

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres referanse  
11/530-1 RAV

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)  
11/00678-2/CGN

Dato  
18. august 2011

## **Forslag til ny lov om bustøtte**

Datatilsynet viser til Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 6. juni 2011. Tilsynet har enkelte kommentarer knyttet til de personvernmessige konsekvensene av forslaget til ny lov om bustøtte.

Departementet ba i brev av 14.juni 2010, Deres saksnummer 09/03027, om Datatilsynets synspunkter på utkast til lovregulering av den statlige bustøtten. Datatilsynet besvarte henvendelsen i brev av 29.juni 2010 (vårt saksnummer 10/00882). Kopi av brevet er vedlagt. Datatilsynet viser til vurderingene som ble foretatt i dette brevet.

I den foreslåtte lovens § 8 gis det bestemmelser som har betydning for personvernet til beboere tilknyttet en bolig hvor det søkes om bustøtte.

### Vedrørende personopplysningenes karakter

Departementet legger i høringen til grunn at opplysninger om bosted, boutgifter, inntekt og formue ikke har nær tilknytning til personlig integritet og privatliv, og at dette er opplysninger som dels er tilgjengelige for alle. I tillegg vil det ofte behandles opplysninger som er definert som sensitive i forbindelse med søknader om bustøtte.

Datatilsynet ønsker å presisere at alle opplysninger som kan knyttes til enkeltpersoner i utgangspunktet er underlagt personvernregelverket. Dette innebærer at lovens krav også gjelder for opplysninger som ikke antas å ha nær tilknytning til personlig integritet og privatliv. Undersøkelser tilsynet og andre har gjennomført viser imidlertid at folk oppfatter opplysninger om sin økonomi som meget beskyttelsesverdig, selv om slike opplysninger i loven ikke er definert som sensitive opplysninger.

### Behandlingsgrunnlag

Den foreslåtte bestemmelsen gir enkelte instanser etter pålegg plikt til å utlevere opplysninger som er nødvendige for å avgjøre rettigheter og plikter etter loven. Første ledd utgjør et unntak fra taushetsplikten for de utleveringspliktige. Grunnlaget for dette skal som hovedregel

baseres på samtykke. Dette følger av det foreslåtte annet ledd i lovens § 8. I annet ledd annet punktum gis det videre hjemmel til å kunne innhente og benytte opplysninger selv om enkelte i husstanden ikke har avgitt samtykke.

Etter dagens praksis er det også en adgang til å behandle personopplysninger uten samtykke dersom vilkårene i personopplysningsloven § 8 og ved sensitive opplysninger § 9 er oppfylt, jf personopplysningsloven § 11. Disse bestemmelsene angir alternative behandlingsgrunnlag. Hovedregelen er at det skal innhentes samtykke fra den registrerte. Videre kan behandlingen være regulert i lov. Et siste alternativ er at behandlingen anses nødvendig ut i fra nærmere angitte formål som er listet opp i §§ 8 og 9 i personopplysningsloven.

Det fremheves i forslaget at kommunen gjennom den foreslåtte lovhjemmelen vil slippe å vurdere hvert enkelt tilfelle opp mot personopplysningsloven.

Datatilsynet vurderer det som positivt at samtykke fra de registrerte fortsatt skal være hovedregelen ved behandling av søknader om bostøtte. Dette utgangspunktet gjelder alle som bor i husstanden.

Departementet ønsker å gi lovhjemmel til å innhente og behandle opplysninger også uten samtykke. Datatilsynet ser at det i enkelte tilfeller kan være behov for å behandle opplysninger i forbindelse med bostøttebehandling selv om det ikke foreligger samtykke. Tilsynet er imidlertid kritisk til at ordlyden i hjemmelen ikke nærmere angir i hvilke tilfeller man kan behandle opplysninger uten samtykke.

Innhenting og behandling av opplysninger uten samtykke bør for det første kun skje dersom det er grunn til å tro at det er i samsvar med den registrertes ønske. Datatilsynet er skeptisk til at forslaget kan medføre at opplysninger vil bli behandlet på tross av et aktivt ønske og valg om å *ikke* samtykke. Slike valg må respekteres, og tilsynet vurderer derfor at det er nødvendig at utformingen av loven tar høyde for dette hensynet. Tilsynet legger i vurderingen stor vekt på det grunnleggende personvernprinsippet om at behandling av personopplysninger som hovedregel er frivillig, også i de tilfellene formålet med behandlingen er til gode for den registrerte.

Datatilsynet har vanskeligheter med å forestille seg omfanget av tilfeller hvor det mangler samtykke i forbindelse med behandling av søknader om bostøtte, og etterlyste i brev av 29. juni 2010 en oversikt over dette omfanget. Tilsynet har ikke mottatt en slik oversikt, men legger imidlertid til grunn at det generelt ikke vil være vanskelig å innhente samtykke fra de som ønsker å søke om bostøtte og at det derfor sjelden vil være behov for å benytte den lovmessige adgangen til å gjøre unntak fra hovedregelen. Departementet trekker fram at kommunen gjennom en lovregulering vil slippe å vurdere hvert enkelt tilfelle opp mot personopplysningsloven. Datatilsynet mener det allikevel må foretas en konkret vurdering av hvorvidt hovedregelen om samtykke skal fravikes i de konkrete sakene, og finner det uheldig at dette ikke kommer tydelig fram i den foreslåtte lovteksten.

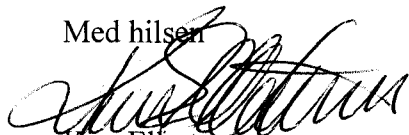
Datatilsynet mener derfor at det kan være hensiktsmessig å innta forutsetninger om når unntaket skal komme til anvendelse. Eksempel på slike formuleringer kan være ”i særlige

tilfeller”, når det er ”uforholdsmessig vanskelig”, ”umulig” eller lignende, i tillegg til en forutsetning om at det er klart at behandlingen av opplysninger vil være i samsvar med den registrertes ønsker. Slike forutsetninger vil fremtvinge en konkret vurdering av om unntaket skal komme til anvendelse i de konkrete tilfellene, og medføre at samtykke i stor grad tilstrebes innhentet fra alle de berørte beboerne i boliger det søkes om bostøtte for.


#### Vedrørende informasjonsplikt

Det går frem i høringsnotatet at Husbanken skal gi skriftlig informasjon om hvilke opplysninger som blir behandlet og hvor disse er hentet fra. På denne måten vil personene det gjelder kunne ta vare på sine interesser og sikre seg at opplysningene er riktige. Datatilsynet presiserer at informasjonsplikten er en grunnleggende personvernrettighet som følger av personopplysningsloven § 20, og at denne gjelder uavhengig av hvilket behandlingsgrunnlag som ligger til grunn.

Med hilsen



Kim Ellertsen  
avdelingsdirektør



Camilla Nervik  
rådgiver

Kopi: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet,  
v/Statsforvaltningsavdelingen,  
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo

Vedlegg: Datatilsynets saksnummer 10/00882, dokument nr 2

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Deres referanse  
09/3027-7 JOH

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)  
10/00882-2 /MHN

Dato  
29. juni 2010

## **Utkast til lovbestemmelse om den statlige bostøtten – Datatilsynets kommentarer**

Det vises til Deres brev av 14. juni 2010, vedrørende behandling av personopplysninger ved tildeling av bostøtte.

### **1 Bakgrunn**

Departementet har i brev av 14. juni 2010 bedt om Datatilsynets synspunkter på utkast til lovbestemmelse om den statlige bostøtten. Frist for tilbakemelding var satt til 1. juli 2010. Det har tidligere blitt avholdt et møte i sakens anledning, og departementet oversendte i den forbindelse et notat om den statlige bostøtten.

Det fremgår av departementets brev at behandling av personopplysninger i bostøttesammenheng etter dagens ordning som hovedregel skal baseres på et samtykke fra den opplysningene gjelder. Dette gjelder også for behandlingen av opplysninger om husstandsmedlemmer som inngår i beregningsgrunnlaget for tildeling av bostøtte. Samtykke til innhenting av opplysninger om barn under 18 år blir gitt av foresatte.

Hvis det mangler samtykke fra en i husstanden, må kommunen vurdere om ”innhenting og behandling av opplysninger kan skje med hjemmel i lov, og da normalt i forhold til § 8 bokstav a til f i personopplysningsloven”. De husstandsmedlemmene som det etter en slik vurdering blir innhentet opplysninger om, skal varsles om dette.

Søknad om bostøtte kontrolleres mot og suppleres med opplysninger fra NAVs registre over mottatt pensjon med utbetalt beløp, Husbankens og Innovasjon Norges utlansregistre og Skattedirektoratets registre over inntekts- og formuesforhold. Det kan videre være aktuelt å kontakte huseiere og borettslag/forretningsførere for å kontrollere opplysninger om boutgifter. Opplysningene i bostøttesakene lagres i et såkalt ”bostøtteregister” som Husbanken og kommunene har tilgang til. Opplysningene gjelder hele husstanden, og alle i husstanden registreres i bostøtteregisteret selv om de ikke har samtykket i dette.

Datatilsynet vil i det følgende gjennomgå det rettslige grunnlaget for sine vurderinger, samt gi kommentarer til det omtalte brevet og notatet som tidligere er oversendt.

## **2 Rettslig grunnlag for vurdering**

Ved all behandling av personopplysninger kreves et behandlingsgrunnlag, jf. personopplysningsloven § 8. En behandling av sensitive personopplysninger, herunder helseopplysninger, krever i tillegg at kravene i personopplysningsloven § 9 er oppfylt. En uttømmende definisjon av begrepet sensitive personopplysninger finnes i personopplysningsloven § 2 nr. 8. Det finnes tre alternative behandlingsgrunnlag; et samtykke fra den registrerte, lovhjemmel, eller at behandlingen fremstår som nødvendig holdt opp mot nærmere angitte formål. Et samtykke er i personopplysningsloven § 2 nr. 7 definert som en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv.

Det oppstilles en rekke grunnkrav til behandlingen av personopplysninger i personopplysningsloven § 11, hvor det fremgår at den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene som behandles bare brukes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, ikke brukes senere til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, uten at den registrerte samtykker, er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, samt er korrekte og oppdaterte.

Informasjonsplikten er regulert i personopplysningsloven §§ 19 og 20, som gjelder henholdsvis når det innhentes opplysninger fra den registrerte selv og når det samles inn opplysninger fra andre enn den registrerte. Unntak fra informasjonsplikten er regulert i personopplysningsloven § 23.

I medhold av personopplysningsloven § 28 skal ikke den behandlingsansvarlige lagre personopplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Hvis ikke personopplysningene deretter skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning, skal de slettes.

## **3 Datatilsynets kommentarer**

### **3.1 Sensitive personopplysninger**

Det fremgår av søknadspapirene at det innhentes kontaktopplysninger om søker samt om husstandens medlemmer, fødselsnummer for samtlig i tillegg til økonomiske opplysninger om de som bor i husstanden. De økonomiske opplysningen omfatter opplysninger om ulike former for stønad og trygd. Videre inneholder søknadsskjemaet spørsmål om hvorvidt boligen er spesialtilpasset for funksjonshemmet person i husstanden, jf. under ”Bolig”.

Til tross for dette legges det i notatet til grunn at det ikke behandles sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8. Datatilsynet støtter ikke denne vurderingen, da opplysninger om stønad, trygd og funksjonshemming, samt tilhørende dokumentasjon, åpenbart kan defineres som helseopplysninger som etter personopplysningsloven § 2 nr. 8 er regnet som sensitive.

### 3.2 Grunnkrav til behandling av personopplysninger

Etter personopplysningsloven § 11 skal den behandlingsansvarlige sørge for at personopplysninger bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet, og ikke senere brukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, med mindre det foreligger et samtykke fra den registrerte.

Det er på det rene at personopplysninger om søker og eventuelle andre husstandsmedlemmer innhentes for å kunne *behandle søknad* om bostøtte. Når søknad er avgjort er dette formålet oppfylt. Opplysninger om *søkere* skal da som et utgangspunkt slettes, jf. punkt 3.5 under. Tilsynet har på bakgrunn av dette vanskeligheter med å forstå hvorfor samtlige opplysninger som behøves til å *behandle søknad* om bostøtte skal inngå i et eget *register*, ”bostøtteregisteret”, som Husbanken og kommunene skal ha tilgang til. Det fremgår for øvrig ikke hvorfor disse opplysningene skal samles i et sentralt register, altså hva som er *formålet* med registeret, ei heller er det problematisert at dette vil utgjøre to forskjellige formål for behandling av personopplysninger. Det kreves etter dette et selvstendig behandlingsgrunnlag for en eventuell registrering av personopplysninger i et slikt register.

Tilsynet vil videre ha en avklaring på hvorvidt det såkalte ”bostøtteregisteret” er noe annet enn ”Bokart”, som har som formål å kartlegge og gjennomføre tiltak for vanskeligstilte på boligmarkedet på kommunal basis, og hvilke forskjeller som eventuelt gjør seg gjeldende. Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at registreringen i ”Bokart” er konsesjonspliktig, jf. personopplysningsloven § 33.

### 3.3 Behandlingsgrunnlag

#### 3.3.1 Samtykke

Tildeling av bostøtte forutsetter at mottaker selv har søkt om støtte, og departementet legger på bakgrunn av dette til grunn at søker har samtykket til behandlingen av personopplysninger, jf. ”Når søker skriver under på søknaden, vil vedkommende samtykke i at personopplysningene blir innhentet og behandlet i bostøtteregisteret”.

Som hovedregel skal også øvrige medlemmer i husstanden, over 18 år, skrive under på søknadsskjemaet. Det er i den forbindelse opplyst at: ”Alle personer i husstanden som har fylt 18 år, *skal* underskrive på søknadsskjemaet, i kolonnen ”Underskrift” til høyre i tabellen under”.

Datatilsynet vil først knytte en kommentar til samtykke som behandlingsgrunnlag. Etersom det er et vilkår for et gyldig avgitt samtykke at dette er frivillig, informert og uttrykkelig, kan dette samtykket i alle fall problematiseres siden det dreier seg om en gruppe i samfunnet som generelt stiller svakt og hvor tildeling forutsetter omfattende informasjonsinnhenting. Dersom søker i tillegg tvinges til å stå oppført i et sentralt bostøtteregister hvor samtlige opplysninger avgitt i forbindelse med søknad om bostøtte er registrert og kan utleveres til eksterne aktører, synes grunnlaget å strekkes meget langt, jf. punkt 3.2 over. Datatilsynet mener således at det må skilles mellom avgitt samtykke til behandling av søknaden og samtykke til oppføring i bostøtteregisteret.

Etter det Datatilsynet har fått opplyst bor rundt 73 % av de som søker om bostøtte bor alene, slik at det utelukkende registreres opplysninger om søker selv. Det antas videre at en søknad fra en husstand som har flere husstandsmedlemmer, som hovedregel vil inneholde en underskrift fra samtlige i husstanden. Dette betyr at det kun i et fåtall saker vil være aktuelt å benytte et alternativt behandlingsgrunnlag. Tilsynet vil i den forbindelse gjerne ha et anslag på hvor mange søknader dette gjelder.

Det legges etter dette til grunn at samtykke som den store hovedregel vil utgjøre behandlingsgrunnlaget for en behandling av personopplysninger om søker og øvrige husstandsmedlemmer ved søknad om bostøtte. Samtykket vil imidlertid kun omfatte en behandling av personopplysninger med det formål å *behandle søknaden*. Bruk av opplysningene til *andre formål*, herunder oppføring i et sentralt bostøtteregister, vil således kreve et selvstendig behandlingsgrunnlag. Datatilsynet kan ikke se at det avgitte samtykket dekker en slik behandling. En nærmere vurdering av formålet ved behandlingen av opplysningene finnes under punkt 3.2.

### 3.3.2 Andre grunnlag

Det fremgår av brevet at: "Hvis det mangler samtykke fra en i husstanden, må kommunen vurdere om innhenting og behandling av opplysninger kan skje med hjemmel i lov, og da normalt i forhold til § 8 bokstav a til f i personopplysningsloven". Videre legges det i notatet til grunn at: "Når de øvrige i husstanden ikke har gitt sitt samtykke, begrunnes lovligheten av behandling av opplysninger om husstandsmedlemmer i de andre alternativer i paragrafens bokstav a til f". Dette utsagnet er ikke begrunnet nærmere.

Det gjøres innledningsvis oppmerksom på at alternativet "fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling" i personopplysningsloven § 8, krever en vurdering av hjemmelsgrunnlaget for behandlingen av personopplysninger, for eksempel hvorvidt husbankloven § 12 gir hjemmel til å behandle de omtalte opplysningene. Dersom det ikke finnes slik hjemmel vil alternativene i § 8 bokstav a-f være aktuelle.

Datatilsynet presiserer videre at en behandling av sensitive personopplysninger, jf. punkt 3.1, også krever behandlingsgrunnlag i personopplysningsloven § 9.

### 3.4 Informasjonsplikt

I brev av 14. juni 2010 punkt 1 fremgår det at: "De husstandsmedlemmer som det etter slike vurderinger blir innhentet opplysninger om, skal bli varslet om dette". Videre følger det under punkt 3 at: "Husbanken vil varsle dem opplysningene gjelder, slik at disse kan ivareta sine interesser mht. å sikre seg at opplysningene er korrekte". Under punkt 1.2 i notatet fremgår det imidlertid at: "Slik departementet har formulert sitt forslag til lovbestemmelse, vil det åpnes for videreføring av gjeldende praksis om at husstandsmedlemmer *ikke informeres*". Det vises i forlengelsen av det til en vurdering av personopplysningsloven § 20, at det kan gjøres unntak som følge av at behandlingen har hjemmel i lov, og at det kan gjøres unntak når varsling er uforholdsmessig vanskelig.

Da de ovennevnte vurderingene ikke er inntatt i departementets brev av 14. juni 2010, legges det til grunn at samtlige registrerte skal gis informasjon om behandlingen av opplysninger om den enkelte, uavhengig av hvorvidt vedkommende har samtykket til behandlingen eller ikke.

Datatilsynet presiserer i denne sammenheng at informasjonsplikten for den behandlingsansvarlige speiles som en rettighet for den registrerte. Retten til å få informasjon er en grunnleggende personvernrettighet og er ment å ivareta den enkeltes kontroll med egne personopplysninger. Terskelen for å gjøre unntak fra denne plikten er følgelig høy. Datatilsynet kan ikke se gode grunner for at det bør gjøres unntak fra informasjonsplikten ved en behandling av søknader om bostøtte, sett hen til at det kun vil være et fåtall saker som eventuelt baseres på en lovhjemlet behandling av personopplysninger om personer som ikke har samtykket til behandlingen.

### **3.5 Sletting**

Utgangspunktet etter personopplysningsloven § 11, 1. ledd bokstav e jf. § 28, er at den behandlingsansvarlige ikke skal lagre personopplysninger lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Hvis ikke personopplysningene deretter skal oppbevares i henhold til arkivloven eller annen lovgivning, skal opplysningene slettes.

Ettersom formålet med innhenting av personopplysningene om den registrerte er å behandle søknad om bostøtte, anses formålet oppfylt når søknad er ferdigbehandlet. Registrerte opplysninger skal da som hovedregel slettes, med mindre annet regelverk særregulerer en videre lagring av opplysningene.

En videre lagring av opplysningene i det omtalte bostøtteregisteret krever et selvstendig behandlingsgrunnlag, jf. punkt 3.2.

### **3.6 Lovforslag**

Utkastet til lovforslag er foreslått inntatt i lov om husbanken av 29. mai 2009 nr. 30 § 12, som i dag regulerer utlevering av opplysninger. Forslaget inneholder to nye ledd som skal regulere henholdsvis innhenting og behandling av personopplysninger i forbindelse med søknad om bostøtte, hjemmel til å behandle personopplysninger om husstandsmedlem som ikke har samtykket i behandlingen, i tillegg til en utvidelse av adgangen til å utlevere opplysninger til andre aktører, jf. ”eller av andre i samband med oppdrag frå offentleg styresmakt” i bestemmelsens tredje ledd.

Datatilsynet vil avvente å kommentere selve utformingen av utkastet til lovforslaget, da det er en rekke spørsmål som først må avklares. Det presiseres imidlertid at det er uheldig at det ikke kommer klarere frem at en behandling av opplysninger ved tildeling av bostøtte som den klare hovedregel må baseres på et samtykke fra berørte parter. Videre mener Datatilsynet at det kunne hatt en viktig oppdragende effekt å beholde deler av ordlyden i det opprinnelig forslaget i notatet, hvor det sto uttrykkelig at: ”Berre opplysningar som har verknad for rettar eller plikter til søkjar, som følgjer av denne lova eller føresegner gjevne i medhald [av] denne lova, kan innhentast”.



#### **4 Avsluttende kommentarer**

Datatilsynet vil avslutningsvis takke for adgangen til å gi innspill til utkastet til lovbestemmelse for den statlige bostøtten allerede på dette stadiet, slik at personvern hensyn kan ivaretas på et tidlig tidspunkt i prosessen. Tilsynet ser imidlertid flere problemområder ved det omtalte utkastet og stiller seg til disposisjon dersom det er ønskelig med et møte i sakens anledning.

Eventuelle spørsmål i sakens anledning kan rettes til saksbehandler.

Med hilsen

Kim Ellertsen  
avdelingsdirektør

Mari Hersoug Nedberg  
rådgiver