



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2471-23

meddelad i Stockholm den 19 december 2024

KLAGANDE

Social- och arbetsmarknadsnämnden i Mölndals kommun
431 82 Mölndal

MOTPART

AA

Ombud: Advokat Love Blomquist
Dahlbeck & Blomquist Advokater HB
Kungsholmstorg 16
112 21 Stockholm

Ombud: Biträdande jurist Denis Kajdic
Advokaterna Hurtig & Partners
Stampgatan 20B
411 01 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 april 2023 i mål nr 3489-22

SAKEN

Återkrav av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och visar målet åter till kammarrätten.

BAKGRUND

1. Den som inte kan tillgodose sina behov själv eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd av kommunen för sin försörjning (försörjningsstöd).
2. Om någon genom oriktiga uppgifter har förorsakat att ekonomiskt bistånd betalats ut obehörigen eller med ett för högt belopp får socialnämnden i kommunen kräva tillbaka biståndet. Om den enskilde inte betalar tillbaka frivilligt får socialnämnden väcka talan om återbetalning hos förvaltningsrätten. Sådan talan får endast avse bistånd som har lämnats under de tre senaste åren.
3. AA har uppburit försörjningsstöd som ensamstående sedan 2009, då hennes tidigare make folkbokfördes på en annan adress. Efter det att deras yngste son 2017 inte längre var folkbokförd hos henne har biståndet beräknats utifrån att hon bor ensam i sin lägenhet.
4. Social- och arbetsmarknadsnämnden i Mölndals kommun inledde under hösten 2020 en utredning utifrån en misstanke om felaktig utbetalning av ekonomiskt bistånd. I nämndens utredning anges följande. AA är sambo med sin exmake, och en vuxen son bor kvar i lägenheten. Eftersom hon har lämnat felaktiga uppgifter om sina boendeförhållanden har hon orsakat att bistånd betalats ut med för högt belopp.
5. Nämnden väckte talan hos Förvaltningsrätten i Göteborg om återkrav av ekonomiskt bistånd som felaktigt hade utbetalats under perioden december 2018–oktober 2020. Domstolen fann att de utrednings- och bevissvårigheter som uppkommer när samboförhållanden ska bedömas bör beaktas även i återbetalningsärenden. Enligt domstolen bör det beviskrav som myndigheten ska uppfylla därför inte sättas lika högt som i andra ärenden om återbetalning,

utan det är tillräckligt att nämnden gör det sannolikt att den enskilde har haft ett samboförhållande. Förvaltningsrätten biföll nämndens ansökan.

6. AA överklagade till Kammarrätten i Göteborg som upphävde förvaltningsrättens dom och avslag nämndens ansökan. Kammarrätten ansåg att det för återkrav bör krävas att nämnden med en hög grad av sannolikhet visar att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter och att bistånd därför lämnats med för högt belopp. Nämnden bedömdes inte med tillräckligt hög grad av sannolikhet ha visat att AA sammanbott med sin före detta make eller med sin son under den aktuella tiden.

YRKANDEN M.M.

7. *Social- och arbetsmarknadsnämnden i Mölndals kommun* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens dom fastställas.
8. AA anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

9. Frågan är vilket beviskrav som ska tillämpas i ett mål om återkrav av ekonomiskt bistånd, när grunden för återkravet är att den enskilde enligt socialnämnden har lämnat oriktiga uppgifter när det gäller om han eller hon har bott tillsammans med andra.

Rättslig reglering m.m.

10. Enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt

till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

11. Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § betalats ut obehörigen eller med ett för högt belopp, får socialnämnden enligt 9 kap. 1 § första stycket återkräva vad som har betalats ut för mycket. Om socialnämnden vill föra talan om ersättning som en enskild inte återbetalar frivilligt ska talan enligt 3 § första stycket väckas hos förvaltningsrätten inom tre år från det att kommunens kostnader uppkom.
12. Av 9 kap. 3 § andra stycket framgår att talan om ersättning inte får bifallas, om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar mot bifall till ersättningsanspråket.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Allmänt om bevisbörda och beviskrav

13. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att utgångspunkten är att den som påstår att ett förhållande föreligger också har bevisbördan för att så är fallet (se t.ex. HFD 2019 ref. 9, punkt 23). När det kommer till återkrav av ekonomiska ersättningar är det den återkrävande myndigheten som har bevisbördan för att förutsättningarna för återkrav är uppfyllda (HFD 2011 ref. 81 och HFD 2013 ref. 50).
14. I förvaltningsprocessen finns inte något beviskrav som gäller för alla situationer, utan kravet på bevisningen varierar med hänsyn till sakens beskaffenhet (se t.ex. HFD 2013 ref. 61). Vilka krav som bör ställas på utredningen och den bevisning som läggs fram måste avgöras bl.a. utifrån vad saken gäller, vilka

rättssäkerhetsintressen som aktualiseras och vilka motstående intressen som kan beröras. Av detta följer att ett högre beviskrav i allmänhet gäller när det är fråga om åtgärder riktade mot enskilda än när dessa söker olika förmåner från det allmänna.

15. Även parternas möjligheter att få fram bevisning måste beaktas. I detta ligger bl.a. frågan om vilka befogenheter och praktiska möjligheter som myndigheten har när det gäller att få tillgång till relevant information (jfr HFD 2021 not. 1, punkterna 30–32).

Vilket beviskrav gäller avseende boendeförhållandena vid återkrav av ekonomiskt bistånd?

16. Vid återkrav av förmåner gäller vanligen ett förhöjt beviskrav. Det som nu ska prövas är om det finns anledning att se annorlunda på beviskravet vid återkrav av ekonomiskt bistånd, när grunden för återkravet är att den enskilde enligt socialnämnden har lämnat oriktiga uppgifter när det gäller om han eller hon har bott tillsammans med andra. Nämnden menar att så bör vara fallet eftersom dess befogenheter och möjligheter att utreda den enskildes boendeförhållanden är begränsade. Enligt nämnden bör det därför vara tillräckligt att det görs sannolikt att oriktig uppgift om detta har lämnats.
17. En jämförelse kan här göras med vad som gäller vid återkrav av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken. Av 95 kap. 6 § socialförsäkringsbalken framgår att om det på grund av omständigheterna är sannolikt att två personer är sambor, ska de likställas med sambor. Av rättsfallet HFD 2013 ref. 50 följer att de särskilda utrednings- och bevissvårigheter som uppkommer när samboförhållanden ska bedömas i ärenden om bostadsbidrag, vilka avspeglas i den nämnda bestämmelsen, bör beaktas även i återbetalningsärenden. Enligt rättsfallet bör det beviskrav som Försäkringskassan ska uppfylla i sådana fall

därför inte sättas lika högt som vanligen gäller i ärenden om återbetalning av socialförsäkringsförmåner.

18. Någon motsvarande reglering av beviskravet som den i socialförsäkringsbalken finns inte i socialtjänstlagen. Av betydelse är vidare att när rätten till bistånd prövas ska en bedömning av den enskildes hela livssituation göras. Försörjningsstödet är typiskt sett ett månatligt bidrag där den enskilde förväntas ha löpande kontakt med en biståndshandläggare, följa en uppgjord planering och inkomma med underlag i form av t.ex. kontoutdrag. Utöver de uppgifter som den enskilde förväntas bistå utredningen med har socialtjänsten inom vissa ramar möjlighet att inhämta information, både med och utan den enskildes samtycke. Det är således inte fråga om ett fullt så schabloniserat system som när det gäller bostadsbidrag.
19. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening innebär detta att de utrednings- och bevisvårigheter när det gäller den enskildes boendeförhållanden som kan uppkomma vid återkrav av ekonomiskt bistånd inte är sådana att de motiverar att avsteg görs från det som vanligen gäller, dvs. att ett förhöjt beviskrav tillämpas vid återkrav. Det räcker därför inte att socialnämnden endast gör det sannolikt att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter om sina boendeförhållanden. Med beaktande av vad som anges i punkterna 14, 15 och 18 finner Högsta förvaltningsdomstolen att det i stället bör krävas att detta visas med en hög grad av sannolikhet.

Bedömningen i detta fall

20. Nämnden har som grund för återkravet gjort gällande att AA, trots att hon angett att hon bott ensam i sin lägenhet under den period som återkravet avser, i själva verket har bott där tillsammans med sin exmake och en vuxen son. Högsta förvaltningsdomstolen tar först ställning till det som nämnden har anfört när det gäller frågan om hon har sammanbott med exmaken.

21. Av nämndens utredning i den delen framgår bl.a. följande.
22. AA bor i en lägenhet om tre rum och kök. Hon och hennes exmake har fyra gemensamma vuxna barn. Hon har uppgett att paret separerade 2009. De skilde sig 2012.
23. Exmaken folkbokfördes 2011 hos en av sönerna i en lägenhet om ett rum och kök. Enligt nämnden är det osannolikt att han under lång tid har bott tillsammans med en vuxen son under så trångbodda förhållanden. Exmakens namn har inte heller funnits på dörren till den lägenhet där han har varit folkbokförd. Däremot har hans namn stått på AAs lägenhetsdörr fram till våren 2020. Nämnden har vidare vid ett hembesök hos henne i oktober 2020 konstaterat att det i sovrummet fanns en dubbelsäng och att en av garderoberna var fylld med kläder som bedömdes tillhöra en man.
24. Den ekonomiska utredningen utvisar att i princip hela AAs inkomst har gått åt till att betala hyran för lägenheten hon bor i. Endast ett fåtal andra utgifter finns redovisade i utredningen. Av detta har nämnden dragit slutsatsen att hon har försörjts av sin exmake.
25. AA har uppgett bl.a. följande.
26. Hon bor ensam och har inte lämnat någon oriktig uppgift. Kläderna som nämnden har iakttagit i hennes sovrum var hennes egna. När det gäller exmaken har han bott med en äldre son som sedermera har utvandrat. Att hon inte tidigare har klistrat för exmakens namn på dörren beror på att hon utan resultat har bett hyresvärden att ordna det. Hennes barn hjälper henne med inköp av bl.a. mat.
27. Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning.

28. När det inledningsvis gäller AAs ekonomiska situation avser de kontoutdrag som ingår i utredningen, som kammarrätten har konstaterat, en period som inte omfattas av återkravet. AA har dock inte tillbakavisat nämndens påstående om att i princip hela hennes inkomst har gått åt till att betala hyran. I stället har hon uppgett att barnen hjälper henne med inköp av mat m.m. och har lämnat in uppgifter från dem där de intygar att detta stämmer. Det har dock inte lämnats någon ekonomisk redovisning, någon dokumentation eller några närmare upplysningar till stöd för detta. Högsta förvaltningsdomstolen finner det inte trovärdigt att så gott som samtliga inköp av mat och andra dagligvaror har gjorts av någon annan än en medlem av AAs hushåll.
29. Nämnden har vid hembesöket konstaterat bl.a. att det har funnits en garderob fylld med kläder som bedömts tillhöra en man. Vidare har exmakens namn funnits på dörren till lägenheten fram till våren 2020, samtidigt som hans namn inte funnits på dörren till den lägenhet där han varit folkbokförd. Härtill kommer att den lägenhet där han varit folkbokförd, och uppges ha bott i tillsammans med en vuxen son, består av endast ett rum och kök. Det nu sagda talar för att exmaken har bott tillsammans med AA under den period som återkravet avser. De invändningar som AA har anfört mot nämndens utredning är mindre trovärdiga och innebär därför inte att utredningen försvagas.
30. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att nämnden med hög grad av sannolikhet har visat att AA har bott tillsammans med sin exmake under den period som återkravet avser. Hon har således lämnat oriktig uppgift om sina boendeförhållanden och har därigenom förorsakat att ekonomiskt bistånd har betalats ut felaktigt. Nämnden har därför haft grund enligt 9 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen för att återkräva biståndet. Det saknas därmed anledning att ta ställning till om nämnden har visat att även den vuxne sonen bodde i lägenheten.

31. Av 9 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen framgår att talan om återkrav av ekonomiskt bistånd i vissa fall inte får bifallas även om nämnden i och för sig har grund för återkravet. Med hänsyn till att kammarrätten inte har tagit ställning till den frågan ska målet visas åter dit.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Kristina Ståhl, Thomas Bull, Leif Gäverth och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emma Hallström.