



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
(NOVA)
v/ Kristin Aarland

Deres ref

Vår ref

Dato

14/4362-10

24.10.2014

Samtykke til tilgang til taushetsbelagte opplysninger til forskningsprosjektet "Leie eller eie? Boligetablering og boligkarrierer for lavinntektshushold" - forvaltningsloven § 13 d

Vi viser til NOVAs to søknader av 15. mai 2014 om bruk/lån av data og dispensasjon fra taushetsplikt. Videre viser vi til etterfølgende samtaler og korrespondanse, herunder NOVAs e-post av 3. september som innebærer at flere husstander skal inngå i forskningsprosjektet og e-post av 6. oktober om håndtering av koblingsnøkkel for anonymiserte opplysninger.

Søknadene gjelder opplysninger om søkere/mottakere av bostøtte og startlån. Opplysningene skal benyttes i forskningsprosjektet "Leie eller eie? Boligetablering og boligkarrierer for lavinntektshushold". Prosjektet skal bidra til en mer helhetlig forståelse av hva som skal til for å sikre gode og trygge boliger for alle, uavhengig av deres økonomiske ressurser. NOVA har delt dette i to delprosjekter som baserer seg på forskjellig datamateriale, og har fremmet en søknad for hvert av delprosjektene. Det er lagt frem en prosjektbeskrivelse som er felles for begge.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har behandlet søknadene med bakgrunn i forvaltningsloven § 13 a og § 13 d

I tråd med forvaltningslovforskriften § 9 sendte KMD saken til Rådet for taushetsplikt og forskning 23. juni 2014. Vi har i denne forbindelse gjort rede for saken i tråd med det som fremkommer nedenfor, og mottok Rådets uttalelse av 8. september, se vedlegg. Rådet samtykker i at KMD tillater innsyn i samsvar med søknaden fra NOVA. Rådets uttalelse er basert på de opprinnelige søknadene og omfatter ikke utvidelsen som følge av NOVAs e-post av 3. september. Denne utvidelsen har KMD behandlet for seg nedenfor. Etter rådet ga sin uttalelse har NOVA presisert hvordan koblingsnøkkelen for startlånsopplysninger skal

håndteres. Anders Narvestad v/ Rådet for taushetsplikt og forskning har på telefon opplyst at dette ikke endrer rådets konklusjon.

Opplysninger som omfattes av søknadene

NOVA har beskrevet opplysningene og gitt oversikt over de enkelt elementer. Til delprosjekt 1 søkes det om:

1. Tilgang til å benytte opplysninger om søkere om startlån, som kommunene rapporterer inn til Husbanken. Disse opplysningene omfatter antall personer i husstanden, om det bor barn i husstanden, inntektsanslag, alder, søkergruppe, vedtak og evt. avslagsgrunn.
2. Tilgang til opplysninger om kundeforholdet over tid for startlånskunder i kommuner der startlånordningen forvaltes av Lindorff. Disse opplysningene omfatter alle sider ved kundeforholdet, herunder lånebetingelser, betalingshistorikk, tilfeller av og tidspunkt for forsinket eller manglende betaling, samt tilfeller av og tidspunkt for endring i kundeforhold.
3. Tilgang til å benytte opplysninger om mottatt bostøtte som ligger i database hos SSB.

Opplysningene i punktene (1) - (3) skal kobles sammen med andre registeropplysninger som inntekt, utdanning, husstandssammensetning, innvandringsbakgrunn, mottak av ulike typer stønader etc. Analyseperioden vil være fra startlånet ble opprettet, i praksis fra 1. januar 2004, og frem til nå. Utvalget omfattet i utgangspunktet alle som mottok startlån i perioden 2004-2009. I e-post av 3. september opplyste NOVA at det var ønskelig å inkludere opplysninger om også å inkludere årgangene 2010 – 2012.

Søknaden for delprosjekt 2 gjelder:

1. Tilgang til å benytte opplysninger om søkere om startlån som kommunene rapporterer inn til Husbanken. Disse opplysningene omfatter antall personer i husstanden, om det bor barn i husstanden, hoved- og evt. medsøkers inntektsanslag og alder, søkergruppe, vedtak og evt. avslagsgrunn.
2. Tilgang til å benytte opplysninger om mottatt bostøtte som ligger i database hos SSB.
3. Tilgang til benytte Husbankens bostøtteregister. Registeret inneholder opplysninger om søker og andre husstandsmedlemmer, boligen og boutgifter .

Det vil være to delutvalg for dette delprosjekt: Et som omfatter alle som mottok bostøtte og ikke var alderspensjonister i 2001, og et som omfatter alle i alderen 20-39 år som ikke bodde sammen med foreldrene sine i Folke- og boligtingen 2001.

Det fremgår av de vedlagte variablelistene at datagrunnlaget omfatter opplysninger som kan være sensitive i personopplysningslovens forstand, hvis de knyttes til enkeltpersoner.

Nærmere om prosjektet

Prosjektet er beskrevet i søknaden om prosjektmidler. Denne søknaden er rettet til Husbanken som nå har vedtatt å finansiere prosjektet. Husbanken mener prosjektet vil ha stor nytte og anbefaler at dispensasjon til utlevering av opplysninger blir gitt.

I delprosjekt 1 er intensjonen å avdekke hvilke mekanismer som bidrar til at personer i lavinntektshushold som kjøper bolig, faktisk opprettholder eierforholdet over tid. Her er det spesielt interessant å undersøke hvilken rolle de boligsosiale virkemidlene spiller som sikkerhetsnett for sårbare boligeiere. I tillegg vil forskeren undersøke hvilke faktorer som fører til at noen ikke lenger eier boligen sin og hva som eventuelt skjer med dem etterpå. Er det slik at de da får det enda vanskeligere enn de ville ha hatt det hvis de i stedet hadde fortsatt å leie?

I delprosjekt 2 skal forskeren gjøre en komparativ analyse av bolig- og boforhold blant lavinntektshushold som eier og som leier. Dette vil gjøres både ved å sammenligne boforhold for eiere og leiere på et gitt tidspunkt og gjennom å undersøke om de som blir eiere, forbedrer sine boforhold etter kjøp av bolig. I tillegg vil det gjøres en tilsvarende analyse for hushold med middels og høye inntekter. En slik analyse vil gi en indikasjon på om det er disposisjonsformen i seg selv som er problematisk, eller om det er slik at boligeie til en viss grad beskytter lavinntektshushold mot dårlige boforhold.

Kristin Aarland PhD skal gjennomføre prosjektet som er faglig forankret i gruppen for boligforskning ved NOVA.

Prosjektet er innmeldt til personverneombudet for forskning (NSD), og det vil ble søkt om konsesjon fra Datatilsynet.

KMDs vurderinger med bakgrunn i forvaltningsloven § 13 a nr. 2

Forvaltningsloven § 13 a nr. 2 åpner for at taushetsbelagte opplysninger kan brukes når behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte. Det forutsettes at NOVA skal motta opplysningene i anonymisert form, og det skal i utgangspunktet ikke være mulig for NOVA å knytte opplysningene til personer eller husstander. Bare SSB skal ha tilgang til koblingsnøkkelen for bostøtteopplysningene, og denne skal slettes ved prosjektets slutt. Når det gjelder koblingsnøkkelen for startlån, skal SSB lage koblingsnøkkel og sende den til Lindorff, som kobler denne på filene med alle startlån-mottakere og sletter alle personnummer. Lindorff skal m.a.o. ikke sende sin fil til SSB for sammenkobling. Dermed blir det kun forskeren som kan se alle de sammenkoblede opplysningene, og de vil da være aidentifisert. Departementet kan likevel ikke utelukke at kombinasjon av opplysningene i visse tilfelle kan identifisere noen husstander indirekte.

Ved anvendelse av § 13 a nr. 2 kan det tas i betraktning hvem opplysningene gis til og hva de skal brukes til. Departementet anser at de forskerne som skal ha tilgang til opplysningene har betryggende faglig kompetanse og inngår i en anerkjent forskningsinstitusjon. Forskerne vil være underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 e. Risiko for at opplysninger kommer på avveie er liten. Men siden en kombinasjon av aidentifiserte opplysninger kan identifisere husstander i visse tilfelle, har departementet nedenfor behandlet søknaden om utlevering av opplysninger med bakgrunn i forvaltningsloven § 13 d.

KMDs kompetanse i medhold av forvaltningsloven § 13 d

Dersom aidentifiserte opplysninger kan identifisere husstander, vil opplysningene være underlagt lovbestemt taushetsplikt. Departementet kan i så fall vurdere tilgang til opplysninger medhold av forvaltningsloven § 31d, om utlevering av taushetsbelagte opplysninger til bruk for forskning. Rekkevidden av taushetsplikten er regulert i de etterfølgende bestemmelsene i loven. Den sentrale bestemmelsen i denne saken er forvaltningslovens § 13 d første ledd:

Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan departementet bestemme at et forvaltningsorgan kan eller skal gi opplysninger til bruk for forskning, og at dette skal skje uten hinder av organets taushetsplikt etter § 13.

Bestemmelsen begrenser departementets kompetanse til å omfatte forskernes tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra et forvaltningsorgan, dvs. fra *stat eller kommune*, jf. forvaltningsloven § 1. Siden Lindorff er et AS som ikke treffer enkeltvedtak, gir ikke § 13 d departementet hjemmel til å bestemme over Lindorffs eventuelle taushetsplikt som kan ha et annet grunnlag.

Bostøtte tildeles av Husbanken med grunnlag i opplysninger om søker og dennes husstand. Departementet legger til grunn at det er Husbanken som anses for å være det organet som råder over opplysningene knyttet til bostøtte, selv om det er SSB som fysisk sett har registrert hos seg og vil forestå utleveringen. Vi anser at det ikke er tvilsomt at forvaltningsloven § 13 d gir KMD myndighet til å avgjøre om disse opplysningene kan utleveres. Husbanken er et forvaltningsorgan underlagt departementet, jf. husbankloven § 3, og forskningsprosjektet gjelder det boligpolitiske området hvor KMD har sektoransvaret.

Startlån tildeles fra kommunene til privatpersoner etter søknad. Noen av opplysningene i disse søknadene er også underlaget taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven. Kommunene rapporterer opplysninger om søkerne til Husbanken. Departementet legger til grunn at KMD som sektordepartement har myndighet til å avgjøre om Husbanken kan gi slike opplysninger til forskerne. Søknadene gjelder også opplysninger som kommunene har og som ikke er gitt videre til Husbanken. Departementet kan også tillate utlevering av kommunenes opplysninger i medhold av § 13 d

Mange kommuner har engasjert Lindorff AS til å forvalte kommunenes løpende utlån. Vi antar at opplysninger om kundeforhold om startlån, som kommunene har gitt til Lindorff i utgangspunktet vil omfattes av kommunenes taushetsplikt. Dette gjelder selv om opplysningene fysisk sett blir utlevert fra Lindorffs registre. KMD har i så fall kompetanse til å gi dispensasjon fra kommunenes taushetsplikt for disse opplysningene, slik at opplysningene kan bli gitt fra Lindorff som har disse på vegne av kommunene.

KMDs vurderinger med bakgrunn i § 13 d.

Vi har med bakgrunn i § 13 d vurdert om det er rimelig og om det ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser å utlevere opplysningene.

I vurderingene inngår prosjektets samfunnsmessige betydning og verdi. KMD anser at resultatet av prosjektet vil være viktig for utvikling av boligpolitikken og for hvordan denne bør gjennomføres. Det vil gi helhetlig og systematisert kunnskap om effekter av forskjellige virkemidler. Prosjektet vil også gi bedre kunnskap om sentrale sider av boligmarkedet. Etter departementets oppfatning tilsier samfunnets interesser at forskningsprosjektet blir gjennomført.

På den andre siden kommer spørsmålet om i hvilken grad NOVAs tilgang til opplysningene og koblingene til andre opplysninger kan anses som en uforholdsmessig og urimelig ulempe for andre interesser. Dette vil først og fremst være interessene til dem opplysningene angår. Departementet forutsetter nedenfor at en rekke tiltak skal hindre at personlige opplysninger kommer på avveie. Vi anser at vilkårene medfører at utlevering av opplysninger som omfattes av søknaden ikke vil medføre en uforholdsmessig ulempe for dem opplysningene angår. Her er det også lagt vekt på våre vurderinger knyttet til forvaltningsloven § 13 a ovenfor.

Departementet har foretatt en avveining av samfunnets interesser å få gjennomført forskningsprosjektet på den ene siden og personverninteressene på den andre. Vår konklusjon tilsier at det gis tilgang til opplysningene på visse vilkår. Dette understøttes av Rådet for taushetsplikt og forskning.

KMD har etter mottak av Rådets uttalelse behandlet NOVAs søknad om også å få opplysninger om nyere årganger av startlån-mottakere, jf. NOVAs e-post av 3. september 2014. Vi mener denne utvidelsen ikke endrer vurderingene som er foretatt i behandlingen av den opprinnelige søknaden. Utvidelsen er viktig fordi det i de senere år er tydeligere fremhevet at lavinntektshushold er den viktigste målgruppen for lån. Departementet finner det klart at det ikke er nødvendig å legge denne utvidelsen frem for Rådet for taushetsplikt, jf. forvaltningsforskriften § 9 annet ledd.

Vedtak

Departementet treffer på denne bakgrunn vedtak om samtykke til utlevering av opplysninger om bostøtte og startlån til de to forskningsprosjektene på følgende vilkår:

- Opplysningene skal kun benyttes i nevnte forskningsprosjekt. Det er en forutsetning av at prosjektet gjennomføres i samsvar med prosjektbeskrivelsen.
- Samtykket er betinget av at all innsamling, oppbevaring og bruk av taushetsbelagte opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte.
- Det er en forutsetning at krav som følger personopplysningsloven og –forskriften blir oppfylt. Før utlevering skal det foreligge en positiv tilråding fra personvernombudet, NSD. Hvis NSD kommer til at det er nødvendig med konsesjon fra Datatilsynet, må denne foreligge før opplysningene utleveres.

- Det forutsettes at Statistisk sentralbyrå foretar avidentifisering av opplysningene om bostøtte før de utleveres til NOVA. SSB skal oppbevare koblingsnøkkelen og slette den ved prosjektets slutt. Koblingsnøkkelen for startlån skal SSB lage og sende til Lindorff som kobler denne på filene med alle startlånsmottakere og sletter alle personnumre.
- Opplysningene må oppbevares slik at de ikke kommer uvedkommende i hende. Alt materiale der identifikasjon kan være mulig, må oppbevares innelåst eller tilsvarende elektronisk sikret.
- Det forutsettes at de som har tilgang til opplysningene har undertegnet taushetserklæring. For øvrig gjelder forvaltningslovens § 13 e om forskeres taushetsplikt.
- Prosjektet skal ikke presentere informasjon på et detaljnivå som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner.
- Opplysningene skal slettes straks det ikke lenger er bruk for dem og senest når prosjektet er avsluttet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak kan påklages av part eller annen med rettslig interesse innen tre uker fra underretning om vedtaket, jf. forvaltningslovens § 28 flg.

Med hilsen

Benedikte Endresen (e.f.)
avdelingsdirektør

Jørgen Hafstad
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Kopi til:

Husbanken

Postboks 1404

8002 BODØ