



Handläggare
Lisa Gagnerud
Telefon: 08-508 25 356

Till
Kommunstyrelsen

Gode män och förvaltare- en översyn (SOU 2021:36)

Kontorsutlåtande med hänvisning till kort remisstid

Svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2021/746

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har skickat betänkandet *Gode män och förvaltare – en översyn (SOU 2021:36)* på remiss till socialnämnden.

Remissvaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda den 17 augusti 2021. Betänkandet innehåller förslag som syftar till att stärka enskildas ställning och skydd, skapa bättre förutsättningar för att personer ska ställa upp som ställföreträdare och modernisera reglerna. Förvaltningen ställer sig i huvudsak positiv till de förslag som betänkandet lämnar men ser behov av att ytterligare förstärka tillsynen på området.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor.

Ärendet/bakgrund

Utredningens syfte

Betänkandet *Gode män och förvaltare – en översyn (SOU 2021:36)* innehåller en översyn av reglerna om gode män och förvaltare, så kallade ställföreträdare. Förslagen ska bidra till att förbättra tillsynen på området, skapa bättre förutsättningar för att människor ska ställa upp som ställföreträdare och stärka enskildas ställning och skydd. Översynen syftar även till att se över reglerna så att de är moderna och rättssäkra. Utredningens uppdrag har inte varit att se över ställföreträdarsystemet som helhet.

Allmänna utgångspunkter

Godmanskap och förvalterskap anordnas av domstol för en person som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Ställföreträdarskap bygger på ett ideellt engagemang. Ställföreträdarna är inte anställda men får ett arvode för sin insats. De som har en ställföreträdare kallas för huvudmän och utgör en heterogen grupp. Godmanskap bygger på huvudmannens samtycke medan förvalterskap är en tvångsåtgärd. Det innebär till exempel att den som har en förvaltare förlorar sin rättshandlingsförmåga för de områden som förvalterskapet avser. Överförmyndare eller överförmyndarnämnder har i uppgift att rekrytera ställföreträdare och utöva tillsyn över dem. Enligt länsstyrelsernas överförmyndarstatistik hade 0,8 procent av Sveriges befolkning en god man eller en förvaltare år 2019.

Utredningens förslag

Stärkt ställning för huvudmannen

I betänkandet föreslår utredningen förslag som syftar till att huvudmannens vilja och välbefinnande ska beaktas i större utsträckning. I dagens regelverk ska ställföreträdaren i regel höra huvudmannen i viktiga frågor. Rättshandlingar som en god man genomför utan samtycke från huvudmannen är inte bindande. Utöver detta finns ingen bestämmelse om att ställföreträdaren ska ta hänsyn till huvudmannens vilja när uppdraget utförs. Därför föreslår utredningen att regleringen i föräldrabalken ska förstärkas med en bestämmelse om att ställföreträdaren ska beakta huvudmannens egen vilja eller förmodade inställning när uppdraget utförs.

Därutöver föreslår utredningen en skrivning om att huvudmannens pengar ska användas för hans eller hennes välbefinnande i stället för enbart till uppehälle, utbildning och nytta.

Utredningen visar att det är vanligt att huvudmän inte har någon eller liten insyn i ställföreträdarens verksamhet. Därför föreslår utredningen en lagreglerad skyldighet att ställföreträdare löpande ska informera sina huvudmän om uppdraget.

Med dagens regelverk har anhöriga full insyn i de handlingar som gäller ställföreträdarskapet och som finns hos överförmyndaren. Det gäller även integritetskänsliga uppgifter som den sociala utredning som socialtjänsten genomför. Utredningen föreslår att överförmyndaren ska kunna neka anhöriga att ta del av en handling, om det med hänsyn till den enskildes intressen finns särskilda skäl mot att handlingen lämnas ut.

Utredningen konstaterar att det förekommer att huvudmän inte får tillräckligt med information och stöd för att tillvarata sina intressen och att serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen inte fått fullt genomslag. Därför föreslår utredningen en dubbelreglering av serviceskyldigheten på så sätt att den även ska tas med i förmynderskapsförordningen som en erinran. Dessutom föreslår utredningen att överförmyndaren ska lämna allmän information till huvudmän, till exempel om möjligheten att lämna klagomål mot en ställföreträdare. Utredningen föreslår också att huvudmannen underrättas om resultatet av överförmyndarens granskning av en ställföreträdarens verksamhet.

Nya begrepp som medför ökad tydlighet

Utredningen föreslår att begreppen bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person ska bytas ut till begreppen ekonomiska och personliga angelägenheter. Utredningen menar att uppdragets innehåll på så sätt beskrivs på ett tydligare och mer modernt sätt. Det är också en harmonisering med begreppen som används i till exempel lagen om framtidsfullmakter. För att det ska bli tydligare vad ställföreträdaren förväntas göra föreslår även utredningen att överförmyndaren ska informera den tilltänkta ställföreträdaren om vad uppdraget förväntas innebära och dokumentera den information som lämnas.

Mindre ingripande åtgärder

Utredningen föreslår att lagstiftningen tydliggörs så att godmanskap inte anordnas om mindre ingripande åtgärder räcker. Det kan till exempel vara genom att en framtidsfullmakt träder i kraft, genom anhörighetsbehörighet eller genom insatser från socialtjänsten.

Bättre stöd till ställföreträdare

Utredningen konstaterar att långt ifrån alla ställföreträdare får den utbildning de behöver för att utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Därför föreslås att en nationell obligatorisk introduktionsutbildning ska införas samt fördjupade utbildningar om särskilda teman.

Genom att en erinran om serviceskyldigheten skrivs in i förmynderskapsförordningen menar utredningen att överförmyndaren påminns om att de ska ge stöd till ställföreträdare när de utövar sina uppdrag. Dessutom föreslår utredningen att allmänna råd, korrekt information, metodstöd och liknande ska tas fram av en ny statlig myndighet.

Anställda ställföreträdare

I svåra ärenden är det svårt att rekrytera lämpliga gode män och förvaltare som vill åta sig ett uppdrag. Det kan handla om huvudmän med allvarlig psykiatrisk problematik och/eller missbruk eller huvudmän som har stora samarbetssvårigheter eller är våldsam. Utredningen ger ett exempel från Stockholms stad där det år 2019 förekommer 250 personer där det inte går eller inte är lämpligt att rekrytera en lekman som ställföreträdare. Vissa ärenden avskrivs utan att ställföreträdare har kunnat utses. En del kommuner löser detta genom att anlita privata ställföreträdarbolag eller genom att inrätta kommunala förvaltarenheter som tar sig an särskilt komplicerade ärenden. JO lyfter fram att de kommuner som löser frågan på detta sätt utgör efterföljansvärda exempel. Samtidigt förekommer frågeställningar om det är lagligt att anlita kommunalt anställda ställföreträdare och vissa kommuner avstår på grund av detta. Utredningen menar att det står klart att professionella ställföreträdare är nödvändiga så att även de med svår problematik ska få den hjälp de behöver. Utredningen föreslår därför en lagreglering om att anställda ställföreträdare ska få förordnas, men endast om det är nödvändigt.

Stärkt kompetens och kvalitet i överförmyndarverksamheten

För att stärka kvaliteten i överförmyndarens verksamhet föreslår utredningen bland annat att det ska framgå av lagstiftningen att verksamheten ska bedrivas med god kvalitet, att uppgifterna ska bedrivas av personer med lämplig utbildning samt att det ska finnas rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden. Dessutom föreslår utredningen att nämndformen ska bli den obligatoriska organisationsformen. I vissa mindre kommuner består verksamheten enbart av ensamma överförmyndare. Överförmyndarnämnden ska också som regel få pröva ärenden om godmanskap istället för domstolarna och överförmyndarens beslut ska kunna överklagas till tingsrätten.

I dagsläget har länsstyrelserna ansvar för den löpande tillsynen och tillsynsvägledning. I riksrevisionens rapport *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta (RIR 2017:33)* riktas kritik mot att länsstyrelserna inte avsätter tillräckliga resurser för tillsynen, sanktionsmöjligheterna är få och svaga, länsstyrelserna saknar legitimitet på området och har inte själva tagit på sig rollen att agera som en centralt ansvarig aktör. Utredningen menar dock att länsstyrelserna även fortsättningsvis ska utöva tillsyn, bland annat då de under årens lopp har skaffat sig sakkunskaper och tillsynskompetens. Utredningen föreslår heller inga ytterligare sanktionsmöjligheter vid tillsynen, till exempel vitesföreläggning. Utredningen menar att länsstyrelserna i stället behöver bli bättre på att använda de möjligheter som redan finns, tex att ge tydlig kritik

och begära återrapportering. Dock föreslås en ny central myndighet få ansvar för att övergripande utveckla, följa upp och utvärdera tillsynen på området.

En ny statlig myndighet

Det finns i dagsläget ingen central myndighet med ett övergripande ansvar på området. Utredningen menar att många av de problem som identifierats hör samman med brist på statlig styrning, samordning och kontroll. Frågorna riskerar att inte få den uppmärksamhet de behöver om de ska hanteras inom en befintlig myndighet, då frågorna har hanterats styvmoderligt hittills.

Bättre statistik, ett nationellt ställföreträdarregister och ökad digitalisering

Utredningen menar att statistik inom området på sikt kan bli en del av den nationella statistiken och den nya myndigheten föreslås ansvara för detta. Dessutom föreslår myndigheten ett nationellt ställföreträdarregister. Ett sådant register kan göra det smidigare för ställföreträdare att visa sin behörighet, till exempel gentemot banker. Det ger även kommunerna en möjlighet att få en bild av hur många uppdrag en ställföreträdare har, så att en ställföreträdare inte får fler uppdrag än hen kan hantera. Ett nationellt register kan också skapa förutsättningar för digitala tjänster som är anpassade efter ställföreträdarens verksamhet. Idag kan ställföreträdare sällan använda bankernas digitala tjänster när de utför tjänster åt sin huvudman. Dessutom föreslås den nya myndigheten få ansvar för styrning och samordning av den digitala utvecklingen inom överförmyndarnas verksamheter så att fler digitala lösningar kan tas fram.

Ställföreträdare för ensamkommande barn

Utredningen har uppmärksammat att det i dagsläget kan dröja lång tid innan vissa ensamkommande barn får en ställföreträdare. Orsaken är det råder en osäkerhet om *Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn* även omfattar barn som inte söker uppehållstillstånd. Det gäller framför allt ensamkommande barn som är kvotflyktingar eller utsatta EU-medborgare. Ensamkommande barn som är kvotflyktingar har permanent uppehållstillstånd redan vid ankomst och ensamkommande barn som är EU-medborgare har uppehållsrätt. Mot bakgrund av den osäkerhet som råder föreslår utredningen att lagstiftningen ska förtydligas så att en god man förordnas för ensamkommande barn oavsett om de ansöker om uppehållstillstånd eller inte, i avvaktan att tingsrätten utser en särskilt förordnad vårdnadshavare. Dessutom föreslår utredningen ett lagkrav på att socialnämnden skyndsamt ska

väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare när ett barn beviljas uppehållstillstånd då utredningen uppmärksammat att detta kan dröja.

Stockholms kommun är behörig överförmyndare i ärenden om god man för ensamkommande barn när barnet inte är folkbokfört i Sverige och det inte heller finns en kommun där man vet att barnet vistas. Det förekommer att barn avviker från sitt boende i sin vistelsekommun. Dessa ärenden överlämnas bland annat till överförmyndarnämnden i Stockholms kommun i de fall det är okänt var barnet befinner sig. Utredningen konstaterar dock att det kan vara lättare för den tidigare vistelsekommunen att få information om barnet och att barnet många gånger dyker upp igen i sin vistelsekommun. Därför föreslår utredningen att det ska tydliggöras i regelverket att överförmyndaren i vistelsekommunen inte ska överlämna ärenden innan det har konstaterats att barnet verkligen har avvikit.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen välkomnar i huvudsak de förslag som utredningen lämnar då de förväntas leda till stärkt ställning för huvudmannen, ökad kvalitet och bättre styrning. Förvaltningen ställer sig bakom förslagen som utredningen föreslår, men menar att vissa av dem kan skärpas ytterligare.

Stärkt ställning för huvudmannen

Sammantaget ger de förslag som utredningen lämnar en bättre möjlighet för huvudmannen att få ett stöd som han eller hon kan känna sig trygg med. Förvaltningen efterfrågar dock förslag som gör huvudmännen delaktiga i sin situation och i beslut som rör dem, i den mån de önskar och det kan anses vara lämpligt. Utredningen ger främst förslag som syftar till att huvudmannen får mer information. Att ge information är en viktig grundförutsättning för involvering men att i ökad utsträckning göra huvudmannen delaktig kan bidra till maktutjämning, legitimitet, egenmakt och återhämtning från exempelvis psykisk ohälsa. Att delaktiggöra huvudmannen är också en förutsättning för att ställföreträdaren ska på ett korrekt sätt kunna beakta huvudmannens vilja. Förvaltningen menar att det är viktigt att den föreslagna centrala myndigheten kan verka för allmänna råd, utbildning och metodstöd som stödjer delaktighet och involvering av huvudmännen. Ytterligare ett sätt att skapa en öppenhet gentemot huvudmännen är om dessa får ta del av beskrivningen av det uppdrag som överförmyndarnämnden enligt förslag ska ge till ställföreträdaren.

Mindre ingripande åtgärder

Förvaltningen menar att det är rimligt att ställföreträdarskap inte ska förordnas när mindre ingripande åtgärder räcker. Förvaltningen vill dock lyfta att lagregleringen inte får leda till en övervältringseffekt till socialtjänstens insatser för personer som behöver den avlastning och det stöd som en ställföreträdare kan ge. Socialtjänsten tar redan i dagsläget ett mycket stort ansvar för alla de personer med komplex problematik där överförmyndarnämnden inte kan rekrytera ställföreträdare.

Ökad möjlighet för personer med komplex problematik att få en ställföreträdare

Utredningen menar att de aktuella förslagen i betänkandet kommer att leda till bättre möjligheter att rekrytera och behålla kompetenta ställföreträdare, till exempel genom bättre introduktionsutbildning. Förvaltningen menar att dessa förslag innebär steg i rätt riktning men ställer sig samtidigt frågan om de föreslagna åtgärderna är tillräckliga. De som drabbas av att inte få en ställföreträdare inom rimlig tid är individer som socialtjänsten ofta möter, personer med psykisk funktionsnedsättning, olika slags missbruk och som ibland har en dokumenterad våldsbenägenhet. Dessa riskerar att stå utan stöd, eller få ett mindre omfattande stöd genom socialtjänsten, exempelvis genom boendestöd, personligt ombud eller förmedlingsmedel. Förvaltningen anser att det är mycket angeläget att dessa personer får rätt stöd och hjälp och att arbete måste fortgå för att hitta fungerande lösningar. Ett ökat användande av professionella ställföreträdare kan vara en väg framåt.

Stärkt kompetens och kvalitet i överförmyndarverksamheten

Då riksrevisionens granskning visade på stora brister när det gäller länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare ställer sig förvaltningen tveksam till om de förslag som utredningen lämnat räcker.

Utredningen föreslår inga direkta åtgärder som stärker tillsynen utan menar istället att det räcker att bygga vidare på det system som finns idag. Då överförmyndaren utövar myndighetsutövning mot personer i en utsatt ställning är det viktigt att tillsynen fungerar tillfredsställande. Genom en fungerande tillsyn kan personer som känner sig tveksamma till att ansöka om en god man få ökat förtroende för systemet. Eventuellt skulle det också minska antalet anhöriga som är ställföreträdare, vilket på sikt kan bli en avlastning för många anhöriga.

En ny statlig myndighet, bättre statistik, ett nationellt ställföreträdarregister och ökad digitalisering

Förvaltningen ser positivt på de förslag som utredningen lämnar inom dessa områden. Frågan om ställföreträdarskap har, som utredningen beskriver, behandlats styvmoderligt genom åren och förtjänar bättre fokus och uppmärksamhet. De många förslag som utredningen lämnar får bättre möjligheter till genomförande om det finns en myndighet som ansvarar för samordning och strategiskt arbete. Förvaltningen vill särskilt lyfta det föreslagna nationella ställföreträdarregister som en viktig åtgärd. I dagsläget kan en överförmyndarförvaltning inte kontrollera hur många uppdrag en ställföreträdare har utan att begära in uppgifter manuellt från andra kommuner. Ett register kan också underlätta mycket i kontakt med de många myndigheter som ställföreträdare har.

Förvaltningen ser mycket positivt på att registret kan leda till att digitala tjänster utvecklas för personer som har en företrädare. Ett exempel kan vara en digital signering som gäller för personer som är ställföreträdare och som kan underlätta för att ställföreträdare ska kunna använda e-tjänster även inom socialtjänstens område. Förvaltningen vill också framhålla att det om möjligt ska framgå i registret om en ställföreträdare misskött sitt uppdrag så att inte personer som bedömts olämpliga i en kommun fortsätter att matchas mot huvudmän i andra kommuner.

Ställföreträdare för ensamkommande barn

Förvaltningen menar att de förslag som utredningen lämnar stärker barnrättsperspektivet på ett bra sätt. Förvaltningen välkomnar särskilt förslaget om ett tillägg i *Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn* som tydliggör att gode män ska förordnas oavsett om barnen söker uppehållstillstånd eller inte. Förvaltningen tar i nuläget del av exempel då ensamkommande barns skolgång och sjukvård dröjer då barnen saknar företrädare, vilket inte är förenligt med barnens rättigheter enligt barnkonventionen.

Däremot beklagar förvaltningen att utredningen inte har lämnat förslag på frågan om arvodering eller ersättning till särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn. Enligt gällande bestämmelser i 12 kapitlet 16 § FB finns lagstöd om arvode endast för den del som avser förmynderskapet. Lagstöd saknas för att en särskilt förordnad vårdnadshavare har rätt till ersättning för den del av uppdraget som avser vårdnadshavare, om denne inte samtidigt är familjehemsförälder. Bristerna har påtalats för ansvariga statliga myndigheter och har uppmärksamats i den statliga utredningen "God man för ensamkommande flyktingbarn"

(SOU 2003:51, s. 132). Till dess att frågan har reglerats rekommenderar tidigare Sveriges kommuner och landsting (SKL) i cirkulär 07:74 att socialnämnd och överförmyndare/nämnd tillsammans löser frågan om ersättning till en särskilt förordnad vårdnadshavare.

Bilagor

1. Remiss Gode män och förvaltare – en översyn
2. Gode män och förvaltare – en översyn (SOU 2021:36)