

Formkrav vid anmälan om ändrade förhållanden avseende förmånen bostadstillägg

Pensionsmyndighetens ställningstagande

En anmälan om ändrade förhållanden, som görs av en person som sedan tidigare får förmånen bostadstillägg, behöver inte alltid göras skriftligen, i en egenhändigt undertecknad handling, oavsett om en omprövning enligt de ändrade förhållandena leder till en höjning eller sänkning av bostadstillägget.

Bakgrund

En person som vill begära förmånen bostadstillägg (sökanden) ska ansöka om det skriftligen, se 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken (SFB). Ett sedan tidigare beviljat bostadstillägg ska enligt 103 kap. 2 § SFB omprövas när något förhållande som påverkar tilläggets storlek ändras. En person som redan uppbär bostadstillägg har en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av bostadstillägget. Anmälan behöver inte göras om den handläggande myndigheten har kännedom om ändringen och därför saknar behov av en anmälan. Anmälan behöver inte heller göras i ett ärende om bostadstillägg eller äldreomsorgsstöd om ändringen innebär att inkomsterna eller förmögenheten endast har ökat i mindre omfattning, se 110 kap. 46 § SFB.

Pensionsmyndigheten har i dagsläget en rättstillämpning som innebär att den enskilde måste framställa en *skriftlig* begäran för att bostadstillägget ska räknas om när ändrade förhållanden medför att det belopp med vilket förmånen utgår ska höjas. Detta beror på att en sådan anmälan ses som en ansökan om ökning av förmån för vilken det föreligger ett formkrav enligt 110 kap. 4 § SFB. Från denna tillämpning har ett tillfälligt administrativt beslut fattats som medger att omräkning som leder till att bostadstillägg utgår med ett högre belopp i vissa fall får ske efter telefonkontakt om det framgår att det är fråga om samma person och samma bostad, även om egenhändigt undertecknad handling saknas, dnr VER 2019-112.

Hanteringen med ett krav om en skriftlig begäran vid höjt belopp har lett till längre handläggningstider och är försvårande för den enskilde. Vidare ställs inte krav på egenhändigt undertecknad handling vid en omräkning som leder till att beloppet ska sänkas, vilket ytterligare försvårar för den enskilde att förstå vilka krav som ställs i olika situationer.

Detta rättsliga ställningstagande besvarar frågan om det finns rättslig grund att hantera en anmälan om ändrade förhållanden olika beroende av om anmälan innebär att det belopp med vilket bostadstillägg utgår höjs eller sänks.¹ Ställningstagandet påverkar inte det ställningstagande som gjorts att omprövning vid ändrade förhållanden som innebär att bostadstillägget ska öka respektive minska från olika tidpunkter inom en

¹ En djupare utredning av rättsfrågan återfinns i en rättsutredning fastställd den 11 september 2020.

retroaktiv period ska göras på så sätt att förändringar under hela perioden beaktas och bostadstillägget beräknas utifrån en summering av ökning och minskningar utifrån samtliga kända omständigheter som förelåg vid beräkningstillfället och som ska läggas till grund för bostadstillägget.²

Skälen för ställningstagandet

Gällande rätt

I 101 kap. 10 § SFB anges att bostadstillägg lämnas från och med den månad som anges i ansökan, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden, om inte annat anges i 10 a §.

Enligt 103 kap. 2 § SFB ska bostadstillägget omprövas när något förhållande som påverkar tilläggets storlek har ändrats.

Av 103 kap. 4 § första stycket SFB framgår att en ändring av bostadstillägget ska gälla från och med månaden efter den månad då anledningen till ändring har uppkommit. En ändring av bostadstillägget ska dock gälla från och med den månad under vilken de förhållanden har uppkommit som föranleder ändringen, om förhållandena avser hela den månaden. Gäller det höjning av tillägget ska även 101 kap. 10 § beaktas.

Enligt 110 kap. 4 § första stycket SFB ska den som vill begära en förmån (sökanden) ansöka om den skriftligen. Detsamma gäller begäran om ökning av en förmån.

I 110 kap. 46 § första stycket SFB anges att den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt denna balk ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen.

Enligt 110 kap. 47 § andra stycket SFB får den handläggande myndigheten, när det anses motiverat, kräva att uppgifterna lämnas på det sätt som föreskrivs i 4 §.

Analys

Bostadstillägget syftar till att ge pensionärer ekonomiska möjligheter att ha en god bostad. Förmånen beviljas som huvudregel tills vidare. Bostadstillägg kan inte utges med olika andelar, utan dess storlek eller det belopp med vilket tillägget utgår beror på olika beräkningsfaktorer samtidigt som det finns ett högsta belopp, ett tak, med vilket förmånen kan utbetalas.³

Det föreligger inga formkrav för en anmälan om ändrade förhållanden. Myndigheten har dock *möjlighet* att kräva att uppgifterna i anmälan lämnas skriftligen i en egenhändigt undertecknad handling, se 110 kap. 47 § SFB. När en enskild har gjort en anmälan om ändrade förhållanden har myndigheten en skyldighet att agera på olika sätt. Myndigheten ska bl.a. ompröva bostadstillägget när något förhållande som påverkar tilläggets storlek har ändrats, utreda om ersättningen ska dras in eller sättas ned och utreda om det föreligger en återbetalningsskyldighet. Om det i samband med en omprövning av bostadstillägget visar sig att det finns utrymme för den enskilde att beviljas ytterligare ersättning uppstår frågan om den enskilde behöver inkomma med en skriftlig ansökan och i så fall vilka formkrav som gäller för denna.

² Rättsligt ställningstagande PRS 2018:4.

³ 3 270 kr för sammanboende och 6 540 kr för ensamstående år 2020.

Utformningen av bestämmelsen om ansökan om förmån utgår från synsättet att sökandens begäran ska vara den yttre ram inom vilken handläggningen av ett ansökningsärende ska hållas.⁴ I förarbetena anges att en begäran om ökning av en redan utgående förmån till sin karaktär är lik en begäran om en förmån. För många förmåner ska därvid samma typ av uppgifter lämnas såväl vid en begäran om en förmån som vid en begäran om en ökning av en förmån. Regeringen anser därför att samma regler ska gälla även för en ökning av en förmån.⁵ I dessa förarbeten saknas en utförligare beskrivning av vad som menas med en ökning av förmån. Försäkringskassan har tolkat detta som att det kan vara fråga om en ökning av andel, ändrad nivå eller längre ersättningsperiod.⁶ Avseende vissa förmåner finns det specialbestämmelser om både ökning och minskning av förmån. Allmän pension kan t.ex. utges med hel, tre fjärdedelar, halv eller en fjärdedel förmån. Både ökat och minskat uttag av allmän pension kräver skriftlighet, se 56 kap. 9 och 10 §§ SFB.

Som ovan angetts utges dock inte förmånen bostadstillägg i olika andelar, med olika nivå som t.ex. föräldrapenningen eller som huvudregel i en på förväg bestämd period. I samband med förändringar av bostadstilläggets konstruktion som tidsbegränsad förmån till en förmån som utges tills vidare gjordes dock vissa förarbetsuttalanden som talar för att varje önskan om att ett högre belopp med vilket förmånen bostadstillägg ska utgå kräver en ansökan; ”en ny ansökan kan endast begäras av en förmånstagare som fått bostadstillägg beviljat tills vidare, när denne begär en ökning av bostadstillägget”.⁷ Emellertid kommenteras inte hur ansökningsförfarandet förhåller sig till beslut om omprövning av bostadstilläggets storlek eller vad som menas med en ”ökning av bostadstillägget”. Förmånens konstruktion tyder istället på att bostadstillägg utgår med högsta möjliga belopp utifrån de förhållanden som råder vid var tid. Det är den första ansökan om förmånen som ska vara skriftlig och som är den yttre ram som myndigheten ska hålla ärendehandläggningen inom så länge det ursprungliga beviljandet är gällande.

Regeringsrätten har i två avgöranden, RÅ 2003 ref 3, prövat frågan om utgående bostadstillägg till pensionärer i avsaknad av ansökan kan höjas för förfluten tid och i så fall fr.o.m. vilken tidpunkt. I avgörandena anför domstolen bl.a. att ansökan krävs för att bostadstillägget ska höjas om myndigheten inte på annat sätt får kännedom om att förhållandena ändrats. Vid den tiden förelåg dock inga särskilda formkrav för att anmäla ändrade förhållanden och det saknades möjlighet att kräva att en sådan skulle göras enligt någon särskild form.⁸ I SFB har en möjlighet att kräva att uppgifterna i en anmälan lämnas skriftligen införts i 110 kap. 47 § SFB. Avgörandet får anses behandla frågan om fr.o.m. vilken tidpunkt en myndighet har en skyldighet att ompröva tidigare beslut när grunden för omprövningen varit okänd för myndigheten. Målen kan inte anses handla om formen för den ansökan om bostadstillägg som Regeringsrätten menar att personerna i fråga skulle ha gjort. Det är fråga om på vems initiativ bostadstillägget kan omräknas, om det fanns grund för en omprövning med stöd av

⁴ Socialförsäkringsbalk, prop. 2008/09:200 s. 550.

⁵ Socialförsäkringsbalk, prop. 2008/09:200 s. 551.

⁶ Förvaltningsrätt i praktiken, vägledning 2004:7, version 13, s. 48.

⁷ Enklare och effektivare handläggning av bostadstillägg, och vissa andra frågor, prop. 2011/12:152 s. 12 f.

⁸ 26 § lag (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

20 kap. 10 a § AFL (numera 113 kap. 3 § SFB) och med vilken retroaktivitet en sådan omräkning kan göras.

Bestämmelsen i 103 kap. 4 § är en kodifiering av avgörandet RÅ 2003 ref. 3. Ordvalet ”höjning av tillägget” i 103 kap. 4 § första stycket SFB talar för att en anmälan kan utmyнна i en *höjning* av förmånen, vilket inte är detsamma som den *ökning* som lagstiftaren reglerat i 110 kap. 4 § SFB. Det ska också noteras att reglerna om omprövning av bostadstilläggets storlek i 103 kap. SFB helt saknar hänvisning till bestämmelsen om formkrav i 110 kap. 4 § SFB. Om lagstiftaren ansåg att det vid en omprövning krävs en ansökan om ökning av förmån enligt de formkrav som gäller för detta för att enskilda ska få ett högre belopp bostadstillägg, vore det rimligt att en hänvisning till 110 kap. 4 § SFB gjorts på motsvarande sätt som lagstiftaren har valt att hänvisa till 101 kap. 10 § SFB för att reglera vilken retroaktivitet som gäller vid en sådan omprövning.

Det går inte att utläsa ur bestämmelserna i SFB, att det finns en skyldighet att påbörja ett skriftligt ansökningsförfarande efter en omprövning, som Pensionsmyndigheten har en skyldighet att göra enligt 103 kap. 2 § SFB, för att en enskild ska få det högre belopp bostadstillägg som denne har rätt till. Pensionsmyndigheten har dock, med stöd av 110 kap. 47 § SFB, en möjlighet att, när det anses motiverat, kräva att uppgifterna i en anmälan lämnas skriftligen i en egenhändigt undertecknad handling. Det saknas skäl för att myndigheten regelmässigt borde kräva skriftlig form för att en enskild ska kunna initiera en omprövning enligt 103 kap. SFB. Detta får avgöras från fall till fall beroende av omständigheterna i det enskilda ärendet. Vad som kan anses motivera ett sådant krav kan utvecklas i ett metodstöd för handläggningen.

Ett beslut efter en omprövning med stöd av 103 kap. SFB till följd av ändrade förhållanden kan leda till både en höjning eller en sänkning av bostadstillägget. Slutsatsen är att det i SFB *inte* finns ett krav på att en person ska göra en skriftlig ansökan för att få rätt till det högre bostadstillägg som det vid en omprövning på grund av ändrade förhållanden visat sig att personen har rätt till. Skulle den enskilde efter en omprövning inte vara intresserad av ett höjt belopp kan denne avsäga sig förmånen. Det går inte att avsäga sig del av förmånen eller ett visst belopp.

Bedömning

Efter att en initial skriftlig ansökan om förmånen bostadstillägg är handlagd och förmånen är beviljad tills vidare krävs inte att en anmälan om ändrade förhållanden görs skriftligen i en egenhändigt undertecknad handling. Det finns ingen koppling mellan en sådan anmälan och det krav på skriftlig form som enligt 110 kap. 4 § SFB gäller för den som vill begära en ökning av förmån. En höjning av beloppet av redan beviljad förmån som beror på att beräkningsunderlaget ändrats kan göras även på basis av en formlös anmälan av den enskilde. Det kan dock finnas situationer där det bedöms som lämpligt att inhämta uppgifter skriftligen i en egenhändigt undertecknad handling, se 110 kap. 47 § SFB. Det ankommer på den enskilde handläggaren att avgöra om omständigheterna är sådana att skriftlig form bedöms nödvändig utifrån de krav på handläggningen som framgår av 9 § förvaltningslagen (2017:900) – att handläggningen sker så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rätts-säkerheten eftersätts.

Anmälan av ändrade förhållanden garanterar att beräkningsunderlaget är korrekt. En anmälan kan i sin tur leda till en omprövning med stöd av 103 kap. 2 § SFB, som kan mynna ut i ett beslut om en höjning eller sänkning av bostadstillägget.

Vad som sägs i detta rättsliga ställningstagande om bostadstillägg ska även gälla avseende äldreomsorgsstöd, eftersom bestämmelserna om omprövning av de båda förmånerna är likalydande. Den som tar emot båda förmånerna får ändringar under förmånernas löptid prövade samtidigt inom ramen för samma anmälan om ändrade förhållanden, eftersom beräkningarna av de båda förmånerna är beroende av varandra.

Konsekvenser av föreslagen tillämpning

Att tillämpa bestämmelserna i enlighet med detta rättsliga ställningstagande leder till en förenkling för den enskilde och till att handläggningstiderna kan förkortas. Den enskilde kan istället för att framställa en skriftlig och egenhändigt undertecknad anmälan om ändrade förhållanden lämna anmälan i annan form. Vid anmälan som görs muntligen per telefon finns en möjlighet för Pensionsmyndigheten att efter sedvanlig bevisvärdering och eventuell komplettering slutföra och besluta i ärendet direkt i samband med telefonsamtalet. Vid anmälan som görs i annan form, exempelvis skriftligen men utan egenhändigt undertecknande, torde handläggningstiderna förkortas, eftersom den enskilde inte längre behöver anmodas att komma in med en anmälan som är egenhändigt undertecknad. I dagsläget placeras merparten av anmälningar om ändrade förhållanden i kö för handläggning. De långa handläggningstiderna kan innebära negativa ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

Det pågår ett arbete med att styra om handläggningen, inklusive anmälan, till ett elektroniskt och automatiserat förfarande, men det kommer dröja en tid innan en sådan förändring är slutförd. Även därefter får förmodas att myndigheten behöver ha rutiner för att på ett effektivt sätt bemöta de personer som föredrar att ha sina kontakter med myndigheten på mer traditionella vis, t.ex. per telefon.

Att tillämpa bestämmelserna i enlighet med detta rättsliga ställningstagande skulle kunna innebära en risk i form av att incitamentet för enskilda att ange oriktiga uppgifter ökar, alternativt att någon obehörigen anmäler och får verkställt ändringar i beräkning av förmån för någon annans räkning, med risk för återbetalningsskyldighet eller för lite utbetalt bostadstillägg som följd. Dessa risker får emellertid anses som små. Vidare leder varje ny beräkning av bostadstillägget till att det skickas ut ett beslutsbrev, vilket den enskilde har möjlighet att begära omprövning av om något inte stämmer överens med den enskildes uppfattning om faktiska förhållanden. Den enskilde har skyldighet att agera om det skulle genomföras ändringar av bostadstillägget efter anmälan som mot förmodan har gjorts obehörigen. Den eventuella nackdel som dessa risker medför får anses underordnade den väsentliga förbättring som följer av att tillämpa gällande bestämmelser i enlighet med detta rättsliga ställningstagande i form av förenkling för såväl den enskilde som för myndigheten. Det ska framhållas att ett förenklat anmälningsförfarande med kortare handläggningstider som följd kan bidra till att frigöra resurser för löpande efterkontroller, vilket leder till att såväl oavsiktliga som avsiktliga fel kan korrigeras snabbare och i större utsträckning än idag. En tillämpning enligt detta rättsliga ställningstagande torde leda till

en högre andel korrekt utbetalda bostadstillägg, eftersom en förenkling av anmälningsförfarandet kan förmodas leda till att fler bostadstillägg snabbare blir beräknade utifrån aktuella och korrekta uppgifter.

Förslaget till rättsligt ställningstagande har beretts inom myndigheten och även remitterats till Försäkringskassan. Försäkringskassan har avstyrkt förslaget⁹ och bl.a. lämnat följande synpunkter. RÅ 2003 ref. 3 och förarbetsuttalanden talar för att den nuvarande tolkningen, att ansökan krävs när den försäkrade vill ha ett högre belopp bostadstillägg, alltså är riktig.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har således olika uppfattning om tolkningen av bestämmelserna, vilket innebär att hanteringen mellan myndigheterna kommer att skilja sig åt framgent. Pensionsmyndigheten kommer att tillämpa bestämmelserna i enlighet med detta rättsliga ställningstagande, dvs. *inte* kräva att en anmälan om ändrade förhållanden, som görs av en person som sedan tidigare får förmånen bostadstillägg, alltid görs skriftligen, i en egenhändigt undertecknad handling, om en omprövning enligt de ändrade förhållandena leder till en höjning av bostadstillägget. Försäkringskassan, å sin sida, vidhåller dessa krav. Detta bedöms dock inte innebära negativa konsekvenser för handläggningen för någon av myndigheterna, utöver svårigheten att förklara för enskilda att två myndigheter tillämpar samma bestämmelse avseende samma förmån på olika sätt. Nyttan för enskilda med denna tillämpning bedöms dock överstiga nackdelen med detta förhållande.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av chefsjuristen Lena Aronsson efter föredragning av juristerna Naomi Zemack och Therese Ahrling. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Martina Irving deltagit.

Beslutet har föregåtts av beredning med utvecklingsavdelningen och produktionsavdelningen samt remiss med Försäkringskassan.

Lena Aronsson

Naomi Zemack / Therese Ahrling

⁹ Försäkringskassans remissyttrande den 28 oktober 2020, FK dnr 012779-2020.