



2016 (1)

Kritik mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad för långsam handläggning av en ansökan om entledigande från ett uppdrag som ställföreträdare

Anmälan

Agneta H. framförde i en anmälan till JO den 21 januari 2016 klagomål mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad med anledning av handläggningstiden av hennes begäran om att entledigas från två uppdrag som ställföreträdare.

Utredning

Dagboksblad i överförmyndarnämndens ärenden med nr 20930 och 27234 begärdes in och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande:

Den 30 september 2015 gav Agneta H. in en begäran om att entledigas från två uppdrag som god man respektive förvaltare. Hon uppgav bl.a. hälsoskäl som hinder för att fullgöra sina uppdrag. Överförmyndarnämnden hade vid tidpunkten för hennes anmälan till JO ännu inte fattat något beslut med anledning av hennes begäran.

Ärendet remitterades till Överförmyndarnämnden i Stockholms stad för upplysningar om och yttrande över det som Agneta H. hade fört fram i sin anmälan.

Överförmyndarnämnden lämnade i maj 2016 (genom förvaltningschefen Håkan Andersson) yttranden i de aktuella ärendena. Yttrandena hade i huvudsak följande lydelse:

Agneta H. har den 30 september 2015 begärt sig entledigad i uppdraget som god man för S. G. och S. Gh. I ansökan har Agneta H. begärt att, för att underlätta den ekonomiska redovisningen i uppdraget, bli entledigad per den 31 december 2015. Agneta H. har den 4 december 2015 skickat in en kopia på ansökan om entledigande, med tillägget att svar önskas omgående att byte sker per årsskiftet. Nämnden har därefter den 4 december 2015 skickat ut bekräftelse till Agneta H.

att entledigandeansökan mottagits och att målsättningen är att hitta en ny ställföreträdare inom sextio dagar från begäran om entledigande.

I bekräftelsen på entledigande informerar nämnden även om skyldigheten som ställföreträdare att kvarstå i uppdraget till dess beslut om entledigande kan fattas. Detta betyder i praktiken att nämnden måste finna en ny ställföreträdare för uppdraget innan bytesbeslut och beslut om entledigande kan fattas. Nämnden har som rutin att i alla rekryteringsärenden skriva ett rekryteringsunderlag som används vid rekrytering av ny ställföreträdare. Detta har gjorts per den 4 december 2015. I rekryteringsunderlaget finns anonymiserad information om uppdragets karaktär, huvudmannens hälsotillstånd, hjälpbehov, bostadsområde och kontaktuppgifter till en kontaktperson, i detta fall gode mannen.

Nämnden har även den 4 december 2015 mailat Agneta H. och informerat denne om att rekrytering påbörjats i ärendet och att några garantier för att genomföra bytet per årsskiftet inte kan ges, samt förtydligat skyldigheten att kvarstå som ställföreträdare till dess ny ställföreträdare funnits och byte kan beslutas i ärendet.

Under de två sista månaderna av 2015 och under början på 2016 ankom närmare 1 500 ensamkommande flyktingbarn till Stockholms stad. Överförmyndarnämnden har ansvaret för att rekrytera gode män till samtliga dessa uppdrag. Detta har prioriterats med anledning av den skyndsamma karaktären i ärenden rörande ensamkommande barn. Samtliga dessa barn har i nuläget god man. Den arbetsbelastning detta har inneburit har gjort att övriga rekryteringsärenden påverkats och tagit längre tid.

Förvaltningen har ett stort antal huvudmän som under lång tid får vänta på att få en god man eller förvaltare. Enligt förvaltningens tertialrapport 2015-05-17 finns det ca 600 huvudmän som väntar på att få en god man eller förvaltare.

Förvaltningens mål enligt verksamhetsplanen är att byte ska genomföras inom 60 dagar och att huvudmän som genom anordnande av godmanskap eller förvaltarskap ska få en ställföreträdare, ska få detta inom 90 dagar. Förvaltningen klarar dock inte att uppnå detta mål, utan ca 50 procent får vänta längre än så.

Allvarlig kritik har under 2016 riktats mot nämndens verksamhet från bland annat länsstyrelsen och stadens revisorer. Arbetet under 2016 präglas av en ambition att i detalj gå igenom de anmärkningar som länsstyrelsen och revisorerna pekat på och att åtgärda dessa så långt möjligt med befintliga personalresurser. Bristerna är dock så stora att det beräknas ta flera år att åtgärda allt.

För att rekrytera nya gode män och förvaltare håller förvaltningen informationstillfällen i form av storföreläsningar för personer som är intresserade av att bli ställföreträdare. Under 2016 har 302 personer deltagit på dessa informationstillfällen och under 2015 ca 400 personer. Förvaltningen uppskattar att 50 procent av de nyutbildade ställföreträdarna väljer att åta sig uppdrag. Med det stora antal av huvudmän som väntar på att få en ställföreträdare arbetar förvaltningen med att fånga upp de personer som vill ha uppdrag genom kontakter i nära anslutning till utbildningstillfället. Rekrytering sker också via massmail i form av att förvaltningen sammanställer alla uppdrag där förvaltningen försöker finna en ställföreträdare i på en lista som skickas ut till ställföreträdare som är intresserade av uppdrag. Ställföreträdarna meddelar vilket uppdrag som ställföreträdaren vill ha. Ett mailutskick kan innehålla ca 100–200 anonymiserade ärenden som skickas till 5–30 ställföreträdare åt gången.

Förvaltningen kommer också se över de dokument och informationsmaterial som används vid begäran om entledigande, så att inte ställföreträdare missleds att tro att förvaltningen kan genomföra byte inom 60 dagar, samtidigt som förvaltningen arbetar med att finna fler ställföreträdare.

Förvaltningen måste klara flera utmaningar för att de brister som påtalats från tillsynsmyndigheterna ska kunna åtgärdas. Dessa är bland annat att hinna med att

hantera inkommande ärenden i rimlig tid. Så har inte varit fallet under flera år. En annan utmaning är att klara den volymökning av antalet huvudmän och ställföreträdare som skett under 2015. Orsaken är det stora antalet ensamkommande flyktingbarn som nu fått god man. Den tredje utmaningen är att nämnden har tagit med sig stora negativa ärendebalanser in i 2016. Det vill säga att det finns många uppgifter som borde utförts 2015 men som inte hunnits med på grund av underbemanning. Det handlar bland annat om svar på klagomål och huvudmän som väntar på att få en, eller byta en, ställföreträdare.

För att underlätta nämndens möjligheter att ta sig an volymökningar och kvalitetsbrister höjde kommunfullmäktige nämndens budget med 8,4 mnkr jämfört med 2015, från 36,4 mnkr till 44,8 mnkr. Därefter har fullmäktige i ärendet avstämning av mål och budget 2016 höjt budgeten med ytterligare 8 mnkr till 52,8 mnkr, även denna gång för att ta sig an volymökningar och kvalitetsbrister. Nämndens budget för 2016 efter budgetjustering kan jämföras med nämndens ekonomiska utfall i bokslut för 2015 som var 46,2 mnkr. Trots att fullmäktige höjde överförmyndarnämndens budget betydligt begär nämnden i tertialrapport I ett tilläggsanslag på 8,5 mnkr då nämndens utfall för 2016 prognostiseras till 61,2 mnkr.

Nämnden tillade följande beträffande ärende med nr 20930:

Nämnden har sedan rekryteringsunderlag skapades i ärendet den 4 december 2015 tillfrågat 77 olika potentiella gode män om de är villiga att åta sig uppdraget. I dagsläget har ingen ny ställföreträdare hittats för S. Gh. Ärendet är ett komplicerat godmanskap där S. Gh. har en bakgrund med (...) och på grund av detta är det svårt att hitta en god man som vill åta sig uppdraget.

Lång tid har förflutit sedan ansökan om entledigande. Det stämmer, så som framkommer i Agneta H:s ansökan om entledigande, att nämnden har som målsättning att inom 60 dagar genomföra byte vid ansökan om entledigande. Nämnden har tillfrågat många potentiella ställföreträdare i ärendet men har inte fått något gensvar från dessa. Uppdrag som god man eller förvaltare är frivilligt och om inte ny ställföreträdare hittas i ärendet kan beslut om byte och beslut om entledigande ej genomföras.

Nämnden tillade följande beträffande ärende med nr 27234:

Nämnden har under tiden från dess rekryteringsunderlag skapades i ärendet den 4 december 2015 till dess åtagande kunde skickas ut per den 4 mars 2016 tillfrågat cirka 40 personer vid två olika tillfällen. E. N. förordnades den 10 mars 2016 som ny god man i ärendet.

Lång tid har förflutit från ansökan om entledigande till dess byte kunde genomföras. Nämnden har tillfrågat många potentiella ställföreträdare i ärendet men har inte fått något gensvar från dessa. Uppdraget som god man eller förvaltare är frivilligt och om inte ny ställföreträdare hittas i ärendet kan beslut om byte och beslut om entledigande ej genomföras. Svårigheten att genomföra byte beror på strukturella rekryteringssvårigheter för förvaltningen, vilka redovisas nedan.

Agneta H. kommenterade nämndens remissvar.

Rättslig reglering

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Enligt 7 § FL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta innebär bl.a. att nödvändig utredning ska inhämtas så snart som möjligt och att ärendet därefter ska avgöras.

Enligt 11 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken, FB, har en god man eller förvaltare rätt att på egen begäran bli entledigad från sitt uppdrag. Om godmanskapet eller förvaltarskapet ska fortsätta är den gode mannen eller förvaltaren dock skyldig att kvarstå till dess en ny god man eller förvaltare har utsetts om inte annat föreskrivs i 19 a §.

Enligt 11 kap. 19 a § FB, som trädde i kraft den 1 januari 2015, gäller inte skyldigheten att kvarstå som god man eller förvaltare om en god man som har förordnats enligt 11 kap. 4 § eller en förvaltare har skäligen orsak att bli entledigad innan en ny god man eller en förvaltare har utsetts.

I förarbetena till denna bestämmelse (se prop. 2013/14:225 s. 47) anges bl.a. följande:

Vid bedömningen av om det finns en sådan skäligen orsak ska det göras en avvägning mellan de skäl som ställföreträdaren har för att uppdraget ska upphöra och den enskildes behov av att det kontinuerligt finns en ställföreträdare förordnad. Omständigheterna kan vara sådana att ställföreträdaren har en rätt att omedelbart frånträda sitt uppdrag. Så kan vara fallet när en ställföreträdare t.ex. ska tillträda en tjänst som på grund av jäv omöjliggör ett fortsatt uppdrag eller om han eller hon har drabbats av allvarlig sjukdom.

En ställföreträdare måste dock i regel godta vissa och inte helt obetydliga olägenheter för att behovet av ställföreträdarskap ska tillgodoses i avvaktan på att en ny ställföreträdare utses. Vid bedömningen av vad som skäligen kan begäras av ställföreträdaren ska bl.a. beaktas hur svårt det är för överförmyndaren att hitta en ersättare och hur lång tid det tar innan en ny ställföreträdare kan utses. Ju längre tid det tar att utse en ny ställföreträdare, desto lägre krav ska gälla för att de skäl som ställföreträdaren har för uppdragets upphörande ska anses vara tillräckliga för att ställföreträdaren ska ha rätt att bli entledigad.

Vid intresseavvägningen behöver kravet för att en god man ska anses ha skäligen orsak att frånträda sitt uppdrag ofta inte vara fullt så högt ställt som när det gäller en förvaltare. Behovet av att det kontinuerligt finns en ställföreträdare är normalt inte lika stort vid godmanskap som vid förvaltarskap, eftersom den enskilde vid ett godmanskap har kvar sin rättshandlingsförmåga och t.ex. själv får sköta sin ekonomi.

Enligt 11 kap. 19 b § FB är det rätten som fattar beslut om att entlediga en god man eller en förvaltare med stöd av 19 a §. I övriga fall är det överförmyndaren som fattar beslut om entledigande av en god man eller förvaltare.

Bedömning

I ett beslut den 30 maj 2016 i JO:s ärende med dnr 5071-2015 riktade jag kritik mot Överförmyndarnämnden i Stockholms stad för långsam handläggning av Agneta H:s ansökningar om entledigande från fyra andra uppdrag som ställföreträdare.

Frågan i detta ärende är om överförmyndarnämnden även bör kritiseras för långsam handläggning av de två ansökningar om entledigande som Agneta H. gjorde i september 2015.

Som framgår ovan är en god man eller förvaltare, som huvudregel, skyldig att kvarstå till dess att en ny god man eller förvaltare har utsetts om godmanskapet eller förvaltarskapet ska fortsätta. Som jag uttalade i mitt beslut den 30 maj 2016 kan denna skyldighet emellertid inte gälla under hur lång tid som helst.

Överförmyndarnämnden har i sitt yttrande, liksom i det tidigare ärendet, redogjort för en ansträngd arbetssituation med hög arbetsbelastning och har uppgett att nämnden tillfrågat ett stort antal personer om de varit villiga att åta sig uppdragen efter Agneta H. Av överförmyndarnämndens yttrande framgår även att ytterligare åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med den höga arbetsbelastningen och med svårigheten att hitta nya gode män och förvaltare. Detta är naturligtvis positivt.

Av överförmyndarnämndens yttrande framgår att nämnden i dess ärende med nr 27234 förordnade en ny god man den 10 mars 2016. Med hänsyn härtill finns inte skäl att kritisera nämnden för handläggningen av Agneta H:s begäran om entledigande i det ärendet.

I överförmyndarnämndens ärende med nr 20930 hade nämnden i maj 2016, dvs. åtta månader efter det att Agneta H. begärde sitt entledigande, ännu inte hittat någon ny ställföreträdare. Jag är naturligtvis medveten om att det i vissa fall kan vara svårt eller till och med omöjligt att hitta en person som är lämplig och villig att åta sig ett uppdrag som god man eller förvaltare. Det är emellertid inte acceptabelt att en god man eller förvaltare måste kvarstå mot sin vilja under så lång tid som blivit fallet för Agneta H. i detta ärende. Överförmyndarnämnden borde ha upplyst Agneta H. om den möjlighet som rätten numera har enligt 11 kap. 19 b § första meningen FB att entlediga en god man eller förvaltare som har skälig orsak att bli entledigad innan en ny god man eller förvaltare har utsetts.

Överförmyndarnämnden förtjänar kritik för den bristfälliga och långsamma handläggningen av Agneta H:s begäran om entledigande från uppdraget som ställföreträdare i nämndens ärende med nr 20930.

Vad som har kommit fram i övrigt i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Eftersom Länsstyrelsen i Stockholms län har tillsyn över Överförmyndarnämnden i Stockholms stad skickar jag ett exemplar av detta beslut till länsstyrelsen.

Ärendet avslutas.



Lars Lindström

Ärendet har föredragits av handläggaren Sigrid Malmström. Byråchefen Carina Sjögren har deltagit i beredningen av ärendet.

Sändlista

Agneta H.

Överförmyndarnämnden i Stockholms stad (ärenden med nr 20930 och 27234)

Länsstyrelsen i Stockholms län