



Riksrevisionens styrelses framställning angående länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen av de kommunala överförmyndarna. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare* (RiR 2006:5).

Granskningen visar att länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna är mycket svag. Små resurser, glesa inspektioner och kvalitetsbrister präglar denna verksamhet. Länsstyrelserna använder inte heller tillgängliga åtgärder för att korrigera de fel som uppdagas. Granskningen tyder också på att det finns omfattande brister i överförmyndarnas verksamhet. Liknande brister har under en följd av år påtalats av Riksdagens ombudsmän.

Styrelsen anser att bristerna i länsstyrelsernas tillsyn är anmärkningsvärda och att de bör åtgärdas så snart som möjligt. Regeringen bör införa krav på årliga inspektioner av överförmyndarna från länsstyrelsernas sida, följa upp tillsynen och ta initiativ till en nationell samordning av länsstyrelsernas tillsyn. Styrelsen anser dessutom att systemet med överförmyndare bör utredas. Dagens organisationsform för överförmyndarna kan enligt styrelsens mening vara svår att förena med de behov av juridisk kompetens som föreligger i denna verksamhet.

Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen dels vidtar åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna, dels tar initiativ till en förutsättningslös utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Överförmyndarsystemet	4
Granskningens motiv och inriktning	6
Iakttagelser och slutsatser.....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Styrelsens överväganden	13
Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna	14
Överförmyndarnas organisation och verksamhet	14
Styrelsens förslag.....	16

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen snarast vidtar åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas överförmyndare.

2. Överförmyndarnas organisation och verksamhet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till en förutsättningslös utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet, inklusive behovet av relevant kompetens hos överförmyndarna.

Stockholm den 19 april 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andrén (fp) och Tuve Skånberg (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat den statliga tillsynen av de kommunala överförmyndarna. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna* (RiR 2006:5). Rapporten publicerades i mars 2006.

Överförmyndarsystemet

År 2004 fanns omkring 88 000 personer som hade ställföreträdare – dvs. god man, förvaltare eller förmyndare – som hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. De tillgångar som förvaltades av ställföreträdarna uppgick samma år till ca 17,5 miljarder kronor.

Ställföreträdarskap för underåriga eller hjälpbehövande vuxna beslutas i de flesta fall av tingsrätten. Överförmyndaren är en kommunal myndighet som bl.a. ansvarar för tillsynen av ställföreträdarna. Beslut om vem som ska förordnas som ställföreträdare för en viss person fattas antingen av tingsrätten eller av överförmyndaren.¹

Tre slag av ställföreträdare: god man, förvaltare och förmyndare

En person i vuxen ålder kan ha *god man* på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande förhållanden. Den som har god man av hälsoskäl behåller hela sin rättskapacitet och måste därför godkänna de åtgärder som företas av den gode mannen.

En *förvaltare* har större befogenheter än en god man. Förvaltaren kan agera på sin huvudmans vägnar utan att beakta hans eller hennes uppfattning. Förvaltarskap kan bli aktuellt om en person lider av sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd och är ur stånd att vårda sig eller sin egendom. Förvaltarskap kan beslutas av tingsrätten om den bedömer att ett godmanskap inte är tillräckligt och om huvudmannen inte kan få hjälp på något annat, mindre ingripande sätt.

Barn under 18 år ska ha *förmyndare*. Normalt är det föräldrarna som är förmyndare och har rätt att bestämma över barnets tillgångar. (Om tillgångarnas värde överstiger ett visst belopp ska dock även föräldrar varje år lämna en ekonomisk redovisning till överförmyndaren.) Om barnet saknar förmyndare ska tingsrätten förordna en sådan.

¹ Tingsrätten eller överförmyndaren beslutar i frågor om ställföreträdarskap. Olika juridiska begrepp används i detta sammanhang. Ett begrepp är *anordna*, vilket innebär beslut om att en person *ska ha* en ställföreträdare av visst slag. Ett annat begrepp är *förordna*, vilket innebär beslut om vilken person som ska vara ställföreträdare. Arbetsfördelningen mellan tingsrätten och överförmyndaren beror på vilken typ av ställföreträdarskap det är fråga om.

Begreppet *ställföreträdare* är en sammanfattande benämning för gode män, förvaltare och förmyndare som förordnats av tingsrätten eller överförmyndaren.

Ställföreträdarnas uppgift är att ta till vara sina huvudmäns intressen. Uppdraget som ställföreträdare kan omfatta att bevaka huvudmannens rätt, att förvalta huvudmannens egendom samt att sörja för hans eller hennes person. Omfattningen av uppdraget kan variera beroende på vad som beslutats i det enskilda fallet.

Överförmyndarna ska utöva tillsyn över ställföreträdarna

Överförmyndarna ska utöva tillsyn över förmyndarnas, de gode männens och förvaltarens verksamhet. I tillsynsansvaret ingår en skyldighet att kontrollera att huvudmannens tillgångar i skäligen omfattning används för huvudmannens nytta. Överförmyndaren har vissa sanktionsmöjligheter gentemot en ställföreträdare om denne inte lämnar de uppgifter som överförmyndaren behöver för sin tillsyn. Överförmyndaren har också möjlighet att entlediga en god man eller förvaltare som har utfört sitt uppdrag på ett felaktigt sätt eller som har visat sig vara olämplig för sitt uppdrag.

En kommunal verksamhet baserad på förtroendevalda

Överförmyndarfunktionen utförs av kommunerna och är statligt reglerad genom föräldrabalken.² I varje kommun ska det finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd samt ersättare. Samtliga väljs av kommunfullmäktige på fyra år. Uppdraget som överförmyndare eller som ledamot i en överförmyndarnämnd är således ett förtroendeuppdrag.³ Uppdraget innebär samtidigt att den förtroendevalda ansvarar för myndighetsutövning mot enskilda.⁴ Några krav på formell kompetens ställs inte på den som väljs till överförmyndare. De tjänstemän som överförmyndaren anlitar i verksamheten ska dock enligt lagen ha erforderlig kompetens för sina uppgifter.

Länsstyrelserna har tillsynsansvar för överförmyndarna

Enligt föräldrabalken ska länsstyrelserna utöva tillsyn över överförmyndare. Regeringen har preciserat detta tillsynsansvar i förmynderskapsförordningen.⁵ Enligt denna ska länsstyrelserna inspektera överförmyndarna med lämpliga tidsmellanrum. Vid inspektionen ska länsstyrelsen granska dels överförmyndarens register, dels stickprovvis utvalda akter. Vidare ska länsstyrelsen handlägga klagomål och anmälningar beträffande överförmyndarnas verk-

² Föräldrabalken (1949:381).

³ Begreppet överförmyndare används i det följande som samlingsbegrepp för både överförmyndare och överförmyndarnämnder.

⁴ Myndighetsutövning innebär att en myndighet fattar beslut som påverkar enskildas personliga förhållanden.

⁵ Förmynderskapsförordningen (1995:379).

samhet. I länsstyrelsernas tillsynsuppgift ingår även att ta initiativ till entlediganden av överförmyndare som bedöms vara olämpliga.

1995 års förmynderskapsreform

Vissa förändringar av reglerna kring förmynderskap trädde i kraft den 1 juli 1995.⁶ Ansvaret för tillsyn av överförmyndarna överfördes då från tingsrätterna till länsstyrelserna. Överföringen gjordes inom ramen för befintliga resurser och nivån på tillsynen skulle enligt propositionen vara oförändrad. Före 1995 gällde ett krav på årliga inspektioner av överförmyndarna. Detta krav ändrades av regeringen i förmynderskapsförordningen till ett krav på tillsyn med lämpliga tidsmellanrum. I samband med beslutet om 1995 års reform framhöll riksdagen det väsentliga i att reformen relativt snart skulle utvärderas.

Hela 1995 års förmynderskapsreform har utvärderats av en särskild utredare som publicerade sitt slutbetänkande år 2004 (SOU 2004:112). En proposition med anledning av den del av utredningen som rör tillsynen är planerad till hösten 2007.

Inom Regeringskansliet ansvarar Finansdepartementets länsstyrelseenhet för länsstyrelserna som myndigheter. Justitiedepartementets enhet för familjerätt och allmän förmögenhetsrätt ansvarar för de sakpolitiska frågor som rör regleringen av överförmyndarnas verksamhet.

Granskningens motiv och inriktning

Kritik från JO

Riksdagens ombudsmän (JO) har under en följd av år ägnat särskilt intresse åt överförmyndarna. Enligt JO är överförmyndarnas verksamhet relativt sett behäftad med fler och allvarigare problem än annan offentlig verksamhet. JO:s granskningar av överförmyndarna leder till kritik mer än dubbelt så ofta som granskningar av andra ärendegrupper hos JO. JO anser dessutom att kritiken mot överförmyndarna är av allvarigare slag än den kritik som vanligen riktas mot andra myndigheter, detta eftersom kritiken mot överförmyndarna i hög grad handlar om myndighetsutövning mot enskilda.

Tillsynens betydelse

Överförmyndarnas verksamhet har stor betydelse för att säkerställa rätts-säkerhet för och likabehandling av personer med begränsade möjligheter att bevaka sina egna intressen. Detta ger också särskild vikt åt den statliga tillsynen av överförmyndarnas verksamhet. Den statliga tillsynen är emellertid fördelad på många utövare – de 21 länsstyrelserna – vilket enligt Riksrevi-

⁶ Prop. 1993/94:251, bet. 1994/95:LU3, rskr. 1994/95:29.

sionen gör det befogat att ställa frågan om tillsynen är samordnad och om den säkerställer regeringsformens krav på rättssäkerhet och likabehandling. Inför granskningen visade det sig också att det fanns en brist på kunskap och överblick, både av överförmyndarnas verksamhet och av länsstyrelsernas tillsyn.

Granskningen

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna. Samtliga länsstyrelser ingår i granskningen. Granskningen omfattar också regeringens styrning och uppföljning samt återrapporeringen till riksdagen av verksamhetens resultat. Syftet har varit att besvara följande två revisionsfrågor:

- I vilken utsträckning har länsstyrelserna fullgjort sin tillsynsuppgift och därigenom säkerställt att huvudmännens intressen tas till vara?
- I vilken utsträckning har regeringen fullgjort sin uppgift att styra länsstyrelsernas tillsyn samt att följa upp och återrapporera tillsynens resultat till riksdagen?

Underlaget för granskningen

Riksrevisionen har inventerat drygt 400 olika dokument som länsstyrelserna har upprättat i samband med sin tillsyn över överförmyndarna. Intervjuer har gjorts med representanter för samtliga landets länsstyrelser samt representanter för bl.a. JO och Regeringskansliet (Finansdepartementet och Justitiedepartementet). Ett viktigt underlag för granskningen är också två enkätundersökningar som genomförts med hjälp av statistisk expertis. Den ena enkäten riktades till de kommunala överförmyndarna och den andra till länsstyrelserna. En referensgrupp med sakkunniga har följt arbetet med granskningen.

Iakttagelser och slutsatser

Allt fler personer har ställföreträdare

Antalet ställföreträdarskap har ökat under perioden 2000–2004. I slutet av 2004 fanns drygt 88 100 beslut om ställföreträdarskap i Sverige, varav de flesta (ca 56 100) avsåg godmanskap på grund av hälsoskäl. Antalet förvaltare var drygt 6 200. Antalet godmanskap av hälsoskäl har ökat med drygt 9 % under perioden 2000–2004 samtidigt som antalet förvaltare ökat betydligt mer, med över 30 %.

Denna ökning har enligt Riksrevisionen flera förklaringar, bl.a. den demografiska utvecklingen med allt fler äldre i befolkningen. En annan förklaring är en lägre grad av institutionsboende till följd av den s.k. ädelreformen samt psykiatrireformen. Hjälpinsatser som tidigare kunde skötas inom ramen för institutionerna läggs nu allt oftare på frivilliga, i form av förordnade ställföreträdare.

Överförmyndarnas verksamhet har ökat och blivit mer komplicerad

Överförmyndarnas verksamhet har blivit mer omfattande under de senaste åren i takt med att antalet ställföreträdarskap har ökat. Enligt granskningen finns också flera omständigheter – bl.a. det ökade antalet förvaltare – som tyder på att överförmyndarnas ärenden har blivit mera komplicerade.

De samlade resurserna för överförmyndarnas verksamhet har ökat något sedan år 2000 och uppgick år 2004 till 386 årsarbetskrafter. Andelen tjänstemän ökade samtidigt från 64 till 67 %. De överförmyndare som har tjänstemän till sin hjälp är dock i klar minoritet. Närmare två tredjedelar, ca 61 %, av landets överförmyndarmyndigheter bestod år 2004 enbart av förtroendevalda. Den vanligaste organisationsformen är ensamma överförmyndare. Överförmyndarnämnder förekom i en dryg tredjedel av landets kommuner år 2004.

JO är kritisk mot många överförmyndare

I Riksrevisionens rapport återges även erfarenheter från Riksdagens ombudsmän (JO), i vars uppdrag ingår att granska såväl statlig som kommunal verksamhet. JO:s granskningar av överförmyndarna leder ofta till kritik – frekvensen kritik varierar mellan 20 och 30 %, jämfört med 10 % för andra ärendegrupper inom JO. JO framhåller också de stora skillnaderna i kompetens mellan olika överförmyndarmyndigheter. Hur väl överförmyndaren utövar sitt uppdrag beror till stor del på vilken person som innehar posten som överförmyndare. Vidare noterar JO att varken stora kommuner eller en nämndorganisation garanterar en bredare kompetens i överförmyndarnas verksamhet. Överförmyndare med nämndorganisation delar i många fall upp ansvaret mellan ledamöterna. Enligt JO bygger man därmed in samma sårbarhet i verksamheten som i de fall överförmyndaren företräds av en ensam person.

Små resurser, glesa inspektioner och kvalitetsbrister i länsstyrelsernas tillsyn

Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna använder en mycket liten del av sina resurser åt tillsyn av överförmyndare. Sammanlagt var det år 2004 mindre än 5 årsarbetskrafter i hela landet som ägnades åt denna tillsyn. De tjänstemän som arbetar med sådan tillsyn ägnar således en mycket liten del av sin totala arbetstid åt uppgiften. Omfattningen av tillsynsarbetet varierade mellan 0 och 1,22 årsarbetskrafter per länsstyrelse.

Före 1995 fanns ett krav på årliga inspektioner. Då riksdagen fattade beslut om 1995 års förmyndarskapsreform förväntades att tillsynen skulle bedrivas på oförändrad nivå. Enligt nu gällande regler ska länsstyrelserna inspektera överförmyndarna med lämpliga tidsmellanrum. Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna gör olika bedömningar av vad detta krav innebär. Resultatet är att nästan var femte av landets överförmyndare i maj 2005 inte

hade inspekterats på tre och ett halvt år eller mer. En överförmyndare har aldrig inspekterats.

För att få kännedom om olämpliga överförmyndare anser sig länsstyrelserna främst vara beroende av signaler utifrån, dvs. av anmälningar från allmänheten. Enligt Riksrevisionen ligger det dock i sakens natur att huvudmännen inte är någon resursstark grupp som lätt kan upptäcka och anmäla missförhållanden till länsstyrelsen. Anmälningar är därför inte en tillräcklig grund för att få kännedom om olämpliga överförmyndare. Liknande synpunkter har framförts av JO.

Det finns enligt Riksrevisionen kvalitetsbrister i länsstyrelsernas inspektioner. Inspektionerna genomförs ofta på ett sådant sätt att de inte kan användas för att upptäcka olämpliga överförmyndare. Kravet på att länsstyrelsen ska granska ett stickprovsurval av överförmyndarens akter uppfylls inte av alla länsstyrelser. De brister som behöver åtgärdas beskrivs i många fall på ett alltför otydligt sätt i de protokoll som upprättas efter länsstyrelsens inspektion. Tydliga protokoll har enligt Riksrevisionen avgörande betydelse för att tillsynen ska fylla sin funktion att undanröja risker och att åstadkomma korrigering av de brister som har uppmärksammats i verksamheten.

Vad inspektionerna visar

De inspektioner som genomförts av länsstyrelserna visar enligt Riksrevisionen att det är vanligt att överförmyndaren inte har levt upp till lagens krav. Sådana brister förekom i mer än en tredjedel (38 %) av de akter som granskats av länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas anmärkningar handlar om att överförmyndarna inte har följt lagstiftningens krav på verksamheten när det gäller kontroll av ställföreträdarnas ekonomiska redovisning samt dokumentation och hantering av allmänna handlingar. Den ekonomiska redovisningen kritiserar nästan alltid i de fall länsstyrelserna anmärker på akterna. De brister som länsstyrelserna anmärkte på år 2004 handlade t.ex. om att ställföreträdare tagit ut stora kontantbelopp från huvudmännens bankkonton, utan att i årsräkningen redovisa vad pengarna hade använts till. Brister av detta slag innebär enligt Riksrevisionen ökade risker för att ställföreträdarna kan missköta eller t.o.m. missbruka huvudmännens tillgångar.

Länsstyrelserna använder inte tillgängliga åtgärder

Länsstyrelserna har i mycket liten grad använt tillgängliga åtgärder för att korrigera de fel som har uppdagats. Bland annat framför Riksrevisionen följande.

- Överförmyndare som bedöms vara olämpliga kan entledigas av tingsrätten på initiativ av länsstyrelsen. I länsstyrelsens tillsynsansvar ingår att ta sådana initiativ vid behov. I praktiken har detta dock endast förekommit vid ett tillfälle sedan 1995. Mot bakgrund av omfattningen av upptäckta brister anser Riksrevisionen att länsstyrelserna har brustit i sitt ansvar att initiera ent-

- lediganden av olämpliga överförmyndare. Det har även medfört att det inte rättsligt har prövats var gränsen går för att överförmyndare ska betraktas som olämpliga och därför måste bytas ut.
- Uppföljning av brister i överförmyndarnas verksamhet är en annan möjlig åtgärd som länsstyrelserna skulle kunna använda för att snabbt råda bot på konstaterade brister. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att brister följs upp i nära anslutning till att de har uppmärksammats. Detta sker dock inte i praktiken – konstaterade brister följs vanligen upp först vid nästa inspektion. Eftersom inspektioner görs så sällan kan detta dröja flera år.
 - Information om resultatet av tillsynen har inte heller vidarebefordrats till de ansvariga i kommunen. Kommunfullmäktige som väljer – och kan avsätta – överförmyndare har endast vid ett fåtal tillfällen informerats om tillsynens resultat. Enligt Riksrevisionens mening bör inspektionsprotokoll och beslut i anmälningssärenden regelmässigt delges både kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att länsstyrelserna låter allvarliga brister passera genom att inte använda de åtgärder som står till deras förfogande för att råda bot på bristerna.

Tillsynen följs inte upp av regeringen

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har använt länsstyrelsernas tillsyn för att få information vare sig om tillsynen eller om överförmyndarnas verksamhet. Regeringen har därför inte fångat upp och åtgärdat de problem som finns i dessa verksamheter.

Regeringen har enligt Riksrevisionen inte ägnat överförmyndartillsynen tillräckligt intresse. Detta visar sig också genom att regeringen inte har givit länsstyrelserna något uppdrag att samordna tillsynen. Frånvaron av samordning har bidragit till att länsstyrelserna gör olika bedömningar av hur ofta inspektioner ska genomföras samt vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av de brister som upptäcks i samband med tillsynen. Bristen på samordning har enligt Riksrevisionen även bidragit till en ojämn kvalitet i tillsynen.

Drygt elva år efter sitt beslut om 1995 års förmyndarskapsreform har riksdagen ännu inte fått någon återrapportering om hur länsstyrelserna har axlat sitt tillsynsansvar.

Otillräcklig kompetens hos överförmyndarna

Riksrevisionens granskning visar inte bara på brister i länsstyrelsernas tillsyn utan tyder också på omfattande problem i överförmyndarnas verksamhet.

Mer än en tredjedel av de akter som länsstyrelserna granskade (38 %) har brister som kan hänföras till att överförmyndaren inte följer gällande regler. Flera länsstyrelser vittnar om att det ibland har varit svårt att få överförmyndare och kommunens politiska ledning att förstå allvaret i länsstyrelsernas kritik. Över hälften av länsstyrelserna uppger också att de får upprepa sin kri-

tik mot överförmyndarna. Riksrevisionen noterar också att det förekommer att överförmyndaren är kommunstyrelsens ordförande.

Även JO har under en följd av år konstaterat stora brister i många överförmyndares verksamhet. JO framhåller också att kvaliteten i överförmyndarnas verksamhet är mycket skiftande. JO känner inte till någon annan offentlig verksamhet där det är så stora skillnader i kompetens mellan olika utövare.

Sammantaget visar detta, enligt Riksrevisionen, på en anmärkningsvärd omfattning av allvarliga brister i överförmyndarnas verksamhet. Bristerna leder till rättsförluster för de personer (huvudmännen) som samhället har åtagit sig att skydda.

De stora bristerna i överförmyndarnas verksamhet kan enligt Riksrevisionen delvis förklaras av att länsstyrelsernas tillsyn är otillräcklig och inte håller tillräcklig kvalitet. Ytterligare en förklaring kan vara att överförmyndarna saknar erforderlig kompetens. Lagen ställer inga krav på formell kompetens på överförmyndarna, trots att deras uppgift består i att tolka och tillämpa omfattande lagstiftning.

Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen visar enligt Riksrevisionen att det finns behov av åtgärder från såväl regeringen som länsstyrelserna för att skydda rättssäkerheten för de personer som har god man, förvaltare eller förmyndare.

Rekommendationer riktade till regeringen

Riksrevisionen anser att regeringen måste se till att länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna har en sådan omfattning och kvalitet att rättssäkerhet och likabehandling för huvudmännen säkerställs. Följande åtgärder rekommenderas av Riksrevisionen:

- Regeringen bör återinföra ett tydligt *krav på årliga inspektioner* av överförmyndarna i förmynderskapsförordningen.
- Regeringen bör *följa upp resultatet av länsstyrelsernas tillsyn* av överförmyndarna. Uppföljningen bör avse såväl de enskilda länsstyrelserna som landet som helhet.
- Regeringen bör också ta initiativ till en *nationell samordning av länsstyrelsernas tillsyn* av överförmyndarna. Resultatet av dessa samordningsinsatser bör följas upp av regeringen.

På grund av problemen i överförmyndarnas verksamhet har Riksrevisionen även formulerat följande rekommendation:

- Regeringen bör överväga ett förslag till riksdagen om att införa lagkrav på *formell kompetens för dem som väljs till överförmyndare*.

Rekommendationer riktade till länsstyrelserna

Länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas överförmyndare måste enligt Riksrevisionen genomföras så att tillsynen svarar mot de krav på kontroll och korrigerande av fel i verksamheten som finns i lagar och förordningar. Länsstyrelsernas prioritering av insatser måste utgå ifrån att överförmyndarnas verksamhet handlar om myndighetsutövning mot enskilda som är i stort behov av samhällets skydd. Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen följande förändringar.

- Länsstyrelserna bör *inspektera överförmyndarna årligen*. Inspektionerna bör också genomföras på ett sådant sätt att länsstyrelserna upptäcker om överförmyndare är olämpliga. Vid inspektionerna ska länsstyrelserna även följa förmyndarskapsförordningens krav på att granska ett stickprovsurval av akter. Vidare bör länsstyrelsernas inspektionsprotokoll förbättras. De brister som behöver åtgärdas bör tydligt framgå av protokollen.
- Länsstyrelserna bör i avsevärt högre grad än hittills *använda tillgängliga åtgärder för att korrigera och förebygga fel* i överförmyndarnas verksamhet. Det innebär bl.a. följande:
 - Länsstyrelserna bör använda sig av sin möjlighet att hos tingsrätten begära att olämpliga överförmyndare entledigas i de fall överförmyndare gör sig skyldiga till upprepade eller allvarliga avvikelser från lagens krav.
 - Både inspektionsprotokoll och beslut i anmälningssärenden bör regelmässigt delges kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.
 - Brister i överförmyndarnas verksamhet bör följas upp i nära anslutning till att de har uppmärksamats.
 - Misstankar om brott bör alltid anmälas till polis och åklagare.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Inledande synpunkter

Styrelsen vill först framhålla vikten av att åtgärda de problem Riksrevisionen pekar på i sin granskning. Över 88 000 personer har ställföreträdare för att få hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Det är uppenbart att de personer som har behov av ställföreträdare befinner sig i en utsatt situation och har stora behov av samhällets stöd. Det finns också en omfattande lagstiftning som tillkommit som skydd för dessa medborgare.

Att tillämpa denna lagstiftning på rätt sätt är enligt styrelsens uppfattning också en komplicerad och grannliga uppgift. Tillsynsorganen – dels de kommunala överförmyndarna som ska utöva tillsyn över ställföreträdarna, dels länsstyrelserna som ska utöva tillsyn över överförmyndarna – har viktiga uppgifter för att säkerställa att lagstiftningen följs. Tillsynsuppgifterna blir också mer omfattande och får allt större betydelse genom det ökade antalet ställföreträdarskap i kombination med att andelen komplicerade ärenden ökar.

Förhållandet mellan den omfattande lagstiftningen på området och tillsynen bör enligt styrelsens mening bli föremål för överväganden med anledning av Riksrevisionens granskning. Det finns enligt granskningen en mängd brister i den tillsyn som är en förutsättning för att lagstiftningen ska följas. Styrelsen anser att det finns en risk för att det på detta område föreligger ett systemfel i form av en betydande obalans mellan regelsystemet och tillsynen av hur reglerna efterlevs.

Utredning av 1995 års förmyndarskapsreform

Styrelsen noterar att reglerna kring förmyndarskap ändrades år 1995. Vid beslutet om denna reform betonade riksdagen det väsentliga i att reformen relativt snart skulle utvärderas.

Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare tillsattes av regeringen år 2002, sju år efter 1995 års förmyndarskapsreform, och dess betänkande publicerades två år senare (SOU 2004:112). Utredningen innehåller en omfattande rättslig analys och utmynnar i ett stort antal förslag till ändringar i gällande lagstiftning. Betänkandet har remissbehandlats. En proposition med anledning av den del av utredningens betänkande som rör tillsynen planeras av regeringen till hösten 2007.

Den nämnda utredningen innehåller också vissa förslag som gäller överförmyndarnas verksamhet och länsstyrelsernas tillsyn. Den grundläggande

organisationen av överförmyndarna diskuteras dock inte av utredningen, bl.a. därför att en mera radikal omprövning ansågs ligga utanför utredningens direktiv (SOU 2004:112 s. 300). Länsstyrelsernas tillsyn behandlas mycket kortfattat. De brister som Riksrevisionen påtalat i sin granskning har inte uppmärksamrats av utredningen.

Styrelsens överväganden i det följande är koncentrerade till de frågor om tillsyn som aktualiseras av Riksrevisionens granskning. De förslag som förts fram av den ovan nämnda utredningen (SOU 2004:112) behandlas inte. Styrelsens överväganden berör såväl den statliga tillsynen som själva systemet med förtroendevalda överförmyndare.

Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna

Riksrevisionens granskning visar att mycket små resurser satsas på länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna – mindre än fem årsarbetskrafter i hela landet under år 2004. Årliga inspektioner, som krävdes före 1995 års reform, förekommer vid vissa länsstyrelser men ofta är intervallen flera år. En överförmyndare har aldrig inspekterats. De inspektioner som faktiskt utförs är ofta bristfälliga, och det är svårt att på grundval av inspektionerna upptäcka olämpliga överförmyndare. Vidare framgår att länsstyrelserna i mycket liten grad har använt tillgängliga åtgärder för att korrigera de fel som har uppdagats – brister följs inte upp inom rimlig tid, och det är vanligt att information om resultatet av tillsynen inte vidarebefordras till de ansvariga i kommunen. Länsstyrelsernas tillsyn har inte heller följts upp av regeringen.

Sammantaget bedömer styrelsen att de beskrivna bristerna i länsstyrelsernas tillsyn är anmärkningsvärda. Styrelsen anser att omedelbara åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med bristerna. Även om mer långsiktiga åtgärder också är befogade, vilket tas upp i nedanstående avsnitt, anser styrelsen att det är angeläget att länsstyrelsernas tillsyn stärks så snart som möjligt, utan att avvakta de mer långsiktiga åtgärderna. Regeringen bör enligt styrelsens mening införa krav på årliga inspektioner av överförmyndarna från länsstyrelsernas sida. Regeringen bör också följa upp länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna samt ta initiativ till en nationell samordning av denna tillsyn.

Med hänvisning till det ovan sagda föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen snarast vidtar åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna.

Överförmyndarnas organisation och verksamhet

Riksrevisionens granskning tyder på att det finns stora problem i överförmyndarnas verksamhet. Det visar sig bl.a. i att mer än en tredjedel (38 %) av de akter som länsstyrelserna granskade under sina inspektioner år 2004 hade brister som innebär att överförmyndarna inte följer de krav som lagts fast i lagstiftningen. Kontrollen av ställföreträdarnas ekonomiska redovisning är i

många fall ofullständig. Enligt Riksrevisionen innebär detta ökade risker för att ställföreträdarna kan missköta eller t.o.m. missbruka huvudmännens tillgångar.

Eftersom länsstyrelsernas inspektioner är ofullständiga bedömer Riksrevisionen att det i verkligheten finns många fler brister i överförmyndarnas akter än vad som upptäckts vid inspektionerna. Eftersom länsstyrelserna sällan använder de åtgärder som finns att tillgå för att korrigera de brister som upptäckts kan bristerna fortgå under lång tid.

Styrelsen vill också erinra om den kritik mot överförmyndarna som framförts av Riksdagens ombudsmän (JO). JO har under en följd av år påtalat stora brister i många överförmyndares verksamhet. JO framhåller också att kvaliteten i denna verksamhet varierar starkt mellan olika kommuner.

Kompetensbehov och kompetenskrav

Av Riksrevisionens granskning framgår vidare att överförmyndarnas verksamhet i praktiken innebär stora behov av juridisk, ekonomisk och administrativ kompetens. Överförmyndarnas uppgift består i att tolka och tillämpa omfattande lagstiftning som är avsedd att skydda människor med liten förmåga att ta till vara sina egna intressen. Komplexiteten antyds av att den ovan nämnda utredningen *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna* (SOU 2004:112) innehåller förslag till förändringar av inte mindre än 52 lagar och andra författningar.

Granskningen visar att större delen av antalet överförmyndarmyndigheter i landet (61 %) består av enbart förtroendevalda. Lagen ställer inga krav på formell kompetens på de förtroendevalda överförmyndarna. De formella krav som ställs har annan karaktär (den som väljs till överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd eller ersättare måste ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige, vara folkbokförd i kommunen, får inte vara i konkurs eller ha förvaltare). De tjänstemän som anlitas i överförmyndarnas verksamhet ska dock enligt lagen ha erforderlig kompetens för att utföra sina uppgifter.

Behov av översyn

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser bör tas på stort allvar och att problemen kring överförmyndarnas verksamhet bör utredas. Det är viktigt att denna verksamhet håller tillräckligt hög kvalitet, något som också kan ha följder för hur verksamheten bör vara organiserad.

Styrelsen vill framhålla att dagens organisationsform för överförmyndarna kan vara svår att förena med de behov av juridisk, ekonomisk och administrativ kompetens som föreligger. Att överförmyndarna har tillgång till sådan kompetens är enligt styrelsens mening särskilt viktigt mot bakgrund av att de som är föremål för överförmyndarnas tillsyn – ställföreträdarna – är frivilliga som i många fall är lekmän på området.

Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen tar initiativ till en förutsättningslös utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet, inklusive behovet av relevant kompetens hos överförmyndarna.

Styrelsens förslag

Sammanfattningsvis föreslår styrelsen att riksdagen begär

- att regeringen snarast vidtar åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna,
- att regeringen tar initiativ till en förutsättningslös utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet, inklusive behovet av relevant kompetens hos överförmyndarna.