

Handläggare
Sofia Görsson Åstrand
Telefon: 0850835509

Till
Arbetsmarknadsnämnden den
13 december 2022

Ärende 6

Anställning av professionella ställföreträdare för utlandssvenskar i vissa fall

Utifrån reglerna om reservforum i 11 kap. 25 och 26 §§ och 16 kap. 2 § föräldrabalken

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden godkänner utredningen *Ställföreträdare vid reservforum för utlandssvenskar* (bilaga 1) och lägger den till handlingarna.
2. Arbetsmarknadsnämnden ger arbetsmarknadsförvaltningen i uppdrag att i samråd med överförmyndarförvaltningen utreda
 - i. hur ofta och i vilka fall det finns behov av att förordna professionella ställföreträdare i ärenden som uppkommer på grund av reglerna om reservforum i 11 kap. 25 och 26 §§ och 16 kap. 2 § föräldrabalken och
 - ii. (om ett behov enligt (i) bedöms finnas), behovet av kompetensförsörjning för de professionella ställföreträdare som är anställda på förvaltarenheten för utförandet av dessa uppdrag.
3. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att överlämna tjänsteutlåtandet till överförmyndarnämnden för kännedom.

Sammanfattning

Arbetsmarknadsnämnden beslutade den 14 juni 2022 att ge arbetsmarknadsförvaltningen möjlighet att anställa professionella ställföreträdare för att möjliggöra att fler stockholmare med komplexa behov erbjuds en ställföreträdare. I samband med detta beslutade arbetsmarknadsnämnden även att ge arbetsmarknadsförvaltningen i uppdrag att utreda förutsättningarna för staden att anställa professionella ställföreträdare för de personer som vare sig är folkbokförda i Sverige eller vistas i Sverige (vidare kallade utlandssvenskar) och där staden har ett ansvar enligt reglerna om reservforum i 16 kap. 2 § föräldrabalken. I uppdraget ingick också att bedöma var i stadens organisation ställföreträdarna i så fall ska anställas, dvs. under vilken nämnd ansvaret ska ligga.

Slutsatserna av nämnda utredning är kortfattat följande. Reglerna om reservforum är uppdelade i två delar. I 16 kap. 2 § föräldrabalken regleras att tillsyn över ställföreträdare för utlandssvenskar utövas av överförmyndaren för Stockholms kommun. Överförmyndaren för Stockholms kommun är överförmyndarnämnden.

Den andra delen av reglerna om reservforum regleras i 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken och avser frågor om godmanskap och förvaltare såsom exempelvis att förordna gode män. Bestämmelserna innebär att överförmyndaren i Stockholms kommun (överförmyndarnämnden) kan komma att behöva förordna ställföreträdare för utlandssvenskar.

Staden har således ett lagstadgat ansvar att ombesörja både att det finns ställföreträdare för utlandssvenskar i vissa fall samt att utöva tillsyn över desamma. Att överförmyndarnämnden både ska förordna ställföreträdare och utöva tillsyn över dem utgör normalt inget hinder eftersom ställföreträdare som utgångspunkt är ett frivilligt lekmanuppdrag. Det rör sig då inte om en anställning, vare sig från stadens eller den enskildes sida.

Om staden vill anställa professionella ställföreträdare för hantering av utlandssvenskarna så kan dessa dock inte anställas under överförmyndarnämnden. Detta eftersom det följer av kommunallagen att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Även jävsregeln i 6 kap. 28 § och 7 kap. 4 § kommunallagen kan göra det svårt för någon att utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs i den egna nämnden.

Eftersom det är ett lagstadgat åliggande för överförmyndarnämnden att ombesörja ställföreträdare för utlandssvenskar i vissa fall så är det också kompetensenligt för staden att göra detta. Att de professionella ställföreträdarna anställs i annan nämnd än överförmyndarnämnden föranleder ingen annan bedömning då detta förhållande endast är en följd av de bestämmelser i kommunallagen som nämns ovan.

Eftersom arbetsmarknadsnämnden beslutat att inrätta en förvaltarenhet med professionella ställföreträdare för att hantera stockholmare med komplexa behov finns inga skäl som talar för att professionella ställföreträdare för utlandssvenskarna ska anställas i någon annan del av organisationen.

Den sammanfattande slutsatsen av utredningen är därför att om staden även har ett behov av professionella ställföreträdare avseende utlandssvenskarna så bör dessa anställas av arbetsmarknadsförvaltningen .

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår att arbetsmarknadsnämnden godkänner utredningen *Ställföreträdare vid reservforum för utlandssvenskar* och lägger den till handlingarna.

År 2021 hanterade staden ca 220 ärenden utifrån reglerna om reservforum.¹ Överförmyndarförvaltningen har uppgett att det är långt ifrån alla uppdrag som uppkommer på grund av reservforumreglerna som är så svåra att de behöver lämnas över till en professionell ställföreträdare. Deras bedömning är därför att det inte rör sig om så många ärenden som kommer att överlämnas till förvaltarenheten för förordnande av en professionell ställföreträdare om det blir möjligt. De uppger att behovet dock kan komma att ändras framöver. Det är alltså endast i mer komplicerade fall där det bedöms nödvändigt att en professionell ställföreträdare förordnas som det skulle bli aktuellt för överförmyndarförvaltningen att lämna över ett ärende till förvaltarenheten på arbetsmarknadsförvaltningen. Huvudregeln är fortsatt att överförmyndarförvaltningen, så som idag, förordnar ställföreträdare för utlandssvenskar enligt reservforumreglerna som inte är anställd av staden.

För att få en tydligare bild av behovet föreslår arbetsmarknadsförvaltningen att arbetsmarknadsnämnden ger arbetsmarknadsförvaltningen uppdrag att i samråd med överförmyndarförvaltningen behövs av att förordna professionella ställföreträdare i ärenden som uppkommer på grund av reglerna om reservforum.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att, om det bedöms finnas ett behov av professionella ställföreträdare även för utlandssvenskarna, bör ansvaret för dessa läggas på redan befintligt anställda ställföreträdare hos arbetsmarknadsförvaltningens förvaltarenhet.

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår därför att arbetsmarknadsnämnden ger arbetsmarknadsförvaltningen i uppdrag att, om det bedöms finnas ett behov av professionella ställföreträdare för utlandssvenskarna, i samråd med överförmyndarförvaltningen utreda behovet av

¹ Tjänsteutlåtande Verksamhetsplan 2022 för överförmyndarnämnden, Dnr ÖFF 2021/500, s. 37.

kompetensförsörjning för de professionella ställföreträdare som är anställda på förvaltarenheten för utförandet av de uppdrag som rör utlandssvenskarna.

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår att tjänsteutlåtandet överlämnas till överförmyndarnämnden för kännedom.

Bakgrund

Arbetsmarknadsnämnden beslutade den 14 juni 2022 att ge arbetsmarknadsförvaltningen möjlighet att anställa professionella ställföreträdare. Arbetsmarknadsnämnden beslutade också att, med anledning av bestämmelsen om reservforum i föräldrabalken, utreda om arbetsmarknadsnämndens ansvar också kan omfatta personer i behov av ställföreträdare utifrån överförmyndarnämndens uppdrag i 16 kap. 2 § föräldrabalken.

Frågan har utretts utifrån 16 kap 2 § föräldrabalken. Utredningen omfattar också bedömning hos vilken nämnd ansvaret ska ligga.

Ärendet

Under denna rubrik redogörs för relevanta delar av analys och slutsatser i utredningen Ställföreträdare vid reservforum för utlandssvenskar, bilaga 1.

Vad innebär bestämmelsen om reservforum i 16 kap. 2 § föräldrabalken?

Inledningsvis kan konstateras att bestämmelsen om reservforum i 16 kap. 2 § bara handlar om vilket organ som är behörig överförmyndare för att utöva tillsyn. Bestämmelsen har följande lydelse.

Tillsynen utövas av överförmyndaren för den kommun där den som har förmyndare, god man eller förvaltare är folkbokförd. Om den enskilde inte är folkbokförd i Sverige, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas.

Om god man har förordnats enligt 11 kap. 3 § vid utredning av ett dödsbo, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den avlidne hade sitt hemvist. Är det i övrigt fråga om godmanskap enligt 11 kap. 3 §, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där den gode mannen är folkbokförd.

Om det inte finns någon behörig överförmyndare enligt första och andra styckena, utövas tillsynen av överförmyndaren för Stockholms kommun.

I bestämmelsens tredje stycke finns regleringen av reservforum. Regleringen innebär att om en enskild vare sig är folkbokförd i eller vistas i någon kommun så inträder överförmyndaren i Stockholms kommun som tillsynsmyndighet. Om en person är folkbokförd i eller vistas i någon svensk kommun så är inte överförmyndaren i Stockholm behörig myndighet.

Bestämmelsen om överförmyndarens behörighet i dessa fall innebär i sig inte något behov av särskilt professionella ställföreträdare då bestämmelsen bara tar sikte på vem som ska utöva tillsyn över ställföreträdarna.

Forumreglerna i 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken

I 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken finns en ytterligare forumregel av betydligt större intresse när det kommer till frågan om behov av professionella ställföreträdare.

Av bestämmelsen i 11 kap. 25 § följer bl.a. att behörig överförmyndare i frågor om godmanskap enligt 11 kap. 1, 2 och 4 §§ och enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn samt i frågor om förvaltarskap är överförmyndaren i den kommun där den enskilde har sitt hemvist. Om den enskilde inte har hemvist i Sverige, är i vissa fall överförmyndaren för den kommun där den enskilde vistas behörig och i andra fall, när den enskilde inte vistas i landet, överförmyndaren för Stockholms kommun behörig.

I 11 kap. 26 § regleras vilken överförmyndare som är behörig att förordna god man enligt 11 kap. 3 §. Där anges bl.a. att om det vid utredning av ett dödsbo uppkommer behov av en god man, är det överförmyndaren för den kommun där den döde hade sitt hemvist som är behörig. Om den döde inte hade hemvist i Sverige, är överförmyndaren för Stockholms kommun behörig. I andra fall när god man skall förordnas enligt 11 kap. 3 § ligger behörigheten hos överförmyndaren för den kommun där den för vilken god man skall förordnas har egendom eller där behov annars har visat sig behörig.

Dessa bestämmelser innebär bl.a. att överförmyndaren i Stockholm kan komma att exempelvis behöva förordna gode män till skillnad mot skyldigheterna enligt 16 kap. 2 § föräldrabalken som bara innebär en tillsynsskyldighet.

Utse ställföreträdare och/eller utöva tillsyn

Reglerna om reservforum är uppdelade på två delar där den ena delen avser tillsynsverksamhet över ställföreträdare till utlandssvenskar (16 kap. 2 § föräldrabalken). Den andra delen avser frågor om godmanskap och förvaltarskap såsom exempelvis att

förordna gode män (11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken). För att kunna ta ställning till behovet av att i arbetsmarknadsnämndens regi även anställa professionella ställföreträdare måste man förstå innebörden i den här skillnaden. Skillnaden har nämligen betydelse för var i organisationen kompetensen kan anställas.

Om professionella ställföreträdare ska anställas så kan dessa inte anställas under överförmyndarnämnden. Av 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen följer nämligen att en nämnd inte får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Eftersom överförmyndaren enligt 16 kap. 1 § ska utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet så kan inte de professionella ställföreträdarna anställas i överförmyndarnämnden. Om de skulle anställas i överförmyndarnämnden skulle de då i nämndens regi bedriva verksamhet som nämnden sedan ska utöva tillsyn över. Motsvarande konflikt uppstår även om staden skulle anställa av tingsrätten förordnade gode män och förvaltare, som alltså då skulle utöva sitt ställföreträdarskap som anställda och avlönade av kommunen och samtidigt vara underkastade tillsyn av överförmyndarnämnden.

Det finns även en jävsregel i 6 kap. 28 § och 7 kap. 4 § kommunallagen som innebär att en förtroendevald eller en anställd är jävig om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. Den här jävsregeln kan göra det svårt för någon att utöva tillsyn över verksamhet som bedrivs i den egna nämnden även om den exakta innebörden av formuleringen ”är knuten till” i viss mån är oklar. Formuleringen diskuterades i förarbeten till bestämmelsen, dock inte uttömmande med avseende på om det räcker med att den som utövar tillsyn är anställd på samma nämnd som där den verksamhet bedrivs som tillsynen avser för att jäv ska uppstå. Det finns dock en risk för att så kan vara fallet.

Behovet av professionella ställföreträdare är alltså knutet till förordnandet av ställföreträdare och inte till överförmyndarens tillsynsverksamhet. Tillsynsverksamheten, som är ett resultat av reservforumregeln i 16 kap. 2 § föräldrabalken, innebär givetvis krav på omfattande kunskaper om internationella förhållanden och även specialistkunskaper om andra rättssystem. Dessa funktioner bör emellertid vara organiserade under överförmyndarnämnden då de utgör delar i överförmyndarens tillsynsverksamhet.

När det gäller frågan om reservforumfrågor enligt 11 kap. 25 – 26 §§ föräldrabalken är situationen en annan när det kommer till professionella ställföreträdare. Dessa kan, som redovisats ovan, inte var anställda under överförmyndarnämnden till följd av bestämmelsen i 6 kap. 7 § kommunallagen utan måste anställas under någon annan nämnd. Här finns alltså en konflikt mellan att bedriva verksamhet och utöva tillsyn över verksamheten som gör det otillåtet att dessa båda delar är organiserade under samma nämnd.

Vad är en professionell ställföreträdare?

Att vara ställföreträdare är som utgångspunkt ett frivilligt lekmanuppdrag. Det är ingen anställning, vare sig från stadens eller från den enskildes sida, och ställföreträdaren får ingen lön utan ett av överförmyndaren beslutat arvode. Det har emellertid visat sig svårt att rekrytera ställföreträdare till de mest komplicerade uppdragen. Som en följd av detta har frågan om professionella ställföreträdare tidigare utretts av överförmyndarförvaltningen (Överförmyndarförvaltningen, Utredning om förvaltarenhet, Dnr 1.3-90/2019). Även 2017 genomfördes en utredning i frågan.

I de gjorda utredningarna behandlas två varianter av professionellt ställföreträdarskap. Det är dels att anlita (upphandla) en extern aktör som tillhandahåller ställföreträdare enligt avtal med staden dels att staden skapar en förvaltarenhet som anställer personer med nödvändig kompetens för att ”jobba” som ställföreträdare. Det är främst det sistnämnda som nu är aktuellt.

Särskilt om de legala förutsättningarna att anställa ställföreträdare

I samband med att arbetsmarknadsnämnden beslutade att inrätta en förvaltarenhet för professionella ställföreträdare samt att vidare utreda om arbetsmarknadsnämndens ansvar också kan omfatta personer i behov av ställföreträdare utifrån överförmyndarnämndens uppdrag i 16 kap 2 § uttalades tveksamheter om detta i förhållande till lagstiftningen. I tjänsteutlåtandet inför beslutet framhölls följande.

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.

Att ombesörja att utlandssvenskar i de fall de omfattas av svensk jurisdiktion, erhåller ställföreträdare i enlighet med sina behov är en lagreglerad uppgift som åligger Stockholms kommun (överförmyndarnämnden) enligt föräldrabalken och enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Det är emellertid inte 16 kap. 2 § föräldrabalken som reglerar det, vilket redogjorts för ovan, utan 11 kap. 25 och 26 §§ föräldrabalken.

Även i 11 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn hänvisas till 11 kap. 25 § föräldrabalken avseende ansvarig överförmyndare. Det innebär att reservforumregeln gäller även för dessa situationer. Överförmyndaren i Stockholm har alltså ett lagstadgat ansvar för utlandssvenskarna. Eftersom överförmyndaren i Stockholm är en del av staden spelar det ingen roll att eventuella professionella ställföreträdare är anställda i en förvaltning under en annan nämnd i staden. Skälet för en sådan konstruktion är uteslutande att andra rättsregler hindrar att en nämnd såväl bedriver en verksamhet som utövar tillsyn över densamma. Utgångspunkten är att staden ska lösa överförmyndaruppgifter som enligt lag ålagts deras överförmyndare och då inbegriper det även möjlighet att använda professionells ställföreträdare. Invånardefinitionen i 2 kap. 1 § socialtjänstlagen saknar således betydelse i sammanhanget då socialtjänstlagen inte är aktuell som stöd för överförmyndarens verksamhet i de avseenden som är aktuella här.

Genom att det är en lagstadgad uppgift för staden så är det givetvis också kompetensenligt att utföra uppgiften. Huruvida staden, för de fall de ska förordna ställföreträdare, kan lösa detta genom professionella ställföreträdare är en fråga som redan är väl utredd i tidigare utredningar både av arbetsmarknadsnämnden och av överförmyndarnämnden. I nämnda utredningar har pekats på vissa oklarheter av juridisk praktisk karaktär men slutsatsen är samtidigt att det inte finns något uttryckligt hinder för att anställa professionella ställföreträdare. Även enligt rättspraxis föreligger möjligheter att anlita professionella ställföreträdare.²

Organisatorisk placering

Arbetsmarknadsnämnden har beslutat att inrätta en förvaltarenhet med anställda professionella ställföreträdare för att hantera stockholmare med komplexa behov. Det finns inga skäl att anställa professionella ställföreträdare för utlandssvenskar till följd av reglerna om reservforum under någon annan nämnd/förvaltning.

Visserligen kommer de som jobbar med utlandssvenskar behöver särskilda kunskaper om internationella förhållanden och om andra rättssystem men det är bara en del av uppdraget. De professionella ställföreträdarna för såväl personer med komplexa behov som utlandssvenskar kommer ju trots allt i stor utsträckning att arbeta med likartade frågeställningar då det som utgångspunkt är de svenska rättsreglerna som ska tillämpas. Med detta i beaktande bör de professionella ställföreträdarna vara samlade på ett ställe i organisationen. Det leder då till möjligheter att bygga upp samlad kompetens kring ställföreträdarskap och till större möjligheter för erfarenhetsutbyte och stöd mellan de professionella ställföreträdarna.

Ytterligare argument är att det leder till en samlad rekryteringsprocess avseende de professionella ställföreträdarna. Det leder också till att överförmyndarnämnden bara behöver ha kontakt med ett organ när det gäller frågor om utseende av ställföreträdare.

Det finns egentligen inget som talar för motsatsen, dvs att låta någon ytterligare nämnd/förvaltning i staden skapa en förvaltarenhet med anställda professionella ställföreträdare för de ärenden som uppkommer genom reservforumreglerna. Inte heller kan de ställföreträdare som ska användas för utlandssvenskarna anställas under överförmyndarnämnden eftersom det hindras av bestämmelsen i 6 kap. 7 § kommunallagen.

Sammantaget är bedömningen att om staden även har ett behov av professionella ställföreträdare avseende utlandssvenskarna så bör dessa anställas av arbetsmarknadsförvaltningen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom enheten för inköp och juridik vid arbetsmarknadsförvaltningen i samråd med Överförmyndarförvaltningen.

Ärendet baseras på utredningen *Ställföreträdare vid reservforum för utlandssvenskar* skriven av jur.kand. Christer Hjert på uppdrag av arbetsmarknadsförvaltningen.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår att arbetsmarknadsnämnden godkänner utredningen *Ställföreträdare vid reservforum för utlandssvenskar* och lägger den till handlingarna.

År 2021 hanterade staden ca 220 ärenden utifrån reglerna om reservforum.³ Överförmyndarförvaltningen har uppgett att det är långt ifrån alla uppdrag som uppkommer på grund av reservforumreglerna som är så svåra att de behöver lämnas över till en professionell ställföreträdare. Deras bedömning är därför att det inte rör sig om så många ärenden som kommer att överlämnas till förvaltarenheten för förordnande av en professionell ställföreträdare om det blir möjligt. De uppger att behovet dock kan komma att ändras framöver. Det är alltså endast i mer komplicerade fall där det bedöms nödvändigt att en professionell ställföreträdare förordnas som det skulle bli aktuellt för överförmyndarförvaltningen att lämna över ett ärende arbetsmarknadsförvaltningen. Huvudregeln är fortsatt att överförmyndarförvaltningen, så som idag, förordnar ställföreträdare för utlandssvenskar enligt reservforumreglerna som inte är anställd av staden.

För att få en tydligare bild av behovet föreslår arbetsmarknadsförvaltningen att arbetsmarknadsnämnden ger arbetsmarknadsförvaltningen uppdrag att i samråd med överförmyndarförvaltningen utreda behov av att förordna professionella ställföreträdare i ärenden som uppkommer på grund av reglerna om reservforum.

Arbetsmarknadsförvaltningen har under hösten 2022 påbörjat anställningen av professionella ställföreträdare för att tillgodose stockholmarnas behov enligt arbetsmarknadsnämndens beslut. Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att, om det bedöms finnas ett behov av professionella ställföreträdare för utlandssvenskarna, bör ansvaret för dessa läggas på redan befintligt anställda ställföreträdare hos förvaltarenheten.

Som nämns i utredningen kommer de ställföreträdare som jobbar med utlandssvenskar behöver särskilda kunskaper. Det rör sig både om internationella överenskommelser som Sverige ingått med andra länder, exempelvis Haagkonventionen och Bryssel II-förordningen och i vissa fall även om andra länders rättssystem. Kompetens om internationella förhållanden behöver då finnas både på överförmyndarförvaltningen som utövar tillsynen, och på förvaltarenheten på arbetsmarknadsförvaltningen där ställföreträdarna är anställda.

Arbetsmarknadsförvaltningen föreslår därför att arbetsmarknadsnämnden ger arbetsmarknadsförvaltningen i uppdrag att, om det bedöms finnas ett behov av professionella ställföreträdare för utlandssvenskarna, i samråd med överförmyndarförvaltningen utreda behovet av kompetensförsörjning för de professionella ställföreträdare som är anställda på förvaltarenheten för utförandet av de uppdrag som rör utlandssvenskarna.

Förvaltningen föreslår vidare att tjänsteutlåtandet överlämnas till överförmyndarnämnden för kännedom.

| | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| Karina Uddén | Fredrik Bister |
| Arbetsmarknadsdirektör | Ekonomichef |
| Arbetsmarknadsförvaltningen | Arbetsmarknadsförvaltningen |

Bilaga

1. Hjert, C, Ställföreträdare vid reservforum för utlandssvenskar.

Digitala signaturer

Detta dokument har signerats digitalt av följande personer

| Namn | Datum |
|-----------------------|------------|
| Birgitta Karina,Uddén | 2022-12-01 |
| Jan Fredrik,Bister | 2022-12-01 |