

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0030 OSLO

Endringer i bostøtteleven - Høring

Endring i bostøtteleven § 8 – behandlingsgrunnlag

Husbanken støtter forslaget om endring av bostøtteleven slik at lovhjemmel blir behandlingsgrunnlag for saksbehandling av bostøttesaker. Husbanken er enig med departementets betraktninger omkring frivilligheten. Husstander som er berettiget til bostøtte er blant samfunnets aller svakeste økonomisk og søker kan derfor sies å ha få reelle valgmuligheter. Endringen er også samsvarende med de synspunkter som kommer til uttrykk i den siste Stortingsmeldingen om personvern. Husbanken ser det slik at et samtykkekrav i de fleste saker innebærer økt byråkrati og merarbeid uten å gi noen personverngevinst.

Kontroll for å hindre feilutbetalinger - generelt

Husbanken er fornøyd med at det nå foreslås hjemler for å hindre feilutbetalinger av bostøtte. Det fremstår ikke som urimelig eller uforholdsmessig at samfunnet behandler personopplysninger i den hensikt å sørge for at offentlige velferdsgoder som bostøtte ikke utbetales urettmessig. Det er også viktig for bostøttens legitimitet at den bare utbetales til de som har krav på støtte.

Husbanken forstår lovens systematikk på følgende måte:

- 1) Mulighet til å kontrollere opplysninger hos nærmere angitte organer/etater (§8) i forbindelse med vedtak om utbetaling av bostøtte.
- 2) Masseinnhenting av nærmere angitte opplysninger hos en hvilken som helst offentlig etat for å kontrollere gjennom sammenstilling (§8a). Antas å gjelde også for tilbakelagte perioder.
- 3) Innhenting av opplysninger fra tredjemann (§8b). Tredjemann kan i prinsippet være hvem som helst utenfor Husbanken. Alternativt kan det forstås slik at bestemmelsen omfatter innhenting av opplysninger som ikke er omfattet av § 8 og § 8a. Dersom § 8 kun skal hjemle kontroller i forbindelse med utbetaling (ikke tilbakelagte perioder) samtidig som høringsutkastets høye terskel i § 8b opprettholdes, kan det oppstå «hull»/uklarheter i hjemmelsgrunnlaget sammenholdt med hvilke kontroller det er ønskelig å gjennomføre. Husbanken foreslår derfor at det presiseres i § 8 og § 8a at kontroller også kan gjennomføres for tilbakelagte perioder slik at man ikke er avhengig av § 8b for å kunne foreta slike kontroller.

Lovforslagets § 8

Forslaget til ny formulering av § 8 gir Husbanken mulighet til å kontrollere opplysninger hos de opplistede organer og etater før det fattes vedtak. I praksis skjer kontrollen i hovedsak gjennom å benytte opplysninger fra registre.

Kontrollene bør også kunne foretas for tilbakelagte perioder slik som regelverket er etter folketrygdloven § 21-4¹. Dette er viktig siden det ikke er slik at alle vilkårene for å tildele bostøtte kontrolleres i forbindelse med vedtak. Det skjer eksempelvis normalt ingen kontroll av boutgiftene gjennom å etterprøve de av søkers fremlagte opplysninger hos utleier eller långiver. Dersom det eksempelvis kommer tips om en avsluttet sak eller det oppstår mistanke om forfalskede dokumenter, er det viktig å kunne kontrollere også bakover i tid. En slik kontroll vil ikke kunne skje i medhold av §8a, og §8b har et beviskrav som gjør at tips ofte ikke vil være tilstrekkelig til å kunne ta bestemmelsen i bruk.

Lovforslagets § 8a

Utkastet til bostøttelov § 8a om masseinnhenting har mange likhetstrekk med folketrygdloven § 21-4a. Husbanken forstår imidlertid utkastets § 8a som en egen hjemmel til å masseinnhente opplysninger til kontrollformål gjennom *sammenstilling* av opplysninger fra ulike registre. Dersom det er riktig at §8a er egen hjemmel bør det også her presiseres at innhenting kan skje «uten hinder av teieplikt» jf forutsetningen i forvaltningsloven § 13f annet ledd.

Husbanken forstår bestemmelsen slik at den hjemler både

- direkte kontroll av om en opplysning er riktig eller gal hvis kontrollen skjer gjennom sammenstilling av to registre hvorav det ene godt kan være Husbankens².
- indirekte kontroll, dvs kontroll som har til hensikt å finne frem til mistenkelige saker gjennom registersamkjøring.

Vi antar at hensikten med bestemmelsen har vært å gi mulighet også til å kontrollere om vilkårene for bostøtte *har vært tilstede* siden fjerde ledd bruker formuleringen «utbetalast eller er utbetalt». Tilsvarende formulering benyttes imidlertid ikke i § 8a første ledd («er»). Det bør presiseres i § 8a at formålet med innhenting også kan være å kontrollere bakover i tid. Dette er nødvendig om bestemmelsen skal være effektiv.

Å kontrollere bakover i tid er praktiske når det er snakk om indirekte kontroll gjennom kobling av registre. Elektronisk tilgang til nye registre eller nye opplysninger vil kunne gjøre det aktuelt å massekontrollere bakover i tid. Avdekker kontrollen at vilkårene ikke er tilstede må det også være mulig å gå bakover i tid for å se hvor lenge de urettmessige utbetalingene har vart.

¹ Denne presiseringen finnes i folketrygdlovens kontrollhjemler se §21-4, §21-4a, § 21-4b. §21-4 var ved vedtagelsen begrenset til kontroll ved «krav om ytelser eller kontroll av løpende ytelser». Bestemmelsen ble senere endret til å omfatte «tidligere utbetalte ytelser». Den siste justeringen til dagens ordlyd skjedde gjennom Ot prp nr 76 (2007-2008), se pkt 4.3.

² Kontroll av om en opplysning er riktig eller gal, vil normalt foretas i medhold av §8 før vedtak fattes dersom det er mulig. Kontrollen før vedtak fattes skjer i dag ved elektronisk innhenting fra de enkelte registre, ikke ved å sammenligne disse.

Husbanden ønsker presisert at det kan innhentes opplysninger om familieforhold. Årsaken til dette er hovedsakelig at dersom en person er gift, bør en sak hvor søker oppgir å bo uten ektefellen undergis en nærmere vurdering.

Innhenting av opplysninger fra tredjeperson (§8b)

Etter Husbandens oppfatning bør bestemmelsen gjøres mer effektiv enn det fremlagte forslag.

For å kunne innhente opplysninger i medhold av bestemmelsen kreves det en «sterk og konkret mistanke» om at det foregår urettmessige utbetalinger. Denne «terskelen» for å kunne innhente bevis finner ikke sin parallell verken for NAV («rimelig grunn til mistanke») eller i strafferetten («skjellig grunn til mistanke»).

Det fremgår av høringsutkastet pkt 6.3 første avsnitt følgende: «Registersamkjøring resulterer i lister over saker det er grunn til å se nærmere på og legger til rette for en målrettet innsats for både å avdekke rene feilutbetalinger og misbruk av bostøtteordningen.» Det blir vanskelig å følge opp disse sakene som «det er grunn til å se nærmere på» dersom det skal kreves sterk mistanke for å kunne innhente ytterligere opplysninger.

Bestemmelsens høye terskel vil gjøre det vanskelig å følge opp en del tips som kommer inn og den vil være svært krevende å kommunisere til de som skal jobbe med dette i praksis - noe som vil påvirke etterlevelsen. Mange kommunalt ansatte har i dag tilgang til en rekke registre og opplysninger – og vi har allerede i dag erfaring med at en del tar det for gitt at man kan bruke det man har tilgang til.

Videre vil bestemmelsen slå inn først når man allerede har tilstrekkelig bevis i en sak til at det kan sies å foreligge sannsynlighetsovervekt for urettmessig utbetaling. Når slik sannsynlighetsovervekt foreligger har Husbanden tilstrekkelig grunnlag for å fremme tilbakekrav og har i prinsippet ikke behov for å innhente ytterligere opplysninger. Husbanden ser derfor ikke at bestemmelsen i praksis vil være nyttig i arbeidet med å kreve tilbake bostøtte som er utbetalt urettmessig. Bestemmelsen vil imidlertid være nyttig for å forberede en sak som tilfredsstillende strafferettens strenge beviskrav. Husbanden har imidlertid ingen tradisjon for å bruke ressurser på å forberede straffesaker – noe som prinsipielt sett er en oppgave for politiet gjennom etterforskning.

Det er også grunn til å peke på at det kan fremstå som et større personverninngrep å kontrollere noen uten mistanke – hvilket er hva man gjør ved registersamkjøring – enn å foreta kontroll når mistanke foreligger. Slik sett er det et paradoks at det skal være betydelig strengere å foreta en kontroll basert på konkret mistanke, enn å foreta en registersamkjøring.

Husbanden ønsker at det gis mulighet til å innhente opplysninger på samme måte som etter folketrygdloven («rimelig grunn til mistanke»). Vi kan ikke se noen gode grunner til å gjøre forskjell. Rett nok kan trygdens utbetalinger gjennomgående bli betydelig høyere enn bostøtteutbetalinger. På den annen side vil det nok være enklere å tilegne seg bostøtte urettmessig enn en del av ytelsene etter folketrygdloven og over tid blir også summen av bostøtte utbetalinger store.

Som nevnt innledningsvis bør det vurderes å presisere at denne bestemmelsen gjelder for informasjon som ikke kan innhentes i medhold av §8 og §8a og at det gis anledning til å kontrollere bakover i tid etter disse to bestemmelsene. Dette for at kontrollene skal bli effektive.

Varsel etter personopplysningsloven § 20

Husbanken legger til grunn at bostøtteloven § 8 etter den foreslåtte endringen vil innebære at innsamlingen av de opplysninger som er nødvendig for å saksbehandle og fatte vedtak om bostøtte anses for å være uttrykkelig fastsatt i lov jf personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a). Det vil være en klar fordel om lovgivers intensjon i denne sammenheng fremgår av forarbeidene slik at uklarheter ikke oppstår senere³. Husbanken antar at det samme kan legges til grunn hva gjelder masseinnhenting av opplysninger etter §8a. Også dette bør omtales i forarbeidene for å unngå uklarheter. Vider kan et varsel jf pol § 20, jf § 19 b i enkelte tilfeller (der det innhentes opplysninger om andre enn søker) også kunne røpe taushetsbelagte opplysninger da formålet med behandlingen vil avsløre at det gjelder en bostøttesak. I henhold til forvaltningsloven § 13 f, annet ledd, begrenses ikke lovbestemt taushetsplikt av annen lov om plikt/rett til å gi opplysninger med mindre vedkommende bestemmelse fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal gjelde. Denne problemstillingen vil kunne unngås dersom det klart fremgår at det kan unnlates å sende varsel etter pol § 20.

Når det gjelder informasjon fra tredjemenn jf utkastets § 8b, kan vurderingen av om innhenting av opplysninger anses uttrykkelig hjemlet i lov bli en annen enn etter § 8 og §8a. Varslingsplikten har vært et tema mellom Datatilsynet og NAV kontroll.⁴ NAV ønsker ikke å varsle dersom det er fare for bevisforspillelse. Dette har Datatilsynet ikke vært særlig lydhøre for. Det fremgår at Datatilsynet mener at det må være «konkrete holdepunkter (...) som taler for at den kontrollerte vil forsøke å forvanske kontrollen, og at vedkommende faktisk har mulighet til det».⁵ Husbanken mener at slike vurderinger vil være svært vanskelige å foreta og at kontrollhensyn må komme først. Dersom folk får nyss om at det foregår kontroll vil det være grunn til å tro at mange av de som kontrolleres vil

³ Datatilsynet anførte i sak PVN-2009-22 at «Datatilsynet viser også til at innhenting skal være «uttrykkelig» fastsatt. Dette er et signal om at det skal kreves noe mer enn at innsamlingen er lovhjemlet....Datatilsynet forstår personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a) dit hen at det skal gjøres en konkret vurdering av den aktuelle lovhjemmelen, med tanke på om loven selv gir tilfredsstillende informasjon, slik at det derfor er unødvendig å gi individuell informasjon etter personopplysningsloven § 20 første ledd». Det er ikke helt klart hvordan nemnda vurderte dette eller om det ble vurdert all den tid folketrygdloven konkret nevner pasientjournaler som saken gjaldt: «NAV kan innhente pasientjournaler i kontrolløyemed, og denne innsamlingen er fastsatt i lov, jf folketrygdloven § 21-4 første ledd. I utgangspunktet skulle dette bety at den registrerte ikke har krav på varsel, jf personopplysningsloven § 20 annet ledd bokstav a. Imidlertid har folketrygdloven selv bestemmelser om informasjonsplikten...»

⁴ Se Datatilsynets kontrollrapport fra NAV kontroll her

http://www.datatilsynet.no/Global/05_tilsynsrapporter/2012/12_00116_8_navkontroll_Endelig_vedtak.pdf

⁵ Sitat fra Datatilsynet gjengitt i Aftenposten 4. februar 2014. Utfallet av saken finnes ikke igjen på Datatilsynets hjemmesider, men saken er å finne på postlisten

<https://www.oep.no/search/result.html?caseNumber=2013/1296&searchType=advanced&list2=100&caseSeArch=true&sortField=doknr>

innrette seg eller vanskeliggjøre kontrollarbeidet. Dette vil gjøre kontrollaktiviteten betydelig mindre effektiv. De som kontrolleres bør ikke få varsel før det er konkludert i kontrollsaken og dette bør fremgå i §8b.

Faktiske opplysninger i høringen

I pkt 6.3 er det angitt at formålet med en kontroll ikke bare er å avdekke juks, men også sikre at mottakerne får den støtten de har krav på og det vises til automatisk oppjustering.

Det er i dag ikke praksis for å endre automatisk og etter Husbankens vurdering hjemler bostøtteforskriften heller ikke dette. Ordningen med faktisk inntekt fungerer ved at søker ber om å få dette inntektsgrunnlaget lagt til grunn. Det er ingen automatikk i dette da Husbanken ikke kjenner til hva som er husstandens inntekter i dag. Husbanken vil kun ha en indikasjon på at søker har en inntektsnedgang – men vil ikke på et «automatisk grunnlag» faktisk beregne hva inntektsgrunnlaget er.

Lovteksten § 8

Det er en liten skrivefeil i lovteksten, skal stå «kvar måned».

Forhold som ikke er omtalt i høringen

For å gjøre arbeidet med urettmessige betalinger av bostøtte mer effektivt hadde Husbanken ønsket noe mer enn det som fremgår av høringsutkastet. Det er særlig ønskelig med klare hjemler til å avslå eller stoppe utbetalinger av bostøtte i to tilfeller:

- Der søker/mottager ikke kan godtgjøre å ha inntekter som muliggjør dekning av både bostøtte og livsopphold. I slike saker er det normalt «svarte» inntekter og bostøtte bør ikke utbetales.
- Det er uklart hvem søker bor sammen med. Det er ofte av avgjørende betydning for utbetaling av bostøtte hvem som bor i samme husstand. Flyttemeldinger til folkeregisteret som ikke samsvarer med reelle flyttinger er i dag enkelt å foreta. Husbanken ønsker en bestemmelse som gjør det klart at bostøtte kan avslås dersom søker ikke på tilfredsstillende vis kan redegjøre for hvem som bor i husstanden eller hvor personer som antas å kunne være en del av husstanden bor.

NAV loven § 7 åpner for at NAV kan varsle Husbanken der det er mistanke om svindel. Husbanken har ingen tilsvarende bestemmelse. Et godt samarbeid mellom etatene tilsier at også Husbanken bør kunne dele slike mistanker. Dette vil også generelt kunne forebygge økonomisk kriminalitet. Det er også demotiverende og frustrerende for ansatte å komme over slike saker uten å ha muligheten til å varsle. Det bør være mulighet for Husbanken til å dele informasjon på same måte som NAV kan dele informasjon. Dette er fremhevet som et viktig punkt av de i Husbanken som arbeider med tilbakekrav.

Med hilsen
HUSBANKEN



Bjørn J. Pedersen
strategidirektør



Atle Rabe
avdelingsdirektør