

Handläggare

Taisa Ranchber Granskog
Telefon: 08-508 359 79
Birgitta El Idrissi
Telefon: 08-508 870 99

Till

Arbetsmarknadsnämnden
den 14 maj 2022

Ärende 6

Anställning av professionella ställföreträdare i Stockholms stad

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att ge arbetsmarknadsförvaltningen möjlighet att anställa professionella ställföreträdare för att möjliggöra för fler stockholmare med komplexa behov att erbjudas en ställföreträdare.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att ge förvaltningschefen i uppdrag att närmare utreda och förbereda rekrytering och anställning av professionella ställföreträdare i enlighet med tjänsteutlåtandet.
3. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att ge förvaltningschefen i uppdrag att utreda om arbetsmarknadsnämndens ansvar också kan omfatta personer i behov av ställföreträdare utifrån överförmyndarnämndens uppdrag i 16 kap 2 § föräldrabalken, reservforum för utlandssvenskar.
4. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att överlämna ärendet till kommunstyrelsen för kännedom.

Sammanfattning

Enligt 19 kap. föräldrabalken ska det i kommunerna finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som huvudsakligen arbetar med att rekrytera och utöva tillsyn över ställföreträdare.

Utgångspunkten är att uppdraget som ställföreträdare är ideellt. Överförmyndarförvaltningen (ÖFF) rekryterar kontinuerligt ideella ställföreträdare. Det har blivit allt svårare för nämnda förvaltning att rekrytera ideella ställföreträdare, i synnerhet till de mest komplexa ärendena som ökar i antal. Detta samtidigt som allt fler personer förväntas behöva stöd från gode män eller förvaltare.

Detta ses som en följd av internationalisering, ett digitalt samhälle som stänger ute fler hjälpbehövande som påverkas av samhällsekonomi och samhällsutveckling. De enskilda huvudmännen riskerar att inte få sina nödvändiga behov tillgodosedda vilket strider mot socialtjänstlagens intentioner om kommunens yttersta ansvar för sina invånare, Socialtjänstlagen

(SoL), 2 kap. 1 § och belastningen på samhällets myndigheter och funktioner ökar.

Stockholms överförmyndarnämnd är enligt föräldrabalkens bestämmelser i 16 kap. 2 § föräldrabalken också reservforum för utlandssvenskar. Denna utredning visar att kommuner och myndigheter motiverar professionella ställföreträdare utifrån kommunens ansvar för sina invånare enligt socialtjänstlagen. Huruvida utlandsbosatta svenskers behov av förvaltare kan inrymmas i socialtjänstlagens invånardefinition och därmed i arbetsmarknadsnämndens uppdrag behöver klargöras och utredas vidare.

Ärendet avser utredning om förutsättningar för anställning av professionella ställföreträdare i Stockholms stad utifrån följande perspektiv:

- de rättsliga förutsättningarna för anställning av professionella ställföreträdare
- ansvar och hantering av de professionella ställföreträdarnas arbetsmiljö
- ansvar och hantering av sekretessfrågor

Flera kommuner inklusive Malmö och Göteborg har inrättat förvaltarenheter med anställda professionella förvaltare, huvudsakligen på grund av svårigheter att rekrytera ideella ställföreträdare till komplexa ärenden. Dessa kommuner har agerat pragmatiskt och utgått från kommunens yttersta ansvar för sina invånare, socialtjänstlagen (SoL), 2 kap. 1 §.

De har olika sätt att organisera sitt arbete på sina förvaltarenheter men en likartad pragmatisk inställning till utmaningar. Fokus ligger på att lösa situationen. Kommunerna har också i sina utredningar om anställning av professionella ställföreträdare använt sig av uttalat stöd från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Justitieombudsmannen (JO). Både JO och SKR för ett resonemang om att det som inte är förbjudet är tillåtet vilket kommunerna har använt sig av.

I förestående utredning har synpunkter också inhämtats från Länsstyrelsen i Stockholms län respektive Västernorrland och Jämtlands län samt Försäkringskassan och Svenska Bankföreningen. Även en verksamhet inom Region Stockholm har bidragit med synpunkter.

Stockholms stad har redan idag anställda medarbetare vars arbetsuppgifter delvis påminner om en ställföreträdarens uppdrag. Det rör sig om personliga ombud, handläggare av egna medel samt Case managers som främst arbetar med personer med

funktionsnedsättningar. Personliga ombud, handläggare av egna medel och Case managers arbetar på uppdrag av sina klienter. Skillnaden mellan dessa yrken och en ställföreträdare är att en ställföreträdare har ett personligt förordnande för en huvudman enligt föräldrabalken.

Erfarenheter från andra kommuner och uttalanden från myndigheter talar för att även Stockholms stad har förutsättningar för att anställa professionella ställföreträdare. De utmaningar som har framkommit i utredningen är av sådan karaktär att de går att hantera till förmån för de stockholmare som väntar på att få en ställföreträdare och därmed i förlängningen en bättre livskvalitet. Det borde också vara till gagn för Stockholms stad och samhället i övrigt då flera instanser berörs av att stockholmare med stora behov saknar ställföreträdare

Förvaltningen föreslår att professionella ställföreträdare kan anställas i staden för att möjliggöra för fler stockholmare med komplexa behov att erbjudas en ställföreträdare.

Bakgrund

Vem kan få en ställföreträdare?

Om en person på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person ska rätten, om det behövs, enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken besluta att anordna godmanskap. Detta beslut får inte fattas utan den enskildes samtycke om hen inte är i ett sådant tillstånd att hens mening inte kan inhämtas.

Om den enskilde är ur stånd att vårda sig eller sin egendom och befinner sig i en sådan situation som anges i 4 § får förvaltarenskap enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken förordnas. Detta om det inte är tillräckligt att ett godmanskap anordnas eller om den enskilde på något annat, mindre ingripande sätt får hjälp.

Vem kan bli ställföreträdare?

En ställföreträdare (god man eller förvaltare) ska enligt 11 kap 12 § föräldrabalken vara en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person. Om den enskilde som är i behov av en ställföreträdare (huvudmannen) föreslår en viss person som god man eller förvaltare, ska den personen förordnas, om han eller hon är lämplig och vill åta sig uppdraget.

Tillsyn över ställföreträdare

Enligt 19 kap. föräldrabalken ska det i kommunerna finnas en överförmyndare eller överförmyndarnämnd som huvudsakligen arbetar med att rekrytera och utöva tillsyn över ställföreträdare. Entledigande av ställföreträdare ingår också i uppdraget.

Överförmyndarförvaltningens rekryteringsutmaningar

Överförmyndarförvaltningen (ÖFF) rekryterar kontinuerligt ideella ställföreträdare, delvis genom riktade kampanjer. Nyligen vände sig en kampanj till medarbetare inom Stockholms stad. Det har blivit allt svårare för nämnda förvaltning att rekrytera ideella ställföreträdare, i synnerhet till de mest komplexa ärendena.

I en utredning om förvaltarenhet som förelades överförmyndarnämnden i juni 2019 konstateras att förmyndarskapsärenden fortsätter att bli allt mer komplexa och att antalet svåra uppdrag ökar. Detta ses som en följd av internationalisering, ett digitalt samhälle som stänger ute fler hjälpbehövande och huvudmännens förmögenhetsmassor som påverkas av samhälls-ekonomi och samhällsutveckling. Fler våldsbenägna personer förväntas också att få hjälp av en god man eller förvaltare. Vidare konstateras att fler utlandsfödda svenskar har pension, fastigheter och tillgångar utomlands vilket innebär att tillsynen blir mer komplex. Det ställer krav på fortsatt kompetensutveckling av både ställföreträdare och överförmyndarförvaltningens handläggare, samtidigt som det finns ett ökat behov av att arbeta med säkerhetsfrågor.

I ovan nämnda utredning nämns att ny rättspraxis 2018 utifrån tingsrätts- och hovrättsavgöranden och beslut i högsta domstolen har ökat kraven på överförmyndarnämnden att rekrytera ställföreträdare för svårare uppdrag eller farliga huvudmän. Krav ställs på att överförmyndarna ska ha uttömt alla rekryteringsmöjligheter. Mer tid och resurser har därför behövt läggas ned på detta. De ärenden där tingsrätten kräver detaljerad redovisning av samtliga rekryteringsförsök i ärendet har ökat. Vidare konstateras att rekryteringssvårigheterna har resulterat i att överförmyndarnämnden har behövt anlita ställföreträdare anställda vid ett företag.

Reservforum för utlandssvenskar

I den utredning om förvaltarenhet som ÖFF skrev fram till överförmyndarnämnden i juni 2019 lyfts även det faktum att Stockholms överförmyndarnämnd enligt föräldrabalkens bestämmelser i 16 kap. 2 § föräldrabalken är reservforum för utlandssvenskar. Det innebär att Stockholms överförmyndarnämnd blir specialforum som deltar i lagstiftningsarbete som rör den internationella förmynderskapsrätten och behöver arbeta med internationell omvärldsbevakning på ett helt annat sätt än andra överförmyndare. När utlandsbosatta svenskar av hälsoskäl behöver hjälp att förvalta sin egendom, men också hjälp i kontakter med myndigheter, aktualiseras behovet av att få en god man eller förvaltare i Sverige.

I utredningen konstateras att överförmyndarnämnden skulle behöva ha tillgång till professionella ställföreträdare som har språkkunskaper, kunskap om internationell rätt och den tid som krävs för att driva flera av de mycket tidskrävande internationella ärendena. Den legala grund som anförs för att professionella ställföreträdare kan anses ingå i den kommunala kompetensen är kommunernas yttersta ansvar för sina invånare enligt socialtjänstlagen (SoL), 2 kap. 1 §. Huruvida utlandsbosatta svenskars behov av förvaltare kan inrymmas i socialtjänstlagens invånardefinition och därmed i arbetsmarknadsnämndens uppdrag behöver klargöras och utredas vidare.

Nuläge rekryteringsbehov

Enligt uppgift från överförmyndarförvaltningen finns det cirka 250 ärenden där rekryteringsprocessen av ideella ställföreträdare har pågått i ett år utan att behoven hos de berörda huvudmännen har kunnat tillgodoses. De ideella ställföreträdare som rekryteras in tackar nej till komplexa uppdrag. Situationen för de huvudmän som saknar en ställföreträdare försämras och belastningen på samhällets myndigheter och funktioner ökar, inte minst på socialtjänsten och försäkringskassan. De enskilda huvudmännen får inte sina nödvändiga behov tillgodosedda vilket strider mot socialtjänstlagens intentioner om kommunens yttersta ansvar för sina invånare, Socialtjänstlagen (SoL), 2 kap. 1 §. För närvarande finns det i staden 450 ideella ställföreträdare.

Vad innebär ett komplext ärende?

Det finns idag uppdrag som ingen ideell ställföreträdare vill ta sig an. Enligt uppgift från överförmyndarförvaltningen handlar det om följande typ av ärenden:

- uppdrag där risk för hot eller våld föreligger

- godmanskap där huvudmannen har ett pågående blandmissbruk
- uppdrag där huvudmannen har ett pågående spelberoende
- uppdrag där huvudmannen är folkbokförd i Stockholm, men är bosatt långt utanför Stockholms kommun eller utomlands
- byten där huvudmannen enligt nuvarande god man har svårt att hålla sig till överenskommelser kring pengar och/eller har svårt att samarbeta
- nya uppdrag som god man där huvudmannen vägrar insatser eller annan hjälp
- uppdrag där huvudmannen har skyddade personuppgifter
- uppdrag där huvudmannen behöver mer skyndsam och omfattande hjälp än vad som är rimligt för ett ideellt uppdrag
- uppdrag där huvudmannens situation är så pass besvärlig att tidsåtgången är oskälig för ideella ställföreträdare
- uppdrag där all kommunikation mellan ställföreträdaren och huvudmannen kräver en tolk och överförmyndarförvaltningen inte kan hitta en ställföreträdare som talar det språket

Ärendet

Ärendet handlar om Stockholms stads förutsättningar för att anställa professionella ställföreträdare. Detta för att de Stockholmare som på grund av komplexa behov är svåra att rekrytera ideella ställföreträdare till ska kunna erbjudas det.

Utredningsuppdraget belyses utifrån tre perspektiv;

- de rättsliga förutsättningarna för anställning av professionella ställföreträdare
- ansvar och hantering av de professionella ställföreträdarnas arbetsmiljö
- ansvar och hantering av sekretessfrågor

Utredningen bygger på inhämtad fakta från genomförda intervjuer och mailväxling samt kunskapsinhämtning från tidigare utredningar och rapporter. Tjänsteutlåtandet är sammanställt utifrån handläggarnas tolkning av de intervjuades svar och skrivelser.

Erfarenheter från kommuner med anställda professionella ställföreträdare

De kommuner som har förvaltarenheter eller motsvarande med anställda professionella ställföreträdare har utgått från kommunens yttersta ansvar för sina invånare enligt socialtjänstlagen (SoL), 2 kap. 1 §. Enligt 3 kap. 1 § SoL ska kommunen vidare bland annat främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

De berörda kommunerna hänvisar också till stöd för professionella ställföreträdare som uttryckts från Justitieombudsmannen (JO) (2009/10:JO1) samt arbetsgivar- och medlemsorganisationen för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). De berörda kommunernas resonemang rör sig också kring att det som inte är förbjudet är tillåtet, vilket styrks av SKR och JO. I bilaga 1 redovisas intervjuade kommuners erfarenheter.

Verksamheter med liknande uppdrag inom staden

Texten nedan utgörs av handläggarnas tolkning av svar vid intervjuer med chefer och/eller medarbetare inom några av stadens verksamheter.

Personligt ombud

Anställning av personliga ombud har sin bakgrund i psykiatireformen, Prop1993/94:218. Den 1 augusti 2013 trädde en förordning om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personliga ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar i kraft (2013:522). Enligt Socialstyrelsens meddelandeblad gällande Statsbidrag till kommuner som har inrättat verksamhet med personligt ombud till vissa personer med psykisk funktionsnedsättning (Nr 5/2020) är det inte obligatoriskt för kommuner att bedriva verksamhet med personliga ombud.

Personliga ombud arbetar med ett tydligt fokus på brukarens behov utifrån ett helhetsperspektiv. Arbetssättet bygger på en väl fungerande relation mellan ombudet och brukaren som skapar förutsättningar för ombudet att förstå brukarens behov och förmedla dessa till vård- och omsorgsgivare samt berörda myndigheter. Det personliga ombudet arbetar på uppdrag av sin klient, inte på uppdrag av kommunen.

Personliga ombud för inga journalanteckningar och diarieför inga handlingar. På uppdrag av, och i samarbete med sina klienter kan de vid behov driva ärenden gentemot stadens verksamheter. Detta kan medföra en lojalitetskonflikt. Intervjuat personligt ombud och hans chef konstaterar att det fungerar bra trots den inbyggda konflikt-situationen. En god dialog blir ett viktigt verktyg i det arbetet.

Avseende sekretess tillämpar personliga ombud i praktiken tystnadsplikt och använder samtycke när det krävs.

Den närmaste chefen ansvarar för arbetsmiljön för det personliga ombudet på samma sätt som för alla andra medarbetare. Gällande rutiner för att förebygga förekomst av hot och våld tillämpas. Den intervjuade chefen ser inga skillnader vad gäller ansvaret för arbetsmiljö för det personliga ombudet och övriga medarbetare.

Det har inte framkommit att något särskilt kollektivavtal har tillämpats för anställning av personliga ombud.

Egna medel inom socialtjänsten

Insatsen egna medel är riktad till de stockholmare som saknar egen förmåga att sköta sin ekonomi, bland annat att betala räkningar. Främst är det stockholmare som har någon form av funktionsnedsättning som har insatsen. Syftet med insatsen är att förebygga skuldsättning vars konsekvens kan leda till hemlöshet och på sikt misär. Insatsen är riktad till de stockholmare som är självförsörjande och där ansökan om ställföreträdare är inskickad till överförmyndarförvaltningen. Insatsen erbjuds i avvaktan på förordnande av en ställföreträdare. Beslut om egna medel fattas av socialsekreterare och föregås av en dialog med klienten som måste ge sitt samtycke till insatsen. Klienten skriver en fullmakt om överföring av att hens tillgångar till den berörda stadsdelsförvaltningens konto för hantering av ekonomin i avvaktan på en legal ställföreträdare.

Processen för att ordna insatsen egna medel tar oftast från en till två månader. Väntan på förordnande av en legal ställföreträdare kan ta sju månader. I den intervjuade stadsdelen finns det i dagsläget 27 ärenden där klienten väntar på en legal ställföreträdare.

Medarbetarna som arbetar med egna medel betalar ut fickpengar till klienterna. Detta kan skapa konflikter, i synnerhet med de som har missbruksproblem. Förutom betalning av räkningar är syftet med insatsen att skapa en buffert åt huvudmännen för andra saker som kan öka livskvaliteten, exempelvis en resa. Det händer att klienten säger upp insatsen vilket kan få svåra följder.

För att hantera arbetet med egna medel framhåller de intervjuade medarbetarna att det, förutom adekvat högskolekompetens, krävs kunskap om berörd lagstiftning samt ekonomikunskaper. Vidare krävs även goda kunskaper i att bemöta människor med svåra problem. Till skillnad mot ideella ställföreträdare som hanterar liknande målgrupper så har de som arbetar med egna medel en trygg anställning inom staden. Gentemot klienten ger detta dem en tydlig roll. Enligt medarbetarna som handlägger egna medel inger anställning hos en myndighet respekt och skapar tillit i jämförelse med ställföreträdare som arbetar ideellt med uppdragen.

Samordningsförbundet (Finsam) i Stockholms stad

Finsam är ett finansiellt samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet. Förbundet ägs av Stockholms stad, Försäkringskassan, Region Stockholm och arbetsförmedlingen. Förbundet driver många insatser och projekt med fokus på nära stöd. Målet är att individen

på sikt ska gå vidare till arbete. Förbundet använder sig ofta av arbetssättet Case management som ser till hela människan samt hens behov och mål. Arbetssättet liknar till stor del det som ett personligt ombud gör.

Synpunkter från Region Stockholm, myndigheter samt branschorganisationer

Texten nedan utgörs av handläggarnas tolkning av svar vid intervjuer och/eller via e-post med medarbetare från nedan verksamheter.

Mottagning för psykosjukdomar, Serafen, Region Stockholm

Serafen har över 900 patienter inskrivna på sin psykosmottagning. De patienter som besöker mottagningen har i många fall en god man eller förvaltare alternativt har ett behov av en ställföreträdare. Medarbetarna på mottagningen har regelbunden kontakt med ställföreträdare och initierar också ofta ansökan om en sådan. I de fall det är möjligt så kan de föreslå en lämplig ställföreträdare. Oftast är det en god man eller förvaltare som varit förordnad ställföreträdare för en annan patient och där samarbetet med både huvudmannen och personalen på Serafen fungerat väl.

Intervjuade medarbetare från Serafen har inte någon större erfarenhet av patienter som har haft professionella ställföreträdare som varit anställda hos ett företag. Kollegor som kommit i kontakt med sådana ställföreträdare har i vissa fall upplevt att de inte är lika engagerade och inte har samma möjligheter att träffa sin huvudman som de ideella. Däremot har det administrativa fungerat väl.

Medarbetarna på Serafen lyfter vikten av att den förordnade ställföreträdaren har god kännedom om, och förståelse för huvudmannens problematik för att kunna göra en bra insats som ställföreträdare. Det är viktigt att ställföreträdaren och de som arbetar runt huvudmannen/patienten har ett gott samarbete för att det ska gagna individen. Personalen på Serafen ser att det är viktigt att ställföreträdaren är tillgänglig, företrädesvis dagtid då Serafens verksamhet bedrivs dagtid.

På Serafen ser medarbetarna att de patienter som av olika skäl har svårt att få en ställföreträdare och behöver vänta länge far illa. Exempelvis kan det handla om att en ställföreträdare behöver förordnas för att en patient ska kunna ansöka om ett boende inom stadens socialpsykiatri. Då patienten kan sakna sjukdomsinsikt och inte själv ser detta behov så kan det resultera i att exempelvis hyror inte blir betalda med vräkning som följd och ett liv på gatan kan vara riskabelt för en person med en psykotisk problematik. I avvaktan på att en ställföreträdare kan förordnas så kan därför

tvångsvård inom sluten psykiatri bli aktuell för att patienten inte ska skada sig själv eller andra. En sådan insats medför stora kostnader för samhället. Tvångsvård av patienter som behöver ha en annan lösning med stöd av en förvaltare bidrar till färre platser för de patienter som mest av allt behöver en plats inom den slutna vården.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen utövar tillsyn över överförmyndarnämnder. Myndigheten konstaterar att föräldrabalken inte är anpassad för professionella ställföreträdare men har inga principiella synpunkter på att kommuner anställer sådana.

Vid tillsyn utgår Länsstyrelsen alltid från föräldrabalken och så länge som bestämmelserna i den följs så har de inga synpunkter på om ställföreträdarna är professionella eller inte. Länsstyrelsen ser att det finns ett stort behov av att ordna ställföreträdare för de som saknar det.

Länsstyrelsen har uppmärksammat att företag som tillhandahåller professionella ställföreträdare ofta inte träffar sina huvudmän. Tanken med en ideell ställföreträdare är att det ska finnas en inbyggd, måttlig dos av socialt umgänge med huvudmannen, något som kan falla bort med professionella företrädare.

Den största lagstiftningskrocken som Länsstyrelsen ser är det personliga förordnandet. Vid exempelvis semester är ställföreträdaren ansvarig för det som händer i uppdraget. I sin tillsyn har Länsstyrelsen uppmärksammat att i en kommun med professionella ställföreträdare sker det många byten av ställföreträdare. Detta i samband med långa ledigheter och vid uppsägning. Detta behöver organiseras på ett bättre sätt. Tydliga rutiner behövs. Det är viktigt att huvudmannen inte hamnar i kläm och att exempelvis en skuldsituation uppstår.

Länsstyrelsen ser dock positivt på alla försök att lösa bristen på ställföreträdare då behovet är stort.

Länsstyrelsen i Västernorrland och Jämtland har uttryckt liknande synpunkter i skriftlig form.

Försäkringskassan i Stockholms län

I samtal med Försäkringskassan (FK) framkommer att de ser anställning av professionella ställföreträdare i kommunen som en möjlig lösning för att komma till rätta med nuvarande problematik kring administration av ärenden för flera huvudmän som företräds av ideella ställföreträdare. FK ser också att professionella ställföreträdare anställda inom kommunen på ett bättre sätt kan ha möjlighet att ta tillvara huvudmännens individuella behov.

Försäkringskassan har inte så stor erfarenhet av professionella ställföreträdare anställda i en kommun men har noterat att de som är anställda av privata företag ofta är mer insatta i regelverk och liknande samt är mer objektiva i sitt bemötande gentemot Försäkringskassans tjänstemän. När det gäller mer personliga frågor, kopplat till huvudmannen och ärendet så hänvisar de i högre grad till anhöriga eller andra i hans närhet. Ideella ställföreträdare har ofta högre kunskaper om huvudmannens individuella förhållanden och är ofta mer subjektiva i förhållande till sin huvudman, till exempel vid kommunikering av beslut.

FK ser att en anställd ställföreträdare i kommunen, med adekvat kompetens, kan ha andra förutsättningar för att hantera de administrativa delarna i ärenden med respekt för gällande regelverk och samtidigt ta ansvar för att huvudmannens behov tillgodoses. Detta utifrån att den professionelle ställföreträdaren kommer att arbeta lokalt och ha god kännedom om sina huvudmäns behov i dialog med berörda aktörer.

Svenska Bankföreningen

Svenska Bankföreningens medlemmar upplever att det är sällsynt med problem bland gode män och förvaltare när det gäller bankärenden och ser inga direkta utmaningar. Erfarenheten av professionella ställföreträdare är inte så stor bland tillfrågade banker och det är därför svårt för föreningen att uttala sig om skillnaden mellan dem och ideella. Intrycket är dock att de professionella ofta är mer initierade i vilka regler som gäller.

Då en ställföreträdare har ett personligt förordnande så kan det uppstå svårigheter vid bankärenden då en professionell ställföreträdare på grund av exempelvis semester inte kan utföra bankärenden åt sin huvudman. Bankföreningens medlemmar anser att det är möjligt för en god man eller förvaltare att under en tidsbegränsad period befullmäktiga någon annan att utföra ett specifikt ärende. Fullmaktshavaren kommer dock att behöva utträta ärendena på ett bankkontor.

Uttalanden från juridiska instanser

Texten nedan utgörs av handläggarnas tolkning av svar vid intervjuer och/eller via e-post med nedan juridiska instanser.

Sveriges kommuner och regioner (SKR)

Enligt uppgift från jurist på SKR stödjer de anställning av professionella ställföreträdare i kommunerna. Argumentet för detta är svårigheten att rekrytera ideella ställföreträdare till komplexa ärenden och kommunernas yttersta ansvar för sina invånare socialtjänstlagen (SoL), 2 kap. 1 §.

Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannen har i sitt remissyttrande över betänkandet SOU 2021:36 framfört följande;

I likhet med utredningen bedömer jag att professionella ställföreträdare behövs för att alla som är i behov av en god man eller förvaltare ska kunna få den hjälp som de har rätt till (jfr JO 2009/10 s. 431 och mitt beslut den 17 februari 2021, dnr 2586-2019). Varken kommunala förvaltarenheter eller privata företag med anställda ställföreträdare passar emellertid särskilt väl in i det nuvarande regelsystemet för ställföreträdare. Som framgår på s. 310 i betänkandet, finns det bl.a. arbetsrättsliga frågor och arvodesfrågor som kan skapa problem.

Jag har i och för sig inga invändningar mot att det regleras i vilka situationer som professionella ställföreträdare får användas, men även om förslaget genomförs kommer det att återstå många svårigheter. Därför är det enligt min mening olyckligt att utredningen inte har haft möjlighet att ta ett helhetsgrepp, så att föräldrabalkens regelverk även i övrigt kan anpassas till professionella ställföreträdare. Förutsättningarna för att i slutändan åstadkomma ett så välfungerande regelverk som möjligt torde bli bättre om frågorna hanteras i ett sammanhang.

I beslut JO 2009/10 s. 431 uttalade dåvarande justitieombudsmannen följande:

I utredningen Förmyndare, gode män och förvaltare (SOU 2004:112, s. 796) behandlades frågan om s.k. förvaltarenheter som några kommuner hade infört. Vid sådana förvaltarenheter finns anställda kommunala tjänstemän som bland sina arbetsuppgifter har att åta sig ställföreträdaruppdrag i särskilt komplicerade ärenden. [...] Utredaren fann att anordnande av förvaltarenheter inte krävde någon särskild lagstiftning, och något förslag lades inte heller fram i den delen. För egen del vill jag tillägga att det naturligtvis inte finns något som hindrar en mindre organisation, där det i någon enstaka tjänstemans arbetsuppgifter ingår att åta sig ställföreträdaruppdrag.

Det sagda innebär att de kommunala tjänstemän som inom ramen för sin anställning åtar sig ställföreträdaruppdrag får – på samma sätt som andra ställföreträdare – sitt uppdrag personligen enligt föräldrabalkens bestämmelser. För den kommunala tjänstemannen gäller enligt min mening vid sidan av föräldrabalkens regler även, som jag framhåller i ett annat beslut i dag (dnr 1550-2009), förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om service och tillgänglighet.

De kommuner, som försökt lösa ställföreträdarfrågan i särskilt komplicerade ärenden, t.ex. på här antytt sätt, utgör enligt min mening efterföljansvärda exempel. Det finns ett – sannolikt – stort

behov av professionella ställföreträdare som kan ta sig an ärenden där det i princip annars är omöjligt att finna en lämplig person för uppdraget.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom ekonomistaben, förvaltarenheten och dess förvaltningsinterna styrgrupp. Under beredningen har dialog förts med personalstrategiska avdelningen, enheten för arbetsgivarfrågor samt överförmyndarförvaltningen.

En rad intervjuer, främst i digital form, har genomförts för att inhämta kunskaper från redan etablerade förvaltarenheter i landet samt andra myndigheter och organisationer som är berörda av ställföreträdarfrågor eller liknande. Vid intervjuer med förvaltarenheter har medarbetare och/eller chefer deltagit. Information har i vissa fall inhämtats via e-post och olika skrivelser. Tjänsteutlåtandet är sammanställt utifrån handläggarnas tolkning av de intervjuades svar och skrivelser.

Från följande instanser har information, via intervju, e-post eller skrivelser, inhämtats;

Umeå kommun

Malmö stad

Örebro kommun

Göteborg stad

Linköpings kommun (endast personalstrateg)

Sollentuna kommun (tidigare enhetschef för förvaltarenheten samt nuvarande chef för överförmyndaren)

Uppsala kommun (endast skrivelse)

Ett personligt ombud och hens chef i staden

Medarbetare som arbetar med egna medel inom en stadsdel i staden

Lokalt ombud från Kommunal

Samordningsförbundet

Mottagning för psykossjukdomar, Serafen, Region Stockholm

Länsstyrelsen Stockholms län

Länsstyrelsen i Västernorrlands och Jämtlands län

Försäkringskassan i Stockholms län

Svenska Bankföreningen

Jurist på Sveriges kommuner och regioner

Justitieombudsmannen

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Genomgående i de intervjuer som genomförts med kommuner som har anställda professionella ställföreträdare och intervjuade myndigheter har varit ett pragmatiskt förhållningssätt för att lösa frågan gällande brist på ställföreträdare för behövande huvudmän. De har fokuserat på vilka följder det kan få för den berörde

huvudmannen, dess närmsta omgivning samt samhället i stort att behovet av en ställföreträdare inte kan tillgodoses. Deras fokus förefaller ligga på att lösa det uppkomna problemet snarare än att djupare analysera de lagliga förutsättningarna för anställning. Utgångspunkten till anställning av professionella ställföreträdare i alla intervjuade kommuner har varit kommunens yttersta ansvar för sina invånare enligt socialtjänstlagen samt att det inte råder något förbud att anställa professionella ställföreträdare.

De kommuner som har haft förvaltarenheter under många år följer upp, förnyar och utvecklar sin verksamhet kontinuerligt. De förvaltarenheter som startat under senare år inhämtar kunskaper från de enheter som funnits under en längre tid. I alla intervjuade kommuner lyfts vikten av att systematiskt arbeta med arbetsmiljöfrågorna och att dessa frågor bör genomarbetas noggrant innan ställföreträdare anställs.

Slutsatser utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv

Kompetens och titel

I de samtal som har förts med förvaltarenheter framkommer det att högskoleutbildning, gedigen yrkeserfarenhet, goda kunskaper i bemötande samt ekonomi är efterfrågade kompetenser. Socionomer, ekonomer, jurister och beteendevetare ses som lämpliga yrkeskompetenser. De professionella ställföreträdarnas titel är förvaltare eller ställföreträdare.

Förvaltningen delar de intervjuade förvaltarenheternas uppfattning om att de professionella ställföreträdarna bör ha adekvat kompetens och lång erfarenhet från yrken såsom socialsekreterare, personligt ombud, jurist eller liknande. Särskilt önskvärt hos ställföreträdarna är kunskaper om samhällsfunktioner och hur de kan användas för att lösa aktuella behov hos en enskild huvudman. Titel behöver diskuteras liksom lämplig AID-etikett vid anställning.

Lojalitetskonflikter

I de intervjuer som har genomförts med etablerade förvaltarenheter visar det sig att de har hittat arbetssätt och rutiner för att förena det personliga förordnandet från tingsrätten med en tjänstemannaanställning i kommunen. I olika grad lyfter kommunerna problematiken kring de lojalitetskonflikter som kan uppstå i och med detta. Dock utgör dessa inga hinder för att kunna bedriva verksamheten.

Inom stadens verksamhet för personligt ombud kan lojalitetskonflikter också uppstå, exempelvis om ombudet behöver stötta sin klient i en överklagan av ett socialtjänstbeslut eller lämna synpunkter på ett stödboendes kvalitet.

Utifrån inhämtad kunskap drar förvaltningen slutsatsen att det är viktigt att tydligt strukturera och organisera arbetsuppgifterna för de professionella ställföreträdarna, både utifrån det personliga förordnandet och utifrån anställningen. Förvaltningens bedömning är att anställning borde fungera väl om detta är tydliggjort. Det är viktigt att kontinuerligt följa upp verksamheten och utveckla den utifrån nya uppkomna behov.

Personligt förordnande och ledighet

Det personliga förordnandet från tingsrätten kan inte delegeras till en kollega och kan medföra utmaningar vid exempelvis semester. Intervjuade kommuner har valt att lösa detta på olika sätt. Vissa kommuner har löst det genom att vara två professionella ställföreträdare för en huvudman. Detta sker i samråd med överförmyndaren och förutsätter att tingsrätten förordnar dem båda. I Umeå kommun har de under senare år förhandlat fram ett lokalt kollektivavtal där ställföreträdaren tillfälligt bryter sin semester för att utföra ett nödvändigt bankärende. I andra kommuner använder de sig av ett transaktionskonto som kan användas i akuta ärenden, främst bankärenden, som inte kunnat förutses.

Genomgående för de kommuner som har anställda professionella ställföreträdare är att de, i samråd med överförmyndaren, tingsrätten och övriga berörda instanser löser uppkomna utmaningar kopplat till det personliga förordnandet på bästa möjliga sätt för huvudmannen men även för den professionella ställföreträdaren.

Utifrån inhämtad kunskap drar förvaltningen slutsatsen att det är viktigt att inför och i samband med anställning av professionella ställföreträdare ta fram rutiner för hur det personliga förordnandet på bästa sätt kan hanteras vid längre frånvaro, inte minst när det gäller bankärenden. Enligt Svenska Bankföreningen så ska det vara möjligt med tidsbegränsade fullmakter för specifika ärenden. Detta behöver beaktas i de rutiner som tas fram liksom vid schemaläggning av längre semesterperioder. Rutinerna behöver kontinuerligt följas upp.

Ansvarsförsäkring och förseelser i tjänsteutövningen

En fråga som har lyfts kopplat till anställning av professionella ställföreträdare är ansvarsförsäkring. I samtal med kommuner med förvaltarenheter har försäkringsfrågan lösts genom att kommunerna har inkluderat de professionella ställföreträdarna i kommunens försäkring. I Malmö stad har tillägg gjorts i den för att på ett bättre sätt även omfatta de professionella ställföreträdarna.

SKR lyfter i sitt remissvar på SOU 2021:36 frågan om ett försäkringsskydd som för närvarande saknas för anställda professionella ställföreträdare när de utövar uppdraget. *”Ett sådant skydd kan likna den ansvarsförsäkring som advokater och andra yrkesutövare har”*. Flera kommuner har som sagt löst det med att inkludera anställda professionella ställföreträdare i stadens försäkring. En fördel är att ett försäkringsbolag efter anmäld skada kan utreda om ersättningsgill skada föreligger vilket kan medföra att det blir enklare för enskilda att få ersättning.

Vid samtalen med förvaltarenheterna framkommer det att de betraktar de professionella ställföreträdarna på samma sätt som andra tjänstemän. Vid tjänstefel anmäls detta i sedvanlig ordning till berörd enhet. Liksom övriga anställningar i kommunen kan entledigande bli aktuellt beroende på förseelsens art. Om en anställning avslutas synkas det oftast med entledigande från förordnandet som ställföreträdare och rekrytering av en ny ställföreträdare påbörjas. Detta sker i samverkan med överförmyndaren och tingsrätten.

I samtalen med intervjuade förvaltarenheter framkommer det att endast ett fåtal tjänster har behövt avslutas på grund av misskötsel eller andra oegentligheter.

Förvaltningen föreslår att framtida anställda professionella ställföreträdare i staden omfattas av samma ansvarsförsäkring som övriga medarbetare inom staden. Ansvarsförsäkringen behöver ses över så att den även inkluderar behov kopplat till professionella ställföreträdare.

Utgångspunkten när det gäller förseelser i tjänsteutövningen är att de bör behandlas som övriga anställningar inom staden.

Överförmyndarförvaltningens tillsyn över det förordnade ställföreträdarskapet liksom det kollegiala samarbetet är viktiga parametrar för att få kännedom om eventuella oegentligheter i utövandet av detta.

Slutsatser utifrån ett arbetsmiljörelaterat perspektiv

Genomgående i de intervjuer som har genomförts med förvaltarenheter är vikten av ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Detta för att förebygga och hantera hot och våld som de professionella ställföreträdarna kan utsättas för.

Förvaltningen avser att arbeta systematiskt utifrån förvaltningens befintliga kris- och hanteringsplan och komplettera den med checklistor och rutiner för var och hur möten med huvudmän ska ske. Checklistor kommer även att tas fram för prevention av oönskade händelser såsom hot och våld. De professionella ställföreträdarnas arbetsmiljö påminner mycket om socialtjänstens

varför erfarenheter och kunskap bör kunna inhämtas från socialförvaltningen.

En god planering är viktig för att en god arbetsmiljö ska kunna utformas. Målsättningen bör vara att de professionella ställföreträdarna inte träffar huvudmän i enhetens lokaler utan i första hand hos de organisationer och myndigheter som huvudmännen har behov av kontakt med.

Slutsatser utifrån ett sekretessmässigt perspektiv

Utifrån de intervjuer som har genomförts med både förvaltarenheter och juridiska instanser framkommer att sekretess inte utgör något hinder för anställning av professionella ställföreträdare. Detta då företrädare förordnade av tingsrätten inte omfattas av sekretesslagen. Däremot är det tydligt att förvaltarenheterna använder sig av en moralisk tystnadsplikt. För att kunna stötta varandra kollegialt och till vissa delar ersätta varandra vid frånvaro delar de med sig av sina ärenden till varandra inom enheten.

Förvaltningen ser att förvaltarenheten skulle kunna arbeta på liknande sätt som stadens personliga ombud, det vill säga de för inga journalanteckningar och diarieför inga handlingar. I praktiken tillämpar de tystnadsplikt och använder samtycke när det krävs. För att på ett säkert sätt kunna hantera känslig information och för att de professionella ställföreträdarna ska kunna utbyta information med varandra skulle förvaltarenheten vara i behov av ett verksamhetssystem.

Förslag

Erfarenheter från andra kommuner talar för att även Stockholms stad har förutsättningar för att anställa professionella ställföreträdare. De utmaningar som har framkommit i utredningen är av sådan karaktär att de går att hantera till förmån för de stockholmare som väntar på att få en ställföreträdare och därmed i förlängningen en bättre livskvalitet. Det borde också vara till gagn för Stockholms stad och samhället i övrigt då flera instanser berörs av att stockholmare med stora behov saknar ställföreträdare.

För att det ska fungera väl med professionella ställföreträdare i staden är det viktigt att skapa en adekvat organisation som ger goda förutsättningar för förvaltarenhetens verksamhet. Detta för att främja hantering av alla ärenden på ett professionellt sätt med huvudmannen i fokus enligt föräldrabalkens intentioner. Förordnandet som ställföreträdare är personligt. Detta innebär att anställningens utformning och benämning behöver hanteras med särskilt stor omsorg och noggrannhet, då det arbetsrättsliga

regelverket och föräldrabalkens bestämmelser om ställföreträdare inte korrelerar.

Förvaltningen föreslår att professionella ställföreträdare kan anställas i staden för att möjliggöra för fler stockholmare med komplexa behov att erbjudas en ställföreträdare och därmed bidra till ett bättre samhälle för alla.

En anställd professionell ställföreträdare har i förhållande till en ideell ställföreträdare ett professionellt stöd ifrån sin organisation i form av kollegor och chef, möjlighet till handledning, kontinuerlig kompetensutveckling, säkrare arbetsmiljö m.m.

För att möjliggöra en väl fungerande förvaltarenhet med anställda professionella ställföreträdare behöver följande närmare utredas;

- Krav på verksamhetssystem för journalföring, årsräkningar och uppföljning av verksamheten
- Hur ställföreträdarnas försäkring kan inkluderas i stadens försäkring av medarbetare
- Rutiner och krav på arkivering i digital form av handlingar som enligt regler för ställföreträdarskap ska sparas (ej diarieföring)
- Krav på lokal och utformning av den för att säkerställa medarbetarnas säkerhet och god arbetsmiljö
- Budget inklusive hantering av ställföreträdarnas arvoden
- Villkor och anställningsavtal för professionella ställföreträdare
- Utreda om arbetsmarknadsnämndens ansvar också kan omfatta personer i behov av ställföreträdare utifrån överförmyndarnämndens uppdrag i 16 kap 2 § föräldrabalken, reservforum för utlandssvenskar.

Karina Uddén
Arbetsmarknadsdirektör
Arbetsmarknadsförvaltningen

Fredrik Bister
Ekonomichef
Arbetsmarknadsförvaltningen

Bilaga

1. Sammanställning av intervjuade kommuners erfarenheter

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Karina Uddén, Arbetsmarknadsdirektör	2022-06-03
Fredrik Bister, Ekonomichef	2022-06-03