

God man och förvaltare – en översyn (SOU 2021:36)

Riksförbundet FUB är en intresseorganisation som arbetar för att barn, ungdomar och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning ska kunna leva ett gott liv. Vi är cirka 25 000 medlemmar i lokalföreningar runt om i landet. Personer med intellektuell funktionsnedsättning och deras anhöriga är medlemmar i FUB liksom många andra som delar vår grundsyn.

1. Ställföreträdarskap ska vara ett stödsystem med huvudmannen i fokus

Riksförbundet FUB vill se åtgärder för att stärka huvudmannens rättigheter, öka rättssäkerheten och förbättra kvaliteten i stödet från ställföreträdare, överförmyndare och tillsynsmyndigheter. Det är viktigt att sträva efter så hög grad av delaktighet som möjligt för huvudmannen. Detta nås genom att man beaktar och respekterar huvudmannens behov och vilja samt säkerställer att hen får stöd i att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. För att uppnå självständighet och självbestämmande måste huvudmannen vara i fokus för ställföreträdare, överförmyndare och tillsynsmyndigheter.¹

2. Utredningens direktiv och genomförande

Riksförbundet FUB beklagar det begränsade utredningsuppdrag som regeringen angav i direktiven. Riksförbundet FUB, liksom Riksrevisionen, anser att regelverket kring ställföreträdarskap behöver ses över i sin helhet.² Den aktuella lagstiftningen är omodern och saknar ett rättighetsperspektiv i enlighet med Sveriges funktionshinderspolitiska mål och Funktionsrättskonventionen. FUB anser att en helt ny, rättighetsbaserad lagstiftning hade gjort det tydligt för alla aktörer att synsättet har förändrats sen den tid då vi fortfarande hade omyndighetsförklaring i Sverige.

¹ Riksförbundet FUB:s förbundsstyrelsens ställningstaganden om ställföreträdarskap, antagna den 20 november 2020. Samtliga ställningstaganden finns i FUB:s [Kunniq, engagerad och tillgänglig. Om rollen som ställföreträdare för vuxna personer med intellektuell funktionsnedsättning](#) (2021), s. 40 ff

² FUB:s rapport [Kunniq, engagerad och tillgänglig. Om rollen som ställföreträdare för vuxna personer med intellektuell funktionsnedsättning](#) (2021), s. 32 ff

Riksförbundet FUB deltog med en representant i utredningens referensgrupp. Riksförbundet FUB ifrågasätter att inga representanter för huvudmännen fanns representerade i utredningens expertgrupp. Det förekom heller inga gemensamma möten mellan referensgruppen och expertgruppen.

Riksförbundet FUB påpekade tidigt till både utredningen och departementet att det är viktigt att utredningens förslag bearbetas till en lättläst version. Detta gjordes till exempel i LSS-utredningen och det nyligen publicerade betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans. Trots påpekanden finns det inte någon lättläst sammanfattande i nuvarande utredning. Att inte göra det möjligt för fler att ta del av utredningens förslag förstärker den förlegade synen på personer med funktionsnedsättning som präglar den ålderdomliga lagstiftningen kring ställföreträdarskap och utgör ett hinder för delaktighet.

3. Förslag som Riksförbundet FUB saknar i utredningen

- Förstärkning av principen om minsta ingripande åtgärd. Principen ska tillämpas i alla delar av ställföreträdarskapet, både vid bedömning av en persons behov av ställföreträdare och när ställföreträdare överväger hur stödet till huvudmannen ska utformas.
- Förtydligande av huvudmannens rätt att ha stöd av sin ställföreträdare. Huvudmannen ska till exempel alltid ha rätt att ha med sig sin ställföreträdare vid upprättande av individuell plan och genomförandeplan. Det ska framgå av individuell plan och genomförandeplan hur den enskilde har utövat sitt inflytande, exempelvis med stöd av ställföreträdare.
- Krav på att huvudmannens önskemål om vem som ska utses till ställföreträdare följs i största möjliga mån. I dag förekommer det att kommuner hindrar huvudmän från att välja att anlita sina anhöriga som ställföreträdare. Riksförbundet FUB anser att anhöriga ska bedömas på samma sätt som andra ställföreträdare och att huvudmannens vilja ska respekteras i så stor utsträckning som möjligt.
- Stärkt rätt till egenvald kommunikation. Det finns i dag inget krav på myndigheter och ställföreträdare att använda AKK, såsom det finns i andra länder där huvudmannen har ett starkare rättsligt skydd.
- Om en ställföreträdare inte klarar av att själv kommunicera med sin huvudman på grund av grad av funktionsnedsättning (när utbildning av ställföreträdaren inte är tillräckligt) måste det finnas ett väldokumenterat gott samarbete med anhöriga och personal som kan uttolla huvudmannens viljetryningar.
- Krav på att det ska finnas särskilda skäl för att ha särskild postadress till ställföreträdaren. Särskild postadress innebär en inskränkning i huvudmannens insyn i sina egna angelägenheter.

4. Ökade rättigheter för huvudmannen

Utredningens förslag:

- *Ställföreträdare ska beakta huvudmannens vilja eller förmodade inställning när uppdraget utförs.*

Riksförbundet FUB välkomnar förslaget men anser att det måste kombineras med en tydlig skyldighet för ställföreträdaren att utreda huvudmannens vilja/inställning så långt det går. För att ställföreträdaren

ska kunna vara ett stöd i självbestämmande behöver hen kunna kommunicera på det sätt som huvudmannen väljer (till exempel olika former av Alternativ och Kompletterande Kommunikation, AKK), ha en nära och regelbunden kontakt med huvudmannen samt välfungerande samarbete huvudmannens anhöriga och personal.

För att bestämmelsen ska få önskad effekt anser Riksförbundet FUB även att det är nödvändigt att införa krav på att överförmyndaren kontrollerar att ställföreträdaren arbetar utifrån huvudmannens vilja. Det är nödvändigt att huvudmannen inkluderas i all redovisning av ställföreträdarens uppdrag och att krav införs på överförmyndaren att följa upp ställföreträdarens årsredovisning. Det är idag ovanligt att överförmyndaren ställer följdfrågor om uppdragen bevaka rätt och sörja för person.

Utredningens förslag:

- *Huvudmannens medel ska i skäligen omfattning även användas för hans eller hennes välbefinnande, utöver uppehälle, utbildning och nytta i övrigt.*

Riksförbundet FUB anser att denna bestämmelse måste ha ett tydligare rättighetsperspektiv. Systemet för ställföreträdarskap ska utgå från principen om minsta ingripande åtgärd och ge stöd till självbestämmande.

Riksförbundet FUB anser även att det är otydligt hur bedömningen av ”skäligen omfattning” ska genomföras i praktiken. Riksförbundet FUB anser att bestämmelsen bör innehålla ett förtydligande av krav på ställföreträdaren att beakta huvudmannens vilja och involvera hen i den uppdraget.

Utredningens förslag:

- *Det ska tydliggöras i lagstiftningen att godmanskap ska upphöra om huvudmannen inte längre samtycker till godmanskapet, i de fall samtycke är en förutsättning för att anordna godmanskap.*

Riksförbundet FUB välkomnar detta förtydligande och anser det nödvändigt att även rätten att byta ställföreträdare anges i lagtext. Det måste alltid vara möjligt att byta ställföreträdare, utan hänsyn till om ställföreträdaren motsätter sig detta.

Utredningens förslag:

- *Gode män och förvaltare ska hålla huvudmannen löpande informerad om uppdraget, om det inte finns särskilda skäl mot det. Efter varje genomförd granskning av en ställföreträdarens verksamhet ska överförmyndaren underrätta huvudmannen om att granskningen genomförts och om resultatet av granskningen.*

Riksförbundet FUB vill se tydligare krav än utredningens förslag. För att säkerställa huvudmannens rättigheter ska hen inkluderas i all redovisning. Huvudmannen ska kontrasignera förteckningar, års- och slutredovisningar, med undantag för de fall där huvudmannens mening inte kan hämtas. Ställföreträdaren ska även vara skyldiga att ge huvudmannen alla upplysningar som hen kräver, vilket förutsätter en lagändring i föräldrabalken.

Riksförbundet FUB vill se också se ett krav på överförmyndaren att undersöka hur huvudmannen upplever samarbetet med ställföreträdaren.

Utredarens förslag:

- *Rätten för huvudmannens make eller sambo och närmaste släktingar att ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet och som finns hos överförmyndaren ska begränsas. En handling ska inte lämnas ut till den anhörige om det med hänsyn till huvudmannens intressen finns särskilda skäl mot det.*

Riksförbundet FUB välkomnar förslaget. Riksförbundet FUB anser att det är grundläggande att ställföreträdaren har ett gott samarbete med anhöriga men det måste vara möjligt för huvudmannen att själv kunna ange om någon eller några anhöriga inte ska få ta del av handlingar hos överförmyndaren.

Utredningens förslag:

- *Det ska tas in en bestämmelse som erinrar om att överförmyndaren är skyldig att hjälpa enskilda inom ramen för den serviceskyldighet som myndigheten har enligt förvaltningslagen.*
- *Det ska bli tydligare för huvudmän vad ställföreträdaruppdraget innebär. I samband med att en ställföreträdare utses ska överförmyndaren vara skyldig att lämna tydlig och anpassade information till huvudmannen.*
- *Den nya myndighet som föreslås ska ansvara för att allmän information till huvudmän tas fram och tillgängliggörs. Materialet bör tas fram efter samråd med berörda myndigheter och intresseorganisationer.*

Riksförbundet FUB instämmer i utredningens bedömning att överförmyndarnas ansvar gentemot huvudmännen måste förstärkas i lagtext. Riksförbundet FUB anser därför att det är nödvändigt att införa nationella kompetenskrav hos överförmyndaren. För att överförmyndarna ska kunna stötta huvudmännen och säkerställa att ställföreträdarna utför sitt uppdrag behöver överförmyndarna ha kompetens inom bland annat LSS, socialrätt, Alternativ och Kompletterande Kommunikation samt stödjande beslutsfattande.

5. Klagomål mot ställföreträdare

Utredningens förslag:

- *Överförmyndaren ska informera huvudmannen om att han eller hon kan framställa klagomål mot sin ställföreträdare och hur klagomålet kan framställas. Informationen ska ingå i den allmänna information som överförmyndaren enligt vårt förslag ska ge till huvudmän. Informationen ska också finnas tillgänglig hos överförmyndaren och på överförmyndaren hemsida.*
- *Överförmyndaren ska vara skyldig att anmäla till allmän åklagare om en förmyndare, god man eller förvaltare kan misstänkas för att ha begått ett brott mot sin huvudman för vilket fängelse är föreskrivet och som har samband med verksamheten.*

Riksförbundet FUB anser inte att förslagen är tillräckliga för att förhindra situationer där ställföreträdare missköter sina uppdrag. Riksförbundet FUB får återkommande information från medlemmar om

ställföreträdare som inte betalar räkningar, som missar att ansöka om bidrag och som inte uppmärksammar brister i beviljade LSS-insatser såsom bostad med särskild service och daglig verksamhet. Medlemmarna vittnar även om bristande stöd från överförmyndarna i dessa situationer.

Riksförbundet FUB anser att överförmyndarnas och länsstyrelsernas roller som tillsynsmyndigheter med ansvar gentemot huvudmannen måste förtydligas.

6. Nya begrepp för att beskriva ställföreträdares uppdrag

Utredningens förslag:

- *Uppdraget som god man eller förvaltare ska avgränsas av begreppen ekonomiska och personliga angelägenheter. Ställföreträdares uppgift ska vara att, inom ramen för sitt förordnande, se till att huvudmannens intressen i sådana angelägenheter tas om hand. I ställföreträdares uppdrag ska ingå att bevaka huvudmannens rätt i de angelägenheter som uppdraget omfattar.*
- *Det ska införas en skyldighet för överförmyndaren att innan en ställföreträdare förordnas informera honom eller henne om vad som förväntas ingå i uppdraget. Överförmyndaren ska dokumentera den information som har lämnats.*

Riksförbundet FUB vill i sammanhanget betona vikten av att ställföreträdares uppdrag är så tydligt som möjligt. Det finns idag ett utbrett problem där ställföreträdare och överförmyndare fokuserar på de ekonomiska aspekterna på uppdraget och lägger mindre vikt vid uppdraget sörja för person. Det måste ställas högre krav på ställföreträdares att redovisa hur samtliga uppdrag utförs. Detta behöver kombineras med tydligare krav på överförmyndarnas uppföljning av redovisningen.

7. Förstärkt kunskap hos ställföreträdare

Utredningens förslag:

- *En introduktionsutbildning på nationell nivå ska tas fram. Den nya myndigheten ska ansvara. Ska ske i samråd med organisationer.*
- *Introduktionsutbildningen ska vara obligatorisk för ställföreträdare.*
- *Överförmyndaren ansvarar för att de som vill bli ställföreträdare genomgår introduktionsutbildningen och att de utifrån sina behov och uppdrag erbjuds fördjupad utbildning.*

Riksförbundet FUB välkomnar förslaget om en obligatorisk, kvalitetssäkrad och nationell grundutbildning. Utbildningen behöver också kompletteras med särskild utbildning utifrån varje huvudmans behov. För en person med intellektuell funktionsnedsättning är det viktigt att ställföreträdares har goda kunskaper om:

- Alternativ och kompletterande kommunikation
- Relevant lagstiftning, till exempel förvaltningsrätt, LSS, Socialtjänstlagen, diskrimineringslagstiftningen, Funktionsrättskonventionen (CRPD), socialförsäkringsrätt.
- Stödjande beslutsfattande

- Kunskap om funktionsnedsättningar i allmänhet och om huvudmannens särskilda funktionsnedsättningar i synnerhet. Kunskap av vad olika grad av intellektuell funktionsnedsättning och autism innebär.
- Kognitivt stöd, till exempel vikten av förförståelse inför en ny aktivitet, användandet av tidshjälpmiddel.

Utredningens förslag:

- *Anställda ställföreträdare ska kunna förordnas när det är nödvändigt med hänsyn till den enskildes intressen*
- *Juridiska personer bör inte kunna förordnas som ställföreträdare*

Riksförbundet FUB instämmer i utredningens bedömning. Professionella ställföreträdare ska endast tillåtas undantagsfall och för väldigt specifika uppdrag, till exempel när en huvudman har en stor förmögenhet som kräver särskild kunskap. Riksförbundet FUB:s medlemmar vittnar om att personer som lever på ställföreträdaruppdraget har för lite tid att lära känna huvudmannen och bristande engagemang för att utföra uppdraget med god kvalitet och rättssäkerhet. Dessutom minskar sannolikheten att ställföreträdaren har kompetensen som krävs för att kunna ge ett kvalitativt stöd om hen har för många uppdrag.

Riksförbundet FUB anser också att en ny tjänst som ställföreträdarrådgivare ska inrättas i kommuner eller hos länsstyrelser, som är fristående från överförmyndaren och inte har till uppgift att granska ställföreträdarens årsredovisning. En ställföreträdarrådgivare skulle innebära ökad kunskap och ett tydliggörande av överförmyndarens uppdrag. Dagens system, där överförmyndarna både rekryterar, utbildar/stöttar och granskar ställföreträdarna, motverkar rättssäkerheten och trovärdigheten.

8. Förtydliganden kring överförmyndares tillsyn av hur ställföreträdare utövar sitt uppdrag

Utredningens förslag:

- *Vid tillsynen ska överförmyndaren se till att ställföreträdaren utövar sitt uppdrag i enlighet med huvudmannens bästa*
- *Överförmyndaren ska vara skyldig att vid tillsynen granska ställföreträdarens årsberättelse och slutberättelse.*
- *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om överförmyndarens tillsyn*
- *En tidsgräns för granskningen ska införas*

Riksförbundet FUB välkomnar utredningens förslag men anser inte att de är tillräckliga för att säkerställa rättssäkerhet, god kvalitet och ett rättighetsbaserat stödsystem.

Riksförbundet FUB anser att överförmyndaren vid tillsyn även ska kontrollera hur ställföreträdaren beaktar huvudmannens vilja och rätt till självbestämmande. Tillsynen ska också utreda huvudmannens uppfattning om hur samarbetet fungerar och säkerställa att huvudmannen förstår hans rättigheter i relation till insatsen.

Riksförbundet FUB välkomnar förslaget om en tidsgräns för överförmyndarnas granskning. Det är viktigt att eventuell misskötsel uppmärksammas så tidigt som möjligt. Samtidigt är det viktigt att tidsgränsen inte innebär minskad kvalitet i granskningen.

Utredningens förslag:

- *Det bör inte ställas krav i lag på att överförmyndare, ledamöter i överförmyndarnämnder och ersättare ska ha en viss formell kompetens.*
- *Det ska tydliggöras att den som utses som ledamot ska vara lämplig för uppdraget. Han eller hon ska ingå en introduktion inför uppdraget. Nationell myndighet ansvarar för att ta fram introduktionsutbildning.*

Riksförbundet FUB anser att det är nödvändigt att införa nationella kompetenskrav hos överförmyndarna. Överförmyndarna behöver ha kompetens inom LSS, socialrätt, Alternativ och Kompletterande Kommunikation och stödjande beslutsfattande för att kunna stötta huvudmännen och säkerställa att ställföreträdarna utförs sitt uppdrag på ett korrekt och ändamålsenligt sätt.

9. En nationell myndighet ska få ett centralt ansvar

Utredningens förslag:

- *Ett centralt organ ska få huvudansvar på området*
- *Regeringen ska inrätta en ny statlig myndighet med ett övergripande ansvar på området*
- *Inom myndigheten ska det inrättas ett forum för samverkan med representanter för kommunerna samt berörda länsstyrelser och intresseorganisationer*
- *Det ska föras ett nationellt register över förordnade förmyndare, gode män och förvaltare samt över dem som har en sådan ställföreträdare.*

Riksförbundet FUB instämmer i utredningens bedömning att det krävs en nationell förvaltningsmyndighet som säkerställer rättssäkerhet och kvalitet i ställföreträdaruppdraget. Tillsynen måste samordnas för ökad jämlikhet över landet. Det är viktigt att det finns tydliga föreskrifter kring ställföreträdare, överförmyndare och länsstyrelser ansvar. Den utsedda myndigheten bör bland annat meddela föreskrifter som skärper kraven på överförmyndares tillsynsprocess. Det är också rimligt att myndigheten ansvarar för rekommendationer, riktlinjer, officiell statistik och ett nationellt ställföreträdarregister. Det nationella ställföreträdarregistret bör införas för att förhindra att en ställföreträdare har för många uppdrag. Registret kan också utgöra ett hjälpmedel i överförmyndarens tillsyn och kontroll när en ställföreträdare har uppdrag i flera kommuner.

Riksförbundet FUB vill betona vikten av att myndigheten i samverkan med intresseorganisationer tar fram tillgänglig och anpassad information för att säkerställa att huvudmannen förstår sina rättigheter i relation till ställföreträdare, överförmyndare och tillsynsmyndighet.

10. Digitalisering

Utredningens förslag:

- *Utredningen ställer sig positiv till förslaget i SOU 2019:14 om att en säker statlig e-legitimation, tillgänglig för alla, ska tas fram. Vi vill framhålla vikten av att en sådan e-legitimation möjliggör anpassningar för begränsningar i rättshandlingsförmåga och kognitiv förmåga.*
- *Det är angeläget att myndigheter, banker och andra aktörer som tillhandahåller digitala tjänster tar fram anpassade tjänster för gode män och förvaltare så att de kan använda digital teknik när de utför ärenden för sina huvudmäns räkning.*

Riksförbundet FUB instämmer i utredningens bedömning att en statlig e-legitimation ska tas fram. Att inte kunna identifiera sig på internet försvårar eller förhindrar användandet av viktiga funktioner och tjänster. De samhällsfinansierade institutionerna lyckas inte med digital inkludering samtidigt som banktjänster och e-handel blir alltså svårare att hantera. En tredjedel av personer med funktionsnedsättning saknar sätt att identifiera sig digitalt.

Det måste vara möjligt för en ställföreträdare att på ett säkert sätt kunna använda digitala tjänster för huvudmannen. Det ska finnas tekniska lösningar som både garanterar trygghet för personer med funktionsnedsättning och gör det smidigt för ställföreträdare att stödja sin huvudman. Sverige har ett internationellt åtagande genom Funktionsrättskonventionen att säkerställa att personer med funktionsnedsättning har tillgång till alla delar av samhället. En statlig, tillgänglig och säker e-legitimation skulle minska det digitala utanförskapet.

Med vänlig hälsning



Christina Heilborn
Förbundssekreterare
Riksförbundet FUB