



Justitiedepartementet

Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna

Uppdraget

Regeringen lämnade den 30 juni 2016 uppdrag till länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län att gemensamt vidta åtgärder för att förbättra tillsynen över och stödet till landets överförmyndare och överförmyndarnämnder.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län fick i uppdrag att samordna redovisningen av uppdraget. Senast den 1 september 2017 ska uppdraget redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Sammanfattning

Länsstyrelserna bedriver sedan flera år samverkan inom området för överförmyndartillsyn. Arbetet har under det senaste året intensifierats bl.a. med anledning av regeringsuppdraget. Länsstyrelserna har även inlett samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och flera intresseorganisationer för att vidga arenan av synpunkter och behov.

Länsstyrelserna arbetar med att utveckla ett riskbaserat arbetssätt på alla nivåer från riktlinjer och checklistor, enskilda tillsynsplaner till en gemensam tillsynsinriktning, en gemensam kritiktrappa, råd och kompetensöverföring samt genomförande av såväl planerad som händelsestyrd tillsyn. Med stöd av uppföljning av bedriven tillsyn, uppföljning av vilken genomslagskraft den gemensamma tillsynsinriktningen fått och insamlad statistik kan länsstyrelserna finna risker och relevanta fokusområden. På så sätt kan länsstyrelsernas tillsyn bli kvalitativ, effektiv och enhetlig samt få ett bättre genomslag såväl enskilt som generellt.

Genom en fortsatt utveckling av riktlinjer för utbildning av ställföreträdare kan länsstyrelserna bidra till en ökad kompetens hos dessa och en ökad rättssäkerhet för huvudmännen.

Länsstyrelserna anser även att det behövs vissa lagändringar för att tillsynen över och stödet till överförmyndarna ska bli tillfredsställande. Bl.a. anser

länsstyrelserna att lagstiftningen vad gäller tillsynen av förvaltningen av huvudmannens tillgångar bör ses över.

Inriktning i länsstyrelsernas arbete

Länsstyrelserna har i uppdraget arbetat mot målet att uppnå en fungerande tillsyn i hela landet för att kunna säkerställa enskildas rättssäkerhet och likabehandling samt för att förtroendet för systemet ska kunna upprätthållas. Länsstyrelsernas arbete ska genom en aktiv och effektiv tillsyn kontinuerligt höja kvalitén i överförmyndarnas verksamheter och verka preventivt. En fungerande granskning har en brottsavhållande verkan.

Arbetsprocessen

Samverkan mellan länsstyrelserna

De sju länsstyrelserna arbetar regelbundet tillsammans i en samverkansgrupp för överförmyndartillsyn för att uppnå en större nationell enhetlighet i tillsynen av överförmyndare. Gruppen arbetar sedan flera år tillbaka med att utbyta erfarenheter och kunskap. En gemensam digital samarbetsyta finns där medarbetare på länsstyrelserna kan ta del av rutiner och minnesanteckningar m.m. samt föra diskussioner i aktuella rättsfrågor.

Samverkansgruppen tar årligen fram en gemensam tillsynsinriktning utifrån en risk- och konsekvensanalys. I denna identifieras vissa områden som bedöms som mer angelägna att fokusera på i kommande års tillsyn. Gruppens uppdragsbeskrivning och den gemensamma tillsynsinriktningen följs upp årligen i samverkansgruppen och förankras i länsstyrelsernas gemensamma chefsjuristnätverk. Samverkansarbetet har under uppdragets gång fördjupats och blivit mer intensivt.

Samverkan externt

Länsstyrelserna har vid två tillfällen bjudit in SKL för samtal om uppdraget och för erfarenhetsutbyte. Länsstyrelserna har också annan, fortlöpande, kontakt med SKL.

Länsstyrelserna har även bjudit in aktuella intresseorganisationer till ett samverkansmöte för att inhämta upplysningar och synpunkter på gällande lagstiftning som kan vara av intresse för uppdraget och länsstyrelsernas fortsatta arbete.

Löpande kontakt har även skett i enskilda frågor med andra myndigheter såsom t.ex. Migrationsverket.

Resurser

För att länsstyrelsernas tillsyn ska få genomslagskraft krävs att tillsynen genomförs i den omfattning som anges i gällande lagstiftning. Under 2017

har alla länsstyrelser tilldelat verksamhetsområdet sådana resurser att tillsynen kan genomföras i reglerad omfattning.

Utveckling och samordning av tillsynsarbetet

Regeringens uppdrag till länsstyrelserna

Länsstyrelsen ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för få till stånd en kvalitativ, effektiv och enhetlig tillsyn. Länsstyrelserna ska samordna tillsynen på ett bättre sätt och ta ställning till hur granskningen av överförmyndarna kan utvecklas, t.ex. genom att göra den mer riskbaserad. Länsstyrelserna bör överväga gemensamma bedömningsgrunder för sin granskning av akter och andra gemensamma riktlinjer och metoder för tillsynsarbetet.

Länsstyrelserna ska ta ställning till hur tillsynsarbetet kan få bättre genomslagskraft i såväl det enskilda fallet som generellt och hur en effektiv uppföljning av granskningen kan ske, i syfte att åstadkomma ytterligare förbättringar på de områden där brister uppmärksammas.

Länsstyrelserna ska arbeta förebyggande och även bistå överförmyndarna med metod- och teknikstöd. Länsstyrelserna ska även verka för att överförmyndarna har den kompetens och är organiserade på ett sådant sätt som uppdraget kräver.

Länsstyrelsernas arbete

Länsstyrelsernas gemensamma samverkansgrupp

De sju länsstyrelser som arbetar med överförmyndartillsyn har sedan flera år tillbaka samverkat. Syftet med samverkansgruppen är att utbyta erfarenheter, sprida kunskap och främja en likartad rättstillämpning i landet.

Gemensam tillsynsinriktning

Länsstyrelserna arbetar årligen med att ta fram en gemensam tillsynsinriktning. Tillsynsinriktningen är framtagen genom en risk- och konsekvensanalys baserade på vad som kommit fram vid uppföljning av föregående års inspektioner, genom händelsestyrd tillsyn och genom en omvärldsanalys.

Under 2016 fokuserade länsstyrelserna på överförmyndarna beredskap att förordna god man för ensamkommande barn och på den årliga granskningen av förvaltarskap.

Länsstyrelserna påpekade under 2016 att överförmyndarna ofta hade för långa handläggningstider för anordnande av godmanskap för

ensamkommande barn under slutet av 2015 och början av 2016. Länsstyrelserna kunde konstatera att det i viss mån berodde på att överförmyndarna inte hade tillräckliga resurser för att hantera den stora ökningen av ärenden. Under 2016 minskade inströmningen och handläggningstiderna kortades. Flera länsstyrelser har upplevt att påpekanden om bristande resurser i samband med tillsyn haft genomslagskraft på så sätt att verksamheterna från kommunledningarna tilldelats mer resurser. De flesta länsstyrelserna har också kunnat konstaterat att kommunerna sedan tidigare har eller efter tillsyn har skapat rutiner för att särskilt granska förvaltare och att en del kommuner infört nya rutiner för att genomföra granskningen mer samlat under året.

Tillsynsinriktningen för 2017 tar fortsatt sikte på handläggningen av god man för ensamkommande barn och på vilken effekt den ökade tillströmningen har fått på verksamheterna samt på överförmyndarnas handläggningstider för granskning av årsräkningar.

Vid sidan av den gemensamma tillsynsinriktningen har respektive länsstyrelse en tillsynsplan. I länsstyrelsernas gemensamma chefsjuristnätverk pågår under 2017 arbete för att i större omfattning göra länsstyrelsernas tillsyn inom samtliga områden mer riskbaserad med hjälp av såväl de nationella tillsynsinriktningarna som länsstyrelsernas egna tillsynsplaner.

Under 2018 kommer länsstyrelsernas tillsynsinriktning bl.a. att ta avstamp i frågor kopplade till länsstyrelsernas roll att lämna råd och genomföra kunskapsöverföring i riktade frågor.

Riktlinjer och checklista för inspektion av överförmyndare

Länsstyrelserna arbetar med att ta fram gemensamma riktlinjer för inspektioner och en checklista för granskning av akter. Detta arbete innefattar också ett stöd för att länsstyrelsernas tillsyn ska utgå från ett riskbaserat arbetssätt bl.a. med beaktande av tidigare inspektioner.

Riktlinjerna och checklistan kommer att utgöra ett stöd för de handläggare hos länsstyrelserna som genomför inspektioner och bidra till en mer enhetlig tillsyn hos länsstyrelserna. Stödet kan även leda till en effektivare handläggning då risker är utpekade i förväg och underlaget kan användas för att arbeta mer effektivt med upprättandet av protokoll från inspektioner.

Om de olika fokusområdena som fastställs i länsstyrelsernas gemensamma tillsynsinriktning och tillsynsplaner lyfts fram i enskilda ärenden genom riktlinjerna och checklistan för granskning får tillsynen bättre genomslag såväl i de enskilda fallen som generellt.

En gemensam kritiktrappa

Länsstyrelserna arbetar med att i en gemensam kritiktrappa enas om hur och när kritik ska riktas mot överförmyndarnas handläggning. I arbetet har länsstyrelserna tagit intryck av andra myndigheters kritikersystem. Länsstyrelserna har enats om fem nivåer av kritik.

Kritiktrappan ska utvärderas och omprövas kontinuerligt. I kritiktrappan lämnas exempel på olika omständigheter men listan är inte uttömmande. Kritiktrappan har tagits fram med utgångspunkt i en risk- och konsekvensanalys.

Hur får länsstyrelsernas tillsyn bättre genomslag i det enskilda fallet och generellt?

Genom utökad samverkan kan länsstyrelserna skapa ett gemensamt budskap och på så sätt få ett bättre genomslag i tillsynen. Genom en kontinuerlig uppföljning av tillsynen, ett riskbaserat arbetssätt, en gemensam kritiktrappa, riktlinjer för inspektioner, checklista för aktgranskning och en relevant tillsynsinriktning och gemensamma fokusområden blir länsstyrelsernas tillsyn mer effektiv. Detta leder i sin tur till att överförmyndarna ges ett bättre stöd i sin tillsyn.

Det är även viktigt att länsstyrelserna bedriver omvärldsbevakning, deltar i konferenser och möten arrangerade av överförmyndarna, har fortsatt dialog med SKL och olika intresseorganisationer samt att riktlinjerna för utbildning av gode män och förvaltare vidareutvecklas.

Statistik som ett verktyg för tillsynsverksamheten

Regeringens uppdrag till länsstyrelserna

Länsstyrelsen bör överväga hur den insamlade statistiken kan användas i tillsynsverksamheten och om den behöver utvecklas i något hänseende.

Länsstyrelsernas arbete

Sedan 2016 samlar länsstyrelserna genom Länsstyrelsen i Dalarna in statistik från överförmyndarna. Arbetet pågår fortfarande för att göra systemet mer användarvänligt.

Statistiken kommer att beaktas vid den riskanalys som görs vid framtagande av fokusområden i länsstyrelsernas kommande tillsynsinriktning och som stöd för råd och kunskapsöverföring till överförmyndarna. Statistiken är även till stöd för överförmyndarna i deras verksamhet.

Länsstyrelserna har vid möte med olika intresseorganisationer efterfrågat synpunkter på systemet. Önskemål har då framförts om insamlande av fler uppgifter om organisationsformen för överförmyndarna, såsom ensam överförmyndare eller nämnd, antal uppdrag per ställföreträdare m.m.

Länsstyrelserna avser att ta ställning till om ytterligare uppgifter ska samlas in kommande år.

Kompetens och organisation hos överförmyndare och överförmyndarnämnder

Regeringens uppdrag till länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska genom råd stödja överförmyndarna i deras verksamhet. Länsstyrelserna ska utveckla kompetensöverföringen till överförmyndarna och arbeta förebyggande. Detta kan bidra till att överförmyndarnas handläggning blir mer enhetlig. Länsstyrelserna ska även verka för att överförmyndarna är organiserade som uppdraget kräver.

Länsstyrelsernas arbete

Överförmyndarnas organisation

Länsstyrelserna kan konstatera att organisationen hos överförmyndarna varierar över landet. Vissa kommuner har en ensam överförmyndare, vissa en nämnd med en eller flera handläggare. I vissa fall organiserar kommunerna verksamheten i gemensam nämnd och ibland i gemensamt kansli. Oavsett hur verksamheten är organiserad kan länsstyrelserna konstatera att en organisation med få ansvariga kan bli sårbar. I förekommande fall lyfter därför länsstyrelserna denna fråga och förespråkar nämnd och samverkan mellan kommunerna i syfte att skapa mer ändamålsenliga organisationer.

Råd och kunskapsöverföring

En del länsstyrelser arrangerar konferenser för överförmyndarna i sitt tillsynsområde, en del länsstyrelser deltar i länsträffar, för att informera om aktuella frågor och för vidareutbildning. Länsstyrelserna har även deltagit vid Föreningen Sveriges Överförmyndares årliga utbildningsdagar och länsombudsträffar.

Under 2017 samverkar länsstyrelserna fortlöpande angående vilka frågor som bör framhållas vid olika träffar och konferenser. Under 2018 kommer länsstyrelsernas tillsynsriktning att fokusera på frågor kopplade till länsstyrelsernas roll att lämna råd och stöd. Länsstyrelserna kommer även att samverka med SKL vid framtagandet av fokusområden vid upprättandet av tillsynsriktningen.

Informationsbrev

Sedan hösten 2016 har länsstyrelserna ett gemensamt informationsbrev som skickas ut till landets alla överförmyndare samt publiceras på länsstyrelsernas gemensamma hemsida. Länsstyrelserna har i informationsbreven bl.a. fokuserat på åldersbestämning av ensamkommande barn.

Uppdrag att ta fram riktlinjer för utbildning av gode män och förvaltare

Länsstyrelsen i Dalarnas län fick 2015 i uppdrag att ta fram riktlinjer för utbildning av gode män och förvaltare. En grundläggande utbildning och sammanställning av vilka behov av kompetens som bör åvila en god man eller förvaltare togs fram.

Länsstyrelserna kommer under 2017 fortsätta arbetet med att utveckla riktlinjerna i samråd med SKL och olika intresseorganisationer såsom Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare. Intresseförbunden har bl.a. betonat behovet av att ställföreträdare känner till gällande rättighetslagar för att kunna fullgöra sina uppdrag.

Behov av justering eller komplettering av gällande regler

Regeringens uppdrag till länsstyrelserna

Om det under uppdragets genomförande uppmärksammas att det finns behov av att komplettera gällande regler, t.ex. rörande metoder eller sanktioner, för att ytterligare förbättra länsstyrelsernas och överförmyndarnas tillsyn får länsstyrelserna lämna förslag på sådana ändringar.

Länsstyrelsernas arbete

Länsstyrelserna har under arbetet med uppdraget uppmärksammat behov av förändringar av lagstiftningen som kan vara nödvändiga för att länsstyrelsernas och överförmyndarnas tillsyn ska vara så kvalitativ, effektiv och enhetlig som möjlig. Länsstyrelserna har bl.a. kommit fram till att länsstyrelsernas möjligheter att agera vid påvisande av missförhållande är begränsade och att det kan finnas skäl att utreda vilken effekt ytterligare verktyg kan få.

Vidare har länsstyrelserna kommit fram till att regleringen av tillsynen över förvaltningen av huvudmannens tillgångar är av särskild vikt. Mot bakgrund av att det idag saknas en myndighet som kan föreskriva om tillämpningsföreskrifter behövs lagändringar för att åstadkomma dylika förbättringar.

Slutligen har länsstyrelserna bl.a. efter samtal med SKL och intresseorganisationer uppmärksammat några frågor där det föreligger problem med gällande lagstiftning.

Länsstyrelsernas verktyg när brister uppmärksammas

Länsstyrelserna kan idag rikta anmärkning mot överförmyndarens handläggning och ålägga överförmyndaren att inom viss tid underrätta länsstyrelsen om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av en anmärkning. Länsstyrelserna kan vidare hos allmän domstol ansöka om entledigande av överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnd.

Länsstyrelserna anser att det inom ramen för gällande reglering om tillsyn saknas verktyg för länsstyrelserna att nå fullt genomslag i det enskilda fallet. Efterlevnaden av de anmärkningar som länsstyrelserna framför i tillsynen blir beroende av länsstyrelsernas argumentation.

Länsstyrelserna anser att ytterligare sanktionsmöjligheter skulle kunna bidra till att länsstyrelsernas arbete får större genomslag. Detta behöver därför utredas vidare.

Det är enligt gällande regelverk en ställföreträdares roll att tillvarata huvudmannens intressen när det finns skäl att misstänka en tidigare ställföreträdare för brott. Det har dock visat sig att detta inte alltid sker. Länsstyrelserna avser därför att ta upp frågan med överförmyndarna i kommande tillsynsarbete. Länsstyrelserna anser vidare att det inte finns någon anledning för en länsstyrelse eller överförmyndare att vara restriktiv när det gäller att anmäla misstanke om brott.

Överförmyndarnas organisationsform

Länsstyrelserna kan konstatera att organisationsformen och kompetensen hos överförmyndarna varierar. Detta innebär att det ibland brister i tillämpningen av föräldrabalken och förmynderskapsförordningen och ibland i frågor som rör förvaltningsrätt, registrering, arkivering och offentlighets- och sekretess. Det innebär även att vissa verksamheter är mycket sårbara.

Länsstyrelsen kan också konstatera att den tillsyn länsstyrelserna ska bedriva och de råd och den kunskapsöverföring som ålagts länsstyrelserna att lämna inte kan täcka alla de behov överförmyndarna har. En väl fungerande kommunal organisation är en förutsättning för att länsstyrelsernas tillsyn ska få genomslag. En större organisation ger också andra möjligheter till verksamhetsutveckling, t.ex. digitalisering.

Länsstyrelserna ser flera olika möjligheter till hur det kan säkerställas att överförmyndarna har den kompetens som krävs för en rättssäker hantering i de aktuella frågorna. Det torde enligt länsstyrelsernas uppfattning vara möjligt att åstadkomma förbättringar genom såväl reglering av att verksamheten ska ske i viss organisation som genom krav på kompetensnivån hos överförmyndarna. Ett sådant ställningstagande behöver dock utredas närmare.

Såsom SKL har anført detta i skrivelse till Justitiedepartementet den 7 april 2017 *Begäran om översyn av reglerna om överförmyndare, gode män och förvaltare* anser länsstyrelserna att det finns skäl se över möjligheterna för kommunerna att ändra sin organisationsform under löpande mandatperiod.

Årsräkningsgranskning

En bakgrund till regeringens uppdrag till länsstyrelserna är bl.a. att det uppmärksammas att ställföreträdarna inte redovisat stora belopp till överförmyndarna. Länsstyrelserna har i tillsynen av överförmyndarna sedan en längre tid konstaterat att lagstiftningen rörande redovisning och granskning av ställföreträdarens förvaltning är otillräcklig och därför inte lever upp till samhällets förväntningar på kontroll. Även länsstyrelsernas tillsyn försvåras av detta förhållande.

Års- och sluträkningar är överförmyndarnas viktigaste instrument för tillsyn av ställföreträdarna, men den nu gällande lagstiftningen inom överförmyndarområdet är ålderdomlig och inte anpassad till dagens samhälle. De krav som ställs på utformningen av ställföreträdarnas redovisning och kraven som ställs på överförmyndarens tillsyn av redovisningen leder till stora variationer i omfattningen av överförmyndarnas tillsyn. Länsstyrelserna anser därför att dagens system behöver ses över, se bilaga 1.

Vidare har länsstyrelserna observerat att det, för att klara arbetsanhopningen årligen runt den 1 mars, är det vanligt att överförmyndare anställer tillfälliga medarbetare för att granska årsräkningar. Flera länsstyrelser har erfarit att överförmyndarna under perioden tar in kompetens som sedan inte kan tillgodogöras i verksamheten efter avslutad granskning. Intresseorganisationer har i samband med detta uppdrag anført att det kan finnas skäl att utreda vilka fördelar reglering om brutet räkenskapsår kan ha. Länsstyrelsen anser emellertid att det istället kan finnas skäl att se över lagstiftningens möjligheter till en ökad digitalisering. En mer automatiserad granskning av årsräkningarna skulle kunna leda till en ökad effektivitet.

Nationellt ställföreträdareregister

Länsstyrelserna har tagit emot önskemål om ett nationellt ställföreträdareregister. Pensionsmyndigheten publicerade under 2013 en förstudie rörande ett nationellt ställföreträdareregister. De konstaterade att det finns ett stort behov av ett sådant register då dagens hantering inte svarar upp mot de moderna och ofta centraliserade handlägningsprocesser som många myndigheter och företag använder idag. Länsstyrelserna anser att ett sådant register skulle leda till en större rättssäkerhet, t.ex. vad gäller huvudmannens förhållande till tredje man då det innebär att det enkelt kan kontrolleras om en person är ställföreträdare eller inte. Det skulle också utgöra ett underlag för överförmyndaren vid prövning om en ställföreträdare

kan bedömas lämplig bl.a. med utgångspunkt i det antal uppdrag denne har sedan tidigare.

Professionalisering

SKL har tillsammans med flera intresseorganisationer anfört att det finns skäl att se över möjligheterna att professionalisera uppdraget som ställföreträdare. Länsstyrelserna kan konstatera att det många gånger kan vara svårt för överförmyndarna att hitta lämpliga ställföreträdare och att det därför kan finnas skäl att se över lagstiftningen utifrån ett sådant perspektiv.

Sörja för person

Länsstyrelserna kan konstatera att det saknas vägledning om vad som innefattas i begreppet sörja för person. Detta försvårar överförmyndarnas arbete, länsstyrelsernas tillsyn och ställföreträdarnas utförande av uppdraget. Begreppet verkar även ha kommit att få ett förändrat innehåll över tid vilket kan leda till rättsosäkerhet för huvudmännen. Länsstyrelserna anser att det därför finns skäl att se över lagstiftningen.

Övriga frågor

Då den nu gällande lagstiftningen inom överförmyndarområdet är gammal och ibland inte anpassad till ett förändrat samhälle finns bestämmelser i föräldrabalken som är svåra att tillämpa. Ett exempel finns i 15 kap. 1 § 3 stycket föräldrabalken där ordalydelsen är otydlig i huruvida överförmyndaren ska samverka till arvskifte. Ett annat exempel är bestämmelsen i 14 kap. 4 § föräldrabalken om att en huvudmans lösa egendom som huvudregel ska säljas. Även bestämmelsen om överlämnningar av redovisningshandlingar i 16 kap. 8 § föräldrabalken är svår att tillämpa i praktiken. Möjligheterna till att i praktiken anmäla och erhålla skadestånd enligt föräldrabalken verkar vidare enligt länsstyrelsernas bedömning i det närmast obefintliga. Länsstyrelsen anser att det finns skäl att se över dessa bestämmelser för att få till stånd en mer tidsenlig, mer förutsägbar och rättssäker lagstiftning.

Denna slutrapport har beslutats av t.f. landshövding Lisbeth Schultze efter föredragning av funktionschef Anna Blomberg. Yttrandet har upprättats i samråd med länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län.

Lisbeth Schultze

Anna Blomberg

Detta beslut har godkänts digitalt varför det saknas namnunderskrifter.