

**Pensionsmyndigheten kritiseras för att ha utfärdat anvisningar om hanteringen av återkrav som inte gett utrymme för någon egentlig individuell bedömning och som myndigheten insett skulle leda till felaktiga beslut**

**Beslutet i korthet:** Pensionsmyndigheten har utfärdat anvisningar om hur handläggarna av ärenden om återkrav av bostadstillägg ska hantera frågan om god tro. Myndigheten har även utfärdat anvisningar om förkortad kommunikeringstid i återkravsärenden. I beslutet uttalas bl.a. att anvisningar som ytterligare förtydligar vad som i t.ex. förarbeten eller allmänna råd har uttalats om tillämpningen av en författning är av godo och att det självfallet uppstår situationer som innebär att anvisningarna måste ändras. Ändringarna får emellertid inte resultera i att anvisningarna strider mot författning, förarbetsuttalanden eller centralt utformade allmänna råd (jfr JO 1998/99 s. 381). I förevarande fall innebär det bl.a. att kravet på en individuell bedömning i varje enskilt ärende inte får åsidosättas. Enligt JO:s uppfattning är de aktuella anvisningarna alltför generaliserade och kategoriska för att ge utrymme för någon egentlig individuell bedömning. Anvisningarna innehåller dessutom moment som Pensionsmyndigheten redan hade insett skulle leda till oriktiga beslut. JO är mycket kritisk till Pensionsmyndighetens anvisningar i denna del. Beträffande det som har framkommit om anvisningarna om förkortad kommunikeringstid nöjer sig JO med att erinra om vad som tidigare uttalats angående begäran om anstånd med att inkomma med yttrande, nämligen att myndigheten bör tillmötesgå en sådan så länge den ligger inom det rimligas gräns (se t.ex. JO 1996/97 s. 319).

**Anmälan**

I en anmälan, som kom till JO den 14 september 2012, klagade AA på Pensionsmyndigheten och anförde bl.a. följande. Pensionsmyndigheten bryter mot förvaltningslagens regler i samband med sin handläggning av ärenden om återkrav av bostadstillägg. Detta sker genom att myndigheten underlåter att göra enskilda bedömningar i frågan om huruvida god tro förelegat och i stället sätter upp riktlinjer som alltid ska gälla. Under en period innebar dessa riktlinjer att god tro aldrig skulle anses föreligga då Pensionsmyndigheten orsakat felutbetalningen. Under annan period gällde, med vissa i riktlinjerna angivna undantag, motsatsen. Vidare har enhetschefen BB och gruppchefen CC beslutat om en kommunikeringstid som innebär att den enskilde inte ges skälig tid att inkomma med synpunkter. Kommunikeringsbreven sänds med B-post och i dessa anges att mottagaren har tio dagar på sig att svara. Till detta läggs sedan fyra dagar för

postgång. Likväl uppstår i praktiken situationer då den enskilde tar emot brevet på fredagen och då den sista dag för svar anges till följande måndag. Handläggarna har dessutom fått direktiv om att anstånd ska ges endast om det föreligger väldigt speciella skäl. AA anförde vidare att hennes chef hade hotat med att lämna dåliga referenser om henne om hon inte följde de lagstridiga riktlinjerna.

### Utredning

Ärendet remitterades till Pensionsmyndigheten som anmodades att yttra sig över det som AA anförde. I ett remissvar den 14 januari 2013 anförde Pensionsmyndigheten följande.

#### Anmälan

AA har anmält Pensionsmyndigheten samt enhetschefen BB och gruppchefen CC till JO. I sin anmälan anger AA att Pensionsmyndigheten samt tjänstemännen BB och CC med insikt om lagstridighet har ignorerat gällande förvaltningslagar och gällande praxis i sina direktiv till handläggarna av återkrav. CC har dessutom under hot tvingat AA att följa lagstridiga direktiv.

#### Bakgrund

Pensionsmyndigheten administrerar och handlägger bland annat ärenden om bostadstillägg till personer som uppbär ålderspension.

Bostadstillägg är en komplex förmån som kräver en hel del information och underlag från sökanden för att ett korrekt beslut ska kunna fattas. Mer än hälften av samtliga ansökningar är ofullständiga och kräver komplettering. Bostadstillägg söks dessutom ofta av äldre pensionärer som har svårt att förstå hur beräkningen görs.

Besluten om bostadstillägg uppfyller inte våra krav på hur vi skulle vilja att de såg ut. Till viss del samarbetar vi med Försäkringskassan i vår ärendehantering. Till följd av den databas Försäkringskassan använder är våra beslut inte i enlighet med vår beslutsmodell. Uppgifterna sparas inte på ett tillfredsställande sätt vilket gör att informationen i besluten kan vara förvirrande. Det kan bland annat vara svårt att utläsa vilka belopp som ligger till grund för beslutet. Logiken av texten kan dessutom vara svår att förstå.

Om ett bostadstillägg har betalats ut med ett felaktigt belopp prövar Pensionsmyndigheten enligt 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken om det finns skyldighet för den enskilde att återbetala vad som betalats ut felaktigt. Om den felaktiga ersättningen lämnats till följd av annan än den enskilde, ska en prövning göras om den enskilde insett eller borde ha insett att det utbetalda beloppet var felaktigt. Om vi kommer fram till att det föreligger en skyldighet till återbetalning, ska vi även pröva om det finns särskilda skäl för att helt eller delvis efterge kravet.

BB är enhetschef för Pensionsmyndighetens enhet i Karlstad. Han är dessutom processägare för vår process för återkrav. CC är gruppchef i Halmstad och var mellan april och december 2012 AA:s närmaste chef.

AA har varit tillfälligt anställd på Pensionsmyndigheten mellan den 4 juli 2011 och den 31 december 2012. Hon arbetade som handläggare av återkrav rörande ärenden om bostadstillägg vid Pensionsmyndighetens kontor i Halmstad.

#### Utredning

Individuell prövning av återkrav

I Pensionsmyndighetens arbete med att förenkla och effektivisera vår handläggning av återkrav, tittade vi i början av 2012 på frågan om tillämpningen av kriteriet för när en pensionär kan sägas ha insett eller skäligen borde ha insett att en utbetalning

varit felaktig. I den tidigare bedömningen ansågs ett felaktigt utbetalt belopp i princip alltid föranleda återkrav. Den nya tolkningen blev i stället att vi i normalfallet skulle förutsätta att den enskilde inte är återbetalningsskyldig för en felutbetalning som orsakats av Pensionsmyndigheten. Återbetalningsskyldighet i de fallen förelåg endast när det med hänsyn till omständigheterna i ärendet med en hög grad av säkerhet kunde antas att den enskilde varit i ond tro angående utbetalningen.

I några situationer ansågs den enskilde aldrig ha varit i god tro. Det gällde precis som AA angett i sin anmälan när bostadstillägget varit högre än själva hyran, när bostadstillägget hade betalats ut två gånger för en och samma månad samt när rätten till bostadstillägg hade upphört.

I samband med vår interna kontinuerliga kvalitetskontroll av ärenden underkändes besluten i en del av de ärenden där den nya bedömningen av ond respektive god tro ansågs ha blivit alltför generös. Det gällde till exempel de fall där den enskilde själv anmält en förändring och Pensionsmyndigheten trots det fortsatt att betala ut ersättningen med för högt belopp. BB beslutade därför att det från den 1 juni 2012 inte längre skulle vara självklart att den enskilde skulle anses vara i god tro när han eller hon själv anmält en förändring, men Pensionsmyndigheten ändå fortsätter att betala ut ersättningen med ett för högt belopp. Han beslutade också att ingen ny åtgärd skulle vidtas för ärenden som påbörjats före den 1 juni vad gäller beräkning av återkravstid och återkravsbelopp. Anledningen var att det skulle innebära en orimligt stor arbetsinsats samtidigt som ingen pensionär skulle komma till skada med anledning av beslutet.

#### Kommuniceringstid

För att snabbare komma till beslut i ett ärende om återkrav har BB under sommaren 2012 beslutat om en kortare tid för den enskilde att komma in med synpunkter på vår avsikt att senare besluta om återkrav.

Tidigare hade Pensionsmyndigheten i våra ärenden om återkrav haft en kommunikeringsstid på tre veckor. BB beslutade i stället en kommunikeringsstid på 14 dagar (10+4) vilket han ansåg skulle ge den enskilde en skälig tid för att komma in med eventuella synpunkter. Tiden ska börja räknas från dagen efter att kommunikeringskriften är daterad. Den enskilde handläggaren har haft möjlighet att själv besluta om en längre kommunikeringsstid om den enskilde hört av sig och tyckt att kommunikeringsstiden varit för kort.

#### Utvecklingssamtal

Under tiden april – september 2012 hade CC i egenskap av närmaste chef ett flertal samtal med AA angående hennes skyldigheter som anställd på Pensionsmyndigheten när det gäller myndighetens arbetstidsavtal, flextidspolicy och övertidsuttag. CC har vid ett möte uttalat ”att AA:s agerande inte gör henne rättvisa och ställer eventuell fortsatt anställning samt referenser på spel”. Samtalen mellan CC och AA utmynnade i en disciplinär åtgärd i form av en erinran till AA. Erinran utdelades i samråd med personalenheten.

Syftet med mötena var att diskutera AA:s skyldigheter som anställd vid Pensionsmyndigheten. Vid samtalen fördes dock även en dialog om de beslut som tidigare förmedlats till medarbetarna och som avsåg bedömning av ond och god tro samt ändrad längd på kommunikeringsstiden. Den erinran som AA tilldelades hade dock inget med detta att göra.

#### Pensionsmyndighetens inställning

Anmälan avseende individuell prövning av återkrav

För att stärka rättsäkerheten för den enskilde sätter Pensionsmyndigheten upp riktlinjer för hur handläggarna av våra ärendeslag ska besluta i olika situationer. Det kan till exempel handla om tolkning av en lagregel. Det kan också gälla förenklingar och effektiviseringar av ärendehandläggningen. Grunden är att den enskilde bättre ska kunna förstå hur hans eller hennes ärende behandlas, och att andra liknande

ärenden behandlas på samma eller liknande sätt. Det ska inte göra någon skillnad vilken handläggare som handlägger ärendet.

Bostadstillägg är en komplex förmån. Vi har därför ansett det viktigt att samtliga handläggare av ärenden om bostadstillägg och ärenden kopplade till bostadstillägg får så mycket stöd och hjälp som möjligt i sitt arbete.

Tanken är att all prövning ska vara individuell. Vi vill dock stödja handläggarna i deras arbete och se till att de gör en enhetlig bedömning. Pensionsmyndighetens beslut om tillämpningen av god eller ond tro vid återkrav är ett led i vårt arbete med tolkningen av gällande regler.

I det nu aktuella fallet ser vi ingen anledning att kritisera de beslut som fattats. Oavsett hur vi över tiden sett på frågan om ond eller god tro, har samtliga ärenden behandlats individuellt. Vi hade annars över huvud taget inte kunnat ta ställning till om den felaktigt utbetalade ersättningen varit orsakad av Pensionsmyndigheten, den enskilde eller båda. Besluten strider inte heller mot socialförsäkringsbalkens bestämmelser.

Anmälan avseende kommuniceringstid

Det finns inget reglerat i förvaltningslagen om hur lång kommuniceringstiden i ett ärende måste vara. I stället anges endast att den enskilde har rätt att ta del av uppgifter som tillförts ärendet.

För att snabbare komma till beslut i återkravsärenden beslutade processägaren under sommaren 2012 att förkorta kommuniceringstiden till 14 dagar, varav fyra dagar anses det antal dagar posten behöver för att ta sig fram. Handläggarna har dessutom getts frihet att besluta om en längre kommuniceringstid om den enskilde hört av sig och hävdar att de fått för kort kommuniceringstid.

En kommuniceringstid i normalfallet på tio dagar, med rätt att själv begära längre tid, måste anses tillräckligt.

Anmälan om vad som sagts under ett utvecklingssamtal

AA:s anmälan går ut på att CC hotat henne med att lämna dåliga referenser om AA utan att ifrågasätta gällande direktiv följer desamma, även om de stred mot lag.

I ett av de samtal CC hade med AA, uttalade CC att "att AA:s agerande inte gör henne rättvisa och ställer eventuell fortsatt anställning samt referenser på spel". Samtalet rörde AA:s inställning till Pensionsmyndighetens arbetstidsavtal och flexitidspolicy och har inget med hennes faktiska arbete som handläggare att göra.

Uttalandet från CC var inget hot, och inte heller avsett som ett hot. Det var i stället en upplysning om vilka risker det för med sig för en person att inte följa de regler en arbetsgivare satt upp.

AA gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

## **Bedömning**

### **Om författningar och allmänna råd**

Inom socialförsäkringsområdet förekommer, förutom lagar och förordningar beslutade av riksdagen respektive regeringen, även föreskrifter som med stöd av bemyndigande från regeringen meddelats av myndigheten. Lagar, förordningar och föreskrifter kallas med en gemensam benämning för författningar. Författningar är bindande vilket innebär att de måste följas, både av myndigheter och enskilda.

För att ge stöd och råd vid tillämpningen av gällande författningar kan myndigheten utfärda centrala riktlinjer och andra former av allmänna råd. Dessa är inte formellt bindande utan endast vägledande. Försäkringskassan och Pensions-

myndigheten har tagit fram särskilda vägledningar med samlade råd om sina olika verksamhetsområden, exempel på sådana är Pensionsmyndighetens Vägledning 2010:5 om bostadstillägg och äldreförsörjning samt Försäkringskassans Vägledning 2005:3 om återkrav.

Utöver sådana centralt utfärdade allmänna råd som beskrivs ovan kan myndigheterna utfärda egna anvisningar om mer begränsade frågor, t.ex. i form av instruktioner från enhetschefer till medarbetare.

Frågan i ärendet är om Pensionsmyndighetens anvisningar om hur ärenden om återkrav ska hanteras strider mot författning eller på annat sätt kan anses olämpliga.

### Prövningen av återbetalningsskyldigheten

I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) stadgas följande.

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt denna balk, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att

1. lämna oriktiga uppgifter, eller
2. underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

I andra stycket regleras den situationen att någon felaktigt eller med för högt belopp har uppburit ersättning och denne har insett eller skäligen bort inse detta. I det fallet krävs alltså inte att någon mottagare orsakat den felaktiga utbetalningen. Det kan t.ex. vara fråga om att Pensionsmyndigheten av misstag betalat ut ett för stort belopp. Den avgörande frågan är i stället om mottagaren varit i god tro. Om så är fallet undgår denne återbetalningsskyldighet. God tro torde i många fall inte kunna anses föreligga när dubbla ersättningar betalats ut för samma period, när ersättning för lönebortfall har utgått samtidigt som lön utbetalades eller när det skett en felräkning så att det belopp som utbetalats har blivit mycket för högt. God tro torde inte heller föreligga om en grundläggande och självklar förutsättning för rätten till ersättning har upphört, särskilt inte om den har angetts i beslutet om ersättningen (jfr SOU 2009:6 s. 110).

I sin Vägledning (2010:5) om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd hänvisar Pensionsmyndigheten till Försäkringskassans Vägledning (2005:3) om återkrav där det bl.a. uttalas att myndigheten, för att kunna ta ställning till om den enskilde borde ha insett att utbetalningen var felaktig, måste väga in skäl för och emot att den enskilde varit i god tro. Bedömningen måste göras i varje enskilt fall. En sådan bedömning kan vara komplicerad och kräva en hel del utredning och överbäganden. Att den försäkrade är medveten om att de förhållanden som ligger till grund för ersättningen från myndigheten har ändrats, innebär inte automatiskt

att den försäkrade skäligen borde ha insett att det påverkar rätten till ersättning. Om den försäkrade till exempel har anmält att han eller hon blivit sambo eller börjat arbeta i en högre utsträckning måste myndigheten bedöma om den försäkrade också borde ha insett att de ändrade förhållandena påverkade hans eller hennes rätt till ersättning (Vägledning 2005:3, Version 7, s. 31 f.).

AA har anfört att hon och övriga återkravshandläggare har fått anvisningar om hur frågan om god tro ska hanteras. AA har bifogat en sådan anvisning till sin anmälan. Den återges här.

#### **Skäligen bort inse bedömningen (ond och god tro)**

\***Ärenden som är beräknade före juni 2012** där har processledningen Återkrav tagit beslut om följande:

Ärenden som är beräknade före juni 2012 ska vi INTE räkna om. Ska kommuniceras och beslutas utefter beräknarens bedömning trots att bort inse bedömningen (ond/god tro) ställningstagande saknas.

I journalen under Motivering skriver ni följande i ärendena som är beräknade före juni 2012:

*\*Pensionsmyndigheten har orsakat felaktig/felaktiga utbetalning/-ar av bostadstillägg för perioden .....till och med....Pensionären bedöms inte återbetalningsskyldig för perioden....  
**Enligt praxis då ärendet beräknades.***

Vi kommer få fel från omprövningen i dessa ärenden med de felen kommer inte falla på handläggaren och kommer inte återkopplas till handläggaren. Felet kommer ledningsgruppen Återkrav att ta på sig!

**Ärenden som är beräknade from juni 2012 och framåt** där ska skäligen bort inse (ond/god tro) bedömningen finnas med i beräknadelen.

I sitt remissvar anför Pensionsmyndigheten att myndigheten tidigare hade uppfattningen att ett felaktigt utbetalt belopp ”i princip alltid” skulle föranleda återkrav men att man i början av 2012, som det får förstås i syfte att effektivisera handläggningen, bestämde sig för att återbetalningsskyldighet ”i normalfallet” inte skulle anses föreligga om felutbetalningen hade orsakats av Pensionsmyndigheten. Den nya ordningen ledde emellertid till att besluten underkändes vid myndighetens interna kvalitetskontroll och det beslutades därför att det, fr.o.m. den 1 juni 2012, ”inte längre skulle vara självklart” att den enskilde ansågs vara i god tro i fall då hon eller han själv anmält en förändring men Pensionsmyndigheten fortsatt att betala ut ett felaktigt belopp.

Anvisningar som ytterligare förtydligar vad som i t.ex. förarbeten eller allmänna råd har uttalats om tillämpningen av en författning, är enligt min uppfattning av godo och ökar, som Pensionsmyndigheten anför, förutsättningarna för att liknande ärenden behandlas på ett likartat sätt. Självfallet uppstår situationer som innebär att

myndigheten måste ändra sina anvisningar. Ändringarna får emellertid inte resultera i att anvisningarna strider mot författning, förarbetsuttalanden eller centralt utformade allmänna råd (jfr JO 1998/99 s. 381). I förevarande fall innebär det bl.a. att kravet på att frågan om god tro måste bedömas i varje enskilt fall, inte får åsidosättas. Enligt min uppfattning är Pensionsmyndighetens anvisningar, så som de uttryckts till medarbetarna och som framgår av remissvaret, alltför generaliserade och kategoriska för att ge utrymme för någon egentlig individuell bedömning. Anvisningarna strider därmed mot vad som indirekt framgår av författningstexten och direkt uttalas i Försäkringskassans Vägledning 2005:3, Version 7, s. 31. Jag anser inte heller att det är acceptabelt att en myndighet, som i förevarande fall, utfärdar anvisningar med insikten om att de kommer att leda till felaktiga beslut. Jag är mycket kritisk till det sätt på vilket Pensionsmyndighetens anvisningar har utformats.

#### Kommuniceringstiden

Av 17 § förvaltningslagen (1986:233), FL, följer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock i särskilt angivna undantagsfall avgöra ärendet utan att så har skett t.ex. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Kommunikationsplikten i 17 § FL innebär inte endast att den enskilde har rätt att ta del av det tillförda utredningsmaterialet utan också, i ett andra led, att myndigheten är skyldig att bereda honom eller henne möjlighet att yttra sig över detsamma.

Kommuniceringstidens längd är inte författningsreglerad utan får bestämmas med hänsyn till ärendets art och utredningsmaterialets omfattning. Givetvis måste kommunikeringstiden vara så väl tilltagen att den enskilde har praktisk möjlighet att yttra sig om hon eller han så önskar. I detta ligger att mellankommande helgdagar måste beaktas. Kommunikeringstiden och det eventuella anståndets längd måste också vägas mot förvaltningslagens allmänna krav på en enkel och snabb handläggning.

I vägledningen Försäkringskassan och förvaltningslagen, som bör kunna vara rådgivande även för Pensionsmyndigheten, anges bl.a. att den försäkrade normalt bör få 14 dagar på sig att yttra sig efter det att hon eller han har fått del av handlingarna. Det anges vidare att myndigheten för att den ”normala tiden”, 14 dagar, ska kunna uppnås behöver beakta postgången (Vägledning 2004:7, Version 9, s. 53).

AA har till sin anmälan även bifogat den anvisning om kommunikeringstider som hon refererar till. Av anvisningen framgår bl.a. att pensionstagarna ska informeras

om att kommunikeringstiden är tio dagar och att myndigheten ska lägga till fyra dagar för beräknad postgång.

En rekommenderad kommunikeringstid om 14 dagar hindrar inte myndigheten att i vissa situationer förkorta tiden om det kan ske utan att kraven i 17 § FL åsidosätts. Jag finner inte skäl för att uttala någon kritik i denna del utan nöjer mig med att erinra om det som JO tidigare uttalat beträffande begäran om anstånd, nämligen att myndigheten bör tillmötesgå en sådan så länge den ligger inom det rimligas gräns (se t.ex. JO 1996/97 s. 319).

Det som i övrigt har framkommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.