

Dnr SOFN-2025-00017

## § 45 Uppföljning internkontrollplan 2024

### Beslut

På de skäl som anförts av förvaltningen beslutar nämnden att

1. Uppföljningen av internkontrollplan för 2023 godkänns.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

### Förslag till beslut

1. Uppföljningen av internkontrollplan för 2023 godkänns.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

### Sammanfattning av ärendet

Kontrollmomenten i överförmyndarnämndens Interkontrollplan 2024 har fokuserat på hur assistansersättning hanteras och i vilken omfattning det finns risker för intressekonflikter mellan uppdrag som utförare av personlig assistans och uppdrag som ställföreträdare.

Överförmyndaren har sammanställt uppgifter från Försäkringskassan på 239 vuxna personer där deras god man eller förvaltare också är personlig assistent.

### *Sammanblandning*

Av 12 kap. 6 § Föräldrabalken framgår att förmyndare, gode män och förvaltare skall se till att pengar och värdepapper som tillhör den enskilde förvaras så att de inte sammanblandas med tillgångar som ställföreträdaren annars förvaltar.

Ett av momenten i internkontrollplanen 2024 är att kontrollera till vem assistansersättningen betalas. I 8 ärenden har assistansersättningen betalats till ställföreträdaren vilket innebär sammanblandning. Efter överförmyndarnämndens begäran betalas assistansersättningen i samtliga 8 ärenden nu inte ut till ställföreträdaren utan till huvudmannen eller ett assistansbolag. Sammanblandningen har i dessa fall upphört.

#### *Potentiella intressekonflikter*

Av 12 kap. 2 § Föräldrabalken följer att: ”Gode män och förvaltare ska, i den utsträckning som följer av förordnandet, bevaka rätten för de personer de företräder, förvalta deras tillgångar och sörja för deras person.”

Av 3 § framgår att: ”Förmyndare, gode män och förvaltare skall omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gynnar den enskilde.”

Vissa omständigheter kan rubba förtroendet för att en god man eller förvaltare handlar på det sätt som bäst gynnar den enskilde. Ett exempel är att en god man eller förvaltare, i fortsättningen kallade för ställföreträdare, också arbetar som personlig assistent åt huvudmannen.

- I samtliga 239 ärenden är ställföreträdaren personlig assistent.
- I samtliga 239 ärenden är ställföreträdaren också anhörig.
- I 235 av ärendena bor ställföreträdaren och huvudmannen tillsammans
- I 26 ärenden där ställföreträdaren bor tillsammans med huvudmannen förstår inte huvudmannen vad saken gäller.
- I 9 ärenden är huvudmannen egen arbetsgivare vilket innebär att inget assistansbolag har insyn i hur huvudmannen mår.

#### *Rapport från Socialstyrelsen*

I Socialstyrelsens rapport (2014-1-17) Personlig assistent och god man görs bedömningen att det är en fördel att en god man som personlig assistent känner huvudmannen och därmed har bättre förutsättningar att företräda och bevaka den enskildes intressen. Riskerna är potentiella intressekonflikter och jävssituationer.

Socialstyrelsens bedömning är att möjligheten för enskilda personer med funktionsnedsättning att välja att ha sin ställföreträdare som personlig assistent inte bör begränsas eftersom en sådan begränsning medför en begränsning i den enskildes rätt till självbestämmande.

#### *Förvaltningens slutsatser*

Det finns potentiella intressebaserade motstånd med att en ställföreträdare också är personlig assistent. Det finns emellertid inte skäl för bedömningen att det generellt skulle vara olämpligt utan varje enskilt fall får prövas på egna meriter.

#### Förslag på insatser

- I syfte att öka ställföreträdarens kunskap om personer som omfattas av LSS avser förvaltningen att erbjuda utbildningar riktade till ställföreträdare som också är personliga assistenter.
- Undersöka om överförmyndarnämndens informationsmaterial runt området bör uppdateras.
- Undersöka om överförmyndarnämndens granskningsrutiner behöver justeras i syfte att upptäcka och minska följder av intressekonflikter.

#### Handlingar i ärendet

- Bilaga 1 – Internkontrollplan 2024 beslutad 2024-06-13 § 76.
- Bilaga 2 – Socialstyrelsens rapport (2014-1-17) Personlig assistans och god man.

---

Beslutet skickas till:

Akt

För kännedom: Till samtliga medlemskommuner; Botkyrka kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Nynäshamns kommun, Salems kommun och Tyresö kommun.

# Personlig assistent och god man

Är rollerna förenliga?

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnummer 2014-1-17  
Publicerad [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), januari 2014

# Förord

Socialstyrelsen har haft i uppdrag av regeringen att genomföra en särskild analys och bedöma lämpligheten av att personlig assistans utförs av en person som också är god man, förvaltare eller ombud till en assistansberättigad som är 18 år eller äldre. I uppdraget har även ingått att så långt det är möjligt ta reda på hur vanligt ett sådant förhållande är och vilka tänkbara konsekvenser det kan bli om det inte skulle vara tillåtet för en god man, förvaltare eller ett ombud att samtidigt vara personlig assistent till sin huvudman.

För att genomföra uppdraget har Socialstyrelsen samrått med företrädare för brukar- och anhörigorganisationer, Föreningen Sveriges Överförmyndare, Sveriges Kommuner och Landsting, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg samt arbetsgivar- och branschorganisationer för anordnare av personlig assistans.

Resultatet av Socialstyrelsens analys och bedömning redovisas i denna återrapportering till regeringen.

För rapporten svarar Ulla Clevnert, projektledare, och Cecilia Molinder Berglund.

Taina Bäckström  
ställföreträdande myndighetschef



# Innehåll

Förord .....	3
Sammanfattning .....	7
Socialstyrelsens bedömning .....	7
Åtgärder för att minska risker .....	7
Uppdraget till Socialstyrelsen .....	9
Bakgrund .....	9
Metod och genomförande .....	10
Personlig assistans och ställföreträdarskap .....	11
LSS och personlig assistans .....	11
God man och förvaltare .....	12
Ombud .....	13
Analys och bedömning .....	15
Hur vanligt är det med dubbla uppdrag? .....	15
Fördelar och risker med dubbla uppdrag .....	16
Konsekvenser om ett förbud införs .....	18
Diskussion .....	19
Socialstyrelsens bedömning .....	21
Referenser .....	24
<i>Bilaga 1. Erfarenheter från samråd .....</i>	<i>25</i>
<i>Bilaga 2. Tidigare utredningar .....</i>	<i>34</i>
<i>Bilaga 3. Antalsuppgifter om god man/förvaltare som även är personlig assistent till sin huvudman .....</i>	<i>37</i>





# Sammanfattning

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att analysera och bedöma lämpligheten av att personlig assistans utförs av en god man, förvaltare eller ombud till den assistansberättigade. Uppdraget har genomförts i samråd med företrädare för anhörig- och brukarorganisationer, myndigheter och andra aktörer.

Samrådet har visat att det finns såväl fördelar som risker med att en ställföreträdare även är personlig assistent till sin huvudman. I dessa situationer är ställföreträdaren oftast en god man och det är dessutom nästan alltid en nära anhörig som har dessa båda uppdrag.

*Fördelar* som har lyfts fram är att en god man som är personlig assistent känner den enskilde väl och har förmåga att kommunicera och tolka hans eller hennes vilja och behov och har därmed bättre förutsättningar att företräda och bevaka den enskildes intressen. Uppdragen bygger på förtroende och en väl känd god man står för trygghet och kontinuitet. God man får även bra kunskap om hur den enskildes samlade assistans utförs.

*Risker* med dubbla uppdrag är att det kan uppstå intressekonflikter och potentiella jävsförhållanden. Det kan saknas insyn och kontroll av att den enskilde får sina behov tillgodosedda. Vidare kan det bli svårare för den enskilde med frigörelse och att leva ett självständigt liv.

*Konsekvenser* av ett förbud, blir bland annat att den enskildes rätt att själv välja sin personliga assistent skulle inskränkas. Fler utomstående gode män kommer att behövas, vilket kan innebära problem då dessa på många håll redan idag är svåra att rekrytera. Det kan även bli svårt att genomföra den personliga assistansen under vissa tider, exempelvis jour/väntetid. En konsekvens av detta kan bli att vård av närstående åter blir ett oavlönat arbete.

## Socialstyrelsens bedömning

Socialstyrelsens bedömning är att en bestämmelse som innebär att en person med funktionsnedsättning inte kan välja att ha sin ställföreträdare som personlig assistent skulle innebära en alltför stor inskränkning i den enskildes rätt att själv bestämma vem som ska utföra den personliga assistansen, utan att riskerna i nuvarande system skulle undanröjas. Vad särskilt gäller ombudsmannaskap, skulle en sådan inskränkning kunna uppfattas som ett hinder för rätten att sluta avtal.

## Åtgärder för att minska risker

Vissa ändringar i lagstiftningen har redan genomförts som kan minska de risker som finns med dagens system. I arbetet med uppdraget har framkommit förslag på ytterligare åtgärder som skulle kunna vidtas. Socialstyrelsen lämnar följande förslag:

- Utbilda överförmyndare, gode män och förvaltare om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser.
- Öka kontrollen och tillsynen över hur gode män och förvaltare utför uppdragen att sörja för person och bevaka rätt.
- Öka möjligheterna att byta ut en god man eller förvaltare om det uppstår en intressekonflikt eller om ställföreträdaren inte tillvaratar den enskildes intressen.
- Överväg om företräderskapet, i fler ärenden än idag, bör delas upp så att en god man har att sörja för huvudmannens person och någon annan är förordnad som god man med uppgift att förvalta huvudmannens egendom.
- Förtydliga vilken myndighet som har ansvar för att följa upp att den som beviljats assistansersättning respektive ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans i praktiken tillförsäkras goda levnadsvillkor genom insatsen.

# Uppdraget till Socialstyrelsen

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att analysera och bedöma lämpligheten av att personlig assistans utförs av en person som också är god man, förvaltare eller ombud till den assistansberättigade som är 18 år eller äldre.

Socialstyrelsen ska analysera och bedöma vilka fördelar som finns med att en god man, en förvaltare eller ett ombud är personlig assistent, till exempel avseende företrädarens kännedom om och förståelse för sin klient. Socialstyrelsen ska även analysera och bedöma risken för att det kan uppstå intressekonflikter och potentiella jävsförhållanden på grund av de dubbla roller som föreligger under aktuella omständigheter.

Socialstyrelsen ska beakta frågan huruvida det föreligger risker, till exempel för att den assistansberättigade kan försättas i en ogynnsam situation. Detta särskilt om den gode mannen, förvaltaren eller ombudet också är en närstående person.

I uppdraget ingår även att så långt det är möjligt ta reda på hur vanligt det är att god man, förvaltare eller ombud också är personlig assistent och vilka tänkbara konsekvenser det kan bli om utredningens förslag genomförs.

Socialstyrelsens utgångspunkt är att uppdraget handlar om personlig assistans och lämpligheten av att den utförs av en person som också är god man, förvaltare eller ombud. Myndighetens fokus i denna rapport är därför den personliga assistansen och det regelverk som gäller för den. Något om betydelsen av grunderna för det civilrättsliga regelverket i föräldrabalken och i avtalsrätten har dock antecknats nedan under rubrikerna God man och förvaltare respektive Ombud.

## Bakgrund

I betänkandet *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6) föreslogs att ersättning till kostnader för personlig assistans inte ska lämnas för assistans som utförs av någon som i egenskap av god man, förvaltare eller ombud företräder en assistansberättigad, som har fyllt 18 år. I redovisningen av skälen till förslaget hänvisade utredningen till risken för intressekonflikter. Det framhölls att uppgiften att vara god man, förvaltare eller ombud i normalfallet innebär att bevaka personens intressen, bland annat genom att se till att denne får personlig assistans av god kvalitet i den omfattning han eller hon beviljats. Om den gode mannen, förvaltaren eller ombudet själv är assistent finns ingen som för den enskildes räkning övervakar omfattning och utförande av assistansen. Därtill menade utredaren att det var principiellt tveksamt om tidsredovisningens riktighet ska intygas av samma person som utför arbetet.

Vid remissbehandlingen av betänkandet var gensvaret i denna del blandat. Flera remissinstanser var positiva men det fanns även flera instanser som var kritiska till förslaget. Från de instanser som var kritiska framhölls exempel

som visade att det skulle innebära svåra kvalitetsbrister för den enskilde om relationen till assistenten tillika gode mannen skulle brytas. Det påtalades även att sådana åtgärder skulle innebära begränsningar som inte ligger i linje med lagstiftningens intentioner om att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.

Regeringen konstaterade, att när det gäller godmanskap och förvaltarskap i förhållande till arbete som personlig assistent, finns många exempel där en personlig assistent samtidigt är god man för den enskilde och där kvaliteten i assistansinsatsen är hög.

## Metod och genomförande

I regeringens uppdrag har ingått att Socialstyrelsen ska samråda med relevanta brukar- och anhörigorganisationer, Föreningen Sveriges Överförmyndare samt relevanta myndigheter och andra aktörer och i analysen ta tillvara de erfarenheter som kommer fram i dessa kontakter.

Socialstyrelsen har haft kontakt med och tagit del av erfarenheter och synpunkter från företrädare för brukar- och anhörigorganisationer som Riksförbundet FUB, Autism- och Aspergerförbundet, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar, Intressegruppen för Assistansberättigade samt Jämlikhet, Assistans och Gemenskap. En anledning till att just dessa organisationer valdes är att de representerar personer som kan ha personlig assistans och som ofta även har god man.

Socialstyrelsen har även samrått med Föreningen Sveriges Överförmyndare, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, samt Försäkringskassan. Vidare har landets överförmyndare getts möjlighet att förmedla sina erfarenheter av att en god man/förvaltare även är personlig assistent till sin huvudman, vilket drygt 25 överförmyndare har gjort.

Socialstyrelsen har även träffat bransch- och arbetsgivarorganisationer för anordnare av personlig assistans: Assistansanordnarna, Arbetsgivarföreningen KFO, KFS, Vårdföretagarna Almega samt SKL. Arbetsgivarorganisationerna har även varit behjälpliga med att förmedla enkäter till sina medlemmar med frågor om antal personer som har sin ställföreträdare som personlig assistent. SKL har medverkat i samrådet både utifrån sin roll som intresseorganisation och som arbetsgivarorganisation.

Inspektörer vid Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har förmedlat erfarenheter från anmälningar enligt lex Sarah och individuella klagomål.

Kontakt har tagits med Länsstyrelsen i Västra Götalands län för information om länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet över överförmyndare och överförmyndarnämnder.

I uppdraget från regeringen har vidare ingått att beakta relevanta delar i det arbete som utförs av den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (Ju 2012:05) (dir. 2012:38). I samordnarens uppdrag att motverka våld i nära relationer räknas personer med funktionsnedsättning som en särskilt utsatt grupp. Samordnaren har dock, i oktober 2013 när kontakt tas, inga särskilda erfarenheter att tillföra vårt uppdrag om personlig assistans och god man.

# Personlig assistans och ställföreträdarskap

## LSS och personlig assistans

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, infördes 1994. Lagen infördes för att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder stöd för att undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen (proposition 1992/93:159 *Stöd och service till vissa funktionshindrade* s. 45).

För att ha rätt till någon av de tio insatserna i LSS ska den enskilde ingå i personkretsen enligt 1 § LSS som omfattar personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Av 7 § LSS framgår att personer som anges i 1 § LSS har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt bland annat 9 § 2 LSS, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Av 7 § LSS framgår också att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor.

## Personlig assistans och assistansersättning

Den enskilde kan beviljas personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans enligt 9 § 2 LSS. Det är då kommunen som utreder och fattar beslut om insatsen. Om den enskilde behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS kan assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB beviljas. Det är då Försäkringskassan som utreder, beslutar och betalar ut ersättningen. Assistansersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för att avlöna egna personliga assistenter (se 51 kap. 4 § SFB).

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har

även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. (9 a § första och andra stycket LSS)

I prop. 1992/93:159 s. 176 lyfts fram att personlig assistans bör var förbehållen dem som behöver hjälp med mycket krävande och personliga angelägenheter som att sköta sin hygien, att äta med mera.

De bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans som utförs efter beslut om assistansersättning enligt 51 kap. SFB. Det framgår av 51 kap. 2 § andra stycket SFB.

Nästan 16 000 personer som är 18 år eller äldre hade personlig assistans år 2012. Det framgår av Socialstyrelsens statistik över insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS respektive Försäkringskassans statistik över assistansersättning enligt 51 kap. SFB.

## Rätt till självbestämmande

Verksamheten enligt LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra. (5 § LSS)

Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Det framgår av 6 § första stycket LSS.

Den enskilde bör ha ett avgörande eller mycket stort inflytande på vem som anställs som assistent. Han eller hon ska också ha ett stort inflytande över när och hur hjälpen ska ges, det vill säga kunna bestämma över sin livssituation. Den enskilde kan själv välja att vara arbetsgivare för sina assistenter, anlita kommunen eller välja ett kooperativ eller ett privat assistansbolag som anordnare av sin assistans. (Prop. 1992/93:159 s. 174 f.)

År 2010 var det cirka 3 procent som valde att själv vara arbetsgivare, 45 procent anlidade kommunen och 52 procent hade ett kooperativ eller ett privat bolag som anordnare av sin assistans (SOU 2012:6 s. 148).

## God man och förvaltare

För personer med begränsad autonomi finns ställföreträdarskap i form av *god man* och *förvaltare*.

Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person kan en *god man* förordnas för honom eller henne enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken, FB. I de flesta fall innehåller ett godmanskap samtliga tre delar; bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person (*Vissa frågor om gode män och förvaltare*. Betänkande av Utredningen om bättre förutsättningar för gode män och förvaltare [SOU 2013:27] s. 45).

Ett beslut att anordna godmanskap får inte meddelas utan samtycke av den för vilken godmanskap ska anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas. (Se 11 kap. 4 § FB)

Den som behöver en god man enligt 11 kap. 4 § FB kan själv ansöka om det (11 kap. 15 § FB). Den enskilde kan själv ge förslag på en person som han eller hon vill ha som god man.

Den som får en god man behåller sin rättshandlingsförmåga. Gode mannen kan ses som en ställföreträdare för huvudmannen när han tillvaratar huvudmannens intressen, sköter ekonomin och annat som huvudmannen inte själv klarar av.

Den som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande, är ur stånd att vårda sig eller sin egendom kan, om det inte är tillräckligt med ett godmanskap, få en *förvaltare* enligt 11 kap. 7 § FB. Förvaltaruppdraget ska anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse viss egendom eller angelägenhet eller egendom överstigande ett visst värde.

Till skillnad från den som har god man, har förvaltaren inom ramen för sitt uppdrag ensam rådighet över den enskildes egendom och företräder honom eller henne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget (se 11 kap. 9 § FB).

Det är rätten som beslutar att anordna godmanskap respektive förvalterskap (11 kap. 4 och 7 §§ FB).

Hur många personer som har en god man eller förvaltare saknas det säkra uppgifter om på nationell nivå. Olika uppskattningar har kommit fram till att det rör sig om mellan 70 000 och 100 000 personer.

När institutet omyndigförklaring avskaffades 1989 infördes institutet förvalterskap. Samtidigt gjordes också vissa ändringar i reglerna om god man. I proposition 1987/88:124 *om god man och förvaltare* s. 132 anfördes då bl.a. följande:

”Ett avskaffande av omyndigförklaringsinstitutet kräver emellertid att man på annat sätt tillgodoser behovet av hjälp och skydd för personer som på grund av sjukdom e.d. saknar förmåga att själva ha hand om sina ekonomiska och personliga angelägenheter. Det gäller alltså att på något sätt ersätta omyndigförklaringens skyddsfunktion.

Att omyndigförklaringen har en sådan funktion har ibland kommit i bakgrunden i den allmänna debatten. Men det har också från olika håll framhållits som angeläget att psykiskt svaga personer skyddas från påtryckningar av personer i deras närmaste omgivning som vill få till stånd olika ekonomiska dispositioner.”

Det är således angeläget att vid de avvägningar som görs beträffande möjligheterna att vara både personlig assistent och god man eller förvaltare särskilt beakta den hjälpbehövandes skyddsbehov. Detta behov gör sig särskilt påmint i de fall den personlige assistenten även är anhörig till den som ska skyddas.

## Ombud

Den enskilde som behöver hjälp att genomföra en uppgift av något slag kan själv välja att ge någon en fullmakt att företräda honom eller henne som *ombud* i någon viss fråga. Ett uppdrag som ombud kan vara tillfälligt och be-



gränsat till att avse exempelvis utförandet av ett enstaka bankärende, inköp eller vid bostadsrättsföreningens årsmöte. Det kan också innebära att löpande företräda den enskilde i någon viss angelägenhet till exempel vid ansökan om insats eller annan kontakt med myndigheter. Ombudsmannaskap registreras inte och därför finns inga uppgifter om hur många personer som har ett ombud.

Ombudsmannaskapet vilar på en annan rättslig grund än ställföreträdarskap i form av god man och förvaltare. Av allmänna regler i civilrätten följer att en rättskapabel person kan ingå avtal om att någon ska företräda honom som ombud. Det skulle strida mot rättsordningen att inom ramen för socialrätten införa regler som skulle försvåra eller förhindra sådana avtal.

# Analys och bedömning

## Hur vanligt är det med dubbla uppdrag?

I Socialstyrelsens uppdrag har ingått att så långt det är möjligt ta reda på hur vanligt det är att god man, förvaltare eller ombud också är personlig assistent till sin huvudman. Det är uppgifter som inte finns i några register. Socialstyrelsen har därför valt att fråga kommunala och enskilda anordnare av personlig assistans om hur många av deras uppdragsgivare/kunder som har en personlig assistent som också är god man eller förvaltare.

Av de nästan 16 000 vuxna personer som har personlig assistans, uppskattar Socialstyrelsen, att cirka 15 procent eller cirka 2 500 har en personlig assistent som också är god man eller förvaltare. I bilaga 3 redovisas hur antalsuppgifterna är insamlade och hur Socialstyrelsen har uppskattat antalet.

Hur många assistansberättigade som har ett ombud som även är personlig assistent finns inte uppgift om. Socialstyrelsen bedömde att det inte var praktiskt genomförbart att ta reda på denna uppgift. Detta eftersom ett uppdrag som ombud kan se så olika ut, förekomma i så olika situationer och dessutom inte registreras. Socialstyrelsens bedömning är att detta förhållande också skulle innebära stora praktiska svårigheter vid ett eventuellt genomförande av utredningens förslag att ersättning till kostnader för personlig assistans inte skulle kunna lämnas för assistans som utförs av någon som är ombud för den assistansberättigade.

De som är ställföreträdare för personer med personlig assistans är så gott som alltid en god man och sällan en förvaltare eller ett ombud. Det är en erfarenhet som aktörerna fört fram i samrådet. Försättningsvis i rapporten använder vi därför huvudsakligen begreppet god man, som även får innefatta andra företrädare.

## Personlig assistent – god man – anhörig

En god man som också arbetar som personlig assistent är så gott som alltid en nära anhörig till den enskilde. Den erfarenheten har de som Socialstyrelsen samrått med förmedlat. Det allra vanligaste är att den anhörige är den enskildes mamma, men det kan även vara pappa, ett syskon eller en make/maka. I rapporten skriver vi försättningsvis god man/anhörig när vi avser en god man som samtidigt är anhörig.

Det saknas uppgifter om hur många timmar per vecka, en god man/anhörig arbetar som personlig assistent. Av samråd och av kommentarer i samband med insamlingen av antalsuppgifter framgår att det inte är ovanligt att god man/anhörig enbart arbetar som vikarie, är timanställd eller arbetar i samband med särskilda aktiviteter eller under jour/väntetid.

## Fördelar och risker med dubbla uppdrag

Socialstyrelsens anser att det finns fördelar med att personlig assistans utförs av en person som också är god man, förvaltare eller ombud till den assistansberättigade. Men det finns även risker för den enskilde med ett sådant förhållande.

I Socialstyrelsens samråd med de olika aktörerna framkom att deras erfarenheter och synpunkter väsentligen skiljer sig åt beroende på perspektiv. Det som en aktör ser som en fördel utgör en risk ur en annan aktörs perspektiv.

Varje enskild persons situation är unik och ofta komplex och Socialstyrelsen anser att individuella bedömningar av hur stödet bör ges och av vem alltid måste göras.

### Risk för utsatthet

Införandet av insatsen personlig assistans innebar en självständighetsreform som gjorde det möjligt för människor med omfattande funktionsnedsättning och ett stort behov av assistans i det dagliga livet att leva under villkor som liknar andras.

Assistansreformen inte bara främjar självständighet och integritet utan den förutsätter även självständighet hos den enskilde för att fungera väl. Det konstaterade Riksrevisionen redan 2004 i samband med sin granskning av personlig assistans. Riksrevisionen pekar på att målformuleringarna i LSS indikerar att insatsen personlig assistans riktas mot aktiva och beslutskapabla människor och att utformningen av insatsen utgår ifrån att den enskilde är välinformerad och har förmåga att själv ta tillvara sina intressen. Den enskilde förväntas själv ansöka om personlig assistans, välja assistansanordnare alternativt själv anställa sina assistenter, styra assistansens innehåll och avgöra hur ersättningen ska användas [1].

Det här förhållandet har också uppmärksammats av Lottie Giertz som i sin avhandling *Ideal och vardag* lyft frågan om målgruppen för personlig assistans och menar att LSS blir en paradox när individen inte har förutsättningar att leva upp till den aktiva och ansvarstagande brukarrollen som förutsätts i lagtext och förarbeten. Människor med svåra funktionsnedsättningar utan företrädare riskerar därmed en större utsatthet [2].

Även personer som har god man eller förvaltare kan riskera utsatthet om deras företrädare inte har förmåga att tillvarata deras intressen. Det kan handla om att den gode mannen mer ser till sina egna intressen än till huvudmannens. Det kan även handla om att den gode mannen saknar förmåga att kunna kommunicera med den enskilde eller brister i engagemang.

### Fördelar om god man är personlig assistent

Socialstyrelsen anser att det finns fördelar för den enskilde med att god man även kan arbeta som personlig assistent. Det gäller särskilt när huvudmannen har kognitiva begränsningar och svårigheter att kommunicera. För att den gode mannen ska kunna utföra sitt uppdrag behöver han eller hon känna den enskilde väl, kunna tolka och förstå hans eller hennes viljeyttringar och behov samt ha förmåga att vara ett beslutsstöd för huvudmannen.

Det är inget självändamål att en god man samtidigt är personlig assistent till sin huvudman. Däremot är det i praktiken ofta en förutsättning för att den enskilde ska företräddas av en god man som han eller hon kan kommunicera med och som förstår hans eller hennes behov och önskemål.

Fördelen med att en god man även är personlig assistent är att den gode mannen därigenom känner den enskilde väl. Gode mannen får även kunskap om hur assistansen utförs av den enskildes övriga assistenter och har därigenom möjlighet att bevaka att assistansen utförs på det individuella sätt som huvudmannen önskar. Detta är särskilt viktigt när det gäller en enskild som inte själv har förmåga att styra sin assistans. Att ha kunskap om hur, när och av vem assistansen utförs är även betydelsefullt när den gode mannen exempelvis behöver underteckna räkningar avseende assistansersättning till Försäkringskassan.

Från vårt samråd vet vi att om en god man även är personlig assistent så är denne nästan alltid en nära anhörig. Den gode mannen står i detta fall även för kontinuitet och trygghet och uppdraget bygger på förtroende från den enskilde. Det har i samrådet lyfts fram att för att förstå den enskildes viljeyttringar och behov är det en fördel att företrädaren har en nära och kontinuerlig kontakt med den enskilde. Detta eftersom den gode mannen ska bevaka den enskildes intressen och vid behov ansöka om kompletterande insatser.

## Risker om god man även är assistent

Socialstyrelsens anser att det även finns risker för den enskilde när en god man även är personlig assistent.

En sådan risk är att det kan uppkomma intressekonflikter och potentiella jävsförhållanden. I samrådet har det lyfts några exempel på sådana situationer. En risk kan vara när en god man, tillika anhörig, är beroende av arbetet som personlig assistent för sin försörjning. Det kan då förekomma att den gode mannen ser mer till sina egna intressen av försörjning än till huvudmannens behov av kompletterande insatser, till exempel daglig verksamhet. För den enskilde kan det innebära risk för isolering och minskade möjligheter att delta i samhällslivet och att leva som andra.

En risk som också har framkommit är att det kan bli en sluten värld med brist på insyn kring den enskilde om den gode mannen också är assistent. Det kan innebära att det inte finns någon utomstående som kan uppmärksamma om den enskilde inte får sina behov tillgodosedda eller far illa på annat sätt. I de flesta fall har den enskilde dock flera assistenter, och även utomstående assistenter. I genomsnitt har den som har personlig assistans, tre till sju assistenter (SOU 2012:6 s.118). Den gode mannen är då en av flera assistenter. I sådana fall är förmodligen risken för en sluten värld runt den enskilde mindre. Av dem som svarade på Försäkringskassans brukarundersökning år 2011 hade åtta av tio utomstående personliga assistenter men många hade även sina anhöriga som assistenter [3].

En risk som lyfts fram i samrådet är att en ungdom inte tillåts bli vuxen och leva sitt eget liv när den personliga assistenten även är god man och anhörig. Det kan exempelvis handla om att den unge vuxne inte får möjlighet att flytta hemifrån eller delta i fritidsaktiviteter.

En annan risk är att det kan vara svårt för såväl den enskilde som den som har uppdrag som god man och personlig assistent att skilja de olika rollerna åt. Särskilt i de fall där personlig assistent/god man också är anhörig kan rollerna blandas ihop och bli otydliga.

## Konsekvenser om ett förbud införs

I Socialstyrelsens uppdrag har ingått att ta reda på vilka konsekvenser det skulle bli om utredningens förslag genomförs, det vill säga att god man, förvaltare eller ombud inte kan arbeta som personlig assistent till sin huvudman. Nedan redovisas de konsekvenser som kommit fram vid kontakter med de olika aktörerna.

### Inskränker den enskildes rätt till självbestämmande

En konsekvens skulle bli att den enskildes rätt att själv välja vem som ska vara personlig assistent begränsas, vilket innebär att en av de grundläggande principerna i LSS åsidosätts.

Förslaget innebär också en begränsning i den enskildes möjligheter att kunna påverka vem som ska vara god man. Även rätten att bestämma vem som ska vara ombud skulle påverkas. Den som har en nära anhörig som personlig assistent skulle, om förslaget genomförs, exempelvis inte kunna ge samma person en fullmakt att utföra bankärenden åt honom eller henne.

Personer med stora funktionsnedsättningar, inklusive svårigheter att kommunicera med andra, saknar ofta ett mer omfattande socialt nätverk. Det innebär att de personer som den enskilde kan tillfråga om att bli god man är begränsad. En konsekvens av utredningens förslag kan därför bli att en företrädare måste utses bland personer som den enskilde inte känner. Alternativet med en utomstående god man som inte känner den enskilde upplevs ofta som osäkert och ibland riskabelt. Erfarenheter från samråd visar att utomstående gode män sällan har kunskap om LSS eller om funktionsnedsättningar och dess konsekvenser. En utomstående god man kan även ha svårt att lära känna huvudmannen så väl att de kan tolka hans eller hennes vilja och företräda huvudmannen i situationer som exempelvis handlar om den personliga assistansen och dess utformning.

### Svårt att rekrytera gode män

Om en god man eller förvaltare inte samtidigt kan arbeta som personlig assistent innebär det att ett antal nya gode män skulle behöva rekryteras. Hur många går inte att säga, men om vi antar att hälften av dem som idag har båda uppdragen skulle välja att fortsättningsvis arbeta som personlig assistent kan det röra sig om cirka 1 300 nya gode män. Från samrådet känner vi till att det redan idag på många håll är svårt att rekrytera gode män och förvaltare. Det gäller särskilt ställföreträdare med kunskap och erfarenhet av att företräda någon med omfattande funktionsnedsättning och svårigheter att kommunicera.

## Svårt att genomföra assistansen

Vid samrådet tog anordnarna upp att om en god man/anhörig, inte tillåts arbeta som personlig assistent skulle detta försvåra deras arbete, men framförallt inverka negativt på assistansen till den enskilde. God man/anhörig, är många gånger en person som rycker in vid ordinarie assistents sjukdom eller annan frånvaro. Det kan också handla om att god man/anhörig tar jour/väntetid, som annars är tid som kan vara svår att få utomstående assistenter att arbeta. För den enskilde kan det innebära att i större utsträckning få assistansen av en vikarie man inte känner väl.

## Vård av närstående – åter ett oavlönat arbete

I samrådet har det framkommit, att många anhöriga som är både personliga assistenter och gode män skulle välja att fortsättningsvis vara god man om det inte fanns möjlighet att ha båda uppdragen. Detta för att kunna bevaka den enskildes rättigheter. För att bli lyssnade till och kunna hävda den enskildes rätt till inflytande i förhållande till myndigheter och anordnare, bedömer anhöriga, att det krävs att de har ett förordnande som legal ställföreträdare. Om förslaget genomförs skulle en konsekvens bli att de då inte skulle kunna arbeta som personliga assistenter. Behovet av någon som kan rycka in som vikarie eller vid insatser på obekväma tider kommer dock att kvarstå. En konsekvens kan då bli att anhörig/god man fortsätter att assistera den enskilde, men då utan lön, för att familjen vill undvika att ha någon utomstående i hemmet under natten.

## Diskussion

### Ansvar för kvalitet i insatsen

Socialstyrelsen kan konstatera att de olika aktörerna har skilda uppfattningar om huruvida det är en fördel eller en risk att en god man även är personlig assistent. Överförmyndarna tar upp att en god man som själv arbetar som personlig assistent inte på ett sakligt och omdömesgillt sätt kan bevaka att den enskilde får en assistans av god kvalitet. De menar att den enskildes intressen bättre tas tillvara av en utomstående och objektiv god man. Brukar- och anhörigorganisationerna däremot menar att en god man som även är personlig assistent har betydligt bättre förutsättningar att bevaka den personliga assistansens kvalitet än om den gode mannen inte finns i huvudmannens vardag.

Frågan om ansvar för kvaliteten i insatsen aktualiserar betydelsen av att det finns en myndighet som kan följa upp att den enskilde får sina behov tillgodosedda när insatser beviljats. Ansvaret för att bevilja personlig assistans eller ersättning för personlig assistans är idag delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Ansvaret för uppföljning av insatsen ser olika ut.

Av 6 § LSS framgår att verksamheten enligt LSS ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Genom bestämmelser i 51 kap. 2 § andra stycket omfattar reglerna om kvalitet i verksamheten också sådan assistans som utförs åt någon som

beviljats assistansersättning enligt 51 kap. SFB (se proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet* s. 78). Även anordnare av personlig assistans har ett ansvar för att deras verksamhet är av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Anordnarna har även ansvar för att den enskilde genom den personliga assistansen tillförsäkras goda levnadsvillkor. Detta oavsett om insatsen beviljats av kommunen eller Försäkringskassan.

Av 51 kap. 12 § SFB framgår vidare att rätten till assistansersättning ska omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. En tvåårsomprövning är en förutsättningslös prövning av rätten till assistansersättning. Omprövningen innebär att Försäkringskassan på nytt tar ställning till den enskildes personkrets samt till hans eller hennes grundläggande behov och andra personliga behov [4]. Omprövningen innebär dock inte att Försäkringskassan följer upp hur insatsen utförs och om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor på det sätt insatsen utförs.

I vårt samråd har framkommit att det i praktiken saknas en uppföljning av om den enskilde genom insatsen får en insats av god kvalitet samt tillförsäkras goda levnadsvillkor från den som har fattat beslut om insatsen. Ansvaret för uppföljning av personlig assistans med assistansersättning behöver bli tydligare.

## Intressebegränsningar och jäv

Ett argument för ett förbud är att de dubbla rollerna kan medföra att det uppstår intressebegränsningar och risk för jäv, vilket kan innebära en negativ och ogynnsam situation för den enskilde. En konsekvens av ett förbud skulle samtidigt bli att fler gode män än idag troligtvis kommer att behöva rekryteras bland personer som den enskilde inte känner. Om den enskilde har svårt att kommunicera med andra kan hans eller hennes situation då ändå bli ogynnsam om företrädaren saknar förmåga och engagemang att tolka huvudmannens önskemål och vilja.

## Förändrade krav på gode män

Att vara god man eller förvaltare innebär ett ansvar för att bevaka att huvudmannen får de insatser som han eller hon behöver och beviljats och att de utförs på ett sätt som passar den enskildes behov och önskemål. Den livssituation som personer med funktionsnedsättning idag har är helt annorlunda än tidigare då institutionsboende var vanligt. Det medför att de krav som ställs på gode män och förvaltare har förändrats.

Idag ska gode män i praktiken ofta bevaka sina huvudmäns rätt gentemot till exempel myndigheter, se till att de har ett lämpligt boende och sysselsättning och förvalta deras tillgångar. Om den enskilde har personlig assistans behöver gode mannen bistå med att välja anordnare och därefter bevaka att den enskilde får assistans utifrån sina behov och önskemål. Dagens tydligare fokus på den enskildes rätt till självbestämmande och ökade valfrihet för den enskilde ställer också större krav på företrädaren.

Flera aktörer har påtalat att den lagstiftning som reglerar god man och förvaltare är föråldrad. Många av bestämmelserna i föräldrabalken är från 1924 och de behöver anpassas till dagens förhållande.

## Utbildning och kontroll av gode män

Gode män behöver få bättre kunskaper om vad det innebär att vara god man och vad som ingår de tre delarna, bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person. De behöver också ges utbildning om den lagstiftning som reglerar stödet till personer med funktionsnedsättning. Detta är synpunkter som både organisationerna och anordnarna tar upp. De anser också att kunskap kring funktionsnedsättningar och dess konsekvenser ofta saknas även hos överförmyndarna.

Frågan om utbildning av gode män och förvaltare tas upp av Utredningen om bättre förutsättningar för gode män och förvaltare som menar att utökade möjligheter till utbildning bör kunna ge bättre förutsättningar att utöva ett ställföreträdarskap på bästa sätt och även bidra till att säkerställa tillgången till kvalificerade och lämpliga ställföreträdare. (SOU 2013:27 s. 227 f.)

En annan fråga som organisationerna lyfter fram är att de anser att överförmyndarna inte i tillräcklig utsträckning kontrollerar att en god man sköter sitt uppdrag. Överförmyndarna kontrollerar den ekonomiska redovisningen, men när det gäller att bevaka rätt och sörja för person anser organisationerna att det saknas uppföljning och kontroll att dessa två delar av uppdraget. De anser att en god man som inte sköter sitt uppdrag ska entledigas.

## Socialstyrelsens bedömning

Socialstyrelsens bedömning är att det finns både fördelar och risker med att en god man, förvaltare eller ombud också är personlig assistent. Det går inte att generellt säga att det är lämpligt eller olämpligt. Socialstyrelsens bedömning är att ett förbud i enlighet med utredningens förslag skulle innebära en alltför stor inskränkning i den enskildes rätt att själv bestämma vem som ska utföra assistansen, utan att riskerna i nuvarande system skulle undanröjas.

Förslaget rör personer med stora funktionsnedsättningar som behöver hjälp att tillvarata sina intressen och därmed är i en utsatt situation. Enligt vad Socialstyrelsen erfar fungerar det i de allra flesta fall bra för den enskilde när en personlig assistent också är hans eller hennes ställföreträdare. Men det finns exempel på motsatsen. Andra åtgärder behöver därför vidtas för att minska risken för att den enskilde ska hamna i en ogynnsam situation. En del sådana åtgärder har lagstiftaren redan vidtagit. Andra förslag till möjliga åtgärder har framkommit i arbetet med uppdraget. Dessa redovisas nedan.

## Åtgärder som redan vidtagits

Under senare år har staten vidtagit ett flertal åtgärder inom assistansområdet för att förhindra fusk och överutnyttjande. En del av dessa åtgärder bidrar även till att säkra kvaliteten i insatsen personlig assistans.



### *Förtydligande i socialförsäkringsbalken*

Av 51 kap. 2 § andra stycket SFB framgår att de bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt 51 kap. SFB. Genom detta tillägg tydliggörs bland annat att reglerna om kvalitet i verksamheten, tillståndsplikt och tillsyn omfattar även personlig assistans som utförs åt någon som beviljats assistansersättning enligt 51 kap. SFB. (Prop. 2009/10:176 s. 78)

### *Tillstånd för assistansanordnare*

Sedan den 1 januari 2011 får en enskild person inte utan tillstånd yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans som avses i 9 § 2 (23 § första stycket LSS). Tillståndsplikten omfattar såväl fysiska som juridiska personer. Tillståndsplikten gäller inte för enskilda som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS eller assistansersättning enligt 51 kap. SFB, och som har anställt någon för sådan personlig assistans. De ska istället göra en anmälan till Inspektionen för vård och omsorg enligt 23 § fjärde stycket LSS innan assistenten påbörjar sitt arbete. (Prop. 2009/10:176 s. 76)

### *Tillsyn av verksamhet med personlig assistans*

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, utövar enligt 25 § LSS tillsyn över all verksamhet som bedrivs enligt LSS. Tillsynen gäller även den personliga assistans som utförs efter beslut om assistansersättning enligt 51 kap. SFB. (Prop. 2009/10:176 s. 23 och 78)

Av regler som trädde i kraft 1 juli 2013 framgår att när ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS eller assistansersättning enligt SFB har beviljats och assistans utförs av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade och som inte är anställd av kommunen, ska IVO *få tillträde till bostaden* för att *inspektera assistansen* enligt 26 d § LSS. Med närstående avses make, sambo, barn, förälder och syskon samt deras makar, sambor och barn. (9 c § LSS och 51 kap. 16 a § SFB) IVO:s utökade möjlighet till inspektion hos den enskilde kan vara ett sätt att kontrollera att den enskilde, som inte själv har förmåga att framföra synpunkter på assistansen, verkligen får den hjälp som han eller hon behöver och inte utnyttjas av omgivningen (se SOU 2012:6 s. 364 och proposition 2012/13:1 Budgetproposition för 2013. Utgiftsområde 9. *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* s. 228).

Tillsynen har även skärpts genom tillägget i 26 § LSS som innebär att tillsynen sedan 1 juli 2013 även omfattar granskning av att tillståndshavare förlöpande uppfyller lämplighetskrav i 23 § andra stycket LSS.

### *Rätten att besöka den insatsberättigade*

När ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 har beviljats och assistans utförs av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den insatsberättigade och som inte är anställd av kommunen, ska *kommunen få besöka den insatsberättigade* när det behövs för bedömningen av rätten till eller behovet av insatsen eller i övrigt för tillämpningen av LSS (9 c § 1 LSS).

Försäkringskassan får enligt 110 kap. 14 § 2 SFB besöka den försäkrade när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.

Kommunens rätt att besöka den insatsberättigade är dock inte avsedd som en åtgärd för tillsyn av insatsens utförande. Kommunens rätt att besöka den enskilde är istället avsedd som en utredningsåtgärd på samma sätt som Försäkringskassans rätt att besöka en försäkrad enl. 110 kap. 14 § 2 SFB (prop. 2012/13:1 utg. omr. 9 s. 255).

## Åtgärder för att minska risker

I arbetet med uppdraget har det framkommit förslag på fler åtgärder som skulle kunna vidtas för att göra situationen tryggare för den enskilde. Detta oavsett om ett förbud skulle införas eller inte. Socialstyrelsens förslag är:

- Utbilda överförmyndare, gode män och förvaltare om LSS och funktionsnedsättningar och dess konsekvenser.
- Öka kontrollen och tillsynen över hur gode män och förvaltare utför uppdragen att sörja för person och bevaka rätt.
- Öka möjligheterna att byta ut en god man eller förvaltare om det uppstår en intressekonflikt eller om ställföreträdaren i annat fall inte tillvaratar den enskildes intressen.
- Överväg om företräderskapet, i fler ärenden än idag, bör delas upp så att en god man har att sörja för huvudmannens person och någon annan är förordnad som god man med uppgift att förvalta huvudmannens egendom (jfr SOU 2013:27 s. 50 och Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna. Slutbetänkande av Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare [SOU 2004:112] s. 793).
- Förtydliga vilken myndighet som har ansvar för att följa upp att den som beviljats assistansersättning respektive ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans i praktiken tillförsäkras goda levnadsvillkor genom insatsen.

## Referenser

1. Riksrevisionen. Personlig assistans till funktionshindrade. Stockholm 2004. RiR 2004:7.
2. Giertz L. Ideal och vardag. Inflytande och självbestämmande med personlig assistans. Rapportserie i socialt arbete nr 4 2008. Licentiatavhandling vid Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
3. Försäkringskassan. Statlig personlig assistans – resultat från undersökning av gruppen assistansberättigade. Socialförsäkringsrapport 2011:18.
4. Försäkringskassan. Assistansersättning. Vägledning 2003:6 Version 12.
5. Sveriges Kommuner och Landsting. Ändring i föräldrabalken med innebörd att en person som arbetar som personlig assistent inte kan förordnas till god man/förvaltare för samma brukare. Skrivelse till Justitiedepartementet 2009-12 -07 (dnr 09/5558).
6. Socialstyrelsen. Tillsynsrapport 2013.

## Bilaga 1. Erfarenheter från samråd

I regeringens uppdrag har ingått att Socialstyrelsen ska samråda med relevanta brukar- och anhörigorganisationer, Föreningen Sveriges Överförmyndare samt relevanta myndigheter och andra aktörer. Vilka som har bidragit med erfarenheter framgår i avsnitt Metod och genomförande s. 9.

Frågorna till de olika aktörerna har varit:

- Vilka är fördelarna för den enskilde att god man/förvaltare även arbetar som personlig assistent?
- Vilka risker eller nackdelar innebär det för den enskilde att god man/förvaltare även arbetar som personlig assistent?
- Vilka skulle konsekvenserna bli om lagstiftningen inte tillåter god man/förvaltare att även arbeta som personlig assistent till sin huvudman?

Redovisningen nedan är en sammanställning av de erfarenheter och synpunkter som företrädare för de olika aktörerna har förmedlat till Socialstyrelsen.

Brukar- och anhörigorganisationer benämns fortsättningsvis organisationer och anordnare av personlig assistans benämns endast anordnare.

I redovisningen används endast begreppet god man, som i detta sammanhang även får inkludera förvaltare. Detta eftersom erfarenheten visat att det till största delen handlar om ställföreträdarskap som god man och mer sällan som förvaltare.

### Fördelar om god man är personlig assistent

Det är främst företrädarna för organisationerna och för anordnarna som beskriver fördelarna med att kombinera rollerna som personlig assistent och god man.

#### God kunskap om behov och önskemål

Både företrädare för organisationerna och för anordnarna lyfter fram att det är nödvändigt att den som är god man till en enskild har förmåga att kommunicera med huvudmannen. Det handlar om att kunna förstå och tolka den enskildes viljeuttryck och på ett adekvat sätt kunna tillgodose behov och tillvarata hans eller hennes rättigheter. En förutsättning för att *själv kunna bestämma över sin livssituation* är att ha en god man som kan tolka ens vilja.

Många som har både personlig assistans och god man har en nedsatt autonomi och svårigheter att kommunicera sina behov. Det kan ta lång tid att lära känna den enskilde och för att kunna tolka viljeuttryck och förstå behov och önskemål krävs, enligt organisationerna, att man har en nära och kontinuerlig kontakt. En organisation lyfter fram behovet av att ha en god man som finns med i vardagen och som kan garantera den enskilde såväl livskvalitet som kvaliteten i assistansen. De uttrycker oro för att assistansen inte utformas

utifrån den enskildes behov om den gode mannen inte är närvarande i vardagen.

En god man ska bevaka den enskildes intressen och vid behov ansöka om insatser, såväl utökade timmar för personlig assistans som andra kompletterande insatser. För detta krävs att den gode mannen känner den enskilde väl. En god man som även arbetar som personlig assistent får naturligtvis kunskap om den enskilde och också om hur assistansen utförs och har därigenom möjlighet att bevaka att assistansen utförs på det sätt den enskilde önskar. Gode mannen får då även kunskap om ifall den enskildes behov förändras.

För en person som inte själv har förmåga att styra sin assistans, dvs. när, hur och av vem assistansen ska utföras, vilar ansvaret för detta på ställföreträdaren. Den gode mannen, som samtidigt är personlig assistent, har även större förutsättningar att på heder och samvete kunna underteckna de räkningar avseende assistansersättningen som Försäkringskassan kräver anser några.

Förmågor som kännetecknar en god man som utför sitt uppdrag på ett bra sätt är samma förmågor som kännetecknar en personlig assistent som utför sitt arbete väl menar de. Det som organisationer och anordnare särskilt lyfter fram är förmågan att kunna kommunicera med den enskilde och förstå hans eller hennes behov och viljeyttringar.

## Kontinuitet och förtroende

Företrädare för organisationer och anordnare lyfter fram vikten av kontinuitet och att det för den enskilde är tryggt med kända personer både när det gäller vem som är god man och vem som är personlig assistent. En personlig assistent som tillika är god man är nästan alltid en nära anhörig. Det är då en person som har kunskap om den enskildes bakgrund och historia och som har goda förutsättningar att se till den enskildes unika person och till det sammanhang där han eller hon finns.

En god man som är anhörig är som regel en närvarande och aktiv god man som har sitt uppdrag utifrån ett förtroende från huvudmannen framhåller organisationerna. God man/anhörig har dessutom, utifrån erfarenheter under lång tid, ofta förvärvat kunskap om samhällets stöd till personer med funktionsnedsättning och hur man bör agera för att huvudmannen ska få del av detta.

## Risker om god man även är assistent

De risker och problem som kan uppstå tas huvudsakligen upp av företrädare för överförmyndarna, SKL, kommunerna, Försäkringskassan samt inspektörer inom tillsynen.

## Jäv och intressebudsättningar

Det vanligaste argumentet som lyfts fram är jävsförhållandet. Överförmyndarna beskriver det som ett principiellt jäv och som ett förhållande som inte bör vara tillåtet, oavsett om ett uppdrag som god man sköts utan anmärkning. De menar att det inte går att vara objektiv och opartisk som god man om man

också är personlig assistent. Den gode mannen kan inte bevaka att den enskilde får en assistans av god kvalitet om han eller hon samtidigt arbetar som personlig assistent. Den enskilde saknar, menar de, en person som på ett sakligt och omdömesgillt sätt kan bevaka hans eller hennes rättigheter.

Motstridiga ekonomiska intressen tas upp av flera aktörer. Det handlar om att god man/anhörig är beroende av att arbeta som personlig assistent för sin försörjning. Det kan innebära att god man mer ser till sina egna intressen än till huvudmannens, exempelvis att ansöka om fler assistanstimmar än som den enskilde har behov av. De menar att det finns en risk att familjens behov av försörjning går före den enskildes behov av till exempel daglig verksamhet.

### Ingen insyn och brist på kontroll

En risk som flera tar upp är att det kan bli en sluten värld kring den enskilde som har god man som personlig assistent. Det saknas insyn i den enskildes liv och möjlighet att kontrollera att han eller hon får sina rättigheter och behov tillgodosedda samt att assistansen som ges är av god kvalitet. Överförmyndarna menar att deras tillsyn försvåras eller blir omöjlig om god man inte genom personal kan kontrollera exempelvis inköp.

Överförmyndare tar upp att samhället har ett ansvar att bevaka att missförhållanden i möjligaste mån kan undvikas. Detta görs inte om samma person både ska utföra assistansen och, i egenskap av intressebevakare, förväntas bevaka att till exempel omvårdnaden fungerar.

En sluten värld kan också innebära problem med att den enskilde inte tillåts att frigöra sig från föräldrarna och leva ett självständigt liv. Risk för att den enskilde går miste om daglig verksamhet och habilitering/rehabilitering tas upp. Den enskildes intressen får i allt för stor utsträckning stå tillbaka anser flera aktörer.

### Andra problem och risker

Även andra problem tas upp som mer indirekt kan innebära problem för den enskilde.

God man, tillika personlig assistent, kan få en problematisk och konstig roll i förhållande till sina kollegor när det handlar om att föra den enskildes talan i förhållande till de personliga assistenterna. Problem och konflikter kan uppstå i arbetsgruppen.

Ett vanligt problem som tas upp av överförmyndarna är att gode män, som även är anhöriga, inte lämnar tillräckligt bra redovisning av den enskildes ekonomi och att de är mindre noggranna.

## Konsekvenser om en god man inte kan arbeta som personlig assistent

### Minskat inflytande för den enskilde

Om förslaget att en god man inte samtidigt kan vara personlig assistent till sin huvudman skulle genomföras innebär det att den enskildes rätt till självbestämmande skulle inskränkas. Den enskilde skulle antingen tvingas välja en annan god man eller en annan personlig assistent. Det skulle, enligt organisationerna, innebära att den enskilde tvingas lägga sitt liv och sin tillvaro i händerna på en god man som de inte kan kommunicera med och som därigenom får svårt att tillvarata deras rättigheter och sörja för person. Alternativet är att god man, som oftast är en anhörig, fortsättningsvis ger personlig assistans ideellt utan att vara anställd.

En organisation lyfter fram att LSS inte ska innebära några inskränkningar i de rättigheter som den enskilde har enligt andra lagar och menar att detta bör också gälla rätten att välja vem som ska vara god man.

Personer med stora funktionsnedsättningar, varav en är nedsatt förmåga till kommunikation, har ofta inte ett stort nätverk varifrån de kan önska och välja någon som på ett kvalificerat sätt kan utföra uppdraget som god man.

### Problem att rekrytera gode män

Företrädare för organisationerna och anordnarna har erfarenhet av att det är svårt att finna utomstående gode män med kunskap och engagemang. Det bekräftas även av överförmyndarna, åtminstone när det gäller situationen i vissa kommuner, speciellt i små och mindre kommuner samt i glesbygd.

### Svårt att genomföra assistansen

Anordnarna tar upp att en begränsning av vilka som kan arbeta som personliga assistenter innebär att det kommer att bli svårare att tillsätta vikarier i samband med ordinarie assistents sjukdom. Den personliga assistansen kan då riskera att bli mindre personlig om man tvingas anlita någon som den enskilde inte känner.

Anordnarna anser att det kan bli problem att rekrytera personliga assistenter i de fall den enskilde under natten endast har beviljats assistans i form av jour/väntetid.

### Vård av närstående – åter ett oavlönat arbete

Svårigheten att genomföra assistansen på obekvämtid, vid punktinsatser eller i samband med ordinarie assistents sjukdom kan komma att innebära att stödet som den enskilde behöver ändå utförs av den anhöriga, men då utan lön. Detta gäller också i de fall då man inte vill ha utomstående personliga assistenter i hemmet under natten. Företrädare för organisationerna ser med oro på detta som de beskriver som en kvinnofälla.

Företrädare för organisationerna tror att många anhöriga skulle välja att kvarstå som god man och avstå assistanstimmarna.

## Löser ett förbud eventuella problem?

Står ett förbud mot att kombinera uppdragen som personlig assistent och god man i proportion till vad man förväntar sig att uppnå? Från organisationernas sida ser man förslaget som en form av kollektiv bestraffning. Deras bedömning är att i de allra flesta fall fungerar det bra med att vara personlig assistent, god man och anhörig. De fall av missförhållanden som tas upp är få och behöver angripas på annat sätt. Det anser även anordnarna.

Även enstaka överförmyndare funderar i termer av ”att inte spola ut barnet med badvattnet” och anser att ett förbud kan vara ett alltför drastiskt alternativ, då de även har erfarenheter av att kombinationen kan fungera bra för huvudmännen.

Om uppdragen inte skulle gå att kombinera kommer de som redan idag inte utför sina uppdrag på ett bra sätt säkerligen att finna andra vägar t.ex. att någon med lojalitetskoppling till den anhörige/personliga assistenten tar över godmanskapet enbart på pappret. Flera aktörer bedömer också att det finns en uppenbar risk att en lagstiftning som förbjuder kombinationen inte löser de problem som man avser att lösa.

## Risker med utomstående gode män

Svårigheten att företräda en huvudman som behöver stöd i att styra sin personliga assistans kan, enligt företrädare för organisationerna, leda till att den gode mannen anser att den enskilde istället för att ha insatsen personlig assistans bör bo i en gruppbostad där det finns en föreståndare med ansvar för verksamheten och som den gode mannen kan förlita sig på. Detta kan, befarrar man, leda till att den enskilde beviljas en insats som han egentligen inte önskar. Men det kan även leda till att efterfrågan på gruppbostäder ökar och därmed även ökade kostnader för kommunerna.

## Ytterligare synpunkter och erfarenheter

Socialstyrelsen har, förutom de synpunkter som redovisats som fördelar, risker och konsekvenser, fått ta del av andra värdefulla erfarenheter och synpunkter från de aktörer som vi har haft kontakt med. Dessa redovisas nedan.

### Överförmyndarna

Flera av överförmyndarna för fram att de önskar en lagstiftning som möjliggör de dubbla rollerna att vara god man och personlig assistent. De menar att huvudmannens intressen bättre tas tillvara av en ställföreträdare som är rekryterad utanför familjen och att inte någon som kan ha ett eget intresse ska få vara god man.

Redan idag finns det överförmyndare som har som policy att inte förordna en god man som redan är personlig assistent. Om de får reda på att någon har dessa dubbla roller så förordnar de istället en annan person som god man. Några kommenterar att de dock gör en prövning i det enskilda fallet.



## Sveriges Kommuner och Landsting

SKL hemställde år 2009 i skrivelse [5] till Justitiedepartementet om en ändring i föräldrabalken. Innebörden i hemställan är att som huvudregel kan en person som är anställd som personlig assistent inte samtidigt förordnas till god man/förvaltare för samma person. Undantagsvis ska detta vara möjligt men då med angivande av särskilda skäl. För att trygga den enskildes rätts-säkerhet och garantera insyn bör, i dessa undantagsfall, ytterligare en extern person förordnas som god man tillsammans med den personliga assistenten.

Bakgrunden till hemställan var att socialnämnder och överförmyndare påtalat stora problem och intressemotsättningar för vuxna personer som hade samma person som personlig assistent och god man. SKL hade fått rapporter från hela landet som visade att många enskilda för illa av att det inte fanns någon ”opartisk person” som kunde se till den enskildes bästa.

SKL:s uppfattning är vidare att det är viktigt med en översyn av lagstiftningen i föräldrabalken som de anser otidsenlig. Detta behövs för att få ett praktiskt, enkelt och rättssäkert system för alla parter, såväl huvudmän som ställföreträdare och överförmyndare.

## Brukar- och anhörigorganisationerna

Företrädare för organisationerna anser att rätten att själv få bestämma vem som ska vara god man respektive personlig assistent inte får begränsas eller tas bort.

De har svårt att se att det är kombinationen personlig assistent och god man som är orsaken till eventuella problem. Det största problemet är inte att det kan förekomma intressekonflikter utan snarare att det inte är alla gode män som är lämpliga för sina uppdrag. De problem som behöver åtgärdas kommer inte att lösas genom ett förbud att vara både god man och personlig assistent.

Att de som har personlig assistans skulle leva isolerat är ett påstående som man inte håller med om. Man menar att den enskilde på grund av sina funktionsnedsättningar har en mångfald av kontakter med olika myndigheter och snarare lever ”som i ett skyltfönster”, vilket innebär att också personlig assistent/god man/anhörig exponeras. Det är framför allt personer med omfattande behov av assistans som också har en legal ställföreträdare, oftast en god man. Personlig assistans dygnet runt innebär minst fem assistenter och dessutom flera vikarier och det är således inte enbart den gode mannen som arbetar som assistent menar man.

Organisationerna har erfarenheter av att det är ett stort problem att hitta gode män. Det gäller speciellt gode män med kompetens och intresse för personer som har kommunikationssvårigheter. Ett exempel är personer med autismspektrumtillstånd som är en funktionsnedsättning som bland annat medför begränsningar i förmågan till ömsesidig kommunikation samt svårigheter med socialt samspel. Den som utför assistans eller företräder en person med autism måste känna personen väl och kunna hjälpa honom eller henne att förstå och göra sig förstådd. En anledning till att det är vanligt att god man också är personlig assistent beror, enligt organisationerna, på svårigheten att finna personer som kan kommunicera med den enskilde och som har

den särskilda kunskap som krävs. Även om det i teorin kan innebära en intressekonflikt så är det i praktiken ofta inte möjligt att hitta någon utomstående person som vill och är kvalificerad att ta på sig uppdraget som god man. Det är därför viktigt att det finns ett system som säkrar och skyddar den enskilde mot att utnyttjas såväl av god man som av en personlig assistent.

Organisationernas erfarenhet är att utomstående gode män, dvs. gode män som inte är anhöriga, oftast har fokus på ekonomi och att uppdragen att bevaka rätt och sörja för person kommer i skymundan. Det finns ett stort behov av kompetenshöjning hos gode män då kunskapen om bland annat LSS många gånger är dålig. Utomstående gode män har oftast dålig kunskap om sin huvudman och om hur assistansen fungerar. De har svårt att förmedla huvudmannens behov av stöd i samband med ansökan om insatser. Av överförmyndarna får gode männen oftast bara instruktioner om hur de ska sköta ekonomin, men en god man kan behöva mer stöd. Gode män behöver adekvat utbildning om funktionsnedsättningar och de behöver kunskap om kommunikationssätt, bemötande och förhållningssätt. Organisationerna upplever att det är skiftande kvalitet på överförmyndarnas utbildningar, om det över huvud taget ges någon utbildning.

Att utomstående gode män ofta tar på sig alltför många uppdrag inger inte förtroende och upplevs som rättsosäkert.

Organisationernas erfarenhet är att det svårt att få en olämplig god man entledigad, vilket de upplever är ett stort problem. De är angelägna om att överförmyndaren ska kontrollera att den gode mannen sköter sitt uppdrag. I stället för att förbjuda att god man är personlig assistent – skärp och utöka befintliga kontrollsystem. De menar att knappast någon skulle ha något emot att överförmyndaren kontinuerligt kontrollerar de ärenden då god man samtidigt är personlig assistent. En god man som inte sköter sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt bör entledigas av överförmyndaren och detta gäller såväl utomstående gode män som de som är anhöriga.

När vardagen inte fungerar för en person med omfattande funktionsnedsättningar och stort behov av stöd är det ofta anhöriga som får ta på sig uppgifter – det gäller både i rollen som personlig assistent och som god man. Föräldrar vill ofta inte något hellre än att det vuxna barnet ska kunna leva sitt liv så självständigt som möjligt och på egen hand, men om det vuxna barnet inte får tillräckligt med assistanstimmar som täcker dygnsbehovet så blir alternativet många gånger att bo kvar i föräldrahemmet. Det är ofta föräldrarna som måste rycka in när andra assistenter inte kan eller på tider som det är svårt att få andra assistenter att arbeta.

Varför ses det som så negativt att föräldrar ställer upp för sina vuxna barn som god man och som personlig assistent, är en fråga som organisationerna ställer. För många föräldrar är det en självklarhet att ställa upp, men ofta är det även en nödvändighet för att få vardagen att fungera.

Genom ett förbud att vara både personlig assistent och god man är risken, anser de, att man vidtar åtgärder som innebär en stor nackdel för många samtidigt som man kanske inte löser de problem som man avser att lösa.

## Anordnarna av personlig assistans

Företrädare för anordnarna har, på liknande sätt som företrädare för organisationerna, svårt att se att det finns problem som är direkt kopplade till kombinationen god man och personlig assistent. Om det finns problem i form av isolering eller minskad delaktighet för den enskilde kan de ofta härledas till att det är anhöriga som håller personen isolerad och att den anhörige även är god man. Skulle de fräntas möjligheten att vara gode män skulle problemen kvarstå – kanske till och med öka. Anordnare anser att det är psykologiska mekanismer som gör att föräldrar kan ha svårt att släppa taget och lyfter frågan om vad samhället gör för att stödja en process till frigörelse. För att lösa problem med eventuella inlåsningseffekter, anser de, att det krävs metoder och coaching. Det är inte något man löser med en lagändring med förbud att samtidigt vara god man och personlig assistent. De anser att man kan nå resultat med dialog, information och ett medvetet kvalitetsarbete kring delaktighet och självbestämmande.

Frågan om huruvida det är lämpligt att en god man också är personlig assistent till sin huvudman beror på denna persons egenskaper. En god man som inte är lämplig som god man är i regel inte heller lämplig som personlig assistent. Anordnarna anser att det är en större risk att ha en god man som inte är engagerad och involverad i assistansen. Flera anser att anhöriga som gode män snarare är en förutsättning för assistansreformen. Utan anhöriga går det inte att genomföra personlig assistans av god kvalitet för personer som har omfattande funktionsnedsättningar inklusive nedsatt kommunikationsförmåga. De gode män som inte engagerar sig och inte tar sina uppdrag på allvar är som regel utomstående gode män. Det händer att den enskilde inte kan få kontakt med sin gode man när han behöver det. Gode mannen kan vara bortrest utan att ha meddelat huvudmannen detta. Sådana situationer uppstår inte när det en anhörig som har uppdrag som god man.

Assistansanordnarna anser vidare att överförmyndarna bör ha bättre kunskap om villkoren för personer med funktionsnedsättning och den lagstiftning som reglerar stödet. Överförmyndarna bör följa upp hur de gode männen sköter sina uppdrag – inte endast hur de förvaltar ekonomin utan även hur de sköter uppdragen att sörja för person och bevaka rätt. Överförmyndaren bör även se till att gode män får den utbildning som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

## Tillsyn över personlig assistans

De erfarenheter som inspektörer vid Socialstyrelsen/Inspektionen för vård och omsorg förmedlar och som avser gode män som samtidigt är personliga assistenter kommer bland annat från enskilda klagomål och från lex Sarah-anmälningar.

Ärenden som tillsynen har utrett handlar om: en assistansberättigad som blivit ekonomiskt utnyttjad av god man tillika assistent och syster; en mamma, som är personlig assistent och god man, bemöter sonen på ett kränkande sätt, ger fel medicin och motarbetar övriga assistenter; en assistansberättigad blir både fysiskt och psykiskt kränkt av sin syster som är god man och personlig assistent och arbetsledare; en familj, mamma, pappa och sys-

kon, arbetar som personliga assistenter, den assistansberättigade har inte någon verksamhet utanför hemmet, det finns brister i omvårdnad och stöd.

I ärenden som tillsynen har utrett har även framgått att utomstående assistenter anser att det brister i arbetsledning när den gode mannen är anhörig och arbetsledare.

I några fall där tillsynen har agerat utifrån en lex Sarah-anmälan har god man sagt upp avtalet med det assistansbolag som gjort anmälan och därefter bytt assistansbolag.

Några inspektörer lyfter fram att det kan uppstå problem när en person har flera roller, exempelvis hustru–personlig assistent–god man. Varje roll kräver sitt i relationen, engagemang och förutsättningar. Roller ska även balanseras gentemot kollegor i ett arbetslag.

Även tillsynen tar upp att det kan bli svårare med frigörelse från föräldrarna om det är någon av föräldrarna som har de dubbla uppdragen.

En tanke som en tillsynsregion tar upp är, att en möjlighet skulle kunna vara att som personlig assistent och god man inte ha alla tre uppdragen i godmanskapet, utan att uppdraget skulle kunna delas med någon utomstående god man.

## Lex Sarah och personlig assistans

Socialstyrelsen redovisar i Tillsynsrapport 2013 [6] att myndigheten under 2012 tog emot 1 031 anmälningar enligt lex Sarah. Knappt en tredjedel av dessa rörde verksamhet enligt LSS. Av dessa var personlig assistans den enskilda insats som var föremål för flest anmälningar. Socialstyrelsens tillsyn fattade 95 beslut som gällde personlig assistans utifrån en lex Sarah-anmälan. I drygt hälften av fallen kom anmälan från kommunal verksamhet och resterande från privata assistansbolag.

Anmälningarna handlade exempelvis om brister i omsorgen, brister i bemötandet samt om fysiskt eller psykiskt våld mot den assistansberättigade. I cirka hälften av anmälningarna kom verksamheten fram till att händelsen berodde på brister hos den enskilda assistenten. I huvudsak har verksamheterna i sina utredningar kommit fram till att det rör sig om personliga assistenter som på olika sätt är olämpliga för uppdraget eller saknar relevant kompetens.

Tillsynsrapporten redovisar inte om några av de personliga assistenterna samtidigt var god man, förvaltare eller anhörig.

## Bilaga 2. Tidigare utredningar

### Förmyndare, gode män och förvaltare

Redan år 2004 tog Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare i sitt slutbetänkande *Frågor om Förmyndare och ställföreträdare för vuxna* (SOU 2004:112) upp situationen med anhöriga som legala ställföreträdare och där de samtidigt är anställda som personliga assistenter till den vuxne sonen eller dottern.

Utredningen konstaterar att en stor andel av dagens gode män utgörs av anhöriga till den hjälpbehövande. I de flesta sammanhang, inte minst då det handlar om att sörja för huvudmannens person, är anhöriga en värdefull tillgång. De känner den hjälpbehövande och vill gärna göra en god insats för denne. För den hjälpbehövande kan det också kännas tryggt att en bekant person kommer på besök och samtidigt ordnar med praktiska detaljer. Ur ett samhällsekoniskt perspektiv är det som regel också fördelaktigt att anlita anhöriga som förordnade ställföreträdare. För anhöriga framstår nämligen det ideella inslaget i uppdraget som mer naturligt än för många externa ställföreträdare. (SOU 2004:112 s. 791)

Utredningen konstaterade vidare att det, från bland annat överförmyndarhåll, framhållits att anhöriga är en viktig krets att rekrytera gode män och förvaltare ur, men det kan finnas situationer då det är mindre lämpligt att en anhörig utses till förordnad ställföreträdare. En sådan situation är då en utvecklingsstörd person behöver en god man eller förvaltare efter sin myndighetsdag. Enligt flera överförmyndare förekommer det att föräldrar vid barnets myndighetsdag mer eller mindre regelmässigt övergår från att vara förmyndare till god man eller förvaltare, vilket i praktiken innebär att barnet aldrig blir vuxet. Detta kan leda till problem för den enskilde eftersom det finns risk för att han eller hon isoleras och inte ges möjlighet till exempelvis ett eget boende och därmed kan lösgöra sig från relationen barn–förälder. Vissa anhöriga ser även ett ekonomiskt intresse i att ha den utvecklingsstörde boende hos sig. Mot denna bakgrund bör inte anhöriga automatiskt ges företräde i frågan om vem som ska utses till god man eller förvaltare. (SOU 2004:112 s. 791)

När det gäller spørsmålet om föräldrarna till en myndig beslutsinkompetent person bör komma i fråga som god man eller förvaltare gjorde utredningen följande överväganden. Som framhållits i förarbetsuttalanden kan det under vissa förhållanden finnas anledning att ge anhöriga företräde till ett ställföreträdaruppdrag, inte minst då det handlar om att sörja för person. Det torde sålunda vara en naturlig utgångspunkt att i första hand föräldrarna kommer i fråga som ställföreträdare för ett myndigt barn som saknar beslutsförmåga. Föräldrarna ska emellertid uppfylla kraven i nuvarande 11 kap. 12 § föräldrabalken, dvs. de skall vara rättrådiga och i övrigt lämpliga för uppdraget. Lämpligheten innefattar en vilja hos föräldrarna att låta barnet utvecklas till en vuxen människa med allt vad det innebär. En bristande benägenhet hos

föräldrarna att låta barnet växa in i en självständigare tillvaro kan således innebära att någon annan bör väljas till ställföreträdare. Den omständigheten att föräldrarna bör ges ett visst företräde i valet av ställföreträdare får dock inte uppfattas som ett tvång för föräldrarna att ta sig an uppgiften som god man eller förvaltare för sitt myndiga barn. Med hänsyn till att föräldrarna med stigande ålder kan få svårt att klara av uppdraget som ställföreträdare kan det finnas anledning att ompröva lämpligheten av att de kvarstår som ställföreträdare, i synnerhet om det rör sig om ett mera krävande uppdrag. Det kan då bli aktuellt att dela upp ställföreträdaruppdraget så att föräldrarna sköter barnets personliga angelägenheter medan en extern ställföreträdare handhar ekonomin. (SOU 2004:112 s. 792 f.)

Redan i denna utredning lyfts problematiken med flera roller fram. En särskild komplikation i detta sammanhang, menar utredningen, är den trerollsproblematik som uppkommer då en förälder som är personlig assistent åt sitt barn kommer i fråga som god man eller förvaltare för sitt myndiga barn. (SOU 2004:112 s. 793)

Överförmyndaren får naturligtvis inte diskriminera anhöriga som ställföreträdare genom att till exempel anta principbeslut som innebär att utomstående ställföreträdare generellt bör väljas i vissa typsituationer framhöll utredningen. Vidare bör den enskildes önskan om att få en särskild person som god man eller förvaltare respekteras så långt det är möjligt menade man. (SOU 2004:112 s. 793)

Utredningen lyfter fram att det i vissa fall kan vara tveksamt att till tillförordnad ställföreträdare utse en person som på grund av till exempel andra engagemang inte kan antas verka uteslutande för den hjälpbehövandes bästa. En förekommande fråga är om personliga assistenter samtidigt kan vara gode män och förvaltare för sina klienter. (SOU 2004:112 s. 794)

Utredningen pekade vidare på att flera överförmyndare menade att det är olämpligt att låta en förälder som är personlig assistent bli förordnad ställföreträdare för sitt barn och anför att det kan vara svårt att kombinera de roller som de olika uppdragen innebär. De framhåller att om en person har både en personlig assistent och en god man, ligger det i sakens natur att den gode mannen kontrollerar att den personlige assistenten utför sitt arbete till nytta för den hjälpbehövande. Skulle det förekomma brister är det den gode mannens uppgift att se till att dessa rättas till. Denna kontroll riskerar enligt vissa överförmyndare att gå om intet för det fall det är samma person som är personlig assistent och god man. (SOU 2004:112 s. 794)

Utredningen menade att det bör vara en huvudregel att en och samma person inte tillåts vara både personlig assistent och god man/förvaltare för en hjälpbehövande. Något direkt förbud mot en sådan kombination bör dock inte ställas upp. En sådan regel har nämligen en tendens att bli alltför kategorisk menade man. Däremot finns det anledning att betona att rätten och överförmyndaren bör vara mycket restriktiva med att låta en personlig assistent bli god man eller förvaltare för sin klient. Innan så sker bör rätten och överförmyndaren försäkra sig om att den enskilde inte riskerar att hamna i en ogynnsam situation, till exempel bli isolerad eller berövas sin rätt att få ut-

vecklas till en självständig individ och leva ett vuxet liv. (SOU 2004:112 s. 795 f.)

## Assistansutredningens kostnader

Utredningen om assistansersättningens kostnader föreslog i sitt betänkande *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning* (SOU 2012:6), att ersättning till kostnader för personlig assistans inte ska lämnas för assistans som utförs av någon som i egenskap av god man, förvaltare eller ombud företräder en assistansberättigad, som har fyllt 18 år.

Motiveringen till detta är, enligt utredningen, att det inte är lämpligt att någon som företräder en vuxen funktionshindrad i egenskap av god man, förvaltare eller ombud samtidigt är personlig assistent för den funktionshindrade på grund av den risk för intressekonflikter som föreligger och som även kan gå ut över den funktionshindrade. Uppgiften att vara god man innebär i normalfallet att bevaka den funktionshindrades intressen, bland annat på det sättet att se till att denne får personlig assistans av god kvalitet i den omfattning han eller hon beviljats. Om den gode mannen själv är assistent finns ingen som för den funktionshindrades räkning övervakar omfattning och utförande av assistansen. Assistansersättningen kan då användas felaktigt utan att någon reagerar. Därtill kommer att det är principiellt tveksamt om tidredovisningens riktighet bör intygas av samma person som utfört arbetet. Utredningen anser alltså att dessa båda funktioner – att vara företrädare för den funktionshindrade respektive att vara dennes personliga assistent – inte bör kunna förenas. Det innebär att man behöver välja vilken funktion man ska ha i förhållande till den funktionshindrade. (SOU 2012:6 s. 359)

## *Bilaga 3. Antalsuppgifter om god man/förvaltare som även är personlig assistent till sin huvudman*

### Resultat av enkätundersökning

I regeringsuppdraget har ingått att så långt det är möjligt ta reda på hur vanligt det är att god man, förvaltare eller ombud även är personlig assistent till sin huvudman.

Dessa uppgifter finns inte i några register. Det är dock uppgifter som bör finnas i varje enskilt ärende, åtminstone vad gäller uppdragen god man och förvaltare. Socialstyrelsen vände sig därför till anordnarna av personlig assistans – till kommuner och till enskilda verksamheter som anordnar personlig assistans för att få hjälp med att ta fram uppgifterna.

Socialstyrelsen har inte frågat efter uppgifter om vilka som har ett ombud, då bedömningen utifrån vårt samråd dels är att det inte är särskilt vanligt, dels att det inte är troligt att det är uppgifter som anordnarna har.

I denna bilaga redovisas de antalsuppgifter som Socialstyrelsen fått och även de antaganden och uppskattningar som vi har gjort för att kunna redovisa hur vanligt det är att en legal företrädare även är personlig assistent till sin huvudman.

### Nästan 16 000 vuxna har personlig assistans

Av Socialstyrelsens respektive Försäkringskassans statistik över personer som har beviljats insatsen personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt SFB framgår att det är nästan 16 000 personer som är 18 år eller äldre som hade personlig assistans 2012. Socialstyrelsens statistik avser uppgifter den 1 oktober 2012 och Försäkringskassans statistik avser uppgifter den 31 december 2012.

### Få anordnar sin egen assistans

Av dem som har personlig assistans är det cirka 3 procent eller ungefär 500 som själva är arbetsgivare för sina personliga assistenter. Det är cirka 45 procent eller drygt 7 200 personer har kommunen som anordnare. Vanligast är att ha ett bolag eller ett kooperativ som anordnare vilket cirka 52 procent eller ungefär 8 300 har.

I den fortsatta redovisningen ingår inte de assistansanvändare som är egna arbetsgivare då vårt antagande är att dessa är personer som sällan har god man, förvaltare eller ombud.

### Två frågor till anordnarna

Två frågor ställdes till kommunerna/stadsdelarna:



- För hur många assistansanvändare/kunder, som är 18 år eller äldre, är kommunen anordnare av deras personliga assistans?
- Hur många av de personer (som angivits i svaret på första frågan) har sin gode man eller förvaltare som personlig assistent?

Frågorna skickades ut via en elektronisk enkät till samtliga kommuner och stadsdelar.

Motsvarande två frågor ställdes till enskild verksamhet som anordnar personlig assistans. Arbetsgivar- och branschorganisationerna KFO, KFS och Vårdföretagarna hjälpte till att skicka ut frågorna till sina medlemmar som är anordnare av personlig assistans, cirka 540 mottagare.

## Kommunala anordnare

Av kommunerna/stadsdelarna var det 255 som besvarade de två frågor som ställdes, vilket innebär en svarsfrekvens på drygt 80 procent. Av deras svar framgår att cirka 11 procent eller nästan 800 av dem som de anordnar assistansen för har sin gode man eller förvaltare som personlig assistent.

I cirka 40 procent av kommunerna som svarat är det inte någon assistansanvändare som har sin gode man/förvaltare som personlig assistent.

## Bolag och kooperativ

Endast cirka 27 procent av de enskilda anordnarna av personlig assistans besvarade de två frågor som mejlades ut via arbetsgivarorganisationerna. Den låga svarsfrekvensen gör att det resultat vi kommer fram till bygger på en grov uppskattning.

Av svaren framgår att av dem som har valt en enskild assistansanordnare är det cirka 21 procent, eller cirka 1 750 personer, som har sin gode man/förvaltare som personlig assistent.

Även bland bolagen och kooperativen som svarat är det cirka 40 procent av dessa som inte har någon assistansanvändare som har sin gode man/förvaltare som personlig assistent. I de flesta enskilda verksamheter som svarat är det förhållandevis få assistansberättigade som har sin företrädare som personlig assistent. Det finns dock enskilda verksamheter där förhållandet är annorlunda och där mer än hälften av assistansanvändarna har en personlig assistent som är god man/förvaltare. Av kontakter med enskilda anordnare vet vi att det finns anordnare där cirka 80 procent av de assistansberättigade har sin gode man/förvaltare som en av sina personliga assistenter.

## En grov uppskattning

Av de nästan 16 000 vuxna personer som har personlig assistans, uppskattar Socialstyrelsen, att det är cirka 15 procent, eller ungefär 2 500 personer, som har en personlig assistent som även är god man eller förvaltare. Av erfarenheter från våra samråd vet vi att det i de allra flesta fall är en god man och sällan en förvaltare. Vidare att denna person även är en nära anhörig.

Socialstyrelsens uppskattning bygger på att de som inte besvarat de två frågorna, skulle ha svarat på liknande sätt som de som faktiskt besvarade frågorna.

## Internkontrollplan 2024 för Södertörns överförmyndarnämnd

**Målkategori: Efterlevnad av lagar, föreskrifter och riktlinjer**

Process/rutin/	Risker	Kontrollmoment	Kontrollansvar	Metod	Uppföljning
Granskningsrutin	Intressekonflikter då en huvudman har ställföreträdare som också personlig assistent eller nära anhörig till en personlig assistent.	Kontroll av: <ul style="list-style-type: none"><li>vem som utför personlig assistans,</li><li>till vem assistansersättningen betalas</li><li>släktskap mellan ställföreträdare och personlig assistent</li><li>vem som anställer personliga assistenter</li><li>vem som betalar ut löner till assistenterna</li><li>vem som lämnar tidrapport till Försäkringskassan</li></ul>	Enhetschef	Kontroll av samtliga ärenden med huvudmän som har personlig assistans	ÅR

Förvaltning  
Kommunstyrelseförvaltningen

Avdelning/Enhet  
Södertörns överförmyndarnämnd

Handläggare  
Niklas Näslund, enhetschef

Dokumenttyp  
Tjänsteskrivelse

Datum  
2025-01-28

Diarienummer  
SOFN-2025-00017

Sida  
1 (3)

## Uppföljning internkontrollplan 2024

### Förslag till beslut

1. Uppföljning av internkontrollplan för 2024 godkänns.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

### Sammanfattning av ärendet

Kontrollmomenten i överförmyndarnämndens Interkontrollplan 2024 har fokuserat på hur assistansersättning hanteras och i vilken omfattning det finns risker för intressekonflikter mellan uppdrag som utförare av personlig assistans och uppdrag som ställföreträdare.

Överförmyndaren har sammanställt uppgifter från Försäkringskassan på 239 vuxna personer där deras god man eller förvaltare också är personlig assistent.

### Sammanblandning

Av 12 kap. 6 § Föräldrabalken framgår att förmyndare, gode män och förvaltare skall se till att pengar och värdepapper som tillhör den enskilde förvaras så att de inte sammanblandas med tillgångar som ställföreträdaren annars förvaltar.

Ett av momenten i internkontrollplanen 2024 är att kontrollera till vem assistansersättningen betalas. I 8 ärenden har assistansersättningen betalats till ställföreträdaren vilket innebär sammanblandning. Efter överförmyndarnämndens begäran betalas assistansersättningen i samtliga 8 ärenden nu inte ut till ställföreträdaren utan till huvudmannen eller ett assistansbolag. Sammanblandningen har i dessa fall upphört.

### Potentiella intressekonflikter

Av 12 kap. 2 § Föräldrabalken följer att: ”Gode män och förvaltare ska, i den utsträckning som följer av förordnandet, bevaka rätten för de personer de företräder, förvalta deras tillgångar och sörja för deras person.”

Postadress  
136 81 Haninge

Besöksadress  
Rudsjöterrassen 2

Telefon vxl/grupp tel.  
08-606 70 00/70 20

Fax  
08-606 82 70

E-post  
overformyndaren@haninge.se

Förvaltning  
Kommunstyrelseförvaltningen

Avdelning/Enhet  
Södertörns överförmyndarnämnd

Handläggare  
Niklas Näslund, enhetschef

Dokumenttyp  
Tjänsteskrivelse

Datum  
2025-01-28

Diarienummer  
SOFN-2025-00017

Sida  
2 (3)

Av 3 § framgår att: "Förmyndare, gode män och förvaltare skall omsorgsfullt fullgöra sina skyldigheter och alltid handla på det sätt som bäst gynnar den enskilde."

Vissa omständigheter kan rubba förtroendet för att en god man eller förvaltare handlar på det sätt som bäst gynnar den enskilde. Ett exempel är att en god man eller förvaltare, i fortsättningen kallade för ställföreträdare, också arbetar som personlig assistent åt huvudmannen.

- I samtliga 239 ärenden är ställföreträdaren personlig assistent.
- I samtliga 239 ärenden är ställföreträdaren också anhörig.
- I 235 av ärendena bor ställföreträdaren och huvudmannen tillsammans
- I 26 ärenden där ställföreträdaren bor tillsammans med huvudmannen förstår inte huvudmannen vad saken gäller.
- I 9 ärenden är huvudmannen egen arbetsgivare vilket innebär att inget assistansbolag har insyn i hur huvudmannen mår.

### Rapport från Socialstyrelsen

I Socialstyrelsens rapport (2014-1-17) Personlig assistent och god man görs bedömningen att det är en fördel att en god man som personlig assistent känner huvudmannen och därmed har bättre förutsättningar att företräda och bevaka den enskildes intressen. Riskerna är potentiella intressekonflikter och jävssituationer.

Socialstyrelsens bedömning är att möjligheten för enskilda personer med funktionsnedsättning att välja att ha sin ställföreträdare som personlig assistent inte bör begränsas eftersom en sådan begränsning medför en begränsning i den enskildes rätt till självbestämmande.

### Förvaltningens slutsatser

Det finns potentiella intressekonflikter med att en ställföreträdare också är personlig assistent. Det finns emellertid inte skäl för bedömningen att det generellt skulle vara olämpligt utan varje enskilt fall får prövas på egna meriter.

Postadress  
136 81 Haninge

Besöksadress  
Rudsjöterrassen 2

Telefon vxl/grupp tel.  
08-606 70 00/70 20

Fax  
08-606 82 70

E-post  
overformyndaren@haninge.se

# Södertörns ÖVERFÖRMYNDARNÄMND

i kommunerna Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nynäshamn, Salem och Tyresö

Förvaltning  
Kommunstyrelseförvaltningen

Avdelning/Enhet  
Södertörns överförmyndarnämnd

Handläggare  
Niklas Näslund, enhetschef

Dokumenttyp  
Tjänsteskrivelse

Datum  
2025-01-28

Diarienummer  
SOFN-2025-00017

Sida  
3 (3)

## Förslag på insatser

- I syfte att öka ställföreträdares kunskap om personer som omfattas av LSS avser förvaltningen att erbjuda utbildningar riktade till ställföreträdare som också är personliga assistenter.
- Undersöka om överförmyndarnämndens informationsmaterial runt området bör uppdateras.
- Undersöka om överförmyndarnämndens granskningsrutiner behöver justeras i syfte att upptäcka och minska följder av intressekonflikter.

## Handlingar i ärendet

- Bilaga 1 – Internkontrollplan 2024 beslutad 2024-06-13 § 76.
- Bilaga 2 – Socialstyrelsens rapport (2014-1-17) Personlig assistans och god man.

Beslutet ska skickas till:

Akt

Kommunerna: Botkyrka, Haninge kommun, Huddinge kommun,  
Nynäshamns kommun, Salems kommun, Tyresö kommun

Niklas Näslund  
Enhetschef

**Postadress**  
136 81 Haninge

**Besöksadress**  
Rudsjöterrassen 2

**Telefon vxl/grupp tel**  
08-606 70 00/70 20

**Fax**  
08-606 82 70

**E-post**  
overformyndaren@haninge.se

