

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT14**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Alexandra Nilsson

Oliver Nilsson

Handledare: Louise Skoog

Examinator:

# **En sista utväg**

**- en komparativ studie av kommunal policy inom  
överförmyndarverksamhet**

## Sammanfattning

Sedan tidigt 1900-tal har de som inte själva varit i stånd att bevaka sina rättsliga, ekonomiska eller personliga intressen kunnat få sina behov tillgodosedda genom hjälp av en ställföreträdare, en god man eller förvaltare. Det har traditionellt varit en frivillig person som i stor utsträckning åtar sig uppdraget på ideell basis. På senare tid har kommuner anlitat juridiska personer som ställföreträdare, trots att detta ej regleras i lag. Den här uppsatsen söker förklaring till varför så sker genom att jämföra tre kommuner med hjälp av en institutionell ansats. Kommunerna framförde ett missnöje mot rådande lagstiftning och efterfrågar reformer. Användningen av juridisk person motiveras av normen att alla som behöver hjälp, har rätt att få hjälp. Samhällsutvecklingen innebär att det idag ställs högre krav på verksamheten men framförallt på ställföreträdarna. I kombination med att lagstiftningen är utdaterad står överförmyndarverksamheterna inför ett val om att antingen välja att rekrytera traditionellt men att eventuellt riskera att inte alla som behöver får ställföreträdare eller att rekrytera utan lagstöd men att se till att alla som har behovet faktiskt får den hjälp de behöver. Det visar sig att anlita av juridisk person som ställföreträdare snarare är ett symptom på ett mer långtgående problem, som en sista utväg.

## TACK TILL...

... Ale, Vänersborg och Ulricehamn kommun för ert deltagande. Utan er hade inte den här studien blivit av.

... vår handledare Louise Skoog för ditt helhjärtade engagemang.

... de andra deltagarna i vår handledargrupp för ovärderliga kommentarer.

... J.B. för suveränt stöd och bra infallsvinklar

... J.D. för en stenhård men behövlig korrekturläsning

# INNEHÅLL

1. Inledning .....	5
1.1 Gode män och förvaltare.....	6
1.2 Optio AB.....	7
1.3 Problemformulering.....	7
1.4 Syfte .....	8
1.5 Frågeställning.....	8
2. Teori.....	9
2.1 Nyinstitutionalism.....	9
2.2 Konsekvenslogik och lämplighetslogik .....	9
2.3 Analytiskt ramverk.....	11
3. Metod .....	13
3.1 Urval .....	14
3.2 Operationalisering och Dataanalys .....	16
4. Empiri .....	17
4.1 Ale Kommun.....	17
4.2 Vänersborgs kommun .....	22
4.3 Ulricehamn kommun .....	26
4.4 Sammanfattning .....	29
5. Analys .....	30
5.1 Institutionella effekter.....	30
5.2 Externa effekter.....	31
5.3 Aktörer .....	32
6. Slutsats .....	34

6.1 Vidare forskning .....	37
6.2 Lärdomar .....	37
7. Referenser .....	38
Bilaga 1 – Mailutskick .....	40
Bilaga 2 – Intervjufrågor.....	41

# 1. INLEDNING

Sedan 1940-talet i Sverige har de som inte själva varit i stånd att bevaka sin egen rätt, sörja för sin person eller förvalta sin egendom haft möjligheten att få hjälp av en ställföreträdare - en utomstående person som på frivillig basis bevakar den enskildes intressen. Det handlar om åtaganden att hjälpa de som antingen är för sjuka, gamla eller unga för att ta vara på sitt eget bästa, det är på så vis en hjälp för de mest utsatta medborgarna i vårt samhälle; de frivilliga fungerar som en garanti för att den enskildes intressen tas tillvara i situationer där den enskilde inte förstår eller kan. Problematik på området har på senare tid aktualiserats och uppmärksammas i media, då enskilda drabbas av missöden i samband med ställföreträderskap (Se uppdrag granskning 2014-02-25, SVT Nyheter 2014-04-11). Det är således även ett uppdrag med känslig karaktär, där den tillförordnade ställföreträdaren hanterar viktiga och känsliga värden i en behövande persons liv. Det är därför viktigt att verksamheten är reglerad på ett sådant sätt att de personer med ställföreträdare tillförsäkras rättsäkerhet och därmed ställföreträdare som kan se till en god livskvalitet och tar de beslut som för individen är mest gynnsamma - att deras intressen bevakas på bästa möjliga sätt.

Tillsynen, det yttersta kontrollerande ansvaret av verksamheten utgår från kommunal nivå och regleras i lag (se Föräldrabalk SFS:1949:381). Kommuners verksamhet är samordnat vad gäller norm och praxis i den rikssträckande organisationen Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, vilka kommer med riktlinjer och rekommendationer. Det huvudsakliga ansvaret för rekrytering och tillsyn av ställföreträdares verksamhet ligger hos överförmyndaren eller överförmyndarnämnden, en obligatorisk kommunal verksamhet. Det blir således kommunernas uppgift att förhålla sig till en alltmer åldrande lagstiftning och att arbeta fram policylösningar och praxis för den problematik som råder på området. Utformningen av verksamheten kan på så vis variera runt om i landet. Kort sagt får de i viss mån klara sig så gott de kan, på egen hand.

Förutsättningarna för rekrytering av ställföreträdare varierar runt om i landet vad gäller antalet frivilliga gode män och förvaltare, men även ekonomiska förutsättningar vilket leder till att kommuner med mindre befolkning och mindre ekonomiska resurser, kan ha det betydligt svårare att rekrytera ställföreträdare, inte minst vad gäller mer komplexa uppdrag. Det är även problematiskt vad gäller byten av ställföreträdare då ny ställföreträdare inte kan

rekryteras på grund av brist på frivilliga, då ställföreträderskapet enligt lag måste kvarstå tills dess att en ny är utsedd. I utredningar har det som lösning föreslagits att genom lagstiftning möjliggöra förordnandet av en juridisk person som ställföreträdare för att underlätta problematik med rekrytering genom exempelvis att en kommunal verksamhet eller ett företag kan förvalta uppdraget (SOU 2004:112; SOU 2013:27).

Lagstiftningen, som den ser ut idag (se FB 11 kap.), saknar uttryckligt stöd för förordnandet av en juridisk person som ställföreträdare. Trots det väljer kommuner att på senare tid lösa den ovan beskrivna problematik med hjälp av juridiska personer. Det görs på olika sätt; i vissa fall med en kommunal verksamhet, förvaltarenhet med heltidsanställda förvaltare, i andra fall med anlita ett företag (Se Förvaltarenheten Göteborgs webbsida, Se Optio AB:s webbsida). Det är ett synnerligen problematiskt område, en gråzon, med brist på tydlig uppdaterad reglering, där kommuner tvingas hitta olika lösningar för att se till samhällets mest utsatta individers bästa, där prioriteringen av lagstöd eventuellt måste åsidosättas för att kunna tillgodose den enskildes behov som en sista utväg. Det är just det vilket avses undersökas i den här uppsatsen - varför kommuner väljer en annorlunda lösning trots brist på lagstöd, där fokus för deras verksamhet är rättsäkerhet och rätt hjälp till de behövande.

## 1.1 GODE MÄN OCH FÖRVALTARE

Ställföreträdare förordnas av tingsrätten för ett uppdrag som är till stor del av ideell karaktär, för att bevaka den enskildes intressen, antingen genom godmanskap eller förvaltarskap. Den som har en ställföreträdare, *huvudmannen*, är någon som har ett behov av extern hjälp, exempelvis på grund av försämrat fysiskt eller psykiskt tillstånd är ur stånd att bevaka sina egna intressen. Godmanskap grundar sig i samarbete mellan huvudman och god man samt är på frivilliga grunder. För huvudmän med svårare psykisk ohälsa eller stor ekonomisk utsatthet anordnas ett förvaltarskap då huvudmannens intressen inte kan anses bevakas på ett mindre ingripande sätt. Det sker på ofrivillig basis; dock omprövas behovet av förvaltarskapet och omfattningen av uppdraget årligen. Ställföreträdare används i uppsatsen som det övergripande begreppet för att syfta till alla typer av godmans- och förvaltaruppdrag. Varje år lämnar frivilligarbetarna in en årsredovisning av uppdraget och årets verksamhet, tillsammans med en ekonomisk redovisning. Redovisningen ligger till grund för nivån på det arvode de har rätt till baserat på uppdragets omfattning.

## 1.2 OPTIO AB

Optio AB är ett företag, uppstartat under 2012 och baserat i Västerås vars affärsidé bygger på kommersiellt förmedlande av ställföreträdare åt kommuner. De tar sig an uppdrag i hela landet under devisen "Vi ser till att alla får hjälp". Det är inte Optio AB som juridisk person tar uppdraget utan de har heltidsanställda som förordas som ställföreträdare i egenskap av fysisk person. Kommuner som anlitar Optio förbinder sig att utbetala ett förutbestämt arvode varje kvartal till företaget. Arvodet är ett schablonbelopp som bestäms utifrån uppdragets karaktär.

Det finns idag endast ett rättsfall där frågan om förordnandet av ett företag som ställföreträdare har prövats. Västmanlands tingsrätt upphävde ett förvaltarskap där kommunen anlitar Optio för utförandet av uppdraget, med hänvisning till problematiken med gällande kommunal upphandlingslagstiftning och framförde att det är svårförenligt med lagstiftningen att driva en affärsverksamhet då uppdragen uttrycks som lekmanuppdrag av ideell karaktär. I en skrivelse den 2014-03-04 till länsstyrelserna, vilka ansvarar för tillsyn av överförmyndarverksamheten, riktar Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS) kritik emot anlitaandet av företag för ställföreträdaruppdrag med hänvisning till gällande lagstiftning, både bestämmelser i föräldrabalken samt gällande offentlig upphandlingslagstiftning.

## 1.3 PROBLEMFÖRMULERING

2013 tillsatte regeringen en utredning, SOU, med syfte att utreda *Vissa frågor om gode män och förvaltare*, som resultat av uttryckt problematik på området. Det är ett område som aktualiserats och uppmärksammas alltmer, både av myndigheter och i media. Det finns inga självklarheter och lagligheten i förordnandet av ett företag eller annan juridisk person är inte ännu prövat mer än en enstaka gång i tingsrätten, vidare har lagligheten i lösningarna ifrågasatts av flertal olika parter, inte minst SKL. Situationen som råder är att flertalet kommuner idag frångår den tradition som funnits länge där uppdragen är till stor del av ideell karaktär samt frångår de normerande organisationernas rekommendationer. Formellt anlitar de företaget för rekryteringen men då arvode betalas ut direkt till företaget i fråga så kan det ses som att de anlitar själva företaget trots att det är deras anställda i egenskap av fysisk person som tingsrätten förordnar.



## 1.4 SYFTE

Syftet är att med den här studien belysa och analysera ett nytt fenomen inom kommunal policy, det förmyndarskapsrättsliga området, vilket är omdiskuterat bland olika samhälleliga institutioner, så som SKL och enskilda kommuner. Hur och varför förändring av kommunal policy sker och vad som kan ha bidragit till den.

## 1.5 FRÅGESTÄLLNING

Utifrån problemformulering och syftet har vi valt följande frågeställning:

*Varför väljer vissa kommuner att, trots brist på reglering i lagstiftning och mot rådande normer, att anlita ett företag för att utföra förvaltarskapsuppdrag?*

## 2. TEORI

### 2.1 NYINSTITUTIONALISM

Nyinstitutionalismen är en teoribildning som fokuserar på hur de formella och informella procedurer som den politiska institutionen utgörs av avgör institutionens handlande. Den utvecklades ifrån den ”gamla” institutionalismen som använde de formella regler institutioner lyder under för att förklara institutionellt handlande och motreaktionen på den teorin i form av de behavioristiska idéströmningar som dominerade under 1950- och 1960-talet (Thelen & Steinmo 1992). Användandet och definitionen av begreppet *institution* skiljer sig forskare emellan. Den definition som Scott (2001) ger är bred men ändå tydlig: *”Institutioner är sociala strukturer som har uppnått en hög grad av motståndskraft. Institutioner är uppbyggda av kulturellt kognitiva, normativa och reglerande element [...] inkluderat symboliska system, relationer, rutiner och artefakter. Institutioner verkar på olika nivåer av jurisdiktion, från världsövergripande system till lokala interpersonella relationer. Per definition bidrar institutioner till stabilitet men är även föremål för förändring, både inkrementell och diskontinuerlig”* (Scott 2001, s. 48). Institutioner är motståndskraftiga för förändring men när omgivningen förändras tvingas tillslut institutioner till anpassning. *“... changes are produced through some kind of encounter between the rules (or action based on them) and an environment, partly consisting of other rules”* (March & Olsen 1989, s.167). Institutionell förändring är någonting som kan ske plötsligt och omvälvande orsakat av krig eller andra katastrofer, men det sker också genom att det över lång tid skapas spänningar mellan institutioner och alternativa värderingar och normer.

### 2.2 KONSEKVENSLOGIK OCH LÄMPLIGHETSLOGIK

Hur en individ agerar inom en institution kan analyseras utifrån begreppen lämplighetslogik och konsekvenslogik. Lämplighetslogiken utgår ifrån att människans handlingar motiveras av att utifrån de av institutionen premierade normerna försöka bete sig så lämpligt som möjligt. Aktörer följer regler för att de anses vara legitima och naturliga, utifrån den givna situationen försöker aktörer anpassa sig efter dem - inte främst för att det är nytto-maximerade utan för att det är mest passande (March & Olsen

1989). Konsekvenslogiken utgår ifrån en mer strategisk syn på aktörers handlande. Aktörer anses försöka maximera nyttan genom att göra val utifrån de värderingar de har och vad konsekvenserna av ett visst handlande blir - givet värderingarna. Utifrån en institutionell kontext så påverkas aktörerna av institutionerna och dess normer samt att utifrån tanken om institutioners spårbundenhet försöker aktörer göra så strategiska val som möjligt utifrån institutionernas förutsedda handlande (Hall & Taylor 1996). Följande distinktion gör March & Olsen (1989) mellan hur beslut fattas utifrån de två synsätten:

<p>Anticipatory action:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. What are my alternatives?</li> <li>2. What are my values?</li> <li>3. What are the consequences of my alternatives for my values?</li> <li>4. Chooses the alternative that has the best consequences.</li> </ol>	<p>Obligatory action:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. What kind of a situation is this?</li> <li>2. Who am I?</li> <li>3. How appropriate are different actions for me in this situation?</li> <li>4. Do what is most appropriate.</li> </ol>
--	---

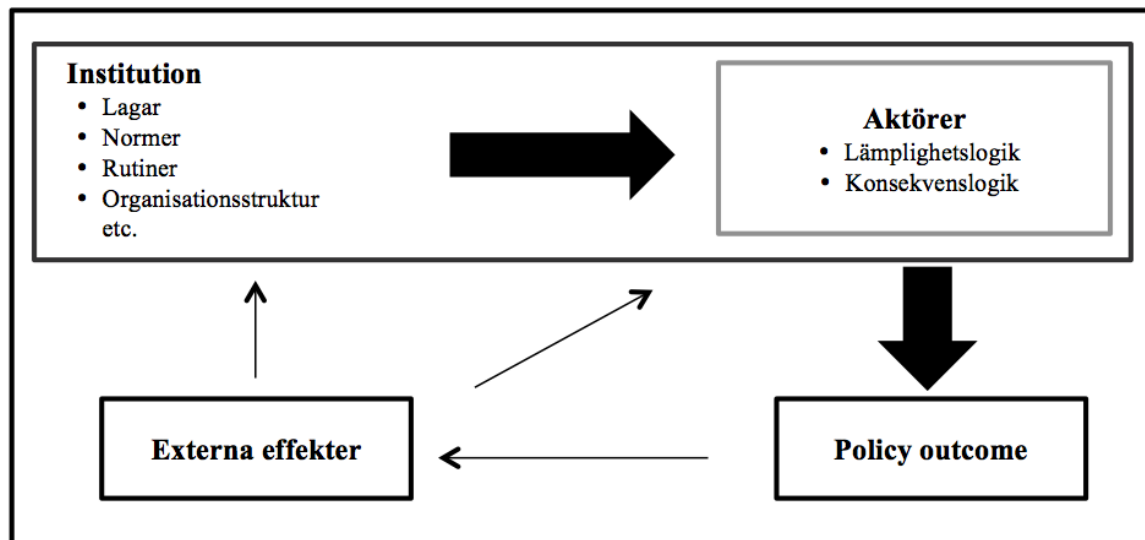
*Figur 2.1 (March & Olsen 1989, s. 23)*

Enligt March & Olsen så sker allt handlande inom institutioner genom ett samspel mellan de här två synsätten på beslutsfattande. Lämplighetslogiken är det som styr aktörers handlande. Att verka inom den institutionella kontexten gör aktörerna så starkt påverkade av institutionen att det inte går att komma ifrån den roll aktören har däri. Däremot kan det vara genom ett konsekvenslogiskt tänkande aktörer rättfärdigar sitt handlande. Rationalitet och konsekvenslogiskt tänkande kan ses som en del av de normer som samhällseliga institutioner utgörs av och därmed kan aktören uppfatta det som att de beslut den gör är rationella men det kan ses som en följd av lämplighetslogiken (March & Olsen 1989, s.160ff).

## 2.3 ANALYTISKT RAMVERK

I många komparativa studier är det olika länder som är studieobjekten och således definieras institutioner på en samhällelig makronivå, med utgångspunkt i att *the polity*<sup>1</sup> är någonting stort och övergripande på nationell nivå. Den institutionella makronivån som påverkar våra studieobjekt är dock den samma och vi kommer därför se på institutioner på mikronivå där *the polity* får representeras av kommunerna. Institutioner kan definieras i breda termer (se avsnitt 2.1) men i den här kontexten kommer vi använda oss av ordet *institution* för att tala om en samling av formella och informella strukturer vilka tillsammans bildar en samhällsorganisatorisk enhet. En institution kan i sig betraktas som en aktör, men då vår studie främst riktar in sig på vad som sker inom en institution, menar vi med *aktör* de fysiska personer vilka agerar och bedriver verksamhet inom institutionens ramar. Med *externa effekter* menar vi de yttre omständigheter som påverkar institutionen men som inte kan anses vara en del av den. Med *policy outcome* menar vi den riktning verksamheten tar till följd av politiska ställningstaganden.

### Analytiskt ramverk



Figur 2.2

---

<sup>1</sup> ”*polity*: something (such as a country or state) has a government: a politically organized unit” (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/polity>). Finner ingen lämplig svensk översättning så vi använder oss av det engelska ordet.

Figur 2.2 är baserad på de tankar och teorier kring institutioner som presenteras i litteraturen (March & Olsen 1989; Hall & Taylor 1996; John & Cole 2000; DiMaggio & Powell 1991; Thelen & Steinmo 1992). Institutionen är uppbyggd av lagar, normer, rutiner etc. Inom institutionen finner vi enskilda aktörer som starkt påverkas av den institutionella kontexten. Vi ser aktörerna som fria individer inom institutionen men fortfarande som en del av institutionen. Aktörerna handlar utifrån lämplighetslogik eller konsekvenslogik givet den roll de ser sig ha inom institutionen (se figur 2.1). Vad som sedan blir *policy outcome* är ett resultat av institutionens normer genom aktörers handlande. Men varken institutioner eller de institutionella aktörerna existerar i ett vakuum utan blir påverkade av den omvärld den befinner sig i. Det här illustreras i figur 2.2 genom de tunna pilarna som visar på att de har inverkan på både institutionen och aktörerna inom den, men då institutioner i sig är stabila och svårföränderliga så är påverkan liten och för aktörerna är den sekundär. Policy outcome bestäms av samspelet inom institutioner men trots sin stabila natur så existerar som sagt inte institutionerna i ett vakuum utan även externa effekter kommer ha inverkan.

I vår studie så är det de lokala överförmyndarnämnderna som är de institutioner som skall studeras. Den *polity* de verkar inom utgörs av det kommunala självstyret. Att använda sig av nyinstitutionell teori är lämpligt då de är stabila organisationer som har existerat under lång tid som har samma utgång från samma lagstiftning och har samma normerande organ.

Till exempel är SKL att betrakta som en egen institution samtidigt som de är ett normerande organ för överförmyndarverksamhet. De normer de bidrar med till överförmyndarverksamheten är en del av institutionen överförmyndaren. När vi talar om *normer* så menar vi de normer som finns inom institutionen överförmyndaren även om vissa av dem kommer utifrån – men utan att betrakta de som en extern effekt. Att göra skillnad mellan *formella normer* och *informella normer* kommer även att behövas. Med formella normer menas den typ av normer som SKL bidrar med i form av exempelvis riktlinjer, medan informella normer snarare bör ses som en följd av de sociala strukturer som bygger upp institutioner.

### 3. METOD

Vi avser att studera vårt problemområde utifrån en kvalitativ ansats i en komparativ fallstudie av tre kommuner. Studien kommer att undersöka och jämföra kommuner som använder Optio-lösningen gentemot en kommun som inte gör det, för att på så vis kunna upptäcka likheter och skillnader mellan kommunerna vilka i sin tur kan förklara vad som förklarar skillnaden i policy. Den komparativa metoden lämpar sig bra för att upptäcka och studera institutionens betydelse med den jämförande analysen som belyser de snarlika strukturer vilka utgör institutionerna som undersöks (Kvale & Brinkmann 2009). För att besvara frågan krävs ett jämförande av flera jämnstora kommuner med lika förutsättningar, vilka är lika på många plan och trots det gör på olika sätt i frågan som studeras. Med hjälp av semistrukturerade intervjuer, som utgår ifrån ett tydligt intervju-schema med utrymme för öppna svar, kan vi på bästa sätt fånga upp uppfattningar och kunna identifiera de normer som finns och hur de prioriteras inom organisationen som rekryterar ställföreträdare, dvs överförmyndaren. För att fånga upp fenomenet är det den kvalitativa ansatsen som lämpar sig bäst för det uppsatsen söker förklaring till (Kvale & Brinkmann 2009, Essiasson et al. 2012).

Genom intervjuer med representanter ifrån olika kommuner, kan vi få en bild av förutsättningar, uppfattningar, normer, och på så sätt söka förklaring till skillnader som leder till uppkomst av olika policy. Därav passar den kvalitativa ansatsen, med hjälp av intervjuer, allra bäst för att förstå innebörd av institutionen, då metoden tillhandahåller de verktyg som krävs för att på det vidaste sättet möjligt förstå och undersöka vilka normer som råder (Essiasson et al, 2012:229f, 253). Kommunerna som avses studeras är lika i många avseenden, dock har två kommuner valt en alternativ lösning i ställföreträdarfrågan. Den institutionella skillnaden kommunerna emellan kan förklara kommunernas olika policy trots deras övriga likheter. (Denk, 2002:58).

Med hjälp av intervjuer kommer vi att söka efter rådande idéer, institutionella aspekter av överförmyndaren i respektive kommun som organisation, samt vilka normer som är mer eller mindre framträdande. För det fodras en operationalisering av centrala begrepp för

förklaring, med hjälp av ett analyschema som tar hänsyn till de viktigaste förklarande faktorerna i respektive sammanhang. (Essiasson et al, 2012:269ff).

Intervjuerna spelas in och transkriberas i efterhand för att söka institutionell skillnad, eventuellt skillnad i de prioriterade värderingar som reglerar agerandet där de granskade kommunerna skiljer sig åt. Med hjälp av ett analyschema utifrån centrala förklaringsbegrepp härledda ur en nyinstitutionell förklaringsmodell avser vi att söka förklarande faktorer och avgörande skillnader mellan analysobjekten, där institutionen har en nyckelroll i förklaring av praxis på området (Denk, 2002:55).

### 3.1 URVAL

Vi skickade ut förfrågningar för intervjuer via e-post till överförmyndarverksamheter i nio svenska kommuner (se bilaga 1). Av de nio kommunerna har sex av dem anlitat Optio (enligt Optio AB hemsida) för att utföra ställföreträdaruppdrag. De tre kommuner som sedan har ingått i studien är Vänersborg (37 400 invånare), Ulricehamn (23 200 invånare) samt Ale (28 100 invånare). Två av dessa kommuner, Ulricehamn och Ale har valt att anlita Optio AB för ställföreträdarverksamhet. De kommuner vi i har valt anser vi vara jämförbara i och med att de är i liknande storlek befolkningsmässigt och därmed kan antas ha någorlunda likadana grundförutsättningar för sin verksamhet. Alla tre kommuner ligger i Västra Götalands län och har borgerligt minoritetsstyre i kommunfullmäktige.<sup>2</sup> De vi intervjuar är de som är ansvariga för att utföra den faktiska verksamheten i sin respektive kommun. I Vänersborgs fall deltar dels främst ansvarig handläggare, dels ansvarig chef. I Ulricehamns fall intervjuar vi den förtroendevalde överförmyndaren som i helhet är ansvarig för överförmyndarverksamheten i kommunen. I Ale kommun är den förste överförmyndarhandläggaren som främst är ansvarig för utförandet av verksamheten.

---

<sup>2</sup> Ale kommun: C+FP+KD+M+ADK(Aledemokraterna)  
(<http://www.ale.se/invanare/invanare/kommun--politik/kommunfakta/valresultat-mandatfordelning.html>) .  
Vänersborgs kommun: FP+KD+M  
(<http://www.vanersborg.se/kommunpolitik/kommunfakta/valresultatochmandatfordelning.4.52821050136a06aef543ca98.html?closeLevel=2>) .  
Ulricehamns kommun: C+FP+KD+M ([http://www.ulricehamn.se/ulh\\_templates/Information.aspx?id=343](http://www.ulricehamn.se/ulh_templates/Information.aspx?id=343))





### 3.2 OPERATIONALISERING OCH DATAANALYS

Vi kommer genomföra intervjuer med personer som arbetar vid överförmyndarförvaltningar. I figur 2.1 finns kategorin *policy outcome* och det är i den kategorin studiens syfte och forskningsfråga kan finnas. Urvalet i vår studie baserar sig på att olika kommuner har valt olika policys gällande användande av juridiska personer som ställföreträdare – det är alltså vår beroende faktor. Baserat på de övriga kategorier som vi har urskilt (se figur 2.1) så har vi valt att dela upp analysen i tre delar: *externa effekter; institutionella effekter; aktörer*.

För att fånga upp externa effekter har vi valt att ställa frågor av typen ”upplever ni att kraven på er verksamhet har ökat?” och ” Upplever ni att det finns ett försämrat engagemang från samhället?” (se bilaga 2, intervjuguide). Vi tänker att den typen av frågor kommer kunna ge insikt i hur det kringliggande samhället påverkar deras organisation. Vi har aktivt valt att göra frågorna öppna för att de intervjuade ska känna sig fria att diskutera kring dem. För att fånga upp institutionella effekter har vi ställt frågor av typen ”vilken betydelse har SKL:s riktlinjer?” och ”vad är viktigast vid rekrytering av ställföreträdare?”. Frågorna är tänkta att ringa in betydelsen av normskapande organ och vilka värden som dominerar verksamheten. Frågor av typen ”vad anser ni er om att använda sig av en juridisk person i rekryterandet av ställföreträdare?” och ”hur kom ni fram till beslutet att anlita Optio AB?” riktar sig mot vårt specifika problemområde. Vi tror det kan ge insikt i både externa och institutionella effekter men även fånga upp hur de enskilda aktörerna förhåller sig till den institutionella kontexten de verkar i. För att fånga upp aktörens handlande så kommer vi utifrån de svar de ger på frågorna analysera deras svar utifrån de kriterier som ställs upp av March & Olsen (1989) gällande lämplighetslogik och konsekvenslogik (se figur 2.1). Diskussionen som kommer föras kring de andra frågorna tror vi är tillräcklig för att analysera aktörernas handlande.

## 4. EMPIRI

I det här kapitlet presenteras intervju svaren tillsammans med sammanfattning och kommentarer. Kapitlet är indelat efter kommun.

### 4.1 ALE KOMMUN

Intervjun genomfördes i kommunkontoret i Nödinge och deltagande var Jenny Blixth, förste överförmyndarhandläggare i Ale sedan januari 2013. Hon har jobbat med överförmyndarfrågor sedan 2009. Ale kommun har inga formella samarbeten med andra kommuner, förutom det som Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) innebär. GR anordnar vissa utbildningar, konferenser och kan på kommunövergripande nivå till viss del i dessa forum samordna arbetet genom att främja utbyte av kunskap. Kommuner emellan kan där föra diskussion kring olika problemområden. Tidigare var överförmyndarverksamheten organiserad på så vis att det fanns en förtroendevald överförmyndare, vilket kom att övergå till dagens modell där det är en nämnd med tjänstemän som utför verksamheten. De har i dagsläget 142 gode män och förvaltare (128 resp. 14) med totalt 185 godmanskap och förvaltarskap (168 resp. 17). Det är i dagsläget 1,75 anställda handläggare som arbetar med frågorna.

De krav som verkligheten ställer på Ales överförmyndarverksamhet tycks ha ökat på flera sätt, dels i den mån att verksamheten görs alltmer synlig med granskning, uppföljning och rutiner. Kontrollfunktioner och rutiner efterfrågas idag i större utsträckning och det är deras uppfattning att man idag vet mer om verksamheten.

*”Vetskapen skulle jag vilja säga har ökat mer. Det är med kraven borde alltid ha varit lika höga. Man är ju mer under upp, så skulle jag vilja säga. Man är mer medveten om vad verksamheten pysslar med. Den är inte lika osynlig.”*

*”[...] just att man efterfrågar rutiner, riktlinjer, kontrollfunktioner på ett annat sätt som man inte har gjort förr och det får ju vi handläggare ta fram.”*

Dels anser även Ale att verkligheten ställa större krav i den mån att det finns ett ökat behov av ställföreträdare i och med en alltmer åldrande befolkning - men även psykiatrireformen under 90-talet som medförde att de som tidigare omhändertagits på psykiatrisk institution väntas bo ute i samhället i betydligt större utsträckning. Det har inneburit ett kraftigt ökat behov av förvaltare för mer krävande, komplicerade uppdrag. Det finns alltmer svårigheter att hitta lämpliga förvaltare till svårare uppdrag vilka kräver mer av förvaltare.

*”Att behovet av ställföreträdare ökar hela tiden utifrån att det blir en åldrande befolkning. På gott och ont, naturligtvis mest gott. Så nu mera så har vi [sedan psykiatrireformer vilka inneburit att nu] ska alla bo ute i samhället. Man låser inte in folk på institution.”*

*”[...] sen kommer tingsrätten kunna förelägga oss att inom vissa tidpunkter göra detta och vi kan inte trola fram dom redan nu liksom. Då oroar det mig.”*

*”Det tycker jag är svårt redan idag. [...] det kommer att vara svårare överhuvudtaget upplever jag också för att godmenskap och förvaltarskap, ibland känns det som att flera andra myndigheter upplever det som att det är lösningen på allt. Och vi jobbar ju ganska mycket i motvind ibland. [...] vi kan inte trola fram [ställföreträdare] redan nu liksom. Då oroar det mig”*

*”Men den gruppen som är svårare huvudmän [...] Med svårare antingen problematik eller svårare [...] social problematik [...] Den ökar också. Och där vill man ju inte sätta in en ny ställföreträdare. Den problematiken finns ju. Det är nått som oroar mig inför framtiden. Absolut”*

Engagemanget går relativt bra i Ale kommun, de har använt sig av tidningsannonser för att locka fler ställföreträdare. Det är en mindre kommun och utbudet av gode män och förvaltare är således även mindre, men de klarar sig precis.

*”vi har haft [...] annons i tidningen och vi har fått ganska bra uppslutning [...] Ja alltså ganska bra. Ale är en liten kommun [...] Det är en mellanstor kommun, men jämfört med andra större som Göteborg och så kan man inte välja och vraka kanske på samma sätt. [...] Så jag tycker, vi klarar oss med nöd och näppe, så kan man säga.”*

Rollen som överförmyndare i Ale påverkas av organiseringen - med tjänsteman som utförare av verksamheten och med nämnden som ytterst ansvarig. Det som enligt Ale kommun är viktigast är den rättsäkerhet vilka processerna kräver och att de följer lagen. Det är viktigt att vara tydlig med överförmyndarens uppdrag som tillsynsmyndighet. En god offentlig service är även något som prioriteras.

*”Ja för nämnden är ju ytterst ansvarig och så är det. Sen är det ju i praktiken vi som [...] ska utföra arbetet, förhoppningsvis.”*

*”Det är rättsäkerhet kommer naturligtvis jättehögt, även gentemot huvudmännen men också ställföreträdarna. Att man följer lagen. Det är liksom A och O. Annars får man jobba med nått annat. [...] självklart är rättsäkerheten A och O. Man [fattar] inte massa beslut som man inte får.”*

De anser att rollen som överförmyndare innebär i stor utsträckning att fatta beslut med lagstöd. Det finns en medvetenhet om en viss problematik vid rekrytering av ställföreträdare, synnerligen för svårare uppdrag, men hänvisar till vikten av att inte fatta beslut utan tydligt lagstöd.

Nämndens inflytande över den dagliga verksamheten har förändrats positivt med alltmer delaktighet i exempelvis utbildningar, ökat engagemang och intresse för frågor. Dock är det handläggarna som utförare, närmast den faktiska verksamheten, vilka är de som sitter på den största kunskapen och kan därefter ge nämnden förslag på förändring. Dock är inte handläggares förslag för nämnden självklara och antas inte genast.

*”Det är nog ändå vi som har den största kunskapen. Sen tycker jag att den har förändrats ganska mycket [...] positivt har den förändrats i*

*våran nämnd, upplever jag bara under det sista året. Att dom är mer delaktiga i utbildningar och sådär och med kommer ju också att vi ser större engagemang och där med också större inflytande. Men i verkligheten är det ju kanske vi som handläggare som driver verksamheten framåt.”*

*”[...] det är ju inte så att man kan komma med allting och så köper dom det. Och det är ju jättebra tänker jag för det ju trots allt de som har det yttersta ansvaret så att dom inte bara lämnar över ansvaret.”*

Ale kommun anser att det inte finns lagstöd att anlita företag såsom Optio AB för ställföreträdaruppdrag och väljer således att inte göra det. De anser att uppdraget ska vara på lekmannabasis, med mycket ideellt inslag och framför att de fattar beslut baserat på SKL:s riktlinjer. Dock är det möjligt att en huvudman från annan kommun som valt den lösningen, flyttar till Ale vilket skulle kunna innebära ett problematiskt byte vid svårare ärende och de skulle ej kunna entledigas från sitt uppdrag för än en ny villig förvaltare hittats. Problematik med hur arvodering till den här formen av ställföreträderskap påpekas, då det i vissa fall förväntas bestämmas på förhand till skillnad från normalfallet då handläggaren bestämmer arvode efter ställföreträdares redovisning av uppdragets omfattning under ett års period.

*”Vår inställning är att Optio t.ex. Och sådana företag, liknande företag skulle vi inte anlita. Eftersom att vi inte ser att det är helt klart att vi får det. Att vi inte riktigt har lagstöd för det helt enkelt. Att det är ett individuellt uppdrag och att det ska vara på lekmannabasis [...] och att det är ett kraftigt ideellt inslag. Så att då kan vi inte riktigt se att vi har stödet att göra det.”*

*”[...] och problematiken som kan bli sen då som vi är medvetna om och som finns faktiskt i GR-regionen i alla fall. Det är om Optio har fått ett uppdrag i en kommun, ja Optio eller liknande, får ett uppdrag i en kommun och sen flyttar över och då blir det en diskussion om man har ingått avtal hit och dit och det är inte gällande för den nya kommunen och vad gör man med uppdraget då? Då kommer det förmodligen bli att*

*de ska bli entledigad och hur hanterar man det. För ofta handlar ju detta om svåra ärenden. Hittar vi en ny?"*

*"Vi fattar ju beslut utifrån dom riktlinjerna, vi följer SKL:s riktlinjer. [Men] det innebär ju en risk som dom tar och hittar man ingen annan får dom ju kvarstå."*

Vidare framförs åsikten att hela systemet står inför behov av förändring, eventuellt med någon form av professionalisering av ställföreträdarskapet, som ett resultat av alltmer uppdrag av mer avancerad karaktär vilket ställer större krav på förkunskap hos de ställföreträdare som skall rekryteras. Det hade inte nödvändigtvis rört sig om ett företag som utförare, utan kanske socialsekreterare med det som en uppgift, vilka skulle kunna ha en klarare bild av vilka uppgifter som ingår i uppdraget.

*"Jag kan tycka man ska nog göra om hela systemet. Jag tror att vi ska ha helt och hållet professionella ställföreträdare. Jag tycker uppdragen är så avancerade idag [...] så det ska inte ligga på lekmanuppdrag. Jag tror att man hade kunnat göra ganska mycket [...] alltså en heltidstjänst."*

*"Jag vill inbilla mig i alla fall att en professionell ställföreträdare, och nu tänker jag inte Optio utan ett förändrat upplägg där man till exempel för att kunna förstå det i det här sammanhanget vi har idag som att några socialsekreterare hade detta på sitt uppdrag, att göra detta. Då gör man det som det är tänkt att man ska göra som godeman. Man ansöker istället om en kontaktperson eller ledsagare som gör allt det där andra som många godemän gör idag. Mest för att förtydliga uppdraget också."*

*"Ja. Jag inbillar mig, vill tro, att en professionell har lättare att se vad man faktiskt ska göra i ett uppdrag och inte göra i ett uppdrag."*

## 4.2 VÄNERSBORGS KOMMUN

Intervjun genomfördes i kommunhuset i Vänersborgs kommun och deltagare var Katrin Siverby, kanslichef för kommunkansliet i Vänersborgs kommun, samt Katarina Larsson, överförmyndarhandläggare i Vänersborgs kommun.

Överförmyndarverksamheten är organiserad i en överförmyndarnämnd och kommunen har inga formella samarbeten med andra kommuner gällande verksamheten. Diskussioner har förts gällande möjligheten att gå samman för att få en större tjänstemannabas att stå på. Nätverk med andra kommuner i närområdet för att utbyta kunskap finns. Överförmyndarnämnden uppfattas som en opolitisk nämnd, där ledamöternas politiska tillhörighet är av liten betydelse för de beslut som tas. Nämnden har i stor utsträckning delegerat beslutsfattande gällande icke-principiella beslut. Den enda organisatoriska förändring som har skett är att de har utökat tjänstemannakåren med en halv tjänst och det finns diskussioner att utöka den ytterligare. Verksamhetens storlek är idag 2,5 heltidstjänster och kommunen har 191 ställföreträdare samt 289 stycken godmanskaps- och förvaltarskapsuppdrag.

Vänersborgs kommun upplever att kraven på överförmyndarverksamheten har ökat; den lagstiftning som reglerar verksamheten är inte anpassade efter dagens samhälle. Problematiken kring lagstiftningen är någonting de ser som en genomgående svårighet som återkommer i flera aspekter av deras verksamhet – uppdrag av en svårare karaktär än lagen var skapad för och som följt ett behov av ställföreträdare med större kunskapsbas som är beredda att lägga ner mycket arbete på sitt uppdrag.

*”Grundproblemet är ju att vi har en föråldrad, fruktansvärt antik lagstiftning. Det var en helt annan värld vi levde i. Då handlade det om [att hjälpa] äldre som hamnade på ålderdomshem som inte hade någon annan. [...] det ställer helt andra krav på de ställföreträdare som vi har och tittar man på [...] gruppen psykiskt störda [...] fram till ädelreformen i början av 90-talet så fanns ju de på institution. [...] det har fått till följd av att vi har väldigt många människor som lider väldigt [och] har det jättesvårt.” – Katrin Siverby*

Problem att rekrytera ställföreträdare finns och då främst för den kategori av huvudmän som lagstiftningen från början inte avsåg, t.ex. personer med psykisk ohälsa. Själva engagemanget ser de inte som det största problemet utan att det i stället handlar om problematik att finna personer som är lämpliga att ta sig an de svårare uppdragen.

*”Verkligheten har [...] ändrat sig och lagen hänger helt enkelt inte med [...] och då blir det ju att man ställer ju fruktansvärt höga krav på ställföreträdaren. Det räcker inte att bara ha ett jättestort hjärta och vilja hjälpa till [...].” – Katrin Siverby*

Det kommunen anser vara det viktigaste vid rekrytering är att hitta ställföreträdare som matchar ärendet och att de besitter all nödvändig kompetens. Den uppmärksamhet som överförmyndarverksamhet har fått i medierna den senaste tiden har lett till att fler kommer in med intresseanmälningar för att de vill bidra till en god sak men det är fortfarande problematiskt att hitta personer till de uppdrag där det faktiska behovet ligger.

*”... framför allt så måste du ju vara kunnig; du måste förstå hur du ska bemöta en sån här person. Och ofta är det ju så att de som är kunniga och duktiga [...] är inte de som tycker att det är jätteroligt med papper och siffror och pengar [...] för oftast så tilltalas man ju av antingen det ena eller det andra” – Katarina Larsson*

Vidare anser kommunen att det här kan skapa ytterligare problem då det inte alltid finns uppdrag för de som visar intresse vilket kan ge konsekvensen att de bildar uppfattningen att deras verksamhet inte är seriös eller att medias rapportering är överdriven.

*”... alltså den massmediala fokus som blir på det här får ju faktiskt litegrann den konsekvensen också att den slår tillbaka till oss också, för kommer du in med en intresseanmälan och vi sen inte kan svara upp mot det...” – Katarina Larsson*

Problematiken med att hitta rätt person till rätt uppdrag leder även ibland till att de känner sig tvungna att kompromissa med alla formella krav som en ställföreträdare skall uppfylla.



*”Men visst är det som så att man måste ibland... ja, jag ska inte säga blunda... men att man kan titta lite mindre stort för att hitta [en] person som är villig att åta sig ett sånt uppdrag för en person som har [...] problematik med utåtagerande, missbruksproblematik eller vad det nu kan vara. Där de flesta backar.” – Katarina Larsson*

I frågan om att använda sig av juridiska personer i rekryterandet av ställföreträdare återkommer de till problemet med en föråldrad lagstiftning och brist på reglering. Deras erfarenhet av Optio är begränsad då huvudmannen flyttade ifrån kommunen endast några veckor efter att ställföreträdare från företaget hade förordnats. Men oavsett hur lång erfarenhet återstår att de hamnade i en situation där de kände att de inte hade något annat val än att anlita företaget. Det finns ett återkommande problem i att rekrytera ställföreträdare till svårare uppdrag och kommunen beskriver en situation där gällande lagstiftning står i motsättning till att utföra sitt uppdrag.

*”Vi kan tycka vad fasiken vi vill om det, men vi har ingen annan lösning.” – Katrin Siverby*

*”Då säger länsstyrelsen själva till oss att 'har ni funderat på det här med förvaltarenhet? Alltså köra Göteborg- eller Halmstadmodellen. Tycker jag verkligen att ni ska titta på som lösning'. Alltså länsstyrelsen uppmanar oss att kika på lösningar som vi vet att lagstiftningen inte är lämpad för. Därför att alla är medvetna om – Länsstyrelsen, SKL, alla som jobbar med dom här frågorna är så väl medvetna om att den här lagstiftningen är helt kajko.” – Katrin Siverby*

Att ställföreträdaruppdrag är någonting som kanske bör ske på professionell basis är någonting som Vänersborgs kommun ställer sig positiva till. Dagens situation finner de ohållbar.

*”Vi ställer så fruktansvärt höga krav på ställföreträdarna att lösa uppgifter som [för] folk liksom är... de är helt oöverstigliga. Det är inte sjyst. [...] vår rättschef på länsstyrelsen han säger själv ' jag skulle*

*aldrig ta på mig ett ställföreträdaruppdrag'. Nej, det skulle inte jag heller." – Katrin Siverby*

*"Vi kommer under hösten att glutta på Göteborg och även ta oss en titt på hur Halmstad har löst det. För vi kan inte ha det såhär längre. [...] hur mycket jurist jag än är, så får vi skita i vad lagen säger för vi måste lösa detta." – Katrin Siverby*

Det Vänersborg trycker starkt på och som genomsyrar intervjun är just den problematik som finns idag där ställföreträdaruppdrag på lekmannabasis inte längre tycks vara det bästa sättet att bedriva verksamheten på. De upplever att de krav som ställs på ställföreträdare i många fall inte är rimliga att begära.

*"... dilemmat i det här [är] ... det finns ju en så stor gråzon, eller vad man nu ska säga, som är ju i behov utav hjälp. Som inte [inkluderas] i det här som är godmanskap eller förvaltarskap [...] och det är ju jätteproblem ser jag samhällsekonomiskt i att man inte går in och stöttar i rätt läge i livet utan att saker och ting får gå allt för långt och sen bli jättekostsamma och svåra att styra upp och det ger också i sin tur bara förlorare i alla ändrar." – Katarina Larsson*

### 4.3 Ulricehamn kommun

Intervjun genomfördes över telefon med Katarina Claesson, förtroendevald överförmyndare i Ulricehamn sedan 2006. Ulricehamns överförmyndare har idag inte några formella samarbeten med andra kommuner, kommunen har dock valt att inte integrera verksamheten med överförmyndare i samverkan med basis i Skövde. På senare tid har det skett omorganiseringar inom kommunen vilket inneburit att de gått från flera förvaltningar till en förvaltning och omorganiserat chefskap till processchefer för de olika verksamheterna. De är 1,15 tjänster och har 147 gode män och förvaltare med totalt 201 uppdrag. Ulricehamns kommun har en förtroendevald överförmyndare som själv fattar alla beslut, utan en nämnd.

Ulricehamns överförmyndare upplever att kraven faktiskt ökat på verksamheten, delvis från andra kommunala verksamheter men även på så vis att de idag anser att de har fler komplexa uppdrag än tidigare. Det har ställt högre krav på rekryteringen av kvalificerade gode män och förvaltare. En växande problematik på området uppfattas även vara bristen på reglering i och med en föråldrad lagstiftning, vilken upplevs i vissa stycken inte ens vara tillämplig i det samhälle vi lever i idag.

*”[Vad gäller högre krav på verksamheten] Det gör vi nog faktiskt. Bland annat ifrån flera kommunala verksamheter bland annat ensamkommande barn och socialtjänsten då. Även från psykiatrin. Och inom äldreomsorgen och handikappomsorgen då.”*

*”Ja det gör det. Vi fler svåra uppdrag tycker vi än vi haft tidigare.”*

*”[Vad gäller högre krav vid rekrytering av ställföreträdare] Absolut. Det gör vi”*

När det gäller rekrytering av ställföreträdare mer allmänt upplevs det som att de har haft tur med god tillströmning av antal intresserade, ett relativt stort engagemang bland privatpersoner.

*”Vi har haft en otrolig tur skulle jag vilja säga. Vi har god tillströmning och vi har inte gjort så mycket för det själva utan personer kontaktar oss, per telefon eller per mail och anmäler sitt intresse och sen gör vi då dom kontrollerna som vi alltid gör. [...]Så vi, vi upplever det som att det är ett stort engagemang bland privatpersoner - samhället i övrigt kanske inte är lika stort engagerad.”*

Det värde som främst är viktigast för Ulricehamns överförmyndare är rättsäkerhet, det i samband med allas rätt till ett likvärdigt liv. Vid rekryteringen av ställföreträdare är det viktigt för att vara kvalificerad, att det är någon som är duktig på ekonomi och kan förstå och sätta sig in i en annan persons ekonomi.

*”Det som jag prioriterar och som alltid är min ledstjärna det är rättsäkerhet och allas rätt till ett likvärdigt liv. Det tycker jag är väldigt väldigt viktigt och där har jag ju ett stort uppdrag att då försöka hitta ställföreträdare till alla som [har] ett behov utav.”*

*”Dels[...] att man klarar de här kontrollerna som vi gör då så att det inte finns några anmärkningar någonstans. Att man är intresserad av att hjälpa människan, att man har tiden för att göra det. För det tar lite tid. Att man är någorlunda insatt i att sköta en ekonomi. Lika så att man är införsädd med att den redovisning som följer kräver ju att man har en god kontroll under hela året - så det räcker inte liksom att man sätter sig vid årsskiftet och ska sammanställa en årsräkning utan det hela årets följer med att man stämmer av med sina kontoutdrag, och att man för en kassabok, och att man har förstått det viktiga med att ha hand om någon annans, både ekonomi men även att bevaka rätt och ser till att man har det ska ha för att leva ett bra och drägligt liv idag.”*

SKL:s riktlinjer är något som är viktigt för kommunens verksamhet och de anser sig ha ett gott samarbete med SKL. Trots det upplevs det som att det inte alltid är lätt att som mindre kommun följa riktlinjerna, i och med skillnader i resurser gentemot en större kommun.

*”Vi tycker att SKL är en väldigt viktig del och vi ser det som att det är en partner till oss. Stor betydelse, vi har ett otroligt gott samarbete med SKL och Eva von Schéele som är förbundsjuristen där främst då. Det är viktigt för oss vad man går ut med för riktlinjer sen är det ju kanske inte alltid så att det är lätt att följa dom om man säger så. Det kan vara skillnad på en stor och en liten kommun.”*

*”Jag kan tänka mig såhär att i en större kommun där man kanske har en stor organisation runt överförmyndarverksamheten är det lättare”*

Det är Ulricehamns överförmyndares uppfattning att det finns ett behov av professionalisering av ställföreträdare, de anser att något behöver samtidigt göras åt den föräldrade lagstiftningen. En sådan professionalisering upplevs som något som skulle kunna främja inte endast kvalité utan även en rättsäkerhet och att alla som behöver skall kunna få en ställföreträdare.

*”Ja, tyvärr skulle jag vilja säga. Så kan jag känna. Inte bara säkerhetsställa kvaliteten utan kanske mer om man ser efter det rättsäkra - att alla som har behov utav ställföreträdare ska få en ställföreträdare. Det är där jag kan se att, ja professionella ställföreträdare som du säger, att det finns behov utav det.”*

*”Det är ju någonting som föreningen Sveriges överförmyndare jobbar med. Det ligger ju remisser på i olika instanser [...] alltså föräldrabalken är från 1924. Den är i många stycken inte ens tillämplig som jag ser det. I dagens samhälle. Visst behövs det, det behövs ju absolut göras någonting åt.”*

Ulricehamns kommun har valt att anlita Optio AB för utförandet av två så kallade svårare uppdrag. De medger att det egentligen inte är förenligt med lagstiftningen, men framför att det var komplicerade uppdrag där ingen annan ville åta sig uppdraget.

*”Det gjorde vi efter att ha fått in två väldigt speciella ärenden [...] där vi tillfrågade ett otal ställföreträdare men ingen var villig att åta sig uppdraget. Och då kommer man där med rättsäkerheten, dom här*

*personerna behöver ju ha sin hjälp. Men eftersom det är baserat på i första hand att det ska vara en frivilligt åtagande ifrån privatperson, om man säger så, så kom vi fram till att i stället för att lämna in det till tingsrätten utan förslag på ställföreträdare så valde vi att prova Optio då.”*

#### 4.4 SAMMANFATTNING

Våra resultat pekar sammantaget på att vi studerat ett system vilket står inför förändring. Alla tre kommuners överförmyndare efterfrågar reform, eventuellt genom att möjliggöra en professionalisering av gode män och förvaltare för att säkerställa att alla som behöver skall kunna få en kvalificerad ställföreträdare. De två kommuner vilka anlitat ett företag för förvaltaruppdrag visar på medvetenhet om brist på lagstöd samt SKL:s rekommendationer, men hänvisar till de behövandes rätt att få den hjälp som krävs. De vårdreformer<sup>3</sup> som under 1990-talet inneburit att tidigare institutionaliserade individer numer i betydligt högre utsträckning verkar och lever ute i samhället, är något som alla tre intervjuade kommuner uppmärksammar, med uppfattningen att det inneburit betydligt fler svårare förvaltaruppdrag. Det har även inneburit alltmer högre krav vid rekryteringen av förvaltare, en extern effekt vilken påverkat efterfrågan på professionella ställföreträdare.

---

<sup>3</sup> Ädelreformen 1992, ”innebar att kommunerna fick ett samlat ansvar för långvarig service, vård och omsorg för äldre och handikappade” (Motion 1998/99:So436) samt Psykiatireformen 1995, ”syftar till att förbättra psykiskt funktionshindrade personers situation i samhället genom att bland annat stimulera utbyggnaden av bostäder och utveckla dagliga verksamheter” där mer ansvar lades på kommunerna (<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer1999/1999-15-1>)

## 5. ANALYS

I det här kapitlet presenteras en analys av den insamlade empirin. Analysen kommer utgå ifrån begreppen *institutionella effekter*, *externa effekter* samt *aktörer* och hur de påverkar den *policy outcome* som vår studie handlar om - anlita företag för att utföra förvaltaruppdrag.

### 5.1 INSTITUTIONELLA EFFEKTER

I intervjuerna framförs att överförmyndarverksamheten är en regelstyrd verksamhet, vikten av att följa lagstiftningen och att det är de utgångspunkter de måste ha. SKL:s riktlinjer och rekommendationer anses vara viktiga att följa och de ses som ett stort stöd att ha i arbetet. Ingen av kommunerna har formella samarbeten med andra kommuner gällande överförmyndarverksamheten. Vänersborg talar dock om möjligheten att gå samman med Trollhättan för att utöka sin tjänstemannabas och Ulricehamn nämner att de har valt att stå utanför det samarbete som samlar överförmyndare i ett tiotal kommuner i närområdet - Överförmyndare i samverkan. Genom att inte ingå i några formella samarbeten med andra kommuner står kommunerna oftast ensamma med problematiken som behöver lösas, vilket står ännu mer klart för Ulricehamn kommun där deras överförmyndare fattar besluten på egenhand.

Ale som kommun är medlem i GR och även om det inte är ett samarbete specifikt för överförmyndarverksamheten så är det troligt att det ändå ger effekt på policy outcome. Ale kommun hänvisar till vikten av att fatta beslut med lagstöd. Genom att dessutom samordna arbetet genom GR, kan Ale kommun lättare motivera lagefterlevnad och därmed lättare att ta ställning emot att anlita företag såsom Optio AB för att lösa eventuella problem vid rekrytering av ställföreträdare.

## 5.2 EXTERNA EFFEKTER

Det som genomsyrade de utförda intervjuerna var problematiken kring "svårare" huvudmän - att hitta ställföreträdare, att lagstiftningen inte är ämnad för den typen av uppdrag. Över tid har även kraven på ställföreträdare, vad gäller att förvalta en persons egendom, även ökat. Att sköta en annan persons privatekonomi är ett betydligt mer komplext uppdrag idag än var det var förr. De undersökta kommunerna påtalar om komplexitet i de uppdrag där det hanteras större summor pengar och fastighetsförsäljningar, vilket kräver viss juridisk och ekonomisk kunskap.

De intervjuade kommunerna tillskriver även de vårdreformer som genomfördes på 1990-talet som orsaken till problematiken - i förening med att lagstiftningen som reglerar överförmyndarverksamheten inte har anpassats efter reformerna. Reformerna på 1990-talet är att betrakta som externa effekter som påverkar överförmyndarverksamheten - och har så gjort i drygt 20 år. Även om reformerna har direkt påverkan på överförmyndarverksamheten så är det inte den verksamheten de är tänkta att reglera i första hand. Här förändras den yttre miljö där institutionen i fråga är verksam. Vi ser att det här kan tolkas som ett uttryck för den problematik som omger institutionell förändring. Reformerna är inte externa effekter av den karaktär som orsakar snabb omvälvande förändring av institutioner utan istället av en långsam karaktär som under en längre tidperiod påverkar institutionen till den punkt där den blir tvingad till förändring. Det är för att institutionen och det omgivande samhället har kommit för långt ifrån varandra. Det här är ett bra exempel på den motståndskraft institutioner har mot förändring. Överförmyndarverksamheter är institutioner som har långtgående traditioner vilka hittills visat sig svårföränderliga.



### 5.3 AKTÖRER

När en aktör agerar utifrån lämplighetslogik ställer den sig frågan "vem är jag i den här situationen?" och agerar utifrån det. Vi ser de tre överförmyndarverksamheterna som separata institutioner som dock delar många institutionella egenskaper. Samma lagar reglerar deras verksamhet och de rättar sig efter samma normerande organ, SKL. Men då det är tre skilda institutioner så blir den institutionella roll aktören tar inte den samma. Små skillnader i institutionell utformning som ger olika utfall.

I den rådande situationen där det finns svårigheter att rekrytera ställföreträdare hamnar olika institutionella normer i konflikt med varandra och det är här aktören måste ställa sig frågan "vem är jag i den här situationen och vad är lämpligast att göra?". Aktörerna inom Vänersborg och Ulricehamn tycks i det här läget kommit fram till att det som är mest lämpliga beslutet är att anlita Optio AB; vikten av att alla får den hjälp de behöver går först och det här är en sista utväg. Att göra som Vänersborg och Ulricehamn har gjort och ta beslutet att anlita Optio AB till ställföreträdaruppdrag kan vid första anblick verka strida mot de formella normer som finns inom institutionen då norm alltid har varit att det är ett lekmanuppdrag. Den informella normen om att alla som behöver hjälp har rätt att få hjälp tycks ha högre status än de formella normerna.

Ale kommun har förutsättningar som skiljer sig från de andra kommunerna i studien. GR-medlemskapet och närhet till storstad innebär för Ale ett eventuellt förenklat utgångsläge. Det är på så vis arbetet inom överförmyndarverksamheten delvis utvecklas på kommunövergripande nivå och närheten till storstad innebär att utbudet av intresserade ställföreträdare är något bättre. Det betyder även att möten med GR, där det finns utrymme för diskussion av olika problem på området, innebär en viss samordning. Kanske kan det tyda på vikten, att i det här samarbetet, för var kommun att visa att de bedriver legitim verksamhet, med lagstöd. Dock så medger Ale att de aldrig har hamnat i ett läge där ställföreträdarsituationen inte har gått att lösa och att de har förståelse att kommuner använder den här lösningen, som en sista utväg, även om de själva inte skulle vilja göra det. Aktörerna i Ale agerar så således utifrån lämplighetslogik de med, men då deras situation skiljer sig så är det andra saker som anses vara det lämpliga att göra.

Att göra skillnad mellan lämplighetslogik och konsekvenslogik är inte alltid enkelt. Att göra vad som är lämpligt och att göra vad som ger bäst konsekvenser står inte i konflikt till varandra. Den konsekvenslogiska vägen fokuserar på vad som ger bäst konsekvenser utifrån aktörens värderingar, en typ av nyttomaximering, medan lämplighetslogiken utgår ifrån att aktören gör det mest lämpliga utifrån den roll den har. Att göra det lämpliga är kanske ofta att göra det som ger bäst konsekvenser.

Aktörerna må motivera sitt handlande utifrån konsekvenslogiken, där huvudmännens öde är det som väger tyngst vid hänsynstagande till olika konsekvenser som överförmyndarens beslut innebär. Samtidigt gör de det i rollen som överförmyndare och i den rollen kan det mest lämpliga handlandet vara att ta hänsyn till konsekvenser. Därmed går det att påstå att lämplighetslogiken är den logik som är mest grundläggande och den som styr aktörers handlande – medvetet som omedvetet. Vi ser alltså att aktörerna i alla tre kommuner agerar utifrån lämplighetslogik, trots att det leder till olika resultat.

## 6. SLUTSATS

Vi har undersökt tre svenska kommuner och deras överförmyndarverksamhet med förhoppningen om att belysa de strukturer och yttre omständigheter vilka föranlett till kommuners anlitan av företag vid rekryteringen av ställföreträdare som en sista utväg. Med en institutionell ansats sökte vi förklaring på ett alltmer problematiskt och aktuellt område - det förmyndarskapsrättsliga området. Den fråga vi ställde oss i början av det här arbetet var ”*Varför väljer vissa kommuner att, trots brist på reglering i lagstiftning och mot rådande normer, att anlita ett företag för att utföra förvaltaraskapsuppdrag?*”. Den komparativa metoden, hjälpte oss att genom intervjuer upptäcka de strukturella skillnader vilka kunde förklara det fall vi undersökte. Det har gett oss kunskaper om bristerna i reglering på området. I och med en föråldrad och därmed otillräcklig lagstiftning, innebär att vakuemet av reglering leder till att ny policy präglas till stor del av det informella, till stor del praxisbaserade normer.

Vår studie visar kommuner som på egen hand ansvarar för att utforma överförmyndarverksamheten, med SKL:s riktlinjer som utgångspunkt. Åtminstone två kommuner av de som undersöktes framförde dock att de inte alltid har det som krävs för att kunna rätta sig efter dem. Vi kan här urskilja, en viss betydelse av nivån av samordning av verksamheten, exempelvis med andra kommuner i kommunalförbund, där Ale, i och med GR-arbetet, kan tänkas ha större samordnad diskussion på området än till exempel Ulricehamn där de i högre grad står inför problematiken på egen hand.

De externa effekterna av förändrade omständigheter, i det här fallet eventuellt genom högre krav på överförmyndarverksamheten, innebär att det idag verkar som att det finns mycket svårare uppdrag än vad som lagstiftades för när det begav sig. Institutionen behöver anpassa sig för den förändrade samhällets nya krav. Att samarbeta med andra kommuner med gällande överförmyndarverksamheten - t.ex. genom ha en gemensam nämnd eller förvaltning - torde underlätta arbetet att rekrytera ställföreträdare men då ingen av de studerade kommunerna har något sådant samarbete är det ingen slutsats vi kan dra med belägg.

Det går att ställa sig frågan vad det beror på att lagarna inte har anpassat sig. Kan det bero på att även om lagarna är att betrakta som en del av institutionen överförmyndaren så ligger inte möjligheten att påverka hos dem utan i riksdagen? Riksdagen behöver således ta ställning till problematiken på området och den reform som efterfrågas. För att de ska kunna ta ställning krävs rätt underlag och mer forskning på området.

Att de kommuner vi har studerat har många likheter gällande storlek, politiskt styre etc. har varit till vår fördel. Det gör att skillnaderna i institutionell utformning kan tänkas ligga till grund för beslutet att anlita eller inte anlita ett företag för att utföra förvaltarskapsuppdrag. Ale, den kommun i undersökningen som inte anlitat Optio AB, skiljer sig från de andra kommunerna i några avseenden – till exempel närheten till en storstad och medlemskap i GR, vilket skulle kunna ge ett förenklat utgångsläge för kommunen.

Den största svårigheten i att använda sig av institutionell teori har varit att även om den på ett teoretiskt plan upplevs kunna ge förklaring till vårt forskningsproblem så haltar identifieringsmöjligheten i de analytiska verktygen. Delarna som bygger upp institutionen, de externa effekter som påverkar den etc. – de är oräkneliga. Institutionalism riskerar att vara en teori som påstår sig kunna förklara allt och därmed förklara inget då det inte går att identifiera alla möjliga faktorer. Med det sagt så utger vi oss inte för att kunna ge en allomfattande förklaring till forskningsproblemet då en studie alltid endast kommer kunna titta på en begränsad del av verkligheten.

Det går tyvärr inte att dra många generella slutsatser utifrån våra resultat. Det uttryckliga svar vi kan ge på frågan vi ställde i början av arbetet är att kommunernas situation gällande överförmyndarverksamheten har förändrats radikalt de senaste årtiondena och det finns en brist på överensstämmelse mellan omständigheterna lagen är utformad efter och hur samhället ser ut idag. Det leder till en konflikt mellan de formella lagar och normer de förväntas följa och de informella normer och värderingar som finns inom institutionen överförmyndaren. Aktörer inom överförmyndarinstitutionerna agerar i enlighet med den roll de har inom institutionen och försöker ta det beslut som är mest lämpligt givet situationen.

I slutändan tycks det vi studerat, anlita av företag som ställföreträdare, vara endast ett symptom på ett större, mer långtgående problem, ett problem vilket rotar sig i en föråldrad lagstiftning och inte minst de konsekvenser vilka vårdreformerna under 1990-talet inneburit för överförmyndarverksamheten.

Som institution står därmed överförmyndarverksamheten i Sverige inför förändring. En förändring som kräver nya formella regler för att fylla upp det vakuum av reglering en föråldrad lagstiftning i nuläget innebär. En förändring för att överförmyndaren skall kunna, inom ramen för rådande lagstiftning, möta de krav som ställs. Kanske kommer lagen kunna reglera en marknadsmässig lösning med företag som tillhandahåller professionella ställföreträdare, eller kanske kommer vi kunna blicka mot exempelvis Finland där de genom förstatligande använder en offentlig lösning.

## 6.1 VIDARE FORSKNING

Den här slutsatsen öppnar för vidare studier på ett område som kanske tvingats stå utanför rampljuset, dock inte att förglömma ett viktigt område vilket påverkar de mest utsatta i samhället. Att vidare utreda efterfrågan och behov av reform på området genom vidare undersökning av psykiatrireformernas betydelse för överförmyndarverksamheten samt innebörden av föråldrad reglering på området, kan bidra till underlag för reform där värden om välfärd och rätt till likvärdigt liv för alla står i centrum. Kanske kunde det äntligen sätta överförmyndarområdet på en välförtjänt plats i rampljuset.

## 6.2 LÄRDOMAR

Att använda sig av en komparativ metod var ett bra val, men vi hade velat jämföra fler kommuner för att kunna dra mer generaliserande slutsatser. Hade vi kunnat göra om arbetet är det den stora ändringen vi hade gjort. Det fanns dock ens stor svårighet att komma i kontakt med kommuner. En stor andel av de kommuner vi kontaktade hörde aldrig av sig tillbaka. Det kanske är ett problem som finns generellt när en ska utföra studier som rör ett känsligt ämne, vilket vår studie faktiskt gör, men det skulle också kunna bero på just överförmyndarverksamheternas ofta begränsade resurser. Den tid vi har haft för att genomföra arbetet innebär självfallet också en begränsning i hur stor studien kan vara. En lärdom vi kommer ta med oss är att i största möjliga mån utföra intervjuer öga mot öga. Intervjun med Ulricehamns överförmyndare skedde över telefon och det kändes mycket begränsande. Det var svårt att få igång en konversation då kroppsspråket är viktigt för den interaktion som sker människor emellan.

## 7. REFERENSER

Denk, Thomas (2002). *Komparativ metod – förståelse genom jämförelse*. Lund: Studentlitteratur

DiMaggio, Paul J. och Powell, Walter W. ed. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press

Ekengren, Ann-Marie och Hinnfors, Johan (2012). *Uppsatshandbok - Hur du lyckas med din uppsats*. 2:a uppl. Lund: Studentlitteratur AB

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori - idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber AB

Hall, Peter A. och Taylor, Rosemary C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* vol. 44: 936-957

Ivarsson, Andreas (2011). *Lokal policydesign*. Göteborg: Intellecta Infolog AB

John, Peter och Cole, Alistair (2000). When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? - Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France. *Comparative Political Studies*, vol 33: 248-268

Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2:a uppl. Lund: Studentlitteratur

March, James G. och Olsen, Johan P. (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* vol. 78: 734-749

March, James G. och Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press

Scott, W. Richard (2001). *Institutions and organizations*. 2:a uppl. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

SFS 1949:381. Föräldrabalk

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

SOU 2004:112. *Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna*. Stockholm: Justitiedepartementet

Thelen, Kathleen and Steinmo, Sven (1992). Historical institutionalism in comparative politics. I: Steinmo, Sven; och Longstreth, Frank ed. (1992). *Structuring Politics - Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press

[www.optio.se/om-optio](http://www.optio.se/om-optio) hämtad: 2014-04-06

[www.rfs.se/debatt\\_opinion/Pressmeddelanden/Pressmeddelande--Far-foretag-anlitas-som-god-man-och-forvaltare/](http://www.rfs.se/debatt_opinion/Pressmeddelanden/Pressmeddelande--Far-foretag-anlitas-som-god-man-och-forvaltare/) hämtad: 2014-04-07



## BILAGA 1 – MAILUTSKICK

Hej!

Vi är två studenter som läser kandidatprogrammet i offentlig förvaltning vid Göteborgs universitet. Vi skriver nu c-uppsats med inriktningen policyanalys och vår uppsats handlar om kommunal policy inom överförmyndarverksamhet.

Vi har valt att titta närmare på svårigheterna med att rekrytera ställföreträdare och hur detta har lett fram till att kommuner har valt alternativa lösningar, tex genom att anlita juridiska personer. Problematiken vid rekrytering av ställföreträdare har aktualiserats i media och genom SOU 2013:27 och vi vill undersöka vilka faktorer som har bidragit till att kommuner har valt olika lösningar på samma problem.

Vi är intresserad av att genomföra en intervju med er eller någon annan som arbetar på er förvaltning. Intervjun kommer ta 30-60 minuter och vi önskar att genomföra den under vecka 18, vecka 19 eller i början av vecka 20.

Vänligen,  
Alexandra Nilsson och Oliver Nilsson  
alexandra.s.nilsson@gmail.com  
telefon: 0762 561 653

Handledare: Louise Skoog  
louise.skoog@spa.gu.se  
031-786 38 68

## BILAGA 2 – INTERVJUFRÅGOR

### Allmänna frågor

- Namn, ålder?
- Specifik tjänst?
- Antal år inom yrket?

### Om verksamheten

- Har ni några samarbeten med andra kommuner?
- Har ni genomgått någon omorganisation den senaste tiden?
- Hur stor är verksamheten?
- Hur många ställföreträdare har ni?
- Hur många godmanskaps- och förvaltarskapsuppdrag har ni?
- 
- Hur många anställda har ni?

### Externa effekter

- Upplever ni att kraven på er verksamhet har ökat? Om, ja – på vilket sätt? Från vilket håll?
- Upplever ni att det finns ett försämrat engagemang från samhället, gällande rekrytering av ställföreträdare?

### Institutionella effekter

- Hur ser du på din roll som överförmyndare? Vilka värden prioriterar du?
- Vad är viktigast vid rekryteringen av ställföreträdare?
- Anser du att nämnden har inflytande över det dagliga arbetet?
- Vilken betydelse har SKL:s riktlinjer för er verksamhet?

### Juridisk person och Optio AB

- Vad anser ni om att använda sig av juridisk person i rekryterandet av ställföreträdare? Olika kommuner har valt olika lösningar – Optio, Förvaltarenhet, samarbete med andra kommuner.
- Hur kom ni fram till beslutet att anlita Optio AB?
- Hur ställer ni er till SKL:s uttalanden om Optio? Det verkar finnas ett motstånd att använda sig av denna lösning.
- Tycker ni att möjligheten att anlita professionella ställföreträdare är nödvändig för att säkerställa kvaliteten?