

Justitieombudsmannen  
Lars Lindström

## Inspektion vid Överförmyndarnämnden i Sundbybergs stad den 3–5 november 2015

---

### Inledning

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: byråchefen Carina Sjögren samt föredragandena Erika Bergman, Helen Lidö, Erika Enlund och Ida Olsson.

### Inledande samtal

Inspektionen inleddes tisdagen den 3 november 2015 med att JO:s medarbetare togs emot av ordföranden AA, förvaltningschefen BB samt handläggarna CC och DD. Vid det inledande sammanträdet redogjorde byråchefen Carina Sjögren kort för JO:s verksamhet samt syftet med och upplägget av inspektionen. Carina Sjögren förklarade att JO Lars Lindström inte skulle delta personligen vid inspektionen, men att de iakttagelser som gjordes skulle föredras för honom senare och att hans bedömningar skulle redovisas i inspektionsprotokollet.

Därefter berättade företrädare för överförmyndarnämnden om nämndens arbete och om nämndens organisation och verksamhet. De uppgav i huvudsak följande:

Nämnden delar in sin verksamhet i tre delar; ekonomisk granskning, handläggning av ansökningar och handläggning av begäran om tillstånd.

Granskningsarbetet består främst i att granska de årsräkningar som ställföreträdarna ska lämna in senast den 1 mars varje år. För det arbetet tar nämnden in extraresurser. Målet, vilket brukar uppnås, är att vara snabbast i Stockholms län med att granska årsräkningarna. I år hade nämnden, med något undantag, granskat samtliga räkningar i maj och meddelat arvodesbesluten innan midsommar. Arvodesbesluten skickas till huvudmännen om de ska stå för arvodet eller del av detta. Om en ställföreträdare lämnar in årsräkningen för sent sänker nämnden arvodet. Det är ovanligt att arvodesbesluten överklagas. I år var det endast en ställföreträdare som gjorde det. Nämndens beslut ändrades inte av tingsrätten. Nämnden arbetar aktivt med utbildningsinsatser för ställföreträdare. Under våren 2015 anordnades tre utbildningstillfällen. Utbildningarna handlade bl.a. om vilka krav som ställs på en årsräkning. En datoriserad blankett har tagits fram för årsräkningar som ställföreträdarna kan använda sig av om de vill.

Nämnden kontrollerar allt i årsräkningarna och stämmer av mot kvitton m.m. Det finns utarbetade riktlinjer för hur differenser ska hanteras. I ett mindre antal ärenden har nämnden beslutat om befrielse från redovisningsskyldigheten. Det har främst skett i ärenden om ensamkommande barn men även i några få ärenden i vilka ställföreträdarskapet är begränsat till att sörja för person eller bevaka rätt.

När det gäller ansökningar om godmanskap och förvaltarskap har nämnden inte, som många andra nämnder, problem med att hitta och rekrytera ställföreträdare. I flera fall är ställföreträdaren en släkting till huvudmannen. I övriga fall har ställföreträdarna i regel mellan fem och tio uppdrag var. Om en ställföreträdare vill bli entledigad från sitt uppdrag eller om en huvudman är missnöjd med sin ställföreträdare försöker nämnden byta ut ställföreträdaren så fort som möjligt. Det är dock ovanligt att det kommer in sådana framställningar till nämnden.

För vissa av en ställföreträdarens åtgärder krävs nämndens tillstånd. Nämndens mål är att handlägga sådana framställningar inom 14 dagar. Handläggningstiden är oftast betydligt kortare och i princip finns det inga balanser för dessa frågor. För handläggningen av tillståndsframställningar har nämnden tagit fram riktlinjer.

Efter sommaren har ett stort antal ärenden rörande ensamkommande barn inletts. De ärendena är ofta svåra att utreda och utredningen från Migrationsverket är ofta ofullständig. Ärendena läggs upp i ärendehanteringssystemet Wärna. I många fall kommer det snart fram att barnet befinner sig i en annan kommun varefter nämnden avslutar ärendet. Det finns nu cirka 20 ensamkommande barn i Sundbybergs stad. Under 2016 räknar man med cirka 50 barn och under 2017 cirka 80 barn.

Nämnden har telefontid måndagar till torsdagar kl. 09.30–12.00. Det är inte så vanligt med besök men besökare tas alltid emot om någon är på plats på förvaltningen. Nämnden besvarar som regel inkomna e-postmeddelanden samma dag.

Framställningar om utlämnande av allmänna handlingar kommer oftast in till stadens myndighetsbrevlåda. De skickas därifrån vidare till aktuell förvaltning. Det är ovanligt att handlingar begärs ut från nämnden. Enligt delegationsordningen är det förvaltningschefen som fattar beslut om avslag för det fall en begäran inte kan bifallas.

Samarbetet med Solna tingsrätt fungerar i allt väsentligt mycket bra. Nämnden har även god kontakt med Länsstyrelsen i Stockholms län som inspekterar nämnden vartannat år. Länsstyrelsen har årliga uppföljningsmöten med alla överförmyndarnämnder i länet. Nämnden ingår även i ett nätverk, Överförmyndarkonferensen, som träffas två gånger per år.

## Inspektionens omfattning

JO hade före inspektionen fått del av nämndens verksamhetsplan för 2014 och 2015, nämndens verksamhetsberättelse för 2014, årsredovisning för 2014, internbudget för 2015, delegationsordning, granskningspolicy, dokumenthanteringsplan och underlag för statistik per den 1 januari 2015.

Vid inspektionen granskades slumpvis utvalda ärenden som hade avslutats under 2014 och hittills under 2015 samt öppna ärenden angående förvaltarskap, godmanskap och förmynderskap. Nämndens protokoll från sammanträden under 2014 och 2015 granskades stickprovsvis.

Under inspektionen erhöles muntliga upplysningar om handläggningen av vissa ärenden. De uppgifter som framkom redovisas inte i detalj i protokollet men har givetvis beaktats vid ställningstagandena.

## Avslutande sammanträde

De iakttagelser som gjordes vid granskningen presenterades översiktligt av byråchefen Carina Sjögren vid det avslutande sammanträdet den 5 november 2015. Nedan framgår vad som efter inspektionen har redovisats för JO samt JO:s bedömning av det.

## Iakttagelser och bedömningar

### Allmänna iakttagelser

Det allmänna intrycket av nämnden var mycket gott. Det var god ordning bland akterna och såvitt framgick handlades ärendena i allt väsentligt formellt korrekt. Företrädarna för nämnden framstod som erfarna och insatta och det fanns väl inarbetade rutiner och riktlinjer för olika typer av ärenden och beslut. Nämnden hade vid tidpunkten för inspektionen drygt 340 pågående ärenden. Det uppmärksammades att handläggningstiderna inte var långa och att tidsfrister som regel hölls.

### Registrering av allmänna handlingar m.m.

I några av de granskade akterna uppmärksammades allmänna handlingar som inte var registrerade.

I ärenden om god man återfanns handlingar benämnda ”meddelande efter slutförd granskning” som nämnden hade skickat till den gode mannen men som inte var registrerade (bl.a. aktnr 2771, 2586, 2680 och 2853).

I ärenden som gällde god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn förekom att ansökan från Migrationsverket – dvs. den handling som inledde ärendet – inte var registrerad (bl.a. aktnr 4014 och 4015).

JO Lars Lindström: I 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar och om vad ett register ska innehålla. Bestämmelsernas syfte är bl.a. att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna

handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken ska fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen, TF, krävs att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller åtminstone ordnade så att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Detta är naturligtvis viktigt även för myndighetens eget arbete.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras löpande i anslutning till att en handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. En ovillkorlig registreringskyldighet omfattar bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheten välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats. Myndigheten avgör själv vilket alternativ som ska tillämpas. När myndigheten har bestämt tillvägagångssätt måste detta emellertid tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten. Det kan alltså inte godtas att allmänna handlingar av ett visst slag ibland registreras och ibland "bara" hålls förvarade i viss ordning. Om det t.ex. har bestämts att allmänna handlingar tillhörande ett visst ärendeslag ska registreras, krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen diarieförs. Detta gäller även meddelanden som skickas elektroniskt.

#### Dokumentation

Vid granskningen noterades att dokumentationen i två pågående ärenden var bristfällig.

Vid samtal med företrädare för nämnden framkom att en god man i ett ärende om godmanskap (aktnr 3531) muntligen hade meddelat nämnden att han avstod från arvode om arvodet skulle betalas av huvudmannen i stället för av Sundbybergs stad. Samtalet fanns inte dokumenterat i ärendet.

I ett ärende som gällde god man för ett ensamkommande barn (aktnr 3867) hade en företrädare för nämnden inhämtat information genom samtal med den gode mannen respektive personal hos Migrationsverket den 10 och 18 augusti 2015, den 1 september 2015 och den 12 oktober 2015. Detta framgick av en promemoria gällande ärendets fortsatta handläggning som hade upprättats den 22 oktober 2015.

JO Lars Lindström: Den muntliga information och de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning måste dokumenteras fortlöpande. Dokumentationen ska vara utförd på ett sådant sätt att den inte lätt kan utplånas samt vara daterad och signerad.

För vissa fall framgår dokumentationsskyldigheten direkt av lag. I 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs t.ex. att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna dokumentationsskyldighet ska trygga bl.a. parternas rätt att enligt 16 och 17 §§ samma lag få ta del av uppgifter i

ett ärende respektive att underrättas om och få tillfälle att yttra sig över vad andra har tillfört ett ärende innan ärendet avgörs.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för ärendets bedömning redovisas i akten. Även uppgifter som bara rör ärendets yttre gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas att kontakt förekommit med parterna eller myndigheter. Även om den informationen inte har betydelse för ärendets utgång, är den ändå av stort värde. Den har betydelse för insyn i och kontroll av verksamheten. Vidare kan ett handläggabyte försvåras vid brister i beskrivningen av vad som förekommit i ärendet.

För att dokumentationsskyldigheten ska fylla sin funktion bör uppgifterna antecknas i nära anslutning till att de inhämtas. Det är alltså inte tillräckligt att uppgifter som inhämtats genom kontakt med parter eller myndigheter framgår först av en promemoria som upprättas långt senare.

#### Motivering av nämndens protokollsbeslut

En allmän iakttagelse vid granskningen av nämndens protokollsbeslut var att de tjänsteutlåtanden som låg till grund för besluten var väldisponerade och utförliga med ärendebeskrivning, tillämplig lagstiftning samt en redogörelse för förvaltningens synpunkter och bedömningar. De granskade protokollsbesluten saknade emellertid nämndens egna skäl för beslut (t.ex. akt 3649).

I ett beslut (protokoll 4/2014, § 10:1) angavs under ärenderubriken att förvaltningen föreslog att nämnden *inte* skulle avslå en ansökan om entledigande (byte) av god man. Ordföranden föreslog med instämmande av övriga ledamöter att nämnden skulle besluta enligt förvaltningens förslag. Nämnden beslutade att inte entlediga den gode mannen.

JO Lars Lindström: I 20 § FL finns bestämmelser om motivering av beslut. Som huvudregel gäller att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Av protokollet över nämndens beslut i ett ärende måste, när motiveringsskyldighet föreligger, framgå vad som är nämndens egna skäl. Det är inte tillräckligt att nämnden i protokollet anger att man beslutar enligt förvaltningens förslag. Nämndens skäl behöver ju inte sammanfalla med de skäl som handläggarna presenterat för nämnden även om utgången blir den som har föreslagits. Besluten behöver alltså innehålla ett avsnitt med nämndens skäl t.ex. under rubriken "Nämndens bedömning". Om nämnden instämmer i de beslutsskäl som har redovisats under ärendets beredning, behöver nämnden inte ordagrant upprepa skälen. Det måste dock klart framgå att nämnden har gjort en egen bedömning, t.ex. genom att i sitt beslut ta in en hänvisning som t.ex. "På de skäl som har anförts av förvaltningen beslutar nämnden att - -". En sådan modell förutsätter emellertid att innehållet i det yttrande som det hänvisar till har tagits in i protokollet eller utgör en bilaga till det.

I protokollsbeslutet 4/2014, § 10:1 överensstämde inte uppgifterna i ärendebeskrivningen med själva beslutsmeningen. Det framgår inte annat än att det beror på ett enskilt misstag att ordet ”inte” anges i ärendebeskrivningen. Det är emellertid olyckligt att det finns motstridiga uppgifter i beslutet.

Vid protokollet

Erika Enlund

Justerat den 12 januari 2016

Lars Lindström