



Nya eftergiftsregler i bostadsbidraget

– en utvärdering

I serien RFV ANALYSERAR publicerar Riksförsäkringsverket sammanställningar av resultat av

- utrednings- och utvärderingsarbete

I huvudsak är det frågan om mera omfattande studier av olika försäkringsområden som genomförts på RFV:s initiativ.

Publikationerna i denna serie utarbetas av olika enheter inom Riksförsäkringsverket.

I vissa slag av rapporter i denna serie kan det förekomma uttalanden som pekar på behovet av nya eller ändrade författningsbestämmelser eller rekommendationer på något område. Med anledning av sådana uttalanden tar Riksförsäkringsverket sedan i särskild ordning upp frågan om att ge ut nya eller ändrade författningar och allmänna råd på området. Uttalanden i rapporterna har således ingen självständig ställning som går utöver innehållet i gällande författningar och allmänna råd.

Utgivare: Enheten för barn och familj

Upplysningar: Bosse Häll
08-786 94 61

Skriftserier som ges ut av Riksförsäkringsverket:

RFV Föreskriver (RFFS)	Författningar med bindande föreskrifter
RFV Rekommenderar (RAR)	Allmänna råd om tillämpningen av författningar
RFV Vägledning	Beskrivning av författningsbestämmelser, allmänna råd, förarbeten, rättspraxis, exempel och kommentarer
RFV Analyserar	Resultat av utrednings- och utvärderingsarbete
RFV Anser	Tolkningar av rättsläget, uttalande om verkets åsikt i olika frågor och framställningar till regeringen
RFV Informerar	Redovisning av statistik, upplysningar om regler, rutiner och praxis.
RFV Redovisar	Försäkringsanalyser och rapporter av mer begränsad omfattning.

Beställ hos: Riksförsäkringsverkets Kundtjänst Tfn 08-795 23 55

Fax 08-760 58 95

E-post: order@special.lagerhus.se eller på Internet www.rfv.se

Omslag: Foto: Anders Norderman. Mega Pix. Tryck: Sjuhäradsbygdens tryckeri 2003.

Förord

I januari 2002 ändrades reglerna om eftergift av återbetalningsskyldighet då någon fått för mycket bostadsbidrag. Regeländringen var den andra på kort tid. De nya reglerna innebär att Försäkringskassan vid bedömning av om det är möjligt att efterge återkravet i vissa fall kan bortse från att anmälnings-skyldigheten inte har fullgjorts.

I denna rapport beskriver Riksförsäkringsverket effekterna av bostadsbidragets nya eftergiftslagstiftning. Rapporten bildar utgångspunkt för socialförsäkrings-administrationens vidare arbete för en likformig och rättssäker handläggning av eftergiftsärenden. Delar av resultaten har rapporterats till regeringen i januari 2003. Bosse Häll på enheten för barn och familj har skrivit rapporten.

Ann Eva Askensten
Chef för enheten barn och familj

Innehåll

Sammanfattning	7
Reglerna om bostadsbidrag.....	9
<i>Allmänt</i>	9
Hushåll med barn.....	9
Ungdomar	9
<i>Inkomstberäkningen</i>	10
Hushåll med barn.....	11
Ungdomar	11
<i>Om möjligheten till eftergift av återbetalningsskyldighet.....</i>	11
Redovisning av beslut	15
<i>Slutligt bostadsbidrag för åren 1997–1999.....</i>	15
<i>Utfallet av tidigare års eftergiftsprövningar</i>	16
<i>Utfallet för bidragsåret 2000</i>	17
Försäkringskassornas beslut om eftergift.....	18
Försäkringskassornas beslut efter omprövning.....	19
Överklaganden av försäkringskassornas beslut.....	19
<i>Om skillnaderna mellan de olika försäkringskassorna</i>	20
<i>Kvaliteten i eftergiftsbesluten.....</i>	22
<i>Genderperspektiv.....</i>	23
Slutsatser.....	25
Bilaga.....	26

Sammanfattning

RFV har utvärderat effekterna av bostadsbidragets nya eftergiftslagstiftning som tillämpas på bidrag från och med år 2000.

I rapporten drar RFV slutsatsen att den nya eftergiftsbestämmelsen medfört att fler ärenden prövas för eftergift. Den nya bestämmelsen har därmed fått önskad effekt. Den ökade möjligheten till prövning har också medfört att fler personer har beviljats eftergift.

I stort fungerar lagen om bostadsbidrag tillfredsställande. Under år 2002 meddelas ca 850 000 olika beslut i ärenden om bostadsbidrag. Av dessa avsåg ca 500 000 beslut om preliminärt bostadsbidrag (inklusive ändring av sådant beslut) och ca 337 000 beslut om slutligt bostadsbidrag. Av dessa sistnämnda var ca 131 700 beslut om återbetalningsskyldighet. Den särskilda frågan om eftergift av återbetalningsskyldighet avser totalt ca 9 500 ärenden och kräver särskild kompetens. Dessa beslut utgör alltså bara drygt 1 procent av alla beslut om bostadsbidrag. Enligt försäkringskassornas kvalitetskontroll är andelen rätt beslut om preliminärt bostadsbidrag 98,5 procent.

Reglerna om eftergift har på den korta tid som gått sedan de infördes redan ändrats två gånger. Det kan innebära att försäkringskassorna också haft svårt att så ofta ta till sig de nya reglerna. Det är RFV:s uppgift att se till att försäkringskassorna hanterar ärendena likformigt och rättssäkert.

Rapporten visar att tillämpningen av eftergiftsreglerna skiljer sig mellan försäkringskassorna. Detta oavsett om man ser antalet beviljade eftergifter i förhållande till antalet hushåll som fått bostadsbidrag, till antalet hushåll med återbetalningsskyldighet eller till antalet hushåll som begärt att få återbetalningsskyldigheten eftergiven.

I syfte att öka likformigheten i tillämpningen av den nya eftergiftsregeln inför beslut om slutligt bostadsbidrag för år 2000 har RFV utfärdat allmänna råd till 28 § lagen om bostadsbidrag och gjort kompletteringar i Vägledning (2001:13) *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*. Dessutom har RFV i januari 2002 hållit en konferens med representanter för samtliga försäkringskassor inför försäkringskassornas beslut om slutligt bostadsbidrag och prövning av eftergift för bidragsåret 2000.

RFV:s granskning av 765 beslut om eftergift visar på brister i kvaliteten. RFV anser att 75 procent av besluten är rätt, att 20 procent är fel och att det –

på grund av brister i beslutsunderlagen – i 5 procent av ärendena inte går att bedöma om beslutet är rätt eller fel.

Tillämpningen skiljer sig alltjämt mellan försäkringskassorna. Detta motiverar ytterligare åtgärder från RFV:s sida. Representanter för samtliga försäkringskassor inbjöds därför till en konferens i januari 2003 inför försäkringskassornas beslut om slutligt bostadsbidrag för år 2001.

Reglerna om bostadsbidrag

Allmänt

Bostadsbidrag är ett inkomstprövat bidrag som betalas ut till barnfamiljer och till ungdomar utan barn. Bidraget har funnits sedan mitten av 1930-talet. I dag har bostadsbidragen såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften.

Bostadsbidragens uppgift är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bostadsbidragen ingår också som en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer under den period de har en stor försörjningsbörda.

Bostadsbidraget består av två delar, dels ett särskilt bidrag till hemmavarande barn, dels ett bidrag till bostadskostnaden. Beträffande beräkning av bidragsgrundande inkomst – se nedan under Inkomstberäkningen.

Hushåll med barn

Bidrag ges inte för bostadskostnader under 2 000 kronor per månad. För den överskjutande bostadskostnaden kan bidrag utges med 75 procent av bostadskostnaden upp till en övre gräns som varierar med antalet barn. Om bostadskostnaden överstiger denna gräns lämnas bidrag med 50 procent av den ytterligare bostadskostnaden upp till en högsta gräns, även den varierar med antalet barn. Den högsta bostadskostnad som kan läggas till grund för bidrag är 6 600 kronor (hushåll med tre eller flera barn).

Maximalt bostadsbidrag per månad för barnfamiljer varierar med bostadskostnaden och antal barn. Ett hushåll med ett barn får maximalt bostadsbidrag inklusive det särskilda bidraget med 2 500 kronor per månad, ett hushåll med två barn får maximalt 3 175 kronor per månad och ett hushåll med tre eller flera barn får maximalt 3 900 kronor per månad.

Ungdomar

Ungdomar under 29 år utan barn kan också få bostadsbidrag. Bidraget beror av hushållets inkomst, hushållets sammansättning, bostadskostnaden och bostadens storlek.

Bidrag ges inte för bostadskostnader under 1 800 kronor per månad. För den överskjutande bostadskostnaden kan bidrag utges med 75 procent av bostadskostnaden upp till 2 600 kronor. Om bostadskostnaden överstiger detta belopp lämnas bidrag med 50 procent av den ytterligare bostadskostnaden upp till 3 600 kronor.

Maximalt bostadsbidrag per månad för ungdomar utan barn är 1 100 kronor per månad.

Inkomstberäkningen

Hushållets bidragsgrundande inkomst beräknas utifrån skatterättsliga grunder. Den bidragsgrundande inkomsten för bidragsåret 2000 är summan av inkomst av tjänst, inkomst av näringsverksamhet och inkomst av kapital. 15 procent av förmögenhet över 100 000 kronor läggs till den övriga inkomsten. I den bidragsgrundande inkomsten ingår också bl.a. inkomst i form av bidragsdelen i studiemedlen. Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger ett visst belopp minskas bidraget.

Från och med år 1997 bestäms den bidragsgrundande inkomsten bl.a. med utgångspunkt i inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet enligt kommunalskattelagen och i inkomst av kapital enligt lagen om statlig inkomstskatt. Från och med bidragsåret 2001 har benämningen av inkomstbegreppen ändrats i lagen om bostadsbidrag med hänsyn till införandet av inkomstskattelagen.

Den sökande ska med beaktande av ovanstående göra en bedömning av hela sin inkomst under det kalenderår som bostadsbidraget avser. På grundval av denna bedömning bestäms ett preliminärt bostadsbidrag. Den som får eller har fått preliminärt bostadsbidrag är skyldig att omgående anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst m.m. som kan antas innebära att det slutliga bostadsbidraget inte kommer att beviljas eller kommer att beviljas med lägre belopp än det preliminära bidraget.

Slutligt bostadsbidrag bestäms i efterhand när inkomsttaxeringen för bidragsåret är klar. Det innebär att det dröjer cirka två år från det att preliminärt bidrag beviljas till dess att slutligt bidrag fastställs. Om bidragstagaren har fått ett för lågt preliminärt bidrag betalas ett tilläggsbelopp ut i samband med beslutet om slutligt bostadsbidrag. Om bidragstagaren har fått ett för högt preliminärt bidrag ska mellanskillnaden betalas tillbaka. Uppgår återbetalningsbeloppet till mer än 2 500 kronor tillkommer en avgift.

Om det föreligger särskilda skäl för det får försäkringskassan efterge kravet på återbetalning helt eller delvis. Reglerna om eftergift av återbetalningsskyldighet har reformerats från och med 1 januari 2002.

Hushåll med barn

För makar beräknas bidragsgrundande inkomst individuellt. Bidraget minskas om årsinkomsten överstiger 58 500 kronor för var och en av makarna. För ensamstående med barn är motsvarande gräns 117 000 kronor.

Bidraget minskas med 20 procent av den del av inkomsten som överstiger dessa belopp.

Ungdomar

För en ungdom som inte har barn reduceras bidraget när årsinkomsten överstiger 41 000 kronor och för makar när den tillsammans för dem överstiger 58 000 kronor.

Bidraget minskas med en tredjedel av den del av inkomsten som överstiger dessa belopp.

Om möjligheten till eftergift av återbetalningsskyldighet

Försäkringskassan skall besluta om återbetalningsskyldighet om för högt belopp har betalats ut. Om det finns särskilda skäl för det får försäkringskassan helt eller delvis efterge kravet på återbetalningsskyldighet (28 § lagen om bostadsbidrag).

I prop. 1995/96:186 *Nya regler för bostadsbidrag* angavs

--- Återbetalning vid avstämning bör vara ovillkorlig, men en möjlighet bör finnas för försäkringskassan att efterge kravet om särskilda skäl motiverar detta. (s. 25)

och

--- Att för bostadsbidrag återbetalning av preliminärt bidrag efter inkomstavstämning är ett reguljärt inslag i systemet och därmed något i viss mån förutsebart påkallar dock en särskilt restriktiv tillämpning. (s. 54)

I prop. 1998/99:77 *Eftergift vid återbetalning av bostadsbidrag m.m.* lämnades förslag till ändrade regler i syfte att vidga möjligheterna till eftergift efter avstämning mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag. I propositionen angav regeringen

--- Vid bedömningen av om eftergift skall lämnas skall särskilt beaktas sökandens och dennes medsökandes förmåga att kunna betala tillbaka ett bostadsbidrag som betalats ut med för högt belopp. En förutsättning för att eftergift skall kunna komma i fråga är att bidragstagaren uppfyllt sin uppgiftsskyldighet till försäkringskassan och att de lämnade uppgifterna varit korrekta. (s. 8)

Regeringen är fortfarande av den uppfattningen att man bör vara restriktiv i fråga om möjligheterna till eftergift inom bostadsbidragssystemet av de skäl som angavs i prop. 1995/96:186. Inte minst är det viktigt att ha restriktiva regler om eftergift med tanke på att det annars skulle kunna te sig mycket orättvist mot den som lagt undan och i förväg betalat tillbaka pengar med anledning av en förväntad återbetalningsskyldighet, om andra som inte gjort på detta sätt skulle få sin återbetalningsskyldighet eftergiven utan en sträng prövning. --- Bedömningen av om eftergift kan komma i fråga skall således särskilt beakta bidragstagarens förmåga att klara återbetalningsskyldigheten. --- Endast det förhållandet att bidragstagaren i samband med att kravet på återbetalning aktualiseras t.ex. uppbär socialbidrag på grund av tillfälliga ekonomiska svårigheter bör inte medföra eftergift. ---

--- Enligt regeringens bedömning är en rimlig utgångspunkt för att eftergift skall kunna komma i fråga att den tid under vilken betalningsoförmågan kan förväntas bestå uppgå till minst ett år.

Den bedömning som skall göras av sökandens och eventuell medsökandes möjligheter att betala måste göras utifrån en helhetsbild av deras ekonomiska situation. --- Som utgångspunkt för bedömningen av de återbetalningsskyldigas möjligheter att faktiskt betala tillbaka skulden under den tidsperiod som angetts ovan kan ledning sökas i socialbidragssystemet. --- (s. 9)

Av hänsyn till legitimiteten i systemet är det viktigt inte bara att hänsyn tas till bidragstagarens betalningsförmåga vid eftergiftsbedömningen. Lika viktigt är att den aktuella återbetalningsskyldigheten inte uppkommit på grund av att bidragstagaren lämnat felaktiga uppgifter om sin ekonomi. Enligt regeringens

mening måste det ställas stränga krav på den som uppbar bostadsbidrag att följa de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som följer av ett behovsprövat system som bostadsbidraget. (s. 10)

I rapporten *Eftergift vid återbetalning av bostadsbidrag efter avstämning* (RFV Anser 2000:4) redovisade RFV en uppföljning av de nya reglerna (prop. 1998/99:77) om eftergift som trädde i kraft 1999 och gällde bidrag från och med år 1997. RFV kunde inte finna att de nya reglerna hade vidgat möjligheterna att efterge krav på återbetalningsskyldighet. Enligt RFV:s uppfattning berodde det på den strikta skyldigheten för bidragstagaren att anmäla inkomstförändringar under bidragsåret. RFV pekade i rapporten på vissa grupper av hushåll för vilka möjligheten till eftergift borde öka. Situationer som angavs var

- hushåll som under året fått ökad inkomst efter det bidraget upphört att betalas ut och
- hushåll som även efter en inkomstökning fortsätter att uppbära socialbidrag.

Regeringen återkom i prop. 2001/02:9 *Vissa socialförsäkringsfrågor* med förslag om att även den bidragstagare som inte fullgjort sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden ska kunna prövas för eftergift om bidragstagaren inte borde ha insett att han eller hon var anmälningsskyldig.

--- Regeringen är fortfarande av den uppfattningen att man skall vara restriktiv med att bevilja eftergift inom bostadsbidragssystemet. ---

En alltför restriktiv eftergiftsregel kan å andra sidan minska medborgarnas förståelse och tilltro till bostadsbidragssystemet. ---

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att eftergiftsprövning bör vara möjlig i vissa fall när bidragstagaren inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Huvudregeln kommer även fortsättningsvis vara att bidragstagaren är skyldig att anmäla ändringar som kan påverka storleken på det slutliga bidraget. ---

En situation när eftergift skulle kunna prövas trots att bidragstagaren inte fullgjort sin anmälningsskyldighet skulle t.ex. kunna vara om en bidragstagare kan visa att en inkomstökning inträffat efter det att bostadsbidrag har upphört. --- Vidare kan det t.ex. gälla när en socialbidragstagare vid en inkomstökning får motsvarande sänkning i socialbidrag och därigenom i princip får oförändrad ekonomisk situation.--- En annan likande situation kan vara när en bidragstagare uppbär bostadsbidrag och därefter

under bidragsåret beviljas ytterligare en socialförsäkringsförmån från försäkringskassan, t.ex. vårdbidrag för ett handikappat barn eller en retroaktiv livränta. (s. 59)

I propositionen pekade regeringen också på att alla medborgare har rätt att förvänta sig en likvärdig behandling oavsett bostadsort. Regeringen angav att man såg allvarligt på olikheten över landet och att man förutsätter att RFV nog följer utvecklingen.

I Vägledning (2001:13) *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar* har RFV redovisat regeringens syn enligt förarbetena.

RFV har också utfärdat allmänna råd (RAR 2001:8) om bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar. Där anges att kravet på att bidragstagaren skäligen inte borde ha insett att han eller hon var skyldig att göra en anmälan bör anses uppfyllt om

- bidragstagaren på grund av svår sjukdom eller mycket svåra personliga förhållanden varit förhindrad att anmäla inkomstförändringar under bidragsåret.
- skillnaden mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag i genomsnitt är 100 kronor eller mindre per månad.

I det allmänna rådet anger RFV också att särskilda skäl för hel eller delvis eftergift bör anses finnas om det kan antas att återbetalning av bostadsbidrag för den som genomgår medicinsk eller social rehabilitering medför att rehabiliteringen äventyras. Detta gäller även när betalningsförmåga finns. Anmälningsskyldigheten måste dock vara fullgjord eller bedömning ha gjorts att hushållet inte insett att det var skyldigt att göra en sådan anmälan.

Redovisning av beslut

Slutligt bostadsbidrag för åren 1997–1999

Från och med bidragsåret 1997 bestäms bostadsbidraget i två steg. Bidraget betalas ut som ett preliminärt bidrag och bestäms slutligt efter det att taxering skett för bidragsåret. Det betyder att det till dags dato skett fyra avstämningar enligt det nya inkomstprövningssystemet.

Utfallet har varje år inneburit att ca 40 procent av hushållen fått en tilläggsutbetalning, att ca 40 procent blivit återbetalningsskyldiga och att knappt 20 procent har fått rätt bidrag eller att skillnaden har varit så liten att den inte föranlett någon korrigering. En tendens finns till att en något större andel får tilläggsutbetalning och till att en något lägre andel blir återbetalningsskyldiga.

Tabellen visar hur det slutliga bostadsbidraget förhållit sig till det preliminära

Bidragsår	1997		1998		1999		2000	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Hushåll								
Tilläggsutbetalning	198 000	44	172 200	41	163 400	43	150 100	44
Återbetalningsskyldighet	207 000	46	176 400	42	152 000	40	131 700	39
Ingen korrigering	45 000	10	71 400	17	64 600	17	54 800	16
Totalt antal hushåll	450 000	100	420 000	100	380 000	100	336 600	100

Det kan tyckas vara en brist i systemet att så många som mer än 80 procent av bidragstagarna inte från början kan få ett korrekt beräknat bostadsbidrag. Det finns flera förklaringar till detta.

- Ett system med preliminärt och slutligt belopp innebär i sig att det är naturligt med korrigering (jämför med preliminär och slutlig skatt).
- Den viktigaste förklaringen är att sökanden ska göra en tämligen precis bedömning av inkomsten för ett helt kalenderår vilket kan vara svårt. Redan en avvikelse på 1 000 kronor brutto på årsinkomsten ger vanligtvis en korrigering av bostadsbidraget. Detta gäller om de inkomster som lig-

ger till grund för preliminärt bostadsbidrag uppgår till minst de belopp då bidraget börjar reduceras.

- Preliminärt bostadsbidrag avrundas nedåt till närmaste hela 100-tal kronor. När det slutliga bostadsbidraget beräknas på exakt samma bidragsgrundande inkomst som det preliminära så medför det en avvikelse mellan preliminärt och slutligt bidrag. Vanligen innebär det då att en tilläggsutbetalning kommer att göras.
- En annan förklaring kan vara att en bidragstagare inte bryr sig om att göra så exakta bedömningar utan accepterar en måttlig korrigerings i form av återbetalningsskyldighet eller tilläggsutbetalning.

Utfallet av tidigare års eftergiftsprövningar

RFV har i RFV Anser 2000:4 redovisat utfallet av försäkringskassornas hantering av eftergiftsreglerna för bidragsåren 1997 och 1998.

Nästan 26 000 ansökningar om eftergift av återbetalningsskyldighet kom in till försäkringskassorna avseende bidragsåret 1997. Det betyder att ca 13 procent av de återbetalningsskyldiga ansökte om eftergift. I augusti 2000 hade beslut fattats i 23 762 ärenden varav 1 706 hade beviljats vilket motsvarar 7 procent av dem som ansökte om eftergift.

Knappt 9 000 hushåll ansökte om eftergift för bidragsåret 1998. Det motsvarar knappt 6 procent av de ca 160 000 hushåll som blev återbetalningsskyldiga. 564 ärenden beviljades eftergift helt eller delvis vilket motsvarar drygt 6 procent av ansökningarna.

RFV har fortsatt att följa utvecklingen av beslut om slutliga bostadsbidrag inklusive eftergift av återbetalningsskyldigheten. 6 365 hushåll ansökte om eftergift för bidragsåret 1999 (drygt 4 procent av samtliga återbetalningsskyldiga). 812 hushåll beviljades eftergift helt eller delvis (13 procent av ansökningarna).

Det höga antalet prövningar avseende bidragsåret 1997 kan till största delen förklaras av den mediala uppmärksamheten vid detta första avstämningstillfälle enligt den lagstiftning som var ny från och med år 1997.

Statens kostnader för eftergivna belopp har minskat under bidragsåren 1997–1999. En förklaring till det är att återkraven minskat både i antal och belopp. Det eftergivna beloppet i relation till återkravsskulden minskar. Det kan tyda

på att försäkringskassorna blivit mer restriktiva att bevilja eftergift eller att beteendet hos bidragstagarna att söka eftergift har ändrats.

Återkravs- och eftergiftsstatistik bidragsåren 1997–2000

	1997 års bidrag	1998 års bidrag	1999 års bidrag	2000 års bidrag
Totalt återkravsbelopp	675 mkr	654 mkr	570 mkr	495 mkr
Antal återbetalnings- skyldiga hushåll	207 000	176 400	152 000	131 700
Eftergivet belopp	12 mkr	5,8 mkr	4 mkr	4,3 mkr
Eftergivet belopp av återkravsbeloppet	1,8 %	0,9 %	0,7 %	0,9 %

RFV konstaterade att det år 1999 (för bidragsåret 1997) fanns stora skillnader mellan försäkringskassorna. Den procentuella andelen beviljade eftergifter varierar mellan 1 procent (Jönköping) och 18 procent (Skåne). Under första halvåret 2000 (avseende bidragsåret 1998) var andelen beviljade eftergifter mellan 0 (Jönköping och Jämtland) och 17 procent (Skåne).

År 2001 (avseende bidragsåret 1999) varierar andelen beviljanden mer än tidigare. Jönköping har lägst andel beviljade eftergifter (1 procent) medan fyra försäkringskassor – Blekinge, Kronoberg, Skåne och Kalmar – beviljat eftergift i 20 procent eller fler av eftergiftbesluten. Genomsnittet i riket var 13 procent.

Utfallet för bidragsåret 2000

Under år 2000 hade 336 600 hushåll bostadsbidrag någon gång under året. Ca 39 procent av hushållen fick för högt preliminärt bidrag och ca 44 procent fick för lågt. Summan av för mycket utbetalt bidrag uppgick till 495 miljoner kronor och tilläggsutbetalningarna uppgick till 235 miljoner kronor. Eftergivna återbetalningsbelopp uppgick till ca 4,3 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis har försäkringskassorna beviljat eftergift helt eller delvis i 1 485 ärenden motsvarande ca 1,1 procent av alla med återbetalningsskyldighet (131 700). Försäkringskassorna beviljade eftergift i 1 144 ärenden med anledning av särskild begäran om eftergift och ytterligare 341 i samband med omprövning av beslut om återbetalningsskyldighet och/eller eftergift.

39 procent av de beviljade eftergifterna kan tillskrivas den nya bestämmelsen om att försäkringskassorna kan bortse från att anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts.

Försäkringskassornas beslut om eftergift

På särskild framställan från bidragstagarna har försäkringskassorna prövat frågan om eftergift i 6 004 ärenden. Det motsvarar ca 4,6 procent av alla återbetalningsskyldiga (att jämföra med 13 procent för år 1997, 6 procent för år 1998 och 4 procent för år 1999).

Försäkringskassorna har avslagit 4 860 framställningar om eftergift.

- 3 649 ärenden har avslagits därför att anmälningsskyldigheten inte ansågs fullgjord.
- I 1 211 fall avslogs framställan om eftergift på grund av att hushållen bedömdes ha ekonomiska möjligheter att fullgöra återbetalning.
 - Av dessa ansågs 960 ha fullgjort sin anmälningsskyldighet
 - I 251 fall ansåg försäkringskassorna att man kunde pröva frågan om eftergift med bortseende från att anmälningsskyldigheten inte var fullgjord.

1 144 hushåll beviljades eftergift varav 103 avsåg delvis eftergift.

Av de 1 041 ärenden där försäkringskassorna har beviljat hel eftergift har försäkringskassorna bedömt att

- 756 hushåll saknade betalningsförmåga varav
 - 373 hushåll fullgjort sin anmälningsskyldighet
 - 383 hushåll kunnat beviljas eftergift med bortseende från att anmälningsskyldigheten inte fullgjorts och
- det i 285 ärenden funnits anledning att bevilja eftergift på grund av andra särskilda förhållanden.

Av de 103 ärenden där försäkringskassorna har beviljat delvis eftergift har försäkringskassorna bedömt att

- 70 hushåll saknade betalningsförmåga varav
 - 38 också fullgjort sin anmälningsskyldighet
 - 32 ärenden kunnat beviljas eftergift med bortseende från att anmälningsskyldighet inte fullgjorts och
- det i 33 ärenden funnits anledning att bevilja eftergift på grund av andra särskilda förhållanden.

Vid prövningen av eftergift har försäkringskassorna alltså kunnat pröva 666 ärenden för eftergift därför att man bortsett från att kravet på anmälningsskyldighet inte var uppfyllt. I 251 (drygt en tredjedel) fall fanns betalningsförmåga varför ansökan ändock avslogs.

Försäkringskassornas beslut efter omprövning

Sedan försäkringskassorna meddelat beslut om återbetalningsskyldighet kan bidragstagaren begära att försäkringskassan omprövar beslutet. Det beslut som omprövas kan vara antingen beslut där eftergift har prövats (och avslagits eller beviljats delvis) eller beslut om återbetalningsskyldighet utan att det förelegat någon begäran om eftergift.

Av samtliga som fått beslut om återbetalningsskyldighet (131 700 hushåll) har 3 469 hushåll begärt att försäkringskassan ska ompröva beslutet om återbetalningsskyldighet. Bland dessa finns dels hushåll ur den grupp som fått avslag på sin särskilda begäran om eftergift (de ovan nämnda 4 860 hushållen), dels hushåll som fått eftergift beviljad delvis (ur gruppen om 103 hushåll ovan), dels hushåll som inte tidigare framställt någon begäran om eftergift (ca 125 800). I samband med omprövning av besluten meddelade försäkringskassorna eftergift i 341 fall (10 procent av de omprövade besluten).

Av de 3 469 ärenden där försäkringskassorna har omprövat beslutet har försäkringskassorna i 3 128 ärenden inte ändrat beslutet om avslag. Besluten fördelar sig på 2 379 ärenden där anmälningsskyldighet ej var fullgjord och 748 ärenden där anmälningsskyldigheten visserligen hade fullgjorts men där det fanns betalningsförmåga.

Bland de beslut där försäkringskassorna efter omprövning har beviljat eftergift helt eller delvis har försäkringskassorna bedömt (förutom att hushållen saknar förmåga att återbetala)

- att hushållen i 117 fall också fullgjort sin anmälningsskyldighet och
- att det i 170 ärenden kunnat bortses från kravet på fullgjord anmälningsskyldighet.

Överklaganden av försäkringskassornas beslut

Sedan försäkringskassan omprövat beslutet att ej efterge återkravet har 370 ärenden överklagats till länsrätt.

Andelen överklaganden till länsrätt utgör ca 12 procent av antalet beslut som ej ändrats helt vid omprövningar. Benägenheten att överklaga varierar starkt

mellan länen. I några fall är antalet omprövade ärenden så litet att det inte är meningsfullt att redovisa överklagandena i procenttal. Det kan dock noteras att andelen överklaganden i Stockholm är 10,2 procent av 1 117 beslut medan den i Västra Götaland är ca 5,4 procent av 483 beslut och i Skåne ca 13,9 procent av 375 beslut.

75 mål har avgjorts av länsrätterna. Endast 3 beslut har upphävts. I 2 fall har länsrätterna tillmötesgått klaganden på så sätt att man anser det ursäktligt att anmälan om ökad inkomst inte hade skett. RFV delar denna bedömning. Försäkringskassan prövade därefter om fordran kan efterges på grund av att betalningsförmåga saknas under överskådlig tid.

Inget kammarrättsavgörande har kommit till RFV:s kännedom.

Om skillnaderna mellan de olika försäkringskassorna

Det är endast ca 4,5 procent av dem som fått beslut om återbetalningsskyldighet som har begärt att försäkringskassan ska pröva frågan om eftergift. Det är försäkringskassorna i Skåne (6,3), Västerbotten (5,8) och Jönköping (5,0) som prövat relativt sett flest antal ärenden. Lägst andel prövade ärenden har Gotland (1,9), Norrbotten (2,1) och Västernorrland (2,5).

I den granskning av ärendena som RFV genomfört (se nedan) har framkommit att det hos vissa försäkringskassor saknas underlag till varför man har tagit upp frågan om eftergift till prövning.

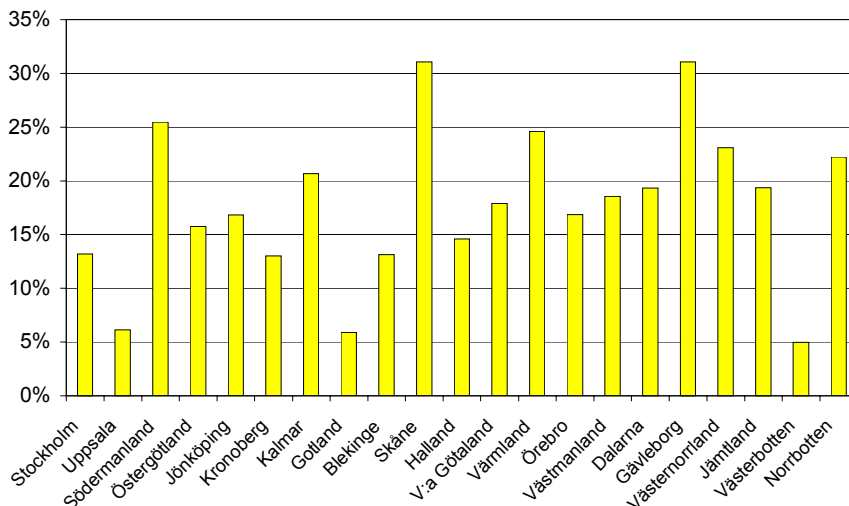
Tabellen visar antal hushåll med återbetalningsskyldighet och antal eftergiftsprövningar samt andel prövningar och beviljade eftergifter i förhållande till antalet återbetalningsskyldiga

<i>Antal hushåll Försäkringskassa</i>	<i>Återbetalnings- skyldiga (avrundat)</i>	<i>Eftergifts- prövningar</i>	<i>Andel fram- ställningar</i>	<i>Andel beviljade</i>
Stockholm	30 400	1 415	4,6	0,61
Uppsala	4 600	180	3,9	0,24
Södermanland	3 800	157	4,1	1,05
Östergötland	6 400	279	4,3	0,69
Jönköping	3 900	196	5,0	0,85
Kronoberg	2 200	100	4,5	0,59
Kalmar	2 900	87	3,0	0,62
Gotland	900	17	1,9	0,11
Blekinge	2 000	122	6,1	0,80
Skåne	18 700	1 190	6,4	1,98
Halland	3 700	144	3,9	0,57
V:a Götaland	22 400	971	4,3	0,78
Värmland	3 600	130	3,6	0,89
Örebro	4 100	178	4,3	0,73
Västmanland	3 900	167	4,3	0,79
Dalarna	3 400	119	3,4	0,68
Gävleborg	4 000	148	3,7	1,15
Västernorrland	3 100	78	2,5	0,58
Jämtland	1 600	62	3,9	0,75
Västerbotten	3 300	201	6,1	0,30
Norrbottn	3 000	63	2,1	0,47
Samtliga	131 700	6 004	4,5	0,87

Andelen beviljade eftergifter i förhållande till antal bidragstagare som fått mer än 199 kronor för mycket varierar kraftigt mellan försäkringskassorna. Högst andel beviljade eftergifter har försäkringskassorna i Skåne (1,98), Gävleborg (1,15) och Södermanland (1,05) medan försäkringskassorna på Gotland (0,11), i Uppsala (0,24) och i Västerbotten (0,30) har lägst andel.

Av dem som framställt önskemål om eftergift har ca 19 procent beviljats detta. För år 1997 var andelen drygt 7 procent och för år 1998 var den knappt 6 procent. För år 1999 beviljades ca 13 procent av prövade ärenden.

Andel beviljade eftergifter i förhållande till framställda önskemål



Även när man ser andelen beviljade ärenden på detta sätt är skillnaden för år 2000 mycket stor mellan försäkringskassorna. Försäkringskassorna i Skåne (31,1), Gävleborg (31,1) och Södermanland (25,5) har beviljat eftergift i förhållande till prövade ärenden i högre grad än andra försäkringskassor. Lägst andel beviljade i förhållande till prövade ärenden har försäkringskassorna i Västerbotten (5,0), på Gotland (5,9) och i Uppsala (6,1).

Det är otillfredsställande att variationen mellan försäkringskassorna är så stor. Skillnaden i antal eller andel prövade ärenden m.m. mellan försäkringskassorna kan ibland bero på hur försäkringskassan möter och informerar bidragstagarna. Om försäkringskassan noggsamt informerar om de stränga reglerna för eftergift kan det leda till att de fall som prövas kommer att beviljas eftergift i högre grad än om många som inte kan beviljas eftergift gör en ansökan. Om försäkringskassan är mindre noggrann med informationen kan alltför många "lockas" till att begära att fordran efterges. I sådant fall blir avslagsandelen högre än i förstnämnda fall.

Kvaliteten i eftergiftsbesluten

RFV har granskat 765 beslut av de 6 004 besluten om eftergift. RFV anser att 75 procent av besluten är rätt, att 20 procent är fel och att det – på grund av brister i beslutsunderlagen – i 5 procent av ärendena inte går att bedöma om beslutet är rätt eller fel.

De beslut som ingår i redovisningen är de som fattats före den 22 maj 2002 och avser samtliga allmänna försäkringskassor. Alla beslut om beviljad eftergift och ungefär lika många beslut om avslag på begäran om eftergift har granskats beträffande 15 försäkringskassor. För resterande sex försäkringskassor har ett urval av ärenden gjorts.

RFV har funnit att kvaliteten i handläggningen av eftergiftsärendena är bristfällig. Felen beror huvudsakligen på att försäkringskassorna har ansett att betalningsförmåga saknats medan RFV funnit att sådan fanns eller skulle komma att finnas inom överskådlig tid. Ett annat fel var att försäkringskassorna funnit att anmälningsskyldigheten varit fullgjord, medan RFV funnit att anmälningsskyldigheten inte fullgjorts.

I princip är alla avslagsärenden rätt. Bland de beviljade eftergifterna har hälften bedömts som rätt, drygt 40 procent som fel. I knappt 10 procent av ärendena går det inte att bedöma om beslutet är rätt eller fel på grund av brister i beslutsunderlagen.

Om man närmare ser på hur försäkringskassorna har sett på möjligheterna att pröva eftergift med bortseende från att anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts och utifrån de situationer som i prop. 2001/02:9 framgår följande.

<i>Anledning till att pröva med bortseende från kravet på fullgjord anmälningsskyldighet</i>	<i>Antal prövade ärenden</i>	<i>Andel korrekta beslut (procent) enligt RFV</i>
– inkomstökning efter att bidrag upphört	42	55
– minskning av socialbidrag	37	86
– annan socialförsäkringsförmån beviljad efter beslut om bostadsbidrag	26	58

Dessutom har försäkringskassorna i ytterligare 35 ärenden prövat frågan om eftergift med bortseende av att anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts av andra anledningar. RFV anser att 60 procent av dessa är korrekta.

Genderperspektiv

Av ensamstående som ansökte om eftergift (4 034) var 75,8 procent kvinnor. Fördelningen mellan kön visar

- att 3 056 kvinnor ansökte om eftergift och att 461 (15 procent) beviljades eftergift och

- att 978 män ansökte om eftergift och att 174 (17,8 procent) beviljades eftergift.

1 970 hushåll bestående av makar/sambor ansökte om eftergift och 509 (25,8 procent) beviljades eftergift.

Beträffande de 666 ärenden där försäkringskassan prövat frågan om eftergift med bortseende från att bidragstagaren inte har fullgjort anmälningsskyldigheten finner RFV att framställningarna i 280 fall kommit från kvinnor, i 112 fall från män och i 274 fall från makar/sambor. Försäkringskassorna har på den angivna grunden beviljat eftergift i 153 (55 procent), 65 (58 procent) respektive 203 (74 procent) fall.

Försäkringskassornas beslut efter omprövning visar skillnader mellan könen. Antalet omprövade ärenden skiljer sig mycket mellan försäkringskassorna. Spridningen mellan dem är större när det gäller män som fått eftergift. För männen skiljer det från 0 procent (Halland, Värmland, Västerbotten och Norrbotten) till över 20 procent (Södermanland, Kalmar och Örebro) medan det för kvinnorna skiljer mellan 0 procent (Jämtland och Norrbotten) till mer än 12 procent (Uppsala och Gävleborg). Mätt på hela riket har 9,54 procent av de män och 6,79 procent av de kvinnor som begärt omprövning av beslut också fått beslutet ändrat.

Av de ärenden som RFV särskilt granskat (765 ärenden) var andelen makar/sambor som beviljats eftergift något större (32 procent) än andelen makar/sambor som erhållit bostadsbidrag i genomsnitt för månad år 2000 (21 procent).

Slutsatser

Andelen beviljade eftergifter varierar mellan försäkringskassorna. Oavsett om man mäter antal eller andel och om jämförelsen görs mot totala antalet ärenden om återbetalningsskyldighet eller mot enbart prövade ärenden framträder ett mönster där några försäkringskassor beviljar en högre andel eftergifter än andra. Det är också tydligt att de kassor som har ett lågt beviljande har detta oberoende av hur jämförelsen görs.

RFV bedömer att tillämpningen inte kan betraktas som likformig i landet. En orsak till detta kan vara att lagstiftningen ändrats från och med 1 januari 2002 och att de nya bestämmelserna ännu inte fått tillräckligt genomslag. Det finns en tendens till att försäkringskassor tolkat den nya bestämmelsen inte bara som en möjlighet att *pröva* frågan om eftergift utan att den också innebär att eftergift ska *beviljas*.

I de av RFV granskade ärendena har försäkringskassorna beviljat eftergift med drygt 1,8 miljoner kronor. RFV anser att halva beloppet har beviljats felaktigt.

RFV anser vidare att handläggningen av eftergiftsärendena inte kan betraktas som rättssäker. RFV kommer därför att presentera resultatet och lyfta fram de goda resultat som vi noterat i granskningen samt presentera vissa hjälpmedel som ska underlätta den fortsatta prövningen av eftergiftsärenden.

Att vissa försäkringskassor har låg andel av överklaganden kan tyda på att dessa kassor skriver tydligare beslutsmotiveringar. RFV avser att medverka till att goda exempel sprids till andra försäkringskassor.

Det är enligt RFV:s mening otillfredsställande att tillämpningen av eftergiftsärendena inte är likformig och att rättssäkerheten kan ifrågasättas. Antalet berörda hushåll är dock mycket lågt i förhållande till samtliga hushåll som får beslut om bostadsbidrag. Skillnaderna mellan försäkringskassorna är så stora att RFV inte kan förklara detta med att några särskilda förhållanden skulle föreligga inom nämnda försäkringskassområden. RFV avser därför att även under år 2003 göra särskilda insatser för att likformigheten mellan försäkringskassorna ska öka.

Bilaga

Andel beviljade eftergifter i förhållande till antalet framställningar om eftergift (komplement till diagram på sidan 22)

Stockholm	13,2 %
Uppsala	6,1 %
Södermanland	25,5 %
Östergötland	15,8 %
Jönköping	16,8 %
Kronoberg	13,0 %
Kalmar	20,7 %
Gotland	5,9 %
Blekinge	13,1 %
Skåne	31,1 %
Halland	14,6 %
Västra Götaland	17,9 %
Värmland	24,6 %
Örebro	16,9 %
Västmanland	18,6 %
Dalarna	19,3 %
Gävleborg	31,1 %
Västernorrland	23,1 %
Jämtland	19,4 %
Västerbotten	5,0 %
Norrbotten	22,2 %
RIKET	19,1 %

Nya eftergiftsregler i bostadsbidraget – en utvärdering

De tidigare reglerna om att hushållet ska ha fullgjort sin anmälningsskyldighet har uppfattats som alltför stränga. Riksdagen beslutade därför i december 2001 att något vidga möjligheterna för försäkringskassorna att kunna *pröva* frågan om eftergift av återbetalningsskyldigheten. Denna rapport beskriver hur försäkringskassorna har tillämpat de nya reglerna.

RFV har också granskat ett stort antal ärenden där försäkringskassorna har beslutat i fråga om eftergift av återbetalningsskyldighet. Resultatet av granskningen presenteras.