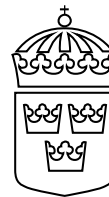


Regeringens skrivelse

2017/18:128



Riksrevisionens rapport om tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare

Skr.
2017/18:128

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 april 2018

Stefan Löfven

Heléne Fritzon
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har gjort i rapporten Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RiR 2017:33).

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det bör vidtas åtgärder på området för att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare. Regeringen anser att det också finns anledning att modernisera och anpassa regelverket om gode män och förvaltare. Regeringen har därför inlett ett arbete för att sådana åtgärder ska genomföras. Riksrevisionens granskning utgör ett värdefullt bidrag i detta arbete.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens granskning	3
2.1	Riksrevisionens slutsatser.....	3
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	5
4	Regeringens åtgärder som har anknytning till Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	9
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport.....	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 2018	80

Riksrevisionen har granskat om staten har skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare (med vilket i detta sammanhang avses god man, förvaltare, god man för ensamkommande barn och förordnad förmyndare) och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt. Granskningen har redovisats i rapporten Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RiR 2017:33).

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 14 december 2017.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

2 Riksrevisionens granskning

2.1 Riksrevisionens slutsatser

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma om staten har skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt. I granskningen har Riksrevisionen inriktat sig på att besvara följande frågor:

- Hur skiljer sig landets olika överförmyndares verksamhet åt och finns det brister avseende rättssäkerhet och effektivitet?
- Vilka statliga insatser finns och hur är de samordnade?
- Främjar den samlade statliga styrningen rättssäkerhet?

Riksrevisionens övergripande slutsats är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar. Enligt Riksrevisionen är systemet med ställföreträdare och de myndigheter som utövar tillsyn på området eftersatt – både i förhållande till andra tillsynsområden i Sverige och i förhållande till hur motsvarande system är utformade i andra nordiska länder.

Riksrevisionen bedömer att ställföreträdar- och överförmyndarsystemet inte kan bygga helt på ideella ställföreträdare. I stället anser Riksrevisionen att en professionalisering till viss del är nödvändig för att systemet på sikt ska vara rättssäkert. Anledningen till detta är enligt Riksrevisionen att behovet av ställföreträdare har ökat under en längre tid och sannolikt kommer att fortsätta att öka. Samtidigt har rekryteringen av ställföreträdare blivit svårare. Enligt Riksrevisionen finns det därmed en risk för att överförmyndare rekryterar personer som de anser är mindre lämpliga eller att ställföreträdare inte entledigas vid brister i uppdraget. Vidare lyfter Riksrevisionen fram att uppdragen har blivit alltmer komplicerade. Olika huvudmän behöver ställföreträdare med olika kompetenser och det är inte alltid som en ställföreträdare har kompetenser som täcker samtliga behov. Enligt Riksrevisionen är det därför

viktigt med en god tillgång på ställföreträdare så att en matchning kan göras mellan huvudman och ställföreträdare.

Vidare beskriver Riksrevisionen i rapporten att det finns stora skillnader i de olika överförmyndarnas verksamhet. Som exempel tar Riksrevisionen upp att det finns olika rutiner för granskning av årsräkningar, för hur tillsynen ska genomföras och dokumenteras och för vad som ingår när lämplighetsbedömningar av ställföreträdare ska göras. De stora skillnaderna mellan de olika överförmyndarna innebär enligt Riksrevisionen att vissa verksamheter håller högre kvalitet än andra. Riksrevisionen menar att åtgärder bör vidtas så att rättssäkerheten för huvudmannen och ställföreträdare inte är beroende av var i landet dessa bor.

I rapporten bedömer Riksrevisionen även att de berörda länsstyrelserna inte har tillräckliga förutsättningar för att leva upp till intentionerna med de lagändringar som har genomförts på senare år och som har lett till att länsstyrelserna har fått en förstärkt tillsynsvägläddande roll gentemot överförmyndarna. Riksrevisionen bedömer att länsstyrelsernas utökade ansvar för tillsynsvägläddning är ett mycket omfattande uppdrag som sammantaget innebär många olika åtaganden. Därtill ska enligt Riksrevisionen läggas att länsstyrelserna i viss utsträckning tycks sakna legitimitet eftersom flera överförmyndare främst vänder sig till andra aktörer än länsstyrelserna för vägläddning. Vad gäller den nationella statistik som Länsstyrelsen i Dalarna län ansvarar för att ta fram så är den, enligt Riksrevisionen, inte av tillräcklig kvalitet för att kunna ligga till grund för uppföljningar på området.

Riksrevisionen menar också att det är en brist att det, utöver regeringen, inte finns någon central aktör som har ett tydligt samlat ansvar på nationell nivå. Enligt Riksrevisionen faller flera problem som har framkommit i granskningen tillbaka på denna brist. Att det saknas en central myndighet som kan driva och äga frågan på ställföreträdar- och överförmyndarområdet innebär enligt Riksrevisionen att regeringen inte har en naturlig samtalspartner när nödvändiga förändringar ska genomföras.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer.

- Regeringen bör tillsätta en utredning som ser över systemet som helhet. I en sådan bör Riksrevisionens rapporter och systemens utformning i Norge, Finland och Danmark tjäna som utgångspunkter. Denna utredning bör göra följande:
 - Analysera och identifiera vilka uppdrag som kan utföras av professionella ställföreträdare, i syfte att kunna tillgodose att alla som har behov kan få en lämplig ställföreträdare.
 - Föreslå var i systemet dessa professionella ställföreträdare bör vara anställda.
 - Föreslå, utifrån resultatet av ovanstående, hur tillsynen på området bäst bör organiseras.
 - Identifiera och föreslå en central förvaltningsmyndighet med ansvar för tillsyn. I uppdraget bör t.ex. ingå att följa utvecklingen,

ta fram officiell statistik, samordna utbildningar samt ge råd och stöd på området. Skr. 2017/18:128

- Regeringen bör ta ställning till det underlag som Pensionsmyndigheten tagit fram för ett nationellt ställföreträdarregister och ge en central myndighet i uppdrag att ta fram och förvalta det.
- Regeringen bör, på kort sikt, ge en av länsstyrelserna huvudansvar för att samordna tillsyn, utbildning, statistik samt råd och stöd på regional nivå.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare behöver förbättras

En viktig del i det svenska välfärdssamhället är att de personer som på grund av t.ex. sjukdom eller någon funktionsnedsättning inte kan sköta sina angelägenheter får hjälp med detta. När sådan hjälp inte kan ges på ett mindre ingripande sätt, fyller gode män och förvaltare en viktig funktion som ställföreträdare för den enskilde. Även andra förordnade ställföreträdare, som t.ex. gode män för ensamkommande barn och förordnade förmyndare, är betydelsefulla för att enskilda ska få det stöd och den hjälp som de behöver i sin vardag.

Det ska finnas en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd i varje kommun. Överförmyndaren ska utöva tillsyn över ställföreträdarnas verksamhet och rikta anmärkning mot förvaltningen, om granskningen visar att det finns brister eller felaktigheter. Överförmyndaren ansvarar för att gode män och förvaltare erbjuds den utbildning som behövs. Överförmyndaren ska även pröva om en ställföreträdare som missköter sig bör entledigas eller om någon annan åtgärd bör vidtas.

Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län utövar tillsyn över överförmyndarna. Länsstyrelsernas uppgift är att se till att överförmyndarna kontrollerar att ställföreträdarnas verksamhet sköts på ett korrekt sätt. De ska med råd stödja överförmyndarna i deras verksamhet och se till att utbildningen av överförmyndarna är tillfredsställande. Till länsstyrelsernas uppgifter hör också att anmäla olämpliga överförmyndare till domstol.

Regeringen och riksdagen har kontinuerligt sett över regelverket och skärpt tillsynen. År 2006 tydliggjordes att kommuner har möjlighet att samverka genom att tillsätta en gemensam överförmyndarnämnd. År 2008 skärptes länsstyrelsernas tillsynsansvar. År 2009 gjordes ändringar i syfte att minska risken för missbruk av den enskildes tillgångar och stärka det allmännas tillsyn. År 2010 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att redovisa i vilken utsträckning de samarbetar i sin tillsyn av överförmyndare och att redovisa hur samarbetet kan utvecklas. År 2012 koncentrerades tillsynen över överförmyndarna till sju av länsstyrelserna

i syfte att effektivisera och stärka rättssäkerheten i verksamheten. År 2015 skärptes kontrollen av att de som förordnas som ställföreträdare är lämpliga för uppdraget och det beslutades att länsstyrelserna ska ta fram statistik över överförmyndarnas verksamhet i syfte att bl.a. förbättra tillsynen. År 2016 gav regeringen de ansvariga länsstyrelserna i uppdrag att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att få till stånd en kvalitativ, effektiv och enhetlig tillsyn över överförmyndarna. I uppdraget ingick även att föreslå regelförändringar för att ytterligare förbättra länsstyrelsernas och överförmyndarnas tillsyn. Uppdraget redovisades till regeringen hösten 2017. År 2017 infördes en lag om framtidsfullmakter som gör det möjligt för enskilda att genom framtidsfullmakter utse någon som kan ha hand om deras personliga och ekonomiska angelägenheter om de senare i livet inte själva kan det. Framtidsfullmakter utgör ett alternativ till ordningen med god man och förvaltare.

De åtgärder som har genomförts har lett till en positiv utveckling på området, och då inte minst att tillsynen har förbättrats och att samverkan mellan länsstyrelserna har underlättats. Andra effekter av åtgärderna är att tillsynsarbetet har intensifierats och att tillämpningen av regelverket har gjorts mer enhetlig, att arbete pågår med bl.a. att ta fram riktlinjer för inspektioner och för utbildning av ställföreträdare och att det övervägs hur statistikinsamlingen från överförmyndarna kan göras mer användarvänlig. Länsstyrelserna har även inlett en samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och flera intresseorganisationer för att vidga arenan av synpunkter och behov.

Enligt regeringen står det emellertid klart att de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga för att säkerställa att tillsynen över ställföreträdarna och överförmyndarna är av sådan hög kvalitet att enskildas rättssäkerhet och likabehandling fullt ut ska kunna garanteras. Detta bekräftas inte minst av att olika granskningar som genomförts på senare tid har visat på brister i tillsynskedjan. Dessa brister tas också upp i Riksrevisionens rapport.

En sådan brist är att det finns stora skillnader i de olika överförmyndarnas verksamhet. Att överförmyndarna har vitt skilda rutiner och arbetssätt riskerar att medföra att vissa verksamheter håller en lägre kvalitet än andra. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att rättssäkerheten för framför allt huvudmännen inte får vara beroende av var i landet dessa bor. I den rapport som lämnats med anledning av 2016 års regeringsuppdrag tar länsstyrelserna upp att flera åtgärder vidtas för att på olika sätt uppnå en ökad nationell enhetlighet i tillsynen. Till exempel arbetar länsstyrelserna med att ta fram gemensamma riktlinjer för inspektioner och med att enas om en gemensam kritiktrappa om hur och när kritik ska riktas mot överförmyndarnas handläggning. Vidare kommer länsstyrelsernas tillsynsinriktning under 2018 att ta avstamp i frågor kopplade till länsstyrelsernas roll att lämna råd och genomföra kunskapsöverföring i riktade frågor. Regeringen vill betona att det är av avgörande betydelse att tillsynen i hela landet är effektiv och av hög kvalitet för att ordningen med gode män och förvaltare ska fungera på ett tillfredställande sätt. Enligt regeringen bör det därför övervägas på ett mera övergripande plan hur det går att ytterligare förbättra förutsättningarna för att överförmyndarna – och även länsstyrelserna – ska tilläm-

pa tillsynsreglerna på ett likvärdigt sätt och även i övrigt klara av sina uppdrag.

I detta sammanhang menar Riksrevisionen att det bör utses en förvaltningsmyndighet och, på kort sikt, en länsstyrelse med huvudansvar för tillsynen. Syftet med att utse en huvudansvarig aktör är i första hand att en sådan bedöms på ett bättre sätt kunna samordna tillsyn, utbildning, statistik samt råd och stöd än vad länsstyrelserna tillsammans gör i dag. Regeringen instämmer i att det är av stor vikt att en sådan samordning sker. Hur de inblandade aktörernas arbete ska samordnas för att tillsynskedjan ska bli så effektiv som möjligt är dock inte självklart. Även om det, som Riksrevisionen tar upp, inom vissa områden förekommer en myndighet med huvudansvar för tillsynen, finns det flera exempel på när en sådan inte har utsetts. Statskontoret tar i en rapport från 2012 också upp att det finns för- och nackdelar med en central respektive decentraliserad tillsyn (Statskontorets rapport Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn; se även skr. 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn s. 28). Frågan om hur tillsynsarbetet bättre ska kunna samordnas har därför inte ett givet svar. Enligt regeringen är det nödvändigt att åstadkomma en bättre samordning i tillsynsarbetet och regeringen avser därför att se till att frågan om en samordnande aktör övervägs närmare.

En annan brist som Riksrevisionen tar upp är avsaknaden av tillförlitlig statistik på området. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att statistik av hög kvalitet är viktig, inte minst för att kunna göra uppföljningar på området och för att kunna inrikta tillsynsarbetet. Av den anledningen gav regeringen 2016 de berörda länsstyrelserna i uppdrag att överväga hur statistiken kan användas i tillsynsverksamheten och om den behöver utvecklas i något avseende. Enligt länsstyrelserna pågår nu arbete med att göra systemet mer användarvänligt och länsstyrelserna avser även att ta ställning till om ytterligare uppgifter bör samlas in. I sammanhanget kan regeringen konstatera att ordningen med statistikredovisning är relativt ny. År 2016 var första året när statistik redovisades. Regeringen anser att det är naturligt att följa upp om insamlingen och redovisningen av statistik har fått önskad effekt eller om den i olika avseenden behöver justeras.

Sammantaget anser regeringen att det är angeläget att tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare förbättras. En fungerande och samordnad tillsyn i hela landet är avgörande för att säkerställa enskildas rättssäkerhet och likabehandling och för att förtroendet för systemet ska kunna upprätthållas. Ett aktivt och effektivt tillsynsarbete behövs också för att kontinuerligt både höja kvaliteten i verksamheten och motverka ohederliga ageranden som i slutändan drabbar människor som befinner sig i en utsatt situation.

Regelverket behöver anpassas och moderniseras efter de förutsättningar som gäller i dag

Som anges ovan har regeringen och riksdagen kontinuerligt sett över och förbättrat lagstiftningen om gode män och förvaltare. Trots de många ändringar som har genomförts visar den senaste tidens granskningar att regelverket fortfarande har brister och att det inte fullt ut kan anses mot-

svara de krav som bör kunna ställas på ett modernt och rättssäkert system som ska hjälpa och skydda den enskilda personen.

Så sent som 2015 infördes regler om en skärpt kontroll av en ställföreträdares lämplighet. Överförmyndaren ska göra en aktiv efterforskning vid lämplighetsbedömningen. I förarbetena understryks bl.a. att det är viktigt att överförmyndaren ser till att inte någon utses att ha fler uppdrag än vad han eller hon klarar av. Trots det så har det uppmärksamrats att ställföreträdare i vissa fall har ett stort antal uppdrag och då i flera kommuner. En förbättringsåtgärd som Riksrevisionen anser att regeringen bör ta ställning till är om det bör införas ett nationellt ställföreträdarregister. Riksrevisionen anger bl.a. att ett sådant register skulle underlätta för överförmyndare att kontrollera om en ställföreträdare har uppdrag i andra kommuner och att flera myndigheter och organisationer har uppgett att det finns ett behov av en automatiserad distribution av ställföreträdarinformation. Frågan om ett nationellt ställföreträdarregister har även lyfts särskilt av riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen (bet. 2016/17:CU10 punkt 24, rskr. 2016/17:189). Regeringen överväger därför om ett sådant register ska införas.

I den senaste reformen vidtogs även åtgärder för att förbättra villkoren för gode män och förvaltare och därigenom öka överförmyndarnas möjligheter att rekrytera tillräckligt många och kompetenta ställföreträdare. Riksrevisionen tar upp att det fortfarande finns svårigheter med att rekrytera ställföreträdare som har den kompetens som behövs för olika uppdrag och att en professionalisering i några delar av ställföreträdarsystemet bör övervägas. En viktig beståndsdel i det nuvarande systemet är det ideella inslaget att en ställföreträdare hjälper en medmänniska i en utsatt situation. En stor andel av de gode männen och förvaltarna utgörs av anhöriga till dem som har behov av ställföreträdare. Det kan även handla om personer som huvudmannen själv har föreslagit för uppdraget eller som han eller hon på något annat sätt har ett särskilt förtroende för. Enligt regeringens mening bör ställföreträdarsystemet även fortsättningsvis utgå från och bygga på det ideella inslaget. Det kan dock, som Riksrevisionen tar upp, konstateras att det i vissa fall kan vara svårt för överförmyndaren att hitta en lämplig ställföreträdare. Så kan vara fallet t.ex. om huvudmannen har särskilda behov eller om det under en viss tid uppstår ett behov av att utse ställföreträdare för ett stort antal huvudmän. Vissa kommuner har löst sina rekryteringsproblem genom att inrätta förvaltarenheter med kommunala tjänstemän som har till uppgift att vara ställföreträdare för hjälpbehövande kommuninvånare eller genom att anlita ställföreträdare genom ett privat företag. De anställda på förvaltarenheterna och i företagen får dock alltid sina ställföreträdaruppdrag personligen på samma sätt som andra ställföreträdare. Att dessa lösningar förekommer – och dessutom har kommit att användas i allt större omfattning – utmanar givetvis ställföreträdarskapets ideella karaktär. Enligt regeringen åskådliggör det också vikten av att på nytt belysa och överväga frågan om rekrytering och om ställföreträdaruppdrag i vissa särskilda fall bör kunna utföras av kommunala tjänstemän eller andra professionella ställföreträdare. För att fler ska vilja åta sig ställföreträdaruppdrag finns det också anledning att överväga åtgärder som är inriktade på att förbättra förutsättningarna för att en ställföreträdare ska kunna utföra sitt uppdrag. Det kan t.ex. handla om att se över det stöd eller den

utbildning som en ställföreträdare ska kunna förväntas få under genomförandet av sitt uppdrag.

Skr. 2017/18:128

Det finns även flera andra frågor som har att göra med om det nuvarande regelverket är ändamålsenligt och rustat för morgondagens samhälle. Sådana är t.ex. om det behövs ytterligare tillsynsverktyg och sanktionsmöjligheter, om kraven på redovisning och granskning av ställföreträdarens arbete och förvaltning behöver förtydligas, om det finns anledning att se över kompetenskraven på och möjligheterna till en effektiv organisation hos kommunernas överförmyndare och om insatser behövs för att bättre kunna möta den ökade digitaliseringen i samhället.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att åtgärder bör vidtas för att anpassa och modernisera regelverket om ställföreträdare.

4 Regeringens åtgärder som har anknytning till Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

De åtgärder ska vidtas som bäst löser de problem och brister som finns

Som regeringen konstaterar ovan finns det ett behov av att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare och av att anpassa och modernisera regelverket om ställföreträdare. Ett arbete har också påbörjats inom Regeringskansliet för att sådana förändringsåtgärder ska kunna genomföras.

I förändringsarbetet är det viktigt att komma ihåg att över hela landet och året runt ställer tusentals människor upp som gode män och förvaltare för ännu fler medmänniskor. Åtgärder som genomförs på området får därför en stor påverkan på och betydelse för många människor i Sverige. Ofta handlar det om människor som litar på samhällets stöd för att bättre klara av vardagen. Det är därför angeläget att inte genomföra dåligt underbyggda åtgärder som i värsta fall får motsatt effekt. Att det behövs en god överblick när åtgärder vidtas är också något som Riksrevisionen tar upp i sin rapport. I slutändan handlar det om att identifiera och genomföra de åtgärder som bäst och mest effektivt löser de problem och brister som finns på området.

Regelverket behöver ses över ...

För regeringen är det tydligt att det finns ett behov av att se över regelverket om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare i syfte att säkerställa att detta är modernt och rättssäkert. Inriktningen måste vara att koncentrera sig på de brister som finns i tillsynen och det nuvarande regelverket och att nå ett slutresultat som innebär att enskilda kan känna sig tryggare med ordningen. Arbetet bör innefatta flera frågor som har anknytning till Riksrevisionens granskning, t.ex. om det bör införas regler som vid behov möjliggör professionella ställföreträdare, om det bör införas ett nationellt ställföreträdaregister och om det finns behov av en central aktör med ansvar för att samordna tillsynen.

Det är angeläget att åtgärder vidtas så snart som möjligt för att stärka de enskildas rättssäkerhet. Det är ofrånkomligt att det tar tid att genomföra förändringar av lagstiftningen. Alla frågor är inte heller sådana att de medför ett behov av lagändringar. I stället är det regeringens uppfattning att vissa av de problem och brister som har uppmärksammats är av sådan karaktär att de bör kunna hanteras och lösas i en annan, mer effektiv ordning. Det kan t.ex. handla om att ge myndigheter i uppdrag att vidta olika slags åtgärder i syfte att förbättra tillsynen. Inom Regeringskansliet förbereds nu sådana åtgärder.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis avser regeringen att vidta åtgärder för att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare och för att anpassa och modernisera regelverket om ställföreträdare. Flera av dessa åtgärder kommer att ha anknytning till de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har gjort i sin rapport.

Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare

– Statens bristande ansvar för samhällets
mest utsatta

RIR 2017:33



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-463-6

RIR 2017:33

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JENS L'ESTRADE / TT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-12-06

DNR: 3.1.1-2016-1229

RIR 2017:33

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare

– Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta

Riksrevisionen har granskat om staten säkerställer att ställföreträdare- och överförmyndartillsynen är rättssäker. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och länsstyrelserna i Dalarna, Västra Götaland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland, Östergötland och Skåne.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Petra Jonvallen har varit föredragande. Revisor Lena Olsson, enhetschef Magdalena Brasch och revisionsdirektör Bengt Lewin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Petra Jonvallen

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod	11
2 Ställföreträdar- och överförmyndarsystemet i Sverige	13
2.1 Personer som har en ställföreträdare	13
2.2 Ställföreträdaren	13
2.3 Överförmyndaren	16
2.4 Länsstyrelsen	17
2.5 Regeringen	18
2.6 Riksdagen	19
2.7 Jämförelse med andra tillsynsområden	21
2.8 Jämförelse med ställföreträdar- och överförmyndarsystem i nordiska länder	23
3 Överförmyndarens tillsyn av ställföreträdare	25
3.1 Handläggning, dokumentation och rutiner	25
3.2 Rekrytering av ställföreträdare	30
3.3 Olika bedömningar av lämplighet	33
3.4 Inrättande av ett nationellt ställföreträdarregister	35
3.5 Sammanfattande iakttagelser	38
4 Länsstyrelsens tillsyn och tillsynsvägledning av överförmyndare	39
4.1 Tillsynens genomförande	40
4.2 Tillsynsvägledning	44
4.3 Sammanfattande iakttagelser	52
5 Slutsatser och rekommendationer	54
5.1 Systemet kan inte bara bygga på ideella krafter	54
5.2 Stora skillnader mellan överförmyndare innebär risk för bristande rättssäkerhet, och måste åtgärdas	55
5.3 Länsstyrelsen saknar förutsättningar för att genomföra förändringar på nationell nivå	56
5.4 Stort behov av centralt ägarskap på området	57
Referenser	59
Bilaga 1. Riksrevisionens enkät – utformning och enkätfrågor	61

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns underlag att ladda ned. Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag a. Enkät svar

Underlag b. Kommunernas organisering av överförmyndarverksamheten – lista på kommuner och eventuell samverkansform

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och motiv

Cirka två procent av Sveriges befolkning har en god man, förvaltare eller annan förordnad ställföreträdare. De som har behov av ställföreträdare kan vara personer med psykisk sjukdom, olika funktionshinder, demens eller allmänt försvagat hälsotillstånd, barn vars föräldrar inte kan utföra förmynderskapet eller ensamkommande barn. Många befinner sig i en utsatt situation och är i behov av andra personer för att klara sin vardag. En god man eller förvaltare utses av samhället för att bevaka dessa personers personliga, ekonomiska och rättsliga intressen. Kommunala överförmyndare eller överförmyndarnämnder tillsätter ställföreträdare utför sitt uppdrag på ett bra sätt. Länsstyrelsen har, i sin tur, tillsyn av överförmyndarna.

Det finns flera problem och brister på ställföreträdar- och överförmyndarområdet, och det framkommer regelbundet exempel där enskilda personer lidit ekonomisk, personlig eller rättslig skada. Ställföreträdarsystemet vilar till stor del på ideella insatser från enskilda medborgare. Antalet personer med behov av mer långtgående stöd har dock stadigt ökat, vilket gjort det svårare för överförmyndare att finna lämpliga ställföreträdare. Staten har ansvar för att systemet som helhet är rättssäkert.

Frågeställningar och bedömningsgrunder

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om staten har skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt. Granskningen svarar på följande frågor:

- Hur skiljer sig landets olika överförmyndares verksamhet åt, och finns det brister avseende rättssäkerhet och effektivitet?
- Vilka statliga insatser finns, och hur är de samordnade?
- Främjar den samlade statliga styrningen rättssäkerhet?

Bedömningen av statens insatser görs dels utifrån jämförelser med annan statlig tillsyn, dels utifrån hur andra nordiska länder har utformat sina motsvarande system.

Granskningens resultat

Systemet med ställföreträdare och överförmyndare är sårbart eftersom utvecklingen på området till stor del bygger på ideella krafter och eldsjälar. Granskningens övergripande slutsats är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar. Ställföreträdar- och överförmyndartillsynen är ett av mycket få

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

tillsynsområden där det saknas en central myndighet med ett övergripande ansvar. Flera problem som framkommit i denna granskning kan kopplas till denna brist. Länsstyrelserna har förvisso fått ett allt tydligare nationellt tillsynsvägläsnande uppdrag vid sidan av den operativa tillsynen, men saknar legitimitet och personella resurser att genomföra sina nationella uppgifter. Samtidigt finns det stora skillnader i landets överförmyndares handläggning och bedömningar av ärenden, vilket riskerar rättssäkerheten.

Utvecklingen med allt fler komplexa ärenden och svårigheter att rekrytera ställföreträdare har lett till att allt fler ställföreträdare är anställda, och inte ideellt engagerade. Systemet är dock inte utformat på ett sätt där det är tydligt när och hur en ställföreträdares anställning bör regleras. Det är alltså inte bara tillsynen som brister utan systemets utformning som helhet.

Rekommendationer

Granskningens iakttagelser och slutsatserna föranleder följande rekommendationer:

1. Regeringen bör tillsätta en utredning som ser över systemet som helhet. I en sådan bör Riksrevisionens rapporter och systemens utformning i Norge, Finland och Danmark tjäna som utgångspunkter. Denna utredning bör:
 - analysera och identifiera vilka uppdrag som kan utföras av professionella ställföreträdare, i syfte att kunna tillgodose att alla som har behov kan få en lämplig ställföreträdare
 - föreslå var i systemet dessa professionella ställföreträdare bör vara anställda
 - föreslå, utifrån resultatet av ovanstående, hur tillsynen på området bäst bör organiseras
 - identifiera och föreslå en central förvaltningsmyndighet med ansvar för tillsyn. I uppdraget bör t.ex. ingå att följa utvecklingen, ta fram officiell statistik, samordna utbildningar samt ge råd och stöd på området.
2. Regeringen bör ta ställning till det underlag som Pensionsmyndigheten tagit fram angående nationellt ställföreträdarregister och ge en central myndighet i uppdrag att ta fram och förvalta det.
3. Regeringen bör, på kort sikt, ge en av länsstyrelserna huvudansvar för att samordna tillsyn, utbildning, statistik samt råd och stöd på regional nivå.

1 Inledning

År 2016 fanns det minst cirka 123 000 personer i Sverige som hade förordnad förmyndare, god man eller förvaltare. Drygt hälften av dessa var vuxna. Det kan röra sig om personer med psykisk sjukdom, personer med olika funktionshinder, försvagat hälsotillstånd, eller ensamkommande barn. Dessa s.k. huvudmäns sammanlagda tillgångar uppgick till minst cirka 41 miljarder kronor under 2016 och förvaltades av minst cirka 94 000 förordnade förmyndare, gode män och förvaltare.¹

Att vara förordnad förmyndare, god man eller förvaltare (s.k. ställföreträdare) är oftast ett ideellt uppdrag. Kommunen har i uppdrag att genom förtroendevalda överförmyndare eller överförmyndarnämnder utöva tillsyn över ställföreträdare. Länsstyrelsen utövar i sin tur tillsyn över överförmyndarna. Det är tingsrätten som anordnar ställföreträdarskap och beslutar om upphörande av godmanskap och förvaltarskap.

Staten har ett övergripande ansvar för att enskilda inte lider rättsförluster och att tillsynen av ställföreträdare genomförs på ett sådant sätt att rättstillämpningen är enhetlig, och därmed rättssäker.

Ställföreträdare- och överförmyndarsystemet: aktörer och huvudsakliga uppgifter

Huvudman

Behöver hjälp att bevaka sina intressen

Vuxna med olika funktionsnedsättningar eller sjukdom, och minderåriga i vissa situationer, t.ex. ensamkommande barn

Ställföreträdare

Hjälper huvudmannen att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom och sörga för sin person

Gode män, förvaltare, förordnade förmyndare, gode män för ensamkommande, framtidsfullmäktige

Kommunal överförmyndare/överförmyndarnämnd

Tillsyn av ställföreträdarens verksamhet

Kommunalt förtroendevalda (med eller utan kansli)

Länsstyrelsen

Tillsyn av överförmyndarens verksamhet

Koncentrerat till sju länsstyrelser

¹ Det finns i dagsläget ingen tillförlitlig statistik på området. Dessa ungefärliga uppgifter är hämtade från den statistik som Länsstyrelsen i Dalarnas län börjat att ta fram (<http://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se>). Ett tjugotal överförmyndarenheter har inte bidragit till statistiken (däribland en storstadskommun), och det finns andra problem med uppgifterna, varför siffrorna ska tolkas med stor försiktighet. Vi ser dem som ett ungefärligt minimum.

1.1 Motiv till granskning

Det finns flera indikationer på problem i ställföreträdar- och överförmyndarsystemet. Uppgifter om att en huvudman lidit rättslig skada förekommer återkommande i media. Samtidigt har ett ökande antal äldre, ensamkommande barn, och fler psykiskt sjuka ute i samhället inneburit en ökning av antalet huvudmän med behov av mer långtgående stöd (t.ex. förvaltare i stället för god man). Det innebär både att ställföreträdarna sammantaget sett fått ett större ansvar och att överförmyndarna fått både fler och mer komplicerade tillsynsärenden.

Det har samtidigt blivit svårare för överförmyndare att hitta och rekrytera lämpliga gode män och förvaltare. Vissa kommuner har löst detta genom att inrätta förvaltarenheter med anställda ställföreträdare, eller genom att anlita ställföreträdare genom ett privat företag. Detta utmanar ställföreträdarskapets av hävd ideella karaktär.

Ett annat motiv till granskningen är att staten, trots återkommande tecken på problem i systemet, saknar grundläggande uppgifter om hur överförmyndarverksamheten fungerar som helhet. Det finns t.ex. ingen heltäckande statistik eller systematiskt framtagen kunskap om överförmyndarnas verksamhet på nationell nivå. Riksrevisionen pekade på problemen i granskningar från 2006 och 2009², men trots insatser från regeringen verkar det som att grundläggande brister kvarstår. I Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014 konstaterades att frågan om en översyn av själva överförmyndarsystemet inte tagits upp av någon utredning. Med hänsyn till utvecklingen mot allt större påfrestningar på systemet genom bl.a. fler komplexa ärenden, underströk Riksrevisionen att det innebär en risk att de lösningar som föreslås av de utredningar som genomförts efter 2009 års granskning inte räcker för att lösa framtida problem.³

Dessa indikationer innebär sammantaget att personer som befinner sig i en redan utsatt situation inte får, eller riskerar att inte få, den rättssäkra hantering av sina ekonomiska, rättsliga och personliga förhållanden som de behöver och har rätt till.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om staten har skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt.

² Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5, och Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – en uppföljningsgranskning*, RiR 2009:31.

³ Riksrevisionen (2014), *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014*.

Granskningen ska svara på följande frågor:

- Hur skiljer sig landets olika överförmyndares verksamhet åt, och finns det brister avseende rättssäkerhet och effektivitet?
- Vilka statliga insatser finns, och hur är de samordnade?
- Främjar den samlade statliga styrningen rättssäkerhet?

Statens styrning inom ställföreträdar- och överförmyndarsystemet sker genom lagstiftning, domstolarnas anordnande av ställföreträdare, länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna, samt vissa riktade insatser genom t.ex. regeringsuppdrag till länsstyrelserna. Granskningen fokuserar empiriskt på hur överförmyndarnas verksamhet ser ut i kommunerna. Anledningen till det är dels att det är där den största delen av tillsynen bedrivs, dels att det på nationell nivå till stora delar saknas oberoende och systematiskt framtagen kunskap om kommunernas överförmyndarverksamheter.

Överförmyndarverksamheten är en statligt reglerad kommunal verksamhet. Det är emellertid inte kommunernas verksamhet som är föremål för Riksrevisionens granskning, utan statens insatser och styrning på området. Det är särskilt länsstyrelsernas tillsynsvägledning och regeringens riktade insatser som är granskningens fokus.

Granskningen berör främst tiden efter koncentrationen av tillsynen av överförmyndare till sju länsstyrelser, dvs. från och med år 2012.

Vi har inte granskat ansvarsfördelningen mellan överförmyndare och tingsrätt.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Rättssäkerhet genom enhetlig rättstillämpning

Överförmyndarens handläggning av ärenden regleras av författningar så som förvaltningslagen (1986:223), och lagstiftning som särskilt berör överförmyndarverksamheten, t.ex. föräldrabalken (1949:381). Riksdagen har framhållit vikten av ökad enhetlighet i rättstillämpningen på överförmyndarområdet. När de 21 länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare skulle koncentreras till sju länsstyrelser framhöll konstitutionsutskottet särskilt vikten av att denna förändring bidrar till stärkt rättssäkerhet genom en ökad enhetlighet i rättstillämpningen.⁴ I granskningen bedömer vi om staten ger förutsättningar för enhetlig rättstillämpning i ställföreträdar- och överförmyndartillsynen.

⁴ Prop. 2011/12:31, *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.*, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

1.3.2 Jämförelser med annan tillsynsverksamhet

En utgångspunkt för att bedöma hur tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare bedrivs är regeringens skrivelse om tillsyn från 2009, vilken riksdagen menar bör vara vägledande när tillsyn utformas.⁵ Det är särskilt resonemangen om ansvarsfördelning mellan lokal, regional och central nivå som vi använt som utgångspunkt för våra resonemang. Vi har därutöver bedömt ansvarsfördelningen utifrån jämförelser med hur tillsyn bedrivs inom andra tillsynsområden. Slutligen har vi i bedömningen också utgått från hur motsvarande system är utformade i andra nordiska länder.

Vi har utgått från den definition av tillsyn som anges i regeringens skrivelse, nämligen "verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige"⁶.

När tillsynen består av en komplex organisation med flera inblandade aktörer är det viktigt med en tydlig uppgiftsfördelning. Detta bör emellertid kompletteras med en funktion som ansvarar för samordningen av tillsynen. Denna funktion kan, enligt regeringens, benämnas tillsynsvägledning och "bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen".⁷

1.3.3 Staten har det yttersta ansvaret

Tillsynen på ställföreträdar- och överförmyndarområdet är i hög grad decentraliserad, med kommunala överförmyndare eller överförmyndarnämnder som främsta operativa tillsynsmyndighet. Det är dock riksdagen som har det yttersta ansvaret inför medborgarna för de offentliga uppgifterna oavsett hur utförandet är fördelat mellan staten och kommunerna.⁸ Om kommunerna inte klarar av att upprätthålla en rättssäker verksamhet har staten ett ansvar att se över ansvarsfördelningen, eller vidta andra åtgärder.

⁵ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

⁶ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

⁷ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 28, bet. 2009/10:FiU12, s. 19, rskr. 2009/10:210.

⁸ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

1.4 Metod

För att förstå vilka konkreta utmaningar överförmyndare kan ställas inför gjorde vi tidigt i granskningen två dagslånga studiebesök hos två överförmyndare: i Stockholm och i Solna. Vi har också observerat hanteringen av ett ärende om förvaltare i tingsrätten.

Därefter genomförde vi ett tredje besök hos överförmyndaren i Västerås för att fördjupa vår kunskap om hur överförmyndare arbetar. Överförmyndaren i Västerås, valdes ut som fallstudie då flera aktörer (oberoende av varandra) nämnde denna som ett exempel på en överförmyndarverksamhet som fungerar bra. Denna verksamhet är också tillräckligt stor för att kunna belysa erfarenheter som spänner över ett brett fält av frågor och ärenden. Syftet med fallstudien i Västerås var att få en förståelse för hur handläggning av ärenden och granskning av årsräkningar⁹ går till, och vilka utmaningar som finns. Vi var två projektmedarbetare som var för sig under tre dagar följde olika handläggare när de registrerade post och behandlade olika ärendetyper, t.ex. ärenden om ensamkommande barn och granskning av årsräkningar. Vi fick också genomgångar av särskilt svåra ärenden, och deltog i ett möte med överförmyndarnämnden.

I fallstudien ingick också möten och intervjuer med personer som i sitt arbete kunde tänkas ha kontakt med ställföreträdare och överförmyndaren i Västerås, så som boendepersonal, socialtjänsten och biståndshandläggare. Vi deltog också i ett medlemsmöte hos den lokala godmansföreningen, där ett tjugotal ställföreträdare medverkade.

Det har länge saknats grundläggande information och statistik på ställföreträdar- och överförmyndarområdet, vilket gör det svårt att följa verksamheten över tid samt skapa en samlad bedömning av verksamheten. Det innebär också att det är svårt att avgöra om de statliga insatserna och det rättsliga stödet ger rätt förutsättningar för rättssäkerhet och effektivitet. En central del i granskningen har därför varit att få en nationell bild av överförmyndarnas verksamhet och att identifiera om det föreligger stora skillnader mellan överförmyndare. För detta ändamål har vi konstruerat en enkät och skickat till samtliga 159 överförmyndarkontor. Iakttagelser från fallstudien har legat till grund för enkätfrågornas utformning, och hjälpt oss att formulera relevanta frågor. 82 procent av överförmyndarkontoren svarade på enkäten. Se bilaga 1 för en utförligare beskrivning av enkäten och enkätfrågor.

⁹ En årsräkning är ställföreträdarens årliga redovisning av huvudmannens ekonomi som lämnas in till överförmyndaren.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Vi har också genomfört intervjuer med företrädare för statliga aktörer på ställföreträdarområdet: de sju ansvariga länsstyrelserna¹⁰, Justitiedepartementet, Justitieombudsmannen, Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten. Vi har vidare granskat ett stickprov av länsstyrelsernas tillsynsprotokoll, för att bilda oss en egen uppfattning av vad som ingått i länsstyrelsernas tillsyn. Vi har också gått igenom uttalanden på området från Justitieombudsmannen och beslut och protokoll från Justitiekanslern.

För att i praktiken bedöma hur staten säkerställer rättssäkerheten och om staten kan bli mer effektiv i sin styrning har vi jämfört tillsynen av överförmyndare och ställföreträdare med annan tillsynsverksamhet som bedrivs på kommunal och regional nivå. Graden av centralt statligt engagemang i tillsynen och tillsynsvägledningen jämförs, såväl som hur tillsynsvägledningen är utformad. Vi har också gjort en jämförelse med hur andra nordiska länder organiserat ställföreträdar- och överförmyndarsystemet.

Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl granskningsupplägg som rapportutkast:

- Elisabeth Carlsund, projektledare för Riksrevisionens granskningar av länsstyrelsernas tillsyn 2006 och 2009.
- Torbjörn Odlöw, Universitetslektor i civilrätt, Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Företrädare för Justitiedepartementet, länsstyrelserna i Dalarna, Västra Götaland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland, Östergötland och Skåne, samt Sveriges Kommuner och Landsting har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

¹⁰ Länsstyrelserna i Dalarna, Västra Götaland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland, Östergötland och Skåne.

2 Ställföreträdar- och överförmyndarsystemet i Sverige

Den samlade tillsynen utifrån föräldrabalken och förmynderskapsförordningen (1995:379) är i hög grad decentraliserad. Sju länsstyrelser utövar tillsyn av 230 överförmyndarmyndigheter, vilka i sin tur utövar tillsyn över minst cirka 94 000 ställföreträdare.¹¹ Både överförmyndarnas och länsstyrelsernas tillsyn på området har fördubblats sedan 2004, sett i antal årsarbetskrafter. I dag arbetar cirka 10 årsarbetskrafter på länsstyrelserna med tillsyn av överförmyndare, och hos överförmyndarna arbetar minst cirka 680 årsarbetskrafter med tillsyn av ställföreträdare.¹²

2.1 Personer som har en ställföreträdare

Huvudmännens behov är olika sinsemellan och kan också förändras över tid. Många av dem befinner sig i en utsatt situation. De kan vara i stort behov av andra personer (anhöriga, boendepersonal, kontaktperson m.m.) för att klara sin vardag och samtidigt ha svårigheter att kommunicera sin vilja.

Om personen har en förvaltare (och därmed bedömts vara ur stånd att vårda sig eller sin egendom) som inte sköter sitt uppdrag kan det innebära kränkningar av den personliga integriteten och rättsövergrepp. Antal personer med förvaltare verkar ha ökat sedan Riksrevisionens tidigare granskning. Enligt de tillgängliga men bristande uppgifterna uppgick antalet förvaltarskap år 2016 till minst cirka 10 800, jämfört med cirka 6 300 år 2004.¹³

2.2 Ställföreträdaren

Fram till 1 juli 2017 fanns det fyra huvudkategorier av ställföreträdarskap: förordnad förmyndare, god man, förvaltare samt god man för ensamkommande barn. I rapporten använder vi samlingsbegreppet ställföreträdare och avser då samtliga kategorier, om inget annat anges.

¹¹ Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*. <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22). Statistiken har stora brister som beskrivs närmare i kap. 3.2.4 och ska ses som en grov minimiskattning.

¹² Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5, Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*, samt Riksrevisionens bearbetning av information från länsstyrelserna.

¹³ Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5, samt Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik. 2016*. <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22).

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Ställföreträdaren ska förvalta tillgångar, bevaka rätt och/eller sörja för huvudmannens person. Uppdragen kan också vara begränsade till att förvalta egendom. Vid vissa större beslut krävs godkännande av överförmyndaren. Det finns ingen närmare förklaring i lagtext till vad som menas med ”bevaka rätt” eller ”sörja för person”, men nedan följer exempel på vad som kan ingå:

Tabell 1 Exempel på vad som ingår i ställföreträdarens uppdrag

Bevaka rätt	Förvalta egendom	Sörja för person
Ansöka om kontaktperson	Sköta huvudmannens ekonomi	Hålla sig väl underrättad om huvudmannens behov av stöd, hjälp och omvårdnad
Överklaga beslut	Ta hand om pension och bostadsbidrag	Ta erforderliga kontakter med sjukvård, socialtjänst, omsorgsverksamhet, Migrationsverket, försäkringskassa, m.m.
Tillvarata huvudmannens intressen i avhysningsärenden	Betala räkningar	Samarbeta med kontaktperson, om sådan finns
Ombesörja överlåtelse av fastighet	Lämna fickpengar till huvudmannen eller vårdpersonal mot kvittens	Uppmärksamma huvudmannens behov av sociala kontakter, fritidsverksamhet m.m.
Ansöka om olika insatser som huvudmannen kan tänkas ha behov av (LSS-insatser, gruppboende, byte av bostad)	Förvalta kapital, värdehandlingar, fastigheter, bolag m.m.	Se till att huvudmannen har ett bra boende, god omvårdnad och hög livskvalitet

Godmanskap är ett uppdrag som innebär att den gode mannen utför uppgifter för huvudmannens räkning. Förvaltarskap innebär att förvaltaren tar över huvudmannens rättshandlingsförmåga där huvudmannen anses vara ur stånd att vårda sig eller sin egendom.¹⁴

Sedan 1 juli 2017 finns det ytterligare två kategorier ställföreträdarskap: framtidsfullmaktshavare och anhöriga ställföreträdare.¹⁵ En framtidsfullmakt är en fullmakt som någon (fullmaktsgivaren) ger åt en fysisk person (fullmaktshavaren) att företräda fullmaktsgivaren för det fall denne på grund av sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd inte längre har förmåga att ha hand om de angelägenheter som fullmakten avser.¹⁶ En anhörig ställföreträdare är behörig att vidta ordinära rättshandlingar för den enskilde med anknytning till dennes dagliga livsföring. Det är den anhörige som ska bedöma om behörigheten gäller.

¹⁴ 11 kap. 7 § föräldrabalken (1949:381).

¹⁵ 17 kap. föräldrabalken (1949:381).

¹⁶ 1 § lagen (2017:310) om framtidsfullmakter.

Behörigheten för en anhörig gäller dock inte i de frågor där den enskilde företräds av en god man, en förvaltare eller en framtidsfullmaktshavare.

"Den gode mannen jag tog över efter sa att det var lätt. Men man gör mer, mer än vad man ska göra egentligen. Jag hade en som skulle flytta från gruppboende till trapphusboende. Hon var utvecklingsstörd och behövde en telefon enligt regler för larm, men hon kunde inte använda den. Hon hade heller inga möbler. Detta var efter psykiatireformen och hon hade levt hela sitt liv på institution. Hon hade ingen anhörig som kunde handla. Det ingick inte i mitt uppdrag men jag fick gå ut och handla... Ja, så kom jag in i detta "enkla" uppdrag som skulle handla om att betala räkningar och hälsa på." (god man)

Ställföreträdaren är oftast en privatperson som frivilligt ställer upp som god man eller förvaltare. Uppdraget har ett tydligt ideellt inslag och pågår ofta under lång tid. Förekomsten av professionella ställföreträdare har dock ökat, genom att det finns ställföreträdare anställda i kommunala förvaltarenheter. Det finns också ett privat företag med anställda ställföreträdare. Det kan också ifrågasättas om de ställföreträdare som har ett stort antal uppdrag bör ses som ideella, utan snarare som semi-professionella.

Ställföreträdaren får ett arvode som betalas av huvudmannen eller, om huvudmannen saknar medel, av kommunen. Storleken på arvodet beslutas av överförmyndaren och varierar beroende på vilka uppgifter som ingår i uppdraget. Vanligen ligger arvodet på 9 000–13 000 kronor per år.¹⁷ Föräldrabalken reglerar hur ställföreträdaren ska förvalta huvudmannens tillgångar, när överförmyndarens samtycke krävs liksom hur och när förvaltningen ska redovisas. Ställföreträdaren är ålagd att fortlöpande föra räkenskaper över sin förvaltning och göra anteckningar om sina åtgärder i övrigt.¹⁸

¹⁷ Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2015), *Rollkoll. Vad gör en god man och förvaltare?* och Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2016) *Rollkoll. Ett material om god man och förvaltare i relation till andra aktörer.*

¹⁸ 12 kap. 5 § föräldrabalken (1949:381).

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Olika typer av ställföreträdarskap

God man

Förvaltar huvudmannens tillgångar, bevakar dennes rätt och sörjer för dennes person. Utför uppgifter för huvudmannens räkning. Huvudmannen ska godkänna beslut, ibland med hjälp av anhöriga eller boendepersonal.

Förvaltare

Förvaltar huvudmannens tillgångar, bevakar dennes rätt och sörjer för dennes person. Tar över huvudmannens rättshandlingsförmåga och kan ta beslut utan huvudmannens godkännande.

God man för ensamkommande

Ansvarar för barnets personliga förhållanden och för att sköta dennes angelägenheter eftersom barnet inte har uppehållstillstånd.

Förordnad förmyndare

Företräder en omyndig person i rättsliga sammanhang, om t.ex. vårdnadshavaren är underårig eller har förvaltare. Ska förvalta omyndigas tillgångar och företräda dem i angelägenheter som rör tillgångarna.

Framtidsfullmaktshavare

Företräder fullmaktsgivaren i ekonomiska och personliga angelägenheter. Överförmyndaren har möjlighet att agera till exempel vid misstanke att fullmaktshavaren inte sköter sitt uppdrag eller agerar oegentligt gentemot fullmaktsgivaren.

2.3 Överförmyndaren

Överförmyndaren ska utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares hela uppdrag.¹⁹ Överförmyndaren ska vidare erbjuda ställföreträdare den utbildning som behövs²⁰ och lämna uppgifter som är nödvändiga för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik över överförmyndarnas verksamhet.²¹ Överförmyndaren tar också ansvar för att hitta lämpliga ställföreträdare, något som inte är reglerat i lag.

Överförmyndare eller överförmyndarnämnd är förtroendevalda och väljs av kommunfullmäktige på fyra år.²² De har oftast professionella tjänstemän som stöd för sin utövning, och antalet tjänstemän har ökat. År 2004 bestod nästan två tredjedelar (61 procent) av överförmyndarna av enbart förtroendevalda. År 2016 var det endast cirka 6 procent som bestod enbart av förtroendevalda, av de 159 överförmyndarkontor som svarat på Riksrevisionens enkät.

Kommunerna har frihet att organisera överförmyndarverksamheten som de önskar. Historiskt sett har det varit vanligt med en enskild politiskt tillsatt

¹⁹ 16 kap. 1 § 1 st. föräldrabalken (1949:381).

²⁰ 19 kap. 18 § föräldrabalken (1949:381).

²¹ 19 kap. 19 § föräldrabalken (1949:381).

²² 19 kap. 5 och 7 § föräldrabalken (1949:381).

överförmyndare. Efter 1975 års reform på området blev det möjligt för kommunerna att utse en överförmyndarnämnd, och en gemensam överförmyndarnämnd för flera kommuner är också möjlig sedan 2006.²³ Denna samverkansform är vanlig, och det finns även andra kombinationer av samverkan kommuner emellan. Vissa kommuner arbetar i gemensamma kanslier där respektive kommun har en egen överförmyndare eller överförmyndarnämnd kopplad till kansliet. Det förekommer också att gemensamma kanslier består av både kommuner med egen överförmyndare och kommuner med gemensam nämnd. Enligt Riksrevisionens bearbetning av information från länsstyrelserna och överförmyndarkontoren har 54 kommuner en ensam överförmyndare och 56 kommuner har en överförmyndarnämnd. 180 kommuner (ca 60 procent) samverkar i en gemensam nämnd och/eller ett gemensamt kansli.²⁴

Fyra olika sätt som kommuner organiserar överförmyndarverksamheten

Kommun med en ensam överförmyndare (54 kommuner)

Kommun med en överförmyndarnämnd (56 kommuner)

Flera kommuner med en gemensam överförmyndarnämnd

Flera kommuner med ett gemensamt överförmyndarkansli } (180 kommuner)

2.4 Länsstyrelsen

Länsstyrelserna har tillsynsansvar för 230 överförmyndarmyndigheter.²⁵

Inspektion ska ske årligen men länsstyrelsen får avstå från en inspektion om det är uppenbart att den inte behövs. Den ska i så fall genomföras nästkommande år. Inspektionen innehåller granskning av om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken och förmynderskapsförordningen och i övrigt sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt. Länsstyrelserna ska granska överförmyndarens egna register och ett antal stickprovsvis utvalda akter. Om länsstyrelsen finner anledning att rikta anmärkning mot överförmyndaren ska skälen antecknas i tillsynsprotokollet. Länsstyrelsen får ålägga överförmyndaren att under viss tid underrätta länsstyrelsen om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av anmärkningen.²⁶ Länsstyrelsen kan också anmäla behovet av att entlediga en överförmyndare till tingsrätten om det visar sig att denne inte är lämplig.²⁷

²³ 19 kap. 16 § föräldrabalken (1949:381).

²⁴ För en lista på vilka kommuner som samverkar och i vilka former se "Underlag b", som går att ladda ner från www.riksrevisionen.se.

²⁵ Med överförmyndarmyndighet menas en ensam överförmyndare, överförmyndarnämnd eller gemensam nämnd.

²⁶ 21–24 §§ förmynderskapsförordningen (1995:379).

²⁷ 19 kap. 9 § föräldrabalken (1949:381).

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Länsstyrelserna ska också stödja överförmyndarna med råd för att säkra att rättstillämpningen är enhetlig.²⁸ Den rådgivande funktionen gentemot överförmyndarna handlar bland annat om utbildning och organisation för överförmyndarna.²⁹

Sedan 1 juli 2012 ansvarar endast sju av de 21 länsstyrelserna för tillsynen av överförmyndare och överförmyndarnämnder.³⁰ Koncentrationen till sju länsstyrelser skulle enligt den s.k. koncentrationsutredningen³¹ i framtiden anpassas till den regionala samhällsorganisation som förutsågs bli resultatet av Ansvarskommitténs förslag om regionindelning. Denna förändring genomfördes också för andra av länsstyrelsens kärnuppgifter efter förslag som lades fram i utredningen 2007. Gemensamt för de verksamheter som föreslogs koncentreras var att det fanns ett behov av likformigt utförande nationellt, att verksamheten hade begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet eller instruktionsenliga uppdrag, att verksamheten var av hög komplexitet, samt kännetecknades av låg besöksfrekvens och externa besök.

Den av de sju länsstyrelserna med den mest omfattande verksamheten skulle vidare få ett utpekat ansvar för de respektive koncentrerade verksamheterna.³² I praktiken har det blivit två länsstyrelser som fått särskilda ansvarsområden. Sedan koncentrationen genomfördes 1 juli 2012 har två regeringsuppdrag lämnats till länsstyrelserna. Länsstyrelsen Västra Götaland har haft en samordnande roll för det ena uppdraget som handlar om att förbättra och ensa tillsynen. Länsstyrelsen Dalarna har haft ansvar för det andra uppdraget som handlar om frågor om utbildning av ställföreträdare. Utöver dessa regeringsuppdrag har Länsstyrelsen Dalarna också tilldelats ett särskilt ansvar för insamling av statistik.

2.5 Regeringen

Justitiekanslern (JK) är regeringens tillsynsmyndighet. I JK:s uppdrag ingår att kontrollera att de som utövar statlig verksamhet följer gällande författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. JK får dessutom som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått en brottslig gärning genom att åsidosätta vad de är skyldiga att göra i tjänsten.³³ Myndigheten koncentrerar sig därför i huvudsak på frågor om rättssäkerhet, yttrandefrihet, offentlighet och s.k. systemfel

²⁸ 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

²⁹ 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

³⁰ 20 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

³¹ Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.

³² *Ibid.*, s. 10 ff.

³³ Lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn, förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

hos myndigheterna. JK har sedan koncentrationen av tillsynen till sju länsstyrelser utfört inspektion av länsstyrelserna vid två tillfällen.³⁴

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet ett samordnande ansvar för länsstyrelserna som myndigheter. Justitiedepartementet ansvarar för de sakpolitiska frågor som rör regleringen på området.³⁵ Regeringen kan bland annat styra länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna genom förmyndarskapsförordningen och regleringsbrev. Regeringen och riksdagen kan också få information om hur verksamheten fungerar i praktiken om regeringen har krav på återrapportering av tillsynen och dess resultat. De kan också få information genom att beställa utredningar.

En ställföreträdare kan i sitt uppdrag ställas inför många olika frågeställningar varför det också är flera statliga myndigheter som berörs av överförmyndarnas verksamhet. Därför arbetar även exempelvis Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen med frågor som rör ställföreträdare och överförmyndare.

2.6 Riksdagen

Den centrala statliga styrningen består framförallt av författningar. Uttalanden från Justitieombudsmannen eller domstolar får direkt inverkan på hur praxis tolkas hos överförmyndarna. Ställföreträdarens, överförmyndarens och länsstyrelsens uppgifter och ansvar regleras i föräldrabalken (1949:381), förmyndarskapsförordningen (1995:379), lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, och lagen (2017:310) om framtidsfullmakter. Överförmyndarens handläggning av ärenden regleras också av annan lagstiftning, t.ex. förvaltningslagen (1986:223).

³⁴ Justitiekanslern 2017. <http://www.justitiekanslern.se/beslut-och-yttranden/> (hämtad 2017-10-02).

³⁵ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Några centrala ändringar i regelverket och tillsynen under de senaste tio åren

- 2006 tydliggjordes att kommuner har möjlighet att samverka genom att tillsätta en gemensam överförmyndarnämnd
- 2008 skärptes länsstyrelsernas tillsynsansvar
- 2009 gjordes ändringar i syfte att minska risken för missbruk av den enskildes tillgångar och stärka det allmännas tillsyn
- 2009 infördes en skyldighet för länsstyrelserna att ge råd och stöd till överförmyndare
- 2012 koncentrerades tillsynen över överförmyndarna till de nu berörda länsstyrelserna (från att tidigare ha varit en uppgift för samtliga 21 länsstyrelser) i syfte att effektivisera och stärka rättssäkerheten i verksamheten.
- 2015 skärptes kontrollen av att de som förordnas som ställföreträdare är lämpliga för uppdraget och det beslutades att länsstyrelserna ska ta fram statistik över överförmyndarnas verksamhet i syfte att bl.a. förbättra tillsynen.

Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över hur författningar tillämpas i offentlig verksamhet. JO:s granskningsmandat täcker statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa. Inom ställföreträdarområdet kan JO således granska såväl de kommunala överförmyndarna som länsstyrelserna. Granskningarna föranleds ofta av anmälningar från allmänheten, men kan även vara en följd av JO:s egna initiativ.³⁶ JO hanterar cirka hundra överförmyndarärenden per år, varav cirka tio resulterar i kritik. Tre handläggare lägger ner sammantaget ungefär en halv årsarbetskraft på frågor som rör överförmyndarverksamheten.³⁷

Riksdagen lämnade ett tillkännagivande i mars 2017 i vilket regeringen uppmanades att snarast ta initiativ till en uppföljning av hur lagstiftningen om överförmyndare, gode män och förvaltare fungerar, och att överväga andra förbättringar av systemet med gode män och förvaltare. Förslag som riksdagen ansåg borde övervägas rörde bl.a. 1) utbildning för gode män och förvaltare, 2) ett offentligt ställföreträdarregister, 3) ett nationellt blankettsystem och 4) ett system för enhetlig redovisning. I tillkännagivandet framhöll riksdagen att det är "ett oeftergivligt krav att rättssäkerheten i frågor rörande gode män och förvaltare upprätthålls".³⁸

³⁶ 13 kap. 6 § regeringsformen (1974:152), lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

³⁷ Intervju med två tjänstemän vid JO, 2017-10-04.

³⁸ Bet. 2016/17:CU10, *Familjerätt*, rskr. 2016/17:189.

2.7 Jämförelse med andra tillsynsområden

Statliga utredningar och rapporter som har handlat om tillsyn har endast marginellt behandlat ställföreträdar- eller överförmyndartillsynen. Inom ramen för Tillsynsutredningens delbetänkande från 2002 gjordes en kartläggning av lagar som reglerar tillsyn, i vilken föräldrabalken klassificerades som en tillsynslag.³⁹ Gode män och förvaltare nämns endast svepande, i ett stycke om medborgarnas roll i tillsynen, ”som en förlängning av den statliga tillsynsorganisationen”⁴⁰. Överförmyndarnas tillsyn av dessa ställföreträdare förekommer inte alls, och länsstyrelsens tillsyn av överförmyndarna beskrivs som ett av länsstyrelsernas ”mindre omfattande uppgifter”.⁴¹ I slutbetänkandet som kom 2004 nämns varken ställföreträdare, överförmyndare eller föräldrabalken, eller tillsynen som utförs på området.⁴²

Tillsynsutredningen gjorde en skattning av den samlade tillsynens volymer. I skattningen var det tydligt att den kommunala tillsynen utifrån miljöbalken och anslutande författningar var resursmässigt störst. Den uppskattades vara minst lika omfattande som alla de andra kommunala tillsynsverksamheterna tillsammans. Antalet anställda inom miljötillsynen uppskattade utredningen till cirka 2 000 personer. Inom de tre i storleksordning närmaste följande områdena uppskattade utredningen de samlade personella resurserna till mellan drygt 100 och 300 årsarbetskrafter.⁴³ Enligt Riksrevisionens granskning från 2006 framgår dock att årsarbetskrafter inom ställföreträdar- och överförmyndarområdet uppgick till cirka 400 år 2004⁴⁴, och var alltså sannolikt det näst största tillsynsområdet efter miljötillsynen. En grov skattning av årsarbetskrafterna år 2016 är att de uppgick till minst cirka 690.⁴⁵

Att ett så stort och viktigt tillsynsområde blir en blind fläck i en central statlig utredning om tillsyn är signifikativt för ställföreträdar- och överförmyndarområdet. Att området saknar tydliga företrädare inom staten är en möjlig förklaring. Ytterligare en möjlig förklaring är att bilden av gode män, förvaltare och överförmyndare inte stämmer överens med de senaste decenniernas förändringar på området. Bilden att det handlar om att ”värna särskilt svaga individers (huvudsakligen ekonomiska) intressen”⁴⁶ är förlegad och hör till en tid före ädel- och psykiatireformerna på 90-talet, och en tid innan det kom många

³⁹ SOU 2002:14, *Granskning på medborgarnas uppdrag*, bilaga 2.

⁴⁰ Ibid. s. 115.

⁴¹ Ibid. s. 71.

⁴² SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

⁴³ SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

⁴⁴ Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5.

⁴⁵ Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*.
<https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22).

⁴⁶ SOU 2002:14, *Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 115.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

ensamkommande barn. En allt större del av huvudmännen idag har komplexa behov, och då handlar det inte huvudsakligen om att ta hand om deras ekonomi, utan framförallt att värna deras personliga och rättsliga intressen.

Inom de flesta andra tillsynsområden finns det en myndighet med centralt ansvar som ger tillsynsvägledning, utfärdar föreskrifter och i vissa fall även bedriver egen tillsynsverksamhet. Det kan också finnas flera tillsynsvägledande myndigheter på central nivå, som utövar vägledning inom samma område, men avseende olika delar av området. Rollfördelningen mellan den centrala myndigheten, länsstyrelsen och kommunen varierar emellertid.⁴⁷

Länsstyrelserna har ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning inom flera olika områden. Livsmedelskontroll, kameraövervakning, djurskydd, näringsliv och kulturmiljövård är, utöver överförmyndare, några exempel där länsstyrelserna har tillsynsansvar. Ett annat område, utöver ställföreträdar- och överförmyndartillsyn, som saknar centralt ansvarig förvaltningsmyndighet är tillsyn av stiftelser.

På några av länsstyrelsernas större tillsynsområden har den centralt ansvariga förvaltningsmyndigheten omfattande ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning på nationell nivå. På miljöområdet ligger till exempel det nationella ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning hos bland annat Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Även inom den betydligt mindre alkoholtillsynen har en central myndighet ett nationellt ansvar. Där utövar Folkhälsomyndigheten tillsyn för att garantera att försäljning av alkohol sker ansvarfullt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs. Myndigheten för också två register. *Alkoholregistret* är ett nationellt register för tillsyn och uppföljning som t.ex. innehåller uppgifter om serveringstillstånd, tillverkning av alkoholdrycker samt försäljning på restauranger. Registret *Kunskapsprov* används för att visa att en person som ansöker om serveringstillstånd har kunskaper i alkohollagen.

Även på andra avsevärt mindre tillsynsområden finns en ansvarig central myndighet med föreskriftsrätt. Jordbruksverket har t.ex. gett ut en föreskrift om skydd mot flyghavre och Rikspolisstyrelsen föreskrifter på bevakningsföretagsområdet. På ställföreträdar- och överförmyndarområdet finns det ingen myndighet som har föreskriftsrätt eller ger allmänna råd, för något nationellt register, eller som länsstyrelserna kan rapportera in uppgifter eller iakttagelser till.

⁴⁷ Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 30.

2.8 Jämförelse med ställföreträdar- och överförmyndarsystem i nordiska länder

Flera nordiska länder har de senaste cirka 15 åren genomfört reformer inom ställföreträdarområdet. Norge, Finland och Danmark har professionaliserat delar av eller hela ställföreträdarens uppdrag. I Norge finns en uppdelning mellan lekmän och professionella ställföreträdare (s.k. fasta verger). De professionella ställföreträdarna utses av motsvarigheten till länsstyrelsen (fylkesmannsembetet).

Den finska motsvarigheten kallas intressebevakare, och det är statens ansvar att se till att det finns intressebevakare för uppdragen. Centraliseringen motiverades av framför allt rättssäkerhetsskäl. Intressebevakningstjänsterna ges främst av myndigheter men efter samråd med justitieministeriet är det möjligt att köpa in tjänsterna från företag. Även i Danmark finns professionella ställföreträdare som anställs av *statsamtet*, som motsvarar länsstyrelsen.

I Danmark, Finland och Norge utövas tillsynen av ställföreträdare av motsvarande länsstyrelsen. En sådan ordning diskuterades också i Sverige i samband med en reform på ställföreträdarområdet 1975. Argumentet mot att lägga tillsynen av ställföreträdare på länsstyrelserna var att den skulle innehålla både operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Utredningen ansåg att den vägledande funktionen inte skulle kunna tillgodoses lika väl på regional nivå eftersom personlig kontakt skulle försvåras. Därför vore det önskvärt att överförmyndaruppdraget utövades av förtroendevalda med god kommunal förankring, menade såväl utredaren som dåvarande departementschef.⁴⁸

Av de nordiska länderna är Norge det land som senast initierade en genomgripande översyn av organisering av ställföreträdarområdet (om man bortser från införandet av framtidsfullmakter i Sverige). Den norska utredningen som låg till grund för reformen presenterades 2004, och den nya lagen, *Vergemålsloven*, trädde i kraft 2013. En granskning av om den nya organiseringen och lagen ökat rättssäkerhet och rättslighet för den enskilde planeras att publiceras av den norska Riksrevisjonen vid årsskiftet.⁴⁹ Granskningen ska också identifiera brister inom ställföreträdarområdet.

Initiativet till en utredning av *vergemålområdet* togs med utgångspunkt i en bedömning att det var nödvändigt med en genomgång och modernisering av lagarna från 1898 respektive 1927, för att öka rättssäkerheten för de som lagarna omfattar. Utredningen omfattade både lagen om omyndigförklarande och

⁴⁸ Prop. 1974:142, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i föräldrabalken, m.m.*, s. 152.

⁴⁹ Telefonsamtal med Riksrevisjonen, 2017-10-04 och Riksrevisjonen (2017), <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/KommendeRapporter/Sider/KommendeRapporter.aspx> (hämtad 2017-10-04)

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

vergemålsloven, motsvarande lagstiftningen som reglerar ställföreträdarområdet. Utredningen pågick mellan 2001 och 2004 och arbetet presenterades i NOU 2004:16 *Vergemål*.⁵⁰ Överförmynderiet var ett kommunalt ansvar, på motsvarande sätt som i Sverige med överförmyndarkontor. Det fanns stora skillnader i rättssäkerhet för den enskilde, beroende på vilken kommun som denne tillhörde. Stora kommuners överförmyndare uppvisade bättre kvalitet på verksamheten än vad mindre kommuner gjorde, på grund av olika prioriteringsmöjligheter. Kritiken omfattade därtill begränsad kompetens hos överförmyndare, såsom avsaknad av kännedom om offentlig förvaltning och sakfrågor, och att överförmyndare var förtroendevalda utan några speciella formella krav. Eftersom uppdraget kräver kunskap om flera olika sakområden samarbetade vissa överförmyndare med advokater eller andra personer som hade inblick i sakfrågan. Fylkesmannens inspektioner visade dock att flera inte sökte eller fick det stöd som de hade behov av. Därutöver fanns rekryteringssvårigheter och ett ökande behov av ställföreträdare, en utveckling som man inte ansåg skulle avstanna, snarare tvärtom. Mot bakgrund av denna problembild, som är tämligen lik de svenska förhållandena, tillsattes en utredning med ett omfattande mandat.

Den överordnade målsättningen var att bidra till att öka rättssäkerheten för huvudmannen (*vergetrengende*). En omorganisering av överförmynderiet mot en ökad professionalisering av arbetet var centralt. Utredningen gjorde även en värdering av behovet av ändringar eller upphävandet av andra bestämmelser i olika lagar. Utredningen arbetade även fram en lag för de ensamkommande minderåriga. Som underlag för utredningens förslag studerade man bland annat lagstiftningen i Danmark, Finland och Sverige.⁵¹

Mot bakgrund av utredningen flyttades tillsynen från de 420 kommunala överförmyndarna till fylkesmannen (17 stycken) och ordningen med politiskt valda överförmyndare upphörde. Det finns idag en central *vergemålsmyndighet*, som har en samlande funktion och behandlar klagomål gällande fylkesmannens verksamhet samt utför tillsyn över densamma.⁵² Inför en ny indelning av överförmynderiets organisation föreslog utredningen att man skulle ta hänsyn till befolkningsunderlag, geografiska förhållanden och tillgången till kommunikationsmöjligheter för att möta den kompetens som behövs för att utföra uppdraget.⁵³

⁵⁰ Ot.prp. nr. 110 (2008–2009), *Om lov om vergemål (vergemålsloven)*.

⁵¹ NOU 2004:16, *Vergemål*.

⁵² Ot.prp. nr. 110(2008–2009), *Om lov om vergemål (vergemålsloven)*.

⁵³ NOU 2004:16, *Vergemål*.

3 Överförmyndarens tillsyn av ställföreträdare

Överförmyndaren ska utöva tillsyn över ställföreträdarens hela uppdrag, erbjuda ställföreträdare den utbildning som behövs och lämna uppgifter som är nödvändiga för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik över överförmyndarnas verksamhet. Överförmyndaren tar också ansvar för att hitta lämpliga ställföreträdare.

I detta kapitel beskrivs det arbete som utförs inom överförmyndarverksamheten i Sverige. Texten är huvudsakligen baserad på Riksrevisionens enkät till överförmyndarkontoren. Valda iakttagelser från fallstudien i Västerås överförmyndarförvaltning finns i faktarutorna.

Överförmyndarförvaltningen i Västerås stad

Överförmyndaren i Västerås är en av de större i Sverige, med nio anställda och en nämnd med fem ledamöter. År 2004 hade överförmyndaren fått ett stort antal JO-anmälningar, samtidigt som all personal var sjukskriven. Efter denna krissituation har kommunen satsat på överförmyndaren, som numera uppfattas som väl fungerande bland andra överförmyndare. Kommunrevisionen bedömde t.ex. 2014 att det finns förutsättningar för en rättssäker och effektiv ärendehantering.

En handläggare säger att det upplevs som att det skett en förskjutning av ärenden från socialtjänstnämnden till "slasktratten" överförmyndarnämnden. "Socialtjänsten vet inte vart de ska göra av klienterna – de kanske inte kan språket, inte räkna, har skulder etc."

En person i godmansföreningen säger att "de är duktiga och snabba på att granska i Västerås. Jag känner mig granskad också. Det är bra. Jag tror inte att det som har hänt på andra ställen kan hända här."

"Överförmyndare är som arbetsgivare åt gode män, samtidigt som man inte vet vad de gode männen gör. Det finns risk för bedrägerier och fel som kan resultera i kommunens ansvar." (nämndledamot)

"Det är en unik nämnd i kommunen eftersom det inte finns någon partipolitik, och att verksamheten är så styrd av lagen." (nämndledamot)

Förvaltningen är som "en egen klick i kommunen", och som "en statlig verksamhet i kommunal regi". (två tjänstemän på överförmyndarkansliet)

3.1 Handläggning, dokumentation och rutiner

Ställföreträdare ska årligen redovisa huvudmannens ekonomi till överförmyndaren, genom att skicka in årsräkningar och årsredogörelser. Tillsynen handlar till stor del om att se till att huvudmannens tillgångar används för hans nytta, och att tillgångarna är tryggt placerade och ger skäligen avkastning. Kontrollen av att detta sker på ett godtagbart sätt sker främst genom granskning av årsredovisningar, men också genom löpande ärendehandläggning.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Långsam handläggning av årsräkningar och årsredogörelser är ett av de vanligaste problemen som länsstyrelserna noterar vid sina inspektioner av överförmyndarna. Orsakerna till långa handläggningstider uppges vara både att ställföreträdare inkommer med handlingar sent eller inte alls och att överförmyndaren inte bevakar att handlingarna kommer in.⁵⁴ I Riksrevisionens enkät hösten 2017 uppger 22 överförmyndarkontor att de fortfarande har årsräkningar som inte blivit granskade från 2014 och 2015. För 2015 rör det sig om 301 årsräkningar.⁵⁵ Långa handläggningstider är allvarligt, enligt länsstyrelserna eftersom det innebär att tillsyn av ställföreträdarskapet inte har skett, vilket kan vara allvarligt om man tar i beaktande att huvudmannen själv kan vara ur stånd att anmäla om något inte är som det ska. En annan konsekvens av att årsräkningar inte granskats är att ställföreträdare inte får ersättning för sitt uppdrag. JO har uttalat att en försening på sju månader är för lång.⁵⁶

En annan orsak till långsam handläggning av årsräkningar är bristande underlag från ställföreträdare. Enligt en handläggare i Västerås brukar endast cirka en fjärdedel av granskningarna vara kompletta efter en första genomgång av underlagen som ställföreträdare skickar in.⁵⁷ Eftersom underlagen utgör en så pass väsentlig del av kontrollen av ställföreträdaren kan en överförmyndare förelägga vite till ställföreträdare som inte inkommer med efterfrågade handlingar. Fler än hälften av överförmyndarna har entledigat ställföreträdare under 2016 på grund av brister i hans hantering av uppdraget. I några fall har ställföreträdaren själv begärt sitt entledigande i samband med utredning om lämplighet och vitesföreläggande.⁵⁸

Utöver granskning av årsräkningar handlägger också överförmyndarna en mängd övriga ärenden av olika dignitet, t.ex.:

- medgivande av uttag från spärrade konton
- byte av ställföreträdare
- redogörelse från god man för ensamkommande barn (ska inkomma var 4:e månad)
- förteckning över huvudmans tillgångar och skulder
- yttrande från huvudman som samtycker till god man
- protokoll från tingsrätten
- läkarintyg om godmanskap

⁵⁴ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

⁵⁵ Riksrevisionens enkät.

⁵⁶ Justitieombudsmannen 2017, *Inspektion av Överförmyndaren i Järfälla kommun den 4–5 april 2017*. Dnr 1936-2017.

⁵⁷ Fältanteckningar från fallstudie hos överförmyndarförvaltningen i Västerås, 2017-05-15.

⁵⁸ Riksrevisionens enkät.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- intyg om att huvudman har tillgång till sitt betalkort
- begäran om social utredning
- yttrande från god man (om t.ex. kommunikationsproblem)

Det är viktigt för rättssäkerheten att överförmyndaren dokumenterar alla händelser i respektive ärende och att det går att spåra dem i akten.

Länsstyrelsen noterar i sin tillsyn av överförmyndare generella brister i överförmyndarnas diarieföring och dokumentation av händelser. Det kan handla om dagsboksblad som inte stämmer med akten, brist på viktig dokumentation, avsaknad av vissa beslut, och avsaknad av verifikat. En länsstyrelse nämner också att det kan saknas anvisningar till hur man överklagar beslut som överförmyndare skickar ut.

De allvarligaste bristerna hos överförmyndare som länsstyrelserna nämner handlar om fall där huvudmannen lidit rättsförlust, eller om överklaganden som överförmyndaren inte överlämnat till tingsrätten. Några konkreta exempel rör ett fall där överförmyndaren inte entledigat en ställföreträdare som var dement, en obehörig som fått tillstånd att ta ut pengar från ett barns konto, och förvaltarskap som inte omprövats årligen.⁵⁹ Tjänstemän vid länsstyrelsen i Stockholm lyfter också fram brister i överförmyndares handläggning av ärenden som avser legala förmynderskap (t.ex. en förälder till ett barn). Oftast handlar det om utbetalning av pengar till barnet, t.ex. från försäkringar eller genom arv, där föräldrar till barn måste ge in redovisning till överförmyndaren.

En mer exakt omfattning av dessa och liknande brister är svår att uppskatta, eftersom det inte finns någon samlad rapportering eller uppföljning på nationell nivå. En genomgång av länsstyrelsernas tillsynsprotokoll från 2012 till 2015 gjord av SVT Nyheter indikerar dock att bristerna är både omfattande och allvarliga. I de 8 088 slumpvis utvalda akterna hittade SVT över 26 miljoner kronor som inte redovisats. Det fanns också exempel på fastighetsaffärer där vinsten "försvunnit" eller där den gode mannen sålt huset till sig själv, till underpris. I över var femte tillsynsrapport upptäckte länsstyrelserna brister när det gäller omprövning av förvaltarskap.⁶⁰ Överförmyndarna kritiserades bland annat för att man slentrianmässigt hade godkänt förvaltarnas uppgifter utan egen granskning. I många fall hade man inte omprövat förvaltarskapen alls på flera år.⁶¹ SVT Nyheter har också visat att var tredje överförmyndare fått kritik av länsstyrelserna för hanteringen av gode män till ensamkommande barn.⁶²

⁵⁹ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

⁶⁰ Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander, Så gjorde vi undersökningen om förvaltarskapen, *SVT Nyheter*, 2016-06-12.

⁶¹ Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander. Utsatta människors pengar försringras. *SVT Nyheter*, 2016-06-12.

⁶² Jangali, Nicky. Politiker riktar stark kritik mot god man-modellen. *SVT Nyheter*, 2017-11-02.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Granskning av årsräkning, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad

Handläggarna granskar årsräkningarna allteftersom de kommer in. En komplett årsräkning, dvs. där ställföreträdaren inkommit med samtliga obligatoriska verifikat och angivit korrekta uppgifter, uppskattas ta cirka 45 minuter. Ungefär en fjärdedel av alla årsräknningar är kompletta.

Handläggaren kontrollerar att årsräkningen är underskriven och upprättad i beständig skrift, kontrollerar ingående belopp mot förra årets granskning samt utgående belopp mot årsbesked. Handläggaren går igenom verifikat för de poster som uppgivits i årsräkningen. Nämnden tillhandahåller en pärm med register som det är önskvärt att ställföreträdaren sorterar verifikaten i. På grund av att handläggare i en annan förvaltning upptäckte att ställföreträdarens räkningar betalats via autogiro från huvudmannens konto begär man in en handling som styrker avtalsförhållandet mellan huvudmannen och t.ex. Radiotjänst eller en tidningsprenumeration. Man har även begärt in ett intyg från huvudmannen att det är denne själv (alternativt hemtjänst eller boendepersonal) som ensamt hanterar bankkort kopplat till fickpengskontot.

Resultatet av granskningen noteras i det digitala ärendehanteringssystemet, men själva genomgången är inte digitaliserad. I ärendehanteringssystemet finns en mall där frekvent förekommande begäranden om kompletteringar av årsräkning som skickas till ställföreträdarna framgår. Handläggaren skriver en förtydligande text i dokumentet och anger vilka handlingar ställföreträdaren behöver inkomma med eller på annat sätt komplettera årsräkningen.

På förvaltningen finns tre olika checklistor för normalgranskning, fördjupad normalgranskning och djupgranskning, som förvaltningen beslutat om. Alla nya ställföreträdarens årsräkningar genomgår fördjupad normalgranskning. Förvaltningschefen väljer slumpmässigt ut 50 årsräkningar för djupgranskning, tillsammans med de årsräkningar från ställföreträdare som fick anmärkning året innan. Vid en djupgranskning går man bland annat igenom samtliga poster och verifikat noggrant. Vid en normalgranskning så gör man rimlighetsbedömningar av vissa poster. *"Man lär sig vad som är viktigt, och rimligt."*

Det finns inte några allmänna rekommendationer om vad överförmyndarna ska granska, utan checklistor och fokusområden (som t.ex. fickpengar) bestäms hos varje överförmyndare. De allra flesta överförmyndarkontor som svarat på Riksrevisionens enkät har skriftliga checklistor eller rutiner som stöd vid granskningen av årsräkningar. Checklistorna avser framför allt området "förvalta egendom" (84 procent). Färre, (55 procent) har checklistor avseende "bevaka rätt" respektive "sörja för person". 16 procent av de som svarat på enkäten har inga checklistor alls.⁶³

Av de överförmyndarkontor som har rutiner uppger 85 procent att de till stor del är framtagna internt. Resterande 15 procent har tagit fram sina rutiner i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), länsstyrelsen, eller andra överförmyndare. I fritextsvaren uppger överförmyndare att de tagit fram rutiner "för många år sedan med hjälp av kommunens jurist", utifrån

⁶³ Riksrevisionens enkät.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

”nämndbeslut och tjänstemannapraxis”, ”med vägledning av även andras rutiner/checklistor, dock anpassade utifrån vår verksamhet”, att ”länsstyrelsen har godkänt rutinerna”, genom ”konsult”, ”via vårt nätverk”, och med hjälp av ”Överförmyndarpraktikan”.⁶⁴

Olika rutiner behöver inte betyda att granskningarna har dålig kvalitet, och Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av kvaliteten på rutinerna. Däremot finns risker att alltför olika rutiner skapar olika praxis. Det finns en stor efterfrågan på stöd och riktlinjer för att öka likformigheten och rättssäkerheten. Detta har framkommit entydigt i våra fältbesök hos tre överförmyndare, på länsombudsmöte ordnat av Föreningen Sveriges Överförmyndare, och på en utbildningsdag med cirka 100 tjänstemän och överförmyndare på Länsstyrelsen Stockholm.

Risker för olika tolkningar av olika lagrum gäller inte enbart själva granskningen av årsräkningar utan i princip hela verksamheten då den löpande hanteringen av olika ärenden kräver stor och bred kunskap om olika delar av samhället som huvudmannen har kontakt med, eller med en tjänstemans ord ”i allt som kan drabba en människa under en livstid”⁶⁵. Reglerna kan förändras med kort varsel. Under den mest intensiva perioden av att snabbt rekrytera gode män till ensamkommande barn, utfärdade t.ex. Migrationsverket flera riktlinjer på få antal veckor som överförmyndarna på något sätt var tvungna att förhålla sig till.⁶⁶

Även länsstyrelserna menar att kraven som ställs på överförmyndarens granskning och på ställföreträdarens redovisning är oprecisa och leder till att överförmyndarna har utvecklat olika rutiner för sin granskning och hur den dokumenteras. Det innebär i sin tur att även länsstyrelserna har svårigheter, både att ställa krav i sin tillsyn av överförmyndare, och att bedriva enhetlig tillsyn länsstyrelserna emellan. Länsstyrelserna vill också att kraven på hur ställföreträdare ska föra räkenskaper och redovisa till överförmyndaren förtydligas och skärps.⁶⁷

⁶⁴ Riksrevisionens enkät.

⁶⁵ Fältanteckningar från fallstudie hos överförmyndarförvaltningen i Västerås, 2017-05-15.

⁶⁶ Fältanteckningar från fallstudie hos överförmyndarförvaltningen i Västerås, 2017-05-17.

⁶⁷ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017), *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Handläggning, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad

Under 2015 granskades redogörelser och årsräkningar för 2088 huvudmän vars sammanlagda värde av tillgångar och inkomster uppgick till cirka 1 miljard kronor. Sju av handläggarna är jurister. En person sköter registraturen och en annan har hand om ärenden som rör ensamkommande barn. Handläggarnas jobb är till stor del uppdelat så att de varvar allmän handläggning med granskning. På hösten handlägger man fem dagar i veckan. På våren två dagar eftersom det är tre dagar granskning. Handläggning innebär att man hanterar de ärenden som kommer in, t.ex. fastställande av arvode, ensamkommande barn som vill byta god man, en förvaltare som begärt entledigande, ansökningar om god man.

Kvaliteten på årsräkningarna som ställföreträdarna skickar in upplevs ha blivit sämre nu: man upplever att ställföreträdarna var mer noggranna och tog uppdraget mer på allvar förut. Utöver granskningen av samtliga årsräkningar och redogörelser gör överförmyndaren djupgranskning på ett stickprov med 50 akter. I dessa tar man t.ex. reda på om huvudmannen verkligen fått den soffa eller tv som ställföreträdaren har kvitto på att hen köpt, och stämmer av med boendet om besöksfrekvensen som ställföreträdaren uppgett.

Det finns ett mål om att klara 90 procent av årsräkningarna före midsommar, vilket gör att man ska göra 11,5 granskningar per dag.

3.2 Rekrytering av ställföreträdare

Det är tingsrätten som anordnar ställföreträdarskap men överförmyndaren som rekryterar ställföreträdare. Överförmyndaren har inget lagfäst ansvar för rekryteringen, utan ansvaret är i stället något som utvecklats i praxis.

Det har blivit svårare att rekrytera ställföreträdare, delvis på grund av svårare ärenden. Denna utveckling har pågått sedan 90-talet då institutioner lades ner med anledning av ädel- och psykiatrireformerna, som innebar att tidigare patienter skulle integreras i samhället. Komplexiteten kan handla om allt från att en huvudman har en stor förmögenhet, där det krävs kunskap om hur medlen bör placeras, till att ha kunskap om hur man hanterar en utagerande huvudman med psykisk sjukdom och missbruksproblematik. I Riksrevisionens enkät till överförmyndarkontoren uppger 71 procent att de har ställföreträdarskap där man gjort bedömningen att huvudmannen kan vara farlig.

På senare tid har behovet av ställföreträdare ökat ytterligare med anledning av ett ökat behov av gode män till ensamkommande barn, vilket ställer krav på kunskap om regelverk kring uppehållstillstånd och rättigheter avseende skola, vård och omsorg. Flera överförmyndare betonar dock att det inte är svårt att hitta ställföreträdare till ensamkommande barn.⁶⁸ Däremot har överförmyndaren svårt att hitta ställföreträdare som tar sig an huvudmän med till exempel svårare

⁶⁸ Riksrevisionens enkät, och stickprov ur länsstyrelsernas inspektionsprotokoll.

psykiska problem och missbruksproblematik, eller där huvudmannen eller anhöriga ansetts vara hotfulla.⁶⁹

Det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att de som vistas där ska få det stöd och den hjälp de behöver.⁷⁰ För att möta efterfrågan på ställföreträdare som kan ta sig an komplicerade ärenden finns det idag, baserat på Riksrevisionens enkät, 13 stycken förvaltarenheter med anställda kommunala tjänstemän som åtar sig ställföreträdaruppdrag.⁷¹ Tre av dessa tillkom under 2016. Hösten 2017 är antalet förvaltarenheter därmed nästan dubbelt så många som vid Riksrevisionens granskning 2009 då antalet uppskattades till sju stycken.⁷²

Den första kommunala förvaltarenheten inrättades i Göteborg i samband med psykiatrireformen. Före reformen tog personal på sjukhusen hand om vissa av den intagnes ekonomiska ärenden. När ansvaret för vissa grupper av psykiskt sjuka personer flyttades till kommunerna flyttades även denna funktion till kommunen. Förvaltarenheterna finns i dag på olika ställen i de tretton kommunerna. Sex ligger under kommunstyrelsen, och sex under olika nämnder. En ligger under ett kommunalförbund. Vid utgången av 2016 fanns det sammanlagt cirka 650 ställföreträdaruppdrag som förvaltas av förvaltarenheter, varav huvuddelen är förvaltarskap.⁷³

Det råder delade meningar om förvaltarenheter är en bra lösning för att tillhandahålla ställföreträdare. Kritik som framförts mot kommunernas förvaltarenheter har handlat om huruvida inrättandet av förvaltarenheter överensstämmer med bestämmelsen i kommunallagen (2017:725) om att en nämnd inte får bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.⁷⁴ En ställföreträdare som är anställd i en förvaltarenhet som är placerad under socialnämnden eller kommunstyrelsen skulle kunna hamna i en jävsituation om hen ska företräda sin huvudman gentemot kommunen. Annan kritik har handlat om att det strider mot det av tradition ideella uppdraget att ha anställda ställföreträdare, och att det finns ett egenvärde att uppdraget till stor del förblir ideellt.⁷⁵ Justitieombudsmannen har

⁶⁹ Riksrevisionens enkät.

⁷⁰ 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁷¹ De överförmyndarenheter som uppger att de har förvaltarenheter är Sollefteå, Bollnäs, Skellefteå, Halmstad, Härnösand, Kramfors, Sundsvall, Örnsköldsvik, Jönköping, Pajala, Högsby, Umeå och Göteborg.

⁷² Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning*, RiR 2009:31, och Riksrevisionens enkät.

⁷³ Riksrevisionens enkät.

⁷⁴ 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (2017:725).

⁷⁵ Intervju med företrädare för Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare, 2016-11-08.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

framfört att ovan nämnda lösningar på rekryteringsproblemet utgör ”efterföljansvärda exempel”.⁷⁶

Utöver förvaltarenheter finns det sedan år 2013 ett privat företag som tillhandahåller ställföreträdare. Totalt 29 överförmyndarkontor av 130 har i Riksrevisionens enkät uppgett att de någon gång har anlitat företaget. Sammanlagt sju personer var anställda på företaget under 2016 och nettoomsättningen var 4,6 miljoner kronor, vilket är en tredubbling jämfört med 2013.⁷⁷ Vid utgången av 2016 hade företaget totalt 191 uppdrag, varav 96 förvaltarskap, 88 godmanskap och 7 kombinerade förvaltarskap/godmanskap. Dessa uppdrag sköts av tre s.k. intressebevakare (dvs. ställföreträdare i juridisk mening) med var sin assistent.

Kritik som har framförts mot det privata företaget är att det går för många uppdrag per intressebevakare, vilket innebär att en huvudman har för lite kontakt med sin ställföreträdare. Att företag är vinstdrivande rimmar också illa med uppdragets ideella karaktär, menar flera kritiker.⁷⁸ Överförmyndaren granskar anställda ställföreträdare på samma sätt som ideella ställföreträdare.

Rekryteringssvårigheterna som redovisats här blir särskilt problematiska i relation till överförmyndarnas tillsyn över ställföreträdarna. Det finns per definition en intressekonflikt inbyggd i att överförmyndaren rekryterar den som överförmyndaren sedan ska granska. Ju svårare det är att rekrytera desto mer problematiskt blir detta förhållande, då en handläggare kan ha svårt att leverera kritik om hen är rädd för att ställföreträdaren vill avsluta sitt uppdrag. Den redan befintliga intressekonflikten förstärks alltså när det blir svårare att rekrytera ställföreträdare.

De professionella ställföreträdarna har vuxit fram på grund av svårigheter för överförmyndare att hitta ställföreträdare. Formerna för dessa anställningar är dock inte reglerade så som de är i andra nordiska länder. I Norge finns professionella ställföreträdare för svårare uppdrag och ideella för de enklare uppdragen. De professionella ställföreträdarna är då anställda hos motsvarigheterna till länsstyrelsen och tillsynas av en central myndighet.⁷⁹ I Finland förordnar magistraten eller domstolen en privatperson såsom en anhörig som intressebevakare. En allmän intressebevakare, som vanligen är en statstjänsteman som är anställd på en intressebevakningsbyrå, kan även förordnas. Flera intressebevakare kan samverka kring uppdraget eller så delar de det mellan sig.⁸⁰

⁷⁶ Justitieombudsmannen (2009), *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. Redogörelse 2009/10:JO1.

⁷⁷ Årsredovisning för Optio AB, 2016.

⁷⁸ Intervju med företrädare för Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare, 2016-11-08.

⁷⁹ BEK nr 1075 af 11/12/2003. *Bekendtgørelse om behandling af værgemåls- og værgesager samt om faste værgere og værgens vederlag m.v.*

⁸⁰ 1.4.1999/442, *Lag om förmyndarverksamhet/Laki holhoustoimesta*.

Rekrytering, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad

De som är gode män och förvaltare i kommunen får information om att överförmyndaren söker ställföreträdare via e-post. Varje vecka får de förfrågningar. Överförmyndaren går också ut med information via t.ex. lokaltidningen, bioreklam, en mäsja för personer över 60 år, och tv:s Öppna Kanalen. Överförmyndarförvaltningen försöker hålla antalet ställföreträdarskap per ställföreträdare till max fem huvudmän per ställföreträdare.

Enligt godmansföreningen har det tillkommit allt svårare fall de senaste åren. Mycket psykiska störningar, missbruk, hemlösa. Uppdragen blir tyngre. Överförmyndaren får in cirka fem intresseanmälningar per månad. Överförmyndaren håller i 2,5 timmes långa informationsträffar. Gode män för ensamkommande bjuds in till en särskild träff. Det blev fem träffar för gode män för ensamkommande och fyra träffar för "vanliga" gode män under 2015. Det brukar vara cirka 15 personer som kommer varje gång. Alla får boken *God man och förvaltare: en praktisk vägledning*. Anhöriga får en egen informationsträff och får också boken.

Innan kursdeltagarna går hem får de fylla i vad det är för uppdrag de helst vill ha och vad de är bra på (fastighetsaffärer, revision, språk m.m.). En del upptäcker att det inte var något för dem. De andra läggs till på en mejllista efter genomförd lämplighetsprövning. Varje fredag skickar överförmyndaren ut de ärenden som finns och då kan de välja om något låter intressant. Om ingen vill "får vi ligga på och tjata och ringa", men det brukar lösa sig i slutändan. "Man skulle vilja matcha gode män och huvudmän bättre. Men det är svårt, det finns inte så många att välja bland. Denna kvinna skulle t.ex. säkert må bättre i sina diagnoser bara genom social stimulans genom en god man. Bara det kan underlätta."

"Just det. Om ni ska skriva om problem så skriv om rekrytering och tillsyn. Våra dubbla roller. Det är ett stort problem".

3.3 Olika bedömningar av lämplighet

Av föräldrabalken framgår att den ställföreträdare som utses ska vara en "rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person" och att lämpligheten hos ställföreträdaren ska "kontrolleras i den utsträckning som behövs".⁸¹

Det är svårt att i lag reglera lämplighet hos ställföreträdare, eftersom de egenskaper och kunskaper som den gode mannen behöver för att kunna utföra uppdraget behöver matchas mot huvudmannens specifika behov. En god man som ska förvalta ekonomi hos en förmögen huvudman behöver kunskaper om aktiemarknaden och regler som rör den, medan en person som är god man åt en person med omfattande funktionsnedsättningar behöver ha kunskap om t.ex. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för att kunna bevaka att huvudmannen får de insatser hen har rätt till. I vissa fall kan anhöriga vara olämpliga som ställföreträdare i och med att de kan ha egna intressen i förvaltningen av egendom, och därmed brista i bevakningen av huvudmannens intressen. I andra fall kan anhöriga vara de mest lämpade. Det

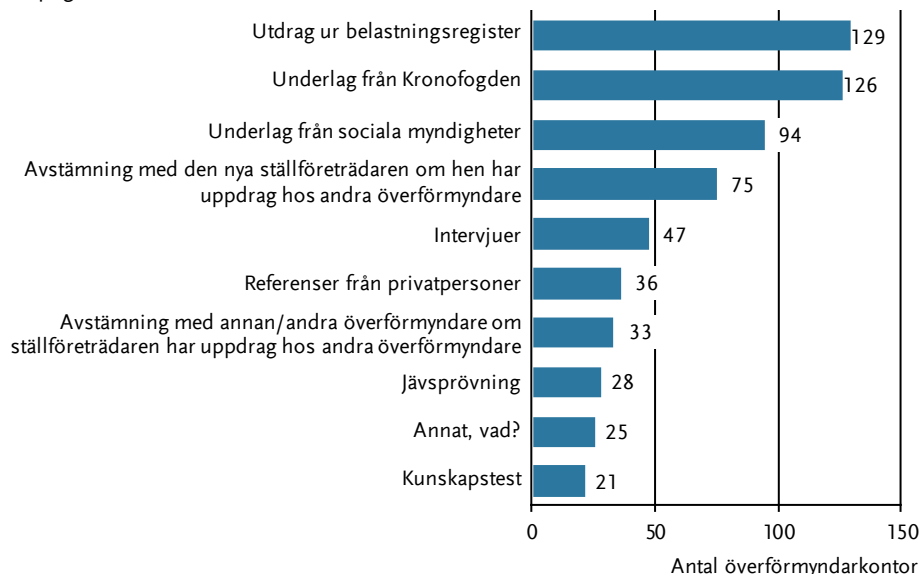
⁸¹ 11 kap. 12 § föräldrabalken (1949:381).

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

kan till exempel gälla då en huvudman har svårigheter att kommunicera och där en anhörig är bäst lämpad att tolka huvudmannens önskemål.

Överförmyndarkontoren som svarat på Riksrevisionens enkät bedömer ställföreträdares lämplighet på flera olika sätt.

Diagram 1 Överförmyndarkontorens (n = 129) underlag för bedömningar av ställföreträdares lämplighet



Källa: Riksrevisionens enkät till 159 överförmyndarkontor.

Nästan alla överförmyndarkontor begär utdrag från Polismyndighetens belastningsregister och Kronofogdemyndigheten. De flesta begär också ut information från sociala myndigheter. Att göra intervjuer med potentiella ställföreträdare, att ta referenser på dem, eller låta dem göra kunskapstest är det få som gör. Drygt 80 procent av överförmyndarkontoren gör uppföljning av sina lämplighetsbedömningar.

En bedömning som görs rör hur många huvudmän det är lämpligt att en ställföreträdare har. I dag föreskriver lagen ingen maxgräns och praxis varierar för hur många huvudmän ställföreträdare kan ha. Endast drygt hälften av överförmyndarkontoren tillämpar en maxgräns för hur många huvudmän en ställföreträdare får ha, enligt Riksrevisionens enkät, och där maxgräns tillämpas skiljer sig antalet uppdrag åt. Gränsen ligger oftast någonstans mellan fem och femton uppdrag. De som inte tillämpar en maxgräns gör i stället en bedömning av om ställföreträda har tid, kompetens och förmåga att sköta uppdraget. Bedömningen görs också mot vilken typ av uppdrag det rör sig om.

Eftersom ställföreträdarna inte finns registrerade på nationell nivå går det inte att säkert veta hur många uppdrag varje ställföreträdare har. Det verkar dock inte vara

så utbrett att ställföreträdare har många uppdrag, givet att det nationellt sett, och utifrån den tillgängliga statistiken, går minst cirka 94 000 ställföreträdare på minst cirka 123 000 huvudmän. Men enskilda avarter redovisas. Ett överförmyndarkontor uppger att en ställföreträdare har 65 uppdrag. I ett annat fall upptäckte överförmyndaren att en ställföreträdare hade 40 uppdrag, och ännu fler i en annan kommun.

Överförmyndarna har olika rutiner för att stämma av hur många uppdrag en ställföreträdare har. En knapp tredjedel av överförmyndarna stämmer av med nya ställföreträdare om de har uppdrag hos andra överförmyndare sedan tidigare. En fjärdedel gör avstämningar med andra överförmyndare.

Före 1975 fanns det ett mer uttalat krav på ställföreträdaren än i dag, avseende lämpligt antal uppdrag för en ställföreträdare. Då sträckte sig skyldigheten att åta sig ett förmynderskapsuppdrag till "två uppdrag eller ett av vidlyftig beskaffenhet (utöver eventuella egna barn)".⁸²

Lämplighetsprövning, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad

När nya ställföreträdare rekryteras görs kontroll av dem i Polisens belastningsregister och om det finns betalningsanmärkningar hos Kronofogdemyndigheten. Dessutom krävs två rekommendationsbrev, och nytt för i år är att det också tas in ett yttrande från de sociala nämnderna för att se om personen finns med i deras system. De har också diskuterat att fråga om gode män har uppdrag i andra kommuner. Det saknas dock uppgifter om hur många ärenden ställföreträdaren redan har i andra kommuner, eller om de skulle ha gjort något olämpligt i andra kommuner. Ibland ringer överförmyndaren till grannkommuner för att ta ytterligare referenser.

"Man vill inte ta någon som är ny till den här personen med dessa diagnoser. Nya gode män kanske ska ha en gammal på äldreboende. Man vill inte ha en ny till en bipolär. Det är svårt att få folk."

3.4 Inrättande av ett nationellt ställföreträdareregister

Alla överförmyndare som Riksrevisionen träffat⁸³ har lyft frågan om att det behövs ett nationellt ställföreträdareregister för att kunna kontrollera om ställföreträdare har andra uppdrag i andra kommuner. Även länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är av denna uppfattning. Riksdagen anser att ett nationellt ställföreträdareregister bör övervägas.

I en förstudie gjord av Pensionsmyndigheten, inom ramen för E-delegationens arbete med myndighetsövergripande e-förvaltning lyftes också denna fråga. I

⁸² Se föräldrabalken (1949:381) före 1975 års reform 11 kap. 8 § i tidigare lydelse.

⁸³ Utöver de tre överförmyndare som vi gjort besök hos har vi också träffat länsombud och styrelsen för Föreningen Sveriges Överförmyndare. Vi har också träffat överförmyndare i Stockholms län i samband med en utbildningsdag hos Länsstyrelsen Stockholm.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

förstudien konstaterades bl.a. att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan skulle ha nytta av ett ställföreträdarregister, dvs. ett centralt register med uppdaterade uppgifter om förordnade förmyndare, gode män och förvaltare, där beslutshandlingarna görs tillgängliga för de myndigheter som berörs. Idag får myndigheter begära ut dessa uppgifter direkt från respektive överförmyndare.⁸⁴ Ett nationellt automatiserat register över ställföreträdare skulle, enligt Pensionsmyndigheten, medföra mindre risk för fel i deras handläggning och en högre rättssäkerhet i myndighetsutövningen. De hänvisade också till att JO har påpekat brister i nuvarande hantering av ställföreträdaruppgifter i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens register då de har missat att hantera byte av ställföreträdare.⁸⁵

Kronofogdemyndigheten, CSN, Bolagsverket och Domstolsverket har också sagt sig ha behov av en automatiserad distribution av ställföreträdarinformation. Även försäkringsbranschen har, enligt förstudien, uttryckt behov av ställföreträdaruppgifter. Pensionsmyndigheten lyfter också fram att det ska vara enkelt för kreditupplysningsföretag, banker och apotek att kontrollera om någon som säger sig ha rätt att företräda en enskild också har det.⁸⁶ Behovet av lättillgänglig information är också av vikt för hälso- och sjukvården, särskilt om ställföreträdarskap ska kunna innefatta behörighet att fatta beslut om behandling inom ramen för hälso- och sjukvården, vilket föreslås i en statlig utredning.⁸⁷

Pensionsmyndighetens förstudie lyfte också fram att det är viktigt att uppgifter om aktuella beslutade ställföreträdarskap är uppdaterade eftersom andra myndigheters handläggning av enskilda påverkas. Till exempel hanterar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten mer än 100 000 ställföreträdarbeslut årligen, och tingsrätten 14 000. Ställföreträdarinformationen uppdateras inte i tid vid byten av ställföreträdare vid godmanskap och förvaltarskap. Detta leder till rättsförluster för den enskilde genom att utbetalningar och korrespondens skickas till fel adress liksom fördröjd handläggning när handläggaren inte har information om att ett byte av ställföreträdare skett. Särskilt allvarligt kan detta vara om en ställföreträdare entledigats på grund av olämpligt agerande och ingen meddelar att ny god man förordnats.⁸⁸ I en senare rapport räknar Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan med att cirka 5000 timmar läggs per år på att hantera ställföreträdarbeslut, vilken motsvarar tre årsarbetskrafter.⁸⁹

⁸⁴ Pensionsmyndigheten (2012), *Förstudierapport*, Förstudie Mina Fullmakter.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ SOU 2015:80, *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning*, s. 49 ff.

⁸⁸ Pensionsmyndigheten (2012), *Förstudierapport*, Förstudie Mina Fullmakter.

⁸⁹ Pensionsmyndigheten (2015), *Sammanfattande PM. Nationellt ställföreträdarregister*, 2015-10-29, PID147581.

För ensamkommande barn sker ofta flera byten av gode män, på grund av att barnen flyttar mellan olika kommuner före slutlig placering. Pensionsmyndigheten fann också att det fanns bristande rutiner hos Upplysningscentralen (UC) när förvaltarskap upphör. Detta leder till att individer ligger kvar med förvaltarskapsmarkering efter det att ett förvaltarskap upphört. Överförmyndare har dessutom olika grad av tillgänglighet vilket gör att det kan vara svårt att få information om giltigheten hos ett ställföreträdarskap. Pensionsmyndigheten föreslog att ett nationellt ställföreträdarregister etableras⁹⁰

Pensionsmyndigheten överlämnade två ytterligare PM till Socialdepartementet under 2015, angående sekretess och integritetsfrågor.⁹¹ I denna redovisning poängterade Pensionsmyndigheten att ”inskränkningar i integritetsskyddet endast får göras om syftet med inskränkningen väger tyngre än integritetsskyddsintresset i den mån att åtgärden kan anses vara proportionell”.⁹² Pensionsmyndigheten redovisade sin analys och proportionalitetsbedömning och ansåg att ”fördelarna och behovet med ett register överväger nackdelarna, främst med utgångspunkt i att registret i sig innebär ett högre skydd för den enskildes rättssäkerhet än nuvarande manuella hantering.”⁹³ Ett möte med Socialdepartementet var planerat i december 2015 men ställdes in. Därefter har frågan inte beretts vidare inom Regeringskansliet.⁹⁴ Regeringen har alltså inte tagit ställning till Pensionsmyndighetens analys och bedömning, eller beskrivit på vilket sätt dess bedömning eventuellt avviker från Pensionsmyndighetens.

En tjänsteman på Justitiedepartementet menar i oktober 2017 att förslaget om nationellt ställföreträdarregister är ”intressant och övervägs”, men pekar samtidigt på vissa nackdelar med att införa ett register. Nackdelarna ligger inte främst på det juridiska planet, menar hen, utan är att ett register skulle ta ekonomiska och personella resurser i anspråk.⁹⁵ Enligt Pensionsmyndighetens bedömning ska dock investeringen i registret kunna räknas hem på tre till fyra års sikt, utan hänsyn tagen till mer svårkalkylerade nyttor som ökad rättssäkerhet. Pensionsmyndighetens sammantagna bedömning var att fördelarna med ett register väger över nackdelarna. Registret skulle skapa en högre grad av rättssäkerhet och trygghet för den enskilde än vad som är fallet idag med den

⁹⁰ Pensionsmyndigheten (2012), *Förstudierapport*, Förstudie Mina Fullmakter.

⁹¹ Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, PM 2015-07-08, PID145439, och Pensionsmyndigheten (2015), *Sammanfattande PM. Nationellt ställföreträdarregister*, 2015-10-29, PID147581.

⁹² Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, PM 2015-07-08, PID145439, s. 9.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ E-post från tjänsteman vid Pensionsmyndigheten, 2017-10-31.

⁹⁵ E-post från tjänsteman vid Justitiedepartementet, 2017-10-31.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

manuella hanteringen. Utöver det skulle registret göra handläggningen mer kostnadseffektiv samt underlätta tillsyn och kontroll över ställföreträdarna.⁹⁶

Tjänstemannen på Justitiedepartementet menar vidare att det också finns integritetsaspekter kopplade till att ha ett centralt register med uppgifter om de personer som har ställföreträdare.⁹⁷ Pensionsmyndigheten menar dock att integritetsfrågan inte är något stort problem. Det finns i nuläget redan flera register i Sverige som hanterar uppgifter om ställföreträdarskap där förordnanden skickas in i pappersformat. Ett nationellt ställföreträdareregister där en nationell aktör har insyn, menar projektledaren på Pensionsmyndigheten, skulle snarare öka möjligheterna att uppgifterna hanteras med god integritet.⁹⁸

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Överförmyndare är organiserade på olika sätt, har olika rutiner för granskning och olika kommuner satsar olika mycket på verksamheten. Det förekommer kommuner som inte har granskat årsräkningar från 2014 och 2015. Granskning av årsräkningar kan ta lång tid på grund av att ställföreträdare kommer in med uppgifter sent eller inte alls, eller att överförmyndare inte begär in nödvändiga uppgifter. Efterfrågan på gemensamma rutiner, stöd och riktlinjer för överförmyndare är entydig och stor.

Uppdraget har på flera håll professionaliserats för att lösa behovet av ställföreträdare för främst de svårare fallen. Antalet kommuner med förvaltarenheter har ökat och ett privat företag har etablerats för att tillhandahålla ställföreträdare nationellt. Att ställföreträdare har uppdraget som huvudsaklig syssla och inkomst innebär också att det kan liknas mer vid ett yrke än ett ideellt uppdrag. Olika behov hos huvudmannen kräver också olika former av ställföreträdarskap. Vissa huvudmän bedöms som farliga och andra huvudmän har behov av en nära anhörig för att kunna tolka och kommunicera huvudmannens önskemål.

Det finns behov av ett nationellt och automatiserat ställföreträdareregister för överförmyndarna att använda i sin tillsyn. Ett automatiserat ställföreträdareregister skulle därutöver innebära minskad administration för både överförmyndare och andra myndigheter och organisationer. Pensionsmyndigheten har utrett behov av register, och har bedömt att register skulle vara gynnsamt både ur ekonomisk och personellt hänseende, samt beaktat integritetsfrågor. Regeringen har inte berett registerfrågan sedan hösten 2015.

⁹⁶ Pensionsmyndigheten (2015), *Sammanfattande PM. Nationellt ställföreträdareregister*, 2015-10-29, PID147581, s. 11.

⁹⁷ E-post från tjänsteman vid Justitiedepartementet, 2017-10-31.

⁹⁸ Pensionsmyndigheten, telefonsamtal med tjänsteman, 2017-10-31.

4 Länsstyrelsens tillsyn och tillsynsvägledning av överförmyndare

Sju ansvariga länsstyrelser ska årligen inspektera överförmyndaren. Länsstyrelsen får avstå från en inspektion om det är uppenbart att den är obehövlig, men ska då genomföra inspektion följande år. Vid inspektionen ska länsstyrelsen granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken, förmynderskapsförordningen och även i övrigt om den sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska alltid kontrollera dels det av överförmyndaren förda registret, dels ett antal stickprovvis utvalda akter. Länsstyrelsen ska också inspektera överförmyndaren om det framkommer att det finns särskilt behov av en inspektion.⁹⁹

Förutom att utöva tillsyn ska länsstyrelsen även verka tillsynsvägledande. Länsstyrelsen ska sedan 2009 med råd stödja överförmyndarna och överförmyndarnämnderna i deras verksamhet, i syfte att främja en enhetlig rättstillämpning. Råd och stöd till överförmyndarna kan röra såväl arbetssätt som organisationsform. Länsstyrelserna ska även se till att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande. Syftet är att länsstyrelserna ska förvissa sig om att de personer som utför uppdrag som överförmyndare eller som ledamot av överförmyndarnämnd har nödvändig kunskap för uppdraget.¹⁰⁰

År 2016 arbetade sammanlagt 9,6 årsarbetskrafter med tillsyn av överförmyndare hos de sju länsstyrelserna.¹⁰¹ Året före ikraftträdandet av lagparagrafen om att länsstyrelserna ska ge stöd och utbildning, alltså år 2008, var antalet årsarbetskrafter cirka 6,6.¹⁰² Antal årsarbetskrafter fördelat på de olika länsstyrelserna framgår av tabell 2. Det ungefärliga antalet ställföreträdarskap ska ses som en grov minimiskattning på grund av de brister som finns i statistiken.

⁹⁹ 21 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

¹⁰⁰ 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

¹⁰¹ Länsstyrelsernas uppgifter till Riksrevisionen.

¹⁰² Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning*, RiR 2009:31.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Tabell 2 Översikt över länsstyrelsernas tillsynsverksamhet gällande överförmyndare år 2016

Länsstyrelse	Antal årsarbetskrafter	Antal överförmyndarkontor att besöka	Antal ställföreträderskap (minimiskattning)
Stockholm	3,0	32	39 768
Dalarna	0,8	17	16 282
Östergötland	1,0	19	12 761
Skåne	1,8	34	25 397
Västernorrland	0,3	12	3 666
Norrbottnen	0,9	24	8 543
Västra Götaland	1,8	21	16 826
Summa	9,6	159	123 243

Källa: Riksrevisionens sammanställning utifrån enkät och intervjuer samt underlag från Länsstyrelsen i Dalarnas län.

4.1 Tillsynens genomförande

Formellt sett har länsstyrelserna att granska 230 tillsynsobjekt eller överförmyndarmyndigheter. Eftersom flera kommuner samverkar genom att ha ett gemensamt kansli innebär det dock att tillsynen i praktiken genomförs på 159 överförmyndarkontor (se tabell 3). Det är på överförmyndarkontoren de akter som ska granskas finns.

Tabell 3 Länsstyrelsernas formella respektive praktiska tillsynsobjekt

Formellt tillsynsobjekt (överförmyndarmyndigheten)		Praktiskt tillsynsobjekt (överförmyndarkontor)	
Antal ensamma överförmyndare/ -nämnder som består av en kommun	111	Antal överförmyndarkontor som består av en kommun	111
Antal överförmyndarnämnder där flera kommuner ingår	119	Antal överförmyndarkontor där flera kommuner ingår	48
Totalt antal myndigheter	230	Totalt antal kontor	159

Källa: Riksrevisionens bearbetning.

Länsstyrelsen får själv bestämma de aspekter och kriterier mot vilka tillsynen riktas, i den mån lagstiftningen lämnar utrymme. I intervjuer med länsstyrelsens tjänstemän betonar de olika aspekter av tillsynen av överförmyndare, men i huvuddrag består den av en kombination av allmän förvaltningsrättslig tillsyn (av t.ex. överförmyndarnas handläggning av ärenden, och egenkontroll) och av händelsestyrd granskning (t.ex. med anledning av tidigare upptäckta brister, eller av inkomna klagomål). Den förvaltningsrättsliga tillsynen består av granskning av

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

stickprov ur överförmyndares akter. Inför inspektionsbesök begärs en årsredogörelse in, dock inte av alla länsstyrelser. I årsredogörelsen finns frågor om överförmyndarens utbildningar och om organisationen. Inför inspektioner begärs överförmyndarens register in, vilket innebär att registret också granskas. Länsstyrelsen i Västernorrland nämner också att de granskar om överförmyndaren skickat in underlag till den statistik länsstyrelsen enligt lag ska föra.¹⁰³

Efter avslutad inspektion skickar länsstyrelsen som regel tillsynsprotokollen till överförmyndarmyndigheten, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunrevisionen. Enligt förmynderskapsförordningen får länsstyrelsen begära åiterrapportering av vilka åtgärder som har vidtagits med avseende på anmärkningarna.¹⁰⁴ Flera av länsstyrelserna påpekar en brist i att det inte finns sanktionsmöjligheter såsom vitesförelägganden.

Länsstyrelserna själva menar också att tillsynen har förbättrats.¹⁰⁵ Samverkan mellan länsstyrelserna har underlättats efter koncentrationen och i samband med nya regeringsuppdrag.

De 21 länsstyrelserna, som ansvarade för överförmyndartillsynen före koncentrationen, fick år 2010 regeringsuppdraget att redovisa i vilken utsträckning de samarbetar i sin tillsyn avseende överförmyndare. I uppdraget ingick att redovisa hur samarbetet kan utvecklas, och redovisa erfarenheter från de lagstiftningsförändringar som trädde i kraft 1 januari 2008 och 2009.¹⁰⁶ Uppdraget redovisades via Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Som ett resultat av uppdraget har den av länsstyrelserna utsedda gemensamma samverkansgruppen tagit fram ett formulär, en s.k. årsredogörelse som några av länsstyrelserna skickar till överförmyndare för besvarande inför ett tillsynsbesök. Länsstyrelserna har därutöver tagit fram en nationell tillsynsplan för överförmyndartillsynen, något som Justitiekanslern anser är berömvärt.¹⁰⁷ En gemensam webbplats för tillsynsarbetet har skapats för att man ska kunna åstadkomma ett fungerande erfarenhetsutbyte i det löpande arbetet. Vad gäller författningsändringarna lyfte länsstyrelserna fram att de bidragit till att inspektionerna och antalet granskade akter ökat, och att länsstyrelsernas uppföljning av utbildningen av överförmyndarna förbättrats. Länsstyrelserna såg

¹⁰³ Intervju med tjänsteman för Länsstyrelsen i Västernorrland, 2017-09-27.

¹⁰⁴ 24 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

¹⁰⁵ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna, september 2017.

¹⁰⁶ Regeringsbeslut (2010), *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna*, uppdrag 80. Fi2010/5408 Fi2009/4938 (delvis).

¹⁰⁷ Justitiekanslern (2016), *Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015*, dnr: 201-16-24.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

det också som positivt att deras rådgivande roll lyfts fram och betonas, men lyfte samtidigt fram att kommunernas möjlighet att inhämta råd nyttjats sparsamt.¹⁰⁸

Ett andra regeringsuppdrag, riktat till de sju länsstyrelserna via Länsstyrelsen Västra Götaland, om att samordna åtgärder för att förbättra tillsynen och stödet till överförmyndare redovisades den 1 september 2017. Länsstyrelserna fick i uppdrag att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att få till stånd en kvalitativ, effektiv och enhetlig tillsyn över överförmyndarna.

I det brett formulerade uppdraget ingick att:

- ta ställning till hur länsstyrelsernas granskning av överförmyndarna kan utvecklas (t.ex. genom att göra den mer riskbaserad, ha gemensamma bedömningsgrunder och gemensamma riktlinjer och metoder)
- ta ställning till hur tillsynsarbetet kan få bättre genomslag och hur en effektiv uppföljning ska ske (t.ex. med hjälp av statistiken)
- utveckla kunskapsöverföringen till överförmyndarna (t.ex. med metod- och teknikstöd) och verka för att överförmyndarna har den kompetens och organisation som uppdraget kräver.¹⁰⁹

Samtliga länsstyrelser menar att samverkan mellan länsstyrelserna har ökat som en följd av regeringsuppdraget. Länsstyrelserna har fortsatt med arbetet att ta fram gemensamma riktlinjer för inspektioner och en checklista för granskning av akter. Ett annat resultat är att arbete har inletts med att ta fram en gemensam s.k. kritiktrappa, som ska vara till hjälp när man ska enas om, hur, när och om kritik ska riktas mot överförmyndarnas handläggning.¹¹⁰ Det finns dock indikationer på att länsstyrelsernas tillsyn inte är enhetlig. Frågeformuläret med årsredogörelsen används till exempel inte av alla länsstyrelser. Länsstyrelserna verkar också ha olika syn på huruvida tillsynen främst ska vara främjande eller kontrollerande, t.ex. om det är sanktioner som behövs, eller möjligheter att ge mer stöd till överförmyndarna.

Vad gäller uppföljningen av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare görs, enligt våra intervjuer med företrädare för länsstyrelserna, analys och utvärdering av de egna tillsynsinsatserna antingen löpande vid genomgång av tillsynsprotokoll, verksamhetsplaner och möten med kollegor, eller så används någon utvärderingsmodell, t.ex. ständiga förbättringar. Två länsstyrelser menar att de inte gör någon analys och utvärdering alls i egentlig mening. Vad gäller lärande

¹⁰⁸ Länsstyrelsen (2010), *Redovisning av uppdrag 80 i regleringsbrev för 2010*, 2010-06-29, dnr Ju2010/5483.

¹⁰⁹ Regeringsbeslut (2015), *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*, Ju2015/09334/L2 JU2016/03482/L2.

¹¹⁰ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017), *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.

och uppföljning på nationell nivå förs emellertid diskussioner mellan länsstyrelserna i samband med utformningen av den nationella tillsynsinriktningen.¹¹¹

I intervjuerna framkommer att dialogen med Regeringskansliet har brister. Några länsstyrelser menar att det finns en diskrepans mellan vad regeringen beställt och vad som är rimligt för länsstyrelserna att göra. Till exempel framgår det i regeringsuppdraget att länsstyrelserna ska bistå överförmyndarna i frågor om metod- och teknikstöd. Länsstyrelsen Stockholm menar att det är överförmyndarna som har den kompetensen, inte länsstyrelsen, och att myndigheten saknar den legitimitet som behövs för att föreslå specifika metod- eller teknikstöd till kommunerna. Många överförmyndare har redan egna sådana stöd och bedriver även eget utvecklingsarbete, t.ex. för att ta fram digitala administrativa system.

Flera länsstyrelser lyfter fram att engagemanget från Regeringskansliet borde vara större. Kontakterna med Regeringskansliet upplevs av en länsstyrelserepresentant som ”få och ad hoc”, och vidare att länsstyrelsernas kunskaper och erfarenheter inte tas tillvara inom ramen för de statliga utredningar som genomförts på området. Länsstyrelsen svarar på remisser men en representant anser att de borde fått vara med tidigare. En företrädare för en annan länsstyrelse uttrycker sig kring regeringsuppdraget om att förbättra tillsynen som att ”uppdraget skjuts ut till oss, men vi får ju inte göra om lagen”, något som kan tolkas som att länsstyrelserna är frustrerade över att nödvändiga förändringar inte genomförs.

Länsstyrelsernas tillsyn har också varit föremål för Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern. JO tar på eget initiativ del av länsstyrelsernas inspektionsprotokoll. I skrivelsen som JO skickade till länsstyrelserna den 1 juni 2017 formulerades uppgiften som en ”ren serviceåtgärd från länsstyrelsens sida som underlättar [JO:s] extraordinära tillsyn av överförmyndare och överförmyndarnämnder”.¹¹² JO granskar inte protokollen, utan använder dem för att få en överblick över området.¹¹³

Justitiekanslern menar att länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare har förbättrats de senaste åren avseende antal genomförda inspektioner. För år 2015 hade fyra av de sju länsstyrelserna uppgett till Justitiekanslern att den årliga tillsynen nu omfattade samtliga tillsynsobjekt. Länsstyrelsen i Stockholms län rapporterade att den undantog ett fåtal överförmyndare från tillsyn medan länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län gjorde mer betydande undantag. Länsstyrelsen i Östergötlands län inspekterade till exempel endast en

¹¹¹ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

¹¹² Justitieombudsmannen (2017), *Era protokoll över inspektioner av överförmyndare och överförmyndarnämnder*, skrivelse 2017-06-01.

¹¹³ Intervju med två tjänstemän vid JO, 2017-10-04.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

tredjedel av alla tillsynsobjekt under 2015, och för år 2016 planerades tillsynen omfatta hälften av objekten. Ingen annan länsstyrelse redovisade en så stor mängd undantag, vilket enligt Justitiekanslern tydde på att Länsstyrelsen i Östergötlands län tolkat lagstiftningens undantagsregler alltför extensivt. Justitiekanslern ansåg således att omfattningen av tillsynen av överförmyndare uppfyllde lagstiftningens krav utom i de län där Länsstyrelsen i Östergötlands län har ansvaret, medveten om att omfattningen inte nödvändigtvis säger något om tillsynens innehåll och kvalitet.¹¹⁴

4.2 Tillsynsvägledning

Länsstyrelserna har sedan 1 januari 2009 ett tillsynsvägledande ansvar. I det ingår att med råd stödja överförmyndarna i deras verksamhet och därvid främja en enhetlig rättstillämpning.¹¹⁵ Som ett led i rådgivningsansvaret ska länsstyrelserna löpande sprida information bland överförmyndarna om ny lagstiftning, viktiga rättsfall och uttalanden av Justitieombudsmannen m.m.¹¹⁶ Länsstyrelserna ska också se till att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande, och de har ett ansvar för att ta fram statistik för uppföljning på området.

4.2.1 Råd och stöd till överförmyndare

Rådgivande samtal förs med överförmyndaren i samband med inspektion och i vissa fall utifrån årsredogörelsen som överförmyndaren skickat till länsstyrelsen. I sådana samtal tas exempelvis JO-fall upp. Olika länsstyrelser lägger olika vikt vid råd och stöd till överförmyndare. Tjänstemän på Länsstyrelsen Stockholm poängterar att deras fokus ligger på inspektioner, som är huvuduppgiften. Tjänstemän på Länsstyrelsen Dalarna betonar råd och stöd i större utsträckning.¹¹⁷

Det framgår i Riksrevisionens enkät till överförmyndarna att de i praktiken främst vänder sig till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eller kollegor i andra kommuner när de behöver råd och stöd, trots att länsstyrelserna sedan 2009 har ett tillsynsvägledande ansvar. Endast fyra överförmyndare uppger att de i första hand vänder sig till länsstyrelsen. I fritextsvaren anges även SKL:s förbundsjurist, som är ensam ansvarig för frågorna på SKL, och en jurist och före detta överförmyndare som tillsammans skrivit böcker på området, samt kommunens egna stadsjurister.¹¹⁸ Överförmyndarna vänder sig även till forskare inom området.

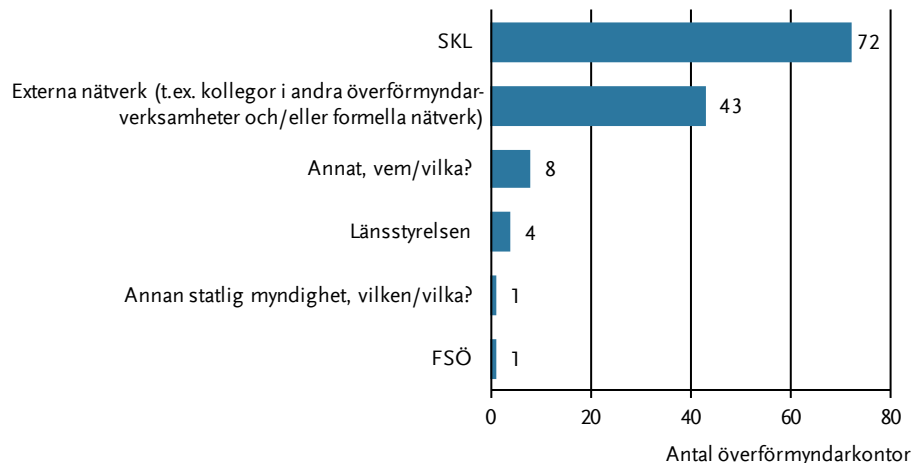
¹¹⁴ Justitiekanslern (2016), *Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015*, dnr: 201-16-24.

¹¹⁵ 19 kap. 17 § 2 st. föräldrabalken (1949:381), prop. 2007/08:150, *Förmyndarskapsrättsliga frågor*, bet. 2008/09:CU2, rskr. 2008/09:7.

¹¹⁶ Prop. 2007/08:150, *Förmyndarskapsrättsliga frågor*, s. 72.

¹¹⁷ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

¹¹⁸ Riksrevisionens enkät.

Diagram 2 Aktörer överförmyndarkontoren (n = 129) vänder sig till i första hand för råd och stöd

Källa: Riksrevisionens enkät till 159 överförmyndarkontor.

Som ett led i att ge råd och stöd till överförmyndarna fick Länsstyrelsen Dalarna regeringsuppdraget att ta fram riktlinjer för utbildning av gode män och förvaltare. I uppdraget ingick att överväga utbildningens omfattning och närmare innehåll samt att ta fram lämpliga mallar och utbildningsverktyg.¹¹⁹ Regeringsuppdraget redovisades till Justitiedepartementet i november 2015.¹²⁰

I redovisningen av uppdraget slog Länsstyrelsen Dalarna fast att utbildningen helst bör ges innan en person blir förordnad som god man eller förvaltare, och bör innehålla de lagstyrda kraven, och det behöver framgå inom vilka tidsramar olika händelser (t.ex. årlig redovisning) ska ske gentemot överförmyndaren. Till redovisningen bifogades en lista med punkter som bör ingå i utbildningar för gode män, och en Powerpointpresentation som kan användas och anpassas av överförmyndare i landet.¹²¹

Länsstyrelserna har själva inte aktivt spridit detta material, och i Riksrevisionens enkät uppger endast hälften av överförmyndarna att de tagit del av materialet. En tredjedel uppger att de inte alls känner till det. En tjänsteman på Länsstyrelsen Dalarna konstaterar att det på regional nivå är komplicerat att ta fram utbildningsverktyg och mallar, med hänvisning till att varje överförmyndare är en kommunal myndighet. De menar också att det var otydligt hur materialet skulle spridas. Enligt uppdraget skulle materialet göras tillgängligt för överförmyndarna.

¹¹⁹ Regeringsbeslut (2014), *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna*. S2014/8870/SAM(delvis).

¹²⁰ Länsstyrelsen i Dalarnas län (2015), uppdrag 91 i regleringsbrevet 2015, Ju2015/09334/L2.

¹²¹ Ibid.

4.2.2 Utbildning för överförmyndare

Enligt föräldrabalken ska länsstyrelserna också se till att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande.¹²² Länsstyrelserna bör även informera sig om vilka utbildningsinsatser som görs för överförmyndare och ledamöterna i överförmyndarnämnder samt deras ersättare. Det finns inte något som hindrar att länsstyrelserna tillhandahåller utbildning av överförmyndare, men det är inget krav att så ska ske. Syftet med bestämmelsen är att länsstyrelserna ska förvissa sig om att de personer som utför uppdrag som överförmyndare eller som ledamot av överförmyndarnämnd har nödvändig kunskap för uppdraget.¹²³

Tre av de sju länsstyrelserna erbjuder överförmyndare möjlighet att delta i överförmyndarkonferenser med utbildningsinslag. Det förekommer också att tjänstemän från länsstyrelser deltar som föreläsare vid utbildningstillfällen som anordnas av externa aktörer. I praktiken ges dock utbildningen till överförmyndare främst av andra aktörer än länsstyrelsen: statliga myndigheter (Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen), intresseorganisationer (Föreningen Sveriges Överförmyndare, (FSÖ) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)) och privatpersoner som har engagemang i frågan. Enligt Riksrevisionens enkät har 90 procent av överförmyndarna tagit del av Wallgren Juridiks *Överförmyndarnyheter*, och 80 procent har tagit del av utbildningar som SKL respektive FSÖ ger.

Kronofogdemyndighetens utbildning som riktar sig till personer som möter människor med ekonomiska problem, den s.k. *Budbärrutbildningen* har cirka 13 procent av överförmyndarna deltagit i.¹²⁴ Finansinspektionens utbildning i privatekonomi, den s.k. *Trygga din ekonomiska framtid* har 40 procent deltagit i. I fritextsvaren anger ett fåtal länsstyrelsen. Några anger även diverse utbildningar i sakfrågor (t.ex. familjerätt, förmynderskapsrätt, migrationsrätt, förvaltningsrätt) samt utbildning om framtidsfullmakter.

Som nämnts ovan förekommer det även att andra statliga myndigheter anordnar utbildningar där överförmyndare är en av målgrupperna. Finansinspektionen har tillsammans med nätverket *Gilla din ekonomi* tagit initiativ till utbildningen *Trygga din ekonomiska framtid*. Finansinspektionen är samordnande, och utbildningen är en del av Finansinspektionens mål "att stärka konsumentens ställning på finansmarknaden genom folkbildning". *Trygga din ekonomiska framtid* riktar in sig på de som t.ex. är förtroendevalda eller personer som har kontakt med "slutkund", dvs. huvudmannen. Generellt riktar den in sig mot riskgrupper. Initiativet till att rikta utbildningen till ställföreträdare tog Finansinspektionen efter att

¹²² 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

¹²³ Prop. 2007/08:150, *Förmynderskapsrättsliga frågor*, s. 72.

¹²⁴ Utbildningen riktar sig både till överförmyndare och gode män och förvaltare.

ställföreträdare hört av sig till Finansinspektionen om råd och stöd i olika frågor. Eftersom antalet ställföreträdare är många valde Finansinspektionen att i stället utbilda överförmyndare vilka i sin tur kan utbilda ställföreträdare.¹²⁵

Trygga din ekonomiska framtid fokuserar på privatekonomi och familjerätt och togs fram i samarbete med överförmyndaren i Stockholm. Den ges under två dagar cirka tre gånger per termin och med cirka 30–40 deltagare. De som föreläser för överförmyndarna är exempelvis banker, försäkringsbolag, rådgivningsbyråer inom bank och försäkring samt myndigheter som Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket. Utbildningen baseras på målgruppens efterfrågan. Till exempel har man valt att lägga till utbildning i familjerätt efter önskemål från kursdeltagare.

Regeringen har gett Migrationsverket i uppdrag att ta fram informationsmaterial för överförmyndare och gode män om asylprocessen.¹²⁶ *Trygga din ekonomiska framtid* har däremot ingen koppling till regeringsuppdragen som rör överförmyndare utan är en följd av Finansinspektionens uppdrag att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden. Finansinspektionen har inte haft någon dialog med länsstyrelsen i samband med framtagning av utbildningsmaterial.¹²⁷ Företrädare för Justitiedepartementet kände inte till utbildningen.¹²⁸ Finansinspektionen kommer fortsätta att ge utbildningen så länge det finns en efterfrågan: i dagsläget är ytterligare ett tillfälle planerat under 2018 men därefter verkar efterfrågan vara mättad anser den projektansvariga personen på Finansinspektionen.¹²⁹

4.2.3 Utbildning för ställföreträdare

Överförmyndaren ansvarar för att gode män och förvaltare får den utbildning som behövs.¹³⁰ I en offentlig utredning från 2013 identifierades utbildning för gode män och förvaltare som en åtgärd som kan bidra till att ge dem bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag och bidra till att säkerställa tillgången till kvalificerade och lämpliga ställföreträdare. Utredningen nämner inte vad det är för kunskap som ställföreträdare behöver utan hänvisar i det avseendet till en tidigare utredning från 2004.¹³¹ I den lyftes fram att gruppen ställföreträdare inte är homogen, och att utbildningen som krävs bör anpassa sig till detta:

¹²⁵ Finansinspektionen (2017), *Årsredovisning 2016*.

¹²⁶ Regeringsbeslut (2012), *Uppdrag till Migrationsverket att utarbeta informationsmaterial för överförmyndare och gode män om asylprocessen*, Ju2012-2394-SIM.

¹²⁷ Intervju med projektledare vid Finansinspektionen, 2017-05-12.

¹²⁸ Intervju med tjänstemän vid Justitiedepartementet, 2017-06-01.

¹²⁹ Intervju med projektledare vid Finansinspektionen, 2017-05-12, och telefonsamtal 2017-11-15.

¹³⁰ 19 kap. § 18 föräldrabalken (1949:381).

¹³¹ SOU 2013:27, *Vissa frågor om gode män och förvaltare*.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

”Ställföreträdaruppdraget handlar inte enbart om juridik och ekonomi. Många uppdrag som god man och förvaltare förutsätter också att ställföreträdaren har kunskap om t.ex. sjukdomar, funktionshinder och olika sociala problem. Med hänsyn till den stora variationen mellan ställföreträdarna personligen, och mellan uppdragens karaktär finns det således behov av såväl grundutbildning som specialutbildning av gode män och förvaltare.”¹³²

82 procent av de överförmyndarkontor som svarat på Riksrevisionens enkät anordnar en introduktionsutbildning för nya ställföreträdare. De anordnar också olika interna utbildningar efter behov, som till exempel i ekonomisk redovisning och andra temautbildningar. Även eget framtaget material finns tillhanda hos ett fåtal.

De flesta överförmyndare, 84 procent, har också besöks- och/eller telefontider för ställföreträdare. Enligt förvaltningslagen ska myndigheter ta emot besök och telefonsamtal från enskilda och ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag-fredag för att ta emot och registrera allmänna handlingar.¹³³ 16 procent av överförmyndarkontoren uppger att de inte har speciella besöks- och/eller telefontider.

Flera utbildningsinsatser för ställföreträdare ges av frivilligorganisationer. Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare (RFS) har tagit fram en skrift om den ofta svåra gränsdragningen mellan ställföreträdaruppdraget och andra hjälpinsatser (t.ex. kontaktperson och lekmanövervakare).¹³⁴

Denna skrift var resultatet av ett treårigt projekt med stöd från Allmänna arvsfonden. RFS har också tagit fram en skrift som beskriver vad som ingår i uppdraget som god man och förvaltare¹³⁵. Denna togs fram i samverkan med Riksförbundet Attention, Riksförbundet för social och mental hälsa, Schizofreniförbundet, och Föreningen Sveriges Överförmyndare. Kvalitetsgranskning gjordes av SKL och överförmyndarförvaltningarna i Uppsala och Karlstad. Drygt 70 procent av överförmyndarna svarar att de erbjuder ställföreträdare skriften Rollkoll.

Svenska bankföreningen har också tagit fram ett material som är flitigt använt.¹³⁶

Även Kronofogdemyndigheten ger sedan cirka tio år tillbaka en utbildning för gode män och förvaltare, den s.k. Budbärarutbildningen. Utbildningen syftar till att vägleda och stötta personer som redan är skuldsatta eller riskerar att bli

¹³² SOU 2004:112, *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna*, s. 803.

¹³³ 5–6 §§ förvaltningslagen (1986:223).

¹³⁴ Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2016). *Rollkoll. Ett material om god man och förvaltare i relation till andra aktörer*.

¹³⁵ Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2015). *Rollkoll. Vad gör en god man och förvaltare?*

¹³⁶ Svenska Bankföreningen (2014), *Bankfrågor för ställföreträdare för barn och vuxna*.

skuldsatta. Utöver överförmyndare, gode män och förvaltare är också rättspsykiatri och socialtjänsten målgrupper. Utbildningen är resultatet av eget initiativ enligt Kronofogdemyndighetens instruktion om att arbeta förebyggande. På motsvarande sätt som Finansinspektionen såg Kronofogdemyndigheten ett behov efter att gode män kontaktat myndigheten i frågor som rör deras uppdrag, t.ex. varför man blir skuldsatt, hur skuldsanering fungerar och vad som händer när någon "hamnar hos Kronofogden". Myndigheten samverkar även med Finansinspektionen, inom ramen för *Gilla din ekonomi*, frivilligorganisationer såsom Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare och godmansföreningar, men har inte haft någon dialog med länsstyrelserna.

Endast ett fåtal överförmyndarkontor uppger att ställföreträdare erbjuds utbildningen. Samtidigt uppskattar projektledaren hos Kronofogdemyndigheten att behovet är stort. Enligt projektledaren är det framför allt mindre kommuner som efterfrågar utbildningen. Eftersom endast en person arbetar med utbildningen på Kronofogdemyndigheten finns planer på att digitalisera utbildningen.¹³⁷

4.2.4 Uppföljning och statistik

Sedan den 1 januari 2015 ska överförmyndaren lämna uppgifter till länsstyrelsen som är nödvändiga för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik på ställföreträdar- och överförmyndarområdet.¹³⁸ Regeringen meddelar även närmare föreskrifter om vilka uppgifter överförmyndaren ska lämna för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik och vilken statistik länsstyrelsen ska föra.¹³⁹ De sju länsstyrelserna ska sedan den 1 januari 2015 föra statistik över överförmyndarnas verksamhet inom sitt respektive tillsynsområde. Länsstyrelsen Dalarna ska föra sådan statistik på riksnivå.¹⁴⁰

Syftet med statistiken är i förarbetena till lagen brett formulerat. Där framgår att statistiken ska ge överförmyndarna bättre möjligheter att följa upp och analysera sin verksamhet, och den ska även kunna användas som ett redskap i länsstyrelsens tillsyn över överförmyndarna. Det ska dessutom bli möjligt att nationellt kunna följa utvecklingen av överförmyndarnas verksamhet, att ge allmänheten bättre insyn i verksamheten och att använda statistik i olika utrednings- och forskningsområden samt i journalistiska sammanhang.¹⁴¹

¹³⁷ Telefonintervju med projektledare vid Kronofogdemyndigheten, 2017-06-21.

¹³⁸ 19 kap. 19 § föräldrabalken (1949:381).

¹³⁹ 19 kap. 20 § föräldrabalken (1949:381).

¹⁴⁰ 25 § förmyndarskapsförordningen (1995:379).

¹⁴¹ SOU 2013:27, *Vissa frågor om gode män och förvaltare*, och prop. 2013/2014:225, s. 38 f.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

I regeringens proposition från 2014 nämns exempelvis att statistiken skulle kunna visa på skillnader i handläggningstider för olika typer av ärenden, och på skillnader i verksamheten mellan olika kommuner. Statistik skulle också kunna tjäna som underlag för att bedöma om tillgången på gode män och förvaltare motsvarar det ökade behov som kan uppstå t.ex. till följd av en åldrande befolkning. Statistik utgör sålunda ett viktigt redskap för att i tid kunna vidta åtgärder för att säkerställa att det finns tillräckligt många gode män och förvaltare.¹⁴²

Sedan den 1 januari 2015 ska överförmyndaren lämna uppgifter om sin verksamhet till länsstyrelsen för framställning av statistik på området.¹⁴³ Det är tolv specificerade uppgifter, vilka framgår i förmynderskapsförordningen (t.ex. årsarbetskrafter, värdet på huvudmäns tillgångar, överförmyndarens kostnader och antal uppdrag).¹⁴⁴ År 2016 var första gången nationell statistik avseende dessa grundläggande uppgifter publicerades. För framtagning av ett systemstöd för inlämning av statistiken fick Länsstyrelsen Dalarna ett ökat förvaltningsanslag på 3 miljoner kronor för år 2015.¹⁴⁵

Länsstyrelsen Dalarna har begärt in uppgifter från landets 230 överförmyndarmyndigheter. Man har också samlat in statistik för åren 2015 och 2016. Statistiken för år 2015 presenterades på webbplatsen www.overformyndarstatistik.se under våren 2016, och statistiken för 2016 publicerades 1 november 2017, men ändrades senare i månaden. Alla överförmyndarmyndigheter rapporterar inte in uppgifterna. För 2015 har 43 överförmyndarmyndigheter av 230 inte rapporterat in uppgifter till statistiken, och för 2016 är det 24 myndigheter som inte rapporterat in.¹⁴⁶ Svansfrekvensen anges inte i den publicerade statistiken och därmed finns heller ingen bortfallsanalys. Det finns heller ingen analys av förändringar i statistiken.

Ett annat exempel på att statistiken kan vara missvisande gäller förmynderskap. Hur överförmyndare registrerar dessa ärenden skiljer sig mycket åt. Det är t.ex. oklart om de pengar som föräldrar förvaltar ska omfattas av det som redovisas som "det sammanlagda värdet av tillgångar och inkomster som ställföreträdarna i kommunen förvaltar åt sina huvudmän" i överförmyndarstatistiken. Länsstyrelsen i Stockholm lyfter fram att det kan röra sig om mycket stora tillgångar.

¹⁴² Prop. 2013/2014:225, *Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare*, s. 38 f., bet. 2013/14:CU34, rskr. 2013/14:382.

¹⁴³ 19 kap. 19 § föräldrabalken (1949:381).

¹⁴⁴ 26 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

¹⁴⁵ Länsstyrelsen i Dalarnas län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 10.

¹⁴⁶ Uppgifter från Länsstyrelsen i Dalarnas län.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Länsstyrelsen Dalarna har kontakt med överförmyndarna i syfte att arbeta fram ett ensat sätt att rapportera. I dagsläget omfattas överförmyndarstatistiken dock av så stora brister i överförmyndarnas redovisning att den samlade statistiken inte är tillförlitlig.¹⁴⁷

Regeringen beslutar om inom vilka ämnesområden och statistikområden som det ska finnas officiell statistik, samt vilka myndigheter som ska utses till statistikansvariga myndigheter. För att kunna leva upp till specificerade kvalitetskrav har en statistikansvarig myndighet rätt att kräva in statistik, även från kommunerna.¹⁴⁸ Detta gäller inte när länsstyrelserna begär in uppgifter från överförmyndarna.

I Sverige finns 27 myndigheter som regeringen har utsett att ansvara för officiell statistik inom sina respektive områden. Regeringens bedömning i propositionen som föregick lagen som trädde i kraft i januari 2015 var att arbetet med att sammanställa statistik bör påbörjas och kvalitetssäkras innan det tas ställning till om den ska vara en del av den officiella statistiken,¹⁴⁹ och den bedömningen kvarstår i dag. I propositionen framgick också att regeringen avser att meddela närmare föreskrifter om överförmyndarnas uppgiftsskyldighet och om vilken statistik som länsstyrelsen ska föra.

Det finns ingen officiell statistik på nationell nivå inom ställföreträdar- och överförmyndarområdet, och området är i jämförelse med andra statistikområden eftersatt. Det finns till exempel inga tillförlitliga uppgifter om hur många huvudmän och ställföreträdare som finns i Sverige, hur stora tillgångar ställföreträdarna förvaltar åt huvudmännen, eller hur ofta brott begås. Det finns heller inga uppgifter om vad överförmyndarverksamheten kostar nationellt. En illustration av det sistnämnda är redovisningen av kostnader för överförmyndare och ställföreträdare på kommunnivå, i s.k. *Räkenskapssammandrag för kommuner*. Här redovisas kostnader för överförmyndarverksamheten och gode män för personer över 18 år under kategorin "Övrig politisk verksamhet" tillsammans med allmänna val, borgerliga förrättningar, taxering, och vissa medlemsavgifter. För personer under 18 år redovisas kostnaderna under "Familjerätt och familjerådgivning", "Familjerätt, men för ensamkommande flyktingbarn" respektive "Flyktingmottagande"¹⁵⁰. Som jämförelse, kan man på skolområdet se både totala kostnader per verksamhet (t.ex. gymnasieskola eller förskola) och vilka kostnader som finns på en mer detaljerad nivå (t.ex. kostnader för skolskjutsar, måltider, lokalkostnader). Det är således inte möjligt att skilja ut eller identifiera

¹⁴⁷ Telefonsamtal, Länsstyrelsen Dalarna, 2017-11-02.

¹⁴⁸ Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

¹⁴⁹ Prop. 2013/14:225, *Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare*.

¹⁵⁰ Statistiska Centralbyrån (2016), *Räkenskapssammandraget 2016, Instruktioner*, version 14 februari, s. 35.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

kommunernas kostnader för överförmyndare ur den officiella statistiken om kommunernas räkenskaper.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Länsstyrelserna har fått successivt fler tillsynsvägledande uppgifter. Sedan 2009 ska de utöver tillsyn också ge råd och stöd till överförmyndare och se till att överförmyndare har den kunskap som behövs för uppdraget. Sedan den 1 januari 2015 ska de också ta fram statistik på området. De har också fått två regeringsuppdrag om att ensa tillsynen sedan 2010. Antalet årsarbetskrafter hos länsstyrelsen verkar inte stå i proportion till detta omfattande uppdrag.

Länsstyrelsernas sanktionsmöjligheter är få och svaga. I lagtext anges att länsstyrelsen *får* ålägga överförmyndaren att underrätta länsstyrelsen om vidtagna åtgärder med anledning av länsstyrelsens anmärkning. Länsstyrelsen *kan* också anmäla till rätten om en överförmyndare bör entledigas.

Utbildning av överförmyndare växer fram underifrån och till största del utan länsstyrelsens insatser. Råd, stöd och utbildning till överförmyndare och gode män ges framför allt av ideella aktörer, inom ramen för annan statlig verksamhet, eller av Sveriges Kommuner och Landsting. Några länsstyrelser erbjuder en utbildningsdag till överförmyndare, men inte alla. Överförmyndarna själva har oftast bättre kännedom om vilka utbildningar som de har behov av och vilka som finns tillgängliga. Därmed saknar länsstyrelserna legitimitet att bidra till den utbildning på området som regeringen beställt i regeringsuppdrag. Detta trots att det gått sju år sedan länsstyrelsen genom förordning fick ansvar för utbildning av överförmyndare. Samtidigt har 40 procent av överförmyndarkontoren deltagit i kursen hos Finansinspektionen. Länsstyrelserna har inte heller tagit på sig den roll som krävs för att agera som centralt ansvarig aktör.

Att utbildningarna genomförs av andra aktörer än länsstyrelserna behöver inte vara ett problem eftersom det är på lokal nivå som kunskapen om de olika behoven av utbildning finns, och dessa behov är varierande. Regeringen och länsstyrelserna har dock ibland inte någon eller endast begränsad överblick av vilket utbud (och behov) av utbildningar som finns.

Det saknas nationell uppföljning och analys av området, och det saknas grundläggande statistik och uppgifter på nationell nivå. Den statistikinsamling som initierats av regeringen har inte omfattats av kraven på officiell statistik, och den har långt kvar innan den lever upp till de förväntningar som uttrycks i regeringens proposition år 2013.

Dialogen om ställföreträdar- och överförmyndarområdet mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna har brister. De senaste regeringsuppdragen och de nya uppgifterna att samla statistik och ansvara för råd och stöd har varit väl brett



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

formulerade givet länsstyrelsernas personella resurser och vad länsstyrelserna anser vara rimliga uppgifter för myndigheten. Den befintliga bristen på tillförlitlig nationell statistik, nationell uppföljning och samordning på central nivå innebär dessutom att Regeringskansliet saknar den överblick som behövs för att vara en kompetent beställare av uppdrag.

5 Slutsatser och rekommendationer

Cirka två procent av Sveriges befolkning har en ställföreträdare (t.ex. god man eller förvaltare). De som kan behöva god man eller förvaltare är personer med psykisk sjukdom, olika funktionshinder, demens eller allmänt försvagat hälsotillstånd och barn vars föräldrar inte kan utföra förmynderskapet eller ensamkommande barn. Många befinner sig i en utsatt situation och är i behov av andra personer för att klara sin vardag. En god man eller förvaltare utses av samhället för att bevaka dessa personers personliga, ekonomiska och rättsliga intressen. Det finns en moralisk och etisk dimension i att detta system är ett rättssäkert system. Systemet motiverar därför en stark nationell kontroll och tillsyn. Granskningens övergripande slutsats är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar. Systemet med ställföreträdare och de myndigheter som utövar tillsyn på området är eftersatt – både i förhållande till andra tillsynsområden i Sverige och i förhållande till hur motsvarande system är utformade i andra nordiska länder. Systemet är också sårbart eftersom utvecklingen på området till stor del bygger på ideella krafter och eldsjälar.

Utvecklingen har de senaste åren gått mot att uppdraget som ställföreträdare har blivit mer komplicerat. Uppdraget att bevaka huvudmännens intresse innebär att frågorna spänner över många olika områden och därmed olika typer av lagstiftning. Detta ställer i sin tur krav på en bred kompetens både hos överförmyndare och ställföreträdare. Om ställföreträdaren på grund av okunskap eller på annat sätt missköter sig kan detta få konsekvenser både för huvudmannen och för andra berörda personer, myndigheter och organisationer.

Det är inte möjligt i dag att utifrån befintlig statistik få en samlad bild över omfattningen av bristerna i systemet. Det görs heller inga sådana analyser. Några förutsättningar måste emellertid finnas på plats för att rättssäkerheten ska kunna garanteras. En sådan förutsättning är att det finns tillgång till lämpliga ställföreträdare för alla som har behov. En annan är att de olika överförmyndarna utför sitt uppdrag på ett sätt som innebär att rättstillämpningen i landet är enhetlig. Slutligen måste det finnas ett tydligt centralt ansvar för ställföreträdare- och överförmyndarfrågor. Detta resonemang leder till de fyra slutsatser som utvecklas nedan.

5.1 Systemet kan inte bara bygga på ideella krafter

Ett ideellt engagemang är ett tydligt tecken på ett intresse och vilja att företräda personen. Riksrevisionen bedömer dock att ställföreträdare- och överförmyndarsystemet inte kan bygga helt på ideella ställföreträdare. En professionalisering i någon form är nödvändig för att systemet på sikt ska vara rättssäkert. En form av professionalisering har sedan en längre tid i praktiken

redan genomförts i och med ökningen av förvaltarenheter, samt tillkomsten av ett företag, alla med anställda ställföreträdare. Dessa förvaltarenheter och det privata företaget åtar sig främst svårare fall där överförmyndarna har svårt att rekrytera ställföreträdare. Dessutom har flera ”ideella” ställföreträdare så pass många uppdrag att det går att betrakta som en huvudsyssla. Staten behöver utforma ett system som tar hänsyn till det behov av professionalisering som dessa förändringar är ett uttryck för.

Motiven för denna bedömning är flera. Behovet av ställföreträdare har ökat under en längre tid och kommer sannolikt fortsätta att öka. Samtidigt har rekryteringen av ställföreträdare blivit svårare. Det finns därmed en risk för att överförmyndare rekryterar personer som de anser är mindre lämpliga, och att ställföreträdare inte entledigas vid brister i uppdraget, eftersom överförmyndaren vet att det är svårt att hitta ersättare.

Uppdragen blir också allt mer komplicerade vilket medför krav på kompetens inom flera områden. Exempel där det kan krävas särskild kompetens är när huvudmän bedöms som farliga eller har en stor förmögenhet. Olika huvudmän behöver ställföreträdare med olika kompetenser, och det är inte alltid som en ställföreträdare har kompetenser som täcker samtliga behov. I vissa fall lämpar sig anhöriga bra som ställföreträdare, men i andra fall inte. Därför är det viktigt med god tillgång på ställföreträdare, så att en matchning mellan huvudman och ställföreträdare kan göras.

Det är i dag inte möjligt att få en helhetsbild av hur behoven och rekryteringssvårigheterna ser ut, eftersom inga sådana nationella uppföljningar görs. Ingen myndighet har heller den tydliga uppgiften. Därmed finns inte heller någon analys av huruvida rekryteringsproblemen är knutna till vissa platser i landet, till befolkningssammansättningen, till vissa överförmyndare, och/eller till vissa grupper av ställföreträdare eller huvudmän. Avsaknaden av en analys innebär också att det inte finns någon beredskap för hur eventuella reformer och/eller händelser i vår omvärld kan komma att påverka systemet.

5.2 Stora skillnader mellan överförmyndare innebär risk för bristande rättssäkerhet, och måste åtgärdas

Det finns stora skillnader i de olika överförmyndarkontorens verksamhet. Till exempel finns det olika rutiner för granskning av årsräkningar, för hur tillsynen ska genomföras och dokumenteras och för vad som ingår när lämplighetsbedömningar av ställföreträdare genomförs. Avsaknad av och alltför olika rutiner skapar olika praxis och kan få konsekvenser för rättssäkerheten för huvudmannen och ställföreträdaren.

Gemensamma riktlinjer, mallar och blanketter, krav på dokumentation och likvärdiga lämplighetsbedömningar, är något som överförmyndare efterfrågar och

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

som skulle innebära bättre förutsättningar för en mer enhetlig ärendehandläggning. Sådana rutiner skulle också kunna bidra till en effektivisering av överförmyndarverksamheten i och med att enskilda överförmyndare inte skulle uppdatera eller ta fram egna mallar och rutiner, eller göra egna bedömningar av rättspraxis.

Överförmyndarens uppgift kräver stor och bred kompetens inom såväl förvaltningsrättsliga frågor som inom olika sakfrågor, samtidigt som det inte finns några formella kompetenskrav på överförmyndaren. Verksamheten har som helhet förbättrats, bland annat på grund av att flera kommuner de senaste åren har börjat samarbeta i nämnder och/eller kanslier.

Det finns stora variationer i storleken på överförmyndarkontoren i landet. Det finns kontor med endast en förtroendevald och kontor med både överförmyndarnämnd och 40 tjänstemän. Riksrevisionen kan inte uttala sig om huruvida det är bra med små eller stora överförmyndarkontor. En liten överförmyndare med en person har mindre bredd i sin kompetens än en stor, men kan ha fördelen att ha god kännedom om ställföreträdare och huvudmän. Omvänt kan en stor överförmyndare ha bred kompetens men sakna kännedom om ställföreträdare och huvudmän.

De stora skillnaderna mellan de olika överförmyndarkontoren innebär att vissa verksamheter håller högre kvalitet än andra. Riksrevisionen menar att åtgärder bör vidtas så att rättssäkerheten för huvudmannen och ställföreträdaren inte är avhängig av var i landet dessa bor.

5.3 Länsstyrelsen saknar förutsättningar för att genomföra förändringar på nationell nivå

Lagändringar under senare år har lett till att länsstyrelserna fått en förstärkt tillsynsvägledande roll gentemot överförmyndarna. Föräldrabalken föreskriver sedan 2009 att länsstyrelserna ska ge råd och stöd till överförmyndare, och sedan 2015 att de ska ta fram nationell statistik på området.

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna inte har tillräckliga förutsättningar för att leva upp till intentionerna bakom lagändringarna. De flesta överförmyndare vänder sig till andra aktörer än länsstyrelserna för råd och stöd trots att det gått sju år sedan lagändringen trädde i kraft. Fler ställföreträdare och överförmyndare har tagit del av andra statliga myndigheters utbildningar, och dessa har inte samordnats med länsstyrelserna.

Vad gäller den nationella statistiken, som Länsstyrelsen Dalarna tagit fram avseende år 2015 och 2016, så har den inte tillräcklig kvalitet för att ligga till grund för uppföljningar på området så som intentionen med lagändringen var. Uppgifterna som rapporteras in är inte enhetligt redovisade och överförmyndarna

har heller ingen lagreglerad skyldighet att lämna in uppgifterna. Det innebär att förutsättningarna för en statistik av god kvalitet inte finns.

Länsstyrelsen Västra Götaland har tilldelats ett ansvar för ett regeringsuppdrag om samverkan kring länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare, som avrapporterades den 1 september 2017. I uppdraget ingick att arbeta med att följa upp överförmyndarnas verksamhet och vidta åtgärder utifrån denna, samt att arbeta med kunskapsöverföring till de 159 överförmyndarkontoren. Samordningen mellan länsstyrelserna rapporteras ha ökat i och med regeringsuppdraget. Riksrevisionen bedömer dock att länsstyrelsernas utökade ansvar för tillsynsvägledning är ett mycket omfattande uppdrag som sammantaget innebär många olika åtaganden. Utöver den tillsyn som de sju länsstyrelserna ska utföra på 159 överförmyndarkontor ska de också ge råd och stöd till överförmyndare, se till att överförmyndarna har rätt kompetens, ta initiativ till utbildningar, eventuellt samordna med andra utbildningssamordnare, följa upp överförmyndarnas verksamhet och vidta åtgärder. Tidigare har också nämnts en efterfrågan på gemensamma riktlinjer, mallar och blanketter, krav på dokumentation och likvärdiga lämplighetsbedömningar av ställföreträdare. Detta ska ses i ljuset av att länsstyrelserna totalt i landet har cirka tio årsarbetskrafter för uppgiften. Därtill ska läggas att länsstyrelsen i viss mån tycks sakna legitimitet då flera överförmyndarkontor främst vänder sig till andra aktörer för vägledning.

När regeringen koncentrerade handläggningen till sju länsstyrelser aviserades också att en ansvarig länsstyrelse skulle utses bland de sju. Regeringen har inte utsett en sådan.

5.4 Stort behov av centralt ägarskap på området

Inom andra tillsynsområden har oftast en central myndighet ett övergripande ansvar för området. Riksrevisionen menar att det är en brist att det, utöver regeringen, inte finns någon central aktör som har ett tydligt samlat ansvar för frågan på nationell nivå. Flera problem som framkommit i denna granskning faller tillbaka på denna brist. Det finns centrala aktörer inom området men det finns ingen samordning dem emellan. Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten har tagit fram utbildningar på området. Pensionsmyndigheten har arbetat med att undersöka behovet av ett nationellt ställföreträdarregister. På regional nivå har regeringen gett uppdrag till olika länsstyrelser i stället för att utse en länsstyrelse med huvudansvar på området. Statens samlade insatser på området borde samordnas.

Avsaknaden av ett centralt ägarskap kan illustreras med en jämförelse med annan tillsyn. Inom t.ex. livsmedelstillsyn, alkoholtillsyn eller djurskyddstillsyn används samma benämning på tillsynen oavsett om den utförs på kommunal, regional och central nivå. För länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare och överförmyndares

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

tillsyn av ställföreträdare finns däremot ingen etablerad gemensam benämning. I brist på sådan har vi i granskningen använt benämningen ställföreträdare- och överförmyndartillsyn för att ändå kunna beskriva området som *ett* tillsynsområde, inte två separata. En bättre och mer tidsenlig benämning skulle kunna vara *intressebevakare* i stället för *ställföreträdare* och därmed *intressebevakningstillsyn*, vilket några verksamma på fältet har föreslagit.

Att det finns otydligheter i hur området benämns är inte bara en praktisk eller semantisk fråga. Otydligheter i benämningen illustrerar att det saknas ett centralt nationellt perspektiv på området, och påverkar också hur systemet som helhet förstås. Länsstyrelsens tillsyn av överförmyndare har t.ex. i statliga utredningar och rapporter om tillsyn setts som ett "litet" tillsynsområde, i de fall det ens inkluderats som exempel. Men ställföreträdare- och överförmyndartillsynen är som helhet tvärtom ett stort tillsynsområde vilket omfattar en verksamhet som uppgår till minst cirka 690 årsarbetskrafter, och omfattar förvaltning av enskildas tillgångar om minst cirka 41 miljarder kronor.

En tydlig nationell utgångspunkt och ett nationellt perspektiv lyser med sin frånvaro. Flera tillsynsområden av liknande dignitet har en central förvaltningsmyndighet som kan driva och äga frågan. Att det saknas på ställföreträdare- och överförmyndarområdet innebär att regeringen inte har en naturlig samtalspartner när nödvändiga förändringar ska genomföras. Det är särskilt anmärkningsvärt eftersom tillsynen berör samhällets mest utsatta.

Rekommendationer

1. Regeringen bör tillsätta en utredning som ser över systemet som helhet. I en sådan bör Riksrevisionens rapporter och systemens utformning i Norge, Finland och Danmark tjäna som utgångspunkter. Denna utredning bör:
 - analysera och identifiera vilka uppdrag som kan utföras av professionella ställföreträdare, i syfte att kunna tillgodose att alla som har behov kan få en lämplig ställföreträdare
 - föreslå var i systemet dessa professionella ställföreträdare bör vara anställda
 - föreslå, utifrån resultatet av ovanstående, hur tillsynen på området bäst bör organiseras
 - identifiera och föreslå en central förvaltningsmyndighet med ansvar för tillsyn. I uppdraget bör t.ex. ingå att följa utvecklingen, ta fram officiell statistik, samordna utbildningar samt ge råd och stöd på området.
2. Regeringen bör ta ställning till det underlag som Pensionsmyndigheten tagit fram angående nationellt ställföreträdareregister och ge en central myndighet i uppdrag att ta fram och förvalta det.
3. Regeringen bör, på kort sikt, ge en av länsstyrelserna huvudansvar för att samordna tillsyn, utbildning, statistik samt råd och stöd på regional nivå.

Referenser

- Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.
Finansinspektionen (2017), *Årsredovisning 2016*.
- Jangali, Nicky. Politiker riktar stark kritik mot god man-modellen. *SVT Nyheter*, 2017-11-02, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/politiker-riktar-stark-kritik-mot-god-man-modellen>, (hämtad 2017-12-05).
- Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander, Så gjorde vi undersökningen om förvaltarskapen, *SVT Nyheter*, 2016-06-12, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-gjorde-vi-undersokningen-8> (hämtad 2017-12-05).
- Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander. Utsatta människors pengar förskingras. *SVT Nyheter*, 2016-06-12, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svt-granskar-utsatta-manniskors-pengar-forskingras> (hämtad 2017-12-05).
- Justitiekanslern (2016), *Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015*. Dnr: 201-16-24.
- Justitieombudsmannen (2003), *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. JO Redogörelse 2009/10:JO1.
- Justitieombudsmannen (2017), *Inspektion av Överförmyndaren i Järfälla kommun den 4–5 april 2017*.
- Länsstyrelserna (2010), *Redovisning av uppdrag 80 i regleringsbrev för 2010*, 2010-06-29. Dnr Ju2010/5483.
- Länsstyrelsen i Dalarnas län (2015), uppdrag 91 i regleringsbrevet 2015. Ju2015/09334/L2.
- Länsstyrelsen i Dalarnas län (2016), *Årsredovisning 2015*.
- Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*. <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22).
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017), *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.
- NOU 2004:16, *Vergemål*.
- Optio AB (2016), *Årsredovisning för Optio AB 2016*.
- Ot.prp. nr. 110 (2008-2009). *Om lov om vergemål* (vergemålsloven).
- Pensionsmyndigheten (2012), *Mina Fullmakter*, förstudie.
- Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, PM 2015-07-08, PID145439.
- Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, sammanfattande PM 2015-10-29, PID147581.
- Prop. 2013/2014:225, *Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare*.

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Prop. 1974:142, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i föräldrabalken, m.m.*

Prop. 2007/08:150, *Förmyndarskapsrättsliga frågor.*

Prop. 2011/12:31, *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135.

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 28, bet. 2009/10:FiU12, s. 19, rskr. 2009/10:210.

Regeringsbeslut (2010), *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna*, uppdrag 80. Fi2010/5408 Fi2009/4938 (delvis).

Regeringsbeslut (2012), *Uppdrag till Migrationsverket att utarbeta informationsmaterial för överförmyndare och gode män om asylprocessen*. Ju2012-2394-SIM.

Regeringsbeslut (2014), *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna*. S2014/8870/SAM(delvis).

Regeringsbeslut (2015), *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*. Ju2015/09334/L2 JU2016/03482/L2.

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2015), *Rollkoll. Vad gör en god man och förvaltare?* Stockholm: Åtta.45.

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2016), *Rollkoll. Ett material om god man och förvaltare i relation till andra aktörer*. Stockholm: Åtta.45, 2016.

Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5.

Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning*. RiR 2009:31.

Riksrevisionen (2014), *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014*.

SOU 2002:14, *Granskning på medborgarnas uppdrag*, bilaga 2.

SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

SOU 2004:112, *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna*.

SOU 2013:27, *Vissa frågor om gode män och förvaltare*.

SOU 2015:80, *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning*.

Statistiska Centralbyrån (2016), *Räkenskapssammandraget 2016, Instruktioner*, version 14 februari.

Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

Svenska Bankföreningen (2014), *Bankfrågor för ställföreträdare för barn och vuxna*.

Bilaga 1. Riksrevisionens enkät – utformning och enkätfrågor

Enkäten samlade in information om relevanta delar av överförmyndarnas verksamhet. För att kunna bedöma enkätfrågornas relevans genomförde vi först en fallstudie hos ett överförmyndarkontor som av flera insatta personer pekats ut som ett kontor som fungerar väl. En förutsättning var att kontoret skulle vara tillräckligt stort för att ha en samlad erfarenhet av en spännvidd av olika frågeställningar och problem. Våra iakttagelser i fallstudien låg till grund för utformningen av enkätfrågorna. Frågorna stämades av med kontaktpersoner på två andra överförmyndarkontor, med en extern referensperson i granskningen, och med förbundsjuristen på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), och justerades utifrån deras synpunkter. Enkäten berörde rutiner hos överförmyndarkontoren avseende rekrytering, stöd och tillsyn av ställföreträdare. De exakta frågorna och svaren finns att ladda ner på www.riksrevisionen.se.

Enkäten genomfördes i webbenkätverktyget Webropol och skickades till samtliga 159 överförmyndarkontor i Sverige vilket gör undersökningen till en totalundersökning. Överförmyndarkontoret är den plats där granskningen och handläggningen av tillsynsärendena sker. Det är också där alla akter finns samlade, och det är där länsstyrelserna gör sina tillsynsbesök. I vissa fall samverkar flera kommuner med varandra genom att ha ett gemensamt kansli. De räknas då som ett överförmyndarkontor. Frågorna ställdes till den eller de med ingående kunskap om verksamheten. Riksrevisionen informerade SKL inför utskicket.

E-postadresserna inhämtades från Länsstyrelsen Dalarna, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Västra Götaland och Länsstyrelsen Östergötland. I vissa fall fanns oklarheter över dels e-postadresser, dels hur överförmyndarna hade organiserat sig. I dessa fall har Riksrevisionen kompletterat respondentlistan med egna sökningar via nätet och/eller telefonsamtal. Riksrevisionen mottog en icke uppdaterad lista över e-postadresser från en av länsstyrelserna. Enkäten skickades därför till en kommun som sedan 1 januari 2017 samverkar med andra kommuner. En annan länsstyrelse skickade en lista där man i ett fall hade fyra adresser till ett kontor. I ett tredje fall skickade en ytterligare länsstyrelse en lista med tre olika adresser till ett kontor. Av denna anledning skickades enkäten till 165 respondenter. I dessa fall inkom ändå ett svar från kommunerna med gemensamma kontor, och vi har betraktat det som ett svar från hela kontoret.

Enkätundersökningen skulle genomföras från och med 24 augusti till och med 8 september 2017. Tre påminnelser skickades. Svarsdatumet förlängdes två gånger, till 15 respektive 25 september. Förlängningen berodde bland annat på tekniska

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

problem och brandväggar hos vissa respondenter. Svarsdatumet förlängdes ytterligare för de respondenter som inte hade mottagit enkäten alls på grund av tekniska problem. De sista svaren inkom i oktober 2017. Sammanlagt 130 av de 159 överförmyndarkontoren har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 82 procent. Det interna bortfallet på enstaka frågor är mycket litet. På den fråga med minst antal svar har 124 av 130 respondenter svarat (antalet ställföreträdare med flest uppdrag). På tre frågor har 127 respondenter svarat. Majoriteten av frågorna har dock besvarats av samtliga respondenter som genomfört enkäten.

De 29 överförmyndarkontor som inte har besvarat enkäten finns utspridda i landet, med viss överrepresentation i Skåne (där 13 överförmyndarkontor inte har svarat). Viss överrepresentation hos de som inte svarat finns också hos de överförmyndare som består av en överförmyndare (där 12 överförmyndarkontor/kommuner inte har svarat).

Riksrevisionen bedömer att bortfallet som helhet inte påverkar det samlade resultatet.

Enkätfrågor

1. Hur är er överförmyndarverksamhet organiserad? (flera svarsalternativ är möjliga)
 - Överförmyndare
 - Överförmyndarnämnd
 - Gemensam överförmyndarnämnd (där flera kommuner ingår)
 - Gemensamt kansli (där flera kommuner ingår)
2. Vad var ert totala antal tjänster i årsarbetstid för 2016 fördelat på... (t.ex. ange 0,5 för en person som arbetar halvtid under ett år)
 - ...förtroendevalda?
 - ...tjänstemän?
3. Vad var överförmyndarverksamhetens totala kostnader för 2016 exklusive arvoden?
4. Använder ni något digitalt administrativt system?
 - Ja, Wärna
 - Ja, Provisum
 - Ja, annat:
 - Nej, inget
5. Finns det en förvaltarenhet med anställda ställföreträdare? *
 - Ja
 - Nej
6. Under vilken kommunal nämnd är förvaltarenheten placerad?
7. Vilket år inrättades förvaltarenheten?

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

8. Av vilka huvudsakliga skäl inrättades förvaltarenheten?
9. Hur många ställföreträdarskap hanterades vid förvaltarenheten vid utgången av 2016?
10. Vilka kategorier av ställföreträdarskap enligt Föräldrabalken var knutna till förvaltarenheten vid utgången av 2016?
11. Har ni någon gång anlitat privat företag som tillhandahåller ställföreträdare? *
- Ja
 - Nej
12. Av vilka anledningar anlitate/anlitar ni privat företag?
13. Vilken/vilka utbildningar för överförmyndare har ni tagit del av? (flera svarsalternativ är möjliga)
- Budbärarutbildningen (Kronofogden)
 - Gilla din ekonomi (Finansinspektionen)
 - Utbildningar via FSÖ
 - Överförmyndarnyheter (Wallgren)
 - Utbildningar via SKL
 - Annat, vilka:
 - Inga
14. I vilka former, utöver eventuell gemensam nämnd/kansli, samverkar ni med andra överförmyndare? (flera svarsalternativ är möjliga)
- Ger stöd och råd till andra överförmyndare
 - Får stöd och råd av andra överförmyndare
 - Nätverk/samverkansgrupper
 - Annan samverkan, vilken:
 - Ingen samverkan
15. Har ni blivit granskade av kommunrevisionen någon gång under åren 2010 t.o.m. 2016?
- Ja
 - Nej
 - Vet ej
16. Har ni några säkerhetsrutiner (t.ex. larm) i er verksamhet? *
- Ja
 - Nej
17. Vilka säkerhetsrutiner finns? (flera svarsalternativ är möjliga)
- Låsta dörrar
 - Klassificerad skyddsnivå för personal
 - Polisalarm
 - Personligt larm

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

- Väktare
- Särskilt avsedda rum för möten
- Annat:

18. Har ni under 2016 polisanmält hot och/eller våld mot tjänsteman och/eller nämndledamot?

- Ja. Antal anmälningar:
- Nej

19. Har ni några ställföreträdarskap där ni har bedömt att huvudmannen kan vara farlig? *

- Ja
- Nej

20. Uppskattningsvis hur många ställföreträdarskap har ni där ni har bedömt att huvudmannen kan vara farlig?

21. Har jävsprövning genomförts vid den senaste tillsättningen av överförmyndare/överförmyndarnämnd?

- Ja
- Nej
- Vet ej

22. Tillämpar ni någon maxgräns för hur många huvudmän en ställföreträdare får ha? *

- Ja
- Nej

23. Vilken är maxgränsen?

24. Vem vänder ni er till i första hand när ni behöver råd och/eller stöd (generellt sett)?

- Externa nätverk (t.ex. kollegor i andra överförmyndarverksamheter och/eller formella nätverk)
- FSÖ
- SKL
- Länsstyrelsen
- Annan statlig myndighet, vilken/vilka?
- Annat, vem/vilka?

25. Har ni tagit del av Länsstyrelsens riktlinjer för överförmyndares utbildning av ställföreträdare?

- Ja
- Nej
- Känner inte till

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

26. Hur många årsräkningar, om några, finns kvar att granska för...
- ...2016?
 - ...2015?
 - ...2014?
27. Eventuell kommentar till ovanstående:
28. Har ni under 2016 utfärdat vite till någon ställföreträdare?
- Ja. Antal:
 - Nej
29. Har någon ställföreträdare entledigats på grund av brister i hans hantering av sitt uppdrag under 2016?
- Ja. Antal entledigande:
 - Nej
30. Eventuell kommentar till ovanstående:
31. Har ni skriftliga rutiner/checklistor för hur granskningen av årsräkningarna ska genomföras? (flera svarsalternativ är möjliga) *
- Ja, för "bevaka rätt"
 - Ja, för "sörja för person"
 - Ja, för "förvalta egendom"
 - Nej
32. Hur har checklistorna/rutinerna tagits fram? (flera svarsalternativ är möjliga)
- Internt
 - I samverkan med SKL
 - I samverkan med länsstyrelsen
 - I samverkan med andra/annan överförmyndare
 - Annat, vad:
33. Vad ingår när ni gör lämplighetsbedömningen av nya ställföreträdare? (flera svarsalternativ är möjliga)
- Underlag från Kronofogden
 - Utdrag ur belastningsregister
 - Referenser från privatpersoner
 - Underlag från sociala myndigheter
 - Jävsprövning
 - Intervjuer
 - Kunskapstest
 - Avstämning med annan/andra överförmyndare om ställföreträdaren har uppdrag hos andra överförmyndare
 - Avstämning med den nya ställföreträdaren om hen har uppdrag hos andra överförmyndare
 - Annat, vad?

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

34. Gör ni uppföljning av lämplighetsbedömningar av ställföreträdare? *

- Ja
- Nej

35. Hur ofta gör ni uppföljning av lämplighetsbedömningen av era ställföreträdare?

36. Hur söker ni efter nya ställföreträdare? (flera svarsalternativ är möjliga)

- Via hemsida
- Annonser
- Via mail
- Genom kontakter med andra ställföreträdare
- Genom kontakter med andra överförmyndare
- Via föreningslivet
- Via församlingar
- Via politiska partier
- Annat, vad?

37. Hur många huvudmän, vad ni vet, har den ställföreträdare med flest uppdrag i er verksamhet idag?

38. Har ni telefontider och/eller besökstider för ställföreträdare?

- Ja
- Nej

39. Anordnar ni någon introduktionsutbildning för nya ställföreträdare?

- Ja
- Nej

40. Vilket annat stöd erbjuder ni/förmedlar till nya ställföreträdare? (flera svarsalternativ är möjliga)

- Handbok
- Webbutbildning
- Skriften Rollkoll
- Bankföreningens broschyr
- Budbärrutbildningen (Kronofogden)
- Annat, vad:
- Vi ger inget annat stöd

41. Tack för din medverkan! Om du har ytterligare kommentarer får du gärna skriva dem nedan:

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

Riksrevisionen har granskat om staten skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt. Bakgrunden till granskningen är bland annat uppgifter om huvudmän som lider rättslig skada, ökat behov av långtgående stöd samt att det saknas grundläggande uppgifter om systemet.

Granskningens övergripande slutsats är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tillsätta en utredning som ser över systemet som helhet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-463-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden
M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Andersson,
Bolund, Shekarabi, Fridolin, Linde, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Fritzon

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:128 Riksrevisionens rapport om
tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare