

**Fråga om bevisbörda och beviskrav avseende samboförhållande vid krav på återbetalning av bostadsbidrag.**

Lagrum:

3 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Försäkringskassan fann i beslut den 4 mars 2009 att F.B. skulle betala tillbaka 113 149 kr som hon hade fått för mycket i bostadsbidrag under perioden mars 1999 – december 2006. Vid omprövning den 8 juni 2009 fann Försäkringskassan inte skäl att ändra sitt tidigare beslut. Som skäl angavs väsentligen att F.B. inte visat att hon inte varit sambo med O.N. under den aktuella perioden; hon hade därmed fått bostadsbidrag som ensamstående som hon inte haft rätt till.

F.B. överklagade Försäkringskassans omprövningsbeslut hos förvaltningsrätten och yrkade i första hand att hon inte skulle behöva återbetala utbetalat bostadsbidrag och i andra hand att det belopp som skulle återbetalas skulle jämkas med hänsyn till att det inte hade rört sig om ett samboliknande förhållande utan om flera. Hon anförde bl.a. följande. Hon träffade O.N. för första gången den 1 augusti 1998. De har bott tillsammans under vissa perioder men de hade flera långa uppehåll i förhållandet som i och för sig sträckte sig över en tidsperiod om åtta år. Även O.N. har uppgett att de hade flera förhållanden där han lämnade henne vid flera tillfällen. De har träffats både hemma hos henne och hemma hos O.N. men då hon har varit mer bunden till sin bostad har det varit lättast att träffas där. O.N. var aldrig folkbokförd på hennes adress och han har utan tillåtelse uppgett hennes adress och telefonnummer i olika sammanhang. De har inte haft någon gemensam ekonomi. Försäkringskassans utredning är vinklad då den bygger på vittnen som O.N. förordat.

Försäkringskassan ansåg att överklagandet skulle avslås.

*Förvaltningsrätten i Växjö (2010-10-13, ordförande Juhlin)* yttrade, efter att redogjort för tillämpliga bestämmelser i lagen (1993:737) om bostadsbidrag och i sambolagen (2003:376) samt förarbeten till dessa: Fråga i målet är om Försäkringskassan haft fog för sitt beslut att av F.B. återkräva ett belopp om 113 149 kr motsvarande bostadsbidrag utbetalat med för högt belopp under perioden mars 1999 – december 2006, av det skälet att hon varit sambo och inte ensamstående under nämnda period. Avgörande härvid är huruvida det framkommit omständigheter som gör det sannolikt att F.B. varit sambo under den aktuella perioden samt om hon kan visa att hon inte varit det. – Härvid kan konstateras att F.B. och O.N. har haft ett förhållande som har sträckt sig över den ifrågavarande perioden. Förutom O.N. har två grannar uppgett att F.B. varit sammanboende med O.N. under åren 1998–2006. Av utredningen i målet har emellertid framkommit att osämja föreligger mellan F.B. och en av grannarna sedan tidigare och att den andre grannen kontaktades av

Försäkringskassan på uppmaning av O.N. Därtill har förhållandet mellan O.N. och F.B. stundtals varit mycket problematiskt. Med hänsyn till ovan sagda finner förvaltningsrätten att dessa personers utsagor i sig inte kan vara av avgörande betydelse i målet. I målet har dock framkommit att O.N. har hyrt ut sitt hus till turister vid ett flertal tillfällen under åren 2002–2006 och att han lämnat F.B:s hemnummer som kontaktnummer till turistbyrån. F.B. har anfört att förhållandet med O.N. blev mer stabilt i början av 2002 med flera sammanhängande övernattningar. I bygglovshandlingar från 2004 avseende den mur som uppförts på F.B:s fastighet framgår att hennes sambo/pojkvän vid ett flertal tillfällen i samband med uppförandet av muren har haft kontakt med grannarna. I bygglovshandlingarna använder F.B. i princip genomgående uttryck såsom *vi ansöker* och *vår huskropp*. I ett läkarutlåtande från 2004 anges att F.B. lever i ett samboförhållande och av fakturor och inköpsnotor framgår att O.N. under åren 2003–2006 har betalat betydande belopp för pool, braskamin och madrass som samtliga har levererats till honom på F.B:s adress. O.N. skrevs officiellt in på F.B:s adress den 8 juni 2005. O.N. har uppgett att han hade sina saker på F.B:s adress. Detta styrks av att han då förhållandet tog slut fick hämta sina tillhörigheter hos sin svägerska på grund av ett besöksförbud. Mot bakgrund av ovan anförda finner förvaltningsrätten att det i målet framkommit omständigheter som i vart fall gör det sannolikt att F.B. varit sambo under perioden 2002–2006. Förvaltningsrätten finner emellertid inte att det har framkommit sådana omständigheter som gör det sannolikt att hon varit sambo före denna tidpunkt. – F.B. har enligt förvaltningsrättens mening inte förmått visa att hon inte varit sambo under åren 2002–2006. Därmed får ett samboförhållande anses ha förelegat. Under sådana förhållanden har bostadsbidrag utgått med för högt belopp och grund att kräva utbetalat bostadsbidrag åter föreligger därmed. Skäl att ifrågasätta beräkningen av det nu aktuella återbetalningsbeloppet har inte anförts av F.B. och har inte heller i övrigt framkommit. F.B. har inte fullgjort sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, dvs. att hon och O.N. blivit sambor. Förvaltningsrätten finner att hon skäligen borde ha insett att hon var skyldig att göra en sådan anmälan. Därmed får kravet på återbetalning inte efterges. Försäkringskassan har således haft fog för sitt beslut om återkrav för åren 2002–2006. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis och beslutar att F.B. enbart ska betala tillbaka utbetalat bostadsbidrag för åren 2002–2006. – Målet lämnas åter till Försäkringskassan för erforderlig handläggning.

F.B. överklagade förvaltningsrättens dom hos kammarrätten och yrkade att hon inte skulle vara återbetalningsskyldig för bostadsbidrag som utbetalats för åren 2002–2006. Hon anförde huvudsakligen följande. I utredningen framkommer inga omständigheter som gör det sannolikt att hon skulle ha varit sambo under den i målet aktuella tiden. Hon och O.N. har haft skilda folkbokföringsadresser, varsin bostad, skild ekonomi och inga gemensamma barn. Deras förhållande var aldrig stabilt utan det förekom stora motsättningar som gjorde att de hade ett särboförhållande där var och en av dem hade egen bostad och eget hushåll. De hade uppslitande meningsskiljaktigheter och träffades därför inte under längre

perioder. Vad gäller O.N:s post finns motstridiga uppgifter. Hans anmälan till Försäkringskassan om att hon ska ha varit samboende med honom lämnades in i samband med att han fick del av en fällande dom för misshandel av henne. Hon åberopade intyg från fadern, vänner och en produktionschef vid Posten Meddelande AB i Sölvesborg.

Försäkringskassan motsatte sig bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Vad gäller bevisbördan är det Försäkringskassan som ska styrka att rätt till förmånen inte förelegat. För kassans bedömning talar uppgifterna från O.N. och en granne till honom samt två av F.B:s grannar. Dessa uppger samtliga att samboende förelegat under den aktuella perioden. Vidare är O.N. sedan den 8 juni 2005 registrerad hos posten på F.B:s adress vilket torde innebära att han är registrerad på två adresser. Det är ostridigt att O.N. har betalat en braskamin i F.B:s hus. Trovärdigheten av utsagorna i de av F.B. åberopade intygen går inte att bedöma.

*Kammarrätten i Jönköping (2011-12-14, Alkman, Stelzer, Krönmark, referent)* yttrade: Bevisbördan och beviskrav – I återkravsärenden är det som huvudregel det allmänna, här Försäkringskassan, som ansvarar för utredningen och som således ska tillse att alla relevanta fakta klarläggs. En oinskränkt officialprincip bör således gälla (jfr bl.a. Lavin: Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 58). Det är alltså Försäkringskassan som har bevisbördan för att F.B. fått bostadsbidrag obehörigen de aktuella åren och att återbetalningsskyldighet föreligger. – Försäkringskassans omfattande utredningsskyldighet samt den omständigheten att ett återkrav är särskilt ingripande mot den enskilde, måste vidare enligt kammarrättens mening innebära ett högre beviskrav än vad som allmänt kan sägas gälla inom förvaltningsprocessen. Avgörande för utgången i målet är således om det med hög grad av sannolikhet är visat att F.B. varit samboende under den i målet aktuella tiden och därmed inte var varit berättigad till bostadsbidrag som ensamstående. – Kammarrättens bedömning – F.B. och O.N. har lämnat motstridiga uppgifter om sitt förhållande och boende. De uppgifter som tillförts målet av släktingar och vänner till F.B. respektive O.N. får med hänsyn till deras konflikt behandlas med försiktighet. I målet är utrett att F.B. och O.N. under den aktuella tiden disponerade var sin bostadsfastighet. De var folkbokförda på skilda adresser och de har inga gemensamma barn. Kammarrätten finner mot den angivna bakgrunden att Försäkringskassan inte med tillräcklig grad av sannolikhet visat att F.B. uppburit bostadsbidrag obehörigen. Förutsättning för återkrav föreligger därmed inte. F.B:s överklagande ska därför bifallas. – Kammarrätten bestämmer att F.B. inte är återbetalningsskyldig för bostadsbidrag som avser åren 2002–2006.

Försäkringskassan överklagade hos Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade att kammarrättens och förvaltningsrättens domar skulle upphävas samt att Försäkringskassans beslut skulle fastställas. Kassan anförde bl.a. följande. I regel har Försäkringskassan bevisbördan när det gäller de förhållanden som åberopas till stöd för bedömningen att

återbetalningsskyldighet föreligger. Det är dock oklart vilket beviskrav som gäller. Försäkringskassan anser att den i ärendet föreliggande utredningen i vart fall gör sannolikt att F.B. under den aktuella perioden har varit sammanboende. Rätt till bidrag har inte förelegat och F.B. är återbetalningsskyldig.

F.B. bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Av utredningen i målet framkommer inga omständigheter som gör det sannolikt att hon har varit sammanboende. Hon och O.N. har haft olika folkbokföringsadresser, var sin bostad och skild ekonomi och de har inga gemensamma barn. Förhållandet var aldrig så stabilt att de funderade på att flytta ihop, vilket framgår tydligt av de uppgifter hon tidigare har lämnat till Försäkringskassan. De har däremot haft ett särboförhållande.

*Högsta förvaltningsdomstolen (2013-07-01, Sandström, Almgren, Hamberg, Nymansson, Rynning) yttrade:*

#### *Skälen för avgörandet*

Vad målet gäller

F.B. har för 2002–2006 såsom ensamstående ansökt om och beviljats bostadsbidrag. Frågan är om Försäkringskassan haft skäl att, mot bakgrund av vissa uppgifter om att F.B. skulle ha varit sambo, besluta om återbetalning av bostadsbidraget.

#### Rättslig reglering

Enligt 28 § lagen om bostadsbidrag ska Försäkringskassan besluta om återbetalning av bostadsbidrag som har lämnats felaktigt eller med för högt belopp.

I fråga om bostadsbidrag gäller således en strikt återbetalningsskyldighet. Möjligheten till återkrav är inte begränsad till fall där felaktiga uppgifter lämnats, anmälningsskyldighet inte fullgjorts eller mottagaren insett eller bort inse att utbetalningen var felaktig. Det har förutsatts att de rekvisit som vanligen används för att bedöma om återbetalningsskyldighet föreligger i stället kan ingå i bedömningen av om eftergift kan medges (prop. 1995/96:186 s. 54).

Av 3 § lagen om bostadsbidrag framgår att vid tillämpningen av lagen ska två personer som är gifta med varandra anses bo tillsammans om inte den som ansöker om bostadsbidrag eller den som bidrag betalas ut till visar annat. Sambor ska likställas med makar. Om det kommer fram omständigheter som gör det sannolikt att två personer är sambor, ska dessa likställas med sambor, om inte den som ansöker om bostadsbidrag eller som sådant bidrag betalas ut till visar att de inte är sambor. Bestämmelserna gäller bostadsbidrag som avser tid efter 2005. Enligt 1 § sambolagen avses med sambor två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll.

Av 1 kap. 3 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken följer att lagen om bostadsbidrag är tillämplig i målet. Bestämmelser som motsvarar 3 och 28 §§ i den lagen finns nu i 95 kap. 6 § och 108 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

Bevisbörda m.m.

Även om Försäkringskassan har ett utredningsansvar i ansökningsärenden är det primärt den som ansöker om en förmån som har att visa att förutsättningarna för bifall är uppfyllda. Det kan antas att det normalt är sökanden som har bäst förutsättningar att lägga fram bevisning. I ärenden om återbetalning av socialförsäkringsförmåner är det däremot Försäkringskassan som har bevisbördan (HFD 2011 ref. 81).

Den särskilda bevisbörderegeln avseende sambor i 3 § lagen om bostadsbidrag har i förarbetena motiverats med att en tydligare reglering av bevisbördan rörande boendeförhållanden kan motverka att systemet för bostadsbidrag missbrukas. Det framgår inte av förarbetena om regeln avsetts kunna användas även i återbetalningssituationer.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Den i målet aktuella bevisfrågan rör den eventuella förekomsten av ett samboförhållande. En utredning från Försäkringskassans sida av om ett samboförhållande föreligger eller inte torde ofta möta betydande svårigheter. Om inte lätt konstaterbara omständigheter föreligger, såsom folkbokföring på samma adress och gemensamma barn, behövs en ingående bedömning av parternas inbördes förhållande i olika avseenden, och även av deras gemensamma uttryckliga vilja att förhållandet ska betraktas som ett samboförhållande (se prop. 2002/03:80 s. 43 ff.).

Försäkringskassan har vidtagit en rad åtgärder för att undersöka om F.B. under den i målet aktuella tiden ska anses ha varit sammanboende med en man, som till myndigheten anmält att parterna enligt hans uppfattning då varit sambor. Försäkringskassan har vid utredningen undersökt postutdelning, bostadsförhållanden, gemensamma inköp m.m. F.B. har uppgett att parterna under den aktuella tiden träffats ofta, men valt att leva på var sitt håll. Det kan konstateras att parterna haft var sin bostad och olika folkbokföringsadresser och att de inte har några gemensamma barn.

De särskilda utrednings- och bevissvårigheter som uppkommer när samboförhållanden ska bedömas i ärenden om bostadsbidrag, vilka avspeglas i regleringen i 3 § lagen om bostadsbidrag, bör enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning beaktas även i återbetalningsärenden. Det beviskrav som Försäkringskassan ska uppfylla i sådana fall bör därför inte sättas lika högt som vanligen gäller i ärenden om återbetalning av socialförsäkringsförmåner.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att Försäkringskassan inte med tillräcklig grad av sannolikhet visat att F.B. levt i ett samboförhållande. Överklagandet ska således avslås.

*Högsta förvaltningsdomstolens avgörande*

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 855-12, föredragande Holm