

Høringsnotat

Saksnr. 21/5796

Hjemler for kommunenes innhenting og behandling
av personopplysninger i ny boligsosial lov

1	Innledning	3
2	Personvernforordningen.....	3
2.1	Personvernforordningens grunnprinsipper	4
2.2	Nærmere om kravet til behandlingsgrunnlag	5
3	Krav om supplerende rettsgrunnlag	6
3.1	Gjeldende rett	6
3.2	Behovet for endring.....	7
3.3	Departementets vurderinger og forslag	9
3.3.1	Supplerende rettsgrunnlag	9
3.3.2	Statistikk og analyse	9
3.3.3	Forskriftshjemmel	10
4	Innhenting av opplysninger fra andre kilder enn den som søker boligsosial bistand.....	11
4.1	Gjeldende rett	11
4.2	Behovet for endring.....	12
4.3	Departementets vurderinger og forslag	13
5	Tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret.....	14
5.1	Gjeldende rett	14
5.2	Behovet for endring.....	15
5.3	Departementets vurderinger og forslag	16
6	Tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene	16
6.1	Gjeldende rett	16
6.2	Behovet for endring.....	17
6.3	Departementets vurderinger og forslag	18
7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	19

8	Lovforslag	20
---	------------------	----

1 Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (heretter departementet) foreslår i dette høringsnotatet hjemler for kommunene til å innhente opplysninger og til å behandle personopplysninger når de utfører lovpålagte oppgaver på det boligsosiale feltet. Forslagene må ses i sammenheng med at departementet 2. desember 2020 sendte et forslag om en ny lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet (heretter «lovforslaget» eller «boligsosial lov») på høring. Høringsfristen var 15. mars 2021. Lovforslaget kan leses i sin helhet her: [Høring - Ny boligsosial lov - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/horing-ny-boligsosial-lov). Lovforslaget forutsetter at kommunene både innhenter og behandler personopplysninger i sin saksbehandling.

For å sikre at kravene i Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 (personvernforordningen) er oppfylt, foreslår departementet i dette høringsnotatet å supplere det lovforslaget som allerede har vært på høring med en uttrykkelig hjemmel for kommunenes behandling av personopplysninger. En slik generell bestemmelse om behandling av personopplysninger medfører ikke at kommunens tilgang til eller behandling av personopplysninger utvides. Forslaget innebærer kun en tydeliggjøring av hvilken behandling som skjer. Departementet foreslår også en klar generell hjemmel for innhenting av opplysninger, samt spesifikke hjemler for tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene.

I tillegg til kommunene, har Husbanken en sentral rolle innenfor den boligsosiale politikken. Husbankens nasjonale kunnskapsrolle på feltet er et viktig suksesskriterium, siden solid kunnskap gir grunnlag for å utvikle mer treffsikre virkemidler. For at Husbanken skal ha god nok kunnskap om blant annet omfanget av, sammensetningen av og kjennetegnene på de vanskeligstilte på boligmarkedet, må Husbanken kunne sammenstille data til statistikk og analyse. Slik sammenstilling medfører en behandling av personopplysninger, som ikke nødvendigvis har tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i dagens husbanklov. Departementet utreder derfor nå også et forslag til hjemler i husbankloven for Husbankens behandling av personopplysninger, som vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt.

2 Personvernforordningen

Personvernforordningen er innlemmet gjennom EØS-komiteens beslutning og gjort til norsk rett gjennom lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Personvernforordningen skal verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandlingen av personopplysninger, samtidig som den skal sikre fri flyt av personopplysninger mellom medlemsstatene.

Personopplysninger defineres i forordningen som enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. personvernforordningen artikkel 4 nr. 1. Alle former for behandling av personopplysninger er omfattet av forordningen. Med «behandling» menes enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten den er automatisert eller ikke, jf. forordningens artikkel 4 nr. 2. Typiske eksempler på behandling er innsamling, registrering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, bruk, utlevering, sammenstilling eller samkjøring og sletting.

Personvernforordningen oppstiller blant annet grunnleggende prinsipper og vilkår for behandling av personopplysninger. Den behandlingsansvarlige har ansvaret for at de grunnleggende prinsippene og vilkårene til enhver tid er oppfylt.

2.1 Personvernforordningens grunnprinsipper

Reglene for behandling av personopplysninger bygger på noen grunnleggende prinsipper som er fastsatt i personvernforordningen artikkel 5. Prinsippene henger sammen, og angir rammer og krav som må følges ved enhver behandling av personopplysninger. Den behandlingsansvarlige skal kunne dokumentere at disse prinsippene overholdes (ansvarlighetsprinsippet).

All behandling av personopplysninger må være lovlig, rettferdig og åpen. Det betyr blant annet at det må foreligge et gyldig rettslig grunnlag før behandling av personopplysninger kan skje, et såkalt behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen artikkel 6.

Personopplysninger kan kun samles inn til spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigete formål. Konkrete formålsangivelser er særlig viktig, da det i utgangspunktet er forbudt å behandle opplysninger videre for formål som anses som uforenlige med det opprinnelige formålet (formålsbegrensning).

Personvernforordningen oppstiller unntak fra forbudet mot å behandle personopplysninger til uforenlige formål i art. 6 nr. 4. Dersom viderebehandlingen bygger på «samtykke eller på unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», vil uforenlig viderebehandling være tillatt. Det må i så fall foreligge et særskilt rettsgrunnlag knyttet til selve viderebehandlingen.

Med et uttrykkelig angitt og konkret formål vil det være enklere å angi hvilke personopplysninger som er adekvate, nødvendige og relevante for å oppfylle formålet (prinsippet om dataminimering). Prinsippet om dataminimering innebærer at mengden innsamlende personopplysninger skal begrenses til det som er nødvendig for å oppnå innsamlingsformålet.

Personopplysninger som behandles skal være korrekte. Opplysningene skal også oppdateres hvis det er nødvendig (prinsippet om riktighet). Prinsippet om lagringsbegrensning innebærer at personopplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet de ble samlet inn for. Personopplysninger skal videre behandles slik at opplysningenes integritet og konfidensialitet beskyttes (prinsippet om integritet og konfidensialitet).

2.2 Nærmere om kravet til behandlingsgrunnlag

For å kunne behandle personopplysninger kreves det et behandlingsgrunnlag. Dette må identifiseres før en behandling av personopplysninger starter. Personvernforordningen artikkel 6 regulerer behandlingsgrunnlag, og oppstiller en uttømmende liste over alternative grunnlag i nr. 1 bokstavene a) - f).

Kommunenes behandling av personopplysninger har grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav e). Etter bokstav e) er behandling av personopplysninger lovlig når behandlingen er *«[...] nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt»*. For behandlingsgrunnlaget i bokstav e) oppstilles et krav om nødvendighet, noe som innebærer at behandlingen av personopplysninger må være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller for å utøve offentlig myndighet. Ved behandling med grunnlag i bokstav e) stilles også krav om supplerende rettsgrunnlag. Departementet viser til punkt 3.1 for en nærmere beskrivelse av dette kravet.

Personvernforordningen artikkel 9 oppstiller tilleggsvilkår for behandling av såkalte særlige kategorier av personopplysninger. Dette inkluderer opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning, fagforeningsmedlemskap og genetiske og biometriske kjennetegn som entydig identifiserer en fysisk person, helseopplysninger og en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering. Særlige kategorier av personopplysninger er gitt et særskilt vern, ved at en av unntaksbestemmelsene i artikkel 9 nr. 2 bokstav a) – j) må være oppfylt for at behandlingen skal være lovlig.

Det følger av personvernforordningen artikkel 10 at behandling av opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser bare skal utføres under en offentlig myndighets kontroll, eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 4 kan opplysninger viderebehandles til et formål som er forenelig med formålet som personopplysningene opprinnelig ble samlet inn for. Bruk av personopplysninger til statistikk og til forskning anses som et forenlig formål hos den behandlingsansvarlige, jf.

personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b). Personopplysningsloven §§ 8 og 9 beskriver når personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger kan behandles til statistiske formål. Det kan også tenkes andre grunnlag. Ved behandling av særlige kategorier av personopplysninger til dette formålet er det oppstilt et ytterligere vilkår i § 9 første ledd om at samfunnets interesse i at behandlingen finner sted klart må overstige ulempene for den enkelte. Personvernforordningen artikkel 89 stiller bl.a. krav om nødvendige garantier for å sikre den registrertes rettigheter og friheter.

3 Krav om supplerende rettsgrunnlag

3.1 Gjeldende rett

Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 krever behandling av personopplysninger med grunnlag i artikkel 6 nr. 1 bokstav e) et supplerende rettsgrunnlag. Formålet med behandlingen skal være fastsatt i nevnte rettslige grunnlag eller være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt.

Artikkel 6 nr. 3 nevner eksempler på hva det supplerende rettsgrunnlaget *kan* inneholde:

«[...] allmenne vilkår for lovlig behandling av personopplysninger, fastsette spesifikasjoner for å fastslå hvem den behandlingsansvarlige er, hvilken type personopplysninger som skal behandles, de berørte registrerte, hvilke enheter personopplysningene kan utleveres til, formålsbegrensninger, hvor lenge opplysningene kan lagres og andre tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling.»

I forarbeidene til personopplysningsloven følger det at kravene til det supplerende rettsgrunnlaget må tolkes i lys av EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102, i tillegg til legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Etter legalitetsprinsippet og EMK artikkel 8 må rettsgrunnlaget oppfylle kravet til klarhet, nødvendighet og forholdsmessighet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstavene a) og b), og fortalepunkt 39. Det følger også av personvernforordningens fortalepunkt 41 at det rettslige grunnlaget bør være tydelig og presist, og at anvendelsen bør være forutsigbar for personer som omfattes av det. Kravet om forutberegnelighet skal verne mot vilkårlighet og sikre tilstrekkelig presisjon.

Hvorvidt det foreligger et tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag beror på en konkret vurdering, herunder av hvor inngripende behandlingen av personopplysninger er. En inngripende behandling tilsier strengere krav til utformingen av det supplerende rettsgrunnlaget.

Også behandling av særlige kategorier av personopplysninger som er «*nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller den registrerte skal kunne oppfylle sine forpliktelser og utøve sine særlige rettigheter på området arbeidsrett, trygderett og sosialrett*» krever et supplerende rettsgrunnlag i EØS-rett eller nasjonal rett, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b). Bestemmelsen krever videre at de nasjonale reglene gir «*nødvendige garantier for den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser*». Garantiene skal ha som sitt primære formål å sørge for at behandlingen skjer i tråd med de grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger, tatt i betraktning opplysningenes sensitivitet, behandlingens formål og risikoen ved behandlingen.

3.2 Behovet for endring

For å utføre de boligsosiale oppgavene, slik de er beskrevet i lovforslaget, vil det være nødvendig for kommunene å behandle et bredt spekter av personopplysninger. Behovet omfatter av og til også særlige kategorier av personopplysninger, samt opplysninger om personer i sårbare situasjoner, i stort omfang og over tid.

Bistanden kommunene er ansvarlig for å gi etter lovforslagets § 5, krever behandling av en rekke personopplysninger om den som mottar hjelpen, og i enkelte tilfeller om dennes nærmeste.

Personopplysninger vil i hovedsak samles inn fra den vanskeligstilte selv, men det kan også være nødvendig å innhente personopplysninger fra andre kilder, både offentlige og private. Kommunenes organisatoriske ansvar gitt i lovforslagets § 4 innebærer blant annet å utarbeide oversikt over fremtidig behov for boligsosiale tiltak. Ofte beregnes behovet ut fra statistikk og framskrivninger. Opplysninger om vanskeligstiltes situasjon og eksisterende boligbehov vil kunne brukes som grunnlag for utarbeidelse av statistikk eller framskrivninger. For en nærmere beskrivelse av kommunenes oppgaver etter lovforslagets §§ 4 og 5, viser departementet til omtale i [høringsnotatet](#) punkt 10.4 og 10.5.

Behandling av særlige kategorier av personopplysninger utgjør som hovedregel et større personverninngrep. Dette stiller særlige krav til tydelighet og forutberegnelighet i det supplerende rettsgrunnlaget, og kan forandre at sikkerhetsmekanismene som skal ivareta de registrertes rettigheter og friheter fremgår tydelig av det supplerende rettsgrunnlaget.

Departementet mener at det er behov for å presisere vilkårene for flere sider av kommunenes behandling av personopplysninger til boligsosiale formål i et supplerende rettsgrunnlag. Det er også behov for å tydeliggjøre kommunenes adgang til å innhente personopplysninger fra andre kilder enn den som søker om boligsosial bistand. Dette omhandles i høringsnotatets kapittel 4.

Behovet for et tydelig supplerende rettsgrunnlag og klare innhentingshjemler må også sees i sammenheng med økende grad av digitalisering og økt bruk av data i samfunnet, også i forbindelse med ytelse av boligsosial bistand. Et eksempel på tiltenkt bruk av disse opplysningene er i det nye systemet som Husbanken, sammen med kommunesektoren, utvikler for kommunale boliger (KOBO). KOBO gir systemer for å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger. I tillegg gir systemet data som kan brukes til analyse og beslutningsstøtte både i kommunene og staten.

Digitale løsninger som KOBO kan gi store gevinster både for kommunene som tilbyr tjenester, for de som mottar tjenester og for de som er avhengig av dialog og tillit til kommunene. Det kan legges til rette for økt deling og tilgjengelighet av personopplysninger for de som har tjenestelig behov for dette, mer komplekse samarbeid og bruk av digitale fellestjenester for boligsosiale formål. Samtidig kan denne merbruken øke risikoen for personopplysningsvernet, noe som krever større forutberegnelighet og dermed tydeligere rammer for hvilke personopplysninger kommunene skal kunne behandle og i hvilken sammenheng.

Statsforvalteren er gjennom lovforslaget om ny boligsosial lov pålagt oppgavene med å være klageinstans og å føre tilsyn. Tilsynsansvaret er forankret i lovforslagets § 8, mens reguleringen av statsforvalteren som klageinstans følger av § 7. Etter § 8 kan statsforvalteren føre tilsyn etter reglene i kommuneloven § 30 med at kommunen oppfyller sine plikter etter lovforslagets § 5. For at statsforvalteren skal utføre tilsynet på en god og forsvarlig måte er det nødvendig å behandle personopplysninger. Hvilke personopplysninger som er nødvendig å behandle, avhenger av hva som er gjenstand for tilsyn, men vil gjenspeile det kommunen mener har vært nødvendig for å opplyse saken. Behandlingen vil derfor kunne omfatte et like bredt spekter av personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger, som når kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand etter lovforslagets § 5. Tilsvarende gjelder for oppgavene knyttet til å være klageinstans fordi statsforvalteren skal kunne prøve alle sider av kommunens vedtak. Dette gjør det nødvendig å behandle personopplysninger, og også særlige kategorier av personopplysninger.

Etter lovforslaget skal Statens helsetilsyn ha det overordnede faglige ansvaret for tilsynet. Det er nødvendig for Statens helsetilsyn å behandle et bredt spekter av personopplysninger, herunder særlige kategorier av personopplysninger, for å utøve dette ansvaret.

Et av formålene i forslaget til boligsosial lov er å bidra til en mer samlet praksis i kommunene. I tillegg til å ivareta hensynet til presisjon og forutsigbarhet, legger departementet til grunn at presisering av vilkårene for behandling av personopplysninger utover det supplerende rettsgrunnlaget omtalt over, vil bidra til felles praksis og kan bidra til å unngå tolkningstvil for kommunene.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er behov for et supplerende rettsgrunnlag som presiserer at kommunene, statsforvalteren og Statens helsetilsyn kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10. Departementet mener videre at det supplerende rettsgrunnlaget kan åpne for ytterligere presisering av vilkårene for behandling på områder hvor det er særlig behov for regulering, tatt i betraktning risikoen for de registrerte og graden av personverninngrep. Departementet legger imidlertid til grunn at ytterligere presiseringer kan fastsettes i forskrift.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

3.3.1 Supplerende rettsgrunnlag

Departementet foreslår å tilføye en ny bestemmelse i forslaget til boligsosial lov, som ivaretar kravene i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e) om supplerende rettsgrunnlag (*første ledd* i forslag til ny bestemmelse). Av forslaget til ny bestemmelse fremgår at kommunene kan behandle personopplysninger, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter boligsosial lov. Kommunenes ansvar og oppgaver knyttet til boligsosialt arbeid fremgår av lovforslaget, og er konkretisert i §§ 4 og 5. Statsforvalterens ansvar og oppgaver følger av lovforslagets §§ 7 og 8. Det overordnede ansvaret til Statens helsetilsyn følger ikke uttrykkelig av lovforslaget, men er beskrevet i høringsnotatets pkt. 9.5.¹ Bestemmelsen vil også gi grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav b). Artikkel 9 nr. 2 bokstav b) forutsetter at de nasjonale reglene som åpner for behandling av særlige kategorier av personopplysninger inneholder nødvendige garantier for å ivareta den registrertes grunnleggende rettigheter og friheter.

Hva som vil utgjøre en nødvendig garanti etter personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav b) varierer avhengig av hvilken type personopplysninger det dreier seg om, hva som er formålet med behandlingen, risikoen ved behandlingen mv. Departementet finner det hensiktsmessig at bestemmelsen suppleres med en henvisning til artikkel 9 og artikkel 10 for å unngå tvil om slike opplysninger omfattes. Samme løsning er valgt ved annen lovgivning med lignende begrunnelse, se Prop. 135 L (2019–2020) om endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (behandling av personopplysninger) side 17.

Forslaget om en egen bestemmelse om behandling av personopplysninger skal sikre at kommunenes, statsforvalterens og Helsetilsynets behandling er tilstrekkelig forankret i lov. Bestemmelsen vil bidra til å sikre at rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger er tilgjengelig og forutsigbart, og vil på den måten bidra til at behandlingen på best mulig måte ivaretar personvern hensyn.

3.3.2 Statistikk og analyse

Det følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Med viderebehandling menes behandling av personopplysninger for andre formål enn innsamlingsformålet. Viderebehandlingen kan være forenlig eller uforenlig med innsamlingsformålet.

Gjenbruk av opplysninger til statistikk og analyse er etter departementets vurdering trolig uforenlig med innsamlingsformålet (å behandle personopplysninger for å oppfylle forpliktelsen til å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet). Utgangspunktet er at viderebehandlingen er forbudt.

Personvernforordningen oppstiller imidlertid i art. 6 nr. 4 noen unntak fra forbudet mot viderebehandling til uforenlige formål. Dersom viderebehandlingen bygger på «medlemsstatenes nasjonale rett som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1», vil uforenlig viderebehandling være tillatt. Det må i så fall foreligge et særskilt rettsgrunnlag knyttet til selve viderebehandlingen.

Kommunene har behov for å bruke opplysninger som opprinnelig er innhentet for å oppfylle sin forpliktelse til å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet til statistiske og analytiske formål. Departementet foreslår på denne bakgrunn å innta et særskilt rettsgrunnlag som presiserer at de personopplysningene kommunene behandler for å oppfylle sin forpliktelse til å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, kan brukes til statistiske og analytiske formål (*annet ledd* i forslag til ny bestemmelse). Det er særlig relevant for oppfyllelse av kommunens organisatoriske ansvar gitt i § 4. Formuleringen er blant annet ment som en presisering av at opplysningene kommunene behandler i konkrete saker etter lovforslagets § 5, også vil kunne brukes til å oppfylle oppgaver etter § 4.

Bestemmelsen presiserer at personopplysninger kun skal brukes til utarbeidelse av statistikk og analyse dersom formålet ikke kan oppnås ved bruk av anonymiserte opplysninger (departementet presiserer at anonymiserte opplysninger ikke er personopplysninger). Dette innebærer at kommunene skal bestrebe seg på å benytte anonymiserte opplysninger hvis dette er mulig. Formuleringen er i tråd med personvernforordningens prinsipp om dataminimering.

3.3.3 Forskriftshjemmel

Departementet foreslår også en forskriftshjemmel for ytterligere regulering av behandling av personopplysninger i forbindelse med kommunenes boligsosiale arbeid (*tredje ledd* i forslaget til ny bestemmelse). Bestemmelser som presiserer og utdyper behandlingen av personopplysninger kan bli detaljerte. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig at slike bestemmelser fastsettes i forskrift. Et eventuelt forslag til forskrift vil bli sendt på offentlig høring. Departementets vurdering er at utdypende regulering i forskrift ivaretar behovet for supplerende rettsgrunnlag, samtidig som det er rom for vurdering og justering av hvilke personopplysninger som vil være relevante for å ivareta lovens formål og brukernes personvern. Departementet anser at en slik løsning vil være i tråd med kravene til klarhet og forutsigbarhet som stilles til supplerende rettsgrunnlag etter personvernforordningen. Departementet viser til at det er fastsatt tilsvarende forskriftshjemmel for behandling av personopplysninger i sosialtjenesteloven § 43 a, i barnehageloven § 47 a og i barnevernloven § 6-7 c.

4 Innhenting av opplysninger fra andre kilder enn den som søker boligsosial bistand

4.1 Gjeldende rett

Kommunene har i dag ingen generell hjemmel for å innhente opplysninger de måtte trenge for å utføre oppgaver på det boligsosiale feltet. I sosialtjenesteloven § 43 finnes en generell innhentingshjemmel som gir kommunene rett til å kreve opplysninger fra andre offentlige organer, organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune i saker som gjelder tjenester etter sosialtjenesteloven. Bestemmelsen omfatter innhenting av både opplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikt og taushetsbelagte opplysninger. Det fremgår av bestemmelsen at opplysninger så langt som mulig skal innhentes i samarbeid med tjenestemottaker eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting. Dersom tjenestemottaker ikke har samtykket, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet.

Hovedregelen i forvaltningsloven er at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et statlig eller kommunalt organ har taushetsplikt om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det følger av bestemmelsen at fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted som utgangspunkt ikke regnes som personlige forhold, med mindre slike opplysninger røper andre forhold som må anses som personlige.

Forvaltningsloven har ingen generell unntaksbestemmelse som hjemler utlevering av taushetsbelagte opplysninger for å fremme et mottakerorgans oppgaver.

Enkelte forvaltningsorganer vil i tillegg ha taushetsplikt nedfelt i særlovgivning og med tilhørende regulering av adgangen til å utlevere taushetsbelagt informasjon. Et eksempel er forskrift om behandling av personopplysninger i kriminalomsorgen § 5 . Bestemmelsen gir Kriminalomsorgen adgang til utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige organer og private aktører når den registrerte samtykker til utleveringen og når det er i samsvar med forvaltningsloven § 13 flg., eller følger av andre bestemmelser gitt i lov eller med hjemmel i lov. Det betyr at mottakerorganet må ha adgang til å innhente og viderebehandle taushetsbelagte opplysninger.

4.2 Behovet for endring

I forbindelse med saker om boligsosial bistand, har kommunene behov for å innhente ulike typer opplysninger som allerede er registrert av andre offentlige organer.

Å innhente opplysninger fra andre offentlige organer kan være helt nødvendig for å verifisere informasjon om den som søker boligsosial bistand, slik at kommunen kan fatte et vedtak. I tillegg kan innhenting av informasjon fra andre etater bidra til økt effektivitet i saksbehandlingen og være et viktig grunnlag for sakens opplysning. Kommunene vil derfor kunne ha behov for at andre offentlige organer deler informasjon. Dette gjelder både opplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikt og taushetsbelagte opplysninger.

Siden den boligsosiale bistanden skal tilpasses individuelle behov, er det vanskelig å gi en uttømmende oversikt over hvilke opplysninger kommunene har behov for. I alle saker vil det imidlertid være behov for opplysninger både fra Folkeregisteret og skattemyndighetene. Behovet for opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene er beskrevet nærmere under punkt 5.2 og 5.3 nedenfor. Opplysninger fra andre offentlige organer og private aktører kan også være relevante i enkeltsaker for å sikre riktig tilpasning av bistanden. De opplysningene som er nevnt i husbankloven § 10 vil eksempelvis også kunne være relevant for kommunenes boligsosiale arbeid, f.eks. opplysninger om oppholdsrett, bosted, arbeidsforhold og enkelte andre offentlige ytelser.

En generell hjemmel til å innhente opplysninger fra både offentlige og private aktører, vil kunne være svært inngripende. Samtidig vil hensynet til brukermedvirkning og reglene om de registrertes rettigheter og forvaltningslovens saksbehandlingsregler være mekanismer for å ivareta den vanskeligstiltes rettigheter og friheter. Nødvendighetskravet som gjelder for all behandling av personopplysninger, tilsier at opplysninger som skal fremskaffes i den enkelte sak alltid må vurderes individuelt ut fra den vanskeligstiltes situasjon og ut ifra hva slags bistand det er naturlig å gi. Kommunen har dessuten en veiledningsplikt, og skal gi informasjon til den som søker bistand om at opplysninger vil bli innhentet etter reglene i personvernforordningen artikkel 14. Søker har rett til innsyn etter forvaltningsloven og personvernforordningen, og kan klage på negative vedtak. Retten til kontradiksjon anses dermed ivaretatt.

Det er i hovedsak behov for en bestemmelse som gir kommunene rett til å kreve at andre offentlige organer deler ikke-taushetsbelagt informasjon. Imidlertid vil opplysninger om den vanskeligstilte hos offentlige organer ofte være underlagt generell eller spesiell taushetsplikt. Forvaltningsorganers generelle taushetsplikt er nedfelt i forvaltningsloven § 13, mens andre organer i tillegg kan ha spesialregulert taushetsplikt i særlovgivning. Siden opplysningsbehovet vil kunne variere fra sak til sak, finner departementet det mest hensiktsmessig at tilgang til taushetsbelagte opplysninger styres av avgiverorganets regler om taushetsplikt. Et eksempel på opplysninger som er underlagt en særregulering som kan være relevant for kommunenes boligsosiale arbeid, finnes i forskrift om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret § 10 d, jf. § 3 nr. 6. Bestemmelsen åpner for at offentlige organer kan gis tilgang til opplysningene i registeret etter søknad for å fatte enkeltvedtak eller kartlegge/lage planer for befolkningen.

Departementet legger til grunn at en innføring av en innhentingshjemmel også til dette området ikke innebærer et uforholdsmessig inngrep overfor den enkelte. Departementet har særlig vektlagt at forslaget begrenser adgangen til å innhente opplysninger til det som er nødvendig og at beslutningen om å utlevere eventuelle taushetsbelagte personopplysninger legges til avgiverorganet.

4.3 Departementets vurderinger og forslag

Som nevnt i punkt 3.3.2, følger det av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Innhenting av opplysninger fra offentlige organer og private aktører som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, som disse tidligere har innsamlet til sine formål, er etter departementets vurdering trolig en uforenlig viderebehandling. Det kreves derfor et særskilt rettsgrunnlag knyttet til viderebehandlingen (kommunenes innhenting).

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innta et særskilt rettsgrunnlag som presiserer at kommunene kan innhente opplysninger både fra offentlige organer og fra private aktører som utfører oppgaver på vegne av det offentlige. Forslaget innebærer at både private aktører og offentlige organer som et utgangspunkt skal gi opplysninger om den vanskeligstilte etter anmodning fra en kommune. Dersom opplysningene som ønskes innhentet er underlagt taushetsplikt, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikten avgjøres etter de taushetspliktbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet.

Forslaget åpner for at opplysningene kan innhentes manuelt eller elektronisk og vil bidra til at det legges korrekte og oppdaterte opplysninger til grunn i saksbehandlingen. Hensynet til effektivitet og brukerservice taler for at det i innhenting benyttes elektronisk samhandlingsløsning, for eksempel gjennom utvikling av tilpassete grensesnitt i KOBO.

I tråd med personopplysningsloven, jf. personvernforordningen, må opplysningene som innhentes blant annet være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for. Forslaget begrenser derfor adgangen til å innhente opplysninger til det som er nødvendig for behandlingen av en anmodning om boligsosial bistand. Opplysningsplikten er begrenset til vurdering av spørsmålet om en person er vanskeligstilt og vurderingen av innretningen på bistand til den vanskeligstilte. Departementet foreslår i tillegg at nødvendighetskravet fremgår uttrykkelig av den generelle innhentingshjemmelen. Dette for å unngå at opplysningsplikten får karakter av å være altomfattende. Av hensynet til åpenhet og forutberegnelighet mener departementet det kan være hensiktsmessig med en forskriftshjemmel som åpner for at det kan angis i forskrift hvilke tredjeparter og opplysningstyper som er omfattet av opplysningsplikten. Departementet presiserer at forskriftsbestemmelser ikke *må* benyttes, og at den kan utformes gjennom bruk av generelle formuleringer som omfatter de opplysningstypene det er behov for på forslagstidspunktet, og eventuelle framtidige behov for opplysninger.

Det følger derfor av bestemmelsens tredje ledd at det «kan» gis nærmere regler i forskrift om hvilke organer som kan be om opplysninger, i hvilke sakstyper det kan innhentes opplysninger, hvem det kan innhentes opplysninger om og hvilke opplysninger som kan innhentes.

5 Tilgang til taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret

5.1 Gjeldende rett

Folkeregisteret er et sentralt personregister for Norge. Folkeregisterlovens formål er å legge til rette for sikker, korrekt og effektiv registrering av grunnleggende personopplysninger om den enkelte, herunder hvilke personer som er bosatt i Norge.

For utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret skiller folkeregisterloven mellom taushetsbelagte og ikke-taushetsbelagte opplysninger.

Kommunene kan få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger som navn, fødsels- og d-nummer, sivilstand og adresse fra Folkeregisteret med hjemmel i § 10-1 første ledd, jf. § 9-1. Det er ikke behov for en særskilt lovhjemmel for utlevering av slike opplysninger.

Folkeregisterloven § 10-2 første ledd sier at taushetsbelagte opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret uten hinder av taushetsplikt. Opplysningene kan gjøres elektronisk tilgjengelig gjennom lister basert på fødselsnummer og d-nummer. Det er forutsatt i Prop. 164 L (2015-2016) punkt 18.4.4 til ny folkeregisterlov at hjemmelen må fremgå av den aktuelle særloven. Bakgrunnen for dette var et ønske om bedre notoritet og klarhet i hvem som har tilgang til opplysningene i registeret, samt at hjemmelen på denne måten ligger hos den myndigheten som er nærmest til å begrunne behovet for innhenting. Folkeregisterforskriften § 10-2-1 stiller krav til bruken av de innhentede opplysningene. I dag har kommunene hjemmel til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret etter sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd i saker som gjelder tjenester.

5.2 Behovet for endring

Kommunene er avhengige av et bredt spekter av personopplysninger for å kunne vurdere hvorvidt en enkeltperson er å anse som vanskeligstilt på boligmarkedet etter forslaget til boligsosial lov § 3, og deretter eventuelt hvilken tilpasset bistand den skal gi etter lovforslagets § 5.

Folkeregisteret har en rekke opplysninger som kan være nødvendige for å utføre oppgavene i lovforslagets § 5. For å sikre god saksopplysning vil det være behov for å verifisere eller utfylle opplysninger som er sendt inn av brukeren selv, jf. forvaltningsloven § 17. Enkelte vanskeligstilte vil også kunne ha utfordringer med å selv gi nødvendige opplysninger til kommunene. I slike tilfeller er det viktig at behovet for bistand kan kartlegges med bakgrunn i opplysninger kommunene selv kan hente inn.

Mange av opplysningene kommunene trenger, slik som navn og fødselsnummer, er allerede tilgjengelige for kommunene som ikke-taushetsbelagte opplysninger etter folkeregisterloven § 9-1 annet ledd.

Kommunenes behov omfatter også taushetsbelagte opplysninger registrert i Folkeregisteret. Det vil eksempelvis være behov for opplysninger om barn, foreldreansvar og ektefelle/partner for å kartlegge og vurdere bistandsbehov, og eventuelt gi hensiktsmessig og tilpasset bistand, eksempelvis til å gi råd om aktuelle tilskuddsordninger.

Departementet vurderer at kommunenes behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret er forholdsmessig sammenlignet med den ulempen slik tilgang eventuelt medfører for den enkelte vanskeligstilte. At kommunen får tilgang, vil være i den vanskeligstiltes interesse. Dersom kommunen har tilgang til taushetsbelagte opplysninger, vil beslutningen om bistand skal gis, og eventuelt hvilken bistand som skal gis, være basert på en grundig og fullstendig opplysning av saken, jf. forvaltningsloven § 17. I tillegg kan tilgangen bidra til verifisering eller utfylling av opplysninger som er sendt inn av den vanskeligstilte selv. I enkelte tilfeller kan det også være utfordrende for den vanskeligstilte å innhente riktige og relevante opplysninger. Departementet mener at digital tilgang til taushetsbelagte opplysninger er mest i tråd med målsetningen om digitalisering og digital transformasjon i offentlig sektor og det nasjonale målet om å få brukerne til å oppleve én digital offentlig sektor, gitt at hensynet til personvern og informasjonssikkerhet ivaretas tilstrekkelig. Departementet mener på denne bakgrunn at det er behov for en uttrykkelig hjemmel i den boligsosiale loven for kommunene til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret. Tilgangen er både nødvendig og forholdsmessig.

5.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår en egen lovbestemmelse som gir kommuner nødvendig hjemmel til å hente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret når de utfører oppgaver etter forslaget til ny boligsosial lov, jf. folkeregisterloven § 10-2 første ledd. Forslaget til ny bestemmelse er etter mønster fra lignende lovhjemler i annen lovgivning, jf. blant annet sosialtjenesteloven § 43 tredje ledd første punktum, barnehageloven § 47 og barnevernloven § 6-4 b.

Departementets forslag skal sikre at innhenting og behandling av taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret er tilstrekkelig forankret i lov, jf. også lovkravet om dette i folkeregisterloven § 10-2. Med hensyn til hvilke opplysninger fra Folkeregisteret kommunen kan innhente, er det sentrale hvilke taushetsbelagte opplysninger kommunen har behov for i den enkelte sak.

Departementet bemerker at bestemmelsen ikke er til hinder for at taushetsbelagte opplysninger kan gjøres digitalt tilgjengelig der dette er hensiktsmessig.

6 Tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene

6.1 Gjeldende rett

Skatteforvaltningsloven kapittel 3 oppstiller regler om skattemyndighetenes taushetsplikt.

Hovedregelen om taushetsplikt er ikke til hinder for at skattemyndighetene kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige myndigheter eller andre på nærmere bestemte vilkår. Etter skatteforvaltningsloven § 3-3, jf. skatteforvaltningsforskriftens § 3-3-1, kan taushetsbelagte opplysninger utleveres til offentlige myndigheter dersom dette er «*nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov*», eller for å «*hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte*». Hovedregelen er at taushetsbelagte opplysninger kan gis både på skattemyndighetenes eget initiativ og på forespørsel fra mottakerorganet, jf. Prop. 1 LS (2018-2019) side 284.

I skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd oppstilles i tillegg et krav om forholdsmessighet, noe som innebærer at utleveringen ikke må være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie.

Skatteforvaltningsforskriftens § 3-3-1 første ledd utdyper vurderingstemaet i forholdsmessighetsvurderingen. Det skal ved vurderingen blant annet legges vekt på om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktig avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene. Vurderingsmomentene er nærmere beskrevet i forskriftsteksten.

6.2 Behovet for endring

Kommunene har behov for taushetsbelagte opplysninger, eksempelvis om inntekt, formue og skatteberegning, fra skattemyndighetene. Tilgang til slike opplysninger setter kommunene i stand til å vurdere hvem som er vanskeligstilte og hva som er passende boligsosiale tiltak etter lovforslagets § 5. Kommunenes forpliktelser på det boligsosiale feltet utgjør viktige samfunnsinteresser.

I kommunens vurdering av om en person regnes som vanskeligstilt etter lovforslagets § 3 vil husstandens inntekt ofte være det viktigste elementet. Husstandens økonomi har også stor betydning når kommunen skal avgjøre hva slags bistand den skal gi etter § 5. For eksempel vil kommunen vanskelig kunne gi råd og veiledning om økonomi, eller gi god bistand til å søke aktuelle støtte-, låne- og tilskuddsordninger, uten å ha opplysninger om vedkommendes inntekt. Kommunene har følgelig et behov for taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene for å oppfylle sine forpliktelser etter forslaget til ny boligsosial lov § 5.

Departementet mener dette er helt nødvendig da forpliktelsene ikke vil bli oppfylt på en tilstrekkelig måte uten de taushetsbelagte opplysningene.

Departementet vurderer at kommunenes behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene er forholdsmessig sammenlignet med den ulempen slik tilgang eventuelt medfører for den enkelte vanskeligstilte. At kommunen får tilgang, vil – jf. også drøftelsen over i punkt 5.2 om tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret – være i den vanskeligstiltes interesse. Dersom kommunen har tilgang til taushetsbelagte opplysninger vil beslutningen om bistand skal gis, og eventuelt hvilken bistand som skal gis, være basert på en grundig og fullstendig opplysning av saken, jf. forvaltningsloven § 17. I tillegg kan tilgangen bidra til verifisering eller utfylling av opplysninger som er sendt inn av den vanskeligstilte selv. I enkelte tilfeller kan det også være utfordrende for den vanskeligstilte å innhente riktige og relevante opplysninger. Departementet mener at digital tilgang til taushetsbelagte opplysninger er en løsning som er best i tråd med målsetningen om digitalisering og digital transformasjon i offentlig sektor og det nasjonale målet om å få brukerne til å oppleve én digital offentlig sektor, gitt at hensynet til personvern og informasjonssikkerhet ivaretas tilstrekkelig.

På denne bakgrunn mener departementet at kommunen har et sterkt behov for tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene og at tilgangen er nødvendig og forholdsmessig.

Skatteforvaltningsloven § 3-3 stiller ikke krav om at det må foreligge en særskilt hjemmel i lov for innhenting av opplysninger fra skattemyndighetene. Departementet mener likevel at det er viktig å sikre åpenhet, tydelighet og forutsigbarhet rundt hvilke personopplysninger som innhentes når kommuner skal oppfylle sine lovpålagte forpliktelser på det boligsosiale området. En uttrykkelig hjemmel om innhenting av taushetsbelagte opplysninger bidrar etter departementets vurdering til dette.

6.3 Departementets vurderinger og forslag

Som allerede nevnt i punkt 3.3.2 og 4.3 følger det av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Innhenting av opplysninger fra skattemyndighetene, som skattemyndighetene tidligere har innsamlet til sine formål, er etter departementets vurdering trolig uforenlig med det opprinnelige formålet. For at viderebehandlingen (kommunenes innhenting) skal være lovlig, kreves det et særskilt rettsgrunnlag.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innta et særskilt rettsgrunnlag som uttrykkelig presiserer at kommunene kan få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene når de utfører oppgaver etter forslaget til ny boligsosial lov. Bestemmelsen er tilsvarende utformet som den foreslåtte bestemmelsen om innhenting av personopplysninger fra Folkeregisteret, jf. punkt 5.3.

Departementet foreslår ikke konkret å spesifisere hvilke oppgaver som kan begrunne tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene. Departementet vurderer at en slik spesifisering ikke er nødvendig, da tilgangen uansett skal være konkret begrunnet i kommunens lovpålagte oppgaver på det boligsosiale området.

Departementet bemerker at bestemmelsen hjemler digital tilgang til taushetsbelagte opplysninger der dette er hensiktsmessig.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene har ikke i seg selv økonomiske eller administrative konsekvenser, da de er en oppfølging og konsekvens av lovforslaget om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunenes tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene krever ressurser hos Skatteetaten, og det er viktig at det legges til rette for at utlevering av opplysninger til kommunene kan innrettes effektivt og digitalt. Skatteetatens tjeneste for boligsosiale formål (bostøtte og kommunal bolig) vil være en av flere tjenester til kommunal sektor.

For Skatteetatens arbeid med deling av opplysninger er det en viktig forutsetning at virksomheter (konsumenter) med like behov og samme rettslige grunnlag samordner seg i et felles segment. For kommunal sektor er det KS som har fått denne rollen. For en effektiv utlevering av informasjon er Skatteetaten blant annet avhengig av at KS får på plass en forvaltningsorganisasjon som kan ta et segmentansvar overfor kommunene, slik at Skatteetaten ikke må ha én til én kontakt med den enkelte kommune, jf. avtale mellom Skatteetaten og KS om segmentarbeid.

8 Lovforslag

§ X [paragrafnummer tildeles senere] *Behandling av personopplysninger*

Kommunen og statsforvalteren kan behandle personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her. Statens helsetilsyn kan behandle personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for utførelsen av det overordnede faglige tilsynsansvaret.

Innsamlede opplysninger kan, når det er nødvendig, benyttes i forbindelse med utarbeidelse av statistikk og analyser, men kun dersom formålet ikke kan oppnås ved bruk av anonymiserte opplysninger.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvor lenge opplysningene kan lagres, adgangen til viderebehandling, utlevering og andre tiltak for å sikre lovlig og rettferdig behandling.

§ X [paragrafnummer tildeles senere] *Innhenting av opplysninger. Tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene*

Når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her, kan kommunen kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Dersom opplysningene som etterspørres er underlagt taushetsplikt, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikten, avgjøres etter de taushetspliktbestemmelsene som gjelder for avgiverorganet.

Likt med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune.

Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger kommunen kan be om etter første ledd, og hvilke organer opplysninger kan innhentes fra.

Når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven her, skal kommunen ha tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene.