



Riksrevisionens styrelses framställning om tillsyn över överförmyndarna

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning* (RiR 2009:31).

Riksrevisionen har genomfört en uppföljningsgranskning av en tidigare granskning av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare. Sedan 2006 års granskning har regeringen tagit flera initiativ för att stärka länsstyrelsernas tillsyn. Regeringens insatser har dock inte tillräckligt uppmärksammat och hanterat behovet av en stärkt bevakning av likabehandling och rättssäkerhet för den enskilde. Jämfört med 2006 års granskning har resurserna för länsstyrelsernas tillsyn ökat. Granskningen visar samtidigt att genomförda insatser inte har varit tillräckliga men även att problemen inte i första hand är en resursfråga. Granskningen visar även på flera påfrestningar i överförmyndarnas verksamhet. De svåra fallen ökar och det befintliga systemet för överförmyndarnas verksamhet utmanas.

Styrelsen noterar de förändringar som har gjorts i regelverket avseende överförmyndarnas verksamhet och delar Riksrevisionens slutsats att de åtgärder som vidtagits inte varit tillräckliga för att komma till rätta med de problem som konstaterades i 2006 års granskning. Styrelsen anser därför att ytterligare åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med bristerna i länsstyrelsens tillsyn av överförmyndarna, men också vad gäller problemen i överförmyndarnas organisation och verksamhet.

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

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund	4
Överförmyndarfunktionen	4
Organisation	4
Uppgifter	5
Tillsyn över överförmyndarna	5
Granskningens motiv och inriktning	6
Granskningen 2006 visade på omfattande brister	6
Kvarstående problem.....	6
Syfte och frågeställningar	7
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Mer resurser och tätare insatser	7
Indikationer om en ineffektiv tillsyn	8
Ökade påfrestningar i överförmyndarnas verksamhet	9
Behov av mer ändamålsenliga insatser från regeringen.....	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	11
Åtgärder på kortare sikt	11
Åtgärder på längre sikt	11
Styrelsens överväganden	12
2006 års granskning.....	12
2009 års granskning.....	12
Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna	13
Överförmyndarnas organisation och verksamhet	13
Styrelsens förslag.....	14

Styrelsens förslag

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

1. Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna

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

2. Överförmyndarnas organisation och verksamhet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till en utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet.

Stockholm den 17 februari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Anna Aspegren

Följande ledamöter deltog i beslutet: Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd), Lennart Hedquist (m) och Tina Acketoft (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning* (RiR 2009:31). Rapporten publicerades i december 2009.

Bakgrund

Överförmyndarnas uppgift är myndighetsutövning mot enskilda och skydd av utsatta personers intressen. Brister i överförmyndarnas verksamhet drabbar i slutändan de enskilda som samhället har åtagit sig att skydda.

Riksrevisionen publicerade 2006 en granskning av överförmyndarnas verksamhet. Granskningen visade på omfattande brister i länsstyrelsernas tillsyn och även i överförmyndarnas verksamhet. Det fanns inte heller information för att löpande kunna följa upp vare sig omfattningen av eller innehållet i överförmyndarnas verksamhet. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen bedömt det som angeläget att efter förhållandevis kort tid följa upp den föregående granskningen.

I granskningen från 2006 genomfördes en inventering av omfattningen av överförmyndarnas verksamhet. I slutet av 2004 fanns det drygt 88 000 förordnade ställföreträdare som förvaltade knappt 17,5 miljarder kronor för sina huvudmän.

Överförmyndarfunktionen

Överförmyndarfunktionen regleras främst i föräldrabalken (1949:381) och förmynderskapsförordningen (1995:379).

Organisation

Överförmyndaren är en kommunal myndighet med ansvar för tillsynen över ställföreträdare. En ställföreträdare kan vara en förmyndare (för underåriga) eller en god man eller en förvaltare (för hjälpbehövande vuxna). Den person som har en ställföreträdare benämns huvudman. Den som får en god man av hälsoskäl behåller hela sin rättskapacitet. En förvaltare kan dock agera på sin huvudmans vägnar utan att beakta hans eller hennes uppfattning. Ställföreträdarna ska dock alltid ta till vara sin huvudmans intressen.

Kommunfullmäktige i varje kommun väljer en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd för varje mandatperiod. Två eller flera kommuner kan även bilda en gemensam överförmyndarnämnd. Uppdraget som överförmyndare eller ledamot i en överförmyndarnämnd är således ett förtroendeuppdrag.

Uppgifter

Överförmyndarna ska tillse att ställföreträdare sköter sina åtaganden gentemot huvudmännen enligt gällande regler. Överförmyndarnas beslut påverkar enskildas personliga förhållanden och är som tidigare omnämnts myndighetsutövning mot enskilda. Ställföreträdarens uppgift är baserad på frivilligarbete och ligger utanför den statliga tillsynen. Därmed blir överförmyndarnas roll desto viktigare eftersom de är de enda som har direkt insyn i och ansvar för hur ställföreträdarens åtagande sköts gentemot den enskilde.

I föräldrabalken och förmynderskapsförordningen ställs krav på dokumentation i överförmyndarens verksamhet. En central del av dokumentationen är ställföreträdarnas fortlöpande redovisning av deras ekonomiska förvaltning av huvudmännens egendom. Dokumentationen är en viktig grund för både överförmyndarens och länsstyrelsens tillsyn.

Tillsyn över överförmyndarna

Den statliga tillsynen över överförmyndarna utövas av länsstyrelserna, Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Länsstyrelserna har tillsynsansvar för överförmyndarnas verksamhet.

JO:s granskningsmandat täcker både kommunal och statlig förvaltning. Inom förmynderskapsområdet 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. I JK:s uppdrag ingår att kontrollera att de som utövar statlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter.

Länsstyrelsernas tillsynsuppdrag riktar sig i många fall direkt till kommunalt förtroendevalda i deras utövning av sitt uppdrag. Länsstyrelserna saknar också sanktioner för sin tillsyn. Överförmyndarna ska lämna de upplysningar som länsstyrelserna behöver för sin tillsyn. Ställföreträdarens sätt att sköta sitt uppdrag ligger dock under överförmyndarens tillsynsansvar.

Sedan den 1 januari 2008 ska länsstyrelserna enligt förmynderskapsförordningen årligen inspektera överförmyndaren om det inte är uppenbart obehövt. Har länsstyrelsen avstått från inspektion ett visst år ska dock inspektion genomföras följande år. Vid inspektionen ska länsstyrelsen bl.a. granska ett stickprov av utvalda akter och också upprätta ett protokoll över inspektionen. Finner länsstyrelsen anledning att rikta anmärkning mot överförmyndarens handläggning ska anmärkningen och skälet till den antecknas i protokollet. Sedan den 1 januari 2008 har länsstyrelserna också förordningsstöd för att begära återrapportering av korrigerande åtgärder från överförmyndarna efter genomförda inspektioner. Sedan den 1 januari 2009 har länsstyrelserna också, genom en ändring i föräldrabalken, fått en rådgivande funktion gentemot överförmyndarna. Rådgivningen gäller bl.a. frågor om utbildning och organisation av överförmyndarnas verksamhet.

Granskningens motiv och inriktning

Överförmyndarnas uppgift är myndighetsutövning mot enskilda och skydd av utsatta personers intressen. Brister i överförmyndarnas verksamhet drabbar i slutändan de enskilda, huvudmännen, som samhället har åtagit sig att skydda.

Granskningen 2006 visade på omfattande brister

I den föregående granskningen framkom flera problem med såväl länsstyrelsernas tillsyn som överförmyndarnas egen verksamhet.

Problemen med länsstyrelsernas tillsyn avsåg länsstyrelsernas planering och genomförande av inspektionerna för överförmyndarna. Granskningen visade även på bristande nationell samordning samt omfattande problem i överförmyndarnas egen verksamhet. Granskningen visade att regeringen hade ägnat mycket liten uppmärksamhet åt denna tillsyn i sin årliga styrning. Något initiativ till samordning hade inte tagits, och tillsynen hade inte heller använts för att följa upp överförmyndarnas verksamhet.

Riksrevisionen rekommenderade olika åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Vidare rekommenderades regeringen att uppmärksamma åtagandet i sin styrning och uppföljning.

Riksrevisionens styrelse föreslog i en framställning till riksdagen att riksdagen skulle begära att regeringen snarast skulle vidta åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna (framställning 2005/06:RRS26). Styrelsen föreslog också att riksdagen skulle begära att regeringen tog initiativ till en förutsättningslös utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet.

Riksdagens behandling av ärendet, våren 2007, ledde till ett tillkännagivande till regeringen om att stärka länsstyrelsernas tillsyn. I anslutning till beslutet uttalade civilutskottet även att man inte var främmande för en grundlig genomlysning av överförmyndarnas organisation och verksamhet (bet. 2006/07:CU4). Först ville man dock avvakta beredningen av betänkandet *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna* (SOU 2004:112), som överlämnades till regeringen i november 2004. Utredningen innehöll dock inte några överväganden angående organisationen och tillsynen av överförmyndarna.

Kvarstående problem

En delvis förändrad reglering av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna har successivt vuxit fram i anslutning till riksdagens och regeringens behandling av Riksrevisionens granskningsrapport från 2006.

Sedan den föregående granskningen har regeringen initierat en förändrad reglering av överförmyndarfunktionen i såväl förmyndarskapsförordningen som föräldrabalken. Samtliga beslutade åtgärder är inriktade på att stärka länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare. Regeringen har inte närmare uppmärksammat förslagen om att ta initiativ till att samordna och följa upp

denna tillsyn. Därmed riskerar verksamhetens ojämna kvalitet – som äventyrar huvudmännens likabehandling och rättssäkerhet – att kvarstå. Samma sak gäller för den bristfälliga återkopplingen till regeringen och riksdagen.

Syfte och frågeställningar

Syftet med en uppföljande granskning var att följa upp i vilken utsträckning beslutade regelförändringar har bidragit till att lösa de problem som uppmärksammades vid 2006 års granskning av både Riksrevisionen och Riksrevisionens styrelse. Problemen var av tre slag och avsåg dels länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna, dels regeringens styrning och uppföljning av denna tillsyn, dels grundläggande problem i överförmyndarnas egen verksamhet.

Den uppföljande granskningen har inriktats på att besvara följande två frågor:

- Har länsstyrelserna omsatt beslutade förändringar i sin tillsyn och är förändringarna ändamålsenliga för att komma till rätta med de uppdagade problemen?
- Har regeringen förändrat sin styrning och uppföljning av denna tillsyn och har förändringarna bidragit till att komma till rätta med problemen med samordning och uppföljning?

Därutöver har indikationer om förändringar inom överförmyndarnas egen verksamhet översiktligt inventerats.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Mer resurser och tätare insatser

Jämfört med 2006 års granskning visar denna granskning att länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare generellt har fått utökade resurser från 4,5 till 6,6 årsarbetskrafter. Skillnaderna mellan de enskilda länsstyrelserna är dock betydande med en variation från i genomsnitt 0,78 dagar till 17 dagar per överförmyndare i länet. Överlag har antalet genomförda inspektioner liksom antalet granskade akter vid varje inspektion ökat. Förbättringar framträder även av länsstyrelsernas dokumentation och återkopplingen av tillsynens resultat samt bevakningen av rättsfall.

Sammantaget indikerar dock resultatet av Riksrevisionens granskning att hittillsvarande insatser för att komma till rätta med problemen med länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna inte har varit tillräckliga. Granskningen visar även att problemen inte i första hand är en fråga om mer eller mindre resurser till denna tillsyn.

Indikationer om en ineffektiv tillsyn

De problem som uppmärksammades i 2006 års granskning synes i stor utsträckning kvarstå. Förekomsten av anmärkningar vid länsstyrelsernas granskning av akter är fortsatt omfattande. Liksom vid föregående granskning framträder även i denna granskning stora variationer mellan länen. Sammantaget tyder detta på fortsatta problem såväl i överförmyndarnas verksamhet som i länsstyrelsernas tillsyn av denna.

Förekomsten av anmärkningar

Riksrevisionen har granskat de första och sista inspektionsprotokollen från 2008 i varje län. Granskningen visar indikationer på att förekomsten av anmärkningar vid länsstyrelsernas aktgranskning fortfarande är omfattande. Förekomsten av anmärkningar indikerar enligt Riksrevisionen brister i överförmyndarnas verksamhet som kan medföra rättsförluster för de huvudmän vars intresse verksamheten är till för att skydda. Riksrevisionen menar att förekomsten av anmärkningar väcker allvarliga frågor.

Indikationer om varierande bedömningsgrunder

Förekomsten av anmärkningar vid aktgranskningar anges av länsstyrelserna själva vara en central fråga i tillsynen av överförmyndare. Enligt länsstyrelserna är detta den viktigaste grunden för att prioritera frekvensen av inspektioner mellan olika överförmyndare. Anmärkningsfrekvensen anges även vara den viktigaste grunden för att identifiera olämpliga överförmyndare. Riksrevisionen anser dock att de stora länsvisa variationerna i anmärkningsfrekvens väcker frågor om hur användbart detta mått faktiskt är när det gäller länsstyrelsernas identifiering av risker i överförmyndarnas verksamhet.

Riksrevisionen framhåller att det är rimligt att kompetensen kan variera mellan enskilda överförmyndare. Dessa är förtroendevalda och formella kompetenskrav saknas. Riksrevisionen ifrågasätter dock att överförmyndarnas kompetens och skicklighet skulle vara så olika fördelad mellan länen som länsstyrelsernas anmärkningsfrekvens indikerar. Riksrevisionens inventering av inspektionsprotokoll från 2008 indikerar att det förekommer omfattande och även länsvisa variationer i anmärkningsfrekvensen mellan länen. Frekvensen av anmälningar varierade från 0 % till 100 %. I fem län var den lägre än 10 % och i sex län 80 % eller högre. Enligt Riksrevisionen indikerar i stället dessa variationer att även andra förklaringar måste sökas. En sådan förklaring är att länsstyrelserna vid sin aktgranskning tillämpar varierande bedömningsgrunder. Tillsynen är då inte nationellt samordnad och kravet på att lika fall ska behandlas lika riskerar att åsidosättas.

En nära nog fördubblad frekvens av länsstyrelsernas inspektioner hos överförmyndarna synes inte heller ha inverkat på problemet med länsvisa variationer i anmärkningsfrekvens. Däremot har de ökade resurserna följts av att totalt sett fler akter granskas. Variationerna mellan länen i fråga om antalet granskade akter har samtidigt också ökat.

Ökade påfrestningar i överförmyndarnas verksamhet

Granskningen 2006 visade på en omfattande verksamhet och även på omfattande problem med såväl överförmyndarnas verksamhet som tillsynen av denna. Trots detta finns nära fyra år senare fortfarande ingen form av löpande data för att följa den fortsatta utvecklingen av överförmyndarnas verksamhet. Riksrevisionen har funnit flera indikationer på problem till följd av ökade påfrestningar.

Indikationer om fortsatt ökad volym och växande svårighetsgrad

Redan i Riksrevisionens granskning 2006 framträdde en expansion av överförmyndarnas verksamhet, främst i fråga om ökat förvalterskap. I den nu aktuella granskningen framträder indikationer på att denna expansion fortsätter. Expansionen innebär bl.a. att nya grupper med ny och alltmer komplex problematik tillförs överförmyndarnas verksamhet. Ett exempel på expansion är det kraftigt växande antalet ensamkommande flyktingbarn. Ett annat exempel är de s.k. dubbeldiagnoserna inom psykiatrin. Därmed utsätts överförmyndarnas verksamhet för utmaningar som blivit allt svårare att hantera inom ramen för systemets reglering och konstruktion.

Utmaningar inom överförmyndarnas verksamhet

Riksrevisionen pekar på att expansionen och en ökande svårighetsgrad i överförmyndarnas verksamhet leder till utmaningar när nya grupper och förändrade krav ska mötas inom ramen för det befintliga systemet. Granskningen visar att överförmyndarna hanterar denna situation med att i varierande grad tillämpa lösningar som i flera fall är omdiskuterade i förhållande till verksamhetens reglering och formella konstruktion.

Ett exempel är diskussioner om uppgiftsfördelningen mellan tingsrätter och överförmyndare vid rekrytering av ställföreträdare, främst till de alltmer frekventa och svåra fallen av förvalterskap. Formellt ligger utrednings- och därmed även rekryteringsansvaret hos de tingsrätter som svarar för besluten. I praktiken sköter dock ofta överförmyndarna rekrytering inför beslut om ställföreträdare. Förutom att den formella grunden för detta är tveksam finns olika uppfattningar om det ändamålsenliga i detta förfarande. Riksrevisionen anser att ett förfaringsätt där överförmyndaren svarar för att först rekrytera och därefter utöva tillsyn över ställföreträdare innebär en risk för intressekonflikter för överförmyndaren. Ytterst riskerar detta medföra att huvudmännens intressen åsidosätts.

Ett annat exempel är inrättandet av förvaltarenheter. Dessa innebär enligt Riksrevisionen att den lagstadgade principen om frivilligarbete frångås. Efter att tingsrätten har anordnat ett förvalterskap och förordnat en förvaltare anställs denne i stället av kommunen. I den meningen är sådana förvaltare inte längre – som föräldrabalken föreskriver – frivilligarbetare. Den rättsliga grunden är omdiskuterad även i dessa fall. Därutöver finns en risk för intressekonflikter i de fall ställföreträdaren ska företräda sin huvudman gentemot

sin uppdragsgivare inom kommunen. Riksrevisionen anser att förekomsten av förvaltarenheter kan ses som en indikation på problem inom överförmyndarnas verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar även att frekvensen av klagomål sedan föregående granskning har ökat i överförmyndarnas verksamhet såväl till länsstyrelserna som till JO. Enligt Riksrevisionen är det oklart i vilken mån detta enbart bör ses som en effekt av större uppmärksamhet från medierna och i vilken mån det också är ett uttryck för en mer eller mindre berättigad kritik från huvudmännen och deras anhöriga.

Klagomål som rör relationen mellan huvudmännen och deras ställföreträdare rör också ett frivilligarbete som ligger utanför de statliga tillsynsmyndigheternas granskningsmandat. I sådana fall leder klagomål och anmälningar inte till kritik från statliga tillsynsmyndigheter. Riksrevisionen menar emellertid att ett växande antal klagomål i sig bör ses som en problemindikation att ta på allvar.

Behov av mer ändamålsenliga insatser från regeringen

Sedan föregående granskning har regeringen tagit flera initiativ till beslut om en förändrad reglering av tillsynen av överförmyndare i både föräldrabalken och förmynderskapsförordningen. Samtliga initiativ är inriktade på en ändrad reglering med avsikt att stärka länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare. Utöver detta har (som framgått ovan) länsstyrelsernas tillsyn från och med den 1 januari 2009 vidgats till att även omfatta rådgivning om bl.a. utbildning i förhållande till överförmyndarna och deras tjänstemän.

Regeringen har emellertid inte tillräckligt uppmärksammat och hanterat behovet av en stärkt bevakning av likabehandling och rättssäkerhet för den enskilde. Exempelvis har initiativ till att samordna tillsynen uteblivit.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen sedan föregående granskning inte heller har tagit initiativ till att förbättra sin insyn i och uppföljning av överförmyndarnas verksamhet samt tillsynen av denna. Därmed saknar regeringen en bevakning av såväl de volymmässiga förändringar som de kvalitativa problem som framträder när överförmyndarna i sin verksamhet ska möta nya grupper och nya behov. Riksrevisionen bedömer att problemen börjar bli av en sådan art och omfattning att överförmyndarna – och i praktiken även tingsrätterna – har sett sig nödsakade att i varierande utsträckning åsidosätta gällande reglering för att hitta lösningar på de situationer de ställs inför.

Riksrevisionen har erfarit att regeringen nu har för avsikt att i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2010 ge i uppdrag till länsstyrelserna att följa upp och redovisa effekterna av de regleringsförändringar som har genomförts sedan föregående granskning.

Riksrevisionens rekommendationer

Den nu genomförda uppföljningsgranskningen tyder på att regeringens och länsstyrelsernas hittillsvarande åtgärder har varit otillräckliga för att komma till rätta med de grundläggande bristerna i länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare som framkom i föregående granskning. Riksrevisionens granskning tyder även på att lösningen på dessa problem inte kan reduceras till enbart en fråga om mer eller mindre resurser till tillsynen. För att förebygga risker för att huvudmännens rättssäkerhet och likabehandling äventyras behöver nu ytterligare åtgärder prövas.

Enligt Riksrevisionen bör åtgärder på såväl kortare som längre sikt övervägas för att komma till rätta med iakttagna problem. Åtgärderna riktar sig till såväl regeringen som länsstyrelserna.

Åtgärder på kortare sikt

Regeringen bör pröva olika initiativ till att förbättra överförmyndarfunktionen inom ramen för nuvarande reglering och organisation. Regeringen bör

- ta initiativ till att mer effektivt följa upp utvecklingen av överförmyndarnas verksamhet
- ta initiativ till olika möjligheter att via en ökad koncentration stärka en professionell och mer samordnad utveckling av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna. Sådana överväganden har redan varit aktuella. Möjligheten att pröva sådana insatser med viss förtur för tillsynen av överförmyndare bör övervägas.

Länsstyrelserna bör

- ta initiativ till att överväga ett antal gemensamma bedömningsgrunder för sin aktgranskning vid inspektionerna i syfte att säkra huvudmännens rättssäkerhet och likabehandling.

Åtgärder på längre sikt

Regeringen bör ta initiativ till en översyn av i vilken mån den nuvarande regleringen och organisationen av överförmyndarnas verksamhet är ändamålsenlig då det gäller

- verksamhetens ökade expansion och svårighetsgrad
- rekrytering av ställföreträdare
- uppgiftsfördelningen mellan tingsrätter och överförmyndare vid rekrytering av ställföreträdare.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning* (RiR 2009:31) ska överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Styrelsen vill inledningsvis framhålla att de personer som har behov av hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person måste kunna förlita sig på att ställföreträdarna utför ett fullgott arbete och på att tillsynen över förvaltningen är tillräcklig. Det är därför av största vikt att tillsynsorganen – dels de kommunala överförmyndarna som utövar tillsyn över ställföreträdarna, dels länsstyrelserna som utövar tillsyn över överförmyndarna – fullgör sina uppgifter i enlighet med regelverket.

2006 års granskning

Riksrevisionens granskning om tillsynen av överförmyndarna från 2006 (*Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5) visade att tillsynen brast i så väl kvalitet som innehåll och omfattning. Små resurser, glesa inspektioner och kvalitetsbrister präglade verksamheten. Granskningen tydde också på att det fanns omfattande brister i överförmyndarnas verksamhet. I sin behandling av rapporten (framställning 2005/06:RRS26) anförde styrelsen att bristerna i länsstyrelsens tillsyn var anmärkningsvärd och att dessa borde åtgärdas så snart som möjligt. Styrelsen ansåg också att systemet med överförmyndare borde utredas. Riksdagen behandlade styrelsens framställning i betänkande 2006/07:CU4. Civilutskottet föreslog bifall till styrelsens förslag om åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare, men föreslog avslag på förslaget om en översyn av systemet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

2009 års granskning

I granskningen från 2009 redogörs för de förändringar avseende reglerna som genomförts sedan granskningen från 2006. Riksrevisionen konstaterar att regeringen har tagit flera initiativ för att stärka länsstyrelsernas tillsyn, men också att behovet av en stärkt bevakning av likabehandling och rättssäkerhet för den enskilde inte tillgodosetts tillräckligt.

Styrelsen noterar de förändringar som har gjorts i regelverket avseende överförmyndarnas verksamhet och delar Riksrevisionens slutsats att de åtgärder som vidtagits inte varit tillräckliga för att komma till rätta med de problem som konstaterades i 2006 års granskning. Styrelsen anser därför att ytterligare åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med bristerna i länsstyrelsens tillsyn av överförmyndarna, men också vad gäller bristerna i överför-

myndarnas organisation och verksamhet. Förslagen avser således åtgärder både på kort och på lång sikt. Mot denna bakgrund föreslår styrelsen följande.

Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna

Jämfört med 2006 års granskning har resurserna för länsstyrelsernas tillsyn visserligen ökat, men granskningen visar samtidigt att problemen inte i första hand är en resursfråga. I granskningen konstateras att omfattningen av inspektioner av överförmyndarna varierar mellan 0,78 dagar per överförmyndare till 17 dagar per överförmyndare vid de olika länsstyrelserna. Vidare framkommer stora länsvisa variationer av anmärkningsfrekvens vid aktgranskningarna. Dessa variationer är omfattande och väcker frågan om varierande bedömningsgrunder, vilket kan medföra rättsförluster för de enskilda huvudmännen. Även här finns variationer mellan länen, något som indikerar att länsstyrelserna tillämpar varierande bedömningsgrunder när de bedriver tillsyn.

Som omnämnts ovan har tillsynen förbättrats i jämförelse med vad som framkom i 2006 års granskning. Styrelsens uppfattning är ändå att resultatet av förändringarna inte är tillfredsställande. I sammanhanget vill styrelsen framhålla vad som anfördes av civilutskottet i betänkandet *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare* (bet. 2006/07:CU4). Utskottet underströk att tillsynen måste vara både grundlig, återkommande och präglas av kompetens för att brister i överförmyndarnas verksamhet ska kunna upptäckas och för att olämpliga överförmyndare ska kunna identifieras. En fungerande tillsyn minskar enligt utskottet risken för att ställföreträdarna kan missköta huvudmännens tillgångar. Utskottet tillmätte länsstyrelsernas tillsyn central betydelse för en fungerande överförmyndarverksamhet.

Styrelsen delar utskottets uppfattning och anser därför att regeringen snarast bör vidta åtgärder för att förbättra tillsynen av överförmyndarna, särskilt mot bakgrund av att de medborgare som regelverket är till för att skydda i många fall har svårt att göra sina röster hörda.

Överförmyndarnas organisation och verksamhet

Av granskningen framgår en rad allvarliga förhållanden vad gäller överförmyndarnas organisation och verksamhet. Det finns indikationer på att det pågår en expansion i fråga om ökat förvalterskap. Framför allt är det nya grupper med ny och komplex problematik som tillkommit, såsom ensamkommande flyktingbarn och s.k. dubbeldiagnoser inom psykiatrin. Därtill kommer svårigheterna med att rekrytera förvaltare. Detta har lett till lösningar inom systemet som ifrågasätts i granskningen, som inrättandet av förvaltareheter och uppgiftsfördelningen mellan tingsrätter och överförmyndare vid rekrytering av ställföreträdare. Enligt styrelsens uppfattning kan också de

relativt låga ersättningsnivåerna för det många gånger komplicerade och tidskrävande arbetet vara en del i svårigheterna att rekrytera förvaltare.

Styrelsen anser att resultaten i granskningen tyder på mer omfattade problem än som är möjligt att åtgärda inom det nuvarande regelverket. Styrelsen anser därför att regeringen bör ta initiativ till en förutsättningslös utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis och mot bakgrund av ovanstående överväganden att riksdagen begär att regeringen

- vidtar åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas överförmyndare samt
- tar initiativ till en utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet.