

## **Sammanträde med Överförmyndarnämnden**

Tid: 2022-11-08, kl. 18:00

Plats: Rådslaget, Rådhuset Alingsås

---

Lady France Mulumba (KD), Ordförande	Lina Kron,  Sekreterare
--	-------------------------------

### **Ärendelista**

1. Information och överläggningar

A/ Information från överförmyndarnämndens verksamhet

2. Anmälan om jäv

3. Utvärdering ny granskningsrutin, 2022.038 ÖN

4. Meddelanden

- 2022.031 ÖN-013 ÖFN meddelande - § 177 KF - Ersättningar till förtroendevalda för mandatperioden 2023-2026
- 2022.031 ÖN-014 ÖFN meddelande - § 176 KF - Sammanträdesdagar för kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige 2023
- 2022.031 ÖN-018 ÖFN meddelande § 146 KS - Riktlinje för samspel mellan politik och förvaltning
- 2022.031 ÖN-019 ÖFN meddelande - Riktlinje för samspel mellan politik och förvaltning

5. Anmälan av delegationsbeslut

# Utvärdering ny granskningsrutin

3

2022.038 ÖN

Datum: 2022-11-01  
Handläggare: Linda Silander  
Direktnr:  
Diariennr: 2022.038 ÖN

Överförmyndarnämnden

## Utvärdering av ny granskningsrutin

### Ärendebeskrivning

Överförmyndarnämnden beslutade den 1 februari 2022 (§ 4, dnr 2021.026 ÖN) att anta dokumentet Granskningsrutin – Riktlinje för granskning av årsräkningar.

Då verksamheten nu arbetat med granskning utifrån den beslutade rutinen avseende årsräkningarna för 2021 ska metoden nu utvärderas.

Rutinen som sådan utgår ifrån Länsstyrelsens dokument Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdarens redovisning. Riktlinjen togs fram på uppdrag av regeringen efter Riksrevisionens rapport om tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare. I uppdraget till Länsstyrelsen konstateras att det tyvärr förekommer att ställföreträdare på grund av okunskap, slarv eller i värsta fall ont uppsåt missköter sina uppdrag. Samhället har ett ansvar för att förebygga misskötsel och för att agera kraftfullt när så ändå sker.

I inledningen till Länsstyrelsens riktlinje står att läsa:

*"En av överförmyndarnas viktigaste tillsynsverktyg är granskningen av den redovisning som ställföreträdare ska lämna till överförmyndaren. Det är av stor vikt att granskningen är rättsligt korrekt och så effektiv som möjligt, för att förhindra rättsliga och ekonomiska förluster för huvudmannen eller barnet."*

Vidare står i inledningen till kapitel 4 "Krav på överförmyndarens granskning av redovisningen" att:

*"Det är av stor vikt att överförmyndaren noggrant granskar redovisningen och ser till att huvudmannens intressen tillvaratas. Överförmyndaren ska se till att huvudmannens tillgångar i skäligen omfattning används för dennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt och därutöver är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd. (Se 16 kap. 1 och 3 §§ FB.)"*

I dokumentet finns flera konkreta saker som Länsstyrelsen finner särskilt viktigt för överförmyndaren att tänka på avseende ställföreträdarens skyldigheter och överförmyndarens granskning av redovisningshandlingar. Nedan följer en sammanfattning av dessa.

- Beslut om befrielse/förenklad redovisning bör omprövas av överförmyndaren regelbundet.
- En ställföreträdare är skyldig att löpande dokumentera sin förvaltning av huvudmannens ekonomi. Det är en förutsättning för att ställföreträdaren ska kunna ge in korrekta årsräkningar och sluträkningar till överförmyndaren.
- Ställföreträdarna kan behöva spara fler verifikationer än vad som nämns i förarbetena för att kunna visa att medel används på ett korrekt sätt.
- Överförmyndaren bör återsända originalverifikat till ställföreträdaren efter genomförd granskning av förteckning, årsräkning och sluträkning.

- Lösöre av större värde, t.ex. fordon och konst, bör redovisas i förteckning, årsräkning och sluträkning.
- Överförmyndaren bör genomföra granskningen av ställföreträdarnas redovisning på ett systematiskt sätt och ha en utarbetad rutin för granskningen.
- Överförmyndaren bör i varje enskilt fall överväga att granska verifikat för inkomst- och utgiftsposter samt tillgångar och skulder.
- Överförmyndaren ska begära in de verifikat som behövs för att kunna genomföra granskningen på ett ändamålsenligt sätt. Vid behov kan samtliga verifikat behöva begäras in.
- Överförmyndaren ska bedöma i vilka ärenden och i vilken typ av poster i redovisningen det finns störst risker för allvarliga ekonomiska skador för huvudmannen om ställföreträdarens förvaltning brister. Genom en sådan riskvärdering kan överförmyndaren bedöma behovet av en djupare granskning. Överförmyndaren får på så sätt möjlighet att i ett tidigt skede granska de redovisningar som bedöms ha störst risk och därmed kunna vidta snabba åtgärder om brister upptäcks.
- Överförmyndaren bör i första hand vända sig till ställföreträdaren för att få in de handlingar och andra upplysningar som behövs för att kunna granska redovisningen.
- Om ställföreträdaren inte förmår att göra det som överförmyndaren ber om, kan det finnas skäl att överväga om ställföreträdaren är lämplig för sitt uppdrag.
- Överförmyndaren bör kontrollera att ställföreträdaren skrivit rätt siffror utifrån det underlag som lämnats in, och att sammanräkningen av siffrorna stämmer. Om ställföreträdaren skrivit fel siffror kan det tyda på att något är fel i redovisningen i stort.
- Överförmyndaren bör ha som utgångspunkt att en differens kan vara ett tecken på fel i redovisningen i stort och bör därför alltid utreda den. Överförmyndaren får bedöma i varje enskilt fall hur omfattande en sådan utredning ska vara och vilka åtgärder som behöver vidtas.
- För att motverka att ställföreträdare redovisar ospecificerade klumpsummor bör det inte finnas förtryckt i årsräkningsblanketten begrepp som t.ex. "levnadsomkostnader".
- Om det inte finns plats på blanketten, så bör utgifterna specificeras på en separat handling.
- Vid granskningen av redovisningen bör överförmyndaren kontrollera att det inte är för mycket pengar på det kontot som inte är spärrat.
- Överförmyndaren bör alltid kontrollera att inga otillåtna gåvor skett under redovisningsperioden.
- Överförmyndaren bör vara mycket restriktiv vid bedömningen av om en gåva ska accepteras.
- Överförmyndaren bör inte acceptera att en ställföreträdare gör egna utlägg för huvudmannens räkning.
- Överförmyndaren bör vid granskningen inte göra alltför omfattande korrigeringar av redovisningen då det är ställföreträdaren som har upprättat den på heder och samvete.
- Vid brister bör överförmyndaren i första hand begära in korrigeringar från ställföreträdaren. Om redovisningen efter komplettering ändå brister bör överförmyndaren överväga att granska den med anmärkning. Om en ställföreträdare inte klarar av att upprätta årsräkningen kan det finnas anledning för överförmyndaren att överväga andra åtgärder, t.ex. pröva frågan om personen är lämplig att inneha uppdraget.

- Överförmyndaren ska se till att granskningen av redovisningshandlingarna sker så snabbt och enkelt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen [2017:900]). En snabb handläggning hos överförmyndaren är av rättssäkerhetsskäl viktig för huvudmannen som annars kan riskera att dennes personliga eller ekonomiska förhållanden försämrats.
- Om överförmyndarens beslut om arvode till ställföreträdaren inte fattas inom sex månader kan det omfattas av 11 och 12 §§ förvaltningslagen.

### **Förvaltningens yttrande**

Bedömningen är att Länsstyrelsens riktlinjer har ett tydligt fokus på huvudmannens rättssäkerhet. Perspektivet att en ställföreträdare har rätt att få sin redovisningshandling granskad i syfte att få ett arvodesbeslut nämns endast utifrån Förvaltningslagens generella regler för handläggningen av ett ärende. Därmed inte sagt att det inte ska vara prioriterat med en snabb och effektiv granskning, men det är ändå relevant att lyfta att detta främst ska ske utifrån risken att huvudmannen kan lida skada om ställföreträdaren inte sköter uppdraget på ett korrekt sätt. Brister kan bero på slarv, okunskap eller i värsta fall ont uppsåt. Konsekvenserna av bristerna kan därför bli olika, beroende på orsak, men bristerna som sådana ska ändå bedömas och hanteras på ett likvärdigt sätt.

Verksamheten har under 2022 arbetat utifrån den nya rutinen. Rutinen tar sikte på granskning av några viktiga områden där brister kan få negativa konsekvenser för huvudmannen. Dessa är:

- Samtliga tillgångar som ska bockas av mot årsbesked och tidigare redovisningar. Anledningen till att årsbesked är avgörande som underlag är att denna utgör en sammanställning av alla tillgångar, till skillnad från enstaka kontoutdrag. Det är också viktigt att kontrollera att inga tillgångar försvunnit eller tillkommit sedan den senaste redovisningen.
- Samtliga inkomster ska bockas av mot underlag. En viktig orsak till detta är att om inkomsterna inte stämmer på kronan kommer det per automatik finnas avvikelser även bland utgifterna, om årsräkningen ändå är i balans. Att lokalisera sådana fel är betydligt mer tidskrävande och därmed högst tveksamt om det utgör en effektiv granskning.
- Kontroll av hemförsäkring mot underlag, både kontroll att betalning skett i tid samt att hemförsäkringen har rätt person och adress samt omfattning. Att ha en hemförsäkring är mycket viktigt för att trygga huvudmannens egendom. Därför bör denna post alltid bockas av vid granskningen.
- Privata medel ska alltid kontrolleras och stämmas av mot underlag som tydligt visar att dessa faktiskt har kommit huvudmannen till godo. Risken att pengar "försvinner" i redovisningen är mest kritisk just på denna post, varför noggrann uppföljning är avgörande.
- Kontroll av kvitton eller fakturor avseende inköp som ställföreträdaren gjort. Det ska framgå vad som köpts, när och helst även att det som inhandlats faktiskt överlämnats till huvudmannen. Avseende fakturor ska den vara ställd på huvudmannen och dennes adress ska framgå som leveransadress. Risken för försening genom inköp av saker med huvudmannens medel har tydliggjorts de senaste åren i och med ett antal uppmärksammade fall där detta systematiskt gjorts av ställföreträdaren. Vid större inköp, såsom elektronik, dyrare kläder eller annat bör uppföljning göras med huvudmannen/boende/anhörig att detta kommit huvudmannen till godo.

- Arvode ska kontrolleras när huvudmannen betalat föregående år. En felaktig hantering av arvudet medför kostnader för huvudmannen som endast uppkommer på grund av att hen har en god man. Det får anses utgöra en grundläggande del av uppdraget att kunna redovisa samt betala arvode, skatt och sociala avgifter på ett korrekt sätt.
- Övriga inkomster och tillgångar ska både specificeras och kunna bockas av mot relevanta underlag. Detta eftersom det i efterhand är mycket svårt att följa upp vad ställföreträdaren lagt under övrigt-poster om detta inte tydligt framgår av själva redovisningen eller en bilaga.

Sammantaget innebär detta att en ställföreträdare för att en granskning ska kunna utföras i enlighet med rutinen måste bifoga följande underlag:

1. Årsbesked över samtliga tillgångar
2. Underlag avseende alla inkomster, t.ex. sammanställning från Försäkringskassan, utbetalningsbesked, utdrag från Skatteverket över utbetalningar, beslut om bidrag, besked om skatteåterbäring från deklarationen med flera.
3. Sammanställning över övriga inkomster med underlag som styrker uppgifterna.
4. Ett sammanhängande kontoutdrag från transaktionskontot där saldo framgår vid varje transaktion. Om ställföreträdaren har skrivit egna meddelanden vid betalningar så att det inte går att utläsa av kontoutdraget vad pengarna gått till kan underlag i form av hyresavi, faktura för mediciner eller läkarbesök, utdrag från privatamedelskontot som visar mottagna överföringar och annat behöva bifogas.
5. Kvittenser på överlämnade kontanter.
6. Kvitton på kortköp och fakturor på inköp. Kvitton ska i förekommande fall sorteras i kronologisk ordning och matchas mot rätt transaktion på kontoutdraget för en effektiv granskning. Förklaring till inköpet kan behövas om det inte tydligt framgår vad som handlats. Kvittens på att det mottagits kan också komma att efterfrågas i förekommande fall.
7. Försäkringsbesked för hemförsäkring.
8. Sammanställning över övriga utgifter med underlag som styrker uppgifterna.
9. Kopia på förenklad arbetsgivardeklaration, om huvudmannen betalat arvode föregående år, tillsammans med kontoutdrag från Skatteverket som visar inbetalning av skatt och sociala avgifter.

Förutom att underlagen ska bifogas ska de också numreras med det bilagenummer som framgår av årsräkningen för att granskningen ska bli så effektiv som möjligt. Det är tidskrävande för granskaren att gissa sig till vilka underlag som är relevanta för varje post.

Att uppgifterna som ställföreträdaren lämnar i sin redovisning också ska stämma mot de inlämnade underlagen är en självklarhet.

Det nya arbetssättet har inneburit omfattande behov av att begära kompletteringar för att kunna bli klar med granskningen. Bedömningen har varit att när en komplettering begärs börjar handläggningen och om från det att kompletteringen inkommer gäller sex månaders handläggning för att färdigställa ärendet. Därav har årsräkningar som går att granska färdigt utan att kompletteringar måste begäras prioriterats framför att gå tillbaka och granska inkomna kompletteringar. Detta arbetssätt syftar också till att uppmuntra ställföreträdarna att lägga ner den tid som krävs för att skicka in årsräkningen i ett komplett skick, då det kommer att innebära en snabbare granskning och således ett beslut om arvode.

Tyvärr har antalet kompletteringar var så omfattande att arbetet med granskningen dragit ut oväntat mycket på tiden. Samtidigt är bedömningen att detta är en effekt av förändringarna och att det bör bli bättre redan nästa år när ställföreträdarna fått mer tid på sig att uppfatta vilka krav som ställs på redovisningen.

Verksamheten kommer att jobba aktivt med tydligare instruktioner och bättre information inför nästa års redovisning. Målet och förhoppningen är att antalet kompletteringar då ska minska så att fler årsräkningar kan granskas klart vid första tillfället.

Den sammantagna bedömningen är att de nya kraven är överensstämmande med Länsstyrelsens, och i förlängningen regeringens, förväntan på att överförmyndaren ska vara en kompetent, modern och effektiv tillsynsmyndighet. Allt med huvudmannens rättssäkerhet i centrum. Bedömningen är att sänkta krav skulle motverka myndighetens huvudsakliga syfte och att fokus istället ska ligga på att utbilda och informera ställföreträdarna i den mån det är genomförbart utifrån uppdraget i övrigt. Det bör enligt förvaltningen ställas krav på en god man eller förvaltares förmåga att upprätta en korrekt redovisning samt bifoga relevanta underlag utifrån en checklista, då detta på många sätt utgör kärnan i uppdraget att sköta någon annans ekonomiska angelägenheter.

Slutsatsen är att granskningsrutinen är fortsatt relevant och utgör en trygg och stabil grund för verksamheten att ställa krav på ställföreträdarnas redovisning i syfte att uppnå en effektiv och rättssäker granskningsprocess. Inga förändringar av rutinen föreslås.

### **Ekonomisk bedömning**

Förslaget innebär inga ekonomiska konsekvenser.

### **Förslag till beslut**

Överförmyndarnämnden noterar informationen om förvaltningens utvärdering av Granskningsrutin – Riktlinje för granskning av årsräkningar.

### **Beslutet ska skickas till**

Överförmyndarsamverkan

Cecilia Knutsson  
Stabschef

Linda Silander  
Enhetschef



# Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare

– Statens bristande ansvar för samhällets  
mest utsatta

RIR 2017:33



RIKSREVISIONEN



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-463-6

RIR 2017:33

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JENS L'ESTRADE / TT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-12-06

DNR: 3.1.1-2016-1229

RIR 2017:33

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare

### – Statens bristande ansvar för samhällets mest utsatta

Riksrevisionen har granskat om staten säkerställer att ställföreträdar- och överförmyndartillsynen är rättssäker. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och länsstyrelserna i Dalarna, Västra Götaland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland, Östergötland och Skåne.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Petra Jonvallen har varit föredragande. Revisor Lena Olsson, enhetschef Magdalena Brasch och revisionsdirektör Bengt Lewin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Petra Jonvallen

#### *För kännedom:*

Regeringskansliet; Justitiedepartementet  
Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

RIKSREVISIONEN

# Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod	11
2 Ställföreträdar- och överförmyndarsystemet i Sverige	13
2.1 Personer som har en ställföreträdare	13
2.2 Ställföreträdaren	13
2.3 Överförmyndaren	16
2.4 Länsstyrelsen	17
2.5 Regeringen	18
2.6 Riksdagen	19
2.7 Jämförelse med andra tillsynsområden	21
2.8 Jämförelse med ställföreträdar- och överförmyndarsystem i nordiska länder	23
3 Överförmyndarens tillsyn av ställföreträdare	25
3.1 Handläggning, dokumentation och rutiner	25
3.2 Rekrytering av ställföreträdare	30
3.3 Olika bedömningar av lämplighet	33
3.4 Inrättande av ett nationellt ställföreträdarregister	35
3.5 Sammanfattande iakttagelser	38
4 Länsstyrelsens tillsyn och tillsynsvägledning av överförmyndare	39
4.1 Tillsynens genomförande	40
4.2 Tillsynsvägledning	44
4.3 Sammanfattande iakttagelser	52
5 Slutsatser och rekommendationer	54
5.1 Systemet kan inte bara bygga på ideella krafter	54
5.2 Stora skillnader mellan överförmyndare innebär risk för bristande rättssäkerhet, och måste åtgärdas	55
5.3 Länsstyrelsen saknar förutsättningar för att genomföra förändringar på nationell nivå	56
5.4 Stort behov av centralt ägarskap på området	57
Referenser	59
Bilaga 1. Riksrevisionens enkät – utformning och enkätfrågor	61
Övrigt material	
På Riksrevisionens webbplats finns underlag att ladda ned. Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Underlag a. Enkät svar	
Underlag b. Kommunernas organisering av överförmyndarverksamheten – lista på kommuner och eventuell samverkansform	

TILLSYN AV STÄLLFÖRETRÄDARE OCH ÖVERFÖRMYNDARE

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

### Bakgrund och motiv

Cirka två procent av Sveriges befolkning har en god man, förvaltare eller annan förordnad ställföreträdare. De som har behov av ställföreträdare kan vara personer med psykisk sjukdom, olika funktionshinder, demens eller allmänt försvagat hälsotillstånd, barn vars föräldrar inte kan utföra förmynderskapet eller ensamkommande barn. Många befinner sig i en utsatt situation och är i behov av andra personer för att klara sin vardag. En god man eller förvaltare utses av samhället för att bevaka dessa personers personliga, ekonomiska och rättsliga intressen. Kommunala överförmyndare eller överförmyndarnämnder tillsätter ställföreträdare utför sitt uppdrag på ett bra sätt. Länsstyrelsen har, i sin tur, tillsyn av överförmyndarna.

Det finns flera problem och brister på ställföreträdar- och överförmyndarområdet, och det framkommer regelbundet exempel där enskilda personer lidit ekonomisk, personlig eller rättslig skada. Ställföreträdarsystemet vilar till stor del på ideella insatser från enskilda medborgare. Antalet personer med behov av mer långtgående stöd har dock stadigt ökat, vilket gjort det svårare för överförmyndare att finna lämpliga ställföreträdare. Staten har ansvar för att systemet som helhet är rättssäkert.

### Frågeställningar och bedömningsgrunder

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om staten har skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt. Granskningen svarar på följande frågor:

- Hur skiljer sig landets olika överförmyndares verksamhet åt, och finns det brister avseende rättssäkerhet och effektivitet?
- Vilka statliga insatser finns, och hur är de samordnade?
- Främjar den samlade statliga styrningen rättssäkerhet?

Bedömningen av statens insatser görs dels utifrån jämförelser med annan statlig tillsyn, dels utifrån hur andra nordiska länder har utformat sina motsvarande system.

### Granskningens resultat

Systemet med ställföreträdare och överförmyndare är sårbart eftersom utvecklingen på området till stor del bygger på ideella krafter och eldsjälar. Granskningens övergripande slutsats är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar. Ställföreträdar- och överförmyndartillsynen är ett av mycket få



tillsynsområden där det saknas en central myndighet med ett övergripande ansvar. Flera problem som framkommit i denna granskning kan kopplas till denna brist. Länsstyrelserna har förvisso fått ett allt tydligare nationellt tillsynsvägläggande uppdrag vid sidan av den operativa tillsynen, men saknar legitimitet och personella resurser att genomföra sina nationella uppgifter. Samtidigt finns det stora skillnader i landets överförmyndares handläggning och bedömningar av ärenden, vilket riskerar rättssäkerheten.

Utvecklingen med allt fler komplexa ärenden och svårigheter att rekrytera ställföreträdare har lett till att allt fler ställföreträdare är anställda, och inte ideellt engagerade. Systemet är dock inte utformat på ett sätt där det är tydligt när och hur en ställföreträdares anställning bör regleras. Det är alltså inte bara tillsynen som brister utan systemets utformning som helhet.

## Rekommendationer

Granskningens iakttagelser och slutsatserna föranleder följande rekommendationer:

1. Regeringen bör tillsätta en utredning som ser över systemet som helhet. I en sådan bör Riksrevisionens rapporter och systemens utformning i Norge, Finland och Danmark tjäna som utgångspunkter. Denna utredning bör:
  - analysera och identifiera vilka uppdrag som kan utföras av professionella ställföreträdare, i syfte att kunna tillgodose att alla som har behov kan få en lämplig ställföreträdare
  - föreslå var i systemet dessa professionella ställföreträdare bör vara anställda
  - föreslå, utifrån resultatet av ovanstående, hur tillsynen på området bäst bör organiseras
  - identifiera och föreslå en central förvaltningsmyndighet med ansvar för tillsyn. I uppdraget bör t.ex. ingå att följa utvecklingen, ta fram officiell statistik, samordna utbildningar samt ge råd och stöd på området.
2. Regeringen bör ta ställning till det underlag som Pensionsmyndigheten tagit fram angående nationellt ställföreträdarregister och ge en central myndighet i uppdrag att ta fram och förvalta det.
3. Regeringen bör, på kort sikt, ge en av länsstyrelserna huvudansvar för att samordna tillsyn, utbildning, statistik samt råd och stöd på regional nivå.

# 1 Inledning

År 2016 fanns det minst cirka 123 000 personer i Sverige som hade förordnad förmyndare, god man eller förvaltare. Drygt hälften av dessa var vuxna. Det kan röra sig om personer med psykisk sjukdom, personer med olika funktionshinder, försvagat hälsotillstånd, eller ensamkommande barn. Dessa s.k. huvudmäns sammanlagda tillgångar uppgick till minst cirka 41 miljarder kronor under 2016 och förvaltades av minst cirka 94 000 förordnade förmyndare, gode män och förvaltare.<sup>1</sup>

Att vara förordnad förmyndare, god man eller förvaltare (s.k. ställföreträdare) är oftast ett ideellt uppdrag. Kommunen har i uppdrag att genom förtroendevalda överförmyndare eller överförmyndarnämnder utöva tillsyn över ställföreträdare. Länsstyrelsen utövar i sin tur tillsyn över överförmyndarna. Det är tingsrätten som anordnar ställföreträdarskap och beslutar om upphörande av godmanskap och förvalterskap.

Staten har ett övergripande ansvar för att enskilda inte lider rättsförluster och att tillsynen av ställföreträdare genomförs på ett sådant sätt att rättstillämpningen är enhetlig, och därmed rättssäker.

## Ställföreträdare- och överförmyndarsystemet: aktörer och huvudsakliga uppgifter

### Huvudman

*Behöver hjälp att bevaka sina intressen*

Vuxna med olika funktionsnedsättningar eller sjukdom, och minderåriga i vissa situationer, t.ex. ensamkommande barn

### Ställföreträdare

*Hjälper huvudmannen att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom och sörja för sin person*

Gode män, förvaltare, förordnade förmyndare, gode män för ensamkommande, framtidsfullmäktige

### Kommunal överförmyndare/överförmyndarnämnd

*Tillsyn av ställföreträdares verksamhet*

Kommunalt förtroendevalda (med eller utan kansli)

### Länsstyrelsen

*Tillsyn av överförmyndarens verksamhet*

Koncentrerat till sju länsstyrelser

<sup>1</sup> Det finns i dagsläget ingen tillförlitlig statistik på området. Dessa ungefärliga uppgifter är hämtade från den statistik som Länsstyrelsen i Dalarnas län börjat att ta fram (<http://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se>). Ett tjugotal överförmyndarenheter har inte bidragit till statistiken ( däribland en storstadskommun), och det finns andra problem med uppgifterna, varför siffrorna ska tolkas med stor försiktighet. Vi ser dem som ett ungefärligt minimum.

## 1.1 Motiv till granskning

Det finns flera indikationer på problem i ställföreträdar- och överförmyndarsystemet. Uppgifter om att en huvudman lidit rättslig skada förekommer återkommande i media. Samtidigt har ett ökande antal äldre, ensamkommande barn, och fler psykiskt sjuka ute i samhället inneburit en ökning av antalet huvudmän med behov av mer långtgående stöd (t.ex. förvaltare i stället för god man). Det innebär både att ställföreträdarna sammantaget sett fått ett större ansvar och att överförmyndarna fått både fler och mer komplicerade tillsynsärenden.

Det har samtidigt blivit svårare för överförmyndare att hitta och rekrytera lämpliga gode män och förvaltare. Vissa kommuner har löst detta genom att inrätta förvaltarenheter med anställda ställföreträdare, eller genom att anlita ställföreträdare genom ett privat företag. Detta utmanar ställföreträdarskapets av hävd ideella karaktär.

Ett annat motiv till granskningen är att staten, trots återkommande tecken på problem i systemet, saknar grundläggande uppgifter om hur överförmyndarverksamheten fungerar som helhet. Det finns t.ex. ingen heltäckande statistik eller systematiskt framtagna kunskap om överförmyndarnas verksamhet på nationell nivå. Riksrevisionen pekade på problemen i granskningar från 2006 och 2009<sup>2</sup>, men trots insatser från regeringen verkar det som att grundläggande brister kvarstår. I Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014 konstaterades att frågan om en översyn av själva överförmyndarsystemet inte tagits upp av någon utredning. Med hänsyn till utvecklingen mot allt större påfrestningar på systemet genom bl.a. fler komplexa ärenden, underströk Riksrevisionen att det innebär en risk att de lösningar som föreslås av de utredningar som genomförts efter 2009 års granskning inte räcker för att lösa framtida problem.<sup>3</sup>

Dessa indikationer innebär sammantaget att personer som befinner sig i en redan utsatt situation inte får, eller riskerar att inte få, den rättssäkra hantering av sina ekonomiska, rättsliga och personliga förehavanden som de behöver och har rätt till.

## 1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om staten har skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt.

<sup>2</sup> Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5, och Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – en uppföljningsgranskning*, RiR 2009:31.

<sup>3</sup> Riksrevisionen (2014), *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014*.

Granskningen ska svara på följande frågor:

- Hur skiljer sig landets olika överförmyndares verksamhet åt, och finns det brister avseende rättssäkerhet och effektivitet?
- Vilka statliga insatser finns, och hur är de samordnade?
- Främjar den samlade statliga styrningen rättssäkerhet?

Statens styrning inom ställföreträdar- och överförmyndarsystemet sker genom lagstiftning, domstolarnas anordnande av ställföreträdare, länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna, samt vissa riktade insatser genom t.ex. regeringsuppdrag till länsstyrelserna. Granskningen fokuserar empiriskt på hur överförmyndarnas verksamhet ser ut i kommunerna. Anledningen till det är dels att det är där den största delen av tillsynen bedrivs, dels att det på nationell nivå till stora delar saknas oberoende och systematiskt framtagen kunskap om kommunernas överförmyndarverksamheter.

Överförmyndarverksamheten är en statligt reglerad kommunal verksamhet. Det är emellertid inte kommunernas verksamhet som är föremål för Riksrevisionens granskning, utan statens insatser och styrning på området. Det är särskilt länsstyrelsernas tillsynsvägledning och regeringens riktade insatser som är granskningens fokus.

Granskningen berör främst tiden efter koncentrationen av tillsynen av överförmyndare till sju länsstyrelser, dvs. från och med år 2012.

Vi har inte granskat ansvarsfördelningen mellan överförmyndare och tingsrätt.

## 1.3 Bedömningsgrunder

### 1.3.1 Rättssäkerhet genom enhetlig rättstillämpning

Överförmyndarens handläggning av ärenden regleras av författningar så som förvaltningslagen (1986:223), och lagstiftning som särskilt berör överförmyndarverksamheten, t.ex. föräldrabalken (1949:381). Riksdagen har framhållit vikten av ökad enhetlighet i rättstillämpningen på överförmyndarområdet. När de 21 länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare skulle koncentreras till sju länsstyrelser framhöll konstitutionsutskottet särskilt vikten av att denna förändring bidrar till stärkt rättssäkerhet genom en ökad enhetlighet i rättstillämpningen.<sup>4</sup> I granskningen bedömer vi om staten ger förutsättningar för enhetlig rättstillämpning i ställföreträdar- och överförmyndartillsynen.

<sup>4</sup> Prop. 2011/12:31, *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.*, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135.

### 1.3.2 Jämförelser med annan tillsynsverksamhet

En utgångspunkt för att bedöma hur tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare bedrivs är regeringens skrivelse om tillsyn från 2009, vilken riksdagen menar bör vara vägledande när tillsyn utformas.<sup>5</sup> Det är särskilt resonemangen om ansvarsfördelning mellan lokal, regional och central nivå som vi använt som utgångspunkt för våra resonemang. Vi har därutöver bedömt ansvarsfördelningen utifrån jämförelser med hur tillsyn bedrivs inom andra tillsynsområden. Slutligen har vi i bedömningen också utgått från hur motsvarande system är utformade i andra nordiska länder.

Vi har utgått från den definition av tillsyn som anges i regeringens skrivelse, nämligen "verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige"<sup>6</sup>.

När tillsynen består av en komplex organisation med flera inblandade aktörer är det viktigt med en tydlig uppgiftsfördelning. Detta bör emellertid kompletteras med en funktion som ansvarar för samordningen av tillsynen. Denna funktion kan, enligt regeringens, benämnas tillsynsvägledning och "bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen".<sup>7</sup>

### 1.3.3 Staten har det yttersta ansvaret

Tillsynen på ställföreträdar- och överförmyndarområdet är i hög grad decentraliserad, med kommunala överförmyndare eller överförmyndarnämnder som främsta operativa tillsynsmyndighet. Det är dock riksdagen som har det yttersta ansvaret inför medborgarna för de offentliga uppgifterna oavsett hur utförandet är fördelat mellan staten och kommunerna.<sup>8</sup> Om kommunerna inte klarar av att upprätthålla en rättssäker verksamhet har staten ett ansvar att se över ansvarsfördelningen, eller vidta andra åtgärder.

<sup>5</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

<sup>6</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

<sup>7</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 28, bet. 2009/10:FiU12, s. 19, rskr. 2009/10:210.

<sup>8</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

## 1.4 Metod

För att förstå vilka konkreta utmaningar överförmyndare kan ställas inför gjorde vi tidigt i granskningen två dagslånga studiebesök hos två överförmyndare: i Stockholm och i Solna. Vi har också observerat hanteringen av ett ärende om förvaltare i tingsrätten.

Därefter genomförde vi ett tredje besök hos överförmyndaren i Västerås för att fördjupa vår kunskap om hur överförmyndare arbetar. Överförmyndaren i Västerås, valdes ut som fallstudie då flera aktörer (oberoende av varandra) nämnde denna som ett exempel på en överförmyndarverksamhet som fungerar bra. Denna verksamhet är också tillräckligt stor för att kunna belysa erfarenheter som spänner över ett brett fält av frågor och ärenden. Syftet med fallstudien i Västerås var att få en förståelse för hur handläggning av ärenden och granskning av årsräkningar<sup>9</sup> går till, och vilka utmaningar som finns. Vi var två projektmedarbetare som var för sig under tre dagar följde olika handläggare när de registrerade post och behandlade olika ärendetyper, t.ex. ärenden om ensamkommande barn och granskning av årsräkningar. Vi fick också genomgångar av särskilt svåra ärenden, och deltog i ett möte med överförmyndarnämnden.

I fallstudien ingick också möten och intervjuer med personer som i sitt arbete kunde tänkas ha kontakt med ställföreträdare och överförmyndaren i Västerås, så som boendepersonal, socialtjänsten och biståndshandläggare. Vi deltog också i ett medlemsmöte hos den lokala godmansföreningen, där ett tjugotal ställföreträdare medverkade.

Det har länge saknats grundläggande information och statistik på ställföreträdare och överförmyndarområdet, vilket gör det svårt att följa verksamheten över tid samt skapa en samlad bedömning av verksamheten. Det innebär också att det är svårt att avgöra om de statliga insatserna och det rättsliga stödet ger rätt förutsättningar för rättssäkerhet och effektivitet. En central del i granskningen har därför varit att få en nationell bild av överförmyndarnas verksamhet och att identifiera om det föreligger stora skillnader mellan överförmyndare. För detta ändamål har vi konstruerat en enkät och skickat till samtliga 159 överförmyndarkontor. Iakttagelser från fallstudien har legat till grund för enkätfrågornas utformning, och hjälpt oss att formulera relevanta frågor. 82 procent av överförmyndarkontoren svarade på enkäten. Se bilaga 1 för en utförligare beskrivning av enkäten och enkätfrågor.

<sup>9</sup> En årsräkning är ställföreträdarens årliga redovisning av huvudmannens ekonomi som lämnas in till överförmyndaren.



Vi har också genomfört intervjuer med företrädare för statliga aktörer på ställföreträdarområdet: de sju ansvariga länsstyrelserna<sup>10</sup>, Justitiedepartementet, Justitieombudsmannen, Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten. Vi har vidare granskat ett stickprov av länsstyrelsernas tillsynsprotokoll, för att bilda oss en egen uppfattning av vad som ingått i länsstyrelsernas tillsyn. Vi har också gått igenom uttalanden på området från Justitieombudsmannen och beslut och protokoll från Justitiekanslern.

För att i praktiken bedöma hur staten säkerställer rättssäkerheten och om staten kan bli mer effektiv i sin styrning har vi jämfört tillsynen av överförmyndare och ställföreträdare med annan tillsynsverksamhet som bedrivs på kommunal och regional nivå. Graden av centralt statligt engagemang i tillsynen och tillsynsvägledningen jämförs, såväl som hur tillsynsvägledningen är utformad. Vi har också gjort en jämförelse med hur andra nordiska länder organiserat ställföreträdar- och överförmyndarsystemet.

Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl granskningsupplägg som rapportutkast:

- Elisabeth Carlsund, projektledare för Riksrevisionens granskningar av länsstyrelsernas tillsyn 2006 och 2009.
- Torbjörn Odlöw, Universitetslektor i civilrätt, Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Företrädare för Justitiedepartementet, länsstyrelserna i Dalarna, Västra Götaland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland, Östergötland och Skåne, samt Sveriges Kommuner och Landsting har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

---

<sup>10</sup> Länsstyrelserna i Dalarna, Västra Götaland, Stockholm, Norrbotten, Västernorrland, Östergötland och Skåne.

## 2 Ställföreträdar- och överförmyndarsystemet i Sverige

Den samlade tillsynen utifrån föräldrabalken och förmynderskapsförordningen (1995:379) är i hög grad decentraliserad. Sju länsstyrelser utövar tillsyn av 230 överförmyndarmyndigheter, vilka i sin tur utövar tillsyn över minst cirka 94 000 ställföreträdare.<sup>11</sup> Både överförmyndarnas och länsstyrelsernas tillsyn på området har fördubblats sedan 2004, sett i antal årsarbetskrafter. I dag arbetar cirka 10 årsarbetskrafter på länsstyrelserna med tillsyn av överförmyndare, och hos överförmyndarna arbetar minst cirka 680 årsarbetskrafter med tillsyn av ställföreträdare.<sup>12</sup>

### 2.1 Personer som har en ställföreträdare

Huvudmännens behov är olika sinsemellan och kan också förändras över tid. Många av dem befinner sig i en utsatt situation. De kan vara i stort behov av andra personer (anhöriga, boendepersonal, kontaktperson m.m.) för att klara sin vardag och samtidigt ha svårigheter att kommunicera sin vilja.

Om personen har en förvaltare (och därmed bedömts vara ur stånd att vårda sig eller sin egendom) som inte sköter sitt uppdrag kan det innebära kränkningar av den personliga integriteten och rättsövergrepp. Antal personer med förvaltare verkar ha ökat sedan Riksrevisionens tidigare granskning. Enligt de tillgängliga men bristande uppgifterna uppgick antalet förvaltarskap år 2016 till minst cirka 10 800, jämfört med cirka 6 300 år 2004.<sup>13</sup>

### 2.2 Ställföreträdaren

Fram till 1 juli 2017 fanns det fyra huvudkategorier av ställföreträdarskap: förordnad förmyndare, god man, förvaltare samt god man för ensamkommande barn. I rapporten använder vi samlingsbegreppet ställföreträdare och avser då samtliga kategorier, om inget annat anges.

<sup>11</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*. <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22). Statistiken har stora brister som beskrivs närmare i kap. 3.2.4 och ska ses som en grov minimiskattning.

<sup>12</sup> Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5, Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*, samt Riksrevisionens bearbetning av information från länsstyrelserna.

<sup>13</sup> Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5, samt Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*. <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22).

Ställföreträdaren ska förvalta tillgångar, bevaka rätt och/eller sörja för huvudmannens person. Uppdragen kan också vara begränsade till att förvalta egendom. Vid vissa större beslut krävs godkännande av överförmyndaren. Det finns ingen närmare förklaring i lagtext till vad som menas med "bevaka rätt" eller "sörja för person", men nedan följer exempel på vad som kan ingå:

**Tabell 1** Exempel på vad som ingår i ställföreträdarens uppdrag

Bevaka rätt	Förvalta egendom	Sörja för person
Ansöka om kontaktperson	Sköta huvudmannens ekonomi	Hålla sig väl underrättad om huvudmannens behov av stöd, hjälp och omvårdnad
Överklaga beslut	Ta hand om pension och bostadsbidrag	Ta erforderliga kontakter med sjukvård, socialtjänst, omsorgsverksamhet, Migrationsverket, försäkringskassa, m.m.
Tillvarata huvudmannens intressen i avhysningsärenden	Betala räkningar	Samarbeta med kontaktperson, om sådan finns
Ombesörja överlåtelse av fastighet	Lämna fickpengar till huvudmannen eller vårdpersonal mot kvittens	Uppmärksamma huvudmannens behov av sociala kontakter, fritidsverksamhet m.m.
Ansöka om olika insatser som huvudmannen kan tänkas ha behov av (LSS-insatser, gruppboende, byte av bostad)	Förvalta kapital, värdehandlingar, fastigheter, bolag m.m.	Se till att huvudmannen har ett bra boende, god omvårdnad och hög livskvalitet

Godmanskap är ett uppdrag som innebär att den gode mannen utför uppgifter för huvudmannens räkning. Förvaltarskap innebär att förvaltaren tar över huvudmannens rättshandlingsförmåga där huvudmannen anses vara ur stånd att vårda sig eller sin egendom.<sup>14</sup>

Sedan 1 juli 2017 finns det ytterligare två kategorier ställföreträdarskap: framtidsfullmaktshavare och anhöriga ställföreträdare.<sup>15</sup> En framtidsfullmakt är en fullmakt som någon (fullmaktsgivaren) ger åt en fysisk person (fullmaktshavaren) att företräda fullmaktsgivaren för det fall denne på grund av sjukdom, psykisk störning eller försvagat hälsotillstånd inte längre har förmåga att ha hand om de angelägenheter som fullmakten avser.<sup>16</sup> En anhörig ställföreträdare är behörig att vidta ordinära rättshandlingar för den enskilde med anknytning till dennes dagliga livsföring. Det är den anhörige som ska bedöma om behörigheten gäller.

<sup>14</sup> 11 kap. 7 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>15</sup> 17 kap. föräldrabalken (1949:381).

<sup>16</sup> 1 § lagen (2017:310) om framtidsfullmakter.

Behörigheten för en anhörig gäller dock inte i de frågor där den enskilde företräds av en god man, en förvaltare eller en framtidsfullmaktshavare.

*"Den gode mannen jag tog över efter sa att det var lätt. Men man gör mer, mer än vad man ska göra egentligen. Jag hade en som skulle flytta från gruppboende till trapphusboende. Hon var utvecklingsstörd och behövde en telefon enligt regler för larm, men hon kunde inte använda den. Hon hade heller inga möbler. Detta var efter psykiatrireformen och hon hade levt hela sitt liv på institution. Hon hade ingen anhörig som kunde handla. Det ingick inte i mitt uppdrag men jag fick gå ut och handla... Ja, så kom jag in i detta "enkla" uppdrag som skulle handla om att betala räkningar och hälsa på." (god man)*

Ställföreträdaren är oftast en privatperson som frivilligt ställer upp som god man eller förvaltare. Uppdraget har ett tydligt ideellt inslag och pågår ofta under lång tid. Förekomsten av professionella ställföreträdare har dock ökat, genom att det finns ställföreträdare anställda i kommunala förvaltarenheter. Det finns också ett privat företag med anställda ställföreträdare. Det kan också ifrågasättas om de ställföreträdare som har ett stort antal uppdrag bör ses som ideella, utan snarare som semi-professionella.

Ställföreträdaren får ett arvode som betalas av huvudmannen eller, om huvudmannen saknar medel, av kommunen. Storleken på arvodet beslutas av överförmyndaren och varierar beroende på vilka uppgifter som ingår i uppdraget. Vanligen ligger arvodet på 9 000–13 000 kronor per år.<sup>17</sup> Föräldrabalken reglerar hur ställföreträdaren ska förvalta huvudmannens tillgångar, när överförmyndarens samtycke krävs liksom hur och när förvaltningen ska redovisas. Ställföreträdaren är ålagd att fortlöpande föra räkenskaper över sin förvaltning och göra anteckningar om sina åtgärder i övrigt.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2015), *Rollkoll. Vad gör en god man och förvaltare?* och Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2016) *Rollkoll. Ett material om god man och förvaltare i relation till andra aktörer.*

<sup>18</sup> 12 kap. 5 § föräldrabalken (1949:381).

**Olika typer av ställföreträdarskap****God man**

Förvaltar huvudmannens tillgångar, bevakar dennes rätt och sörjer för dennes person. Utför uppgifter för huvudmannens räkning. Huvudmannen ska godkänna beslut, ibland med hjälp av anhöriga eller boendepersonal.

**Förvaltare**

Förvaltar huvudmannens tillgångar, bevakar dennes rätt och sörjer för dennes person. Tar över huvudmannens rättshandlingsförmåga och kan ta beslut utan huvudmannens godkännande.

**God man för ensamkommande**

Ansvarar för barnets personliga förhållanden och för att sköta dennes angelägenheter eftersom barnet inte har uppehållstillstånd.

**Förordnad förmyndare**

Företräder en omyndig person i rättsliga sammanhang, om t.ex. vårdnadshavaren är underårig eller har förvaltare. Ska förvalta omyndigas tillgångar och företräda dem i angelägenheter som rör tillgångarna.

**Framtidsfullmaktshavare**

Företräder fullmaktsgivaren i ekonomiska och personliga angelägenheter. Överförmyndaren har möjlighet att agera till exempel vid misstanke att fullmaktshavaren inte sköter sitt uppdrag eller agerar oegentligt gentemot fullmaktsgivaren.

## 2.3 Överförmyndaren

Överförmyndaren ska utöva tillsyn över förmyndares, gode mäns och förvaltares hela uppdrag.<sup>19</sup> Överförmyndaren ska vidare erbjuda ställföreträdare den utbildning som behövs<sup>20</sup> och lämna uppgifter som är nödvändiga för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik över överförmyndarnas verksamhet.<sup>21</sup> Överförmyndaren tar också ansvar för att hitta lämpliga ställföreträdare, något som inte är reglerat i lag.

Överförmyndare eller överförmyndarnämnd är förtroendevalda och väljs av kommunfullmäktige på fyra år.<sup>22</sup> De har oftast professionella tjänstemän som stöd för sin utövning, och antalet tjänstemän har ökat. År 2004 bestod nästan två tredjedelar (61 procent) av överförmyndarna av enbart förtroendevalda. År 2016 var det endast cirka 6 procent som bestod enbart av förtroendevalda, av de 159 överförmyndarkontor som svarat på Riksrevisionens enkät.

Kommunerna har frihet att organisera överförmyndarverksamheten som de önskar. Historiskt sett har det varit vanligt med en enskild politiskt tillsatt

<sup>19</sup> 16 kap. 1 § 1 st. föräldrabalken (1949:381).

<sup>20</sup> 19 kap. 18 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>21</sup> 19 kap. 19 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>22</sup> 19 kap. 5 och 7 § föräldrabalken (1949:381).

överförmyndare. Efter 1975 års reform på området blev det möjligt för kommunerna att utse en överförmyndarnämnd, och en gemensam överförmyndarnämnd för flera kommuner är också möjlig sedan 2006.<sup>23</sup> Denna samverkansform är vanlig, och det finns även andra kombinationer av samverkan kommuner emellan. Vissa kommuner arbetar i gemensamma kanslier där respektive kommun har en egen överförmyndare eller överförmyndarnämnd kopplad till kansliet. Det förekommer också att gemensamma kanslier består av både kommuner med egen överförmyndare och kommuner med gemensam nämnd. Enligt Riksrevisionens bearbetning av information från länsstyrelserna och överförmyndarkontoren har 54 kommuner en ensam överförmyndare och 56 kommuner har en överförmyndarnämnd. 180 kommuner (ca 60 procent) samverkar i en gemensam nämnd och/eller ett gemensamt kansli.<sup>24</sup>

#### Fyra olika sätt som kommuner organiserar överförmyndarverksamheten

Kommun med en ensam överförmyndare (54 kommuner)

Kommun med en överförmyndarnämnd (56 kommuner)

Flera kommuner med en gemensam överförmyndarnämnd

Flera kommuner med ett gemensamt överförmyndarkansli } (180 kommuner)

## 2.4 Länsstyrelsen

Länsstyrelserna har tillsynsansvar för 230 överförmyndarmyndigheter.<sup>25</sup> Inspektion ska ske årligen men länsstyrelsen får avstå från en inspektion om det är uppenbart att den inte behövs. Den ska i så fall genomföras nästkommande år. Inspektionen innehåller granskning av om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken och förmynderskapsförordningen och i övrigt sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt. Länsstyrelserna ska granska överförmyndarens egna register och ett antal stickprovsvis utvalda akter. Om länsstyrelsen finner anledning att rikta anmärkning mot överförmyndaren ska skälen antecknas i tillsynsprotokollet. Länsstyrelsen får ålägga överförmyndaren att under viss tid underrätta länsstyrelsen om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av anmärkningen.<sup>26</sup> Länsstyrelsen kan också anmäla behovet av att entlediga en överförmyndare till tingsrätten om det visar sig att denne inte är lämplig.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> 19 kap. 16 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>24</sup> För en lista på vilka kommuner som samverkar och i vilka former se "Underlag b", som går att ladda ner från [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

<sup>25</sup> Med överförmyndarmyndighet menas en ensam överförmyndare, överförmyndarnämnd eller gemensam nämnd.

<sup>26</sup> 21–24 §§ förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>27</sup> 19 kap. 9 § föräldrabalken (1949:381).



Länsstyrelserna ska också stödja överförmyndarna med råd för att säkra att rättstillämpningen är enhetlig.<sup>28</sup> Den rådgivande funktionen gentemot överförmyndarna handlar bland annat om utbildning och organisation för överförmyndarna.<sup>29</sup>

Sedan 1 juli 2012 ansvarar endast sju av de 21 länsstyrelserna för tillsynen av överförmyndare och överförmyndarnämnder.<sup>30</sup> Koncentrationen till sju länsstyrelser skulle enligt den s.k. koncentrationsutredningen<sup>31</sup> i framtiden anpassas till den regionala samhällsorganisation som förutsågs bli resultatet av Ansvarskommitténs förslag om regionindelning. Denna förändring genomfördes också för andra av länsstyrelsens kärnuppgifter efter förslag som lades fram i utredningen 2007. Gemensamt för de verksamheter som föreslogs koncentreras var att det fanns ett behov av likformigt utförande nationellt, att verksamheten hade begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet eller instruktionsenliga uppdrag, att verksamheten var av hög komplexitet, samt kännetecknades av låg besöksfrekvens och externa besök.

Den av de sju länsstyrelserna med den mest omfattande verksamheten skulle vidare få ett utpekad ansvar för de respektive koncentrerade verksamheterna.<sup>32</sup> I praktiken har det blivit två länsstyrelser som fått särskilda ansvarsområden. Sedan koncentrationen genomfördes 1 juli 2012 har två regeringsuppdrag lämnats till länsstyrelserna. Länsstyrelsen Västra Götaland har haft en samordnande roll för det ena uppdraget som handlar om att förbättra och ensa tillsynen. Länsstyrelsen Dalarna har haft ansvar för det andra uppdraget som handlar om frågor om utbildning av ställföreträdare. Utöver dessa regeringsuppdrag har Länsstyrelsen Dalarna också tilldelats ett särskilt ansvar för insamling av statistik.

## 2.5 Regeringen

Justitiekanslern (JK) är regeringens tillsynsmyndighet. I JK:s uppdrag ingår att kontrollera att de som utövar statlig verksamhet följer gällande författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. JK får dessutom som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått en brottslig gärning genom att åsidosätta vad de är skyldiga att göra i tjänsten.<sup>33</sup> Myndigheten koncentrerar sig därför i huvudsak på frågor om rättssäkerhet, yttrandefrihet, offentlighet och s.k. systemfel

<sup>28</sup> 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>29</sup> 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>30</sup> 20 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>31</sup> Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.

<sup>32</sup> Ibid., s. 10 ff.

<sup>33</sup> Lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn, förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

hos myndigheterna. JK har sedan koncentrationen av tillsynen till sju länsstyrelser utfört inspektion av länsstyrelserna vid två tillfällen.<sup>34</sup>

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet ett samordnande ansvar för länsstyrelserna som myndigheter. Justitiedepartementet ansvarar för de sakpolitiska frågor som rör regleringen på området.<sup>35</sup> Regeringen kan bland annat styra länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarna genom förmynderskapsförordningen och regleringsbrev. Regeringen och riksdagen kan också få information om hur verksamheten fungerar i praktiken om regeringen har krav på återrapportering av tillsynen och dess resultat. De kan också få information genom att beställa utredningar.

En ställföreträdare kan i sitt uppdrag ställas inför många olika frågeställningar varför det också är flera statliga myndigheter som berörs av överförmyndarnas verksamhet. Därför arbetar även exempelvis Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen med frågor som rör ställföreträdare och överförmyndare.

## 2.6 Riksdagen

Den centrala statliga styrningen består framförallt av författningar. Uttalanden från Justitieombudsmannen eller domstolar får direkt inverkan på hur praxis tolkas hos överförmyndarna. Ställföreträdarens, överförmyndarens och länsstyrelsens uppgifter och ansvar regleras i föräldrabalken (1949:381), förmynderskapsförordningen (1995:379), lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, och lagen (2017:310) om framtidsfullmakter. Överförmyndarens handläggning av ärenden regleras också av annan lagstiftning, t.ex. förvaltningslagen (1986:223).

<sup>34</sup> Justitiekanslern 2017. <http://www.justitiekanslern.se/beslut-och-yttranden/> (hämtad 2017-10-02).

<sup>35</sup> Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

**Några centrala ändringar i regelverket och tillsynen under de senaste tio åren**

- 2006 tydliggjordes att kommuner har möjlighet att samverka genom att tillsätta en gemensam överförmyndarnämnd
- 2008 skärptes länsstyrelsernas tillsynsansvar
- 2009 gjordes ändringar i syfte att minska risken för missbruk av den enskildes tillgångar och stärka det allmännas tillsyn
- 2009 infördes en skyldighet för länsstyrelserna att ge råd och stöd till överförmyndare
- 2012 koncentrerades tillsynen över överförmyndarna till de nu berörda länsstyrelserna (från att tidigare ha varit en uppgift för samtliga 21 länsstyrelser) i syfte att effektivisera och stärka rättssäkerheten i verksamheten.
- 2015 skärptes kontrollen av att de som förordnas som ställföreträdare är lämpliga för uppdraget och det beslutades att länsstyrelserna ska ta fram statistik över överförmyndarnas verksamhet i syfte att bl.a. förbättra tillsynen.

Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över hur författningar tillämpas i offentlig verksamhet. JO:s granskningsmandat täcker statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa. Inom ställföreträdarområdet kan JO således granska såväl de kommunala överförmyndarna som länsstyrelserna. Granskningarna föranleds ofta av anmälningar från allmänheten, men kan även vara en följd av JO:s egna initiativ.<sup>36</sup> JO hanterar cirka hundra överförmyndarärenden per år, varav cirka tio resulterar i kritik. Tre handläggare lägger ner sammantaget ungefär en halv årsarbetskraft på frågor som rör överförmyndarverksamheten.<sup>37</sup>

Riksdagen lämnade ett tillkännagivande i mars 2017 i vilket regeringen uppmanades att snarast ta initiativ till en uppföljning av hur lagstiftningen om överförmyndare, gode män och förvaltare fungerar, och att överväga andra förbättringar av systemet med gode män och förvaltare. Förslag som riksdagen ansåg borde övervägas rörde bl.a. 1) utbildning för gode män och förvaltare, 2) ett offentligt ställföreträdarregister, 3) ett nationellt blankettsystem och 4) ett system för enhetlig redovisning. I tillkännagivandet framhöll riksdagen att det är "ett oeftergivligt krav att rättssäkerheten i frågor rörande gode män och förvaltare upprätthålls".<sup>38</sup>

<sup>36</sup> 13 kap. 6 § regeringsformen (1974:152), lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

<sup>37</sup> Intervju med två tjänstemän vid JO, 2017-10-04.

<sup>38</sup> Bet. 2016/17:CU10, *Familjerätt*, rskr. 2016/17:189.

## 2.7 Jämförelse med andra tillsynsområden

Statliga utredningar och rapporter som har handlat om tillsyn har endast marginellt behandlat ställföreträdar- eller överförmyndartillsynen. Inom ramen för Tillsynsutredningens delbetänkande från 2002 gjordes en kartläggning av lagar som reglerar tillsyn, i vilken föräldrabalken klassificerades som en tillsynslag.<sup>39</sup> Gode män och förvaltare nämns endast svepande, i ett stycke om medborgarnas roll i tillsynen, ”som en förlängning av den statliga tillsynsorganisationen”<sup>40</sup>. Överförmyndarnas tillsyn av dessa ställföreträdare förekommer inte alls, och länsstyrelsens tillsyn av överförmyndarna beskrivs som ett av länsstyrelsernas ”mindre omfattande uppgifter”.<sup>41</sup> I slutbetänkandet som kom 2004 nämns varken ställföreträdare, överförmyndare eller föräldrabalken, eller tillsynen som utförs på området.<sup>42</sup>

Tillsynsutredningen gjorde en skattning av den samlade tillsynens volymer. I skattningen var det tydligt att den kommunala tillsynen utifrån miljöbalken och anslutande författningar var resursmässigt störst. Den uppskattades vara minst lika omfattande som alla de andra kommunala tillsynsverksamheterna tillsammans. Antalet anställda inom miljötillsynen uppskattade utredningen till cirka 2 000 personer. Inom de tre i storleksordning närmaste följande områdena uppskattade utredningen de samlade personella resurserna till mellan drygt 100 och 300 årsarbetskrafter.<sup>43</sup> Enligt Riksrevisionens granskning från 2006 framgår dock att årsarbetskrafter inom ställföreträdar- och överförmyndarområdet uppgick till cirka 400 år 2004<sup>44</sup>, och var alltså sannolikt det näst största tillsynsområdet efter miljötillsynen. En grov skattning av årsarbetskrafterna år 2016 är att de uppgick till minst cirka 690.<sup>45</sup>

Att ett så stort och viktigt tillsynsområde blir en blind fläck i en central statlig utredning om tillsyn är signifikativt för ställföreträdar- och överförmyndarområdet. Att området saknar tydliga företrädare inom staten är en möjlig förklaring. Ytterligare en möjlig förklaring är att bilden av gode män, förvaltare och överförmyndare inte stämmer överens med de senaste decenniernas förändringar på området. Bilden att det handlar om att ”värna särskilt svaga individers (huvudsakligen ekonomiska) intressen”<sup>46</sup> är förlegad och hör till en tid före ädel- och psykiatrireformerna på 90-talet, och en tid innan det kom många

<sup>39</sup> SOU 2002:14, *Granskning på medborgarnas uppdrag*, bilaga 2.

<sup>40</sup> Ibid. s. 115.

<sup>41</sup> Ibid. s. 71.

<sup>42</sup> SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

<sup>43</sup> SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

<sup>44</sup> Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5.

<sup>45</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*.  
<https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22).

<sup>46</sup> SOU 2002:14, *Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 115.

ensamkommande barn. En allt större del av huvudmännen idag har komplexa behov, och då handlar det inte huvudsakligen om att ta hand om deras ekonomi, utan framförallt att värna deras personliga och rättsliga intressen.

Inom de flesta andra tillsynsområden finns det en myndighet med centralt ansvar som ger tillsynsvägledning, utfärdar föreskrifter och i vissa fall även bedriver egen tillsynsverksamhet. Det kan också finnas flera tillsynsvägledande myndigheter på central nivå, som utövar vägledning inom samma område, men avseende olika delar av området. Rollfördelningen mellan den centrala myndigheten, länsstyrelsen och kommunen varierar emellertid.<sup>47</sup>

Länsstyrelserna har ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning inom flera olika områden. Livsmedelskontroll, kameraövervakning, djurskydd, näringsliv och kulturmiljövård är, utöver överförmyndare, några exempel där länsstyrelserna har tillsynsansvar. Ett annat område, utöver ställföreträdar- och överförmyndartillsyn, som saknar centralt ansvarig förvaltningsmyndighet är tillsyn av stiftelser.

På några av länsstyrelsernas större tillsynsområden har den centralt ansvariga förvaltningsmyndigheten omfattande ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning på nationell nivå. På miljöområdet ligger till exempel det nationella ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning hos bland annat Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Även inom den betydligt mindre alkoholtillsynen har en central myndighet ett nationellt ansvar. Där utövar Folkhälsomyndigheten tillsyn för att garantera att försäljning av alkohol sker ansvarfullt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs. Myndigheten för också två register. *Alkoholregistret* är ett nationellt register för tillsyn och uppföljning som t.ex. innehåller uppgifter om serveringstillstånd, tillverkning av alkoholdrycker samt försäljning på restauranger. Registret *Kunskapsprov* används för att visa att en person som ansöker om serveringstillstånd har kunskaper i alkohollagen.

Även på andra avsevärt mindre tillsynsområden finns en ansvarig central myndighet med föreskriftsrätt. Jordbruksverket har t.ex. gett ut en föreskrift om skydd mot flyghavre och Rikspolisstyrelsen föreskrifter på bevakningsföretagsområdet. På ställföreträdar- och överförmyndarområdet finns det ingen myndighet som har föreskriftsrätt eller ger allmänna råd, för något nationellt register, eller som länsstyrelserna kan rapportera in uppgifter eller iakttagelser till.

---

<sup>47</sup> Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 30.

## 2.8 Jämförelse med ställföreträdar- och överförmyndarsystem i nordiska länder

Flera nordiska länder har de senaste cirka 15 åren genomfört reformer inom ställföreträdarområdet. Norge, Finland och Danmark har professionaliserat delar av eller hela ställföreträdarens uppdrag. I Norge finns en uppdelning mellan lekmän och professionella ställföreträdare (s.k. fasta verger). De professionella ställföreträdarna utses av motsvarigheten till länsstyrelsen (fylkesmannsembetet).

Den finska motsvarigheten kallas intressebevakare, och det är statens ansvar att se till att det finns intressebevakare för uppdragen. Centraliseringen motiverades av framför allt rättssäkerhetsskäl. Intressebevakningstjänsterna ges främst av myndigheter men efter samråd med justitieministeriet är det möjligt att köpa in tjänsterna från företag. Även i Danmark finns professionella ställföreträdare som anställs av *statsamtet*, som motsvarar länsstyrelsen.

I Danmark, Finland och Norge utövas tillsynen av ställföreträdare av motsvarande länsstyrelsen. En sådan ordning diskuterades också i Sverige i samband med en reform på ställföreträdarområdet 1975. Argumentet mot att lägga tillsynen av ställföreträdare på länsstyrelserna var att den skulle innehålla både operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Utredningen ansåg att den vägledande funktionen inte skulle kunna tillgodoses lika väl på regional nivå eftersom personlig kontakt skulle försvåras. Därför vore det önskvärt att överförmyndaruppdraget utövades av förtroendevalda med god kommunal förankring, menade såväl utredaren som dåvarande departementschef.<sup>48</sup>

Av de nordiska länderna är Norge det land som senast initierade en genomgripande översyn av organisering av ställföreträdarområdet (om man bortser från införandet av framtidsfullmakter i Sverige). Den norska utredningen som låg till grund för reformen presenterades 2004, och den nya lagen, *Vergemålsloven*, trädde i kraft 2013. En granskning av om den nya organiseringen och lagen ökat rättssäkerhet och rättslighet för den enskilde planeras att publiceras av den norska Riksrevisjonen vid årsskiftet.<sup>49</sup> Granskningen ska också identifiera brister inom ställföreträdarområdet.

Initiativet till en utredning av *vergemålområdet* togs med utgångspunkt i en bedömning att det var nödvändigt med en genomgång och modernisering av lagarna från 1898 respektive 1927, för att öka rättssäkerheten för de som lagarna omfattar. Utredningen omfattade både lagen om omyndigförklarande och

<sup>48</sup> Prop. 1974:142, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i föräldrabalken, m.m.*, s. 152.

<sup>49</sup> Telefonsamtal med Riksrevisjonen, 2017-10-04 och Riksrevisjonen (2017), <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/KommendeRapporter/Sider/KommendeRapporter.aspx> (hämtad 2017-10-04)

*vergemålsloven*, motsvarande lagstiftningen som reglerar ställföreträdarområdet. Utredningen pågick mellan 2001 och 2004 och arbetet presenterades i NOU 2004:16 *Vergemål*.<sup>50</sup> Överförmynderiet var ett kommunalt ansvar, på motsvarande sätt som i Sverige med överförmyndarkontor. Det fanns stora skillnader i rättssäkerhet för den enskilde, beroende på vilken kommun som denne tillhörde. Stora kommuners överförmyndare uppvisade bättre kvalitet på verksamheten än vad mindre kommuner gjorde, på grund av olika prioriteringsmöjligheter. Kritiken omfattade därtill begränsad kompetens hos överförmyndare, såsom avsaknad av kännedom om offentlig förvaltning och sakfrågor, och att överförmyndare var förtroendevalda utan några speciella formella krav. Eftersom uppdraget kräver kunskap om flera olika sakområden samarbetade vissa överförmyndare med advokater eller andra personer som hade inblick i sakfrågan. Fylkesmannens inspektioner visade dock att flera inte sökte eller fick det stöd som de hade behov av. Därutöver fanns rekryteringssvårigheter och ett ökande behov av ställföreträdare, en utveckling som man inte ansåg skulle avstanna, snarare tvärtom. Mot bakgrund av denna problembild, som är tämligen lik de svenska förhållandena, tillsattes en utredning med ett omfattande mandat.

Den överordnade målsättningen var att bidra till att öka rättssäkerheten för huvudmannen (*vergetrengende*). En omorganisering av överförmynderiet mot en ökad professionalisering av arbetet var centralt. Utredningen gjorde även en värdering av behovet av ändringar eller upphävandet av andra bestämmelser i olika lagar. Utredningen arbetade även fram en lag för de ensamkommande minderåriga. Som underlag för utredningens förslag studerade man bland annat lagstiftningen i Danmark, Finland och Sverige.<sup>51</sup>

Mot bakgrund av utredningen flyttades tillsynen från de 420 kommunala överförmyndarna till fylkesmannen (17 stycken) och ordningen med politiskt valda överförmyndare upphörde. Det finns idag en central *vergemålsmyndighet*, som har en samlande funktion och behandlar klagomål gällande fylkesmannens verksamhet samt utför tillsyn över densamma.<sup>52</sup> Inför en ny indelning av överförmynderiets organisation föreslog utredningen att man skulle ta hänsyn till befolkningsunderlag, geografiska förhållanden och tillgången till kommunikationsmöjligheter för att möta den kompetens som behövs för att utföra uppdraget.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 110 (2008–2009), *Om lov om vergemål (vergemålsloven)*.

<sup>51</sup> NOU 2004:16, *Vergemål*.

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 110 (2008–2009), *Om lov om vergemål (vergemålsloven)*.

<sup>53</sup> NOU 2004:16, *Vergemål*.

### 3 Överförmyndarens tillsyn av ställföreträdare

Överförmyndaren ska utöva tillsyn över ställföreträdarens hela uppdrag, erbjuda ställföreträdare den utbildning som behövs och lämna uppgifter som är nödvändiga för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik över överförmyndarnas verksamhet. Överförmyndaren tar också ansvar för att hitta lämpliga ställföreträdare.

I detta kapitel beskrivs det arbete som utförs inom överförmyndarverksamheten i Sverige. Texten är huvudsakligen baserad på Riksrevisionens enkät till överförmyndarkontoren. Valda iakttagelser från fallstudien i Västerås överförmyndarförvaltning finns i faktarutorna.

#### Överförmyndarförvaltningen i Västerås stad

Överförmyndaren i Västerås är en av de större i Sverige, med nio anställda och en nämnd med fem ledamöter. År 2004 hade överförmyndaren fått ett stort antal JO-anmälningar, samtidigt som all personal var sjukskriven. Efter denna krissituation har kommunen satsat på överförmyndaren, som numera uppfattas som väl fungerande bland andra överförmyndare. Kommunrevisionen bedömde t.ex. 2014 att det finns förutsättningar för en rättssäker och effektiv ärendehantering.

En handläggare säger att det upplevs som att det skett en förskjutning av ärenden från socialtjänstnämnden till "slasktratten" överförmyndarnämnden. "Socialtjänsten vet inte vart de ska göra av klienterna – de kanske inte kan språket, inte räkna, har skulder etc."

En person i godmansföreningen säger att "de är duktiga och snabba på att granska i Västerås. Jag känner mig granskad också. Det är bra. Jag tror inte att det som har hänt på andra ställen kan hända här."

"Överförmyndare är som arbetsgivare åt gode män, samtidigt som man inte vet vad de gode männen gör. Det finns risk för bedrägerier och fel som kan resultera i kommunens ansvar." (nämndledamot)

"Det är en unik nämnd i kommunen eftersom det inte finns någon partipolitik, och att verksamheten är så styrd av lagen." (nämndledamot)

Förvaltningen är som "en egen klick i kommunen", och som "en statlig verksamhet i kommunal regi". (två tjänstemän på överförmyndarkansliet)

#### 3.1 Handläggning, dokumentation och rutiner

Ställföreträdare ska årligen redovisa huvudmannens ekonomi till överförmyndaren, genom att skicka in årsräkningar och årsredogörelser. Tillsynen handlar till stor del om att se till att huvudmannens tillgångar används för hans nytta, och att tillgångarna är tryggt placerade och ger skälig avkastning. Kontrollen av att detta sker på ett godtagbart sätt sker främst genom granskning av årsredovisningar, men också genom löpande ärendehandläggning.



Långsam handläggning av årsräkningar och årsredogörelser är ett av de vanligaste problemen som länsstyrelserna noterar vid sina inspektioner av överförmyndarna. Orsakerna till långa handläggningstider uppges vara både att ställföreträdare inkommer med handlingar sent eller inte alls och att överförmyndaren inte bevakar att handlingarna kommer in.<sup>54</sup> I Riksrevisionens enkät hösten 2017 uppger 22 överförmyndarkontor att de fortfarande har årsräkningar som inte blivit granskade från 2014 och 2015. För 2015 rör det sig om 301 årsräkningar.<sup>55</sup> Långa handläggningstider är allvarligt, enligt länsstyrelserna eftersom det innebär att tillsyn av ställföreträderskapet inte har skett, vilket kan vara allvarligt om man tar i beaktande att huvudmannen själv kan vara ur stånd att anmäla om något inte är som det ska. En annan konsekvens av att årsräkningar inte granskats är att ställföreträdare inte får ersättning för sitt uppdrag. JO har uttalat att en försening på sju månader är för lång.<sup>56</sup>

En annan orsak till långsam handläggning av årsräkningar är bristande underlag från ställföreträdare. Enligt en handläggare i Västerås brukar endast cirka en fjärdedel av granskningarna vara kompletta efter en första genomgång av underlagen som ställföreträdare skickar in.<sup>57</sup> Eftersom underlagen utgör en så pass väsentlig del av kontrollen av ställföreträdaren kan en överförmyndare förelägga vite till ställföreträdare som inte inkommer med efterfrågade handlingar. Fler än hälften av överförmyndarna har entledigat ställföreträdare under 2016 på grund av brister i hens hantering av uppdraget. I några fall har ställföreträdaren själv begärt sitt entledigande i samband med utredning om lämplighet och vitesföreläggande.<sup>58</sup>

Utöver granskning av årsräkningar handlägger också överförmyndarna en mängd övriga ärenden av olika dignitet, t.ex.:

- medgivande av uttag från spärrade konton
- byte av ställföreträdare
- redogörelse från god man för ensamkommande barn (ska inkomma var 4:e månad)
- förteckning över huvudmans tillgångar och skulder
- yttrande från huvudman som samtycker till god man
- protokoll från tingsrätten
- läkarintyg om godmanskap

<sup>54</sup> Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

<sup>55</sup> Riksrevisionens enkät.

<sup>56</sup> Justitieombudsmannen 2017, *Inspektion av Överförmyndaren i Järfälla kommun den 4–5 april 2017*. Dnr 1936-2017.

<sup>57</sup> Fältanteckningar från fallstudie hos överförmyndarförvaltningen i Västerås, 2017-05-15.

<sup>58</sup> Riksrevisionens enkät.

- intyg om att huvudman har tillgång till sitt betalkort
- begäran om social utredning
- yttrande från god man (om t.ex. kommunikationsproblem)

Det är viktigt för rättssäkerheten att överförmyndaren dokumenterar alla händelser i respektive ärende och att det går att spåra dem i akten.

Länsstyrelsen noterar i sin tillsyn av överförmyndare generella brister i överförmyndarnas diarieföring och dokumentation av händelser. Det kan handla om dagsboksblad som inte stämmer med akten, brist på viktig dokumentation, avsaknad av vissa beslut, och avsaknad av verifikat. En länsstyrelse nämner också att det kan saknas anvisningar till hur man överklagar beslut som överförmyndare skickar ut.

De allvarligaste bristerna hos överförmyndare som länsstyrelserna nämner handlar om fall där huvudmannen lidit rättsförlust, eller om överklaganden som överförmyndaren inte överlämnat till tingsrätten. Några konkreta exempel rör ett fall där överförmyndaren inte entledigat en ställföreträdare som var dement, en obehörig som fått tillstånd att ta ut pengar från ett barns konto, och förvaltarskap som inte omprövats årligen.<sup>59</sup> Tjänstemän vid länsstyrelsen i Stockholm lyfter också fram brister i överförmyndares handläggning av ärenden som avser legala förmynderskap (t.ex. en förälder till ett barn). Oftast handlar det om utbetalning av pengar till barnet, t.ex. från försäkringar eller genom arv, där föräldrar till barn måste ge in redovisning till överförmyndaren.

En mer exakt omfattning av dessa och liknande brister är svår att uppskatta, eftersom det inte finns någon samlad rapportering eller uppföljning på nationell nivå. En genomgång av länsstyrelsernas tillsynsprotokoll från 2012 till 2015 gjord av SVT Nyheter indikerar dock att bristerna är både omfattande och allvarliga. I de 8 088 slumpvis utvalda akterna hittade SVT över 26 miljoner kronor som inte redovisats. Det fanns också exempel på fastighetsaffärer där vinsten "försvunnit" eller där den gode mannen sålt huset till sig själv, till underpris. I över var femte tillsynsrapport upptäckte länsstyrelserna brister när det gäller omprövning av förvaltarskap.<sup>60</sup> Överförmyndarna kritiserades bland annat för att man slentrianmässigt hade godkänt förvaltarnas uppgifter utan egen granskning. I många fall hade man inte omprövat förvaltarskapen alls på flera år.<sup>61</sup> SVT Nyheter har också visat att var tredje överförmyndare fått kritik av länsstyrelserna för hanteringen av gode män till ensamkommande barn.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

<sup>60</sup> Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander, Så gjorde vi undersökningen om förvaltarskapen, *SVT Nyheter*, 2016-06-12.

<sup>61</sup> Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander. Utsatta människors pengar förskingras. *SVT Nyheter*, 2016-06-12.

<sup>62</sup> Jangali, Nicky. Politiker riktar stark kritik mot god man-modellen. *SVT Nyheter*, 2017-11-02.

**Granskning av årsräkning, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad**

Handläggarna granskar årsräkningarna allteftersom de kommer in. En komplett årsräkning, dvs. där ställföreträdaren inkommit med samtliga obligatoriska verifikat och angivit korrekta uppgifter, uppskattas ta cirka 45 minuter. Ungefär en fjärdedel av alla årsräkninlar är kompletta.

Handläggaren kontrollerar att årsräkningen är underskriven och upprättad i beständig skrift, kontrollerar ingående belopp mot förra årets granskning samt utgående belopp mot årsbesked. Handläggaren går igenom verifikat för de poster som uppgivits i årsräkningen. Nämnden tillhandahåller en pärm med register som det är önskvärt att ställföreträdaren sorterar verifikaten i. På grund av att handläggare i en annan förvaltning upptäckte att ställföreträdares räkningar betalats via autogiro från huvudmannens konto begär man in en handling som styrker avtalsförhållandet mellan huvudmannen och t.ex. Radiotjänst eller en tidningsprenumeration. Man har även begärt in ett intyg från huvudmannen att det är denne själv (alternativt hemtjänst eller boendepersonal) som ensamt hanterar bankkort kopplat till fickpengskontot.

Resultatet av granskningen noteras i det digitala ärendehanteringssystemet, men själva genomgången är inte digitaliserad. I ärendehanteringssystemet finns en mall där frekvent förekommande begäranden om kompletteringar av årsräkning som skickas till ställföreträdarna framgår. Handläggaren skriver en förtydligande text i dokumentet och anger vilka handlingar ställföreträdaren behöver inkomma med eller på annat sätt komplettera årsräkningen.

På förvaltningen finns tre olika checklistor för normalgranskning, fördjupad normalgranskning och djupgranskning, som förvaltningen beslutat om. Alla nya ställföreträdares årsräkningar genomgår fördjupad normalgranskning. Förvaltningschefen väljer slumpmässigt ut 50 årsräkningar för djupgranskning, tillsammans med de årsräkningar från ställföreträdare som fick anmärkning året innan. Vid en djupgranskning går man bland annat igenom samtliga poster och verifikat noggrant. Vid en normalgranskning så gör man rimlighetsbedömningar av vissa poster. *"Man lär sig vad som är viktigt, och rimligt."*

Det finns inte några allmänna rekommendationer om vad överförmyndarna ska granska, utan checklistor och fokusområden (som t.ex. fickpengar) bestäms hos varje överförmyndare. De allra flesta överförmyndarkontor som svarat på Riksrevisionens enkät har skriftliga checklistor eller rutiner som stöd vid granskningen av årsräkningar. Checklistorna avser framför allt området "förvalta egendom" (84 procent). Färre, (55 procent) har checklistor avseende "bevaka rätt" respektive "sörja för person". 16 procent av de som svarat på enkäten har inga checklistor alls.<sup>63</sup>

Av de överförmyndarkontor som har rutiner uppger 85 procent att de till stor del är framtagna internt. Resterande 15 procent har tagit fram sina rutiner i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), länsstyrelsen, eller andra överförmyndare. I fritextsvaren uppger överförmyndare att de tagit fram rutiner "för många år sedan med hjälp av kommunens jurist", utifrån

<sup>63</sup> Riksrevisionens enkät.

”nämndbeslut och tjänstemannapraxis”, ”med vägledning av även andras rutiner/checklistor, dock anpassade utifrån vår verksamhet”, att ”länsstyrelsen har godkänt rutinerna”, genom ”konsult”, ”via vårt nätverk”, och med hjälp av ”Överförmyndarpraktikan”.<sup>64</sup>

Olika rutiner behöver inte betyda att granskningarna har dålig kvalitet, och Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av kvaliteten på rutinerna. Däremot finns risker att alltför olika rutiner skapar olika praxis. Det finns en stor efterfrågan på stöd och riktlinjer för att öka likformigheten och rättssäkerheten. Detta har framkommit entydigt i våra fältbesök hos tre överförmyndare, på länsombudsmöte ordnat av Föreningen Sveriges Överförmyndare, och på en utbildningsdag med cirka 100 tjänstemän och överförmyndare på Länsstyrelsen Stockholm.

Risker för olika tolkningar av olika lagrum gäller inte enbart själva granskningen av årsräkningar utan i princip hela verksamheten då den löpande hanteringen av olika ärenden kräver stor och bred kunskap om olika delar av samhället som huvudmannen har kontakt med, eller med en tjänstemans ord ”i allt som kan drabba en människa under en livstid”<sup>65</sup>. Reglerna kan förändras med kort varsel. Under den mest intensiva perioden av att snabbt rekrytera gode män till ensamkommande barn, utfärdade t.ex. Migrationsverket flera riktlinjer på få antal veckor som överförmyndarna på något sätt var tvungna att förhålla sig till.<sup>66</sup>

Även länsstyrelserna menar att kraven som ställs på överförmyndarens granskning och på ställföreträdarens redovisning är oprecisa och leder till att överförmyndarna har utvecklat olika rutiner för sin granskning och hur den dokumenteras. Det innebär i sin tur att även länsstyrelserna har svårigheter, både att ställa krav i sin tillsyn av överförmyndare, och att bedriva enhetlig tillsyn länsstyrelserna emellan. Länsstyrelserna vill också att kraven på hur ställföreträdare ska föra räkenskaper och redovisa till överförmyndaren förtydligas och skärps.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Riksrevisionens enkät.

<sup>65</sup> Fältanteckningar från fallstudie hos överförmyndarförvaltningen i Västerås, 2017-05-15.

<sup>66</sup> Fältanteckningar från fallstudie hos överförmyndarförvaltningen i Västerås, 2017-05-17.

<sup>67</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017), *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.

**Handläggning, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad**

Under 2015 granskades redogörelser och årsräkningar för 2088 huvudmän vars sammanlagda värde av tillgångar och inkomster uppgick till cirka 1 miljard kronor. Sju av handläggarna är jurister. En person sköter registraturen och en annan har hand om ärenden som rör ensamkommande barn. Handläggarnas jobb är till stor del uppdelat så att de varvar allmän handläggning med granskning. På hösten handlägger man fem dagar i veckan. På våren två dagar eftersom det är tre dagar granskning. Handläggning innebär att man hanterar de ärenden som kommer in, t.ex. fastställande av arvode, ensamkommande barn som vill byta god man, en förvaltare som begärt entledigande, ansökningar om god man.

Kvaliteten på årsräkningarna som ställföreträdarna skickar in upplevs ha blivit sämre nu: man upplever att ställföreträdarna var mer noggranna och tog uppdraget mer på allvar förut. Utöver granskningen av samtliga årsräkningar och redogörelser gör överförmyndaren djupgranskning på ett stickprov med 50 akter. I dessa tar man t.ex. reda på om huvudmannen verkligen fått den soffa eller tv som ställföreträdaren har kvitto på att hen köpt, och stämmer av med boendet om besöksfrekvensen som ställföreträdaren uppgett.

Det finns ett mål om att klara 90 procent av årsräkningarna före midsommar, vilket gör att man ska göra 11,5 granskningar per dag.

**3.2 Rekrytering av ställföreträdare**

Det är tingsrätten som anordnar ställföreträdarskap men överförmyndaren som rekryterar ställföreträdare. Överförmyndaren har inget lagfäst ansvar för rekryteringen, utan ansvaret är i stället något som utvecklats i praxis.

Det har blivit svårare att rekrytera ställföreträdare, delvis på grund av svårare ärenden. Denna utveckling har pågått sedan 90-talet då institutioner lades ner med anledning av ädel- och psykiatrireformerna, som innebar att tidigare patienter skulle integreras i samhället. Komplexiteten kan handla om allt från att en huvudman har en stor förmögenhet, där det krävs kunskap om hur medlen bör placeras, till att ha kunskap om hur man hanterar en utagerande huvudman med psykisk sjukdom och missbruksproblematik. I Riksrevisionens enkät till överförmyndarkontoren uppger 71 procent att de har ställföreträdarskap där man gjort bedömningen att huvudmannen kan vara farlig.

På senare tid har behovet av ställföreträdare ökat ytterligare med anledning av ett ökat behov av gode män till ensamkommande barn, vilket ställer krav på kunskap om regelverk kring uppehållstillstånd och rättigheter avseende skola, vård och omsorg. Flera överförmyndare betonar dock att det inte är svårt att hitta ställföreträdare till ensamkommande barn.<sup>68</sup> Däremot har överförmyndaren svårt att hitta ställföreträdare som tar sig an huvudmän med till exempel svårare

<sup>68</sup> Riksrevisionens enkät, och stickprov ur länsstyrelsernas inspektionsprotokoll.

psykiska problem och missbruksproblematik, eller där huvudmannen eller anhöriga ansetts vara hotfulla.<sup>69</sup>

Det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för att de som vistas där ska få det stöd och den hjälp de behöver.<sup>70</sup> För att möta efterfrågan på ställföreträdare som kan ta sig an komplicerade ärenden finns det idag, baserat på Riksrevisionens enkät, 13 stycken förvaltarenheter med anställda kommunala tjänstemän som åtar sig ställföreträdaruppdrag.<sup>71</sup> Tre av dessa tillkom under 2016. Hösten 2017 är antalet förvaltarenheter därmed nästan dubbelt så många som vid Riksrevisionens granskning 2009 då antalet uppskattades till sju stycken.<sup>72</sup>

Den första kommunala förvaltarenheten inrättades i Göteborg i samband med psykiatrireformen. Före reformen tog personal på sjukhusen hand om vissa av den intagnes ekonomiska ärenden. När ansvaret för vissa grupper av psykiskt sjuka personer flyttades till kommunerna flyttades även denna funktion till kommunen. Förvaltarenheterna finns i dag på olika ställen i de tretton kommunerna. Sex ligger under kommunstyrelsen, och sex under olika nämnder. En ligger under ett kommunalförbund. Vid utgången av 2016 fanns det sammanlagt cirka 650 ställföreträdaruppdrag som förvaltas av förvaltarenheter, varav huvuddelen är förvaltarskap.<sup>73</sup>

Det råder delade meningar om förvaltarenheter är en bra lösning för att tillhandahålla ställföreträdare. Kritik som framförts mot kommunernas förvaltarenheter har handlat om huruvida inrättandet av förvaltarenheter överensstämmer med bestämmelsen i kommunallagen (2017:725) om att en nämnd inte får bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part.<sup>74</sup> En ställföreträdare som är anställd i en förvaltarenhet som är placerad under socialnämnden eller kommunstyrelsen skulle kunna hamna i en jävsituation om hen ska företräda sin huvudman gentemot kommunen. Annan kritik har handlat om att det strider mot det av tradition ideella uppdraget att ha anställda ställföreträdare, och att det finns ett egenvärde att uppdraget till stor del förblir ideellt.<sup>75</sup> Justitieombudsmannen har

<sup>69</sup> Riksrevisionens enkät.

<sup>70</sup> 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>71</sup> De överförmyndarenheter som uppger att de har förvaltarenheter är Sollefteå, Bollnäs, Skellefteå, Halmstad, Härnösand, Kramfors, Sundsvall, Örnsköldsvik, Jönköping, Pajala, Högsby, Umeå och Göteborg.

<sup>72</sup> Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning*, RiR 2009:31, och Riksrevisionens enkät.

<sup>73</sup> Riksrevisionens enkät.

<sup>74</sup> 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (2017:725).

<sup>75</sup> Intervju med företrädare för Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare, 2016-11-08.

framfört att ovan nämnda lösningar på rekryteringsproblemet utgör ”efterföljansvärda exempel”.<sup>76</sup>

Utöver förvaltarenheter finns det sedan år 2013 ett privat företag som tillhandahåller ställföreträdare. Totalt 29 överförmyndarkontor av 130 har i Riksrevisionens enkät uppgett att de någon gång har anlitat företaget. Sammanlagt sju personer var anställda på företaget under 2016 och nettoomsättningen var 4,6 miljoner kronor, vilket är en tredubbling jämfört med 2013.<sup>77</sup> Vid utgången av 2016 hade företaget totalt 191 uppdrag, varav 96 förvaltarskap, 88 godmanskap och 7 kombinerade förvaltarskap/godmanskap. Dessa uppdrag sköts av tre s.k. intressebevakare (dvs. ställföreträdare i juridisk mening) med var sin assistent.

Kritik som har framförts mot det privata företaget är att det går för många uppdrag per intressebevakare, vilket innebär att en huvudman har för lite kontakt med sin ställföreträdare. Att företag är vinstdrivande rimmar också illa med uppdragets ideella karaktär, menar flera kritiker.<sup>78</sup> Överförmyndaren granskar anställda ställföreträdare på samma sätt som ideella ställföreträdare.

Rekryteringssvårigheterna som redovisats här blir särskilt problematiska i relation till överförmyndarnas tillsyn över ställföreträdarna. Det finns per definition en intressekonflikt inbyggd i att överförmyndaren rekryterar den som överförmyndaren sedan ska granska. Ju svårare det är att rekrytera desto mer problematiskt blir detta förhållande, då en handläggare kan ha svårt att leverera kritik om hen är rädd för att ställföreträdaren vill avsluta sitt uppdrag. Den redan befintliga intressekonflikten förstärks alltså när det blir svårare att rekrytera ställföreträdare.

De professionella ställföreträdarna har vuxit fram på grund av svårigheter för överförmyndare att hitta ställföreträdare. Formerna för dessa anställningar är dock inte reglerade så som de är i andra nordiska länder. I Norge finns professionella ställföreträdare för svårare uppdrag och ideella för de enklare uppdragen. De professionella ställföreträdarna är då anställda hos motsvarigheterna till länsstyrelsen och tillsynas av en central myndighet.<sup>79</sup> I Finland förordnar magistraten eller domstolen en privatperson såsom en anhörig som intressebevakare. En allmän intressebevakare, som vanligen är en statstjänsteman som är anställd på en intressebevakningsbyrå, kan även förordnas. Flera intressebevakare kan samverka kring uppdraget eller så delar de det mellan sig.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Justitieombudsmannen (2009), *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. Redogörelse 2009/10:JO1.

<sup>77</sup> Årsredovisning för Optio AB, 2016.

<sup>78</sup> Intervju med företrädare för Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare, 2016-11-08.

<sup>79</sup> BEK nr 1075 af 11/12/2003. *Bekendtgørelse om behandling af værgemåls- og værgesager samt om faste værger og værgens vederlag m.v.*

<sup>80</sup> 1.4.1999/442, *Lag om förmyndarverksamhet/Laki holhoustoimesta*.

**Rekrytering, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad**

De som är gode män och förvaltare i kommunen får information om att överförmyndaren söker ställföreträdare via e-post. Varje vecka får de förfrågningar. Överförmyndaren går också ut med information via t.ex. lokaltidningen, bioreklam, en mäsia för personer över 60 år, och tv:s Öppna Kanalen. Överförmyndarförvaltningen försöker hålla antalet ställföreträdarskap per ställföreträdare till max fem huvudmän per ställföreträdare.

Enligt godmansföreningen har det tillkommit allt svårare fall de senaste åren. Mycket psykiska störningar, missbruk, hemlösa. Uppdragen blir tyngre. Överförmyndaren får in cirka fem intresseanmälningar per månad. Överförmyndaren håller i 2,5 timmes långa informationsträffar. Gode män för ensamkommande bjuds in till en särskild träff. Det blev fem träffar för gode män för ensamkommande och fyra träffar för "vanliga" gode män under 2015. Det brukar vara cirka 15 personer som kommer varje gång. Alla får boken *God man och förvaltare: en praktisk vägledning*. Anhöriga får en egen informationsträff och får också boken.

Innan kursdeltagarna går hem får de fylla i vad det är för uppdrag de helst vill ha och vad de är bra på (fastighetsaffärer, revision, språk m.m.). En del upptäcker att det inte var något för dem. De andra läggs till på en mejllista efter genomförd lämplighetsprövning. Varje fredag skickar överförmyndaren ut de ärenden som finns och då kan de välja om något låter intressant. Om ingen vill "får vi ligga på och tjata och ringa", men det brukar lösa sig i slutändan. "Man skulle vilja matcha gode män och huvudmän bättre. Men det är svårt, det finns inte så många att välja bland. Denna kvinna skulle t.ex. säkert må bättre i sina diagnoser bara genom social stimulans genom en god man. Bara det kan underlätta."

"Just det. Om ni ska skriva om problem så skriv om rekrytering och tillsyn. Våra dubbla roller. Det är ett stort problem".

**3.3 Olika bedömningar av lämplighet**

Av föräldrabalken framgår att den ställföreträdare som utses ska vara en "rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig person" och att lämpligheten hos ställföreträdaren ska "kontrolleras i den utsträckning som behövs".<sup>81</sup>

Det är svårt att i lag reglera lämplighet hos ställföreträdare, eftersom de egenskaper och kunskaper som den gode mannen behöver för att kunna utföra uppdraget behöver matchas mot huvudmannens specifika behov. En god man som ska förvalta ekonomi hos en förmögen huvudman behöver kunskaper om aktiemarknaden och regler som rör den, medan en person som är god man åt en person med omfattande funktionsnedsättningar behöver ha kunskap om t.ex. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för att kunna bevaka att huvudmannen får de insatser hen har rätt till. I vissa fall kan anhöriga vara olämpliga som ställföreträdare i och med att de kan ha egna intressen i förvaltningen av egendom, och därmed brista i bevakningen av huvudmannens intressen. I andra fall kan anhöriga vara de mest lämpade. Det

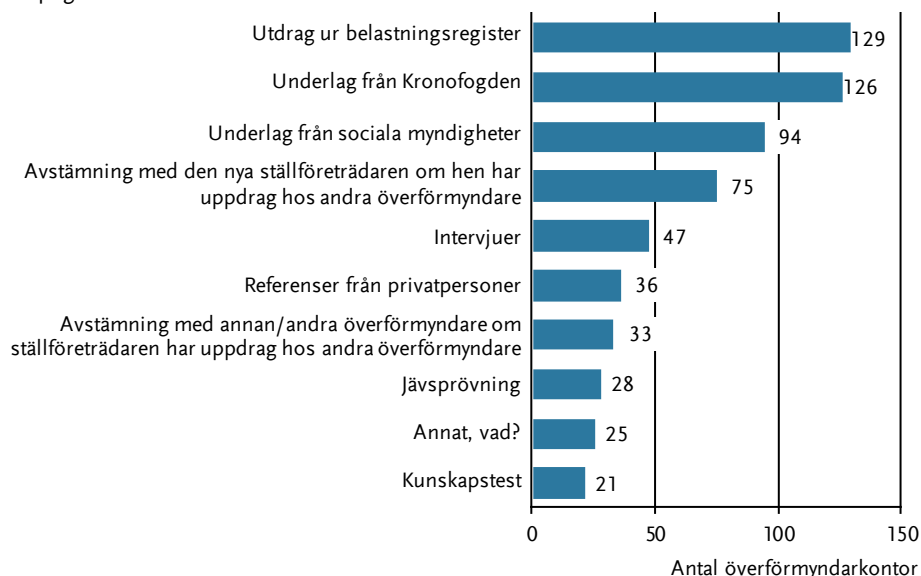
<sup>81</sup> 11 kap. 12 § föräldrabalken (1949:381).



kan till exempel gälla då en huvudman har svårigheter att kommunicera och där en anhörig är bäst lämpad att tolka huvudmannens önskemål.

Överförmyndarkontoren som svarat på Riksrevisionens enkät bedömer ställföreträdares lämplighet på flera olika sätt.

**Diagram 1** Överförmyndarkontorens (n = 129) underlag för bedömningar av ställföreträdares lämplighet



Källa: Riksrevisionens enkät till 159 överförmyndarkontor.

Nästan alla överförmyndarkontor begär utdrag från Polismyndighetens belastningsregister och Kronofogdemyndigheten. De flesta begär också ut information från sociala myndigheter. Att göra intervjuer med potentiella ställföreträdare, att ta referenser på dem, eller låta dem göra kunskapstest är det få som gör. Drygt 80 procent av överförmyndarkontoren gör uppföljning av sina lämplighetsbedömningar.

En bedömning som görs rör hur många huvudmän det är lämpligt att en ställföreträdare har. I dag föreskriver lagen ingen maxgräns och praxis varierar för hur många huvudmän en ställföreträdare kan ha. Endast drygt hälften av överförmyndarkontoren tillämpar en maxgräns för hur många huvudmän en ställföreträdare får ha, enligt Riksrevisionens enkät, och där maxgräns tillämpas skiljer sig antalet uppdrag åt. Gränsen ligger oftast någonstans mellan fem och femton uppdrag. De som inte tillämpar en maxgräns gör i stället en bedömning av om ställföreträdaren har tid, kompetens och förmåga att sköta uppdraget. Bedömningen görs också mot vilken typ av uppdrag det rör sig om.

Eftersom ställföreträdarna inte finns registrerade på nationell nivå går det inte att säkert veta hur många uppdrag varje ställföreträdare har. Det verkar dock inte vara

så utbrett att ställföreträdare har många uppdrag, givet att det nationellt sett, och utifrån den tillgängliga statistiken, går minst cirka 94 000 ställföreträdare på minst cirka 123 000 huvudmän. Men enskilda avarter redovisas. Ett överförmyndarkontor uppger att en ställföreträdare har 65 uppdrag. I ett annat fall upptäckte överförmyndaren att en ställföreträdare hade 40 uppdrag, och ännu fler i en annan kommun.

Överförmyndarna har olika rutiner för att stämna av hur många uppdrag en ställföreträdare har. En knapp tredjedel av överförmyndarna stämmer av med nya ställföreträdare om de har uppdrag hos andra överförmyndare sedan tidigare. En fjärdedel gör avstämningar med andra överförmyndare.

Före 1975 fanns det ett mer uttalat krav på ställföreträdaren än i dag, avseende lämpligt antal uppdrag för en ställföreträdare. Då sträckte sig skyldigheten att åta sig ett förmynderskapsuppdrag till "två uppdrag eller ett av vidlyftig beskaflenhet (utöver eventuella egna barn)".<sup>82</sup>

#### Lämplighetsprövning, överförmyndarförvaltningen i Västerås stad

När nya ställföreträdare rekryteras görs kontroll av dem i Polisens belastningsregister och om det finns betalningsanmärkningar hos Kronofogdemyndigheten. Dessutom krävs två rekommendationsbrev, och nytt för i år är att det också tas in ett yttrande från de sociala nämnderna för att se om personen finns med i deras system. De har också diskuterat att fråga om gode män har uppdrag i andra kommuner. Det saknas dock uppgifter om hur många ärenden ställföreträdaren redan har i andra kommuner, eller om de skulle ha gjort något olämpligt i andra kommuner. Ibland ringer överförmyndaren till grannkommuner för att ta ytterligare referenser.

"Man vill inte ta någon som är ny till den här personen med dessa diagnoser. Nya gode män kanske ska ha en gammal på äldreboende. Man vill inte ha en ny till en bipolär. Det är svårt att få folk."

### 3.4 Inrättande av ett nationellt ställföreträdarregister

Alla överförmyndare som Riksrevisionen träffat<sup>83</sup> har lyft frågan om att det behövs ett nationellt ställföreträdarregister för att kunna kontrollera om ställföreträdare har andra uppdrag i andra kommuner. Även länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är av denna uppfattning. Riksdagen anser att ett nationellt ställföreträdarregister bör övervägas.

I en förstudie gjord av Pensionsmyndigheten, inom ramen för E-delegationens arbete med myndighetsövergripande e-förvaltning lyftes också denna fråga. I

<sup>82</sup> Se föräldrabalken (1949:381) före 1975 års reform 11 kap. 8 § i tidigare lydelse.

<sup>83</sup> Utöver de tre överförmyndare som vi gjort besök hos har vi också träffat länsombud och styrelsen för Föreningen Sveriges Överförmyndare. Vi har också träffat överförmyndare i Stockholms län i samband med en utbildningsdag hos Länsstyrelsen Stockholm.

förstudien konstaterades bl.a. att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan skulle ha nytta av ett ställföreträdarregister, dvs. ett centralt register med uppdaterade uppgifter om förordnade förmyndare, gode män och förvaltare, där beslutshandlingarna görs tillgängliga för de myndigheter som berörs. Idag får myndigheter begära ut dessa uppgifter direkt från respektive överförmyndare.<sup>84</sup> Ett nationellt automatiserat register över ställföreträdare skulle, enligt Pensionsmyndigheten, medföra mindre risk för fel i deras handläggning och en högre rättssäkerhet i myndighetsutövningen. De hänvisade också till att JO har påpekat brister i nuvarande hantering av ställföreträdaruppgifter i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens register då de har missat att hantera byte av ställföreträdare.<sup>85</sup>

Kronofogdemyndigheten, CSN, Bolagsverket och Domstolsverket har också sagt sig ha behov av en automatiserad distribution av ställföreträdarinformation. Även försäkringsbranschen har, enligt förstudien, uttryckt behov av ställföreträdaruppgifter. Pensionsmyndigheten lyfter också fram att det ska vara enkelt för kreditupplysningsföretag, banker och apotek att kontrollera om någon som säger sig ha rätt att företräda en enskild också har det.<sup>86</sup> Behovet av lättillgänglig information är också av vikt för hälso- och sjukvården, särskilt om ställföreträdarskap ska kunna innefatta behörighet att fatta beslut om behandling inom ramen för hälso- och sjukvården, vilket föreslås i en statlig utredning.<sup>87</sup>

Pensionsmyndighetens förstudie lyfte också fram att det är viktigt att uppgifter om aktuella beslutade ställföreträdarskap är uppdaterade eftersom andra myndigheters handläggning av enskilda påverkas. Till exempel hanterar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten mer än 100 000 ställföreträdarbeslut årligen, och tingsrätten 14 000. Ställföreträdarinformationen uppdateras inte i tid vid byten av ställföreträdare vid godmanskap och förvaltarskap. Detta leder till rättsförluster för den enskilde genom att utbetalningar och korrespondens skickas till fel adress liksom fördröjd handläggning när handläggaren inte har information om att ett byte av ställföreträdare skett. Särskilt allvarligt kan detta vara om en ställföreträdare entledigats på grund av olämpligt agerande och ingen meddelar att ny god man förordnats.<sup>88</sup> I en senare rapport räknar Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan med att cirka 5000 timmar läggs per år på att hantera ställföreträdarbeslut, vilken motsvarar tre årsarbetskrafter.<sup>89</sup>

<sup>84</sup> Pensionsmyndigheten (2012), *Förstudierapport*, Förstudie Mina Fullmakter.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> SOU 2015:80, *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning*, s. 49 ff.

<sup>88</sup> Pensionsmyndigheten (2012), *Förstudierapport*, Förstudie Mina Fullmakter.

<sup>89</sup> Pensionsmyndigheten (2015), *Sammanfattande PM. Nationellt ställföreträdarregister*, 2015-10-29, PID147581.

För ensamkommande barn sker ofta flera byten av gode män, på grund av att barnen flyttar mellan olika kommuner före slutlig placering.

Pensionsmyndigheten fann också att det fanns bristande rutiner hos Upplysningscentralen (UC) när förvaltarskap upphör. Detta leder till att individer ligger kvar med förvaltarskapsmarkering efter det att ett förvaltarskap upphört. Överförmyndare har dessutom olika grad av tillgänglighet vilket gör att det kan vara svårt att få information om giltigheten hos ett ställföreträdarskap. Pensionsmyndigheten föreslog att ett nationellt ställföreträdarregister etableras<sup>90</sup>

Pensionsmyndigheten överlämnade två ytterligare PM till Socialdepartementet under 2015, angående sekretess och integritetsfrågor.<sup>91</sup> I denna redovisning poängterade Pensionsmyndigheten att "inskränkningar i integritetsskyddet endast får göras om syftet med inskränkningen väger tyngre än integritetsskyddsintresset i den mån att åtgärden kan anses vara proportionell".<sup>92</sup> Pensionsmyndigheten redovisade sin analys och proportionalitetsbedömning och ansåg att "fördelarna och behovet med ett register överväger nackdelarna, främst med utgångspunkt i att registret i sig innebär ett högre skydd för den enskildes rättssäkerhet än nuvarande manuella hantering."<sup>93</sup> Ett möte med Socialdepartementet var planerat i december 2015 men ställdes in. Därefter har frågan inte beretts vidare inom Regeringskansliet.<sup>94</sup> Regeringen har alltså inte tagit ställning till Pensionsmyndighetens analys och bedömning, eller beskrivit på vilket sätt dess bedömning eventuellt avviker från Pensionsmyndighetens.

En tjänsteman på Justitiedepartementet menar i oktober 2017 att förslaget om nationellt ställföreträdarregister är "intressant och övervägs", men pekar samtidigt på vissa nackdelar med att införa ett register. Nackdelarna ligger inte främst på det juridiska planet, menar hen, utan är att ett register skulle ta ekonomiska och personella resurser i anspråk.<sup>95</sup> Enligt Pensionsmyndighetens bedömning ska dock investeringen i registret kunna räknas hem på tre till fyra års sikt, utan hänsyn tagen till mer svårkalkylerade nyttor som ökad rättssäkerhet. Pensionsmyndighetens sammantagna bedömning var att fördelarna med ett register väger över nackdelarna. Registret skulle skapa en högre grad av rättssäkerhet och trygghet för den enskilde än vad som är fallet idag med den

<sup>90</sup> Pensionsmyndigheten (2012), *Förstudierapport*, Förstudie Mina Fullmakter.

<sup>91</sup> Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, PM 2015-07-08, PID145439, och Pensionsmyndigheten (2015), *Sammanfattande PM. Nationellt ställföreträdarregister*, 2015-10-29, PID147581.

<sup>92</sup> Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, PM 2015-07-08, PID145439, s. 9.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> E-post från tjänsteman vid Pensionsmyndigheten, 2017-10-31.

<sup>95</sup> E-post från tjänsteman vid Justitiedepartementet, 2017-10-31.

manuella hanteringen. Utöver det skulle registret göra handläggningen mer kostnadseffektiv samt underlätta tillsyn och kontroll över ställföreträdarna.<sup>96</sup>

Tjänstemannen på Justitiedepartementet menar vidare att det också finns integritetsaspekter kopplade till att ha ett centralt register med uppgifter om de personer som har ställföreträdare.<sup>97</sup> Pensionsmyndigheten menar dock att integritetsfrågan inte är något stort problem. Det finns i nuläget redan flera register i Sverige som hanterar uppgifter om ställföreträdarskap där förordnanden skickas in i pappersformat. Ett nationellt ställföreträdarregister där en nationell aktör har insyn, menar projektledaren på Pensionsmyndigheten, skulle snarare öka möjligheterna att uppgifterna hanteras med god integritet.<sup>98</sup>

### 3.5 Sammanfattande iakttagelser

Överförmyndare är organiserade på olika sätt, har olika rutiner för granskning och olika kommuner satsar olika mycket på verksamheten. Det förekommer kommuner som inte har granskat årsräkningar från 2014 och 2015. Granskning av årsräkningar kan ta lång tid på grund av att ställföreträdare kommer in med uppgifter sent eller inte alls, eller att överförmyndare inte begär in nödvändiga uppgifter. Efterfrågan på gemensamma rutiner, stöd och riktlinjer för överförmyndare är entydig och stor.

Uppdraget har på flera håll professionaliserats för att lösa behovet av ställföreträdare för främst de svårare fallen. Antalet kommuner med förvaltarenheter har ökat och ett privat företag har etablerats för att tillhandahålla ställföreträdare nationellt. Att ställföreträdare har uppdraget som huvudsaklig syssla och inkomst innebär också att det kan liknas mer vid ett yrke än ett ideellt uppdrag. Olika behov hos huvudmannen kräver också olika former av ställföreträdarskap. Vissa huvudmän bedöms som farliga och andra huvudmän har behov av en nära anhörig för att kunna tolka och kommunicera huvudmannens önskemål.

Det finns behov av ett nationellt och automatiserat ställföreträdarregister för överförmyndarna att använda i sin tillsyn. Ett automatiserat ställföreträdarregister skulle därutöver innebära minskad administration för både överförmyndare och andra myndigheter och organisationer. Pensionsmyndigheten har utrett behov av register, och har bedömt att register skulle vara gynnsamt både ur ekonomisk och personellt hänseende, samt beaktat integritetsfrågor. Regeringen har inte berett registerfrågan sedan hösten 2015.

<sup>96</sup> Pensionsmyndigheten (2015), *Sammanfattande PM. Nationellt ställföreträdarregister*, 2015-10-29, PID147581, s. 11.

<sup>97</sup> E-post från tjänsteman vid Justitiedepartementet, 2017-10-31.

<sup>98</sup> Pensionsmyndigheten, telefonsamtal med tjänsteman, 2017-10-31.

## 4 Länsstyrelsens tillsyn och tillsynsvägledning av överförmyndare

Sju ansvariga länsstyrelser ska årligen inspektera överförmyndaren. Länsstyrelsen får avstå från en inspektion om det är uppenbart att den är obehövlig, men ska då genomföra inspektion följande år. Vid inspektionen ska länsstyrelsen granska om överförmyndarens handläggning följer reglerna i föräldrabalken, förmynderskapsförordningen och även i övrigt om den sker på ett rättssäkert och lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska alltid kontrollera dels det av överförmyndaren förda registret, dels ett antal stickprovvis utvalda akter. Länsstyrelsen ska också inspektera överförmyndaren om det framkommer att det finns särskilt behov av en inspektion.<sup>99</sup>

Förutom att utöva tillsyn ska länsstyrelsen även verka tillsynsvägledande. Länsstyrelsen ska sedan 2009 med råd stödja överförmyndarna och överförmyndarnämnderna i deras verksamhet, i syfte att främja en enhetlig rättstillämpning. Råd och stöd till överförmyndarna kan röra såväl arbetssätt som organisationsform. Länsstyrelserna ska även se till att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande. Syftet är att länsstyrelserna ska förvissa sig om att de personer som utför uppdrag som överförmyndare eller som ledamot av överförmyndarnämnd har nödvändig kunskap för uppdraget.<sup>100</sup>

År 2016 arbetade sammanlagt 9,6 årsarbetskrafter med tillsyn av överförmyndare hos de sju länsstyrelserna.<sup>101</sup> Året före ikraftträdandet av lagparagrafen om att länsstyrelserna ska ge stöd och utbildning, alltså år 2008, var antalet årsarbetskrafter cirka 6,6.<sup>102</sup> Antal årsarbetskrafter fördelat på de olika länsstyrelserna framgår av tabell 2. Det ungefärliga antalet ställföreträdarskap ska ses som en grov minimiskattning på grund av de brister som finns i statistiken.

<sup>99</sup> 21 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>100</sup> 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>101</sup> Länsstyrelsernas uppgifter till Riksrevisionen.

<sup>102</sup> Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning*, RiR 2009:31.

**Tabell 2** Översikt över länsstyrelsernas tillsynsverksamhet gällande överförmyndare år 2016

Länsstyrelse	Antal årsarbetskrafter	Antal överförmyndarkontor att besöka	Antal ställföreträdarskap (minimiskattning)
Stockholm	3,0	32	39 768
Dalarna	0,8	17	16 282
Östergötland	1,0	19	12 761
Skåne	1,8	34	25 397
Västernorrland	0,3	12	3 666
Norrbotten	0,9	24	8 543
Västra Götaland	1,8	21	16 826
<b>Summa</b>	<b>9,6</b>	<b>159</b>	<b>123 243</b>

Källa: Riksrevisionens sammanställning utifrån enkät och intervjuer samt underlag från Länsstyrelsen i Dalarnas län.

## 4.1 Tillsynens genomförande

Formellt sett har länsstyrelserna att granska 230 tillsynsobjekt eller överförmyndarmyndigheter. Eftersom flera kommuner samverkar genom att ha ett gemensamt kansli innebär det dock att tillsynen i praktiken genomförs på 159 överförmyndarkontor (se tabell 3). Det är på överförmyndarkontoren de akter som ska granskas finns.

**Tabell 3** Länsstyrelsernas formella respektive praktiska tillsynsobjekt

Formellt tillsynsobjekt (överförmyndarmyndigheten)		Praktiskt tillsynsobjekt (överförmyndarkontor)	
Antal ensamma överförmyndare/ -nämnder som består av en kommun	111	Antal överförmyndarkontor som består av en kommun	111
Antal överförmyndarnämnder där flera kommuner ingår	119	Antal överförmyndarkontor där flera kommuner ingår	48
<b>Totalt antal myndigheter</b>	<b>230</b>	<b>Totalt antal kontor</b>	<b>159</b>

Källa: Riksrevisionens bearbetning.

Länsstyrelsen får själv bestämma de aspekter och kriterier mot vilka tillsynen riktas, i den mån lagstiftningen lämnar utrymme. I intervjuer med länsstyrelsens tjänstemän betonar de olika aspekter av tillsynen av överförmyndare, men i huvuddrag består den av en kombination av allmän förvaltningsrättslig tillsyn (av t.ex. överförmyndarnas handläggning av ärenden, och egenkontroll) och av händelsestyrd granskning (t.ex. med anledning av tidigare upptäckta brister, eller av inkomna klagomål). Den förvaltningsrättsliga tillsynen består av granskning av

stickprov ur överförmyndares akter. Inför inspektionsbesök begärs en årsredogörelse in, dock inte av alla länsstyrelser. I årsredogörelsen finns frågor om överförmyndarens utbildningar och om organisationen. Inför inspektioner begärs överförmyndarens register in, vilket innebär att registret också granskas. Länsstyrelsen i Västernorrland nämner också att de granskar om överförmyndaren skickat in underlag till den statistik länsstyrelsen enligt lag ska föra.<sup>103</sup>

Efter avslutad inspektion skickar länsstyrelsen som regel tillsynsprotokollen till överförmyndarmyndigheten, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunrevisionen. Enligt förmynderskapsförordningen får länsstyrelsen begära återrapportering av vilka åtgärder som har vidtagits med avseende på anmärkningen.<sup>104</sup> Flera av länsstyrelserna påpekar en brist i att det inte finns sanktionsmöjligheter såsom vitesförelägganden.

Länsstyrelserna själva menar också att tillsynen har förbättrats.<sup>105</sup> Samverkan mellan länsstyrelserna har underlättats efter koncentrationen och i samband med nya regeringsuppdrag.

De 21 länsstyrelserna, som ansvarade för överförmyndartillsynen före koncentrationen, fick år 2010 regeringsuppdraget att redovisa i vilken utsträckning de samarbetar i sin tillsyn avseende överförmyndare. I uppdraget ingick att redovisa hur samarbetet kan utvecklas, och redovisa erfarenheter från de lagstiftningsförändringar som trädde i kraft 1 januari 2008 och 2009.<sup>106</sup> Uppdraget redovisades via Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Som ett resultat av uppdraget har den av länsstyrelserna utsedda gemensamma samverkansgruppen tagit fram ett formulär, en s.k. årsredogörelse som några av länsstyrelserna skickar till överförmyndare för besvarande inför ett tillsynsbesök. Länsstyrelserna har därutöver tagit fram en nationell tillsynsplan för överförmyndartillsynen, något som Justitiekanslern anser är berömvärt.<sup>107</sup> En gemensam webbplats för tillsynsarbetet har skapats för att man ska kunna åstadkomma ett fungerande erfarenhetsutbyte i det löpande arbetet. Vad gäller författningsändringarna lyfte länsstyrelserna fram att de bidragit till att inspektionerna och antalet granskade akter ökat, och att länsstyrelsernas uppföljning av utbildningen av överförmyndarna förbättrats. Länsstyrelserna såg

<sup>103</sup> Intervju med tjänsteman för Länsstyrelsen i Västernorrland, 2017-09-27.

<sup>104</sup> 24 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>105</sup> Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna, september 2017.

<sup>106</sup> Regeringsbeslut (2010), *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna*, uppdrag 80. Fi2010/5408 Fi2009/4938(delvis).

<sup>107</sup> Justitiekanslern (2016), *Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015*, dnr: 201-16-24.



det också som positivt att deras rådgivande roll lyfts fram och betonas, men lyfte samtidigt fram att kommunernas möjlighet att inhämta råd nyttjats sparsamt.<sup>108</sup>

Ett andra regeringsuppdrag, riktat till de sju länsstyrelserna via Länsstyrelsen Västra Götaland, om att samordna åtgärder för att förbättra tillsynen och stödet till överförmyndare redovisades den 1 september 2017. Länsstyrelserna fick i uppdrag att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att få till stånd en kvalitativ, effektiv och enhetlig tillsyn över överförmyndarna.

I det brett formulerade uppdraget ingick att:

- ta ställning till hur länsstyrelsernas granskning av överförmyndarna kan utvecklas (t.ex. genom att göra den mer riskbaserad, ha gemensamma bedömningsgrunder och gemensamma riktlinjer och metoder)
- ta ställning till hur tillsynsarbetet kan få bättre genomslag och hur en effektiv uppföljning ska ske (t.ex. med hjälp av statistiken)
- utveckla kunskapsöverföringen till överförmyndarna (t.ex. med metod- och teknikstöd) och verka för att överförmyndarna har den kompetens och organisation som uppdraget kräver.<sup>109</sup>

Samtliga länsstyrelser menar att samverkan mellan länsstyrelserna har ökat som en följd av regeringsuppdraget. Länsstyrelserna har fortsatt med arbetet att ta fram gemensamma riktlinjer för inspektioner och en checklista för granskning av akter. Ett annat resultat är att arbete har inletts med att ta fram en gemensam s.k. kritiktrappa, som ska vara till hjälp när man ska enas om, hur, när och om kritik ska riktas mot överförmyndarnas handläggning.<sup>110</sup> Det finns dock indikationer på att länsstyrelsernas tillsyn inte är enhetlig. Frågeformuläret med årsredogörelsen används till exempel inte av alla länsstyrelser. Länsstyrelserna verkar också ha olika syn på huruvida tillsynen främst ska vara främjande eller kontrollerande, t.ex. om det är sanktioner som behövs, eller möjligheter att ge mer stöd till överförmyndarna.

Vad gäller uppföljningen av länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare görs, enligt våra intervjuer med företrädare för länsstyrelserna, analys och utvärdering av de egna tillsynsinsatserna antingen löpande vid genomgång av tillsynsprotokoll, verksamhetsplaner och möten med kollegor, eller så används någon utvärderingsmodell, t.ex. ständiga förbättringar. Två länsstyrelser menar att de inte gör någon analys och utvärdering alls i egentlig mening. Vad gäller lärande

<sup>108</sup> Länsstyrelsen (2010), *Redovisning av uppdrag 80 i regleringsbrev för 2010*, 2010-06-29, dnr Ju2010/5483.

<sup>109</sup> Regeringsbeslut (2015), *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*, Ju2015/09334/L2 JU2016/03482/L2.

<sup>110</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017), *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.

och uppföljning på nationell nivå förs emellertid diskussioner mellan länsstyrelserna i samband med utformningen av den nationella tillsynsinriktningen.<sup>111</sup>

I intervjuerna framkommer att dialogen med Regeringskansliet har brister. Några länsstyrelser menar att det finns en diskrepans mellan vad regeringen beställt och vad som är rimligt för länsstyrelserna att göra. Till exempel framgår det i regeringsuppdraget att länsstyrelserna ska bistå överförmyndarna i frågor om metod- och teknikstöd. Länsstyrelsen Stockholm menar att det är överförmyndarna som har den kompetensen, inte länsstyrelsen, och att myndigheten saknar den legitimitet som behövs för att föreslå specifika metod- eller teknikstöd till kommunerna. Många överförmyndare har redan egna sådana stöd och bedriver även eget utvecklingsarbete, t.ex. för att ta fram digitala administrativa system.

Flera länsstyrelser lyfter fram att engagemanget från Regeringskansliet borde vara större. Kontakterna med Regeringskansliet upplevs av en länsstyrelserepresentant som "få och ad hoc", och vidare att länsstyrelsernas kunskaper och erfarenheter inte tas tillvara inom ramen för de statliga utredningar som genomförts på området. Länsstyrelsen svarar på remisser men en representant anser att de borde fått vara med tidigare. En företrädare för en annan länsstyrelse uttrycker sig kring regeringsuppdraget om att förbättra tillsynen som att "uppdraget skjuts ut till oss, men vi får ju inte göra om lagen", något som kan tolkas som att länsstyrelserna är frustrerade över att nödvändiga förändringar inte genomförs.

Länsstyrelsernas tillsyn har också varit föremål för Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern. JO tar på eget initiativ del av länsstyrelsernas inspektionsprotokoll. I skrivelsen som JO skickade till länsstyrelserna den 1 juni 2017 formulerades uppgiften som en "ren serviceåtgärd från länsstyrelsens sida som underlättar [JO:s] extraordinära tillsyn av överförmyndare och överförmyndarnämnder".<sup>112</sup> JO granskar inte protokollen, utan använder dem för att få en överblick över området.<sup>113</sup>

Justitiekanslern menar att länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare har förbättrats de senaste åren avseende antal genomförda inspektioner. För år 2015 hade fyra av de sju länsstyrelserna uppgett till Justitiekanslern att den årliga tillsynen nu omfattade samtliga tillsynsobjekt. Länsstyrelsen i Stockholms län rapporterade att den undantog ett fåtal överförmyndare från tillsyn medan länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län gjorde mer betydande undantag. Länsstyrelsen i Östergötlands län inspekterade till exempel endast en

<sup>111</sup> Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

<sup>112</sup> Justitieombudsmannen (2017), *Era protokoll över inspektioner av överförmyndare och överförmyndarnämnder*, skrivelse 2017-06-01.

<sup>113</sup> Intervju med två tjänstemän vid JO, 2017-10-04.

tredjedel av alla tillsynsobjekt under 2015, och för år 2016 planerades tillsynen omfatta hälften av objekten. Ingen annan länsstyrelse redovisade en så stor mängd undantag, vilket enligt Justitiekanslern tydde på att Länsstyrelsen i Östergötlands län tolkat lagstiftningens undantagsregler alltför extensivt. Justitiekanslern ansåg således att omfattningen av tillsynen av överförmyndare uppfyllde lagstiftningens krav utom i de län där Länsstyrelsen i Östergötlands län har ansvaret, medveten om att omfattningen inte nödvändigtvis säger något om tillsynens innehåll och kvalitet.<sup>114</sup>

## 4.2 Tillsynsvägledning

Länsstyrelserna har sedan 1 januari 2009 ett tillsynsvägledande ansvar. I det ingår att med råd stödja överförmyndarna i deras verksamhet och därvid främja en enhetlig rättstillämpning.<sup>115</sup> Som ett led i rådgivningsansvaret ska länsstyrelserna löpande sprida information bland överförmyndarna om ny lagstiftning, viktiga rättsfall och uttalanden av Justitieombudsmannen m.m.<sup>116</sup> Länsstyrelserna ska också se till att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande, och de har ett ansvar för att ta fram statistik för uppföljning på området.

### 4.2.1 Råd och stöd till överförmyndare

Rådgivande samtal förs med överförmyndaren i samband med inspektion och i vissa fall utifrån årsredogörelsen som överförmyndaren skickat till länsstyrelsen. I sådana samtal tas exempelvis JO-fall upp. Olika länsstyrelser lägger olika vikt vid råd och stöd till överförmyndare. Tjänstemän på Länsstyrelsen Stockholm poängterar att deras fokus ligger på inspektioner, som är huvuduppgiften. Tjänstemän på Länsstyrelsen Dalarna betonar råd och stöd i större utsträckning.<sup>117</sup>

Det framgår i Riksrevisionens enkät till överförmyndarna att de i praktiken främst vänder sig till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eller kollegor i andra kommuner när de behöver råd och stöd, trots att länsstyrelserna sedan 2009 har ett tillsynsvägledande ansvar. Endast fyra överförmyndare uppger att de i första hand vänder sig till länsstyrelsen. I fritextsvaren anges även SKL:s förbundsjurist, som är ensam ansvarig för frågorna på SKL, och en jurist och före detta överförmyndare som tillsammans skrivit böcker på området, samt kommunens egna stadsjurister.<sup>118</sup> Överförmyndarna vänder sig även till forskare inom området.

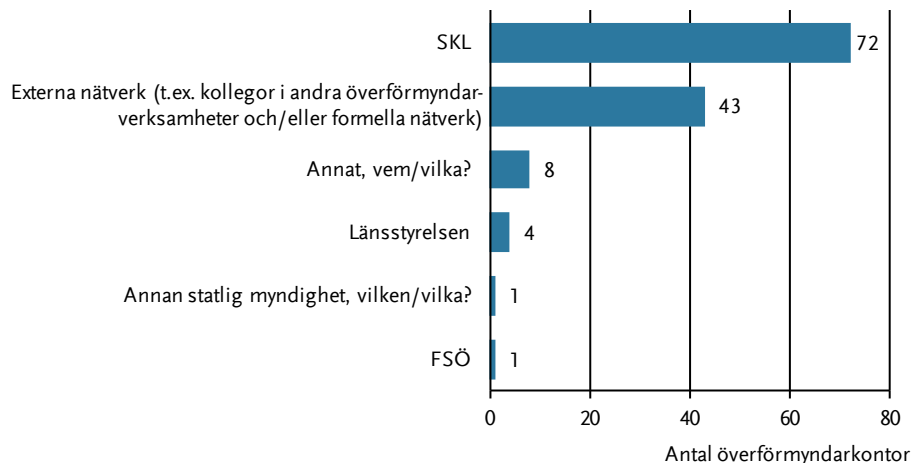
<sup>114</sup> Justitiekanslern (2016), *Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015*, dnr: 201-16-24.

<sup>115</sup> 19 kap. 17 § 2 st. föräldrabalken (1949:381), prop. 2007/08:150, *Förmyndarskapsrättsliga frågor*, bet. 2008/09:CU2, rskr. 2008/09:7.

<sup>116</sup> Prop. 2007/08:150, *Förmyndarskapsrättsliga frågor*, s. 72.

<sup>117</sup> Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna under perioden 2017-09-14 t.o.m. 2017-09-27.

<sup>118</sup> Riksrevisionens enkät.

**Diagram 2** Aktörer överförmyndarkontoren (n = 129) vänder sig till i första hand för råd och stöd

Källa: Riksrevisionens enkät till 159 överförmyndarkontor.

Som ett led i att ge råd och stöd till överförmyndarna fick Länsstyrelsen Dalarna regeringsuppdraget att ta fram riktlinjer för utbildning av gode män och förvaltare. I uppdraget ingick att överväga utbildningens omfattning och närmare innehåll samt att ta fram lämpliga mallar och utbildningsverktyg.<sup>119</sup>

Regeringsuppdraget redovisades till Justitiedepartementet i november 2015.<sup>120</sup>

I redovisningen av uppdraget slog Länsstyrelsen Dalarna fast att utbildningen helst bör ges innan en person blir förordnad som god man eller förvaltare, och bör innehålla de lagstyrda kraven, och det behöver framgå inom vilka tidsramar olika händelser (t.ex. årlig redovisning) ska ske gentemot överförmyndaren. Till redovisningen bifogades en lista med punkter som bör ingå i utbildningar för gode män, och en Powerpointpresentation som kan användas och anpassas av överförmyndare i landet.<sup>121</sup>

Länsstyrelserna har själva inte aktivt spridit detta material, och i Riksrevisionens enkät uppger endast hälften av överförmyndarna att de tagit del av materialet. En tredjedel uppger att de inte alls känner till det. En tjänsteman på Länsstyrelsen Dalarna konstaterar att det på regional nivå är komplicerat att ta fram utbildningsverktyg och mallar, med hänvisning till att varje överförmyndare är en kommunal myndighet. De menar också att det var otydligt hur materialet skulle spridas. Enligt uppdraget skulle materialet göras tillgängligt för överförmyndarna.

<sup>119</sup> Regeringsbeslut (2014), *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna*. S2014/8870/SAM(delvis).

<sup>120</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (2015), uppdrag 91 i regleringsbrevet 2015, Ju2015/09334/L2.

<sup>121</sup> Ibid.

#### 4.2.2 Utbildning för överförmyndare

Enligt föräldrabalken ska länsstyrelserna också se till att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande.<sup>122</sup> Länsstyrelserna bör även informera sig om vilka utbildningsinsatser som görs för överförmyndare och ledamöterna i överförmyndarnämnder samt deras ersättare. Det finns inte något som hindrar att länsstyrelserna tillhandahåller utbildning av överförmyndare, men det är inget krav att så ska ske. Syftet med bestämmelsen är att länsstyrelserna ska förvissa sig om att de personer som utför uppdrag som överförmyndare eller som ledamot av överförmyndarnämnd har nödvändig kunskap för uppdraget.<sup>123</sup>

Tre av de sju länsstyrelserna erbjuder överförmyndare möjlighet att delta i överförmyndarkonferenser med utbildningsinslag. Det förekommer också att tjänstemän från länsstyrelser deltar som föreläsare vid utbildningstillfällen som anordnas av externa aktörer. I praktiken ges dock utbildningen till överförmyndare främst av andra aktörer än länsstyrelsen: statliga myndigheter (Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Finansinspektionen), intresseorganisationer (Föreningen Sveriges Överförmyndare, (FSÖ) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)) och privatpersoner som har engagemang i frågan. Enligt Riksrevisionens enkät har 90 procent av överförmyndarna tagit del av Wallgren Juridiks *Överförmyndarnyheter*, och 80 procent har tagit del av utbildningar som SKL respektive FSÖ ger.

Kronofogdemyndighetens utbildning som riktar sig till personer som möter människor med ekonomiska problem, den s.k. *Budbärrutbildningen* har cirka 13 procent av överförmyndarna deltagit i.<sup>124</sup> Finansinspektionens utbildning i privatekonomi, den s.k. *Trygga din ekonomiska framtid* har 40 procent deltagit i. I fritextsvaren anger ett fåtal länsstyrelsen. Några anger även diverse utbildningar i sakfrågor (t.ex. familjerätt, förmynderskapsrätt, migrationsrätt, förvaltningsrätt) samt utbildning om framtidsfullmakter.

Som nämnts ovan förekommer det även att andra statliga myndigheter anordnar utbildningar där överförmyndare är en av målgrupperna. Finansinspektionen har tillsammans med nätverket *Gilla din ekonomi* tagit initiativ till utbildningen *Trygga din ekonomiska framtid*. Finansinspektionen är samordnande, och utbildningen är en del av Finansinspektionens mål "att stärka konsumentens ställning på finansmarknaden genom folkbildning". *Trygga din ekonomiska framtid* riktar in sig på de som t.ex. är förtroendevalda eller personer som har kontakt med "slutkund", dvs. huvudmannen. Generellt riktar den in sig mot riskgrupper. Initiativet till att rikta utbildningen till ställföreträdare tog Finansinspektionen efter att

<sup>122</sup> 19 kap. 17 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>123</sup> Prop. 2007/08:150, *Förmynderskapsrättsliga frågor*, s. 72.

<sup>124</sup> Utbildningen riktar sig både till överförmyndare och gode män och förvaltare.

ställföreträdare hört av sig till Finansinspektionen om råd och stöd i olika frågor. Eftersom antalet ställföreträdare är många valde Finansinspektionen att i stället utbilda överförmyndare vilka i sin tur kan utbilda ställföreträdare.<sup>125</sup>

*Trygga din ekonomiska framtid* fokuserar på privatekonomi och familjerätt och togs fram i samarbete med överförmyndaren i Stockholm. Den ges under två dagar cirka tre gånger per termin och med cirka 30–40 deltagare. De som föreläser för överförmyndarna är exempelvis banker, försäkringsbolag, rådgivningsbyråer inom bank och försäkring samt myndigheter som Kronofogdemyndigheten och Konsumentverket. Utbildningen baseras på målgruppens efterfrågan. Till exempel har man valt att lägga till utbildning i familjerätt efter önskemål från kursdeltagare.

Regeringen har gett Migrationsverket i uppdrag att ta fram informationsmaterial för överförmyndare och gode män om asylprocessen.<sup>126</sup> *Trygga din ekonomiska framtid* har däremot ingen koppling till regeringsuppdragen som rör överförmyndare utan är en följd av Finansinspektionens uppdrag att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden. Finansinspektionen har inte haft någon dialog med länsstyrelsen i samband med framtagning av utbildningsmaterial.<sup>127</sup> Företrädare för Justitiedepartementet kände inte till utbildningen.<sup>128</sup> Finansinspektionen kommer fortsätta att ge utbildningen så länge det finns en efterfrågan: i dagsläget är ytterligare ett tillfälle planerat under 2018 men därefter verkar efterfrågan vara mättad anser den projektansvariga personen på Finansinspektionen.<sup>129</sup>

#### 4.2.3 Utbildning för ställföreträdare

Överförmyndaren ansvarar för att gode män och förvaltare får den utbildning som behövs.<sup>130</sup> I en offentlig utredning från 2013 identifierades utbildning för gode män och förvaltare som en åtgärd som kan bidra till att ge dem bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag och bidra till att säkerställa tillgången till kvalificerade och lämpliga ställföreträdare. Utredningen nämner inte vad det är för kunskap som ställföreträdare behöver utan hänvisar i det avseendet till en tidigare utredning från 2004.<sup>131</sup> I den lyftes fram att gruppen ställföreträdare inte är homogen, och att utbildningen som krävs bör anpassa sig till detta:

<sup>125</sup> Finansinspektionen (2017), *Årsredovisning 2016*.

<sup>126</sup> Regeringsbeslut (2012), *Uppdrag till Migrationsverket att utarbeta informationsmaterial för överförmyndare och gode män om asylprocessen*, Ju2012-2394-SIM.

<sup>127</sup> Intervju med projektledare vid Finansinspektionen, 2017-05-12.

<sup>128</sup> Intervju med tjänstemän vid Justitiedepartementet, 2017-06-01.

<sup>129</sup> Intervju med projektledare vid Finansinspektionen, 2017-05-12, och telefonsamtal 2017-11-15.

<sup>130</sup> 19 kap. § 18 föräldrabalken (1949:381).

<sup>131</sup> SOU 2013:27, *Vissa frågor om gode män och förvaltare*.

*”Ställföreträdaruppdraget handlar inte enbart om juridik och ekonomi. Många uppdrag som god man och förvaltare förutsätter också att ställföreträdaren har kunskap om t.ex. sjukdomar, funktionshinder och olika sociala problem. Med hänsyn till den stora variationen mellan ställföreträdarna personligen, och mellan uppdragens karaktär finns det således behov av såväl grundutbildning som specialutbildning av gode män och förvaltare.”<sup>132</sup>*

82 procent av de överförmyndarkontor som svarat på Riksrevisionens enkät anordnar en introduktionsutbildning för nya ställföreträdare. De anordnar också olika interna utbildningar efter behov, som till exempel i ekonomisk redovisning och andra temautbildningar. Även eget framtaget material finns tillhanda hos ett fåtal.

De flesta överförmyndare, 84 procent, har också besöks- och/eller telefontider för ställföreträdare. Enligt förvaltningslagen ska myndigheter ta emot besök och telefonsamtal från enskilda och ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag-fredag för att ta emot och registrera allmänna handlingar.<sup>133</sup> 16 procent av överförmyndarkontoren uppger att de inte har speciella besöks- och/eller telefontider.

Flera utbildningsinsatser för ställföreträdare ges av frivilligorganisationer. Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare (RFS) har tagit fram en skrift om den ofta svåra gränsdragningen mellan ställföreträdaruppdraget och andra hjälpinsatser (t.ex. kontaktperson och lekmanövervakare).<sup>134</sup>

Denna skrift var resultatet av ett treårigt projekt med stöd från Allmänna arvsfonden. RFS har också tagit fram en skrift som beskriver vad som ingår i uppdraget som god man och förvaltare<sup>135</sup>. Denna togs fram i samverkan med Riksförbundet Attention, Riksförbundet för social och mental hälsa, Schizofreniförbundet, och Föreningen Sveriges Överförmyndare. Kvalitetsgranskning gjordes av SKL och överförmyndarförvaltningarna i Uppsala och Karlstad. Drygt 70 procent av överförmyndarna svarar att de erbjuder ställföreträdare skriften Rollkoll.

Svenska bankföreningen har också tagit fram ett material som är flitigt använt.<sup>136</sup>

Även Kronofogdemyndigheten ger sedan cirka tio år tillbaka en utbildning för gode män och förvaltare, den s.k. Budbärarutbildningen. Utbildningen syftar till att vägleda och stötta personer som redan är skuldsatta eller riskerar att bli

<sup>132</sup> SOU 2004:112, *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna*, s. 803.

<sup>133</sup> 5–6 §§ förvaltningslagen (1986:223).

<sup>134</sup> Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2016). *Rollkoll. Ett material om god man och förvaltare i relation till andra aktörer*.

<sup>135</sup> Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2015). *Rollkoll. Vad gör en god man och förvaltare?*

<sup>136</sup> Svenska Bankföreningen (2014), *Bankfrågor för ställföreträdare för barn och vuxna*.

skuldsatta. Utöver överförmyndare, gode män och förvaltare är också rättspsykiatri och socialtjänsten målgrupper. Utbildningen är resultatet av eget initiativ enligt Kronofogdemyndighetens instruktion om att arbeta förebyggande. På motsvarande sätt som Finansinspektionen såg Kronofogdemyndigheten ett behov efter att gode män kontaktat myndigheten i frågor som rör deras uppdrag, t.ex. varför man blir skuldsatt, hur skuldsanering fungerar och vad som händer när någon "hamnar hos Kronofogden". Myndigheten samverkar även med Finansinspektionen, inom ramen för *Gilla din ekonomi*, frivilligorganisationer såsom Riksförbundet för frivilliga samhällsarbetare och godmansföreningar, men har inte haft någon dialog med länsstyrelserna.

Endast ett fåtal överförmyndarkontor uppger att ställföreträdare erbjuds utbildningen. Samtidigt uppskattar projektledaren hos Kronofogdemyndigheten att behovet är stort. Enligt projektledaren är det framför allt mindre kommuner som efterfrågar utbildningen. Eftersom endast en person arbetar med utbildningen på Kronofogdemyndigheten finns planer på att digitalisera utbildningen.<sup>137</sup>

#### 4.2.4 Uppföljning och statistik

Sedan den 1 januari 2015 ska överförmyndaren lämna uppgifter till länsstyrelsen som är nödvändiga för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik på ställföreträdare och överförmyndarområdet.<sup>138</sup> Regeringen meddelar även närmare föreskrifter om vilka uppgifter överförmyndaren ska lämna för att länsstyrelsen ska kunna föra statistik och vilken statistik länsstyrelsen ska föra.<sup>139</sup> De sju länsstyrelserna ska sedan den 1 januari 2015 föra statistik över överförmyndarnas verksamhet inom sitt respektive tillsynsområde. Länsstyrelsen Dalarna ska föra sådan statistik på riksnivå.<sup>140</sup>

Syftet med statistiken är i förarbetena till lagen brett formulerat. Där framgår att statistiken ska ge överförmyndarna bättre möjligheter att följa upp och analysera sin verksamhet, och den ska även kunna användas som ett redskap i länsstyrelsens tillsyn över överförmyndarna. Det ska dessutom bli möjligt att nationellt kunna följa utvecklingen av överförmyndarnas verksamhet, att ge allmänheten bättre insyn i verksamheten och att använda statistik i olika utrednings- och forskningssammanhang samt i journalistiska sammanhang.<sup>141</sup>

<sup>137</sup> Telefonintervju med projektledare vid Kronofogdemyndigheten, 2017-06-21.

<sup>138</sup> 19 kap. 19 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>139</sup> 19 kap. 20 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>140</sup> 25 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>141</sup> SOU 2013:27, *Vissa frågor om gode män och förvaltare*, och prop. 2013/2014:225, s. 38 f.



I regeringens proposition från 2014 nämns exempelvis att statistiken skulle kunna visa på skillnader i handläggningstider för olika typer av ärenden, och på skillnader i verksamheten mellan olika kommuner. Statistik skulle också kunna tjäna som underlag för att bedöma om tillgången på gode män och förvaltare motsvarar det ökade behov som kan uppstå t.ex. till följd av en åldrande befolkning. Statistik utgör sålunda ett viktigt redskap för att i tid kunna vidta åtgärder för att säkerställa att det finns tillräckligt många gode män och förvaltare.<sup>142</sup>

Sedan den 1 januari 2015 ska överförmyndaren lämna uppgifter om sin verksamhet till länsstyrelsen för framställning av statistik på området.<sup>143</sup> Det är tolv specificerade uppgifter, vilka framgår i förmynderskapsförordningen (t.ex. årsarbetskrafter, värdet på huvudmäns tillgångar, överförmyndarens kostnader och antal uppdrag).<sup>144</sup> År 2016 var första gången nationell statistik avseende dessa grundläggande uppgifter publicerades. För framtagning av ett systemstöd för inlämning av statistiken fick Länsstyrelsen Dalarna ett ökat förvaltningsanslag på 3 miljoner kronor för år 2015.<sup>145</sup>

Länsstyrelsen Dalarna har begärt in uppgifter från landets 230 överförmyndarmyndigheter. Man har också samlat in statistik för åren 2015 och 2016. Statistiken för år 2015 presenterades på webbplatsen [www.overformyndarstatistik.se](http://www.overformyndarstatistik.se) under våren 2016, och statistiken för 2016 publicerades 1 november 2017, men ändrades senare i månaden. Alla överförmyndarmyndigheter rapporterar inte in uppgifterna. För 2015 har 43 överförmyndarmyndigheter av 230 inte rapporterat in uppgifter till statistiken, och för 2016 är det 24 myndigheter som inte rapporterat in.<sup>146</sup> Svarsfrekvensen anges inte i den publicerade statistiken och därmed finns heller ingen bortfallsanalys. Det finns heller ingen analys av förändringar i statistiken.

Ett annat exempel på att statistiken kan vara missvisande gäller förmynderskap. Hur överförmyndare registrerar dessa ärenden skiljer sig mycket åt. Det är t.ex. oklart om de pengar som föräldrar förvaltar ska omfattas av det som redovisas som "det sammanlagda värdet av tillgångar och inkomster som ställföreträdarna i kommunen förvaltar åt sina huvudmän" i överförmyndarstatistiken. Länsstyrelsen i Stockholm lyfter fram att det kan röra sig om mycket stora tillgångar.

<sup>142</sup> Prop. 2013/2014:225, *Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare*, s. 38 f., bet. 2013/14:CU34, rskr. 2013/14:382.

<sup>143</sup> 19 kap. 19 § föräldrabalken (1949:381).

<sup>144</sup> 26 § förmynderskapsförordningen (1995:379).

<sup>145</sup> Länsstyrelsen i Dalarnas län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 10.

<sup>146</sup> Uppgifter från Länsstyrelsen i Dalarnas län.

Länsstyrelsen Dalarna har kontakt med överförmyndarna i syfte att arbeta fram ett ensat sätt att rapportera. I dagsläget omfattas överförmyndarstatistiken dock av så stora brister i överförmyndarnas redovisning att den samlade statistiken inte är tillförlitlig.<sup>147</sup>

Regeringen beslutar om inom vilka ämnesområden och statistikområden som det ska finnas officiell statistik, samt vilka myndigheter som ska utses till statistikansvariga myndigheter. För att kunna leva upp till specificerade kvalitetskrav har en statistikansvarig myndighet rätt att kräva in statistik, även från kommunerna.<sup>148</sup> Detta gäller inte när länsstyrelserna begär in uppgifter från överförmyndarna.

I Sverige finns 27 myndigheter som regeringen har utsett att ansvara för officiell statistik inom sina respektive områden. Regeringens bedömning i propositionen som föregick lagen som trädde i kraft i januari 2015 var att arbetet med att sammanställa statistik bör påbörjas och kvalitetssäkras innan det tas ställning till om den ska vara en del av den officiella statistiken,<sup>149</sup> och den bedömningen kvarstår i dag. I propositionen framgick också att regeringen avser att meddela närmare föreskrifter om överförmyndarnas uppgiftsskyldighet och om vilken statistik som länsstyrelsen ska föra.

Det finns ingen officiell statistik på nationell nivå inom ställföreträdar- och överförmyndarområdet, och området är i jämförelse med andra statistikområden eftersatt. Det finns till exempel inga tillförlitliga uppgifter om hur många huvudmän och ställföreträdare som finns i Sverige, hur stora tillgångar ställföreträdarna förvaltar åt huvudmännen, eller hur ofta brott begås. Det finns heller inga uppgifter om vad överförmyndarverksamheten kostar nationellt. En illustration av det sistnämnda är redovisningen av kostnader för överförmyndare och ställföreträdare på kommunnivå, i s.k. *Räkenskapssammandrag för kommuner*. Här redovisas kostnader för överförmyndarverksamheten och gode män för personer över 18 år under kategorin "Övrig politisk verksamhet" tillsammans med allmänna val, borgerliga förrättningar, taxering, och vissa medlemsavgifter. För personer under 18 år redovisas kostnaderna under "Familjerätt och familjerådgivning", "Familjerätt, men för ensamkommande flyktingbarn" respektive "Flyktingmottagande"<sup>150</sup>. Som jämförelse, kan man på skolområdet se både totala kostnader per verksamhet (t.ex. gymnasieskola eller förskola) och vilka kostnader som finns på en mer detaljerad nivå (t.ex. kostnader för skolskjutsar, måltider, lokalkostnader). Det är således inte möjligt att skilja ut eller identifiera

<sup>147</sup> Telefonsamtal, Länsstyrelsen Dalarna, 2017-11-02.

<sup>148</sup> Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

<sup>149</sup> Prop. 2013/14:225, *Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare*.

<sup>150</sup> Statistiska Centralbyrån (2016), *Räkenskapssammandraget 2016, Instruktioner*, version 14 februari, s. 35.

kommunernas kostnader för överförmyndare ur den officiella statistiken om kommunernas räkenskaper.

### 4.3 Sammanfattande iakttagelser

Länsstyrelserna har fått successivt fler tillsynsvägledande uppgifter. Sedan 2009 ska de utöver tillsyn också ge råd och stöd till överförmyndare och se till att överförmyndare har den kunskap som behövs för uppdraget. Sedan den 1 januari 2015 ska de också ta fram statistik på området. De har också fått två regeringsuppdrag om att ensa tillsynen sedan 2010. Antalet årsarbetskrafter hos länsstyrelsen verkar inte stå i proportion till detta omfattande uppdrag.

Länsstyrelsernas sanktionsmöjligheter är få och svaga. I lagtext anges att länsstyrelsen *får* ålägga överförmyndaren att underrätta länsstyrelsen om vidtagna åtgärder med anledning av länsstyrelsens anmärkning. Länsstyrelsen *kan* också anmäla till rätten om en överförmyndare bör entledigas.

Utbildning av överförmyndare växer fram underifrån och till största del utan länsstyrelsens insatser. Råd, stöd och utbildning till överförmyndare och gode män ges framför allt av ideella aktörer, inom ramen för annan statlig verksamhet, eller av Sveriges Kommuner och Landsting. Några länsstyrelser erbjuder en utbildningsdag till överförmyndare, men inte alla. Överförmyndarna själva har oftast bättre kännedom om vilka utbildningar som de har behov av och vilka som finns tillgängliga. Därmed saknar länsstyrelserna legitimitet att bidra till den utbildning på området som regeringen beställt i regeringsuppdrag. Detta trots att det gått sju år sedan länsstyrelsen genom förordning fick ansvar för utbildning av överförmyndare. Samtidigt har 40 procent av överförmyndarkontoren deltagit i kursen hos Finansinspektionen. Länsstyrelserna har inte heller tagit på sig den roll som krävs för att agera som centralt ansvarig aktör.

Att utbildningarna genomförs av andra aktörer än länsstyrelserna behöver inte vara ett problem eftersom det är på lokal nivå som kunskapen om de olika behoven av utbildning finns, och dessa behov är varierande. Regeringen och länsstyrelserna har dock ibland inte någon eller endast begränsad överblick av vilket utbud (och behov) av utbildningar som finns.

Det saknas nationell uppföljning och analys av området, och det saknas grundläggande statistik och uppgifter på nationell nivå. Den statistikinsamling som initierats av regeringen har inte omfattats av kraven på officiell statistik, och den har långt kvar innan den lever upp till de förväntningar som uttrycks i regeringens proposition år 2013.

Dialogen om ställföreträdar- och överförmyndarområdet mellan Regeringskansliet och länsstyrelserna har brister. De senaste regeringsuppdragen och de nya uppgifterna att samla statistik och ansvara för råd och stöd har varit väl brett

formulerade givet länsstyrelsernas personella resurser och vad länsstyrelserna anser vara rimliga uppgifter för myndigheten. Den befintliga bristen på tillförlitlig nationell statistik, nationell uppföljning och samordning på central nivå innebär dessutom att Regeringskansliet saknar den överblick som behövs för att vara en kompetent beställare av uppdrag.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

Cirka två procent av Sveriges befolkning har en ställföreträdare (t.ex. god man eller förvaltare). De som kan behöva god man eller förvaltare är personer med psykisk sjukdom, olika funktionshinder, demens eller allmänt försvagat hälsotillstånd och barn vars föräldrar inte kan utföra förmynderskapet eller ensamkommande barn. Många befinner sig i en utsatt situation och är i behov av andra personer för att klara sin vardag. En god man eller förvaltare utses av samhället för att bevaka dessa personers personliga, ekonomiska och rättsliga intressen. Det finns en moralisk och etisk dimension i att detta system är ett rättssäkert system. Systemet motiverar därför en stark nationell kontroll och tillsyn. Granskningens övergripande slutsats är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar. Systemet med ställföreträdare och de myndigheter som utövar tillsyn på området är eftersatt – både i förhållande till andra tillsynsområden i Sverige och i förhållande till hur motsvarande system är utformade i andra nordiska länder. Systemet är också sårbart eftersom utvecklingen på området till stor del bygger på ideella krafter och eldsjälar.

Utvecklingen har de senaste åren gått mot att uppdraget som ställföreträdare har blivit mer komplicerat. Uppdraget att bevaka huvudmännens intresse innebär att frågorna spänner över många olika områden och därmed olika typer av lagstiftning. Detta ställer i sin tur krav på en bred kompetens både hos överförmyndare och ställföreträdare. Om ställföreträdaren på grund av okunskap eller på annat sätt missköter sig kan detta få konsekvenser både för huvudmannen och för andra berörda personer, myndigheter och organisationer.

Det är inte möjligt i dag att utifrån befintlig statistik få en samlad bild över omfattningen av bristerna i systemet. Det görs heller inga sådana analyser. Några förutsättningar måste emellertid finnas på plats för att rättssäkerheten ska kunna garanteras. En sådan förutsättning är att det finns tillgång till lämpliga ställföreträdare för alla som har behov. En annan är att de olika överförmyndarna utför sitt uppdrag på ett sätt som innebär att rättstillämpningen i landet är enhetlig. Slutligen måste det finnas ett tydligt centralt ansvar för ställföreträdar- och överförmyndarfrågor. Detta resonemang leder till de fyra slutsatser som utvecklas nedan.

### 5.1 Systemet kan inte bara bygga på ideella krafter

Ett ideellt engagemang är ett tydligt tecken på ett intresse och vilja att företräda personen. Riksrevisionen bedömer dock att ställföreträdar- och överförmyndarsystemet inte kan bygga helt på ideella ställföreträdare. En professionalisering i någon form är nödvändig för att systemet på sikt ska vara rättssäkert. En form av professionalisering har sedan en längre tid i praktiken

redan genomförts i och med ökningen av förvaltarenheter, samt tillkomsten av ett företag, alla med anställda ställföreträdare. Dessa förvaltarenheter och det privata företaget åtar sig främst svårare fall där överförmyndarna har svårt att rekrytera ställföreträdare. Dessutom har flera "ideella" ställföreträdare så pass många uppdrag att det går att betrakta som en huvudsyssla. Staten behöver utforma ett system som tar hänsyn till det behov av professionalisering som dessa förändringar är ett uttryck för.

Motiven för denna bedömning är flera. Behovet av ställföreträdare har ökat under en längre tid och kommer sannolikt fortsätta att öka. Samtidigt har rekryteringen av ställföreträdare blivit svårare. Det finns därmed en risk för att överförmyndare rekryterar personer som de anser är mindre lämpliga, och att ställföreträdare inte entledigas vid brister i uppdraget, eftersom överförmyndaren vet att det är svårt att hitta ersättare.

Uppdragen blir också allt mer komplicerade vilket medför krav på kompetens inom flera områden. Exempel där det kan krävas särskild kompetens är när huvudmän bedöms som farliga eller har en stor förmögenhet. Olika huvudmän behöver ställföreträdare med olika kompetenser, och det är inte alltid som en ställföreträdare har kompetenser som täcker samtliga behov. I vissa fall lämpar sig anhöriga bra som ställföreträdare, men i andra fall inte. Därför är det viktigt med god tillgång på ställföreträdare, så att en matchning mellan huvudman och ställföreträdare kan göras.

Det är i dag inte möjligt att få en helhetsbild av hur behoven och rekryteringssvårigheterna ser ut, eftersom inga sådana nationella uppföljningar görs. Ingen myndighet har heller den tydliga uppgiften. Därmed finns inte heller någon analys av huruvida rekryteringsproblemen är knutna till vissa platser i landet, till befolkningssammansättningen, till vissa överförmyndare, och/eller till vissa grupper av ställföreträdare eller huvudmän. Avsaknaden av en analys innebär också att det inte finns någon beredskap för hur eventuella reformer och/eller händelser i vår omvärld kan komma att påverka systemet.

## **5.2 Stora skillnader mellan överförmyndare innebär risk för bristande rättssäkerhet, och måste åtgärdas**

Det finns stora skillnader i de olika överförmyndarkontorens verksamhet. Till exempel finns det olika rutiner för granskning av årsräkningar, för hur tillsynen ska genomföras och dokumenteras och för vad som ingår när lämplighetsbedömningar av ställföreträdare genomförs. Avsaknad av och alltför olika rutiner skapar olika praxis och kan få konsekvenser för rättssäkerheten för huvudmannen och ställföreträdaren.

Gemensamma riktlinjer, mallar och blanketter, krav på dokumentation och likvärdiga lämplighetsbedömningar, är något som överförmyndare efterfrågar och

som skulle innebära bättre förutsättningar för en mer enhetlig ärendehandläggning. Sådana rutiner skulle också kunna bidra till en effektivisering av överförmyndarverksamheten i och med att enskilda överförmyndare inte skulle uppdatera eller ta fram egna mallar och rutiner, eller göra egna bedömningar av rättspraxis.

Överförmyndarens uppgift kräver stor och bred kompetens inom såväl förvaltningsrättsliga frågor som inom olika sakfrågor, samtidigt som det inte finns några formella kompetenskrav på överförmyndaren. Verksamheten har som helhet förbättrats, bland annat på grund av att flera kommuner de senaste åren har börjat samarbeta i nämnder och/eller kanslier.

Det finns stora variationer i storleken på överförmyndarkontoren i landet. Det finns kontor med endast en förtroendevald och kontor med både överförmyndarnämnd och 40 tjänstemän. Riksrevisionen kan inte uttala sig om huruvida det är bra med små eller stora överförmyndarkontor. En liten överförmyndare med en person har mindre bredd i sin kompetens än en stor, men kan ha fördelen att ha god kännedom om ställföreträdare och huvudmän. Omvänt kan en stor överförmyndare ha bred kompetens men sakna kännedom om ställföreträdare och huvudmän.

De stora skillnaderna mellan de olika överförmyndarkontoren innebär att vissa verksamheter håller högre kvalitet än andra. Riksrevisionen menar att åtgärder bör vidtas så att rättssäkerheten för huvudmannen och ställföreträdaren inte är avhängig av var i landet dessa bor.

### **5.3 Länsstyrelsen saknar förutsättningar för att genomföra förändringar på nationell nivå**

Lagändringar under senare år har lett till att länsstyrelserna fått en förstärkt tillsynsvägläggande roll gentemot överförmyndarna. Föräldrabalken föreskriver sedan 2009 att länsstyrelserna ska ge råd och stöd till överförmyndare, och sedan 2015 att de ska ta fram nationell statistik på området.

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna inte har tillräckliga förutsättningar för att leva upp till intentionerna bakom lagändringarna. De flesta överförmyndare vänder sig till andra aktörer än länsstyrelserna för råd och stöd trots att det gått sju år sedan lagändringen trädde i kraft. Fler ställföreträdare och överförmyndare har tagit del av andra statliga myndigheters utbildningar, och dessa har inte samordnats med länsstyrelserna.

Vad gäller den nationella statistiken, som Länsstyrelsen Dalarna tagit fram avseende år 2015 och 2016, så har den inte tillräcklig kvalitet för att ligga till grund för uppföljningar på området så som intentionen med lagändringen var. Uppgifterna som rapporteras in är inte enhetligt redovisade och överförmyndarna

har heller ingen lagreglerad skyldighet att lämna in uppgifterna. Det innebär att förutsättningarna för en statistik av god kvalitet inte finns.

Länsstyrelsen Västra Götaland har tilldelats ett ansvar för ett regeringsuppdrag om samverkan kring länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare, som avrapporterades den 1 september 2017. I uppdraget ingick att arbeta med att följa upp överförmyndarnas verksamhet och vidta åtgärder utifrån denna, samt att arbeta med kunskapsöverföring till de 159 överförmyndarkontoren. Samordningen mellan länsstyrelserna rapporteras ha ökat i och med regeringsuppdraget. Riksrevisionen bedömer dock att länsstyrelsernas utökade ansvar för tillsynsvägledning är ett mycket omfattande uppdrag som sammantaget innebär många olika åtaganden. Utöver den tillsyn som de sju länsstyrelserna ska utföra på 159 överförmyndarkontor ska de också ge råd och stöd till överförmyndare, se till att överförmyndarna har rätt kompetens, ta initiativ till utbildningar, eventuellt samordna med andra utbildningssamordnare, följa upp överförmyndarnas verksamhet och vidta åtgärder. Tidigare har också nämnts en efterfrågan på gemensamma riktlinjer, mallar och blanketter, krav på dokumentation och likvärdiga lämplighetsbedömningar av ställföreträdare. Detta ska ses i ljuset av att länsstyrelserna totalt i landet har cirka tio årsarbetskrafter för uppgiften. Därtill ska läggas att länsstyrelsen i viss mån tycks sakna legitimitet då flera överförmyndarkontor främst vänder sig till andra aktörer för vägledning.

När regeringen koncentrerade handläggningen till sju länsstyrelser aviserades också att en ansvarig länsstyrelse skulle utses bland de sju. Regeringen har inte utsett en sådan.

## 5.4 Stort behov av centralt ägarskap på området

Inom andra tillsynsområden har oftast en central myndighet ett övergripande ansvar för området. Riksrevisionen menar att det är en brist att det, utöver regeringen, inte finns någon central aktör som har ett tydligt samlat ansvar för frågan på nationell nivå. Flera problem som framkommit i denna granskning faller tillbaka på denna brist. Det finns centrala aktörer inom området men det finns ingen samordning dem emellan. Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten har tagit fram utbildningar på området. Pensionsmyndigheten har arbetat med att undersöka behovet av ett nationellt ställföreträdarregister. På regional nivå har regeringen gett uppdrag till olika länsstyrelser i stället för att utse en länsstyrelse med huvudansvar på området. Statens samlade insatser på området borde samordnas.

Avsaknaden av ett centralt ägarskap kan illustreras med en jämförelse med annan tillsyn. Inom t.ex. livsmedelstillsyn, alkoholtillsyn eller djurskyddstillsyn används samma benämning på tillsynen oavsett om den utförs på kommunal, regional och central nivå. För länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare och överförmyndares



tillsyn av ställföreträdare finns däremot ingen etablerad gemensam benämning. I brist på sådan har vi i granskningen använt benämningen ställföreträdar- och överförmyndartillsyn för att ändå kunna beskriva området som *ett* tillsynsområde, inte två separata. En bättre och mer tidsenlig benämning skulle kunna vara *intressebevakare* i stället för *ställföreträdare* och därmed *intressebevakningstillsyn*, vilket några verksamma på fältet har föreslagit.

Att det finns otydligheter i hur området benämns är inte bara en praktisk eller semantisk fråga. Otydligheter i benämningen illustrerar att det saknas ett centralt nationellt perspektiv på området, och påverkar också hur systemet som helhet förstås. Länsstyrelsens tillsyn av överförmyndare har t.ex. i statliga utredningar och rapporter om tillsyn setts som ett "litet" tillsynsområde, i de fall det ens inkluderats som exempel. Men ställföreträdar- och överförmyndartillsynen är som helhet tvärtom ett stort tillsynsområde vilket omfattar en verksamhet som uppgår till minst cirka 690 årsarbetskrafter, och omfattar förvaltning av enskildas tillgångar om minst cirka 41 miljarder kronor.

En tydlig nationell utgångspunkt och ett nationellt perspektiv lyser med sin frånvaro. Flera tillsynsområden av liknande dignitet har en central förvaltningsmyndighet som kan driva och äga frågan. Att det saknas på ställföreträdar- och överförmyndarområdet innebär att regeringen inte har en naturlig samtalspartner när nödvändiga förändringar ska genomföras. Det är särskilt anmärkningsvärt eftersom tillsynen berör samhällets mest utsatta.

## Rekommendationer

1. Regeringen bör tillsätta en utredning som ser över systemet som helhet. I en sådan bör Riksrevisionens rapporter och systemens utformning i Norge, Finland och Danmark tjäna som utgångspunkter. Denna utredning bör:
  - analysera och identifiera vilka uppdrag som kan utföras av professionella ställföreträdare, i syfte att kunna tillgodose att alla som har behov kan få en lämplig ställföreträdare
  - föreslå var i systemet dessa professionella ställföreträdare bör vara anställda
  - föreslå, utifrån resultatet av ovanstående, hur tillsynen på området bäst bör organiseras
  - identifiera och föreslå en central förvaltningsmyndighet med ansvar för tillsyn. I uppdraget bör t.ex. ingå att följa utvecklingen, ta fram officiell statistik, samordna utbildningar samt ge råd och stöd på området.
2. Regeringen bör ta ställning till det underlag som Pensionsmyndigheten tagit fram angående nationellt ställföreträdarregister och ge en central myndighet i uppdrag att ta fram och förvalta det.
3. Regeringen bör, på kort sikt, ge en av länsstyrelserna huvudansvar för att samordna tillsyn, utbildning, statistik samt råd och stöd på regional nivå.

## Referenser

Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.

Finansinspektionen (2017), *Årsredovisning 2016*.

Jangali, Nicky. Politiker riktar stark kritik mot god man-modellen. *SVT Nyheter*, 2017-11-02, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/politiker-riktar-stark-kritik-mot-god-man-modellen>, (hämtad 2017-12-05).

Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander, Så gjorde vi undersökningen om förvaltarens skapen, *SVT Nyheter*, 2016-06-12, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-gjorde-vi-undersokningen-8> (hämtad 2017-12-05).

Jemsby, Carolina, Grill, Marja och Kenneth Ulander. Utsatta människors pengar förskingras. *SVT Nyheter*, 2016-06-12, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svt-granskar-utsatta-manniskors-pengar-forskingras> (hämtad 2017-12-05).

Justitiekanslern (2016), *Justitiekanslerns granskning av länsstyrelsernas ärendeförteckningar för år 2015*. Dnr: 201-16-24.

Justitieombudsmannen (2003), *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. JO Redogörelse 2009/10:JO1.

Justitieombudsmannen (2017), *Inspektion av Överförmyndaren i Järfälla kommun den 4–5 april 2017*.

Länsstyrelserna (2010), *Redovisning av uppdrag 80 i regleringsbrev för 2010*, 2010-06-29. Dnr Ju2010/5483.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (2015), uppdrag 91 i regleringsbrevet 2015. Ju2015/09334/L2.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (2016), *Årsredovisning 2015*.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (2017), *Överförmyndarstatistik 2016*. <https://overformyndarstatistik.lansstyrelsen.se/> (hämtad 2017-11-22).

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017), *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.

NOU 2004:16, *Vergemål*.

Optio AB (2016), *Årsredovisning för Optio AB 2016*.

Ot.prp. nr. 110 (2008-2009). *Om lov om vergemål (vergemålsloven)*.

Pensionsmyndigheten (2012), *Mina Fullmakter*, förstudie.

Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, PM 2015-07-08, PID145439.

Pensionsmyndigheten (2015), *Nationellt ställföreträdarregister*, sammanfattande PM 2015-10-29, PID147581.

Prop. 2013/2014:225, *Bättre förutsättningar för gode män och förvaltare*.

Prop. 1974:142, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i föräldrabalken, m.m.*

Prop. 2007/08:150, *Förmynderskapsrättsliga frågor.*

Prop. 2011/12:31, *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135.

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 28, bet. 2009/10:FiU12, s. 19, rskr. 2009/10:210.

Regeringsbeslut (2010), *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende länsstyrelserna*, uppdrag 80. Fi2010/5408 Fi2009/4938 (delvis).

Regeringsbeslut (2012), *Uppdrag till Migrationsverket att utarbeta informationsmaterial för överförmyndare och gode män om asylprocessen*. Ju2012-2394-SIM.

Regeringsbeslut (2014), *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna*. S2014/8870/SAM(delvis).

Regeringsbeslut (2015), *Uppdrag till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*. Ju2015/09334/L2 JU2016/03482/L2.

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2015), *Rollkoll. Vad gör en god man och förvaltare?* Stockholm: Åtta.45.

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (2016), *Rollkoll. Ett material om god man och förvaltare i relation till andra aktörer*. Stockholm: Åtta.45, 2016.

Riksrevisionen (2006), *Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare*, RiR 2006:5.

Riksrevisionen (2009), *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning*. RiR 2009:31.

Riksrevisionen (2014), *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2014*.

SOU 2002:14, *Granskning på medborgarnas uppdrag*, bilaga 2.

SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

SOU 2004:112, *Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna*.

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

SOU 2015:80, *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning*.

Statistiska Centralbyrån (2016), *Räkenskapssammandraget 2016, Instruktioner*, version 14 februari.

Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

Svenska Bankföreningen (2014), *Bankfrågor för ställföreträdare för barn och vuxna*.

## Bilaga 1. Riksrevisionens enkät – utformning och enkätfrågor

Enkäten samlade in information om relevanta delar av överförmyndarnas verksamhet. För att kunna bedöma enkätfrågornas relevans genomförde vi först en fallstudie hos ett överförmyndarkontor som av flera insatta personer pekats ut som ett kontor som fungerar väl. En förutsättning var att kontoret skulle vara tillräckligt stort för att ha en samlad erfarenhet av en spännvidd av olika frågeställningar och problem. Våra iakttagelser i fallstudien låg till grund för utformningen av enkätfrågorna. Frågorna stämde av med kontaktpersoner på två andra överförmyndarkontor, med en extern referensperson i granskningen, och med förbundsjuristen på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), och justerades utifrån deras synpunkter. Enkäten berörde rutiner hos överförmyndarkontoren avseende rekrytering, stöd och tillsyn av ställföreträdare. De exakta frågorna och svaren finns att ladda ner på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

Enkäten genomfördes i webbenkätverktyget Webropol och skickades till samtliga 159 överförmyndarkontor i Sverige vilket gör undersökningen till en totalundersökning. Överförmyndarkontoret är den plats där granskningen och handläggningen av tillsynsärendena sker. Det är också där alla akter finns samlade, och det är där länsstyrelserna gör sina tillsynsbesök. I vissa fall samverkar flera kommuner med varandra genom att ha ett gemensamt kansli. De räknas då som ett överförmyndarkontor. Frågorna ställdes till den eller de med ingående kunskap om verksamheten. Riksrevisionen informerade SKL inför utskicket.

E-postadresserna inhämtades från Länsstyrelsen Dalarna, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Västra Götaland och Länsstyrelsen Östergötland. I vissa fall fanns oklarheter över dels e-postadresser, dels hur överförmyndarna hade organiserat sig. I dessa fall har Riksrevisionen kompletterat respondentlistan med egna sökningar via nätet och/eller telefonsamtal. Riksrevisionen mottog en icke uppdaterad lista över e-postadresser från en av länsstyrelserna. Enkäten skickades därför till en kommun som sedan 1 januari 2017 samverkar med andra kommuner. En annan länsstyrelse skickade en lista där man i ett fall hade fyra adresser till ett kontor. I ett tredje fall skickade en ytterligare länsstyrelse en lista med tre olika adresser till ett kontor. Av denna anledning skickades enkäten till 165 respondenter. I dessa fall inkom ändå ett svar från kommunerna med gemensamma kontor, och vi har betraktat det som ett svar från hela kontoret.

Enkätundersökningen skulle genomföras från och med 24 augusti till och med 8 september 2017. Tre påminnelser skickades. Svarsdatumet förlängdes två gånger, till 15 respektive 25 september. Förlängningen berodde bland annat på tekniska

problem och brandväggar hos vissa respondenter. Svarsdatumet förlängdes ytterligare för de respondenter som inte hade mottagit enkäten alls på grund av tekniska problem. De sista svaren inkom i oktober 2017. Sammanlagt 130 av de 159 överförmyndarkontoren har besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 82 procent. Det interna bortfallet på enstaka frågor är mycket litet. På den fråga med minst antal svar har 124 av 130 respondenter svarat (antalet ställföreträdare med flest uppdrag). På tre frågor har 127 respondenter svarat. Majoriteten av frågorna har dock besvarats av samtliga respondenter som genomfört enkäten.

De 29 överförmyndarkontor som inte har besvarat enkäten finns utspridda i landet, med viss överrepresentation i Skåne (där 13 överförmyndarkontor inte har svarat). Viss överrepresentation hos de som inte svarat finns också hos de överförmyndare som består av en överförmyndare (där 12 överförmyndarkontor/kommuner inte har svarat).

Riksrevisionen bedömer att bortfallet som helhet inte påverkar det samlade resultatet.

## Enkätfrågor

1. Hur är er överförmyndarverksamhet organiserad? (flera svarsalternativ är möjliga)

- Överförmyndare
- Överförmyndarnämnd
- Gemensam överförmyndarnämnd (där flera kommuner ingår)
- Gemensamt kansli (där flera kommuner ingår)

2. Vad var ert totala antal tjänster i årsarbetstid för 2016 fördelat på... (t.ex. ange 0,5 för en person som arbetar halvtid under ett år)

- ...förtroendevalda?
- ...tjänstemän?

3. Vad var överförmyndarverksamhetens totala kostnader för 2016 exklusive arvoden?

4. Använder ni något digitalt administrativt system?

- Ja, Wärna
- Ja, Provisum
- Ja, annat:
- Nej, inget

5. Finns det en förvaltarenhet med anställda ställföreträdare? \*

- Ja
- Nej

6. Under vilken kommunal nämnd är förvaltarenheten placerad?

7. Vilket år inrättades förvaltarenheten?

8. Av vilka huvudsakliga skäl inrättades förvaltarenheten?
9. Hur många ställföreträdarskap hanterades vid förvaltarenheten vid utgången av 2016?
10. Vilka kategorier av ställföreträdarskap enligt Föräldrabalken var knutna till förvaltarenheten vid utgången av 2016?
11. Har ni någon gång anlitat privat företag som tillhandahåller ställföreträdare? \*
  - Ja
  - Nej
12. Av vilka anledningar anlitate/anlitar ni privat företag?
13. Vilken/vilka utbildningar för överförmyndare har ni tagit del av? (flera svarsalternativ är möjliga)
  - Budbärarutbildningen (Kronofogden)
  - Gilla din ekonomi (Finansinspektionen)
  - Utbildningar via FSÖ
  - Överförmyndarnyheter (Wallgren)
  - Utbildningar via SKL
  - Annat, vilka:
  - Inga
14. I vilka former, utöver eventuell gemensam nämnd/kansli, samverkar ni med andra överförmyndare? (flera svarsalternativ är möjliga)
  - Ger stöd och råd till andra överförmyndare
  - Får stöd och råd av andra överförmyndare
  - Nätverk/samverkansgrupper
  - Annan samverkan, vilken:
  - Ingen samverkan
15. Har ni blivit granskade av kommunrevisionen någon gång under åren 2010 t.o.m. 2016?
  - Ja
  - Nej
  - Vet ej
16. Har ni några säkerhetsrutiner (t.ex. larm) i er verksamhet? \*
  - Ja
  - Nej
17. Vilka säkerhetsrutiner finns? (flera svarsalternativ är möjliga)
  - Låsta dörrar
  - Klassificerad skyddsnivå för personal
  - Polisalarm
  - Personligt larm

- Väktare
- Särskilt avsedda rum för möten
- Annat:

18. Har ni under 2016 polisanmält hot och/eller våld mot tjänsteman och/eller nämndledamot?

- Ja. Antal anmälningar:
- Nej

19. Har ni några ställföreträdarskap där ni har bedömt att huvudmannen kan vara farlig? \*

- Ja
- Nej

20. Uppskattningsvis hur många ställföreträdarskap har ni där ni har bedömt att huvudmannen kan vara farlig?

21. Har jävsprövning genomförts vid den senaste tillsättningen av överförmyndare/överförmyndarnämnd?

- Ja
- Nej
- Vet ej

22. Tillämpar ni någon maxgräns för hur många huvudmän en ställföreträdare får ha? \*

- Ja
- Nej

23. Vilken är maxgränsen?

24. Vem vänder ni er till i första hand när ni behöver råd och/eller stöd (generellt sett)?

- Externa nätverk (t.ex. kollegor i andra överförmyndarverksamheter och/eller formella nätverk)
- FSÖ
- SKL
- Länsstyrelsen
- Annan statlig myndighet, vilken/vilka?
- Annat, vem/vilka?

25. Har ni tagit del av Länsstyrelsens riktlinjer för överförmyndares utbildning av ställföreträdare?

- Ja
- Nej
- Känner inte till

26. Hur många årsräkningar, om några, finns kvar att granska för...

- ...2016?
- ...2015?
- ...2014?

27. Eventuell kommentar till ovanstående:

28. Har ni under 2016 utfärdat vite till någon ställföreträdare?

- Ja. Antal:
- Nej

29. Har någon ställföreträdare entledigats på grund av brister i hens hantering av sitt uppdrag under 2016?

- Ja. Antal entledigande:
- Nej

30. Eventuell kommentar till ovanstående:

31. Har ni skriftliga rutiner/checklistor för hur granskningen av årsräkningarna ska genomföras? (flera svarsalternativ är möjliga) \*

- Ja, för "bevaka rätt"
- Ja, för "sörja för person"
- Ja, för "förvalta egendom"
- Nej

32. Hur har checklistorna/rutinerna tagits fram? (flera svarsalternativ är möjliga)

- Internt
- I samverkan med SKL
- I samverkan med länsstyrelsen
- I samverkan med andra/annan överförmyndare
- Annat, vad:

33. Vad ingår när ni gör lämplighetsbedömningen av nya ställföreträdare? (flera svarsalternativ är möjliga)

- Underlag från Kronofogden
- Utdrag ur belastningsregister
- Referenser från privatpersoner
- Underlag från sociala myndigheter
- Jävsprövning
- Intervjuer
- Kunskapstest
- Avstämning med annan/andra överförmyndare om ställföreträdaren har uppdrag hos andra överförmyndare
- Avstämning med den nya ställföreträdaren om hen har uppdrag hos andra överförmyndare
- Annat, vad?



34. Gör ni uppföljning av lämplighetsbedömningar av ställföreträdare? \*

- Ja
- Nej

35. Hur ofta gör ni uppföljning av lämplighetsbedömningen av era ställföreträdare?

36. Hur söker ni efter nya ställföreträdare? (flera svarsalternativ är möjliga)

- Via hemsida
- Annonser
- Via mail
- Genom kontakter med andra ställföreträdare
- Genom kontakter med andra överförmyndare
- Via föreningslivet
- Via församlingar
- Via politiska partier
- Annat, vad?

37. Hur många huvudmän, vad ni vet, har den ställföreträdare med flest uppdrag i er verksamhet idag?

38. Har ni telefontider och/eller besökstider för ställföreträdare?

- Ja
- Nej

39. Anordnar ni någon introduktionsutbildning för nya ställföreträdare?

- Ja
- Nej

40. Vilket annat stöd erbjuder ni/förmedlar till nya ställföreträdare? (flera svarsalternativ är möjliga)

- Handbok
- Webbutbildning
- Skriften Rollkoll
- Bankföreningens broschyr
- Budbärarutbildningen (Kronofogden)
- Annat, vad:
- Vi ger inget annat stöd

41. Tack för din medverkan! Om du har ytterligare kommentarer får du gärna skriva dem nedan:

Riksrevisionen har granskat om staten skapat förutsättningar för att tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare genomförs på ett rättssäkert sätt. Bakgrunden till granskningen är bland annat uppgifter om huvudmän som lider rättslig skada, ökat behov av långtgående stöd samt att det saknas grundläggande uppgifter om systemet.

Granskningens övergripande slutsats är att staten behöver ta ett mycket tydligare ansvar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tillsätta en utredning som ser över systemet som helhet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-463-6

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

2018-05-03  
Ju2018/02627/L2**Justitiedepartementet**Länsstyrelserna i Stockholms,  
Östergötlands, Skåne, Västra  
Götalands, Dalarnas,  
Västernorrlands och Norrbottens län

Adresser, se bilaga

## Uppdrag till länsstyrelserna att ta fram riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare m.m.

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län att gemensamt

- ta fram riktlinjer för
  - hur ställföreträdare bör redovisa sin förvaltning,
  - hur överförmyndare bör granska ställföreträdares förvaltning, och
  - hur överförmyndare bör kontrollera en persons lämplighet som ställföreträdare,
- överväga i vilka avseenden insamlingen av statistik över överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas verksamhet kan förbättras för att statistiken ska bli mer tillförlitlig och användbar i tillsynsverksamheten.

Länsstyrelsen i Stockholms län ska samordna redovisningen av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 30 april 2019.

### Bakgrund

Regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare

Runt om i landet ställer en stor grupp människor upp som gode män, förvaltare eller förordnade förmyndare för ännu fler medmänniskor. I de allra flesta fall bidrar ställföreträdaren med ett stort ideellt engagemang och gör han eller hon en värdefull insats för att stödja en medmänniska i en utsatt

situation. Men tyvärr förekommer det att ställföreträdare på grund av okunskap, slarv eller i värsta fall ont uppsåt missköter sina uppdrag. Samhället har ett ansvar för att förebygga misskötsel och för att agera kraftfullt när så ändå sker.

I regeringens skrivelse 2017/18:128 Riksrevisionens rapport om tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare konstaterar regeringen att de åtgärder och regelförbättringar som har genomförts på senare år inte kan anses vara tillräckliga för att säkerställa att tillsynen över ställföreträdarna och överförmyndarna är av sådan hög kvalitet att enskildas rättssäkerhet och lika-behandling fullt ut ska kunna garanteras. Vidare anser regeringen att det finns brister i regelverket och att det inte helt kan anses motsvara de krav som bör kunna ställas på ett modernt och rättssäkert system som ska hjälpa och skydda den enskilda personen. Mot den bakgrunden aviseras i skrivelsen att regeringen avser att vidta åtgärder för att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare och för att anpassa och modernisera regelverket om ställföreträdare.

#### **Förordningsändringar och uppdrag om länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsvägledning**

En viktig förutsättning för att tillsynen ska fungera på ett effektivt sätt är att tillsynsarbetet runt om i landet samordnas och att tillsynsaktörerna samverkar med varandra och med andra intressenter. Sommaren 2016 gav regeringen de berörda länsstyrelserna – länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län – i uppdrag att gemensamt vidta åtgärder för att förbättra tillsynen över och stödet till landets överförmyndare och överförmyndarnämnder. I uppdraget – som härafter benämns 2016 års regeringsuppdrag – angavs bl.a. att det är angeläget att tillsynen samordnas (dnr Ju2015/09334/L2 och Ju2016/03482/L2). Länsstyrelserna anför i sin slutrapport bl.a. att de regelbundet arbetar tillsammans i en samverkansgrupp för att uppnå en ökad nationell enhetlig i tillsynen och att de årligen tar fram en gemensam tillsynsinriktning som sedan följs upp. 2016 års regeringsuppdrag har, enligt länsstyrelserna, inneburit att samverkansarbetet har fördjupats och blivit mer intensivt (dnr Ju2017/07001/L2).

För en fungerande ordning med gode män och förvaltare är det även, enligt regeringens mening, viktigt att länsstyrelsernas tillsynsvägledning fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Sedan 2009 har länsstyrelserna i uppgift att med råd

stödja överförmyndarna och överförmyndarnämnderna i deras verksamhet och därvid främja en enhetlig rättstillämpning. Länsstyrelserna ska också se till att utbildningen av överförmyndarna, ledamöterna i överförmyndarnämnderna och ersättare är tillfredsställande. I redovisningen av 2016 års regeringsuppdrag tar länsstyrelserna upp bl.a. att länsstyrelserna samverkar angående vilka frågor som bör framhållas vid kontakter med överförmyndarna och att tillsynsinriktningen för 2018 kommer att fokusera på frågor kopplade till länsstyrelsernas tillsynsvägläddande roll. Länsstyrelserna ska också ha fortsatt deras arbete med att utveckla riktlinjer för överförmyndarnas utbildning av gode män och förvaltare.

Regeringen ser positivt på att samordningen och samverkan mellan länsstyrelserna har förbättrats och att länsstyrelserna i större utsträckning fokuserar på frågor om tillsynsvägläddning. Enligt regeringens mening är det viktigt att länsstyrelsernas arbete på dessa områden inte stannar upp, utan fortsätter i samma riktning. Regeringen har därför denna dag beslutat om ändringar i förmynderskapsförordningen (1995:379) som ålägger de ansvariga länsstyrelserna att aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsyn och tillsynsvägläddning. Förordningsändringarna innebär också att länsstyrelsernas tillsynsvägläddning ska bedrivas regelbundet och systematiskt och att den ska förmedlas på det sätt som bäst bidrar till att utveckla överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas verksamhet. På så sätt ger ändringarna uttryck för att länsstyrelserna ska bedriva sitt arbete i enlighet med vad som i andra liknande sammanhang betecknas som god tillsynsvägläddning. Det kan t.ex. innebära att länsstyrelserna inte bara ska ta fram och tillgängliggöra information eller riktlinjer, utan att de också aktivt måste se till att vägläddningen nås och uppfattas av överförmyndarna.

Vidare har regeringen denna dag gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur utvärdera hur länsstyrelsernas samordning av tillsyn och tillsynsvägläddning på området för gode män och förvaltare fungerar och hur länsstyrelsernas samordning kan förbättras för att tillsynen och tillsynsvägläddningen ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt (dnr Ju2018/02628/L2).

#### **Ytterligare åtgärder behövs för att förbättra tillsynen**

Det är viktigt att förändringsarbetet med att förbättra tillsynen över ställföreträdare och överförmyndare och med att anpassa och modernisera regelverket om ställföreträdare genomförs så snart som möjligt. Regeringen har,

som anges ovan, denna dag beslutat om förordningsändringar för att betona länsstyrelsernas ansvar för tillsynen och tillsynsvägledningen. Regeringen avser också att se över regelverket om gode män, förvaltare och andra ställföreträdare i syfte att säkerställa att reglerna är moderna och rättssäkra regler. Vissa av de problem och brister som har uppmärksammats bedömer regeringen emellertid bäst löses, åtminstone på kort sikt, genom uppdrag till de ansvariga länsstyrelserna i riktade frågor. Nedan redovisas de uppdrag till länsstyrelserna som regeringen bedömer är mest angelägna.

### **Närmare om uppdraget**

#### **Vägledande riktlinjer för överförmyndare och ställföreträdare**

Det finns stora skillnader i de olika överförmyndarnas verksamhet. Att överförmyndarna har vitt skilda rutiner och arbetssätt riskerar att medföra att vissa verksamheter håller en lägre kvalitet än andra. En given utgångspunkt bör vara att rättssäkerheten för framför allt huvudmännen inte får vara beroende av var i landet dessa bor.

I slutrapporten med anledning av 2016 års regeringsuppdrag tar länsstyrelserna upp att flera åtgärder vidtas för att på olika sätt uppnå en ökad nationell enhetlighet i tillsynen. Till exempel arbetar länsstyrelserna med att ta fram gemensamma riktlinjer för inspektioner och med att enas om en gemensam kritiktrappa om hur och när kritik ska riktas mot överförmyndarnas handläggning. Som anges ovan kommer också länsstyrelsernas tillsynsriktning under 2018 att ta avstamp i frågor kopplade till länsstyrelsernas roll att lämna råd och genomföra kunskapsöverföring i riktade frågor.

Det är av avgörande betydelse att tillsynen i hela landet är effektiv och av hög kvalitet för att ordningen med gode män och förvaltare ska fungera på ett tillfredställande sätt. En fråga är därför hur det går att genom länsstyrelsernas tillsynsvägledning ytterligare förbättra förutsättningarna för att överförmyndarna – och även länsstyrelserna – ska tillämpa tillsynsreglerna på ett likvärdigt sätt.

Enligt regeringen finns det ett behov av vägledande riktlinjer på fler områden än de som länsstyrelserna tar upp i sin slutrapport. För att ställföreträdare och överförmyndare bättre ska få en uppfattning om vad som förväntas av dem behövs inte minst vägledning i fråga om hur ställföreträdare bör

redovisa sin förvaltning och om hur överförmyndare bör granska ställföreträdarens förvaltning. Genom riktlinjer i dessa frågor bör även länsstyrelsernas arbete underlättas eftersom det blir lättare för länsstyrelserna att bedriva en likvärdig tillsyn länsstyrelserna emellan. Länsstyrelserna får därför i uppdrag att ta fram vägledande riktlinjer på dessa områden.

För den som behöver god man eller förvaltare är det avgörande att den som utses är lämplig för uppdraget. Den som utses ska vara rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig. Av betydelse för vem som ska utses till god man eller förvaltare är den enskildes behov av hjälp, men också hans eller hennes grundläggande rättigheter och krav på att få leva ett så värdigt och gott liv som möjligt. I fråga om godmanskap för ensamkommande barn är detta viktigt inte minst för att barnet ska kunna utvecklas och uppnå sin fulla potential.

Sedan 2015 gäller att överförmyndaren aktivt ska kontrollera en persons lämplighet innan han eller hon förordnas till god man eller förvaltare. Hur omfattande denna kontroll bör vara kan givetvis variera från fall till fall, men ofta bör vissa generella kontrollåtgärder och rutiner kunna vidtas.

Som Riksrevisionen tar upp i sin rapport kontrollerar överförmyndare runt om i landet en persons lämplighet på skilda sätt. Det kan t.ex. handla om att överförmyndarna har olika syn på vilken betydelse det har att en ställföreträdare redan har många andra pågående uppdrag eller mer generellt på vad som ingår när lämplighetsbedömningar av ställföreträdare genomförs. För att uppnå en ökad likvärdighet i överförmyndarnas kontroll av en ställföreträdarens lämplighet bör länsstyrelserna därför även i denna fråga ta fram vägledande riktlinjer.

### **Förbättrad statistik**

År 2015 infördes det i föräldrabalken och förmynderskapsförordningen regler om att det ska föras nationell statistik över överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas verksamhet. Statistik förs sedan dess över bl.a. antalet ställföreträdarskap och ställföreträdare och fördelningen på olika kategorier av ställföreträdarskap. Som Riksrevisionen konstaterar i sin rapport är dock den statistik som tas fram för närvarande inte helt tillförlitlig. Det finns flera anledningar till detta, t.ex. att inte alla överförmyndare rapporterar in uppgifter och att de överförmyndare som rapporterar in uppgifter inte gör det på ett enhetligt sätt.

Statistik av hög kvalitet är viktig, inte minst för att kunna göra uppföljningar på området och för att kunna inrikta tillsynsarbetet. Av den anledningen gav regeringen 2016 de berörda länsstyrelserna i uppdrag att överväga hur statistiken kan användas i tillsynsverksamheten och om den behöver utvecklas i något avseende. Enligt länsstyrelserna pågår nu arbete med att göra systemet mer användarvänligt och länsstyrelserna avser även att ta ställning till om ytterligare uppgifter bör samlas in.

Regeringen anser att det är av stor betydelse att arbetet fortsätter med att förbättra statistikinsamlingen. Länsstyrelserna får därför i uppdrag att överväga i vilka avseenden insamlingen av statistik kan förbättras för att statistiken ska bli mer tillförlitlig och användbar i tillsynsverksamheten. Det kan t.ex. handla om vilka ytterligare uppgifter som bör samlas in och om hur det kan underlättas för överförmyndarna att lämna uppgifter och då på ett likvärdigt sätt. I uppdraget ingår att överväga om det bör tas fram vägledande riktlinjer för överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas lämnande av uppgifter till länsstyrelserna. Länsstyrelserna får föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga. Vid genomförandet av uppdraget ska länsstyrelserna särskilt beakta att den insamlade statistiken ska kunna användas i tillsynsverksamheten. Vidare ska hänsyn tas till överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas möjligheter att samla in och till länsstyrelserna rapportera uppgifter om ställföreträdarverksamheten, till de kostnader som statistikinsamlingen medför för kommunerna och till den kommunala självstyrelsen.

På regeringens vägnar

Morgan Johansson

Mattias Pleiner



Kopia till

Fi/OFA SFÖ

Sveriges Kommuner och Landsting

## **Bilaga – Adresser**

Länsstyrelsen i Stockholms län  
Box 22067  
104 22 Stockholm

Länsstyrelsen i Östergötlands län  
581 86 Linköping

Länsstyrelsen i Skåne län  
205 15 Malmö

Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
403 40 Göteborg

Länsstyrelsen i Dalarnas län  
791 84 Falun

Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
871 86 Härnösand

Länsstyrelsen i Norrbottens län  
971 86 Luleå



# Länsstyrelserna

Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland.

## Nationella riktlinjer för överförmyndare – förordnade ställföreträdares redovisning

Beslutsdatum 2019-04-25  
Diarienummer 18647-2018  
ISBN 978-91-7281-906-1

# Inledning

En av överförmyndarnas viktigaste tillsynsverktyg är granskningen av den redovisning som ställföreträdare ska lämna till överförmyndaren. Det är av stor vikt att granskningen är rättsligt korrekt och så effektiv som möjligt, för att förhindra rättsliga och ekonomiska förluster för huvudmannen eller barnet.

Förordnade ställföreträdare är alla gode män, förvaltare och förmyndare som företräder en person genom ett beslut från domstol eller överförmyndaren.

## Syfte

Syftet med dessa vägledande riktlinjer är att uppnå en mer enhetlig tillämpning av överförmyndarnas granskning av ställföreträdares redovisning.

Riktlinjerna bör tillämpas som utgångspunkt vid överförmyndarnas granskning av redovisningen. Riktlinjerna är inte bindande och heller inte uttömmande.

## Definitioner

I riktlinjerna används följande begrepp utifrån nedanstående definitioner.

### Överförmyndare

- Överförmyndarnämnd
- Överförmyndare

### Förordnad ställföreträdare:

- En god man med förordnande enligt 11 kap. 4 § FB.
- En förvaltare med förordnande enligt 11 kap. 7 § FB.
- En förordnad förmyndare, det vill säga en särskilt förordnad förmyndare eller en medförmyndare.

### Förälder

- Legal förmyndare.
- En förälder som är förmyndare till sitt omyndiga barn.

### Huvudman

- Vuxen person som har god man enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltare enligt 11 kap 7 § FB.
- Barn som har en förordnad förmyndare.

**Barn**

- Omyndig - barn under 18 år.
- Synonymt begrepp är underårig.

**Prisbasbelopp**

- Gällande prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

**Förkortningar**

- FB – föräldrabalken
- JO – Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)

# Innehållsförteckning

<b>1. Redovisningsskyldighet</b>	<b>7</b>
1.1. Redovisningsskyldigheten inträder.....	7
1.1.1. Gode män och förvaltare.....	7
1.1.2. Förordnade förmyndare.....	7
1.2. Redovisningsskyldigheten upphör.....	7
1.2.1. När redovisningsskyldigheten upphör.....	7
1.2.2. Beslut om befrielse.....	8
1.2.3. Beslut att fördela ansvaret för förvaltningen.....	8
1.3. Medel som ställföreträdaren inte förvaltar .....	9
1.3.1. Rättens beslut .....	9
1.3.2. Förvaltarskap - egendom som inte ingår i förvaltningen .....	9
1.3.3. Förordnade förmyndare – barnets egen lön m.m. ....	9
1.3.4. Godmanskap - huvudmannen sköter egendomen själv .....	10
1.3.5. Särskild förvaltning.....	11
1.3.6. Beslut om utökad redovisning.....	11
<b>2. Krav på förordnade ställföreträdarens löpande räkenskaper</b>	<b>12</b>
2.1. Allmänt om löpande räkenskaper .....	12
2.2. Hantering av verifikat.....	13
<b>3. Krav på förordnade ställföreträdarens redovisning av sin förvaltning</b>	<b>14</b>
3.1. Förteckning.....	14
3.2. Årsräkning .....	15
3.3. Sluträkning .....	15
3.4. Förenklad redovisning .....	16
<b>4. Krav på överförmyndarens granskning av redovisningen</b>	<b>17</b>
4.1. Generella krav på granskningen .....	17
4.2. Kontroll av formell behörighet för myndigheten och granskaren .....	19
4.3. Överförmyndaren kan begära in information .....	19
4.4. Kontroll av redovisningshandlingarnas underskrifter och form.....	20
4.4.1. Kontroll av att handlingarna är undertecknade på heder och samvete.....	20
4.4.2. Kontroll av att rätt ställföreträdare skrivit under.....	21
4.4.3. Kontroll av att årsräkningen är ifylld med beständig skrift.....	21
4.5. Kontroll av ställföreträdarens uppgifter.....	21
4.5.1. Kontroll av att ställföreträdaren räknat rätt m.m. ....	21
4.5.2. Kontroll av om ställföreträdaren redovisat ospecificerade utgifter – klumpsummor .....	22
4.5.3. Bilagor till redovisningsblanketten .....	22
4.6. Kontroll av ställföreträdarens användning och placering av huvudmannens pengar .....	23
4.6.1. Kontroll av att konton har överförmyndarspärre .....	23
4.6.2. Kontroll av att huvudmannens pengar gått till dennes uppehälle, utbildning och nytta.....	23
4.7. Kontroll av tillgångarnas placering .....	25

4.8.	Kontroll av att ställföreträdaren inte brutit mot föräldrabalkens regler om samtycke, gåvoförbud m.m. ....	25
4.8.1.	Kontroll av att det finns samtycke till vissa rättshandlingar .....	25
4.8.2.	Kontroll av gåvoförbudet .....	26
4.8.3.	Kontroll av sammanblandning av medel och skuldsättning.....	27
4.9.	Arbetsgivaravgift (när huvudmannen betalar arvodet).....	28
4.10.	Överförmyndarens rättelse av siffror m.m.....	29
4.11.	Anteckning om resultatet av granskning på handlingen.....	29
4.12.	Handläggningstid för granskning .....	30
4.13.	Överlämning av redovisningshandlingar.....	31
<b>5.</b>	<b>Övriga gode mäns redovisningsskyldighet</b>	<b>32</b>
5.1.	God man för ensamkommande barn.....	32
5.1.1.	Samma regler gäller som för andra förordnade ställföreträdare.....	32
5.1.2.	Behörig överförmyndare .....	32
5.1.3.	Befrielse från redovisning .....	32
5.2.	God man enligt 11 kap. 1 § FB.....	33
5.2.1.	Redovisningsskyldighet .....	33
5.3.	God man enligt 11 kap. 2 § FB.....	34
5.3.1.	Redovisningsskyldighet .....	34
5.4.	God man enligt 11 kap. 3 § FB.....	34
5.4.1.	Redovisningsskyldighet .....	34
5.4.2.	Behörig överförmyndare .....	35
<b>6.</b>	<b>Dödsbon</b>	<b>36</b>
6.1.	Ställföreträdarens förvaltning av ett dödsbo.....	36
6.2.	Redogörelse för skifteshinder.....	36
6.3.	Årsuppgift.....	37
<b>7.</b>	<b>Redovisning av företrädare för dödsboet efter en ställföreträdare</b>	<b>38</b>



# 1. Redovisningsskyldighet

## 1.1. Redovisningsskyldigheten inträder

### 1.1.1. Gode män och förvaltare

Om en ställföreträdare är redovisningsskyldig beror på vilket uppdrag denne fått vid anordnandet av ställföreträdarskapet. Om rätten beslutat att det ingår i ställföreträdarens uppdrag att förvalta en persons tillgångar så innebär det att ställföreträdaren är skyldig att ge in redovisning av sin förvaltning av egendomen, i förteckning, årsräkning och sluträkning. (Se 12 kap. 2 § 1 st. FB.)

### 1.1.2. Förordnade förmyndare

Om rätten har beslutat att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn så är huvudregeln att det ingår i uppdraget att även vara barnets förordnade förmyndare. En förordnad förmyndare är därför som huvudregel redovisningsskyldig och underkastad samma bestämmelser som andra förordnade ställföreträdare. Det gäller således strängare bestämmelser för dem än för barnets föräldrar.<sup>1</sup> (Se 12 kap. 1 § 1 st. och 10 kap. 3 § FB.)

## 1.2. Redovisningsskyldigheten upphör

### 1.2.1. När redovisningsskyldigheten upphör

I följande situationer upphör redovisningsskyldigheten.

- Huvudmannen har avlidit och ställföreträdarskapet har upphört per automatik.
- Ställföreträdaren har avlidit. (Se mer i avsnitt 7.)
- Barnet har blivit myndigt och förmynderskapet har upphört per automatik.
- Rätten har beslutat att ställföreträdarskapet ska upphöra.
- Rätten har beslutat att delar av huvudmannens egendom inte längre ska omfattas av ställföreträdarens uppdrag att förvalta egendom.
- Överförmyndaren har beslutat att befria en ställföreträdare från skyldigheten att ge in redovisning.
- Överförmyndaren har beslutat att entlediga gode mannen eller förvaltaren från uppdraget.
- Överförmyndaren har beslutat att bara en av flera ställföreträdare fortsättningsvis ska sköta förvaltningen av huvudmannens ekonomi.

---

<sup>1</sup> Prop. 1993/94: 251 s. 192

### 1.2.2. Beslut om befrielse

Överförmyndaren kan besluta att befria en ställföreträdare från att ge in årsräkning och sluträkning, om det med hänsyn till ställföreträdarens och huvudmannens förhållanden, tillgångarnas art eller värde eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl. (Se 14 kap. 19 § FB.)

Ett beslut om befrielse bör i första hand vara aktuellt när tillgångarna inte är av större omfattning. Överförmyndaren ska även sakna anledning att misstänka att ställföreträdaren kommer att förvalta tillgångarna på ett otillfredsställande sätt.<sup>2</sup>

Om förvaltningen enbart avser fast egendom eller nyttjanderätt till fast egendom (egendom som omfattas av 14 kap. 11 § FB) kan det finnas skäl att befria från redovisning, t.ex. när huvudmannen eller dennes anhöriga bor i den aktuella fastigheten och den inte lämnar någon avkastning.<sup>3</sup>

### **Tänk på!**

- Det är inte möjligt att befria en ställföreträdare från skyldigheten att ge in en förteckning över huvudmannens tillgångar.
- Om en ställföreträdare befrias från skyldigheten att ge in sluträkning så innebär det, som huvudregel, att ingen överlämning av redovisningshandlingar enligt 16 kap. 8 § FB ska ske.

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Ett beslut om befrielse från redovisningsskyldigheten som gäller tills vidare bör regelbundet omprövas av överförmyndaren.
- Överförmyndaren bör upplysa ställföreträdare som befriats från redovisningsskyldighet att om förutsättningarna förändras måste överförmyndaren informeras.
- En ställföreträdare som inte är skyldig att lämna redovisning bör årligen ge in en redogörelse för sitt uppdrag i övrigt till överförmyndaren.

### 1.2.3. Beslut att fördela ansvaret för förvaltningen

Den som har uppdraget att förvalta en huvudmans egendom är också den som ska ge in redovisning och skriva under handlingen på heder och samvete. Om en huvudman har flera ställföreträdare och samtliga har uppdrag att förvalta

---

<sup>2</sup> Prop. 1993/94:251 s. 267

<sup>3</sup> Ibid.

huvudmannens tillgångar så måste alla redovisa förvaltningen och alla måste skriva under handlingen på heder och samvete. Överförmyndaren kan dock besluta att bara en av ställföreträdarna ska ha uppdraget att förvalta huvudmannens egendom. Ett sådant beslut innebär att det bara är en ställföreträdare som fortsättningsvis lämnar årsräkning och sluträkning. Ställföreträdaren skriver då ensam under handlingarna. (Se 12 kap. 12 § FB.)

### **1.3. Medel som ställföreträdaren inte förvaltar**

#### **1.3.1. Rättens beslut**

När rätten beslutar att anordna ett ställföreträdarskap kan rätten samtidigt besluta att en viss del av huvudmannens egendom inte ska ingå i det som ställföreträdaren ska förvalta. Denna egendom faller då utanför redovisningsskyldigheten och ska inte tas med i förteckning, årsräkning och sluträkning. Rätten kan även besluta att enbart en viss utpekad egendom ska omfattas av ställföreträdarens förvaltning, exempelvis ett arv eller en fastighet. (Se 11 kap. 7 § 2 st. FB.)

#### **1.3.2. Förvaltare - egendom som inte ingår i förvaltningen**

En förvaltare ska som huvudregel förvalta all egendom som tillhör huvudmannen.

Viss egendom ingår dock inte förvaltningen. Utanför redovisningsskyldigheten faller därför följande (se 11 kap. 8 § FB):

- Huvudmannens egen lön, om inget annat beslutats av rätten.
- Egendom som huvudmannen fått genom gåva, testamente m.m. med villkor om att egendomen inte ska omfattas av förvaltarens uppdrag. Rätten kan dock besluta att sådan egendom ska ingå i förvaltningen.

#### **1.3.3. Förordnade förmyndare – barnets egen lön m.m.**

En förordnad förmyndare förvaltar som huvudregel all egendom som tillhör barnet ifråga. Det finns dock vissa undantag (se 12 kap. 1 § och 9 kap. 3 och 4 §§ FB):

- Egendom som barnet själv råder över, t.ex. egen lön.
- Egendom som barnet fått med villkor att den underårige själv ska få råda över egendomen.

Denna egendom ingår som huvudregel inte i det som förmyndaren ska redovisa i årsräkningen men det kan vara lämpligt att egendomen redovisas i förteckningen.<sup>4</sup>

Om ett barn som fyllt sexton år har tjänat egna pengar, så förfogar barnet själv över dessa pengar och kan själv bestämma hur de ska användas. Förmyndaren kan dock ansöka hos överförmyndaren om samtycke till att dessa pengar istället

---

<sup>4</sup> Prop. 1993/94:251 s. 255

ska förvaltas av förmyndaren, om det behövs för barnets uppfostran eller välfärd. Barnet ska då få möjlighet att yttra sig innan beslutet. (Se 9 kap. 3 § 2 st. FB.)

Överförmyndaren kan även fatta ett sådant beslut när det gäller egendom som barnet fått under villkor att den underårige själv ska få råda över egendomen, om barnet fyllt sexton år. Innan barnet fyllt sexton år är det förmyndaren som ensam bestämmer om det finns skäl att ta hand om egendomen. (Se 9 kap. 4 § FB.)

#### 1.3.4. Godmanskap - huvudmannen sköter egendomen själv

Om det visar sig att en god man inte får tillgång till huvudmannens alla tillgångar, t.ex. på grund av att huvudmannen vill sköta ekonomin själv, bör gode mannen ange detta i förteckningen.<sup>5</sup>

I dessa fall bör gode mannen fortsättningsvis i årsräkningen enbart redogöra för det som gode mannen faktiskt har förvaltat. Överförmyndaren kan även besluta att befria gode mannen från redovisningsskyldighet eller besluta att redovisningen ska ges in i förenklad form (se avsnitt 3.4). Överförmyndaren har även möjlighet (enligt 14 kap. 16 § FB) att begära redovisning för den del av huvudmannens ekonomi som huvudmannen sköter själv.<sup>6</sup>

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Om det framkommer att en god man inte får ta hand om en huvudmans ekonomi, bör överförmyndaren se till att gode mannen i en årsräkning på heder och samvete intygar att inga tillgångar förvaltats.
- Överförmyndaren bör i sådana situationer även överväga om gode mannens uppdrag behöver förändras och i så fall ansöka hos tingsrätten om att den del av uppdraget som rör förvalta egendom ska upphöra, jämkas, eller – om huvudmannens ekonomi tar skada – att förvaltarskap ska anordnas i den delen.

---

<sup>5</sup> Prop. 1993/94:251 s. 255 f.

<sup>6</sup> Ibid s. 264

### 1.3.5. Särskild förvaltning

En ställföreträdare förvaltar inte tillgångar som en huvudman har fått genom gåva eller testamente med villkor att egendomen ska stå under förvaltning av någon annan än huvudmannen själv, så kallad särskild förvaltning. Det innebär att någon annan än ställföreträdaren förvaltar huvudmannens tillgångar. Denna förvaltning står utanför föräldrabalkens kontrollsystem och överförmyndaren har inte tillsyn över den särskilde förvaltarens verksamhet.<sup>7</sup> (Se 12 kap. 1 och 2 §§ FB.)

#### Länsstyrelsens rekommendation

- När en överförmyndare noterat att det finns villkor om särskild förvaltning i testamente eller gåvobrev, och konstaterat att särskild förvaltning ska gälla för egendomen, så ska överförmyndaren därefter enbart pröva ställföreträdarens begäran om samtycke till själva överlåtelsehandlingen, exempelvis ett arvskifte. Överförmyndaren bör på lämpligt vis dokumentera sitt ställningstagande avseende särskild förvaltning i akten, t.ex. i en tjänsteanteckning.

### 1.3.6. Beslut om utökad redovisning

Överförmyndaren har möjlighet att besluta att en förordnad ställföreträdare även ska redogöra för den del av huvudmannens tillgångar och skulder som inte omfattas av ställföreträdarens förvaltning, i den mån de är kända för ställföreträdaren. (Se 14 kap. 16 § FB.)

Avseende en förordnad förmyndare kan ett sådant beslut avse tillgångar som barnet själv får hantera, t.ex. egen lön (se 1.3.3), eller egendom som står under särskild förvaltning (se avsnitt 1.3.5).

Avseende en god man eller förvaltare kan beslutet avse det som inte ingår i förvaltarens förordnandet enligt lag (se avsnitt 1.3.2) eller det som inte ingår i förvaltningen på grund av beslutet från rätten (se avsnitt 1.3.1).<sup>8</sup>

Det krävs speciella skäl för att överförmyndaren ska besluta om utökad redovisning. I första hand bör överförmyndaren inhämta information med stöd av 12 kap. 9 § FB. Kunskap om huvudmannens samlade tillgångar och skulder kan vara av stort värde för att överförmyndaren ska kunna bedöma om ställföreträdarens uppdrag kan behövas jämkas, enligt 11 kap. 23 § FB.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> SOU 1970:67 s. 167 och prop. 1993/94:251 s. 139 f. Läs mer om villkoren för att det ska kunna anses vara särskild förvaltning i Svea hovrätts dom den 15 januari 1990 i mål nr RH 1990:4.

<sup>8</sup> Prop. 1993/94:251 s. 265

<sup>9</sup> Ibid.

## 2. Krav på förordnade ställföreträdares löpande räkenskaper

### 2.1. Allmänt om löpande räkenskaper

En ställföreträdare är skyldig att löpande dokumentera sin förvaltning av huvudmannens ekonomi. Det är en förutsättning för att ställföreträdaren ska kunna ge in korrekta årsräkningar och sluträkningar till överförmyndaren. Det kan också vara av betydelse för att få fram underlag för en senare granskning av hur ställföreträdaren har skött sin uppgift.<sup>10</sup> (Se 12 kap. 5 § och 16 kap. 3 § FB.)

Att föra löpande räkenskaper anses innebära att ställföreträdaren har en kassabok som visar inkomster och utgifter för varje år. Ställföreträdaren bör även för varje år göra en sammanställning av huvudmannens tillgångar och skulder.<sup>11</sup>

Ställföreträdarna är skyldiga att ge in det som överförmyndaren begär. Det innebär att de verifikationer och annat underlag som en ställföreträdare har på grund av sitt uppdrag, på begäran ska lämnas till överförmyndaren. (Se 12 kap. 9 § FB och avsnitt 4.3.)

I förarbetena uttalas att det ställs krav på ställföreträdaren att spara verifikat från mer betydande inkomst- och utgiftsposter. Ett sådant uttalande måste emellertid vägas mot omvärldens utveckling och en tendens att ekonomisk brottslighet mot huvudmännen ökar samt att överförmyndaren har rätt att granska ställföreträdarens räkenskaper (t.ex. verifikat). Innebörden av ”betydande inkomst- och utgiftsposter” är inte helt klar och måste också ställas i relation till huvudmannens (ofta låga) inkomst- och förmögenhetsnivå samt att summan av flera mindre belopp kan bli hög.

### **Tänk på!**

- Ställföreträdarna kan behöva spara fler verifikationer än vad som nämns i förarbetena för att kunna visa att medel används på ett korrekt sätt.

---

<sup>10</sup> Prop. 1993/94: 251 s. 213.

<sup>11</sup> Ibid s. 213 f.

## 2.2. Hantering av verifikat

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om hur verifikat och andra handlingar som ställföreträdare har ska hanteras och var de ska förvaras efter att årsräkning lämnats. De bestämmelser som finns avser en ställföreträdares skyldighet att hålla handlingar tillgängliga t.ex. vid granskning av en ny ställföreträdare.<sup>12</sup> (Se 14 kap. 23 § och 16 kap. 8 § FB.) Av detta följer att det är ställföreträdaren som ska förvara originalverifikat.

### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör återsända originalverifikat till ställföreträdaren efter genomförd granskning av förteckning, årsräkning och sluträkning.

---

<sup>12</sup> NJA II 1924 s. 473.

## 3. Krav på förordnade ställföreträdares redovisning av sin förvaltning

### 3.1. Förteckning

En ställföreträdare är skyldig att ge in en förteckning över den egendom som denne förvaltar, senast två månader efter datumet för beslutet om anordnandet av ställföreträdarskapet från rätten. Förteckningen ska lämnas på heder och samvete. (Se 14 kap. 1 § 1 och 3 st. FB och 2 § förmynderskapsförordningen [1995:379].)

Vad som anses ingå i det som ställföreträdaren förvaltar finns redovisat i avsnitt 1.1.

#### Innehållskrav förteckning (i den mån de förekommer):

- Tillgångar och dess värde
- Skulder
- Pantbrev i fastighet
- Tomträtt
- Egendom som står under särskild förvaltning
- Bestyrkt kopia av bodelnings- eller skifteshandling, testamente eller gåvobrev
- Kopia av bouppteckning

Tillgångar och skulder ska anges i förteckningen till det värde som de hade det datum som ställföreträdaren blev förordnad, det vill säga datumet för rättens beslut. Aktier och andra värdepapper ska tas upp till marknadsvärdet, per samma datum.

### **Tänk på!**

- När överförmyndaren har beslutat om byte av ställföreträdare ska den nya ställföreträdaren inte ge in en ny förteckning. Det är den före detta ställföreträdarens sluträkning som utgör startpunkten för den nya ställföreträdarens första årsräkning.
- När rätten har beslutat att utse en förordnad förmyndare så ska den personen ge in förteckning i enlighet med 14 kap. 1 § FB. Det gäller även i de fall föräldern lämnat sluträkning. Om det är möjligt ska en ställföreträdare i förteckningen redovisa uppgifter om egendom som står under särskild förvaltning. Egendomen ska dock inte redovisas i årsräkningen eller sluträkningen.



#### Länsstyrelsens rekommendation

- Lösöre av större värde, t.ex. fordon och konst, bör redovisas i förteckning, årsräkning och sluträkning.

### 3.2. Årsräkning

En ställföreträdare ska ge in årsräkning till överförmyndaren före den 1 mars varje år. Ställföreträdaren ska då redovisa för den period som denne har förvaltat egendomen. Årsräkningen ska undertecknas på heder och samvete. (Se 14 kap. 15 § FB.)

Vad som ingår i det som ställföreträdaren förvaltar finns redovisat i avsnitt 1.1.

#### Innehållskrav årsräkning:

- Tillgångar vid början och slutet av redovisningsperioden.
- Skulder vid början och slutet av redovisningsperioden.
- En sammanställning av inkomster under redovisningsperioden.
- En sammanställning av utgifter under redovisningsperioden.
- Hur mycket som använts för den enskildes uppehälle eller nytta i övrigt (se avsnitt 4.6).

### 3.3. Sluträkning

En ställföreträdare vars uppdrag upphört (se avsnitt 1.2) ska ge in en sluträkning inom en månad efter att uppdraget upphörde. Ställföreträdaren ska då redovisa förvaltningen av egendomen för det senaste året eller från datum för förordnandet fram till dess att uppdraget upphörde. Sluträkningen ska lämnas på heder och samvete. (Se 14 kap. 18 § FB.)

Vad som ingår i det som ställföreträdaren förvaltar finns redovisat i avsnitt 1.1.

#### Vem som ska lämna sluträkning och när:

- Ställföreträdaren när huvudmannen avlidit och ställföreträdarskapet per automatik har upphört.
- Dödsboet efter en ställföreträdare som har avlidit. (Se mer i avsnitt 7.)
- Förordnad förmyndare när barnet har blivit myndigt och förmyndarskapet per automatik har upphört.

- Ställföreträdaren när rätten har beslutat att ställföreträdarskapet ska upphöra.
- Ställföreträdaren när rätten enligt 14 kap. 23 § FB har beslutat att en eller flera delar av huvudmannens egendom inte längre ska omfattas av ställföreträdarens uppdrag att förvalta egendom.
- Ställföreträdaren när överförmyndaren har beslutat att byta ut ställföreträdaren.

Innehållskravet för sluträkningar är detsamma som för årsräkningar. (Se avsnitt 3.2.)

### 3.4. Förenklad redovisning

Överförmyndaren kan under vissa omständigheter fatta beslut om en förenklad redovisning. (Se 14 kap. 19 § FB.)

Det är samma överväganden som ska göras här som när överförmyndaren överväger att besluta om befrielse från redovisningsskyldigheten. (Se avsnitt 1.2.2.)

Utöver detta, kan överförmyndaren fatta beslut om förenklad redovisning, oberoende av tillgångarnas omfattning, om tillgångarna på ställföreträdarens uppdrag förvaltas av exempelvis en banks notariatavdelning eller ett annat värdepappersinstitut som omfattas av lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Ställföreträdaren bör då i sin årsräkning eller sluträkning kunna göra en enkel hänvisning till bankens eller motsvarande förvaltares redovisning.<sup>13</sup>

En förenklad redovisning ska lämnas på heder och samvete.

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Ett beslut om förenklad redovisning som gäller tills vidare bör regelbundet omprövas av överförmyndaren.

<sup>13</sup> Prop. 1993/94:251 s. 267.

## 4. Krav på överförmyndarens granskning av redovisningen

### 4.1. Generella krav på granskningen

Överförmyndaren har tillsyn över alla ställföreträdare för huvudmän som är folkbokförda i kommunen. Den redovisning som ställföreträdarna ger in till överförmyndaren är ett av de viktigaste tillsynsverktyg som överförmyndaren har. Lagstiftningen ställer dock inget krav på att överförmyndaren ska granska ställföreträdarens räkenskaper (t.ex. verifikat), men överförmyndaren har rätt att granska dem.

Det är av stor vikt att överförmyndaren noggrant granskar redovisningen och ser till att huvudmannens intressen tillvaratas. Överförmyndaren ska se till att huvudmannens tillgångar i skälig omfattning används för dennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt och därutöver är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd. (Se 16 kap. 1 och 3 §§ FB.)

#### **Ur JO:s beslut den 8 november 2006 med dnr 3989–2004:**

*”Vid granskningen skall en bedömning göras av om redovisade poster är rimliga och om upptagna utgifter verkligen avser den enskilde. För att möjliggöra en sådan bedömning måste utredas vad ospecificerade poster innehåller. Redovisade utgifter skall granskas mot de verifikationer som bifogats och mot de eventuella uttagstillstånd som lämnats. Saknas underlag beträffande en post av större omfattning eller som av annan anledning är tveksam, måste övervägas om underlag eller förklaring skall begäras in. Vidare skall överförmyndaren förvissa sig om att de bankmedel som skall vara spärrade också är det.”*

### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör genomföra granskningen av ställföreträdarnas redovisning på ett systematiskt sätt och ha en utarbetad rutin för granskningen.
- Överförmyndaren bör i rutinen kunna fastställa att samtliga verifikat avseende de utgifter som överstiger en angiven beloppsgräns, generellt eller i förhållande till inkomst- och förmögenhetsnivå, begärs in.
- Överförmyndaren bör i varje enskilt fall överväga att granska verifikat för inkomst- och utgiftsposter samt tillgångar och skulder.
- Överförmyndaren ska begära in de verifikat som behövs för att kunna genomföra granskningen på ett ändamålsenligt sätt. Vid behov kan samtliga verifikat behöva begäras in.
- Överförmyndaren ska bedöma i vilka ärenden och i vilken typ av poster i redovisningen det finns störst risker för allvarliga ekonomiska skador för huvudmannen om ställföreträdarens förvaltning brister. Genom en sådan riskvärdering kan överförmyndaren bedöma behovet av en djupare granskning. Överförmyndaren får på så sätt möjlighet att i ett tidigt skede granska de redovisningar som bedöms ha störst risk och därmed kunna vidta snabba åtgärder om brister upptäcks.
- Några riskfaktorer som överförmyndaren kan beakta är t.ex.:
  - Ställföreträdaren har inte redovisat tidigare.
  - Ställföreträdaren har många uppdrag.
  - Ställföreträdarens tidigare redovisning har varit bristfällig.
  - Ställföreträdaren har redovisat en avvikande utgift, ett större inköp eller att ställföreträdaren har gett kontanter till huvudmannen.

## 4.2. Kontroll av formell behörighet för myndigheten och granskaren

Innan granskningen av redovisningen påbörjas bör överförmyndaren kontrollera att de är behörig myndighet för det aktuella ärendet. (Se 11 kap. 25 § och 16 kap. 2 § FB.)

Överförmyndaren ska omgående överlämna ärendet till behörig myndighet om huvudmannen är folkbokförd i en annan kommun. (Se 6 § förmynderskapsförordningen.)

Överförmyndaren får delegera uppdraget att besluta om en redovisningshandling ska granskas med eller utan anmärkning till en ledamot, en ersättare eller en tjänsteman på kansliet. (Se 19 kap. 14 § FB.)

### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör regelbundet kontrollera huvudmannens folkbokföringsadress för att säkerställa att överförmyndaren är behörig myndighet.
- Det är lämpligt att överförmyndaren informerar ställföreträdaren om skyldigheten lämna uppgift om huvudmannens folkbokföringsadress ändras.

## 4.3. Överförmyndaren kan begära in information

Överförmyndaren ska granska ställföreträdarens verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats. Överförmyndaren har rätt att gå igenom de räkenskaper och anteckningar som avses i 12 kap. 5 § FB samt de värdehandlingar som ställföreträdaren förvarar med anledning av sitt uppdrag. (Se 16 kap. 3 § FB.)

Ställföreträdarna är skyldiga att ge in det som överförmyndaren begär. Det innebär att de verifikationer och annat underlag som en ställföreträdare har på grund av sitt uppdrag, på begäran ska lämnas till överförmyndaren. (Se 12 kap. 9 § FB.)

Även banker och andra institutioner är skyldiga att ge överförmyndaren den information som behövs för att granskningen ska kunna genomföras. Det är överförmyndaren som avgör vilka uppgifter som de önskar att banken ska lämna. Banken ska inte göra någon självständig prövning av vilka uppgifter som ska lämnas ut. Uppgiftsskyldigheten omfattar endast överförmyndarens tillsynsverksamhet, vilket innebär att den endast kan åberopas i redan anordnade ställföreträdarskap. Överförmyndaren får alltså inte använda sig av bestämmelsen

för att undersöka om någon är i behov av god man eller förvaltare.<sup>14</sup> (Se 16 kap. 10 a § FB.)

### **Tänk på!**

- Överförmyndaren kan förelägga vid vite att ställföreträdaren ska visa upp dessa handlingar, om innehållet i årsräkningen är bristfälligt. (Se 16 kap. 13 § FB.)

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör i första hand vända sig till ställföreträdaren för att få in de handlingar och andra upplysningar som behövs för att kunna granska redovisningen.
- Om ställföreträdaren inte förmår att göra det som överförmyndaren ber om, kan det finnas skäl att överväga om ställföreträdaren är lämplig för sitt uppdrag.

## **4.4. Kontroll av redovisningshandlingarnas underskrifter och form**

### **4.4.1. Kontroll av att handlingarna är undertecknade på heder och samvete**

I föräldrabalken ställs krav på att årsräkningar, sluträkningar och förteckningar ska avges på heder och samvete. Detta innebär att handlingarna antingen måste undertecknas egenhändigt; i original eller signerad med godkänd e-legitimation, t.ex. mobilt BankID.<sup>15</sup> Felaktiga uppgifter i redovisningen kan medföra straffansvar för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken.

#### **Ur JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 452:**

*"Kravet på avgivande på heder och samvete är ovillkorligt och årsräkningar, sluträkningar och förteckningar som saknar sådan påskrift får inte godkännas. Utan underskriften är handlingen inte en årsräkning, sluträkning eller förteckning i föräldrabalkens mening. JO anser att det vore lämpligt om straffansvaret enligt 15:10 BrB borde framgå av årsräkningsblanketten."*

<sup>14</sup> Prop. 2007/08:150 s. 70 f.

<sup>15</sup> Protokoll från JO:s inspektion med dnr 7221-2016.

#### 4.4.2. Kontroll av att rätt ställföreträdare skrivit under

Den som har uppdraget att förvalta en huvudmans egendom är också den som ska ge in redovisning och skriva under handlingen på heder och samvete. Om en huvudman har flera ställföreträdare förordnade och samtliga har uppdrag att förvalta huvudmannens tillgångar så måste alla ställföreträdare också redovisa förvaltningen. Det sker företrädesvis genom att ställföreträdarna gemensamt ger in redovisning som alla skriver under på heder och samvete.

#### 4.4.3. Kontroll av att årsräkningen är ifylld med beständig skrift

Årsräkningar, sluträkningar och förteckningar måste i sin helhet vara ifyllda med beständig skrift (inte blyerts eller liknande) av ställföreträdaren. Detta är viktigt bland annat för att innehållet och namnteckningen inte ska gå att förvanska.<sup>16</sup>

### 4.5. Kontroll av ställföreträdarens uppgifter

#### 4.5.1. Kontroll av att ställföreträdaren räknat rätt m.m.

En ställföreträdare ska skriva in siffror i redovisningen som stämmer överens med underlaget. I en årsräkning ska de utgifter och inkomster som huvudmannen haft under året stämma med det som fanns kvar på huvudmannens konto i början och slutet av året.

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör kontrollera att ställföreträdaren skrivit rätt siffror utifrån det underlag som lämnats in, och att sammanräkningen av siffrorna stämmer. Om ställföreträdaren skrivit fel siffror kan det tyda på att något är fel i redovisningen i stort.
- Överförmyndaren bör ha som utgångspunkt att en differens kan vara ett tecken på fel i redovisningen i stort och bör därför alltid utreda den. Överförmyndaren får bedöma i varje enskilt fall hur omfattande en sådan utredning ska vara och vilka åtgärder som behöver vidtas.

---

<sup>16</sup> JO:s beslut med dnr 3244-2002.

#### 4.5.2. Kontroll av om ställföreträdaren redovisat ospecificerade utgifter – klumpsummor

Som huvudregel ska en ställföreträdare uppge samtliga utgifter i sin redovisning. För att överförmyndaren ska kunna bedöma om utgifterna gått till huvudmannens uppehälle eller nytta i övrigt måste det även framgå vad utgifterna har gått till.

Överförmyndaren bör därför inte acceptera att ställföreträdaren i årsräkning och sluträkning redovisar klumpsummor av karaktären bankomatuttag, girobetalningar och liknande. Sådana utgifter bör specificeras direkt i årsräkningen, alternativt i en bilaga.<sup>17</sup>

##### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör informera ställföreträdarna om kravet på specificering innan redovisningen ska lämnas in.
- För att motverka att ställföreträdare redovisar ospecificerade klumpsummor bör det inte finnas förtryckt i årsräkningsblanketten begrepp som t.ex. ”levnadsomkostnader”.
- Om det inte finns plats på blanketten, så bör utgifterna specificeras på en separat handling.

#### 4.5.3. Bilagor till redovisningsblanketten

Om utgifterna i en årsräkning eller sluträkning anges som en klumpsumma med hänvisning till en bilaga där utgifterna sedan specificeras måste bilagan alltid hanteras som en del av årsräkningen eller sluträkningen. Den bör därför fästas på lämpligt vis till handlingen (t.ex. genom häftning) för att den ska omfattas av den underskrift på heder och samvete som ställföreträdaren tecknar på redovisningens framsida.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> JO:s beslut med dnr 1202-2008

<sup>18</sup> Ibid.



## 4.6. Kontroll av ställföreträdarens användning och placering av huvudmannens pengar

### 4.6.1. Kontroll av att konton har överförmyndarspär

Ett uppdrag att förvalta en huvudmans egendom innebär att ställföreträdaren får befogenhet att hantera huvudmannens ekonomi. Det betyder dock inte att denne fritt kan förfoga över huvudmannens samtliga konton i en bank. Utgångspunkten är att alla konton som tillhör huvudmannen är spärrade för ställföreträdaren, så kallad överförmyndarspär. Det innebär att det krävs att överförmyndaren ger sitt samtycke till att ställföreträdaren gör ett uttag. Det är först när ställföreträdaren går till banken och visar upp ett registerutdrag som visar att denne är ställföreträdare för personen ifråga som ett konto kan registreras som omedelbart tillgängligt för ställföreträdaren. På det kontot ska enbart finnas de pengar som ställföreträdaren behöver för att kunna betala löpande räkningar. Övriga tillgångar ska fortsatt vara spärrade för ställföreträdaren.<sup>19</sup> (Se 14 kap. 8 § FB.)

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Vid granskningen av förteckningen bör överförmyndaren kontrollera att det framgår av underlaget från banken att alla konton utom ett har överförmyndarspär. Om detta även ska kontrolleras vid granskningen av varje årsräkning och sluträkning, får bedömas i varje enskilt fall. När nya konton har öppnats bör dock alltid en kontroll göras.
- Vid granskningen av redovisningen bör överförmyndaren kontrollera att det inte är för mycket pengar på det kontot som inte är spärrat. Utgångspunkten är att det ska vara så mycket som behövs för huvudmannens uppehälle (exempelvis för att betala löpande räkningar) och för att vårda egendomen (exempelvis för att kunna betala bankavgifter). Bedömningen av hur mycket detta är bör bedömas i varje enskilt fall, med utgångspunkt i vilken sorts ekonomi huvudmannen har och storleken på de löpande utgifterna.

### 4.6.2. Kontroll av att huvudmannens pengar gått till dennes uppehälle, utbildning och nytta

#### *Kontroll avseende godmanskap och förvaltarskap*

Huvudmannens tillgångar ska i skäligen omfattning användas till dennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt. Med nytta i övrigt avses vård och rekreation m.m. och det kan i många fall vara befogat att använda tillgångarna för att bekosta en

---

<sup>19</sup> Prop. 1993/94:251 s. 259 f.

bättre bostad eller en annan form av vård. Det kan också ligga i huvudmannens intresse att t.ex. få göra en rekreationsresa.<sup>20</sup> (Se 12 kap. 4 § och 16 kap. 1 § FB.)

I första hand ska huvudmannens tillgångar användas till dennes nytta. Om det behövs, finns inga hinder att använda huvudmannens tillgångar utöver det som utgör avkastning av huvudmannens kapital och andra löpande inkomster. Det är först när huvudmannens tillgångar inte behövs för huvudmannens levnadsomkostnader som det blir aktuellt att tillämpa regeln om placering med skälig avkastning.<sup>21</sup>

Det är alltså inte ställföreträdarens uppgift att enbart bevara huvudmannens egendom, särskilt om det främst är till fördel för huvudmannens arvingar. Ställföreträdarens huvudsakliga uppgift är att se till att tillgångarna används till huvudmannens nytta.<sup>22</sup>

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndarens bör i sin slutliga helhetsbedömning av redovisningen, bedöma om ställföreträdaren lever upp till kraven förvaltningen, i enlighet med 12 kap. 4 § och 16 kap. 1 § FB. Det bör således tas med vid bedömningen om redovisningen ska granskas med eller utan anmärkning.
- Överförmyndaren bör se till att ställföreträdaren inte är onödigt sparsam, så länge huvudmannen har tillräckligt med tillgångar till dennes dagliga utgifter.

#### Kontroll avseende förordnade förmyndare

Barns tillgångar ska användas till dennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt. Barnets ålder, föräldrarnas villkor och andra individuella förhållanden måste beaktas vid bedömningen. Det är inte uteslutet att pengar får användas till inköp av något som kommer även familjen i övrigt till godo. Här kan undantagsvis inköp av t.ex. en bil eller ett fritidshus komma i fråga. Men barnets intresse måste vara huvudsaken, övriga familjens nytta får endast vara en bieffekt.<sup>23</sup>

Utgångspunkten för överförmyndarens bedömning ska vara att barnets föräldrar/vårdnadshavare är underhållsskyldig gentemot barnet. Att tillgångarna ska användas till barnets uppehälle och nytta innebär därför att en förälder/vårdnadshavare inte fritt kan använda barnets medel för att betala barnets del av

---

<sup>20</sup> Prop. 1993/94:251 s. 212

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Prop. 1974:142 s. 132

<sup>23</sup> Prop. 1993/94:251 s. 212 f.

hushållsutgifterna. Det måste alltid stå klart att det är barnets intresse som står i förgrunden.<sup>24</sup>

#### **4.7. Kontroll av tillgångarnas placering**

En ställföreträdare ska i första hand använda huvudmannens tillgångar till dennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt. Det är enbart de tillgångar som inte behövs för de ändamålen som ska placeras tryggt och med skälig avkastning.<sup>25</sup>

##### **Länsstyrelsens rekommendation**

- Överförmyndaren bör vid granskningen av ställföreträdarens förvaltning kontrollera att en huvudmans tillgångar är placerade på ett tryggt vis. Det är dock i huvudsak ställföreträdarens uppgift att bedöma vad som är mest lämpligt.

#### **4.8. Kontroll av att ställföreträdaren inte brutit mot föräldrabalkens regler om samtycke, gåvoförbud m.m.**

##### **4.8.1. Kontroll av att det finns samtycke till vissa rättshandlingar**

En ställföreträdare får inte utföra vissa rättshandlingar utan att överförmyndaren ger sitt samtycke. Det gäller bl.a.:

- Ta ut pengar från konto med överförmyndarspär. (Se 14 kap. 8 § FB.)
- Godkänna ett arvskifte där huvudmannen har del. (Se 15 kap. 3 § FB.)
- Godkänna ett köpekontrakt avseende köp eller försäljning av fast egendom eller nyttjanderätt till fast egendom (bostadsrätt t.ex.). (Se 14 kap. 11 § FB.)
- Vid placering av tillgångar i viss sorts värdepapper. (Se 14 kap. 5–7 §§ FB.)

<sup>24</sup> Hovrätten för Övre Norrlands dom den 11 september 2013 i mål nr 208-13.

<sup>25</sup> Prop. 1993/94: 251 s. 212. Se även Hovrätten för Västra Sveriges dom den 6 november 2008 i mål nr 1125-08.

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör kontrollera att fast egendom och nyttjanderätt till fast egendom som tidigare redovisats finns med i varje redovisning, såvida inte försäljning skett.
- Överförmyndaren bör alltid kontrollera om ställföreträdaren redovisat inkomster eller utgifter som tyder på att en rättshandling som kräver överförmyndarens samtycke har vidtagits utan att överförmyndaren har samtyckt.
- Överförmyndaren kan samtycka till en rättshandling i efterhand, om överförmyndaren bedömer att det är lämpligt.
- Överförmyndaren bör även kontrollera att lösöre som t.ex. fordon eller konst, finns redovisat om det finns kännedom om att huvudmannen äger sådan egendom.

#### 4.8.2. Kontroll av gåvoförbudet

##### *Personliga presenter*

Som huvudregel är det förbjudet för en ställföreträdare att ge bort en huvudmans egendom. Undantaget är om det rör sig om personliga presenter vars värde inte står i missförhållande till huvudmannens ekonomiska förhållanden. Om en ställföreträdare har gett en otillåten gåva är den inte gällande mot huvudmannen och den bortgivna egendomen kan krävas åter.<sup>26</sup> (Se 14 kap. 12 § 1 st. FB.)

##### *Understöd*

Ställföreträdaren kan bedöma att det finns anhöriga eller andra närstående till huvudmannen som behöver understöd. Sådant understöd kräver överförmyndarens samtycke och får enbart tas av huvudmannens inkomster. (Se 14 kap. 12 § 2 st. FB.)

Innan överförmyndaren samtycker till att understöd ges måste den först säkerställa att huvudmannens egna behov är tillgodosedda. Understöd ska som huvudregel ske genom regelbundna utbetalningar till angivna personer. Överförmyndaren bör se till att samtycket återkallas om huvudmannens förhållanden ändras. Om understöd betalats ut utan överförmyndarens samtycke, får pengarna krävas åter.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> NJA II 1924 s. 434 och Walin, Vängby, Singer, Jänterä-Jareborg Föräldrabalken (1 jan. 2018, Zeteo), kommentaren till 13 kap. 12 § FB.

<sup>27</sup> Ibid.

### *Underhållsskyldighet och gåva*

En gåva är en rättshandling som innebär att någon frivilligt ger egendom till någon annan utan att någon motprestation krävs. Underhållsskyldighet enligt lag är en rättslig förpliktelse som inte är frivillig och som därmed faller utanför gåvoförbudet. Exempelvis kan en huvudman som har omyndiga barn och som bor tillsammans med huvudmannen vara skyldig att bidra till barnets uppehälle (enligt 7 kap. 1 § FB) och en huvudman som är gift och bor tillsammans med maken eller maken kan likaså vara skyldig att bidra till hushållet (enligt 6 kap. 1 § äktenskapsbalken). Sådana utbetalningar är således inte gåvor.

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör alltid kontrollera att inga otillåtna gåvor skett under redovisningsperioden.
- Överförmyndaren bör vara mycket restriktiv vid bedömningen av om en gåva ska accepteras.
- Om en gåva ändå ska accepteras som en personlig present måste överförmyndaren i första hand kontrollera att huvudmannens ekonomi klarar det. Om en huvudman tidigare t.ex. har gett presenter till barn eller barnbarn varje år, så kan det även fortsättningsvis vara lämpligt att låta detta fortgå, om det är möjligt utifrån huvudmannens nuvarande ekonomiska situation.

#### 4.8.3. Kontroll av sammanblandning av medel och skuldsättning

En ställföreträdare ska se till att huvudmannens egendom inte sammanblandas med sin egendom. Det innebär t.ex. att alla bankkonton ska vara i huvudmannens namn och att räkningar ska betalas från dessa konton. (Se 12 kap. 6 § FB.)

En ställföreträdare bör inte heller betala räkningar med sina egna pengar och sedan ta ut pengar från huvudmannens konto och sätta in på sitt eget konto eftersom det kan innebära en otillåten skuldsättning av huvudmannen.<sup>28</sup> (Se 14 kap. 13 § FB.)

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör inte acceptera att en ställföreträdare gör egna utlägg för huvudmannens räkning.

---

<sup>28</sup> NJA II 1924 s. 405.

#### **4.9. Arbetsgivaravgift (när huvudmannen betalar arvodet)**

Om överförmyndaren har beslutat att huvudmannen är den som ska betala ställföreträdarens arvode så ska ställföreträdaren redovisa uttaget i årsräkningen. Ställföreträdaren ska också redovisa att arbetsgivaravgift har betalats in för huvudmannens räkning.

**Citat från [Skatteverkets webbplats](#):**

*”När du har ett uppdrag som god man, förordnad förmyndare eller förvaltare, är huvudregeln att huvudmannen (den du är ställföreträdare för) ska betala arvodet. Det innebär att det är huvudmannen som skatterättsligt är din arbetsgivare. Om huvudmannen betalar ut arvodet ska du redovisa och betala arbetsgivaravgifter för huvudmannens räkning på den ersättning som huvudmannen betalar ut till dig. Detsamma gäller ersättning som huvudmannen eventuellt betalar ut till andra.”*

#### 4.10. Överförmyndarens rättelse av siffror m.m.

En ställföreträdare skriver under på heder och samvete att dennes redovisning är korrekt. Kravet på underskrift är kopplat till ställföreträdarens straff- och skadeståndsansvar och det är därför viktigt att det står klart vad ställföreträdaren har redovisat. Det måste också vara tydligt vad överförmyndaren har ändrat och att ändringarna inte är för omfattande.<sup>29</sup>

##### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör vid granskningen inte göra alltför omfattande korrigeringar av redovisningen då det är ställföreträdaren som har upprättat den på heder och samvete.
- Vid brister bör överförmyndaren i första hand begära in korrigeringar från ställföreträdaren. Om redovisningen efter komplettering ändå brister bör överförmyndaren överväga att granska den med anmärkning. Om en ställföreträdare inte klarar av att upprätta årsräkningen kan det finnas anledning för överförmyndaren att överväga andra åtgärder, t.ex. pröva frågan om personen är lämplig att inneha uppdraget.
- Om överförmyndaren gör korrigeringar i redovisningen bör det framgå tydligt av noteringen vad det är överförmyndaren har ändrat.

#### 4.11. Anteckning om resultatet av granskning på handlingen

Överförmyndaren ska anteckna resultatet av sin granskning på redovisningshandlingens. Av anteckningen ska det framgå om den föranlett någon anmärkning.<sup>30</sup> Det ska även framgå vem som fattat beslutet och när granskningen ägt rum. (Se 16 kap. 4 och 13 §§ FB.)

---

<sup>29</sup> Ur JO:s beslut med dnr 5955–2009 ”Rättelser av förteckningar och årsräkningar görs i sådan utsträckning att det kan vara svårt att se vilken som är överförmyndarens respektive ställföreträdarens uppfattning. Detta kan medföra att det inte alltid står helt klart vilket belopp ställföreträdaren tar ansvar för. Även om det av handlingarna framgår att ett visst belopp ska föras in i årsräkningen måste överförmyndaren se till att ställföreträdarens underskrift omfattar ”rätt” belopp. Om för stora ändringar görs utan medverkan av ställföreträdaren är det risk att straff- och skadeståndsansvaret urholkas. Det är i dessa fall bättre att ställföreträdaren ombeds att ge in en skriftlig komplettering.”

<sup>30</sup> Prop. 1993/94:251 s. 281.

Om överförmyndaren finner anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen ska ställföreträdaren ges tillfälle att yttra sig. En anteckning om anmärkningen ska göras på den granskade handlingen. Överförmyndaren ska även genast pröva om beslut enligt någon bestämmelse i 14 kap. behöver meddelas eller om ställföreträdaren bör entledigas eller någon annan åtgärd vidtas. (Se 16 kap. 5 § FB.)

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Av anteckningen på redovisningshandlingarna bör det framgå om redovisningen är granskad med anmärkning eller om den är granskad utan anmärkning.

## 4.12. Handläggningstid för granskning

Överförmyndaren ska se till att granskningen av redovisningshandlingarna sker så snabbt och enkelt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen [2017:900]). En snabb handläggning hos överförmyndaren är av rättssäkerhetsskäl viktig för huvudmannen som annars kan riskera att dennes personliga eller ekonomiska förhållanden försämrats.

Handläggningstiden för granskningen bör inte överstiga sju månader.<sup>31</sup>

### **Tänk på!**

- Om överförmyndarens beslut om arvode till ställföreträdaren inte fattas inom sex månader kan det omfattas av 11 och 12 §§ förvaltningslagen.

---

<sup>31</sup> JO:s beslut med dnr 5172–2008



#### 4.13. Överlämning av redovisningshandlingar

När överförmyndaren har granskat en sluträkning ska samtliga förteckningar, årsräkningar eller handlingar enligt 15 kap. 3 och 8 §§ som förvaras hos överförmyndaren lämnas över till behörig mottagare (en ny ställföreträdare, huvudmannen eller dödsboet), oavsett antal och ålder.<sup>32</sup> (Se 16 kap. 8 § FB.)

Överlämningen ska dokumenteras i akten, för att det ska vara möjligt att avgöra hur länge som en eventuell talan om ersättning för skada får väckas. En sådan talan får väckas inom tre år från det att handlingarna har lämnats. (Se 12 kap. 15 § FB.)

##### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör på lämpligt vis dokumentera i akten att ställföreträdaren eller annan behörig mottagare tagit emot redovisningshandlingarna. Det bör även framgå när mottagandet skedde.

---

<sup>32</sup> NJA II 1924, s. 468.

## 5. Övriga gode mäns redovisningsskyldighet

### 5.1. God man för ensamkommande barn

#### 5.1.1. Samma regler gäller som för andra förordnade ställföreträdare

En god man som är förordnad för ett ensamkommande barn omfattas av samma bestämmelser vad gäller redovisning som gode män som förordnas enligt 11 kap. 4 § FB. Därför gäller samma regler för redovisningsskyldighet och granskning som redovisas i avsnitt 1–4. (Se 12 § lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn.)

#### 5.1.2. Behörig överförmyndare

Angående vilken överförmyndare som är behörig myndighet avseende godmanskap för ensamkommande barn gäller samma regler som för övriga förordnade ställföreträdare, enligt 11 kap. 25 § FB. Omständigheterna i dessa ärenden kan dock skilja sig en del från vuxna personer med uppehållstillstånd i Sverige, då barnet i dessa fall normalt sett inte är folkbokfört i Sverige.

Om både folkbokförings- och vistelseorten är okänd så är det Stockholms överförmyndarnämnd som är behörig myndighet. Det blir t.ex. aktuellt för ensamkommande barn som har avvikit från sin vistelseort och det inte finns information om var barnet befinner sig.

Överförmyndaren ska omgående överlämna ärendet till behörig myndighet om barnet är folkbokfört i en annan kommun. (Se 6 § förmynderskapsförordningen.)

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör regelbundet kontrollera barnets folkbokförings- eller vistelseort för att säkerställa att den är behörig myndighet. Det är lämpligt att överförmyndaren informerar ställföreträdaren om deras skyldighet att lämna uppgift om barnets folkbokföringsadress eller vistelseort ändras.
- Om barnet är folkbokfört eller vistas i en annan kommun ska ärendet omgående överlämnas till behörig myndighet.

#### 5.1.3. Befrielse från redovisning

Angående befrielse från redovisningsskyldighet gäller samma regler som för andra förordnade ställföreträdare. (Se mer i avsnitt 1.2.2.)

## **Tänk på!**

- Det är inte möjligt att besluta om befrielse från att ge in förteckning.
- Ett beslut om befrielse från redovisningsskyldighet avseende en viss god man kräver att överförmyndaren, vid byte av god man, fattar ett nytt beslut om befrielse avseende den nya gode mannen.

## **5.2. God man enligt 11 kap. 1 § FB**

### **5.2.1. Redovisningsskyldighet**

En god man enligt 11 kap. 1 § FB kan utses när en förmyndare på grund av faktiska förhållanden som sjukdom, utlandsresa eller liknande hinder inte kan utöva förmynderskapet. Det kan även röra sig om ett rättsligt hinder som att föräldern blivit tills vidare skild från utövningen av sin befattning tills dess slutligt beslut meddelas. En annan förutsättning för godmanskapet är att det kommer uppstå behov av en åtgärd som ankommer på förmyndaren samt att hindret inte kan antas bli så långvarigt att en ny förmyndare bör utses.<sup>33</sup> (Se 11 kap. 1 § FB.)

Den gode mannen ska som huvudregel ge in en förteckning över barnets tillgångar till överförmyndaren. I förteckningen behöver gode mannen dock endast ta upp barnets lösa egendom, det vill säga eventuell fast egendom behöver inte redovisas. (Se 14 kap. 1 § 2 st. och 18 § 4 st. FB.)

Den gode mannen är inte automatiskt redovisningsskyldig i övrigt när uppdraget börjar, utan gode mannen måste själv avgöra vilka åtgärder som ärendet kräver. Gode mannen är inte skyldig att ta hand om barnets samtliga tillgångar och om uppdraget är kortvarigt och omständigheterna i övrigt är sådana, kan det vara onödigt att gode mannen tar hand om alla tillgångar. Gode mannen ska ta hänsyn till uppdragets tillfälliga, interimistiska, natur och bör inte lägga om förvaltningen av barnets tillgångar, om inte särskilda omständigheter gör att det krävs.<sup>34</sup>

## **Tänk på!**

- Om barnets förälder avlidit, och det inte finns någon annan vårdnadshavare eller förmyndare, så kan inte en god man utses enligt denna bestämmelse. I sådana fall behövs en ny förmyndare utses.

---

<sup>33</sup> NJA II 1924 s. 485 f och Walin, Vängby, Singer och Jänterä-Jareborg, Föräldrabalken [1 jan. 2018, Zeteo], kommentaren till 11 kap. 1 § FB.

<sup>34</sup> Ibid.

#### Länsstyrelsens rekommendation

- Överförmyndaren bör informera den gode mannen om vad uppdraget som god man enligt denna bestämmelse innebär och vilka begränsningar som finns.
- Överförmyndaren bör vid granskningen se till att årsräkningar och sluträkning enbart tar upp tillgångar som den gode mannen faktiskt har förvaltat.
- Överförmyndaren bör se till att ett godmanskap av detta slag inte varar längre än nödvändigt, då uppdraget är av interimistisk karaktär.

### 5.3. God man enligt 11 kap. 2 § FB

#### 5.3.1. Redovisningsskyldighet

En god man som fått i uppdrag att bevaka en huvudmans eller ett barns rätt i en särskild rättshandling (t.ex. i ett dödsbo, vid en fastighetsförsäljning) blir inte redovisningsskyldig som andra förordnade gode män och ska således inte ge in förteckning, årsräkning eller sluträkning. (Se 11 kap. 2 § och 12 kap. 8 § FB.)

Om gode mannens uppdrag är att bevaka en enskilds rätt i ett dödsbo och arvskifte inte kan komma till stånd inom sex månader från det att bouppteckningen upprättades ska denne dock, i enlighet med 15 kap. 3 § FB, ge in redogörelse om skifteshinder. (Se mer i avsnitt 6.2.)

Gode mannen kan även bli skyldig att ge in årsuppgift på grund av ett avtal om sammanlevnad i oskiftat dödsbo. (Se mer i avsnitt 6.3.)

### 5.4. God man enligt 11 kap. 3 § FB

#### 5.4.1. Redovisningsskyldighet

En god man som fått i uppdrag att bevaka en bortavarande persons, en okänd arvinges eller en framtida arvinges m.fl. rätt i ett dödsbo ska i första hand bevaka personens intresse i dödsboet och vid arvskiftet. (Se 11 kap. 3 § FB.)

Om gode mannen efter arvskiftet ska förvalta tillgångarna som en person tilldelats i ett arvskifte så ska förvaltningen redovisas i en förteckning, årsräkning och sluträkning.

Om dödsboet inte skiftas ska gode mannen var sjätte månad ge in årsuppgift med redogörelse för skifteshinder till överförmyndaren. (Se mer i avsnitt 6.3.)

#### 5.4.2. Behörig överförmyndare

Tillsyn över gode mannen ska utövas av överförmyndaren i den kommun där *den avlidne* hade sitt hemvist. I andra fall, där det inte är tillämbart, utövas tillsynen av överförmyndaren för den kommun där *den gode mannen* är folkbokförd. (Se 16 kap. 2 § st. FB.)

## 6. Dödsbon

### 6.1. Ställföreträdarens förvaltning av ett dödsbo

Om en huvudman är delägare i ett dödsbo så är det ställföreträdarens uppgift att företräda huvudmannen i boet. Så länge dödsboet inte är skiftat så är det bestämmelserna i 15 kap. FB som ska tillämpas. I dessa fall är bestämmelserna i 14 kap. FB inte omedelbart tillämpliga på dödsboets tillgångar. (Se 15 kap. 1 § 1 st. FB.)

Om huvudmannen däremot är ensam delägare i dödsboet eller om samtliga delägare har samma ställföreträdare (t.ex. två makar eller omyndiga syskon) och dödsboet förvaltas av ställföreträdaren så gäller istället bestämmelserna i 14 kap. FB. (Se 15 kap. 1 § 3 st. FB.)

#### **Tänk på!**

- Om en ställföreträdare skriver under ett arvskifte för sin huvudmans räkning ska överförmyndaren besluta om samtycke till fördelningen.
- Om en ställföreträdare eller dennes make/maka/sambo har del i samma dödsbo som huvudmannen så måste överförmyndaren utse en god man enligt 11 kap. 2 § FB att företräda huvudmannen i dödsboet.

### 6.2. Redogörelse för skifteshinder

Om ett dödsbo inte har blivit skiftat inom sex månader från det datum som bouppteckningen förrättades och det inte heller finns ett avtal om sammanlevnad i oskiftat dödsbo, ska ställföreträdaren inom denna tid lämna en redogörelse till överförmyndaren om anledningen till att dödsboet inte har skiftats, så kallat skifteshinder. (Se 15 kap. 3 § FB.)

En sådan redogörelse ska därefter lämnas var sjätte månad, till dess att dödsboet har skiftats eller ett avtal om sammanlevnad i oskiftat bo har ingåtts. Överförmyndaren kan dock bestämma att det kan ske i ett annat tidsintervall.

I bestämmelsen ställs inte något krav på att handlingen ska vara lämnad på heder och samvete.

#### **Tänk på!**

- Om redogörelse för skifteshinder inte lämnas i tid har överförmyndaren möjlighet att kräva in den genom att förelägga vid vite (se 16 kap. 13 § FB).

### 6.3. Årsuppgift

Om det finns ett avtal om sammanlevnad i oskiftat dödsbo (vilket kräver överförmyndarens samtycke enligt 15 kap. 7 § FB) ska ställföreträdaren före den 1 mars varje år ge in en årsuppgift till överförmyndaren, om inte överförmyndaren bestämt en ny tid. (Se 15 kap. 8 § FB.)

Årsuppgiften ska bestå av en redogörelse för förvaltningen av boet under föregående år och ska innehålla uppgifter om boets behållna inkomst och dess tillgångar och skulder vid årets slut. I bestämmelsen ställs inte något krav på att ingående tillgångar och skulder redovisas i årsuppgiften.

I bestämmelsen ställs inte något krav på att handlingen ska vara lämnad på heder och samvete.

### **Tänk på!**

- Om årsuppgift inte lämnas i tid har överförmyndaren möjlighet att kräva in den genom att förelägga vid vite (se 16 kap. 13 § FB).

## 7. Redovisning av företrädare för dödsboet efter en ställföreträdare

Om en ställföreträdare avlidit blir dennes dödsbo skyldig att ge in eventuell kvarvarande årsräkning. De blir även skyldiga att ge in sluträkning inom en månad från datumet då ställföreträdaren avled. (Se 14 kap. 24 § 1 st. FB.)

Det är samma regler som gäller för att lämna årsräkning och sluträkning som för förordnade ställföreträdare. (Se avsnitt 3.2 och 3.3.)

Överförmyndaren kan befria dödsboet från redovisningsskyldighet eller besluta om förenklad redovisning, om det med hänsyn till dödsboets och den enskildes förhållanden, tillgångarnas art eller värde eller omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl. (Se 14 kap. 24 § 2 st. FB.)

### ***Tänk på!***

- Det är inte möjligt att enligt 16 kap. 13 § FB vitesförelägga dödsboet att ge in redovisningen.







# Granskningsrutin

## Riktlinje för granskning av årsräkningar

---

Typ av styrdokument: Riktlinje  
Beslutande instans: Överförmyndarnämnden  
Datum för beslut: 2022-02-01  
Diarienummer: 2021-026 ÖN

Gäller för: Överförmyndarnämndens verksamhet  
Giltighetstid: Från 2022-02-01 och tills vidare  
Revideras senast: -  
Dokumentansvarig: Enhetschef  
Överförmyndarsamverkan Alingsås Lerum

# Innehåll

<b>Tillsyn genom granskning .....</b>	<b>3</b>
Utgångspunkt för granskningen .....	3
Förgranskning .....	4
Nivå 1 .....	5
Allmän genomgång.....	5
Rimlighetsbedömning .....	5
Laglighetsprövning .....	5
Checklista att "bocka av" i årsräkningen .....	6
Nivå 2 .....	6
Nivå 3 .....	7

# Tillsyn genom granskning

Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare, så kallade ställföreträdare, ska före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under ställföreträdarens förvaltning. Årsräkningen ska avges på heder och samvete (föräldrabalken 14 kap. 15 §). I vissa fall ska även föräldrar lämna en sådan räkning avseende förvaltningen för ett barn under 18 år (FB 13 kap. 14 §).

Överförmyndaren ska utöva tillsyn över ställföreträdare och förmyndare. Vid tillsynen ska överförmyndaren särskilt se till att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för hans eller hennes nytta och att tillgångarna i övrigt är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skälig avkastning (FB 16 kap 1 §).

Överförmyndaren ska granska ställföreträdarens och förmyndarens verksamhet med ledning av de förteckningar, årsräkningar, sluträkningar samt andra handlingar och uppgifter angående förvaltningen som har lämnats (FB 16 kap 3 §). Anteckning om verkställd granskning ska göras på den granskade handlingen (FB 16 kap. 4 §). Överförmyndaren kan vid granskningen eller annars finna anledning att rikta anmärkning mot förvaltningen. En anmärkning kan leda till att åtgärder vidtas. Den mest ingripande åtgärden är att entlediga ställföreträdaren från sitt uppdrag. Ställföreträdaren ska alltid underrättas om anmärkningen och om vidtagen åtgärd (FB 16 kap 5 §).

## Utgångspunkt för granskningen

Utgångspunkten vid granskningen är att ställföreträdaren är rättrådig. Det är dock ställföreträdaren eller förmyndaren som ska upprätta och underteckna redovisningen på heder och samvete. Det är inte överförmyndarens uppgift att se till att årsräkningen stämmer med inlämnade verifikationer. Vid brister i sammanställningen eller underlagen ska detta åtgärdas av ställföreträdaren genom en begäran om komplettering. Stora brister eller underlåtelse att komplettera med begärda uppgifter som medför att granskningen inte kan slutföras bör leda till att handlingen granskas med anmärkning. För detta förfarande finns skriftlig rutin som ska följas.

En granskare får inte korrigera uppgifter i årsräkningen, utöver uppenbara skriv- eller räknefel, som till exempel felsummering av korrekta uppgifter. Eventuella kommentarer ska göras i fältet för överförmyndarens anteckningar.

Eftersom syftet med granskningen främst är att se till att den enskildes tillgångar använts till dennes nytta måste uppgifterna vara tillräckligt specificerade. Redovisning kan göras på de blanketter som tillhandahålls, men det är inget krav så länge kriterierna för årsräkningens utformning är uppfyllda.

Granskningen delas upp i fyra olika steg. Dessa är förgranskning, allmän genomgång, rimlighetsbedömning och laglighetsgranskning. Vidare delas själva granskningen upp i fyra olika nivåer enligt tabellen nedan. Varje nivå har en checklista för utförande av själva granskningen.

Granskning enligt nivå 2–3 tillämpas endast på förordnade ställföreträdarens redovisning. Det vill säga att legala förmyndare (föräldrar) endast granskas med förgranskning och nivå 1.

Granskningsnivå	Tillämpning av granskningsnivå
Förgranskning	Tillämpas för alla årsräkningar
Nivå 1	Tillämpas för årsräkning som inte granskas enligt annan granskningsnivå nedan.
Nivå 2	Tillämpas för årsräkning från förordnad ställföreträdare som redovisar för första gången och årsräkning där nivå 1 inte bedöms som tillräcklig.
Nivå 3	10 % av samtliga årsräkningar ska djupgranskas. Av dessa ska sådana som granskats med anmärkning föregående år ingå. Tillämpas även för årsräkning från förordnad ställföreträdare där granskningsnivå 1 eller 2 inte bedöms som tillräcklig.

## Förgranskning

Vid förgranskning av årsräkning ska följande kontrolleras.

- Ifylld med bläck (beständig skrift).
- Undertecknad i original av samtliga och rätt ställföreträdare på heder och samvete.
- Redovisningsperiod och datum är korrekt.
- Kontroll av huvudmannens folkbokföringsadress för avstämning av behörig överförmyndare.
- Kontroll av förordnandets omfattning mot beslut från tingsrätten.
- Årsräkningen är ifylld.
- Årsräkningen är i balans.
- Kontrollera att alla underlag som behövs för nivå 1 granskning finns med.

## Nivå 1

Vid denna granskning ska följande granskning alltid genomföras.

### Allmän genomgång

- Skapa en översiktlig bild genom akten och redogörelsen över huvudmannens livssituation, såsom boendeform, storlek på tillgångar eller olika bistånd från socialtjänsten. Kontrollera att huvudmannens pengar har gått till dennes uppehälle, utbildning och nytta.
- Kontrollera att årsräkningen inte har en differens. A+ B ska vara lika med C+D. Korrigeringar av granskare är inte tillåtna, utöver uppenbara skrivfel.
- Kontrollera att huvudmannens tillgångar är placerade på ett tryggt vis.
- Kontrollera att ställföreträdaren har tillgång till ett bankkonto, transaktionskontot, och att resterande konton har en så kallad överförmyndarspär.
- Kontrollera att det inte är för mycket pengar på transaktionskontot, max ett prisbasbelopp (ca 45 000 kronor).
- Gå igenom hela transaktionskontot för redovisningsperioden översiktligt med fokus på avvikande uttag, överföringar och betalningar.

### Rimlighetsbedömning

- Är utgifterna för stora för huvudmannens omständigheter?
- Är utgifterna för små för huvudmannens omständigheter?
- Är utgifterna relevanta för huvudmannens omständigheter?
- Har tillgångarna ökat eller minskat?
- Finns det egna åtgärder från huvudmannen som har påverkat ställföreträdarens möjlighet till att redovisa?

### Laglighetsprövning

- Kontrollera att det inte skett någon **sammanblandning** mellan ställföreträdarens och huvudmannens tillgångar. Alla konton ska vara i huvudmannens namn och räkningar ska betalas från dessa konton. Ställföreträdaren får inte göra egna utlägg för huvudmannens räkning. Ställföreträdaren får inte teckna avtal i eget namn.
- Kontrollera att det inte skett några **rättshandlingar** som kräver överförmyndarnämndens samtycke. Exempelvis uttag från spärrat konto, upptagande av lån, ofria placeringar, åtgärd avseende fast egendom eller arvskifte/bodelning. Kontrollera att ställföreträdaren inte köpt något på avbetalning i huvudmannens namn.
- Kontrollera **gåvoförbudet**, att inga otillåtna gåvor skett under redovisningsperioden. Överförmyndare som inte anmärkte på detta dömdes för tjänstefel (RH 2008:51).

## Checklista att "bocka av" i årsräkningen

- Kontrollera att redovisade tillgångar vid periodens början stämmer med föregående redovisnings utgående värden alternativt tillgångsförteckningen.
- Kontrollera samtliga skattepliktiga inkomstposter mot ingivna underlag. Exempelvis inkomst från försäkringskassan, lön eller pension.
- Kontrollera samtliga icke skattepliktiga inkomstposter mot ingivna underlag. Exempelvis merkostnadsersättning, bostadsbidrag, bostadstillägg, försörjningsstöd eller andra bidrag/inkomster.
- Större inkomst som försäljning av fastighet eller arv. Kontrollera mot underlag som exempelvis likvidavräkning eller arvskifte.
- Kontrollera utgående balans mot underlag. Årsbesked eller ränte- och kapitalbesked ska alltid bifogas årsräkningen.
- Kontrollera skatten mot underlag från Skatteverket eller kontrolluppgifter.
- Kontrollera att huvudmannen har en fullgod hemförsäkring och att det är rätt boende registrerat. Observera att det behövs tilläggsförsäkringar för fastigheter och bostadsrätter.
- Säkerställ att privata medel, antingen via kvittenser för handkassa eller kontoutdrag från bank har kommit huvudmannen tillhanda.
- Kontrollera samtliga kvitton från inköp gjorda av ställföreträdaren.
- Kontrollera utbetalning av arvode mot arvodesbeslut och inbetalning till Skatteverket, skatt och arbetsgivaravgift. Kopia på den förenklade arbetsgivardeklarationen ska alltid bifogas.
- Kontrollera posten övrigt mot bilaga/underlag. Generellt ska den posten undvikas i så hög utsträckning som möjligt och ospecificerade poster i årsräkningen godtas inte.

## Nivå 2

Fördjupad granskning, utöver den granskningen som ska göras vid nivå 1 ska följande göras vid nivå 2.

- Kontroll av ytterligare två eller tre utgiftsposter mot ingivna underslag. Exempelvis, hyra, el eller telefon.
- Kontrollera att telefonabonnemang, el och så vidare står i huvudmannens namn.
- Om det finns anledning, kontrollera att redovisade utgifter kommit huvudmannen till nytta genom till exempel kontakt med boende, anhöriga eller huvudmannen själv.
- Kontroll av redovisade skulder mot ingivna underlag samt vilka åtgärder som ställföreträdaren vidtagit avseende eventuella skulder.
- Mer omfattande kontroll av de uppgifter som ställföreträdaren lämnat genom redogörelseblanketten, utifrån huvudmannens livssituation och behov.



## Nivå 3

Djupgranskning, utöver den granskningen som ska göras vid nivå 1 och nivå 2 ska följande granskning göras vid nivå 3.

- Kontroll av samtliga poster i redovisningen mot ingivna underlag. Varje händelse på alla konton, utom huvudmannens konto för privata medel, ska bockas av mot ett relevant underlag.
- Kontroll av om redovisade utgifter kommit huvudmannen till nytta, genom kontakt med exempelvis personal på boende, anhöriga eller huvudmannen. Vid en djupgranskning ska alltid en tjänsteanteckning om granskningen göras i verksamhetssystemet.  
*Exempel på frågor att ställa:*

- Är er uppfattning att ställföreträdare besöker huvudmannen med jämna mellanrum och då tar sig tid att sätta sig in i hur hen har det?
- Är er uppfattning att huvudmannen får "fickpengar" tillräckligt ofta och med lagom belopp för huvudmannen att hantera utifrån sin egen förmåga?
- Är det er uppfattning att huvudmannen har en rimlig materiell standard och får köpa det hen behöver?
- Är det er uppfattning att huvudmannen har sociala kontakter, en meningsfull fritid, sysselsättning och i övrigt får möjlighet till resor och annat inom sina ekonomiska förutsättningar?
- Är det er uppfattning att ställföreträdaren är bra på att samarbeta med i frågor som rör huvudmannen?