

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Något om överförmyndares granskning av årsräkningar från ställföreträdare. Även kritik mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad för att ha dröjt med sådan kontroll

Beslutet i korthet: I det här ärendet har JO undersökt en s.k. översiktlig granskningsmetod som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har tillämpat i sitt arbete med att kontrollera ställföreträdarens årsräkningar. JO understryker att granskning av årsräkningar är en helt central del i överförmyndarnas arbete för att se till att huvudmannens tillgångar används korrekt och på ett lämpligt sätt. Hon lyfter bl.a. fram att en fullgod granskning måste innehålla en bedömning av om redovisade poster är rimliga, om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde och om de är till dennes nytta. JO konstaterar vidare att det kan finnas skäl för vaksamhet så att inte oegentligheter förekommer och understryker att det måste ställas höga krav på överförmyndarnas tillsynsverksamhet. Även om JO har förståelse för att kontrollen i vissa fall kan tillåtas vara mer översiktlig framhåller hon att ett arbetssätt med en inledande översiktlig avstämning och granskning inte får innebära att det endast görs en kontroll av årsräkningens formaliteter.

I det fall som hade anmälts till JO tog det knappt ett år för nämnden att slutföra granskningen av årsräkningen och besluta om arvode för ställföreträdaren. Nämnden får kritik för den långa handläggningstiden.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juni 2024 framförde AA klagomål mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad och uppgav följande. Han hade inte fått besked eller beslut om den årsräkning som han lämnat in avseende sin huvudman för år 2022. Han hade vid flera tillfällen kontaktat nämnden angående detta, men trots ca ett års försening hade inget hänt.

Utredning

Inledande utredning

JO hämtade inledningsvis in dagboksblad för det ärende där AA varit ställföreträdare och lämnat in årsräkningen. Därefter tog JO in muntliga upplysningar. Av uppgifterna framgick i huvudsak följande.

AA kontaktade nämnden vid ett par tillfällen och fick veta att ärendet var under handläggning och att handläggningstiderna är långa. När den ansvariga

handläggaren bytte arbetsuppgifter flyttades ärendet inte över till annan handläggare utan blev liggande efter att kompletteringar till årsräkningen hade kommit in. Under 2024 pågick en riktad arbetsinsats med målet att samtliga årsräkningar för år 2022 och 2023 skulle vara granskade vid årsskiftet 2024/2025. Nämnden tillämpar återkommande en s.k. översiktlig granskningsmetod. Det görs om samtliga årsräkningar annars inte skulle hinna kontrolleras och då i ärenden där risken för fusk är mindre.

Överförmyndarnämndens yttrande

JO uppmanade därefter Överförmyndarnämnden i Stockholms stad att yttra sig över det som förts fram i anmälan och de inhämtade uppgifterna. Nämnden anmodades att särskilt besvara följande frågor.

- JO har fått del av uppgift om att Överförmyndarförvaltningen i Stockholms stad ibland tillämpar en s.k. översiktlig granskningsmetod eller s.k. snabbgranskning. Hur går arbetet och en sådan granskning till? På hur stor andel av årsräkningarna tillämpas metoden och vilka överväganden gör förvaltningen inför beslut att tillämpa den?
- JO har tagit del av Länsstyrelsernas dokument "Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdarens redovisning" (Länsstyrelsernas diarienummer 18647-2018). Hur bedömer förvaltningen att den översiktliga granskningsmetoden/ snabbgranskningen förhåller sig till dels 16 kap. 1 och 3 §§ föräldrabalken, dels Länsstyrelsernas beskrivning av kraven på överförmyndarens granskning av redovisningen (s. 17 och 18 i nämnda riktlinjer)?

JO begärde även att få del av nämndens riktlinjer och/eller anvisningar om den översiktliga granskningsmetoden/snabbgranskningen.

I remissvaret anförde nämnden i dessa delar följande:

Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skall före den 1 mars varje år lämna in en årsräkning till nämnden. I aktuellt ärende konstateras att nämnden mottog årsräkningen den 28 juni 2023. Nämnden granskar årsräkningar efter ankomstdatum.

Handläggning av aktuell årsräkning påbörjades den 23 augusti 2023 genom att begäran om komplettering skickades till ställföreträdaren till följd av ofullständig årsräkning. Begärd komplettering inkom den 5 september 2023.

Nämnden införde i maj 2023 ett nytt ärendehanteringssystem som ett led i ökad digitalisering. Införandet av nytt system fick initialt en negativ påverkan på nämndens handläggningstider.

Vid årsskiftet 2023/2024 genomförde nämnden en flytt till nya lokaler med påverkan på tillgång till arkiv och fysiska handlingar såsom årsräkningar och akter. I samma period genomfördes en omorganisation av verksamheten. Till följd av ovan nämnda omständigheter granskades årsräkningar avseende år 2022 samt 2023 betydligt senare än normalt.

[– –]

Nämnden har den 29 augusti 2024 granskat årsräkningen samt fattat beslut om arvode vilket delgetts ställföreträdaren.

Nämnden konstaterar följande. När ansvarig handläggare tilldelades andra arbetsuppgifter borde aktuellt ärende fördelats till annan handläggare för fortsatt hantering. [...]

Nämnden genomför en riktad arbetsinsats för att komma ikapp med granskningen av årsräkningar. Vidare har nämnden sett över arbetsfördelning och hantering avseende kontaktförfrågan via telefon och mail.

Nämnden tillämpar en så kallad översiktlig granskningsmetod där så är lämpligt. Metoden tillämpas på årsräkningar som är kompletta, det vill säga inte saknar underlag. Därtill ska det inte heller tidigare ha förekommit några anmärkningar på ställföreträdarens redovisningar. Mot ovanstående kan inte lämnas närmare uppgifter kring hur stor andel av årsräkningarna som granskas på ett översiktligt vis.

Trots förfarandet med översiktlig granskning framhålls att granskningen görs i enlighet med Länsstyrelsens riktlinjer. Riktlinjerna är inte bindande men fungerar som utgångspunkt för nämndens granskning. Nämnden kontrollerar bland annat behörighetsreglerna enligt 11 kapitlet 25 § och 16 kapitlet 2 § föräldrabalken, att redovisningen är egenhändigt undertecknad på heder och samvete, eventuella tillståndsärenden, att in- och utgående saldo överensstämmer, översyn av kontoutdrag med mera.

Nämnden bifogar det arbetsmaterial i form av granskningsprotokoll som tillämpas vid översiktlig granskning. Nämnden bedömer att protokollet överensstämmer med Länsstyrelsens riktlinjer "Nationella riktlinjer för överförmyndare" samt att huvudmannens intressen tillvaratas enligt 16 kapitlet 1 och 3 §§ föräldrabalken genom granskningen.

Vidare framhålls att för det fall handläggare, vid översiktlig granskning, uppmärksammar felaktigheter såsom brister i tillståndsärenden, sammanblandning av medel med mera görs en djupare granskning. Överförmyndaren bedömer i varje enskilt fall hur omfattande en sådan utredning ska vara och vilka åtgärder som behöver vidtas.

Vidare iaktas skälighet och rimlighet utifrån den enskilde huvudmannens situation, hälsotillstånd och förutsättningar. Vid varje granskning ska utgifter eller uppgifter som avviker från det väsentliga uppmärksammas. Sådana avvikelser leder normalt till en fördjupad granskning. Om allvarigare brister i tidigare redovisning uppmärksammas eller om tidigare redovisning granskats med anmärkning görs alltid en fördjupad granskning av redovisningshandlingen. Sådan fördjupad granskning kan även vidtas med anledning av att det har förekommit klagomål eller uppgifter som visar på eventuella oegentligheter under det senaste året.

Granskning av ställföreträdarens redovisning tillhör ett av överförmyndarens främsta tillsynsverktyg. Nämnden har under 2024 behövt se över förfarandet vid granskning som ett led i att hinna med granskningen av årsräkningar för 2023 under år 2024.

Till följd av omständigheter i verksamheten som nämnden inledningsvis redogjort för samt de resurser som nämnden har att tillgå har nämnden legat efter med granskning av årsräkningar för år 2022 samt 2023. I och med detta har nämnden gjort en avvägning mellan att hinna granska ett större antal årsräkningar, genom att i större omfattning tillämpa en översiktlig granskningsmetod, eller att inte hinna granska klart i rimlig tid.

Nämnden gör alltså bedömningen att en mer översiktlig granskning, som för den skull inte utesluter att en djupare granskning görs där så är påkallat, där fler årsräkningar blir granskade är att föredra ur ett huvudmanna- och rättssäkerhetsperspektiv. Nämnden anser vidare att det tillsynsansvar som åligger

myndigheten utförs samt att granskningen lever upp till lagstadgade krav i 16 kapitlet 1 och 3 §§ föräldrabalken.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Överförmyndaren ska enligt bestämmelserna i 16 kap. föräldrabalken, FB, utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet. Vid den tillsynen ska överförmyndaren särskilt se till bl.a. att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för hans eller hennes nytta. Detta framgår av 16 kap. 1 § FB.

En ställföreträdare ska enligt 12 kap. 5 § FB fortlöpande föra räkenskaper över sin förvaltning och göra anteckningar om sina åtgärder i övrigt. Av 16 kap. 3 § FB framgår att överförmyndaren ska granska förmyndares, gode mäns och förvaltares verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats.

Om överförmyndares granskning av årsräkningar

Som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad har lyft fram i sitt yttrande är granskningen av den redovisning som ställföreträdarna ger in ett av överförmyndarens viktigaste tillsynsverktyg. Med dessa handlingar, där årsräkningen ingår, kan överförmyndaren granska och kontrollera att huvudmännens tillgångar används på ett sätt som är till hans eller hennes fördel. En noggrann granskning av handlingarna minskar risken för att den enskildes tillgångar används på ett sätt som inte är godtagbart och ger överförmyndaren en möjlighet att kontrollera ställföreträdarens verksamhet. Granskningen av årsräkningar är alltså en helt central del i överförmyndarens arbete för att se till att huvudmännens tillgångar används korrekt och på ett lämpligt sätt. Av bl.a. det skälet är det också viktigt att årsräkningarna granskas inom rimlig tid. JO har inte minst mot denna bakgrund återkommande uttalat att en granskningstid om drygt sju månader är för lång (se t.ex. JO:s beslut den 3 juli 2009, dnr 5172-2008 och den 24 augusti 2016, dnr 1185-2015).

Lagstiftningen ställer visserligen inget specifikt krav på att överförmyndaren ska granska ställföreträdarens räkenskaper, t.ex. verifikat för olika kostnadsposter, men det finns en rätt att granska dessa. Enligt min mening förutsätts emellertid att kontrollen utförs med omsorg för att tillsynen ska anses fullgod. Överförmyndaren måste bl.a. göra en bedömning av om redovisade poster är rimliga och om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde och, i nästa led, är till dennes nytta. För att möjliggöra en sådan bedömning måste det givetvis utredas vad ospecifiserade poster innehåller. Redovisade utgifter ska granskas mot de verifikat som bifogats och mot de eventuella större uttagstillstånd som lämnats. Om det saknas underlag beträffande en post av större omfattning eller den av annan anledning är tveksam, bör underlag eller

förklaring begäras från ställföreträdaren. Dessutom måste överförmyndaren förvissa sig om att de bankmedel som ska vara spärrade också är det.

En ställföreträdare är skyldig att löpande dokumentera sin förvaltning av huvudmannens ekonomi. Det är en förutsättning för att ställföreträdaren bl.a. ska kunna ge in korrekta årsräkningar till överförmyndaren. Av förarbetena framgår att dokumentationen också kan vara av betydelse för att få fram underlag vid en senare granskning av hur ställföreträdaren har skött sin uppgift. Vidare framgår att det ställs krav på ställföreträdaren att spara verifikat från mer betydande inkomst- och utgiftsposter. (Se prop. 1993/94:251 s. 213.) De sex länsstyrelser som har ordinarie tillsynsansvar över överförmyndare och överförmyndarnämnder har i gemensamma riktlinjer dock lyft fram att dessa förarbetsuttalanden måste vägas mot omvärldens utveckling och tendensen att ekonomisk brottslighet mot huvudmännen ökar. Länsstyrelserna poängterar att innebörden av ”betydande inkomst- och utgiftsposter” inte är helt klar och måste ställas i relation till huvudmannens ofta låga inkomst och förmögenhetsnivå samt att summan av flera mindre belopp kan bli hög. (Se länsstyrelsernas Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdarens redovisning, s. 12.)

Jag har för egen del inte kännedom om den ekonomiska brottslighetens utveckling på området. Mot bakgrund av att det är de ordinarie tillsynsmyndigheterna som står bakom uttalandena finns det däremot all anledning att ta uppgiften på stort allvar. Att sådana tendenser rapporteras innebär naturligtvis att överförmyndarna behöver höja vaksamheten avseende oegentligheter och att höga krav måste ställas på nämndernas tillsynsverksamhet. Ytterst handlar det om enskilda människor som är i behov av samhällets stöd i framförallt rättsliga och ekonomiska angelägenheter samt inte sällan befinner sig i en utsatt situation. Mot bakgrund av att granskningen av den redovisning som ställföreträdarna ger in är ett av nämndens viktigaste tillsynsverktyg, är det enligt min uppfattning centralt att arbetet sker såväl inom rimlig tid som med noggrannhet och beaktande av den enskildes förhållanden.

Den översiktliga granskningsmetoden vid Överförmyndarnämnden i Stockholms stad

Som framgått ska överförmyndarna i sin tillsyn kontrollera bl.a. att huvudmannens tillgångar används på ett sätt som är till den enskildes fördel. Det får anses självklart att granskningen innefattar både en bedömning av inkomster och utgifter samt att kostnadsposterna är rimliga utifrån den enskildes huvudmannens behov. Jag har tagit del av det granskningsprotokoll med tillhörande checklista som Överförmyndarnämnden i Stockholms stad tillämpar i arbetet med det man benämner den översiktliga granskningsmetoden. Materialet är påtagligt summariskt och innehåller inte några moment över huvud taget av rimlighetsövervägningar. Tvärtom framstår det som att kontrollen är begränsad till endast formella förutsättningar för att årsräkningen ska anses vara komplett.

Nämndens beskrivning i remissvaret av hur arbetet med den s.k. översiktliga granskningsmetoden går till är både kortfattad och bristfällig samt delvis motsägelsefull. Det framstår som oklart vad skillnaden egentligen är mellan den översiktliga granskningsmetoden och en ordinarie eller fördjupad granskning. Som exempel kan nämnas att nämnden har förklarat att upptäckten av sammanblandning av medel kan föranleda en djupare granskning, medan sådan kontroll endast förekommer i checklistan för djupgranskning. Jag noterar även att nämnden har framfört att metoden används när så är lämpligt, samtidigt som det sägs att den har behövt användas i större utsträckning för att hinna granska klart årsräkningar i rimlig tid. Det är alltså inte tydligt vad nämnden menar och inte heller i vilken utsträckning som metoden faktiskt används. Mot bakgrund av utredningen har jag svårt att dra någon annan slutsats än att nämnden har prioriterat snabbhet vid granskningen av årsräkningarna år 2022 och 2023, vilket i sin tur kan ha skett på bekostnad av en omsorgsfull granskning.

Jag vill framhålla att jag har förståelse för att granskningen i vissa fall kan tillåtas vara mer översiktlig. I min tillsyn har jag noterat att olika former av ”snabbgranskning” förekommer, men det har då främst varit fråga om inledande kontroller för att säkerställa att årsräkningen har varit komplett. När den kontrollen gjorts, eller begärda kompletteringar kommit in, har ärendet därefter så att säga lagts i kö för att senare genomgå en djupare och sedvanlig granskning med bl.a. rimlighetskontroll av inkomster och utgifter. Enligt min uppfattning kan en sådan handläggning framstå som lämplig i syfte att effektivisera arbetet och möjliggöra en snabbare inhämtning av nödvändiga kompletteringar, för att senare kunna granska årsräkningarna på ett fullgott sätt. Det finns anledning att understryka att ett arbetssätt med en inledande översiktlig avstämning och granskning inte får innebära att det endast görs en kontroll av årsräkningens formaliteter.

Nämnden har i sitt yttrande angett att skälighet och rimlighet utifrån den enskildes situation iakttas vid den översiktliga granskningen. Som framgått kan det emellertid ifrågasättas om några sådana bedömningar görs, när momenten helt saknas i det underlag som används. Det finns enligt min mening skäl för nämnden att se över framtagna riktlinjer och stödmaterial om avsikten är att en översiktlig granskningsmetod fortsatt ska tillämpas.

Granskningen av anmälarens årsräkning har varit för långsam

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad slutförde granskningen av AA:s årsräkning för år 2022 knappt ett år efter att hans ärende var komplett och beslutade samtidigt om hans arvode. Nämnden har uppgett att arbetssituationen varit ansträngd till följd av framför allt att verksamheten flyttade till nya lokaler och att ärendehanteringssystemet byttes ut. Jag inser naturligtvis att sådana förhållanden kan påverka effektiviteten men noterar samtidigt att det inte har framkommit annat än att det varit fråga om planerade insatser. Nämnden har självfallet ett ansvar att förbereda och organisera verksamheten så att den fungerar även under en sådan period. Det är vidare anmärkningsvärt att en

bidragande orsak till förseningen i AA:s fall är att en ny handläggare inte tilldelades ärendet när den tidigare bytte arbetsuppgifter. Omständigheten väcker frågor om bevakningen av ärenden och olika uppgifter. Som jag ser på saken utgör de förklaringar som nämnden har lämnat inte godtagbara skäl för den långa handläggningstiden. Nämnden förtjänar därför kritik.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Sofia Selin har föredragit ärendet och byråchefen Jessica Sjöstrand har deltagit i beredningen.