

Främjande kritik

En undersökning av effekterna av Justitieombudsmannens kritik mot överförmyndaren på Gotland

Fanny Lindvall



Stockholms
universitet

Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen

Masterprogrammet i offentlig politik och organisation

Masteruppsats, VT-14

Handledare: Torbjörn Larsson

Antal ord: 19974

Abstract

This master's thesis is a study of the criticism of the Swedish Parliamentary Ombudsman (JO) and its effect in the case of a local authority, the chief guardian in the region Gotland. The research questions asked are which effect the many critical pronouncements of the Parliamentary Ombudsman have had on the chief guardian on Gotland and how that effect can be understood. Starting off in the discussion about the audit society and using a Europeanization theory framework (arguing that audit results cause an *adaptational pressure*, which effect depends on *mediating factors*, various institutional factors) I examine the process of criticism and improvement measures that the chief guardian has gone through between 2000 and 2014. The findings are that the criticism has led to improvements in the prerequisites for the chief guardian's performance and that *mediating factors*, such as the way the authority was organized and the established "ways of doing things" there, both obstructed and facilitated the improving effect of the criticism. The *adaptational pressure* that the criticism caused led to change in formal and informal institutions, which facilitated improvement in the long run.

Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1 Syfte och frågeställning.....	6
1.2 Disposition.....	6
1.3 JO-ämbetet – ett extraordinärt tillsynsorgan.....	6
2. Om styrning av kommuner och om överförmyndare.....	9
2.1 Styrning av kommuner och kommunala myndigheter.....	9
2.2 Om överförmyndare.....	10
3. Teori.....	13
3.1 JO:s kritikbeslut som soft law.....	13
3.2 Granskning – hur styr den?.....	15
3.3 Europeiseringsteori och <i>misfit</i> -tesen.....	17
3.4 Anpassningstryck och <i>mediating factors</i>	18
4. Undersökningens genomförande.....	21
4.1 Om valet av fall.....	21
4.2 Processpåring.....	22
4.3 Att mäta påverkan och effekter.....	23
4.4 Material.....	24
4.5 Etiska överväganden.....	26
5. Kritiken mot överförmyndaren på Gotland.....	28
5.1 Kort historik.....	28
5.2 Kritikens innehåll och karaktär.....	29
5.2.1 Kritiken från JO.....	29
5.2.2 Länsstyrelsens kritik.....	34
5.2.3 Förmedlingen av kritiken i media.....	36
5.3 Verksamhetens utveckling.....	37
6. <i>Misfit</i> -tesen applicerad på den studerade processen.....	46
6.1 Anpassningstrycket.....	46
6.2 Verksamhetens utveckling – förekomsten av <i>mediating factors</i>	48
6.2.1 <i>Multiple veto points</i> och formella institutioner.....	48
6.2.2 Normentreprenörer och informella institutioner.....	49
7. Slutsatser.....	52
8. Avslutande diskussion.....	53
8.1 Vidare implikationer.....	53
8.2 Kort om regleringen av överförmyndarväsendet.....	53
9. Referenser.....	55

1. Inledning

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk till överförmyndarnämndens handläggningstid för granskning av årsräkningar. Jag noterar emellertid att nämnden har vidtagit vissa åtgärder i syfte att förbättra handläggningstiden beträffande granskning av kommande årsräkningar för år 2011 och jag utgår från att dessa åtgärder får avsedd effekt.¹

Konsekvensen av socialnämndens hantering av ärendena blev att det inte fanns förutsättningar för nämnden att utan vårdnadshavarens samtycke ge barnen det skydd och stöd som nämnden hade bedömt att de behövde. Detta är givetvis allvarligt och nämnden ska kritiseras för bristerna i handläggningen. Jag vill avslutningsvis framhålla att det är viktigt att nämnden ser till att det finns rutiner som säkerställer att något liknande inte inträffar igen och därtill att berörd personal har kunskap om gällande lagstiftning. [...] ²

Ovanstående utgör exempel på hur justitieombudsmännens kritik kan se ut när de efter en utredning, oftast med anledning av en anmälan från en enskild, finner att en myndighet inte handlagt ett ärende i enlighet med lagstiftningen. Justitieombudsmannen, egentligen Riksdagens ombudsmän³, är en extraordinär tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över lagtillämpningen i förvaltningen och ska skydda allmänheten från godtycklig behandling.

Tillsyn är en av de granskningsformer som under de senaste årtiondena har varit föremål för forskning och debatt. I kölvattnet av Michael Powers ”The Audit Society” har hans tes om framväxten av ett granskningssamhälle diskuterats flitigt, i Sverige av t.ex. Lena Lindgren och Shirin Ahlbäck Öberg.⁴ Vad som händer med verksamheter som ständigt granskas – att dessa måste göra sig granskningsbara – är ett av Powers spår som nyligen undersökts i en avhandling av Emma Ek.⁵

Granskning kan också undersökas utifrån hur den styr i mer direkta termer. Den är nämligen att betrakta som ett ”styrinstrument syftande till att reducera den risk som finns att organisationer och människor antingen gör saker fel eller gör fel saker”.⁶ I takt med välfärdssamhällets framväxt och i synnerhet med mål- och resultatstyrningens införande har makt, t.ex. att besluta hur ett politiskt mål ska tolkas och uppnås, delegerats till myndigheter, till regionala och lokala organ och till professioner, varför behovet av att kontrollera vad de gör har ökat.⁷ Den ökade målkomplexiteten och beslutsdelegeringen har förändrat den statliga

¹ JO Lars Lindström kritiserar överförmyndarnämnden i Lunds kommun för dröjsmål med att granska årsräkningar, 3252-2011, s. 3.

² JO Lilian Wiklund kritiserar socialnämnden i Solna kommun för handläggningen av ett LVU-ärende där utredningen bland annat ledde till misstanke om urkundsförfalskning, 4613-2012, s. 6.

³ JO kommer nedan att avse någon av de enskilda justitieombudsmännen. *JO-ämbetet* syftar i stället på myndigheten med kansli som ombudsmännen leder. Jämför Ekroth 2001, s. 22.

⁴ Se t.ex. Lindgren 2006, Johansson och Lindgren 2013 och Ahlbäck Öberg 2010.

⁵ Ek 2012.

⁶ Ivarsson Westerberg och Jacobsson 2013, s. 10.

⁷ Ahlbäck Öberg 2010, s. 170f.

styrningen från att ha varit hierarkisk till att bli mer horisontell. Man styr t.ex. i ökande utsträckning med information och råd.⁸

Dessa förändringar återspeglas också i JO-ämbetets utveckling. Myndigheten har sedan den grundades 1809 gått från att straffa felaktig rättstillämpning till att främja korrekt rättstillämpning, vilket kommer att utvecklas nedan. Kritik från JO förväntas alltså öka rättssäkerheten för dem som framgent kommer i kontakt med den kritiserade myndigheten. JO saknar dock sanktionsmöjligheter; det är mycket sällan man väcker åtal mot en enskild tjänsteman. Kritiken antas ändå upplevas närmast som ett straff i sig och blotta vetskapen om att JO finns tros ha en preventiv verkan på offentliga tjänstemän.⁹ Samtidigt finns en osäkerhet kring i vilken utsträckning kritiken verkar främjande.

I synnerhet anställda inom domstolsväsendet tycks ha stor respekt för JO¹⁰, medan det har funnits tecken på att t.ex. kommunala myndigheter i en del fall har varit mindre benägna att ta åt sig av kritik därifrån.¹¹ Den generella bilden på JO-ämbetet är att man även i kommuner tar kritikbeslut på stort allvar. Dock kan den kommunala strukturen, med förtroendevalda som ansvariga, ibland göra att kritiken inte fångas upp ordentligt.¹² En kommunal myndighet som fått omfattande kritik av JO, men som tycks ha haft svårt att åstadkomma förbättring med anledning av kritiken, är överförmyndaren¹³ på Gotland¹⁴. I nästan 15 år har myndigheten återkommande kritiserats av JO, som i ofta skarpa ordalag har anmärkt på de ansvarigas kunskap om gällande regelverk och betonat vikten av bättring, t.ex. i form av etablering av tydliga rutiner. Först på senare tid tycks förbättring ha börjat ske.

Inom europeiseringsforskningen studeras hur institutioner¹⁵ i medlemsstaterna påverkas av reglering på EU-nivå. Man har funnit att diskrepansen, graden av *misfit*, mellan t.ex. ett direktiv och en medlemsstats befintliga reglering, vilken antas skapa ett anpassningstryck av motsvarande grad, till viss del förklarar hur mycket den regleringen förändras till följd av direktivet, men inte är uttömmande. Ibland kan man förvänta sig

⁸ Ahlbäck Öberg 2010, s. 6ff.

⁹ Se t.ex. Ekroth 2001, s. 273.

¹⁰ Se t.ex. Eklundh 2005, s. 85, där han hänvisar till en tidningsartikel där en åklagare berättat att JO hängde över henne i hennes yrkesutövning som en "äcklig, svart skugga".

¹¹ Alexius Borgström 2003, s. 383

¹² Möte med fem byråchefer på JO-ämbetet 19 mars 2014.

¹³ *Överförmyndare* används i uppsatsen för både överförmyndare och överförmyndarnämnder, om inte en nämnd särskilt åsyftas. Då används *överförmyndarnämnd*.

¹⁴ Landskapet Gotland utgjorde en kommun fram till 1 januari 2011. Då blev kommunen Region Gotland.

¹⁵ *Institution* är en term som kan ha olika betydelser i olika sammanhang och kan förstås i en bredare eller smalare bemärkelse. I den här uppsatsen skiljer jag på formella och informella institutioner, alltså regler och organisationsstruktur respektive normer och etablerade arbetssätt.

omfattande förändring till följd av stor *misfit*, men se mycket liten anpassning. Detta antas bero på att anpassningstrycket möter medlemsstatens institutionella struktur och att den består av olika *mediating factors* som kan motverka (eller främja) anpassning till EU.¹⁶ Jag kommer nedan att utgå från att granskning, även JO:s kritik, kan betraktas som soft law och hur även soft law kan skapa anpassningstryck. Därför kan europeiseringsbegreppen appliceras också på en myndighet som kritiserats av JO, för att öka förståelsen för varför skarp och omfattande kritik, ett högt anpassningstryck, inte ger resultat i form av förbättring.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att utifrån *mistfit*-tesen analysera de försök till påverkan som ligger i JO:s kritik och vilken effekt denna påverkan har haft på överförmyndaren på Gotland. Frågeställningen lyder:

Hur har den återkommande kritiken påverkat överförmyndaren på Gotland och hur kan dess effekt förstås?

1.2 Disposition

För att diskussionen om JO:s kritikbeslut och hur de styr ska bli mer begriplig ges nedan en beskrivning av JO-ämbetet, dess uppgift och befogenheter. Därefter följer ett bakgrundsavsnitt som kort behandlar hur kommuner styrs och vad en överförmyndare är. Sedan presenteras det teoretiska ramverket i ett avsnitt om soft law och hur granskning styr samt hur europeiseringsforskningens *misfit*-tes kan användas för att förstå hur inomstatlig granskning verkar. Sedan presenteras undersökningens metod och dess empiriska underlag. Därpå följer en beskrivning av den process som kritiken och anpassningen efter den inneburit för överförmyndaren på Gotland. I avsnittet därefter analyseras processen utifrån de teoretiska begreppen. Till sist följer slutsatser och ett avsnitt med avslutande reflektioner.

1.3 JO-ämbetet – ett extraordinärt tillsynsorgan

Justitieombudsmannen inrättades som ett led i 1809 års grundlagsreform och har sedan dess varit en del av riksdagens kontrollmakt. JO bildades med den nästan 100 år äldre myndigheten Justitiekanslern, regeringens ombudsman, som förlaga och skulle liksom denna väcka åtal mot tjänstemän och domare som i sin tjänsteutövning brutit mot lagen. I och med ämbetsansvarets¹⁷

¹⁶ Se t.ex. Ladrech 2010, Börzel och Risse 2003 och Risse, Green Cowles och Coporaso 2001.

¹⁷ Ämbetsansvaret innebar att en ämbetsman som missbrukade sin ställning ”till förfång för det allmänna eller någon enskild”, men vars gärning inte på annat sätt var straffbelagd, skulle avsättas från sin tjänst och dessutom kunde dömas till t.ex. böter eller straffarbete. Se t.ex. Ekroth 2001, s. 215f. Sedan ämbetsansvaret avskaffades 1975 är det främst arbetsrättsliga sanktioner som aktualiseras vid en tjänstemans försumlighet i tjänsten.

avskaffande 1975 begränsades dock ämbetsmännens straffrättsliga ansvar. Åtal väcks alltså sällan numer, men justitieombudsmännen, i dag fyra till antalet, fortsätter att utöva tillsyn över att myndighetsutövning sker i enlighet med lagarna.

JO inspekterar myndigheter och domstolar på eget initiativ, men tar också emot klagomål från allmänheten. Statliga och kommunala myndigheter¹⁸, tjänstemän vid dessa myndigheter och andra som utför uppdrag som innefattar myndighetsutövning omfattas av JO:s tillsyn, men regeringen, riksdagen och kommun- och landstingsfullmäktige står utanför den. I dag utmynnar lejonparten av de anmälningar där brister hittas efter en fullständig utredning i en sådan erinran, alltså i ett kritikbeslut. JO kan uttala kritik i flera steg: Kan ej undgå kritik, kritik, allvarlig kritik, mycket allvarlig kritik och synnerligen allvarlig kritik.

JO-ämbetet har kallats ett tillsynsorgan av extraordinärt slag eftersom det står utanför den ordinarie förvaltningen och verkar helt självständigt.¹⁹ Myndigheten är just ett komplement till ordinarie tillsynsorgan.²⁰ Den ingår inte i någon instansordning och kritikbesluten kan inte överklagas.²¹ Jesper Ekroth framhåller i sin avhandling om JO-ämbetet att dess extraordinaritet i mångt och mycket ligger i avsaknaden av befogenheter att, likt ordinarie besvärmyndigheter, ingripa i ”underlydande myndigheters handläggning”.²² JO saknar, till skillnad från andra instanser i rättsordningen, möjlighet att ändra eller upphäva felaktiga beslut.²³ Detta saknar anmälare ofta kännedom om. Tidigare JO Claes Eklundh skriver att många tror att verksamheten är inriktad på att straffa försumliga tjänstemän hårt. Han menar att även många tjänstemän ”i första hand har de repressiva inslagen i JO:s verksamhet för ögonen”²⁴, trots att myndigheten sedan länge snarare har en främjande än en straffande funktion. JO prövar dock inte klagomål där ordinarie besvärsvägar fortfarande står öppna. Klagomål som gäller en tilldragelse som ligger mer än två år tillbaka i tiden prövas i regel inte heller.²⁵

Tjänstefelsansvaret som regleras i brottsbalken tillämpas mycket sällan och främst då poliser, åklagare eller domare begått fel i tjänsten. Se t.ex. Alexius Borgström i Ekroth och Swanström, s. 20f.

¹⁸ Kommunala myndigheter står under JO:s tillsyn sedan 1957.

¹⁹ Eklundh 2005, s. 86.

²⁰ På en del områden, t.ex. för Kriminalvårdens verksamhetsområde, saknas det dock ordinarie tillsynsmyndigheter, varför JO här närmast fungerar som en sådan. Se t.ex. Eklundh 2009, s. 88ff.

²¹ Ibid, s. 354.

²² Ekroth 2001, s. 348.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid, s. 85.

²⁵ Se t.ex. Ekroth 2001, s. 168f.

Justitieombudsmännen inspekterar ett fyrtiotal myndigheter varje år och väljer då själva vilka myndigheter som ska besökas. Anledningar till en inspektion kan vara att många anmälningar inkommit mot en myndighet eller att massmedia uppmärksammat påstådda missförhållanden. I övrigt bestäms vilka ärenden som undersöks av anmälningarna som kommer in. Både inspektioner och anmälningar kan resultera i kritik från JO. Felaktigheter som JO upptäcker vid en inspektion kan komma att behandlas inom ramen för ett särskilt ärende, ett initiativärende. Mängden klagomål som JO tar emot är stor och har de senaste åren legat kring 7000 anmälningar per verksamhetsår.²⁶ Cirka 10 procent av anmälningarna resulterar i någon form av kritik från JO.²⁷ Inspektionerna och övriga initiativärenden utmynnars oftare i kritik, under det senaste verksamhetsåret i ca 66 procent av fallen.²⁸

²⁶ Justitieombudsmännens årsberättelse 2013/14, s. 15.

²⁷ Under verksamhetsåret 2012/13 var siffran 8 procent. Justitieombudsmannen, Om JO, Statistik.

²⁸ JO:s ämbetsberättelse 2013/14:JO1, s. 635. Detta har gett flera anledning att lyfta frågan om verksamheten inte borde förändras för att möjliggöra fler inspektioner och begränsa klagomålshanteringen.²⁸ Se t.ex. Eklundh 2009, s. 97.

2. Om styrning av kommuner och om överförmyndare

2.1 Styrning av kommuner och kommunala myndigheter

När man talar om kommuners²⁹ roll och uppgifter skiljer man på deras allmänna och deras specialreglerade kompetens. Den allmänna kompetensen innebär en rättighet för kommunerna att besluta om angelägenheter som har anknytning till kommunen och dess medlemmar.³⁰ Den specialreglerade kompetensen är given kommunerna i lag. Speciallagarna tilldelar kommunerna maktbefogenheter utanför ramen för den allmänna kompetensen, t.ex. förordningsmakt, men också skyldighet att anslå medel till t.ex. socialtjänst, hälso- och sjukvård och skolväsende. På dessa områden styr alltså riksdag och regering i stor utsträckning kommunernas handlande och föreskriver om kontroll och sanktioner.³¹

Wiweka Warnling–Nerep skriver att det finns många likheter mellan stat och kommun – de är båda offentlighetsjuridiska juridiska personer och lyder i mångt och mycket under samma lagar – men att den kommunala sektorn t.ex. är ”mer direkt styrd av politiker”.³² Stig Montin och Mikael Granberg skriver emellertid att de förtroendevalda på senare tid har förlorat mycket beslutsmyndighet, bland annat genom att den har delegerats till kommunala tjänstemän. Ansvar för verksamheten ligger dock fortfarande hos politikerna; nämnderna ska enligt kommunallagen se till att mål uppfylls och att lagar och regler efterlevs.³³ Många beslut av myndighetsutövningsslag ligger också kvar hos politikerna och det sätter en särskild prägel på den kommunala sektorn.³⁴

I sin bok om kommunalt lag- och domstolstrots anger Warnling–Nerep flera anledningar till varför trots förekommer, anledningar som har bäring även på effekterna av JO:s kritik. Resursbrist till följd av t.ex. ”bristande förmåga – eller vilja – hos rikspolitiker att anpassa lagstiftning om nya kommunala åligganden till den kommunala ekonomin”³⁵ eller överskattning av vidden av den kommunala självstyrelsen³⁶ är två skäl. Ett tredje som anges är mjukare statlig styrning i kombination med otillräcklig kontroll.³⁷ Detta skiljer sig åt mellan olika områden. På en del områden, menar Montin och Granberg, har styrningen tilltagit och

²⁹ Primärkommuner och landstingskommuner.

³⁰ Samtliga regler för den kommunala kompetensen återfinns i kommunallagens andra kapitel. Se Montin och Granberg 2013, s. 37.

³¹ Warnling–Nerep 1995, s. 164f.

³² Ibid, s. 153.

³³ Montin och Granberg 2013, s. 111.

³⁴ Premfors et al 2009, s. 171.

³⁵ Warnling–Nerep 1995, s. 95. Hon konstaterar dock att resursbrist är en förklaring som inte alltid kan godtas. Det kan finnas pengar till särskilda specialprojekt men samtidigt saknas medel för uppfyllandet av skyldigheterna i exempelvis LSS. Se s. 95ff.

³⁶ Ibid, s. 103ff.

³⁷ Ibid, s. 101ff.

kontroller och återrapporteringskrav har blivit allt fler. Ett exempel på ett sådant är hälso- och sjukvården, där staten t.ex. genom att utvidga Socialstyrelsens tillsynsuppdrag har tagit ett fastare grepp om verksamheten. De skriver att den statliga styrningen ständigt förändras:

Den kommunala faktiska självstyrelsen är ett resultat av överväganden i riksdagen och förhandlingar mellan regeringen och SKL. När nya problem uppmärksammas eller när gamla problem bedöms hanteras på ett otillräckligt sätt uppstår starka incitament för regering och riksdag att förändra den statliga styrningen inom olika politikområden. [...] Å ena sidan handlar det om att komma till rätta med de problem som identifierats, å andra sidan handlar det om respekt för den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, det vill säga principen om den kommunala självstyrelsen.³⁸

Överförmyndarområdet är dock ett område där den statliga kontrollen inte är särskilt kraftfull, vilket framgår nedan.

2.2 Om överförmyndare³⁹

En överförmyndares uppgift är att utöva tillsyn över gode män, förvaltare och förmyndare. God man, förvaltare eller förmyndare, med ett gemensamt ord ställföreträdare, har t.ex. den rätt att få, som på grund av fysiskt eller psykisk sjukdom inte kan förvalta sin egendom. Den som har en ställföreträdare kallas för huvudman. Ställföreträdaren hjälper sin huvudman med att sköta sin ekonomi i olika hög utsträckning. En god man fungerar endast som biträde eller ombud för sin huvudman att förvalta sina medel, medan en förvaltare fattar alla beslut å sin huvudmans vägnar i de delar förvaltarskapet rör. Ställföreträdarna är lekmän som frivilligt åtar sig uppdrag.

Varje kommun måste ha en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd.⁴⁰ Möjligheten att ersätta överförmyndaren med en nämnd har funnits sedan 1974. En fördel med en nämnd är att personer med erfarenhet från olika verksamhetsområden tillsammans har hand om överförmyndarfrågorna.⁴¹ Enligt Riksrevisionens granskningsrapport om länsstyrelsernas tillsyn över överförmyndarna är arbetet dock ofta uppdelat mellan nämndens ledamöter, varför fördelen sällan utnyttjas i praktiken.⁴²

Det är tingsrättens uppgift att förordna godmanskap och förvaltarskap, om de inte är av tillfälligt slag, men då överförmyndarna har ett nätverk med potentiella gode män och förvaltare har de ofta bistått tingsrätten med förslag på ställföreträdare. I och med en lagändring som träder i kraft nästa år blir de skyldiga att göra detta.⁴³ Om tillfälliga godmanskap och

³⁸ Montin och Granberg 2013, s. 110f.

³⁹ Nedanstående bygger, om annat inte anges, på von Schéele och Wallgren 2006.

⁴⁰ Cirka 150 kommuner har ensamöverförmyndare medan övriga cirka 140 kommuner har en överförmyndarnämnd. Se Föreningen Sveriges överförmyndare.

⁴¹ Riksrevisionen 2006:5, s. 23.

⁴² Ibid, s. 32.

⁴³ Prop. 2013/14:225, s. 17.

godmanskap för ensamkommande flyktingbarn förordnar överförmyndaren på egen hand. De ordnar också utbildningstillfällen för ställföreträdare.

Överförmyndares verksamhet är hårt reglerad i lag. De viktigaste bestämmelserna finns i Föräldrabalken (FB) och Förmyndarskapsförordningen och liksom alla andra kommunala myndigheter lyder överförmyndare också under Kommunallagen (KomL) och Förvaltningslagen (FL).⁴⁴ Det mest centrala i tillsynen över gode män och förvaltare är granskningen av årsräkningar. Den första mars varje år måste ställföreträdaren lämna in en årsräkning över hur man förvaltats sin huvudmans medel vilken sedan kontrolleras av överförmyndarna. Oegentligheter som upptäcks vid granskningen av räkningarna kan utgöra skäl för entledigande. Entledigande kan också ske på ställföreträdarens eller huvudmannens egen begäran. Även dessa beslut fattas av tingsrätten, men överförmyndaren eller överförmyndarnämnden får fatta interimistiska beslut om entledigande när dröjsmål kan komma att skada den enskilde.

Verksamhetsvolymen hos överförmyndarna ökar på många håll i landet. Den åldrande befolkningen är en förklaring till ökningen, en annan är en ökande ärendetillströmning gällande personer med dubbeldiagnoser, alltså med såväl psykisk sjukdom som missbruksproblem.⁴⁵ Eva von Schéele och Jan Wallgren skrev 2006 i inledningen till *Överförmyndarpraktika, en handbok för överförmyndare* att

”[ö]verförmyndarens verksamhet [...] kräver kunskap om de gällande lagarna och rättstillämpningen och ställer därför stora krav på den enskilde som skall handlägga dessa ärenden. Det kan vara svårt att känna till alla bestämmelser, både inom förmyndarskapslagstiftningen och kommunalrätten liksom de förvaltningsrättsliga reglerna.”⁴⁶

Överförmyndarverksamheten är komplex, men länge saknades det en myndighet som kunde ge allmänna råd eller informera om ny lagstiftning. Länsstyrelserna, som utövar tillsyn över överförmyndare, kritiserades också bl.a. efter en granskning av Riksrevisionen 2006 och i en uppföljningsrapport från 2009 för bristande kvalitet och stor variation i hur och hur ofta man utförde tillsynen.⁴⁷ Sedan dess har dock en lagändring skett som innebär att länsstyrelserna utöver kontrollfunktionen har fått en rådgivande roll. Sedan den första januari 2009 ska de t.ex. sprida information om JO-beslut eller iakttagelser från egna inspektioner.⁴⁸ Sedan den första juli 2012 är tillsynen över Sveriges överförmyndare koncentrerad till sju

⁴⁴ Andra bestämmelser som överförmyndaren har att rätta sig efter finns i Sekretesslagen, Skadeståndslagen, Äktenskapsbalken, Sambolagen, Ärvdabalken och Lag om avtal som slutits under påverkan av en psykisk störning.

⁴⁵ Riksrevisionen 2009:31, s. 45.

⁴⁶ von Schéele och Wallgren 2006, Inledning.

⁴⁷ Riksrevisionen 2006:5 och 2009:31.

⁴⁸ Prop. 2007/08:150, s. 58ff.

länsstyrelser: Länsstyrelsen i Stockholms län utövar tillsyn över överförmyndarnämnden på Gotland.⁴⁹

⁴⁹ Riksrevisionen skriver i sin uppföljningsrapport från 2014 att koncentrationen av tillsynen till sju länsstyrelser har lett till vissa förbättringar. Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014, s. 48.

3. Teori

3.1 JO:s kritikbeslut som soft law

Shirin Ahlbäck Öberg skriver att JO är en kontrollinstans som ”verkar granskande” men saknar bindande sanktionsmöjligheter⁵⁰ och Katarina Alexius Borgström frågade sig under en utfrågning anordnad av riksdagens konstitutionsutskott på temat ”Kontrollmakten och JO inför framtiden” om en instans utan sanktionsmöjligheter alls är en kontrollinstans: ”Tänker vi oss att det skall finnas ett samband mellan tillsyn och kontroll måste tillsynen vara kopplad, i vart fall indirekt, till en möjlighet att påverka genom till exempel sanktions-, korrigerings- eller överprövningsmöjligheter. Tillsyn som uteslutande innebär att man tittar på saker måste i allmänhet antas skapa en begränsad auktoritet.”⁵¹

Samtidigt tyder mycket på att JO:s auktoritet fortfarande är stor. Man skulle därför kunna förstå kritikbesluten som en form av soft law-reglering. Termen ”soft law” har främst använts i forskning om samarbete och överenskommelser i EU och på den internationella arenan, där den har betecknat regler som inte är juridiskt bindande, men som ändå i mångt och mycket fungerar som om de vore det. Soft law ska alltså ses i motsats till ”hard law”, som är tvingande.⁵² Ahrne och Brunsson skriver att

soft law [...] usually [is] defined in relation to the concept of law: soft law is a type of law that in certain respects deviates from fundamental aspects of real or 'hard law', an important deviation being that soft law is not legally binding. [...] Soft law is issued by rule setters who do not have the right to formulate legally binding rules, or by rule setters who have that right but choose not to exert it.⁵³

Soft law kan även användas som beteckning för styrning inom en stat. När man talar om utvecklingen ”från government till governance”, från mer formella styrformer genom t.ex. lagar till mjukare sådana, mål, riktlinjer och råd är det fråga om en utveckling mot mer soft law även på det nationella planet.⁵⁴

Är JO:s väg från dömande till främjande ett exempel på detta? Någoting som talar emot det är att uttalanden från JO är en rättskälla i sig. Enligt Alexius Borgström är det rimligt att se JO-beslut som likvärdiga med förarbeten vid laguttolkning. ”Särskilt i frågor där prejudikat saknas har JO [...] en stark position som rättsproducent.”⁵⁵ JO har också möjlighet att väcka åtal för tjänstefel, men det är som redan nämnts sällsynt.⁵⁶ Viktigare är kanske då

⁵⁰ Ahlbäck Öberg 2010, s. 181.

⁵¹ 2003/04:UFD8, s. 8.

⁵² Mörth 2004, s. 5f.

⁵³ Ahrne och Brunsson 2004, s. 171.

⁵⁴ Sundström och Pierre 2010, s. 10.

⁵⁵ Se Alexius Borgström 2009, s. 22.

⁵⁶ Under tiden 1 juli 2012 till 30 juni 2013 väcktes t.ex. inga åtal och ingen anmälan för disciplinär åtgärd gjordes. 2013/14:JO1, s. 635.

möjligheten för JO att kommunicera med ordinarie tillsynsmyndighet och ansvarigt departement om brister på en myndighet. Detta kan innebära att JO:s utredning, ganska snart eller längre fram, resulterar i mer kännbara skrapor än ”bara” kritik. JO:s linje kan stelna till praxis, eller rent av bli lagstiftning. I en del fall följer JO också själv upp vad som hänt på en myndighet som kritiserats för allvarliga brister genom att förelägga om återrapportering eller att besöka myndigheten.⁵⁷ I skrivande stund arbetar man på JO-ämbetet med att utveckla uppföljningsarbetet.⁵⁸

Ändå är JO:s beslut naturligtvis inte att likställa med lag. Att ignorera kritik leder oftast inte till repressalier (men kanske till ny kritik), även om det som nämnts kan ske. Därför är det relevant att prata om kritikbesluten i termer av mjuk reglering. JO:s kritik förväntas verka främjande - ombudsmännen får t.ex. göra uttalanden ”som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning”.⁵⁹ Kritikbesluten innehåller för det mesta ett utlåtande om hur man borde ha handlat i det aktuella fallet för att ha hållit sig inom lagens ramar och ibland hänvisar JO till ett framgångsrikt sätt att lösa det aktuella problemet på, som prövats vid andra myndigheter.⁶⁰ Trots att det är ”frivilligt” att göra som JO anbefaller anses det vara lämpligt att rätta sig efter JO:s kritik och sträva efter att följa den. Det framgår av den respekt som finns för JO i den svenska förvaltningen⁶¹ och på JO-ämbetet är man av uppfattningen att myndigheter i de flesta fall strävar efter att följa JO:s rekommendationer.⁶²

Ulrika Mörth skriver att det uppstår ett tryck på dem som omfattas av soft law-styrning: “As in the case of the OMC⁶³ there are no legal sanctions, so it must rely upon political and social pressure to compel its members to follow the rules. There is a moral force in the organization that can be described in terms of the logic of appropriateness: Member States follow the rules because of peer pressure.”⁶⁴ Man kan tänka sig att laglydnad omfattas av en liknande lämplighetslogik.

Matilda Dahl diskuterar i sin avhandling granskning som trygghets- eller kritikskapande. Hon hänvisar till Brian Pentland, som i sin forskning har utgått ifrån att

⁵⁷ Efter en inspektion av Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun gjorde JO bådadera och kunde konstatera att betydande förbättringar hade skett redan efter ett år. Se JO 2130-2013.

⁵⁸ Rapport om uppföljning, internt dokument, JO-ämbetet, 24 april 2014.

⁵⁹ 6§, lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

⁶⁰ Se t.ex. JO 1255-2008, där en överförmyndarnämnd får ett råd om hur man kan skapa en särskild organisation för förordnande av förvaltare i krävande fall.

⁶¹ Jämför t.ex. Eklundh 2005, s. 85.

⁶² Rapport om uppföljning, internt dokument, JO-ämbetet, 24 april 2014.

⁶³ EU:s öppna samordningsmetod.

⁶⁴ Mörth 2004, s. 196.

granskning är en trygghetsskapande ritual; sådan granskning får inte blottlägga alltför många problem, utan ska bekräfta att allting är ungefär som det ska.⁶⁵ Genom att visa på brister skapar granskning å andra sidan instabilitet. ”In this view inspection has the potential to reveal deficiencies of some kind, that, when compared with the expected, leads to a disappointment and thus produces discomfort. This is so because inspection violates ‘the assumption that everyone is acting with competence and in good faith’”.⁶⁶ JO:s tillsyn kan verka trygghetsskapande vid t.ex. inspektioner, där fler förtjänster än fel uppmärksammas, eller när anmälningar skrivs av eftersom man inte finner att något regelbrott föreligger. Kritik från JO tillhör däremot per definition den senare kategorin. För de ansvariga på en kritiserad myndighet raderar den ut möjligheten att gömma sig bakom (påstådd) okunnighet om sina brister.

Dahls avhandling handlar om hur och varför granskning utan koppling till sanktionsmöjligheter styr stater, närmare bestämt de baltiska staterna. Hon konstaterar att länderna efter Sovjetunionens upplösning först öppnade för granskning knuten till finansiella förmåner (av IMF) och senare till granskning inom ramen för EU-medlemskapsprocessen, men att de också kom att granskas av organisationer vars granskningsresultat kan ge gott eller dåligt rykte, t.ex. Transparency International.⁶⁷ ”Through this scrutiny, countries may receive a bad reputation, as corrupt, as undemocratic or as not following agreements: i.e. be seen as ‘bad guys’. Or they may receive a good reputation, as being democratic, clean, and sticking to commitments: i.e. be seen as ‘good guys’ in the international community.”⁶⁸ Här finns en parallell till JO:s kritikbeslut och dess spridning: Att omnämnas i JO:s årsberättelse och/ eller att bli föremål för medial uppmärksamhet för att man inte lever upp till lagens krav kan göra att en myndighet uppfattas som en ”bad guy”. Ett besluts spridning kan alltså tänkas öka incitamenten för att vidta förändringsåtgärder. Detta kommer att utvecklas nedan.

3.2 Granskning – hur styr den?

Tillsyn innebär en ”[o]beroende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den

⁶⁵ Dahl 2007, s. 34f.

⁶⁶ Ibid, s. 35. Dahl bygger sitt resonemang på, och citerar, Meyer och Rowan 1977.

⁶⁷ Ibid, s. 10f.

⁶⁸ Dahl 2007, s. 11.

objektsansvarige”.⁶⁹ Tillsyn är i första hand till för medborgarna, för att se till att de rättigheter eller det skydd de ges i lag fungerar.⁷⁰

Dahl skriver, utifrån David Flints resonemang, att ett grundläggande villkor för all granskning är att det råder ett ansvarsförhållande (relationship of accountability) mellan den granskande och den granskade eller att det finns ett allmänt offentligt ansvar (public accountability). I det förstnämnda fallet har granskaren sanktionsmöjligheter. I det senare saknas detsamma, men ”there might be a situation of public accountability without any sanctioning party. If there is a public interest dimension to the quality of the conduct or performance of some party, a situation of public accountability occurs even if there is no particular sanction connected to it.”⁷¹ Enligt detta resonemang skulle alltså JO:s brist på sanktionsmöjligheter vägas upp av det allmänintresse som finns av att förvaltningen rättar sig efter de lagar och regler som finns och den upprördhet som kan följa på bevis på motsatsen. Myndigheten som kritiserats kan framstå som en ”bad guy” i media och i jämförelse med andra, liknande myndigheter.

Dahls perspektiv på granskning, som bygger på bl.a. Powers resonemang om hur granskning konstruerar en version av verkligheten, fångar dock inte upp den effekt av granskning som jag är ute efter, hur den granskade anpassar sig efter granskningsresultatet. Att mäta tillsynens effekter är emellertid svårt och det är omdiskuterat huruvida tillsyn generellt sett ökar regelefterlevnaden.⁷² Mats Bengtsson och Emma Ek hänvisar till en studie som visade att andra faktorer än tillsynen och dess utformning påverkade regelefterlevnaden. En sådan faktor var kostnaderna för att leva upp till regelverkets krav.⁷³ Faktorer som resurser är relevanta i implementeringsteori och tillsyn kan fungera som en metod för att förhindra eller lösa implementeringsproblem.⁷⁴ Resonemanget som kommer att föras i den här uppsatsen har stundtals beröringspunkter med klassiska implementeringsproblem. Europeiseringsteorin som används bygger dock på institutionella mekanismer och lämpar sig väl för studiet av processen i fråga, vilket förklaras närmare nedan.

⁶⁹ SOU 2004:100, s. 12. Tillsynsobjektet är den granskade verksamheten och den objektsansvarige är den som ansvarar för tillsynsobjektet.

⁷⁰ Ibid, s. 55.

⁷¹ Dahl 2007, s. 30.

⁷² Bengtsson och Ek 2013, s. 58.

⁷³ Ibid, s. 64.

⁷⁴ Bengtsson och Ek 2013, s. 55.

3.3 Europeiseringsteori och *misfit*-tesen

Europeisering handlar som sagt om EU:s påverkan på nationella institutioner, såväl regler och politisk struktur som värderingar. Europeiseringsforskningen befattar sig bl.a. med att förstå varför en policy antagen i EU påverkar medlemsstaterna och deras institutioner så olika; i en del länder kan stora förändringar hänföras till policyn i fråga, medan andra länders institutioner knappt förändras alls. Man har förklarat det här med att det beror på hur väl policyn stämmer överens med existerande reglering och andra institutioner i medlemsländerna. Där diskrepansen är stor måste större förändringar genomföras för att policyn ska kunna sättas i verket. Ju större skillnaden mellan nationella institutioner och styrimpulsen från EU är, desto större förändring kan man alltså vänta sig.⁷⁵ För att europeisering ska inverka på en medlemsstats institutioner måste den alltså vara ”obekväm”; det måste råda bristande överensstämmelse mellan den statliga och överstatliga nivån, *misfit*.⁷⁶ Med andra ord skapar *misfit* ett anpassningstryck.⁷⁷

På samma sätt som innehållet i ett EU-direktiv kan vara obekvämt för en medlemsstat kan granskningsresultat, enligt diskussionen i avsnittet ovan, vara obekväma och ge upphov till instabilitet. Ett kritikbeslut från JO synliggör skillnader mellan ett idealtillstånd, lagen och avsikterna med den, och verkligheten. Kritiken kan enligt detta synsätt alltså också kunna ge upphov till ett anpassningstryck på en myndighet som kritiserats. All kritik från JO aktualiserar inte ett förändringsbehov, utan kan också vara tillrättavisningar. Kritikbesluten innehåller dock, som redan nämnts, ibland förslag på hur man kan lösa ett visst problem eller till och med skrivelser som att JO ”förväntar sig” att rutiner ses över eller att ett ärendehanteringssystem förbättras. Detta torde skapa ett anpassningstryck. Man kan tänka sig att trycket blir större ju allvarligare bristerna som påpekas är. Desto större är då graden av *misfit*, mellan lagen eller intentionerna med lagen och hur den tillämpas. En allvarlig eller systematisk brist gör att förväntningarna på att felet åtgärdas eller att framtida fel förebyggs med t.ex. utbildning eller ändrade rutiner ökar. JO kan också expediera kritikbesluten till ordinarie tillsynsmyndighet, som kan bevaka utvecklingen.

Anpassningstrycket är dock bara en förutsättning för förändring, men garanterar inte någon sådan. Europeiseringsforskarna har sett att anpassningen i ett medlemsland kan vara mycket liten eller obefintlig, trots ett högt anpassningstryck. Graden av påverkan på nationella

⁷⁵ Ladrech 2010, s. 31ff.

⁷⁶ Börzel och Risse 2006, s. 60f.

⁷⁷ Ladrech 2010, s. 31ff.

institutioner antas därför avgöras av olika *mediating factors*⁷⁸, aktörer och deras möjlighet och vilja att utifrån befintliga formella och informella institutioner verka för förändring.

I fallet överförmyndaren på Gotland var kritiken som sagt hård och ihållande, men anpassningen inte så snabb och omfattande som man hade kunnat vänta sig med anledning av den. Liksom i fallet med europeiseringen kan detta förstås med hjälp av *mediating factors*. De utgör tolkningsverktyg för hur anpassning till en impuls att påverkas av omgivande institutioner. Anledning, och även vilja, till anpassning kan finnas, men det är inte avgörande för den anpassning, eller förändring, som i slutändan sker. Jag gör alltså som Dahl, fast tvärt om: För att förstå överstatlig granskning använde hon teorin om granskningssamhället, utvecklad för granskning inom en stat; jag använder mig av en tes som utvecklats för en överstatlig kontext för att förstå granskningens effekter på det nationella planet. En kommunal myndighet, som överförmyndaren på Gotland i det här fallet, antas existera i ett sammanhang med formella och informella institutioner på samma sätt som en medlemsstat.

3.4 Anpassningstryck och *mediating factors*

Hur omfattande förändringen blir beror alltså på hur olika *mediating factors* verkar i det aktuella fallet. Tanja Börzel och Thomas Risse listar fyra typer av sådana faktorer, som kan främja eller motverka anpassning till EU:

- ”*Multiple veto points*”, maktens uppdelning på olika aktörer. Ju fler ”veto players” som finns, desto mindre blir sannolikheten att konsensus eller en majoritet för förändring kan bildas.
- *Handlingsutrymmet som formella institutioner ger*. Resurser av olika slag behövs för att aktörer ska kunna utnyttja handlingsutrymmet som anpassningstrycket erbjuder.
- *Normentreprenörer*, som trycket ger en möjlighet att med övertalning förmå aktörer att omdefiniera sina intressen och sin identitet.
- *Informella institutioner*, som t.ex. lämplighetslogik.

De första två faktorerna bygger på antaganden från rational choice-institutionalism (RI) och innebär att anpassningstrycket ger några aktörer en möjlighet att driva igenom sin agenda, medan andra förlorar i förhandlingsstyrka till följd av det.⁷⁹ ”Whether actors can exploit these opportunities or circumvent the constraints depends on intervening factors such as the number of veto points in the political system, on the one hand, and the (in-) existence of supporting

⁷⁸ Ladrech 2010, s. 35.

⁷⁹ Börzel och Risse 2003, s. 63ff.

formal institutions, on the other.”⁸⁰ De senare kan i stället kopplas till sociologisk institutionalism (SI), som förklarar förändring som en internaliseringsprocess, där utifrån kommande normer och identiteter internaliseras genom att självbilden omdefinieras eller genom imitation. Det sker genom lärande och socialisering.⁸¹ Socialiseringsprocesserna antas dock ha en mer gradvis inverkan på anpassningen.⁸² De *mediating factors* som beskrivits ovan kan verka också i det kommunala fallet:

- *Multiple veto points* finns i den kommunala politiska organisationen där olika verksamheter, företrädare av nämndpolitiker, konkurrerar om budgetanslagen. Också tjänstemän kan utöva inflytande. Alla kan de dra nytta av eller mobilisera mot ett anpassningstryck.
- *Handlingsutrymmet som formella institutioner ger*. En aktörs position i den kommunala organisationen samt de resurser den har till sitt förfogande påverkar möjlighet att agera utifrån trycket.
- *Normentreprenörer* kan vara aktörer i eller kopplade till den kommunala organisationen, som använder trycket för att initiera/ bidra till en lärandeprocess.
- *Informella institutioner* kan t.ex. vara väl inarbetade arbetssätt eller uppfattningar om vad en verksamhet är och behöver.⁸³

Sammanfattningsvis skapar alltså JO:s kritik ett anpassningstryck på den kritiserade myndigheten, i det här fallet den kommunala myndigheten överförmyndaren på Gotland. Kritiken skapar själv anpassningstryck, men kritiken antas också spridas via media och den ordinarie tillsynsmyndigheten länsstyrelsen. Den senare kommer också med egen kritik och skapar alltså anpassningstryck oberoende av JO. Anpassningstryckets effekt påverkas av förekomsten av olika *mediating factors*. Aktörer antas agera rationellt inom formella institutioners ramar eller agera utifrån informella institutioner, som förändras genom socialiseringsprocesser, vilket påverkar kritikens effekter på kort och lång sikt. Det hela illustreras i Figur 1 nedan.

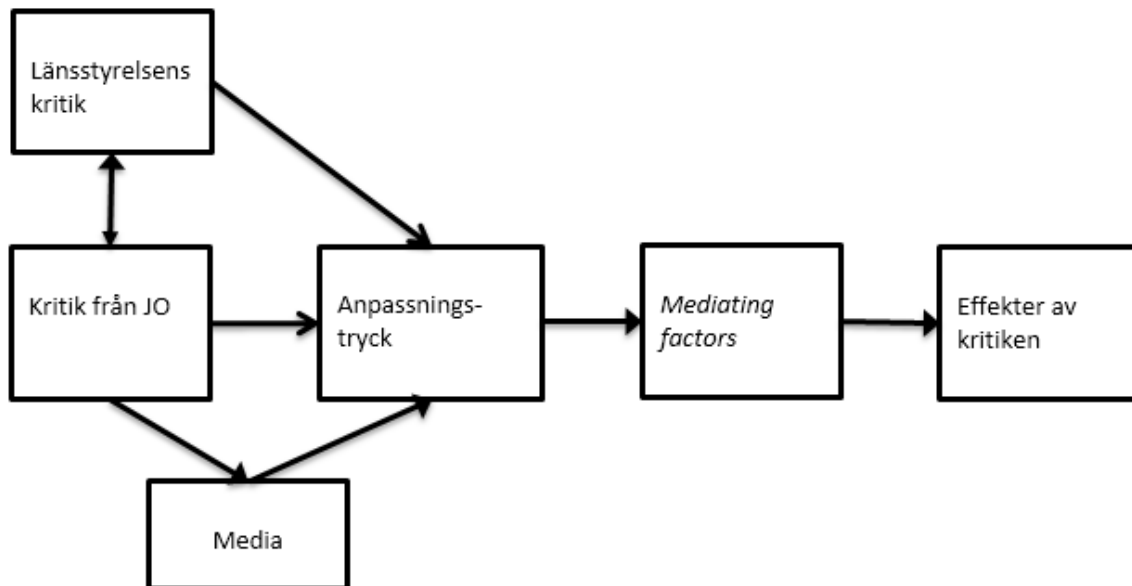
⁸⁰ Börzel och Risse 2003, s. 65.

⁸¹ Börzel och Risse 2003, s. 65ff.

⁸² Ibid, s. 70f.

⁸³ Jämför t.ex. Martin Lipskys tes om närbyråkraters strategier för att minska klyftan mellan den ideala tjänsteutövningen och sin egen kapacitet. Lipsky 1980.

Figur 1. En bild av *misfit*-tesen applicerad på fallet JO:s tillsyn av överförmyndaren på Gotland⁸⁴



⁸⁴ Figuren är en utveckling av en figur i Ladrech 2010, s. 42, som beskriver *misfit*-tesen.

4. Undersökningens genomförande

4.1 Om valet av fall

Den kommunala förvaltningen skiljer sig från den statliga bl.a. genom att politiker i kommuner i större utsträckning ägnar sig åt myndighetsutövning, vid t.ex. beslutsfattande i en nämnd (se avsnitt 2.1). Under ett sonderande möte med en handfull byråchefer på JO-ämbetet fick jag upp ögonen för överförmyndarområdet, ett område där förtroendevalda fattar myndighetsbeslut utan att alltid ha särskilt god kännedom om regelverket eller stöd av tjänstemän som har det. Området är också ett där JO i början av 2000-talet med anledning av stora brister gjort flera vägledande uttalanden.⁸⁵ Utifrån intresset för hur JO:s granskning påverkar kommunala myndigheter var överförmyndarområdet därför lämpligt att undersöka. Efter efterforskningsarbete med utgångspunkt i nya kritikbeslut blev jag intresserad av överförmyndaren på Gotland.

Överförmyndaren där har under nästan 15 års tid regelbundet kritiserats av JO. Detta gör att den sticker ut bland kritiserade överförmyndare. I det här sammanhanget ska det dock betonas att kritik från JO i regel förutsätter en anmälan och att de felande myndigheter som JO finner anledning att kritisera efter att ha utrett anmälningar troligen är ”toppen av ett isberg”.⁸⁶ Kritiken har ofta varit mycket skarpt formulerad och JO har flera gånger uppmanat överförmyndaren att vidta åtgärder för att förbättra situationen. Ofta har uppmaningarna varit konkreta; t.ex. har JO betonat vikten av att knyta juridisk expertis till myndighetens kansli. Anpassningstrycket på överförmyndaren torde efter all kritik som riktats mot den ha varit högt. Samtidigt verkar de förbättringsåtgärder som vidtagits ha varit otillräckliga, eftersom kritiken inte har sinat. Först för några år sedan tycks ett grundligare förändringsarbete ha kommit till stånd.

De återkommande kritikbesluten mot överförmyndaren och åtgärderna för att efterkomma tillrättavisningarna i dem kan betraktas som en process, där man först efter ganska lång tid tycks ha börjat komma i fas med JO:s rekommendationer. Fallet, processen, lämpar sig alltså väl för en undersökning av kritikens effekter. Kritikens skärpa gjorde att man kunde förvänta sig mer förbättring än vad som varit fallet. Därför kunde det misstänkas att olika *mediating factors*, i enlighet med teorin, spelade in och att de skulle kunna identifieras i förändringsprocessen.

⁸⁵ Eklundh 2005, s. 96.

⁸⁶ Se t.ex. Ekroth 2001, s. 330.

4.2 Processpåring

I uppsatsen används ett ramverk och en begreppsapparat från europeiseringsforskningen. Där är en viktig forskningsuppgift att visa att en viss förändring på medlemsstatsnivå beror på påverkan från den överstatliga nivå eller att isolera de delar av förändringen som är det. Vanliga sätt att isolera för andra förklaringsfaktorer är processpåring eller kontrafaktiskt resonande.⁸⁷ I mitt fall är effekterna av JO:s kritik och förutsättningarna för den att verka främjande i fallet överförmyndarnämnden på Gotland det intressanta, alltså vad som skett med anledning av anpassningstrycket. Jag har i sökandet efter *mediating factors* och hur de har verkat använt mig av samma metoder som europeiseringsforskarna.

”The process-tracing method attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable.”⁸⁸

I sin enklaste form handlar processpåring om att återge ett skeende i kronologisk ordning och därigenom hitta orsaker till ett visst utfall, men tillhandahåller parad med teori mer analytiska förklaringar.⁸⁹

Derek Beach och Rasmus Brun Pedersen skriver att användningen av metoden skiljer sig åt beroende på om avsikten är teoriprovning eller att förklara utfallet i ett enskilt fall. De skiljer sig bl.a. åt i fråga om hur slutledning går till. Då teori används för att förklara ett utfall handlar processpåringen om att underbygga att de mekanismer som kunnat beläggas är starka nog för att anses förklarande.⁹⁰ Metoden är, i en fallcentrerad studie,

“an iterative research strategy that aims to trace the complex conglomerate of systematic and case specific causal mechanism that produced the outcome in question. The explanation can therefore not be detached from the particular case. Theorized mechanisms are therefore seen as heuristic instruments whose function is to help build the best possible explanation of a particular outcome.”⁹¹

Uppgiften i det här fallet är således att belägga förekomsten av olika *mediating factors* och dess betydelse för JO:s kritiks effekt.

Den process jag studerar är samtliga kritikbeslut och det sammanlagda förändringsarbete som ägt rum på grund av dem. Vad ett enskilt kritikbeslut kan ha lett till är alltså bara intressant som ett steg i den sammanlagda utvecklingen under 14 år. Vidare studerar jag primärt åtgärder vidtagna av tillsynsobjektet, överförmyndaren på Gotland, och JO:s strategi, t.ex. de olika ombudsmännens sätt att formulera sin kritik, avhandlas endast i

⁸⁷ Se t.ex. Ladrech 2010, s.40ff.

⁸⁸ George och Bennet 2004, s. 206.

⁸⁹ Ibid, s. 210f.

⁹⁰ Beach och Pedersen 2013, s. 11ff.

⁹¹ Ibid, s. 19.

förbigående, även om den skulle kunna ha betydelse för anpassningstryckets styrka. Olika JO kan vidare ha olika uppfattningar om hur lagen ska tolkas eller prioritera olika områden, men det är ingenting som jag kommer att undersöka.

4.3 Att mäta påverkan och effekter

Ett grundläggande antagande i den här uppsatsen är att JO:s kritik skapar ett anpassningstryck på myndigheten som är föremål för kritiken. En förändring kan emellertid äga rum utan att ha föranletts av kritiken från JO, trots att den verkar vara en rimlig reaktion på kritik. Hur kan det säkerställas att påverkan kommer från JO? Förändringen i fråga måste helt enkelt tolkas utifrån kritikens utformning och med hjälp av yttranden som bekräftar att en viss förändring gjorts för att JO förespråkade den. Även utan yttranden som belägg är det möjligt att spåra en åtgärd till en uppmaning från JO, om åtgärden rimmar väl med uppmaningen. Slutligen kan en åtgärd vara kopplad till kritik som inte innehållit någon konkret uppmaning och syfta till att åstadkomma förbättring i mer allmän bemärkelse. Här är det alltså en fråga om att sätta utvecklingen av överförmyndarens organisation i relation inte bara till kritiken från JO, utan också till t.ex. ärendemängdens utveckling. Genom att resonera kontrafaktiskt, alltså genom att fråga sig om en förändring skulle ha genomförts (på samma sätt och vid samma tidpunkt) utan att kritik från JO hade förekommit, tvingas man överväga andra orsaker som vore rimliga utifrån materialet. Det blir en prövning av tolkningen, som stärks om de andra förklaringsmöjligheterna kan avfärdas.⁹² Att det enligt detta resonemang verkar rimligt att en viss förändring har skett med anledning av JO:s kritik gör att förändringen kan betraktas som en *effekt* av kritiken.

En andra viktig fråga är att hålla isär *förändring* och *förbättring*. En förändring kan vara en effekt av kritik från JO, men behöver nödvändigtvis inte vara en förbättring, en förändring som verkat främjande. Att fastställa att en förbättring har skett är svårare än att fastställa en förändring. Då jag helt förlitat mig på JO:s kritik som mått på de brister som funnits, är det rimligt att även grunda min uppfattning om vilka förbättringar som skett på utvecklingen såsom den framställs i kritikbesluten. JO:s bedömning är således den huvudsakliga måttstocken. Dock har jag utöver JO:s bedömning ibland även fler bedömningar att väga in, t.ex. SKL:s överförmyndarjuridikexperts utsagor om vad överförmyndarverksamheten kräver och hur verksamheten på just Gotland har utvecklats. Också de som i dag verkar i överförmyndarnämnden respektive på dess kansli har uttalat sig om utvecklingen och situationen i dag. De har naturligtvis ett intresse av att framställa verksamheten som bättre än

⁹² Jämför t.ex. Ladrech 2010, s. 40f.

tidigare, men i kombination med andra indikationer kan de tas med i bedömningen av åtgärdernas resultat. Att i detalj fastställa graden av förbättring på överförmyndaren är emellertid inte syftet med den här uppsatsen och inte möjligt utifrån mitt material och min ringa områdeskunskap.

4.4 Material

Min framställning och analys grundar sig till stor del på skriftligt material i form av kritikbeslut och tillsynsprotokoll från länsstyrelsen. Materialet har kompletterats med fem informantintervjuer som jag gjort samt en radiointervju. Intervjuerna går jag närmare in på längre ned.

Från JO har jag begärt ut samtliga kritikbeslut och inspektionsprotokoll mot överförmyndaren från de senaste 30 åren. Det äldsta ärendet som fanns var dock från 2000 och det året fick därför bli startpunkt för analysen. Sammanlagt ligger 20 JO-ärenden till grund för min undersökning; 3 inspektionsprotokoll, 16 kritikbeslut och ett beslut utan kritik. Flera av kritikbesluten fattades i ärenden som initierats av JO själv. Från år 2000 och framåt JO-anmälde överförmyndaren på Gotland 33 gånger: 11 av anmälningarna ledde till kritik.

Kritikbesluten och inspektionsprotokollen har inte bara använts för att ringa in trycket på verksamheten, alltså omfattningen av påpekade brister och styrkan i uppmaningarna om att komma till rätta med bristerna, utan också som en källa till hur de ansvariga för verksamheten har reagerat på kritiken, om och i så fall vad de har vidtagit för åtgärder med anledning av den och hur de sett på dessa åtgärder. Kritikbesluten innehåller nämligen alltid ett remissyttrande från den som eventuellt står inför att kritiseras. Besluten är inte alla lika omfattningsrika, men ur dem är det hur som helst möjligt att plocka ut information om verksamhetens utveckling. Protokollen från inspektionerna, där verksamheten undersökts grundligare, erbjuder en sådan möjlighet i större utsträckning.

Länsstyrelsens protokoll från tillsynsbesöken under den aktuella tidsperioden har på ett liknande sätt utgjort en källa till information om hur överförmyndaren förändrats, vilka brister som funnits och hur man försökt åtgärda dem. Främst har jag tagit hjälp av protokollen för att beskriva utvecklingen på kansliet, men eftersom jag också har betraktat länsstyrelsen som en aktör som själv genom sin kritik kan skapa anpassningstryck har jag dessutom letat efter uppmaningar till att vidta förbättringsåtgärder i dem.

För att komplettera bilden av kritik- och förbättringsåtgärdsprocessen och lättare kunna ringa in *mediating factors* har jag genomfört intervjuer med följande personer:

- Byråchef på JO-ämbetet som tidigare arbetat med överförmyndarfrågor och varit involverad i ärendena gällande Gotland fram till 2010.
- Handläggare på överförmyndarnämndens kansli sedan 2013, jurist.
- Länsassessor på Länsstyrelsen Gotland som skötte tillsynen av överförmyndarverksamheten på Gotland mellan 1999 och 2012.
- Tillförordnad ordförande i överförmyndarnämnden sedan 2013 och ledamot i nämnden sedan 2011.
- Förbundsjurist på SKL, specialiserad på överförmyndarjuridik. Intervjun handlade främst om utmaningar för överförmyndare i allmänhet, men frågor ställdes också om fallet Gotland, eftersom förbundsjuristen kände till det väl och varit där och föreläst en dag 2012.

Dessutom har jag använt en 30 minuter lång intervju, genomförd i P4 Gotland 2008, med den person som var överförmyndare på Gotland mellan 2003 och 2006 och som före och efter arbetet som överförmyndare var assistent respektive handläggare på kansliet.

Jag har alltså tagit kontakt med och pratat med personer som utifrån olika positioner har eller har haft insyn i hur arbetet med att förbättra överförmyndarverksamheten på Gotland har bedrivits. Jag har i regel själv identifierat intervjupersonerna i det insamlade materialet under arbetets gång. Urvalet är alltså ett så kallat snöbollsurval.⁹³ Tyvärr har jag inte pratat med någon som varit med hela vägen under de två senaste mandatperioderna, då förändringsarbetet tycks ha tilltagit. Överförmyndarnämndens ordförande, som var ledamot av nämnden 2007-2010, är borta från sitt uppdrag på grund av sjukdom och jag intervjuade därför i stället nämndens tillförordnade ordförande, som enbart suttit i nämnden under innevarande mandatperiod.

Samtliga intervjuer genomfördes över telefon och tog mellan 15 och 25 minuter. Intervjuerna var informantintervjuer, som syftade till kartläggning av ett händelseförlopp, varför jag ställt olika frågor till intervjupersonerna utifrån deras roller och erfarenheter.⁹⁴ Jag hade en handfull frågor att ställa/ punkter att beröra under samtalet och dessa kände intervjupersonerna på ett ungefär till i förväg. Jag tog anteckningar och sammanställde dem i direkt anslutning till varje intervju. Därefter skickades sammanställningarna till informanterna,

⁹³ Jämför t.ex. Esaiasson m.fl. 2007, s. 216 och 291.

⁹⁴ Ibid, s. 257f.

som har godkänt dem, ibland efter en del korrigeringar. Efter intervjuerna har jag ibland hört av mig och ställt kompletterande frågor.

Det finns en viss skevhet i intervjumaterialet. När det gäller personer som arbetar i överförmyndarverksamheten har jag bara intervjuat personer vars egna erfarenheter inte sträcker sig längre än till början av innevarande mandatperiod. Radiointervjun med den sista överförmyndaren kompenserar naturligtvis för detta, men jag har inte kunnat ställa egna frågor till henne. De andra informanterna, som haft kontakt med överförmyndaren i egenskap av tillsynare, har i stället saknat kontakt med myndigheten under de senaste åren. SKL:s förbundsjurist har visserligen kunnat uttala sig om hela processen, men har betraktat den på ett längre avstånd än de andra informanterna. Ett annat problem är att skeendet delvis sträcker sig så långt tillbaka i tiden som 14 år. Detta kan givetvis innebära att informanterna inte minns allting korrekt. Det skriftliga materialet från JO och länsstyrelsen utgör dock stommen i empirin. Det har fungerat som referensram för informantintervjuerna.

Slutligen har jag också letat fram tidningsartiklar och -notiser som berör utvecklingen av överförmyndarorganisationen. I dessa har jag kunnat hitta kommentarer från fler personer som varit involverade i utvecklingsprocessen. Detta har berikat materialet med kunskap om vad som skedde när. Artiklarna har också betraktats ur en annan synvinkel, nämligen hur tongångarna har låtit när överförmyndaren har omskrivits. Media betraktar jag ju som en aktör som förmedlar och kan öka anpassningstrycket. På sidan www.helagotland.se, där artiklar ur lokaltidningarna Gotlands allehanda och Gotlands tidningar publiceras, har jag tittat igenom de 121 träffar från åren 2002 - 2013 som en sökning på "överförmyndare" gav. De artiklar som rörde överförmyndaren på Gotland har jag läst och ur en del av dem har jag hämtat citat. Det är alltså ingen djupgående analys av all medierapportering om kritiken mot överförmyndaren som ligger till grund för analysen av media som komponent i förändringsprocessen. Min begränsade undersökning av artiklarna i lokaltidningarna är dock tillräcklig för att ge en uppfattning om hur överförmyndaren har framställts i media och vad framställningen har inneburit för anpassningstrycket.

4.5 Etiska överväganden

Som jag redan varit inne på är det ingen trevlig upplevelse att kritiseras av JO. "Det glömmers man inte", sa en handläggare som jag ringde upp för att ställa frågor om ett kritikbeslut. Ett kritikbeslut kan ge upphov till konflikter och arbete med att komma till rätta med problem och

brister kan t.ex. innebära att personal byts ut. Sådant kan det vara svårt att prata om i efterhand. Det kan ha påverkat de svar jag har fått av några informanter.

Jag har inte utlovat någon anonymitet och namnen på mina informanter finns med i referenslistan. De finns dessutom med i JO-besluten och länsstyrelseprotokollen som jag har använt mig av. För att undvika fokus på enskilda personer, vilket i synnerhet gäller för personer jag inte har pratat med utan inhämtat information om på andra sätt, har jag emellertid låtit bli att skriva ut namnen i texten och använt mig av ord som ”ordföranden” och ”överförmyndaren”. Det innebär att tydligheten har fått stryka på foten något och det har därför varit viktigt att vara tydlig med vilken person jag syftar på, för att förståelsen för processen ska förbli god för läsaren.

5. Kritiken mot överförmyndaren på Gotland

Innan jag applicerar teorin på kritiken mot överförmyndarverksamheten på Gotland ska jag i tur och ordning beskriva utvecklingen av formerna för verksamheten under den aktuella tiden, kritiken mot verksamheten och hur man agerat med anledning av den. I samband med beskrivningen av åtgärderna som vidtagits kommer jag också att ta upp hur man från olika håll ser eller har sett på dem och deras effekt.

5.1 Kort historik

Länge hade man en politiker som förtroendevald överförmyndare på Gotland. 1995 – 1999 kom överförmyndaren från Socialdemokraterna⁹⁵ och mellan 1999 och 2002 var det i stället en företrädare för Moderaterna.⁹⁶ Under mandatperioden därefter, 2003 – 2006, valdes i stället en tjänsteman, som tidigare arbetat som assistent på överförmyndarens kansli, till opolitisk överförmyndare.⁹⁷ Den 1 januari 2007 inrättades en överförmyndarnämnd bestående av politiker, tre ledamöter och tre ersättare. Den opolitiska överförmyndaren fick då en handläggartjänst.⁹⁸ Under den första mandatperioden med överförmyndarnämnd var ordföranden centerpartist.⁹⁹ Innevarande mandatperiod är det rödgrön majoritet i regionfullmäktige och ordföranden i nämnden är socialdemokrat. Sedan ungefär ett år tillbaka har nämnden en tillförordnad ordförande, från samma parti, då ordföranden är frånvarande på grund av sjukdom.¹⁰⁰

Antalet pågående ärenden har ökat markant sedan år 2000. Då hade överförmyndaren 375 godmansärenden och 18 förvaltarärenden. 2004 var samma siffror 600 respektive 39.¹⁰¹ 2010 pågick 792 godmansärenden och 65 förvaltarärenden.¹⁰² Vid utgången av 2013 hade myndigheten 729 registrerade godmans- och förvaltarskapsärenden; ärendemängden har alltså sjunkit något den senaste tiden.¹⁰³

⁹⁵ Han är sedan 2011 ordförande i regionstyrelsen på Gotland.

⁹⁶ Se t.ex. JO 3712-2000.

⁹⁷ Se t.ex. JO 2975-2000.

⁹⁸ Onsdagsintervjun i P4 Gotland 30 januari 2008.

⁹⁹ Länsstyrelsens i Gotlands län 2010.

¹⁰⁰ Telefonintervju 30 april 2014.

¹⁰¹ Se JO 3874-2005, s. 1.

¹⁰² Länsstyrelsens i Gotlands län 2010, s. 3.

¹⁰³ Överförmyndarnämndens årsredovisning 2013, s. 7.

5.2 Kritikens innehåll och karaktär

5.2.1 Kritiken från JO

Alla tre protokoll från justitieombudsmännens inspektioner och knappt hälften av kritikbesluten gällande överförmyndaren på Gotland har skickats till kommun-/ regionstyrelsen för kännedom.¹⁰⁴ Ungefär lika många, men inte alltid beslut och protokoll gällande samma ärende, skickades till länsstyrelsen.¹⁰⁵ Det är främst då allvarlig eller mycket allvarlig kritik riktats mot överförmyndaren som JO har skickat besluten till fler än överförmyndaren och anmälaren.

Som ovan nämnts börjar denna undersökning av överförmyndarverksamheten på Gotland år 2000, då JO inspekterade överförmyndarens kansli. Det fanns ingen särskild anledning till att man inspekterade överförmyndaren på Gotland just då.¹⁰⁶ Inspektion inleddes i början av september, men efter granskning av runt 30 slumpvis utvalda akter fattade JO beslut om att inspektionen skulle fortsätta senare samma månad. Vid inspektionen i början av september hittades också tio plastmappar innehållande bland annat ansökningar om godmanskap som inkommit mellan 1996 och 1998, som kom att granskas inom ramen för ett särskilt ärende.¹⁰⁷

Vid den fortsatta inspektionen granskades händelser som var äldre än två år, trots att JO normalt sett inte utreder händelser som ägt rum senare än så, eftersom en del aktuella fel hängde ihop med äldre handläggning. Felaktigheterna bestod t.ex. i brister i årsräkningsgranskningen, oordning i arkivet och missvisande innehåll i brevmallar. I två avslutade ärenden där huvudmännen avlidit, hade man flera år senare skickat handlingarna till Kammarkollegiet/ Allmänna arvsfonden och uppgivit att andra arvingar saknades. Handlingarna hade dock återsänts och Kammarkollegiet påpekade att det fanns släktarvingar i bägge fall. JO underströk vikten av noggrannhet och menade ”att överförmyndarens misstag framstod som genanta”.¹⁰⁸ Avslutningsvis anförde han att

ovan påpekade felaktigheter [dessvärre förekommer] hos många överförmyndare. I förevarande fall kan dock konstateras att bristerna är ovanligt många och dessutom av allvarlig – i något fall mycket allvarlig – karaktär. Särskilt graverande är att en stor mängd årsräkningar har godkänts av överförmyndaren trots att de inte har varit undertecknade av ställföreträdaren och att fungerande bevakningsrutiner uppenbarligen saknas.¹⁰⁹

¹⁰⁴Se JO 2975-2000, 2147-2006, 5148-2006, 5149-2006, 2102-2005, 4793-2005, 4794-2005, 4782-2004, 1482-2003 och 3712-2000.

¹⁰⁵ Se JO 2975-2000, 3874-2005, 2147-2006, 5148-2006, 5149-2006, 2102-2005, 3712-2000, 3437-2013, 6301-2010, 5478-2010 och 2990-2009.

¹⁰⁶ Telefonintervju 8 maj 2014.

¹⁰⁷ JO 2975-2000.

¹⁰⁸ JO 2975-2000.

¹⁰⁹ Ibid.

Överförmyndaren fick mycket allvarlig kritik av JO, som skrev att han förutsatte att åtgärder skulle vidtas för att komma till rätta med bristerna. Resurser behövde enligt honom tillföras, så att arbetet kunde bedrivas effektivt.¹¹⁰

Gällande ärendena i plastmapparna yttrade sig den gamla överförmyndaren vid två tillfällen om omständigheterna som gjort att de blivit liggande oregistrerade. Han beskriver hur man övergått från manuell till datoriserad hantering av ärenden och att man haft diverse övergångsproblem men att dessa varit föremål för en dialog med länsstyrelsen. Han skriver att ”huvudmannens, ofta mycket utsatta människor, behov av omedelbar och medkännande handläggning” hela tiden prioriterades.¹¹¹ Att han behållit handlingarna i fråga i plastmappar, trots att de av olika skäl inte behövts sändas till tingsrätten, berodde på att han varit osäker på hur de skulle hanteras. ”Kanske att de borde arkiverats, återsänts till den sökande eller makulerats.”¹¹² Att assistenten uppgivit att hon plötsligt upptäckt plastmapparna menade den tidigare överförmyndaren berodde på att överlämningen till efterträdaren skett plötsligt och att assistenten, som nyligen påbörjat ett vikariat, inte kunde förutsättas ”till fullo [...] känna till rutiner kring ärendehantering och registrering”.¹¹³

JO skrev att den tidigare överförmyndarens svar är oprecisa och kan sammantaget konstatera att han, trots sin skyldighet att känna till gällande regelverk, inte har följt det vid handläggningen av ärendena i fråga. JO fann bristerna vara mycket allvarliga, men menade att bl.a. hans inspektion hade gjort att åtgärder vidtagits för att åstadkomma förbättring.¹¹⁴ Med anledning av anmälningar skulle JO de närmaste åren emellertid få många skäl att återigen rikta kritik mot överförmyndaren. 2002 fick överförmyndaren kritik för att inte ha låtit en god man yttra sig innan beslut om hans entledigande fattades. JO noterade dock att överförmyndaren egentligen hade kännedom om sin kommunikationsskyldighet.¹¹⁵

Efter att ha utrett en anmälan som kom in till JO 2003 om att ett överklagande av ett beslut inte hade kommit in till tingsrätten kunde JO Nordenfelt konstatera att överklagandet tycktes ha kommit bort med posten och att överförmyndaren, nu den opolitiska tjänstemannen, inte kunde lastas för det skedda. Däremot kritiserade hon överförmyndaren för att hon inte hade uppfattat överklagandet som ett sådant, utan som en skrivelse. JO fann det också

¹¹⁰ JO 2975-2000.

¹¹¹ JO 3712-2000, s. 6.

¹¹² Ibid, s. 7.

¹¹³ Ibid, s. 9.

¹¹⁴ Ibid, s. 10f.

¹¹⁵ JO 3963-2001.

anmärkningsvärt att överförmyndaren hade lämnat andra uppgifter till Svea hovrätt, dit anmälaren ansökt om återställande av försutten tid för att ges möjlighet att överklaga av överförmyndarens beslut; till rätten hade hon sagt att hon uppfattat skrivelsen som ett överklagande.¹¹⁶

I september 2005 inspekterade JO återigen överförmyndaren. Liksom vid inspektionen 2000 ansåg JO att inspektionen behövde fortsätta vid ett senare tillfälle. Efter den utökade inspektionen anförde JO att hon

vid inspektionen funnit allvarliga brister i överförmyndarens tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. De iakttagelser som gjorts tyder bl.a. på att överförmyndarens granskning av årsräkningar inte omfattar erforderliga kontroller och att den saknar systematik. [...] Vid inspektionen har också uppdagats stora brister i rutinerna för bevakning och uppföljning av ärendena. Dessa och andra iakttagelser som gjorts vid inspektionen visar på sådana brister i överförmyndarens tillsynsverksamhet som förutsätter att en förändring sker och att det skapas nya rutiner inom myndigheten. Dessutom framstår det som nödvändigt att verksamheten förstärks med juridisk kompetens.¹¹⁷

Tillsynsbesöket gav JO anledning att ta upp två fall i särskilda initiativärenden.¹¹⁸ Inspektionen följdes upp 2006. Nu, i sin bedömning av åtgärderna som vidtagits sedan sist och dess effekter, skrev JO att hennes intryck var att åtgärderna började ge ”vissa positiva resultat”.¹¹⁹ Vid inspektionen hade samtidigt iakttagelser gjorts, som föranlett JO att även denna gång fördjupa sin granskning inom ramen för två initiativärenden. ”Iakttagelserna avsåg allvarliga brister i överförmyndarens handläggning av delvis samma slag som föranledde mig att kritisera överförmyndaren efter inspektionen 2005 och som förekommit i tiden efter densamma.”¹²⁰ Ärendena gällde godmanskap respektive förmynderskap och JO riktade allvarlig kritik mot överförmyndaren. Ett av förmynderskapsärendena gällde bl.a. att överförmyndaren gett tillstånd till uttag av 400 000 kronor från ett överförmyndarspärtrat konto utan att ha fått in någon förteckning från förmyndaren och utan att dokumentera i akten vad pengarna skulle användas till.¹²¹

2006 fick överförmyndaren kritik för att i ett förmynderskapsärende ”i flera viktiga hänseenden grovt ha [...] brustit i sin tillsyn” av förmyndarens i fråga förvaltning av sin sons medel.¹²² JO noterar att bristerna i det aktuella ärendet låg i linje med de brister som uppdagats under hennes inspektion av nämnden 2005.¹²³ 2006 kom också ett beslut i ett ärende

¹¹⁶ JO 1482-2003.

¹¹⁷ JO 3874-2005.

¹¹⁸ JO 4793-2005 och 4794-2005.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid, s. 4.

¹²¹ JO 5149-2006, s. 5.

¹²² JO 4782-2004, 4.

¹²³ Ibid.

om jäv, som föranletts av en anonym anmälan till JO. Överförmyndarens make hade varit förordnad som god man i fem ärenden där hon, först som assistent och sedan som överförmyndare, fattat beslut om bl.a. arvodering. Överförmyndaren uppgav att hon delegerat de beslut som gällde hennes man till sin assistent och att hon, när hon var assistent, omvänt enbart ”effektuerat redan godkända belopp”.¹²⁴ JO kritiserade henne dock för att ha varit jävig både som assistent och senare som överförmyndare vid handläggningen av ärenden där hennes make varit inblandad. Hennes ersättare borde ha trätt in när hon som överförmyndare stod inför uppgiften att fatta beslut gällande sin make. JO avslutade med att hänvisa till två tidigare ärenden, 4793-2005 och 4794-2005, där hon konstaterat brister i överförmyndarens kunskap om gällande regelverk och tyckte sig se detsamma även här.¹²⁵

I september 2010 kom ny kritik. Överförmyndarnämnden hade ansökt hos tingsrätten om att en extra god man skulle förordnas till en huvudman som redan hade en god man. JO påminde om att i de fall omständigheterna motiverar att en person har flera gode män, är ”överförmyndaren *ensam* behörig att ta ställning i saken”.¹²⁶ JO ansåg att handläggningen visade på bristande kunskaper om FB:s regler. Nämnden fick också allvarlig kritik för att ha hanterat en begäran om utlämnande av handlingar i ärendet felaktigt samt för att inga handlingar i ärendet hade diarieförts.¹²⁷ Samma år kritiserades nämnden för att inte ha lämnat över en ansökan om ett godmanskaps upphörande till tingsrätten och i stället ha försökt övertala huvudmannen om att låta godmanskapet vara kvar. JO kritiserar nämnden för att inte, sin egen uppfattning till trots, i enlighet med 4§ FL ha lämnat begäran vidare till tingsrätten. Hon förutsatte att liknande ärenden skulle handläggas korrekt i framtiden.¹²⁸

2011 fick JO återigen anledning att kritisera nämnden efter att ha utrett en anmälan mot den. Efter samtal med en god man och hennes huvudman hade handläggarna på nämndens kansli upprättat riktlinjer för när huvudmannens barn kunde besöka henne. JO skriver att det är svårt att uppfattat riktlinjerna på något annat sätt än att nämnden förordnat om besöksförbud och anför vidare:

Enligt 7§ [Lagen (1988:688) om besöksförbud] prövas frågor om besöksförbud av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det finns anledning till den. [...] Nämndens agerande är synnerligen anmärkningsvärt och visar tydligt att nämnden saknat kännedom om vilka åtgärder

¹²⁴ JO 2102-2005, s. 4.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ JO 2990-2009, s. 3.

¹²⁷ JO 2990-2009, s. 3ff.

¹²⁸ JO 4964-2009.

som varit möjliga att företa i den aktuella situationen. Överförmyndarnämnden förtjänar mycket allvarlig kritik.¹²⁹

I samma kritikbeslut får nämnden också allvarlig kritik för brister i diarieföringen. ”En genomgång av huvudmannens akt visar bl.a. att inkomna och upprättade handlingar saknar uppgift om till vilket ärende de hör. Vidare hade en hel pärm med mejlkorrespondens inte registrerats.”¹³⁰ I ett annat kritikbeslut från samma år fick nämnden återigen kritik för bristfällig diarieföring och dessutom mycket allvarlig kritik för bristande tillsyn i ett godmansärende.¹³¹ I ytterligare ett ärende fick nämnden kritik för att inte ha svarat på diverse frågor ställda i flera brev.¹³²

Nämnden anmäldes kort därefter för att ha dröjt nio månader med att lämna ut allmänna handlingar. När handlingarna till slut lämnades ut till anmälaren fick han inte alla han hade begärt ut, men däremot flera dubletter. Nämnden kritiserades av JO Lindström.¹³³ 2013 fick nämnden kritik igen, allvarlig sådan, för bristfällig handläggning av en begäran om handlingsutlämnande. JO anförde att ”[b]risterna har orsakats av passivitet och slarv i handläggningen samt till synes även okunskap om grundläggande bestämmelser om handlingsutlämnande”.¹³⁴ JO förutsatte att nämnden skulle se över sina rutiner.¹³⁵

Det senaste kritikbeslutet mot överförmyndarnämnden på Gotland meddelades i februari 2014. Vid en inspektion av Gotlands tingsrätt hade JO hittat fyra ansökningar om godmanskap som nämnden dröjt mycket länge med att lämna över dit. JO tog upp ansökningarna inom ramen för ett särskilt ärende. I kritikbeslutet uttrycker han förvåning över att nämnden inte redan vidtagit åtgärder för hantering av ansökningar om godmanskap, särskilt eftersom den nyligen kritiserats för bristfällig handläggning i ett liknande ärende (4964-2009) och av JO Nordenfelt uppmanats att vidta förbättringsåtgärder. JO gav nämnden allvarlig kritik, men utgick ifrån att nämnden i enlighet med sitt yttrande nu hade rutiner som i framtiden skulle möjliggöra ett snabbt översändande av ansökningar till tingsrätten.¹³⁶

¹²⁹ JO 6301-2010, s. 3.

¹³⁰ Ibid, s. 4.

¹³¹ JO 5478-2010.

¹³² JO 1121-2011.

¹³³ JO 6349-2011.

¹³⁴ JO 505-2012, s. 11f.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid, s. 4. Enligt FB 19 kap. 17 § ska länsstyrelsen se till att utbildningen av de som arbetar i verksamheten är tillfredställande.

5.2.2 Länsstyrelsens kritik

När överförmyndaren inspekterades av länsstyrelsen år 2000, några månader före JO:s första inspektion, noterade man att bytet av överförmyndare efter valet inte hade varit friktionsfritt och att kunskapsöverföringen och samarbetet mellan överförmyndaren och företrädaren, som nu var ersättare, lämnade en del i övrigt att önska. I samband med konstaterandet skrev man följande, som måste ha varit en uppmaning till kommunledningen att hålla ett öga på överförmyndaren: ”Även om det primära ansvaret för verksamheten naturligtvis vilar på överförmyndaren har samtliga inblandade ett ansvar för verksamheten på ett sätt som motsvarar samhällets krav på effektivitet och rättssäkerhet”.¹³⁷ Man fann många brister och uppmanade med anledning av sina iakttagelser överförmyndaren att se över rutinerna för handlingsregistrering och upprättande av tjänsteanteckningar samt att förbättra rutinerna för bevakning av ärendenas handläggning.¹³⁸ Länsstyrelsen noterade också att handläggningstiderna ibland var mycket långa. Detta, menade man, var förstäeligt eftersom det ibland är svårt att finna en ställföreträdare i komplicerade fall, men fortsatte:

Det är dock inte acceptabelt att, som nu skett, ärenden blivit liggande mer än ett år utan att någon handläggning tycks ha skett. Länsstyrelsen förutsätter att Överförmyndaren fortsättningsvis är mera aktiv i arbetet med att hantera dessa ärenden och att handläggningen dokumenteras fortlöpande.¹³⁹

Vid nästa tillsynsbesök, år 2003, ansåg länsstyrelsen att överförmyndaren var ”på rätt väg när det gäller uppstyrning av verksamheten och dokumentation, m.m.”.¹⁴⁰ Dock noterades det att rutinerna för registrering av inkomna handlingar ännu inte var fullgoda. En del årsräkningar hade vidare inte undertecknats på heder och samvete och dokumentationen av ärendenas gång var ibland bristfällig.¹⁴¹ Överförmyndaren kritiserades också för att i några ärenden ha dröjt länge med att vidarebefordra ansökningar till tingsrätten.¹⁴² I protokollet från tillsynsbesöket 2005 står ingenting om några förbättringar. Överförmyndaren kritiserades för bristfällig granskning av årsräkningar. Vidare varierade ersättningen till ställföreträdarna mycket, men i akterna fanns ingenting som visade vad ersättningsnivån grundade sig på. Ordningen befanns vara anmärkningsvärd.¹⁴³

2007 fann länsstyrelsen vid sitt tillsynsbesök återigen att det allmänna intrycket av verksamheten var gott. Samtidigt fick nämnden kritik för bl.a. bristande diarieföring i ett

¹³⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län 2000, s. 5.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid, s. 6.

¹⁴⁰ Länsstyrelsen i Gotlands län 2003, s. 7.

¹⁴¹ Ibid, s. 5f.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Länsstyrelsen i Gotlands län 2005.

ärende. Trots att JO kritiserat nämnden för att dokumentation i akterna ibland utgjordes av anteckningar på post it-lappar noterade länsstyrelsen att detta inte upphört. Fortfarande fanns också brister i årsräkningsgranskningen.¹⁴⁴ 2008 kritiserade länsstyrelsen nämndens ordförande för jäv, eftersom hans fru var god man i ett par ärenden.

Nämndens ordförande[...]s maka är god man i tre ärenden. Länsstyrelsen finner detta förfaringsätt olämpligt och riktar därför kritik mot att denna rutin tillåts. Allmänhetens förtroende för en oberoende och självständig myndighet rubbas genom ett dylikt tillvägagångssätt. [...] (Länsstyrelsen vill i sammanhanget även hänvisa till de synpunkter som JO framfört av den tidigare överförmyndaren på Gotland och dennes jävsförhållanden).¹⁴⁵

JO tog dock aldrig upp den här frågan. En generell iakttagelse var också att verifikationsunderlaget till årsredovisningarna brast. Det saknades ofta bilagda kvitton och vid godkännande av uttag saknades det i några fall information om vad pengarna hade använts till.¹⁴⁶ Vid 2009 års tillsynsbesök kom det fram att endast en handläggare handlagt ärenden under årets första hälft, då den andra handläggartjänsten varit vakant. Länsstyrelsen skrev att det ”utifrån ett medborgarperspektiv” fick anses viktigt att förstärka kansliets personalresurser.¹⁴⁷ Vid aktgranskningen upptäcktes inga allvarliga fel, men de som hittades var samma fel som man påtalat efter tidigare tillsynsbesök. Jävsfrågan gällande överförmyndarnämndens ordförande tog också upp på nytt. Där hade ingen förändring skett. Vikten av att personalen deltog i utbildningar för att upprätthålla och utveckla sin kompetens betonades också.¹⁴⁸ 2010 noterade man att 69 ansökningar om godmanskap ännu inte skickats till tingsrätten. Att inte skicka ansökningar till tingsrätten (tillräckligt snabbt) hade man kritiserats för av JO tidigare samma år. När man gick igenom ett antal akter fann man dessutom att en del lösa noteringar på post it-lappar gjorts och att viss information ibland saknades i ärendena.¹⁴⁹ Många akter granskades dock utan anmärkning och i ett fall kom länsstyrelsen med beröm: ”Nytt ärende, bra dokumentation, bra information om uppdraget till gode mannen!”¹⁵⁰

Vid Länsstyrelsen i Gotlands läns sista tillsynsbesök vid överförmyndaren rekommenderade man bl.a. att handläggningsrutiner vid huvudmäns dödsfall skulle ses över och att beslut om uttag från huvudmännens konton skulle följas upp med inkrävande av verifikationer. Man hade också vissa synpunkter på årsräkningsgranskningen.¹⁵¹ Mellan 2007

¹⁴⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län 2007.

¹⁴⁵ Länsstyrelsen, Gotlands län 2009, s. 3.

¹⁴⁶ Ibid, s. 7.

¹⁴⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län 2010, s. 2.

¹⁴⁸ Länsstyrelsen i Gotlands län 2010.

¹⁴⁹ Länsstyrelsen i Gotlands län 2010.

¹⁵⁰ Ibid, s. 6.

¹⁵¹ Länsstyrelsen i Gotlands län 2012.

och 2011 skickades protokollen från länsstyrelsens tillsyn till JO. Förutom omnämmandet av att JO kritiserat den tidigare överförmyndaren för jäv förkommer dock mycket få hänvisningar till JO:s kritik i länsstyrelsens protokoll. I protokollet från 2010 står det att den senaste kritiken från JO har diskuterat under tillsynsbesöket, men vad som sagts mer i detalj framgår inte.¹⁵² Enligt länsassessorn som hade hand om länsstyrelsens tillsyn pratade man vid varje besök om JO:s kritik och vikten av att bristerna åtgärdades. Han och hans kollegor upplevde dock att kritiken inte riktigt togs på allvar.¹⁵³

Länsstyrelsen i Stockholms län hade en del synpunkter vid sitt tillsynsbesök 2012. Man ansåg att nämnden accepterat årsräkningar som var bristfälligt ifyllda och ibland själv fyllt i det som saknades. Länsstyrelsen skrev att en bristfällig årsredovisning i stället borde leda till att ställföreträdarens lämplighet omprövades. Länsstyrelsen hade också påpekat vikten av att ansökningar överlämnas till tingsrätten för handläggning. I övrigt kritiserade man bl.a. nämnden för lång handläggningstid vid begäran om utlämnande av allmänna handlingar och för att rutinerna för överlämning av redovisningshandlingar vid byte av ställföreträdare var bristfälliga.¹⁵⁴

5.2.3 Förmedlingen av kritiken i media

Länsassessorn på Länsstyrelsen i Gotlands län uppgav att kritiken som riktades mot överförmyndarnämnden så gott som alltid blev stora nyheter i lokaltidningarna på ön.¹⁵⁵ I nästan alla intervjuer har den negativa publiciteten som detta har inneburit kommit på tal och överförmyndarnämndens tillförordnade ordförande berättade att han inte visste mycket om överförmyndarverksamheten när han valdes in i nämnden. Han kände till myndigheten främst genom lokalpressens rapportering om dess brister.¹⁵⁶

I tidningarna har JO:s och länsstyrelsens kritik, i synnerhet de skarpaste formuleringarna, återgivits. Man har 2005 kunnat läsa att överförmyndaren får ”från kritik från länsstyrelsen”¹⁵⁷ och 2012 skrevs följande: ”2011 var inget bra år för överförmyndarnämnden som kritiserades både av justitieombudsmannen och av länsstyrelsen för brister i handläggningen.”¹⁵⁸ Formuleringar som återkommer är meningar i stil med

¹⁵² Länsstyrelsen i Gotlands län 2010.

¹⁵³ Mail 27 maj 2014.

¹⁵⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län 2013.

¹⁵⁵ Intervju 25 april 2014.

¹⁵⁶ Intervju 30 april 2014.

¹⁵⁷ ”Överförmyndaren får hård kritik” 2005.

¹⁵⁸ ”Gode män ska bli bättre på etik” 2012.

”[ö]verförmyndarnämnden på Gotland är nästan konstant i blåsväder”¹⁵⁹ och ”[ö]verförmyndarnämnden på Gotland fortsätter att dra på sig kritik”.¹⁶⁰ I en artikel från 2012 uppmärksammas fallet där överförmyndarnämnden utan lagstöd förmedlat besöksförbud. Där kan man bl.a. läsa att ”[f]amiljen *hamnade i klorna på överförmyndaren* för flera år sedan då mamman fick en stroke”.¹⁶¹ Flera artiklar uppmärksammar också förbättringsarbetet och där är tongångarna hoppfulla, men det faktum att överförmyndaren fått mycket kritik understryks i stort sett alltid.¹⁶² Sammantaget ger artiklarna läsaren en överdriven bild av JO:s roll och förmåga eftersom det inte framgår av dem att JO saknar sanktionsmöjligheter och att JO:s tillsyn inte omfattar gode mäns agerande. Flera notiser handlar om att JO utreder anmälningar och har ”krävt” överförmyndaren på remissyttranden. Att utredningarna inte behöver leda till kritik framgår aldrig.¹⁶³

5.3 Verksamhetens utveckling

Den omfattande kritiken mot överförmyndaren gällde flera gånger samma brist, t.ex. bristande granskning av årsräkningar, i övrigt bristande tillsyn i ärendena eller, som senast, dröjsmål med att vidarebefordra ansökningar till tingsrätten. Trots att man inte kommit till rätta med problemen, har man hela tiden vidtagit åtgärder för att försöka åstadkomma förbättring. I slutet av 90-talet hade överförmyndaren äskat mer resurser för att inte riskera fortsatta brister, särskilt med tanke på att antalet ärenden hade ökat, och i budgeten för 1999 hade medel avsatts för en assistent på heltid.¹⁶⁴ Bytet av överförmyndare år 1999 var inte helt smärtfritt, vilket framgick ovan. Förbundsjuristen på SKL som jag intervjuat menar att det ofta uppstår kunskapstapp vid byte av överförmyndare eller överförmyndarnämnd efter ett val.¹⁶⁵ Detta är en konsekvens av systemet med förtroendevalda som ytterst ansvariga för verksamheten.

Under 2001 genomförde ledningskontoret i Gotlands kommun på uppdrag av kommunstyrelsen en utredning av överförmyndarens organisation och verksamhet. Utredningen förespråkade att tillsätta en tjänsteman på posten. Kommunstyrelsen gick på utredningens linje och styrelsens ordförande sa till tidningen Gotlands allehanda att det skulle

¹⁵⁹ ”Ny kritik mot överförmyndaren” 2013.

¹⁶⁰ ”Öns överförmyndare får ny kritik” 2009.

¹⁶¹ ”Vi har blivit rättslösa” 2012. Min kursivering.

¹⁶² Se t.ex. ”Överförmyndarnämnden: Flera brister har åtgärdats” 2012 och ”Barbro Forslund är första tjänstemannen som blir överförmyndare” 2003.

¹⁶³ Se t.ex. ”Överförmyndaren ska utredas av Riksdagens ombudsmän” 2005 och ”Överförmyndaren granskas av JO” 2010.

¹⁶⁴ JO 3717-2000, s. 6.

¹⁶⁵ Telefonintervju 25 och 30 april 2014.

bli en jurist som skulle väljas till uppdraget för nästa mandatperiod.¹⁶⁶ Med en tjänsteman på posten hoppades man få bättre kontinuitet i verksamheten. Ny överförmyndare blev, som ovan nämnts, en tjänsteman som tidigare jobbat som assistent åt överförmyndaren. Hon var inte jurist, men hade de senaste åren skött överförmyndarverksamheten mycket på egen hand, eftersom den tidigare överförmyndaren bara arbetat på måndagar. Enligt henne hade det dock varit skönt att ha honom ”i ryggen”.¹⁶⁷ Av protokollet från länsstyrelsens tillsynsbesök 2003 framgår att man planerade för en ”omstart” redan det året och bl.a. skulle gå igenom sina förmynderskapsakter.¹⁶⁸ Senare skulle man dock få kritik för sin handläggning i flera förmynderskapsärenden, alltså sin tillsyn över omyndigas finansiella medel.

Genom anmälningar, och nya inspektioner 2005, blev överförmyndaren på Gotland kvar under JO:s lupp och kritiken som riktades mot myndigheten var fortsatt hård. En förklaring till bristerna, som återkommer, är underbemanning. Den tidigare överförmyndaren hade haft en assistent på heltid. Den nya överförmyndaren arbetade 75 procent och hade till början enbart en assistent på halvtid¹⁶⁹ samtidigt som ärendemängden ökade. Förbundsjuristen på SKL pekar på att en nackdel med att välja en tjänsteman, i synnerhet en utan juridisk kompetens, till överförmyndare är att personen i fråga då får mycket litet stöd. En politiskt tillsatt överförmyndare har åtminstone sitt parti att luta sig mot. Förbundsjuristen menar att den opolitiska överförmyndaren i det aktuella fallet arbetade mycket hårt, men saknade rätt kompetens och fick för lite uppbackning.¹⁷⁰

Vid JO:s inspektion den 5 september 2005 uppgav överförmyndaren ändå att verksamheten hade utvecklats sedan den senaste inspektionen. Hennes assistent hade gått från att arbeta halvtid till heltid i januari 2005. Överförmyndaren ansåg att granskningen av årsräkningar fungerade bra. Hon gjorde stickprovskontroller och varje år granskades några årsräkningar extra noga. I beslutet kan man dock också läsa att hennes ersättare aldrig hade tjänstgjort. ”Ersättaren är informerad om verksamheten, men säger sig inte vara det.”¹⁷¹ Ersättaren lämnade sitt uppdrag 2006 och ersattes tills vidare av en assistent på kansliet.¹⁷² Kritiken som senare riktades mot myndigheten efter inspektionen visade dock på att många problem kvarstod och senare under 2005 vidtog man fler åtgärder för att efterkomma JO:s krav

¹⁶⁶ ”Föreslår ändring av överförmyndarorganisationen” 2002.

¹⁶⁷ ”Barbro Forslund är första tjänstemannen som blir överförmyndare” 2003.

¹⁶⁸ Länsstyrelsen i Gotlands län 2003, s. 2.

¹⁶⁹ Onsdagsintervjun i P4 Gotland 30 januari 2008.

¹⁷⁰ Telefonintervju 25 och 30 april 2014.

¹⁷¹ JO 3874-2005, s. 1.

¹⁷² Kommunfullmäktiges protokoll 2006-06-19, § 102.

på bättring. En ny enhetschefs-tjänst inrättades inom serviceförvaltningen och chefen som tillträdde var jurist. JO hade påpekat vikten av att överförmyndaren fick juridisk kompetens knuten till sig.

I sitt remissvar till JO i maj 2006, inför en uppföljning av inspektionerna som genomförts 2005, anförde överförmyndaren att fler förbättringar hade genomförts. Bland annat hade man felsökt och förbättrat datorsystemet. En del brister som JO påpekat menade man berodde på tidigare datorkrångel. Överförmyndaren skrev vidare att den ”psykosociala arbetsmiljön” hade varit undermålig, men att hon såg med tillförsikt på framtiden. Arbetsbelastningen var och hade varit hög, men med den utökade assistenttjänsten hoppades man på mer tid för granskning och utveckling vid sidan av det löpande arbetet. Hon skrev också att hon och hennes medarbetare genomgått fortbildning i juridik och att de genom kommunjuristerna och sin enhetschef hade tillgång till juridisk expertis.¹⁷³ Enhetschefen var dock inte enbart ansvarig för överförmyndarverksamheten, utan en hel enhet på Konsult- och servicekontoret, dit överförmyndaren flyttats. Hon innehade posten mellan 2005 och 2009.¹⁷⁴

Även kommunstyrelsens ordförande hade ombetts yttra sig till JO 2006 och hans yttrande liknade till stor del överförmyndarens. Han menade att man med en heltidsarbetande assistent nu skulle ha möjlighet att hinna med utvecklings- och förändringsarbete. Han kommenterade också anställningen av den nya enhetschefen och skrev: ”Med dessa förutsättningar får anses att verksamheten har tillgång till erforderlig juridisk kunskap.”¹⁷⁵ JO uttryckte sig också i försiktigt positiva ordalag om förbättringsåtgärderna.

År 2006 äskade överförmyndaren mer pengar för åren 2007 och 2008 och flaggade också för att kansliet skulle kunna behöva öka sin bemanning framöver.¹⁷⁶ I budgeten för 2007 fick verksamheten också mer pengar till förstärkning av personalresurserna, men inte så mycket pengar som hon hade begärt.¹⁷⁷ Länsassessorn på Länsstyrelsen i Gotlands län, som tidigare utövade tillsyn över överförmyndaren, skickade sina tillsynsprotokoll till kommunstyrelsen, eftersom också han ansåg att verksamhetens resurstilldelning var en springande punkt, men tyckte att det tog lång tid att få ordentligt gehör därifrån.¹⁷⁸

¹⁷³ JO 2147-2006.

¹⁷⁴ Mail från handläggare 20 maj 2014.

¹⁷⁵ Ibid, s. 3.

¹⁷⁶ ”Överförmyndaren äskar” 2006.

¹⁷⁷ Kommunfullmäktiges protokoll 2006-11-27, § 25.

¹⁷⁸ Telefonintervju med Morten Spencer, 25 april 2014.

Inför mandatperioden 2007-2010 bildades en överförmyndarnämnd. Kritiken från JO hade inte sinat och efter en ny utredning av överförmyndarens organisation¹⁷⁹ fattades 2006 ett beslut om att bilda en nämnd. Den tillträdande ordföranden för kommunfullmäktige sa i en kommentar att förändringen gjordes med anledning av den turbulens som rått kring verksamheten och att man genom nämndbildningen och pengarna till mer personal ville stärka den.¹⁸⁰ Gotlands överförmyndarnämnd delar inte, som en del andra nämnder enligt Riksrevisionens rapport, upp ansvarsområden mellan sig.¹⁸¹ Innan bildandet av nämnden blev aktuellt sa Gotlands kommunjurist följande om överförmyndaren till en lokaltidning:

Myndigheten har begärt ökade anslag varje år utan framgång. Jag ser få fördelar med att skapa en nämnd men en fördel skulle ju kunna vara att de politiskt tillsatta kunde lyfta resursfrågan på ett annat sätt än en tjänsteman som drunknar i jobb.¹⁸²

Omorganisationen och de senaste kritikbesluten mot myndigheten diskuterades under en intervju i P4 Gotland med den opolitiska överförmyndaren, som återgått till en handläggartjänst efter nämndens bildande 2007. Kritiken kom i januari 2008 men gällde tiden då handläggaren fortfarande var överförmyndare. Handläggaren menade att de förbättringsåtgärder som vidtagits under åren hade skett tack vare JO:s kritik.¹⁸³

Den viktigaste anledningen till att det blivit så mycket fel var enligt henne resursbrist. Allt som hade behövts göras hanns inte med. Att fel hade skett, som att man glömmer att föra in information i en akt eller att skriva under en årsräkning, menade hon berodde på den mänskliga faktorn:

Det är inte lätt. Man sitter och granskar en årsräkning och så har man gjort den klar och så ringer telefonen och sedan glömmer man att skriva under sitt namn. Ja, det är sådant som händer.¹⁸⁴

Enligt handläggaren var det svårt att ha den överblick som behövs. Hon nämnde dock det faktum att man fått en assistenttjänst på halvtid, så att det på kansliet nu jobbade två handläggare och en assistent.

Man ska ha fullständig kontroll och det är inte alltid man har det, det är... Jag hoppas att det kan bli bättre men att uppfylla alla de här kraven till 150 procent, det är... Det tror jag är ganska svårt. Men nej, jag hoppas verkligen att vi ska få arbetsro och att vi ska få, med de här resurserna vi har nu, att det ska bli bättre och att vi kan få en granskning till så småningom, där vi kan få ett positivt resultat.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Onsdagsintervjun i P4 Gotland 30 januari 2008.

¹⁸⁰ ”De här tar plats i styrelser och nämnder” 2006.

¹⁸¹ Mail från handläggare 12 maj 2014.

¹⁸² ”Det ligger i arbetets natur att ifrågasättas” 2005.

¹⁸³ Onsdagsintervjun i P4 Gotland 30 januari 2008.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

Handläggaren påpekade under intervjun att det mesta som hon och hennes kollegor gör blir rätt, även om man fått allvarlig kritik för hur man handlagt enskilda ärenden. Trots de brister som påpekats tyckte handläggaren att hon efter sina åtta år på kansliet hade blivit bra på sitt arbete.

Vi har bra erfarenhet nu. Vi har varit med ganska länge, både jag och den andra handläggaren, och vår assistent har varit med nu i drygt ett år nu. Så jag tycker nog att vi behärskar vårt arbete väldigt bra, om jag får säga det själv.¹⁸⁶

Att ha en nämnd bakom sig var något handläggaren uttryckte glädje över och hon hoppades att kritiken skulle sina framöver:

Handläggaren: Vi har ju delegation i vissa ärenden och återrapporterar till nämnden. Det vi inte har delegation på, det förbereder vi och så tar vi upp det på nämnden och då är det ju inte bara vi handläggare som sitter och tycker att så här ska det vara. Utan då tycker väl nämnden att nu ska det vara så här eller också ska vi titta på det och ”ska vi godkänna det här?” eller ”ska vi inte godkänna det här?”.

Reportern: Och det här som vi varit inne på tidigare... Slarvet. Att det glöms bort namnteckningar och det har kommit bort papper kanske och man har inte riktigt haft koll på det... Kommer det också att försvinna då, tror du?

Handläggaren: Jag hoppas det. Det hoppas jag verkligen.¹⁸⁷

Inte bara den tidigare överförmyndaren pekade på resursbrist som en förklaring till bristerna. I remissvaren till JO angående handläggningen av förmyndarskapsärendena som nämnts ovan och som gällde den tid då man haft en opolitisk överförmyndare yttrade sig ordföranden för överförmyndarnämnden. Han skrev bl.a. att dokumentationen i ett ärende var bristfällig ”till en stor del beroende på resursbrist. Något som undertecknad kan intyga har förbättrats efter omorganisation av överförmyndarverksamheten.”¹⁸⁸

Länsassessorn uppgav i intervjun med mig att han genom åren hade anledning att rikta mycket kritik mot hur överförmyndarverksamheten bedrevs och att han ett tag inte var särskilt ”populär” på kansliet. Han tyckte inte att hans påpekanden ledde någonvart. Han började skicka sina tillsynsprotokoll till JO för att få något att ske. JO Nordenfelt och en av hennes byråchefer besökte också honom och de tre samtalande om varför verksamheten inte förbättrades trots kritiken.¹⁸⁹ Byråchefen i fråga, som jag också intervjuat, sa dock att varken mötet eller tillsynsprotokollen som länsassessorn skickade till JO-ämbetet föranledde några särskilda åtgärder från JO:s sida.¹⁹⁰ Länsassessorn hade hoppats att JO skulle kunna ha inlett ett förfarande mot de ansvariga politikerna. Han tror att det skulle ha behövts något mer

¹⁸⁶ Onsdagsintervjun i P4 Gotland 30 januari 2008.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ JO 5149-2006, s. 3.

¹⁸⁹ Telefonintervju 25 april 2014.

¹⁹⁰ Telefonintervju 8 maj 2014.

kännbart än kritik för att få något att hända. Han menar att kritiken var meningslös så länge politikerna inte förstod att göra något av den.¹⁹¹

Förbundsjuristen på SKL anser att länsstyrelsernas tillsyn inte fungerar som ett kontinuerligt stöd, trots att det är tanken, och att de ofta fokuserar för mycket på granskning av överförmyndarnas akter i stället för att se till den övergripande verksamheten. På Gotland är hennes uppfattning att länsstyrelsens tillsyn blev mer aktiv kring sekelskiftet, men hon ifrågasätter om granskningsresultaten följdes upp på rätt sätt.¹⁹² Enligt länsassessorn hade länsstyrelsen dock regelbunden kontakt med verksamheten och man gjorde under några år också fler tillsynsbesök än lagen krävde, men man saknade medel för att kunna trycka på med kraft mot politikerna.¹⁹³

Under 2009 flyttades överförmyndarverksamheten till enheten Tillsyn och service i den nybildade Serviceförvaltningen. Chef för enheten, där även bl.a. patientnämnden ingick, blev den tidigare assistenten och sedermera handläggaren på överförmyndarnämnden, som hade tjänstgjort som överförmyndarens ersättare under 2006.¹⁹⁴

År 2012 kritiserades nämnden för felaktig handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar. I ett telefonsamtal med den ansvariga handläggaren uppger hon att det tog lång tid innan handlingarna lämnades ut då kansliet var underbemannat och arbetsbelastningen hög. Även från serviceförvaltningens servicedirektör hade man inhämtat ett yttrande och servicedirektören beklagade den bristfälliga handläggningen. Han hade gått igenom det inträffade med handläggarna på överförmyndarnämndens kansli, där också en handlingsplan upprättats för att säkerställa korrekt handläggning i fortsättningen.¹⁹⁵ Året därpå fick man dock återigen kritik för brister i samma typ av handläggning.

Samtidigt skedde stora förändringar på nämndens kansli under 2011 och 2012, vilket bl.a. framgår av länsstyrelsens protokoll från sitt tillsynsbesök 2011. Länsstyrelsen konstaterar för det första att nyrekryteringar genomförts under 2011, ”varför antalet tjänstemän varit tillfredställande”.¹⁹⁶ Den tillförordnade ordföranden i överförmyndarnämnden och ledamot sedan 2011, säger att den nya nämnden som tillträdde hade ambitionen att skapa en bättre arbetssituation på kansliet. Han tycker inte att den tidigare nämnden tog tillräckligt ansvar

¹⁹¹ Telefonintervju 25 april 2014.

¹⁹² Telefonintervju 25 och 30 april 2014.

¹⁹³ Telefonintervju 25 april 2014.

¹⁹⁴ Mail från handläggare på överförmyndarnämndens kansli, 20 maj 2014.

¹⁹⁵ JO 6349-2011.

¹⁹⁶ Länsstyrelsen i Gotlands län 2012, s. 3.

för att skapa en rimlig tillvaro där.¹⁹⁷ I budgeten för 2011 tillfördes överförmyndarverksamheten 1,9 miljoner kronor till personalförstärkning och arvoden till ställföreträdare.¹⁹⁸ Själva nämndens arbete är också tydligare organiserat nu, uppgav den tillförordnade ordföranden, och man har bl.a. en ny delegationsordning, där det framgår vem, nämnd eller handläggare, som ska fatta vilka beslut.¹⁹⁹

Vidare slutade de tre anställda som varit längst på kansliet, däribland den tidigare överförmyndaren, under 2012.²⁰⁰ I november 2012 hade hela personalstyrkan bytts ut. Kansliet bemannades då av 2,75 årsarbetskrafter och en nämndsekreterare på halvtid.²⁰¹ Nämndens tillförordnade ordförande berättar att det var möjligt att söka personer med en helt annan kravprofil än de som tidigare jobbat på kansliet haft vid nyrekryteringen. Han menar att bemanningen nu är bättre både sett till antalet anställda och till deras kompetens.²⁰² Handläggaren på nämndens kansli framhåller också det ur förändringssynpunkt positiva i att alla tjänstemän är nya. Nu finns det ingen på kansliet som kan fortsätta arbeta som man alltid har gjort.²⁰³ Enligt länsassessorn hade de tidigare tjänstemännen inställningen att de inte behövde ändra på så mycket i sitt arbetssätt då de hade nära till pensionen.²⁰⁴

I det senaste kritikbeslutet från JO som rör överförmyndarnämnden på Gotland, som kom i februari i år och där nämnden kritiserades för en brist som påpekats av JO redan 2010 och flera gånger av länsstyrelsen, framhåller nämnden att handläggningen i ärendena i fråga förvisso har varit bristfällig, men att de kunnat uppmärksammas tack vare det förändringsarbete som genomförts:

Överförmyndarnämnden har under 2012 och 2013 genomgått ett omfattande förändringsarbete vilket har uppdagat felaktigheter av denna sort. Överförmyndarnämnden har insett att rutiner har saknats hos kansliet för hur ansökningar ska handläggas. Överförmyndarnämndens kansli har ålagts att rätta till felaktigheter som dessa och förändra arbetsrutinerna. Möte har även hållits med tingsrättens personal kring hur ansökningar ska hanteras i framtiden. Rutiner för uppföljning och kontroll av inkomna ärenden har upprättats vilket möjliggör en snabb och rättssäker handläggning. I detta förbättringsarbete har samtliga nyinkomna ärenden setts över och åtgärdats. Dessa fyra ärenden är ett resultat av detta arbete.²⁰⁵

När jag pratade med handläggaren som skrivit yttrandet förtydligade han det hela. De fyra ärendena hade hittats när man rensade i akterna och då sänts i väg till tingsrätten, där JO stött

¹⁹⁷ Telefonintervju 30 april 2014.

¹⁹⁸ Kommunfullmäktiges protokoll 2010-11-29, § 14.

¹⁹⁹ Telefonintervju 30 april 2014.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Länsstyrelsen i Stockholms län 2013.

²⁰² Telefonintervju 30 april 2014.

²⁰³ Telefonintervju 16 april 2014.

²⁰⁴ Telefonintervju 25 april 2014.

²⁰⁵ JO 3437-2013, s. 3.

på dem under en inspektion. Eftersom det fanns mycket att rätta till på kansliet hade de skickats till tingsrätten väldigt sent, vilket man var medveten om inte var bra. Kritiken hade varit väntad. Handläggaren säger emellertid att man inte kommer att vidta några åtgärder med anledning av kritikbeslutet; med de nya rutiner som redan har införts ska det inte ske igen.²⁰⁶ Av överförmyndarnämndens årsredovisning för 2013 framgår att man upprättat en mängd andra rutiner för handläggning där man också tidigare kritiserats för bristfällig hantering. Exempel på rutiner är ”rutin för granskning av årsräkning”, ”rutin för granskning med anmärkning” och ”rutin för utlämnande av handling”.²⁰⁷

Varför en ordentlig omstart dröjt så länge och kom i gång när den kom i gång, 2011, tror flera av informanterna beror på att man från politiskt håll först nu har insett vad överförmyndarverksamheten kräver i resurs- och kompetensväg. Enligt SKL:s förbundsjurist förstår man i kommunerna ofta inte vad som krävs för att arbetet ska kunna skötas på rätt sätt. Överförmyndarverksamheten är också lite undanträngd bland de andra kommunala åtagandena. Förbundsjuristen uppmanar överförmyndare som fått kritik att använda den för att dra lärdomar och också för att trycka på för att få mer resurser om det behövs.²⁰⁸ Handläggaren på överförmyndarnämndens kansli menar likt förbundsjuristen att överförmyndaren sällan har hög prioritet och att det varit fallet på Gotland. All kritik som riktats mot överförmyndarnämnden på Gotland, från JO men också från länsstyrelsen, gjorde det dock till slut nödvändigt att ta ett ordentligt grepp om hela verksamheten. Nu har man 3,85 årsarbetskrafter på kansliet. Två av tjänstemännen är jurister, en är revisor och en är samhällsvetare.²⁰⁹ Byråchefen på JO-ämbetet anser, utifrån de inspektioner av överförmyndare han varit med om, att de som har juridisk kompetens knutna till sig fungerar bäst.²¹⁰ I överförmyndarnämndens årsredovisning från 2013 står följande:

Nyckelord för nämndens arbete under 2013 har varit ordning och reda. Det innebär att göra rätt från början. Fokus har varit fortsatt arbete på att stabilisera och gradvis utveckla verksamheten. Kansliet har utarbetat goda rutiner i ärendehantering. [...] Bra rekryteringar av nya medarbetare med lämplig kompetens har varit helt avgörande för ett framgångsrikt förändringsarbete. Den politiska nämnden och kansliet har funnit ett fruktbart och förtroendefullt samarbete.²¹¹

²⁰⁶ Telefonintervju 25 april 2014.

²⁰⁷ Överförmyndarnämndens årsredovisning 2013, s. 6.

²⁰⁸ Telefonintervju 25 och 30 april 2014.

²⁰⁹ Telefonintervju 14 april 2014.

²¹⁰ Telefonintervju 8 maj 2014.

²¹¹ Överförmyndarnämndens årsredovisning 2013, s. 1.

Ett positivt resultat som lyfts fram i årsredovisningen är att man hade hunnit gå igenom alla årsräkningar utom sex som inkommit under våren 2013 före utgången året. Det var nämndens snabbaste genomgången någonsin.²¹²

Överförmyndarnämndens tillförordnade ordförande berättade, som sagt, att nämnden som tillträdde 2011 hade en vilja att förbättra arbetsförhållandena på kansliet. Tidigare var det enligt honom konstant underbemannat och tjänstemännen fick ”aldrig näsan över vattenytan”. Den dåvarande ordföranden har enligt honom drivit frågan om mer resurser till verksamheten gentemot regionstyrelsen. Hon var väldigt engagerad i arbetet och kunde det också bättre än de andra ledamöterna, eftersom hon hade varit ledamot även 2007-2010.²¹³ Handläggaren på kansliet lyfter också fram den förra ordföranden och även den dåvarande enhetschefen som viktiga för att förändringen kom till stånd. De drev arbetet framåt och utan dem, menar han, hade förändringarna inte varit möjliga.²¹⁴ Sedan en ny omorganisation 2013 har man ingen enhetschef. Överförmyndarnämnden tillhör myndighetsgruppen, som är direkt underställd avdelningschefen på avdelningen Ekonomi och kansli inom Serviceförvaltningen och en av handläggarna fungerar som samordnare för den dagliga verksamheten.²¹⁵

Länsassessorn anser också att ”en viss förbättring” skedde sedan nämnden fick ny ordförande 2011, men framhåller också vikten av att regionledningen tog tag i frågan.²¹⁶ Ordföranden i regionstyrelsen är sedan 2011 den politiker som var överförmyndare mellan 1996 och 1999. Nämndens tillförordnade ordförande tror dock inte att detta har någon avgörande betydelse för att verksamheten har förstärkts så mycket under den senaste mandatperioden. Han tror snarare att en mer allmän förståelse för den ansträngda arbetssituationen på kansliet har varit utlösande.²¹⁷

²¹² Överförmyndarnämndens årsredovisning 2013, s. 1.

²¹³ Telefonintervju 30 april 2014. Även i årsredovisningen för 2013 lyfter han fram sin företrädares roll i förbättringsarbetet.

²¹⁴ Mail från handläggare 22 april 2014.

²¹⁵ Mail från handläggare på överförmyndarnämndens kansli 12 maj 2014.

²¹⁶ Telefonintervju 25 april 2014.

²¹⁷ Mail från överförmyndarnämndens tillförordnade ordförande 12 maj 2014.

6. *Misfit*-tesen applicerad på den studerade processen

Det är svårt att säga hur många av de förändringar som skett som beror på just kritiken från JO, eftersom länsstyrelsen regelbundet har besökt överförmyndaren och ofta kommit med liknande förslag på förbättringsåtgärder. Den ökande ärendemängden hade dessutom säkert även utan kritik lett fram till utökad bemanning och att man successivt blivit fler på kansliet beror naturligtvis delvis på ökningen av antalet ärenden. Samtidigt är det tydligt att kritiken, JO:s och länsstyrelsens, och dess spridning i media har utgjort en motor i förändringsarbetet. Politikerna i kommunens ledning har återkommande hänvisat till ”turbulensen” kring överförmyndaren som anledning till att man förändrat formerna för den. Man har provat flera olika lösningar på kort tid och det hade nog inte skett om inte kritiken, i synnerhet från JO, varit så hård och frekvent. Samtidigt stod de förbättringsåtgärder som genomfördes länge inte i proportion till kritikens allvarlighetsgrad. Flera justitieombudsmän fick anledning att undersöka överförmyndaren och ingen av dem skrädde sina ord. Den ibland mycket allvarliga kritiken gav dock inte upphov till någon betydande förbättring. Ändå är uppfattningen på både JO-ämbetet och på överförmyndaren att kritiken har varit utlösande för de förändringar som har skett.

6.1 Anpassningstrycket

Redan före JO:s inspektion i september 2000 hade överförmyndaren på Gotland av länsstyrelsen uppmanats att se över och förbättra sina rutiner. Efter sin inspektion kom också JO med allvarlig kritik mot överförmyndaren. Handläggningens kvalitet var långt ifrån god i JO:s ögon – den levde på flera punkter inte upp till lagens krav – och således fanns här ett gap, *misfit*, mellan den förväntade standarden och verkligheten. Med tanke på de samarbetssvårigheter som överförmyndaren och ersättaren tycks ha haft tyckte man förmodligen inte att allt fungerade väl ens innan kritiken kom och efter att man kritiserats, för omfattande brister, fick man verksamhetens otillräckliga standard svart på vitt. I enlighet med Dahls beskrivning torde kritiken ha skapat instabilitet, osäkerhet kring arbetssättet och -situationen. Ett anpassningstryck uppstod.

JO:s kritik gällde ofta samma brister år efter år och var således bevis på att de förbättringsåtgärder som vidtagits inte hade varit tillräckliga. Detta gällde t.ex. diarieföringen, bevakning och uppföljning av ärendena och behandling av inkomna ansökningar om att få ställföreträdare. Trycket på myndigheten att åtgärda bristerna i fråga hölls alltså uppe. Särskilt JO:s skrivningar var också ofta skarpa – graden av *misfit* var betydande. JO:s inspektionsprotokoll expedierades inte bara till överförmyndaren utan även till

kommunstyrelsen och detsamma gällde för de kritikbeslut där kritiken var allvarlig. På så vis sattes ett tryck också direkt på ledande politiker att stödja och förbättra verksamheten.

Kritiken från länsstyrelsen kan sägas ha gått i vågor och åtminstone 2003 och 2007 kom signaler från länsstyrelsen om att man var på rätt väg och att verksamheten hade blivit bättre. Trots att dessa blandades med viss kritik måste de ha invagat politiker och tjänstemän i viss trygghet och kanske motverkade de kritiken lite grand. I regel fick man dock kritik, ibland mycket, efter länsstyrelsens tillsynsbesök och länsassessorn som ansvarade för tillsynen uppger sig besök efter besök ha betonat vikten av att rätta till de brister som fanns. Ett tag var han ingen välsedd gäst på kansliet. I tillsynsprotokollet från 2000 sändes också en viss signal till kommunstyrelsen, där dess del i ansvaret för verksamhetens belägenhet betonades. Från JO kom det sällan positiva tongångar, förutom efter uppföljningsinspektionen 2006.

Trots JO:s (och länsstyrelsens) brist på sanktionsmöjligheter kunde anpassningstrycket skapas till följd av myndighetens ansvar inför allmänheten att handlägga ärenden i enlighet med lagen; *public accountability*. Vidare torde kännedomen om överförmyndaren och vem den är till för ha ökat i takt med att information om ny kritik återkom i media, även om överförmyndarverksamheten inte tillhör de mest välkända kommunala uppgifterna. Med tiden kom formuleringar som ”nu är överförmyndaren i blåsväder igen” och ”ny kritik mot överförmyndaren”, vilket torde ha skapat en bild av myndigheten som illa fungerande, som en ”bad guy”. De ansvariga för och anställda i verksamheten fick alltså ständigt nya incitament för att vidta förbättringsåtgärder och förbättra bilden av sig själv. Media rapporterade också om förbättringsåtgärder, men en viss skepsis inför dem måste ha vuxit fram eftersom överförmyndaren fortsatte att få kritik. Via media kompletterades således det direkta trycket via protokoll och beslut på kommunstyrelsen.

Trots kritikbeslutens mjukhet är det tydligt att JO framställdes som kraftfull i media och att man på överförmyndaren, i och med att man ständigt utreddes av JO, måste ha upplevt myndigheten som en mer permanent övervakare. Samtidigt har några informanter, främst länsassessorn, betonat att hårdare påtryckningsmedel hade behövts. Det hade då varit lättare att kräva vissa specifika åtgärder och ställa överförmyndaren till svars om så inte skedde, i stället för att återkomma med kritik, som ofta upplevdes som verkningslös.

Till sist ska jag återkomma till att den ökande ärendemängden vid sidan av kritiken troligen är en betydande anledning till att man har genomfört förändringar på överförmyndaren. Den ökande arbetsbördan och kritiken kan dock inte betraktas åtskilda: Kritiken uppmärksammade att personalresurserna var otillräckliga och ökade trycket på de ansvariga att vidta åtgärder. På samma sätt var pressen från arbetsbelastningen på de anställda

på kansliet en anledning till t.ex. slarv vid diarieföringen, vilket gav upphov till kritik. Utan någon kritik måste man, vilket nämnts ovan, ändå anta att den ökande ärendemängden hade föranlett åtminstone ökad bemanning.

6.2 Verksamhetens utveckling – förekomsten av *mediating factors*

Nedan ska jag analysera hur anpassningstrycket ledde till anpassningsåtgärder. Först kommer förekomsten av *RI-mediating factors* att behandlas och därefter *mediating factors* enligt SI-perspektivet.

6.2.1 *Multiple veto points* och formella institutioner

Överförmyndaren är i regel ingen kommunal myndighet med hög prioritet och kommunens högsta organ, kommunstyrelsen, har många verksamheter att se till. Mina informanter har också bekräftat att det har varit fallet på Gotland. Kommunens ledning har självklart inte varit oberörd av kritiken, utan i media uttalat sin vilja att stärka myndigheten. Genom att anse att behovet av juridisk kompetens var tillgodosett i och med att enhetschefen för flera olika kommunala verksamheter kunde hjälpa till i svåra fall, vilket kommunstyrelsens ordförande sa 2006, tillförde man dock t.ex. juridisk expertis med liten merkostnad. Juristen slutade också efter några år, varpå man ett tag återigen saknade juridisk kompetens. När överförmyndaren har åskat medel har kommunstyrelsen vidare ibland hållit emot, vilket förvisso är dess roll som jämkande mellan de många verksamheter som samsas inom kommunen. Många *veto players* har hur som helst funnits när det har gällt resurser, och överförmyndaren har inte tillhört den starkaste. Det har påverkat vad man kunnat göra till följd av kritiken.

Samtidigt har kritiken hjälpt överförmyndaren att flytta fram sina positioner. Genom kritiken har man insett (eller tvingats erkänna) brister och har alltså kunnat använda kritiken som ett argument för att få medel till förbättringsåtgärder. Kritiken och ”stormarna” i media tycks dock främst ha fungerat som en tyngd i överförmyndarens vågskål på ett mer övergripande plan; kommunstyrelsen tvingades uppmärksamma problemen när den annars undanskymda verksamheten hamnade i strålkastarljuset.

Den *formella strukturen* för överförmyndarverksamheten ändrades vidare flera gånger under den undersökta tidsperioden, vilket påverkade dess styrka i förhållande till kommunstyrelsen. Sättet som verksamheten har varit organiserad på har med andra ord påverkat de ansvariga för överförmyndarverksamhetens *handlingsutrymme*. Gällande den första förändringen, från politisk till opolitisk överförmyndare, skulle man i enlighet med SKL:s förbundsjurists yttrande kunna anta att tjänstemannen som var överförmyndare hade färre

kanaler till kommunens ledning än sin företrädare. Hon fick för lite stöd. Till exempel fanns problem i samarbetet med ersättaren, som ska ha sagt sig inte kunna utföra sitt uppdrag, och här verkar överförmyndaren inte ha kunnat sätta ned foten eller lyckats förmå någon annan att göra det. Problemet löstes först då en ny ersättare valdes på grund av att den som aldrig tjänstgjorde flyttade. Kommunjuristens uttalande som återgavs ovan, att en ensam överförmyndare med hög arbetsbelastning inte hinner driva sina frågor gentemot kommunstyrelsen, tyder på det. Den opolitiska överförmyndaren uttryckte också att det hade känts bra att som assistent ha överförmyndaren i ryggen och att det senare var tryggt att kunna förankra sina beslut i en nämnd. Med bildandet av en nämnd tycks överförmyndarverksamheten ha stärkts.

Samtidigt har också överförmyndarnämnden kritiserats för sin bristande kännedom om regelverket – som de ensamma överförmyndarna dessförinnan – och dess tillförordnade ordförande har berättat att han inte visste mycket om verksamheten före innevarande mandatperiods början. Bytet av överförmyndare och nämndpolitiker efter varje ny mandatperiod har gjort att deras tid gått åt till att sätta sig in i verksamheten och är en faktor som försvårat lärande och i förlängningen förbättring. Den formella strukturen har alltså inte bara påverkat möjligheterna att agera utifrån anpassningstrycket, utan också förmågan att uppfatta och förstå det. Länsassessorn har berättat att han upplevde att det rädde ointresse inför JO:s kritik och vikten av att göra något åt den, även om han såg viss förbättring under de sista åren som han utövade tillsyn över myndigheten. I den utvecklingen har SI-faktorer spelat in.

6.2.2 Normentreprenörer och informella institutioner

Länsstyrelsen har som sagt som självständig aktör bidragit till att skapa ett anpassningstryck på överförmyndaren genom den kritik som riktats efter tillsynsbesöken. Länsstyrelsen, och då främst länsstyrelsen på Gotland genom länsassessorn som ansvarat för tillsynen där, har dock också varit ett slags *normentreprenör*. Genom att diskutera JO:s kritik med kansliets personal och påpeka vad JO tidigare anfört i samband med att brister upptäckts, har han främjat en lärandeprocess utifrån kritikens innehåll. Länsassessorn själv upplevde inte att diskussionerna kring kritiken var särskilt givande – och länsstyrelsen besökte också nämnden under maximalt några dagar varje år – men försök att verka för förbättring i enlighet med JO:s kritik gjordes. Länsassessorn återkopplade till och med till JO för att försöka öka trycket på de ansvariga politikerna att förstå allvaret i situationen. Enligt byråchefen på JO-ämbetet ska detta dock inte ha lett fram till någon särskild åtgärd från JO:s sida. Även om några informanter dessutom har uttryckt att länsstyrelsens tillsyn inte har varit helt tillfredställande, måste länsassessorn ändå

betraktas som en faktor som verkat för positiv verksamhetsutveckling. Det får dock vara osagt hur intensiva påverkansförsöken var och hur stor effekt de fick.

Som normentreprenör kan man också betrakta överförmyndarnämndens ordförande mellan 2011 och 2013, som dessförinnan var ledamot i nämnden. Hon var enligt flera informanter mycket engagerad i sitt uppdrag och gjorde mycket för att förbättra rutinerna för såväl nämndens som kansliets arbete. Det ska ha funnits en vilja i hela nämnden att förbättra arbetssituationen där och ordföranden har inte varit ensam med att driva på för förändring. Också den senaste enhetschefen har av en informant lyfts fram som betydelsefull för ”omstarten” efter 2011. Hon hade innan hon blev enhetschef arbetat en tid på kansliet och måste då ha kunnat skapa sig en bild av dess behov. Enhetschefen och ordföranden samarbetade och drev på för att komma till rätta med bristerna som man kritiserats för.

Normentreprenörerna har alltså bidragit till att *informella institutioner* har förändrats, men det har också skett till följd av kritiken från framförallt JO som har varit tämligen regelbunden och långsamt har förändrat bilden av vad verksamheten kräver hos de ansvariga för den. Vikten av att knyta juridisk kompetens till kansliet hade påpekats av JO och JO har också i sin kritik återkommande underkänt den kännedom om gällande regelverk som fanns på myndigheten, men förändringen mot mer juridisk kompetens i organisationen tog tid. Längre verkar man t.ex. ha tyckt, eller av ekonomiska skäl ansett sig nödgade att tycka, att tillgång till juridisk kompetens utanför kansliet har varit tillräckligt. Det är vanligt att kunskapen om överförmyndarverksamheten är liten i den kommunala organisationen och att man inte förstår vilka resurser, t.ex. kompetensmässiga, som den behöver. Läroassessorerna och förbundsjuristen på SKL gav uttryck för att litet händer så länge politikerna inte tar ordentliga tag för förbättring och de och andra informanter menar att man nu har lärt sig mer om behoven. Under åren som man har kritiserats har förståelsen ökat och man tycks allt eftersom ha kommit närmare en organisation som såväl politiker som kanslipersonal finner hållbar.

Till förändringen av de informella institutionerna hör också förändringen av oskrivna rutiner för hur saker ska skötas. Bytet av personalstyrka möjliggjorde en kompetensväxling och gamla arbetssätt och rutiner, som tycks ha överlevt från en tid med mycket mindre ärendemängd, trots kritik kunde bytas ut. De anställda som varit länge på kansliet var under längre perioder hårt belastade och hade inte tid att systematiskt se över sina ärenden och rutiner. Ändå tyckte den före detta överförmyndaren som blev intervjuad i radio att hon och hennes kollega med tiden blivit duktiga på området, vilket ligger nära Lipskys tes

om hur närbyråkrater rationaliserar sin egen verklighet, och hon uttryckte gång på gång förhoppningar om att kritiken skulle upphöra. Det gjorde den dock inte. Till viss del berodde detta säkert på att personalstyrkan var för liten, vilket redan påpekats ovan, men några informanter har också antytt att kansliets personal arbetade på i gamla gängor trots uppmaningar om och möjligheter att ändra arbetssätt – på det stora hela fann man alltså inte själv sina rutiner bristfälliga. Informanterna har betonat det betydelsefulla i att man nu har ny personal med mer ändamålsenlig kompetens. De kan nu vara med och bygga upp nya arbetssätt utifrån sin djupare kännedom om juridiska respektive ekonomiska spörsmål. Enligt överförmyndarnämnden själv är samarbetet med kansliet i dag välfungerande och stämningen god. Även om det självklart finns ett intresse hos nämnden att betona detta, står det i skarp kontrast till den ”undermåliga psykosociala miljön” som beskrevs tidigare. Än så länge har dock ingen förbättring i form av minskad kritik från JO syns, men utifrån det kan de senaste förändringarna inte bedömas, eftersom kritiken kommer med viss fördröjning.

7. Slutsatser

Inledningsvis ställdes frågan hur JO:s kritik har påverkat överförmyndaren på Gotland och hur kritikens effekt kan förstås. Jag ska nedan besvara den.

Det kan konstateras att överförmyndare, nämndpolitiker och andra politiker har vidtagit åtgärder med anledning av kritiken och genomfört flera organisationsförändringar för att komma till rätta med de brister som påpekats. De senaste årens ”omstart”, som inneburit ett helhetsgrepp med kompetenshöjning, bättre bemanning och nya rutiner, kommer troligen att innebära förbättring på sikt. Samtidigt har JO:s återkommande kritik för liknande brister inte lett till sådana förbättringar som man hade kunnat vänta sig utifrån dess omfattning och allvar.

Att förbättring har uteblivit kan förstås utifrån *misfit*-tesens olika *mediating factors* och hur de har sett ut i det aktuella fallet. JO har genom sin kritik satt ett högt anpassningstryck på myndigheten och kommunstyrelsen. Anpassningstrycket kunde dock inte kanaliseras på ett bra sätt och de förändringar som genomfördes hindrade inte att man fick ny kritik för samma brister som tidigare. Såväl överförmyndarens ställning i den kommunala organisationen och dess styrka som arbetssättet som etablerats där, vilket länge förändrades trögt, motverkade länge möjligheten till förbättring, t.ex. möjligheten att få gehör för begäran om mer resurser och att ta tillvara de resursökningar som skedde.

Formella och informella institutioner påverkade alltså kritikens effekt och den rådande verksamhetsuppfattningen bromsade också försök att öka förståelsen för kritiken. Genom bildandet av överförmyndarnämnden förstärktes dock myndigheten som formell institution och tack vare några individer i nämnd och förvaltnings arbete, som kan ses som normentreprenörer, ökade förståelsen i kommunen för verksamhetens behov. Slutligen innebar bytet av personalstyrka att arbetssättet kunde förändras. Den förbättring som JO:s kritik har lett till har alltså varit beroende av institutionell förändring, en förändring som kritiken samtidigt har drivit. Förändringen av informella institutioner, uppfattningar och arbetssätt, tog tid men har varit nödvändig för verklig förbättring.

Slutligen ska några ord sägas om att de formella institutioner som har verkat bromsande för den främjande kritiken är att hänföra till den kommunala organisationen. Att man har bytt överförmyndare och sedan delvis nämndledamöter efter val har försvårat lärandet utifrån JO:s kritik och avsaknad av kunskap om verksamheten hos nyvalda har troligen också haft betydelse för dess effekt.

8. Avslutande diskussion

8.1 Vidare implikationer

Den här undersökningen är begränsad till ett enda fall och det går inte att göra några generaliseringar utifrån den. Ändå vill jag avslutningsvis helt kort återknyta till diskussionen om hur granskning styr och var den här undersökningen kommer in i den.

Implementeringsteori kan, vilket nämndes ovan, vara ett sätt att förstå huruvida en verksamhet förändras i enlighet med rekommendationer i en tillsynsrapport. Bristande resurser lyftes av Bengtsson och Ek fram som en anledning till att tillsyn kan bli utan effekt. Resursfrågan betonas också av Warnling-Nerep i samband med kommunalt lagtrots och även i fallet som undersökts ovan, kritiken mot överförmyndaren på Gotland, framstår resursbrist i kombination med ökande arbetsbelastning som en viktig anledning till att förbättring uteblev trots konstanta uppmaningar om att vidta förbättringsåtgärder.

Genom att betrakta kritiken mot överförmyndaren som en process och analysera den med hjälp av europeiseringsteorins begrepp har det dock varit möjligt att tränga bakom konkreta faktorer som ekonomiska resurser och skönja hur institutionella faktorer, som en verksamhets uppbyggnad eller ett etablerat arbetssätt, spelar roll för vad som sker med anledning av kritik efter tillsyn. Den här undersökningens resultat antyder att en anledning till att tillsynsrekommendationer inte ger upphov till en förväntad förändring kan vara att den motverkas av *mediating factors* och kräver anpassningstryck under en längre period för att utveckling och förbättring, genom t.ex. lärande, ska kunna ske. Att förändring har dröjt i det här fallet vittnar kanske också om att soft law, trots att den liksom hard law ger upphov till anpassningstryck, helt enkelt initierar långsammare anpassningsprocesser än tryck som sätts med hjälp av mer kännbara påtryckningsmedel.

8.2 Kort om regleringen av överförmyndarväsendet

Till sist vill jag beröra överförmyndarväsendet och utvecklingen av regleringen på området, även om det inte ryms inom uppsatsens syfte. Överförmyndare på olika håll i landet har under våren varit föremål för medial uppmärksamhet.²¹⁸ Flera av mina informanter, även de jag pratade med på andra överförmyndare än den på Gotland, har gett stöd åt det som framförts i radio- och tv-programmen: Det skulle behövas mer grundliga ändringar av regelverket än de som gjorts tidigare i år för att möta utmaningarna som finns på området. Dels finns brister i tillsynen av gode män, vilket berörts ovan, dels bygger systemet på att det finns personer som

²¹⁸ Se t.ex. "Haveriet i Hagfors", SVT, och "Kaliber granskar överförmyndare", Sveriges radio, från 2014.

frivilligt och för en ringa ersättning engagerar sig som ställföreträdare. Det är svårt att hitta ställföreträdare åt alla som ansöker när fler personer än tidigare behöver god man, i synnerhet till svåra fall (t.ex. till personer med dubbeldiagnoser).

Överförmyndarenheten i Göteborgs kommuns förvaltningsjurist, som intervjuades i början av arbetet med uppsatsen, beskrev att överförmyndarna å ena sidan ska hitta någon som vill åta sig ett ställföreträdaruppdrag, vilket i en del fall kan vara mycket svårt, och å andra sidan sedan ska utöva tillsyn över ställföreträdaren de själva rekryterat, kanske efter mycket trugande. Detta problem blir mer explicit i och med lagändringen som nämndes i avsnitt 2.2. Den svenska lagstiftningen på området bygger på lagstiftning från 1924. Sverige har behållit ett lekmannasystem, medan man i grannländerna har gått en annan väg.²¹⁹ I t.ex. Finland har ansvaret för systemet, som tidigare var mycket likt det svenska, flyttats från kommunerna till staten och de flesta ställföreträdare är statligt anställda så kallade allmänna intressebevakare. Tillsynen är oberoende till skillnad från i Sverige, där överförmyndarna som sagt delvis sitter på dubbla stolar.²²⁰

Detta är en svårighet som svenska överförmyndare möter i dag och som kan påverka rättssäkerheten i systemet. Lagstiftningen är en institution som i allra högsta grad har betydelse för överförmyndarverksamheten, men som varken de verksamma i kommunerna eller JO kan påverka på kort sikt. SKL:s expert på överförmyndarfrågor och några tjänstemän på JO-ämbetet har emellertid inlett en dialog kring frågan om hur situationen kan förbättras. De delar enligt uppgift samma syn på verksamhetens utmaningar.²²¹ Vad som sker framöver återstår att se. Regeringen tycks i nuläget inte vara öppen för att reformera systemet på samma sätt som man har gjort i Finland, utan finner mindre ändringar i lagstiftningen fullgoda.²²² Kanske kommer staten dock även här att behöva ta ett hårdare grepp om verksamheten och ge vika för kritiken mot lagstiftningen och trycket på anpassning till nya förutsättningar?

²¹⁹ Telefonintervju 8 april 2014.

²²⁰ ”Haveriet i Hagfors”, SVT 2014.

²²¹ Telefonintervju 25 och 30 april 2014.

²²² Se t.ex. justitieminister Beatrice Asks kommentarer i slutet av ”Haveriet i Hagfors”, SVT 2014.

9. Referenser

Intervjuer

Bokstedt, Jonas, förvaltningsjurist vid överförmyndarförvaltningen i Göteborgs kommun. Intervjuad 8 april 2014.

Buhre, Jörgen, byråchef på JO-ämbetet. Intervjuad 8 maj 2014.

Hederstedt, Mattias, handläggare på överförmyndarnämndens kansli. Intervjuad 16 april 2014.

Möte med fem byråchefer på JO-ämbetet, sonderande samtal. 19 mars 2014.

Petersson, Lennart, tillförordnad ordförande i överförmyndarnämnden på Gotland. Intervjuad 30 april 2014.

von Schéele, Eva, förbundsjurist på SKL. Intervjuad 25 april 2014. Intervjun kompletterad 30 april 2014.

Spencer, Morten, länsassessor på Länsstyrelsen i Gotlands län. Intervjuad 25 april 2014.

Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010. ”Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället”, s. 168 - 196 i Rothstein, Bo (red.): ”Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem”. Fjärde upplagan. Stockholm, SNS förlag.

Ahrne, Göran och Nils Brunsson, 2004. ”Soft Regulation from an Organizational Perspective” i Mörth, Ulrika (red.): ”Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis”. Cheltenham, Storbritannien; Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing.

Alexius Borgström, Katarina, 2003. ”JO och tjänstemännen: en laghistorisk studie”. Iustus förlag, Uppsala.

Alexius Borgström, Katarina, 2009. ”Kan målregeltillämpning vara rättssäker? JO och tillsynen över socialtjänsten i framtiden” i Ekroth, Jesper och Kjell Swanström (red.) ”JO – lagarnas väktare”. Stockholm, Riksdagens ombudsmän - JO i samarbete med Riksbankens jubileumsfond.

Bengtsson, Mats och Emma Ek, 2013. ”Tillsyn” i Johansson, Vicki och Lena Lindgren (red.): ”Uppdrag offentlig granskning”. Lund, Studentlitteratur AB.

Beach, Derek och Rasmus Brun Pedersen 2013. ”Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines”. Ann Arbor, USA, University of Michigan Press.

Börzel, Tanja och Thomas Risse 2003. ”Conceptualizing the Domestic Impact of Europe” i Featherstone, Kevin och Claudio M. Radaelli (red.) ”The Politics of Europeanization”. Oxford, Storbritannien, Oxford University Press.

Dahl, Matilda 2007. ”States under scrutiny. International organizations, transformation and the construction of progress”. Avhandling, Stockholm, Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen och Södertörns högskola, biblioteket.

Ek, Emma 2012. ”De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara”. Avhandling, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Eklundh, Claes 2005. ”Ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet – Några tankar om JO-ämbetet idag och i framtiden” i Regner, Göran, Marianne Eliason och Hans-Heinrich Vogel (red.) ”Festskrift till hans Ragnemalm”. Lund, Juristförlaget.

Ekroth, Jesper 2001. ”JO-ämbetet – En offentligrättslig studie”. Stockholm, Stockholms universitet, juridiska institutionen.

Esaiasson, Peter, Mikael Giljam, Henric Oscarsson och Lena Wägerud 2007. ”Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad”. Tredje upplagan. Stockholm, Norstedts juridik AB.

George, Alexander L. och Andrew Benet 2004. ”Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.” Cambridge, MA, USA; London, MIT Press.

Ivarsson Westerberg, Anders och Bengt Jacobsson 2013. ”Staten och granskningssamhället.” Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.

Johansson, Vicki och Lena Lindgren 2013. ”Uppdrag offentlig granskning” i Johansson, Vicki och Lena Lindgren (red.): ”Uppdrag offentlig granskning”. Lund, Studentlitteratur AB.

Ladrech, Robert 2010. ”Europeanization and National Politics”. Basingstoke, Storbritannien, Palgrave Macmillan.

Lindgren, Lena 2008. ”Utvärderingsmonstret. Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn”. Lund, Studentlitteratur AB.

Lipsky, Michael 1980. ”Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services”. New York, Russell Sage Foundation.

Mörth, Ulrika 2004. ”Conclusions” i Mörth, Ulrika (red.): ”Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis”. Cheltenham, Storbritannien; Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing.

Power, Michael 1997. ”The Audit Society. Rituals of Verification”. Oxford, Storbritannien, Oxford University Press.

Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström 2009. ”Demokrati och byråkrati”. Andra upplagan. Studentlitteratur AB, Lund.

Risse, Thomas, Maria Green Cowles och James Coporaso 2001. ”Europeanization and Domestic Change: Introduction” i Green Cowles, Maria, James Coporaso och Thomas Risse (red.) ”Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change”. Ithaca, NY, USA, Cornell University Press.

Pierre, Jon och Göran Sundström 2009. ”Samhällsstyrning i förändring” i Sundström, Göran och Jon Pierre (red.) ”Samhällsstyrning i förändring”. Malmö, Liber AB.

von Schéele, Eva och Jan Wallgren 2006. ”Överförmyndarpraktika. En praktisk vägledning för överförmyndaren”. Stockholm, Norstedts juridik AB.

Warnling-Nerep, Wiweka 1995. "Kommuners lag- och domstolstrots. En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar". Stockholm, Juristförlaget.

JO:s inspektionsprotokoll

Dnr 2975-2000, expedierat 2000-10-27.

Dnr 3874-2005, expedierat 2005-11-15.

Dnr 2147-2006, expedierat 2008-01-24.

Dnr 2130-2013, beslutat 2013-04-26.

Kritikbeslut från JO

Dnr 3712-2000, beslutat 2000-09-20.

Dnr 3963-2001, beslutat 2002-03-15.

Dnr 1482-2003, beslutat 2005-10-25.

Dnr 4662-2003, beslutat 2005-10-25.

Dnr 4782-2004, beslutat 2006-02-17.

Dnr 2102-2005, beslutat 2006-06-27.

Dnr 4793-2005, beslutat 2006-06-27.

Dnr 4794-2005, beslutat 2006-06-27.

Dnr 5148-2006, beslutat 2008-01-24.

Dnr 5149-2006, beslutat 2008-01-24.

Dnr 1255-2008, beslutat 2009-06-18.

Dnr 2990-2009, beslutat 2010-09-17.

Dnr 4964-2009, beslutat 2010-05-28.

Dnr 5478-2010, beslutat 2011-10-18.

Dnr 6301-2010, beslutat 2011-11-10.

Dnr 1121-2011, beslutat 2011-08-24.

Dnr 3252-2011, beslutat 2011-12-08.

Dnr 6349-2011, beslutat 2012-05-22.

Dnr 505-2012, beslutat 2013-05-29.

Dnr 4613-2012, beslutat 2014-02-26.

Dnr 3437-2013, beslutat 2014-02-06.

Länsstyrelsens tillsynsrapporter

Länsstyrelsen i Gotlands län 2000, ”Inspektion enligt 20 § förmyndarskapsförordningen av Överförmyndaren i Visby, Gotlands kommun”, 2000-06-06, dnr 67-482-00.

Länsstyrelsen i Gotlands län 2003, ”Inspektion enligt 20 § förmyndarskapsförordningen av Överförmyndaren i Visby, Gotlands kommun”, 2003-09-05, dnr 203-4376-03.

Länsstyrelsen i Gotlands län 2005, ”Protokoll från 2005 års tillsyn av överförmyndaren i Gotlands kommun”, 2005-08-26, dnr 203-02991-05.

Länsstyrelsen i Gotlands län 2007, ”Inspektion enligt 20 § förmyndarskapsförordningen av överförmyndarverksamheten i Visby, Gotlands kommun”, 2007-11-15, dnr 203-3699-07.

Länsstyrelsen, Gotlands län 2009. ”Inspektion av överförmyndarnämnden Gotlands kommun”, 2009-02-07, dnr 203-7475-08.

Länsstyrelsen i Gotlands län 2010, ”Inspektion av överförmyndarnämnden Gotlands kommun”, 2010-02-10, dnr 203-7471-09.

Länsstyrelsen i Gotlands län 2011. ”Inspektion och tillsyn överförmyndarnämnden Gotlands kommun enligt 20 § förmyndarskapsförordningen (1995:379)”, 2011-01-18, dnr 203-2280-10.

Länsstyrelsen i Gotlands län 2012, ”Inspektion och tillsyn överförmyndarnämnden Gotlands kommun enligt 20 § förmyndarskapsförordningen (1995:379)”, 2012-02-27, dnr 203-3318-11.

Länsstyrelsen i Stockholms län 2013, ”Rapport från inspektion hos Överförmyndarnämnden Region Gotland den 28 november 2012”, 2013-04-04, dnr 203-40595-2012.

Media

”Barbro Forslund är första tjänstemannen som blir överförmyndare”, www.helagotland.se, publicerad 2003-01-03. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=2003845>. Hämtad 2014-05-12.

”De här tar plats i styrelser och nämnder”, www.helagotland.se, 2006-10-18. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=1939693>. Hämtad 2014-05-13.

”Det ligger i arbetets natur att ifrågasättas”, www.helagotland.se, publicerad 2005-11-18. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=1760415>. Hämtad 2014-05-12.

”Föreslår ändring av överförmyndarorganisationen”, [helagotland.se](http://www.helagotland.se), publicerad 2002-01-16. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=2168216>. Hämtad 2014-05-12.

”Föreslår ändring av överförmyndarorganisationen”, www.helagotland.se, publicerad 2002-01-16. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=2168216>. Hämtad 2014-05-12.

”Gode män ska bli bättre på etik”, www.helagotland.se, publicerad 2012-09-01. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=7908959>. Hämtad 2014-05-21.

”Haveriet i Hagfors”, Uppdrag granskning, Sveriges television. Sändes 26 februari 2014. Tillgängligt på <http://www.svtplay.se/video/1817509/avsnitt-6>.

”Kaliber granskar förvaltare”, Kaliber, Sveriges radio. Programmen ”Martin förlorade rätten att bestämma över sitt liv - tog 15 år att bli fri”, ”Karolinas pappa blev av med flera hundra tusen - utan att någon reagerade” och ”Justitieministern: ’Vi ska rätta till de brister som finns men vi gör inte om systemet’” sändes 2, 9 respektive 16 mars 2014. Tillgängliga på <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt?programid=1316>.

”Ny kritik mot överförmyndaren”, www.helagotland.se, publicerad 2013-05-30. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=8589346>. Hämtad 2014-05-21.

”Onsdagsintervjun” i P4 Gotland 30 januari 2008. Tillgänglig på: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2377&artikel=1863411>. Transkriberad 2014-05-05.

”Vi har blivit rättslösa”, www.helagotland.se, publicerad 2012-03-01. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=7520268>. Hämtad 2014-05-21.

”Öns överförmyndare får ny kritik”, www.helagotland.se, publicerad 2009-03-04. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=4907016>. Hämtad 2014-05-21.

”Överförmyndaren får hård kritik”, www.helagotland.se, publicerad 2005-09-01. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=2435363>. Hämtad 2014-05-21.

”Överförmyndaren granskas av JO”, www.helagotland.se, publicerad 2010-10-15. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=6357775>. Hämtad 2014-05-21.

”Överförmyndaren ska utredas av Riksdagens ombudsmän”, www.helagotland.se, publicerad 2005-06-08. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=2461341>. Hämtad 2014-05-21.

”Överförmyndaren äskar”, www.helagotland.se, publicerad 2006-05-02. Tillgänglig på: <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=2925522>. Hämtad 2014-05-13.

”Överförmyndarnämnden: Flera brister har åtgärdats”, www.helagotland.se, publicerad 2012-03-01. Tillgänglig på <http://www.helagotland.se/nyheter/artikel.aspx?articleid=7520231>. Hämtad 2014-05-21.

Övrigt

2003/04:UFD8, ”Kontrollmakten och JO inför framtiden – ett offentligt seminarium”, Utredningar från riksdagen.

2007/08:150, ”Förmyndarskapsrättsliga frågor”, proposition, Justitiedepartementet.

2013/14:225, ”Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare”, proposition, Justitiedepartementet.

”Delegationsordning för överförmyndarnämnden”. Överförmyndarnämnden, Region Gotland. Antagen 2013-03-12, senast ändrad 2013-11-12.

Föreningen Sveriges överförmyndare, Information, Landets överförmyndare. Tillgänglig på <http://www.overformyndarna.se/index.asp?p=375> Hämtat 4 april 2014.

Gotlands kommun, Kommunfullmäktiges protokoll 2002-02-18.

Gotlands kommun, Kommunfullmäktiges protokoll 2006-11-27.

Gotlands kommun, Kommunfullmäktiges protokoll 2010-11-29.

JO:s ämbetsberättelse, 2013/14:JO1. Tillgänglig på <http://jo.se/Global/%C3%84mbetsber%C3%A4ttelser/JOs%20%C3%A4mbetsber%C3%A4ttelse%202013-14.pdf>.

Justitieombudsmannen, Om JO, Historik, 2013-09-18. Tillgänglig på <http://jo.se/sv/Om-JO/Historik/>. Hämtat den 27 mars 2014.

Justitieombudsmannen, Om JO, Statistik. 18 september 2013. Tillgänglig på <http://jo.se/sv/Om-JO/Statistik/>. Hämtat 10 mars 2013.

Rapport om uppföljning, internt dokument, Justitieombudsmannen 24 april 2014.

Region Gotland, Om region Gotland 2014-02-28. Tillgänglig på <http://gotland.se/omregiongotland>. Hämtat 30 april 2014.

Riksrevisionen 2006:5, ”Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare”, rapport från Riksrevisionen.

Riksrevisionen 2009:31, ”Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning”, rapport från Riksrevisionen.

Riksrevisionen, ”Uppföljningsrapporten 2014”, beslutad 21 mars 2014.

SOU 2004:100, del 1, ”Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn”. Tillsynsutredningens betänkande.

Överförmyndarnämndens årsredovisning 2013. Överförmyndarnämnden, Region Gotland. Tillgänglig på <http://gotland.se/76609>.