



Innst. 322 L

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 75 L (2014–2015)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i bustøttelova (skjerpa kontroll med bustøtte)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Departementet foreslår i proposisjonen nye reglar i bustøttelova om innhenting og bruk av opplysningar til handsaming av søknader om bustøtte utan at det er nødvendig med samtykke frå søkeren. Departementet foreslår også nye reglar om etterfølgjande kontroll.

Bustøtte er ei velferdsordning som er basert på rettar. Det blir i proposisjonen peikt på at ein må arbeide for å forhindre og avdekkje både feilutbetalingar og misbruk av bustøtte. Bustøttelova har ingen føresegner som klart heimlar kontroll med dette som føremål. Departementet foreslår tilføyningar i lova som ikkje etterlèt tvil om at Husbanken kan gjennomføre etterkontrollar. Det blir i proposisjonen vist til at det er svært uheldig at velferdsytningar blir betalte ut til personar som ikkje fyller vilkåra. Dette undergrev motivasjonen og viljen den enkelte har til å bidra til finansiering av fellesgoda og velferdssamfunnet. Sjølv om ein ideelt sett kunne ønskje det, kan ikkje velferdsordningar som bustøtta vere baserte berre på tillit.

Forslaga er i vesentleg grad inspirerte av folke-trygdlova kapittel 21.

1.2 Høyringa

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sende 8. oktober 2014 forslag om endringer i bustøttelova på høyring.

Eit stort fleirtal av høyringsinstansane støttar forslaga, men nokre meiner at heimelen til å kontrollere enkeltsaker ved mistanke om misbruk er for omfattande.

Nokre høyringsinstansar har bede departementet vurdere om Husbanken bør få heimel til å varsle Nav når Husbanken kjem over opplysningar som kan tyde på at søkeren svindlar Nav. Departementet viser til at dette ikkje har vore eit tema i høyringsnotatet og heller ikkje høyrer naturleg heime i eit forslag som gjeld skjerpa kontroll med bustøtte. Departementet vil likevel greie ut spørsmålet og eventuelt fremme forslag om lovreglar.

1.3 Litt om bustøtteordninga

Det følgjer av bustøttelova § 1 at føremålet med bustøtta er «å sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad». Bustøtta skal motverke fattigdom og redusere talet på bustadslause. Vilråa for tildeling finn ein i lova.

Dersom vilråa som er knytte til person og bustad er oppfylte, er det forholdet mellom buutgiftene og inntekta som avgjer om det blir tildelt støtte, og i så fall kor mykje. Det er også avgjerande om søkeren bur åleine eller saman med nokon. Kommunane er førstelinje i sakshandsaminga, men det er Husbanken som fattar vedtak. Klagenemnda for Husbanken handsamar klager på vedtaka.

Alle som søker om bustøtte, blir registrerte i eit sakshandsamingssystem som ein kan hente ut opplysningar frå. Alle som brukar systemet, må skrive under på ei teieplikterklæring.

1.4 Personvernet og legalitetsprinsippet

1.4.1 Innleiing

Det blir i proposisjonen peikt på at det er viktig at publikum har tillit til at personopplysningar blir handsama på ein trygg og forsvarleg måte. Personopplysningsvern dreier seg om reglar for handsaming av personopplysningar der hovudføremålet er å sørge for personvernet.

1.4.2 Grunnlova og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)

Grunnlova § 102 første ledd første punktum slår fast at «[a]lle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin». Andre ledd slår fast at «[d]ei statlege styresmaktene skal sikre eit vern om den personlege integriteten», og omfattar, i motsetnad til første ledd, også den fysiske integriteten.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 vernar også om den retten borgarane har til respekt for privatlivet.

Det blir vist til at lovforslaga i proposisjonen gjev forholdsvis vide heimlar for å hente inn, bruke og kontrollere personopplysningar, men at departementet likevel meiner dei ligg godt innanfor rammene av Grunnlova § 102 og EMK artikkel 8. Begge føresegnene krev samsvar mellom kontrolltiltaka og føremålet. Departementet viser til den generelle omtalen av samsvar i kapittel 7 i proposisjonen og til dei pågåande vurderingane av dei konkrete forslaga. Departementet meiner at dei føreslåtte heimlane ikkje går lenger enn det som er nødvendig, med andre ord at det er eit rimeleg samsvar mellom mål og middel.

1.4.3 Personopplysningsomgrepet og kravet til handsamingsgrunnlag

Det blir i proposisjonen vist til at opplysningar om bustad, inntekt, formue, buutgifter og husstandsmedlemmer er personopplysningar, men er vanlegvis ikkje sensitive personopplysningar. Dette følgjer av personopplysningslova § 2. Opplysningar som i utgangspunktet ikkje er sensitive, kan av og til likevel vere det.

Personopplysningar kan berre «handsamast», det vil seie samlast inn, registrerast, brukast mv., dersom det finst eit handsamingsgrunnlag, jf. personopplysningslova § 8. Handsamingsgrunnlag kan ifølgje føresegna vere lovheimel, samtykke frå den registrerte eller at handsaminga er «nødvendig» for visse føremål som er lista opp i § 8, til dømes for å utøve offentleg mynde. Dei tre handsamingsgrunnlaga er likeverdige.

1.4.4 Samtykke som handsamingsgrunnlag

I Meld. St. 11 (2012–2013) Personvern – utsikter og utfordringar står det at samtykke bør vere det føretrekte handsamingsgrunnlaget dersom den registrerte reelt sett kan velje om han eller ho vil vere registrert. I proposisjonen blir det vist til at det likevel skal seiast at samtykke er lite eigna som grunnlag for offentlege kontrollføremål.

Departementet ser det ikkje tilfredsstillande at handsaming av personopplysningar etter bustøttelova er avhengig av samtykke frå søkjaren og eventuelle husstandsmedlemmer. Det blir i proposisjonen vist til at det derfor er gode grunnar til å gje reglar om anna handsamingsgrunnlag, det vil seie lovgrunnlag.

1.4.5 Forholdet til andre lover

Det blir i proposisjonen vist til at personopplysningslova § 5 regulerer forholdet til andre lover. Føresegnene i personopplysningslova gjeld så sant ikkje anna følgjer av særskild lov. Det vil mellom anna seie at ein framleis skal leggje til grunn krava til informasjonstryggleik med meir i personopplysningslova.

Departementet meiner at forslaga her er i samsvar med grunnprinsippa i § 11 i personopplysningslova. Alle dei fem vilkåra i føresegna må vere oppfylte for at handsaminga kan seiast å vere i samsvar med lova. Sjå nærare omtale i proposisjonen.

1.4.6 Legalitetsprinsippet

Det blir i proposisjonen vist til at kontroll av bustøttlemottakarar rører ved legalitetsprinsippet. Prinsippet går ut på at inngrep som forvaltninga ønskjer å gjere overfor den enkelte, må ha heimel i lov, jf. Grunnlova § 113. Føresegna var ny ved grunnlovsreforma i 2014. Føremålet med § 113 var å «synliggjøre prinsippet og samtidig vise at det fungerer som en reell skranke for makthavernes myndighetsutøvelse».

Kontrollar som blir utførte av offentlege styresmakter, vil vere eit slikt «inngrep». Dess meir inngripande tiltaket er, dess klarare må lovheimelen vere. Føremålet med kontrollane i bustøttesaker er ikkje berre å unngå feilutbetalingar, men også å hindre at bustøtteordninga blir misbrukt. I dei tilfella der kontroll kan føre til at misbruk blir avdekt, med påfølgjande mogleg straffansvar for borgarane, følgjer det av legalitetsprinsippet at presisjonsnivået i lova må vere høgt. Heimelsgrunnlaget må vere tydeleg og målretta.

1.5 Kva for personopplysningar treng Husbanken, og kvar kan dei hentast frå?

1.5.1 Type personopplysningar

For å avgjere om ein søkjar har krav på bustøtte, og i så fall kor mykje, treng Husbanken opplysningar om kvar søkjaren bur, om søkjaren bur åleine eller saman med nokon, opplysningar om skattbar inntekt og formue for alle i husstanden, og opplysningar om buutgifter. Bustøtteforskrifta § 2 slår fast kva for buutgifter som skal reknast inn.

Husbanken treng også opplysningar om søkjaren er student eller vernepliktig fordi desse fell utanfor bustøtteordninga.

Bustøtteregelverket har nokre særreglar for unge uføre og alders-, uføre- og etterlatnepensjonistar. Husbanken treng derfor informasjon om dette.

Har husstanden spesielt høge buutgifter fordi nokon i husstanden er funksjonshemma med behov for spesialtilpassa bustad, kan den øvre grensa for buutgifter bli auka. Dette treng Husbanken informasjon om.

1.5.2 Ulike register

Opplysningane finst i ulike typar register. Dei mest aktuelle er folkeregisteret, likningsregistera, adresseregisteret til Posten, registeret til Lånekassen, verneplikts- og tenesteregisteret i Forsvaret, opphaldsstatustenesta til Utlendingsdirektoratet og registera til Nav. Unntaksvis kan det også vere aktuelt å hente inn opplysningar frå kunderegister i bankar og forsikringsselskap.

Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelles- og inntektsforhold med mer (a-opplysningslova) tredde i kraft 1. januar 2015. Hovudformålet med lova er å forenkle og samordne den kontakten arbeidsgjevarane har med det offentlege. A-meldinga skal leverast av alle som betalar lønn, pensjon og ytingar minst ein gong i månaden. Arbeidsgjevarane sender dei same opplysningane til Nav, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå samtidig. Det blir no førebudd ei teknisk løysing for at Husbanken skal få tilgang til ferske registeropplysningar frå Skatteetaten om inntekt som er innrapportert gjennom a-ordninga. Målet er at ordninga skal vere operativ i løpet av 2016.

1.6 Vurderingar av rimeleg samsvar

Departementet peiker i proposisjonen på at det er vanskeleg å vege kontrollbehovet til det offentlege opp mot personvernomsyn.

I bustøttesaker er det sjeldan tale om å handsame sensitive personopplysningar, men ein kan tenkje seg unntak der til dømes bustadsadressa kan røpe eit underliggjande sensitivt forhold, slik som at søkjaren held til på ein institusjon eller i eit fengsel. Likevel er

det i slike tilfelle lite truleg at søkjaren har rett til bustøtte, og derfor også lite truleg at nokon vil komme til å søke. Det vil heilt sjeldan vere aktuelt å hente inn opplysningar om helsa til søkjaren. Husbanken treng uansett som den store hovudregelen berre opplysningar av økonomisk karakter.

Departementet føreslår å lovfeste at Husbanken kan hente inn opplysningar om andre enn bustøttetottakaren. Departementet viser til at det er den samla inntekta til husstanden som avgjer om og kor mykje bustøtte ein søkjar har krav på. Opplysningane er som hovudregel ikkje sensitive, og departementet meiner at personverninteresser ikkje bør vere til hinder for ei slik presisering.

Departementet meiner samla sett at fordelane ved meir kontroll klart veg opp for ulempene ved inngrepet i personvernet.

1.7 Innhenting og handsaming av personopplysningar til sakshandsaminga

1.7.1 Innleiing

Handsaming av ein søknad om bustøtte krev tilgang til opplysningar om bustad, inntekt, formue og buutgifter for alle medlemmer av den husstanden som søker.

1.7.2 Gjeldande rett og bakgrunnen for forslaget

Det følgjer av bustøttelova § 8 første ledd at Husbanken kan hente inn opplysningar som verkar inn på rettar og plikter etter bustøtteregelverket frå offentlege styresmakter, långevarar, utleigarar, burettslag og eigarseksjonssameige. Slik innhenting er likevel avhengig av samtykke frå den det gjeld, jf. bustøttelova § 8 andre ledd. Husbanken må også ha samtykke for å bruke opplysningane i sakshandsaminga.

1.7.3 Høyringsutkastet frå departementet

Departementet føreslo i høyringsnotatet å lovfeste at opplysningane som er nemnde i bustøttelova § 8 første ledd, kan hentast inn utan at det blir kravd samtykke. Føresetnaden skulle vere at søkjaren på førehand får god informasjon om kva for opplysningar som vil bli henta inn. Departementet la til grunn at når formålet ikkje er anna enn å handsame ein søknad, kan innhenting av opplysningar for å kontrollere at den informasjonen søkjaren har gjeve, er korrekt, vanskeleg seiast å gripe inn i personopplysningsvernet til søkjaren. Departementet hevda at ein slik framgangsmåte ikkje er urimeleg overfor søkjaren.

1.7.4 Vurderingar frå departementet

Det er, slik departementet vurderer det, ikkje tilfredsstillande at innhenting og bruk av opplysningar er avhengig av at søkjaren samtykkjer. Reelt sett har

ikkje søkjaren noko anna alternativ enn å samtykkje dersom vedkommande skal få søknaden handsama.

Frå 1. januar 2015 blei a-ordninga innført. Rapportering av lønns- og tilsetjingsforhold til Skatteetaten, Nav og Statistisk sentralbyrå (SSB) vil bli samla i den nye a-meldinga og skal sendast inn kvar månad av alle som betalar ut lønn, pensjon og andre ytingar. Når den tekniske løysinga som er omtalt i proposisjonen i andre avsnittet i 5.2 er klar, kan Husbanken få tilgang til ferske registeropplysningar frå Skatteetaten om inntekt som er innrapportert gjennom a-ordninga. Heimelen for dette vil bli § 8 første ledd.

Departementet viser til at nesten alle høyringsinstansene har vore positive til forslaget i høyringsnotatet. Berre Bærum kommune og Fellesorganisasjonen meiner at samtykke framleis bør vere rettsleg grunnlag for å hente inn og handsame slike opplysningar. Bærum kommune grunngev standpunktet sitt med at innhenting av opplysningar verkar stigmatiserande. Det går fram av proposisjonen at departementet har forståing for at bustøttmottakarar er ei sårbar gruppe, men at det likevel meiner at det er rett, når samtykke uansett ikkje kan seiast å vere frivillig, å fjerne samtykkekravet og innføre lovheimel som handsamingsgrunnlag.

Fellesorganisasjonen meiner at forslaget er i strid med Grunnlova § 102, og at unntak derfor må vere heimla i det andre leddet i føresegnene, men grunngev ikkje standpunktet nærare. Departementet meiner det er rett å lovfeste at Husbanken kan hente inn opplysningar som verkar inn på rettar og plikter etter bustøtteregelveket, utan samtykke frå den det gjeld. Det er ikkje tilfredsstillande at innhenting og bruk av opplysningar til sakshandsaminga er avhengig av at søkjaren samtykkjer når søkjaren ikkje har noko anna alternativ enn å samtykkje dersom vedkommande skal få søknaden handsama. Departementet er heller ikkje einig med Fellesorganisasjonen i at det er i strid med Grunnlova å erstatte samtykkekravet med lovheimel. Departementet nemner elles at det ikkje, slik Fellesorganisasjonen skriv, er nokon unntaksregel i andre leddet i føresegna. Departementet er likevel einig med Fellesorganisasjonen i at det er viktig med kontakt med søkjaren og rettleiing i kva som blir kravd for å få innvilga bustøtte.

Departementet er einig med Husbanken i at Posten, sidan han er organisert som eit AS, ikkje er omfatta av omgrepet «offentleg styresmakt» i § 8 første ledd i høyringsutkastet. Det er viktig for Husbanken å få tilgang til opplysningar frå adresseregistret til Posten, «Postoperatør» er derfor teke med i tilrådinga i proposisjonen.

Innspelet frå Husbanken om at heimelen må utformast slik at han også omfattar tilbakelagde periodar, er innarbeidd.

Departementet er einig med Justis- og beredskapsdepartementet i at § 8 i forslaget har fått ei lite tenleg utforming når han gjev heimel for å hente inn opplysningar «kvar månad», og har sløyfa «kvar månad» i ordlyden.

Departementet er einig med Justis- og beredskapsdepartementet i at det bør gå fram om reglane om informasjonsplikt i personopplysningslova § 20 skal gjelde.

Departementet har, etter høyringsinnspel frå Justis- og beredskapsdepartementet, gjort ei tilføyning i lovteksten om at den som pliktar å levere ut opplysningar, ikkje kan krevje betaling.

Justis- og beredskapsdepartementet har etterlyst ei vurdering av om ein burde ta inn fleire føresegner enn det høyringsnotatet la opp til, etter mønster av dei tilsvarende reglane i folketrygdlova. Mellom anna gjaldt dette reglane om bevisfritak for nærstående og bevisfritak for belastande personopplysningar i tvistelova. Desse reglane er i folketrygdlova § 21-4 c femte ledd gjevne tilsvarende bruk. Departementet har komme til at det er naturleg og rimeleg at dei nemnde fritaksreglane skal gjelde på same måten i bustøttesaker.

Helse- og omsorgsdepartementet føreset § 8 ikkje kan komme til bruk for helseopplysningar som ligg under teieplikt etter helsepersonellova. Til dette viser departementet til at det i forslaget til § 8 første ledd positivt er rekna opp kvar Husbanken kan hente opplysningar frå. Ordlyden dekkjer ikkje innhenting av opplysningar frå helsepersonell.

Utlendingsdirektoratet meiner ein må spesifisere kva for personkrins som er omfatta av føresegna. Departementet kan ikkje sjå at det skulle vere nødvendig.

1.8 Registersamkøyring (masseinnhenting av opplysningar for kontrollføremål)

1.8.1 Innleiing

Det blir i proposisjonen vist til at ved registersamkøyring kan det bli gjeve ut opplysningar frå sakshandsamingssystemet til Husbanken for så å hente inn opplysningar frå eit anna register utan at det er nokon mistanke om feil i faktagrunnlaget i saka. Det er tale om rutinemessige kontrollar. Bruken av namnelister gjer det heilt klart kven kontrollen gjeld.

Det har vore diskutert om slike kontrollar er heimla i dagens bustøttelov. Departementet føreslår derfor ei endring i lova som klart og tydeleg slår fast at Husbanken kan gjennomføre registerkontrollar.

Departementet føreslår detaljerte reglar om gjennomføringa av registerkontroll. Departementet har føreslått at heimelen for elektronisk masseinnhenting av opplysningar blir gjeven i ny § 8 a. Vidare har departementet føreslått at reglar om gjennomføring av kontrollane blir tekne inn i ein ny § 8 b.

1.8.2 Gjeldande rett

Bustøttelova har i § 10 bokstav d ein heimel for å gjennomføre systematisk etterkontroll av opplysningar om inntekt og/eller formue som blei brukte ved handsaminga av søknaden. Dersom det blir avdekt avvik som er større enn grensene som er fastsette i bustøtteforskrifta, kan bustøtta bli kravd tilbake utan omsyn til skuld.

Lova manglar heimlar for kontroll av andre typar opplysningar enn inntekt og formue.

Etter dagens praksis samtykkjer søkjaren i at Husbanken kvart år kan etterkontrollere inntektsgrunnlaget som er brukt i utrekninga av bustøtte. Samtykket omfattar altså berre inntektsopplysningar.

1.8.3 Høyringsutkastet frå departementet

Departementet føreslo i høyringsnotatet ei endring i lova om at Husbanken kan gjennomføre registerkontrollar utan at den registrerte må samtykkje, og at andre opplysningar enn inntekt kan etterkontrollerast. Føremålet med kontrollen skal ikkje berre vere å avdekkje misbruk, men også å sikre at mottakarane får den støtta dei har krav på.

Heimelen for elektronisk masseinnhenting av opplysningar til kontrollføremål blei føreslått gjeven i ny § 8 a første til tredje ledd.

Departementet føreslo detaljerte reglar om gjennomføringa av registerkontroll. Gjennomføringsreglane skal bidra til å sikre personvernet ved at dei minimaliserer ei eventuell personvernkenking. Registerkontroll skal gjerast av særskilt utpeika einingar, for at ikkje opplysningar skal bli spreidde unødvendig. Kontrollen må gjennomførast slik at Husbanken ikkje får tilgang til opplysningar utover det som er nødvendig for kontrollføremålet. Samkøyringa må gjennomførast slik at opplysningar om andre enn det namnet ein spør om, ikkje blir gjevne ut. Dette vil likevel ikkje seie at det ikkje er høve til å hente inn opplysningar om andre enn bustøttemottakaren når føremålet er å kontrollere om vilkåra for å få bustøtte er oppfylte. Heimel for dette er å finne i § 8 a første ledd andre punktum.

Dei føreslåtte reglane er i vesentleg grad inspirerte av folketrygdlova § 21-4 (heimelsføresegna) og § 21-4 d (gjennomføringsreglane). På nokre punkt er det avvik mellom dei føreslåtte føresegnene og tilsvarende i folketrygdlova, som oftast på den måten at reglar i folketrygdlova ikkje er tekne med. Hovudårsaka til dette er at det i bustøttesaker, i motsetnad til i saker etter folketrygdlova, sjeldan er tale om å kontrollere sensitive personopplysningar, til dømes om helse.

Hovudregelen etter personopplysningslova § 20 er at den det blir samla inn opplysningar om, skal informerast om dette, men i andre ledd er det unntak frå informasjonsplikta dersom innsamlinga er uttryk-

kjeleg fastsett i lov. Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for at den føreslåtte oppramsinga av kva for opplysningar som kan hentast inn, er så presis at det ikkje er behov for varsling. Departementet la derfor til grunn at unntaket i § 20 andre ledd skulle komme til bruk.

1.8.4 Vurderingar frå departementet

Det går fram av proposisjonen at departementet meiner at gjenbruk av allereie innsamla data er positivt for samfunnet. Samla sett meiner departementet at fordelane ved meir kontroll klart veg opp for ulemene ved inngrepet i personvernet.

Departementet viser til at arbeids- og sosialkomiteen var positiv til auka registersamkøyring då han fekk presentert forslag til endringar i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordningar), jf. Innst. 245 L (2012–2013). Departementet konstaterer at auka registerkontroll i realiteten vil seie at handsaminga av personopplysningar blir avgrensa samanlikna med om alle sakene skulle vore kontrollerte manuelt. Føremålet med kontrollen er ikkje berre det negative i å avdekkje misbruk, men også å sikre at mottakarane får den støtta dei har krav på. Ei slik automatisert oppjustering vil gagne mottakarar som ikkje sjølv forstår kva ein inntektsnedgang har å seie for bustøtta, og er med på å rettferdiggjere eit visst inngrep i personvernet.

Departementet er einig med Justisdepartementet i at det bør gå fram kvifor det er behov for opplysningar om opphald og arbeid i Noreg. Personar som ikkje har lovleg opphald i Noreg, har ikkje krav på bustøtte. Ei kopling mot opphaldsstatustenesta til Utlendingsdirektoratet gjer det mogleg å raskare enn ved folkeregisteret å fange opp personar som ikkje har rett til bustøtte fordi dei ikkje lenger har lovleg opphald i landet. I Utlendingsdatabasen (UDB) er det mogleg med uttrekk. Husbanken har derimot ikkje behov for å vite om personar har «arbeid i riket». Tilvisinga til «arbeid i riket» er derfor teken ut.

Justis- og beredskapsdepartementet peikar i høyringa på at lovteksten i høyringsutkastet er avgrensa til å gje heimel for å kontrollere opplysningar som er nødvendige for å avgjere om vilkåra for å få bustøtte er oppfylte. Departementet gjer i proposisjonen merksam på at det klart nok har vore intensjonen at også kontroll i tilbakelagde periodar skal vere omfatta. Ordlyden er endra i tråd med dette.

Justis- og beredskapsdepartementet og Husbanken har poengtert at forholdet til teieplikta, i motsetnad til i § 8 i forslaget, ikkje blir påverka. Det kan då sjå ut som om teieplikta ikkje skal opphevast. Departementet meiner at utlevering/innhenting av opplysningar skal skje utan hinder av teieplikta, altså at teieplikta skal opphevast. Av forvaltningslova § 13 f andre ledd går det fram at teieplikta må vike for opp-

lysningsplikta når det er uttrykkeleg bestemt i særskild lov.

Departementet er einig med Husbanken i at Posten, sidan han er organisert som eit AS, ikkje er omfatta av omgrepet «offentleg styresmakt» i § 8 første ledd i høyringsutkastet. «Postoperatør» er derfor teke med i overskrifta og i andre leddet i lovteksten.

Larvik kommune ser på innhenting av helseopplysningar utan samtykke som eit alvorleg inngrep overfor bustøttemottakarar, som ikkje bør skje. Departementet er einig i dette, og viser til § 8 a tredje ledd siste setning i forslaget, der det går fram at sensitive personopplysningar ikkje kan masseinnhenta.

1.9 Kontroll i enkeltsaker etter at bustøtte er innvilga, for å avdekkje misbruk

1.9.1 Innleiing

Det blir i proposisjonen vist til at denne typen kontrollar er aktuelt for register det ikkje er mogleg å gjennomføre registerkontroll mot, eller opplysningar som ikkje kan kontrollerast maskinelt. Kontroll i enkeltsaker kan særleg bli aktuelt dersom Husbanken får inn tips om mogleg misbruk. Når kontrollen har til føremål å avdekkje eit eventuelt misbruk, må ein vurdere forholdet til personopplysningsvernet og legalitetsprinsippet særleg nøye.

Departementet føreslår ein heimel til å krevje opplysningar frå «alle» dersom det er rimeleg grunn til mistanke om misbruk av bustøtte. Heimelen må vere utforma nokså vidt.

1.9.2 Gjeldande rett

Bustøttelova har ingen reglar om kontroll i enkeltsaker basert på mistanke om misbruk.

1.9.3 Høyringsutkastet frå departementet

Departementet føreslo i høyringsutkastet at Husbanken får heimel i lov til å krevje opplysningar frå «alle», så sant det er «sterk grunn til mistanke» om misbruk av bustøtte. Husbanken skal av eige tiltak informere om at det har vore henta inn opplysningar frå andre.

Departementet føreslo at reglar om kontroll av opplysningar frå enkeltpersonar for å avdekkje misbruk blir teke inn i ny § 8 c.

1.9.4 Vurderingar frå departementet

Departementet meiner at legitimiteten til ordninga er avhengig av at støtte berre blir betalt ut til dei som har krav på det. Bustøttelova har ingen reglar som klart heimlar kontroll med dette som føremål. Departementet meiner det er heilt nødvendig med tilføyningar i lova som ikkje etterlèt tvil om at Husban-

ken kan gjennomføre etterkontrollar. Ein må vurdere forholdet til personopplysningsvernet og legalitetsprinsippet nøye ettersom avdekking av misbruk kan føre til straffansvar for enkeltpersonar.

Leieboerforeningen, Stavanger kommune og Bærum kommune meiner at forslaget går for langt når det står at «alle» som har informasjon som kan belyse saka, kan bli pålagde å gje opplysningar som er nødvendige for å avdekkje eller avgrense misbruk. Også Advokatforeningen, Larvik kommune og Klagenemnda for Husbanken går imot forslaget, men det er noko uklart for departementet om dette er fordi dei meiner at føreseigna ikkje bør bli vedteken i det heile, eller fordi personkrinsen som kan bli pålagd å gje opplysningar, er for vid. Husbanken meiner at ein bør gjere føreseigna meir effektiv, ved å senke kravet om sterk mistanke til rimeleg grunn til mistanke, sml. folketrygdlova § 21-4 a. Den høge terskelen vil, slik Husbanken ser det, gjere det vanskeleg å følgje opp saker der ein registerkontroll tilseier at ein bør gå sakene nærare etter i saumane. Det blir også vanskeleg å følgje opp tips.

Det går fram av proposisjonen at departementet etter ei nærare vurdering har komme til at omsynet til å sikre at føreseigna blir effektiv og mogleg å bruke for dei som skal arbeide med å kontrollere enkeltsaker, bør vege tungt. Når folketrygdlova har eit krav om rimeleg grunn til mistanke, er det dessutan vanskeleg å sjå at det bør vere annleis etter bustøttelova. Departementet meiner etter dette at det er forsvarleg å senke beviskravet.

Når det gjeld det nærare innhaldet i beviskravet, viser departementet til dei spesielle merknadene til § 8 c. Sjå proposisjonen.

Det går fram av proposisjonen at heimelen er meint å gjere det mogleg for Husbanken å krevje opplysningar frå bankar eller andre private. Bankar kan ha opplysningar om bustøttemottakaren betalar husleige, og i tilfelle med kva for beløp.

Husbanken meiner elles også at det kan synast som eit større personverninngrep å kontrollere nokon utan mistanke, slik ein gjer ved registersamkøyring, enn å gjennomføre kontroll når nokon er mistenkt. Slik sett meiner Husbanken at det er eit paradoks at det skal vere vesentleg strengare å kontrollere basert på konkret mistanke enn å gjennomføre registersamkøyring. Departementet er ikkje einig i dette. Departementet meiner det vil bli opplevd som meir stigmatiserende og ubehageleg å bli kontrollert åleine enn å bli kontrollert fordi ein tilfeldigvis står på ei liste saman med eit større tal andre personar som er plukka ut til rutinekontroll.

Advokatforeningen meiner det kan bli utfordrande å praktisere føreseigna fordi beviskravet er skjønnsmessig. Departementet meiner at det ikkje er mogleg å lage ei vilkårsside med objektive vilkår for

kontroll, og tilsvarende uttrykk blir brukte i ei rekkje andre lover som har kontrollheimlar.

I høyringsutkastet føreslo departementet at mistanken også skulle vere «konkret». Departementet har komme til at det er tenleg å stryke dette kriteriet.

Det er også gjort ei mindre justering i ordlyden, slik at formuleringa om at det må liggje føre «sterk og konkret mistanke om at det er skjedd urettmessige utbetalningar», er endra til «grunn til mistanke».

Det blir i proposisjonen vist til at føresejna vil heimle ei nokså inngripande form for kontroll. Ein må derfor praktisere henne varsamt. Likevel ser departementet det nødvendig med nokså vide heimlar for at kontrollen skal kunne bli effektiv.

1.10 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det går fram av proposisjonen at det ikkje er mogleg å gje presise anslag over kor mykje ein kan spare på statsbudsjettet med betre kontrollheimlar.

Nokre anslag er det likevel mogleg å gje. Det er naturleg å ta utgangspunkt i at totalt ubetalt bustøtte i 2013 utgjorde ca. 2,9 mrd. kroner fordelt på ca. 148 000 mottakarar.

Proba samfunnsanalyse har gjort analysar av Nav-ytningar. I ein rapport frå 2013 («Trygdesvindler i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger») kjem dette fram i oppsummeringa:

«Vi finner at det trolig svindles med disse ordningene i størrelsesorden 5 prosent av utgiftene. Variasjonen mellom ytelsene er imidlertid stor, fra 3 til 13 prosent. Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene.»

Nav har gjennom fleire år sett søkjelys på svindel og misbruk. For bustøtta er kontrolltrykket per i dag lågt.

Dersom gjennomsnittet på 5 pst. blir lagt til grunn også for bustøtte, er potensialet for innsparingar på om lag 150 mill. kroner per år. Det er likevel ikkje å forvente at ein klarer å fange opp alle som svindlar. Ein må derfor forvente at innsparinga blir ein del mindre enn potensialet. Med alle atterhald, uklare moment, tal og overslag som går fram ovanfor, går departementet i proposisjonen ut frå at gode kontrollar kan gje ei innsparing i statsbudsjettet på rundt 50–100 mill. kroner per år.

Det at ein gjer det mogleg å hente inn opplysningar direkte og utan samtykke, vil effektivisere saksbehandlingsa og bidra til at det blir gjort fleire rette vedtak.

Auka registersamkøyring vil kunne gje administrative fordelar.

Auka registersamkøyring vil samtidig gje den «ulempa» at Husbanken må gå gjennom og handsame fleire saker.

Endringane inneber økonomiske og administrative kostnader for Husbanken. IKT-systemet for berekning av bustøtte må tilpassast nye føresetnader. Det er berekna utviklingskostnader på om lag 6,7 mill. kroner i 2015 og 8 mill. kroner i 2016. Skatteetaten vil ha kostnader med å leggje til rette for nytt grensesnitt for utlevering av data til Husbanken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Tage Pettersen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Prop. 75 L (2014-2015) Endringar i bustøttelova (skjerpa kontroll med bustøtte).

Komiteen viser til at departementet i proposisjonen foreslår nye regler i bustøtteloven om innhenting og bruk av opplysningar til behandling av søknader om bustøtte uten at det er nødvendig med samtykke fra søkeren. Det foreslås også nye regler om etterfølgende kontroll.

Komiteen viser til at bustøtte er en velferdsordning som i særleg grad skal ivareta grupper som har store eller varige problemer med å komme seg inn i boligmarkedet. Det er viktig å hindre feilutbetalinger og misbruk slik at støtten kommer de som trenger den mest til gode. Komiteen viser til at bustøtteloven mangler bestemmelser som gir hjemmel for kontroll med ordningen. Derfor er det viktig at man gjennom endringene i loven gir Husbanken mulighet til å drive etterkontroll.

Komiteen understreker at personvernet til det enkelte individ er av høy verdi. Derfor er det viktig med gode rutiner og kvalitetssikring slik at personopplysninger ikke misbrukes eller kommer på avveie. Komiteen er tilfreds med at departementet peker på viktigheten av at publikum skal ha tillit til at deres personopplysninger blir behandlet på en trygg og forsvarlig måte i forbindelse med saksbehandling og etterkontroll.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i bustøttelova (skjerpa kontroll med bustøtte)

I

I lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte blir det gjort følgende endringer:

Overskrifta i § 8 skal lyde:

§ 8 *Innhenting og handsaming av personopplysningar*

§ 8 første ledd skal lyde:

Husbanken og kommunane kan utan hinder av teieplikt påleggje offentlege styresmakter, långjevarar, utleigarar, burettslag, eigarseksjonssameige og postoperatør å gje opplysningar som er nødvendige for å kontrollere om vilkåra for å få bustøtte er oppfylte eller har vore oppfylte i tilbakelagde periodar. Husbanken og kommunane kan hente inn slike opplysningar direkte frå instansane som er nemnde i første punktum, og nytte dei i sakshandsaminga utan samtykke frå den det gjeld. Den som blir pålagt å gje opplysningar i medhald av paragrafen her, kan ikkje krevje godtgjering. Personopplysningsloven § 20 om informasjonsplikt gjeld. Reglane om bevisfritak i tvisteloven §§ 22-8 og 22-9 gjeld tilsvarande.

§ 8 andre ledd blir oppheva. Noverande tredje ledd blir andre ledd.

Ny § 8 a skal lyde:

§ 8 a *Masseinnhenting av opplysningar for kontrollføremål*

Husbanken kan utan hinder av teieplikt hente inn registrerte opplysningar om ei større mengd namngjevne mottakarar av bustøtte for elektronisk samanlikning med opplysningar i eit anna register (masseinnhenting). Opplysningar om husstandsmedlemmene til mottakarane kan hentast inn på same måte. Husbanken kan òg hente inn opplysningar om bustader og kven som bur eller har budd i bustader som er del av ei sak om bustøtte. Føremålet med innhentinga må vere å kontrollere om vilkåra for å få bustøtte er eller har vore oppfylte.

Masseinnhenting kan skje frå register hos andre offentlege styresmakter, postoperatør eller frå Husbanken og kommunane sine eigne register.

Masseinnhenting kan gjelde opplysningar om inntekt eller andre økonomiske forhold, yrke (stu-

dent/arbeidsledig/vernepliktig), bustad eller adresse, lovleg tilgang til opphald i riket og kven mottakaren bur saman med. Opplysningar som er rekna som sensitive etter personopplysningsloven § 2 nr. 8, kan ikkje masseinnhentast.

Departementet kan i forskrift gje utfyllande reglar om gjennomføringa av masseinnhenting. Departementet kan også i forskrift gje reglar om at masseinnhentinga skal kunne omfatte andre opplysningar enn dei som er nemnde i tredje ledd, dersom opplysningane er av tilsvarande art og ikkje fører til vesentlege personvernkrinkingar. Det kan også fastsetjast i forskrift kva register opplysningar kan hentast inn frå.

Ny § 8 b skal lyde:

§ 8 b *Gjennomføring av masseinnhenting*

Masseinnhenting skal gjerast av ei særskilt utpeika eining. Eininga kan hente inn, registrere, samanstillе og lagre opplysningar så langt det er nødvendig for å avgjere om bustøtte blir eller har blitt utbetalt i strid med vilkåra for å ta imot støtte.

Opplysningar om den enkelte mottakaren av bustøtte kan vidareformidlast med sikte på å korrigere eller stanse feilaktige utbetalningar, krevje tilbakebetaling av for mykje utbetalt beløp, og straffefølgjing. Elles kan vidareformidling skje når dette følger av lov eller reglar gjevne i medhald av lov.

Opplysningar som er henta inn ved masseinnhenting, skal slettast så snart omsynet til kontroll og oppfølging tillèt det.

Masseinnhentinga skal gjennomførast slik at opplysningar som ikkje verkar inn på retten til bustøtte, ikkje blir omfatta eller utleverte. Innhentinga skal heller ikkje føre til at det blir utlevert opplysningar om andre personar enn dei som kontrollen gjev grunn til å følge opp. Dersom slike opplysningar likevel skulle bli utleverte, skal dei slettast omgåande.

Offentlege styresmakter eller postoperatør skal leggje til rette for at opplysningane dei har, på forespurnad blir gjorde elektronisk tilgjengelege for særskilt utpeika einingar i Husbanken. Det kan ikkje krevjast godtgjering for slik tilgjengeleggjing og utlevering av opplysningar.

Den som blir pålagt å gje opplysningar i medhald av paragrafen her, pliktar å gjere dette utan godtgjering.

Personopplysningsloven § 20 om informasjonsplikt gjeld.

Ny § 8 c skal lyde:

§ 8 c *Innhenting av opplysningar frå tredjeperson*

Kommunen, Husbanken eller særskilt utpeika einingar kan påleggje alle som kan ha informasjon

som er eigna til å belyse saka, å gje opplysningar som er nødvendige for å avdekkje eller avgrense urettmessig utbetaling av bustøtte. Vilkåret er at det ligg føre ein rimeleg grunn til mistanke om at det er skjedd eller vil skje urettmessig utbetaling av bustøtte. Opplysningar kan krevjast også om andre enn mottakaren av bustøtte.

Reglane om informasjonsplikt i personopplysningsloven § 20 gjeld for opplysningar som er henta inn etter paragrafen her, men den registrerte har først krav på informasjon når kontrollen er ferdig utført. Den som blir pålagt å gje opplysningar eller innsyn i dokument m.m. i medhald av paragrafen her,

skal gjere det utan hinder av teieplikt. Helseopplysningar som ligg under teieplikt i helsepersonelloven, kan ikkje hentast inn etter denne føresega. Den som blir pålagt å gje opplysningar eller innsyn i dokument, pliktar å gjere dette utan godtgjering. Reglane om bevisfritak i tvisteloven §§ 22-8 og 22-9 gjeld tilsvarende.

II

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 2. juni 2015

Helge André Njåstad

leder

Mudassar Kapur

ordfører

