrågor

Är överförmyndarnämndens rutiner och system för hanteringen av utbetalningar av arvoden och kostnadsersättningar tillförlitliga och är den interna kontrollen tillräcklig?

Vår bedömning är att rutiner och system för utbetalning av arvoden och kostnadsersättningar under granskningsperioden inte är tillförlitliga. Vår bedömning är också att den interna kontrollen inte är ändamålsenlig och tillräcklig.

Säkerställer överförmyndarnämndens systemförvaltning sekretess och återskapande av information?

Vår bedömning är att systemförvaltningen varken har dokumenterade rutiner eller kontroll av sekretess och återskapande av information. Vår bedömning är också att man saknar kunskap om kommunens informationssäkerhetspolicy och i och med det vikten av att upprätta ett SLA och vikten av att upprätta rutiner för verksamheten i enlighet med kommunens beslut.

Säkerställer överförmyndarnämndens behörighetshantering att delegationsbeslut/lagkrav efterlevs?

Vår bedömning är att det inte är säkerställt att överförmyndarnämndens delegationsbeslut/lagkrav efterlevs.

4.2 Rekommendationer

Vi anser att nämnden behöver fortsätta att utveckla sin styrning över verksamheten då brister i denna verksamhet drabbar de huvudmän som samhället har åtagit sig att skydda. Vi vill även påpeka att nämnden ansvarar för att tillse att det finns tillräckliga resurser så att verksamheten har förutsättningar att utföra det ålagda uppdraget.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi överförmyndarnämnden att:

- Säkerställa att dokumenterade riktlinjer och rutiner upprättas
- Säkerställa att avstämningar/samordning mellan system och kommunledningskontoret införs
- Säkerställa att den interna kontrollen utvecklas och utgår från ett risk- och väsentlighetsperspektiv
- Säkerställa att en klassificering av den information som hanteras utförs och med resultatet som underlag införa de informationssäkerhetsåtgärder som följer av de tillämpningsföreskrifter som kommunens informationssäkerhetspolicy hänvisar till
- Säkerställa att en kompletterande utredning av dataanalysen utförs. Levererad i sin fullständighet i december 2017.

2018-09-05

KPMG AB

Marita Castenhag
Kommunal revisor

Lars Anteskog
Dataanalysspecialist

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

5 Dataanalys Wärna integrationsfil och Personec P

I december 2017 levererades en fullständig dataanalys till revisionskontoret i Gävle. Analysen redovisar hundratals differenser uppkomna av olika anledningar. Av samtliga differenser valdes sju stycken ut för att användas för verifiering av rutiner.

Vid analys av data mellan verksamhetssystemet Wärna och personal- och lönesystemet Personec P konstaterades:

- Differenser mellan Wärna och Personec P. Ett antal gode män som hade fått ersättningar utbetalda från lönesystemet under 2017 återfanns inte i erhållen data från integrationsfilen från Wärna. I ett av dessa specifika fall berodde det på att överförmyndarenheten manuellt hade upprättat utanordningar och lämnat till lönekontoret. Det konstaterades dock att utanordningen hade stansats in fel i lönesystemet och att ett högre belopp än vad som var fastställt hade betalats ut. I övriga fall avser utbetalningarna mars 2017. Trots bekräftelse från kommunen om att vi har erhållit samtliga integrationsfiler för 2017, kan vi tyvärr konstatera att så inte är fallet. Vi rekommenderar att det tydliggörs inom överförmyndarenheten var skapade/skickade filer ska sparas någonstans.
- Frekventa utbetalningar av arvoden. Enligt uppgift har dessa ställföreträdare haft ett antal korta, snabba uppdrag och arvoden har utbetalats då uppdragen har upphört. Arvodet för alla uppdrag utgörs av förutbestämda schablonbelopp. De lägsta beloppen kommer upp med automatik i Wärna. Handläggarna måste manuellt korrigera arvoden. Enligt uppgift kan man inte säkerställa till 100 % att rätt arvode beslutas.
- Frekventa utbetalningar av omkostnadsersättningar. Enligt uppgift härrör vissa omkostnadsersättningar från andra anställningar/andra uppdrag.
- Nio personer har fått förskott, vilket inte ska beviljas till ställföreträdare enligt överförmyndarenheten. I analys av underlagen kan konstateras att förskotten är kopplade till anställningar, och inte till god man. I ett fall saknas underlag då de är arkiverade pga. flytt. Det går därmed inte att utesluta att ett förskott har betalats ut till ställföreträdaren.
- Femton personer har en löneskuld. Av dessa har fem personer en skuld som är kopplad till uppdraget som ställföreträdare. Skulden kan uppstå pga. felaktig utbetalning som kan hänföras till felaktigt yrkande från ställföreträdare och fel från antingen överförmyndarenhetens eller lönekontorets sida. En skuld kan också uppstå om ett EKB har fått PUT under perioden eftersom det är lägre arvode för PUT. Överförmyndarenheten meddelar i dessa fall lönesupport som kräver in dessa pengar och ekonomiavdelningen bevakar att pengarna kommer in. Löneskulder som är äldre än 6 månader kan enligt uppgift inte krävas in. Kostnader har uppstått för att de varit tvungna att skriva av dessa löneskulder.
- Ett stort antal personer är registrerade som aktiva ställföreträdare i lönesystemet, men inte i Wärna. Enligt uppgift håller överförmyndarenheten på ta fram rutiner för hur lönekontoret ska meddelas när en person avslutar sitt uppdrag. Avslutade akter i Wärna ligger kvar minst 3 år efter att de avslutas, pga. klandertiden (se 12 kap 15 § föräldrabalken). Systemleverantörens rekommendationer är att akterna ska ligga kvar i 10 år, för statistikens skull.

- Namn i lönetransaktion och anställningsregister stämmer inte överens. Till Wärna finns en modul "Riks-KIR" kopplad direkt till folkbokföringen. Minst varannan vecka uppdateras alla personuppgifter i Wärna. Inget svar har erhållits avseende registervård i lönesystemet.
- Anställningsnummer för två personer överensstämmer inte mellan Wärna och lönesystemet. I det ena fallet har personen felaktigt erhållit det anställningsnummer som ges för ställföreträdare för EKB. Lönekontoret har ingen förklaring till varför. I det andra fallet har personen två anställningsnummer men löneutbetalning har bara skett på det ena. Rätt anställningsnummer är av yttersta vikt för en korrekt integration mellan Wärna och Personec P. Granskningen kan konstatera att kostnader har felkonterats.
- Arvodesbelopp och omkostnadsersättning som enligt internredovisningen (projekt) ska bokföras som kostnader för ensamkommande barn men enligt anställningsnummer i PersonecP inte är det. Ansökningar till Migrationsverket baseras på belopp från Wärna. Därför har kommunen, enligt uppgift, inte missat att återsöka berättigade kostnader från Migrationsverket. Dessutom har ekonomiavdelningen, enligt uppgift, korrigerat konteringen för dessa.
- Wärna kan inte hantera två anställningsnummer, vilket gör att systemförvaltaren måste hantera utbetalning till ställföreträdare som har två anställningsnummer manuellt. Enligt uppgift handlar det om sex personer. I Wärna ligger de inlagda med anställningsnummer 190 (EKB). När arvode för "vanligt" uppdrag ska betalas ut så skickas det manuellt till lönekontoret, en s.k. utanordning.
- En ställföreträdare är vid tidpunkten för granskningen angiven med anonymitetsskydd i anställningsregistret. Enligt uppgift är det något som kan hanteras. I Wärna skriver man med stora bokstäver "OBS SKYDDAD IDENTITET!!!" Annars hanteras de ställföreträdarna precis som vanligt. Det är tingsrätten som beslutar om någon ska vara god man. Granskningen kan dock konstatera att korrekt anonymiserade ställföreträdare riskerar att få sina namn avslöjade genom att de ibland blir synliga i vissa utsökningar i Personec P.
- Enligt uppgift påverkar anställningsnumren konteringen. Detta förfarande bör dokumenteras och tydliggöras för inblandade tjänstemän. Granskningen har hittat konteringar som inte har fått någon förklaring. Lönekontoret har i ett mail till överförmyndarenheten skrivit några punkter om vikten av att ha korrekt anställningsnummer, men detta bör utvecklas till en dokumenterad rutin.
- Integrationen mellan Wärna och Personec P togs i drift i januari 2017. Filen innehöll transaktioner avseende reseersättningar för 92 personer med beloppet 0 (noll). Det visades sig att integrationen inte fungerade riktigt fullt ut gällande arvoden för gode män till ensamkommande barn då dessa får en schablonersättning för resekostnaderna och inte km-ersättning. En utanordning avseende reseersättningar fick upprättas och skickas till lönekontoret för utbetalning i februari 2017. Vid nästa kvartalsutbetalning hade systemleverantören korrigerat integrationen så att problemet inte uppstod. Dock fick kommunen betala extra för denna korrigerings.
- Granskningen har funnit en aggregerad differens avseende arvoden för 197 involverade personer som uppgår till 426 tkr under 2017. Differensen beror på

högre belopp i Personec P. Enligt uppgift beror differensen på manuellt upprättade utanordningar.

- Granskningen har funnit en aggregerad differens avseende omkostnadsersättningar för 86 involverade personer som uppgår till 466 tkr under 2017. Differensen beror på högre belopp i Personec P. Enligt uppgift beror differensen på manuellt upprättade utanordningar.
- Granskningen har funnit en aggregerad differens avseende ej skattepliktig km-ersättning för 86 involverade personer som uppgår till 367 tkr under 2017. Differensen beror på högre belopp i Personec P. Enligt uppgift beror differensen på manuellt upprättade utanordningar.

6 Förteckning erhållna dokument

Handling	År	Erhållet J/N
Arbetsplan för verksamheten		N
Arkivbeskrivning		N
Arvoden: Inför nya beslut om arvodesnivåer för gode män till ensamkommande barn	2017	J
Arvoden: Riktlinjer för arvoden till gode män/förvaltare	2017	J
Arvodering till gode män och förvaltare	2017	J
Arvodesrapport - exempel	2016	J
Avtal IT/återläsningsrutiner		N
Beskrivning av ansvarsfördelning		N
Blankett: Bilaga till Yrkande om arvode och ersättning för utgifter god man till ensamkommande barn	2017	J
Blankett: Framställan om entledigande	2017	J
Blankett: Förteckning över tillgångar och skulder för god man till ensamkommande barn	2017	J
Blankett: Kassablad	2017	J
Blankett: Körjournal, reseräkning	2017	J
Blankett: Utgiftsspecifikation	2017	J
Blankett: Yrkande om arvode och ersättning för utgifter god man till ensamkommande barn	2017	J
Delegationsordning	2012	J
Dokumenthanteringsplan	2017	J
Förteckning huvudmans/omyndigs tillgångar och skulder	2017	J
Förteckning huvudmans/omyndigs tillgångar och skulder - lathund	2017	J
Internkontrollplan 2016	2016	J
Internkontrollplan 2017	2017	J
Internkontrollrapport 2016	2016	J
Internkontrollrapport 2017	2017	J
Ledningssystem för informationssäkerhet	2017	J
Årsbokslut 2017	2017	J
Reglemente för överförmyndarnämnden	2015	J
Resultat genomförda stickprov utanordningar		N
Risakanalys inför 2017		N
Rutin för behörighetsadministration i Wärna	?	J
Rutin för filöverföring		N
Rutin för lämplighetskontroll av ställföreträdare	2015	J
Rutin granskning av förvaltarskap, årlig omprövning	2014	J

Rutin vid entledigande av ställföreträdare	2015	J
Rutin/checklista överförmyndarnämndens tillsyn	2015	J
Rutinbeskrivning skuldhantering	2017	J
Rutiner akthantering och dess förvaring (jämför arkivlagen)		N
Rutiner/riktlinjer för avstämning mellan Wärna och Personec		N
Rutiner/riktlinjer för sekretess		N
Rutiner/riktlinjer för rekrytering av ställföreträdare		N
Service Level Agreement		N
Tidplan för Personec P 2017-01-01 – 2017-12-31	2017	J
Tidsplan för när årsredovisningar ska vara granskade		N
Verksamhetsplan 2017-2020	2017	J
Verksamhetsrapport 2016	2016	J
Årsräkning/sluträkning blankett (senast 1 mån efter uppdragets upphörande)	2017	J
Årsräkning/årsuppgift blankett (inlämnas senast 1 mars)	2017	J
Årsräkning: Bilaga redogörelse (årsräkning/årsuppgift/sluträkning)	2017	J
Årsräkning: Checklista för tillgångar/skulder	2017	J
Årsräkning: Checklista för årsräkning - slutredovisning	2017	J
Årsräkning: Checklista redogörelse	2017	J
Årsräkning: Granskningsprotokoll	2017	J
Årsräkning: Lathund för sluträkning	2017	J
Årsräkning: Lathund för årsräkning	2017	J
Årsräkning: Rutin för fördjupad granskning	2014	J
Årsräkning: Rutin för granskning	2014	J