

Granskning av överförmyndarverksamheten i Vadstena kommun

Räkenskapsår	2009
Datum	12 mars 2010
Till	Kommunrevisionen, Vadstena kommun
Från	R Wallin

1 Inledning

Kommunrevisionen har uppdragit åt Ernst & Young att genomföra en granskning av överförmyndarverksamheten. Granskningen avser år 2009 och syftar till att ge svar på om det finns en ändamålsenlig organisation för verksamheten och dokumenterade system för tillsyn och uppföljning så att rättssäkerheten för den enskilda som har god man, förvaltare, eller förmyndare kan anses tillfredsställande.

1.1 Revisionsfrågor

För att ge svar på den övergripande revisionsfrågan skall följande frågor belysas.

- Hur många har förmyndare, förvaltare och god man i kommunen och hur ofta sker tillsynen av verksamheten?
- Hur är verksamheten organiserad och dimensionerad?
- Hur sker rapportering till länsstyrelsen?
- Finns dokumenterade system för verksamhetens bedrivande, uppföljning, utveckling och rapportering?

2 Bakgrund

Förmyndarverksamheten har till uppgift att svara för rättssäkerhet för personer som av olika skäl behöver ha en ställföreträdare i form av förmyndare, förvaltare eller god man. Det ankommer på kommunen att utföra detta och förmyndarverksamheten är en form av myndighetsutövning.

Det är mycket stora ekonomiska värden som skall bevakas via förmyndarverksamheten totalt sett i hela landet. Verksamheten regleras främst via föräldrabalken och förmyndarskapsförordningen.

Föräldrar är förmyndare för barn under 18 år. Vuxna har gode män och förvaltare. Om en vuxen person på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande behöver hjälp att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person skall tingsrätten besluta om att anordna ett godmanskap.

Överförmyndaren skall utöva tillsyn över förmyndarnas, de goda männens och förvaltarnas verksamhet. En central del av dokumentation i ett ärende är den sammanställning som god man skall göra över huvudmannens egendom. Denna dokumentation är en grund för tillsyn av överförmyndare och tillsyn och kvalitetssäkring av länsstyrelse.

Huvudmannens tillgångar skall skyddas så att det finns en tillräcklig trygghet för tillgångarnas bestånd och för en skälig avkastning. Överförmyndaren skall föra register över olika slag av ställföreträdarskap.

I lagstiftningen finns grund för att överförmyndare kan dömas för brott. Kommunen är ersättningsskyldig till huvudmannen för skada till följd av fel eller försummelse vid överförmyndarens myndighetsutövning.¹ Länsstyrelsen kan besluta om att avsätta en överförmyndare om tillsynen visar att allvarliga eller upprepade misstag begåtts av överförmyndaren.

3 Omfattning

För närvarande är det sammanlagt 76 ärenden som är aktualiserade för någon form av insats med stöd från överförmyndaren som god man, förvaltare eller förmyndare i Vadstena kommun. Under senare år har antalet varit förhållandevis konstant.

Den vanligaste formen av stöd är god man. I kommunen finns ca. 35 personer som fungerar som god man. Av de 76 ärendena avser 67 ärenden som god man, åtta som förvaltare och en som förmyndare.

Den juridiska skillnaden mellan god man och förvaltare/förmyndare är att huvudmannen – den det berör – är eget rättssubjekt i formen god man, dvs. bestämmer själv över sina göranden och låtanden och där den gode mannen biträder i kontakter och annat. Om man har förvaltare eller förmyndare bestämmer han/hon över huvudmannens görande och låtanden.

¹ 3 kap 2 § skadeståndslagen.

En person som verkar som god man kan också vara förvaltare och förmyndare, det är stödbehovet som avgör formen. Det är vanligt att gode män har flera uppdrag samtidigt, i Vadstena varierar antalet för närvarande mellan ett och åtta uppdrag per god man samtidigt.

I de allra flesta fall fungerar samverkan bra mellan huvudman och god man, men det är inte heller helt ovanligt att ett förordande upphör antingen därför att huvudmannen vill byta eller att den gode mannen begär att bli entledigad från uppdraget.

Som framgår avser flertalet ärenden formen god man. Den gode mannen redovisar de insatser som skett avseende huvudmannen en gång om året. Vid detta tillfälle lämnas också en ekonomisk redovisning. Den ekonomiska redovisningen omfattar tillgångar i form av bankkonton/kontanter, fastigheter, värdepapper, inkomster under den senaste ett-årsperioden, utgifter under perioden och ev. tillgångar som upphört sedan föregående redovisning och slutligen skulder som den enskilda har. Den gode mannen intygar på heder och samvete att lämnade uppgifter är korrekta.²

Överförmyndaren kräver att den lämnade redovisningen kan styrkas med verifikat och utdrag från bankkonton etc.

3.1.1 Kommentar

Granskningen visar att det rör sig om ett knappt hundratal ärenden varje år. I varje ärende finns olika juridiska aspekter. Varje ärende innebär också ett samspel mellan två parter – huvudman och god man - och där överförmyndaren har en viktig roll. Utöver det skall överförmyndaren via den årliga uppföljningen säkerställa att redovisade uppgifter är korrekta. Sammantaget innebär detta ett betydande arbete inom olika kompetensområden, där uppdraget skall utföras på förtroendemannatid. Detta ställer mycket stora krav på överförmyndaren kompetens- och arbetsmässigt.

4 Organisation, uppgifter och resurser

Överförmyndaren är förtroendevald och arbetar i huvudsak ensam med de uppgifter som ankommer på myndigheten. Det finns en person som biträder överförmyndaren med instämpling och diarieföring av inkommande handlingar. Arbetsinsatsen omfattar i huvudsak två timmer per arbetsdag.

Överförmyndarens uppgifter består i att utreda och föreslå tingsrätten att besluta om ställföreträdare (gode män o.dyl). Överförmyndaren skall utöva tillsyn över utsedda ställföreträdare och sörja för att dessa har och får erforderlig utbildning. Omkring

² Denna redovisning görs via en särskild blankett som överförmyndaren tillhandahåller

hälften av de aktiva ställföreträdare som finns har genomgått särskild utbildning för gode män.

Tillsynen sker huvudsakligen i form av granskning av de årliga redovisningarna som lämnas in av gode män. I genomsnitt tar varje sådan granskning ca två timmar att genomföra. Överförmyndare har hjälp av sin ersättare i denna granskning.

Granskningen sker så att de inlämnade uppgifterna först stäms av mot föregående års redovisning. Sedan prickas de upptagna posterna för att säkerställa att de redovisade uppgifterna stämmer. Vissa stickprov görs också. I dessa fall kontrolleras varje verifikat separat. Verifikaten summeras och stäms av mot de redovisade uppgifterna. Om handlingarna inte är kompletta eller felaktiga begärs kompletteringar av den gode mannen innan redovisningen godkänns. Efter godkännande betalas årsarvodet ut till den gode mannen.

Överförmyndare har även till uppgift att fastställa arvoden till ställföreträdare och att godkänna uttag från spärrade bankkonton, att granska och godkänna köpekontrakt och arvsskiften och godkänna större kapitalplaceringar.

Ersättningen till gode män varierar med hänsyn till omfattningen av insatsen. Den kan avse att bevaka huvudmannens intressen, innebära förvaltarätt och att sörja för personen. För alla tre insatserna betalas ett årligt arvode motsvarande ca 9 000 kr. Vadstena kommun fastställer inte arvodet själva utan använder sig av den rekommendation som SKL, Sveriges kommuner och landsting lämnar.

Överförmyndaren skall också sköta akter och se till att alla relevanta dokument finns förvarade på ett betryggande sätt.

4.1 Styrdokument

Det finns lagstiftning som styr och omgärdar verksamheten. Följande lagstiftning har särskild betydelse i verksamheten.

- Föräldrabalken
- Förmyndarskapsförordningen
- Ärvdabalken
- Rättegångsbalken
- Förvaltningslagen
- Sekretesslagen

I formell mening finns inget direkt styrdokument fastsällt av fullmäktige för överförmyndarverksamheten, däremot finns en handledningspärm som ligger till grund för överförmyndarens arbete.

Handlingspärmen innehåller information kring den praktiska hanteringen av dessa frågor. Uppgifter som behandlas är: överförmyndarpraktiken, överförmyndaren, förordningen, ställföreträdande barn, godmanskap, förvaltarskap, ställföreträdarens kvalifikationer, dödsbon, särskild förvaltning, internationella rättsförhållanden, ensamkommande barn och föräldrabalk för överförmyndare.

Överförmyndaren deltar varje år i en konferens som SKL anordnar kring överförmyndarverksamheten. Huvudinriktningen på dessa konferenser är olika juridiska aspekter på verksamheten, nyheter som tillkommit och tolkningar av principiella frågor.

Kommunerna i länet genomför dessutom en årlig konferens kring verksamheten då mer praktiska aspekter behandlas och erfarenheter delas.

4.1.1 Kommentar

Det finns rutiner, de följs. Det är tillfredsställande. Det finns en organisation, men det är tveksamt om den är dimensionerad efter behovet.

5 Rapportering och kvalitetssäkring

Överförmyndare redogör för sin verksamhet i kommunens årsredovisning. Enligt lagstiftningen är det länsstyrelsens ansvar att utöva tillsyn över verksamheten. Via tillsynen skall verksamheten kvalitetssäkras. Länsstyrelsens tillsyn kan avse två former

- Reguljära tillsynsbesök med stickprovskontroller
- Tillsyn efter anmälan

Tidigare gjorde länsstyrelsen tillsynsbesök vartannat år, men sedan en tid tillbaka är besöken årligen återkommande.

Vid tillsynen år 2008 granskade länsstyrelsen slumpmässigt åtta ärenden, varav resultaten från fyra av dessa redovisas i den promemoria länsstyrelsen upprättat. Av de redovisade akterna fann länsstyrelsen anledning att framföra kritik i hälften av fallen. Kritiken rörde

- En aktbilaga om uppmaning till årsredovisning saknas
- Felaktigt underskriven fullmakt
- Glömt underteckna en granskad årsredovisning
- Inkommet mejl från en god man innehållande två huvudmäns namn varav det ena överstruket

I samband med sakgranskningen framhåller överförmyndaren att varje årsredovisning skall skrivas under på sex olika ställen och det är ca 75 ärenden per år.

Vid det senaste tillsynsbesöket (2009) granskades sex olika akter slumpmässigt. Granskningen visade att länsstyrelsen fann anledning att rikta anmärkning i hälften av de granskade ärendena.³ Kritiken handlade om formella fel i hanteringen av en del frågor, dokumentationen och den ekonomiska redovisningen.

I denna granskning har vi också bett att få ta del av det senaste ärendet som länsstyrelsen handlagt efter särskild anmälan om tillsyn. Ärendet är alltjämt pågående och av den rapport vi tagit del av riktas kritik mot överförmyndarens sätt att hantera ärendet. Hanteringen har inneburit ekonomisk förlust för huvudmannen. Länsstyrelsen har vänt sig till kommunen med en förfrågan hur den avser att hantera den aktuella frågan.

I kommunens svar (ks 2010.204) till länsstyrelsen anges att kommunen rättat till den felaktiga hanteringen. Kommunen återbetalar huvudmannen med motsvarande belopp som han tidigare felaktigt belastats med. Bakgrunden är att länsstyrelsen anser att överförmyndaren brustit i sin kontroll vad gäller kravet att huvudmannens konto skall vara försedd med överförmyndarspär. Huvudmannen har dessutom betalat ett högre arvode än han borde ha gjort.

5.1.1 Kommentar

Det finns ett system för rapportering som följs. Länsstyrelsens uppföljning visar att rutinen fungerar vilket i sig är tillfredsställande, men resultaten indikerar en förhållandevis hög andel anmärkningar. Det är inte riktigt tillfredsställande.

Riksrevisorn genomförde en omfattande granskning av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i hela landet för ett tag sedan (2006) och i denna konstaterades bl.a. att i närmare hälften av de granskade akterna fanns skäl att rikta anmärkning mot överförmyndarens arbete i något avseende.⁴ Det är ungefär samma frekvens som i Vadstena både år 2008 och år 2009, dvs. antalet fel tycks inte minska. Å andra sidan skall framhållas att länsstyrelsen noterar allt som är fel, allvarligt som mindre allvarligt.

Det är uppenbart att verksamheten kräver en högre grad av juridisk kompetens än vad som för närvarande regelmässigt kan tillgodoses. För att upprätthålla fullt förtroende för överförmyndarens förmåga till rättssäker hantering behöver funktionen förstärkas kompetensmässigt för att möjliggöra en tillfredsställande hantering av dessa frågor.

³ Protokoll, 203-1109-08 resp protokoll 203—4078-09, länsstyrelsen

⁴ Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare, RiR 2006:5

6 Kompetens och utveckling av verksamheten

I intervju med överförmyndare och dennes ersättare framgår att ärenden nästan dagligen kräver juridisk konsultation. Denna kompetens finns inte utan överförmyndaren är hänvisad till sakkunskap på SKL, Sveriges kommuner och landsting.

Vadstena kommun har tillsammans med kommunerna i Motala och Ödeshög beslutat inleda ett samarbete kring överförmyndarverksamheten. Motala kommun blir värdkommun. Syftet är att säkerställa en professionalisering av verksamheten där målsättningen bl.a. är att långsiktigt upprätthålla erforderlig kontinuitet och rättssäkerhet.

Samarbetet inleds i juni 2010 och är reglerat i form av ett avtal som sträcker sig till och med 31 december 2014. Om avtalet inte sägs upp förlängs det automatiskt. Kommunerna fördelar kostnader sinsemellan utifrån befolkningsunderlag.

De tre kommunerna kommer att rekrytera två heltidstjänster som enbart har till uppgift att arbeta med frågor kring överförmyndarens verksamhet. En av tjänsterna är tänkt att vara en juristtjänst, den andra får till uppgift att sköta kansliservice och mottagningsverksamhet bl.a. Den formella funktionen som överförmyndare kvarstår, men överförmyndaren väntas "delegera rätten att fatta beslut på överförmyndarens vägnar."⁵

Delegationen omfattar inte bl.a. framställan eller yttrande till fullmäktige i respektive kommun, samt beslut om att entlediga eller skilja en god man eller förvaltare från uppdrag samt beslut om att häva avtal om samlevnad i oskiftat bo eller föreläggande av vite.

6.1.1 Kommentar

Med hänsyn till resultaten av länsstyrelsens tillsyn framstår bildandet av en särskild organisation kring dessa frågor som naturlig och ändamålsenlig.

7 Analys och slutbedömning

Syftet med granskningen var att ge svar på om det finns en ändamålsenlig organisation för verksamheten och dokumenterade system för tillsyn och uppföljning. I granskningen framkommer följande.

⁵ Protokoll, ks, § 9, 2010-02-10

Det finns en tydlig organisation om än något underdimensionerad kompetensmässigt. Det finns klara uppgifter för överförmyndaren, system för årlig uppföljning av pågåenden ärenden internt inom verksamheten samt rutin för kvalitetssäkring via länsstyrelsen. Det är tillfredsställande.

Men samtidigt visar granskningen att mängden ärenden i kombination med komplexiteten resulterar i en relativt hög frekvens anmärkningar (allvarliga såväl som mindre allvarliga) från länsstyrelsen i samband med tillsynen, vilket gör att verksamheten inte till fullo motsvarar kraven på en tillräckligt rättssäker och ändamålsenlig organisation för närvarande. Mot den bakgrunden är det tillfredsställande att kommunen inleder ett samarbete med Motala och Ödeshög för att öka professionaliseringen i handläggningen av ärenden.

Norrköping 2010-03-12

R Wallin