

Ref 62

Vid återkrav enligt socialtjänstlagen av ekonomiskt bistånd på den grunden att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter om sina boendeförhållanden ska socialnämnden visa detta med en hög grad av sannolikhet.

9 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 december 2024 följande dom (mål nr 2471-23).

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. K.I.K. 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. K.I.K. 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. K.I.K. överklagade till Kammarrätten i Göteborg som upphävde förvaltningsrättens dom och avslog 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 K.I.K. 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. *K.I.K.* 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 ersättningskyldige 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 bevisvärigheter 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 K.I.K., 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. K.I.K. 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 K.I.K:s 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 K.I.K:s 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. K.I.K. 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 K.I.K:s ekonomiska situation avser de kontoutdrag som ingår i utredningen, som kammarrätten har konstaterat, en period som inte omfattas av återkravet. K.I.K. 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 K.I.K:s 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 K.I.K. under den period som återkravet avser. De invändningar som K.I.K. 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 K.I.K. 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.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

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

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Bull, Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Hallström.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2022-05-24, ordförande Aurell):

Levt sammanboende med exmaken

Av utredningen i målet framgår bl.a. att K.I.K:s exmake har varit folkbokförd på hennes adress fram till den 1 juli 2009. De har lämnat in ansökan om äktenskapsskillnad den 8 maj 2009 och fullföljt skilsmässan den 9 oktober 2012. K.I.K har anfört att anledningen till att de inte fullföljt skilsmässan tidigare var att de inte visste hur de skulle gå till väga. K.I.K. har inledningsvis nekats bistånd med hänvisning till makars försörjnings-skyldighet, men beviljats bistånd som ensamstående efter att exmaken bytt folkbokföringsadress. De har fyra gemensamma, numera vuxna, barn.

Av nämndens utredning framgår att socialtjänsten vid hembesök hos K.I.K. den 28 oktober 2020 bl.a. har gjort följande iakttagelser. I K.I.K:s sovrum har det funnits en dubbelsäng och flera garderober, varav en garderob där det ska ha funnits kläder som bedömts tillhöra en man. I badrumsskåpet har det funnits tre tandborstar. På ytterdörren har K.I.K:s exmakes namn klistrats över. När socialsekreterare passerat dörren den 9 mars 2020 har exmakens namn stått på dörren. Av nämndens utredning framgår vidare att Vägen Ut, när K.I.K. har arbetstränat hos dem, har skrivit att hon ”är hårt hållen hemifrån av sin man”.

Förvaltningsrätten finner inte anledning att ifrågasätta nämndens bedömning att kläderna i en av garderoberna i K.I.K:s sovrum tillhört en man.

Med hänsyn främst till de iakttagelser som gjorts vid hembesök, att K.I.K. och hennes exmake har gemensamma barn, samt att hennes exmake har bytt folkbokföringsadress först efter att K.I.K. har fått avslag på sin ansökan om bistånd bedömer förvaltningsrätten att nämnden har gjort sannolikt att K.I.K. har levt sammanboende med sin exmake under den aktuella perioden. Vad K.I.K. har anfört leder inte till någon annan bedömning. Hon ska därför anses genom oriktiga uppgifter ha förorsakat att ekonomiskt bistånd betalats ut obehörigen eller med för högt belopp.

Levt sammanboende med sonen

K.I.K. har ansökt om bistånd som ensamstående trots att hon har bott tillsammans med sin exmake. När den biståndssökande lever i ett samboförhållande ska hans eller hennes behov av bistånd bedömas med hänsyn till sambornas sammanlagda tillgångar (jfr RÅ 1995 ref. 48). Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att det är den som ansöker om bistånd som ska visa att denne har rätt till bistånd. Det innebär att K.I.K. har haft en skyldighet att visa att hon, under den period hon ansökt om bistånd, inte kunnat tillgodose sina behov genom sin sambo. Eftersom hon inte har gjort det har hon inte haft rätt till bistånd.

Nämnden har därför rätt att återkräva hela det bistånd om 159 578 kr som de felaktigt har betalat ut under den aktuella perioden.

Eftersom nämnden har rätt att återkräva hela det utbetalda biståndet med anledning av att K.I.K. har ansökt om bistånd som ensamstående trots att hon bedömts ha varit sambo med sin exmake, finns det inte anledning att vidare pröva om även K.I.K:s son har bott på adressen.

Ur stånd att klara sin försörjning och livsföring

Talan om ersättning får inte 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 (9 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen).

Det är nämnden som ska visa att den enskilde har förmåga att betala tillbaka det ekonomiska biståndet, utan att det kan antas att den enskilde blir ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt (se Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden i RÅ 1993 not. 322 och 323).

Nämnden har beslutat att återkräva totalt 159 578 kr från K.I.K. avseende bistånd som felaktigt utbetalats under perioden den 1 december 2018–31 oktober 2020. K.I.K. har anfört att hon kommer bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring om talan bifalls. Nämnden har bedömt att K.I.K. har ett visst utrymme att återbetala biståndet utifrån att hon har egen inkomst, hennes yngste son bor hos henne och bör betala del av hyra samt att hon bedöms bo och leva med sin exmake.

K.I.K. har anfört att hennes son sedan den 1 februari 2022 inte längre bor hos henne, vilket nämnden inte har ifrågasatt. Hon kan därmed inte anses kunna försörja sig genom hyra från sin son.

Av utredningen i målet framgår att K.I.K. inte har skulder hos Kronofogden. Hon får för närvarande inte ekonomiskt bistånd. Av kontoutdrag framgår att K.I.K. inte har gjort några inköp av mat. Enligt förvaltningsrättens mening är det inte trovärdigt att K.I.K:s dotter står för alla inköp av mat till henne när det, av kontoutdragen, framgår att K.I.K. har kunnat göra klädinköp. Förvaltningsrätten bedömer därmed att nämnden har gjort vad som ankommer på den genom att göra det sannolikt att K.I.K. försörjer sig genom sin exmake. Förvaltningsrätten anser därför att det inte framkommit något som medför att det finns skäl att anta att K.I.K. skulle bli ur stånd att klara sin försörjning eller dagliga livsföring i övrigt om talan om ersättning bifalls. Det har inte heller i övrigt kommit fram några synnerliga skäl mot att bifalla nämndens ansökan om betalning. Nämndens ansökan ska därför bifallas.

– Förvaltningsrätten bifaller ansökan och beslutar att K.I.K. ska betala 159 578 kr till Social- och arbetsmarknadsnämnden i Mölndals stad.

Kammarrätten i Göteborg (2023-04-03, Classon, Andres [skiljaktig] och Dahlgren):

Frågan i målet är om det finns förutsättningar att återkräva 159 578 kr från K.I.K. som felaktigt betalats ut som bistånd under perioden december 2018–oktober 2020. Det är nämnden som har bevisbördan för att K.I.K. lämnat oriktiga uppgifter, dvs. att hon felaktigt uppgett att hon inte var sammanboende med vare sig sin make eller sin son. Det är oklart vilket beviskrav som ska tillämpas vid återkrav av bistånd. I fråga om beviskrav och bevismedel ska förvaltningsprocesslagen (1971:291) och allmänna förvaltningsprocessrättsliga principer tillämpas. Det finns inget i förvaltningsprocessen för alla situationer gällande beviskrav utan det ska avgöras utifrån sakens beskaffenhet. Eftersom det är fråga om återkrav, dvs. ett förpliktande beslut med betydande konsekvenser för den enskilde, anser kammarrätten att det av hänsyn till rättssäkerheten krävs ett förhållandevis högt beviskrav (jfr HFD 2013 ref. 61 och Lindkvist, 2018, Utrednings-skyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen, s. 140). För återkrav bör det därför krävas att nämnden med en hög grad av sannolikhet har visat att K.I.K. har lämnat oriktiga uppgifter och att bistånd därför utgått med för högt belopp.

Det är ostridigt att K.I.K. under perioden återkravet avser inte varit folkbokförd tillsammans med vare sig sonen eller exmaken. Nämndens utredning till stöd för att hon varit sammanboende består bl.a. i att hon och exmaken har fyra gemensamma barn. Makarna skilde sig dock redan 2012 och inget av barnen var minderårigt under den period som återkravet gäller.

Av kontoutdrag framgår vidare att K.I.K. inte har gjort några inköp av mat under perioden april–oktober 2021. Återkravet avser dock en annan period och för den period som återkravet gäller finns inga kontoutdrag. Därtill har hon haft ett rum i sin lägenhet som varit fullt möblerat och med kläder som bedömts tillhöra en man. Det ska även ha funnits manskläder i garderoben i hennes rum. Hon har därtill klistrat över sin exmans namn på ytterdörren och hans namn ska inte finnas på dörren vid bostaden där han är folkbokförd. Hennes exman och son är folkbokförda hos andra familjemedlemmar.

Det finns uppgifter i nämndens utredning som talar för att K.I.K. har varit sammanboende, framför allt att hon haft ett rum möblerat i sin lägenhet med kläder som bedöms tillhöra en man. Det i sig räcker dock inte för att visa att hon varit sammanboende. Utredningen i övrigt bygger på antaganden om att hennes exmake eller hennes barn försörjer henne och att de inte bor där de är folkbokförda. Det har inte presenterats någon utredning som visar att det har skett pengatransaktioner mellan K.I.K. och hennes familjemedlemmar. Den förklaring K.I.K. själv lämnat om att sonen bott hos henne sporadiskt och att hennes barn hjälpt henne med matinköp framstår inte heller som orimlig. Kammarrätten bedömer mot den bakgrunden att nämnden inte med tillräckligt hög grad av sannolikhet visat att K.I.K. sammanbott med sin före detta make eller son under tiden återkravet avser.

Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens dom upphävas.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och avslår Social- och arbetsmarknadsnämnden i Mölndals kommuns ansökan om återkrav av bistånd.

Andres var skiljaktig och anförde:

Jag instämmer i förvaltningsrättens bedömning att nämnden gjort sannolikt att K.I.K. levtt sammanboende med sin exmake under den aktuella tidsperioden. Därutöver anser jag även att nämnden gjort sannolikt att hennes son bott i lägenheten under samma period. K.I.K. har således genom oriktiga uppgifter förorsakat att ekonomiskt bistånd betalats ut obehörigen eller med för högt belopp. I likhet med förvaltningsrätten bedömer jag att det inte är trovärdigt att K.I.K:s familjemedlemmar stått för alla inköp av mat till henne samt att nämnden gjort sannolikt att hon försörjer sig genom sin exmake. Skäl att anta att hon skulle bli ur stånd att klara sin försörjning eller dagliga livsföring i övrigt har inte framkommit. Inte heller föreligger synnerliga skäl mot att bifalla nämndens ansökan om betalning. Överklagandet ska därför avslås.