

En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet

MISSIV

DATUM
2019-04-12
ERT DATUM
2018-05-03

DIARIENR
2018/101-5
ER BETECKNING
Ju2018/02628/L2

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om samordningen av tillsynen och tillsynsvägledningen på området för gode män och förvaltare

Regeringen gav den 9 maj 2018 Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning på området för gode män och förvaltare fungerar. I uppdraget har också ingått att överväga hur samordningen kan förbättras för att tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet* (2019:8).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Madeleine Håkansson, föredragande, och Sebastian Stålfors var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Madeleine Håkansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets övergripande slutsatser	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	12
1.2	Samordningen har skapat bättre förutsättningar för en enhetlig tillsyn	13
1.3	Det är en utmaning att uppnå både en ändamålsenlig och tydlig tillsyn	14
1.4	Behov av att utveckla erfarenhetsutbytet och uppföljningen	15
1.5	Länsstyrelserna tar inte en aktiv roll i frågor om tillsynsvägledning	15
1.6	Tillsynsvägledningen behöver vara mer kommunikativ, tillgänglig och följas upp	16
1.7	Nuvarande lagstiftning försvårar en effektiv tillsynsvägledning	17
1.8	Rapportens disposition	17
2	Statskontorets förslag för att förbättra samordningen	19
2.1	Regeringen bör utse en länsstyrelse att vara samordningsmyndighet	20
2.2	Inrätta en bred samverkansgrupp med inblandade aktörer	33
3	Länsstyrelsernas samverkansgrupp för överförmyndarfrågor	35
3.1	Samverkan mellan länsstyrelserna är etablerad och bygger på konsensus	36
3.2	Länsledningarna har börjat prioritera samverkan högre	37
3.3	Samverkan ligger i linje med länsstyrelsernas ordinarie arbete	37
3.4	Det är tydligt vad samverkan ska åstadkomma	38
3.5	Länsstyrelserna har identifierat flera gemensamma utmaningar	38
4	Länsstyrelsernas samordning av tillsyn av överförmyndare	41
4.1	Länsstyrelserna tolkar lagstiftningens krav på ett likartat sätt	42
4.2	Länsstyrelserna utför tillsyn på något olika sätt, trots gemensamma dokument	45
4.3	Länsstyrelsernas samordning i övrigt	48
4.4	Överförmyndarnas syn på länsstyrelsernas tillsyn	50

5	Länsstyrelsernas samordning av tillsynsvägledning till överförmyndare	53
5.1	Länsstyrelserna har en gemensam syn på vägledningsansvaret	54
5.2	Tillsynsvägledningen saknar gemensam inriktning och gemensamma prioriteringar	55
5.3	Överförmyndarnas syn på länsstyrelsernas tillsynsvägledning	60
	Referenser	63

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	65
2	Genomförande av uppdraget	71
3	Utgångspunkter för analys av samordning	75
4	Enkät till överförmyndare	81

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning inom området för gode män och förvaltare fungerar. I uppdraget ingår att överväga om en central aktör bör få ett särskilt ansvar för samordningen.

Sju av länsstyrelserna utövar tillsyn över Sveriges cirka 230 kommunala överförmyndarmyndigheter.¹ Dessa länsstyrelser ska även vägleda överförmyndarna i deras tillsyn av gode män och förvaltare. Tillsynsvägledningen ska framför allt bidra till att överförmyndarna tillämpar lagstiftningen på ett enhetligt sätt.

Länsstyrelsernas samordning behöver förbättras

Statskontoret anser att länsstyrelsernas samordningsarbete under senare år har skapat förutsättningar för att tillsynen av överförmyndarna kan bli mer enhetlig i hela landet. Arbetet har lett till att de sju länsstyrelserna tolkar tillsynsreglerna på ett likartat sätt och att de har gemensamma riktlinjer och metoder för sin tillsyn. Inom samordningen identifierar också länsstyrelserna varje år vissa områden som de bedömer att tillsynen av överförmyndare särskilt bör fokusera på.

Men vår utvärdering visar också att det finns områden i länsstyrelsernas samordning som de kan förbättra för att deras tillsyn och tillsynsvägledning ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Länsstyrelserna har till exempel svårt att enas om konkreta åtgärder som kan bidra till en mer enhetlig och effektiv tillsyn. Länsstyrelserna har också delvis olika syn på vilken inriktning tillsynen ska ha. Vår utvärdering visar även att länsstyrelserna inte i tillräcklig utsträckning kommunicerar till överförmyndarna varför de ibland väljer att bedriva tillsynen på olika sätt. Det får

¹ Länsstyrelserna i Dalarnas, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län.

till följd att överförmyndarna upplever att länsstyrelsernas tillsyn är otydlig och oförutsägbar.

Länsstyrelserna ger inte särskilt aktiv tillsynsvägledning till överförmyndarna. Till exempel har länsstyrelserna inte någon gemensam inriktning för vägledningsarbetet. De vägleder inte heller regelbundet och systematiskt utifrån en kartläggning av överförmyndarnas behov. Överförmyndarna vänder sig därför främst till andra aktörer än till länsstyrelsen när de behöver råd och stöd för sitt uppdrag.

Regeringen bör utse en länsstyrelse att vara samordningsmyndighet

Statskontoret föreslår att regeringen ger en av de sju länsstyrelserna i uppdrag att samordna länsstyrelsernas arbete inom området. Vi kallar denna roll för *samordningsmyndighet*.

Vi bedömer att en länsstyrelse har bättre förutsättningar än någon annan typ av förvaltningsmyndighet att samordna länsstyrelsernas arbete. Vår bedömning utgår bland annat från att fem av de sju länsstyrelserna föredrar att en länsstyrelse får ett centralt samordningsuppdrag. Vi konstaterar också att det inte finns någon annan central förvaltningsmyndighet som har en nära koppling till området. Det innebär att en sådan förvaltningsmyndighet skulle behöva bygga upp en kompetens som redan finns hos de sju länsstyrelserna om denna förvaltningsmyndighet skulle få samordningsuppdraget.

Dessutom bedömer vi att en centralt ansvarig länsstyrelse skulle kunna förtydliga tillsynen och tillsynsvägledningen och samtidigt kunna ta tillvara fördelarna med en relativt decentraliserad tillsynsorganisation. En sådan fördel är att lokalkännedomen blir större om samordningsansvaret ligger kvar hos någon inom länsstyrelsegruppen.

Statskontoret bedömer att vårt förslag om en samordningsmyndighet innebär att den utsedda länsstyrelsens kostnader kommer att öka med ungefär 1 500 000 kronor per år. Övriga länsstyrelsernas kostnader kommer inte att påverkas av vårt förslag. Vi bedömer också att vårt förslag inte riskerar att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Samordningsmyndighetens uppdrag

Statskontoret förslår att den länsstyrelse som regeringen utser till samordningsmyndighet får i uppdrag att inrätta en ny och bred samverkansgrupp som omfattar representanter för kommunerna och länsstyrelserna. Statskontoret bedömer att ett sådant forum kan öka överförmyndarnas förståelse för hur länsstyrelserna arbetar. Forumet ger också länsstyrelserna större möjligheter att förankra de aktiviteter som de planerar och att få synpunkter från överförmyndarna. Det bör i sin tur öka tydligheten av hur länsstyrelserna genomför både tillsynen och tillsynsvägledningen.

Vidare föreslår Statskontoret att samordningsmyndigheten bör vara sammankallande i länsstyrelsernas nuvarande samverkansgrupp för överförmyndarfrågor. I den konstellationen bör samordningsmyndigheten vara huvudansvarig för att:

- följa upp, utvärdera och utveckla länsstyrelsernas tillsyn
- utveckla länsstyrelsernas tillsynsvägledning till överförmyndarna
- kartlägga överförmyndarnas behov av råd och stöd
- utveckla metodstöd för överförmyndarnas tillsyn
- följa upp att utbildningen av överförmyndarna är tillfredsställande
- verka för ett mer systematiskt erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna
- utfärda föreskrifter för överförmyndarnas tillsyn.

1 Statskontorets övergripande slutsatser

Omkring två procent av Sveriges befolkning har en ställföreträdare – det vill säga en god man, förvaltare eller annan förordnad förmyndare. Ställföreträdarskap är oftast ett ideellt uppdrag som innebär att företräda en person som av olika anledningar inte kan företräda sig själv.

Kommunerna utser förtroendevalda överförmyndare som tillsynar att ställföreträdarna genomför sina uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Sju länsstyrelser utövar i sin tur tillsyn över överförmyndarna.² Dessa länsstyrelser ska även vägleda överförmyndarna i deras tillsyn av ställföreträdare för att se till att överförmyndarna tillämpar lagstiftningen enhetligt i hela landet.

Inom ställföreträdar- och överförmyndarområdet finns ingen förvaltningsmyndighet som har ett centralt ansvar för att ge tillsynsvägledning eller utfärda föreskrifter. En sådan aktör finns inom de flesta andra områden där länsstyrelserna bedriver tillsyn. Den centrala aktören inom dessa områden bedriver vanligtvis också en viss operativ tillsyn.

Regeringen och riksdagen har under perioden 2006–2018 vidtagit flera åtgärder för att förbättra tillsynen inom området. Bland annat har länsstyrelserna fått i uppdrag att förbättra sin samordning och att vidta åtgärder för att uppnå en nationell enhetlighet i tillsynen av överförmyndare. Regeringen har också beslutat om förordningsändringar för att få länsstyrelserna att aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsyn och tillsynsvägledning.

Men regeringen har konstaterat att de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga för att säkerställa att tillsynen inom området fullt ut kan garantera de enskildas rättssäkerhet och likabehandling. Regeringen har därför gett

² Länsstyrelserna i Dalarnas, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län.

Statskontoret i uppdrag att utvärdera länsstyrelsernas samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom området gode män och förvaltare.

Statskontoret bedömer att de senaste årens regeringsuppdrag till länsstyrelserna om deras tillsyn av överförmyndare har resulterat i bättre förutsättningar för länsstyrelserna att samordna sin tillsyn och tillsynsvägledning. Men vår utvärdering visar också att det finns områden i länsstyrelsernas samordning som kan förbättras för att deras tillsyn och tillsynsvägledning ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att:

- de åtgärder som har vidtagits för att öka länsstyrelsernas samordning har skapat bättre förutsättningar för en enhetlig tillsyn
- det är en utmaning för länsstyrelserna att anpassa tillsynen till olika förutsättningar i landet samtidigt som den ska uppfattas som tydlig för överförmyndarna
- länsstyrelserna behöver utveckla erfarenhetsutbytet med varandra samt förbättra uppföljningen av tillsynen
- länsstyrelserna är inte tillräckligt aktiva i sin tillsynsvägledning
- tillsynsvägledningen behöver bli mer kommunikativ och tillgänglig samt följas upp på ett bättre sätt än idag
- nuvarande lagstiftning försvårar länsstyrelsernas möjligheter att ge en effektiv tillsynsvägledning.

Statskontoret rekommenderar därför att framför allt regeringen, men även länsstyrelserna, vidtar ett antal åtgärder. Vi redovisar våra förslag till åtgärder i kapitel 2.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning inom området för gode män och förvaltare fungerar. Vi ska även överväga hur samordningen kan förbättras för att tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. I uppdraget ingår att överväga om en central aktör bör ansvara för att samordna den tillsyn och tillsynsvägledning som idag utförs av länsstyrelserna. Vi ska också redovisa de ekonomiska kon-

sekvenserna av våra förslag samt hur de kan påverka den kommunala självstyrelsen. Regeringens uppdrag till Statskontoret finns i bilaga 1.

Statskontorets uppdrag är att utvärdera länsstyrelsernas samordning. Vi tolkar att en fungerande samordning är ett medel för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Vi har inte utrett hur länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning fungerar. Men våra förslag om en förbättrad samordning syftar till att länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Bilaga 3 beskriver närmare våra utgångspunkter för att analysera länsstyrelsernas samordning.

Rapportens slutsatser bygger framför allt på intervjuer med berörda länsstyrelser, skriftlig dokumentation och en enkätundersökning riktad till kommunernas överförmyndare. Vi har också träffat representanter för överförmyndarna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samband med Föreningen Sveriges Överförmyndares länsombudsträff i december 2018. Vi har dessutom besökt två överförmyndare. Vid våra studiebesök intervjuade vi handläggare som arbetar med tillsyn av ställföreträdare. Bilaga 2 beskriver närmare hur vi har genomfört uppdraget.

1.2 Samordningen har skapat bättre förutsättningar för en enhetlig tillsyn

De sju länsstyrelserna samverkar sedan 2012 med varandra inom ramen för den så kallade samverkansgruppen för överförmyndarfrågor. Statskontoret anser att detta samordningsarbete har skapat förutsättningar för att tillsynen av överförmyndarna ska kunna bli mer enhetlig i hela landet. Vår utvärdering visar bland annat att arbetet har lett till att länsstyrelserna tolkar tillsynsreglerna på ett likartat sätt, att de har gemensamma riktlinjer och metoder för sin tillsyn och att de årligen identifierar vissa områden som de bedömer att tillsynen av överförmyndare särskilt bör fokusera på (se vidare i kapitel 3).

Men vi konstaterar samtidigt att samverkansgruppen i första hand är ett samverkansorgan vars överenskommelser beslutas och godkänns av varje länsstyrelses ledning. Det innebär att det är upp till var och en av länsstyrelserna att ta ställning till om och i vilken utsträckning de vill göra avsteg från de gemensamma riktlinjerna. Länsstyrelserna själva anser att det är svårt att enas om konkreta åtgärder som ska bidra till en mer enhetlig och

effektiv tillsyn. De olika länsstyrelserna har också delvis olika syn på vilken inriktning tillsynen ska ha, till exempel om den ska vara kontrollerande eller lärande. Det kan bidra till att göra tillsynen otydlig från överförmyndarnas perspektiv.

1.3 Det är en utmaning att uppnå både en ändamålsenlig och tydlig tillsyn

Länsstyrelsernas samordning har hittills fokuserat på att göra tillsynen av överförmyndare mer *enhetlig* i landet. Enhetlighet innebär att bedömningen från länsstyrelserna ska vara likvärdig och förutsebar. Det är viktigt eftersom det ökar rättssäkerheten för tillsynsobjekten.

Samtidigt visar vår utvärdering att länsstyrelserna i praktiken har delvis *olika* rutiner när de genomför sina inspektioner av överförmyndarna. Enligt länsstyrelserna beror det på att förutsättningarna ser olika ut i landet. Det gäller exempelvis vilka resurser som både länsstyrelserna och de kommunala överförmyndarna har tillgång till och hur de är organiserade.

Statskontoret anser att det måste finnas utrymme för enskilda länsstyrelser att *anpassa* tillsynen utifrån deras kunskaper om de särskilda förhållandena inom länet för att tillsynen ska vara ändamålsenlig. Vi bedömer därför att länsstyrelserna bör fortsätta att fokusera på de aspekter som de bedömer har störst betydelse för att de *enskilda* överförmyndarna ska följa de regler som gäller för verksamheten. Målet bör vara att *utfallet* av tillsynsverksamheten blir likvärdigt, snarare än utförandet av densamma.

Samtidigt bedömer vi att länsstyrelsernas olika rutiner för inspektioner medför särskilda utmaningar. Vår utvärdering visar att länsstyrelserna inte i tillräcklig utsträckning kommunicerar till överförmyndarna varför de ibland väljer att bedriva tillsynen på olika sätt. Därför är deras tillsyn otydlig och oförutsägbar ur överförmyndarnas perspektiv. Statskontoret anser att situationen riskerar att leda till att överförmyndarna inte upplever att länsstyrelsernas tillsyn är rättssäker, vilket då kan försvaga länsstyrelsernas legitimitet.

1.4 Behov av att utveckla erfarenhetsutbytet och uppföljningen

Statskontoret anser att länsstyrelserna inte fullt ut drar nytta av sin samlade kunskap om tillsynsobjekten, eftersom deras informations- och erfarenhetsutbyte i den löpande tillsynen av överförmyndare är begränsat. Länsstyrelserna riskerar därmed att gå miste om relevant information som kan användas till att utveckla tillsynen. Det kan till exempel handla om riskbilder och bedömningar av vilken tillsyn som kan bli nödvändig i framtiden.

Statskontoret anser därför att länsstyrelserna bör bedriva ett mer aktivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte för att åstadkomma en ändamålsenlig och kostnadseffektiv tillsyn. Det skulle till exempel kunna underlätta arbetet med att komma överens om vilken inriktning som tillsynen ska ha och bidra till att den blir mer relevant för länsstyrelserna.

Vi konstaterar också att det inte finns någon ändamålsenlig uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn (se vidare avsnitt 1.6). Det gör det svårare för länsstyrelserna att analysera tillsynens genomslag och hur de kan utveckla tillsynen. Det innebär även att det inte är möjligt att på ett systematiskt sätt analysera om länsstyrelsernas samordning leder till en enhetlig, tydlig, effektiv och ändamålsenlig tillsyn av överförmyndare.

1.5 Länsstyrelserna tar inte en aktiv roll i frågor om tillsynsvägledning

Länsstyrelserna har hittills inte prioriterat att samordna tillsynsvägledningen (kapitel 5). Vi bedömer att det ger länsstyrelserna sämre förutsättningar att uppnå en effektiv och ändamålsenlig tillsynsvägledning till överförmyndarna.

Statskontoret konstaterar att länsstyrelsernas tillsynsvägledning varken är tydlig eller strategisk. Länsstyrelserna har inte någon gemensam inriktning som tillsynsvägledningen kan utgå ifrån. De har inte heller en gemensam planering av prioriterade områden och insatser för tillsynsvägledningen, utöver det informationsbrev som de skickar ut tre till fyra gånger per år. Vidare bedriver länsstyrelserna inte sin tillsynsvägledning regelbundet och systematiskt utifrån en kartläggning av överförmyndarnas behov av råd, stöd och utbildning. Dessutom följer de inte systematiskt upp om de ut-

bildningar som finns ger överförmyndarna den kunskap som de behöver för att utföra uppdraget. I stället väljer var och en av länsstyrelserna att främst ge råd och stöd vid det årliga inspektionsbesöket utifrån vad de sett i tillsynen.

Statskontoret anser att det sammantaget leder till att överförmyndarna inte vet vilken tillsynsvägledning de kan förvänta sig av länsstyrelserna. Överförmyndarna vänder sig därför främst till andra aktörer än till länsstyrelsen när de behöver råd och stöd för sitt uppdrag.

Det behöver inte vara ett problem att andra aktörer än länsstyrelsen ger råd, stöd och utbildning till överförmyndarna. Men det ger sämre förutsättningar för länsstyrelserna att överblicka den samlade tillsynsvägledningen till överförmyndarna och leda arbetet med att samordna tillsynsvägledningen på nationell nivå.

1.6 Tillsynsvägledningen behöver vara mer kommunikativ, tillgänglig och följas upp

Statskontoret anser att länsstyrelserna behöver utveckla fler former för att förmedla råd, stöd och information till överförmyndarna. Det kan till exempel handla om att ta fram och samla frågor och svar, skriftlig vägledning och annat metodstöd på en webbplats som görs tillgänglig för samtliga överförmyndare. Vi konstaterar även att länsstyrelserna inte aktivt har informerat om eller tillgängliggjort de vägledande riktlinjer som de fick i uppdrag av regeringen att ta fram för att överförmyndare ska kunna ge gode män och förvaltare den utbildning de behöver för sina uppdrag.

En effektiv och ändamålsenlig tillsynsvägledning förutsätter även att länsstyrelserna följer upp utvecklingen och behoven inom överförmyndarområdet. Men Statskontoret konstaterar att bristerna i den nationella statistik som länsstyrelserna för över överförmyndarnas verksamhet gör det svårt att följa upp överförmyndarnas tillsyn på ett ändamålsenligt sätt. Det innebär att länsstyrelserna inte kan använda statistiken för att utveckla sin tillsyn och tillsynsvägledning så att den på ett effektivt sätt kan bidra till att överförmyndarnas tillsyn blir likvärdig i landet.

1.7 Nuvarande lagstiftning försvårar en effektiv tillsynsvägledning

Statskontoret anser att det finns fler nycklar än högre prioritering och bättre samordning mellan länsstyrelserna till en effektiv och ändamålsenlig tillsynsvägledning. Överförmyndarna kan behöva råd och stöd i hur de ska tolka regelverket för att kunna göra likvärdiga bedömningar i tillsynsärenden. Men enligt länsstyrelserna är reglerna i föräldrabalken föråldrade, vilket försvårar deras arbete med att ge konkreta råd till överförmyndarna. Reglerna lämnar ett alltför stort tolkningsutrymme och det finns inte heller någon utvecklad rättspraxis att stödja sig på. Vi konstaterar att det är en utmaning för länsstyrelserna att ge stöd i hur reglerna bör tolkas och på så sätt bidra till nationell likvärdighet i överförmyndarnas tillsyn.

1.8 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisar vi våra förslag på åtgärder för att förbättra samordningen mellan länsstyrelserna.

I kapitel 3–5 redovisar vi hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning fungerar i dag.

- I kapitel 3 redogör vi för arbetet inom ramen för länsstyrelsernas samverkansgrupp för överförmyndarfrågor.
- I kapitel 4 redovisar vi i vilken utsträckning länsstyrelserna samordnar sin tillsyn av överförmyndare och analyserar hur samordningen fungerar.
- I kapitel 5 fokuserar vi på länsstyrelsernas tillsynsvägledande roll. Där analyserar vi hur samordningen av tillsynsvägledningen till överförmyndarna fungerar.

2 Statskontorets förslag för att förbättra samordningen

I kapitel 1 redovisar vi vår samlade bedömning av hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning inom området gode män och förvaltare fungerar. I detta kapitel presenterar vi våra förslag för att förbättra samordningen.

Statskontoret föreslår att:

- Regeringen utser en länsstyrelse att vara samordningsmyndighet,
- Regeringen beslutar om att ge samordningsmyndigheten i uppdrag att
 - ansvara för uppföljning, utvärdering och utveckling av länsstyrelsernas tillsyn
 - utveckla länsstyrelsernas tillsynsvägledning till överförmyndarna
 - ansvara för länsstyrelsernas arbete med att kartlägga överförmyndarnas behov av råd och stöd
 - utveckla metodstöd för överförmyndarnas tillsyn
 - följa upp att utbildningen av överförmyndarna är tillfredsställande
 - vara sammankallande i länsstyrelsernas nuvarande samverkansgrupp för överförmyndarfrågor
 - verka för ett mer systematiskt erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna
 - utfärda föreskrifter för överförmyndarnas tillsyn
 - inrätta en ny och bred samverkansgrupp med inblandade aktörer

2.1 Regeringen bör utse en länsstyrelse att vara samordningsmyndighet

Inom ställföreträdar- och överförmyndarområdet saknas det idag en central tillsynsmyndighet som samordnar tillsynen och tillsynsvägledningen. Vår egen studie och Riksrevisionens granskning av tillsynen på området visar att samordningen behöver förbättras.³ Statskontoret föreslår därför att regeringen ger en av de sju länsstyrelser som i dag bedriver tillsyn och tillsynsvägledning på överförmyndarområdet i uppdrag att centralt samordna länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning. Vi kallar denna roll *samordningsmyndighet*. Samordningsmyndighetens främsta arena för att samordna länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning bör vara deras befintliga samverkansgrupp för överförmyndarfrågor (se även kapitel 3).

Inom de flesta av länsstyrelsernas tillsynsområden ligger det nationella ansvaret för tillsynen på en central myndighet som ger tillsynsvägledning, utfärdar föreskrifter och i vissa fall även bedriver egen tillsynsverksamhet. Exempel på sådana områden är miljö- och naturvård, livsmedelskontroll, kulturminnesvård, räddningstjänst, djurskydd och plan- och byggverksamhet. Hur rollfördelningen mellan förvaltningsmyndigheten och länsstyrelsen ser ut i detalj varierar dock mellan de olika tillsynsområdena.⁴

Men det finns även områden där en länsstyrelse har i uppdrag att samordna andra länsstyrelses insatser. Exempelvis samordnar Länsstyrelsen i Norrbottens län vissa delar av länsstyrelsernas hantering av djurärenden. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har i uppdrag att samordna länsstyrelsernas verksamhet som gäller samordning av alkohol-, narkotika-, doping- och tobakspolitiken. Länsstyrelsen i Örebro län har i uppdrag att samordna länsstyrelsernas arbete med att stödja kommuner och landsting i att utveckla olika stöd till föräldrar.⁵

³ Riksrevisionen (2017). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*, s. 58.

⁴ Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformning av statlig tillsyn*, s. 29–30.

⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende länsstyrelserna*.

Statskontoret bedömer att det är mer ändamålsenligt att utse en länsstyrelse att centralt samordna de övriga länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning än att ge samordningsuppdraget till en annan förvaltningsmyndighet. Vi baserar vår bedömning framför allt på att:

- länsstyrelserna själva föredrar att en länsstyrelse får ett centralt samordningsuppdrag
- det finns ingen central förvaltningsmyndighet som har en nära koppling till området
- det finns fler fördelar än nackdelar med att behålla en relativt decentraliserad tillsynsorganisation.

I det följande utvecklar vi våra överväganden.

2.1.1 Länsstyrelserna föredrar att en länsstyrelse får ett centralt samordningsuppdrag

Våra intervjuer visar att fem av sju länsstyrelser föredrar att någon av de sju får ansvar för att samordna de övriga länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning inom området. En av länsstyrelserna är osäker på om det skulle vara mest effektivt med en länsstyrelse eller en annan förvaltningsmyndighet. En länsstyrelse föredrar att en utomstående förvaltningsmyndighet får ett centralt samordningsuppdrag.

De som föredrar att en länsstyrelse får samordningsuppdraget anger ungefär samma skäl till det i våra intervjuer. Ett skäl är länsstyrelsernas sedan flera år etablerade samverkan på överförmyndarområdet som ytterligare fördjupats i samband med 2016 och 2018 års regeringsuppdrag. Enligt länsstyrelserna vore det därför mest effektivt att bygga vidare på den samverkan. Dessutom anser länsstyrelserna att den mesta av kunskapen på området är samlad hos länsstyrelserna och överförmyndarna. Om en annan förvaltningsmyndighet får uppdraget skulle den behöva både etablera nya kontakter med sju länsstyrelser samt bygga upp ny kompetens på området.

Under vårt möte med överförmyndarnas länsombud framförde flera deltagare att de föredrar att ett samordningsuppdrag går till en annan förvaltningsmyndighet än till en länsstyrelse. Enligt ombuden skulle en annan central myndighet kunna se utmaningarna inom området med nya ögon och bidra med delvis annan kompetens än vad som finns på länsstyrelser-

na. En myndighet som några länsombud föreslår är Socialstyrelsen, eftersom myndigheten redan har föreskriftsrätt gentemot kommunerna.

2.1.2 Det finns ingen central förvaltningsmyndighet som har en nära koppling till området

Att en central myndighet bedriver egen operativ tillsyn brukar framhållas som viktigt för förmågan att ge god tillsynsvägledning. Enligt Riksrevisionen kan denna fördel graderas beroende på vilken typ av tillsynserfarenhet det handlar om: (1) generell erfarenhet av tillsyn oavsett område, (2) erfarenhet av tillsyn inom ett liknande eller ett närliggande område och (3) erfarenhet av tillsyn inom samma område som det område där myndigheten ger tillsynsvägledning. Om samma personer dessutom både utför operativ tillsyn och ger tillsynsvägledning förväntar sig Riksrevisionen att förutsättningarna för tillsynsvägledning av hög kvalitet kan bli ännu bättre.⁶

I dag finns inte någon förvaltningsmyndighet som har en naturlig koppling till frågor som rör gode män och förvaltare. Det innebär att om någon annan myndighet än någon av de sju länsstyrelserna får samordningsuppdraget, så kommer denna myndighet inte att bedriva egen tillsynsverksamhet samt sakna erfarenhet inom området. Det går visserligen att överväga om någon del av ansvaret för den operativa tillsynen eller tillsynsvägledningen bör flyttas från länsstyrelserna till en annan förvaltningsmyndighet. Men vi bedömer att en sådan lösning skulle vara ganska ineffektiv. Förutom att detta inte är kostnadseffektivt så visar också tidigare erfarenheter att en sådan överföring av uppdrag ibland inte kan genomföras på ett avsett och smidigt sätt samt att tillsynen riskerar att vara nedprioriterad i den nya myndigheten.⁷ Sammantaget innebär detta, vilket vi även noterade ovan, att om någon annan myndighet än någon av länsstyrelserna får uppdraget så kommer det få till följd att myndigheten skulle behöva bygga upp en kompetens som redan finns hos länsstyrelserna.

⁶ Riksrevisionen (2018). *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*, s. 26.

⁷ Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformning av statlig tillsyn*, s. 93.

2.1.3 Det finns fler fördelar än nackdelar med att behålla en relativt decentraliserad tillsynsorganisation

Vårt förslag att utse en länsstyrelse till att centralt samordna de övriga länsstyrelserna gör det också möjligt att behålla en decentraliserad tillsynsorganisation. Vi bedömer att alternativet att tilldela samordningsuppdraget till en central förvaltningsmyndighet skulle innebära att flytta ansvaret för samordning och samverkan från den regionala nivån till den centrala nivån. Vi anser att en sådan förändring skulle försämra länsstyrelsernas möjligheter att självständigt anpassa tillsynen och tillsynsvägledningen efter de regionala förutsättningarna, trots att länsstyrelsernas befintliga ansvarsområden inte skulle påverkas. En annan förvaltningsmyndighet, som inte bedriver egen tillsyn, kan inte förväntas vara lika insatt som länsstyrelserna i det löpande arbetet med tillsynsfrågor. Det är därför effektivare och mer ändamålsenligt att samordningsansvaret ligger kvar hos någon inom länsstyrelsegruppen.

Statskontoret har i en tidigare rapport redovisat både för- och nackdelar med en decentraliserad respektive centraliserad tillsyn. Dessa resonemang är relevanta i detta sammanhang, trots att tillsynen av överförmyndarna inte skulle centraliseras genom att flytta samordningsansvaret.

De viktigaste nackdelarna med en decentraliserad tillsyn är att den kan försvåra regeringens styrning och att det finns en risk för att tillsynen inte genomförs enhetligt i hela landet.⁸ Den iakttagelsen ligger i linje med Riksrevisionens bedömning av ställföreträdar- och överförmyndartillsynen. Riksrevisionen anser att tillsynsområdet bör organiseras på samma sätt som andra områden där länsstyrelserna bedriver tillsyn. De anser således att en central aktör bör ansvara för tillsynen.⁹

Men Statskontoret anser att de nackdelar som finns med dagens decentraliserade tillsyn kan överkommas om en länsstyrelse får ett tydligt samordningsuppdrag. En sådan organisation skulle förtydliga tillsynen och tillsynsvägledningen, samtidigt som fördelarna med en decentraliserad organisation förblir intakta.

⁸ Ibid, s. 95.

⁹ Riksrevisionen (2017). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare*, s. 58.

Länsstyrelserna bör kunna anpassa hur de genomför sin tillsyn av överförmyndarna eftersom de resursmässiga och organisatoriska förutsättningarna ser olika ut, både för länsstyrelser och överförmyndare. Lokalkännedomen blir rimligtvis större om samordningsansvaret ligger kvar hos länsstyrelserna, vilket vi anser kan effektivisera tillsynen.

2.1.4 Samordningsmyndighetens uppgifter

I följande avsnitt redovisar vi de uppgifter som vi anser att samordningsmyndigheten bör ansvara för.

Samordningsmyndigheten bör ansvara för uppföljning, utvärdering och utveckling av länsstyrelsernas tillsyn

Statskontoret anser att samordningsmyndigheten bör ansvara för att följa upp den samlade tillsynen på överförmyndarområdet och att utveckla länsstyrelsernas tillsyn. I dag följer länsstyrelserna årligen upp utfallet av den egna tillsynen i förhållande till den gemensamma tillsynsriktningen och sammanställer resultaten i en gemensam rapport. Men länsstyrelserna följer inte upp hur den samlade tillsynen inom området bedrivs och hur länsstyrelsernas tillsyn bidrar till regelefterlevnad. Dessutom gör länsstyrelserna inte någon utvärdering av sin egen tillsynsverksamhet.

Statskontoret anser att en mer ändamålsenlig uppföljning på överförmyndarområdet är nödvändigt för att länsstyrelserna ska kunna utveckla både sin tillsyn och tillsynsvägledning till överförmyndarna och utvärdera sin egen tillsyn.

Statskontoret konstaterar att bristerna i den statistik över överförmyndarnas verksamhet som länsstyrelserna sammanställer gör det svårt att utveckla en ändamålsenlig uppföljning. I samordningsmyndighetens ansvar att utveckla uppföljningen bör det därför även ingå att utveckla statistiken så att den kan ge underlag för uppföljning och analys på området.

Vi anser vidare att uppföljningen bör kompletteras med en utvärdering. Vi bedömer att samordningsmyndighetens samlade ansvar för utvärdering kommer att ge bättre förutsättningar att få en helhetsbild av tillsynens resultat och hur den kan utvecklas.

Utvärdering innebär i detta sammanhang att granska och bedöma länsstyrelsernas tillsyn. Kriterierna vid utvärdering bör väljas utifrån vad den som

utvärderar bedömer är relevant. Samordningsmyndigheten bör avgöra hur ofta tillsynen ska utvärderas, på vilket sätt och vilka kriterier som ska användas.

I likhet med tillsyn innebär utvärdering att verksamheter granskas och bedöms. Men en viktig skillnad mellan utvärdering och tillsyn är att bedömningskriterierna vid tillsyn är kopplade till den relevanta lagstiftningen, medan kriterierna vid utvärdering fritt kan väljas utifrån vad utvärderaren eller uppdragsgivaren är intresserad av.¹⁰

Samordningsmyndigheten bör utveckla tillsynsvägledningen

Samordningsmyndigheten bör arbeta för att länsstyrelserna blir mer aktiva i sin tillsynsvägledande roll. Målet bör vara att länsstyrelserna gemensamt ska ta fram en grundläggande beskrivning av hur de arbetar med tillsynsvägledning. Denna beskrivning ska sedan kommuniceras till överförmyndarna.

Vi anser att bättre kommunikation kan bidra till att öka överförmyndarnas förståelse för varför länsstyrelserna ibland väljer att bedriva tillsyn och tillsynsvägledning på delvis olika sätt i landet. Tillsynen blir därmed tydligare och mer förutsägbar för överförmyndarna.

I dag har länsstyrelserna inga gemensamma prioriteringar eller någon gemensam planering av insatser för sin tillsynsvägledning. Det är inte heller tydligt för överförmyndarna vad de kan förvänta sig av länsstyrelserna i frågor om tillsynsvägledning.

Som ett led i att utveckla tillsynsvägledningen bör myndigheten samordna arbetet med att kartlägga och sammanställa överförmyndarnas *behov* av råd och stöd inom respektive län. Behovsanalysen bör sedan ligga till grund för länsstyrelsernas planering av tillsynsvägledningen.

Vi anser vidare att överförmyndarna kan behöva tillgång till skriftligt *metodstöd* för sin tillsyn över ställföreträdarna, eftersom hela tillsynskedjan behöver fungera effektivt och ändamålsenligt. Metodstödet bör i första hand vara ett praktiskt hjälpmedel som underlättar tillsynsarbetet. Stödet

¹⁰ Jfr Statskontoret (2011). *Fristående utvärderingsmyndigheter – En förvaltningspolitisk trend*, s. 13 ff.

ska bidra till att överförmyndarna bedriver sin tillsyn på ett likartat sätt. Men det kan också bidra till att tillsynen blir mer effektiv genom att enskilda överförmyndare inte behöver ta fram metodstöd på egen hand. Hur metodstödet ska utvecklas och tillhandahållas bör vara en fråga för samordningsmyndigheten och den breda samverkansgruppen som vi föreslår (se vidare avsnitt 2.2).

Samordningsmyndigheten bör även utveckla sätt att följa upp att *utbildningen* av överförmyndarna är tillfredsställande. I dag följer inte länsstyrelserna systematiskt upp om de utbildningar som finns ger överförmyndarna den kunskap som de behöver för att utföra uppdraget.

Samordningsmyndigheten bör vara sammankallande för samverkansgruppen

Statskontoret anser att samordningsuppdraget även bör inkludera att vara sammankallande i länsstyrelsernas befintliga samverkansgrupp för överförmyndarfrågor (kapitel 3). Det innebär att samordningsmyndigheten bör ansvara för att samverkansgruppens arbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt för att utveckla samordningen av tillsynen och tillsynsvägledningen. Gruppen har upprättats av och drivs på länsstyrelsernas eget initiativ och deras samverkan bygger på konsensusbeslut.

Statskontoret bedömer att samverkansgruppen är en viktig komponent i länsstyrelsernas arbete för att samordna tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet. Gruppen bör bistå samordningsmyndigheten i att kartlägga överförmyndarnas särskilda behov av råd och stöd, och i att utveckla kommunikationen och dialogen med överförmyndarna. Det bör ske genom att bland annat se till att länsstyrelserna mer regelbundet och samordnat deltar på överförmyndarnas nationella länsombudsträffar.

Inom ramen för ansvaret att utveckla tillsynsarbetet bör samordningsmyndigheten också stärka det systematiska *kunskaps- och erfarenhetsutbytet* mellan länsstyrelserna i deras löpande tillsyn av överförmyndare. Exempelvis bör länsstyrelsernas samverkansgrupp för överförmyndarfrågor ägna tid åt att utbyta erfarenheter med varandra. Även den befintliga digitala samarbetsytan bör kunna användas mer aktivt för att dela frågor från och svar till överförmyndarna med varandra. Möjligheten att höja tillsyns-

kompetensen genom just erfarenhetsutbyten är också något som Statskontoret påtalar i rapporten *Tänk till om tillsynen*.¹¹

Utarbeta föreskrifter för tillsynsområdet

Statskontoret anser att samordningsmyndigheten också bör få rätt att utfärda mer detaljerade regler än de som finns i lagstiftningen för ställföreträdar- och överförmyndarområdet. Vi bedömer att föreskrifter för området gode män och förvaltare skulle ge bättre förutsättningar för att nå en ändamålsenlig och effektiv tillsyn.

Våra intervjuer med länsstyrelserna visar att de flesta är överens om att ett samordningsuppdrag bör inkludera att få rätt att utfärda föreskrifter för området. Detta gäller oavsett om uppdraget går till en länsstyrelse eller en annan förvaltningsmyndighet. Regeringen har dessutom påpekat att den bör få utse en statlig myndighet som ska ansvara för att samordna tillsynen för varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ. En sådan samordnande aktör bör även få utfärda föreskrifter som gäller tillsynen.¹²

Föreskrifter för området kan förtydliga hur lagen bör tolkas eftersom de berörda aktörerna anser att regelverket är föråldrat, och eftersom det finns få andra rättsliga riktlinjer. Vi anser att förtydligandena i sin tur kommer bidra till att förbättra överförmyndarnas förutsättningar att göra likvärdiga bedömningar i sin tillsyn av gode män och förvaltare. Dessutom skulle de förbättra länsstyrelsernas förutsättningar att ge en effektiv och ändamålsenlig vägledning till överförmyndarna.

Föreskrifternas omfattning

Statskontoret anser att samordningsmyndigheten i dialog med övriga sex länsstyrelser bör avgöra föreskrifternas omfattning och exakta innehåll. Vi konstaterar också att länsstyrelserna redan har uppmärksammat flera områden där det finns behov av tillämpningsföreskrifter eller av att komplet-

¹¹ Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 91.

¹² Skr. 2009/10:79, s. 27.

tera gällande regler för att överförmyndarnas och länsstyrelsernas tillsyn ska bli så kvalitativ, effektiv och enhetlig som möjligt.¹³

Samtidigt behöver samordningsmyndigheten utgå från vad regeringen anser är syftet med föreskrifter för olika typer av tillsyn. Regeringen anser att föreskrifter bör beröra frågor om krav på inventeringar och tillsynsplanner, rapportering, tillsynsfrekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd och dokumentation. Däremot bör föreskriftsrätten som huvudregel inte omfatta tillsynsorganens organisation. Enligt regeringen kan det också för vissa tillsynsområden finnas behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på dem som ska utöva tillsyn. Det kan gälla sådant som grundutbildning, fortbildning, praktiktjänstgöring och liknande.¹⁴

Föreskrifter kräver ändringar i gällande lagstiftning

Enligt regeringsformen meddelar riksdagen föreskrifter genom lag och regeringen genom förordning. Men föreskrifter kan också meddelas av andra myndigheter efter ett bemyndigande från riksdagen eller regeringen.¹⁵

Ställföreträdarens, överförmyndarens och länsstyrelsens uppgifter och ansvar regleras framför allt i föräldrabalken och förmynderskapsförordningen (1995:379). Eftersom förmynderskapsförordningen har beslutats av regeringen kan regeringen ändra förordningen för att ge en länsstyrelse i uppdrag att meddela närmare föreskrifter inom ramen för förordningen.

Om en länsstyrelse ska utfärda föreskrifter inom ramen för föräldrabalken krävs det däremot att riksdagen genom delegation bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter. Riksdagen behöver då också medge att regeringen genom subdelegation överlåter till en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter.¹⁶

¹³ Se till exempel Länsstyrelsen i Västra Götaland (2017). *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*, s. 7 ff.

¹⁴ Skr. 2009/10:79, s. 29.

¹⁵ RF 8 kap. 1 §.

¹⁶ RF 8 kap. 10 §.

Statskontoret kan inte avgöra vilket alternativ som är mest ändamålsenligt eftersom vi inte har utrett vilka bestämmelser i gällande regelverk som är svåra för överförmyndarna att tillämpa.

2.1.5 Några aspekter att ta hänsyn till vid valet av samordningsmyndighet

Statskontoret väljer att inte ta ställning till vilken av de sju länsstyrelserna som regeringen bör utse till samordningsmyndighet. Men vi anser att det finns några viktiga aspekter för regeringen att ta hänsyn till när den ska välja vilken länsstyrelse som ska få uppdraget.

En fråga är om samordningsmyndigheten bör vara en stor länsstyrelse eller om uppgiften kan utföras av någon av de mindre länsstyrelserna. Våra intervjuer visar att en majoritet av länsstyrelserna föredrar att någon av länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands eller Skåne län får samordningsansvaret. Den viktigaste fördelen med detta är enligt de intervjuade att de större länsstyrelserna har mer resurser och större organisationer än övriga länsstyrelser. De har därför bättre förutsättningar att ta sig an ett samordningsuppdrag av den omfattning som vi föreslår.

Två länsstyrelser anser inte att ett storstads-län bör få samordningsuppdraget. De anser att de frågor som länsstyrelsernas medarbetare måste ta ställning till vid sina inspektioner skiljer sig betydligt åt mellan exempelvis det gleset befolkade Norrbotten, med små kommuner, och det tätbefolkade Stockholm, med stora kommuner. Exempelvis nämner en länsstyrelse att överförmyndare i norra Sverige i större utsträckning bedömer ärenden om avyttring av skogsfastigheter för en huvudmans räkning, medan överförmyndare i Stockholmsområdet oftare bedömer ärenden om försäljningar av en huvudmans bostad eller konstföremål.

En länsstyrelse föreslår att Länsstyrelsen i Skåne län bör få uppdraget, för att överbrygga utmaningen med olika erfarenheter av tillsyn i landet. Länsstyrelsen i Skåne har tillsyn över överförmyndarna i Skåne, Blekinge och Kronobergs län och har därmed erfarenhet av både storstad och glesbygd.

En annan aspekt som vi anser att regeringen bör ta hänsyn till är om länsstyrelserna har erfarenhet av att samordna övriga länsstyrelsernas verksamhet inom överförmyndarområdet. Exempelvis har länsstyrelserna i Stock-

holms respektive Västra Götalands län erfarenhet av sådant arbete. Länsstyrelsen i Stockholm fick 2018 i uppdrag att samordna de övriga länsstyrelsernas arbete med att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare. År 2016 fick Länsstyrelsen i Västra Götaland i uppdrag att samordna de övriga länsstyrelserna i arbetet med att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna.¹⁷

En ytterligare länsstyrelse som har liknande erfarenhet är Länsstyrelsen i Dalarnas län. Sedan 2015 har den i uppdrag att samordna statistik över överförmyndarnas verksamhet på nationell nivå. Länsstyrelsen fick 2015 även i uppdrag att utarbeta riktlinjer för överförmyndarnas utbildning av gode män och förvaltare.¹⁸

Statskontoret anser att erfarenhet av att samordna särskilda regeringsuppdrag är en viktig, men inte avgörande, aspekt för regeringen att ta hänsyn till när den ska utse vilken länsstyrelse som ska få samordningsuppdraget. Samtidigt har övriga länsstyrelser bidragit med sina respektive kompetenser i arbetet med uppdragen vilket också är av betydelse i sammanhanget.

Statskontoret konstaterar att samtliga länsstyrelser i våra intervjuer ställer sig positiva till att få samordningsuppdraget. De har visserligen inte tagit del av hela vårt förslag på vilka uppgifter ett centralt samordningsuppdrag bör omfatta. Men vi anser att samtliga länsstyrelser har både vilja och förmåga att ta sig an ett sådant uppdrag.

2.1.6 Konsekvenser av att utse en samordningsmyndighet

Vi bedömer att vårt förslag om en samordningsmyndighet innebär att den utsedda länsstyrelsens kostnader kommer att öka med ungefär 1 500 000 kronor per år. Förslaget bör inte medföra några större negativa konsekvenser för den övriga verksamheten vid de berörda länsstyrelserna. Vi bedö-

¹⁷ Regeringsbeslut 2018-05-03. *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare m.m.* och Regeringsbeslut 2016-06-30. *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna.*

¹⁸ 25 § förmyndarskapsförordningen; *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna.*

mer också att vårt förslag inte riskerar att inskränka den kommunala självstyrelsen.

Kostnaden för årsarbetskrafter är ungefär 1 050 000 kronor

Vår uppskattning bygger på att samordningsuppdraget kräver ungefär 1,5 årsarbetskrafter. I våra intervjuer bedömer länsstyrelserna att uppdraget kräver ungefär 0,5 till något över 1 årsarbetskraft. Men eftersom länsstyrelserna inte har tagit del av hela Statskontorets förslag anser vi att 1,5 årsarbetskrafter är en rimligare uppskattning (se även avsnitt 2.1.4).

Statskontoret uppskattar att kostnaden per årsarbetskraft är ungefär 700 000 kronor. Kostnaden för 1,5 årsarbetskraft blir därför ungefär 1 050 000 kronor. Uppskattningen bygger på länsstyrelsernas uppgifter om sina respektive kostnader per årsarbetskraft för 2018 med tillägg för en löneuppräknings för 2019.

Kostnaden för indirekta och övriga utgifter är ungefär 430 000 kronor

Vidare uppskattar vi att de indirekta kostnaderna (overheadkostnader) för 1,5 årsarbetskraft är ungefär 380 000 kronor (36 procent av 1 050 000 kronor¹⁹). Övriga kostnader bedömer vi till ungefär 50 000 kronor, exempelvis resor.

Länsstyrelsernas kostnader för samordningen 2018

En referenspunkt för vår bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för samordningsuppdraget är länsstyrelsernas nuvarande kostnader för att *samordna* tillsynen och tillsynsvägledningen. Dessa kostnader gäller främst den arbetstid som länsstyrelserna använder för att samordna sig (tabell 2.1). Uppskattningen omfattar alltså *inte* kostnader för själva tillsynen och tillsynsvägledningen.

¹⁹ Vi använder samma procentandel (36 procent) för de indirekta kostnaderna som de flesta länsstyrelser har använt när de redovisat sina nuvarande kostnader till oss.

Tabell 2.1 Länsstyrelsernas uppskattning av kostnader för samordning av tillsyn och tillsynsvägledning på överförmyndarområdet 2018.

Länsstyrelse	Årsarbetskraft, antal	Årsarbetskraft, kr	OH, kr	Övrigt, kr	Totalt, kr
Dalarna	0,03	23 302	8 388	8 568	40 258
Norrbottnen	0,15	107 588	38 425	34 781	180 794
Skåne	0,07	46 900	16 884	17 084	80 868
Stockholm	0,84	577 943	208 060	2 000	788 003
Västernorrland	0,08	56 000	20 160	20 000	96 160
Västra Götaland	0,15	93 150	33 534	10 000	136 684
Östergötland	0,06	32 400	11 664	18 000	62 064

Källa: Statskontorets sammanställning utifrån uppgifter från de sju länsstyrelserna.

Skillnaden i kostnader mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och övriga länsstyrelser beror till stor del på att Stockholm för tillfället samordnar 2018 års regeringsuppdrag. När Länsstyrelsen i Stockholms län har redovisat uppdraget kommer kostnaderna att reduceras. De kommer då att bli mer jämförbara med kostnaderna för övriga länsstyrelser.

Statskontoret bedömer att de övriga länsstyrelsernas respektive kostnader för att samordna tillsynen och tillsynsvägledningen generellt inte kommer att påverkas av att *en* av dem blir samordningsmyndighet. Länsstyrelserna kommer precis som nu att ha kostnader för att träffa övriga länsstyrelser.

Vi anser att den enda länsstyrelse som kommer att påverkas ekonomiskt av ett samordningsuppdrag är den länsstyrelse som får uppdraget. Det innebär att om exempelvis Länsstyrelsen i Skåne län blir samordningsmyndighet kommer de ökade kostnaderna bli ungefär 1 420 000 kronor per år (1 500 000 kronor med avdrag för deras nuvarande kostnader på 80 868 kronor). Det går att göra samma typ av uträkning för respektive länsstyrelser genom att minska 1 500 000 kronor med de nuvarande kostnaderna som redovisas i tabell 2.1.

Konsekvenser för övrig länsstyrelseverksamhet

Samtliga sju länsstyrelser anser att det inte skulle få någon påverkan på någon annan verksamhet som de ansvarar för om någon länsstyrelse skulle

bli utsedd till samordningsmyndighet för överförmyndarområdet. Samtliga länsstyrelserna uppger dessutom att detta även gäller om de själva får uppdraget att bli samordningsmyndighet. Statskontoret gör samma bedömning som länsstyrelserna på denna punkt.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Statskontoret bedömer att vårt förslag om att utse en länsstyrelse att vara samordningsmyndighet inte skulle inverka på den kommunala självstyrelsen. Förslaget utgår från att de sju länsstyrelserna även i fortsättningen bedriver tillsyn och ger tillsynsvägledning till överförmyndarna. Vidare innebär vårt förslag om föreskrifter för området i sig inte några ytterligare krav på kommunerna. Det skulle snarare förtydliga för överförmyndarna hur de bör tolka lagen. Vi har samrått med SKL i frågan, och de delar vår bedömning.

2.2 Inrätta en bred samverkansgrupp med inblandade aktörer

Vi anser att en ny bred samverkansgrupp bör inrättas som omfattar representanter för kommunerna och länsstyrelserna. Kommunerna kan representeras av SKL.

2.2.1 Gruppens uppgift är att vara en plattform för dialog och förankring

Ett viktigt skäl till att skapa en bred samverkansgrupp är att de sju länsstyrelserna saknar gemensamma strukturer för att samverka med överförmyndarna. Det gäller både i frågor som rör råd och stöd till överförmyndarna och att inhämta överförmyndarnas syn på länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning. Det finns också behov av att skapa en bättre överblick över den tillsynsvägledning som olika aktörer idag ger på området och om att ta tillvara den kunskap och erfarenhet som finns hos dessa aktörer.

Vi anser att en bred samverkansgrupp inte bör ha en operativ roll vad gäller samordning av tillsyn och tillsynsvägledning på överförmyndarområdet. En viktig uppgift för gruppen är istället att vara en plattform för dialog och förankring mellan länsstyrelserna och representanter för överförmyndarna.

Statskontoret anser ett sådant forum har förutsättningar att öka överförmyndarnas förståelse för hur länsstyrelserna arbetar, vilket i sin tur bör öka tydligheten i länsstyrelsernas genomförande av både tillsynen och tillsynsvägledningen. Länsstyrelserna kan också använda gruppen för att informera om och förankra hur de planerar att följa upp och utvärdera sin egen och överförmyndarnas verksamheter på området gode män och förvaltare.

2.2.2 Olika alternativ för att organisera den breda samverkansgruppen

Regeringen kan ge uppdraget att organisera den föreslagna samverkansgruppen till en av länsstyrelserna eller till en representant för kommunerna, exempelvis till SKL.

Vi anser dock att det vore mest ändamålsenligt att den föreslagna samordningsmyndigheten får i uppdrag av regeringen att inrätta och ansvara för den breda samverkansgruppen. En fördel är att samordningsuppdraget blir tydligare genom att en och samma länsstyrelse blir ansvarig för arbetet i både den breda samverkansgruppen och i samverkansgruppen för överförmyndarfrågor som består av endast länsstyrelser.

En fördel med att ge SKL i uppdrag att stärka samverkan mellan de berörda aktörerna är att de redan ger råd och stöd till överförmyndarna. Eftersom SKL inte bedriver någon tillsyn har organisationen en något friare roll än länsstyrelserna och kan hjälpa överförmyndarna att tolka lagstiftningen. Överförmyndarna uppfattar att länsstyrelserna oftast väljer att inte göra detta. Dessutom har SKL naturliga kontakter med kommunerna och kan därmed ta tillvara deras kunskaper och erfarenheter på ett effektivt sätt. Däremot bedömer vi att SKL har sämre förutsättningar än en länsstyrelse att ta tillvara den tillsynskompetens som finns på länsstyrelserna.

2.2.3 Ekonomiska konsekvenser av att inrätta en bred samverkansgrupp

Statskontoret bedömer att inrättandet av en bred samverkansgrupp inte innebär någon betydande kostnadsökning för berörda aktörer. Vi anser att det är en förbättringsåtgärd som kan vidtas inom aktörernas befintliga ekonomiska ramar.

3 Länsstyrelsernas samverkansgrupp för överförmyndarfrågor

Länsstyrelsernas arbete för att samordna tillsynen och tillsynsvägledningen till överförmyndare sker inom ramen för en samverkansgrupp. I detta kapitel beskriver och analyserar vi därför hur arbetet i denna grupp fungerar. Analysen bygger på Statskontorets samlade erfarenheter av att analysera samverkan, forskning om samverkan i förvaltningen och de intervjuer som vi har genomfört.²⁰

Vi konstaterar att länsstyrelserna har intensifierat sin samverkan under senare tid. Men det är ändå svårt för dem att nå samsyn i frågor om tillsyn och tillsynsvägledning inom överförmyndarområdet. Vi bygger våra slutsatser på följande övergripande resultat:

- Samverkan bygger på konsensusbeslut eftersom ingen länsstyrelse har ett starkare mandat än någon annan.
- Länsstyrelsernas ledningar prioriterar under senare år samverkan högre och möten hålls tätare än tidigare. Det beror framför allt på två regeringsuppdrag om överförmyndartillsynen.
- Samverkansgruppens arbete ligger i linje med länsstyrelsernas ordinarie arbete. Arbetet är också en integrerad del av länsstyrelsernas övriga tillsynsområden eftersom flera representanter i gruppen också arbetar med andra tillsynsområden.
- Länsstyrelserna är överens om flera gemensamma utmaningar som berör tillsynsområdet, exempelvis att lagstiftningen är föråldrad och

²⁰ Se bland annat *Samverkan som arbets- och verksamhetsform i Statsförvaltningen i förändring – möjligheter och utmaningar* (Statskontorets småskrift 2/2007); Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2003). *Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar* i Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd.

inte anpassad till dagens förhållanden. Trots att de är överens i flera viktiga frågor är det svårt för länsstyrelserna att komma överens om hur de ska utforma en effektiv och ändamålsenlig tillsynsvägledning.

3.1 Samverkan mellan länsstyrelserna är etablerad och bygger på konsensus

Vi konstaterar att samverkan mellan länsstyrelserna har etablerats för att samordna tillsynen av och tillsynsvägledningen till överförmyndarna. Samverkansgruppen för överförmyndarfrågor har samverkat sedan 2012, men arbetet intensifierades först i samband med 2016 års regeringsuppdrag. Detta uppdrag innebar att länsstyrelserna gemensamt skulle genomföra åtgärder för att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna.²¹ Samverkan har därefter fortsatt i samma takt i och med 2018 års regeringsuppdrag. Det uppdraget innebär bland annat att gruppen ska ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare.²²

Den särskilda samverkansgruppen för överförmyndarfrågor som samordnar länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning träffas ungefär varannan månad. Våra intervjuer med länsstyrelserna visar att samtliga anser att den stegrade mötesfrekvensen från 2016 uteslutande beror på de båda regeringsuppdragen. Flera länsstyrelser anser att de gemensamma uppdragen har bidragit till att förverkliga det som tidigare varit diskussioner om hur de ska göra.

Samverkansgruppen lyder under chefsjuristnätverket och det finns en uppdragsbeskrivning för både chefsjuristnätverket och samverkansgruppen för överförmyndarfrågor. För tillfället är det Länsstyrelsen i Stockholms län som kallar till möten eftersom myndigheten har ansvar för att samordna 2018 års regeringsuppdrag.

Arbetet bygger på konsensus eftersom ingen länsstyrelse har ett starkare mandat än någon av de andra. Alla formella beslut fattas av varje enskild länsstyrelse men besluten förankras först i chefsjuristnätverket genom

²¹ Regeringsbeslut 2016-06-30. *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna.*

²² Regeringsbeslut 2018-05-03. *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare m.m.*

samverkansarbetet. Både nätverket och samverkansgruppen är i första hand samverkansorgan vars överenskommelser beslutas och godkänns av varje länsstyrelses ledning.

3.2 Länsledningarna har börjat prioritera samverkan högre

Våra intervjuer visar att länsstyrelsernas ledningar prioriterar samverkan högre i dag än före regeringsuppdragen. Även medias rapportering om oegentligheter inom området gode män och förvaltare har enligt länsstyrelserna bidragit till att ansvariga chefer och länsledningar fokuserar mer på överförmyndartillsynen än tidigare.

Den ökade prioriteringen har bland annat lett till att samtliga länsstyrelser har avsatt mer tid åt att delta i samverkansgruppen för att därigenom öka samordningen av tillsynen och tillsynsvägledningen. Varje länsstyrelse bidrar även till samverkan inom området genom sina representanter i chefsjuristnätverket.

3.3 Samverkan ligger i linje med länsstyrelsernas ordinarie arbete

Länsstyrelsernas samverkan inom tillsynsområdet är relativt välintegrerad i länsstyrelsernas ordinarie arbete. Medarbetarna som har utsetts av respektive länsstyrelse att delta i samverkansgruppen arbetar i huvudsak med operativ tillsyn på sina respektive länsstyrelser.

Dessutom är de flesta medarbetare på länsstyrelserna som arbetar med tillsyn på överförmyndarområdet engagerade i två eller flera olika tillsynsområden, inte endast ett. Detta underlättar för lärande och erfarenhetsutbyte mellan olika tillsynsområden och integrerar samverkan kring överförmyndartillsynen i andra verksamheter på myndigheterna. Men denna delning av tjänster mellan olika tillsynsområden gäller inte i länsstyrelserna i Stockholms och Dalarnas län där medarbetarna i huvudsak arbetar endast med tillsyn inom överförmyndarområdet. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att deras arbetssätt gör att de kan fokusera mer på samverkansgruppen än de som har överförmyndarfrågor som en del av en större tjänsteportfölj.

3.4 Det är tydligt vad samverkan ska åstadkomma

Nästan samtliga representanter för länsstyrelserna som vi har intervjuat anser att det är tydligt vad deras samverkan inom överförmyndarområdet ska åstadkomma. De anger att målet framför allt är att göra tillsynen och tillsynsvägledningen mer enhetlig i landet. Men de anser också att tillsynen ska bli mer effektiv genom att alla länsstyrelser exempelvis använder samma mallar, riktlinjer och digitaliserar verksamheten i högre grad. Några av länsstyrelserna anser att strävan efter en effektivare tillsyn är den starkaste drivkraften för samverkan.

Några intervjupersoner hänvisar även till att 2016 och 2018 års regeringsuppdrag har varit viktiga drivkrafter till att göra samverkan inom överförmyndarområdet konkret och tydlig.

Trots att samverkan har blivit mer tydlig är det svårt för länsstyrelserna att komma överens om hur de ska utforma tillsynen och tillsynsvägledningen så att den blir effektiv och ändamålsenlig. De flesta länsstyrelser anser att deras olika förutsättningar när det gäller omfattningen på överförmyndarnas verksamhet, överförmyndarnas olika sätt att organisera verksamheten och resurser i form av årsarbetskrafter, gör det särskilt svårt att utveckla en likartad syn på hur tillsynen ska genomföras.

3.5 Länsstyrelserna har identifierat flera gemensamma utmaningar

Länsstyrelserna har en relativt samstämmig problembild. I sin redovisning av 2016 års regeringsuppdrag presenterar länsstyrelserna en lista över justeringar eller kompletteringar av gällande regler inom överförmyndarområdet som de anser är nödvändiga för att förbättra såväl överförmyndarnas som länsstyrelsernas tillsyn.²³ Våra intervjuer med länsstyrelserna under hösten 2018 bekräftar denna problembild.

Länsstyrelserna anser bland annat att deras möjligheter att agera om de upptäcker något missförhållande hos överförmyndarna är begränsade och

²³ Länsstyrelsen i Västra Götaland (2017). *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*, s. 7 ff.

att det kan finnas skäl att utreda vilken effekt ytterligare verktyg kan få. Länsstyrelserna är också överens om att de varierande organisationsformerna och skillnaderna i kompetens hos överförmyndarna är en utmaning som berörda aktörer behöver åtgärda. Länsstyrelserna anser även att både överförmyndarnas och länsstyrelsernas tillsyn skulle kunna bli effektivare genom en mer automatiserad granskning av ställföreträdares årsräkningar och med hjälp av ett nationellt ställföreträdarregister. I sin redovisning lyfter länsstyrelserna fram att lagstiftningen är föråldrad och inte anpassad till ett förändrat samhälle.²⁴

Enligt 2018 års regeringsuppdrag till länsstyrelserna planerar regeringen att se över regelverket för att säkerställa att reglerna är moderna och rätts-säkra. Men regeringen bedömer samtidigt att de kan lösa vissa av de utmaningar som länsstyrelserna uppmärksammar genom uppdrag till de ansvariga länsstyrelserna, åtminstone på kort sikt.²⁵

²⁴ Ibid, Bilaga 1.

²⁵ Regeringsbeslut 2018-05-03. *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare m.m.*

4 Länsstyrelsernas samordning av tillsyn av överförmyndare

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur de sju länsstyrelsernas samordning av tillsyn fungerar. Vi utgår från om länsstyrelserna tolkar tillsynsreglerna på ett likartat sätt eller inte, om de har gemensamma riktlinjer för granskning av överförmyndare och om de i övrigt samordnar tillsynsarbetet.

Vi konstaterar att länsstyrelserna överlag har en likartad syn på hur regelverket ska tolkas och efter vilka riktlinjer som de ska bedriva tillsynen. Men enskilda länsstyrelserns fokus och rutiner skiljer sig ändå i viss mån åt. Vi bygger våra slutsatser på följande övergripande resultat:

- Samtliga länsstyrelser följer regelverket genom att exempelvis genomföra årliga inspektioner hos överförmyndarna och kontrollera stickprov från akterna.
- Länsstyrelserna har tagit fram gemensamma dokument i form av bland annat en inriktning för den nationella tillsynen och riktlinjer för inspektion. Syftet är att få till stånd en mer enhetlig och effektiv tillsyn.
- Länsstyrelserna har delvis olika rutiner för inspektionerna, trots de gemensamma dokumenten. Dessutom anser överförmyndarna att länsstyrelsernas tillsyn delvis är otydlig, till exempel när det gäller hur de kommer fram till en viss bedömning eller viss kritik i sin tillsyn.
- Överförmyndarna ger en relativ samstämmig bild av vad länsstyrelserna övergripande fokuserar på vid inspektionerna. Men vår nedbrytning av enkätresultatet visar att överförmyndarnas uppfattning om vad länsstyrelsen fokuserar på skiljer sig något åt mellan olika län.

4.1 Länsstyrelserna tolkar lagstiftningens krav på ett likartat sätt

Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare sker genom årliga inspektioner. År 2012 koncentrerades tillsynen av överförmyndare från 21 länsstyrelser till 7 för att effektivisera och stärka rättssäkerheten i tillsynen. Det innebär att var och en av länsstyrelserna har tillsynsansvar för mer än ett län. Det finns cirka 230 kommunala överförmyndaryndigheter. Det är färre än antalet kommuner eftersom flera kommuner samverkar om uppgiften.²⁶

I rutan nedan beskriver vi vad länsstyrelsernas tillsynsansvar innebär.

Länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt lagstiftningen ²⁷

- De sju länsstyrelserna ska årligen inspektera överförmyndarna inom det egna ansvarsområdet. Länsstyrelsen ska också inspektera överförmyndaren om det framkommer att det finns särskilt behov av det.
- Vid inspektionen ska länsstyrelsen granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken och förmynderskapsförordningen. De ska också granska om den i övrigt sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt.
- Länsstyrelsen ska alltid kontrollera överförmyndarens egna register över ställföreträdarskap och granska stickprov från akterna.
- Länsstyrelsen ska upprätta ett protokoll över inspektionen där det framgår vilka akter som har granskats.
- Om länsstyrelsen i samband med inspektionen hittar avvikelser kan länsstyrelsen rikta anmärkning mot överförmyndaren. Då ska protokollet visa anmärkningen och skälen till den.

²⁶ Överförmyndaryndighet kan vara en ensam överförmyndare, överförmyndarnämnd eller gemensam nämnd.

²⁷ 21–24 §§ förmynderskapsförordningen.

- Länsstyrelsens sanktionsmöjligheter är få. Länsstyrelsen kan begära att överförmyndaren återrapporterar vilka åtgärder som har genomförts med anledning av en anmärkning. Länsstyrelsen kan också anmäla att tingsrätten behöver entlediga en olämplig överförmyndare.²⁸

Enligt uppgifter från länsstyrelserna omfattar den årliga tillsynen numera samtliga eller en övervägande majoritet av överförmyndarna inom det egna ansvarsområdet. Före 2016 gjorde vissa länsstyrelser större undantag. Till exempel har Justitiekanslern tidigare pekat på att några av länsstyrelserna under flera år har genomfört tillsyn alltför sällan och att tillsynen därmed inte har uppfyllt lagstiftningens krav i alla delar av landet.²⁹ Enligt länsstyrelserna själva ger var och en av dem numera tillräckligt med resurser till tillsynen så att de kan bedriva så mycket tillsyn som lagstiftningen kräver.³⁰

Antalet årsarbetskrafter som de olika länsstyrelserna lägger på tillsynen av överförmyndare varierar (tabell 4.1). Årsarbetskrafterna varierar mellan 2,87 (Länsstyrelsen i Stockholms län) och 0,34 (Länsstyrelsen i Västernorrlands län). Antal överförmyndarmyndigheter som enskilda länsstyrelser tillsynar varierar mellan 46 (Länsstyrelsen i Västra Götalands län) och 12 (Länsstyrelsen i Västernorrlands län). Vidare skiljer sig antalet ställföreträdarskap betydligt mellan länsstyrelserna – från ungefär 37 000 (Länsstyrelsen i Stockholms län) till knappt 6 800 (Länsstyrelsen i Västernorrlands län).

²⁸ 19 kap. 9§ föräldrabalken.

²⁹ Justitiekanslern (2016). *Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015*.

³⁰ Länsstyrelserna (2017). *Nationell inriktning inom överförmyndartillsynen för 2018*.

Tabell 4.1 Omfattningen av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet avseende överförmyndare 2018.

Länsstyrelse	Årsarbetskrafter för tillsynen	Överförmyndar-myndigheter	Ställföreträderskap*	Antal
Dalarna	0,51	36		30 575
Norrbottnen	0,65	21		7 910
Skåne	1,50	44		25 030
Stockholm	2,87	38		37 082
Västernorrland	0,34	12		6 759
Västra Götaland	1,10	46		32 145
Östergötland	1,16	32		14 182
Totalt	8,13	229		153 683

Källa: Statskontorets sammanställning utifrån uppgifter från de sju länsstyrelserna.

*Uppskattningen av antalet ställföreträderskap bygger på de uppgifter som kommunerna har rapporterat till länsstyrelsen för 2017. Vi har valt att redovisa 2017-års uppgifter eftersom de ger en mer rättvisande bild av antalet ställföreträderskap än uppgifterna för 2018. Drygt 60 kommuner har ännu inte rapporterat in uppgifter för 2018, jämfört med 6 kommuner 2017.

Vid inspektionen kontrollerar länsstyrelserna att överförmyndarnas handläggning följer lagstiftningen genom att granska stickprov av överförmyndarnas akter. Samtliga länsstyrelser bedriver såväl planerad som händelsestyrd tillsyn till följd av till exempel klagomål från allmänheten. I de protokoll som samtliga länsstyrelser upprättar över en inspektion framgår bland annat vilka akter de har granskat, vad som har framkommit i granskningen och den eventuella kritik som länsstyrelsen framför mot överförmyndarens handläggning.

4.1.1 Länsstyrelserna har gemensam syn på när inspektion inte är nödvändig

Länsstyrelsen får enligt lag avstå från en inspektion om det är uppenbart att den inte behövs, men då ska länsstyrelsen genomföra inspektionen nästa år i stället.³¹ Av lagtexten framgår inte närmare vad det innebär att det uppenbart inte behövs ("uppenbart obehövt"). I den nationella tillsynsinriktningen anger länsstyrelserna att de ska vara mycket restriktiva med att göra avsteg.³² De har också enats om ett antal punkter med

³¹ 21§ förmyndarskapsförordningen.

³² Länsstyrelserna (2017). *Nationell inriktning inom överförmyndartillsynen för 2018*.

exempel på omständigheter som kan medge att de inte genomför en årlig inspektion av en överförmyndare.

4.2 Länsstyrelserna utför tillsyn på något olika sätt, trots gemensamma dokument

Utöver de allmänna kraven i förmynderskapsförordningen och föräldrabalken finns inga föreskrifter eller förordningar som närmare föreskriver vad länsstyrelserna ska granska eller vilka aspekter de ska fokusera på i tillsynen. I enlighet med 2016 års regeringsuppdrag har länsstyrelserna de senaste åren arbetat för att tillsynen av överförmyndarna ska bli mer enhetlig och effektiv. De har bland annat tagit fram gemensamma inriktningsdokument, metoder och bedömningsgrunder för tillsynsarbetet.

4.2.1 En nationell tillsynsinriktning

Länsstyrelsernas samverkansgrupp tar årligen fram en tillsynsinriktning för den nationella tillsynen utifrån en risk- och konsekvensanalys. Denna inriktning stämmer de först av på respektive länsstyrelse innan den antas av chefsjuristnätverket.³³ Tillsynsinriktningen anger gemensamma utgångspunkter för tillsynen och identifierar vissa frågor eller teman som länsstyrelserna bedömer är särskilt angelägna att fokusera på i kommande års tillsyn. För 2017 fokuserade de på handläggningstider för överförmyndares granskning av årsräkningar, och för 2018 på om överförmyndare har fattat beslut som inte överensstämmer med deras förordnande.

Vid sidan av den nationella tillsynsinriktningen tar respektive länsstyrelse årligen fram en egen tillsynsplan. Denna plan fastställer bland annat antalet inspektioner, aktiviteter och ibland interna mål och prioriteringar för tillsynen.

Våra intervjuer med länsstyrelserna visar att den nationella tillsynsinriktningen har lagt en grund för en mer enhetlig tillsyn. På liknande sätt har riktlinjerna, checklistan och kritiktrappan gett en tydligare gemensam struktur för länsstyrelsernas tillsyn (se vidare avsnitt 4.2.2). Före 2016 utgick respektive länsstyrelses tillsyn främst från den egna tillsynsplanen.

³³ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017). *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*, s. 2.

Men enligt Länsstyrelsen i Stockholms län ska den egna tillsynsplanen *styra* länsstyrelsens egen tillsyn medan den årliga tillsynsinriktningen ska *vägleda* länsstyrelsernas tillsyn.

Flera av länsstyrelserna anser också att tillsynsinriktningen inte är tillräckligt konkret. De upplever att den är vag eftersom den fastställer en grundläggande nivå för länsstyrelsernas samordning som dessa länsstyrelser inte anser är tillräckligt hög.

4.2.2 Riktlinjer för inspektion av överförmyndare

Länsstyrelserna har också tagit fram ett dokument med gemensamma riktlinjer för hur de ska genomföra inspektioner av överförmyndare. Riktlinjerna omfattar följande moment: förberedelser, genomförande och arbete efter en inspektion.³⁴ De har även upprättat en gemensam checklista för granskning av överförmyndares akter och tagit fram en så kallad kritiktrappa med exempel på olika situationer som kan föranleda en viss nivå av kritik.³⁵ Checklistan innehåller kontrollfrågor som länsstyrelserna vanligtvis bör ta hänsyn till i sin granskning, medan kritiktrappan är ett stöd för länsstyrelserna att enas om hur och på vilken nivå de ska rikta kritik mot överförmyndarens handläggning.

Riktlinjerna ska bidra till en enhetlig och effektiv tillsyn

Enligt länsstyrelserna ska de gemensamma dokumenten både stödja de handläggare vid länsstyrelserna som genomför inspektioner och bidra till en mer enhetlig och effektiv tillsyn hos länsstyrelserna. Stödet ska göra det enklare att upprätta protokoll från inspektioner, eftersom riskerna är utpekade i förväg.³⁶ Detta ska i sin tur leda till att länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare får bättre genomslag och till att överförmyndarna får ett bättre stöd i sin tillsyn. Däremot är det upp till var och en av länsstyrelserna att ta ställning till om och i vilken utsträckning de vill göra avsteg

³⁴ Länsstyrelsen Stockholm (2017). *Riktlinjer för inspektion av överförmyndare*.

³⁵ Länsstyrelserna (2017). *Checklista för granskning av akter vid tillsyn av överförmyndare*; Länsstyrelserna (2017). *Kritiktrappa – överförmyndartillsyn*.

³⁶ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017). *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*, s. 4.

från de gemensamma riktlinjerna. Länsstyrelserna har emellertid kommit överens om att vara restriktiva med att göra sådana avsteg.

Länsstyrelsernas inställning till de gemensamma riktlinjerna skiljer sig åt

Länsstyrelsernas inställning till de gemensamma riktlinjerna för inspektioner och checklistan varierar. Exempelvis uppger länsstyrelserna i Stockholms och Dalarnas län att dokumenten inte är ett aktivt stöd i tillsynen eftersom de innehåller sådant som länsstyrelserna redan gör. Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att dokumenten är ett ändamålsenligt stöd, särskilt för nya handläggare. Länsstyrelsen i Östergötlands län uppger att de i huvudsak följer de gemensamma riktlinjerna i tillsynen, men att det samtidigt måste finnas utrymme för att kunna anpassa tillsynen efter särskilda omständigheter i enskilda ärenden.

Länsstyrelserna har delvis olika rutiner för inspektionerna

Vi har bitt länsstyrelserna ange vilka underlag de granskar vid inspektionerna. Alla länsstyrelser utom en skickar ett frågeformulär till överförmyndaren som de ska besvara inför inspektionen. Formuläret innehåller frågor om bland annat överförmyndarens organisation, verksamhet och utbildningar. Samtliga länsstyrelser väljer också stickprov ur överförmyndarens samtliga akter och granskar de valda akterna i sin helhet. Fyra av länsstyrelserna begär också alltid ut överförmyndarens rutinbeskrivningar och delegationsordning. Övriga länsstyrelser begär ut och granskar dessa underlag vid behov, till exempel om granskningen visar att en handläggare har fattat ett beslut som den enligt lagstiftningen inte är behörig att fatta.

Efter avslutad inspektion säger riktlinjerna att länsstyrelserna vid behov ska skicka protokollet för påseende till överförmyndaren innan det skickas till kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunens revisorer.³⁷ Fyra länsstyrelser uppger att de använder detta remissförfarande. De övriga tre länsstyrelserna anser att det samtal som de har med överförmyndaren i samband med inspektion om vad som framkommit i tillsynen fyller samma behov av återkoppling.

³⁷ Länsstyrelsen Stockholm (2017). *Riktlinjer för inspektion av överförmyndare*.

4.3 Länsstyrelsernas samordning i övrigt

Enligt våra intervjuer med länsstyrelserna följer de årligen upp hur utfallet av de egna tillsynsinsatserna förhåller sig till den nationella tillsynsriktningen. Samverkansgruppen för överförmyndarfrågor sammanställer rapporteringen för respektive länsstyrelse i en gemensam rapport som gruppen redovisar för chefsjuristnätverket. Rapporten ligger sedan till grund för att bedöma vilka områden som kommande års tillsyn ska fokusera på.

Men länsstyrelserna följer varken upp hur den samlade tillsynen på överförmyndarområdet bedrivs eller i vilken utsträckning länsstyrelsernas tillsyn bidrar till att reglerna efterlevs av landets överförmyndare. Länsstyrelserna genomför inte heller någon utvärdering av sin tillsynsverksamhet.

I lagstiftningen på överförmyndarområdet finns inte något krav på att länsstyrelserna ska följa upp och utvärdera överförmyndarnas tillsyn. Det framgår inte heller att länsstyrelserna ska följa upp och utvärdera den egna tillsynsverksamheten.³⁸ Däremot har länsstyrelserna vid ett par tillfällen fått regeringsuppdrag om att redovisa hur deras samordning av tillsyn och tillsynsvägledning kan utvecklas. I dessa har ingått att ta ställning till hur en effektiv uppföljning av deras granskning av överförmyndare kan ske för att åstadkomma ytterligare förbättringar inom områden där överförmyndare brister i sitt tillsynsuppdrag (se vidare i avsnitt 5.2.5).

4.3.1 Begränsat kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna

Länsstyrelserna arbetar inte systematiskt med att utbyta kunskaper och erfarenheter med varandra inom ramen för det löpande arbetet, till exempel om vad de upptäcker i tillsynen av överförmyndarna.

Enligt uppdragsbeskrivningen för samverkansgruppen för överförmyndarfrågor ska gruppen bland annat driva arbetet med att utbyta erfarenheter

³⁸ Överförmyndarområdet skiljer sig från exempelvis miljöområdet på denna punkt. På miljöområdet, där bland annat länsstyrelserna bedriver tillsyn och ger tillsynsvägledning, framgår tydligt av regelverket att uppföljning av operativ tillsyn ingår som en del i tillsynsvägledningen. Det framgår även att varje operativ tillsynsmyndighet årligen ska följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. 1 kap. 3 § och 1 kap. 12 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

och förmedla kunskap mellan de olika länen framåt. Samverkansgruppen har till exempel en gemensam digital samarbetsyta för tillsynen. Där kan medarbetare vid länsstyrelserna dela exempelvis beslut, dagordningar och minnesanteckningar från samverkansmöten och diskutera aktuella överförmyndarfrågor. Enligt uppdragsbeskrivningen ska samverkansgruppen se till att detta forum används aktivt. Men enligt våra intervjuer med länsstyrelserna använder de sällan den gemensamma samarbetsytan för informationsutbyte.

4.3.2 Länsstyrelserna har delvis olika syn på tillsynens inriktning

Länsstyrelserna har tagit fram en inriktning för den nationella tillsynen och gemensamma riktlinjer för inspektioner. Men våra intervjuer visar att länsstyrelserna delvis har olika syn på tillsynens inriktning. Exempelvis uppger Länsstyrelsen i Stockholms län att deras tillsyn är inriktad på kontroll och granskning av akter för att hitta brister, medan Länsstyrelsen i Dalarnas län också betonar vikten av att tillsynen ska vara lärande vid sidan av kontrollerande. Riksrevisionen gör också samma iakttagelse att länsstyrelserna delvis har olika syn på tillsynens inriktning.³⁹ Det finns även olika uppfattningar hos länsstyrelserna när det gäller om skrivningarna i tillsynsprotokollen ska vara hårda eller mjuka.

Länsstyrelserna betraktar alltså tillsynen på delvis olika sätt, men det behöver inte betyda att deras tillsyn inte är enhetlig. Men enligt länsstyrelserna själva är det ibland svårt att nå en gemensam syn kring hur tillsynen ska genomföras utöver lagstiftningens krav.

4.3.3 Utrymme för att anpassa tillsynen

Enligt länsstyrelserna själva är den främsta utmaningen i deras arbete med att samordna tillsynen att de är sju självständiga myndigheter som under lång tid har arbetat på olika sätt och med sina egna fokusområden. När de ska enas om åtgärder för att uppnå en mer enhetlig och effektiv tillsyn får de därför ofta kompromissa utifrån vad flera länsstyrelser uppfattar som

³⁹ Riksrevisionen (2017:33). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*, s. 42.

”minsta gemensamma nämnare”. Det skapar i sin tur utrymme för länsstyrelserna att genomföra tillsynen på olika sätt och med olika ambitionsnivå.

Samtidigt uppger nästan alla länsstyrelser att det finns en gräns för hur enhetlig tillsynen kan vara. Både länsstyrelserna och de kommunala överförmyndarna har olika tillgång till resurser och är organiserade på olika sätt i olika delar av landet. Även belastningen på länens kommuner i form av behovet av ställföreträdare och karaktären på ärenden varierar. Både Riksrevisionen och Statskontoret har tidigare funnit att kommunernas förutsättningar att bedriva en effektiv och rättssäker tillsyn varierar betydligt.⁴⁰

4.4 Överförmyndarnas syn på länsstyrelsernas tillsyn

I vår enkät har vi bett överförmyndarna ange vilken eller vilka aspekter som de uppfattar att länsstyrelsen fokuserar särskilt på i sin tillsyn. På en övergripande nivå uppfattar drygt 90 procent av överförmyndarna att länsstyrelsen fokuserar på om handläggningen följer reglerna i föräldrabalken och förmynderskapsförordningen eller inte. En lika stor andel anser att länsstyrelsens tillsyn även är inriktad på överförmyndarens diarieföring och dokumentation av händelser. Knappt 80 procent av överförmyndarna uppfattar att länsstyrelsen fokuserar på om handläggningen generellt sker på ett rättssäkert sätt eller inte och omkring 60 procent att de fokuserar specifikt på handläggningstider för olika typer av ärenden.

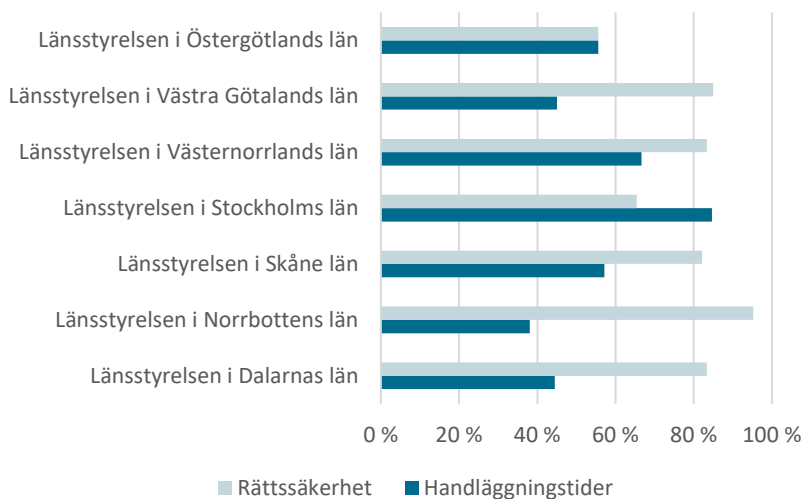
4.4.1 Exempel där enskilda länsstyrelser fokuserar på olika aspekter vid inspektioner

När vi bryter ned enkätsvaren till hur överförmyndare inom respektive län uppfattar länsstyrelsens tillsyn ser vi en del skillnader. Exempelvis uppger 85 procent av de överförmyndare som tillhör Stockholms län att länsstyrelsen där fokuserar särskilt på *handläggningstider* för olika typer av ärenden (figur 4.1). Motsvarande andel för Norrbottens län är knappt 40 procent. I Norrbotten uppfattar 95 procent av överförmyndarna att länsstyrelsen snarare fokuserar på om handläggningen generellt sker på ett *rätts-*

⁴⁰ Statskontoret (2014:17). *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s. 67; Riksrevisionen (2017:33). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*, s. 56.

säkert sätt eller inte. Av de överförmyndare som tillhör Länsstyrelsen i Östergötlands län uppger drygt hälften att tillsynen generellt fokuserar på *rättssäkerhet* i handläggningen.

Figur 4.1 Andel överförmyndare inom respektive län som uppfattar att länsstyrelsen fokuserar på rättssäkerhet respektive handläggningstider.



Källa: Statskontoret enkät till kommunernas överförmyndare. Frågan besvarades av 143 av 172 mottagare av enkäten.

Skillnaderna i överförmyndarnas uppfattningar om vad länsstyrelsen fokuserar på kan tyda på att överförmyndare i vissa län tidigare har haft större problem med exempelvis långa handläggningstider eller frågor som har att göra med rättssäkerhet. Men det kan också tyda på att de årliga fokusområdena i länsstyrelsernas nationella tillsynsriktning har fått varierande genomslag i olika länsstyrelsernas tillsyn (se avsnitt 4.2.1).

4.4.2 Överförmyndarna uppfattar delvis att länsstyrelsernas tillsyn är otydlig

I fritextsvaren i vår enkät skriver överförmyndare i olika län att det är otydligt på vilka grunder länsstyrelsen riktar kritik mot överförmyndarens verksamhet. Exempelvis uppger några överförmyndare att bedömningen av om en viss brist leder till kritik kan skilja sig åt mellan olika kommuner

och mellan olika länsstyrelser. Några överförmyndare påpekar även att länsstyrelsen ibland inte motiverar kritiken med stöd i den lag som överförmyndaren ska ha brutit mot. De upplever då att kritiken är ogrundad. I samband med den nationella länsombudssträff som Statskontoret deltog i framförde även flera ombud att de upplever att detta är ett problem.

Statskontoret kan inte bedöma om länsstyrelserna tillämpar kritiktrappan på ett enhetligt sätt eller i tillräcklig utsträckning förklarar grunderna för sin kritik för överförmyndarna. Men vi konstaterar att överförmyndarna önskar att länsstyrelserna tydligare förklarar hur de kommit fram till en viss bedömning eller viss kritik i sin tillsyn.

5 Länsstyrelsernas samordning av tillsynsvägledning till överförmyndare

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur de sju länsstyrelsernas samordning av tillsynsvägledningen fungerar. Vi utgår från om länsstyrelserna har en gemensam syn på vägledningsansvaret och om de har en gemensam inriktning och gemensamma prioriteringar för tillsynsvägledningen. Vi konstaterar att länsstyrelserna inte har prioriterat att samordna tillsynsvägledningen till överförmyndarna. Överförmyndarna vänder sig också främst till andra aktörer än till länsstyrelsen när de behöver råd och stöd för sitt uppdrag. Vi bygger våra slutsatser på följande övergripande resultat:

- Länsstyrelserna har en gemensam syn på vägledningsansvaret, men de är restriktiva när det gäller att ge råd och stöd till överförmyndarna.
- Länsstyrelserna anser att det är svårt för dem att samordna tillsynsvägledningen eftersom regelverket för tillsynsområdet är föråldrat och lämnar ett stort tolkningsutrymme. Det finns inte heller någon utvecklad rättspraxis inom området som stöd för länsstyrelsernas tillsynsvägledning.
- Länsstyrelsernas samverkan har inte fokuserat på frågor om deras tillsynsvägledande roll. Exempelvis har länsstyrelserna inte tagit fram någon gemensam inriktning för tillsynsvägledningen.
- Länsstyrelserna genomför få gemensamma tillsynsvägledande insatser och de följer inte systematiskt upp vad överförmyndarna behöver för råd och stöd och om de får tillräckligt god utbildning eller inte. Samtidigt är det tydligt att överförmyndarnas behov av råd och stöd varierar.
- Överförmyndarna har sällan kontakt med länsstyrelsen utan vänder sig i första hand till SKL för att få råd, stöd och information.

5.1 Länsstyrelserna har en gemensam syn på vägledningsansvaret

Enligt föräldrabalken har länsstyrelserna ansvar för att vägleda överförmyndarna genom att ge dem *råd* och att se till att *utbildningen* av överförmyndarna är tillräckligt bra. Våra intervjuer med länsstyrelserna visar att de flesta tolkar *rådgivningsansvaret* relativt restriktivt.

Enligt länsstyrelserna är de restriktiva eftersom de inte har något tydligt lagstöd att utgå ifrån. De anser att reglerna i föräldrabalken är föråldrade och därför lämnar ett stort tolkningsutrymme och att det inte finns någon utvecklad rättspraxis inom området som stöd för länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Flera länsstyrelser uppfattar att det är oklart vad tillsynsvägledningsansvaret innebär i praktiken och därmed hur långt deras samordningsansvar sträcker sig. Det finns inte heller någon annan förordning eller föreskrift på området som tydligt beskriver hur länsstyrelserna ska arbeta med tillsynsvägledning.

I rutan nedan beskriver vi vad som enligt lagstiftningen ingår i länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar.

Länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar enligt lagstiftningen

- Sedan 2009 ska länsstyrelserna ge tillsynsvägledning till överförmyndarna.
- Länsstyrelserna ska med råd stödja överförmyndarna och överförmyndarnämnderna i deras verksamhet för att främja en enhetlig rättstillämpning.⁴¹ Rådgivningen kan gälla både enskilda frågor och mer generella råd men inte hur ett enskilt ärende ska avgöras.⁴²
- Länsstyrelserna bör löpande sprida information bland överförmyndarna om utvecklingen inom överförmyndarområdet.⁴³

⁴¹ 19 kap. 17 § föräldrabalken.

⁴² Prop. 2007/08:150, *Förmyndarskapsrättsliga frågor*, s. 72.

⁴³ Ibid.

- Länsstyrelserna ska även se till att utbildningen av överförmyndarna, ledamöterna i överförmyndarnämnderna och ersättare är tillfredsställande.⁴⁴
- Det finns inte något krav på att länsstyrelserna ska anordna utbildning för överförmyndare, men länsstyrelserna bör informera sig om vilka utbildningsinsatser som finns och följa upp att utbildningen blir av.⁴⁵
- Sedan 2015 ska de sju länsstyrelserna även föra statistik över överförmyndarnas verksamhet inom sitt respektive tillsynsområde. Länsstyrelsen i Dalarnas län ska föra sådan statistik på riksnivå.⁴⁶ Överförmyndarna ska lämna in de uppgifter som är nödvändiga för att länsstyrelserna ska kunna föra denna statistik.⁴⁷

5.2 Tillsynsvägledningen saknar gemensam inriktning och gemensamma prioriteringar

Länsstyrelsernas samverkan har fokuserat på att samordna *tillsynen*, men de har inte prioriterat frågor om *tillsynsvägledning*. Exempelvis har länsstyrelserna inte tagit fram någon gemensam inriktning eller gemensamma prioriteringar för tillsynsvägledningen till överförmyndarna, vilket de har gjort när det gäller tillsynen.

Tillsynsinriktningen för 2018 säger att länsstyrelserna ska fokusera på frågor som har att göra med deras roll att lämna råd och stöd. Enligt länsstyrelserna ska det ske genom ”en kontinuerlig bevakning och analys av omvärlden” och genom att rapportera om aktuella rättsfrågor i nyhetsbrev.⁴⁸ Sedan 2016 har länsstyrelserna haft målet att skicka ut ett nyhetsbrev fyra gånger per år för att informera överförmyndarna om aktuella frågor, till exempel ny lagstiftning, viktiga rättsfall och uttalanden av Justitie-

⁴⁴ 19 kap. 17 § föräldrabalken.

⁴⁵ Prop. 2007/08:150, *Förmyndarskapsrättsliga frågor*, s. 72.

⁴⁶ 25 § förmyndarskapsförordningen.

⁴⁷ 19 kap. 19 § föräldrabalken.

⁴⁸ Länsstyrelserna (2017). *Nationell inriktning inom överförmyndartillsynen för 2018*.

ombudsmannen. Men utöver nyhetsbrevet har länsstyrelserna ingen gemensam planering med prioriterade områden och insatser för tillsynsvägledningen.⁴⁹ I våra intervjuer uppger var och en av länsstyrelserna att de oberoende av varandra har valt att ge muntligt stöd och råd i samband med det årliga inspektionsbesöket.

5.2.1 Länsstyrelserna kartlägger inte vilket stöd och vilka råd som överförmyndarnas behöver

Länsstyrelserna arbetar varken regelbundet eller systematiskt med att hämta in information om överförmyndarnas särskilda behov av råd och stöd som underlag för att utforma sin tillsynsvägledning. Vår enkät till överförmyndarna visar att länsstyrelserna skulle ha nytta av en sådan kartläggning eftersom de enskilda överförmyndarnas behov varierar betydligt.

Några överförmyndare uppger att de i första hand behöver mer konkreta och praktiskt användbara råd som stöd för sina bedömningar än vad de uppfattar att länsstyrelserna kan och ibland får ge. Länsstyrelserna ska till exempel inte ge råd om hur enskilda ärenden ska avgöras.⁵⁰

Andra överförmyndare efterfrågar även centralt framtagna riktlinjer för den granskning som de utför. De behöver också gemensamma checklistor och blanketter för ställföreträdarnas redovisning så att tillsynen av ställföreträdare blir mer lika i landet. Överförmyndarna anser att detta skulle effektivisera verksamheten eftersom varje överförmyndare inte skulle behöva ta fram sådant underlag på egen hand. Det finns också överförmyndare som bedömer att de inte behöver råd och stöd.

Riksrevisionen konstaterar att överförmyndarna skiljer sig åt när det gäller hur de är organiserade, hur mycket resurser de avsätter för verksamheten och vilka rutiner de har för sin granskning. Det innebär att överförmyndarnas förutsättningar att bedriva en rättssäker och effektiv tillsyn varierar.⁵¹

⁴⁹ I den nationella tillsynsinriktningen för 2018 anger länsstyrelserna däremot ett fokusområde för deras arbete med att lämna råd och stöd: ”T.ex. angående nya förvaltningslagen.”

⁵⁰ Skr. 2009/10:79, s. 28.

⁵¹ Riksrevisionen (2017:33). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*, s. 38.

Det betyder i sin tur att deras behov av vägledning också varierar. Till exempel visar vår enkät att det fortfarande finns många kommuner i Norrbottens län som har en ensam överförmyndare, medan det i Östergötlands län är betydligt mer vanligt att kommuner samverkar i gemensamma kanslier som har tillgång till anställda tjänstemän.

5.2.2 Länsstyrelserna följer upp om överförmyndarna deltar i utbildningar men inte om de är tillfredsställande

Enligt Riksrevisionen får överförmyndarna utbildning främst från ideella aktörer, från SKL och inom ramen för annan statlig verksamhet. Det gäller till exempel utbildning från Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen.⁵²

Samtliga länsstyrelser uppger i våra intervjuer att de informerar sig om vilka utbildningar som överförmyndarna, nämndledamöter och tjänstemän har gått. De ställer frågan om utbildning antingen i samband med det årliga inspektionsbesöket eller i det frågeformulär som de flesta länsstyrelser skickar till överförmyndarna så att de kan besvara det inför en inspektion.

Enligt regelverket ska länsstyrelserna även se till att utbildningen av överförmyndarna är tillräckligt bra. I våra intervjuer är det endast Länsstyrelsen i Västra Götalands län som uppger att de regelbundet deltar i samma utbildningar som överförmyndarna inom sitt tillsynsområde. Det är därför osäkert om de övriga sex länsstyrelserna kan bedöma innehållet i utbildningarna och bedöma om de är tillfredsställande i förhållande till överförmyndarnas uppdrag.

Enligt Riksrevisionen har länsstyrelserna ofta endast en begränsad överblick av vilket utbud och vilka behov av utbildning som finns bland överförmyndarna.⁵³ Både våra intervjuer med länsstyrelserna och vår enkät till överförmyndarna bekräftar denna bild. Exempelvis instämmer endast hälften av överförmyndarna i att länsstyrelsen har god kännedom om vilka

⁵² Ibid, s. 52.

⁵³ Ibid.

utbildningsinsatser som överförmyndarna behöver. Det är bara 12 procent som instämmer helt i påståendet.⁵⁴

5.2.3 Några länsstyrelser anordnar utbildningsinsatser

Det förekommer att länsstyrelser anordnar utbildning för överförmyndare. I våra intervjuer uppger länsstyrelserna i Västra Götalands och Stockholms län att de har som mål att årligen anordna en endagskonferens eller informationsträff där länsstyrelsens tjänstemän informerar om aktuella frågor. Ibland har även externa aktörer medverkat vid dessa tillfällen, exempelvis Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket. Men i övrigt visar våra intervjuer att länsstyrelserna främst informerar vid utbildningstillfällen och informationsträffar som andra aktörer anordnar för bland annat målgruppen överförmyndare.

I vår enkät uppger knappt 60 procent av överförmyndarna att länsstyrelsen erbjuder dem möjlighet att delta i någon form av utbildning, till exempel konferenser, utbildningsdagar och föreläsningar. Andelen överförmyndare som anger att länsstyrelsen ger sådana möjligheter varierar kraftigt beroende på länsstyrelse: från 90 procent till drygt 10 procent. Av de omkring 40 procent som inte erbjuds utbildningsinsatser önskar nästan alla att länsstyrelsen tillhandahåller utbildning för överförmyndare.

5.2.4 Länsstyrelsernas riktlinjer för utbildning av ställföreträdare används i begränsad omfattning

Inom ramen för länsstyrelsernas rådgivningsansvar fick Länsstyrelsen i Dalarnas län 2015 i uppdrag av regeringen att utarbeta riktlinjer för överförmyndarnas utbildning av *gode män* och *förvaltare*.⁵⁵ Länsstyrelsen i Dalarnas län redovisade uppdraget i november 2015.

Genomslaget för länsstyrelsens riktlinjer är svagt

Vi konstaterar att utbildningsmaterialet inte har fått särskilt stort genomslag. I vår enkät uppger bara en tredjedel av överförmyndarna att de

⁵⁴ Statskontorets enkät till kommunernas överförmyndare. Frågan besvarades av 137 av 172 mottagare av enkäten.

⁵⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna.*

använder länsstyrelsens riktlinjer för utbildning av ställföreträdare.⁵⁶ Andelen överförmyndare som använder riktlinjerna varierar beroende på länsstyrelse.

Länsstyrelserna har inte aktivt informerat om materialet

Ett tydligt resultat från vår enkät är att länsstyrelserna inte aktivt har informerat om eller tillgängliggjort materialet. Nästan 70 procent av de överförmyndare som inte använder länsstyrelsens riktlinjer uppger att de inte känner till dem eller att inte har fått ta del av dem. Bland övriga överförmyndare anser omkring 20 procent att länsstyrelsens riktlinjer inte är tillräckligt omfattande eller anpassade efter vad ställföreträdarna behöver för utbildning för uppdraget.

5.2.5 Ännu ingen samordnad statistik på överförmyndarområdet

Länsstyrelserna har sedan 2015 i uppgift att föra statistik över överförmyndarnas verksamhet inom det egna tillsynsområdet.⁵⁷ Länsstyrelserna ska sedan kunna använda den som ett underlag för att följa upp och utveckla sin tillsyn över överförmyndarna. Statistiken ska också ge överförmyndarna bättre möjligheter att följa upp och analysera sin verksamhet.⁵⁸ Det är länsstyrelsen i Dalarnas län som ansvarar för att sammanställa denna statistik på nationell nivå.

Vid två tillfällen sedan 2015 har länsstyrelserna fått i uppdrag av regeringen att överväga hur statistiken ska bli mer tillförlitlig och användbar i deras tillsynsverksamhet.⁵⁹ Men våra intervjuer med länsstyrelserna visar

⁵⁶ Statskontorets enkät till kommunernas överförmyndare. Frågan besvarades av 139 av 172 mottagare av enkäten.

⁵⁷ 26 § förmyndarskapsförordningen. Överförmyndaren ska till exempel lämna uppgifter om antalet årsarbetskrafter hos överförmyndaren, antalet ställföreträdarskap, totalkostnad per ställföreträdarskap och antalet redovisningshandlingar som överförmyndaren har granskat.

⁵⁸ SOU 2013:27. *Vissa frågor om gode män och förvaltare*, s. 214.

⁵⁹ Regeringsbeslut 2016-06-30. *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*; Regeringsbeslut 2018-05-03. *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare m.m.*

att statistiken ännu inte fungerar som verktyg för att följa upp genomslaget av länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna kan därför inte heller använda den när de planerar sin tillsynsvägledning. Även Riksrevisionen konstaterar att statistiken varken är tillförlitlig eller särskilt användarvänlig. Det beror på att inte alla överförmyndare rapporterar in de grundläggande uppgifterna och att de som rapporterar in gör det på olika sätt.⁶⁰

5.3 Överförmyndarnas syn på länsstyrelsernas tillsynsvägledning

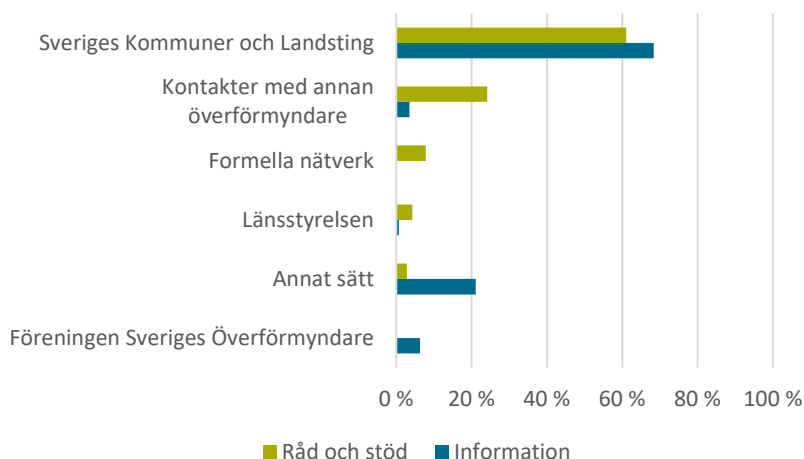
Vår enkät visar att överförmyndarna anser att länsstyrelsernas tillsynsvägledande roll är otydlig. Många framför i fritextsvaren att det saknas en gemensam bild av vad de kan förvänta sig av länsstyrelsen i frågor om tillsynsvägledning. Denna synpunkt framkom även på den nationella länsombudsträffen för överförmyndare som vi deltog i. Samtidigt uppger flera överförmyndare i vår enkät att de inte har någon uppfattning om länsstyrelsens tillsynsvägledning eftersom de inte har någon regelbunden kontakt med länsstyrelsen mellan de årliga inspektionerna.

5.3.1 Överförmyndarna vänder sig till främst till SKL för råd och stöd

Vår enkät visar att det är få överförmyndare som i första hand vänder sig till länsstyrelsen för att få råd och stöd (figur 5.1). En majoritet av överförmyndarna anger i stället att de vänder sig till SKL för råd och stöd (61 procent) och information (68 procent). Omkring 25 procent uppger att de i första hand kontaktar överförmyndare i andra kommuner för råd och stöd.

⁶⁰ Riksrevisionen (2017:33). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta*, s. 50 f.

Figur 5.1 Aktörer som överförmyndarna i första hand vänder sig till för råd och stöd samt information om aktuella frågor på överförmyndarområdet, andelar.



Källa: Statskontorets enkät till kommunernas överförmyndare. Frågorna besvarades av 141 respektive 142 av totalt 172 mottagare av enkäten.

De överförmyndare som svarat alternativet ”Annat sätt” har gett olika svar. De alternativ som fler än en överförmyndare uppger är rättsdatabaserna Infosoc och Zeteo, Jan Wallgrens årliga kurs och egen omvärldsbevakning av relevanta rättskällor. Vissa överförmyndare vänder sig även till Föreningen Sveriges Överförmyndare eller kontaktar andra överförmyndare för att få information om aktuella frågor.

Fritextsvaren i vår enkätundersökning visar att överförmyndarna anser att det är oklart om länsstyrelsen kan vara både tillsynsmyndighet och även ge vägledning. Många nämner också att de i första hand får ett ändamålsenligt stöd från SKL. De anser att SKL har god erfarenhet av det löpande arbetet och snabbt kan ge tydliga svar när de vänder sig dit med frågor.

Referenser

Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2003). *Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar* i Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd. Studentlitteratur.

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

Kemikalieinspektionen (2016). *Plan för tillsynsvägledning för åren 2016–2018*.

Länsstyrelsen Stockholm (2017). *Riktlinjer för inspektion av överförmyndare*, (2017-12-11).

Länsstyrelsen i Västra Götaland (2017). *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*, 2017-09-01.

Länsstyrelserna (2017). *Checklista för granskning av akter vid tillsyn av överförmyndare*, 2017-12-11.

Länsstyrelserna (2017). *Kritiktrappa – överförmyndartillsyn*, 2017-10-13.

Länsstyrelserna (2017). *Nationell inriktning inom överförmyndartillsynen för 2018*, Utkast 2017-10-13.

Miljösamverkan Sverige (2008). *Regional tillsynsvägledning. Planering och utveckling*.

Regeringsbeslut 2016-06-30. *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.

Regeringsbeslut 2018-05-03. *Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare m.m.*

Regeringsbeslut 2018-12-18. *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende länsstyrelserna.*

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna.
S2014/8870/SAM (delvis).

Riksrevisionen (2017:33). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta.*

Riksrevisionen (2018:31). *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn.*

Statskontoret (2007). *Samverkan som arbets- och verksamhetsform i Statsförvaltningen i förändring – möjligheter och utmaningar.* (Statskontorets småskrift 2/2007).

Statskontoret (2011). *Fristående utvärderingsmyndigheter – En förvaltningspolitisktrend.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformning av statlig tillsyn.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret (2014:17). *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet.*

Statskontoret (2018). *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar.* PM. (Dnr. 2017/281-5).

Skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

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

Tillsyns- och föreskriftsrådet (2014). *Olika former av vägledning till miljöbalken, 2014-10-18.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



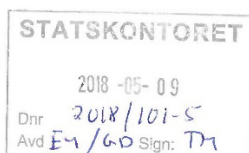
Regeringsbeslut

II:16

2018-05-03
Ju2018/02628/L2

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret om samordningen av tillsynen och tillsynsvägledningen på området för gode män och förvaltare

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret följande uppdrag:

- Utvärdera hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning på området för gode män och förvaltare fungerar.
- Överväga hur länsstyrelsernas samordning kan förbättras för att tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. I detta sammanhang ska Statskontoret överväga om en central aktör – en länsstyrelse eller någon annan förvaltningsmyndighet – bör ha ansvaret att samordna tillsynen och/eller tillsynsvägledningen.

Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län ska bistå Statskontoret under arbetet med uppdraget.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 30 april 2019.

Bakgrund

Regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare

Runt om i landet ställer en stor grupp människor upp som gode män, förvaltare eller förordnade förmyndare för ännu fler medmänniskor. I de allra flesta fall bidrar ställföreträdaren med ett stort ideellt engagemang och gör han eller hon en värdefull insats för att stödja en medmänniska i en utsatt

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-20 27 34
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

situation. Men tyvärr förekommer det att ställföreträdare på grund av okunskap, slarv eller i värsta fall ont uppsåt missköter sina uppdrag. Samhället har ett ansvar för att förebygga misskötsel och för att agera kraftfullt när så ändå sker.

I regeringens skrivelse 2017/18:128 Riksrevisionens rapport om tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare konstaterar regeringen att de åtgärder och regelförbättringar som har genomförts på senare år inte kan anses vara tillräckliga för att säkerställa att tillsynen över ställföreträdarna och överförmyndarna är av sådan hög kvalitet att enskildas rätts säkerhet och lika-
behandling fullt ut ska kunna garanteras. Vidare anser regeringen att det finns brister i regelverket och att det inte helt kan anses motsvara de krav som bör kunna ställas på ett modernt och rätts säkert system som ska hjälpa och skydda den enskilda personen. Mot den bakgrunden aviseras i skrivelsen att regeringen avser att vidta åtgärder för att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare och för att anpassa och modernisera regelverket om ställföreträdare.

Förordningsändringar och uppdrag om länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning

En viktig förutsättning för att tillsynen ska fungera på ett effektivt sätt är att tillsynsarbetet runt om i landet samordnas och att tillsynsaktörerna samverkar med varandra och med andra intressenter. Sommaren 2016 gav regeringen de berörda länsstyrelserna – länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län – i uppdrag att gemensamt vidta åtgärder för att förbättra tillsynen över och stödet till landets överförmyndare och överförmyndarnämnder. I uppdraget – som härefter benämns 2016 års regeringsuppdrag – angavs bl.a. att det är angeläget att tillsynen samordnas (dnr Ju2015/09334/L2 och Ju2016/03482/L2). Länsstyrelserna anför i sin slutrapport bl.a. att de regelbundet arbetar tillsammans i en samverkansgrupp för att uppnå en ökad nationell enhetlig i tillsynen och att de årligen tar fram en gemensam tillsyns-inriktning som sedan följs upp. 2016 års regeringsuppdrag har, enligt länsstyrelserna, inneburit att samverkansarbetet har fördjupats och blivit mer intensivt (dnr Ju2017/07001/L2).

För en fungerande ordning med gode män och förvaltare är det även, enligt regeringens mening, viktigt att länsstyrelsernas tillsynsvägledning fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Sedan 2009 har länsstyrelserna i uppgift att med råd

stödja överförmyndarna och överförmyndarnämnderna i deras verksamhet och därvid främja en enhetlig rättstillämpning. Länsstyrelserna ska också se till att utbildningen av överförmyndarna, ledamöterna i överförmyndarnämnderna och ersättare är tillfredsställande. I redovisningen av 2016 års rege- ringsuppdrag tar länsstyrelserna upp bl.a. att länsstyrelserna samverkar an- gående vilka frågor som bör framhållas vid kontakter med överförmyndarna och att tillsynsinriktningen för 2018 kommer att fokusera på frågor kopplade till länsstyrelsernas tillsynsvägledande roll. Länsstyrelserna ska också ha fortsatt deras arbete med att utveckla riktlinjer för överförmyndarnas utbildning av gode män och förvaltare.

Regeringen ser positivt på att samordningen och samverkan mellan läns- styrelserna har förbättrats och att länsstyrelserna i större utsträckning foku- serar på frågor om tillsynsvägledning. Enligt regeringens mening är det vik- tigt att länsstyrelsernas arbete på dessa områden inte stannar upp, utan fort- sätter i samma riktning. Regeringen har därför denna dag beslutat om änd- ringar i förmynderskapsförordningen (1995:379) som ålägger de ansvariga länsstyrelserna att aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsyn och tillsynsvägledning. Förordningsändringarna innebär också att läns- styrelsernas tillsynsvägledning ska bedrivas regelbundet och systematiskt och att den ska förmedlas på det sätt som bäst bidrar till att utveckla överför- myndarnas och överförmyndarnämndernas verksamhet. På så sätt ger änd- ringarna uttryck för att länsstyrelserna ska bedriva sitt arbete i enlighet med vad som i andra liknande sammanhang betecknas som god tillsynsvägled- ning. Det kan t.ex. innebära att länsstyrelserna inte bara ska ta fram och till- gängliggöra information eller riktlinjer, utan att de också aktivt måste se till att vägledningen nås och uppfattas av överförmyndarna.

Vidare har regeringen denna dag gett länsstyrelserna i uppdrag att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare i vissa frågor och att över- väga hur statistikinsamlingen kan förbättras för att statistiken ska bli mer till- förlitlig och användbar i tillsynsverksamheten (dnr Ju2018/02627/L2).

Ytterligare åtgärder behövs för att förbättra tillsynen

Det är viktigt att förändringsarbetet med att förbättra tillsynen över ställföre- trädare och överförmyndare och med att anpassa och modernisera regel- verket om ställföreträdare genomförs så snart som möjligt. Regeringen har, som anges ovan, denna dag beslutat om förordningsändringar för att betona länsstyrelsernas ansvar för att tillsynen och tillsynsvägledningen samordnas.

Förordningsändringarna – och även det uppdrag som regeringen gett till de ansvariga länsstyrelserna – syftar till att öka möjligheterna för att den nuvarande tillsynsordningen ska fungera på bästa sätt. I förändringsarbetet bör det även ingå att på ett mera övergripande och långsiktigt plan analysera hur det går att ytterligare förbättra förutsättningarna för att länsstyrelsernas arbete kan samordnas för att tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Nedan redovisas ett uppdrag till Statskontoret i denna fråga.

Närmare om uppdraget

Statskontoret genomför på regeringens uppdrag utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår bl.a. att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv och ge underlag för omprövning och effektivisering.

Det är av stor vikt att det på området för gode män och förvaltare finns en fungerande samordning mellan länsstyrelserna i fråga om tillsyn och tillsynsvägledning. Hur länsstyrelsernas arbete ska samordnas för att tillsynskedjan ska bli så effektiv som möjligt är dock inte självklart. Inom vissa områden förekommer det, som Riksrevisionen tar upp i sin granskning, en myndighet med huvudansvar för tillsyn eller tillsynsvägledning. Det finns dock 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.

För att regeringen ska få ett bättre underlag inför framtida ställningstaganden får Statskontoret i uppdrag att dels utvärdera hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning enligt 19 kap. föräldrabalken fungerar, dels överväga hur länsstyrelsernas samordning kan förbättras för att tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt.

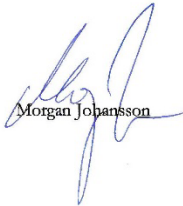
Vid utvärderingen ska Statskontoret ta hänsyn till det arbete som redan genomförs av de ansvariga länsstyrelserna och till de förordningsändringar och uppdrag som i dag har beslutats i syfte att förbättra tillsynen och tillsynsvägledningen.

I uppdraget att överväga hur länsstyrelsernas samordning kan förbättras ska Statskontoret utgå från länsstyrelsernas befintliga ansvarsområden och resultatet av utvärderingen och utifrån det analysera bl.a. om länsstyrelserna bör genomföra samordningsarbetet på ett annat sätt eller med en annan metod (dvs. analysera hur samordningsarbetet bör genomföras) och på vilka uppgifter som samordningsarbetet främst bör inriktas (dvs. analysera vad som bör omfattas av samordningsarbetet). I detta sammanhang ska Statskontoret även överväga om en mer ändamålsenlig samordning kan åstadkommas genom att en av de ansvariga länsstyrelserna eller någon annan förvaltningsmyndighet utses att centralt ansvara för samordningen av den tillsyn och/eller tillsynsvägledning som i dag utförs av länsstyrelserna. Om det bedöms att en central myndighet bör utses att ansvara för samordningen av tillsynen och/eller tillsynsvägledningen, ska Statskontoret även analysera om länsstyrelserna bör frigöras från motsvarande uppgifter.

Statskontoret ska redovisa vilka av de rekommenderade åtgärderna som bedöms ge upphov till ökade kostnader och storleken på kostnaderna. Statskontoret ska även redovisa vilka förbättringsåtgärder som skulle kunna vidtas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. Vidare ska Statskontoret redovisa åtgärdernas eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

För uppdragets genomförande är det nödvändigt att Statskontoret får information från berörda myndigheter. De länsstyrelser som ansvarar för tillsynen på området ska därför bistå Statskontoret i uppdraget. Uppdraget bör genomföras i dialog med Sveriges Kommuner och Landsting.

På regeringens vägnar



Morgan Johansson



Mattias Pleiner

Kopia till

Fj/OFA SFÖ

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Sveriges Kommuner och Landsting

6 (6)

Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

I den här bilagan redovisar vi hur vi har genomfört uppdraget. Vi besvarar uppdragets frågor genom en kombination av metoder:

- Intervjuer med berörda länsstyrelser och dokumentstudier
- Enkät till överförmyndarna
- Möte med överförmyndarnas länsombud och studiebesök hos överförmyndare.

Intervjuer med berörda länsstyrelser och dokumentstudier

Vi har intervjuat personer med ansvar för tillsynsverksamheten på de sju länsstyrelser som har tillsyn över överförmyndarna. Intervjuerna ligger till grund för vår analys av hur länsstyrelsernas samverkan och samordning fungerar.

Intervjuerna har gett en fördjupad bild av hur formaliserad och prioriterad länsstyrelsernas samverkan är, om det är tydligt vad samverkan ska åstadkomma och om de berörda länsstyrelserna har en gemensam problembild. Vi har också undersökt hur länsstyrelserna tolkar sitt ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning, hur de arbetar för att samordna dessa uppgifter och hur de ser på vad som fungerar bra respektive mindre bra i samordningen.

Tidigt i arbetet hade vi orienterande samtal med Länsstyrelsen i Stockholms län och med SKL för att få överblick över området och uppslag på relevanta frågor att undersöka. Inledningsvis träffade vi också projektledaren för Riksrevisionens granskning ”Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare”.⁶¹

Vi har också tagit del av myndighetsintern dokumentation från länsstyrelserna som ger en bild av vad som ingår i länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning och vilka aktiviteter de genomför för att samordna dessa

⁶¹ Riksrevisionen (2017). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta.*

uppgifter. Exempel på sådana underlag är mötesprotokoll, tillsynsprotokoll samt riktlinjer och metoder för tillsynen.

Vi har också uppskattat kostnaderna som följer av att genomföra vårt förslag om att regeringen bör utse en länsstyrelse att centralt ansvara för samordningen av tillsyn och tillsynsvägledning på överförmyndarområdet. För att kunna bedöma kostnaderna i form av årsarbetskrafter, indirekta kostnader och övriga kostnader, har vi tagit del av länsstyrelsernas respektive uppskattning av dess *nuvarande* kostnader för *samordning* av tillsyn och tillsynsvägledning på överförmyndarområdet. Dessutom har vi i våra intervjuer med länsstyrelserna tagit del av deras uppskattningar av hur många årsarbetskrafter ett centralt samordningsuppdrag *skulle* innebära.

Enkät till överförmyndarna

Vi har använt en enkät för att undersöka hur överförmyndarna uppfattar länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning. Enkäten är en webbenkät som vi har skickat till landets överförmyndare.

De sju länsstyrelserna har bistått oss med e-postadresser till de överförmyndare som ingår i deras respektive tillsynsområde. Enligt vår sammanställning av uppgifter från länsstyrelserna fanns det 2018 totalt 229 tillsynsobjekt, det vill säga kommunala överförmyndaryrmyndigheter. Det är färre än antalet kommuner i Sverige eftersom många kommuner har organiserat verksamheten i gemensamma nämnder. Flera kommuner samverkar även i gemensamma kanslier som kan bestå av såväl enskilda kommuner som gemensamma nämnder. Dessa har också i många fall en gemensam e-postadress som länsstyrelserna använder. Det fanns sammantaget tre dubletter i länsstyrelsernas listor och i två fall två olika adresser till samma överförmyndare. Enkäten skickades därför till 172 mottagare. Svarsfrekvensen var 83 procent, eller 143 respondenter.

Syftet med enkäten har främst varit att jämföra hur länsstyrelserna bedriver tillsyn och tillsynsvägledning utifrån de enskilda överförmyndarnas perspektiv. Men enkäten har också gett en bild av hur länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning faller ut i olika delar av landet. Vi har exempelvis ställt frågor om länsstyrelsens rutiner och fokus vid tillsynsbesöken, men också frågor om överförmyndarnas kontakter med länsstyrelsen när

det gäller råd, stöd och utbildning. Enkäten omfattar drygt 20 frågor (se bilaga 4).

Vi anser att enkäten i allt väsentligt ger ett tillförlitligt resultat. Svarsfrekvensen är hög och bortfallsanalysen visar att skillnaden i svarsfrekvens mellan överförmyndare i olika län är relativt liten. Bland de mottagare som tillhör länsstyrelserna i Stockholms och Skåne län är svarsfrekvensen 68 respektive 76 procent. Motsvarande siffra för övriga län varierar mellan 82 och 100 procent.

Eftersom enkäten bara har gått ut till en gemensam adress i de fall kommunerna samverkar finns en viss risk att svaren inte är representativa på marginalen. Men i enkätutskicket har vi uppmanat dessa mottagare att samordna enkätsvaret med varje kommun som har en överförmyndare eller överförmyndarnämnd kopplad till kansliet.

Möte med överförmyndarnas länsombud och studiebesök

Som komplement till enkäten har vi även deltagit på ett möte med överförmyndarnas länsombud samt gjort studiebesök hos och intervjuat medarbetare vid två överförmyndarkontor.

Mötet med länsombuden skedde i samband med Föreningen Sveriges Överförmyndares (FSÖ) länsombudsträff i Stockholm i december 2018. Länsombuden representerar landets överförmyndare. Vi presenterade vårt uppdrag och bad ombuden att reflektera över ett antal frågor kopplade till hur de uppfattar länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägledning och hur den kan förbättras.

I januari 2019 genomförde vi ett studiebesök på överförmyndaren i Solna kommun. I samband med besöket intervjuade vi överförmyndarnämndens ordförande och tre handläggare. Vi har även intervjuat en handläggare på överförmyndaren i Kristianstads kommun.

Projektgrupp, kvalitetssäkring och samråd

Rapporten har utarbetats av Madeleine Håkansson (projektledare) och Sebastian Stålfors. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Länsstyrelserna i Dalarnas, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län har faktagranskat delar av ett utkast till rapporten.

Vi har samrått med företrädare för SKL för att stämma av enkäten och om våra förslag på åtgärder kan få negativa konsekvenser för kommunerna. Samrådet har bestått av ett möte samt korrespondens via e-post.

Bilaga 3

Utgångspunkter för analys av samordning

I denna bilaga redovisar vi våra utgångspunkter för att analysera hur länsstyrelserna samordning av tillsyn och tillsynsvägledning fungerar. Dessa utgångspunkter är:

- Det är skillnad mellan samverkan och samordning
- Samordning är ett medel för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig tillsyn och tillsynsvägledning
- Samordningen ska göra tillsynen och tillsynsvägledningen så effektiv och ändamålsenlig som möjligt.

Vår distinktion mellan länsstyrelsernas samverkan respektive samordning

I utredningen använder vi de båda begreppen *samverkan* och *samordning*. Även om de har en liknande betydelse finns det i grunden vissa skillnader.⁶² Samverkan innebär i detta sammanhang att tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna) enas om att uppträda på ett gemensamt sätt när de genomför tillsyn av tillsynsobjekten (överförmyndarna). Det kan exempelvis handla om att länsstyrelserna tillsammans tar fram en gemensam inriktning för tillsynen och att de tillsammans hämtar in uppgifter och tar fram informationsmaterial. Samverkan är inte bindande för de berörda tillsynsmyndigheterna utan bygger på att de kommer överens om de åtgärder som de genomför gemensamt.

Samordning innebär att tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna) anpassar sin tillsyn för ett gemensamt syfte. Det kan till exempel innebära att läns-

⁶² Inom statlig tillsyn används begreppet samverkan vanligen i sammanhang där tillsynsmyndigheter inom närliggande tillsynsområden utövar tillsyn mot samma verksamhet, och där det finns en risk för att den samlade tillsynen kan medföra motstridiga krav på verksamheten. Samordning används vanligen i sammanhang där tillsynsmyndigheter utövar tillsyn inom ett och samma tillsynsområde men mot olika aktörer. Se även SOU 2004:100. *Vidareutvecklad samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter*, s. 152 f.

styrelserna har gemensamma styrdokument, bedriver gemensamma nationella tillsynsprojekt och anordnar gemensamma handläggartäffar för tillsynsfrågor. Det kan också innebära att en central aktör utfärdar råd eller föreskrifter för aktörer inom tillsynsorganisationen om hur de ska bedriva tillsynen. Samordning kan till skillnad från samverkan i vissa fall vara bindande för berörda tillsynsmyndigheter.

Samordning är ett medel för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig tillsyn och tillsynsvägledning

Regeringen anser att en viktig förutsättning för att länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning ska fungera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är att tillsynsarbetet runt om i landet inte bara samordnas utan även att tillsynsmyndigheterna samverkar med varandra och med andra intressenter. Länsstyrelserna samordnar sin tillsyn och tillsynsvägledning inom överförmyndarområdet inom ramen för en samverkansgrupp. Vi har därför analyserat både hur länsstyrelsernas arbete i denna grupp fungerar och hur deras samordning av tillsyn och tillsynsvägledning fungerar.

För att analysera samverkan mellan länsstyrelserna utgår vi från Statskontorets samlade erfarenheter av att analysera samverkan och från forskning om samverkan i statsförvaltningen.⁶³

För att analysera hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn fungerar undersöker vi i vilken grad länsstyrelserna:

- tolkar tillsynsreglerna på ett likartat sätt
- har gemensamma riktlinjer för granskning av överförmyndare
- i övrigt samordnar tillsynsarbetet.

För tillsynsvägledningen innebär en fungerande samordning att länsstyrelserna bland annat:

⁶³ Se bland annat *Samverkan som arbets- och verksamhetsform* i Statsförvaltningen i förändring – möjligheter och utmaningar (Statskontorets småskrift 2/2007); Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013), *Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar* i Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd.

- har en gemensam syn på vägledningsansvaret
- har en gemensam inriktning och gemensamma prioriteringar för tillsynsvägledningen.

Tillsynen och tillsynsvägledningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt

Länsstyrelsernas samordning ska bidra till att tillsynen och tillsynsvägledningen blir så effektiv och ändamålsenlig *som möjligt*. I våra slutsatser och förslag utgår vi från vad som i andra sammanhang räknas som en effektiv och ändamålsenlig tillsyn respektive tillsynsvägledning.

En effektiv och ändamålsenlig tillsyn

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* anger regeringen att begreppet tillsyn främst bör användas för ”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”.⁶⁴ I korthet innebär det att när regeringen instiftar en ny lag vill regeringen att intentionerna med lagen ska uppnås. Tillsyn är ett sätt att försäkra sig om detta och på samma gång garantera medborgarnas rättssäkerhet.⁶⁵ Statskontoret har tidigare bedömt att en tydlig och enhetlig tillsyn bidrar till att tillsynen blir rättssäker.⁶⁶

I våra förslag för att förbättra samordningen mellan länsstyrelserna utgår vi från att tillsynen behöver vara:

- **Ändamålsenlig.** Rätt sorts tillsyn ska genomföras utifrån det övergripande målet att de granskade verksamheterna i högre grad ska följa de regler som gäller och göra dessa verksamheter mer effektiva. Tillsynen fokuserar på de faktorer som mest ökar i vilken grad verksam-

⁶⁴ Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

⁶⁵ Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 23 ff.

⁶⁶ Statskontoret (2018). *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar*, s. 34.

heterna följer reglerna och på områden där riskerna är störst för avsteg från reglerna.

- **Tydlig.** Det ska vara tydligt vad myndigheter utövar tillsyn över och vad syftet är med tillsynen. Det ska framgå hur tillsynsmyndigheten kan ingripa som ett resultat av tillsynen. Tillsynen ska vara förutsägbar.
- **Enhetlig.** Regler ska tolkas på samma sätt oavsett vad eller vem som är föremål för tillsynen. Myndigheter med tillsynsansvar inom samma område ska ha samma sanktionsmöjligheter.
- **Kostnadseffektiv.** Målet med tillsynen ska uppnås till lägsta möjliga kostnad. Det innebär att det inte ska gå att nå samma mål till en lägre kostnad genom att förändra tillsynen.

I uppdraget till Statskontoret framhåller regeringen att frågan om hur länsstyrelsernas tillsyn ska samordnas inte har ett givet svar. När vi analyserar hur samordningen kan förbättras utgår vi även från hur tillsynen samordnas inom andra områden där länsstyrelsen har tillsynsansvar, exempelvis kemikalietillsyn, livsmedelskontrollen och miljötillsynen.

En effektiv och ändamålsenlig tillsynsvägledning

Tillsynsvägledning är inte lika vedertaget som begrepp som tillsyn. Begreppet förekommer främst i miljöbalken och i plan- och bygglagen.⁶⁷ Tillsynsvägledning gäller vanligen att centrala tillsynsmyndigheter genom att stödja ska kunna bidra till att tillsynen är enhetlig när det gäller hur den som utför tillsynen tillämpar regelverket för den tillsynade verksamheten.⁶⁸ Tillsynsvägledning kan delas in i tre delar: råd och stöd till operativa tillsynsmyndigheter, samordning, samt utvärdering och uppföljning av operativ tillsyn.⁶⁹

⁶⁷ Riksrevisionen (2018). *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*, s. 8; Tillsyns- och föreskriftsrådet (2014). *Olika former av vägledning till miljöbalken*.

⁶⁸ Statskontoret (2014). *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s 23; Riksrevisionen (2018). *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*, s. 8.

⁶⁹ Skr. 2009/10:79, s. 28.

Regeringen har angett att tillsynsvägledning kanske är det viktigaste instrumentet för att komma tillrätta med omotiverade skillnader mellan olika kommuners tillsyn, till exempel skillnader i hur tillsynen bedrivs och vilka bedömningar den resulterar i. De myndigheter som arbetar med tillsynsvägledning, föreskrifter och operativ tillsyn enligt miljöbalken har gemensamt beskrivit ett antal egenskaper som kännetecknar en god tillsynsvägledning. I våra förslag för att förbättra samordningen mellan länsstyrelserna utgår vi från att tillsynsvägledningen bland annat behöver vara:

- **Tydlig.** Den tillsynsvägledande myndigheten ska vara tydlig med sina prioriteringar för tillsynsvägledningen och vilka insatser som den kommer att göra.
- **Strategisk.** Tillsynsvägledningen ska bedrivas regelbundet och systematiskt och planeras med utgångspunkt i vad som är prioriterat nationellt och regionalt samt utifrån det behov av stöd som finns.
- **Kommunikativ.** Tillsynsvägledningen ska förmedlas i god tid och på det sätt som bäst bidrar till att utveckla den operativa tillsynsverksamheten.

Tillgänglig. Skriftlig och muntlig tillsynsvägledning ska vara enkel för mottagaren att få tag på och förstå.

Bilaga 4

Enkät till överförmyndare

Villkorade frågor är markerade med asterisk.

1. Vänligen ange *vilken/vilka* överförmyndare enkätsvaret avser

2. Hur är er överförmyndarverksamhet organiserad? (*Flera svarsalternativ möjliga*)
 - Överförmyndare
 - Överförmyndarnämnd
 - Gemensam överförmyndarnämnd (där flera kommuner ingår)
 - Gemensamt kansli (där flera kommuner ingår)

3. Vilken länsstyrelse utövar tillsyn över er överförmyndarverksamhet?
 - Länsstyrelsen i Dalarnas län
 - Länsstyrelsen i Norrbottens län
 - Länsstyrelsen i Skåne län
 - Länsstyrelsen i Stockholms län
 - Länsstyrelsen i Västernorrlands län
 - Länsstyrelsen i Västra Götalands län
 - Länsstyrelsen i Östergötlands län

4. Ange vilka år länsstyrelsen har genomfört inspektion hos er? (*Flera svarsalternativ möjliga*)
 - 2018
 - 2017
 - 2016
 - 2015
 - 2014
 - 2013
 - 2012

5. Vilka handlingar tar länsstyrelsen del av inför och under inspektionsbesöket? *(Flera svarsalternativ möjliga)*
- Ett urval av överförmyndarens akter
 - Överförmyndarens register över ställföreträdarskap
 - Ställföreträdarens årsräkningar och årsredogörelser
 - Annat: _____
6. Rapporterar ni årligen in statistik om ställföreträdar- och överförmyndarområdet till länsstyrelsen?
- Ja
 - Nej*
7. Varför rapporterar ni inte in statistik om ställföreträdar- och överförmyndarområdet till länsstyrelsen? *
- _____
8. Vilken eller vilka aspekter uppfattar ni att länsstyrelsen *fokuserar särskilt* på i sin tillsyn? *(Flera svarsalternativ möjliga)*
- Om vår handläggning följer reglerna i föräldrabalken och förmyndarskapsförordningen
 - Handläggningstider för olika typer av ärenden
 - Diarieföring och dokumentation av händelser
 - Om vår handläggning generellt sker på ett rättssäkert sätt
 - Om vår handläggning är kostnadseffektiv
9. Vilka rutiner finns för länsstyrelsens återkoppling efter inspektion? *(Flera svarsalternativ möjliga)*
- Länsstyrelsen skickar tillsynsprotokoll *
 - Länsstyrelsen ger muntlig återkoppling på plats
 - Länsstyrelsen återkopplar vid nästa inspektion
 - Annan muntlig/skriftlig återkoppling: _____
 - Inga tydliga rutiner

10. Framgår det av länsstyrelsens tillsynsprotokoll vilka akter som länsstyrelsen har granskat? *
- Ja, alltid
 - Ja, oftast
 - Nej, sällan
 - Nej, aldrig
11. Framgår eventuell anmärkning, och skälen till anmärkningen, av länsstyrelsens tillsynsprotokoll? *
- Ja, alltid
 - Ja, oftast
 - Nej, sällan
 - Nej, aldrig
12. I vilken utsträckning instämmer ni i följande påståenden om länsstyrelsens tillsyn av er verksamhet? (*Instämmer helt, Instämmer delvis, Instämmer inte alls*)
- Länsstyrelsens tillsyn fokuserar på de frågor som har betydelse för regel efterlevnaden i vår verksamhet
 - Länsstyrelsens tillsyn fokuserar på de frågor där det finns risker för att vår verksamhet gör avsteg från reglerna
 - Länsstyrelsen förmedlar resultatet av inspektionen på ett sätt som vi förstår
 - Länsstyrelsen följer upp eventuell kritik mot vår verksamhet
 - Länsstyrelsens inspektionsbesök meddelas på förhand
 - Det är tydligt vad som är syftet med länsstyrelsens tillsyn

13. Hur får ni i första hand information om utvecklingen i aktuella frågor på överförmyndarområdet, till exempel ny lagstiftning, viktiga rättsfall och uttalanden från Justitieombudsmannen?

- Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ)
- Länsstyrelsen
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- Kontakter med annan överförmyndare
- Formella nätverk
- Annan myndighet: _____
- Annat sätt: _____

14. Vem vänder ni er oftast till när ni behöver råd och stöd för ert uppdrag som överförmyndare?

- Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ)
- Länsstyrelsen
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- Kontakter med annan överförmyndare
- Formella nätverk
- Annan myndighet: _____
- Annan aktör: _____

15. Hur ofta ber ni länsstyrelsen om råd eller tips i ett enskilt ärende?

- Dagligen
- Några gånger per vecka
- En gång per vecka
- En gång per månad
- Mer sällan än en gång per månad
- Inte alls*

16. *Varför ber ni inte länsstyrelsen om råd eller tips?**

17. Använder ni länsstyrelsens riktlinjer för överförmyndares utbildning av ställföreträdare?

- Ja
- Nej *

18. Varför inte?

19. Har ni skriftliga rutiner/checklistor för er granskning av ställföreträdarens årsräkningar och årsredogörelser?

- Ja*
- Delvis *
- Nej**

20. Hur har rutinerna/checklistorna tagits fram?*

- Internt i vår organisation
- I samverkan med annan överförmyndare
- I samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- I samverkan med länsstyrelsen
- Annat: _____

21. Varför har ni inte skriftliga rutiner/checklistor för er granskning?***

22. Erbjuder länsstyrelsen er möjlighet att delta i utbildningsinsatser, till exempel konferenser, utbildningsdagar och föreläsningar?

- Ja. Ange vad _____
- Ja, men vi har inte deltagit
- Nej, det finns inget behov
- Nej, men det hade varit önskvärt

23. I vilken utsträckning instämmer ni i följande påståenden om länsstyrelsens tillsynsvägledning? (*Instämmer helt, Instämmer delvis, Instämmer inte alls*)
- Det är enkelt att komma i kontakt med länsstyrelsen när vi vänder oss dit med frågor
 - Länsstyrelsen ger svar inom rimlig tid när vi vänder oss dit med frågor
 - Länsstyrelsen förmedlar den information vi behöver när vi vänder oss dit med frågor
 - Länsstyrelsens råd och stöd bidrar till att utveckla vår verksamhet
 - Länsstyrelsen har god kännedom om vilka utbildningsinsatser som vi har behov av i vår verksamhet
24. Har ni något mer ni vill framföra vad gäller länsstyrelsens tillsyn och tillsynsvägledning eller enkätens utformning?
- _____