



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2007–2008)

Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2007–2008)

Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i og bakgrunnen for proposisjonen	5	4.3.1	Gjeldande rett	30
1.1	Innleiing	5	4.3.2	Høyringsnotatet	30
1.2	Tilbakekrevjing av ytingar	6	4.3.3	Høyringsinstansane sitt syn	31
1.3	Tiltak mot trygdemisbruk	6	4.3.4	Departementet si vurdering	36
1.4	Renter og erstatning i trygdesaker	7	4.4	Plikt til å gi erklæringar og fråsegner – folketrygdlova § 21-4	
1.5	Økonomiske og administrative konsekvensar	8		andre leddet	37
2	Høyring	9	4.4.1	Gjeldande rett	37
2.1	Høyring av forslaga om tiltak mot trygdemisbruk mv.	9	4.4.2	Høyringsnotatet	38
2.2	Høyring av forslaget om heimel for å krevje elektronisk innsending av sjukmeldingar mv.	10	4.4.3	Høyringsinstansane	38
3	Tilbakekrevjing etter feilutbetaling	11	4.4.4	Departementet si vurdering	39
3.1	Tilbakekrevjing etter feilutbetalingar – folketrygdlova § 22-15	11	4.5	Opplysningar frå tredjemann og kontroll på staden – folketrygdlova ny § 21-4 a	39
3.1.1	Gjeldande rett	11	4.5.1	Høyringsnotatet	39
3.1.2	Høyringsnotatet	12	4.5.2	Høyringsinstansane sitt syn	40
3.1.3	Høyringsinstansane	13	4.5.3	Departementet si vurdering	42
3.1.4	Departementet si vurdering	15	4.6	Utteksling av informasjon med forsikringsselskap mv. – folke-	
3.2	Tilbakekrevjing ved avtale om direkte oppgjør – folketrygdlova ny § 22-15 a	17		trygdlova ny § 21 – 4 b	45
3.2.1	Gjeldande rett	17	4.6.1	Gjeldande rett og bakgrunn	45
3.2.2	Høyringsnotatet	18	4.6.2	Høyringsnotatet	45
3.2.3	Høyringsinstansane	19	4.6.3	Høyringsinstansane	46
3.2.4	Departementet si vurdering	20	4.6.4	Departementet si vurdering	47
3.3	Tilbakekrevjing ved inntektsavhengige ytingar	22	4.7	Presisering av at personar som får overgangsstonad må gjere det sannsynleg at han eller ho er einsleg far eller mor med eineomsorg for barn – folketrygdlova § 15-5 første leddet	49
3.3.1	Gjeldande rett	22	4.7.1	Gjeldande rett	49
3.3.2	Høyringsnotatet	22	4.7.2	Departementet si vurdering	50
3.3.3	Høyringsinstansane	23	4.8	Opplysningar til andre forvaltningsorgan – arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7	52
3.3.4	Departementet si vurdering	24	4.8.1	Gjeldande rett	52
4	Tiltak mot trygdemisbruk	25	4.8.2	Høyringsnotatet	52
4.1	Generelt om arbeidet mot trygdemisbruk og henting av opplysningar	25	4.8.3	Høyringsinstansane	52
4.1.1	Høyringsnotatet	25	4.8.4	Departementet si vurdering	53
4.1.2	Høyringsinstansane	25	4.9	Gebyr og tvangsmulkt når opplysningar ikkje vert gitt – folketrygdlova §§ 25-3 og 25-12	54
4.1.3	Departementet si vurdering	27	4.9.1	Gjeldande rett	54
4.2	Krav om kontrollundersøkingar – folketrygdlova § 21-3 tredje leddet	28	4.9.2	Høyringsnotatet	54
4.2.1	Gjeldande rett	28	4.9.3	Høyringsinstansane sitt syn	55
4.2.2	Høyringsnotatet	28	4.9.4	Departementet si vurdering	55
4.2.3	Høyringsinstansane sitt syn	28	5	Renter og erstatning i trygdesaker	57
4.2.4	Departementet si vurdering	29	5.1	Gjeldande rett	57
4.3	Henting av opplysningar – folketrygdlova § 21-4 første leddet	30	5.2	Høyringsnotatet	58
			5.3	Høyringsinstansane	59

5.4	Departementet si vurdering	60	8.1	Endringane i reglane om tilbake- krevjing	77
5.4.1	Renter ved etterbetaling og tilbakekrevjing	60	8.2	Tiltaka mot trygdemisbruk	77
5.4.2	Tilhøvet til erstatningsretten	61	8.3	Renter og erstatning i trygdesaker ...	77
5.4.3	Ytingar etter andre lover enn folketrygdlova	63	8.4	Oppsummering – tiltaka mot trygdemisbruk mv.	78
6	Forskriftsheimel for å krevje elektronisk innsending av sjukmeldingar mv.	64	8.5	Økonomiske og administrative konsekvensar – innsending av elektroniske sjukmeldingar mv.	78
6.1	Bakgrunnen for lovforslaget	64	9	Merknader til dei einskilde paragrafane	80
6.1.1	Innleiing	64	9.1	Til endringane i folketrygdlova	80
6.1.2	Gjeldande rett	64	9.2	Til § 7 i arbeids- og velferdsforvaltningslova	86
6.2	Høyringsnotatet	65	9.3	Til endringa i bidragsinnkrevjings- lova § 22	87
6.2.1	Innleiing	65	9.4	Til endringa i lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker § 21 første leddet	87
6.2.2	Teknologiske føresetnader og tryggingstiltak for elektronisk kommunikasjon i helse- og omsorgssektoren	65	9.5	Til endringa i § 18 første leddet i lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker	87
6.2.3	Elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten	66	9.6	Til endringane i lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott	87
6.2.4	eResept	67	9.7	Til endringa i § 1-6 andre leddet i forsikringslova	88
6.2.5	Andre/framtidige elektroniske løysingar	67			
6.3	Høyringsinstansane sitt syn	68			
6.3.1	Hovudinntrykket frå høyringsinstan- sane	68			
6.3.2	Kommentarar til dei viktigaste innvendingane frå høyringsinstansane	71			
6.4	Departementets vurderingar	73			
7	Iverksetjing	76			
8	Økonomiske og administrative konsekvensar	77			
				Forslag til lov om endringar i folke- trygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker).....	89



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 76

(2007–2008)

Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalningar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)

*Tilråding frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 27. juni 2008,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhaldet i og bakgrunnen for proposisjonen

1.1 Innleiing

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legg med dette fram forslag til endringar i:

- lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker
- lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker
- lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (forskotteringsloven)
- lov 29. april 2005 nr. 20 om innkreving av underholdsbidrag mv. (bidragsinnkrevingsloven)
- lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsloven)
- lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

Ein vesentleg del av forslaga tek sikte på å gjere det enklare å hindre og avsløre trygdemisbruk. Eit anna mål er å effektivisere tilbakekrevjinga av feilutbetalningar frå folketrygda. Vidare gjer ein fram-

legg om plikt til å gi renter til stønadstakarane ved etterbetaling når Arbeids- og velferdsetaten har gjort feil og reglar om tilhøvet mellom etterbetalingsreglane i folketrygda og erstatningsretten.

Desse forslaga byggjer på eit høyringsnotat som vart sendt på brei høyring sommaren 2007. Høyringsinstansane er samde i at det er viktig å arbeide for å hindre og avdekkje trygdemisbruk. Mange peiker samtidig på at det er viktig at det skjer ei grundig vurdering og veking av omsynet til behovet for kontroll og effektivitet i høve til omsynet til personvern og rettstryggleik. Høyringssvara har gitt grunnlag for mange tilpassingar i forslaga.

I tillegg foreslår departementet at det vert etablert ein heimel for å gi ei forskrift der det vert stilt krav om elektronisk innsending av erklæringer og fråsegner frå behandlarar m.fl. etter folketrygdlova § 21-4 andre leddet. Forslaget er utarbeidd av Helse- og omsorgsdepartementet og vart sendt på høyring frå dette departementet sommaren 2007. Alle høyringsinstansane er i utgangspunktet positive til elektronisk kommunikasjon på området,

men mange er kritiske til at dette skal gjennomførast ved rettslege pålegg til behandlarane.

1.2 Tilbakekrevjing av ytingar

Ei av dei viktigaste oppgåvene til Arbeids- og velferdsetaten er å sikre rett yting til rett tid. Etaten oppfyller dette i dei fleste tilfella, men feilutbetalningar skjer, anten årsaka er feil eller manglande informasjon frå stønadstakaren eller feil som etaten sjølv har gjort. Feilutbetalingssakene kostar mykje arbeid, og effektivisering har høg prioritet.

Tilbakekrevjing etter feilaktig utbetaling er regulert i folketrygdlova §§ 22-15 og 22-16. Medan § 22-15 er basert på tilbakekrevjing når mottakaren på eit eller anna vis har vore aktaus, er § 22-16 i utgangspunktet ein objektiv avrekningsregel for inntektsavhengige ytingar. Tilbakekrevjing etter paragrafane er i dag avgrensa til krav mot ein person som får eller har fått ytingar frå trygda.

I *punkt 3.1* vert det foreslått desse endringane i folketrygdlova § 22-15:

- Paragrafen skal kunne nyttast i høve til andre enn stønadstakaren (arbeidsgjevarar, kommunar, andre som tilfeldig har fått utbetalningar til seg).
- Det vert gjort klart at aktløyse hos ein representant for mottakaren av feilutbetalinga (til dømes ein verje eller dagleg leiar i ei bedrift) kan gi grunnlag for krav om tilbakebetaling.
- Feilutbetalningar til ein arbeidsgjevar som har forskottert sjukepengar mv. skal kunne krevjast attende frå ein arbeidstakar som er årsak til feilutbetalinga.
- Det vert gitt nærare reglar om når ein skal nytte høvet til tilbakekrevjing og kven kravet skal rettast mot, med tanke på sakene der ein person opptre på vegne av andre. Hovudregelen er at kravet skal rettast mot den som har fått utbetalinga, men eventuelt òg mot ein representant som har vore aktaus.
- Vedtak om tilbakekrevjing når mottakaren var i aktsam god tru ved mottaket skal kunne innkrevjast utan å ta saka til domstolane. Vedtaket kan berre gjelde det beløpet som var att da mottakaren vart gjort kjent med feilutbetalinga.
- Lovfesting av praksisen med reduksjon av tilbakekrevjingsbeløpet når det er feil både hos etaten og mottakaren av feilutbetalinga.
- Etablering av ei nedre beløpsgrense, slik at krav som utgjør mindre enn 50 prosent av rettsgebyret (pr. 1. januar 2008 kr. 430,-) ikkje vert innkrevde.

- Oppheving av ordninga med å redusere tilbakebetalingsbeløpet med skatt som er betalt på grunnlag av feilutbetalinga.

Dei foreslåtte endringane inneber at lova vil gi svar på ei rekkje spørsmål som ein hittil har freista løyse i praksis på ulike vis. I samband med endringane vert lovteksten omdisponert. Ein foreslår òg suppleringar i reglane om frådrag i etterbetalningar for ytingar stønadstakaren har hatt i etterbetalingsperioden.

I *punkt 3.2* vert det foreslått ein ny § 22-15 a om tilbakekrevjing av feilutbetalningar ved direkte oppgjør til behandlarar mv. Utgangspunktet er at feilutbetalningar vert kravde attende, men det gjeld unntak når behandlarar mv. har vore i aktsam god tru. Vedtak etter paragrafen skal vere tvangsgrunnlag, slik at ein kan iverksetje innkrevjing utan dom.

I *punkt 3.3* vert det foreslått presiseringar i folketrygdlova § 22-16, slik at det går klart fram kva slag ytingar ein kan avrekne i, kva ein kan avrekne for (kva som skal reknast for ei feilutbetaling) og kor mykje ein skal kunne avrekne i kvart terminbeløp. Den viktigaste endringa er at ein opnar for avrekning av *meir* enn 10 prosent av terminbeløpet (dersom dette er i samsvar med dekningslova). Ein foreslår vidare heimel for reduksjon av avrekningsbeløpet når etaten heilt eller delvis er årsak til feilen, i tråd med tilsvarende forslag i §§ 22-15 og 22-15 a.

1.3 Tiltak mot trygdemisbruk

Arbeidet med å hindre og avdekkje trygdemisbruk er ei prioritert oppgåve for Arbeids- og velferdsetaten. Etaten har særskilte einingar til dette arbeidet, som særleg skal ta for seg saker der det er mistanke om organisert trygdemisbruk. Einingane skal arbeide aktivt for betre kontrollrutiner, slik at risikoen for misbruk vert redusert. Eit nært samarbeid med andre etatar er viktig.

I åra 2005-2007 er nær 4 400 personar meldte for bedrageri av til saman ca. 513 millionar kroner. I 2007 vart 1 449 personar meldte for trygdemisbruk. Etter intensiveringa av arbeidet i 2001 er talet anmeldte personar nær tredobla, og anmeldte beløp er om lag firedobla. Auken i avslørte tilfelle indikerer ei effektivisering av arbeidet, men òg eventuelt at misbruket har auka i omfang.

I samband med intensiveringa av arbeidet mot organisert trygdemisbruk, er det naudsynt med endringar og presiseringar i lovverket for å sikre at ytingar frå folketrygda berre vert gitt når vilkåra for ytingane er oppfylte. Det er viktig at grunnlaget

for vedtaka i Arbeids- og velferdsetaten er så korrekt som mogleg. Det er òg naudsynt med klar heimel for kontroll av enkeltsaker i etterhand, ved stikkprøvekontroll eller etter at ein har fått tips eller på anna vis har fått mistanke om trygdemisbruk. Utveksling av informasjon med forsikringsbransjen vil kunne vere nyttig for begge parter, av di Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskapa kan bli utsette for freistnad på svindel frå same person på same grunnlag. Kontroll på staden, dvs. besøk på arbeidsplassar og liknande, vil vere svært viktig i høve til enkelte slag trygdemisbruk.

Endringsforslaga gjeld:

- Ei presisering av reglane i folketrygdlova § 21-3 tredje leddet for å gjere det klart at stønadstakarar har plikt til å la seg undersøkje av den legen eller annan sakkunnig som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer, men ein skal ta omsyn til ønskje som pasienten har så langt dette går i hop med omsynet til effektiv kontroll. Det vert presisert atplikta til å la seg undersøkje gjeld i alle situasjonar der kontroll er aktuelt, inkludert kontroll med om vilkåra har vore oppfylte i tid som er gått. Sjå *punkt 4.2*.
- Endringar i folketrygdlova § 21-4 første leddet for å presisere omfanget av opplysningsplikta og ta med barnetilsynsordningar og finansinstitusjonar i krinsen som har plikt til å gi opplysningar. Vidare vert det presisert at heilt ut privatpraktiserande helsepersonell er omfatta av plikta. Sjå *punkt 4.3*.
- Det vert foreslått eigne reglar om henting av pasientjournalar og reglar om formkrav mv. knytta til henting av opplysningar generelt. Det vert gjort klart at full journal ikkje kan hentast i samband med behandlinga av vanlege stønadssaker. Dei særskilte kontrolleiningane skal likevel kunne krevje full journal i misbrukssaker når dette reknast naudsynt for å avklare saka. Ein foreslår at desse reglane vert plasserte i ein ny § 21-4 c i folketrygdlova. Sjå *punkt 4.3*, særleg *punkt 4.3.4.2*.
- Endringar i folketrygdlova § 21-4 andre leddet om plikta til å gi erklæringar mv. til Arbeids- og velferdsetaten for å presisere at plikta omfattar privat helsevesen som ikkje har rett til refusjon frå folketrygda for behandling. Det vert òg foreslått lovfesta at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan fastsetje godtgjersla for slike erklæringar (som i dag) etter drøftingar med dei aktuelle organisasjonane, og at pasienten ikkje skal betale noko i samband med slike erklæringar. Sjå *punkt 4.4*.
- Etablering av ein ny § 21-4 a om rett til å krevje kontrollopplysningar frå tredjemann og til å gjennomføre kontrollar på arbeidsplassar mv. I hovudsak skal heimlane nyttast ved mistanke om trygdemisbruk, men kontroll på staden skal kunne gjennomførast som stikkprøvekontroll i utsette bransjar, dvs. utan konkret mistanke om brot på reglane. Heimlane skal berre kunne nyttast av Arbeids- og velferdsdirektoratet eller dei særskilte kontrolleiningane i etaten. Sjå *punkt 4.5*.
- Etablering av ein ny § 21-4 b om utveksling av informasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskap mv. ved mistanke om trygdemisbruk eller forsikringssvindel. Arbeids- og velferdsetaten skal kunne få varsel om tilhøve som har medført eller kan medføre urettmessig mottak av ytingar. Tilsvarande skal etaten kunne varsle forsikringsselskap mv. om mogleg forsikringssvindel i konkrete saker der Arbeids- og velferdsetaten kjenner til at det verserer ei sak i vedkomande selskap. Arbeids- og velferdsetaten skal ikkje kunne gi vidare opplysningane dei sjølv har henta, men opplyse om kva for yting personen urettmessig har freista skaffe seg og kva slag opplysningar som det har vore feil eller manglar med. For å sikre at forsikringsselskap skal kunne gi informasjon til Arbeids- og velferdsetaten, vert det foreslått justeringar forsikringslova og banklovene. Sjå *punkt 4.6*.
- Presisering av kven som skal føre bevis for at ein stønadstakar er einsleg mor eller far med ei-neomsorg for barn. Etter forslaget er det er den som krev overgangsstønad som må sannsynleggjere at vilkåret er oppfylt. Sjå *punkt 4.7*.
- Endringar i arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7 med sikte på å opne for at Arbeids- og velferdsetaten kan gi opplysningar til andre forvaltningsorgan for å hindre urettmessig utbetaling av offentlege middel eller at middel ikkje vert innbetalte til det offentlege. I tillegg foreslår ein omdisponeringar og suppleringar i paragrafen for å få klarare fram tilhøvet mellom teieplikta i etaten og teieplikta etter forvaltningslova. Sjå *punkt 4.8*.
- Tilpasningar i folketrygdlova § 25-3 om gebyr og tvangsmulkt ved manglande meldingar til arbeidstakarregisteret. Sjå *punkt 4.9*.

1.4 Renter og erstatning i trygdesaker

Etter folketrygdlova § 22-17 første leddet får ein ikkje renter ved etterbetaling av trygdeytingar. Paragrafen er forstått og praktisert som eit gene-

relt hinder for å gi renter i trygdesaker. Dette er i samsvar med norsk rett, som tradisjonelt har vore varsam med å gi erstatning for rentetap utan positiv heimel i lov eller avtale.

Det er eit nært slektskap mellom erstatning etter skadebotlova og renter. Erstatning kan tenkjast å dekkje rentetap som oppstår på grunn av folketrygdlova § 22-17. Tilsvarende vil erstatning kunne dekkje terminar med ytingar som ikkje vert omfatta av reglane om etterbetaling. Folketrygdlova har ingen regel om tilhøvet til erstatningsretten.

Etter avgjerda i Høgsteretten i Abrahamsen-saka 25. oktober 2002 er det klart at erstatningsreglane vil kunne kome inn og dekkje terminar som ikkje vert omfatta av etterbetalingane. Renteavskjeringa i folketrygdlova § 22-17 meinte Høgsteretten måtte stå seg. Fram til denne domen la ein til grunn at reglane om etterbetaling var å rekne som ei fullstendig regulering av ansvaret til folketrygda i tilfelle som vert omfatta av reglane.

Departementet meiner at det er naudsynt med ei klar regulering av desse tilhøva i lova. Dette vil sikre at den einskilde stønadstakaren får dei same rettane, og ein får oversikt over og kontroll med dei økonomiske konsekvensane.

Forslaga i høyringsnotatet gjeld:

- Etablering av reglar i folketrygdlova § 22-17 om at det vert gitt renter når Arbeids- og velferdsetaten har gjort feil under saksbehandlinga og det vert gitt utvida etterbetaling etter lova § 22-13 sjette leddet om feilinformasjon mv. eller § 22-14 fjerde leddet om feilaktige vedtak. I tillegg omfattar rentordninga etter forslaget saker der etaten av eige tiltak rettar feil ved det opprinnelege vedtaket. Ein foreslår at rentesatsen skal svare til om lag halvparten av forseinkingsrenta, men slik at den konkrete satsen vert å fastsetje av departementet. I dag ville satsen etter dette ha blitt fastsett til seks prosent i året. Sjå *punkt 5.4.1*.
- Etablering av ein ny § 22-17 a i folketrygdlova om eit rentetillegg på 10 prosent av tilbakebetalingsbeløpet ved tilbakekrevjing mot stønadstakarar og behandlarar etter folketrygdlova

§§ 22-15 og 22-15 a. Stønadstakarar får berre rentetillegg når dei har handla forsettleg eller grovt aktaust. Behandlarar må òg svare forseinkingsrente ved betaling etter betalingsfristen. Sjå *punkt 5.4.1*.

- Etablering av ein ny § 22-17 b i folketrygdlova om at det ikkje vert gitt erstatning for terminar med ytingar som ikkje vert omfatta av etterbetalingane etter lova eller for rentetap som ikkje vert omfatta av den foreslåtte regelen i § 22-17 om renter. Same regelen vert foreslått i lova om forskottering av underholdsbidrag. Erstatning vil framleis kunne bli gitt i saker der tap ikkje har si årsak i at etterbetalingane er avgrensa i tid. I slike saker vil det òg vere aktuelt å gi renter i samsvar med erstatningsretten. Sjå *punkta 5.4.2 og 5.4.3*.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Dei økonomiske konsekvensane av forslag av den aktuelle typen er svært vanskelege å rekne på. Utslaga vil kunne variere mykje frå år til år.

Med unntak av forslaget om å gi renter ved etterbetalingar, vil alle endringsforslaga kunne medføre innsparingar ved auka tilbakekrevjing, avslørte misbrukssaker og stogging av ytingar, og ved meirinntekter (rentetillegg). Departementet reknar at netto årsverknad vil utgjere 40-60 millionar kroner.

Forslaga til endringar er i hovudsak grunna på ønskje frå etaten med sikte på å lette eller effektivisere sakshandsaminga. Ein reknar med at dei vil spare arbeid. Talfesting er vanskeleg. Forslaget om ei renteordning vil føre til meirarbeid, inkludert arbeid med etablering av tekniske løysingar.

Når det gjeld forslaget om heimel for å krevje elektronisk innsending av legeerklæringar og sjukmeldingar mv., reknar ein med at slik kommunikasjon vil gi klare innsparingar totalt, men det vil vere naudsynte med investeringar offentleg og privat før ein kan hauste gevinstane.

2 Høyring

2.1 Høyring av forslaga om tiltak mot trygdemisbruk mv.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte den 15. juli 2007 på høyring forslag om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover. Forslaga gjaldt tilbakekrevjing etter feilutbetaling, tiltak mot trygdemisbruk og renter og erstatning i trygdesaker. Høyringsnotat vart sendt til følgjande instansar, med frist for merknader 15. oktober 2007:

- Akademikerne
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Datatilsynet
- Den norske advokatforening
- Den norske dommerforening
- Den norske legeforening
- Departementene og Statsministerens kontor
- Finansforbundet
- Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- KS
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Norsk Kiropraktor Forening
- Norsk Manuellterapeutforening
- Norsk Psykologforening
- Norske fysioterapeuters forbund
- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Politidirektoratet
- Regjeringsadvokaten
- Riksrevisjonen
- Stortingest ombudsmann for forvaltningen
- Skattedirektoratet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Statens innkrevingssentral (SI)
- Statens Pensjonskasse
- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Sparebankforeningen i Norge
- Trygderetten
- Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)
- Økokrim
- Kommunal Landspensjonskasse (KLP)

Følgjande høyringsinstansar har sagt frå at dei ikkje har merknader:

- Barne- og likestillingsdepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Trygderetten

Følgjande instansar har hatt realitetsmerknader:

- Akademikerne
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Datatilsynet
- Den norske advokatforening
- Den norske legeforening
- Finansdepartementet
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Juss-Buss
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Norsk Manuellterapeutforening
- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Oslo kommune
- Pensjonstrygden for sjømenn
- Politidirektoratet
- Regjeringsadvokaten
- Samferdselsdepartementet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Statens helsetilsyn
- Statens innkrevingssentral (SI)
- Statens Pensjonskasse
- Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)
- Økokrim

Ved ein feil vart fleire viktige brukarorganisasjonar ikkje tekne med ved utsendinga, inkludert Aleneforeldreforeningen, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Pensjonistforbundet. Organisasjonane fekk invitasjon til eit høyringsmøte om saka og vart oppmoda til eventuelt å kome med skriftlege kommentarar. Departementet har ikke fått svar frå nokon av desse organisasjonane, med unntak av at ein til tross for den nemnde feilen hadde fått høyringssvar frå Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon innan den fastsette fristen.

Fleirtalet av dei høyringsinstansane som har uttalt seg, er samd i at det er viktig å arbeide for å hindre og avdekkje misbruk av midla til trygda og fellesskapet. Mange peiker samtidig på at det er svært viktig at det skjer ei grundig vurdering og vekting av omsynet til behovet for kontroll og effektivitet i høve til omsynet til personvern og rettstryggleik.

Ei rekkje høyringsinstansar har kommentarar til de einskilde forslaga om endring av tilbakekrevjingsreglane og forslaga til lovendringar som ledd i tiltak mot trygdemisbruk. Berre eit fåtal instansar kommenterer punktet i høyringsnotatet om renter og erstatning i trygdesaker.

Det nærare innhaldet i høyringssvara er behandla under dei enkelte punkta i proposisjonen.

2.2 Høyring av forslaget om heimel for å krevje elektronisk innsending av sjukmeldingar mv.

Forslag om rettsleg krav til elektronisk kommunikasjon mellom legar og Arbeids- og velferdsetaten vart sendt på høyring 2. juli 2007, med høyringsfrist 2. november 2007. Høyringsnotat vart sendt til følgjande instansar:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Sosial- og helsedirektoratet
- Statens autorisasjonskontor for helsepersonell
- Statens helsepersonellnemnd
- Statens helsetilsyn
- Helsetilsynet i fylka
- Statens lækjemiddelverk
- Datatilsynet
- Folkehelseinstituttet
- Fylkesmennene i landet
- Kommunane i landet
- Dei regionale helseføretaka
- Helseføretaka i landet
- Norsk Helsenet

- Akademikarane
- Apotekforeningen
- Den norske jordmorforening
- Den norske legeforening
- Den norske tannlegeforening
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- KS
- Kompetansesenteret for IT i helsesektoren – KITH
- Norsk Fysioterapeutforbund
- Norsk Kiropraktorforening
- Norsk Manuellterapeutforening
- Norsk Pasientforening
- Norsk Psykologforening
- Privatpraktiserende Fysioterapeuters forbund
- Røntgeninstituttene Fellesorganisasjon

Desse høyringsinstansane har kommentert innhaldet i høyringsnotatet:

- Sosial- og helsedirektoratet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Statens lækjemiddelverk
- Datatilsynet
- Folkehelseinstituttet
- Fylkesmannen i Oppland
- KITH
- Bjerkreim kommune
- Saltdal kommune
- Lindesnes kommune
- Lyngdal kommune
- Hamar kommune
- Kristiansand kommune
- Røyrvik kommune
- Holmestrand kommune
- Lier kommune
- Trondheim kommune
- Selbu kommune
- Oslo kommune
- Helse Midt-Norge RHF
- Helse Stavanger HF
- Helse Bergen HF
- Helse Sør-Øst RHF
- Helse Nord-Trøndelag HF
- Sunnaas sjukehus
- IKT-samarbeidet i tannhelsetenesta
- Den norske tannlegeforening
- Den norske legeforening
- Norsk Manuellterapeutforening
- Norsk fysioterapeutforbund

Statens helsetilsyn og Fylkesmannen i Oslo og Akershus har ikkje merknader.

3 Tilbakekrevjing etter feilutbetaling

3.1 Tilbakekrevjing etter feilutbetalningar – folketrygdlova § 22-15

3.1.1 Gjeldande rett

Folketrygdlova § 22-15 om tilbakekrevjing etter feilaktig utbetaling har denne ordlyden:

«Dersom et medlem har mottatt en ytelse etter denne loven i strid med redelighet og god tro, kan beløpet kreves tilbakebetalt. Feil utbetalt ytelse kan også kreves tilbakebetalt dersom et medlem eller noen som har handlet på medlemmets vegne, uaktsomt har gitt feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Det samme gjelder dersom utbetalingen skyldes feil fra Arbeids- og velferdsetaten eller annet organ som foretar utbetaling på etatens vegne, og mottakeren burde ha forstått dette.

I andre tilfeller enn nevnt i første ledd kan det som er utbetalt for mye, kreves tilbake dersom særlige grunner gjør det rimelig. Ved vurderingen av om det foreligger særlige grunner, skal det blant annet legges vekt på hvor lang tid det er gått siden den feilaktige utbetalingen fant sted, og om vedkommende har innrettet seg i tillit til utbetalingen. Kravet om tilbakebetaling etter dette leddet er begrenset til det beløp som er i behold når vedkommende blir kjent med at utbetalingen var feilaktig.

Dersom det etterbetales lønn eller erstatning for lønn for tidsrom det allerede er utbetalt dagpenger under arbeidsløshet for, kan det som er utbetalt for mye kreves tilbakebetalt. Dersom ytelser etter folketrygdloven kapitlene 4 og 11 utbetales som forskudd, kan det som er utbetalt for mye kreves tilbakebetalt.

Et beløp som blir krevd tilbakebetalt etter første eller tredje ledd, kan enten dekkes ved trekk i framtidige trygdeytelser eller innkreves etter bestemmelsene i bidragsinnkrevingsloven. Vedtak om tilbakekrevjing er tvangsgrunnlag for utlegg. Innkreving skjer gjennom Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral.

Dersom feilutbetalingen har medført høyere utlignet skatt, herunder trygdeavgift, kan beløpet som kreves tilbakebetalt reduseres med den merskatten som skyldes feilutbetalingen.»

Det er fire grunnlag for å krevje attende feilutbetalningar:

- a) At ein har teke mot stønad «i strid med redelighet og god tro».
- b) At ein aktlaust har gitt feilaktige, mangelfulle eller misvisande opplysningar.
- c) At ein aktlaust har teke mot ei utbetaling som grunnar seg på feil i Arbeids- og velferdsetaten.
- d) At særlege grunnar gjer det rimeleg med tilbakekrevjing.

Tilbakekrevjing med grunnlag i bokstavane a – c kviler på at mottakaren har vore aktlaus ved mottaket av beløpet eller på anna vis, og etaten skal som hovudregel krevje beløpet attende. Grunnlaget i bokstav a vert berre nytta når mottakaren forsettleg eller grovt aktlaust er årsak til feilutbetalinga, og i tillegg ved heilt klare feil. Desse sakene er ofte så alvorlege at tilhøvet vert meldt som bedrageri.

Når det gjeld feilutbetalningar på grunn av feilaktige eller mangelfulle opplysningar, som i praksis inkluderer det å *ikkje* gi opplysningar, er det òg aktuelt med tilbakekrevjing på grunnlag av handlingane til ein verje eller fullmektig som har fått ansvaret for å opptre på vegne av stønadstakaren. Derimot reknast ikkje ein arbeidsgjevar å handle på vegne av ein arbeidstakar utan ei særskilt avtale om det. Når ein vurderer om stønadstakaren eller andre har handla aktlaust, må ein sjå opplysnings- og meldeplikta i høve til den informasjonen som trygdeorgana har gitt om rett og plikt som stønadstakar. Normalt reknar ein at nødvendig informasjon er gitt i stønadsbrevet med vedlegg, slik at det reknast som aktlaust å ikkje oppfylle pliktene som er nemnde der.

Når det gjeld utbetalningar som grunnar seg på feil i Arbeids- og velferdsetaten, er det avgjerande kor klar eller synleg feilen er, og om vedkomande har vore så aktsam som ein til vanleg kan vente. Ein må vurdere heile situasjonen og sjå kva mottakaren burde ha forstått dersom han/ho hadde halde seg rimeleg orientert. Til dømes har Trygderetten slege fast at ein bør halde seg orientert om kva som skjer på eigen bankkonto.

Tilbakekrevjing som nemnd i bokstav d ovanfor gjeld saker der mottakaren har vore i aktsam god tru ved mottaket. Dersom det ikkje kan reknast som urimeleg, kan slike feilutbetalningar

krevjast attende i den utstrekning det framleis er noko att av det feilutbetalte beløpet når det oppstår spørsmål om tilbakebetaling.

Tilbakekrevjingsreglane kan berre nyttast mot den som har fått feilutbetalninga, anten årsaka er feil eller manglande opplysningar frå personen sjølv eller frå vergen eller andre som handlar på vegne av han eller ho. Trygderetten har lagt til grunn at ordet «mottaker» i gjeldande § 22-15 *gjer at paragrafen berre kan brukast i høve til stønadstakaren eller nokon som kan reknast å representere stønadstakaren*. I høve til andre må ein freiste å få pengane att etter dei ulovfesta reglane om tilbakekrevjing eller som erstatningskrav. Dette gjeld til dømes personar som gir behandling eller utfører andre tenester for trygda (lege, skysskaffar mv.). Lova § 22-15 kan heller ikkje nyttast mot arbeidsgjevar eller kommunar eller i samband med feilutbetalningar til dei nemnde, til dømes ikkje når ein arbeidsgjevar har fått refundert forskott på sjukepengar og det i ettertid viser seg at arbeidstakaren ikkje hadde krav på sjukepengar.

Sjølv om vilkåra for tilbakekrevjing er oppfylte, treng ein ikkje alltid å krevje tilbakebetaling. Mellom anna har Trygderetten innført ein praksis med å krevje attende halvparten av det aktuelle beløpet dersom Arbeids- og velferdsetaten òg kan lastast for feilutbetalninga. Dette er praktisert slik at dersom Arbeids- og velferdsetaten burde ha hindra eller redusert feilutbetalninga ved betre kontrollrutiner eller saksbehandling, reknar ein at det er grunnlag for halvering. Som regel vil det likevel ikkje vere aktuelt å redusere tilbakebetalingskravet når mottakaren har vore fullt klar over feilen.

Ei feilutbetaling vil ofte ha ført med seg høgare skatt eller trygdeavgift enn om feilutbetalinga ikkje hadde skjedd. Etter lova § 22-15 tredje leddet kan ein i slike tilfelle redusere tilbakebetalingsbeløpet tilsvarende den meirskatten/avgifta som skriv seg frå feilutbetalinga (netto feilutbetalt beløp). Netto feilutbetalt beløp vert lagt til grunn ved tilbakekrevjinga når feilutbetalinga skjedde *i det same året*. Feilutbetalt beløp vert da ikkje innrapportert som inntekt og ikkje skattlagt. Ved feilutbetalningar *i tidlegare år*, når likninga for dette året ikkje har skjedd, vert tilbakebetalingskravet sett til brutto feilutbetalt beløp. Likningskontoret vert orientert straks og kan syte for ei korrekt likning. Feilutbetalningar *i år der likninga er skjedd*, vert krevde attende med nettobeløp som nemnd. Dette skjer i nær kontakt med likningskontoret for å unngå at det både vert gitt frådrag i tilbakebetalingskravet og vert refundert for mykje betalt skatt frå likningskontoret.

Etter gjeldande rett skal tilbakebetalingskrav i prinsippet fremjast sjølv om det dreier seg om relativt bagatellmessige beløp. Det er likevel klart at etaten i stor grad vil kunne vurdere spørsmålet om tilbakekrevjing frå sak til sak. Ved denne vurderinga gir lova lita støtte i dag.

3.1.2 Høyringsnotatet

I samsvar med forslag frå Rikstrygdeverket la departementet i høyringsnotatet til grunn at reglene i folketrygdlova om å krevje tilbake feilutbetalningar bør omfatte alle tilfella der mottakaren av ei feilutbetaling forsto eller burde ha forstått at årsaka til utbetalinga var ein feil. Ein fann det lite tenleg at området for folketrygdlova § 22-15 er avgrensa til personar som er stønadstakarar. Dersom feilutbetalinga ikkje vert tilbakebetalt friviljug, må etaten gå til retten for å få tvangsgrunnlag (dom) for kravet og unngå at det vert forelda. Grunnlaget for saka er dei ulovfesta reglane om tilbakekrevjing eller alminnelege erstatningsreglar. Dette krev ressursar i rettsapparatet, og sakene er tid- og kostnadskrevjande for etaten, medan det feilutbetalte beløpet kan vere lite. Departementet foreslo difor at reglane om tilbakekrevjing skal kunne nyttast i høve til alle som får utbetalningar frå trygda, anten dette er ein stønadstakar eller andre.

Departementet foreslo vidare ein særskild heimel til å krevje tilbake frå arbeidstakaren feilutbetalt refusjon til arbeidsgjevaren når arbeidstakaren har fått arbeidsgjevaren til å krevje refusjon for forskotterte sjukepengar eller fødselspengar mv. ved å gi uriktige opplysningar. Dersom det er grunnlag for tilbakebetalingskrav mot arbeidsgjevaren på grunn av aktløyse i samband med utbetalinga, bør dette likevel vere den primære løysinga.

Departementet foreslo i høyringsnotatet at alternativet med tilbakekrevjing når beløp er mottekne «i strid med redelighet og godt tro» utgår. Departementet meinte at formuleringa verkar støytande på mange. Dessutan vil alle desse tilfella vere dekte av alternativet med aktløyse ved mottak av utbetalinga mv.

Departementet foreslo også å lovfeste at tilbakebetalingskravet kunne setjast ned når Arbeids- og velferdsetaten sjølv kan lastast for feilutbetalinga, med unntak av tilfelle der mottakaren var klar over at utbetalinga skreiv seg frå ein feil.

Vidare vart det i høyringsnotatet peikt på at ordninga med å ta omsyn til meirskatt på grunn av feilutbetalinga ved fastsetjinga av tilbakebetalingskravet er ein vesentleg komplikasjon ved handsaminga av desse sakene. Departementet foreslo difor å oppheve ordninga med frådrag i tilbakebe-

talingskravet for meirskatt, slik at mottakaren sjølv må ta opp dei skattemessige konsekvensane av feilutbetalinga dersom det gjeld eit år der likninga alt har skjedd. Dette vil ikkje utan vidare vere urimeleg, ettersom det berre gjeld tilfella der mottakaren ikkje har vore aktsam.

Departementet foreslo vidare å fastsetje i loven ei nedre beløpsgrense for å starte tilbakekrevjing. I tilfella der tilbakekrevjingssaka gjer det naudsynt med ei vanskeleg vurdering i høve til om mottakaren har vore så aktsam som ein kan vente, kan utgiftene knytta til å få pengane tilbake lett bli høgare enn beløpet det dreier seg om. Departementet foreslo grensa sett til eit halvt rettsgebyr, svarande til grensa for innkrevjing etter bidrag-sinnkrevjingslova § 17. Grensa blir å vurdere i høve til det totale beløpet som skal krevjast tilbake, ikkje til feilutbetalinga i den enkelte månaden.

I tillegg foreslo departementet at vedtak om tilbakekrevjing av restsummen når ei utbetaling er motteke i aktsam god tru, bør få ha tvangsgrunnlag og innkrevjast på den same måten som dei andre sakene etter § 22-15. Reglane i dag opnar ikkje for tvangsinnkrevjing av slike beløp før ein har hatt saka i retten. Når feilutbetalinga først er gjort kjent for vedkomande gjennom vedtaket om tilbakekrevjing, er det likevel liten grunn til skilnader vidare i prosessen. Dersom vedkomande da disponerer over det som er att av feilutbetalinga, vil dette normalt vere forsettleg.

Dei foreslåtte endringane i folketrygdlova § 22-15 får òg verknad for tilbakekrevjing etter krigspensjoneringslovene og den gamle lova om yrkesskadetrygd, som alle viser til folketrygdlova § 22-15 på dette punktet (§ 24 nr. 2 i lova om krigspensjonering for militærpersonar, § 33 nr. 2 i lova for sivile og § 38 nr. 2 i den gamle lova om yrkesskadetrygd).

3.1.3 Høyringsinstansane

3.1.3.1 Generelt

Følgende høyringsinstansar har uttalt seg om forslaga til endringar i § 22-15 om tilbakekrevjing av feilutbetalingar: *Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Den norske advokatforening, Finansdepartementet, Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio), Justis- og politidepartementet, Juss-Buss, Kommunal- og regionaldepartementet, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Regjeringsadvokaten, Statens innkrevingsentral (SI), Statens Pensjonskasse og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS).*

NHO kommenterer ikkje dei einskilde endringsforslaga, men meiner at lova vert enklare å forstå med den nye ordlyden.

Berre *Statens pensjonskasse* uttaler seg om forslaget om å ta bort alternativet med tilbakekrevjing når beløp er mottekne «i strid med redelighet og god tro». Ein går ikkje mot forslaget, men peiker på at uttrykket illustrerer misbruksproblemet på ein god måte. I slike tilfelle bør ein ikkje setje ned tilbakebetalingskravet.

Det vert gjort greie for dei andre merknadene til enkeltforslaga i det følgjande.

3.1.3.2 Kven krav om tilbakekrevjing kan rettast mot

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Juss-Buss, Regjeringsadvokaten og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) støttar forslaget om at paragrafen skal kunne brukast i høve til andre enn ein stønadstakar.

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Juss-Buss og Regjeringsadvokaten er òg positive til forslaget om tilbakekrevjing mot ein arbeidstakar som er årsak i at refusjon feilaktig er utbetalt til ein arbeidsgjevar som har forskottet sjukepengar mv. *Arbeidsgiverforeningen Spekter* meiner prinsipielt at kravet om tilbakebetaling i slike tilfelle bør rettast mot arbeidstakaren, med mindre arbeidsgjevaren forsto at årsaka var ein feil eller handla grovt aktlaust. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* meiner at regelen bør omfatte også andre utbetalingar til arbeidsgjevar enn utbetalingar etter § 22-3, til dømes overføringar av rehabiliteringspengar til arbeidsgjevar etter fullmakt.

Kommunal- og regionaldepartementet peiker på at feilutbetalingar til kommunar vil bli omfatta av forslaget til endringar i §§ 22-15 og 25-3, og viser til at ein etter tvangsfullbyrdingslova § 1-2 ikkje kan ta utlegg mot kommunar mv.

Regjeringsadvokaten peiker på behovet for å gå nærare inn på korleis ein skal vurdere aktsemd i høve til juridiske personar, og at ein bør ha ei klarare regulering av tilfella der ein etter lova kan krevje tilbakebetaling frå begge partar.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler mellom anna:

«I forhold til dødsbo har vi i dag den praksis at vi anvender § 22-15 i de tilfeller der stønadmottakeren mottok feilutbetalingen før dødsfallet. Trygderetten har i prinsippkjennelse 95/02600 også stadfestet tilbakekreving overfor gjenlevende ektefelle i uskiftet bo og uttaler at med «mottaker» må forstås den opprinnelig berettigede samt personer som kan anses å represen-

tere den berettigede av ytelsen, som i et fullmakts- eller representasjonsliknende forhold. Praksis er imidlertid ikke helt enkel å anvende, og det vil derfor lette arbeidet dersom loven avklarer anvendelsen av § 22-15 i forhold til dødsbo.»

Direktoratet tek òg opp problema knytta til tilbakekrevjing når ein stønadstakar er tilsett i sitt eige aksjeselskap og reiser vidare spørsmål om tilbakekrevjing mot verjen når ein umyndig har fått feilutbetalningar.

3.1.3.3 *Ta bort ordninga med frådrag i tilbakebetalingskravet for meirskatt*

Det er svært ulike reaksjonar når det gjeld forslaget i høyringsnotatet om oppheving av ordninga med frådrag i tilbakebetalingskravet for meirskatt på grunn av feilutbetalningar.

Regjeringsadvokaten, Statens pensjonskasse og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) støttar forslaget. *Pensjonskassa* peiker på at ein der har ei tilsvarende ordning og at ein no vil vurdere endringar. *YS* peiker på behovet for samordning med skattesida.

Finansdepartementet har ikkje avgjerande innvendingar mot forslaget, men peiker på at det vil medføre meirarbeid for skattekontora, og det er naudsynt at Arbeids- og velferdsetaten gir dei opplysningane som ein treng for ei korrekt gjennomføring av endringane av likninga. Det gjeld fristar for å få endra likninga, og bistand frå Arbeids- og velferdsetaten bør også omfatte orientering til stønadstakaren om dei skattemessige sidene av tilbakekrevjingssaka.

Den Norske Advokatforening, Juss-Buss og Landsorganisasjonen i Norge (LO) er negative til forslaget.

LO meiner at den aktuelle endringa i tilfelle må følgjast opp med betre informasjon om konsekvensane.

Juss-Buss viser til at det ligg nærare for Arbeids- og velferdsetaten enn for mottakaren å ta opp dei skattemessige tilhøva med likningskontoret. Dersom ein skal krevje attende den brutto meirbelastninga for Arbeids- og velferdsetaten på grunn av feilutbetalningar, vil dette kunne innebære eit monaleg større krav enn netto feilutbetalt beløp. Tilbakebetalningar vert tilsvarende vanskelegare.

Den Norske Advokatforening finn det uheldig og urimeleg å innføre ei ordning der den som må betale tilbake, må betale meir enn det han eller ho reelt har fått. Advokatforeninga meiner at det må

vere enkelt å halde fram med frådraget for meirskatt.

3.1.3.4 *Forslaget om ei nedre beløpsgrense for tilbakekrevjing*

Dei som har uttalt seg om forslaget om en nedre grense for tilbakekrevjing, støttar dette. Det gjeld *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Juss-Buss, Statens Pensjonskasse og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)*.

Pensjonskassa viser til at grensa der er halvparten av grunnbeløpet i folketrygda. Dette er ei klart høgare grense enn forslaget om ei grense i folketrygda på eit halvt rettsgebyr. *YS* meiner også at grensa burde vere høgare enn eit halvt rettsgebyr, mellom anna av di dette ville spare etaten for mykje arbeid med småbeløp.

Arbeids- og velferdsdirektoratet peiker på at grensa er så låg at lovendringa vil ha små verknader i praksis. På den andre sida vil direktoratet ha opning for å krevje attende lågare beløp når det dreier seg om alvorlege saker og forsettlege handlingar frå stønadstakaren.

3.1.3.5 *Tvangsgrunnlag ved tilbakekrevjing når mottakaren var i aktsam god tru*

Kommentarar på dette punktet har ein fått frå *Justis- og politidepartementet, Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*.

Det er berre *YS* som støttar forslaget.

LO er kritiske til at tilbakekrevjingsvedtaket får tvangsgrunnlag når mottakaren var i aktsam god tru ved mottaket. Ein reiser spørsmål om beløpsgrenser for slik innkrevjing og handsaming i rettsapparatet.

Justis- og politidepartementet er i tvil om det vil vere ei tenleg løysing å etablere tvangsgrunnlag for tilbakekrevjingsvedtaket i tilfella med god tru ved mottaket. Justisdepartementet peiker òg på at referansar i høyringsnotatet til dei ulovfesta reglane om tilbakekrevjing - *condictio indebiti* – kan sjå ut til ikkje å henge heilt i hop med forslaga som faktisk vert fremja. Mellom anna ser det ut til at ein i høyringsnotatet reserverer uttrykket *condictio indebiti* for god tru-tilfella, medan det i realiteten dekkjer heile spekteret av tilbakekrevjingssaker.

Regjeringsadvokaten har ingen merknader til forslaget om tvangsgrunnlag, men peiker på at ein bør unngå vanskelege bevissspørsmål knytta til å avgjere om og kor mykje pengar som er att når tilfellet vert oppdaga.

3.1.3.6 Verknadene av feil hos Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet er einaste instansen som har kommentarar til dette. Direktoratet seier mellom anna:

«Vi finner det riktig at praksis om skylddeling kodifiseres i ny lovtekst. Det er imidlertid svært viktig at det i loven også klart fremgår at tilfeller der medlemmet helt klart hadde kjennskap til feilutbetalingen ikke skal skje en reduksjon av kravet.

Videre bør det klarere gå frem at det ikke ved enhver bebreidelse fra NAVs side vil være aktuelt med en reduksjon. I de fleste saker vil stønadsmottaker kunne hevde at NAV kan bebreides feilutbetalingen på en eller annen måte. Eksempelvis blir det stadig hevdet at NAV kunne ha gitt bedre informasjon i det den skriftlige/muntlige informasjonen har vært uklar.

Det vises i denne sammenheng også til praksis fra Trygderetten der det fremgår at det ikke skal foretas en reduksjon i enhver sak der NAV kan bebreides for feilutbetalingen. Trygderetten foretar en konkret vurdering av stønadsmottakers skyldgrad (samt andre forhold i saken) opp mot uaktsomheten eller feilen fra NAV.

(...)

Det er videre grunn til å anta at en lovfesting av muligheten for reduksjon av tilbakebetalingskravet vil generere flere klagesaker. Dersom det av ordlyden fremgår at skylddeling forutsetter betydelig skyld fra Arbeids- og velferdsetaten sin side og liten skyld fra mottakers side, vil antall klager som omhandler dette kunne begrenses.

I den foreslåtte lovteksten heter det at beløpet kan reduseres. Vi antar at det er formålstjenlig og i tråd med departementets syn at det tas inn i selve lovteksten at beløpet kan halveres.»

3.1.4 Departementet si vurdering

Departementet oppfattar høyringssvara slik at dei viktigaste forslaga til endringar i reglane om tilbakekrevjing får støtte. Framfor alt gjeld dette utvidinga av paragrafen til ein regel om tilbakekrevjing av feilutbetalingar frå Arbeids- og velferdsetaten generelt, med unntak av tilbakekrevjing mot behandlarar ved feilutbetalingar under ei direkte oppgjersordning, sjå punkt 3.2. Det same gjeld forslaget om at feilutbetalingar til ein arbeidsgjevar kan krevjast attende frå arbeidstakar dersom det er arbeidstakaren som er årsak til utbetalinga.

Samstundes gjer høyringssvara det klart at det er behov for å supplere paragrafen i høve til forslaget i høyringsnotatet, særleg når det gjeld situasjonane der ein person har handla på vegne av ein annan person eller eit foretak. Ein viser til dømes til høyringssvara frå *Arbeids- og velferdsdirektoratet* og *Regjeringsadvokaten*, sjå punkt 3.1.3.2.

Justisdepartementet har teke opp spørsmålet om i kva for grad reglane i folketrygdlova § 22-15 er sjølvstendige reglar for tilbakekrevjing av trygdeytningar, eller om ein freistar å leggje ordninga så nær opp til dei ulovfesta reglane om *condictio indebiti* som mogleg. Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan sjå at dette kan vere eit spørsmål ut frå einskilde formuleringar i høyringsnotatet. Meininga har likevel vore at reglane i folketrygdlova etter forslaga i høyringsnotatet skulle vere sjølvstendige og så langt mogleg komplette reglar om tilbakekrevjing på trygdeområdet.

Høyringsrunden viser òg at det kan vere behov for å få klarare fram kva slag tilhøve ein skal leggje vekt på ved vurderinga av om tilbakekrevjing skal skje. Reglane om tilbakekrevjing har vore «kanreglar» med lite konkret rettleiing med omsyn til når krav skal fremjast.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at dei nemnde spørsmåla vert regulerte i første til fjerde leddet i paragrafen etter denne disposisjonen:

- Første leddet seier i kva for tilfelle tilbakekrevjing kan skje.
- Andre leddet seier kven krav skal rettast mot.
- Tredje leddet gir særreglar for visse særtilfelle.
- Fjerde leddet gir reglar om når ein skal nytte den heimelen for tilbakekrevjing som vert etablert i det første leddet.

Første leddet tilsvavar forslaget i høyringsnotatet, og seier at tilbakekrevjing kan skje når mottakaren av feilutbetalinga, eller nokon som handla på vegne av mottakaren, forsto eller burde ha forstått at det dreide seg om ein feil. Uttrykket «forsto eller burde ha forstått» er meint å ha det same innhaldet som «forsettlig eller uaktsomt». Ein har ikkje freista å regulere nærare når nokon skal reknast å opptre på vegne av ein annan eller eit foretak på ein slik måte at aktløyse hos denne representanten skal kunne gi grunnlag for plikt til å betale attende feilutbetalingar. Dette vert å vurdere konkret ut frå situasjonen. Nokre tilfelle vil vere klare (ein vjerje for ein umyndig, leiar eller kasserar i ei bedrift som ser at bedrifta får ei innbetaling som det ikkje er grunnlag for).

Andre leddet første punktum slår fast som det prinsipielle utgangspunktet at ei feilutbetaling som

er omfatta av første leddet skal krevjast attende frå den som faktisk har fått feilutbetalinga. Pengar på kontoen til ein umyndig skal krevjast attende frå den umyndige, sjølv om det er verjen som har vore aktlaus. Ei feilutbetaling til eit aksjeselskap eller eit dødsbu, skal tilsvarende krevjast attende frå selskapet eller dødsbuet, sjølv om det er ein representant som har vore aktlaus.

Etter *andre leddet andre punktumet* kan tilbakebetalingskrav som ikkje vert dekte hos mottakaren, rettast mot ein representant som har vore aktlaus. Dette kan vere aktuelt til dømes når aksjeselskapet som har fått utbetalinga er konkurs eller er lagt ned.

Andre leddet tredje punktumet gjeld særtilfella der ein arbeidsgjevar som har forskottert sjukepengar, får refusjon frå trygda utan at vilkåra for dette var oppfylte. I slike tilfelle kan arbeidsgjevar ha vore i aktsam god tru, og grunnlaget for å krevje attende utbetalinga etter første leddet er da ikkje oppfylte. Dersom arbeidsgjevar har vore aktlaus i samband med mottaket av utbetalinga, skal kravet etter forslaget primært rettast mot han. Dersom arbeidsgjevaren var i god tru eller er insolvent, kan kravet rettast mot arbeidstakaren, under føresetnad av at vilkåra i første leddet om aktløyse er oppfylte.

Arbeidsgiverforeningen Spekter meiner at arbeidsgjevaren i slike saker berre bør få krav mot seg dersom han har vore grovt aktlaus eller forsettleg i høve til utbetalinga. Departementet er samd i at arbeidsgjevaren kan kome dårleg ut i denne situasjonen, i og med at han kan bli belasta både med forskotteringa av sjukepengane mv. og med tilbakebetalinga til Arbeids- og velferdsetaten. Det vil også vere usikkert om det er noko å hente på eit krav frå han mot arbeidstakaren. Det er likevel eit faktum at det er arbeidsgjevaren som har fått feilutbetalinga av trygd, og som er nærast til å bere ansvaret for at forskottering av sjukepengar berre skjer i tilfelle der det er reelt grunnlag for refusjon frå trygda. Tilhøvet mellom arbeidstakaren og arbeidsgjevaren er av arbeidsrettsleg art, og bør ikkje regulerast i folketrygdlova i større utstrekning enn i dag (retten for arbeidsgjevaren etter lova § 22-3 til å få arbeidstakaren sine sjukepengar mv. utbetalt til seg).

Tredje leddet svarar til tredje leddet i dag og gir reglar om tilbakekrevjing når det vert etterbetalt løn for periodar da personen alt har fått ytingar eller forskot på ytingar som vert påverka av arbeidsinntekt. Ein har teke med attføringspengar og tidsavgrensa uførestønad i opprekninga av ytingar som kan krevjast attende.

Fjerde leddet gir nærare reglar om når ein skal nytte det høvet til tilbakekrevjing som vert etablert

i første til tredje leddet. Tilbakekrevjing skal skje, med mindre særlege grunnar talar mot det. Ved vurderinga skal ein leggje vekt på graden av aktløyse hos mottakaren eller representanten, storleiken på beløpet, kort lang tid det er gått etter feilutbetalinga og om utbetalinga heilt eller delvis kan tilskrivast Arbeids- og velferdsetaten.

Etter forslaget skal utfallet av vurderinga òg kunne bli at berre ein del av beløpet vert kravd attende. Dette er ei innarbeiding av praksisen med halvering av tilbakekrevjingsbeløpet når etaten har gjort feil. Departementet foreslår likevel at ei meir fleksibel løysing enn praksis, i og med at nedsetjinga av beløpet kan skje med ein større eller mindre del av beløpet enn 50 prosent. Heimelen er heller ikkje knytta spesifikt til at etaten har gjort feil, sjølv om dette nok vil vere eit hovudtilfelle. Meininga er at ein skal kunne velje å krevje attende til dømes 30 prosent av feilutbetalinga framfor å la saka falle heilt. Dersom den som kravet rettast seg mot har handla forsettleg, skal ein etter forslaget alltid fremje krav med fullt beløp.

Justisdepartementet hadde kommentarar særleg til reglane om tilbakekrevjing når mottakaren har vore i aktsam god tru ved mottaket. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har på bakgrunn av dette og andre av høyringssvara teknisk omarbeidd forslaget til reglar om dette, som vert *femte leddet* i folketrygdlova § 22-15. Innhaldet i reglane er ikkje meint å avvike frå innhaldet i dei tilsvarende føresegnene i det andre leddet i paragrafen slik det lyder i dag.

I *sjette leddet* i paragrafen foreslår ein innarbeidd ei nedre beløpsgrense for innkrevjing av krav etter paragrafen svarande til eit halvt rettsgebyr. Fleire av høyringsinstansane meinte at denne grensa var for låg. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* meinte også at ei høgare grense kunne vere aktuell, men ønskte samstundes at grensa ikkje skulle vere absolutt, slik at ein i grove saker kunne innkrevje lågare beløp. D e p a r t e m e n t e t kan sjå at grensa ikkje er sett særleg høgt, og kan òg sjå at det kan vere ønskjeleg å krevje inn låge beløp når stønadstakaren har handla særleg grovt. Ein foreslår likevel at grensa vert sett til halvparten av rettsgebyret, og at denne grensa vert gjort absolutt. Spørsmålet om ei tenleg beløpsgrense kan vurderast på nytt ut frå erfaringane i praksis.

Sjuande leddet i paragrafen tilsvavar fjerde leddet i gjeldande § 22-15, med unntak av at ein held fast ved forslaget i høyringsnotatet om at vedtak om tilbakekrevjing av beløp som er mottekne i aktsam god tru (femte leddet i forslaget til ny § 22-15) skal ha direkte tvangsgrunnlag, dvs. at ein ikkje først skal treffe vedtaket og så gå til rettsapparatet

for å få grunnlag for eventuell tvangsinnkrevjing. Eit par av høyringsinstansane har gått mot dette, til dømes *Landsorganisasjonen i Norge*, medan *Justisdepartementet* seier at ein er i tvil.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil minne om at det som kan krevjast attende etter regelen, er det som er att av pengane når mottakaren vert gjort kjent med feilen og *ikkje lengre er i god tru*. I utgangspunktet skulle tilhøva ligge til rette for at pengane utan vidare vert tilbakebetalt på dette tidspunktet. Dersom mottakaren disponerer over restbeløpet etter at feilen er gjort kjent for han eller henne, kan dette berre skje med forsett. Den aktsame gode trua ved mottaket gir grunn til klare avgrensingar i retten til å krevje pengane attende, men dette kan ikkje overførast til situasjonen når den same mottakaren veit at utbetalinga hadde si årsak i ein feil. Departementet ser difor ikkje grunn til å behandle desse sakene annleis i *innkreivings situasjonen* enn dei andre sakene etter folketrygdlova § 22-15. Ein vil likevel understreke at det er vesentleg med varsemd ved fastsetjinga av beløpet som skal krevjast attende, og det må vere riktig å løyse tvil om storleiken av restbeløpet i favør av mottakaren.

Departementet vil også halde fast ved forslaget i høyringsnotatet *om ikkje å gjere frådrag for meirskatt som følgje av feilutbetalinga ved tilbakekrevjing etter folketrygdlova § 22-15*. Ein har merkja seg at fleire høyringsinstansar ikkje er samde i dette, sjå punkt 3.1.3.3. Ein meiner likevel at tilbakekrevjingsbeløpet bør svare til meirbelastninga for trygda som følgje av feilutbetalinga. Det er aktløysa eller forsettet hos mottakaren som har utløyst *heile* feilutbetalinga, inkludert den delen som er sendt skatteetaten. Reglane opnar i stor grad for å ta rimelege omsyn ved fastsetjinga av tilbakebetalingskravet. Ein kan la vere å krevje tilbake eller setje ned beløpet. Det synest ikkje grunn nok til å lempe enda meir på tilbakebetalingskravet. Som mellom anna *Finansdepartementet* peiker på, må Arbeids- og velferdsetaten gjere sitt for å leggje til rette for at stønadstakaren kan gå til skatteetaten og få revidert skatteoppgjeret når det er grunnlag for dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at folketrygdlova § 22-15 vert endra som skissert ovanfor. I tråd med merknaden frå Kommunal- og regionaldepartementet foreslår ein vidare ei endring i bidragsinnkrevjingslova § 22 første leddet, slik at forbodet i tvangsfullføringslova § 1-2 andre leddet om tvangsfullføring mot kommunar mv. skal gjelde ved tvangsfullføringa av krav etter folketrygdlova § 22-15.

I tillegg foreslår ein enkelte utvidingar av reglane i folketrygdlova § 22-8 om frådrag i etterbetalingar for ytingar som er gitt i etterbetalingsperioden. Dette gjeld for det første etterbetaling av ytingar som er likestilte med arbeidsinntekt i høve til reduksjon av pensjon eller overgangsstønad (attlevande ekte-make, einslege forsørgjarar, familiepleiarar). Ein skal da gjere frådrag i etterbetalinga svarande til den reduksjonen som skulle ha vore gjort i pensjonen eller overgangsstønaden. For det andre skal ein gjere frådrag i etterbetaling av ytingar frå folke-trygda når det er gitt tilsvarande ytingar etter arbeidsmarknadslova for den same perioden. Slike frådrag er gjort i praksis, men praksis kan ha variert noko.

Ein viser til lovforslaget, folketrygdlova §§ 22-8 og 22-15 og bidragsinnkrevjingslova § 22, og til merknadene til desse paragrafane.

3.2 Tilbakekrevjing ved avtale om direkte oppgjer – folketrygdlova ny § 22-15 a

3.2.1 Gjeldande rett

Folketrygdlova § 22-1 slår fast at ytingar etter lova vert utbetalte til den som har rett til ytinga, det vil seie den einskilde medlemen i trygda. Det prinsipielle utgangspunktet i lova er difor at pasienten sjølv må betale utgiftene til helsetenester til den som gir desse tenestene og få refusjon frå trygda etterpå.

Etter folketrygdlova § 22-2 kan likevel ein behandlar eller tenesteytar inngå avtale om direkte oppgjer med trygda. Stønaden vert da utbetalt direkte til den som utfører behandlinga/tenesta. Betalingsplikta til pasienten vert tilsvarande redusert, slik at vedkomande i praksis berre betaler eigendelen. Denne ordninga gir klare administrative føremoner for alle paratar.

Det er utarbeidd standardavtaler (mønsteravtaler) for direkte oppgjer med dei ulike yrkesgruppene som utfører tenester som trygda er stønadspliktig for. Avtalevilkåra vert for dei fleste yrkesgruppene fastsett einsidig av Arbeids- og velferdsetaten. Avtalene vert i utgangspunktet inngått med den einskilde yrkesutøvaren, men reglane er ikkje til hinder for at ein kan inngå avtaler med interesseorganisasjonar. Ei slik avtale er «Kollektivavtalen med Den norske lægeforening», heretter Legeforeninga. Kollektivavtala er ikkje bindande for den einskilde legen. Avtaletilhøvet for den einskilte legen vert ordna gjennom ei eiga avtale mellom legen og etaten om at legen sluttar seg til kollektivavtala.

Folketrygdlova § 22-15 om tilbakekrevjing omfattar i dag ikkje feilutbetalingar til behandlarar/tenesteytarar. Heimel til å krevje attende feilutbetalingar på dette området følgjer likevel av mønsteravtalene, som ofte tek utgangspunkt i ei objektiv plikt til tilbakebetaling. I samsvar med etablerte retningslinjer har likevel etaten i praksis ikkje fremja krav der behandlaren har vore i aktsam god tru.

Feiloppfatningar hos behandlaren om kva som er gjeldande rett, vert i regelen ikkje tillagt vekt som forklaring. Dersom vedkomande har teke opp spørsmålet om takstbruk mv. med Arbeids- og velferdsetaten og fått feilaktige opplysningar, har ein likevel til vanleg ikkje fremja krav om tilbakebetaling. Når det gjeld legane, vart desse reglane avtalefesta i kollektivavtala 18. august 1997 og tekne med i seinare avtaler. I den nemnde avtala vart det teke inn ei avgrensing for tilfella der legen har fremja krav for undersøking/ behandling som ikkje kan reknast for medisinsk nødvendig. I slike tilfelle skal legen berre betale attende beløpet dersom han eller ho burde ha forstått dette.

Praksisen i slike saker vart prøvd for Høgsteretten i ein dom 10. januar 2002 i sak nr. 2000/033 (Randaberg-legane). Retten la til grunn at ein må sjå utbetalingar til legar med oppgjersavtale som enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 første ledd bokstav a, og at tilbakebetalingsplikta til legen er regulert av forvaltningslova § 35 om omgjerding av ugyldige vedtak. I høve til overforbruk/feilbruk av takstar, har vedtaka om utbetaling ein materiell kompetansemangel som til vanleg må føre til at vedtaka ikkje gjeld. Høgsteretten la til grunn at spørsmålet om når vedtaka er ugyldige og kan omgjerast til skade for legane, var regulert i kollektivavtala frå 1997, der det klart går fram at tilbakebetalingsplikta kan vere avgrensa ut frå dei subjektive tilhøva hos legen.

Høgsteretten stadfesta i domen praksisen med at tilbakekrevjinga kan vere avgrensa på subjektivt grunnlag. Retten opnar langt på veg for ei viss objektivisering av normen for aktsemda, og seier i samband med dette: «... har jeg forståelse for at legene i dag bebreider trygdemyndighetene for ikke å ha varslet dem tidligere om den uriktige takstbruk. Jeg kan likevel ikke se at dette er avgjørende for legenes gode tro. Objektet for legenes kunnskap må først og fremst være regelverket og nødvendigheten av prøvetakingen under behandlingen av deres pasienter, og ikke hvorvidt trygde-etaten unnlot å reagere på eventuell overforbruk ...». Høgsteretten kom til at legane i det aktuelle tilfellet ikkje hadde vore i aktsam god tru.

3.2.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det foreslått å lovfeste reglane om tilbakekrevjing retta mot behandlarar og andre med avtale om direkte oppgjør etter folketrygdlova § 22-2. Utgangspunktet var eit forslag frå Rikstrygdeverket, som kom med følgjande grunnar til lovfesting av den rettslege situasjonen etter dommen i Høgsteretten 10. januar 2002 (Randaberg-saka) og den langvarige praksisen på området:

«Risikoen for at det foretas feilutbetaling til noen som har inngått avtale om direkte oppgjør er minst like høy som i de øvrige stønads-sakene. Videre inngår Rikstrygdeverket i større grad enn før avtaler om direkte oppgjør etter forhandlinger med de enkelte behandlere/leverandører/tjenesteyteres foreninger. Dette innebærer at vilkårene for tilbakekreving er et forhandlingsspørsmål og en risiko for at løsnin-gene ikkje blir identiske. Riskstrygdeverket anser det derfor som viktig at også tilbakekre-vingsadgangen overfor denne gruppen frem-går direkte av folketrygdloven.

Kontroll av de ulike oppgjørene utføres nå etter en risikovurdering, og ikke årlige kontroller. Dette innebærer bl.a. at det feilutbetalte beløpet kan være av en betydelig størrelse. I tillegg kommer at sakene ofte er kompliserte og kan inneholde mange vurderinger. Et vedtak med krav om tilbakebetaling vil kunne omfatte refusjoner tre år tilbake i tid, jf. foreldelsesloven.

Et vedtak om tilbakekreving avbryter imidlertid ikke foreldelse av kravet. For å avbryte foreldelse må oppgjørstrygdekantorene i dag enten inngå avtale om forlengelse av foreldesfristen, motregne det som til enhver tid står i fare for å bli foreldet eller ta ut forliksklage. Dersom man ikkje har mulighet til å inn drive kravet i tilstrekkelig tempo, eller vedkom-mende ikkje lenger leverer oppgjør til trygden, må man bringe saken inn for retten for å få dom for kravet.

En lovfesting av tilbakekreivingsadgangen vil medføre en betydelig forenkling for tryg-dens saksbehandling ved at vedtak om tilbake-kreving kan inndrives ved trekk, som igjen avbryter foreldelse (forslagets § 22-14 femte ledd), samt gi tvangsgrunnlag. Dette medfører at staten ikke trenger gå til søksmål for å avbryte foreldelse / inn drive eventuelle krav.»

Departementet la til grunn at det i dag kan vere skilnader mellom dei ulike gruppene av behandlarar/tenesteytarar når det gjeld tilbakebetalingsplikta etter avtalene om direkte oppgjør. For andre enn legane har avtalene ein objektiv tilbakebetalingsregel, men det vert praktisert avgrensingar i

tilbakebetalingsplikta i tråd med retningslinene i etaten og kollektivavtala for legane (krav om akt-løyse), slik at skilnadene mellom gruppene nok ikkje er særleg store.

Departementet foreslo ein ny § 22-15 a i folke-trygdlova om tilbakekrevjing mot behandlarar mv. Omsynet til likebehandling og oversikt over situa-sjonen for dei aktuelle gruppene talar for dette. Reglar i lova vil etter departementet sitt syn gi klar og tilgjengeleg informasjon om spørsmålet, og det vert enklare å sjå reglane på området i høve til dei andre reglane om tilbakekrevjing.

Etter forslaget i høyringsnotatet skulle feilutbe-talingar i utgangspunktet alltid krevjast tilbake (objektiv plikt til tilbakebetaling). Krav skulle like-vel ikkje fremjast dersom utbetalinga hadde si årsak i feilaktige eller mangelfulle opplysningar frå Arbeids- og velferdsetaten. Med unntak av når behandlarar mv. forsto eller burde ha forstått dette, skulle utbetalingar til behandling/tenester som ikkje var medisinsk nødvendige heller ikkje krevjast attende.

Det vart foreslått at vedtak etter den nye para-grafen skulle vere tvangsgrunnlag for utlegg og innkrevjast som krav etter lova § 22-15, dvs. inn-krevjast av Arbeids- og velferdsetatens innkrev-jingssentral etter reglane i bidragsinnkrevjingslova eller ved trekk i framtidige oppgjer for behand-ling/tenester.

Forslaget til ein ny § 22-15 a vil gi ei enklare handsaming enn i dag. Tvangsinnkrevjing kan no skje først etter at ein har fått dom for kravet.

Risikoen for heil eller delvis forelding av tilba-kebetalingskravet er stor i desse sakene, som ofte er svært kompliserte og tek mykje tid. Tilbakebe-talingskravet vert forelda etter tre år, sjå lova om forelding §§ 2 og 3. For å unngå forelding, må ein anten få ei avtale om lengre frist eller ta saka til for-liksrådet. Det vart difor foreslått at trekk i frami-dige oppgjer for behandling/tenester etter forsla-get til ny § 22-15 a skulle stogge forelding på tilsva-rande måte som trekk i ytingane til stønadstakarar ved tilbakekrevjing etter lova § 22-15. Tvangsinn-krevjing etter bidragsinnkrevjingslova vil føre til at forelding vert stogga.

3.2.3 Høyringsinstansane

Eit fleirtal av dei som har uttalt seg om dette punk-tet i høyringsnotatet, støttar forslaget om lovregu-lering av tilbakekrevjing frå behandlarar mv. Dette gjeld *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Juss-Buss*, *Norsk Manuellterapeutforening*, *Næringlivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Sosial- og helsedirekto-ratet* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*

(YS). *NHO* og *Sosial- og helsedirektoratet* fram-hevar at det er viktig at reglane om tilbakekrevjing står i lova, ikkje berre i avtala mellom Arbeids- og velferdsetaten og den einskilde behandlarar. Direktoratet seier mellom anna:

«Nåværende mønsteravtaler og Kollektivavta-len med Legeforeningen gjør kontrollregimet til et forhandlingsspørsmål med fare for ulik praksis mellom de ulike profesjonene. Det er uheldig og vil bli rettet opp ved en gjennomgå-ende lovforankring. (...)»

Det er etter vår oppfatning unaturlig at myn-dighetskontroll med offentlige midler gjøres avhengig av enighet med profesjonsorganisa-sjoner i avtale. Hjemmelsgrunnlaget bør derfor sikres i lov.»

Norsk Manuellterapeutforening er samd i at omsynet til likebehandling gjer at reglane bør inn i lova. Derimot er ein sterkt imot at dei administra-tive vedtaka skal ha tvangsgrunnlag og at trekk i framtidige oppgjer for behandling skal kunne stogge forelding av krav om tilbakebetaling av feil-utbetalingar. Ein meiner at dette vil gå ut over retts-tryggleiken til behandlarane, og at forslaget på desse punkta inneber ei urimeleg løysing i høve til dei kryssande interessene mellom partane.

Arbeids- og velferdsdirektoratet reiser spørsmål om korleis forslaget i høyringsnotatet er å forstå i høve til laboratorium, røntgeninstitutt og apotek. Ein er samd i hovudtrekka i utforminga av reglane (objektiv plikt til tilbakebetaling med subjektive unntak), men ønskjer seg høve til delvis tilba-ke-krevjing. Det vert mellom anna vist til at ofte vil berre ein del av oppgjeret byggje på feil takstbruk mv. Dei subjektivt grunna unntaka frå tilbakekrev-jing som kan gjelde i høve til delar av oppgjeret, bør difor ikkje medføre at andre delar av oppgjeret ikkje kan krevjast attende.

Direktoratet tek vidare opp at paragrafen òg bør omfatte tilfelle der den direkte oppgjerord-ninga er fastlagt direkte i lov (refusjon for polikli-nisk verksemd), og det kan i tillegg vere direkte oppgjer med andre enn behandlarar. I tilfella med direkte oppgjer etter lov har ein ikkje noka avtale eller reglar om tilbakekrevjing, som difor i tilfelle må skje rettsleg etter dei ulovfesta reglane om con-dictio indebiti eller på erstatningsrettsleg grunn-lag. Vidare reiser ein spørsmål om tilbakekrevjing i høve til betaling for erklæringar frå behandlarar. Slik betaling inngår ikkje i ordninga med direkte oppgjer og er ikkje omfatta av forslaget til ny § 22-15 a.

Den norske legeforening viser til at det i dag er reglar om tilbakebetaling i avtalen mellom

Arbeids- og velferdsetaten og Legeforeininga, og meiner det er uheldig at forslaget om lovfesting av tilbakevingsreglar vert sendt på høyring utan samtidig å vurdere korleis dette skal verke inn på andre delar av avtalen. Ein viser mellom anna til tilhøve som ein oppfattar som manglande oppfølging av eller brot på avtala frå det offentlege, og oppmodar til at ein ikkje gjer noko før alle sider av den direkte oppgjersordninga er utgreidd.

Legeforeininga går likevel inn på korleis lovfesta tilbakekrevingsreglar kan utformast, og legg fram eit konkret forslag. Ein viser i samband med dette til at takstsystemet for legar er komplekst og gir rom for tolkningar. Synet på kva som er «nødvendig behandling» endrar seg over tid, og det vil i tillegg kunne vere avvikande faglege vurderingar. Det er difor viktig at tilbakekrevingsreglane ikkje vert brukte mot ein lege som har handla i aktsam god tru. Sjølv om Arbeids- og velferdsetaten er samd i at ein skal vurdere aktsemda, meiner Legeforeininga at ein i praksis ofte vurderer tilbakebetalingsspørsmålet ut frå ei reint teknisk vurdering av takstbruken. Legeforeininga meiner på bakgrunn av dette at ein som utgangspunkt heller bør bruke utforminga av folketrygdlova § 22-15 om tilbakekrevjing mot stønadstakar enn utforminga i Kollektivavtala. Ein uttaler òg at Arbeids- og velferdsetaten bør ta sin del av risikoen for at kontrollsystemet har manglar.

Legeforeininga går klart imot at vedtak i etaten skal ha tvangsgrunnlag utan rettsleg behandling. Ein meiner i tillegg at krav om tilbakebetaling bør avgrensast til oppgjer som ikkje er eldre enn eitt år, med unntak av tilfella der legen har handla forsettleg eller grovt aktaust. Foreininga meiner det er urettferdig at krava til ein lege vert forelda etter seks månader, medan kravet på tilbakebetaling har ein foreldingsfrist på tre år (den vanlege fristen etter foreldingslova).

3.2.4 Departementet si vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil først slå fast at spørsmålet om tilbakekrevjing av feilutbetalingar til behandlarar mv. ikkje er eit tilhøve som ein står *fritt* til å føre forhandlingar om med dei som har fått utbetalingane. Det dreier seg om bruk av pengar som Stortinget har løyvd til bestemte formål, og bruken av pengane er underlagt kontroll frå Riksrevisjonen. Som *Sosial- og helsedirektoratet* peiker på i høyringssvaret sitt, har ein å gjere med eit offentlegrettsleg tilhøve.

I og med at tilbakekrevjing på dette området i dag er eit lovtomt rom, er det i og for seg ikkje noko til hinder for at ein tek inn reglar om dette i

Kollektivavtala med legane eller tilsvarande avtaler. Plikta som etaten har med omsyn til å sikre at pengane vert brukte i samsvar med løyvingane, vil likevel setje grenser for kva ei slik avtale kan gå ut på. Administrasjonen kan ikkje forhandle seg bort frå dette. Til dømes vil ein ikkje kunne gå inn på avtaler som inneber at feilutbetalingar aldri vert kravde attende.

Etablering av lovreglar på området vil medføre at ein ikkje lengre kan gå inn på avtaler som strir mot lova. Det vil likevel kunne tenkjast praktiske detaljar i slike saker som ein vil kunne ta inn som avtalevilkår.

Utgangspunktet i høve til behandlarar med direkte oppgjer må vere at pengar som er feilutbetalte skal krevjast attende. Dette tilseier at ein objektiv regel om tilbakekrevjing. Det må i denne samanhengen også ha vekt at ein har med profesjonelle aktørar å gjere. Skilnaden til vanlege stønadstakarar er nokså klar.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår på bakgrunn av dette at feilutbetalingar til behandlarar etter ei direkte oppgjersordning i utgangspunktet *skal* krevjast attende. Dette er òg utgangspunktet for dei reglane om tilbakekrevjing som er tekne inn i avtalene om direkte oppgjer.

På den andre sida vil det kunne verke urimeleg med tilbakebetaling når vedkomande faktisk har gjort det ein kan krevje for å sikre seg at takstbruk mv. er i samsvar med reglane. Det gjeld enda meire når vedkomande har innretta praksis i tråd med tilvisingar frå Arbeids- og velferdsetaten. Det vil ikkje vere heldig med tilbakekrevjing når ein behandlar har vore i aktsam god tru. Aktsemda vil i desse tilhøva omfatte eit krav om å halde seg fagleg oppdatert – det vil ikkje vere nok at ein reint faktisk ikkje visste betre. Den subjektive vurderinga vil også måtte kome inn i høve til tilvisingar frå etaten. Der som ein behandlar veit at tilvisinga er feil, må han eller ho gjere merksam på dette eller finne seg i tilbakebetaling.

Departementet foreslår at dei nemnde unntaka frå ein objektiv plikt til tilbakebetaling vert innarbeidde i folketrygdlova ny § 22-15 a. Den nye paragrafen skulle da i alt vesentleg svare til dei reglane som er tekne inn i Kollektivavtala for legane. Ein oppfattar høyringssvaret frå *Legeforeininga* slik at ein er samd i desse retningslinene for tilbakekrevjing.

Den nye § 22-15 a vil etter forslaget berre gjelde utbetalingar etter ei direkte oppgjersordning. I tråd med høyringssvaret frå *Arbeids- og velferdsdirektoratet* bør den nye paragrafen omfatte alle ordningar for direkte oppgjer med etaten, inkludert ordningar med heimel i lov (poliklinisk verksemd

ved sjukehusa) og ordningar for andre enn behandlarar. Feilutbetalingar med omsyn til oppgjer for legerklæringar mv. vert ikkje omfatta av paragrafen, men vil kunne krevjast inn etter reglane i § 22-15, som etter endringsforslaga i punkt 3.1 ikkje lengre vil vere avgrensa til tilbakekrevjing mot stønadstakarar.

Arbeids- og velferdsdirektoratet reiste i høyringsvaret spørsmål om korleis reglane i folketrygdlova ny § 22-15 a er å forstå i høve til laboratorium, apotek eller røntgeninstitutt. Det vert mellom anna peikt på at eit aksjeselskap i seg sjølv ikkje kan vere aktlaust eller aktsamt. Departementet legg til grunn at denne problemstillinga òg vil kunne vere aktuell i høve til vanlege behandlarar, som kan vere organiserte på denne måten. I den mon det vil vere aktuelt å vurdere subjektive tilhøve, vil dette måtte dreie seg om subjektive tilhøve hos representantar for selskapet. Ein viser for så vidt til det som vert sagt om dette i punkt 3.1 når det gjeld tilbakekrevjing etter folketrygdlova § 22-15. Reglar med sikte på å dekkje situasjonen når nokon opptrer på vegne av andre vert foreslått innarbeidd i forslaget til ny § 22-15 a så langt det synest grunn til dette.

Ein foreslår vidare at det vert innarbeidd i reglane høve til å krevje delvis tilbakebetaling, slik *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har bedt om. Med dette meiner ein ikkje det nokså sjølvagte tilhøvet at berre ein del av eit oppgjer er belasta med feil. Krav i samsvar med reglane vil ein ikkje ha heimel til å krevje attende, men dette kan på den andre sida ikkje hindre tilbakebetalingskrav for feilaktige delar av det same oppgjeret. I tillegg til at ein må behandle dei ulike delane av eit oppgjer for seg, vil ein etter forslaget òg kunne la vere å krevje attende delar av det ein meiner ikkje skulle ha vore utbetalt, sjå det som vert sagt om dette i punkt 3.1 når det gjeld tilbakekrevjing mot stønadstakarar. Dette vil gi meir fleksible løysingar når etaten er delvis årsak til feilutbetalinga. Valet vil da ikkje stå mellom å krevje attende alt eller la heile saka falle.

Departementet vil halde fast ved forslaget i høyringsnotatet (sjå punkt 3.2.2) om at vedtak etter ein ny paragraf om tilbakekrevjing mot behandlarar skal ha tvangsgrunnlag, slik at tilbakekrevjing kan setjast i verk utan å måtte ta saka vidare til rettsapparatet. Dette har vore ordninga ved tilbakekrevjing mot stønadstakarar sidan folketrygda vart etablert, utan at ein kan seie at dette har skada rettstryggleiken. Ein vil vel òg kunne seie at spørsmålet om tilbakekrevjing mot behandlarar ofte vil ha eit sterkt innslag av tekniske spørsmål og vurderingar, og difor ikkje er særskilt godt egna for rettsleg behandling. Ein behandlar som ønskjer dette, vil likevel kunne ta saka til domstolane.

Ein foreslår at tilbakebetalingskrav mot behandlarar mv. skal kunne innkrevjast ved trekk i framtidige oppgjer eller av innkrevingsssentralen til Arbeids- og velferdsetaten etter reglane i bidrag-sinnkrevjingslova. Som når det gjeld tilsvarende trekk i framtidige ytingar til stønadstakarar, bør trekk i framtidige oppgjer ha til verknad at forelding av tilbakebetalingskravet vert stogga.

På bakgrunn av høyringsvaret frå *Legeforeninga* har departementet sett nærare på spørsmålet om forelding av krav om refusjon for helsetenester. I folketrygdlova § 22-14 tredje leddet vert det sagt at kravet vert forelda 6 månader etter at kravet oppsto. Så vidt ein kan sjå, er dette i realiteten ein frist for å kome med kravet, heilt ut tilsvarende fristen for stønadstakarane til å fremje slike krav og fristen for arbeidsgjevar til å fremje krav om refusjon for forskotterte sjukepengar mv. Dei sistnemde fristane finn ein i folketrygdlova § 22-13, der dei ikkje vert kalla foreldingsreglar, men framtrer som ordensmessige reglar med tanke på at kontroll mv. vert vanskelegare når det er gått lang tid etter den faktiske hendinga.

Ved at regelen i lova vert kalla foreldingsregel, gir dette behandlarane fordelar framfor ein frist som har eit ordensmessig grunnlag. Ei forelda fordring kan nyttast til motregning innanfor visse grenser (sjå foreldingslova § 26), til dømes i høve til krav frå Arbeids- og velferdsetaten om tilbakebetaling. Dersom legen – eller pasienten sjølv – først har presentert kravet for etaten, har ein i praksis og i rundskrivet på området lagt til grunn at kravet ikkje fell bort før etter tre år, dvs. den alminnelege fristen etter foreldingslova. Departementet reknar med at det vesentlege i denne samanhengen er fristen for å melde kravet, som det ikkje kan vere aktuelt å forlengje utover seks månader.

Departementet finn at vedtaka om tilbakekrevjing mot behandlarar mv. ikkje ligg til rette for behandling i Trygderetten, sjølv om dei tilsvarende vedtaka mot stønadstakarar mv. vert behandla her. Dei vurderingstema som sakene fører med seg, skiljer seg klart frå dei vanlege spørsmåla i trygdesaker. Ein tek difor sikte på å gi forskrift etter folketrygdlova § 21-12 fjerde leddet om unntak frå anke til Trygderetten. Vedtaka vil da kunne påklagast til overordna organ etter forvaltningslova § 28, og eventuelt seinare gå til domstolane.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at det vert etablert ein ny § 22-15 a i folketrygdlova om tilbakekrevjing mot behandlarar mv. i tråd med retningslinene ovanfor, og at det vert innarbeidd i folketrygdlova § 22-14 femte leddet at trekk i framtidige oppgjer stoggar forelding av tilbakebeta-

lingskravet. Ettersom forslaget i alt vesentleg skulle føre til dei same resultata som reglane som er tekne inn i avtalene om direkte oppgjør, ser ein ingen problem i høve til avtalene for så vidt gjelder sjølve tilbakekrevjingsordninga. Det er sett i gong eit arbeid med å sjå på ei mogleg reforhandling av kollektivavtala med Legeforeininga. Føremona med ei slik avtale vil vere å etablere ordningar som kan sikre ei god samhandling på oppgjersområdet mellom Legeforeininga og Arbeids- og velferdsetaten. Ei slik ordning vil verke som eit supplement til lova, under føresetnad av at sjølve avtala ligg innanfor kompetansen til den offentlege avtaleparten.

Ein viser til lovforslaget, folketrygdlova § 22-15 a og § 22-14 femte leddet og til merknadene til desse føresegnene.

3.3 Tilbakekrevjing ved inntektsavhengige ytingar

3.3.1 Gjeldande rett

Ei rekkje trygdeytingar vert reduserte når mottakaren har arbeidsinntekt. Dette gjeld mellom anna alderspensjon mellom 68 og 70 år, pensjon til attlevande ektemake, overgangsstønad, uførepensjon og tidsavgrensa uførestønad. Tillegg for forsørgd ektemake/barn vert òg prøvde mot slik inntekt (og andre inntektsformer).

Folketrygdlova § 22-16 etablerer ei avrekningsordning i framtidige ytingar når det er utbetalt for høge ytingar på grunn av manglande melding om inntektsendringar. Ein kan da trekkje i ytinga som vert utbetalt med inntil 10 prosent av den enkelte terminen. Paragrafen kan berre nyttast dersom inntekta på årsbasis er minst 10 prosent høgare enn ein rekna med ved fastsetjinga av ytinga.

Folketrygdlova § 22-16 har denne ordlyden:

«§ 22-16. Tilbakebetaling når inntektsavhengige ytingar er utbetalt med for stort beløp

Når en inntektsavhengig trygdeytelse som nevnt i andre ledd er utbetalt med for stort beløp, skal det som er utbetalt for mye, avregnes ved trekk i tilsvarende framtidige ytelser. Dette gjelder likevel bare når inntekten på årsbasis er minst 10 prosent større enn forutsatt ved fastsettingen av ytelsens størrelse og det er utbetalt for mye fordi mottakeren ikkje har gitt trygden melding om inntektsøkningen, se § 21-6.

Avregningsordningen gjelder for

- a) ektefelletillegg og barnetillegg som skal reduseres etter § 3-26,
- b) alderspensjon som skal reduseres etter § 19-6,

- c) etterlattepensjon og overgangsstønad etter kapitlene 15, 16 og 17,
- d) tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon når inntekten overstiger den fastsatte inntektsgrensen, se § 12-12.

Det som er utbetalt for mye, skal avregnes med opptil 10 prosent av den månedlige ytelser. Bestemmelsen i § 22-15 fjerde ledd om fradrag for skatt m.m. gjelder tilsvarende.»

Avrekninga etter paragrafen skjer i utgangspunktet på objektivt grunnlag. Det er ikkje noko vilkår at mottakaren kan lastast for at det ikkje er gitt melding om inntektsauken, men stønadstakarene har fått nødvendig informasjon om plikta til å melde frå om inntektsendringar gjennom stønadsbrevet og annan informasjon. Dei vil vanskeleg kunne hevde at dei var i aktsam god tru med omsyn til dette. Det er likevel eit vilkår for avrekning at mottakaren faktisk har hatt noko å melde frå om.

Det er ikkje all endring i inntekta som går fram i ettertid som gir grunnlag for avrekning. For sjølvstendig næringsdrivande kan det vere slik at auka inntekt ikkje framgår før rekneskapen er klar. Dersom det ikkje har vore noka endring i drifta eller andre tilhøve som gjer at rekneskapsføraren/stønadstakaren objektivt sett burde ha forstått at inntekta ville bli høgare enn ein rekna med, vil det ikkje vere noko å melde frå om før rekneskapen er klar.

I nokre tilfelle vert den pensjonsgjevande inntekta auka på grunn av nye reglar om avskrivning eller av andre skattetekniske grunnar. Eit medlem kan òg ha fått eit lønstillegg med verknad bakover i tid som gjer at inntekta vert for høg i tida som er gått. Han har ikkje hatt noko å melde frå om før han vart orientert om lønstillegget, sjølv om tillegget fører til at det formelt sett har skjedd ei feilutbetaling. Det er naudsynt med ei konkret vurdering for å avgjere om vilkåra for avrekning etter § 22-16 er oppfylte.

Avrekningsordninga er avgrensa til trekk i framtidige ytingar, og vedtak om avrekning gir ikkje heimel for andre tiltak, mellom anna ikkje tvangsfullføring på vanleg vis. Ein må da vurdere saka etter § 22-15 i lova (sjå punkt 3.1). Avrekning i «tilsvarende ytelse» er tidlegare forstått slik at avrekning kan skje dersom den same ytinga framleis vert utbetalt eller er avløyst av ei anna av ytingane som er nemnde i § 22-16 andre leddet.

3.3.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet meinte departementet at avrekningsordninga er ein enkel måte å handtere inn-

tekstsendringane på. Avrekninga er effektiv, og stønadstakarar som får avrekning treng ikkje å kjenne seg som «trygdemisbrukar» sjølv om dei har hatt for høg inntekt i ein periode. Alternativet er ei sak om tilbakebetaling etter lova § 22-15, som kostar meir arbeid for etaten og er meir belastande for stønadstakarane.

Forslaga til endringer var mest av teknisk karakter:

- Passusen i § 22-16 første leddet om at «det er utbetalt for mye fordi mottakeren ikke har gitt trygden melding om inntektsøkningen», vert teken ut av lovteksta. I praksis er dette forstått som om det gjeld eit vilkår om aktløyse hos stønadstakaren for å gjennomføre avrekninga, sjølv om dette ikkje følgjer av lova. Referansen til manglande melding gir likevel ei avgrensing til tilfelle der melding kunne ha vore gitt. Det vil venteleg utvide området for avrekninga dersom lova seier at det er nok som grunnlag at ytingane har vore for høge i høve til den inntekta som stønadstakaren faktisk har hatt.
- Passusen om at inntektsendringa må utgjere minst 10 prosent dersom avrekning skal kunne skje, vert teken ut av lovteksta. Departementet meinte at dette følgde alt av reglane om inntektsprøving av ytingane. Det gjeld generelt ein regel om at det må skje ei inntektsendring på minst 10 prosent dersom ei yting skal kunne setjast opp eller ned. I enkelte av regelsetta er dette supplert med ein regel om at ei inntektsendring på 0,5 G eller meir, alltid fører til endring av ytinga. Ved mindre inntektsendringar har ein ikkje ei feilutbetaling som kan avrekna.
- Reglane med omsyn til kva for ytingar ein kan avrekne i vert gjort klarare. Etter forslaget skulle ein kunne avrekne i dei inntektsavhengige ytingane som er nemnde i paragrafen, også etter overgang frå ei av desse ytingane til ei anna. Ein bør òg kunne avrekne i alderspensjon frå fylte 70 år på grunn av tidlegare feilutbetalingar, og ein kan trekkje for feilutbetalte forsørgingstillegg sjølv om slike tillegg ikkje lengre vert gitt. Departementet fann i tillegg at heimelen for avrekning bør kunne nyttast i høve til krigspensjon og ytingar etter den gamle lova om yrkesskadetrygd. Bakgrunnen var mellom anna ei avgjerd i Trygderetten der ein sa nei til avrekning av feilutbetalt alderspensjon mellom fylte 67 og 70 år i alderspensjon etter fylte 70 år.
- I samband med dette foreslo departementet ei omdisponering av lovteksta.

3.3.3 Høyringsinstansane

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Juss-Buss og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) er dei einaste som uttaler seg om desse forslaga.

Juss-Buss og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har ikkje merknader til forslaget med omsyn til kva for ytingar ei kan avrekne i. Når det gjeld forslaget om at referansen til manglande melding om inntektsendring utgår frå paragrafen, er begge instansane kritiske.

Juss-Buss uttaler mellom anna:

«Juss-Buss mener at ordlyden ikke bør endres slik at det blir en fullt ut objektiv avrekningsordning. Det vil være viktig for mottakeren at det tas hensyn til tidspunktet vedkommende burde ha meldt fra om inntektsøkningen. Det vil da være mulighet til å foreta en vurdering på om mottakeren burde ha meldt i fra, noe en ren objektiv avrekningsordning ikke gir grunnlag for. En vurdering av om mottakeren burde ha meldt fra om inntektsøkningen gir mulighet til å komme med innvendinger mot grunnlaget for tilbakebetalingskravet. Dette vil være viktig, ettersom det ikke i alle tilfeller ville være noe som det objektivt sett burde meldes fra om. Dette kan, som det nevnes i høringsuttalelsen, blant annet være tilfelle hvor en selvstendig næringsdrivende før en økt inntekt som det ikke fremgår før regnskapet er klart.»

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) peiker særleg på problema der ein stønadstakar har ujamne inntekter, der ein streng avrekningsregel kan føre med seg lite tryggleik i høve til om pensjonen kan bli korrigert seinare. YS går i tillegg inn for at ein skal kunne trekkje meir enn 10 prosent av den månadlege ytinga for å sikre raskare nedbetaling.

Arbeids- og velferdsdirektoratet meiner at ein bør opne for å setje ned tilbakebetalingskravet der etaten har hatt kunnskap til å kunne hindre eller avgrense den konkrete feilutbetalinga, mellom anna for å unngå at det vert store skilnader mellom saker som vert handsama etter lova § 22-15 og saker tekne opp etter § 22-16. Ein ønskjer òg ei klargjering av korleis trekkgrensa på 10 prosent av terminbeløpet er å forstå i høve til feilutbetaling av forsørgingstillegg, om ein da kan trekkje 10 prosent av heile terminbeløpet eller berre 10 prosent av forsørgingstillegget. Til slutt vert det reist spørsmål om å auke grensa for trekket til meir enn 10 prosent og om det kan vere aktuelt å etablere tvangsgrunnlag for saker etter lova § 22-16.

3.3.4 Departementet si vurdering

Det vanskelege spørsmålet i høve til forslaget som vart sendt på høyring, er kor langt ein skal gå i å lausrive avrekningsordninga frå reglane om inntektsprøving, meldeplikt og nedsetjing av ytingar. Det er to alternativ:

- a) Ei fullt ut objektiv løysing der ein berre ser på tilhøvet mellom ytingane som vart utbetalte i den aktuelle perioden og dei faktiske inntektene i denne perioden og fastsett avrekningsbeløpet ut frå dette i samsvar med reglane om inntektsprøving. Avrekninga blir da nokså likt eit skatteoppgjer.
- b) Alternativet er å vurdere kva som ville ha skjedd dersom stønadstakaren hadde meldt frå til etaten om inntektsendringa i samsvar med reglane. Ein må da vurdere både når melding kunne ha vore gitt, når ytinga skulle ha vore redusert og kva slag beløp ho ville ha blitt sett ned med. Ein må vurdere dei konkrete tilhøva i saka, men ikkje spørsmålet om stønadstakaren kan lastast for ikkje å ha gitt melding.

Departementet reknar at forslaget i høyringsnotatet ligg nær opp til alternativet i bokstav a, medan gjeldande ordning liknar mest på alternativet i bokstav b. Ein har merkt seg at *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* og *Juss-Buss* meiner at ei objektivisering av avrekningsordninga vil verke uheldig/urimeleg i høve til stønadstakarane, særleg dei som har ujamn inntekt.

Etter ei ny vurdering meiner departementet at målet med avrekningsordninga bør vere å stille ein stønadstakar som ikkje har gitt melding likt med ein som faktisk har meldt frå i samsvar med reglane. Reduksjonen av ytinga bør vere den same. Alternativet i bokstav b bør difor leggjast til grunn, og det skjer ingen endringar på dette punktet i høve til i dag. Departementet ser at løysinga inneber ei større arbeidsbelastning for etaten enn ein heilt ut objektiv regel ville gi. Ein understrekar likevel at alternativet ikkje gjer det naudsynt å påvise aktløyse hos stønadstakaren i høve til spørsmålet om å gi melding. Det er tilstrekkeleg å påvise at tilhøva objektivt sett var slik at melding skulle ha vore gitt.

I det første leddet i forslaget til ny § 22-16 kjem løysinga fram ved at for mykje utbetalt vert å fast-

setje i høve til «reglene om inntektsprøving, meldeplikt og nedsetjing av ytelser på grunn av endrede forhold».

I høyringssvaret frå *Arbeids- og velferdsdirektoratet* var det reist spørsmål om å etablere heimel for reduksjon av avrekningsbeløpet når etaten heilt eller delvis har vore årsak til feilen. Departementet er samd i at det vert innarbeidd ein slik regel i paragrafen. Ein foreslår likevel at heimelen, i tråd med forslaga til tilsvarende reglar i §§ 22-15 og 22-15 a, skal vere fleksibel slik at ein ikkje er tvungen til å velje ei halvering av beløpet der det ligg nærare å krevje tilbake 70 prosent av det feilutbetalte.

Dei instansane som har uttalt seg, meiner alle at det bør vere høve til å setje trekket i saka til meir enn 10 prosent av månadsbeløpet. I alt vesentleg er årsaka eit ønskje om rask tilbakebetaling. Departementet er samd i at dette er eit viktig omsyn, men det er også viktig med eit vern for stønadstakaren mot å få økonomien sin påverka i urimeleg sterk grad. Ein foreslår difor at trekket normalt skal utgjere 10 prosent av månadsbeløpet, men at det kan aukast dersom dette kan skje innanfor rammene av dekningslova.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har òg reist spørsmål om vedtak om avrekning etter folketrygdlova § 22-16 bør gjerast til tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet oppfattar det slik at avrekningsordninga er meint å vere ei ordning *tillegg til* tilbakekrevjingsreglane i folketrygdlova § 22-15, og ei ordning der ein på enklare vis kan få attende pengane ved trekk i ytingar. Ein ser det slik at dette bør vere oppgåva til ordninga i framtida òg, og foreslår inga endring med omsyn til tvangsgrunnlag.

Ein foreslår at utforminga av avrekningsordninga på andre vis følger opplegget i høyringsnotatet med omsyn til kva for ytingar ein kan avrekne i mv. Ein foreslår likevel at det vert presisert at 10 prosent-grensa for trekk i ytingar gjeld i høve til samla månedleg utbetaling (sjå høyringssvaret frå *Arbeids- og velferdsdirektoratet*).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at ein gjer endringar i folketrygdlova § 22-16 i tråd med retningslinene ovanfor.

Ein viser til lovforslaget, folketrygdlova § 22-16 og til merknadene til paragrafen.

4 Tiltak mot trygdemisbruk

4.1 Generelt om arbeidet mot trygdemisbruk og henting av opplysningar

4.1.1 Høyringsnotatet

Arbeidet med å hindre og avdekkje trygdemisbruk er ei prioritert oppgåve for Arbeids- og velferdsetaten. Etaten har særskilte einingar til dette arbeidet, som særleg skal ta for seg saker der det er mistanke om organisert trygdemisbruk. Einingane skal arbeide aktivt for betre kontrollrutiner, slik at risikoen for misbruk vert redusert. Eit nært samarbeid med andre etatar er viktig.

I høyringsnotatet vert det sagt:

«I samband med intensiveringa av arbeidet mot organisert trygdemisbruk, er det naudsynt med endringar og presiseringar i lovverket for å sikre at ytingar frå folketrygda berre vert gitt når vilkåra for ytingane er oppfylte. Det er viktig at grunnlaget for vedtaka i Arbeids- og velferdsetaten er så korrekt som mogleg. Det er òg naudsynt med klar heimel for kontroll av enkeltsaker i etterhand, ved stikkprøvekontroll eller etter at ein har fått tips eller på anna vis har fått mistanke om trygdemisbruk. Utveksling av informasjon med forsikringsbransjen vil kunne vere nyttig for begge parter, av di Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskapa kan bli utsette for freistnad på svindel frå same person på same grunnlag. Kontroll på staden vil vere svært viktig i høve til enkelte slag trygdemisbruk.»

I åra 2005-2007 er nær 4 400 personar meldte for bedrageri av til saman ca. 513 millionar kroner. I 2007 vart 1 449 personar meldte for trygdemisbruk. Etter intensiveringa av arbeidet i 2001 er talet anmeldte personar nær tredobla, og anmeldte beløp er om lag firedobla. Auken i avslørte tilfelle indikerer ei effektivisering av arbeidet, men òg eventuelt at misbruket har auka i omfang.

Ein kan òg nemne at det er sett i gang arbeid mot trygdemisbruk på nordisk nivå og i EØS-samanheng. På svensk initiativ har ein gjort ei samanliknande studie av korleis kontroll av velferdsordningane fungerer i dei nordiske landa. Etter som det er stor likskap mellom dei nordiske landa, kan kontrollmetodane i eitt land i mange tilfelle leg-

gjast opp på same viset i dei andre landa. Rapporten kom i april 2008. Det er lagt opp til ei tilsvarende studie i alle EØS-landa basert på svara på eit spørreskjema.

Av dei nordiske landa er det berre Sverige som har freista anslå mørketal for feilutbetalingar av ulike slag. Ein reknar der med at 17,2 milliardar av totalt 759 milliardar kroner (2006) er feilutbetalingar, og at halvparten har si årsak i forsettlege feil frå stønadstakarane. Det vil vere store variasjonar mellom dei ulike velferdsordningane. Av di trygdeutbetalingane i Noreg i større grad skjer gjennom *ein* etat, kan det vere grunn til å tru at kontrollen er betre samordna og at feilutbetalingane, inkludert mørketala, ikkje er fullt så store som ein reknar med i Sverige. Dei svenske tala støttar likevel opp om at det er grunn til å prioritere tiltaka mot trygdemisbruk og andre kontrollordningar.

4.1.2 Høyringsinstansane

Eit fleirtal av høyringsinstansane er samde i at det er viktig å arbeide for å hindre og avdekkje misbruk, og ser behovet for regelendringar på dette området. Dette kjem særleg klart fram når det gjeld dei instansane som sjølve på eit eller anna vis er involverte i dette arbeidet. Såleis seier *Økokrim* mellom anna:

«Det utbetales årlig meget store summer i ulike trygdeytelser. Utbetalingene skjer til et meget stort antall personer. Jevnlige utbetalinger, f.eks. månedlige, gjør at det er tale om svært mange transaksjoner. På denne bakgrunn er det grunn til å tro at potensialet for trygdesvin- del er meget stort. Den store økningen i antall anmeldte trygdebedrageriet i kjølvannet av intensivering av trygdemisbruksarbeidet, som beskrevet i høyringsnotatet på side 3, gir en sterk indikasjon på at mørketallene er betyde- lige.

Politiet, også Økokrim, har gjennom etterforskingen av saker konstatert at trygdesvin- del tiltagende skjer i mer organiserte former der ulike aktører (arbeidsgiver/arbeidstaker eller helsepersonell/pasienter) samarbeider om trygdebedragerier der trygdens tap utgjør meget store summer. Slike saker kan være van-

skelige å avdekke; oppdagelsesrisikoen er liten.»

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) seier:

«Gode virkemidler for å begrense trygdemisbruk er viktige for at ikke velferdsordningene skal undergraves. Det vil også være svært uheldig for rettsoppfatningen til folk flest om trygdemisbruk ikke ble avdekket og sanksjonert på en måte som avskrekker folk fra å misbruke systemet. Trygdemisbruk vil i en del tilfeller ha en side mot svart arbeid ved at personer som uberettiget mottar stønad fra det offentlige vil kunne tilby sin arbeidskraft til en langt lavere pris enn hva andre arbeidstakere kan. Omfattende trygdemisbruk, og da særlig den mer organiserte delen av dette vil således også være med på å undergrave eller utkonkurere deler av det seriøse arbeidslivet.

I tillegg til at det må finnes gode rutiner og systemer for å avdekke trygdemisbruk, må de etater som skal følge opp dette, sivil- og strafferettslig fungere tilfredsstillende. Det er derfor viktig at disse sakene prioriteres av så vel arbeids- og velferdsetaten som av politi- og påtalemyndighet.

I høringsnotatet fremkommer det at enkelte arbeidsgivere bevisst benytter sykmeldte og uførepensjonister i svart arbeid. Selv om dette er enkeltteksempler og ikke gjennomgående for flertallet, har dette negativ effekt overfor de seriøse bedriftene. NHO ser derfor positivt på at arbeids- og velferdsetaten ved mistanke om urettmessigheter skal ha anledning til å foreta stedlig kontroll i virksomhetene.»

Den Norske Advokatforening uttaler:

«I høringsnotatet sies at god informasjon er nødvendig med tanke på et effektivt arbeid mot trygdemisbruk. Arbeids- og velferdsetaten står sentralt i dette arbeidet, fordi det er den etaten som kjenner reglene og behandler sakene, og derfor er nærmest til å avsløre misbruk. Politi vil nesten alltid være avhengig av informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten. Videre opplyses at i de senere år har en sett eksempler på organisert trygdemisbruk, «nettverk» der helsepersonell, arbeidstakere og bedrifter samarbeider med sikte på å få ut penger fra folketrygden på en urettmessig måte. En effektiv kamp mot slike «nettverk» må ha sitt grunnlag i god nok tilgang på informasjon, dels annen slags informasjon enn i forhold til misbruk fra den enkelte.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Regjeringsadvokaten Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Funksjonshemmede

Fellesorganisasjon (FFO) er generelt positive til nye tiltak for å hindre trygdemisbruk, men *LO* og *FFO* peiker samstundes på at ein og må arbeide for at alle får dei ytingane dei faktisk har krav på.

Fleire av høyringsinstansane peiker på at det er svært viktig at det skjer ei grundig vurdering av omsynet til kontroll og effektivitet opp mot personvern og rettstryggleik. Dette gjeld mellom anna *Akademikerne*, *Abeidsgiverforeningen Spekter*, *Datatilsynet*, *Den norske legeforening*, *Forbruker- og administrasjonsdepartementet*, *Justis- og politidepartementet*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Norsk Manuellterapeutforening*, *Politidirektoratet* og *Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio)*.

Nokre av desse instansane er meir kritiske enn andre. *Akademikerne* seier såleis:

«Departementet foreslår en rekke endringer som til sammen innebærer en ikke ubetydelig utvidelse av de virkemidler NAV har til rådighet i sin saksbehandling og kontroll. Det er derfor svært viktig at departementet foretar en grundig vurdering og vekting av hensynet til NAVs behov for kontroll og effektivitet, opp mot mer prinsipielle hensyn som personvern og rettsikkerhet. Akademikerne vil bemerke at det et uheldig at det ikke fremgår av høringsnotat at slike vurderinger er foretatt, og i tilfelle begrunnelsen for de hensyn man mener veier tyngst.»

Datatilsynet uttaler:

«Endringsforslaget innebærer at NAV gis en form for blancofullmakt til å innhente og videreformidle til dels svært sensitive personopplysninger. Helsepersonells taushetsplikt er et viktig premiss for opprettholdelse av en helt nødvendig tillit mellom lege og pasient. Taushetsplikten mister med forslaget mye av sin realitet. Pasienter kan, dersom forslaget vedtas, ikke ha tillit til at informasjon gitt til legen i en behandlingssituasjon ikke blir videreformidlet.

Det mest problematiske ved forslaget er NAVs. For *Datatilsynet* er det viktig at bruk av pasientjournaler utenfor helsetjenesten begrenses til et minimum. Det er grunnleggende at enhver forespørsel om utlevering begrunnes og at bare relevante opplysninger utleveres. I den grad informasjon utleveres, er det viktig at pasienten er innforstått med dette. (...)

Rettssikkerhet er viktig for den norske samfunnsstrukturen. Imidlertid synes det som om det faller mer naturlig for justismyndighetene enn sosialmyndighetene å vektlegge dette. Ikke desto mindre er det, etter *Datatilsynet*

oppfatning, uheldig. Dette er bare ett av mange eksempler på en ekspanderende uthuling av bestemmelsene om taushetsplikt. Hvis utviklingen ikke endres, er det en fare for atferdsutglidning i befolkningen. Tilliten til både lege og NAV vil kunne røkkes ved. Enkelte vil kanskje la være å oppsøke lege, eller unnlate å gi viktige opplysninger, noe som vil kunne gjøre det vanskelig å yte forsvarlig helsehjelp. Personvern vil i denne samfunnssektoren bli forbeholdt de rike og ressurssterke, som kan kjøpe helsetjenester i utlandet eller på annet vis unngå at deres helseopplysninger registreres.

Dersom forslaget blir vedtatt, vil Datatilsynet måtte anse det som en av sine oppgaver å informere befolkningen om at taushetsplikten har mistet mye av sin realitet.»

Den norske legeforening gir uttrykk for liknande generelle oppfatninger, og framhevar at det er vesentleg med samarbeid mellom dei offentlege organa og behandlarane for å sikre gode løysingar. Det same meiner *Norsk Manuellterapeutforening*.

4.1.3 Departementet si vurdering

Forslaga i høyringsnotatet tok sikte på å sikre tilstrekkeleg informasjon ved handsaminga av saker etter folketrygdlova, med omsyn til vanlege stønadssaker, men særleg med omsyn til å hindre eller avdekkje trygdemisbruk. Arbeids- og velferdsetaten står sentralt i dette arbeidet, av di det er denne etaten som kjenner reglane og handsamar sakene, og difor er nærast til å avsløre misbruk. Politiet vil nesten alltid vere avhengig av informasjon frå Arbeids- og velferdsetaten for å kunne ta saka vidare i systemet.

I dei seinare åra har ein sett døme på organisert trygdemisbruk, «nettverk» der helsepersonell, arbeidstakarar og bedrifter samarbeider med sikte på å få ut pengar frå folketrygda på ein urettmessig måte. Ein effektiv kamp mot slike «nettverk» må ha sitt grunnlag i god nok tilgang på informasjon.

Arbeids- og velferdsetaten har ikkje – og bør heller ikkje ha – tilgang til opplysningar som ikkje er nødvendige i høve til dei oppgavene som etaten har. Innhaldet i omgrepet «nødvendige opplysningar» vil i ei viss utstrekning vere annleis i saker om trygdemisbruk enn i vanlege saker om stønad frå folketrygda. I vanlege saker dreier det seg om å skaffe tilstrekkeleg dokumentasjon for at stønadstakaren fyller vilkåra for den aktuelle ytinga, eller eventuelt ikkje gjer det.

Ved mistanke om misbruk hos ein einskild stønadstakar, er vurderingstemaet i utgangspunktet det same som i ei vanleg stønadssak. Det er likevel den skilnaden at ein i misbrukssakene alt har nød-

vendig dokumentasjon i høve til stønadsvilkåra, men ulike tilhøve gjer at ein er i tvil om dokumentasjonen er korrekt. Det ein treng er opplysningar som kan klarleggje dette, og det vil ikkje alltid vere nok å be om dei same erklæringane mv. frå den same behandlaren eller instansen som ein fekk ved handsaminga av saka første gongen. Det er i slike saker det er aktuelt til dømes å be om erklæring frå ein ny lege (kontrollundersøkingar). Når det gjeld misbruksnettverk, kan det vere behov for eit vidt spekter av kontrollopplysningar, og det er særleg desse tilfella som dei nye heimlane om opplysningar frå tredjemann og kontroll på staden tek sikte på.

Nokre høyringsinstansar tek opp kven som skal vurdere kva for opplysningar som er nødvendige, behandlaren eller Arbeids- og velferdsetaten, og ser ut til å meine at svaret er behandlaren. No er det slik at spørsmålet stilt på denne måten ikkje er særleg relevant. I ei normalsak vil Arbeids- og velferdsetaten til dømes be ein lege om å vurdere bestemte tilhøve, og det er da sjølvsagt legen som må avgjere for seg kva som er nødvendig i denne samanhengen. Det er like sjølvsagt at etaten må kunne vurdere svaret frå legen og be om tilleggsopplysningar dersom ein ikkje er nøgd med svaret. Ansvar for sluttresultatet – om ein skal gi eller ikkje gi ei yting – ligg hos etaten, og det er etaten som må ha det siste ordet med omsyn til når ein har tilstrekkeleg dokumentasjon i ei sak.

Ein del av høyringsinstansane er opptekne av at reglane om opplysningsplikt må ha som grunnlag ei prinsipiell vurdering av tilhøvet mellom personvern og behovet for å avdekkje trygdemisbruk. For hovuddelen av reglane om opplysningsplikt og for hovuddelen av tilfella der det er behov for å be om opplysningar, er likevel problemstillinga ei noka anna. Arbeids- og velferdsetaten administrerer eit sett av ytingar som Storinget har vedteke og som byggjer på at ytingane skal gå berre til dei som fyller vilkåra for dei. For å kunne avgjere dette, er det naudsynt med opplysningar, og det er òg naudsynt med kontroll for å unngå at stønadsordningane kjem i vanry. I tilsvarande grad må personvernet vike, og dette vil oftast bli opplevd som naturleg og nødvendig av dei som har sett fram krav om ytingane. Dersom ein som har sett fram krav om uførepensjon ikkje ønskjer at etaten skal få tilgang til helseopplysningane sine, vil den einaste utvegen vere å gi avkall på ytinga. Dette kan ikkje vere annleis dersom trygdesystemet skal kunne fungere som trygdesystem. På den andre sida skal Arbeids- og velferdsetaten som nemnd ikkje ha andre opplysningar enn dei som etaten treng for å utføre oppgavene sine, men dette behovet er annleis og større i misbrukssaker enn i vanlege stønadssaker.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er samd i at balansegangen mellom personvernomsynet og omsynet til å hindre eller avdekkje trygdemisbruk er vanskeleg. Det er òg slik at høyringsnotatet i liten grad fokuserer på dette. Årsaka til dette er likevel i alt vesentleg at forslaga faktisk ikkje var meint å gripe så sterkt inn i personvernet som nokre av høyringsinstansane ser ut til å tru.

Spørsmålet om pasientjournalane, som var ei stor mediesak på hausten 2007, kan illustrere dette. I høyringsnotatet foreslo departementet presisert at adgangen til å hente opplysningar òg omfattar pasientjournalar, slik regelen alltid har vore. Det vart gjort klart at denne adgangen berre skulle brukast unntaksvis, og framfor alt i saker om trygdemisbruk hos ein behandlar. Staten har ikkje bruk for heile journalen i det daglege arbeidet med trygdesaker. Det ein treng er opplysningar og vurderingar frå behandlaren som kan vere til hjelp med omsyn til om ein skal gi ei konkret yting. Det ein var ute etter, låg difor nokså langt frå den «nærmest ubegrensede adgang til fullstendige og uredigerte pasientjournaler» som *Datatilsynet* ser ut til å meine at ein ville ha.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ser ut frå dette ikkje grunn til større avvik i høve til *innhaldet* av forslaga i høyringsnotatet når det gjeld henting av opplysningar. Høyringa viser likevel at det er vesentleg å gjere forslaga klarare når det gjeld tilhøvet til personvernet. Det bør gå klart fram når opplysningar kan hentast, formkrava som gjeld for dette og kva som gjeld for handsaminga av opplysningane i etaten. Dette vil gi eit meir omfangsrikt regelverk enn i dag, men òg eit klarare signal til etaten og til publikum om rammene for arbeidet. Det er eit problem i dag at desse rammene dels går fram av folketrygdlova, dels av forvaltningslova og av personopplysningslova. Mediesakene hausten 2007 avdekte at det hadde skjedd klare overtramp i praksis, mellom anna når det gjeld rekvirering av pasientjournalar, og ga inntrykk av at ingen reglar gjaldt. Dersom folketrygdlova i større grad speglar heilskapen i lovverket, vil dette kunne bidra til auka tillit til Arbeids- og velferdsetaten.

4.2 Krav om kontrollundersøkingar – folketrygdlova § 21-3 tredje leddet

4.2.1 Gjeldande rett

Etter folketrygdlova § 21-3 tredje leddet kan trygdeorgana – når dei finn det nødvendig – krevje at den som har sett fram krav om eller får ei yting lar seg undersøkje eller intervjuje av ein lege eller

andre sakkunnige. Arbeids- og velferdsetaten kan ikkje avgjere om ein person har rett til ei yting, eller avdekkje misbruk av ytingar, med mindre etaten kan skaffe seg nødvendig informasjon.

§ 21-3 tredje leddet har denne ordlyden:

«Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at den som krever eller mottar en yttelse, lar seg undersøke eller intervjuje av lege eller annen sakkyndig dersom den finner at det er nødvendig.»

Eit pålegg om å la seg undersøkje eller intervjuje av lege må reknast som ei inngripande plikt, og det er nødvendig med klar heimel i lova for å påleggje slike plikter, mellom anna på bakgrunn av krava som følgjer av personopplysningslova.

4.2.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det foreslått å presisere lova slik at ein får klar heimel til å påleggje ein person å la seg undersøkje eller intervjuje av ein lege *ved etterfølgjande kontroll av ytingar*. I praksis er det eit klart behov for dette.

I høyringsnotatet vart det òg foreslått presisert at etaten kan gi pålegg om undersøking *hos den legen mv. som etaten vil ha ei erklæring frå*. Dette framgjekk klart av § 14-2 siste leddet i den gamle folketrygdlova, men vart ikkje med i den nye folketrygdlova, sjølv om det går fram av proposisjonen at regelen var meint å tilsvare gjeldande rett. I NOU 1990:20 Forenklet folketrygd peiker utvalet på at «... rettssikkerhetsbetraktninger taler sterkt mot at trygdeetaten bruker behandlende lege som sakkyndig i en trygdesak. De sakkyndige skal som saksbehandlere være objektive og nøytrale ved behandlingen av saken.»

Erfaringa viser at den behandlende legen i mange tilfelle – forståeleg nok – kan opptre som «advokat» for pasienten i trygdesaka. Objektive erklæringar er spesielt viktig i saker der det er mistanke om trygdemisbruk. I slike samanhengar er det ein klar føremon at det ikkje er tvil om etaten kan rekvirere «nøytrale» legeerklæringar. I høyringsnotatet vart det likevel sagt at det kan vere spesielle årsaker til at ein person ikkje ønskjer å la seg undersøkje av ein bestemt lege. Det kan til dømes dreie seg om menn frå andre kulturar som ikkje ønskjer å la seg undersøkje av kvinnelege legar. Staten bør da vere open for forslag.

4.2.3 Høyringsinstansane sitt syn

Den norske legeforening, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Hovedorganisasjonen for

universitets og høyskoleutdannede (Unio), Juss-Buss, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk Manuellterapeutforening, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Statens helsetilsyn og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) har uttalt seg om forslaga til endringar i folketrygdlova § 21-3 tredje leddet.

Det er ingen innvendingar mot forslaget om presisering av heimelen til kontroll med retten til ytingar i tid som er gått. Derimot er det ulike syn på forslaget om ta inn att i lova at etaten kan pålegge undersøking hos ein bestemt lege mv. *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* gir uttrykk for støtte til forslaget. *NHO* uttaler:

«NHO deler departementets oppfatning om at pasientens behandlende lege til tider opptrer som «advokat» for pasienten i trygdesaker. Av hensyn til rettsikkerheten og for å unngå unødige diskusjoner om hvorvidt trygden kan rekvirere «nøytrale» legeerklæringer vil det være en klar fordel at det fremgår klart av lovteksten at arbeids- og velferdsetaten kan pålegge pasienten å fremstille seg for en ny og uavhengig lege/annen sakkyndig. Dette må gjelde både i forbindelse med at det fremsettes krav om en ytelse og ved en etterfølgende kontroll av om vilkårene fortsatt er oppfylt.

NHO har forståelse for at enkelte pasienter ikke ønsker å la seg undersøke av en bestemt lege, men er skeptisk til at pasienten selv skal komme med forslag på alternative leger/sakkyndige. Det vil slik NHO ser det være en fordel at etaten rekvirerer en objektiv lege/sakkyndig. Men det kan vurderes om pasienten skal kunne fremsette ønske om hvilket kjønn legen/sakkyndig skal ha. Enkelte pasientforeninger operer i noen tilfeller med lister over «snille» leger/sakkyndige som tidvis skriver erklæringer uten tilstrekkelig objektivitet. Det er viktig at NAV opererer med egne «nøytrale» oversikter. »

NHO reiser i tillegg spørsmål om ikkje også arbeidsgjevar i gitte situasjonar bør kunne krevje at arbeidstakar vert undersøkt av ein ny lege/sakkyndig før sjukepengar vert utbetalt. Ein viser til at arbeidsgjevar i dag anten må utbetale fulle sjukepengar eller nekte å utbetale sjukepengar. Høve til å be om ei alternativ erklæring vil kunne gjere reglane mindre firkanta.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Juss-Buss, Landsorganisasjonen i Norge (LO) og *Statens helsetilsyn* peiker på at ein bør vise varsemd på dette området. *LO* reiser spørsmål om ei ankeordning ved konflikt mellom pasienten og legen som etaten har vald.

Den norske legeforening, Hovedorganisasjonen for universitets og høyskoleutdannede (Unio) og Norsk Manuellterapeutforening er i varierende grad negative til forslaget. *Unio* og *Norsk Manuellterapeutforening* meiner at stønadstakarane må ha rett til å velje lege mv.

Legeforeninga uttaler:

«Når det gjelder vurderingen av hvilken lege som skal foreta kontrollen, reagerer Legeforeningen på det uttrykk for generell mistillit til behandlende lege som fremkommer av høringsnotatet. Helsepersonell har gjennom sin yrkesetikk og helsepersonelloven plikt til å gi forsvarlig behandling basert på godt medisinsk skjønn. Dette gjelder også ved vurderingen av om en pasient oppfyller vilkårene for stønad fra NAV. Det vil være ganske oppsiktsvekkende dersom NAV er av den oppfatning at behandlende lege som hovedregel ikke er i stand til å være objektiv. Vi kan ikke forstå annet enn at det må være både mest kostnadsbesparende og effektivt at den som kjenner søkers sykdomshistorie foretar disse kontrollundersøkelsene. Vi har forståelse for at NAV i noen tilfeller kan ha behov for en «second opinion», men det kan ikke være en hovedregel begrunnet ut fra en grunnleggende mistillit til behandlerne og deres trygdeerklæringer. Etter Legeforeningens oppfatning gir dagens lovtekst NAV tilstrekkelig hjemmel til å innhente ytterligere uttalelser i de tilfeller de har grunn til å tvile på erklæringen fra behandlende lege, jfr ordlyden «dersom de finner det nødvendig».

Bestemmelsen må sikre at søker har tillit til at hensynet til økonomi ikke er avgjørende for de erklæringer som gis, og det bør være en viss trygget for at den som skal avgi en erklæring representerer det faglige skjønn som er representativt for den spesialiteten det gjelder. Dette sikres best ved en viss valgfrihet for søker.»

4.2.4 Departementet si vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet meiner at forslaga frå høringsnotatet bør følgjast opp. Når det gjeld forslaget om presisering av heimelen for kontroll med retten til ytingar i tid som er gått, har høringsinstansane ikkje har hatt merknader.

Merknadene til forslaget om plikt til å la seg undersøke av den legen som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer gjer det klart at dette er eit vanskeleg punkt. Sjølv om forslaget er ei presisering i tråd med den gamle folketrygdlova og med praksis, bør ein – som òg høringsnotatet peikte på – ta omsyn til pasienten. Kontakten mellom lege og pasient har ein fortruleg karakter, og det er viktig for å få gode erklæringer eller opplysningar at pasi-

enten har tillit til legen. Det er difor viktig at etaten tek imot ønskje frå pasienten (stønadstakaren) med omsyn til lege eller eventuell annan sakkun-
nig.

Det er likevel ei grense for kor langt ein kan gå i retning av å ta omsyn til slike ønskje. Dette er ei kontrollordning, og den som skal kontrollerast kan ikkje bestemme korleis kontrollen skal skje, særleg ikkje i saker der det er mistanke om trygdemisbruk. Det er såleis Arbeids- og velferdsetaten som til sist må ta avgjerda om kva for lege ein skal nytte ved kontrollen.

Legeforeininga meiner at forslaget generelt er eit uttrykk for manglande tillit til behandlande lege. Det er da grunn til å minne om at det ikkje dreier seg om eit forbod mot å nytte behandlande lege til dei aktuelle kontrollundersøkingane, slik Trygdlovutvalet i si tid gjekk inn for. Formålet er å gjere det klart, slik det var i den gamle folketrygdlova, at Arbeids- og velferdsetaten fritt kan velje legen som skal gi stønadstakaren ei ny vurdering. Stønadstakaren kan ha vore pasient hos den same legen i mange år, og det vil ikkje vere underleg om dette i noka mon er eit problem i høve til å gi ei fullt ut objektiv erklæring til trygda. Det vil òg kunne skade tilhøvet mellom legen og pasienten i framtida at legen i denne samanhengen skal opptre som kontrollør.

Ein kan òg vise til behandlinga av temaet i NOU 2000: 23 Forsikringsselskaps innhenting, bruk og lagring av helseopplysningar, der problematikken er utførleg gjort greie for, og til NOU 2004: 3 Arbeidsskadeforsikring.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at § 21-3 tredje leddet i folketrygdlova vert endra slik at det klart går fram at kontrollundersøkingar kan gjelde retten til ytingar i tid som er gått, og at Arbeids- og velferdsetaten kan bestemme legen som skal gjere undersøkinga. Departementet foreslår vidare at lova får eit tillegg om at ein skal ta omsyn til ønskje som pasienten har ved legevalet, så langt dette går i hop med omsynet til effektiv kontroll.

Ein viser til lovforslaget, folketrygdlova § 21-3 tredje leddet og til merknadene til denne paragrafen.

4.3 Henting av opplysningar – folke-trygdlova § 21-4 første leddet

4.3.1 Gjeldande rett

Folketrygdlova § 21-4 første leddet gir hovudreglane om henting av opplysningar i samband med behandlinga av ei trygdesak, inkludert kontroll. Leddet har denne ordlyden:

«Ved behandling av krav om ytelser eller kontroll av løpende ytelser og tidligere utbetalte ytelser etter denne loven har Arbeids- og velferdsetaten rett til å innhente nødvendige opplysningar fra behandlingspersonell og andre som yter tjenester for trygdens regning. Det samme gjelder i forhold til arbeidsgiver, tidligere arbeidsgivere, offentlig myndighet, bank, Posten Norge AS, forsikringsselskap, privat pensjonsordning, utdanningsinstitusjon, samt Statens lånekasse for utdanning. De som blir pålagt å gi opplysninger, plikter å gjøre dette uten godtgjørelse.»

Reglane om henting av opplysningar og fråsegner mv. er avgjerande når Arbeids- og velferdsetaten skal avgjere om ein person har rett til ei yting og for å avsløre misbruk av ytingar. Det er vesentleg at reglane er omfattande nok med omsyn til kva for opplysningar ein kan få og kven som kan påleggast opplysningsplikt. Det er òg viktig at reglane klart går fram av lova, inkludert vilkåra for henting av opplysningar.

4.3.2 Høyringsnotatet

Høyringsnotatet bygde på forslag frå tidlegare Rikstrygdeverket til presiseringar og i noka mon utvidingar av reglane:

- Presisering av at heimelen til å hente opplysningar skal gjelde i samband med etterfølgjande kontroll av ytingar, inkludert ytingar som vert utbetalte ein gong for alle. Etter ordlyden i § 21-4 første leddet gjeld leddet berre opplysningar «ved behandling av krav om ytelser eller kontroll av løpende ytelser». I praksis er det naturleg nok lagt til grunn at ein òg kan krevje opplysningar med sikte på kontroll i etterhand.
- Presisering av at retten til å hente opplysningar omfattar pasientjournalar. Journalar er ikkje direkte nemnde i leddet, og dette har ført til diskusjonar med omsyn til i kva mon etaten kan krevje å få journalane, særleg fullstendige journalar. Det vart gjort merksam på at Arbeids- og velferdsetaten ikkje rutinemessig skal be om fullstendige journalar. I regelen er behovet for opplysningar meir avgrensa. I nokre tilfelle er det likevel nødvendig med fullstendig journal, til dømes ved mistanke om at pasienten urettmessig krev stønad og har gitt ulike opplysningar til ulike behandlarar, i samband med omfattande eller spesielle saker om takstbruken til behandlarar eller ved mistanke om at ein lege skriv falske legeerklæringar.
- Erstatte omgrepet «behandlingspersonell» med «helsepersonell».

- d) Presiseringar av ordlyden i høve til henting av opplysningar frå behandlarar. Det kan krevjast opplysningar frå «behandlingspersonell og andre som utfører tjenester for trygdens regning». Lova er ikkje klar med omsyn til om «ytter tjenester for trygdens regning» refererer seg berre til «andre» eller også til behandlingspersonell. I praksis er det henta opplysningar frå helsepersonell utan omsyn til om dei er knytta til Arbeids- og velferdsetaten, og lova vart foreslått presisert i tråd med dette.
- e) Presiseringar av ordlyden i høve til henting av opplysningar frå offentlege instansar. Lova opnar for henting av opplysningar frå «offentlig myndighet». Endringar i driftsform og organisering av tidlegare statlege verksemdar har ført til at omgrepet «offentlig myndighet» dekkjer færre instansar enn før. Dette omgrepet dekkjer berre instansar som på eit eller anna vis utøver offentlig «myndighet». Det er vanskeleg å avgrense mot offentlege instansar som heilt eller delvis driv næringsverksemd. I høyringsnotatet vart det foreslått at «offentlig myndighet» vert erstatta med «offentlig virksomhet», slik at heimelen for henting av opplysningar vert om lag så omfattande som før. Dei instansane som vert omfatta av opplysningsplikta, vil vere om lag dei same som er underlagt offentleglova, sjå § 2 i den nye offentleglova.
- f) Presiseringar av ordlyden i høve til pensjonsordningar. Etaten kan hente opplysningar frå «privat pensjonsordning». Pensjonsordningar kan vere organiserte som kommunale, statlege eller private ordningar, utan at dette bør verke inn på plikta til å gi Arbeids- og velferdsetaten opplysningar. Det vart difor foreslått at ein - i alt vesentleg i tråd med praksis - nyttar omgrepet «pensjonsordning», som omfattar både offentlege og private ordningar.
- g) Utviding av krinsen ein kan hente opplysningar frå med «barnetilsynsordning». Barnehagar og andre som har tilsyn med barn vil ofte ha informasjon som kan vere naudsynt i stønadsaker, til eksempel i saker om stønad til barnetilsyn til einslege forsørgjarar. Informasjonen kan bekrefte eller avkrefte om barn faktisk er til stades i barnehagen, og vil kunne vere avgjerande for å avdekkje om vedkommande har rett til ytinga. Med barnetilsynsordning siktar ein til barnehagar som er omfatta av barnehagelova, barneparkar og andre tilbod om barnepass, til dømes dagmamma. Det er berre aktuelt å hente opplysningar frå ei barnetilsynsordning som stønadstakaren oppgir å bruke.
- h) Utviding av krinsen ein kan hente opplysningar frå når det gjeld finansinstitusjonar. Lova gir i dag heimel til å hente opplysningar frå bankar og forsikringsselskap. I høyringsnotatet var det foreslått at heimelen vert utvida til å omfatte finansinstitusjonar generelt på bakgrunn av at alle typar økonomiske opplysningar er viktige i saker om trygdemisbruk. Med finansinstitusjonar meiner ein selskap, foretak eller andre institusjonar som driv finansieringsverksemd, jf. lova om finansieringsverksemd § 1-3 og ligningslova § 6-4.
- i) Behovet for henting av opplysningar frå utdanningsinstitusjonar eller ordningar for barnetilsyn gjeld òg i høve til ytingar etter lova om bidragsforskott, og det vart foreslått å vise til folketrygdlova § 21-4 første leddet i forskotteringslova.

I samband med dette vart det i høyringsnotatet foreslått ei omskriving av første punktumet i § 21-4 første leddet, slik at det skal gå klarare fram at henting av opplysningar er avgrensa til det som er naudsynt for å kontrollere om vilkåra for ei yting er oppfylte eller har vore oppfylte i tid som er gått. Vidare vart «bank» teke ut i opprekninga av institusjonar som kan avkrevjast opplysningar, av di «finansinsitusjon» kjem inn som eit meir omfattande omgrep. Tilsvarende utgjekk «Statens lånekasse for utdanning», av di «offentlig myndighet» vart foreslått endra til «offentlig virksomhet». Til sist vart «Posten Norge AS» skifta ut med «postoperatør», sjå definisjonen i postlova § 3 bokstav b.

4.3.3 Høyringstansane sitt syn

Følgjande høyringsinstansar har uttalt seg om endringsforslaga i § 21-4 første leddet om henting av opplysningar:

Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Datatilsynet, Den norske advokatforening, Den norske legeforening, Fornying- og administrasjonsdepartementet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio), Juss-Buss, Norsk Manuellterapeutforening, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten, Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS). Med unntak av presiseringa av heimelen til å krevja journalar, får forslaga til presiseringar og utvidingar i det store og heile tilslutning frå høyringsinstanane.

Legeforeninga er ikkje samd i at privat helsevesen har plikt til å gi opplysningar etter gjeldande

rett, men ser på den andre sida ikkje grunn til at dei ikkje skal ha ei slik plikt.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet tek opp behov for klargjering knytta til uttrykka «finansinstitusjoner» og «forsikringsselskaper» og «offentlig virksomhet».

Arbeidsgiverforeningen Spekter tek opp kor langt heimelen for etaten til å hente opplysningar går i dag, og peiker mellom anna på at opplysningar om ein arbeidstakar kan vere omfatta av personopplysningslova. Vidare ønskjer Spekter ei vurdering av tilhøvet til Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler:

«Departementet har i høringsbrevet pekt på at loven i dag gir hjemmel til å innhente opplysninger fra banker, og foreslår å utvide hjemmelen til å omfatte finansinstitusjoner generelt. Det vises til at Arbeids- og velferdsetaten for å få informasjon må opplyse om hvem det gjelder og hvilke opplysninger en ønsker. Aktuelle opplysninger vil særlig være informasjon om lønn, regelmessige innskudd av kontanter og overføring av større beløp til utlandet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil peke på at arbeidet med trygdemisbruk har avdekket også nye metoder for å avdekke misbruk. Blant annet kan det nevnes at opplysninger om kortbruk, for eksempel i utlandet vil kunne avdekke om bruker har oppholdt seg i utlandet i strid med vilkårene for ytelsen. Det er ikke meningen at etaten skal bruke kontoutskriften for å avdekke forbruksmønsteret til en person. Vi ber om at dette presiseres i forarbeidene til bestemmelsen.

Arbeidsmarkedsetaten kunne tidligere kreve opplysninger fra enhver ved vurdering av dagpenger under arbeidsledighet og attføringspenger, som også er ytelser etter folketrygdloven, jf sysselsettingsloven § 37. Denne bestemmelsen er opphevet. Opphevelsen av bestemmelsen gjør at adgangen til kontroll på dette området er innskrenket.

Arbeidet med trygdemisbruk har vist at det i stadig større grad er behov for å kontrollere de opplysningene vi får fra bruker. Eksempelvis er det spesielt vanskelig å avverge og oppdage misbruk av sykepengeretten for selvstendige næringsdrivende og der det er tette familiære bånd mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ofte er det da behov for å kontrollere brukers opplysninger med regnskapsfører og revisor for virksomheten. Uten selvstendig hjemmel til å innhente opplysningene direkte fra regnskapsfører og/eller revisor er NAV avhengig av å innhente opplysningene via bruker. I en del saker vil det da være fare for at bruker kan påvirke hvilke opplysninger regnskapsfører/

revisor skal gi og dermed hindre oppklaring av saken. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil derfor foreslå å utvide kretsen som har plikt til å gi opplysninger til også å omfatte revisor og regnskapsfører.»

Hovuddelen av merknadene gjeld forslaget om presisering av heimelen til å krevje pasientjournalar. Følgjande høyringsinstansar har uttalt seg om dette: *Akademikerne, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Datatilsynet, Den norske legeforening, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Juss-Buss, Norsk Manuellterapeutforening, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten, Sosial- og helsedirektoratet, Statens helsetilsyn og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)*.

Som nemnd i dei generelle kommentarane i punkt 4.1, byggjer ein stor del av desse merknadene på at departementet ønskte ei langt meir ekspansiv rekvirering av journalar enn intensjonane var i høyringsnotatet. I punkt 4.1.3 la departementet til grunn at vilkår og formkrav ved henting av journalar og opplysningar generelt måtte bli ein del av dei nye reglane ved oppfølgjinga av forslaga i høyringsnotatet. I denne samanhengen har det vore mykje å hente i merknadene til journalspørsmålet.

Eit fleirtall av instansane meiner at det må vere eit vern om journalane og peiker på at henting av journalar gjer det naudsynt med ei prinsipiell vurdering av omsynet til behovet for effektiv kontroll kontra personvern og rettstryggleik. Fleire instansar har forståing for at det i arbeidet for å avdekkje trygdemisbruk kan vere behov for å rekvirere pasientjournalar, særleg når det er behandlaren som skal kontrollerast. Slike synspunkt kjem til uttrykk i frå *Den norske legeforening, Akademikerne* og *Statens helsetilsyn*. Dei same instansane meiner at ein må gi reglar om henting av journalar. Reglane bør ha krav om å opplyse om formålet med hentinga, avgrensingar i høve til tid eller innhald, varslingsreglar og kven som skal kunne be om journalar.

Akademikerne foreslår konkrete lovreglar der ein byggjer på at opplysningane som Arbeids- og velferdsetaten treng først og fremst skal hentast gjennom erklæringar. Henting av journalar bør berre skje i særlege tilfelle, og særleg i høve til misbruk frå behandlaren si side. Behovet for å utfylle lova med reglane om formkrav, oppbevaring og sletting av opplysningar vert framheva. Organisasjonen meiner òg at ein bør ha reglar om varsling av pasienten.

Datatilsynet uttaler mellom anna:

«Trygdesvindler er et alvorlig problem, og det er viktig at tiltak iverksettes for å motvirke det. Dersom tiltakene blir så inngripende at pasienter ikke lenger kan stole på konfidensialitet hos legen, vil tiltaket få negative følger, som er betydelig større enn de positive. Tilsynet ser ikke bort fra at de samfunnsøkonomiske kostnadene en eventuell vedtagelse av endringene vil medføre vil bli svært store. (...)

Tilsynet er innforstått med at kontroll ved mistanke om regelbrudd kan være vanskelig. Derfor er det viktig at alle unntak fra taushetsplikten er begrunnet i helt spesielle forhold, og at unntaket ikke går lenger enn det som er strengt nødvendig. Den relevante informasjonen i trygdesaker, om det er pasienten selv eller legen som er gjenstand for kontroll vil ofte være mindre følsom enn det resterende journalinnholdet. Det er legen som kjenner innholdet i pasientjournalen og derfor best kan vurdere hva som er relevant, og ikke minst hva som ikke er det. Det må dessverre også tas hensyn til at enkelte leger, for enkelthets skyld, oversender uredigerte journaler til NAV uten å ha rettslig grunnlag for det.

NAV har i brev av 26. september 2007, til *Datatilsynet*, gitt uttrykk for at en uredigert journal vil innebære omfattende sorteringsarbeid for saksbehandlerne og sjelden tilføre saken ytterligere relevante opplysninger. Ved mistanke om trygdemisbruk fra legens side, anføres imidlertid at situasjonen er annerledes. Etter det tilsynet forstår, er det kun i misbrukstilfeller, der fokus er rettet mot lege/ behandler, at etaten ikke har tillit til at legen/ behandleren kan foreta nødvendighetsvurderingen etter folketrygdloven § 21-4. Når legen mistenkes for trygdesvindler kan vedkommende selv ikke forestå relevansvurderingen. *Datatilsynet* er likevel kritiske til at intetnende pasienter skal få «brettet ut» hele sin sykehistorie fordi de har en lege som NAV har funnet det nødvendig å gå nærmere i sømene. Dette stiller i en annen klasse enn tilfeller der Ola Nordmann selv har opptrådt slik at NAV har en berettiget mistanke som tilsier ytterligere kontroll. Det er ikke slik at kontroll skal unnlates, men hensynet til den tilfældige pasient bør tillegges større vekt. Som et minimum må det kunne forventes at NAV viser det enkelte medlem respekt og gir vedkommende informasjon om at pasientjournalen ønskes innhentet, hvorfor og hvor lenge den oppbevares hos NAV samt hvem som vil kunne lese den der. Det bør også vurderes om opprettelse av en eksternt nemnd eller lignende «filterordning» som forestår vurderingen før oversendelse til NAV, kan være et alternativ. (...)

Videre er det viktig hva som skal skje med eventuelt innhentet materiale i ettertid. Etter det tilsynet kan se, er dette ikke problematisert i høringsnotatet. Om det er departementets oppfatning at materialet senere kan utleveres, for eksempel til et forsikringsselskap eller om det skal destrueres er uklart for *Datatilsynet*. Etter det tilsynet kjenner til, skal praksis i dag være at materialet makuleres etter at det er gjennomgått, med mindre det inneholder informasjon som gir grunnlag for tiltak.»

Den norske legeforening uttaler:

«Ordlyden i gjeldende bestemmelse gir NAV rett til nødvendige opplysninger til kontrollformål. Den har blitt tolket slik at den også gir rett til opplysninger som er nedtegnet i pasientjournalen. Bestemmelsen fritar legen for taushetsplikt, og etter loven har dermed legen rett og plikt til å gi NAV disse opplysningene. Denne tolkningen er vi ikke uenig i. Uenigheten med NAV gjelder forståelsen av hvem som skal vurdere hvilke opplysninger som er «nødvendige». Tolkningen av dette må ses i sammenheng med den lovbestemte taushetsplikten. Etter *Legeforeningens* oppfatning er det en nødvendig konsekvens av legens lovbestemte taushetsplikt at det er vedkommende selv, og ikke NAV, som i forbindelse med innhenting av opplysninger vurderer hvilke opplysninger i journalen som er nødvendige for formålet. Våre medlemmer får oftere og oftere krav om fullstendig journal fra lokale NAV kontor, også i saker som ikke dreier seg om kontroll. Det er derfor svært misvisende når NAV anfører at fullstendig journal kun blir etterspurt i få og alvorlige tilfeller. I tillegg kommer at NAV ofte unnlater å vise til hjemmel og dessuten utelater å begrunne sitt krav om opplysninger. Dette gjør at det er vanskelig for legen å vurdere nødvendigheten.

Dersom det er legens egen virksomhet som er gjenstand for kontroll kan det tenkes unntak fra dette ved at utlevering av full journal anses nødvendig i utgangspunktet. Dette vil forekomme i ytterst få tilfeller, og også her må hovedregelen være bruk av særskilte erklæringer eller bestemte utdrag av pasientjournalen. Legen må under enhver omstendighet få kunnskap om hva opplysningene skal benyttes til for å kunne ta stilling til forholdet til taushetsplikten.

(...)

Legeforeningen er svært opptatt at det skal være et lovbeskyttet vern om pasientjournalen, og at den ikke skal utvikle seg til å bli en informasjonsbank for private og offentlige myndigheter, herunder NAV. Pasientjournalen er først og fremst et arbeidsredskap i legens kliniske arbeid slik at best mulig helsehjelp kan gis den

enkelte. En riktig og fullstendig pasientjournal er avgjørende for at legen skal kunne gi forsvarlig og riktig helsehjelp. Forutsetningen for at pasientjournalen skal bli et slikt effektivt verktøy for legen, er at legen har taushetsplikt om de opplysninger legen får i sin virksomhet. Dersom pasienten ikke kan være sikker på at sensitive opplysninger ikke kommer på avveie, kan konsekvensen være at pasienten ikke oppsøker lege for nødvendige helsehjelp, eller holder tilbake informasjon som er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp.

(...)

NAVs behov for opplysninger må i normale tilfeller være tilfredsstillende dekket ved at legen enten gir de opplysninger NAV etterspør i et brev, eventuelt utleverer relevante deler av pasientjournalen. Forutsetningen er at NAV oppgir formålet med kravet slik at legen kan vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige i den enkelte sak. Om NAV mener det er behov for ytterligere opplysninger, må det etterspørres på nytt, eventuelt begrunne et krav om innsyn i fullstendig pasientjournal.

Selv om hovedregelen må være at NAV ikke har rett på til utlevering av fullstendig pasientjournal, kan det likevel i visse tilfeller være nødvendig. Dette gjelder særlig der det er mistanke om misbruk, enten fra behandler eller stønadsmottaker. Vi mener at unntak fra hovedregelen krever klar hjemmel i loven, og kun der nærmere angitte vilkår er oppfylt.»

Legeforeninga tek òg opp spørsmåla knytta til varsling av pasienten og oppbevaring og sletting av opplysningar.

Politidirektoratet siterer mellom anna ei innhenta fråsegn frå Oslo politidistrikt:

«Vi forutsetter at innhenting av journaler i første rekke er aktuelt i saker som utredes med grunnlag i mistanke om trygdemisbruk. I sakene vi har kjennskap til, har det vært mistanke om samarbeid mellom lege, arbeidsgiver og pasient eller bare to av aktørene. Dette innebærer at behovet for innsyn i journaler har sammenheng med og begrunnelse i mistanke om straffbare forhold. Arbeids- og velferdsetaten kan etter vårt syn ikke begrunne et krav om innsyn med denne mistanken uten at en samtidig øker risikoen for at bevisene blir forspilt. En begrunnelsesplikt vil derfor kunne være uheldig. Dersom Arbeids- og velferdsetaten skulle bli henvist til å vurdere om saken skal anmeldes og politiet deretter må vurdere bruk av tvangsmidler som ransaking og beslag av journaler hos legen, vil dette medføre økt bruk av ekstra ressurser og tid hos etaten, legen, politiet og domstolene.

Det vises for øvrig til at etaten allerede har adgang og hjemmel til å gi administrative sanksjoner til behandlere, for eksempel i de situasjoner der en lege skriver misvisende erklæringer, jf. folketrygdloven kap. 25. Grunnlaget for å sanksjonere vil etter vår oppfatning være innholdet i helseerklæringene sammenholdt med behandlerens journaler. Det er etter vår oppfatning viktig at etaten har de nødvendige hjemler for å innhente journaler og avklare denne type saker selv på et tidligst mulig tidspunkt i saken. Etter vår erfaring har Arbeids- og velferdsetaten både rutiner og kompetanse med hensyn til å oppbevare og behandle sensitive opplysninger. Oslo politidistrikt støtter derfor lovforslaget.»

Sosial- og helsedirektoratet uttaler:

«Det er etter direktoratets vurdering ingen ny rettstilstand som presenteres i høringsnotat om tiltak mot trygdemisbruk, men en presisering av nåværende ordlyd i § 21-4 første ledd. Pasientjournalen er og vil fortsatt være den typiske kilden for «nødvendige opplysninger» – dette fordi en rekke trygdeytelser utløses ved sykdom, skade eller andre medisinske tilstander. Departementet ønsker, slik vi oppfatter det, å innføre begrepet «journal» i lovteksten for å unngå misforståelser, utyelighet og usikkerhet omkring hvilke opplysninger som kan innhentes fra helsepersonell. Det skal fremgå klart av lovteksten at journalopplysninger kan innhentes. En slik presisering vil etter vår oppfatning sikre forutberegnelighet, og på denne måten styrke rettssikkerheten både for stønadsmottaker og for helsepersonell som er pliktig til å avgi opplysninger. En innføring av begrepet «journal» i lovteksten er etter vår oppfatning ikke ensbetydende med at det i ethvert tilfelle skal innhentes fullstendige journaler. Hvilke opplysninger som skal innhentes i de tilfeller hvor Arbeids- og velferdsetaten har begrunnet mistanke om trygdemisbruk, vil være avgrenset til det som anses nødvendig for å vurdere om vilkårene for den aktuelle ytelsen er oppfylt.

Vi vil i denne sammenheng bemerke at begrepet «journaler» etter vår mening burde vært nærmere problematisert og diskutert i høringsnotatet. Det at begrepet nå foreslås innført i lovteksten kan skape nye uklarheter og misforståelser, ettersom ulike aktører kan legge ulikt innhold i begrepet. Det kan som ovenfor nevnt oppfattes dit hen at Arbeids- og velferdsetaten gis en blanko fullmakt til å innhente fullstendige journaler i ethvert aktuelt tilfelle.

Det er et spørsmål hva som ligger i begrepet «nødvendige opplysninger» og hvem som

skal definere innholdet i dette. Det er i høringsnotatet lagt opp til at Arbeids- og velferdsetaten selv skal avgjøre hvilke opplysninger som anses nødvendige i det enkelte tilfelle. Etter som det er Arbeids- og velferdsetaten som utfører de aktuelle kontrollene finner direktoratet det mest hensiktsmessig at det også er Arbeids- og velferdsetaten som angir hvilke opplysninger som anses nødvendige for å utføre en troverdig kontroll. Det må etter vår oppfatning i utgangspunktet være den instansen som forvalter lovhjemmelen som må kunne bestemme hvilke opplysninger som behøves til det bestemte formålet.

Lovgiver har som tidligere nevnt gitt Arbeids- og velferdsetaten og tidligere Rikstrygdeverket hjemmel til å foreta innsyn i journalopplysninger for å kontrollere om vilkårene for en aktuell ytelse er oppfylt. Det viktige i denne sammenheng må etter direktoratets vurdering være på hvilken måte disse opplysningene innhentes, dvs. hvilke rutiner Arbeids- og velferdsetaten har for – i samarbeid med helsepersonellet – å ivareta både personverninteresser og etatens behov for effektiv kontroll av utbetalinger fra folketrygden.

Det er etter direktoratets vurdering viktig at Arbeids- og velferdsetaten begrunner kravet om innsyn i journalopplysninger (for eksempel kravet knyttes til en konkret stønadssak og navngitte personer), at hjemmelsgrunnlag oppgis, at det presiseres hvilke opplysninger som etterspørres (for eksempel begrenset til en bestemt og avgrenset tidsperiode eller et bestemt sykdomsforløp) og at det presiseres hvilke opplysninger som kan utelates osv. Slike rutiner sikrer en forutsigbar saksbehandling – som igjen sikrer den enkeltes rettssikkerhet. Det er videre etter vår oppfatning viktig at Arbeids- og velferdsetaten gir god og tilstrekkelig opplæring (regelverk og rutiner) av de ansatte som bl.a. har som sin oppgave å innhente journalopplysninger – dette for bl.a. å støtte opp under en best mulig kommunikasjon mellom partene og derav oppnå best mulig samarbeid og resultat. Arbeids- og velferdsetaten bør også innføre gode rutiner/systemer som gjør det mulig for helsepersonell å overstryke (sladde) opplysninger som ikke anses relevante for etatens arbeid, dvs. at Arbeids- og velferdsetaten mottar anonymiserte opplysninger i den grad dette er mulig.»

Statens helsetilsyn peiker på behovet for klargjøring i høvet til henting av journalar, når ein skal kunne krevje journalar, kva for delar av Arbeids- og velferdsetaten som skal kunne gjere dette og om ein skal kunne krevje fullstendig og uredigert journal eller berre redigerte utdrag, eventuelt

avgrensa i høve til tid eller emne. Tilsynet tek og opp spørsmålet om korleis journalar skal gjerast tilgjengelege (elektronisk eller på papir etc.), om ein kan få retta feil i journalen etter at Arbeids- og velferdsetaten har fått han og kva slag tilgang tredjemenn skal ha til ein utlevert journal. Tilsynet tek vidare opp varslingsspørsmåla mv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet seier:

«Arbeids- og velferdsdirektoratet vil peke på at muligheten til å innhente medisinske opplysninger fra journal er grunnleggende i forhold til forvaltningens mulighet for å etterprøve opplysninger i en stønadssak. Tilsvarende gjelder kontroll av opplysninger fra helsepersonell i forbindelse med refusjonskrav. I det følgende beskrives forskjellige situasjoner som betinger innhenting av opplysninger fra helsepersonell.

Ved behandling av søknad om stønad vil NAV i noen tilfeller ha behov for utfyllende legeopplysninger. I slike tilfeller etterspørres supplerende informasjon ut fra konkrete spørsmål til behandleren.

Ved behandling av saker om yrkesskade og menerstatning vil man ofte ha behov for et mer helhetlig sykdomsbilde og trenger derfor fylligere medisinsk dokumentasjon enn i de fleste andre stønadssaker. I slike tilfeller etterspørres i utgangspunktet utdrag av relevant dokumentasjon fra behandler og/eller kopi av epikriser.

Felles for saker som gjelder ordinære stønadssaker, er at NAV oppgir hensikten med henvendelsen og at det er behandleren som avgjør hva som er nødvendige opplysninger.

I forbindelse med NAVs kontroll av forskrivning på blå resept etterspørres utskrift av relevante deler av journal og/eller kopi av epikriser. Videre gjøres det oppmerksom på at opplysninger som ikke er relevante for kontrollen kan utelates/overstrykes, dersom det benyttes utskrift fra journalprogrammet.

Ved andre rutinemessige kontroller vedrørende direkteoppgjør fra behandlerne etterspørres på samme måte relevante data hvor det gis informasjon om formålet med kontrollen.

Ved mistanke om trygdemisbruk vedrørende en pasient vil det svært sjelden være behov for fullstendig journal. Derimot kan det være behov for fullstendig journal i de tilfeller det er mistanke om samarbeid mellom sykmeldende lege/behandler og pasienten i den hensikt å oppnå urettmessig stønad. Det samme gjelder dersom behandler selv er under mistanke. NAV har innført rutiner som gjør det mulig for helsepersonell å overstryke opplysninger som ikke anses relevant for NAV (f.eks. opplysninger om tredje person, økonomiske forhold o.l.). Dersom helsepersonellet har påfallende mange overstrykninger kan vi etter-

spørre innsyn også i disse opplysningene. I slike saker kan det ikke gis detaljert informasjon om kontrollformålet, eller at helsepersonellet etterspørres om relevant informasjon.

Dersom NAV skulle informere behandler om mistanke, vil viktige opplysninger kunne holdes tilbake. Det vil også motvirke mulighetene for reell kontroll dersom den som kontrolleres selv skal avgjøre hvilken informasjon som er relevant i slike saker.

Informasjon om kontrollformålet til behandler i et tilfelle hvor vi har mistanke om at pasienten er involvert i saken, vil også innebære et brudd på vår taushetsplikt.

Likeledes kan vi på dette tidspunktet i utredningen av saken ikke varsle pasienten om at vedkommendes pasientjournal skal/er innhentet av NAV, jf personopplysningsloven § 19. Det må i så henseende her være akseptabelt med en etterfølgende informasjon.

På bakgrunn av den senere tids fokus på NAVs rutiner for innhenting av pasientjournaler, har vi igangsatt arbeid med å gjennomgå og innskjerpe eksisterende rutiner. Dette arbeidet innbefatter også håndtering av opplysningene når NAV har gjennomgått opplysningene og ikke lenger har behov for dem. Originaljournaler skal tilbakeleveres behandler, mens kopisett makuleres. Pasientjournaler oppbevares således verken i den enkelte brukers saksmappe eller kontrollenhet når vi ikke lenger trenger opplysningene. Annen praksis vil være brudd på våre rutiner.»

4.3.4 Departementet si vurdering

4.3.4.1 Presiseringane i folketrygdlova § 21-4 første leddet

Grunnlaget for henting av opplysningar etter § 21-4 første leddet er at opplysningane er nødvendige for at etaten skal utføre oppgavene sine. Med omsyn til forståinga av omgrepet «nødvendige opplysningar» viser ein til det som er sagt i dei generelle kommentarane under punkt 4.1.3. Det kan òg vere grunn til å framheve at reglane i leddet gjeld både ved handsaminga av ordinære stønadsaker og for saker om trygdemisbruk.

Med unntak av spørsmålet om pasientjournalar, er forslaga i høyringsnotatet til endringar i § 21-4 første leddet i det store og heile aksepterte av høyringsinstansane.

Legeforeninga er ikkje samd i den tolkinga av gjeldande rett som vart lagt til grunn i høyringsnotatet med omsyn til plikta til å gi opplysningar for legar mv. som ikkje får betalt frå folketrygda, men har ikkje innvendingar mot at dei får slik plikt. Det

synest difor liten grunn til å drøfte dette spørsmålet nærare her.

Når det gjeld merknadene frå *Arbeidsgiverforeningen Spekter* med omsyn til opplysningsplikta for arbeidsgjevarar mv. i høve til rådsdirektiv 95/46, finn ikkje Arbeids- og inkluderingsdepartementet å kunne ta dette opp til drøfting. Det er klart at etter norsk rett pliktar arbeidsgjevarane å gi opplysningar til Arbeids- og velferdsetaten i den mon dette følgjer av folketrygdlova, utan hinder av eigen teieplikt. Sjølv om opplysningane har eit vern etter personopplysningslova, opnar den same lova for unntak som har heimel i lov. Det må difor i tilfelle vere personopplysningslova som ikkje samsvarar med direktivet, og ein reknar med at dette er vurdert ved etableringa av denne lova.

Arbeids- og velferdsdirektoratet reiser spørsmål om å ta revisor og førar av rekneskap med i opprekninga av dei som pliktar å gi opplysningar. Det framgår av høyringssvaret til direktoratet at dette særleg er meint som tiltak i høve til saker om misbruk, og dei aktuelle opplysningane vil da kunne hentast med heimel i forslaget om opplysningsplikt for tredjemann (sjå punkt 4.5). Ein foreslår difor ikkje at desse gruppene vert tekne med i § 21-4 første leddet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at § 21-4 første leddet vert endra i samsvar med forslaga i høyringsnotatet, sjå punkt 4.3.2. Dei tekniske merknadene frå høyringsinstansane er i alt vesentleg tekne omsyn til i det endelege forslaget. I tillegg foreslår ein ei presisering slik at det går klart fram at opplysningar òg kan hentast i høve til kontroll av utbetalingar etter ordningar med direkte oppgjer til behandlarar mv. Slike utbetalingar er i realiteten utbetalingar av krava som dei einskilte pasientane har etter lova, og den direkte utbetalinga til behandlarane mv. er berre ei enklare oppgjersordning. Den foreslåtte klargjeringa er difor i samsvar med praksis og med lova slik ho er i dag. Spørsmålet om henting av pasientjournalar vert behandla for seg i punkt 4.3.4.2.

Behovet for henting av opplysningar frå utdanningsinstitusjonar og ordningar for barnetilsyn gjeld òg for ytingar etter lova om bidragsforskot. Høyringsnotatet foreslo difor at det vert vist til folketrygdlova § 21-4 første leddet i forskotteringslova. Henting av opplysningar i forskotterings saker skjer i dag etter reglane i barnelova § 10 andre leddet, og ein kan difor i hovudsak berre be om økonomiske opplysningar. *Departementet foreslår at ein i forskotteringslova § 9 fjerde leddet i tillegg viser til folketrygdlova § 21-4 første leddet.*

Ein viser til lovforslaget, folketrygdlova § 21-4 første leddet og forskotteringslova § 9 fjerde leddet, og til merknadene til desse føresegnene.

4.3.4.2 Henting av pasientjournalar mv. – folketrygdlova ny § 21-4 c

Som nemnd i punkt 4.1, meiner departementet at ein i tråd med merknadene frå mange av høyringsinstansane bør få eigne reglar om henting av pasientjournalar og reglar om formkrav mv. knytta til henting av opplysningar generelt. *Ein foreslår at reglane vert plasserte som ein ny § 21-4 c i folketrygdlova.*

Reglane om pasientjournalar vert foreslått i § 21-4 c første og andre leddet. Det vert foreslått at heimelen etter § 21-4 første leddet til å hente opplysningar i saker om stønad etter folketrygdlova eller ved rutinemssig kontroll av behandlarar mv. ikkje skal omfatte fullstendige pasientjournalar. Ein skal likevel kunne krevje spesifiserte eller redigerte utdrag av journalen når dette reknast for nødvendig. Med spesifiserte utdrag meiner ein utdrag som gjeld ein bestemt periode eller eit bestemt tema. Redigering av utdraget vil seie at ein slettar alt som ikkje er relevant i høvet til det kontrollen rettar seg mot.

Dersom det er tilhøve ved praksisen til ein behandlar som gir grunnlag for å rekne med at det har skjedd urettmessige utbetalingar frå trygda, eventuelt ved eit samarbeid mellom stønadstakar og behandlar, vert det foreslått at ein skal kunne krevje fullstendige og uredigerte journalar. Kravet skal i tilfelle kome fra Arbeids- og velferdsdirektoratet eller særskilde einingar innan etaten.

Forslaget til reglar om henting av journalar er ei presisering av reglane i § 21-4 første leddet og er underlagt kravet om at ein berre kan krevje opplysningar som er nødvendige. Det er difor ikkje nok til å krevje fullstendige journalar at ein har grunn til mistanke om trygdemisbruk. Det må òg framstå som truleg at ein fullstendig journal vil vere viktig i høve til å klarleggje dette. Vidare må etaten vurdere om opplysningane om lag like lett kan skaffast på annan måte. Sjølv om det skulle vere slike andre måtar, vil det i saker om trygdemisbruk kunne vere relevant å leggje vekt på kor raskt ein kan få opplysningane.

I § 21-4 c tredje og fjerde leddet vert det foreslått reglar som gjeld for all henting av informasjon etter reglane i folketrygdlova, dvs. ikkje berre rekvirering av pasientjournalar. For det første skal Arbeids- og velferdsetaten oppgi formålet med hentinga av opplysningar eller erklæringar. Dette vil oftast vere svært naturleg og i mange tilfelle ein

føresetnad for å få den informasjonen ein er ute etter. Ein skal vidare etter forslaget opplyse om heimelen for kravet om opplysningar og om høvet til å påklage kravet etter forvaltningslova § 14. I saker om trygdemisbruk skal ein kunne oppgi formålet med opplysningane etter at dei er utleverte, dersom noko anna kunne gå ut over omsynet til kontroll.

Klage i medhald av forvaltningslova § 14 skal gå til eit organ som er overordna organet som har sett fram kravet om opplysningar. Hovudtemaet ved handsaminga av klagen vil vere om dei aktuelle opplysningane er relevante i høvet til formålet dei skal nyttast til.

Reglane i personopplysningslova om behandling av opplysningar gjeld òg for behandlinga av opplysningar i Arbeids- og velferdsetaten. Dette inkluderer reglar om varsling og om oppbevaring og sletting av opplysningar. Departementet meiner difor at det ikkje er grunn til å ha eigne reglar om dette i folketrygdlova. Ein foreslår likevel at det vert vist til personopplysningslova i forslaget til folketrygdlova ny § 21-4 c fjerde leddet. I samband med dette viser ein òg til det som vert sagt om rutine i etaten i dag i høyringssvaret frå Arbeids- og velferdsdirektoratet (sitatet til slutt i punkt 4.3.3).

I § 21-4 c femte leddet vert foreslått at reglane i tvistelova om avgrensingar i plikta til å gi forklaring skal gjelde tilsvarande i høve til plikta til å gi opplysningar til Arbeids- og velferdsetaten. Dette vil gi familie mv. høve til å nekte å gi opplysningar.

I § 21-4 c sjette leddet vert foreslått som generell regel for heimlane i folketrygdlova at den som pliktar å gi opplysningar og erklæringar skal gjere dette utan ugrunna opphald.

I samband med forslaget til ny § 21-4 c i folketrygdlova vert det foreslått tekniske tilpassingar i § 21-4.

Ein viser òg til lovforslaget § 21-4 c og til merknadene til dei einskilte føresegnene.

4.4 Plikt til å gi erklæringar og fråsegner – folketrygdlova § 21-4 andre leddet

4.4.1 Gjeldande rett

Folketrygdlova § 21-4 andre leddet har denne ordlyden:

«De som gir behandling eller yter tjenester for trygdens regning, plikter etter krav fra trygdens organer å gi de erklæringer og uttalelser som er nødvendige for at trygdens organer skal kunne vurdere rettigheter og plikter etter denne loven. Det samme gjelder andre særskilt

sakkyndige. I en legeerklæring om sykefravær plikter legen å opplyse om en sykdom eller en skade kan ha sammenheng med arbeidssituasjonen.»

Med heimel i denne regelen kan Arbeids- og velferdsetaten krevje at behandlarar, og i tillegg personar/institusjonar som utfører tenester som vert betalte av trygda, gir dei erklæringane eller fråsegnene som trygdeorgana treng for å avgjere krav om ytingar.

4.4.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det foreslått følgjande endringar i § 21-4 andre leddet:

- a) Erstatte omgrepet «den som gir behandling» med «helsepersonell», tilsvarende endringa i § 21-4 første leddet i punkt 4.3.2.
- b) Presisering av reglane slik at det klart går fram at plikta til å gi erklæringar gjeld utan omsyn til om behandlaren har rett til trygderefusjon, og utan omsyn til om stønadstakaren er pasient hos behandlaren frå før. Som når det gjeld § 21-4 første leddet, kan det vere uklart om «for trygdens regning» knytter seg både til dei som «gir behandling» og dei som «yter tjenester» (sjå bokstaven d i opprekninga under punkt 4.3.2). I praksis har dette ført til at behandlarar utan refusjonsrett (privat helsevesen) har reist spørsmålet om dei er omfatta av plikta til å gi erklæringar. Plikta til å gi erklæringar bør òg omfatte helsepersonell som ikkje har/har hatt pasienten til behandling. Dette vil ofte vere aktuelt i saker der etaten krev ei spesialisterklæring, til dømes i kompliserte yrkesskadesaker. Sjukehusa har ofte lang ventetid i slike saker, og for å få ei rask behandling kan det vere naudsynt å hente erklæringa frå privatpraktiserande helsepersonell.
- c) Lovfesting av at det kan fastsetjast satsar for å gi erklæringar. Satsane for dette inngår ikkje i dei vanlege legetakstane mv. og er i praksis fastsette av etaten. Det framgår av lova at erklæringane skal godtgjerast. Etter § 21-4 første leddet vert opplysningane etter dette leddet gitt utan godtgjersle, medan det andre leddet i paragrafen ikkje har ein slik regel. Einskilde behandlarar utan refusjonsrett nektar å skrive erklæringar etter satsane til Arbeids- og velferdsetaten. For å løyse dette problemet, vart det reist spørsmål i høyringsnotatet om slike behandlarar burde få noko høgare sats for erklæringane enn behandlarar med driftsavtale mv. Vidare vart det foreslått lovfesta at behandlara-

ne ikkje kan krevje tilleggsbetaling frå pasienten. Bakgrunnen er at erklæringane vert henta som eit ledd i handsaminga av saka i Arbeids- og velferdsetaten, og utgifter i samband med dette bør ikkje falle på pasienten.

I samband med spørsmålet om høgare satsar for erklæringar frå privat helsevesen vart det sagt at plikta til å gi legeerklæringar må vere ein del av pliktene til helsepersonell som i ei eller anna form er knytta til det offentlege helsevesenet. Driftstilskot mv. frå det offentlege måtte vere å sjå på som ei godtgjersle mellom anna for slike erklæringar. Med den same nominelle godtgjersla til begge gruppene helsepersonell, ville dei heilt ut privatpraktiserande i realiteten få mindre betalt for det same arbeidet.

4.4.3 Høyringsinstansane

Den norske legeforening har ikkje merknader til at heilt ut privatpraktiserande behandlarar kan få pålegg om å gi erklæringar etter § 21-4 andre leddet. Når det gjeld godtgjersla for slike erklæringar, vert det sagt:

«Når det gjelder fastsetting av godtgjøringen er dette en lovfesting av en allerede eksisterende praksis med de såkalte L- takster. Disse ble tidligere drøftet mellom partene, men har i de senere år blitt fastsatt ensidig fra RTV/NAV. Legeforeningen har tidligere påpekt det uheldige i den manglende muligheten for drøfting. Dette innebærer at det estimerte tidsbruket ikke alltid er realistisk, og dermed misnøye fra legenes side. Et godtgjøringssystem som hadde vært gjenstand for drøfting ville vært mer treffsikkert. Det er videre i tråd med gjeldende praksis at pasienten ikke blir fakturert for arbeid som honoreres av NAV eller andre.

Det er for øvrig en grov feil når departementet legger til grunn at driftstilskudd mv fra det offentlige må ses på som en godtgjørelse for slike erklæringar. Verken driftstilskudd, pro capita tilskudd eller refusjon gjennom normaltariffen er ment å dekke kostnader i forbindelse med arbeid for NAV. Erklæringar må honorerast på en måte som avspeiler dagens kostnads- og honorarnivå, uavhengig av om oppdraget gis til en lege med offentlige tilskudd eller en som driver helprivat. Dagens takster ligger betraktelig under de reelle kostnader ved arbeidet, og bør uavhengig av denne lovendringen justeres betraktelig.»

Norsk Manuellterapeutforening har tilsvarende synspunkt.

Sosial- og helsedirektoratet, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Juss-Buss er positive til dei foreslåtte endringane. Juss-Buss og Sosial- og helsedirektoratet støttar òg forslaget om høgare godtgjersle til private behandlarar.

Statens helsetilsyn uttaler at dei støttar forslaget om å erstatte «behandlingspersonell» med «helsepersonell».

4.4.4 Departementet si vurdering

Ingen av høyringsinstansane har hatt innvendingar mot å erstatte uttrykket «behandlingspersonell» med «helsepersonell» eller mot å gjere det klart at òg heilt ut privatpraktiserande helsepersonell har plikt til å gi erklæringar til Arbeids- og velferdsetaten. Lova bør difor endrast i samsvar med dette.

Presiseringa av at plikta til å gi erklæringar gjeld utan omsyn til om behandlaren har hatt stønadstakaren som pasient frå før, må ein sjå i samanheng med reglane i § 21-3 tredje leddet om plikt for stønadstakaren til å la seg undersøkje av den legen eller annan sakkunnig som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer. Dette spørsmålet er behandla i punkt 4.2. Etter ei ny vurdering meiner departementet at forslaget i høyringsnotatet var uheldig formulert på dette punktet. Det vil gi betre samanheng i reglane dersom plikta for behandlaren vert formulert som ei plikt til å undersøkje eller intervjuje ein pasient og gi dei erklæringane eller fråsegningene som Arbeids- og velferdsetaten vil ha. Dette vil vere i tråd med, og ei oppfølging av, pålegget til stønadstakaren til å gå med på kontrollundersøkinga.

Departementet har notert seg synspunkta frå *Legeforeininga* og *Manuellterapeutforeininga* med omsyn til godtgjersla for erklæringar til etaten og grunnlaget for å differensiere satsane for erklæringar i høve til om behandlaren har driftsavtale mv. eller er heilt ut privatpraktiserande. Ein ser det slik at folketrygdlova § 21-4 andre leddet ikkje er rette staden til å løyse desse spørsmåla. Det synest difor grunn til å avgrense endringane i § 21-4 andre leddet på dette punktet. Ein bør likevel ta inn at satsane for erklæringar skal fastsetjast av Arbeids- og velferdsdirektoratet *etter drøftingar med dei aktuelle organisasjonane*. Det synest rimeleg at desse organisasjonane får kome med si meining om spørsmålet.

Til slutt bør ein – i samsvar med praksis – presisere i § 21-4 andre leddet at det ikkje kan krevjast betaling av pasienten i samband med henting av erklæringar og fråsegner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at folketrygdlova § 21-4 andre leddet vert endra som gjort greie for her.

Ein viser til lovforslaget og til merknadene til denne føresegna.

4.5 Opplysningar frå tredjemann og kontroll på staden – folketrygdlova ny § 21-4 a

4.5.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet foreslo departementet at det vert etablert heimlar i folketrygdlova for å krevje kontrollopplysningar frå tredjemann og opplysningar om andre personar enn stønadstakaren og for å gjennomføre kontrollar på staden, til dømes på arbeidsplassar. Siktemålet var særleg å effektivisere arbeidet mot organisert trygdemisbruk. Dei aktuelle heimlane skulle berre kunne nyttast av Arbeids- og velferdsdirektoratet eller særskilte einingar innan etaten, og berre der ein har grunn til mistanke om at det urettmessig vert eller har vorte utbetalt ytingar eller refusjonar frå folketrygda.

Når det gjeld den nye heimelen for å kunne krevje kontrollopplysningar, vart det peikt på at ein kan gøyme inntekt frå arbeid ved at inntekta går inn på kontoen til ein annan person eller ved at inntekta vert kamuflert ved at arbeidssgjevar i staden for løn betaler rekningar for ulike utgifter, avdrag på lån og liknande. For å avdekkje om slike utbetalingar eller slikt samarbeid er i strid med reglane i folketrygdlova, vil det kunne vere nødvendig å hente opplysningar om andre enn stønadstakaren. I andre lover finn ein ei rekkje paragrafar som gir generell heimel til å hente opplysningar, sjå til dømes konkurranselova § 24 første leddet og pristilsynslova § 3 andre leddet. Heimelen vil også kunne nyttast til å be om rekneskapsmateriale eller opplysningar om kor ein person reint faktisk bur, til dømes informasjon frå leiar av eit burettslag der det er eit vilkår for stønad at stønadstakaren bur aleine.

Når det gjeld kontroll på staden, meinte departementet at det bør gå klart fram av lova kva som skal skje under slike kontrollar. Lova burde for det første slå fast at ein kan krevje tilgang til lokala som verksemda bruker. Ved kontrollen bør ein kunne krevje at arbeidstakarane identifiserer seg, slik at ein kan kontrollere om vedkomande er innmeldt i AA-registeret eller får ytingar som ikkje kan kombinerast med arbeidet. Departementet meinte òg at ein bør kunne krevje innsyn i rekneskappar eller andre dokument.

I høyringsnotatet viste ein til erfaringane når etaten har vore med andre etatar ved kontrollar på arbeidsplassar. Dette har ført til at ei rekkje urettmessige stønader er stogga, og ein har avdekt at svært mange arbeidstakarar ikkje er innmeldte i AA-registeret. Desse bedriftene har som hovudregel ikkje vore utplukka tilfeldig, og resultata er difor ikkje representative for næringslivet eller for den aktuelle bransjen. Det er likevel ingen tvil om kontroll på staden kan bidra til færre urettmessige ytingar og til betre kvalitet på AA-registeret, som i seg sjølv er eit kontrollreiskap for offentlege organ (skatteetaten, politiet, Arbeids- og velferdsetaten).

4.5.2 Høyringsinstansane sitt syn

Akademikerne, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Datatilsynet, Den Norske Advokatforening, Den norske legeforening, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio), Juss-Buss, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) og Økokrim har hatt merknader til forslaga i høyringsnotatet.

Akademikerne, Datatilsynet, Den norske legeforening og Unio er på prinsipielt grunnlag kritiske til framlegget til ein ny paragraf om opplysningar fra tredjemann og kontroll på staden. *Akademikerne* kan forstå at det kan vere behov for ein omfattande rett til å krevje opplysningar i alvorlege saker, men meiner at området for ein regel om dette må avgrensast på ulike vis i høve til forslaget i høyringsnotatet. Ein meiner at departementet må vurdere nærare både praktiske og prinsipielle konsekvensar av forslaget, mellom anna tilhøvet til eventuell teieplikt hos tredjemann som vert pålagt å gi opplysningar. *Datatilsynet* uttaler at framlegget inneber ei utviding av krinsen som har plikt til å gi opplysningar og kven dei er pliktige til å avgi opplysningar om. Etter det tilsynet kan sjå, gir framlegget i realiteten Arbeids- og velferdsetaten ein blankofullmakt til å hente dei opplysningane etaten meiner er relevante. *Legeforeninga* har tilsvarende synspunkt. *Unio* går mot forslaga, mellom anna ut frå ei oppfatning om at gjeldande reglar gir etaten tilstrekkeleg heimel til å skaffe naudsynte opplysningar.

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Juss-Buss, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Politidirektoratet og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) støttar forslaga om henting av opplysningar frå tredjemann og kontroll på staden. *Den Norske*

Advokatforening, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Økokrim har berre kommentarar til forslaget om kontroll på staden, som vert støtta, men *Advokatforeninga* meiner at kontroll på staden berre bør skje på mistanke, ikkje som stikkprøvekontroll. *Juss-Buss* deler dette synet.

Dei fleste av dei sistnemnde instansane peiker på behov for presisering og avgrensing i høve til forslaget i høyringsnotatet. Det same gjeld *Arbeidsgiverforeningen Spekter, Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *Regjeringsadvokaten*.

Regjeringsadvokaten nemner særleg at ein bør gå nærare inn på kravet til sannsynleggjing av mistanken i høve til henting av opplysningar «om andre enn stønadmottakeren».

NHO meiner at privatpersonar som arbeidskameratar, vener eller familie ikkje bør ha plikt til gi opplysningar utover det som følgjer av den generelle vitneplikta.

YS ser ut til å meine at forslaga ikkje går langt nok, mellom anna av di dei ikkje omfattar heimel for kontroll på staden som stikkprøvekontrollar.

Når det gjeld innhaldet og effekten av kontrollordningane som vert foreslått i høyringsnotatet, har *Politidirektoratet, Økokrim, Arbeidsgiverforeningen Spekter og Arbeids- og velferdsdirektoratet* viktige bidrag.

Politidirektoratet uttaler:

«Politidirektoratet støtter forslaget til ny § 21-4 a. Dette vil kunne effektivisere arbeidet mot organisert trygdemisbruk. Som nevnt innledningsvis er flere av trygdebedragerisakene komplekse og dermed krevende å avdekke. Det er derfor viktig at Arbeids- og velferdsetaten gis hjemler til å gjennomføre kontroller på eget initiativ og uten å være avhengig av bistand fra politi eller andre kontrolltater. Oslo politidistrikt deler dette synet.

Når det gjelder opplysninger fra tredjemenn understreker Oslo politidistrikt «at det ikke er uvanlig at lønn eller andre godtgjørelser utbetales til andre, for eksempel til ektefellens konto. Hensikten er da å skjule de reelle forhold, dvs. at stønadmottakeren mottar lønn som er uforenlig med utbetalinger fra folketrygden. Slik sett må en ofte gjennomføre kontroller av andre personer enn stønadmottakeren for å kunne dokumentere det reelle forholdet. (...) Det er etter vår oppfatning hensiktsmessig at Arbeids- og velferdsetaten selv kan gjennomføre denne type kontroller uten bistand fra politiet eller andre samarbeidsetater.» Politidirektoratet slutter seg til dette.

Politidirektoratet har for øvrig merket seg at angivelsen av personkretsen i bestemmelsen - «også andre enn nevnt i § 21-4» er i samsvar

med for eksempel konkurranseloven § 24, 1. ledd som angir kretsen til «enhver». I tillegg vil nødvendighetskriteriet og kravet om saklig sammenheng, kombinert med den funksjon opplysningene skal tjene- «kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder» - utgjøre begrensninger i bestemmelsens anvendelsesområde.»

Økokrim uttaler:

«Den foreslåtte § 21-4 a andre og tredje ledd gir hjemmelsgrunnlag for å foreta *stedlig kontroll* i virksomheter. (...)

Mistankevilkåret – «begrunnet mistanke» – reiser spørsmål om hvor sterk/velfundert mistanken skal være. I høringsnotatets kap 8 tales det om «grunn til mistanke». Vi nevner at man i flere lovendringer nylig (konkurranseloven § 25, verdipapirhandelloven § 15-5, alkoholloven § 9-3, tobakkskadeloven § 8) har brukt «rimelig grunn til mistanke» (eller «rimelig grunn til å anta») som vilkår for gransking/bevissikring. «Rimelig grunn til mistanke» antas å måtte forstås på omtrent samme måte som vilkåret etter straffeprosessloven § 224 første ledd for å iverksette etterforskning, jf omtalen av vilkåret «rimelig grunn» i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) pkt 4.5.3. Vi foreslår at vilkåret endres til «rimelig grunn til mistanke».

Mistanken må ifølge lovforslaget gå ut på at det er skjedd eller kan skje urettmessige trygdeutbetalinger. Vi antar at alternativet «kan skje» er ment for å fange opp tilfeller hvor det ennå ikke har funnet sted utbetalinger, men hvor dette vil skje fram i tid. I slike tilfeller gjerne være en viss usikkerhet mht om utbetalingene faktisk vil skje, og vi antar at stedlig kontroll bare tenkes gjennomført når denne sannsynligheten er stor. I så fall vil etter vårt syn formuleringen «vil skje» gjøre bestemmelsen enklere ved at det ikke bringes inn noen egen sannsynlighetsvurdering på dette punktet.

Det skal etter lovforslaget kunne kreves innsyn i dokumenter. Vi antar at det – i den grad man får innsyn i dokumenter av betydning for trygdesaken – kan være behov for å ta dem med fra kontrollstedet. Dersom lovforslaget er ment å gi hjemmelsgrunnlag også for dette, bør det framgå eksplisitt av ordlyden, se som illustrasjon verdipapirhandelloven § 15-5. I forlengelsen av en slik hjemmel oppstår for øvrig spørsmål om overprøvingsadgang mv.

Hvis det foreslås en hjemmel for stedlig kontroll med adgang til aktivt å lete etter og deretter ta med dokumenter mv, oppstår for øvrig spørsmålet om hvem som skal kunne beslutte dette. Vi nevner kort at etter oven-

nevnte bestemmelser i konkurranseloven og verdipapirhandelloven skal slik beslutning treffes av tingretten.»

Arbeidsgiverforeningen Spekter tek opp nokre av dei same tema:

«Spekter støtter utvidet virkemiddelbruk i kampen mot organisert trygdemisbruk. I de tilfelle der Arbeids- og velferdsetaten har konkret mistanke om slikt misbruk, er det etter Spekters mening riktig at det gis anledning til å foreta virksomhetsbesøk. Samtidig er Spekter opptatt av at kontrollen reserveres de klare tilfelle, både for å unngå for stor bruk av virksomhetens ressurser og samtidig å sikre kontrollsystemet legitimitet.

(...)

Innsyn kan etter lovforslaget andre ledd kreves både i regnskaper og i andre typer dokumenter. Det forutsettes at de dokumenter lovforslaget tar sikte på er nødvendige dokumenter som står i klar sammenheng med den konkrete mistanken om misbruk. Et poeng som også nevnes i høringsdokumentet er at de fleste dokumenter i dag er elektroniske. Hjemmelen regulerer bare innsyns-situasjonen. Forholdet til eventuell utlevering eller oversending / kopiering av filer er ikke nærmere behandlet. Slik lovforslaget fremstår, legger Spekter til grunn at det skal gis innsyn i dokumenter på stedet. I forhold til eventuell kopiering eller videresending av dokumenter legger Spekter til grunn at dette eventuelt besluttet av politimyndighet, etter anmodning fra Arbeids- og velferdsetaten slik det fremgår av dagens § 21-4 siste ledd.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet meiner at heime-len til kontroll på staden ikkje bør avgrensast til einingane mot trygdemisbruk, men bør omfatte også andre einingar med eit særskilt kontrollansvar. Om vilkåra for slik kontroll vert det sagt:

«I tillegg til vårt behov for å foreta stedlig kontroll i en virksomhet der vi mottar tips og opplysninger fra andre kilder om mulig trygdemisbruk, mener Arbeids- og velferdsdirektoratet det er av vesentlig betydning at det gis en hjemmel til å gjennomføre stedlige kontroller uten konkret mistanke om trygdemisbruk. Det er aktuelt å foreta målrettede kontroller basert på risikovurderinger i forhold til bransjer eller miljøer hvor det erfaringsmessig oftere foregår uregelmessigheter. Det er videre aktuelt å foreta kontroller i form av fellesaksjoner med andre offentlige etater, for eksempel i restaurant- eller byggebransjeaksjoner. (...)

Dersom «begrunnet mistanke» blir stående som et vilkår for stedlig kontroll, bør innholdet

i begrepet presiseres. I mange saker har vi ikke tilstrekkelig kunnskap om hvem som jobber i en virksomhet, eksempelvis ved svart arbeid. Selv om vi skulle ha mottatt tips om svart arbeid i kombinasjon med trygdeytelser, kan det være at opplysningene i den konkrete saken ikke er tilstrekkelig i forhold til vilkåret om «begrunnet mistanke».

Arbeids- og velferdsdirektoratet framhevar også behovet for å krevje opplysningar om andre enn stønadstakaren, til dømes når ektemakar har ei felles verksemd, men der berre den eine er stønadstakar.

4.5.3 Departementet si vurdering

4.5.3.1 Generell vurdering

Arbeids- og velferdsetaten har hand om store verdier, og det er viktig for samfunnet å hindre trygdemisbruk. Ein har sett at enkelte arbeidsgjevarar, stønadstakarar og helsepersonell er svært kreative i freistnadene på å bedra Arbeids- og velferdsetaten. Til dømes kan arbeidsgjevarar og arbeidstakarar samarbeide, slik at arbeidstakaren får sjukepengar frå Arbeids- og velferdsetaten, samstundes som vedkomande er i arbeid og har inntekt som ikkje vert oppgitt til skatteetaten («svart» løn). Slikt organisert samarbeid, som òg kan involvere helsepersonell, er svært vanskeleg å avdekkje med dei kontrollmetodane som etaten har i dag. Einskilde former for misbruk kan ikkje bli avdekte gjennom den ordinære kontrollen til etaten, men først etter at politiet har ransaka og teke beslag hos den det gjeld.

Ved mistanke om misbruk av sjukepengar ved samarbeid mellom arbeidsgjevar og arbeidstakar, er Arbeids- og velferdsetaten avhengig av samarbeid med skatteetaten for å få utlevert regnskapsmateriale som kan seie noko om kven som utfører arbeid i bedrifta, til dømes lønslistar og liknande. Skatteetaten vil ikkje alltid prioritere samarbeid i slike saker, som kan vere avgrensa i omfang for denne etaten, men som kan ha heilt andre dimensjonar for Arbeids- og velferdsetaten.

Dersom trygdemisbruk berre kan bli avdekte gjennom samarbeid mellom trygda og politiet eller skatteetaten, er det fare for at misbruket vert avslørt for seint. Begge desse samarbeidspartnarane har egne prioriteringar, og det er grenser for dei ressursane dei kan bruke til å hjelpe Arbeids- og velferdsetaten.

Det er eit generelt problem ved kontrollarbeid at kontrollen per definisjon kjem i etterkant, og dette problemet aukar når dei som skal stå for den første kontrollen ikkje har reiskap som er gode

nok. Ved organisert misbruk kan det vere ein del av misbruksstrategien at situasjonen berre eksisterer i eit avgrensa tidsrom, til dømes at ei bedrift med seriesjukmelding av arbeidstakarar vert lagt ned relativt raskt, og under slike tilhøve er det vanskeleg å unngå at misbruksstrategien gir resultat.

Auka internasjonalisering, mellom anna som følgje av utvidingane av EØS-området gjennom utvidingane av EU, inneber lettare tilgang til Norge ikkje berre for arbeidssøklarar, men òg for kriminelle. Trygdeområdet – og da særleg korttidsytningar som sjukepengar mv. – er sårbart for urettmessig utnytting og kan vere eit attraktivt mål for organisert kriminalitet.

Sjølv om trygdemisbruk er straffbart, vil det vere Arbeids- og velferdsetaten som har det primære ansvaret for at desse brota på lova vert avdekte – at ein skaffar prov for eller sterke indikasjonar på at dei har skjedd og/eller framleis pågår. Ein kan ikkje vente at politiet skal gå inn i saker utan slike prov eller indikasjonar. Det er verdt å merkje seg at høyringsinstansar som *Politidirektoratet* og *Økokrim* er svært positive til at Arbeids- og velferdsetaten får nye reiskap til å avdekkje trygdemisbruk.

Når det gjeld effekten av dei aktuelle tiltaka, særskilt heimelen til kontroll på staden, kan ein nemne at misbrukseiningane har vore med på aksjonar i restaurantbransjen og bygg- og anleggsbransjen i regi av andre kontrollatar og politiet, og da har kontrollert om arbeidstakarane er innmeldte i Arbeidsgjevar- og arbeidstakarregisteret og om dei har trygdeytningar som ikkje går i hop med arbeidet. Dette har mellom anna resultert i stans av ei rekkje stønader.

Fleire av høyringsinstansane ønskjer ei prinsipiell vurdering med omsyn til dei nye tiltaka. Departementet reknar med at ein med dette meiner ei vurdering av moglege skadelege verknader i høvet til nytta for Arbeids- og velferdsetaten og samfunnet generelt. Alle vil kunne vere samde i at ein ikkje kan ha eit utbygd trygdesystem, med ytingar som for ein stor del er baserte på skjønnsmessige vilkår og på meldingar frå stønadstakarane, utan at ein har ordningar for kontroll. I den graden ytingane byggjer på helsemessige tilhøve, må kontrollen omfatte dette, sjølv om helseopplysningane i seg sjølve må reknast som svært sensitive, og sjølv om stønadstakaren ikkje liker at etaten er kjent med desse tilhøva.

Når det gjeld opplysningar frå tredjemann, eventuelt om andre enn stønadstakaren, kan desse opplysningane vere avgjerande for retten til ytingar, men dei vil i alt vesentleg vere mindre sensi-

tive enn helseopplysningane. Det vil typisk gjelde økonomiske tilhøve eller bustad. Frå ein reint personleg synsvinkel kan det likevel vere vanskeleg for ein ikkje-profesjonell å gi slike opplysningar, særleg dersom ein veit at det kan avsløre andre som svindlarar i høve til trygda. Det er ikkje lett å sjå andre direkte skadeverknader enn dette personlege dilemmaet, utover at den som får stønad urettmessig vil oppleve det som ein skadeverknad når stønaden vert stogga og det oppstår spørsmål om tilbakekrevjing og eventuelt også straff.

Ved kontroll på staden vil det heller ikkje dreie seg om særleg sensitive personopplysningar, men situasjonen vil klart nok vere vanskeleg for ein arbeidsgjevar som ikkje har meldt arbeidstakarane til AA-registeret eller som nyttar «svart» arbeidskraft, og vanskeleg for ein arbeidstakar som arbeider «svart» og/eller har falsk sjukmelding. For andre vil ikkje kontrollen vere eit særleg inngripande tiltak, truleg meir eit irritasjonsmoment i kvardagen. Det er likevel klart at kontroll på staden vil flytte grensene for kva Arbeids- og velferds-etaten har heimel til og kva bedriftene og arbeidstakarane må finne seg i.

Begge dei aktuelle kontrollordningane kan ein velje å sjå som ledd i oppbygginga av eit system der staten overvakar alt i detalj. På den andre sida vil desse kontrollordningane styrke arbeidet mot trygdemisbruk, noko dei fleste reknar som viktig. Departementet vurderer det slik at tiltaka i seg sjølv ikkje er så inngripande eller har slike skadeverknader at dette i seg sjølv er eit avgjerande argument imot. Ved utforminga av lova bør ein likevel leggje stor vekt på ei fornuftig avgrensing av heimlane, slik ein ved bruken av heimlane i praksis kan unngå overtramp.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at ein tek inn ein ny § 21-4 a i folketrygdlova om heimel til å krevje opplysningar frå tredjemann og heimel til å gjennomføre kontroll på arbeidsplassar mv. Den konkrete utforminga av desse kontrollordningane vert drøfta i punkt 4.5.3.2 og punkt 4.5.3.3.

4.5.3.2 Opplysningar frå tredjemann – folketrygdlova ny § 21-4 a første og tredje leddet

Forslaget i høyringsnotatet tok sikte på å påleggje opplysningsplikt for alle som vil kunne tenkjast å bidra til oppklaring av saka, privatpersonar så vel som institusjonar, offentlege eller private. Dette var meint å følgje av formuleringa «andre enn nevnt i § 21-4». Det ser likevel ut til at nokre av høyringsinstansane har tolka dette i retning av institusjonar eller personar som i noka mon tilsvarar dei

som er nemnde i § 21-4, dvs. personar/institusjonar der opplysningsplikta kviler på ei eller anna form for profesjonell kapasitet. *Politidirektoratet* har likevel tolka forslaget slik det var meint.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet meiner at formuleringa «andre enn nevnt i § 21-4» gir eit riktig uttrykk for personkrinsen ein er ute etter. Det er behov for ei klar avgrensing mot personkrinsen i § 21-4, ettersom den nye regelen berre skal kunne brukast på særskilte vilkår. Sett i samanheng med klargjeringa her, skulle tvil ikkje vere mogleg.

Høyringsnotatet opna for å krevje kontrollopplysningar ved «begrunnet mistanke» om at det har skjedd eller «kan skje» urettmessige utbetalingar frå trygda. I tråd med forslag frå Økokrim (sjå punkt 4.5.2) meiner departementet at dette bør erstattast med «rimelig grunn til mistanke om at det har skjedd eller vil skje» urettmessige utbetalingar, mellom anna for å leggje ordlyden nærare opp til ordlyden i tilsvarande heimlar i andre lover.

Det kan vere vanskeleg å definere meir presist kva som skal til for at det skal reknast å vere rimeleg grunn til mistanke om urettmessige utbetalingar. Det er ikkje meininga å krevje at ein nærast skal vere sikker på at det har skjedd eller vil skje slike utbetalingar, men det må vere tilhøve i saka som kan indikere dette og som talar for at ein ser nærare på det. Den nye heimelen skal ikkje kunne brukast i saker der det ikkje er slike indikasjonar.

Som etter § 21-4 første leddet, vil det vere plikt til å gi opplysningar berre dersom dette er nødvendig for å avdekkje eller avgrense urettmessige utbetalingar frå trygda, og plikta gjeld berre opplysningar som er naudsynte for dette formålet, sjå det som er sagt om dette kravet i punkt 4.1.3. Det er difor ikkje heilt rett når *Datatilsynet* meiner at Arbeids- og velferdsetaten får ein blankofullmakt til å hente dei opplysningane etaten meiner er relevante. Det er eit tilleggskrav at opplysningane òg skal vere nødvendige for å gjere seg opp ei meining om spørsmålet, og kravet om rimeleg grunn til mistanke om urettmessige utbetalingar vil sjøvsagt gjelde.

Når dei aktuelle vilkår er oppfylte, kan etaten også be om opplysningar om andre enn stønadstakaren. Typisk vil dette gjelde økonomiske tilhøve (til dømes ektemakar med felles verksemd) eller kor ein person bur (saker om stønad til einslege forsørgjarar mv.).

Ved hentinga av opplysningar må ein følgje reglane i forslaget til ny § 21-4 c, sjå punkt 4.3.4.2. Det er berre reglane i tredje til sjetle leddet i denne paragrafen som skal brukast her (første og andre leddet om pasientjournalar er ikkje aktuelle). Dette

vil mellom anna innebere ei avgrensing av plikta til å gi opplysningar til det ein pliktar å vitne om etter tvistelova, slik Næringslivets Hovedorganisasjon gjekk inn for i høyringssvaret sitt (avgrensinga følger av femte leddet i den nye § 21-4 c).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at ein i første leddet i ny § 21-4 a i folketrygdlova gir Arbeids- og velferdsetaten heimel til å hente opplysningar frå andre enn dei som er nemnde i § 21-4 første leddet, personar eller instansar, private eller offentlege. Vilkåret skal vere at det er rimeleg grunn til mistanke om at det har skjedd eller vil skje urettmessige utbetalingar frå trygda. Slike opplysningar skal berre kunne krevjast av Arbeids- og velferdsdirektoratet eller særskilt utpeikte einingar i etaten, og ein kan berre krevje opplysningar som er nødvendige i høve til å avdekkje eller avgrense urettmessige utbetalingar. Opplysningar kan krevjast utan godtgjersle og utan omsyn til teieplikt. Folketrygdlova ny § 21-4 c om reglar for henting av opplysningar skal gjelde.

Reglane om opplysningar utan godtgjersle og utan omsyn til teieplikt vert foreslått tekne inn i folketrygdlova ny § 21-4 a tredje leddet som felles regel for opplysningar frå tredjemann og kontroll på staden. Fleire av høyringsinstansane spør om ei klargjering av tilhøvet til teieplikta. Regelen om opplysningar utan godtgjersle tilsvarar ordninga for opplysningar etter § 21-4 første leddet.

Ein viser til lovforslaget § 21-4 a første og tredje leddet og til merknadene til dei einskilde føresegnene.

4.5.3.3 Kontroll på staden – folketrygdlova ny § 21-4 a andre og tredje leddet

Det grunnleggjande spørsmålet ved utforminga av ei ordning med kontroll på staden er i kva for tilfelle slik kontroll kan skje. I høyringsnotatet bygde ein på at slike kontrollar berre skulle skje når det var grunn til mistanke om trygdemisbruk. Både *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* meiner at dette vil redusere effekten av slike kontrollar vesentleg. Ofte vil det vere uklart om eit slikt vilkår er oppfylt. Departementet tolkar dette slik at ein ønskjer ei ordning meir i retning av stikkprøvekontroll, dvs. ei ordning som til dømes *Den Norske Advokatforening* går imot.

Departementet ser det slik at innføringa av ei ordning med kontroll på staden bør ta sikte på å vere ein fullt ut effektiv reiskap i høve til å avdekkje og hindre trygdemisbruk. I høyringssvaret frå Arbeids- og velferdsdirektoratet vert det peikt på at einskilde bransjar er særleg utsette for

misbruk på grunn av tilhøva ein arbeider under. Det kan dreie seg om stor utskifting av arbeidstakarar eller uvanleg store opningar for «svarte» inntekter. Departementet finn at ei effektiv kontrollordning bør opne for *stikkprøvekontroll* i høve til slike verksemdar, i tillegg til kontroll på staden når det er rimeleg grunn til mistanke om at det har skjedd eller vil skje urettmessige utbetalingar frå trygda i samband med verksemda.

Ei rekkje andre lover gir kontrollinstansar høve til kontroll på staden utan vilkår om at det skal vere konkret grunn til mistanke om brot på reglane. Til dømes gjeld dette skatteetaten. Ei anna sak er at kontrollen særleg vil bli nytta når ein reknar med å finne tilhøve som ikkje samsvarar med reglane. Etter ei ny vurdering av desse spørsmåla meiner departementet at Arbeids- og velferdsetaten bør ha høve til å utføre kontrollar utan krav om konkret mistanke eller andre vilkår som vil kunne tolkast og gi opphav til rettssaker eller diskusjonar generelt. Ved nærare ettertanke kan ein slik heimel verke nokså sjølvst, sett i høve til arten av dei kontrolloppgavene som etaten har og i høve til at brot på reglane enklast kan bli avdekte på denne måten for svært mange av ytingane i folketrygda. Det er ein klar føresetnad at heimelen i tilfelle vert brukt i verksemdar som ein erfaringsmessig veit er utsette med omsyn til trygdemisbruk eller ved konkret mistanke til ei bestemt verksemd.

Høyringsnotatet la opp til enkle og ikkje særleg inngripande tiltak under kontrollbesøka, sjå forslaget om dette i punkt 4.5.1. Hovudtiltaket var at arbeidstakarane skulle identifisere seg med tanke på kontroll med innmelding i AA-registeret og kontroll i høve til ytingar som sjukepengar. Vidare skulle ein kunne krevje innsyn i dokument for å avdekkje eller hindre urettmessige utbetalingar frå trygda. Departementet ser ikkje grunn til endringar i dette.

Fleire høyringsinstansar tek opp korleis retten til innsyn i dokumenta er å forstå, sjå til dømes høyringssvaret frå *Arbeidsgiverforeningen Spekter*. Det er klart at Arbeids- og velferdsetaten kan krevje å sjå dokumenta, men ikkje like klart om dei kan ta kopi eller få dokumenta med seg. *Økokrim* peiker på at heimel til å ta med seg dokument – sikring av bevis – normalt byggjer på avgjerd om dette i tingretten. Etter folketrygdlova § 21-4 noverande femte leddet kan Arbeids- og velferdsetaten krevje slik avgjerd og hjelp frå politiet til å sikre bevisa.

Departementet reknar med at det ikkje er noko til hinder for å ta notat frå dokument ein har fått innsyn i, og det verkar da ikkje å vere eit særleg stort steg vidare å kunne få med seg kopi av dokumenta. Ein foreslår at dette vert innarbeidd i

lovforslaget. Dersom etaten reknar med at ein vil ha bruk for å ta med seg originaldokumenta, bør ein på førehand ta opp saka etter heimelen ein har i folketrygdlova § 21-4.

Høyringsrunden avdekte ulike behov for suppleringsreglane knytta til framgangsmåten ved kontroll på staden, sjå punkt 4.5.2.

Det første spørsmålet gjeld om kontroll skal varslast på førehand. Etter departementet si meining kan dette ikkje vere aktuelt, ettersom det klart nok vil motverke intensjonane med kontrollen.

Vidare må slike kontrollar reknast som gransking etter forvaltningslova § 15, som mellom anna etablerer ei klageordning. Ein kunne tenkje seg at ei slik klage skulle kunne utsetje kontrollen, men resultatet ville da bli det same som ved varsling om kontrollen på førehand, at ein ikkje vil få noko ut av kontrollen av di verksemda får tid til å førebu seg. Regelen bør difor vere at klage etter forvaltningslova § 15 ikkje skal utsetje kontrollen.

Til slutt er det ein føresetnad for effektiv gjennomføring av kontroll på staden at ein får tilgang til lokala eller området der verksemda held til, utan ugrunna opphald. Ein foreslår difor at ein skal kunne krevje bistand av politiet til å gjennomføre kontrollen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at Arbeids- og velferdsetaten eller særskilt utpekte einingar i etaten får heimel i folketrygdlova ny § 21-4 a andre leddet til å gjennomføre kontroll på staden. Ved kontrollen skal ein kunne krevje at arbeidstakane identifiserer seg, og ein skal kunne krevje innsyn i og kopi av dokument som kan avdekkje eller hindre urettmessige utbetalingar. Kontrollen skal gjennomførast utan varsling på førehand, ei eventuell klage over kontrollen skal ikkje føre til utsetjing, og ein kan be om bistand frå politiet til å gjennomføre han. Kontroll på staden kan gjennomførast som stikkprøvekontroll i utsette bransjar, og generelt ved konkret mistanke om trygdemisbruk. Det vert foreslått presisert at *helseopplysningar* berre kan krevjast etter reglane i §§ 21-4 og 21-4 c.

Reglane i folketrygdlova ny § 21-4 a tredje leddet om at opplysningar eller innsyn i dokument vert å gi utan hinder av teieplikt og utan godtgjersle skal gjelde også i høve til kontroll på staden (sjå punkt 4.5.3.2).

Ein viser til lovforslaget § 21-4 a andre og tredje leddet og til merknadene til dei einskilte føresegnene.

4.6 Utveksling av informasjon med forsikringsselskap mv. – folketrygdlova ny § 21 – 4 b

4.6.1 Gjeldande rett og bakgrunn

Etter folketrygdlova § 21-4 kan Arbeids- og velferdsetaten berre få tilgang til opplysningar som det gjeld teieplikt for dersom det vert gitt pålegg om dette med grunnlag i behandlinga av ei konkret sak. Det same vil gjelde etter forslaget til ny § 21-4 a første ledd om opplysningsplikt for tredjemann. Personar eller institusjonar som har teieplikt, og som kjenner til tilhøve som indikerer trygdemisbruk, kan ikkje gi opplysningar av eige tiltak.

I Ot.prp. nr. 60 for 2001-2002 vart det fremja forslag om heimel til å gi opplysningar til etaten utan hinder av teieplikta for personar og institusjonar som etter folketrygdlova § 21-4 kan få pålegg om å gi Arbeids- og velferdsetaten nødvendige opplysningar. Forslaget vart ikkje vedteke i Stortinget, sjå Innst. O. nr. 56 for 2001-2002. Mellom anna viste ein til at krinsen som ville kunne gi opplysningar var for omfattande og at høyringa var mangelfull. Ein meinte òg at forslaget kunne tenkjast å skade tilliten mellom dei som fekk heimel til å gi opplysningar av eige tiltak og deira klientar/pasientar.

I høyringa til proposisjonen viste *Finansnæringens Hovedorganisasjon* til ulike problem knytta til forslaget, men ville likevel etter ei samla vurdering gå inn for at forsikringsselskap og andre finansinstitusjonar fekk høve til å gi opplysningar til trygda utan hinder av eigen teieplikt. Tidlegare Rikstrygdeverket tok difor opp med departementet forslag om dette. I brev 6. juli 2006, vedlagt eit notat med nærare omtale av saka, slutta Finansnæringens Hovedorganisasjon seg til dette forslaget, og foreslo samstundes at Arbeids- og velferdsetaten på dei same vilkåra skulle få rett til å varsle finansinstitusjonar om fare for forsikringssvindel mv.

I Dok. nr. 8:87 (2006-2007) har stortingsrepresentantane Elisabeth Aspaker, André Oktay Dahl, Martin Engeset og Bent Høie fremja eit lovforslag identisk med det som vart fremja i Ot.prp. nr. 60 for 2001-2002. Representantane viser til behovet for effektivisering av arbeidet mot trygdemisbruk. Forslaget vart ikkje vedteke, sjå Innst. O. nr. 3 (2007-2008).

4.6.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet foreslo departementet at det vert etablert ein heimel for forsikringsselskap og andre finansinstitusjonar til å gi Arbeids- og velferdsetaten opplysningar av eige tiltak utan hinder av teie-

plikta. Ein viser i samband med dette til § 7 i kvitvaskingslova om retten til å varsle Økokrim om moglege straffbare tilhøve. Departementet rekna med at forikringselskap mv. i særleg grad vil kunne ha eller få opplysningar som indikerer trygdemisbruk. Forsikringsselskapa har skadesaker som ligg nær opp til sakene i Arbeids- og velferdsetaten, og ofte vil det versere sak på det same grunnlaget både i etaten og i forsikringsselskapet.

Departementet meinte at ein heimel til å informere bør vere avgrensa til tilhøve som har medført eller kan medføre urettmessig mottak av trygdeytningar. Det bør vidare vere frivillig å gi informasjon av eige tiltak, ikkje ei plikt tilsvarende plikta til å gi opplysningar etter pålegg om det. Etter mønster av § 11 i kvitvaskingslova burde dei som gir informasjon i god tru, ikkje kunne gjerast ansvarlege for dette.

Departementet foreslo òg at det vert etablert ein tilsvarende opplysningsrett for Arbeids- og velferdsetaten i høve til forsikringsselskap og pensjonsinnretningar. Det er ei samfunnsinteresse å hindre forsikringssvindel, og forsikringsselskap mv. vil ha den same nytta av varsling som Arbeids- og velferdsetaten. Varslingsretten skulle gjelde i tilfelle der Arbeids- og velferdsetaten har gjort feilutbetalningar som kan krevjast tilbake, dvs. tilfella der mottakaren forsto eller burde ha forstått at utbetalinga hadde si årsak i ein feil. Vidare måtte Arbeids- og velferdsetaten kjenne til at det er eller har vore ei sak i eit konkret forsikringsselskap eller pensjonsinnretning. Dette ville kunne redusere monaleg verdien av varslingsretten.

Finansnæringens Hovedorganisasjon reiste i brevet 6. juli 2006 spørsmålet om Arbeids- og velferdsetaten kan melde alle aktuelle saker til Hovedorganisasjonen, som lagar eit eige register som selskapa kan bruke til kontrollsøk. Departementet meinte i utgangspunktet at varslingsretten berre burde gjelde i høve til konkret mistanke om forsikringssvindel, men ba likevel om at høyringsinstansane vurderte spørsmålet, ut frå at ordninga ville gi ei klar effektivisering.

Departementet meinte at forslaga i høyringsnotatet ville sikre varslingsrett i tilfella der det er mest sannsynleg at varsling vil føre til noko. Likevel vil ein varslingsrett for alle som kan få pålegg om å gi opplysningar til Arbeids- og velferdsetaten, slik ein gjekk inn for i Ot.prp. nr. 60 for 2001-2002 og slik det vart foreslått i Dok. nr. 8:87 for 2006-2007, kunne bidra til effektivisering av arbeidet mot trygdemisbruk. Departementet ba difor om kommentarar til ein slik meir omfattande varslingsrett.

4.6.3 Høyringsinstansane

4.6.3.1 *Merknader til forslaget frå departementet Arbeids- og velferdsdirektoratet, Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio), Juss-Buss, Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten, Statens pensjonskasse, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) og Økokrim* sluttar seg til forslaget om informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskap mv., medan *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* seier at ein ikkje har merknader til forslaget.

Akademikerne, Datatilsynet og Den norske legeforening er skeptiske til forslaget ut frå omsynet til personvern. Ein reknar med at informasjonsutvekslinga vil medføre overføring av sensitive data, til dømes helseopplysningar. Datatilsynet meiner i tillegg at ein bør halde på prinsippet om at offentlege organ berre skal gi frå seg informasjon når dette er til nytte for organet sjølv.

Fleire av høyringsinstansane som er positive til forslaget om utveksling av informasjon har synspunkt på utforminga av reglane eller omfanget av ordninga:

Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) reiser spørsmål om forslaget til lovtekst vil vere tilstrekkeleg til å gjere det mogleg for finansnæringa å gi informasjon til Arbeids- og velferdsetaten. Problemet er utforminga av teieplikta i næringa, som etter lovreglane berre kan vike for *plikt* til til å gi opplysningar, ikkje *rett* til å gi opplysningar slik det er tale om her. Ein ber om at departementet ser nærare på dette før det endelege framlegget. Ein meiner òg at ein bør opne for informasjon frå Arbeids- og velferdsetaten når ein person har gjort forsøk på å oppnå urettmessige utbetalningar frå trygda, ikkje berre som etter lovforslaget når det faktisk har skjedd feilutbetalningar. FNH framhevar i tillegg behovet for samarbeid mellom forsikringa og trygda, og viser mellom anna til at svindelen i forsikringa kan reknast å utgjere om lag 1 milliard kroner i året.

Justis- og politidepartementet uttaler:

«Det foreslås at Arbeids- og velferdsetaten uten hinder av taushetsplikt skal kunne varsle blant annet forsikringsselskaper, jf forslaget til § 21-4 b annet ledd. Etter ordlyden i forslaget til annet ledd første punktum gjelder dette der det er tale om forhold som «kan medføre» urettmessige betalinger fra den aktuelle institusjonen. Vi antar at det kan være grunn til å la bestemmelsen gjelde også der det «har medført» uriktige utbetalinger, jf for så vidt første ledd. For-

holdet mellom første og annet punktum i annet ledd synes å være at det i annet punktum oppstilles ytterligere vilkår for varsling. Det vil si at varsling bare kan skje der vedkommende faktisk har mottatt urettmessige ubetalinger fra Arbeids- og velferdsetaten og der vilkårene for at etaten kan kreve tilbakebetaling er tilstede. Dersom denne forståelsen er riktig, bør man omformulere bestemmelsen, det vil si foreta en sammenskriving av første og annet punktum. Alternativt bør man vurdere om det også kan være aktuelt å gi Arbeids- og velferdsetaten en varslingsrett selv om det ikke har skjedd noen urettmessig ubetaling av trygd, men der det likevel kan være en mistanke om at det kan skje urettmessige forsikringsutbetalinger.

Justisdepartementet mener at en slik alternativ løsning har gode grunner for seg og gjør det mulig å gi opplysninger også i forbindelse med forsøkshandlinger. Det må antas at det også i slike tilfelle vil kunne foreligge opplysninger av betydning for å kunne avdekke om det har, eller kan bli tale om urettmessige forsikringsutbetalinger. En slik løsning gir også en bedre harmonisering mellom bestemmelsens først og annet ledd. Etter Justisdepartementets oppfatning synes vilkårene om at varsling bare kan foretas når det er foretatt uriktige betalinger og vilkårene for å kreve tilbakebetaling er til stede, unødig restriktive. Hvorvidt varslingsretten skal gis et videre anvendelsesområde kan vurderes på nytt etter at man har tilegnet seg nødvendige erfaringer for så vidt gjelder om varslingsrett som foreslått fungerer etter forutsetningene.»

Politidirektoratet støttar som nemnd forslaget om informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskapa mv. Ein meiner at forslaget også vil bidra til å effektivisere arbeidet for politiet, som i dag har all koordinering av saker som vedkjem både trygd og forsikring. I tillegg meiner ein at ein med fordel kan ta med likningskontora i eit slikt samarbeid.

Økokrim reiser spørsmål om effektivisering av informasjonen frå Arbeids- og velferdsetaten ved å kanalisere han gjennom FNH.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet tek opp spørsmålet om avgrensingar i høve til teieplikta ved informasjonsutvekslinga og handsaminga av opplysningar ein får. Når det gjeld opplysningar frå Arbeids- og velferdsetaten til forsikringa, meiner ein at den foreslåtte avgrensinga til tilfelle der etaten kjenner til at det verserer ei sak for eit konkret forsikringsselskap må kunne akseptertast.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler:

«I bestemmelsens første ledd er finansinstitusjoner gitt mulighet til å informere etaten om forhold som kan medføre eller har medført urettmessig utbetaling av trygdeytelser. Tilsvarende er etaten i andre ledd gitt mulighet for å informere finansinstitusjoner om forhold som kan medføre urettmessige utbetalinger fra denne institusjonen. Arbeids- og velferdsdirektoratet er av den oppfatning at ordlyden bør være identisk i de to leddene, og foreslår at ordlyden «kan medføre eller har medført» brukes i begge leddene.»

4.6.3.2 Merknader til tilleggsspørsmåla i høyringsnotatet

I høyringsnotatet ba departementet om ei vurdering av spørsmålet om innmelding av alle feilutbetalingssaker til FNH for å lage eit eige register der.

Akademikerne, Den Norske Advokatforening, Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede, Politidirektoratet, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Regjeringsadvokaten og Arbeids- og velferdsdirektoratet går mot dette forslaget ut frå omsynet til personvern.

Finansnæringens hovedorganisasjon (FNH) ser òg problema som knyttar seg til eit slikt register og reiser spørsmål om ei løysing der FNH får alle meldingane frå Arbeids- og velferdsetaten og sender dei vidare til alle dei aktuelle selskapa.

Vidare ba departementet i høyringsnotatet om kommentarar til ein varslingsrett for alle som kan få pålegg om å gi opplysninger til Arbeids- og velferdsetaten, dvs. forslaget frå Ot.prp. nr. 60 (2001-2002) og Dok.nr. 8:87 (2006-2007).

Den Norske Advokatforening og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) er dei einaste instansane som har sagt noko om dette. Dei gir inga støtte til forslaget.

4.6.4 Departementet si vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet finn at ein ut frå reponsen i høyringsrunden bør gå vidare med forslaget om utveksling av informasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskapa mv.

Ut frå merknaden til *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)*, synest det klart at ein må gjere endringar i lovene som regulerer teieplikta for finansnæringa, slik at tilhøva ligg til rette for at ein kan gi informasjon til Arbeids- og velferdsetaten. Når denne teieplikta berre må vike for *pålegg* om å gi informasjon, vil ein ikkje etter eige tiltak kunne gi opplysningar til Arbeids- og velferdsetaten.

Høyringsrunden avdekkjer òg eit behov for å gå gjennom utforminga og i noka mon omfanget av varslingsretten etter forslaget i høyringsnotatet, sjå til dømes merknadene frå *FNH, Justisdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet*.

Ut frå høyringsvara, særleg synspunkta frå Justisdepartementet, kan det sjå ut til at vilkåra for varsling frå Arbeids- og velferdsetaten har fått ei noko uheldig formulering. Etter ei ny vurdering er det òg vanskeleg å halde fast ved at etaten berre skal kunne varsle dersom det faktisk har skjedd ei feilutbetaling frå Arbeids- og velferdsetaten, og at vilkåra for å krevje attende feilutbetalinga er oppfylte. *Justisdepartementet* meiner at dette vilkåret er meir restriktivt enn naudsynt, og at ein bør ta med tilfella der det er gjort forsøk på å oppnå ei urettmessig trygdeytning. Det same meiner *Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)*.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er samd i dette, slik at varslingsretten bør gjelde når ein person ved forsett eller aktløyse har fått eller har søkt å oppnå urettmessige ytingar frå Arbeids- og velferdsetaten. Dette medfører at varslingsretten vert avgrensa til dei same tilfella som foreslått i høyringsnotatet, likevel slik at ein òg skal kunne varsle sjølv om forsettet eller aktløysa ikkje har ført til utbetalingar frå trygda. Eit forsikringsselskap skal i slike tilfelle kunne varslast om tilhøve som har medført eller kan medføre urettmessige utbetalingar frå denne institusjonen til denne personen. Det siste er meint å medføre at etaten berre kan varsle når ein kjenner til at den aktuelle personen har ei sak eller er forsikra i eit bestemt selskap.

Reaksjonane i høyringsrunden i høve til spørsmålet om eit register i forsikringsbransjen over avslørte trygdemisbrukssaker gir etter departementet si vurdering ikkje grunnlag for ei meir omfattande informasjonsutveksling frå Arbeids- og velferdsetaten til forsikringsselskapa enn det som var foreslått i høyringsnotatet. *FNH* har foreslått mellommøysingar, mellom anna at det vert utpeikt ein «trygdeansvarleg» i kvart selskap til å ta mot meldingane frå Arbeids- og velferdsetaten. Dette ville likevel medføre at desse etter måten sensitive opplysningane ville gå til alle selskapa, utan omsyn til om personen faktisk er eller har vore forsikra der. Ein held difor fast ved forslaget om at melding frå etaten berre vert gitt til det konkrete selskapet der personen er forsikra.

Ofte vil etaten ha kunnskap om selskapet der ein konkret person er forsikra. I mange saker hentar forsikringsselskapa aktuelle opplysningar frå trygda for å kunne vurdere krav mot selskapa. Dette skjer ved at selskapet legg fram ei fullmakt der forsikringtakaren gir skriftleg samtykke til at

legeerklæringar mv. vert utleverte etter nærare spesifikasjonar i samtykket. Denne fullmakta vil liggje i saka, og sakshandsamaren vil da kunne kontakte forsikringsselskapet for å få klarlagt om personen har ei sak der. Slik kunnskap vil etaten som nemnd kunne ha i mange saker, og dette gjer at varslingsretten vil kunne verke effektivt.

Justisdepartementet reiser spørsmål om Arbeids- og velferdsetaten bør ha varslingsrett i høve til forsikringsselskapa utan omsyn til kva som har skjedd i eigen etat, dvs. varsling berre på grunnlag av at ein konkret veit om ei svindelsak i forsikringa. Arbeids- og inkluderingsdepartementet ser at ei slik endring av forslaget ville medføre vesentleg enklare reglar. Ein er likevel usikker på i kva for mon dette ville gjere ordninga meir effektiv. Spørsmålet vil kunne vurderast på nytt på grunnlag av erfaringane i praksis. Ein kan heller ikkje sjå at tilhøva per i dag ligg til rette for å inkludere likningskontora i samarbeidsordninga, slik *Politidirektoratet* foreslår.

Nokre av høyringsinstansane ser ut til å leggje til grunn at varslingsretten for Arbeids- og velferdsetaten vil medføre at ein overfører til forsikringsselskapet eller pensjonsinnretninga opplysningar som er henta med tanke på etaten si eiga handsaming av saka, til dømes konkrete opplysningar om helsa til personen. For å gjere det klart at dette ikkje er eller har vore meininga, bør ein ta inn ein regel i lovforslaget om korleis varslet frå Arbeids- og velferdsetaten skal sjå ut. Departementet foreslår at ein for det første etablerer eit forbod mot å gi vidare opplysningane som er henta for eiga handsaming, og for det andre gir retningslinjer for kva varslet skal gå ut på. Ein foreslår at varslet – i tillegg til ein identifikasjon av personen – skal opplyse kva for ytingar vedkomande har fått eller søkt å oppnå og i tillegg seier om dei feilaktige eller mangelfulle opplysningane i saka gjeld sivilstand, bustad, økonomiske eller helsemessige tilhøve eller anna. På grunnlag av dette varslet vil forsikringsselskapet kunne krevje at vedkomande til dømes gjennomgår ei kontrollundersøking eller kjem med ny dokumentasjon på det aktuelle området. Selskapet vil ikkje med heimel i den nye paragrafen kunne få noko frå Arbeids- og velferdsetaten som kan vere til direkte bruk ved handsaminga av saka.

Departementet foreslår at den som det vert gitt opplysningar om til Arbeids- og velferdsetaten eller til eit forsikringsselskap mv ikkje skal få varsel om informasjonsutvekslinga. Ein kan ikkje sjå tilstrekkeleg grunn til at denne personen skal få høve til å førebu seg på kontrollen og/eller kravet om tilbakebetaling som vil kome etterpå. Slike tilpassingar

kan mellom anna vere at feilaktig utbetalte pengar vert unnagøymde. Risikoen for tilpassingar vert redusert med den foreslåtte regelen. Departementet har vurdert om ein eventuelt kunne gi varsel om informasjonsutvekslinga seinare, men ein kan ikkje sjå at dette vil ha særleg meaning sett i høve til det varselet som vert gitt ved at saka vert tatt opp til ny vurdering av institusjonen som har fått informasjon om dei aktuelle tilhøva.

Ein foreslår at reglane i høyringsforslaget om teieplikt for mottakar av opplysningane etter varslingsordninga, begrensingar i bruken av opplysningane og fritak for straff og erstatning for den som gir opplysningar i god tru, vert tekne med i det endelege lovforslaget.

Spørsmålet om å gi varslingsrett til alle som kan få pålegg om å gi opplysningar etter folketrygdlova § 21-4 første leddet, vekte lita interesse i høyringsrunden. Dei som sa noko om dette, var heilt imot. Departementet tek difor ikkje opp eit slikt forslag no, men vil etter kvart vurdere om tilhøva ligg til rette for at ei eller fleire av desse gruppene kan få ei ordning med varslingsrett. I denne samanhengen vil det vere vesentleg i kva for grad ein kan rekne med at varslinga vil vere nyttig for arbeidet til Arbeids- og velferdsetaten, samanlikna med ulempene som vil kunne vere knytta til slik varslings.

Ulempene ved ei varslingsordning er først og fremst at ordninga vil kunne nyttast selektivt ut frå personlege preferansar og i verste fall utan tilstrekkeleg grunn. Risikoen for dette aukar med omfanget av varslingsordninga. Departementet vurderer det slik at at risikoen er minimal med den utforminga forslaget her har fått. Varslingsretten er lagt til profesjonelle aktørar innanfor eige fagfelt. Ein finn likevel grunn til å ta inn heimel til å gi reglar om korleis retten skal utøvast i praksis.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at det vert etablert ein ny § 21-4 b i folketrygdlova som gjort greie for her. For å sikre at finansinstitusjonar skal kunne gi informasjon til Arbeids- og velferdsetaten, foreslår ein i tillegg endringar i lovene om sparebankar (§ 21 første leddet), forretningsbankar (§ 18 første leddet) og i forsikringslova (§ 1-6 andre leddet) som gjer det klart at teieplikta i næringa ikkje er til hinder for at det vert gitt informasjon etter folketrygdlova § 21-4 b.

Ein viser til lovforslaget § 21-4 b og til merkna-dene til denne paragrafen.

4.7 Presisering av at personar som får overgangsstonad må gjere det sannsynleg at han eller ho er einsleg far eller mor med eineomsorg for barn – folketrygdlova § 15-5 første leddet

4.7.1 Gjeldande rett

Overgangsstonad skal sikre inntekt for dei som har eineomsorg for barn og gi hjelp til sjølvhjelp i ei overgangstid, slik at dei kan bli i stand til å forsørge seg ved eige arbeid, sjå folketrygdlova § 15-1.

Overgangsstonad vert gitt etter folketrygdlova § 15-6 til einsleg mor eller far som i ei overgangstid er ute av stand til å forsørge seg sjølv ved eige arbeid på grunn av omsorgen for barn eller av di han eller ho først etter ei utdanningstid eller omstillingstid kan få arbeid. Etter folketrygdlova § 15-5 første leddet er det eit vilkår at den einslege forelderen har eineomsorg for barnet. Eineomsorg er i andre leddet legaldefinert som at den eine av foreldra varig har klart meir av den daglege omsorgen enn den andre og at foreldra bur kvar for seg. Foreldre som er aleine om omsorg for barn vert rekna å vere i ein vanskelegare situasjon enn andre foreldre med omsyn til å kunne arbeide og skaffe seg kompetanse. Har ikkje den einslege mora eller faren eineomsorg, vil ikkje statusen som einsleg vere noko som set han eller ho i ein slik særleg omsorgssituasjon som overgangsstonaden er meint å kompensere. Etter § 15-5 andre leddet andre punktumet vert foreldra ikkje rekna å ha eineomsorg dersom dei har nære buforhold.

Stonaden vert i utgangspunktet gitt i tre år. Etter at barnet har fylt tre år, er det eit vilkår for å få overgangsstonad at den einslege forelderen er i yrkesretta aktivitet. Rett til overgangsstonad i to år til, og for nokon stonadsgrupper tre år til, vert gitt under utdanning eller opplæring. Årleg overgangsstonad utgjer 1,85 gonger grunnbeløpet.

I samband med høyringa har NAV Kontroll og innkrevjing og Arbeids- og velferdsdirektoratet i møte med departementet og i brev 25. september 2007 mellom anna gjort greie for erfaringane frå arbeidet med trygdemisbruk når det gjeld stonad til einsleg mor eller far og problema med praktiseringa av reglane i dag.

Talet på anmeldte saker som gjeld einslege forsørgjarar har auka sterkt. Om lag ein tredel av tipsa (totalt 16-1700 i året) gjeld denne gruppa. Statistikk over anmeldte saker på området einsleg mor eller far har auka frå 51 saker i 2000 til 111 saker i 2006 (ein fekk 425 tips i 2005 og 358 i 2006). Beløpet i 2006 på dette området aleine var ca. 22 millionar kroner. Fleire av dei anmeldte sakene har resultert

i domfelling av så vel mor som far og med opp mot eitt år fengselsstraff og erstatning til Arbeids- og velferdsetaten og sosialetaten (bustøtte) med fleire hundre tusen kroner. Talet på tips, sett i samanheng med at det berre er dei sakene der ein har relativt klare indisium på urettmessige stønader som vert meldt til politiet, talar for at mørketalet er stort.

Direktoratet og NAV Kontroll og innkrevjing har peikt på at spesielt vilkåra om at stønadstakaren skal ha eineomsorg for barn og ikkje skal leve saman med den andre av foreldra til barnet som skapar dokumentasjonsproblem. Erfaringane frå etaten er at det på trass av mistanke om misbruk likevel vert opplevd som vanskeleg å avslå krav om overgangsstønad. Direktoratet har i samband med dette vist til at det i motiva til barnetrygdlova er ein føresetnad at det ved søknad om utvida barnetrygd er stønadstakaren som i tvilstilfelle må leggje fram bevis for at han eller ho har eige hushald. Direktoratet meiner at ein bør kunne snu på kven som skal føre bevis med omsyn til om foreldra faktisk bur kvar for seg jamvel når det gjeld vurderinga av stønad til einsleg mor eller far.

4.7.2 Departementet si vurdering

Departementet meiner at det i høve til legitimiteten i ordninga er viktig å hindre misbruk av overgangsstønad. På bakgrunn av tilbakemeldinga frå direktoratet om utfordringar ved praktiseringa av regelverket og spørsmålet om innføring av ein regel om kven som må føre bevis for separat hushald parallelt til det som materielt gjeld for utvida barnetrygd, vurderer departementet her om ein bør få ein slik regel i lova med omsyn til overgangsstønad.

Overgangsstønad og utvida barnetrygd rettar seg i det vesentlege til same målgruppa, einslege foreldre. Ytingane har likevel ulikt formål. Medan utvida barnetrygd skal dekkje meirutgifter ved at ein er aleine om hushaldet, skal overgangsstønad dekkje levekostnader og føre til seinare sjølvforsørging. Etter den tidlegare lova om barnetrygd var vilkåret for å få utvida barnetrygd at stønadstakaren, i tillegg til å ha eineomsorg for barnet, hadde status som einsleg og ikkje levde saman med den andre av foreldra. Etter praksis var vurderingstemaet særleg om den eine av foreldra hadde sin faste bustad i same bueininga eller huset som barnet og den andre av foreldra. I lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd er retten til utvida barnetrygd ikkje lenger knytta til vilkår om eineomsorg eller at ein ikkje lever saman med den andre forelderen. Utvida barnetrygd er nå knytta til at foreldra ikkje

bur saman i eit felles hushald. Det framgår av Ot.prp. nr. 57 (2000-2001) at dette er tufta på formålet med utvida barnetrygd og omsynet til å lette vurderingstemaet, men at ein da hadde visse føresetnader om kven som måtte føre bevis for dette. I Ot.prp. nr. 57 vert det sagt:

«I de aller fleste tilfeller vil det ikke være noe problem å fastslå hvorvidt barnets foreldre er etablert i hver sin boenhet. Det mest vanlige er at en av foreldrene etter brudd flytter til annet hus eller annen leilighet. Avgrensningsproblemer vil oppstå der for eksempel det som tidligere var felles bolig deles opp til flere boenheter, og der foreldrene bosetter seg i hver sin etasje og lignende. I disse tilfellene foreslås det at trygdekontoret må kunne kreve at foreldrene dokumenterer at de bor i en egen boenhet i forhold til retten til utvidet barnetrygd. De må kunne dokumentere at det foreligger en ny utgiftsprofil. Dokumentasjon på dette kan for eksempel gå ut på at det fremlegges kvitteringer fra telefonselskap (eget telefonabonnement), NRK (egen TV-lisens), Posten, Folkeregisteret (melding om flytting), aviser m.m. og at summen av dokumentasjon må sannsynliggjøre at vedkommende har etablert en ny husholdning. Departementet foreslår at det innføres et vilkår om at det er stønadmottaker som skal dokumentere/sannsynliggjøre at vilkårene for rett til utvidet stønad er oppfylte. Tanken bak en slik bestemmelse er at søkeren skal kunne sannsynliggjøre/ godtgjøre overfor trygdeetaten at han/hun rent faktisk bor sammen med barnet i en egen husholdning adskilt fra den andre av barnets foreldre.»

Dei aller fleste som søker overgangsstønad vil også ha krav på utvida barnetrygd. Det følgjer likevel av det som er sagt her at krava til atskilt bustad er ulike for dei to ytingane, slik at vilkåra for utvida barnetrygd kan vere oppfylte, samtidig som han eller ho ikkje har krav på overgangsstønad. Departementet meiner at det ikkje er aktuelt å objektivisere vilkåra for overgangsstønad ved å oppheve kravet til eineomsorg, slik det er gjort for utvida barnetrygd, for på den måten å unngå tvil om vilkåra for overgangsstønad er oppfylte. Ein viser til at formålet med stønad til einsleg mor/far er å avhjelpe den meirbelastninga det er å vere aleine om den faktiske og daglege omsorgen og slik leggje til rette for hjelp til sjølvhjelp. Det er nettopp eineomsorgen som er utgangspunktet for stønaden, ikkje meirkostnader ved separat hushald.

Det praktiske problemet som utløyser spørsmål om regulering av kven som må føre bevis for at vilkåra er oppfylte ved overgangsstønad, er at ein av foreldra kan registrere seg med fast bustad hos

ein ven, foreldre, anna familie, postboks osv., utan at Arbeids- og velferdsetaten har høve til å kontrollere realiteten i dette. Det er normalt ikkje mogleg å vite om ei melding om bytte av bustad er reell utan at ein undersøker dette på same måte som når politiet undersøker proforma ekteskap. Dette inneber at etaten som utgangspunkt ikkje har noko anna å byggje på enn bustadsregistreringa og opplysningane gitt av stønadstakaren sjølv, eventuelt den andre av foreldra til barnet. Situasjonen vil betre seg monaleg med den opplysningsplikta for tredjemann som ein har foreslått i punkt 4.5.3.2.

Det alminnelege, sivilrettslege utgangspunktet er at det er den som hevdar å ha ein rett som må gjere dette sannsynleg. Trygderetten har i samsvar med fast og langvarig praksis lagt til grunn at det som hovudregel er den som meiner å ha krav på den aktuelle ytinga som også må føre bevis for kravet. I dei aktuelle sakene fører dette til at den som krev stønad som einsleg forelder må dokumentere at han eller ho bur ein annan stad enn den andre forelderen. Stønadstakaren kan likevel vanskeleg leggje fram dokumentasjon som «beviser» dette, anna enn ei melding om ny adresse. Dermed har han eller ho ved å gi ei slik opplysning, som utgangspunkt, gjort kravet sitt sannsynleg i tilstrekkeleg grad. I dag krev ein berre at dei som får utvida barnetrygd eller stønad til einsleg mor eller far skriv under på eit detaljert eigenerklærings-skjema éin gong i året. Dette tillitsbaserte systemet medfører i praksis at det er etaten som må føre bevis for at han eller ho ikkje bur der han eller ho har oppgitt.

Dersom det er mistanke om eller konkrete haldepunkt for at opplysninga ikkje er riktig, for eksempel ved at ein ved ein utlendingskontroll (av andre personar) har funne ut at den andre forelderen ikkje bur på oppgitt adresse, blir det eit spørsmål om stønadstakaren i tilstrekkeleg grad har sannsynleggjort at vilkåret er oppfylt. Det er i denne samanhengen at direktoratet ønskjer ei regelendring som snur om på kven som må føre beviset.

Departementet vil peike på at dersom det er konkrete haldepunkt for at opplysninga om bustad ikkje er riktig, vil etaten kunne kome til at stønadstakaren ikkje i tilstrekkeleg grad har sannsynleggjort retten sin, dersom ho eller han ikkje har gitt ei fullgod forklaring om tilhøvet.

På bakgrunn av tilbakemeldingane frå direktoratet om praktiseringa av reglane i etaten, meiner departementet at det vil vere tenleg å presisere i lova at det er stønadstakaren som må føre bevis for at vilkåra er oppfylte.

Eit eksempel som ikkje er uvanleg er at foreldra melder om at dei ikkje lever saman og den eine av foreldra oppgir ny bustad, men at foreldra får barn saman i løpet av den tida da den som pretenderer å ha eineomsorg for felles barn får overgangsstønad. Departementet meiner at det i desse tilfella er vanskeleg å leggje til grunn at stønadstakaren er einsleg forelder og/eller har eineomsorg.

I slike tilfelle kan det vere avgjerande kven som må føre bevis. Dersom det er forvaltninga som skal sannsynleggjere at stønadstakaren ikkje er einsleg eller ikkje har eineomsorg, vil det antakeleg ikkje vere nok å vise til at foreldra igjen har fått barn saman. Dersom stønadstakaren må føre bevis for at han eller ho er einsleg forelder med eineomsorg, meiner departementet at det i desse sakene i praksis normalt ikkje vil vere aktuelt å leggje til grunn at kravet til eineomsorg er oppfylt. Departementet legg til grunn at når foreldra – trass i at dei har meldt frå om brot på samlivet – igjen har fått barn saman, vil ei eventuell ny erklæring om at den eine forelderen nå igjen har flytta ut få lita eller inga sjølvstendig vekt.

Departementet har vurdert om ein like gjerne kunne ha ein avskjeringsregel i dei tilfella der foreldra igjen får barn saman, men har kome til at dette ikkje er nødvendig når reglane om kven som skal føre bevis vert praktisert som lagt til grunn ovanfor, samtidig som ein held det opent at vilkåra kan vere oppfylte i heilt spesielle tilfelle.

Arbeids- og velferdsetaten har gitt tilbakemelding om at foreldra, i det som etaten mistenkjer er misbrukstilfelle, ikkje sjeldan hevdar at årsaka til at dei ser ut til å bu saman berre er praktiske tilhøve i samband med utøving av samværsretten og ikkje at dei har teke oppatt samlivet eller deler omsorga i større grad enn det som tidlegare var føresetnaden. Departementet legg til grunn at der den forelderen som angjeveleg ikkje til dagleg bor saman med barnet likevel stadig overnattar eller har samvær med barnet heime hos den andre forelderen, vil ein kunne kome til at tilhøva talar for at stønadstakaren ikkje har eineomsorg. Sjølv om det i seg sjølv er positivt at foreldra har samvær, og samvær ikkje teller i høve til retten til utvida barnetrygd, talar formålet med overgangsstønad for at samvær verkar inn på retten til stønad dersom samværet inneber at stønadstakaren i røynda ikkje har eineomsorg.

I praksis vil regelen om kven som skal føre bevis innebere at desto fleire indikasjonar ein har på at han eller ho ikkje er einsleg forelder med eineomsorg, desto større krav til dokumentasjon må ein stille til stønadstakaren for at han eller ho skal kunne reknast å ha sannsynleggjort kravet.

Indikasjonar på at han eller ho ikkje er einsleg forelder med eineomsorg kan for eksempel vere at det ikkje er lagt fram dokumentasjon om mekling, at foreldra, enda dei seier at dei deler på omsorgen, ikkje kan framvise noka samværsavtale, at partane framleis står registrerte som gifte i heimlandet, at ein nyttar postboksadresser osv. Ingen av desse tilhøva vil i seg sjølv kunne vere tilstrekkeleg grunnlag for å avslå overgangsstønad, men momenta vil kunne vere ledd i ei totalvurdering.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at folketrygdlova § 15-5 første leddet vert presisert, slik at det går fram at stønadstakaren må gjere det sannsynleg at han eller ho er eineforsørgjar med eineomsorg for barn.

Ein viser til lovforslaget, folketrygdlova § 15-5 første leddet, og til merknadene til denne føresegna.

4.8 Opplysningar til andre forvaltningsorgan – arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7

4.8.1 Gjeldande rett

Etter forvaltningslova § 13 b nr. 5 er teieplikt etter § 13 ikkje til hinder for at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorgan opplysningar om tilhøvet som ein person har til organet og vedtak ein har gjort, og det same gjeld andre opplysningar når det er naudsynt for å fremje oppgåvene til avgjevarorganet. Nr. 6 i paragrafen utvidar dette ved at «kontrollmyndighet» kan få opplysningar om lovbrøt, mellom anna når dette synest «ønskelig av allmenne omsyn».

De nemnde reglane i forvaltningslova gjeld i utgangspunktet også for Arbeids- og velferdsetaten, jf. arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7 første leddet, men høvet til å gi opplysningar til andre forvaltningsorgan vert avgrensa i det andre leddet i den nemnde paragrafen. Ein kan berre gi opplysningar til andre forvaltningsorgan så langt det er nødvendig for å fremje oppgåvene til Arbeids- og velferdsetaten eller for å hindre vesentleg fare for liv eller alvorleg skade på helse.

4.8.2 Høyringsnotatet

Departementet viste i høyringsnotatet til at grensene for å gi opplysningar til andre forvaltningsorgan gjer at Arbeids- og velferdsetaten i liten grad kan hjelpe andre offentlege etatar til å hindre økonomisk kriminalitet. Det vil i regelen ikkje vere mogleg for etaten å utlevere opplysningar til andre offentlege organ av eige tiltak.

Arbeids- og velferdsetaten har i nokre tilfelle konkret dokumentasjon på at det er gitt falske opplysningar til andre forvaltningsorgan. Mellom anna kan NAV utland observere at studentar som får stønad frå Statens lånekasse for å studere i utlandet på same tid får dagpengar i Noreg, utan at Lånekassa kan bli informert.

Ut frå dette gjekk ein i høyringsnotatet inn for at etaten får det same høvet til å gi opplysningar som andre forvaltningsorgan har etter forvaltningslova, dvs. å kunne gi opplysningar til andre offentlege etatar utan hinder av teieplikta. Dette vart foreslått avgrensa til opplysningar med sikte på «å hindre urettmessig utbetaling av offentlege midler», sjå utkastet i høyringsnotatet til endringar i arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7 andre leddet første punktumet.

Ettersom teieplikta i Arbeids- og velferdsetaten er direkte knytta til utforminga av teieplikta i forvaltningslova, var departementet i høyringsnotatet i noka mon usikker på om forslaget til endring i arbeids- og velferdsforvaltningslova var å sjå på som ein sjølvstendig heimel eller som ei anvending av forvaltningslova § 13 b nr. 5 og 6. Ein ba om kommentarar til dette.

4.8.3 Høyringsinstansane

Eit fleirtal av høyringsinstansane som går inn på forslaget, meiner at ein bør opne for samarbeid mellom offentlege organ i tråd med forslaget til endringar i arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7. Dette gjeld såleis *Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Justis- og politidepartementet, Oslo kommune, Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten, Samferdselsdepartementet* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)*.

Datatilsynet, Den Norske Advokatforening og Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede (Unio) er negative til forslaget. Det viktigaste argumenta i denne samanhengen er personvernomsynet og at ein bør halde på prinsippet om at offentlege organ berre skal gi opplysningar til andre organ når dette vil fremje oppgåvene til avgjevarorganet. *Datatilsynet* viser òg til at «bestemmelsene om taushetsplikt, og den begrensede adgangen til å videreformidle informasjon» var eit særskilt poeng da lova kom i 2006. *Unio* meiner at det er naudsynt med ytterlegare utgreiing av dette.

Fleire av instansane som støttar forslaget meiner samstundes at ein bør gjere justeringar i lovteksta eller omfanget av reglane:

Arbeids- og velferdsdirektoratet nemner ei rekkje område der ein meiner ein bør kunne gi opplysning

gar til andre offentlege organ, inkludert utlendingsområdet.

Politidirektoratet nemner òg utlendingssakene, og det vert i tillegg reist spørsmål om tilsvarende endringar i høve til sosialtenestelova.

Samferdselsdepartementet ønskjer at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne gi melding til løyveorganane om fakta/vedtak som er relevante for å ha eller få løyve. Bakgrunnen er mellom anna problema i den seinare tida knytta til drosjeløyve.

Finansdepartementet ønskjer ei utviding av formuleringa, slik at ein òg skal kunne gi varsel for å hindre at nokon «unndrar midler fra innbetaling til det offentlege», slik at ein får med skatteetaten, der problemet er at pengar ikkje vert innbetalte.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet meiner det bør vurderast om fare for urettmessig utbetaling skal vere nok til å varsle eller om ein bør ha tilleggsvilkår.

Arbeidsgiverforeningen Spekter meiner mellom anna at teieplikta er så viktig at ein bør få ein definisjon av kva for offentlege organ som kan få opplysningar frå Arbeids- og velferdsetaten.

Justis- og politidepartementet uttaler:

«Høringsnotatet punkt 10 handler om Arbeids- og velferdsetatens adgang til å gi taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer. Etter ordlyden i arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7 er etatens adgang til dette snovere enn det som følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6. Vi antar at det svært ofte vil ligge et lovbrudd til grunn for saker om urettmessig utbetaling av offentlige midler, slik at forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 gir adgang til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer i slike tilfeller. Slik arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 er formulert vil imidlertid ikke dette gjelde for Arbeids- og velferdsetaten uten at det tas inn et slikt tillegg som foreslått i bestemmelsen, fordi bestemmelsen bare gir anledning til å gi opplysninger til andre organer i de tilfeller som er særskilt nevnt (jf. formuleringen «kan bare gis...»). Vi har ikke innvendinger til at det tas inn et slikt tillegg. Når det bare er adgang til å gi andre forvaltningsorganer opplysninger i de særskilt oppregnede tilfeller, virker imidlertid henvisningen til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 forvirrende. Den bør derfor utgå.»

I høringsnotatet ba ein høyringsinstansane om synspunkt på spørsmålet om ein bør etablere en eigen heimel for unntak frå teieplikta framfor å nytte reglane i forvaltningslova. Berre *Juss-buss*, *Justis- og politidepartementet* og *Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)* har kommentert dette, og ser ut til å meine at ein bør ha eigne reglar.

4.8.4 Departementet si vurdering

Som nemnd gir eit fleirtal av høyringsinstansane støtte til forslaget om heimel for å gi andre forvaltningsorgan opplysningar av eige tiltak for å hindre urettmessige offentlige utbetalningar. Fleire meiner at forslaget ikkje går langt nok i å opne for varsling til andre offentlege organ, men at behovet er der på mange område som ikkje er dekte av forslaget. Desse reaksjonane må ein sjå på bakgrunn av at Arbeids- og velferdsetaten i dag sitt inne med mykje kunnskap som ville kunne vere til nytte for andre organ, men samstundes har svært lite høve til å gi opplysningar av eige tiltak.

Prinsippet om at offentlege organ berre skal gi opplysningar til andre slike organ dersom det tener interessene til avgjevarorganet, må vegast opp mot omsynet til ei effektiv forvaltning og ønsket om riktig avgjerd i sakene. Etter departementet si mening er det viktig å unngå feilutbetalningar av ulike slag, mellom anna både ut frå den økonomiske belastninga og ut frå at slike feil verkar uheldig for måten folk flest oppfattar forvaltninga. Det er eit uttrykk for dette at det nå er sett i gang arbeid på europeisk og nordisk nivå for å motarbeide slike feil, særleg da med sikte på tilfella av forsettleg tileigning av offentlege pengar.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet meiner for sin del at omsynet til å unngå offentlege feilutbetalningar veg så tungt ved vurderinga at forslaget frå høyringsnotatet bør følgjast opp. Ein meiner òg at Arbeids- og velferdsetaten bør kunne gi opplysningar av eige tiltak for å sikre at innbetalningar til det offentlege skjer i samsvar med reglane, slik *Finansdepartementet* har foreslått.

Når det gjeld opplysningsrett på andre område, finn ein ikkje tilstrekkeleg grunn til å ta opp forslag no. *Departementet* er likevel samd i at gode grunnar kan tale for ein meir omfattande opplysningsrett for Arbeids- og velferdsetaten. Forslaget som vart sendt ut på høyring, omfatta berre opplysningar for å unngå feilutbetalningar frå det offentlege, og opplysningsrett på andre område ville i realiteten innebære eit anna forslag enn det høyringsinstansane har kommentert. Ein har likevel vurdert nærare å ta med opplysningsrett til løyveorganane ut frå dei avdekte problema i drosjenæringa og høyringssvaret til *Samferdselsdepartementet*, men det er uklart kva for nytte ein slik opplysningsrett vil ha i praksis. Antakeleg er det her behov for ei meir grunnleggjande løysing som gir sikrare tilgang på informasjon for løyveorganane. Etter det ein kjenner til, er òg området framleis under utgreiing.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at arbeids- og velferdsforvaltningslova vert

endra slik at Arbeids- og velferdsetaten av eige tiltak kan gi opplysningar til andre forvaltningsorgan for å hindre at nokon får urettmessige utbetalningar frå eller unndreg seg innbetalningar til det offentlege.

I høyringssvaret sitt hadde Justisdepartementet merknader knytta til sjølve utforminga av arbeids- og veferdsforvaltningslova § 7, som ein meinte for ein del hadde fått ei uheldig utforming. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er samd i dette. Mellom anna er tilhøvet til reglane om teieplikt i forvaltningslova ikkje heilt klart regulert. Til eksempel vert det sagt i innleiinga til paragrafen at reglane i forvaltningslova om teieplikt skal gjelde, inkludert òg reglane om unntak frå teieplikta. Det framgår likevel indirekte av paragrafen at unntaksreglane i forvaltningslova ikkje skal gjelde.

Ein foreslår på bakgrunn av dette at det vert gjort tillegg i teksten for å klargjere spørsmålet om unntak frå teieplikta, og i samband med dette vert paragrafen i noka mon omdisponert. Målet er å få fram at reglane om unntak frå teieplikta i forvaltningslova § 13 b nr. 5 og 6 ikkje gjeld, og at unntak frå teieplikta må vere direkte fastlagte enten i paragrafen sjølv eller i andre lover som vert nytta av Arbeids- og velferdsetaten.

Ein viser til lovforslaget og til merknadene til paragrafen.

4.9 Gebyr og tvangsmulkt når opplysningar ikkje vert gitt – folketrygdlova §§ 25-3 og 25-12

4.9.1 Gjeldande rett

Etter gjeldande reglar er det ikkje knytta særskilte sanksjonar til ikkje å følgje opp opplysningsplikta for stønadstakarar eller behandlarar mv. Dette gjeld både når opplysningar ikkje vert gitt og når det vert gitt feilaktige opplysningar. Tilhøvet kan likevel vere straffbart etter reglane i folketrygdlova § 25-12 eller strengare straffebod (til dømes straffelova § 270, 271 eller 271a om bedrageri).

Manglande meldingar til AA-registeret om arbeidstakarar kan likevel føre til at arbeidsgjevaren får gebyr, og ein kan få tvangsmulkt per dag til meldinga vert gitt.

I innstillinga frå Sanksjonsutvalet (NOU 2003: 15) vart det foreslått at straffereglane i særlover vert erstatta av reglar om administrative sanksjonar i den enkelte særlova, med reglar i forvaltningslova som supplerer særlovene og etablerer eit mønster for korleis slike sanksjonsordningar skal sjå ut.

Folketrygdlova § 25-12 er nemnd mellom dei straffereglane som Sanksjonsutvalet meiner bør opphevast, òg av di denne paragrafen ikkje vert

brukt i praksis. Dette reiser spørsmål om å erstatte straffebodet med reglar om gebyr eller tvangsmulkt, til dømes ved manglande oppfyljing av opplysningsplikta etter folketrygdlova.

4.9.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet foreslo departementet at straffebodet i folketrygdlova § 25-12 vert oppheva og at ein innfører reglar om gebyr og/eller tvangsmulkt når opplysningar mv. som det er bedt om etter folketrygdlova § 21-4 eller den nye heimelen for opplysningar frå andre (ny § 21-4 a første leddet) ikkje vert gitt.

Departementet la til grunn at slike sanksjonar ikkje vil vere nødvendige i høve til ein stønadstakar som ikkje oppfyller eiga opplysningsplikta. Dersom han eller ho ikkje gir opplysningane, vil resultatet kunne bli at vedkomande får avslag på kravet om ytingar eller at ein stansar ytinga som personen får, og feilutbetalingar vil kunne krevjast attende. Feilaktige opplysningar eller mangelfulle opplysningar som fører til for høge ytingar, vil òg kunne bli straffa som bedrageri.

I høve til behandlingsspersonell, arbeidsgjevarar eller andre som etaten kan ha behov for opplysningar frå, kan gebyr eller tvangsmulkt vere tenlege reaksjonar. Manglande, feilaktige eller mangelfulle opplysningar har ei rekkje uheldige verknader. Handsaminga av ei sak kan stanse til skade for stønadstakaren, eller det kan skje feilutbetalingar med påfølgjande krav om tilbakebetaling.

Gebyr kan tenkjast brukt i to situasjonar: Der opplysningar ikkje er gitt innan ein fastsett (rimeleg) frist, og der opplysningar er gitt, men det i etterhand kjem for ein dag at opplysningane er feilaktige eller mangelfulle. I begge tilfella vil gebyr kunne brukast i kombinasjon med tvangsmulkt inntil opplysningsplikta vert oppfylt på korrekt vis.

Eit gebyr vil først og fremst ha preventive verknader, og kan bidra til at kvaliteten på opplysningane etter kvart vert betre og kjem på eit tidlegare tidspunkt (dersom gebyrordninga er kjent for den som gir opplysningane). Departementet meinte at det i utgangspunktet burde vere eitt og same gebyr i alle saker, men slik at det er mogleg å auke gebyret i kvalifiserte tilfelle.

Tvangsmulkt vil typisk kunne ileggjast for kvar dag etter utløpet av ein fastsett frist for å gi opplysningar. Målet vil vere å framtvinge oppfyljing av opplysningsplikta. Det bør da vere varsla om tvangsmulkta da fristen vart fastsett.

Som nemnd er det etablert ei ordning med gebyr og tvangsmulkt i høve til plikta til å melde arbeidstakarar til AA-registeret. Departementet

gjekk inn for at ei ordning med gebyr/tvangsmulkt i samband med henting av opplysningar vert utforma i tråd med ordninga for AA-meldingar og innarbeidd i denne ordninga.

Departementet reiste til slutt spørsmål om tilpassingar i ordninga med gebyr og tvangsmulkt ved melding til AA-registeret i samband med manglande oppfylling av meldeplikta som vert oppdaga under kontroll på staden.

4.9.3 Høyringsinstansane sitt syn

Berre eit fåtal av høyringsinstansane har uttalt seg om forslaget til innføring av gebyr og tvangsmulkt når opplysningsplikta ikkje blir oppfylt. *Juss-Buss*, *Justis- og politidepartementet* og *Politidirektoratet* sluttar seg til forslaget. Ein instans, *Norsk Manuell-terapeutforening*, er negativ til forslaget. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* meiner at forslaget slik det er utforma går for langt og kan ikkje gå inn for forslaget. I samband med dette uttaler direktoratet:

«Tidligere Rikstrygdeverket har foreslått en hjemmel for å ilegge gebyr overfor arbeidsgivere som gir uriktige opplysninger om arbeidstakers ansettelsesforhold eller inntekt. Gebyret var ment som et alternativ til en strafferettslig reaksjon i saker av mindre omfang.

Departementet har ikke videreført forslaget, men har foreslått en hjemmel til å ilegge gebyr og tvangsmulkt overfor alle som er pliktig å gi opplysninger etter § 21-4. Samtidig foreslår departementet å oppheve straffebestemmelsen i § 25-12. Forutsetningen for å oppheve § 25-12 må være at forvaltningen i forhold til de handlingsalternativer som omfattes av bestemmelsen gis mulighet til å ilegge en administrativ reaksjon i stedet for å velge et strafferettslig spor. Slik forslaget til ny § 25-3 er utformet er dette behovet ikke ivaretatt.

Vi gjør oppmerksom på at når det gjelder helsepersonell, gir folketrygdloven § 25-6 allerede hjemmel til å sanksjonere overfor en behandler som ikke oppfyller sin lovbestemte plikt til å gi opplysninger. På samme måte gir blåreseptforskriften (forskrift av 18.04. 1997 nr 330) § 11 anledning til å frata behandlingsspersonell retten til enten å praktisere for trygdens regning, eller retten til å skrive ut legemidler på blå resept, dersom vedkommende ikke etterkommer Arbeids- og velferdsetatens krav om å gi nødvendige opplysninger eller gir misvisende opplysninger eller erklæringer som kan føre til trygdemisbruk.

Etter Arbeids- og velferdsdirektoratets oppfatning er forslaget slik det i dag er utformet for vidtrekkende, og antas å ville innebære administrative kostnader som ikke står i forhold til de

gevinster som ønskes oppnådd med bestemmelsen. Vi kan derfor ikke anbefale forslaget slik det foreligger. I stedet kunne vi tenke oss en dialog med departementet om på hvilke områder og i hvilket omfang det bør gis hjemmel for å innføre administrative sanksjonsmuligheter.»

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler:

«Bestemmelsen foreslår at det også skal kunne legges gebyr og tvangsmulkt for manglende utlevering av oppfølgingsplan. Skal arbeidsgiver svare gebyr eller tvangsmulkt for dette må det være en forutsetning at arbeidsgiver kan bebreides at oppfølgingsplan ikke er utarbeidet. Ikke sjelden skyldes manglende utarbeidelse av oppfølgingsplan, at arbeidstaker selv, eller arbeidstakers behandlende lege ikke har ønsket, eller av andre grunner ikke har kunnet stille opp på et møte på bedriften. Ved vurderingen av om det er hensiktsmessig å anvende gebyr eller tvangsmulkt må det tas hensyn til at de opplysninger en nå ønsker å sanksjonere uteblivelsen av, er opplysninger av svært skjønnspreget art og som også krever medvirkning fra flere aktører. Opplysningene atskiller seg således vesentlig fra det som er tilfelle for sykefravær med videre og som i dag er sanksjonert med gebyr og tvangsmulkt. Selv om NHO er meget positive til bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøter er ordningene så vidt nye at de etter NHOs oppfatning bør få virke en viss tid, før en sanksjonerer uteblivelsen av møter og en eventuell oppfølging av disse overfor arbeids- og velferdsetaten.»

4.9.4 Departementet si vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet finn på bakgrunn av høyringssvaret frå *Arbeids- og velferdsdirektoratet* at ein bør arbeide vidare med spørsmålet om sanksjonar i høve til manglande oppfylling av opplysningsplikta etter lova. Denne delen av forslaga frå høyringsnotatet vert difor ikkje følgd opp eller kommentert nærare her. Ein vil leggje fram aktuelle lovforslag når saka er klar til det. Tilsvarende gjer departementet ikkje framlegg om oppheving av straffebodet i folketrygdlova § 25-12.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) kommenterer spørsmålet om gebyr og/eller tvangsmulkt i relasjon til plikta etter folketrygdlova § 25-2 andre leddet, som har følgjande ordlyd:

«En arbeidsgiver plikter å utarbeide en oppfølgingsplan og gjennomføre et dialogmøte etter arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje og fjerde ledd. Etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten skal

arbeidsgiveren utlevere oppfølgingsplan som eventuelt er revidert etter dialogmøte.»

Departementet har i og for seg ikkje merknader til det som vert sagt i høyringssvaret frå NHO. Det er likevel slik at folketrygdlova § 25-3 femte leddet alt i dag gir heimel til desse sanksjonane når arbeidsgjevar *ikkje oppfyller pliktene etter § 25-2 i lova*. Høyringsnotatet foreslo med andre ord inga endring i gjeldande rett – forslaget gjekk berre ut på at ein for å gi betre informasjon om innhaldet i regelen skulle ta inn kva desse pliktene gjekk ut på. Høyringssvaret frå NHO viser at det er vanskeleg å gjere denne føresegna meir informativ utan å ta inn heile innhaldet frå § 25-2 i den etterføl-

gjande paragrafen. Ein foreslår difor ikkje noka endring i dette leddet.

I høyringsnotatet vart det vidare foreslått å gjere det klart at ein kan leggje gebyr for manglande oppfylling av meldeplikt til AA-registret som vert oppdaga under kontroll på staden, sjå forslaget om dette i punkt 4.5. Ein reknar med at det her vil vere tilstrekkeleg å presisere at gebyr kan illeggjast når AA-melding ikkje er gitt innan fristen som følgjer av forskrifta.

Departementet foreslår etter dette at folketrygdlova § 25-3 andre leddet vert endra, slik at det går klarare fram at gebyr alltid kan illeggjast når melding ikkje er gitt innan fristen.

Ein viser til lovforslaget og til merknadene til føresegna.

5 Renter og erstatning i trygdesaker

5.1 Gjeldande rett

Folketrygdlova § 22-17 har denne ordlyden:

«Trygden gir ikke renter ved etterbetaling av ytelser.

Trygden kan fra utbetalingstidspunktet kreve renter med 0,5 prosent pr. måned ved tilbakekrevjing av ytelser etter § 22-15 første ledd første punktum. Det kan ellers ikke kreves renter.»

Regelen i det første leddet er i samsvar med norsk rett, som tradisjonelt har kravd positiv heimel i lov eller avtale for å gi renter, sjå Krüger: Pengekrav (1984) s. 396 og NOU 1974: 54 Renter ved forsinket betaling mv. s. 21-26.

Heimelen i det andre leddet til å krevje renter i saker der feilutbetalingar vert krevde attende frå mottakeren (sjå punkt 2) vert ikkje nytta i praksis. Bakgrunnen er i stor grad regelen i første leddet om at stønadstakarane heller ikkje får renter.

Det er nær samanheng mellom renter og erstatning etter skadeserstatningslova eller alminnelege erstatningsrettslege reglar. Erstatning kan tenkjast å dekkje rentetap når renter ikkje vert gitt på grunn av regelen i lova § 22-17. Tilsvarande kan erstatning dekkje terminar med ytingar som ikkje vert etterbetalt etter reglane i folketrygdlova § 22-13. Reglane i folketrygdlova, som *klart nok* tek sikte på å avgrense ansvaret for trygda i dei aktuelle situasjonane, får da ingen verknad.

Folketrygdlova har ingen reglar om tilhøvet til erstatningsretten. Reglane om etterbetaling har likevel i stor grad dei same måla som dei erstatningsrettslege reglane. Dette gjeld først og fremst reglane om utvida etterbetaling av ytingar når trygdeorgana har gjort feil.

Hovudregelen om etterbetaling – folketrygdlova § 22-13 tredje leddet – er at ytingar berre vert gitt for inntil tre månader før kravet vart sett fram, sjølv om det vert dokumentert at vilkåra for ytingane har vore til stades vesentleg lengre. Etter lova § 22-13 fjerde leddet vert perioden med etterbetaling utvida frå tre månader til tre år for alderspensjon, barnepensjon og menerstatning ved yrkesskade.

Folketrygdlova § 22-13 sjette leddet medfører at ytingar kan bli gitt for inntil tre år attende, mellom anna dersom årsaka til manglande krav om ytingane er at trygda har gitt feil opplysningar. Etterbetalinga skjer for inntil tre år attende frå den datoen da vedkomande fekk kjennskap til og gjorde krav på ytinga. Rundskrivet på området seier at det òg må vere godt gjort at personen har framlagt konkrete spørsmål i samband med informasjonssituasjonen og sjølv har gitt dei opplysningane som var nødvendige. Eit tilfeldig spørsmål er ikkje nok.

Etter folketrygdlova § 22-14 fjerde leddet vert retten til etterbetaling utvida dersom ein person har fått heilt eller delvis avslag av di Arbeids- og velferdsetaten har gjort feil. Det same gjeld dersom årsaka til avslaget er feil eller manglar ved opplysningane i saka som ikkje skriv seg frå stønadstakaren, til dømes feil i sosialrapportar, legeerklæringar el. I desse tilfella vert ytingane gitt frå det tidspunktet dei skulle ha vore gitt dersom kravet hadde vore godteke første gongen. Dette gjeld utan omsyn til reglane i foreldingslova, som eventuelt kunne ha ført til at ein del av dei aktuelle terminbeløpa ville ha vore forelda.

Reglane om ekstraordinær etterbetaling og erstatningsreglane samsvarar ikkje. Det er ikkje eit vilkår for utvida etterbetaling at vilkåra for å gi erstatning er til stades. Etterbetalingsreglane er utforma for å gi rimelege resultat og famnar fleire omsyn enn erstatningsretten. Det vesentlege er likevel at desse reglane er utforma som ei fullstendig regulering av ansvaret for folketrygda i den enkelte saka. I lengre tid la ein difor til grunn at regelen om at renter ikkje vert gitt ved etterbetaling, og sjølv reglane om avgrensa periodar med etterbetaling, var å sjå på som ei særleg regulering av erstatningsansvaret som nemnd i skadeserstatningslova § 5-5, slik at erstatning etter lova ikkje vart gitt i tilfella som var regulerte i folketrygdlova.

Etter avgjerda til Høgsteretten i Abrahamsen-saka 25. oktober 2002 må det leggjast til grunn at erstatningsreglane vil kunne supplere reglane i folketrygdlova om etterbetaling. Med tre mot to stemmer kom retten til at ekteparet Abrahamsen skulle få erstatta terminar med ytingar meir enn 10

år attende, da retten la til grunn at trygdekontoet hadde gitt feilinformasjon. Avgjerda seier ikkje noko om kva for krav ein skal stille med omsyn til om vilkåra for erstatning er oppfylte i tilfelle som ligg langt attende i tid. Staten ville berre ha ei prøving av det prinsipielle spørsmålet om erstatningsreglane gjaldt, og ga såleis avkall på innvendingar med omsyn til den konkrete erstatningsrettslege vurderinga. – Avgjerda i Abrahamsen-saka er òg tolka slik at renteavskjeringa i folketrygdlova § 22-17 første leddet får gjennomslag i saker med erstatning i tillegg til etterbetaling på grunn av feil, sjå til dømes ein dom i Høgsteretten 15. desember 2006 (HR-2006-02110-A).

Ein nemner til slutt at spørsmålet om å gi renter ved etterbetaling av trygdeytingar, vart drøfta av Trygdelovutvalet i NOU 1990: 20. I Innst. O. nr. 46 for 1996-97 pkt 22.1 om ny folketrygdlov bad sosialkomiteen om at rentespørsmålet vart vurdert. Sivilombudsmannen har mellom anna tilrådd ein part å gå til sak mot staten med krav om renter, jf. årsmeldinga frå Sivilombudsmannen for 2001 side 26 flg. Dei nemnde domane i Høgsteretten har løyst dette spørsmålet.

Området for erstatningsretten når det gjeld folketrygda vert etter dette *dei sakene som ikkje er omfatta av reglane om etterbetaling*. Dei klareste eksempla på slike saker vil vere tilfella der feilinformasjon frå Arbeids- og velferdsetaten har ført til at ein person ikkje opptener rett til ei yting. Det kan da ikkje skje noka etterbetaling. I slike tilfelle er det gitt erstatning etter vanlege erstatningsrettslege reglar og på vanlege erstatningsrettslege vilkår. I slike tilfelle vert det òg gitt renter etter forseinkingsrentelova.

5.2 Høyringsnotatet

Departementet peika i høyringsnotatet på skiljet mellom krav på ytingar frå folketrygda og vanlige formuerettslege krav. Formuerettslege krav har grunnlag i skriftlege eller muntlege avtaler om fast eigedom, lausøyre eller tenester, medan grunnlaget for ytingar frå folketrygda er eit vedtak i Stortinget (lovvedtak og/eller budsjettvedtak). Formålet er å sikre inntekt i periodar da ein person ikkje kan forsørge seg ved eige arbeid, eller å kompensere for meirutgifter på grunn av sjukdom mv. Til grunn for beslutningane i Stortinget ligg politiske mål.

Når grunnlaget for eit krav er ei einsidig beslutning av Stortinget, vurderte departementet det som mindre naturleg å knytte renter til ei meir eller mindre mangelfull oppfylting av kravet enn når det

gjeld formuesrettslege krav. I mange tilfelle vil ein måtte akseptere ei ventetid før ytinga kjem til utbetaling, til dømes ved uførepensjon, der ein må ha legeerklæringar mv. Sjølv om vilkåra for ei yting var oppfylt da kravet vart fremja, så ikkje departementet særleg sterke argument for å gi renter for terminar som fell innanfor rammen av ei rimeleg behandlingstid.

Ei renteordning i trygdesaker kan tenkjast å ha ulike mål – godtgjersle for ikkje å kunne disponere pengane, kompensasjon for inflasjonstap eller «strafferente» («straff» for etaten). De ulike måla vil i praksis i stor grad flyte saman, utan at det synest grunn til å skilje dei frå kvarandre. Tidlegare innspel på området har nok sett renter som kompensasjon for inflasjonstap, men det kjem og fram at ein særleg ser grunn til renter når årsaka til sein utbetaling er feil i trygdeorgana.

Departementet meinte at det var naudsynt med ei klar regulering av tilhøvet mellom erstatningsreglane og reglane om etterbetaling mv. i folketrygdlova, og samstundes burde ein vurdere ei lemping av renteregelen i folketrygdlova § 22-17, slik at renter vart gitt i klart definerte saker.

Høyringsnotatet hadde følgjande forslag:

- a) Innføring av ei ordning med renter i sakene der det vert gitt ekstraordinær etterbetaling etter reglane i folketrygdlova § 22-13 sjette leddet eller § 22-14 fjerde leddet, dvs. sakene der Arbeids- og velferdsetaten har feilinformert eller gitt avslag på feilaktig grunnlag. Renteordninga skulle òg omfatte saker der etaten rettar feil av eige tiltak. Renta skulle utgjere 6 prosent i året, rekna frå den datoen ytinga skulle ha vore utbetalt. Høyringsnotatet tok opp ei rekkje spørsmål knytte til utforminga av ei renteordning. Mellom anna skulle ein etter forslaget ikkje rekne renter av frådrag i etterbetalinga for andre ytingar frå folketrygda i etterbetalingsperioden eller for refusjonskrav for utbetalt sosialhjelp i same perioden. - Departementet meinte at tilsvarende saker etter *lovene om krigspensjonering og etter den gamle lova om yrkesskadetrygd* burde omfattast av ei renteordning.
- b) Ved innføringa av renter ved dei nemnde etterbetalingane meinte departementet at ein òg kunne ta til å bruke regelen i folketrygdlova § 22-17 andre leddet om renter ved tilbakekrevjing av feilutbetalingar, avgrensa til tilfella der mottakaren ikkje har vore i aktsam god tru. Departementet ba om høyringsinstansane sitt syn på om ein òg skulle krevje renter ved tilbakekrevjing etter den nye § 22-15 a om behandlarar mv. med avtale om direkte oppgjør (sjå punkt 3.2).

- c) Departementet foreslo ei supplering av folketrygdlova med sikte på at ein ikkje skal kunne få erstatning for terminar som ikkje vert dekte ved etterbetaling, eller for rentetap som ikkje er omfatta av forslaget om renter i «feilsaker», dvs. ei delvis endring av gjeldande rett etter avgjerda i Abrahamsen-saka. Utvidingar av renteplikta eller retten til etterbetaling burde skje gjennom lovendringar ut frå trygdepolitiske omsyn. Departementet meinte òg at ein burde få ei slik regulering i *forskotteringslova*.

5.3 Høyringsinstansane

Arbeidsgiverforeningen Spekter, Den Norske Advokatforening, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Pensjonstrygden for sjømenn, Politidirektoratet, Regjeringsadvokaten og Statens Pensjonskasse gir si tilslutning til forslaget om innføring av ei renteordning i folketrygda ved etterbetaling. Ingen av instansane som har uttalt seg, er negative til ei slik ordning, men enkelte har kommentarar til utforminga.

Justis- og politidepartementet, Regjeringsadvokaten og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) meiner at ein bør fastsetje rentenivået slik at det endrar seg i takt med det alminnelege rentenivået, til dømes ved å knytte rentefoten til forseinkingsrenta. *Justisdepartementet* peiker i tillegg på at paragrafen bør gjere det klart om ein skal gi rente av renta. *Regjeringsadvokaten* reiser spørsmål om ein bør avgrense ei renteordning til saker der trygdeorgana kan «lastes for feilen som leder til etterbetaling».

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) meiner at ei renteordning bør omfatte andre tilfelle enn i forslaget, mellom anna saker der det går lang tid frå vedtaket til utbetaling, og i tillegg visse saker etter barnetrygdlova.

Utanom *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er *Arbeidsgiverforeningen Spekter, Politidirektoratet* og *Statens Pensjonskasse* aleine om å ha kommentarar til forslaget om å krevje renter ved tilbakekrevjing av feilutbetalningar, og støttar i alt vesentleg forslaget. *Spekter* peiker på problema når kravet rettast mot arbeidsgjevaren som har fått feilutbetalinga, medan det i realiteten er arbeidstakaren som er årsak til feilen. *Spekter* og *Statens Pensjonskasse* gir eksplisitt støtte til å krevje renter ved krav mot behandlarar.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i prinsippet positive til forslaga om renter ved etterbetaling og tilbakekrevjing, men peiker på behov for omlegging av systema mv. Særleg gjeld dette i høve til å

krevje renter ved tilbakekrevjing, der ein etter forslaget i høyringsnotatet må skilje mellom dei ulike grunnlaga for at beløpet vert kravd attende. Om dette seier direktoratet mellom anna:

«Vi stiller spørsmålsteget ved forslaget om å benytte utbetalingsdato for beregning av rente. Da vil tilbakebetalingsbeløpets størrelse avhenge av hvilket tidspunkt etaten oppdager feilutbetalingen. Det vil kunne føre til forskjellsbehandling av ellers like tilfeller. Særlig i tilfeller der det er tale om halvering på grunn av skyld fra etatens side. Vi mener man bør legge til grunn datoen for vedtaket om tilbakekrevjing. Rentesatsen bør basere seg på en fast pro-sentsats for hele beløpet. Dette vil sammenfalle med skatteetatens regler. (...)»

Praktiske utfordringer av rent systemteknisk art:

Systemene må omlegges, herunder info-trygd og innkrevingssystemet. De krav som «kommer over» til innkrevingssystemet som følge av en feilutbetaling i henhold til ftrl § 22-15, registreres som § 22-15-krav. Det er ikke mulig å sonde mellom krav etter ftrl § 22-15, 1. ledd, § 22-15, 2. ledd, § 22-15, 3. ledd eller § 22-15, 4. ledd. Dette byr på utfordringer i henhold til departementets forslag fordi krav etter § 22-15, 1. ledd og krav mot arbeidsgiver for feilutbetalt ytelse (2. ledd) jf. forslagens § 22-17 a er foreslått rentebelagt. Det er ikke foreslått å kreve rente på krav etter § 22-15, 3. og 4. ledd. Løsningen på dette vil måtte bli enten å endre på innkrevingssystemet eller utarbeide ny utforming av de aktuelle bestemmelsene i ftrl.»

Direktoratet peiker òg på enkelte andre tekniske utfordringar. Når det gjeld utforminga av dei to renteordningane, peiker direktoratet på at ein bør ta omsyn til at einskilte ytingar ikkje vert utbetalt månadsvis, men kvar 14. dag, og at trekk i ei etterbetaling for individstønad etter arbeidsmarknadslova bør gå til frådrag i grunnlaget for å rekne renter. Direktoratet seier òg følgjande:

«Renten må ikke bli så lav at brukeren fortsatt mener han/hun har et tap som kan foranledige et ytterligere krav om erstatning.

Om det innføres renter er det ikke riktig at det tilkjennes en lavere rente på penger som staten etterbetaler til stønadmottaker enn når det foreligger feilutbetaling. Forslagene bør harmoniseres slik at det gjelder samme renteregler for begge forhold. (...)»

Forslagene om renter regulerer ikke renter ved etterbetaling av for lite utbetalt refusjon etter direkte oppgjørsordningen eller rente ved tilbakekrevjing av for meget utbetalt ytelse etter direkte oppgjørsordningen. I forhold til profesjonelle behandlere foreligger i dag ingen

hjemmel til å pålegge rente, kun rente etter forsinkelsesloven. Stønadmottakere pålegges ved det nye forslaget 0,6 % rente per måned. Tilbakekreving overfor profesjonelle behandlere pålegges ikke tilsvarende rente. Renteplikten overfor stønadmottakere synes således strengere enn overfor profesjonelle behandlere.»

Justis- og politidepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet er dei einaste instansane som har kommentarar til punktet i høyringsnotatet om tilhøvet til erstatningsretten. *Justisdepartementet* uttaler mellom anna:

«Vi forstår det slik at den ordningen det der legges opp til, er ment å være uttømmende, det vil si at en stønadmottaker ikke i tillegg eller i stedet kan påberope erstatningsrettslige regler som grunnlag for et «tilbakebetalingskrav» eller et krav på renter. Det kan imidlertid spørres om det kan oppstå andre typer av etterbetalings- (og rentekrav) enn de som er regulert av § 22-13 i folketrygdloven. For eksempel har Lovavdelingen i en uttalelse 27. mai 1999 uttalt følgende om forståelsen av folketrygdloven 1966 § 14-9 femte ledd siste punktum (som dannet mønster for folketrygdloven § 22-17 første ledd):

«Slik bestemmelsen i den tidligere folketrygdloven § 14-9 femte ledd siste punktum var utformet, knyttet denne seg til tilfeller der et krav helt eller delvis er avslått ved en feil. Den nye loven § 22-17 første ledd kan ikke antas å avskjære rentekrav i større utstrekning enn det som gjaldt tidligere. Bestemmelsene omfatter således tilfeller der det foreligger feil ved et vedtak som går ut på helt eller delvis å nekte utbetaling. Reglene avskjærer ikke rett til rentetapserstatning der manglende trygdeutbetaling har andre årsaker. Dette kan f.eks være feil eller forsømmelser i forbindelse med selve utbetalingen av stønad. F.eks. antok vi i Lovavdelingens uttalelse 801/92 E (12 mai 1992), som gjaldt en trygdesjefs underslag av pensjonsutbetalinger, at det forelå rett til forsinkelsesrenter etter forsinkelsesrenteloven. Generelt må det kunne antas at manglende trygdeutbetaling som skyldes en forsettlig urettmessig handling fra en trygdefunksjonærs side, vil falle utenfor lovens formulering «avslått ved en feil».»

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler:

«Arbeids- og velferdsdirektoratet stiller seg litt spørrende til hensiktsmessigheten av å frita etaten fra erstatningsansvar. Som begrunnelse vises det til at vissheten om et mulig erstatningsansvar kan ha en preventiv effekt på den enkelte saksbehandler slik at man gjøre en grundigere jobb. Videre kan det stride mot

folks alminnelige rettsfølelse dersom NAV som etat skal være unntatt fra et slikt ansvar. NAV bør ikke stilles gunstigere enn andre arbeidsgivere hva gjelder ansvar for underordnedes feil. Etterbetalingsreglene i folketrygdloven omfatter ikke alle forhold. Vi anbefaler derfor at Arbeids- og inkluderingsdepartementet igangsetter en revidering av etterbetalingsbestemmelsene.»

5.4 Departementet si vurdering

5.4.1 Renter ved etterbetaling og tilbakekrevjing

På bakgrunn av høyringssvaret frå *Arbeids- og velferdsdirektoratet* kan det vere uklart i kva for mon tilhøva teknisk ligg til rette for å innføre ordinære renteordningar ved etterbetaling og tilbakekrevjing av ytingar. Med ei ordinær renteordning meiner ein ei ordning der rentebeløpet som vert gitt eller pålagt aukar eller minkar proporsjonalt med tida som vedkomande har venta på ytinga eller har disponert feilutbetalinga som vert kravd attende. *Departementet* er difor ikkje samd med direktoratet når direktoratet seier, særleg med tanke på tilbakekrevjingssakene, at dette vil medføre ulik behandling av like tilfelle. Det er klart nok riktig at rentetida i tilbakekrevjingssaker vil vere avhengig av når feilutbetalinga vert oppdaga, men det er nett slike tilhøve som ei renteordning skal utjamne. Lang tid før feilen vert oppdaga, vil også seie at ein har disponert desse pengane tilsvarende lenge. Ein oppfattar det slik at høyringsinstansane (i den grad dei har hatt kommentarar på dei aktuelle punkta) har vore samde i prinsippet om renter i høve til tida som er gått.

Talet på saker som vert omfatta av renteordninga ved etterbetaling er ikkje stort, og departementet meiner at ein her bør kunne etablere ei ordinær renteordning som foreslått i høyringsnotatet utan større administrative kostnader. Det må vere vesentleg at ei slik ordning i størst mogleg grad kan dekkje opp for det reelle tapet ved at ein ikkje har fått den ytinga ein hadde krav på til rett tid. Dette er mellom anna i samsvar med tidlegare utspel frå sosialkomiteen i Stortinget og Sivilombudsmannen.

Når det gjeld ei ordning med renter i tilbakekrevjingssakene, bør ein kunne ta omsyn til dei tekniske problema som Arbeids- og velferdsdirektoratet har peikt på i høyringssvaret. Som direktoratet framhevar, vil ordninga i skatteetaten med rentetillegg kunne vere eit utgangspunkt. Ei tilsvarende ordning kan innebære at ein i vedtaket om til-

bakekrevjing gir eit påslag svarande til ein viss prosent av beløpet som vert kravd attende. Ei slik ordning vil gi ei belastning som står i høve til storleiken av tilbakebetalingsbeløpet, men ikkje tek omsyn til tida som er gått sidan pengane vart utbetalt. Resultata vil i noka mon kunne framtre som tilfeldige i den einskilde saka sett i høve til ei vanleg renteordning.

Når det gjeld renter ved tilbakekrevjing mot behandlarar, var det få kommentarar i høyringsrunden. Ein oppfattar i stor grad situasjonen slik at dersom ein skal krevje renter ved tilbakekrevjing frå ordinære stønadstakarar, bør ein òg gjere dette ved tilbakekrevjing mot behandlarar som har fått feilutbetalningar i samband med direkte oppgjør frå trygda. Departementet er samd i dette.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at det vert gitt renter ved etterbetaling av ytingar etter folketrygdlova § 22-13 sjette leddet eller § 22-14 fjerde leddet (feilinformasjon/feilaktig vedtak) og ved etterbetaling når etaten av eige tiltak rettar feil ved det opprinnelege vedtaket. I høyringsvaret sitt reiste *Regjeringsadvokaten* spørsmål om å avgrense retten til renter til saker der etaten har gjort feil. Ettersom renteplikta skal gjelde i saker der det i utgangspunktet har skjedd feil, ville ei avgrensing få liten verknad, og ein har ikkje funne tilstrekkeleg grunn til å komplisere renteordninga på denne måten.

Departementet foreslår at renter vert rekna for seg for kvar av terminane som etterbetalinga omfattar, frå den datoen da ytinga skulle ha vore utbetalt fram til etterbetalinga vert effektivert. Det skal ikkje reknast rente av rente. Ein foreslår at rentesatsen skal svare til om lag halvparten av forseinkingsrenta, men slik at den konkrete satsen vert å fastsetje av departementet. I dag ville satsen etter dette ha blitt fastsett til seks prosent i året.

Dersom det vert gjort frådrag i ei etterbetaling for ytingar frå folketrygda eller for økonomisk sosialhjelp som stønadstakaren har fått i etterbetalingsperioden, bør ein som foreslått i høyringsnotatet berre rekne renter av restbeløpet. Frådrag for individstønad etter arbeidsmarknadslova (sjå høyringssvaret frå Arbeids- og velferdsdirektoratet) bør ha same verknad.

Etterbetalingane i feilsaker vil ofte omfatte ytingar for fleire år, og det er i utgangspunktet liten grunn til ein regel om at renter berre vert gitt når dei utgjer eit visst minstebeløp. Dersom erfaringane i praksis talar for dette, vil ein kunne supplere lova. Ein foreslår derimot som i høyringsnotatet at plikta til å gi renter suspenderast dersom stønadstakaren er årsak til forlenging av rentetida.

Når det gjeld tilbakekrevjingssaker, foreslår departementet at det skal krevjast eit rentetillegg på 10 prosent av tilbakebetalingsbeløpet ved tilbakekrevjing mot stønadstakarar mv. etter folketrygdlova § 22-15, når den som kravet rettar seg mot har handla forsettleg eller grovt aktlaust.

Det er grunn til å understreke at forslaget ikkje kan samanliknast med ei ordinær renteordning, men det fangar opp ein del av dei same omsyna som ei renteordning. Rentetillegget svarar om lag til seks prosent rente av ei feilutbetaling som fordeleg seg jamnt over to år og som vert betalt tilbake åtte månader etter den siste feilutbetalinga. Relevant rentesats i dei aktuelle sakene vil antakeleg vere rentesatsen etter forseinkingsrentelova, som i dag er om lag dobbelt så høg som rentesatsen i eksemplet. Dersom denne rentesatsen vert lagt til grunn, tilsvarar rentetillegget ei feilutbetaling i to månader som vert betalt attende om lag åtte månader etter feilutbetalinga. Departementet meiner at målet må vere å etablere ei ordinær rentordning ved tilbakekrevjinga når dei systemtekniske tilhøva ligg til rette for dette. I mellomtida vil det kunne vere aktuelt å justere den foreslåtte ordninga på grunnlag av erfaringane i praksis.

Departementet foreslår at det vert gitt noko strengare reglar ved tilbakekrevjing mot behandlarar etter forslaget til folketrygdlova ny § 22-15 a. Behandlarane har eit profesjonelt tilhøve til trygda, og ein bør kunne stille større krav enn når det gjeld stønadstakarane. Ein foreslår at rentetillegget her skal utgjere 10 prosent som for stønadstakarar. Rentetillegget skal gjelde alle saker etter folketrygdlova ny § 22-15 a. Ein foreslår vidare at det vert rekna forseinkingsrenter dersom betaling skjer etter den fastsette betalingsfristen, rekna av tilbakebetalingskravet med rentetillegget på 10 prosent.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at dei skisserte reglane vert plasserte i folketrygdlova § 22-17 (rentetillegg ved etterbetaling) og § 22-17 a (rentetillegg ved tilbakekrevjing).

Ein viser til lovforslaget §§ 22-17 og 22-17 a og til merknadene til desse paragrafane.

5.4.2 Tilhøvet til erstatningsretten

I høyringsnotatet vart det foreslått at tilfelle som er omfatta av reglane i folketrygdlova om etterbetaling ikkje skulle kunne krevje erstatning etter skadeserstatningslova eller alminnelege erstatningsrettslege reglar for terminar som ikkje vert dekte ved etterbetaling, eller for rentetap som ikkje vert dekt etter forslaget til ny renteordning, sjå punkt 5.4.1.

Det er få høyringssvar på dette punktet, og det ser ut til at det kan ha vore vanskeleg å sjå klart kva som var innhaldet i forslaget (sjå til dømes høyringssvara frå *Justisdepartementet* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet*).

Det kan vere grunn til å slå fast at forslaget *ikkje er eit generelt unntak frå erstatningsretten for verksemda til Arbeids- og velferdsetaten*. Forslaget vert å tolke strengt etter ordlyden, som avgrensar reguleringa til saker der det vert gitt etterbetaling etter folketrygdlova § 22-13 eller § 22-14 fjerde leddet.

Tilhøvet til erstatningsretten kjem på spissen i saker med ekstraordinær etterbetaling på grunn av feilinformasjon. I desse sakene kan det ha skjedd feil som ville medføre erstatningsansvar for etaten, men etterbetalinga er avgrensa til tre år. Sjølv om vilkåra skulle ha vore oppfylte i lengre tid attende, vil forslaget avgrense ansvaret for staten til dei tre åra med etterbetaling (med renter etter forslaget i punkt 5.4.1). Den opninga for erstatning som eit fleirtal i Høgsteretten etablerte i Abrahamssen-saka (sjå punkt 5.1) fell bort med endringsforslaget.

Etter departementet si vurdering er det ei dårleg ordning først å etablere avgrensa reglar for etterbetaling i folketrygdlova og så opne for å gi erstatning for terminar som ikkje vert dekte gjennom etterbetalinga. Det vert tilfeldig kven som kjem til å nyte godt av tillegget gjennom erstatningsreglane, mellom anna av di det vil vere tilfeldig kven som tek opp sak om dette. Det vil også i noka mon vere spørsmål om å ha råd til å føre sak for å få gjennomslag i administrasjonen eller ved domstolane. Dersom det er ønskeleg å utvide etterbetalingsreglane, bør dette etter departementet si vurdering skje gjennom endringar i folketrygdlova. Arbeids- og velferdsdirektoratet har reist spørsmål om dette, utan å gjere det klart kva for grupper ein meiner kjem dårleg ut i dag. Departementet vil ta spørsmålet opp med direktoratet med sikte på eventuelle endringar.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er for sin del i utgangspunktet i tvil om det er tenleg å opne for lengre etterbetalingsperiodar enn etter gjeldande reglar. Dette reiser spørsmål om å vurdere tilhøve som kan liggje 5-15 år attende i tid, og ein skal vurdere om vilkåra da var oppfylte og har vore oppfylte kontinuerleg sidan da. Det er klart at dette vil vere vanskelegare enn å vurdere om vilkåra er oppfylte per i dag, og risikoen for å behandle like tilfelle ulikt aukar monaleg. Det same gjeld sjølvstakt saker om erstatning for hendingar så langt attende i tid.

Situasjonen er ein annan i sakene der det etter gjeldande reglar vert gitt etterbetaling utan gren-

ser, dvs. sakene der etaten har gitt uriktige avslag. Ein vil da ha betre grunnlag for å vurdere saka i form av vedtaket om avslag og i form av opplysningane som vart henta ved den første handsaminga av saka. - I tillegg til dei reint praktiske tilhøva, kan ein peike på at ytingane frå folketrygda først og fremst skal dekkje dei behova som stønadstakaren har i dag. Høge etterbetalingsbeløp har andre verknader. Det er likevel klart at stønadstakarane opplever det som urimeleg å ikkje få ytingar som kunne ha vore gitt.

Når det gjeld erstatning for rentetap, følgde det som nemnd i punkt 5.1 av avgjerda i Abrahamssen-saka at renteavskjeringa i folketrygdlova § 22-17 òg får gjennomslag når det vert gitt erstatning for terminar med ytingar som ikkje vert dekte ved etterbetaling. Forslaget i punkt 5.4.1 er difor ei oppmjuking av gjeldande rett.

I høyringssvaret meiner *Arbeids- og velferdsdirektoratet* at det vil vere uheldig i høve til ansvars kjensla hos dei som arbeider i etaten dersom forslaget i høyringsnotatet vert følgt opp. No er det slik at dei alvorlegaste feila ein kan gjere ved handsaminga av ei trygdesak alt er dekte gjennom reglane om ekstraordinær etterbetaling ved feilinformasjon eller feilaktig vedtak. Ansvaret for etaten er fastlagt direkte i lova, og det er vanskeleg å sjå at meir eller mindre tilfeldige erstatningssaker i dei same sakene skal kunne gi tilleggseffektar i høvet til ansvarleggjering. Som nemnd vil det dessutan framleis vere slik at etaten vil kunne få erstatningsansvar på grunn av feil ved sakshandsaminga. Avskjeringa av erstatningsansvar etter forslaget i høyringsnotatet gjeld berre når erstatning vert brukt til å «toppe» reglane om etterbetaling.

Det er verdt å ta med seg i denne samanhengen at erstatningssakene som vil kunne oppstå på grunn av grensene ved etterbetalinga oftast vil ligge relativt langt attende i tid, sjå til dømes Abrahamssen-saka. Ikkje sjeldan vil det vere uklart både kva som har skjedd og kven som i tilfelle har gjort feilen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette at det vert etablert ein regel i folketrygdlova ny § 22-17 b om at ein ikkje kan krevje erstatning for terminar med ytingar som ikkje vert dekte som følge av at etterbetalinga etter folketrygdlova § 22-13 ikkje går langt nok attende i tid. Tilsvarende skal ein ved etterbetaling av ytingar ikkje kunne krevje erstatning for rentetap utover det som følger av forslaget til folketrygdlova ny § 22-17.

Som tidlegare nemnd, må den foreslåtte regelen om avskjering av erstatning tolkast strengt etter ordlyden. Det må vere grensene i § 22-13 som er årsak til at dei aktuelle terminane ikkje vert gitt

– andre situasjonar fell utanom og kan i prinsippet gi grunnlag for erstatning. Eit praktisk tilfelle er saker der feilinformasjon frå etaten fører til at ein ikkje tener opp rett til ei yting. I høyringssvaret frå Justisdepartementet vert det peikt på eit anna (mindre praktisk) tilfelle som ikkje vil vere omfatta av regelen om avskjering av erstatning.

Ein viser til lovforslaget § 22-17 b og til merkna-
dene til denne paragrafen.

5.4.3 Ytingar etter andre lover enn folke- trygdlova

I høyringsnotatet reiste departementet spørsmål om å ta inn reglar om renter og tilhøvet til erstatning i *lova om bidragsforskot, lovene om krigspensjo-
nering* og i den gamle *lova om yrkesskadetrygd*. Spørsmålet er ikkje kommentert av høyringsin-
stansane.

*Etter ei ny vurdering vil Arbeids- og inkluderings-
departementet foreslå at ein i forskotteringslova § 7
nytt åttande ledd viser til den foreslåtte regelen i fol-
ketrygdlova ny § 22-17 b om avskjering av renter og
erstatning, men at ein inntil vidare ikkje gjer endrin-
gar i dei andre lovene.* Problema i høve til lange
etterbetalingar og terminar som fell utanfor etter-
betalingane gjeld i fullt mon i forskotteringsord-
ninga. Det vil også vere aktuelt å vurdere renter
ved etterbetaling av forskot eller ved tilbakekrev-
jing av feilutbetalingar av forskot, men dette bør
skje i samband med spørsmålet om renter av skyl-
dig underhaldsbidrag til barn. Ein reknar med at
desse spørsmåla ikkje i same grad er aktuelle i
høve til dei andre lovene.

Ein viser til forslaget til nytt åttande ledd i for-
skotteringslova § 7 og til merknadene til denne
føresegna.

6 Forskriftsheimel for å krevje elektronisk innsending av sjukmeldingar mv.

6.1 Bakgrunnen for lovforslaget

6.1.1 Innleiing

I Soria Moria-erklæringa går det fram at Regjeringa vil auke satsinga på ny, universelt utforma teknologi og gjennomføre ein offensiv IKT-politikk i offentleg sektor. Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle* som er den overordna IT-politikken til Regjeringa dei neste åra, legg generelle føringar på utviklinga innanfor IKT-området i offentleg sektor på alle samfunnsområde. IKT skal m.a. brukast som eit verkemiddel for å skape forbedringar for aktuelle brukarar, og hjelpe til med å utløyse gevinstar for samfunnet. Eit sentralt tema i meldinga er samhandling ved hjelp av elektronisk kommunikasjon på tvers av dei ulike forvaltningsnivåa, verksemdene og fagsektorane og mellom offentleg og privat sektor.

Gjeldande lovforslag inngår som ein del av Regjeringas overordna plan for IKT-utviklinga i offentleg sektor. Lovforslaget er i tråd med den overordna målsetjinga til Regjeringa om at samhandlinga mellom brukarane og det offentlege må bli enklare, og at offentlege ressursar må frigjerast for å styrkje velferdstilbodet gjennom bruk av elektroniske løysingar.

Slik Regjeringa vurderer det, er det viktig å etablere elektronisk informasjonsutveksling mellom dei ulike aktørane i helse- og omsorgssektoren – på alle område der dette lèt seg gjennomføre. Elektronisk kommunikasjon blir rekna som positivt og nødvendig for å sikre kvalitet og effektivitet i sektoren. Denne typen kommunikasjon vil ha stor rasjonaliseringsgevinst for alle aktørane.

Arbeids- og velferdsetaten har utvikla elektroniske løysingar for innsending av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjær (legerekningar) til etaten. Men i den største potensielle brukargruppa av løysingane, legane, er dei tekne i bruk i mindre grad.

Formålet med forslaget til lovendring er å etablere ein heimel for å kunne krevje elektronisk innsending av sjukmeldingar og legeattestar frå legar til Arbeids- og velferdsetaten. Regjeringa er likevel av den oppfatninga at fleire føresetnader må vere

på plass før eit slikt krav kan setjast i verk, sjå nedanfor under punkt 6.3. Regjeringa ønskjer på det noverande tidspunktet å leggje til rette lovverket slik at eit krav om elektronisk kommunikasjon kan ta til å gjelde på eit seinare tidspunkt, dvs. når flest mogleg føresetnader for god elektronisk kommunikasjon mellom dei aktuelle aktørane er til stades. Regjeringa vil på sikt vurdere den same typen verkemiddel overfor alle andre helsepersonellgrupper som kan skrive ut sjukmelding eller attest som trygda finansierer, eller som har direkte oppgjær med Arbeids- og velferdsetaten.

Ved innsending av sjukmeldingar og legeattestar til Arbeids- og velferdsetaten vil omgrepet *legar* i denne proposisjonen omfatte:

- Alle legar som har rett til å skrive ut legeattestar som trygda finansierer. Det vil seie at omgrepet også omfattar legar som driv privat praksis utan offentleg finansiering, som er tilsette i bedriftshelsetenesta, driv undervisning/forskning, arbeider i offentleg forvaltning, lækjemiddelindustrien osv.

6.1.2 Gjeldande rett

Mange av ytingane frå folketrygda krev at medisinske vilkår må dokumenterast av lege eller anna godkjent helsepersonell, jf. m.a. folketrygdlova §§ 8-7 *Dokumentasjon av arbeidsuførhet*, 9-7 *Dokumentasjon av sykdom* og 15-6 *Overgangsstønad*.

Arbeids- og velferdsetaten kan etter folketrygdlova § 21-4 andre ledd krevje at dei som gir behandling eller yter tenester som trygda betaler, leverer dei attestane og vurderingane som er nødvendige for å avgjere krav om ytingar. Paragrafen set som vilkår at attestar og tenester blir godtgjorde av trygda. Denne paragrafen er foreslått endra i samsvar med det som kjem fram under punkt 4.4, slik at det klarare går fram at plikta til å gi attestar osv. til Arbeids- og velferdsetaten også omfattar private tenesteytarar utan refusjonsrett. Dette er i tråd med den avgrensinga av omgrepet legar som er gjort framanfor under punkt 6.1.1.

Det er førebels utvikla to blankettar som kan kommuniserast elektronisk. Det er blanketten

«*Medisinsk vurdering av arbeidsevne ved sjukdom*» (tidlegare sjukmeldingsattest) som legen skal bruke ved sjukmelding av ein pasient knytt til retten til sjukmelding. Vidare er det blanketten «*Legeerklæring ved arbeidsuførleik*», som blir nytta når Arbeids- og velferdsetaten ber om legeattest i tilknytning til vurdering av rett til sjukepengar, rehabiliteringspengar, tidsavgrensa uførestønad, uførepensjon og yrkesretta attføring.

Det finst ingen krav i gjeldande lov eller forskrifter som tilseier at sjukmeldingar og legeattestar skal kommuniserast elektronisk til Arbeids- og velferdsetaten. Regelverket gir per i dag heller ikkje heimel for å krevje dette.

6.2 Høyringsnotatet

6.2.1 Innleiing

I høyringsnotatet foreslo Helse- og omsorgsdepartementet dette:

«Leger (allmennleger og spesialister) pålegges innen 1. januar 2009 et rettslig krav om bruk av elektronisk kommunikasjon ved innsending av krav om direkte oppgjør (legeregninger), sykmeldinger og legeerklæringer til Arbeids- og velferdsetaten. For å motverke urimelege konsekvenser for enkelte aktører bør det fastsettes en dispensasjonsordning som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten.»

Departementet vil nedanfor gjere greie for ein del av faktagrunnlaget for elektronisk kommunikasjon som ligg til grunn for forslaget. Departementet er av den meining at eit slikt oversyn er nødvendig for å forstå omfanget av forslaget og for å forstå dei ulike implikasjonane ved forslaget.

6.2.2 Teknologiske føresetnader og tryggingstiltak for elektronisk kommunikasjon i helse- og omsorgssektoren

6.2.2.1 Elektronisk pasientjournal (EPJ)

Opplysningar i elektronisk pasientjournal utgjer til vanleg kjernen i den elektroniske informasjonsutvekslinga mellom dei ulike aktørane i helse- og omsorgssektoren. Elektronisk pasientjournal inneheld informasjon som blir registrert om pasienten i tilknytning til at det blir ytt helsehjelp, dvs. dokumentasjon som følgjer av journalforskrifta, inklusive røntgenbilete, laboratoriesvar og annan pasientdokumentasjon.

EPJ-systema er programvaresystem som primært skal registrere og lese elektronisk innhald i pasientjournalar, men som også har annan funksjo-

nalitet som gir høve til å hente opp elektroniske blankettar, mellom anna sjukmeldingar og legeattestar.

Dei fleste allmennlegane har hatt EPJ-system i mange år. Alle helseføretak i landet har per i dag installert EPJ-system, og det går føre seg ein gradvis overgang frå papirjournalar til elektroniske journalar.

Dagens EPJ-system er i stor grad ei vidareføring av den kronologiske, dokumentasjonsorienterte og papirbaserte pasientjournalen. EPJ-systema dekkjer likevel i vekslende grad det datainnhaldet som etter journalforskrifta er å rekne som ein pasientjournal. I tillegg til opplysningane i sjølve EPJ-systemet finst det ofte opplysningar i fleire spesialiserte system og i papirdokument. For å få til nødvendig samarbeid mellom dei ulike aktørane i helse- og omsorgssektoren må det leggjast til rette for at nødvendige pasientopplysningar skal kunne utvekslast elektronisk, brukast om att og importerast i dei EPJ-systema som dei ulike aktørane/helsepersonellet fører. Tilsvarende tilpassing må gjerast i EPJ-systemet til kvar lege og anna helsepersonell for å få til meldingsutveksling over Norsk Helsenett.

6.2.2.2 Norsk Helsenett

Norsk Helsenett har som formål å sikre at det ligg føre ein tilgjengeleg og sikker infrastruktur for effektiv elektronisk kommunikasjon mellom ulike aktørar i helse- og omsorgssektoren. Gjennom etableringa av Norsk Helsenett, med det tilhøyrande helsenettet, er ein «elektronisk motorveg» på plass, med den tryggleiken, kapasiteten og tilgangen som trengst for å utveksle den nødvendige informasjonen.

Dei fire regionale helseføretaka (RHF) eig Norsk Helsenett i fellesskap. Selskapet vart skipa i 2004 og førte til at dei dåverande fem regionale helsenetta vart slått saman til eitt felles helsenett. Selskapet vart grunnlagt for å ta hand om vidare etablering, utvikling og drift av eit nasjonalt dekkjande helsenett.

Norsk Helsenett er etablert for å kunne hjelpe alle aktørar i helse- og omsorgssektoren, f.eks. helseføretak, den kommunale helse- og sosialtenesta, Arbeids- og velferdsetaten og private aktørar.

Norsk Helsenett leverer nokre basistjenester som støttar elektronisk kommunikasjon mellom ulike aktørar. Dei tenestene som skal distribuerast i helsenettet, må likevel leggjast til rette av andre, først og fremst helseføretaka og Arbeids- og velferdsetaten. Dette omfattar standardiserte elektroniske meldingar som for eksempel sjukmeldingar, legeattestar, tilvisingar og epikrisar.

Tilgangsavtalar (kundeavtalar)

Aktørar som knyter seg opp mot helsenettet, må signere ein kundeavtale med Norsk Helsenett. Kundeavtalen har ei standardisert utforming og skal mellom anna sikre at dei aktørane som kommuniserer over helsenettet, har tilstrekkeleg informasjonssikring. Gjennom kundeavtalen forpliktar aktøren seg også til å følgje *Norm for informasjonssikkerhet i helsesektoren*. Ein konsekvens av dette er at alle partane som kommuniserer over helsenettet, slepp å inngå bilaterale avtalar med kvarandre, slik personopplysningsforskrifta § 2-15 i utgangspunktet krev.

Status for omfanget av oppkoplinga til Norsk Helsenett

Oppkoplinga til Norsk Helsenett er aukande. Per 1. januar 2008 har alle helseføretaka, over to tredelar av fastlegekontora (om lag 90 prosent av allmennlegane) og om lag 19 prosent av kommunane knytt seg til helsenettet.

Det går føre seg eit arbeid i regi av Norsk helsenett AS, Helsedirektoratet og Nasjonal IKT for å få pålitelege og automatiske tal for meldingsvolumet i helsenettet.

6.2.2.3 Public Key Infrastructure – PKI

All elektronisk kommunikasjon av sensitive personopplysningar må skje i samsvar med strenge krav til informasjonssikring. Krava er fastsette i fleire lover og forskrifter. Digitale signaturar med tilhøyrande infrastruktur (PKI) blir i dag rekna som den mest høvelege teknologien for sikre løysingar for autentisering av kommunikasjonspartnarar og sikring av den elektroniske informasjonen som blir utveksla.

Offentleg sektor har lenge hatt eit ønske om ein samverkande infrastruktur som gjer det mogleg å identifisere brukarar elektronisk og skrive under dokument elektronisk på ein samordna måte. I tilknytning til utviklinga av løysingar for elektronisk innsending av sjukmeldingar, legeattestar og legerekningar til trygdeetaten, (Ei@-løysinga og KUHR, sjå nedanfor), hadde det tidlegare Rikstrygdeverket behov for å etablere ei PKI-løysing for sikker kommunikasjon. For innsending av sjukmeldingar, legeattestar og legerekningar er det sett krav til personleg signering av sendaren, med kvalifisert personsertifikat på tilsvarende høgt nivå.

Det tidlegare Moderniseringsdepartementet publiserte i januar 2005 ein felles kravspesifikasjon for PKI-løysing i offentlig sektor. Denne spesifikasjonen skal leggjast til grunn for alle offentlege

førespurnader om tilbod av aktuelle produkt og tenester innanfor PKI-området.

6.2.3 Elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten*6.2.3.1 Ei@-løysinga – innsending av sjukmeldingar og legeattestar til Arbeids- og velferdsetaten*

Ei@-løysinga vart etablert i 2003 for å leggje om frå papirbasert til elektronisk innsending, mottak og vidare dokumentflyt internt i trygdeetaten, no Arbeids- og velferdsetaten, for to typar blankettar. Løysinga har til formål å effektivisere manuelle prosessar og frigjere ressursar både på behandlar-sida og i Arbeids- og velferdsetaten.

Ei@-løysinga er som nemnt førebels utvikla for elektronisk innsending av to typer blankettar: «*Medisinsk vurdering av arbeidsevne ved sjukdom*» (tidlegare sjukmeldingsattest) og «*Legeerklæring ved arbeidsuførleik*». Ved etableringa av Norsk Helsenett var det enklast å leggje til rette for elektronisk innsending av sjukmeldingar og legeattestar. På denne bakgrunnen vart desse meldingane valde ut til å vere dei første elektroniske meldingane i helsenettet.

6.2.3.2 KUHR – innsending av krav om direkte oppgjær (legerekningar) til Arbeids- og velferdsetaten

I 2005 etablerte trygdeetaten ei ny standardløysing, KUHR (Kontroll og Utbetaling av HelseRefusjonar), som støttar elektronisk innsending, mottak, kontroll og sakshandsaming av krav frå ulike behandlargrupper om direkte oppgjær for stønad etter folketrygdlova kapittel 5.

Den nye generasjonen av kontrollsystem omfattar program som gjennomfører logiske kontrollar baserte på reglar og informasjon frå ulike elektroniske register. Dei nye kontrollprogramma er eit verkemiddel i den analytiske kontrollen ved at dei opnar for ei målretta kontrollverksemd basert på risikoplanlysar. I tillegg til automatisk avvising av rekningar vil den elektroniske kontrollen fange opp og melde frå om avvik som bør/må sjåast nærare på i Arbeids- og velferdsetaten.

KUHR er førebels innført for oppgjær med legar, helsestasjonar, poliklinikkar og private laboratorium og røntgeninstitutt, fysioterapeutar og kiropraktorar. Arbeids- og velferdsdirektoratet er i gang med å fase inn fysioterapeutar, psykologar og kiropraktorar i den nye standardløysinga. Apotek og bandasjistar blir fasa inn i tilknytning til innføringa av elektroniske reseptar, men sender reknin-

gar elektronisk også i dag over Internett eller TrygdHelse-postkassa. Arbeids- og velferdsdirektoratet har som ambisjon å tilpasse KUHR til tannlegeoppgjær i 2008.

6.2.3.3 Resultatmål og status for bruk av elektroniske løysingar i Arbeids- og velferdsetaten

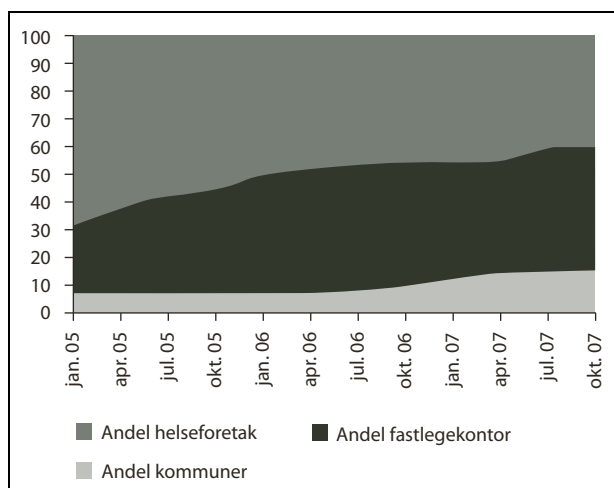
I Gjennomføringsplan 2006 for S@mspel 2007 vart det sett som resultatmål at 60 prosent av alle legekantora skulle sende elektronisk sjukmelding, legeattest eller direkte oppgjær (legerekningar) til Arbeids- og velferdsetaten via Norsk Helsenett innan 2006.

Figur 6.1 nedanfor viser at om lag 21 prosent av sjukmeldingane vart sende inn elektronisk per september 2007. Kvart år blir det sendt ca. 3,5 millionar sjukmeldingar til Arbeids- og velferdsetaten.

På same tidspunktet vart ca. 8 prosent av oppgjærskrava (legerekningane) sende inn elektronisk til Arbeids- og velferdsetaten.

Utfordringar knytte til omfanget av elektronisk kommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt mange utfordringar når det gjeld å få legar (allmennlegar og spesialistar) til å ta i bruk Ei@-løysinga og KUHR. Av Rambøll-rapporten går det fram det at mange legar er skeptiske til å kople seg opp til Norsk Helsenett, at det er utfordringar knytte til dei lokale IT-miljøa hos legane, tekniske problem



Figur 6.1 Prosentdel elektroniske sjukmeldingar og prosentdel fastlegekontor som har PKI og kan sende sjukmeldingar, januar 2005–september 2007.

Kjelde: NAV

og manglande forventningsstyring i høve til innhaldet i helsenettet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer vidare om organisatoriske utfordringar i etaten, varierende grad av brukarstøtte og service, lite styrt og mangelfull kommunikasjon og informasjon, og skepsis hos legane til å inngå eller fornye avtale om PKI-løysing.

Utover dette er det ei utfordring at det per dags dato berre er Profdoc av EPJ-leverandørane som tilbyr elektronisk innsending av legerekningar. Infodoc, som er den nest største EPJ-leverandøren, har førebels ikkje kunna tilby kundane sine elektronisk innsending av legerekningar, men tilbyr elektronisk innsending av sjukmeldingar og legeattestar.

6.2.4 eResept

Sosial- og helsedirektoratet har fått ansvaret for gjennomføring av arbeidet med å setje i verk ei løysing for elektroniske reseptar. Sosial- og helsedirektoratet er programeigar på vegner av Helse- og omsorgsdepartementet. Programmet for eResept Noreg skal etablere ei samordna elektronisk løysing for å rekvirere, ekspedere og dokumentere reseptpliktige lækjemiddel, medisinsk utstyr og næringsmiddel, og gi grunnlag for oppgjæret frå Arbeids- og velferdsdirektoratet til apotek/bandasjistar ved utleveringar på blå resept.

Det er planlagt at ein sentral database (Reseptformidlaren) skal vere eit viktig element i eResept-løysinga. Overgangen til elektroniske reseptar har til følge at det skal nyttast elektroniske reseptar når det ikkje ligg føre særskilde grunnar for rekvi- renten til å bruke papirreseptar. Ei slik plikt til bruk av elektroniske reseptar er nærare presisert i eiga forskrift om innsamling og bruk av reseptopplysningar i Reseptformidlaren. Forskrifta spesifiserer også i kva for situasjonar det kan gjerast unntak frå plikta til å bruke Reseptformidlaren ved utferding av resept.

6.2.5 Andre/framtidige elektroniske løysingar

I tillegg til dei nemnde løysingane ovanfor er det ei rad elektroniske kommunikasjonsløysingar som er i produksjon, i pilot, under utvikling eller under vurdering. Også for desse løysingane vil dei same teknologiske føresetnadene og tryggingstiltaka gjere seg gjeldande som forklart ovanfor under punkta 6.2.2.2 og 6.2.2.3.

6.2.5.1 NISSY (Nasjonalt IKT-system for sjuketransport)

NISSY er utvikla i regi av Nasjonal IKT for dei regionale helseføretaka og omfattar mellom anna elektroniske rekvisisjonar for pasienttransport. NISSY vil overfor NAV fungere som ein ekstern leverandør av relevante data om betaling av eigendelar knytte til pasienttransport.

6.2.5.2 Elektronisk utsending av fastlegelister

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidd ein løysingsplan for elektronisk utsending av fastlegelister. I dag blir listene sende per diskett eller papir i vanleg post og er først framme etter om lag 14 dagar. I mellomtida kan listestatusen vere endra. I ny løysing vil fastlegelistene til legane bli oppdaterte mykje raskare, eventuelt kontinuerleg.

6.2.5.3 Elektronisk frikortløysing

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å utvikle ei elektronisk frikortløysing. Det blir årleg utferda meir enn 1 million frikort, og ca. 180 årsverk går med til frikortrelaterte oppgåver. I tillegg kjem ei tilsvarande mengd årsverk som er knytt til pasienttransport, der ein stor del av arbeidet er knytt til refusjon av eigendelar etter oppnådd frikort. Ei elektronisk frikortløysing vil gi eit stort gevinstrealiseringspotensial både for Arbeids- og velferdsetaten og brukarane, ved at ein gradvis større del frikort kan skrivast ut automatisk utan at brukaren treng ta vare på kvitteringar eller møte opp på NAV-kontoret lokalt.

6.3 Høyringsinstansane sitt syn

6.3.1 Hovudinntrykket frå høyringsinstansane

Alle høyringsinstansane er i utgangspunktet positive til meir elektronisk kommunikasjon mellom ulike aktørar i helsetenesta. Det er som nemnt ovanfor vurdert som eit positivt og nødvendig middel for å sikre kvalitet og effektivitet i helsetenesta, og ein går ut frå at det gir ein stor rasjonaliseringsgevinst for alle partar.

Det knyter seg flest kritiske merknader til forslaget om *å ta i bruk rettsleg regulering som verkemiddel*, til *innhaldet i Norsk Helsenett* og til *finansieringa frå det offentlege*.

Generelle positive merknader til forslaget

Arbeids- og velferdsdirektoratet sluttar seg til forslaget om regulering av krav til elektronisk kommuni-

kasjon mellom legar og etaten. Investeringsane staten har gjort i IT-løysingar og infrastruktur, bør etter direktoratets meining resultere i bruk av løysingane.

Helse Midt-Norge RHF stør fullt opp om intensjonane i forslaget. Ei gjennomføring av eit slikt krav vil vere med på å auke tempoet i elektronisk samhandling mellom legekantor og helseføretak, og det er sterkt ønskjeleg.

Helse Sør-Øst RHF stiller seg positive til forslaget. Vidare utvikling i bruk av Norsk Helsenett vil vere fundamentalt for den vidare utviklinga av samhandling med IKT som verkemiddel i heile helse-sektoren. Dei initiativa som no blir tekne, må byggje vidare på dei samhandlingsarenaene og planane som alt er sette i verk, slik at summen av ressursar og kompetanse kan utnyttast best mogleg.

Om rettsleg regulering som verkemiddel

Fleire av høyringsinstansane er av den oppfatninga at bruk av rettslege verkemiddel ikkje er eit akseptabelt alternativ til systematisk utviklings- og kompetansehevande arbeid. Det blir framheva at det må utviklast tilfredsstillande standardar og løysingar for å få til eit elektronisk samarbeid av nemnande omfang.

Legeforeningen stiller seg svært kritisk til at styresmaktene no går inn for å bruke regulatoriske verkemiddel for å oppnå ei utvikling ein alt har inngått eit samarbeid om. Legeforeningen fryktar at forslaget vil skade samarbeidsrelasjonen mellom legar og styresmakter/statlege einingar. Den ønskjelege utviklinga kunne, slik Legeforeningen vurderer det, ha vore nådd med heilt andre verkemiddel, og då med større sjanse for positivt samarbeid og konstruktive bidrag frå begge sider.

Den norske tannlegeforening uttrykkjer skepsis mot å innføre lovpålagde krav av denne karakter utan at det offentlege går inn med midlar til nødvendig utbygging av infrastruktur.

Trondheim kommune vurderer at det eksisterande forslaget legg altfor stor vekt på negative verkemiddel («tvang i form av lov/forskrift») utan at positive verkemiddel blir drøfta.

Om innhaldet i Norsk Helsenett

Fleire av høyringsinstansane meiner det er ein føresetnad for bruk av elektroniske kommunikasjonsløysingar at det ligg føre eit forsvarleg omfang av brukarvennlege tenester i helsenettet. Inntrykket er at det har vore lagt for lite vekt på utvikling av tenestene i helsenettet, og at mangel på høvelege tenester er ei viktig forklaring på at resultata ikkje er i samsvar med målsetjingane.

Eksempel på dette er manglande elektroniske epikrisar frå helseføretaka.

Legeforeningen uttaler at det er ein monaleg mangel på leveranse av meldingar og tenester i helsenettet.

Legemiddelverket meiner at det for kunden først vil bli interessant å betale når det finst eit visst minimum av interessante og nødvendige tenester som er tilgjengelege via Norsk Helsenett. Ein må fokusere sterkt på å finne nyttig og nødvendig innhald til helsenettet.

IKT-samarbeidet i tannhelsetenesta meiner det er ein føresetnad for at elektroniske kommunikasjonsløysingar skal takast i bruk, at det finst eit tilfredsstillande omfang av brukarvennlege tenester. Inntrykket deira er at det har vore lagt for lite vekt på utvikling av tenester, og at mangel på høvelege tenester er ei viktig forklaring på at resultata ikkje er i samsvar med målsetjingane.

Norsk fysioterapeutforbund meiner det er påfallande at departementet vel å gi legane påbod om tilkopling, med dei kostnadene dette medfører, til eit system som ikkje verkar tilfredsstillande.

Kristiansand kommune uttaler at Norsk Helsenett framleis verkar uferdig. Oppkopling har til no bydd på til dels store praktiske og tekniske problem. Dagens trafikk av informasjon på helsenettet er svært mykje lågare enn dei tekniske løysingane opnar for, dette har si årsak i liten aktivitet hos alle dei tilkopla. Det er derfor grenser for kva legane kan få ut av ei tilkopling.

Om finansieringa frå det offentlege

Det er eit vanleg syn hos høyringsinstansane at det berre er Arbeids- og velferdsetaten som har særleg nytte av elektronisk innsending av dei aktuelle meldingane. På denne bakgrunnen er det etter fleire av høyringsinstansane naturleg at det offentlege ber kostnadene som knyter seg til oppkopling mot Norsk Helsenett, innkjøp av PKI-løysing og etterfølgjande driftsutgifter. Fleire av høyringsinstansane har peikt på at det er urimeleg at legane sjølve må dekkje desse utgiftene.

Etter *Legeforeningens* syn ville det ha vore naturleg at partane vart *samde* om korleis eit krav til oppkopling økonomisk skulle dekkjast inn. Legar med refusjonsavtale arbeider i eit bunde prissystem, og staten har så langt ikkje vilja gi kostnadsdekning for oppkopling til Norsk Helsenett gjennom normaltarifforhandlingane. Det går ikkje fram av høyringsnotatet kva kostnader Arbeids- og velferdsetaten vil bli pålagd å dekkje. *Legeforeningen* finn det også uakseptabelt at næringsdrivande legar skal bere den økonomiske

kostnaden ved oppkopling til helsenettet for å bøte på eit effektiviseringsbehov i Arbeids- og velferdsetaten.

Den norske tannlegeforening seier at NAV eller annan offentlig etat må medverke til finansieringa når dei etablerer slike løysingar, ettersom ordninga slik ho blir presentert, er mest til nytte for offentlege styresmakter og lite til nytte for tannlegar.

Norsk manuellterapeutforening meiner det først og fremst er Arbeids- og velferdsetaten som har særleg nytte av elektronisk innsending. På denne bakgrunnen er det naturleg at det offentlege tek på seg kostnadene med elektronisk innsending. Dette kan anten skje ved at staten ber kostnadene direkte, eller ved at det blir ytt ein kompensasjon som dekkjer utgiftene til alle behandlarane.

Kristiansand kommune er forundra over eit forslag der legane einsidig blir tvinga til å bere dei økonomiske konsekvensane av statens ønske om ei meir effektiv utnytting av ressursane i Arbeids- og velferdsetaten, inkludert betre kontroll av refusjonsrekningane frå legane.

Om brukarstøtte

Somme høyringsinstansar uttaler at dei opplever det som eit problem at brukarstøtta er for dårleg når legane kjem opp i situasjonar der systema ikkje fungerer fullgodt.

Legeforeningen uttaler at Arbeids- og velferdsetaten ikkje har teke stort nok ansvar for å medverke til tilfredsstillande kvalitet på kommunikasjonen og dei nødvendige rammevilkåra. Som illustrasjon nemner dei at det i dag ikkje finst nokon lenkjer til brukarstøtta eller informasjon om elektroniske løysingar på heimesidene til Arbeids- og velferdsetaten. Allmennlegeprogramleverandørane informerer om at programleverandørane i stor grad har pålegg frå Arbeids- og velferdsetaten om å hjelpe til med support og tilrettelegging for kvart legekontor, men det finst ingen avtale mellom partane om at slik service skal gjerast av EPJ-leverandørane.

Helse Bergen HF uttaler at ein må sikrast kundestøtte når det gjeld rett bruk av helsenettet.

Kristiansand kommune meiner at Norsk Helsenett må ha tilgang til og kunne tilby legekontolet all nødvendig fagleg support ved etablering, oppdatering og drift av tilkoplinga. Det har i ikkje liten grad vore mangel på tilgang til personell med nødvendig IKT-kompetanse, og dette har skapt vanskar både når det gjeld å kople seg opp mot helsenettet, og når det gjeld nødvendig brukarstøtte for legekontolet.

Om elektronisk tovegskommunikasjon

Fleire av høyringsinstansane er av den meininga at NAV ikkje i tilstrekkeleg grad kommuniserer elektronisk tilbake til helsetenesta.

Legeforeningen uttaler at stort sett all kommunikasjon frå NAV skjer i form av brev på papir tilbake til legen. Bruken av elektronisk kommunikasjon står slik sett fram som einvegs.

Etter NAVs oppfatning er det viktig å streke under at den omfattande meldingsutvekslinga mellom legar og NAV som kjem til å skje dei næraste åra, set store krav til drift og forvaltning i NAV. NAV meiner at ei rettsleg plikt til å sende over elektroniske meldingar også er eit tydeleg signal til NAV om prioritering av effektive løysingar for alle aktørar, stabil drift og god samhandling med legane. NAV vil prioritere utviklinga av løysingar som gir ytterlegare gevinstar for legane og NAV, for eksempel elektronisk oversending av fastlegelister og meir omfattande løysingar på sjukmeldingsområdet. Når det gjeld drift og samhandling, ønskjer NAV fokus på systematiske tilbakemeldingar, i tillegg til å etablere arenaer for innspel og dialog rundt eksisterande løysingar og å utvikle nye løysingar.

Norsk Fysioterapeutforbund finn det underleg at høyringsnotatet i svært liten grad kjem inn på og problematiserer den manglande tovegskommunikasjonen og informasjonsutvekslinga som pregar situasjonen i dag. For å kunne lykkast med innføringa av Norsk Helsenett er det ein føresetnad at alle partar opplever helsenettet som eit nyttig verkøy – ikkje berre NAV.

KITH meiner at NAV bør arbeide for å leggje opp til prosessunderstøttande løysingar slik at avsendaren oppnår reell kvalitetsforbetring med forenkling av rutinar og hjelp og rettleiing til utfylling. NAV bør vidare finne si samarbeidsform med allmennlegane og sjukehusa i eit koordinert løp.

Om dispensasjonsordninga

Det er delte meiningar hos høyringsinstansane når det gjeld forslaget om ei dispensasjonsordning som har til formål å motverke eventuelle urimelege konsekvensar av pålegget for somme aktørar.

Legeforeningen uttaler at trass i omfanget av forslaget (alle legar med norsk autorisasjon) blir det tilrådd ei dispensasjonsordning som ikkje bør vere omfattande, og som heller ikkje skal vere permanent. Legeforeningen går på si side ut frå at det kan bli behov for mange dispensasjonar. Dei viser mellom anna til at fleire legar som i prinsippet kjem inn under pålegget, berre har eit sporadisk behov for å sende inn meldingar til NAV. Det uroar Legefore-

ningen at ein legg opp til at NAV skal handtere både dispensasjonssøknader og klagemåla på desse søknadene.

Helse Bergen HF er prinsipielt skeptisk til at NAV sjølv skal vurdere dispensasjon frå kravet om elektronisk kommunikasjon.

Lier kommune meiner at dispensasjonsordninga bør vere snever. Gjennom ein snever rett til dispensasjon unngår NAV eit tospora system der kontora bruker mykje tid og ressursar på å samordne det elektroniske og det manuelle systemet.

Selbu kommune meiner at ein bør unngå ei dispensasjonsordning. Kommunen ser ingen rasjonelle årsaker til utsetjing eller dispensasjon med alt som er på plass per i dag.

Om sanksjonar ved ikkje-bruk av dei elektroniske løysingane

Fleire av høyringsinstansane er negative til forslaget om sanksjonar for legar som ikkje innrettar seg etter kravet om elektronisk kommunikasjon. Det går fram av høyringsnotatet at legar som lét vere å innrette seg etter kravet, ikkje vil kunne skrive ut sjukmeldingar og legeattestar som gir rett til utbetalingar frå folketrygda, og heller ikkje vil få utbetalt refusjon på grunnlag av innsendt oppgjer.

Legeforeningen meiner det er viktig å unngå at folk flest og pasienten taper rettar på grunn av den nye ordninga.

NAV uttaler at konsekvensen av at legar ikkje vil innrette seg etter kravet om elektronisk innsending, er at dei ikkje får refusjon med mindre det er gitt dispensasjon. Dette bør etter NAVs oppfatning gå fram i forskriftsform, slik at det blir tydeleg kva som er følgjene av at legar ikkje innrettar seg etter kravet, samstundes som poenget med å bruke NAVs elektroniske løysingar blir klart for legane.

KITH meiner det er feil å overføre kostnader og meirarbeid til pasienten.

Kristiansand kommune seier at forslaget om tap av rett til å skrive sjukmelding og legeattest er eit lite høveleg verkemiddel for å presse legane. Derimot kan det føre til atskillege ulemper for legepasientane og vere ein risiko for rettsvernet knytt til ytingar frå NAV.

Om tidspunktet 1. januar 2009 då lova skal ta til å gjelde/føresetnader som må vere på plass før eit krav om elektronisk kommunikasjon blir sett i verk

Fleire høyringsinstansar er av den meininga at det lanserte tidspunktet då lova skal ta til å gjelde, 1. januar 2009, er lite realistisk dersom Norsk Helsenett med eit utvida tilbod av tenester skal vere på plass innan dette tidspunktet.

Legeforeningen uttaler at det ikkje er teke noko atterhald når det gjeld funksjonaliteten til helsenettet på dette tidspunktet. Legane risikerer dermed å investere heller store summar i eit system som kanskje ikkje eller berre delvis verkar, med det formålet å spare statlege einingar for utgifter.

Fylkesmannen i Oppland meiner at tidspunktet kan verke ambisiøst ettersom det står att mykje for å få utvikla Norsk Helsenett til å bli det hjelpeverktøyet det var tenkt å vere.

Sosial- og helsedirektoratet meiner at desse føresetnadene bør vere på plass før eit rettsleg krav om elektronisk kommunikasjon blir innført:

- Betre tenester frå Arbeids- og velferdsetaten
- Tryggleik for at løysingane fungerer stabilt med god nok kvalitet
- Helseføretaka må ta i bruk Norsk Helsenett for elektronisk samhandling med legane
- Oppdatert kunnskap om nytte-kostnad-biletet

6.3.2 Kommentaarar til dei viktigaste innvendingane frå høyringsinstansane

Departementet vil her kommentere dei merkna- dene som har vore mest framme, og som er omtalte under punkt 6.3.1.

6.3.2.1 Om rettsleg regulering som verkemiddel

Dersom elektroniske løysingar skal vere kostnads- effektive, og investeringskostnadene for elektro- nisk kommunikasjon skal reduserast, er det ein føresetnad at alle aktuelle aktørar bruker løysin- gane. Framstillinga framanfor viser at utviklinga går for seint. Ei@-løysinga vart som tidlegare nemnt etablert i 2003. Det er likevel få sjukmeldin- gar og legeattestar som blir sende via denne løy- singa til Arbeids- og velferdsetaten.

Bruk av rettslege verkemiddel for å få legar til å ta i bruk dei elektroniske løysingane vil etter departementets vurdering vere avgjerande for å effektivisere Arbeids- og velferdsetatens område og for å frigjere ressursar til mellom anna oppføl- ging av sjukmelde og til betre kontroll av behand- lalar. Departementet reknar det som ei lite gagn- leg utnytting av offentlege ressursar at Arbeids- og velferdsetaten skal administrere to system – eitt manuelt og eitt elektronisk – særleg når ein tek omsyn til at dei elektroniske systema er etablerte og i drift. Mest to tredelar av fastlegekontora er per i dag knytte til Norsk Helsenett. Per i dag blir like- vel berre om lag 8 prosent av legeoppgjera sende elektronisk via KUHR. Slik departementet ser det, er det grunn til å tru at elektronisk kommunika- sjon med Arbeids- og velferdsetaten ved innsen-

ding av sjukmeldingar, legeattestar og direkte opp- gjer (legerekningar) frå alle legar, ikkje blir ein rea- litet før det blir stilt rettsleg krav om denne typen kommunikasjon.

6.3.2.2 Om innhaldet i Norsk Helsenett

Helse- og omsorgsdepartementet vil medverke til betre tilrettelegging for elektronisk samhandling mellom sektorar og aktørar. I Nasjonal helseplan (2007–2010) går det fram at innhaldet i Norsk Hel- senett i planperioden skal utviklast og aukast, sjå St.prp. nr. 1 (2006–2007) s. 295 flg. Vidare går det fram at departementet overfor helseføretaka vil stille krav om at dei skal leggje til rette for elektro- niske tenester og forsere utfasing av gammal tek- nologi og EPJ-system som ikkje fyller dagens behov.

Helse- og omsorgsdepartementet har lansert eit «Nasjonalt meldingslyft» som eit hovudinn- satsområde under ny Samspelsstrategi og planlegg ei tettare oppfølging av omfang og kvalitet i mel- dingsutveksling mellom allmennlegar, helseføre- tak og kommunale helse- og omsorgstenester. Det er, som nemnt av fleire høyringsinstansar, viktig at legekontora får høve til å kommunisere elektro- nisk med helseføretak over Norsk Helsenett. Gjen- nom fleire planperiodar har det vore eit mål at epi- krisar og tilvisingar skal sendast elektronisk mel- lom helseføretak og legekontor. I dag er situasjo- nen at 35 av 39 helseføretak kan sende elektro- niske epikrisar. Likevel blir berre ca. 50 prosent av epikrisane sende elektronisk, og mange av dei går samstundes i papirversjon. Berre 11 helseføretak kan ta imot elektronisk tilvising. Lærdommane er at meldingssystema og adresserutinane ikkje fun- gerer godt nok frå sendar til mottakar, meldingar kan ta lang tid, og det skjer feilsendingar. Det er derfor omfattande bruk av papirsendingar parallelt med elektroniske sendingar. Tidlegare Sosial- og helsedirektoratet har i desember 2007 fått gjen- nomført ei kartlegging av årsakene til forseinkin- gar i meldingsgangen. Kartlegginga konkluderer med at det er behov for forbetringar og sterkare standardisering av oppsettet av kommunikasjons- løysingar hos dei aktuelle aktørane. Dette vil bli følgt opp under satsinga på eit «Nasjonalt mel- dingslyft» i ny Samspelsstrategi.

Arbeids- og velferdsetaten skal bruke Norsk Helsenett og teknologien deira i tilknytning til å utvi- kle nye tenester innanfor helseområdet. Arbeids- og velferdsetaten er av den oppfatninga at tilbodet frå Norsk Helsenett om m.a. heimekontor vil med- verke til større omfang av og tilvenjing til bruk av PKI. Tilbodet om heimekontorløysing er ei ny

teneste i Norsk Helsenett, som saman med gunstige avtalar for bruk av betalingsterminalar vil gi større nytte for legekontora.

Etter departementets vurdering vil også innføringa av eResept-løysinga føre til at fleire legar ser nytteverdien i å kople seg opp til Norsk Helsenett og ta i bruk PKI. Målet er å oppnå 80 prosent dekning av elektroniske reseptar innan utgangen av 2011.

Under punkt 4.1.1 ovanfor går det fram at oppkoplinga til Norsk Helsenett er aukande. Departementet viser til at det går føre seg ei stadig utvikling av nye tenester i Norsk Helsenett. Dess fleire aktørar som er knytte til helsenettet, dess betre vilkår vil det vere for betre tilrettelegging av fleire tenester i nettet. Nytteverdien vil altså auke proporsjonalt med talet på brukarar som kan dra nytte av vilkåra.

6.3.2.3 Om offentleg finansiering

Ei partssamansett arbeidsgruppe med representantar frå departementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, RHF-ane, Legeforeningen og KS har i rapport av 31. mars 2008 gjort greie for kostnader og gevinstar for legar ved oppkopling til Norsk Helsenett. Konklusjonen i rapporten viser at overgangsperioden har vore prega av mange problem, og at gevinstane og forventningane som vart førespegla ved oppkopling til helsenettet, enno ikkje er innfridde fullt ut. Det går vidare fram at det trengst betre koordinering slik at endringar og oppdateringar blir samordna med alle dei aktuelle aktørane. Til sist blir det konkludert med at styresmaktene på bakgrunn av rapporten vil vurdere tilskotsordningar, men at rapporten ikkje gir grunnlag for å utløyse driftsmidlar i normaltarifforhandlingane til same formålet.

6.3.2.4 Om brukarstøtte

Arbeids- og velferdsetaten har i 2007 teke initiativ til å etablere ei koordineringsgruppe som omfattar EPJ-leverandørar, Norsk Helsenett, PKI-leverandør (Buypass), representant frå Legeforeningen og deltakarar frå Arbeids- og velferdsetaten, for å sjå på moglege forbetringar innanfor brukarstøtta. Det mellombels resultatet av drøftingane i gruppa er at EPJ-leverandørane skal vere første kontaktpunkt for legane når systema ikkje fungerer tilfredsstillande. EPJ-leverandørane skal vidare ha faste kontaktpersonar i Norsk Helsenett og i Arbeids- og velferdsetaten. Representantane i koordineringsgruppa har òg vorte samde om at

det bør leggjast ut likelydande informasjon på heimesidene til dei aktuelle aktørane som forklarar korleis brukarstøtta er lagd opp, og kven ein skal kontakte når det blir problem med funksjonaliteten.

Departementet er av den oppfatninga at ovannemnde tiltak for å sikre brukarstøtte vil føre til ein meir fornuftig tidsbruk for legane og ein lågare terskel for å ta løysingane i bruk.

6.3.2.5 Om elektronisk tovegskommunikasjon

I desember 2007 vart den maskinelle kontrollen av sjukmeldingar i Ei@-løysinga forbetra. Det gjer at legane straks får melding om eventuelle manglar ved utfyllinga av sjukmeldingar.

Legar har fått elektronisk tilbakemelding om eventuelle feil og manglar i dei oppgjerskrava (legerekningane) som blir sende elektronisk til Arbeids- og velferdsetaten via KUHR, sidan løysinga vart innført i 2005. I tillegg er e-postutsending av utbetalingsvedtak om refusjon eit tilbod til alle legar som har e-postadresse. Denne løysinga har vore i produksjon i over eitt år. Same løysinga er dermed også tilgjengeleg for legar som ikkje er kopla opp til Norsk Helsenett. Per i dag har ca. 25 prosent av dei aktuelle legane takka ja til dette tilbodet. Som oftast inneheld tilbakemeldingar frå Arbeids- og velferdsetaten til legar sensitiv informasjon. Det er derfor ikkje mogleg å bruke standard e-post på slike tilbakemeldingar. Løysinga i desse høva er å bruke ein sikker infrastruktur med PKI for elektronisk distribusjon. Utbetalingsvedtaka som er nemnde ovanfor, er derimot vurderte til å ikkje innehalde sensitiv informasjon.

Elektroniske fastlegelister, dvs. innbyggjarlister for fastlegane, er under utvikling og er planlagt leverte første halvår 2008. Legane vil då få elektroniske meldingar éin gong i månaden med oppdatert oversyn over innbyggjarar på lista si, som blir lesen inn i EPJ-programmet direkte. I dag blir filene sende per diskett og må lesast inn manuelt av legane sjølve. Før tenesta kan takast i bruk, må legane sende førespurnad til journalsystemet sitt om å få tilsendt eiga fastlegeliste.

Parallelt med utviklinga av ei løysing for elektronisk distribusjon av fastlegelister, utviklar Arbeids- og velferdsetaten også ei løysing for helsepersonell til å identifisere fastlegen til ein pasient gjennom sin eigen elektroniske pasientjournal. I dag skjer dette gjennom ei eiga påloggingsløysing på web som mange brukarar oppfattar som lite praktisk. Gjennom pasientjournalsystemet vil helsepersonellet kunne sende fødselsnummeret til pasienten. Dersom pasienten ikkje har reservert

seg mot løysinga, vil Arbeids- og velferdsetaten sende informasjon elektronisk om fastlegen til pasienten, slik at helsepersonell kan hente inn epikrisar frå fastlegen eller sende informasjon om behandling, eller utskriving av reseptar. Tenesta er planlagt levert første halvår 2008.

På sikt vil Arbeids- og velferdsetaten prøve å tilby fastlegane elektronisk melding om opning og lukking av fastlegelista. Det er per i dag ikkje avklart når denne tenesta kan vere klar.

Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å utvikle ei elektronisk frikortløysing med høve til å kontrollere frikortstatusen til brukaren. Den tekniske løysinga er venta å vere klar for produksjonssetjing i 2009.

Av det ovannemnde går det fram at Arbeids- og velferdsetaten vil arbeide vidare for å betre kvaliteten på sine tenester, slik at arbeidsprosessane til legane blir meir effektive, og meir tid kan frigjerast til direkte pasientkontakt og behandling.

6.3.2.6 Om dispensasjonsordninga

Jamvel om eit pålegg om elektronisk innsending av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjør (legerekningar) først er tilrådd innført når fleire føresetnader for god elektronisk kommunikasjon er på plass, kan det likevel tenkjast at eit slikt pålegg vil vere urimeleg å krevje overfor somme aktørar. Dette vil for eksempel kunne gjelde overfor legar som kjem inn under overgangsordninga i forskrift 18. juni 1998 nr. 590 §§ 2 flg. For å motverke slike eventuelle urimelege konsekvensar tek departementet sikte på at det i forskrift blir fastsett ei dispensasjonsordning som Arbeids- og velferdsetaten forvaltar.

Kva for legar som skal kome inn under ei slik dispensasjonsordning, har samanheng med fleire faktorar – for eksempel når kravet om elektronisk innsending blir innført, kor godt det er tilrettelagt for elektronisk kommunikasjon for vedkomande, at vedkomande ikkje har tilgang til sitt ordinære elektroniske pasientsystem, særlege arbeidstil høve osv. Det vil derfor vere behov for at ei slik dispensasjonsordning i forskrift blir halden mest mogleg open, og at detaljane heller blir regulerte i form av rundskriv.

Tilsvarande moment verkar inn på kor lenge dispensasjonsordninga bør gjelde. Ordninga bør etter departementets vurdering etablerast som ei overgangsordning.

Avgjerda om ein skal gi dispensasjon eller ikkje, vil vere enkeltvedtak som det kan klagast over til næraste overordna organ, jf. forvaltningslova §§ 28 flg., jf. § 2. Departementet vil prøve å

unngå at departementet eller Arbeids- og velferdsetaten blir gjorde til klageorgan. Dette kan løysast ved at ein legg handsaminga av klagemåla over slike vedtak til spesialeininger i Arbeids- og velferdsetaten.

6.3.2.7 Om sanksjonar ved ikkje-bruk av dei elektroniske løysingane

Krav om elektronisk innsending av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjør (legerekningar) fører rettsleg sett til at det blir stilt visse formkrav til innsending av slike meldingar. Konsekvensen ved ikkje-bruk av dei elektroniske løysingane, dvs. dei fastsette formkrava i etaten, er at Arbeids- og velferdsetaten ikkje utbetaler refusjon på grunnlag av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjør som blir sende inn på annan måte, for eksempel på diskett, munnleg eller på papirblankett frå Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Dette vil sjølvsagt ikkje gjelde dersom Arbeids- og velferdsetaten har gitt dispensasjon frå kravet om elektronisk innsending.

Departementet har på dette punktet endra forslaget som kom til uttrykk i høyringsnotatet. Det har samanheng med at pasienten i for stor grad ville bli skadelidande dersom forslaget vart ståande. Noverande forslag om sanksjonar vil berre ramme dei legane som ikkje gjer bruk av dei elektroniske løysingane til Arbeids- og velferdsetaten i form av at dei ikkje får refusjon knytte til dei aktuelle meldingane.

6.4 Departementets vurderingar

Det er Regjeringas mål at informasjonsutveksling i helse- og omsorgssektoren skal skje elektronisk, jf. eNoreg 2009 og St.meld. nr. 17 for 2006-2007 *Eit informasjonssamfunn for alle*. Samspill versjon 2.0 gir retning og samordning i IKT-utviklinga i sektoren. Ei samordna satsing på IKT er vurdert som det mest verksame tiltaket for betre kvalitet og effektivitet i helse- og omsorgssektoren. St.meld. nr. 17 for 2006-2007 har klare målsetjingar om ein samordna og brukartilpassa offentleg sektor.

Arbeids- og velferdsetaten har gjort store investeringar i utviklinga av Ei@-løysinga og KUHR. Det er avgjerande for kostnadseffektiviteten og gevinstrealiseringa til løysingane at mellom anna legar tek dei i bruk. Dagens parallelle forvaltning av papiordningar og elektroniske løysingar er kompliserande og skaper unødige administrative kostnader for Arbeids- og velferdsetaten. Ei viktig målsetjing for Arbeids- og velferdsetaten er å frigjere

ressursar for å styrkje velferdstilbodet gjennom bruk av elektroniske løysingar. Manglande legebruk av dei elektroniske løysingane til Arbeids- og velferdsetaten fører til at etaten må bruke ressursar på manuelt arbeid som elles kunne ha vore frigjort til andre oppgåver, for eksempel oppfølging av sjukmelde og betre kontroll av behandlarar.

I tillegg til Arbeids- og velferdsetatens investeringar har Helse- og omsorgsdepartementet løyvd store summar til investeringar og drift av Norsk Helsenett og til at legar skal kunne kople seg opp til helsenettet. Så langt har dette ikkje ført til ønskjeleg effektivitet eller innsparing av kostnader. Det er svært viktig at det blir utvikla tenester som grunnngir investeringane i infrastruktur og oppkopling til denne strukturen. Departementet vil presisere at det ikkje er Norsk Helsenett som har ansvaret for kva slags tenester som blir tilbydde i nettet. Dei ulike aktørane må sjølve utvikle aktuelle tenester. Dei regionale helseføretaka har eit ansvar for å medverke til dette saman med Arbeids- og velferdsetaten.

Norsk Helsenett gjorde ein rammeavtale med Legeforeningen 24. januar 2007. Avtalen omfattar både fastlegar og avtalespesialistar. Legeforeningen seier i den samanhengen at dei har ei klar målsetjing om å samarbeide for auka elektronisk samhandling mellom aktørar i helse- og omsorgssektoren, og at tilknytning til og bruk av helsenettet er ein viktig føresetnad for at dette målet skal kunne nåast.

Departementet vil presisere at dette lovforslaget ikkje er eit påbod til legar om å kople seg opp til Norsk Helsenett for å ta i bruk dei elektroniske løysingane til Arbeids- og velferdsetaten. Det blir akseptert at legar også nyttar andre kommunikasjonsløysingar, såframt krava til tryggingstiltak er like godt stetta (m.a. kryptering og digital signatur), og såframt filformatet som er fastsett av Arbeids- og velferdsetaten, blir brukt. Det er likevel grunn til å nemne at S@mspel 2007, ny Samspelsstrategi 2.0, andre nasjonale planar for IKT-utviklinga i helse- og omsorgssektoren og ovannemnde rammeavtale med Legeforeningen legg opp til bruk av Norsk Helsenett som infrastruktur for elektronisk kommunikasjon i helse- og omsorgssektoren. Departementet ser det som ein føresetnad for at helse- og omsorgssektoren skal kunne kommunisere elektronisk på ein forsvarleg måte, at alle aktørar bruker standardiserte løysingar over ein robust infrastruktur – som Norsk Helsenett.

Dersom elektronisk innsending av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjer (legerekningar) ikkje lykkast, vil det etter Regjeringas oppfat-

ning vere eit tilbakesteg når det gjeld IKT-satsinga i helse- og omsorgssektoren. eResept, elektroniske rekvisisjonar for pasienttransport, elektronisk utsending av fastlegelister, elektronisk frikortløysing og andre framtidige løysingar for elektronisk kommunikasjon av sensitive personopplysningar med og mellom legar, er avhengig av at legar har investert i den same infrastrukturen som ved bruk av Ei@-løysinga og KUHR. Manglande infrastruktur vil derfor også hindre målrealisering og vere ein alvorleg risikofaktor ved utvikling av nye elektroniske løysingar. Dette må etter departementets vurdering sjåast i samanheng med dei føringane Stortinget har gitt i samband med Helse- refusjonsprosjektet, der det er vedteke at forvaltningsansvaret for helserefusjonar skal flyttast ut av Arbeids- og velferdsetaten seinast innan 2010 og organiserast som ein del av helseforvaltninga. Stortinget viser til utviklinga av IKT-løysingar som sentralt verkemiddel for å oppnå forenklingar i refusjonsutbetalingar både for individuelle brukarar/behandlarar og for forvaltninga. Eit eksempel her er utviklinga av ei elektronisk frikortløysing, sjå framanfor under punkt 4.4.3. Dersom aktuelle aktørar ikkje investerer i den same infrastrukturen som er nødvendig for bruk av elektroniske løysingar som alt er etablerte i Arbeids- og velferdsetaten, vil dette kunne hindre utviklinga av ei slik elektronisk løysing.

Legar som tek del i eit offentleg finansierings-system – her ei refusjonsordning som for mange utgjør ein viktig del av inntektsgrunnlaget – må etter departementets oppfatning akseptere å bli pålagde ei administrativ plikt som har stor effektiviseringsgevinst for det offentlege. Det er ei kjensgjerning at kravet om elektronisk kommunikasjon i første omgang vil gi størst effektiviseringsgevinst for Arbeids- og velferdsetaten, ettersom dei elektroniske løysingane til etaten alt er etablerte. På sikt vil det også vere effektiviseringsgevinst for legane, jf. det som er nemnt ovanfor under punkt 6.2 om fleire brukarvennlege tenester i Norsk Helsenett.

Det er departementets vurdering at fleire føresetnader må vere på plass før eit rettsleg krav om elektronisk kommunikasjon mellom legar og Arbeids- og velferdsetaten kan setjast i verk. Departementet har gjort greie for desse føresetnadene under punkt 6. Etter departementets oppfatning er det realistisk å gå ut frå at det framleis tek litt tid før tenestetilbodet til Norsk Helsenett med eit breitt spekter av tenester er på plass. Det same gjeld etableringa av ein tilfredsstillande elektronisk tovegskommunikasjon med Arbeids- og velferdsetaten. Det går heile tida føre seg ei utvikling

innanfor desse områda, og formålstenlege løysingar og tenester er under stadig vurdering og iverksetjing. På bakgrunn av dei tidkrevjande prosessane som nye løysingar og tenester representerer, er departementet av den oppfatninga at det på noverande tidspunkt berre er behov for å leggje til rette lov- og forskriftsverket, for at slike verkemiddel kan setjast i verk på eit seinare tidspunkt. Varsel om at rettsleg krav om elektronisk kommunikasjon vil kome innan eit nærare gitt tidspunkt, kan verke stimulerande og disiplinerande på aktiviteten i dag. Truleg vil fleire aktørar innsjå at elektroniske løysingar representerer ei framtid som ein

ikkje kan definere seg bort frå, og som ein dermed ser seg tent med å medverke konstruktivt til, slik at løysingane blir best mogleg samla sett for heile sektoren.

Gjeldande lovforslag opnar for at også andre helsepersonellgrupper som kan utferde sjukmelding eller attest, eller som har direkte oppgjer med Arbeids- og velferdsetaten, kan kome inn under pålegget om elektronisk kommunikasjon. Som nemnt i innleiinga vil departementet på sikt vurdere same typen verkemiddel overfor desse gruppene.

7 Iverksetjing

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at lovendingane skal gjelde frå 1. januar 2009. Ei rekkje av endringane er av ein slik art at det ikkje er naudsynt med overgangsreglar. Til dømes gjeld dette reglane om henting av opplysningar. Dei nye heimlane kan sjølvstendig ikkje takast i bruk før endringslova er på plass.

Endringane i reglane om tilbakekrevjing inneber mellom anna at vedtak i Arbeids- og velferdsetaten får direkte tvangsgrunnlag, medan ein i dag må gå til domstolane før tvangsfullføring kan skje. Ein foreslår her at saker som er reiste for domstolane før 1. januar 2009 skal handsamast der, med mindre Arbeids- og velferdsetaten og den private parten gjer avtale om at reglane i folketrygdlova § 22-15 eller 22-15 a skal gjelde. Den private parten kan vere interessert i dette for å unngå sakskostnader i retten når han eller ho reknar med å tape saka.

Når det gjeld reglane i folketrygdlova §§ 22-17 og 22-17 a om renter og rentetillegg, foreslår depar-

tementet at desse paragrafane berre skal få verknad i saker der vedtak om etterbetaling eller tilbakekrevjing vert gjort etter 31. desember 2008. Dette inneber at dei nye reglane får verknad også når årsaka til etterbetalinga eller kravet om tilbakebetaling er tilhøve i tida før lova tok til å gjelde, berre vedtaket kjem etter 31. desember 2008. Dette er ikkje noko problem for renter ved etterbetaling av ytingar. Når det gjeld rentetillegget ved tilbakekrevjing av feilutbetalingar, har ein i lengre tid hatt heimel for å krevje dette, sjølv om ein i praksis ikkje har nytta heimelen. Departementet meiner difor at ein må kunne gi rentetillegget verknad i alle saker der vedtaket om tilbakekrevjing vert gjort etter 31. desember 2008.

Departementet foreslår til slutt at reglane i folketrygdlova § 22-17 b første punktumet ikkje skal gjelde for krav om erstatning som grunnar seg på hendingar før lova tok til å gjelde.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

8.1 Endringane i reglane om tilbakekrevjing

Forslaga til endringar i reglane om tilbakekrevjing medfører ikkje prinsipielle endringar med omsyn til når Arbeids- og velferdsetaten kan ta opp krav om tilbakebetaling av for mykje utbetalte beløp. Derimot vert det – i motsetning til i dag – opna for tilbakekrevjing etter reglane i folketrygdlova når feilutbetalinga har skjedd til andre enn stønadstakar, og ein får nye lovreglar om tilbakekrevjing ved feilutbetalingar til behandlarar. I dag må tilbakekrevjing i desse tilfella skje via domstolane (med mindre beløpet vert betalt frivillig). Dette gir ei forenkling av arbeidet, og resultatet vil venteleg bli at tilbakekravd beløp aukar. Det er likevel vanskeleg å talfeste utslaga. Ein reknar skjønnsmessig effekten av forslaga til i storleiken 5 millionar kroner i året.

8.2 Tiltaka mot trygdemisbruk

Arbeids- og velferdsetaten er avhengig av heimlar til kontroll for å kunne avdekkje og dokumentere urettmessig mottak av ytingar på ein effektiv måte. Forslaga reknast å føre til ei enklare sakshandsaming for Arbeids- og velferdsetaten og betre tilgang på opplysningar. Dette vil særleg styrke arbeidet med å avdekkje trygdemisbruk. Mellom anna vil forslaget om heimel til kontroll på arbeidsplassen vere viktig. Potensialet for innsparingar ved å stanse urettmessige utbetalingar er stort. Når det gjeld langtidsytingar, som til dømes uførepensjon, får ein store akkumulerte effektar. Ein uførepensjon frå folketrygda har gjennomsnittleg ein kapitalisert verdi (nåverdi) på ca 1,3 millionar kroner.

Forslaget om å presisere regelen om kven som skal føre bevis for at ein stønadstakar er einsleg mor eller far med eineomsorg for barn, sett i samanheng med forslaget om høve til å be om opplysningar frå tredjemann, vil gjere det monaleg lettare å avsløre misbruk på dette området. Basert på talet tips om brot på reglane om eineomsorg, og

stans av ytingane i 20 prosent av tilfella, meiner NAV Kontroll og innkreving at ein årleg vil kunne redusere feilutbetalingane på dette området med om lag 7 millionar kroner. På tilsvarende grunnlag meiner ein at avslørte tilfelle med svart arbeid kombinert med uførepensjon vil kunne gi reduserte utbetalingar med om lag 13 millionar kroner i året, med ein akkumulert effekt etter fem år på om lag 65 millionar kroner. Innsparingane når det gjeld sjukepengar og andre inntektsavhengige ytingar vil utgjere tilsvarende beløp.

Ut frå dette meiner departementet at det er realistisk å rekne med ei innsparing på 40 millionar kroner i året på grunn av forslaga om betre tilgang på opplysningar mv. Av di regelendringane vil auke risikoen for at misbruk vert oppdaga og talet saker som vert oppklarte, vil ein kunne få ein preventiv effekt som er større enn dei avslørte misbrukstilfella.

Den utvekslinga av informasjon som det er lagt opp til mellom forsikringsselskap mv. og Arbeids- og velferdsetaten, vil føre til effektivisering og reduserte feilutbetalingar jamvel på forsikringsida. I følgje Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) vart det i 2005 avdekt freistnad på svindel i 216 saker i livs- og pensjonsforsikring. Tilsvarende tal for 2004 var 114 saker. FNH ventar at svindelen vil auke. Bransjen reknar med at forsikringssvindelen på det aktuelle området kan utgjere om lag 1 milliard kroner i året.

8.3 Renter og erstatning i trygdesaker

Talet saker med etterbetaling etter folketrygdlova § 22-13 sjette leddet og § 22-14 fjerde leddet er ikkje stort, men det kan vere store beløp som vert etterbetalte i den enkelte saka. Talet på saker der Arbeids- og velferdsetaten rettar feil av eige tiltak er ikkje kjent, men det er her sjeldan tale om lange etterbetalingsperiodar og større beløp. Uttellingane til renter i desse sakene vil difor vere moderate, og det kan vere aktuelt med reglar om at renter berre vert gitt når dei kjem opp i eit visst minstebeløp.

Eit eksempel basert på seks prosent rente og ein gjennomsnittleg etterbetalingsperiode på 5 år gir følgjande resultat (millionar kroner):

<i>Sum</i>							
<i>etterbetalingar</i>	<i>5,0</i>	<i>10,0</i>	<i>15,0</i>	<i>20,0</i>	<i>25,0</i>	<i>30,0</i>	<i>30,0</i>
<i>Rentetillegg</i>	<i>0,7</i>	<i>1,4</i>	<i>2,2</i>	<i>2,9</i>	<i>3,6</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>

Etterbetalingane vil kunne variere mykje i omfang frå år til år. Gjennomsnittleg årleg meirutgift vert rekna til 3 millionar kroner.

Relativt få saker med renter gjer at det administrative meirarbeidet på grunn av forslaget vert tilsvarende avgrensa. Tilhøva i dag ligg likevel ikkje til rette for å rekne rentene maskinelt. Renter må reknast manuelt eller ved hjelp av eit særskilt utvikla program. Utviklingskostnadene til eit slikt program kjem i tillegg til meirarbeidet med ordninga.

Forslaget om eit rentetillegg ved tilbakekrevjing vil føre til meirinntekter, som vil kunne utgjere *i storleiken 5 millionar kroner i året.*

Forslaget om reglar som klargjer tilhøvet til erstatningsretten vil gjere sakshandsaminga enklare. Ein vil unngå rettssaker og uheldige tvistar. Den økonomiske effekten vil variere sterkt frå år til år. *Innsparinga vil kunne utgjere om lag 3 millionar kroner i året i gjennomsnitt.*

8.4 Oppsummering – tiltaka mot trygdemisbruk mv.

Dei økonomiske konsekvensane av forslag av den aktuelle typen er svært vanskelege å rekne på. Dette gjeld særleg tiltaka mot trygdemisbruk. Utslaga vil kunne variere mykje frå år til år. Forslaga vil med eitt unntak føre til reduserte utgifter/meirinntekter for folketrygda. Departementet reknar med ei samla netto innsparing for folke-trygda på 40-60 millionar kroner.

Forslaga til endringar er i hovudsak grunna på ønskje frå etaten med sikte på å lette eller effektivisere sakshandsaminga. Ein reknar med at dei vil spare arbeid. Talfesting er vanskeleg. Forslaget om ei renteordning vil føre til noko meirarbeid, inkludert arbeid med etablering av ei teknisk løysing.

8.5 Økonomiske og administrative konsekvensar – innsending av elektroniske sjukmeldingar mv.

Hovudgevinsten som knyter seg til ein overgang til elektronisk innsending av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjjer (legerekningar), er først

og fremst at ressursar kan overførast frå manuelle oppgåver og logisk kontroll av opplysningane som blir sende inn til oppfølging, orientering og analytisk kontrollarbeid i Arbeids- og velferdsetaten. Elektroniske løysingar og bruken av dei vil derfor i stor grad vere ein føresetnad for realiseringa av den nye organisasjonsmodellen og arbeidsdelinga i Arbeids- og velferdsetaten, og er dermed med på å innfri måla for NAV-reforma.

For legeoppgjer (legerekningar) vil omlegginga frå manuelle oppgåver føre til at ressursar kan omdisponerast til meir analytisk kontroll. Det vil i sin tur føre til meir korrekt bruk av offentlege midlar. Risikoen for feil/misbruk ved manuelle krav er mykje større enn krav som blir sende som fil eller fullelektronisk. Fullelektronisk innsending av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjjer (legerekningar) vil gjennom bruk av PKI-løysing gi større informasjonssikring jamført med tilsvarende innsending av papirblankettar og diskettar per post.

Elektronisk innsending av sjukmeldingar, legeattestar og direkte oppgjjer (legerekningar) vil vidare gi betre datakvalitet/datagrunnlag – og det vil i sin tur gi betre styringsdata. Dette kan gi grunnlag for meir målretta tiltak, for eksempel i oppfølginga av sjukefråværet.

Ved utgangen av 2007 var 1236 av 1567 legekantor (fastlegeskantor) kopla opp til Norsk Helsenett. Ein reknar med at brutto eingongsavgift for tilknytning til Norsk Helsenett per legekantor er drygt 26 000 kr. Kostnadene til innkjøp og installasjon av PKI er ca. 15 000 kr (for legekantor med tre legar). Legar har i tillegg kostnader til oppgradering eller innkjøp av kommunikasjonsprogramvare. Desse kostnadene varierer mykje, alt etter prismodellane til leverandørane. Sosial- og helsedirektoratet har i perioden 2003 til 2006 samla gitt tilskot på ca. 33,5 mill. kr til oppkopling av legekantor til Norsk Helsenett og til innkjøp av PKI-løysingar.

Kommunane må dekkje eigne kostnader ved oppkopling til Norsk Helsenett. Fastlegepraksisar der legane er tilsette i kommunane, eller som inngår i kommunale nett (ca. 8 prosent av fastlegane er kommunalt tilsette), har fått tilskot på lik linje med legekantor med privatpraktiserande fastlegar.

For legane kan elektronisk kommunikasjon også vere med på å frigjere tid til pasientkontakt/oppfølging. Ytterlegare gevinstar for legar er raskeare tilbakemelding om eventuelle feil, og raskeare oppgjjer. I tillegg vil legar unngå problem som knyter seg til omsending av diskettkrav (ca. 10 prosent av diskettane må returnerast til legen pga. feil), og dei sparar utgifter til porto og til diskettar.

Som omtalt framanfor har departementet enno ikkje teke stilling til iverksetjingstidspunktet for krav til elektronisk kommunikasjon mellom legar og Arbeids- og velferdsetaten. Når vilkåra for eit slikt krav ligg føre, m.a. med eit betre tenestetilbod over Norsk Helsenett (tilvisingar og epikrisar over

helsenettet), vil fordelane/gevinstrealiseringa for legane svare til dei aktuelle kostnadene.

Den samla samfunnsøkonomiske gevinsten heng saman med kor raskt ein oppnår full overgang til elektronisk meldingsutveksling.

9 Merknader til dei einskilde paragrafane

9.1 Til endringane i folketrygdlova

Til § 15-5 første leddet

Føresegna slår mellom anna fast at ein må vere einsleg forsørgjar med eineomsorg for barn for å få overgangsstønad. Etter endringsforslaget er det stønadstakaren som må gjere det sannsynleg at desse vilkåra er oppfylte.

Ein viser òg til det som er sagt i punkt 4.7.

Til lista over innhaldet i kapittel 21

Fjerde strekpunktet er justert som følgje av forslaget til nye paragrafar om henting og utveksling av opplysningar (§§ 21-4 a, 21-4 b og 21-4 c). I tillegg vert det foreslått å oppheve noverande niande strekpunktet om § 21-9, som vart oppheva ved lov 16. juni 2006 nr. 20.

Til § 21-3 tredje leddet

Etter § 21-3 *tredje leddet* har ein stønadstakar plikt til å la seg undersøkje eller intervjuje av ein lege eller annan sakkunnig når Arbeids- og velferdsetaten finn det nødvendig. Leddet vert presisert slik at det går klart fram atplikta gjeld i alle tilhøve med kontrollbehov, inkludert kontroll i høve til tid som er gått, og det vert presisert at etaten kan krevje undersøking hos ein bestemt lege mv, sjå *første og andre punktumet*. Religiøs tru eller andre tilhøve kan tale for at etaten tek omsyn til ønskje hos stønadstakaren når det gjeld val av lege. I *tredje punktumet* vert det foreslått at ein skal ta omsyn til slike ønskje så langt det går i hop med omsynet til kontroll.

Ein viser òg til det som er sagt i punkt 4.2.

Til § 21-4 Innhenting av opplysningar og uttalelser

Forslaga til endringar i § 21-4 er omtalt i punkt 4.3. og 4.4.

Første leddet første punktumet vert omskrive slik at det skal gå klarare fram at henting av opplysningar er avgrensa til det som er naudsynt for å kontrollere om vilkåra for ei yting er oppfylte eller har vore oppfylte i tid som er gått. Det vert vidare presisert at føresegna gir heimel for henting av opplysningar som er nødvendige for å kontrollere utbetalingar etter ei ordning for direkte oppgjær.

Første leddet andre punktumet reknar opp kva for personar/instansar som har plikt til å gi opplysningar. «Bank» utgår i opprekninga av di «finansinstitusjon» kjem inn som eit meir omfattande omgrep, sjå lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet § 1-3. Tilsvarande kan «Statens lånekasse for utdanning» utgå av di «offentlig myndighet» vert endra til «offentlig virksomhet», som vil omfatte om lag dei same instansane som er underlagt offentleglova (sjå § 2 i den nye offentleglova). «Posten Norge AS» vert skifta ut med «postoperatør», sjå definisjonen i postlova § 3 bokstav b. «Barnetilsynsordning» kjem inn som ny instans. I tillegg er omgrepet «behandlingspersonell» erstatta med «helsepersonell», og «privat pensjonsordning» er endra til «pensjonsinnretning». Til slutt vert det presisert at retten til å hente opplysningar frå helsepersonell også omfattar privat helsepersonell. Dette er lagt til grunn i praksis, men ordlyden i dag er uklar.

Første leddet tredje punktumet svarar med ei mindre språkleg endring til noverande tredje punktumet og slår fast at ein ikkje kan krevje godtgjersle for å gi opplysningar.

I *andre leddet første til tredje punktumet* om erklæringar og fråsegner til trygda er omgrepet «den som gir behandling» erstatta med «helsepersonell» som i første leddet. Det vert presisert at helsepersonell pliktar å undersøkje eller intervjuje ein pasient og gi ei erklæring til etaten. Ein foreslår også ei omskriving av reglane, slik at det klart går fram atplikta til å gi erklæringar mv. omfattar både offentlig og privatpraktiserande helsepersonell, tilsvarande endringa i første leddet. Etter eit nytt *fjerde punktum* vert det regelfesta at Arbeids- og velferdsdirektoratet fastset godtgjersla for erklæringar (som hittil), etter drøftingar med organisasjonane. I eit nytt *femte punktum* vert det regelfesta at pasienten ikkje skal betale noko i samband med henting av erklæringar mv. Dette er også i tråd med praksis i dag. Nytt *sjetste punktum* gir heimel for i forskrift å kunne krevje elektronisk innsending av attestar og vurderingar, medrekna sjukmeldingar og legeattestar, til Arbeids- og velferdsetaten. Heimelen er utforma på ein slik måte at han vil kunne omfatte alle helsepersonellgrupper som kan utferde sjukmeldingar eller attestar.

Tredje leddet er nytt og viser til ny § 21-4 c som gir nærare reglar om henting av opplysningar. Sjå merknadene til denne paragrafen.

Noverande tredje leddet vert videreført utan endringar som *fjerde leddet*.

Femte leddet svarar til delar av noverande fjerde leddet og slår fast at dei som blir pålagte å gi opplysningar, erklæringar og fråsegner, pliktar å gjere dette utan hinder av teieplikt. Føresegna i gjeldande fjerde leddet om at pliktene skal utføres utan ugrunnet opphold, videreføres som ein særskilt bestemmelse i sjette leddet i den nye § 21-4 c.

Noverande femte leddet vert videreført utan endringar som nytt *sjette ledd*.

Til § 21-4 a Innhenting av opplysninger fra tredje-mann - stedlig kontroll

Forslaget om ein ny § 21-4 a er omtalt i punkt 4.5.

Første leddet gir heimel for Arbeids- og velferdsdirektoratet eller særskilte einingar i etaten til å påleggje andre enn nemd i § 21-4 å gi opplysningar, også om andre enn stønadstakaren. Vilkåret for å kunne krevje kontrollopplysningar frå tredje-personar skal vere at det er rimeleg grunn til mistanke om at det er skjedd eller vil skje urettmessige utbetalingar frå trygda. Departementet legg til grunn at «rimelig grunn til mistanke» er å forstå på om lag same måte som kravet i straffeprosesslova § 224 første leddet for å iverksetje etterforsking. I fleire lovendringsar i det seinare (konkurranselova § 25, verdipapirhandelova § 15-5 og alkohollova § 9-3) er brukt «rimelig grunn til mistanke» som vilkår for gransking/bevissikring, sjå Ot.prp. nr. 102 (2005-2006).

Opplysningar som ein kan hente med ein slik generell heimel, er til dømes rekneskapsmateriale eller opplysningar om kor ein person reint faktisk bur, til dømes informasjon frå leiar av eit burettslag der det er eit vilkår for stønad at stønadstakaren bur aleine. Ved hentinga av opplysningar skal reglane i § 21-4 c gjelde. Det inneber blant annet at Arbeids- og velferdsetaten skal oppgi formålet med opplysningar som vert henta, sjå § 21-4 c tredje leddet i lovforslaget og merknadene til føresega.

Andre leddet gir heimel for kontroll i verksemdar. I tillegg til å dekkje behovet for kontroll på staden i ei verksemd når ein får tips og opplysningar frå andre kjelder om mogleg trygdemisbruk, skal slik kontroll kunne gjennomførast utan konkret mistanke om lovbrøt når det gjeld bransjar som ein veit er utsette for misbruk. Regelen legg til rette for målretta kontrollar baserte på risikovurderingar i høve til bransjar eller miljø der det erfaringsmessig

ofte skjer slike brot. Det er òg aktuelt å vere med på fellesaksjonar med andre offentlege etatar.

Forvaltningslova § 15 har generelle reglar om framgangsmåten ved gransking mv. Paragrafen gjeld ved behandlinga av saker etter folketrygdlova, med mindre anna framgår av særskilte føresegner, sjå folketrygdlova § 21-1. Det er lagt til grunn at forvaltningslova § 15 gir alle reglane om gransking, slik at mellom anna forvaltningslova § 16 om varsel på førehand ikkje gjeld. Departementet finn ikkje grunn til unntak frå dette, og det vert foreslått presisert at kontrollen skal kunne gjennomførast utan slikt varsel.

Etter forvaltningslova § 15 er hovudregelen at klage på vedtak om gransking har utsetjande verknad, men med unntak for tilfelle der ein finn det påtrengjande nødvendig å gjennomføre granskinga ut frå organet sine oppgåver etter lova. Lovgrunnen er at ei utsetjing lett kan føre til at kontrollen ikkje gir noko resultat. Departementet legg til grunn at dette normalt vil vere situasjonen i tilfella her, og har difor teke inn ei føresegn om at klage ikkje skal medføre at kontrollen utsettes. Ein foreslår i tillegg ei føresegn om at ein kan krevje bistand av politiet til å gjennomføre kontrollen.

Under kontrollen kan ein krevje at arbeidstakarar identifiserer seg for å kontrollere om dei er innmeldte i Arbeidstakarregisteret eller har ytingar frå Arbeids- og velferdsetaten som ikkje går i hop med arbeidet. Ein kan også be om innsyn i dokument som kan avdekkje eller hindre urettmessige utbetalingar frå trygda. Det kan til dømes gjelde rekneskapsmateriale, timelister, lønningslister og arbeidsavtaler mv. Det er ikkje meininga at ein skal kunne hente helseopplysningar etter denne regelen. Dette vert presisert til slutt i det andre leddet.

Føresegna gir ikkje heimel for beslag, men ein kan krevje kopi av aktuelle dokument. Arbeids- og velferdsetaten kan òg be om bevissikring for domstolane etter reglane i tvistelova, eller ved politiet, sjå § 21-4 femte leddet (sjette leddet i lovforslaget). Krav om bevissikring etter tvistelova vert fremja for den tingretten der dei som bevissikringa rettar seg mot, bur eller oppheld seg eller der realbevis skal undersøkjast.

Tredje leddet fastlegg at den som vert pålagt å gi opplysningar eller innsyn i dokument, pliktar å gjere dette utan godtgjersle og utan hinder av teieplikt. Dette tilsvarar det som gjeld når det vert henta opplysningar etter § 21-4, sjå § 21-4 første leddet siste punktumet (godtgjersle) og § 21-4 femte leddet (unntak frå teieplikt) i lovforslaget.

Til § 21-4 b Utveksling av opplysninger med finansinstitusjoner mv.

Forslaget om ein ny § 21-4 b er omtalt i punkt 4.6.

Føresegna etablerer heimel for utveksling av informasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten og forsikringsselskap mv. for å unngå trygdemisbruk eller forsikringssvindel. Etter *første leddet* skal Arbeids- og velferdsetaten kunne få varsel om tilhøve som har medført eller kan medføre urettmessig mottak av trygdeytningar. Tilsvarende skal etaten etter *andre leddet* kunne varsle forsikringsselskap mv. om tilhøve som har medført eller kan medføre urettmessige utbetalingar frå selskapet, dvs. ein varslingsrett i det enkelte tilfellet der Arbeids- og velferdsetaten kjenner til at det verserer ei sak i vedkomande selskap. Varslingsretten skal gjelde når ein person forsettleg eller aktaust har fått eller har søkt å oppnå utbetalingar frå trygda som vedkomande ikkje hadde krav på. Etaten skal dermed kunne gi varsel også ved forsøk på trygdemisbruk.

I *tredje leddet første punktumet* er det presisert at informasjon frå Arbeids- og velferdsetaten til finansinstitusjonar ikkje skal omfatte formidling av helseopplysningar eller liknande henta etter § 21-3, § 21-4 eller § 21-4 a første leddet bokstav a. Ein kan likevel opplyse kva for ytingar vedkomande urettmessig er tilstått eller har søkt å oppnå og på kva for område det er gitt uriktige eller mangelfulle opplysningar, for eksempel feilaktige eller mangelfulle opplysningar om sivilstand, bustad, økonomiske eller helsemessige tilhøve eller anna.

I *fjerde leddet* vert det foreslått at den som opplysningane gjeld, ikkje skal få varsel. Dette er eit unntak frå personopplysningslova § 19, som seier at den som er ansvarleg for behandlinga utan vidare skal informere om opplysningane vil bli utleverte til andre for så vidt gjeld opplysningar henta frå den registrerte sjølv, sjå § 19 bokstav c. § 20 om varslingsplikt når opplysningane som vert utleverte er henta frå andre enn den registrerte sjølv, gjeld ikkje i høve til § 21-4 b, da formålet med innsamlinga av opplysningar etter § 21-4 eller § 21-4 a ikkje opprinneleg var å utlevere dei til andre. Da det her dreier seg om urettmessig tileigning av pengar eller forsøk på dette, vil heller ikkje personvernomsynet ha like stor vekt som det har generelt. – Når det gjeld tilhøvet til personopplysningslova, er det òg slik at ein ikkje har lagt opp til at etaten skal sende vidare dei opplysningane ein har fått, sjå merknaden til tredje leddet. Det ein skal kunne melde til forsikringsselskapa, er resultatet av dei vurderingane ein har gjort på grunnlag av opplysningane og kva for kategoriar opplysningar

som er problematiske i den aktuelle saka. Parten vil eventuelt kunne bli kjent med varslinga ved å krevje innsyn i saksdokumenta etter forvaltningslova § 18.

Etter *femte leddet* skal opplysningar som vert gitt etter første eller andre leddet vere undergitt teieplikt hos mottakaren i same utstrekning som i det organet som gir opplysningane, og mottakaren kan berre bruke dei så langt det er nødvendig for å unngå urettmessige utbetalingar eller krevje tilbake slike utbetalingar som alt er gjort. På denne måten vert det sikra at opplysningane ikkje vert sendt vidare, eller at dei på annan måte vert brukte til andre formål enn dei er utleverte for. Føresegna inneber ei presisering av det som likevel ville følge av personopplysningslova § 11 om at personopplysningane som vert behandla ikkje skal brukast til formål som ikkje går i hop med det opprinnelege målet med innsamlinga utan samtykke frå den registrerte.

I *sjette leddet* er det bestemt at ein institusjon eller person som i god tru har gitt opplysningar i samsvar med første eller andre leddet, ikkje kan gjerast ansvarleg for dette. Regelen er laga etter mønster av § 11 i kvitvaskinglova.

I *sjuande leddet* får departementet heimel til å gi reglar om utøving av varslings i praksis for å unngå uheldige utslag.

§ 21-4 c Nærmere om innhenting av opplysninger

Føresegna er ny og gir dels reglar som avgrensar/ presiserer det materielle innhaldet av § 21-4 om heimelen til å hente opplysningar (første og andre leddet), dels reglar om framgangsmåten mv. ved hentinga av opplysningar etter § 21-4 og § 21-4 a første leddet (tredje til sjette leddet).

Første leddet slår fast at heimelen til henting av opplysningar etter § 21-4 første leddet i saker om stønad etter lova og ved rutinemessig kontroll av behandlarar ikkje omfattar henting av fullstendig pasientjournal, men ein kan be om spesifiserte eller redigerte utdrag av journalen når dette vert rekna for nødvendig.

Fullstendige og uredigerte journalar kan etter *andre leddet* berre hentast ved mistanke om trygdemisbruk der ein behandlar er involvert, og kan berre hentast av direktoratet eller særskilt utpeikte einingar i etaten. Det vil i slike tilfelle vere tilhøve ved praksisen til behandlaren som gjer at den skiljer seg klart frå det normale, eventuelt òg klare døme på feil takstbruk el.

I *tredje leddet første punktumet* er det slått fast at Arbeids- og velferdsetaten skal oppgi formålet med opplysningar og erklæringar mv. som vert henta

etter § 21-4 eller § 21-4 a første leddet. Det vert lagt til grunn at ein skal oppgi formålet samtidig med at pålegget vert fremja. I tråd med forvaltningslova § 14 skal ein opplyse om heimelen for hentinga og om høvet til å klage, sjå tredje leddet *andre punktumet*. I misbrukssaker skal etaten kunne vente med å oppgi formålet til etter at opplysningane er utleverte, sjå *tredje punktumet*.

I *fjerde leddet* vert det vist til reglane i personopplysningslova om informasjonsplikt og behandling av opplysningar, herunder tilgang, oppbevaring, utlevering til andre og sletting. Det er teke inn ein reservasjon for unntak som kan reknast å følge av § 21-4 b. Dette gjeld føreseigna i § 21-4 b fjerde leddet om at den som opplysningane gjeld, ikkje skal gjerast kjent med at det er gitt informasjon etter føreseigna, sjå til samanlikning personopplysningslova §§ 19 og 20.

Etter *femte leddet* skal plikta til å gi opplysningar etter § 21-4 og § 21-4 a første leddet vere avgrensa i tråd med reglane i tvistelova kapittel 22 om vitneplikt for familie mv.

Sjette leddet er ei vidareføring av noverande § 21-4 fjerde leddet og slår fast at ein skal gi opplysningar mv. etter § 21-4 og § 21-4 a første leddet utan ugrunna opphald.

Til lista over innhaldet i kapittel 22

Det femtande og sekstende strekpunktet vert foreslått justert som følgje av forslaga til nye § 22-15 a om tilbakekrevjing av feilutbetalningar etter direkte oppgjersordningar og § 22-17 a om renter og rentetillegg ved tilbakekrevjing av feilutbetalningar. I tillegg får lista eit nytt syttande strekpunkt som følgje av forslaget til ny § 22-17 b om tilhøvet til erstatning.

Til § 22-8 Fradrag ved etterbetaling av pensjon o.l.

Paragrafen gir heimel for å kunne foreta avkorting i etterbetalningar når det for dei same periodane er utbetalt ytingar som dekkjer same formål («dobbelutbetaling»).

Femte leddet er nytt og regulerer tilfelle når det vert etterbetalt ei yting som etter lova kan medføre at overgangsstønad eller pensjon etter kapitla 15, 16 eller 17 setjast ned (einslege forsørgjarar, attlevande ektemake mv.). Er det utbetalt overgangsstønad eller pensjon for det same tidsrommet, skal det da gjerast frådrag i etterbetalinga. Frådraget skal svare til det beløpet som overgangsstønaden eller pensjonen ville ha vorte redusert med.

Sjette leddet er nytt og regulerer tilfelle der ein har fått utbetalt ei yting etter arbeidsmarknadslova, og det vert etterbetalet ei yting frå fol-

ketrygda som dekkjer det same formålet. Etterbetalinga skal da reduserast med det beløpet som svarar til utbetalte ytingar etter arbeidsmarknadslova for det same tidsrommet.

Ein viser og til det som er sagt i punkt 3.1.4.

Til § 22 -14 Foreldelse

Etter *femte leddet første punktumet* vert forelding av eit tilbakebetalingskrav stogga når ein gjennomfører trekk i ytingar etter § 22-15 noverande tredje leddet eller avrekning i ytingar etter § 22-16 tredje leddet. Tidlegare tredje leddet i § 22-15 svarar til sjuande leddet i forslaget til ny § 22-15 og referansen vert foreslått endra tilsvarende. Nytt i høve til i dag er ein referanse til ny § 22-15 a femte leddet om trekk i utbetalningar til behandlarar mv., som på tilsvarende vis som trekk i ytingar etter folketrygdlova vert foreslått å stogge forelding av tilbakebetalingskrav mot behandlaren.

Til § 22-15 Tilbakekrevjing etter feilaktig utbetaling

Første leddet gir hovudreglane om tilbakekrevjing i trygdesaker. Feilutbetalningar kan krevjast attende dersom mottakaren eller nokon som handla som representant for mottakaren *forsto eller burde forstå* at det dreide seg om ein feil. Alternativet med tilbakekrevjing når beløp er mottekne «i strid med redelighet og god tro» utgår. Beløp kan krevjast attende når «noen» har fått ei feilutbetaling. Dette opnar for - i motsetning til i dag - å nytte paragrafen i høve til andre enn stønadstakarar, til dømes arbeidsgjevarar, kommunar, dødsbu eller andre som tilfeldig har fått utbetalningar til seg. Lovforslaget har ingen definisjon av når ein person skal reknast å handle som representant for ein annan eller eit firma. Uttrykket «opptre på vegne av» er meint å omfatte eit vidt spekter av tilhøve. Det vil klart omfatte tilfella der ein person har juridisk fullmakt til å handle for andre, til dømes verjen for ein umyndig, men òg andre mindre formelle tilhøve. Spørsmålet må vurderast frå sak til sak ut frå den konkrete situasjonen. For at aktløyse hos representanten skal kunne medføre plikt for mottakaren til å betale tilbake, må det i alle høve vere ei tilknytting mellom representanten og mottakaren som gjer dette naturleg. Etter *andre punktumet* kan ein krevje pengane attende når utbetalinga er framkalla ved å gi feilaktige eller mangelfulle opplysningar. Dette gjeld sjølv om ein eventuelt ikkje kan påvise aktløyse ved mottaket av utbetalinga.

Andre leddet er nytt og presiserer kven tilbakebetalingskravet skal rettast mot:

Etter *første punktumet* skal krav rettast mot mottakaren av feilutbetalingen. Som mottakar

reknast den som faktisk har fått pengane utbetalt til seg, til dømes eigaren av kontoen som pengane har gått inn på.

Etter *andre punktumet* kan krav som ikkje dek-
kjast hos mottakaren, rettast mot ein representant
for mottakaren, men berre dersom denne perso-
nen har utvist aktløyse i høve til feilutbetalinga. I
desse tilfella vil situasjonen vere at ein må konsta-
tere heil eller delvis insolvens hos mottakaren, til
dømes at firmaet som har fått pengane har gått
konkurs.

I *tredje punktumet* vert det etablert heimel for å
krevje tilbake frå arbeidstakaren beløp som er
utbetalte til ein arbeidsgjevar som har forskottet
ei trygdeytning og som i utgangspunktet skal ha
trygdeytninga utbetalt til seg, anten etter § 22-3 eller
etter særskilt avtale om dette. Dersom det viser
seg at arbeidstakaren likevel ikkje har krav på
ytninga, er det skjedd ei feilutbetaling. Som oftast vil
arbeidsgjevaren ha teke mot pengane i god tru,
slik at det ikkje er grunnlag for tilbakekrevjing hos
arbeidsgjevaren etter første leddet. Kravet kan da
rettast mot arbeidstakaren når han eller ho ikkje
har vore i aktsam god tru.

Tredje leddet gir reglar om tilbakekrevjing av
ytningar ved etterbetaling av lønn for den same peri-
oden, og svarar til gjeldande andre leddet, bortsett
frå at attføringspengar og tidsavgrensa uførestø-
nad er teke med i opprekninga av ytingar som kan
krevjast attende. I desse tilfella har det ikkje skjedd
noka feilutbetaling, men det er likevel naturleg at
det skjer ei avrekning når det vert etterbetalt lønn
som etter reglane skal medføre at dei nemnde ytin-
gane vert reduserte.

Fjerde leddet er nytt og gir reglar om når ein
skal nytte høvet til å krevje attende feilutbetalingar.
Både etter gjeldande reglar og etter endringsfor-
slaga i proposisjonen her er det ei vurderingssak
om ein faktisk skal nytte heimelen til å krevje til-
bake pengane («kan kreves tilbake»). Følgjande
reglar vert foreslått:

Etter *første punktumet* skal krav fremjast med
mindre særlege grunnar talar mot det. Ved vurde-
ringa skal det etter *andre punktumet* mellom anna
leggjast vekt på graden av aktløyse hos den som
kravet rettast seg mot, storleiken på feilutbetalinga,
kor lang tid det er gått sidan utbetalinga skjedde og
om feilen heilt eller delvis kan tilskrивast Arbeids-
og velferdsetaten. Etter *tredje punktumet* kan
Arbeids- og velferdsetaten redusere tilbakebeta-
lingskravet til ein del av det feilutbetalte beløpet,
slik at det ikkje er eit val berre mellom tilbakekrev-
jing eller ikkje tilbakekrevjing. På grunnlag av
avgjerder i Trygderetten skjer det nå i praksis ei
halvering av beløpet når etaten er skuld i feilutbeta-

linga. Dette vert nå foreslått utvida slik at kravet
kan setjast ned til den delen av det totale beløpet
som etaten finn rimeleg, dvs. ei meir fleksibel ord-
ning. Etter *fjerde punktumet* skal krav alltid frem-
jast, og fremjast med fullt beløp, dersom den som
kravet rettast seg mot har handla forsettleg.

Femte leddet er ei videreføring av tidlegare
andre leddet og gir reglar om tilbakekrevjing når
mottakaren er i aktsam god tru. Regelen er omfor-
mulert, men er ikkje meint å føre til andre resultat
enn i dag. Det som kan krevjast attende, er det som
er att av feilutbetalinga når mottakaren vert kjent
med feilen. I mange saker kan dette vere vanskeleg
å avgjere. Dette talar for at heimelen vert prakti-
sert med varsemd på dette punktet.

Sjette leddet er nytt og etablerer ei nedre
grense, slik at beløp som utgjer mindre enn 50 pro-
sent av rettsgebyret (pr. 1. januar 2008 kr. 430,-)
ikkje vert innkrevde.

Sjuande leddet er ei vidareføring av det tidle-
gare fjerde leddet og seier korleis vedtak om tilba-
kebetaling kan krevjast inn. Nytt i høve til i dag er
at vedtak i saker om tilbakekrevjing av beløp som
er mottekne i god tru (sjå femte leddet) skal kunne
innkrevjast utan at ein må ta saka til domstolane.
Desse krava skal ha tvangsgrunnlag på lik line
med dei andre krava etter paragrafen.

Åttande leddet er nytt og seier at krav mot
behandlarar for feilutbetalingar etter ein direkte
oppgjersordning vert kravde inn etter den fore-
slåtte nye paragrafen om tilbakekrevjing frå
behandlarar mv. (§ 22-15 a).

Ordninga etter noverande femte leddet med å
redusere tilbakebetalingsbeløpet med skatt som er
betalt på grunnlag av feilutbetalinga vert oppheva.

Ein viser òg til det som er sagt i punkt 3.1.

Til § 22-15 a Tilbakekrevjing av utbetalinger etter direkte oppgjørsordning

Paragrafen er ny og gir heimel for tilbakekrevjing
mot behandlarar mv. for feilutbetalingar etter ein
direkte oppgjørsordning. I dag finn ein reglar om
dette i standardavtaler (mønsteravtaler) med dei
ulike yrkesgruppene som utfører helsetenester
som trygda er stønadspliktig for. Den enkelte
avtala byggjer ofte på ei absolutt og objektiv plikt til
tilbakebetaling. I samsvar med etablerte retnings-
liner har likevel etaten i praksis ikkje fremja krav i
tilfella der behandlarar har vore i aktsam god tru.
Omsynet til klargjering av vilkåra for tilbakekrev-
jing og likebehandling av dei ulike yrkesgruppene
gjer det ønskeleg med ei lovregulering. Det må og
leggjast vekt på at sakene gjeld disponering av

offentlege pengar som i prinsippet ikkje bør vere eit forhandlingsobjekt.

Første leddet gir hovudreglane om tilbakekrevjing mot behandlarar for feilutbetalningar etter ei direkte oppgjersordning. I *andre punktumet* vert feilutbetalningar definerte som mellom anna utbetalningar på grunn av feil takstbruk, dobbeltrekningar, overforbruk og behandling som ikkje kan reknast som (medisinsk) nødvendig. Utgangspunktet etter første leddet er at feilutbetalningar til behandlingsspersonell mv. alltid skal krevjast tilbake, med mindre anna følgjer av reglane i andre og tredje leddet.

Andre leddet regulerer høvet til å krevje tilbake ei feilutbetaling som har til årsak feil bruk av takstar eller behandling som ikkje er nødvendig. Der- som den som har fått utbetalinga (mottakaren) eller nokon som handla på vegne av mottakaren har gjort det som det er rimeleg å krevje for å finne ut kva ein kan rekne som nødvendig behandling eller riktig bruk av takstane, skal feilutbetalinga ikkje krevjast tilbake.

Etter *tredje leddet* kan tilbakebetalingskravet setjast ned eller falle bort når feilutbetalinga heilt eller delvis kan tilskrivast Arbeids- og velferdsetaten. Hvis mottakaren eller nokon som handla på vegne av mottakaren forsto eller måtte forstå at det dreide seg om ein feil, skal kravet likevel alltid fremjast, og beløpet kan ikkje setjast ned.

Fjerde leddet presiserer kven tilbakebetalingskravet skal rettast mot og er tilnærma likt forslaget til § 22-15 andre leddet. Etter *første punktumet* skal kravet rettast mot mottakaren av feilutbetalinga. Som mottakar reknast den som faktisk har fått pengane utbetalt til seg, til dømes eigaren av kontoen som pengane har gått inn på. Etter *andre punktumet* kan krav som ikkje dekkjast hos mottakaren, rettast mot ein representant som har opptråd på vegne av mottakaren. Sjå i samband med dette merknaden til § 22-15 andre leddet.

I *femte leddet* er det teke inn ei føresegn om at vedtak om tilbakekrevjing etter den nye paragrafen er tvangsgrunnlag for utlegg. Kravet vil etter forslaget kunne innkrevjast av Arbeids- og velferdsetatens innkrevjingssentral etter reglane i bidragssinnkrevjingslova eller ved trekk i framtidige oppgjer for behandling/tenester. Dette vil gi ei enklare handsaming enn i dag, av di tvangsinnkrevjing no først kan skje etter at ein har fått dom for kravet. Det kan ta tid å få dom for kravet og i mellomtida kan delar av kravet vere forelda. Innkrevjing ved trekk i oppgjer til behandlaren vert foreslått å stogge forelding, sjå merknaden til endringer i § 22-14 femte leddet, og ein vil difor kunne stogge forelding tidlegare og enklare enn i dag.

Ein viser òg til det som er sagt i punkt 3.2.

Til § 22-16 Avregning av feilutbetalningar som skyldes for høy inntekt

Første leddet regulerer vilkåra for å avrekne feilutbetalningar av inntektsavhengige ytingar. Med feilutbetalningar meiner ein etter forslaget det beløpet som er utbetalt for mykje når ein tek omsyn til reglane om inntektsprøving av ytinga, reglane om plikt til å melde frå om inntektsendringar og reglane om når ytinga skal setjast ned når melding er gitt. Kvar sak må etter dette vurderast for seg, og feilutbetalinga skal utgjere det same beløpet som ytinga hadde blitt redusert med dersom ein hadde følgd reglane heilt ut. Med andre ord må ein som i dag mellom anna vurdere om og når inntektstilhøva hadde endra seg slik at melding skulle ha vore gitt etter reglane. Det er likevel ikkje noko krav at stønadstakaren kan lastast for manglande melding.

Reglane i første leddet vert på grunnlag av dette omskrivne for å gjere klart korleis feilutbetalinga skal fastsetjast og når ein kan gjere avrekningar. I samband med dette tek ein bort vilkåret om at inntektsendringa må utgjere minst 10 prosent. Reglane om inntektsprøving fører i praksis til det same resultatet som «10 prosent regelen» i noverande § 22-16 første leddet. *Andre punktumet* er nytt og gir Arbeids- og velferdsetaten høve til å redusere tilbakebetalingskravet til ein del av det feilutbetalte beløpet når etaten er skuld i feilutbetalinga. Tilsvarende forslag er fremja for tilbakekrevjing etter § 22-15, sjå merknadene til § 22-15 fjerde leddet.

Andre leddet tilsvavar noverande andre leddet med enkelte språklege endringer.

Tredje leddet fører vidare den noverande regelen om at avrekning kan skje med opptil 10 prosent av månedleg yting. Ein opnar likevel høve til høgare trekkbeløp under føresetnad av at ein kan gjere dette under omsyn til reglane i dekningslova til vern for debitor. Dette er meint å framgå av formuleringa om at trekket *normalt* utgjier opptil 10 prosent. Det vert òg presisert at trekket kan utgjere opp til 10 prosent av *samla* månadleg yting. Med omsyn til kva for ytingar det kan trekkjast i, tek ein bort dei tvilsspørsmåla ein har hatt i praksis med omsyn om ein til dømes kan gjennomføre trekk i alderspensjon etter fylte 70 år for feilutbetalningar før fylte 70 år. Det vert foreslått presisert at trekk kan skje ved overgang frå ei yting av dei inntektsavhengige ytingane til ei anna, og ein kan trekkje for feilutbetalte forsørgingstillegg etter at tillegget har falle bort. I tillegg vert det foreslått at ein skal kunne trekkje i krigspensjon og pensjon etter yrkesskadetrygdlova.

Ein viser òg til det som er sagt i punkt 3.3.

Til § 22-17 Renter ved etterbetaling av ytelser

Første leddet første punktet i forslaget etablerer reglar om at det vert gitt renter når Arbeids- og velferdsetaten har gjort feil under saksbehandlinga som fører til etterbetaling ut over dei vanlege grensene for dette, dvs. når det vert gitt utvida etterbetaling etter lova § 22-13 sjette leddet om feilinformasjon mv. eller § 22-14 fjerde leddet om feilaktige vedtak. Det same skal etter forslaget gjelde når etaten av eige tiltak rettar feil. Etter *første leddet andre punktet* skal departementet fastsetje rentesatsen, men slik at satsen kjem til å utgjere om lag halvparten av rentesatsen etter forseinkingsrente-lova § 3.

Andre leddet har føresegnar om korleis rentene skal reknast ut. Renter vert gitt for kvar av dei terminane som etterbetalinga omfattar, rekna frå utbetalingsdatoen for den einskilde terminen fram til utbetalingsdatoen for etterbetalinga. Renter for den enkelte terminen reknast for seg. I tråd med det som gjeld for forseinkingsrente, vert det foreslått at ein ikkje skal rekne rente av rente.

Etter *tredje leddet* skal ein ikkje rekne renter av dei delane av ei etterbetaling som går til dekning av andre ytingar frå folketrygda eller individstønad etter arbeidsmarknadslova som stønadstakaren har fått i etterbetalingsperioden, eller som går til dekning av økonomisk sosialhjelp i denne perioden.

I *fjerde leddet* er det teke inn ein regel som suspenderer renteplikta dersom stønadstakaren på ulike vis er årsak til forlenging av rentetida («kreditormora»).

I *femte leddet* vert det foreslått at departementet får fullmakt til å gi forskrift om gjennomføringa av føresegnene i paragrafen.

Noverande § 22-17 har reglar om at trygda ikkje gir renter ved etterbetaling av ytingar, og etablerer i tillegg høve til å krevje renter ved tilbakekrevjing av ytingar (sjå forslaget til ny § 22-17 a med merknader).

Til § 22-17 a Renter ved tilbakekreving av for meget utbetalt ytelse

I *første leddet* vert det foreslått at det skal reknast eit fast rentetillegg på 10 prosent av beløpet som vert kravd tilbake. Dette skal gjelde når den som kravet rettar seg mot har handla forsettleg eller grovt aktaust, tilsvarande at det høvet til å krevje renter som ein har i dag er avgrensa til tilfelle der den som kravet rettar seg mot har handla «i strid med redelighet og god tro» (noverande § 22-15 første leddet første punktet). Som kjent har ein

ikkje nytta høvet til å krevje renter etter gjeldande reglar.

Med omsyn til kven eit krav om tilbakebetaling skal rette seg mot, sjå merknadene til forslaget til endringar i folketrygdlova § 22-15.

Andre leddet gir reglar om eit tilsvarande rentetillegg ved tilbakekrevjing av utbetalingar til behandlarar etter forslaget til ny § 22-15 a. I tillegg vert det foreslått i *andre* og *tredje punktet* at ein skal krevje forseinkingsrente rekna frå den fastsette betalingsfristen til betaling skjer, rekna på grunnlag av tilbakebetalingsbeløpet tillagt rentetillegget etter første punktet.

Rentetillegget liknar på rentetillegget ved restskatt etter skattebetalingslova, og kan ikkje reknast som ei renteordning i vanleg meining. Det er nærare å sjå forslaget som eit forslag om innføring av ein administrativ sanksjon for grove feilutbetalingssaker.

Ein viser òg til det som er sagt under punkt 5.

Til § 22-17 b Forholdet til erstatning

Føresegna slår fast at ein ikkje kan få erstatning for terminar som ikkje vert dekte ved etterbetaling, og heller ikkje kan få erstatta rentetap som ikkje er omfatta av forslaget om renter i «feilsaker» etter § 22-17. Sjå punkt 5.

Til § 25-3 overskrifta og andre leddet

Overskrifta til paragrafen vert foreslått endra til gebyr og tvangsmulkt. I dag er berre tvangsmulkt med i overskrifta.

Andre leddet svarar til gjeldande § 25-3 andre leddet, men slik at det gjerast klart at ein alltid kan illegge gebyr når melding til registeret ikkje er gitt innan fristen. Etter den noverande ordlyden er illegging av gebyr knytta til at det er sendt purring på meldinga. Endringa tek sikte på at ein skal kunne illegge gebyr når manglande meldingar vert oppdaga under kontroll på staden etter forslaget til ny § 21-4 a. Sjå punkt 4.9.

9.2 Til § 7 i arbeids- og velferdsforvaltningslova

Forslaga til endringar i arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7 er omtalt i punkt 4.8.

Paragrafen vert endra slik at Arbeids- og velferdsetaten får heimel til å gi opplysningar til andre forvaltningsorgan for å hindre urettmessig utbetaling av offentlege midler eller at nokon hindrar at pengar vert innbetalte til det offentlege. Ein slik heimel følgjer i ei viss utstrekning av dei generelle

reglane i forvaltningslova, men denne regelen gjeld ikkje for Arbeids- og velferdsetaten, sjå arbeids- og velferdsforvaltningslova § 7 andre leddet og merknadene nedanfor. Det er òg gjort redaksjonelle endringar i paragrafen, mellom anna for å få klarare fram tilhøvet til reglane i forvaltningslova om teieplikt.

Første leddet første og andre punktumet er identiske med noverande første og andre punktumet. Første leddet tredje og fjerde punktumet er nye, men er ikkje meint å føre til realitetsendringar. *Tredje punktumet* slår fast at føresegnene i forvaltningslova § 13b nr. 5 og 6 om unntak frå teieplikta ikkje gjeld. I noverande første punktumet vert alle reglane i forvaltningslova om teieplikt gjort gjeldande for Arbeids- og velferdsetaten, men det går indirekte fram av noverande andre og følgjande ledd i paragrafen at reglane om unntak frå teieplikta etter forvaltningslova ikkje skal gjelde. Det vert lettare å forstå samanhengen dersom ein tek inn ei direkte fråsegn om dette, supplert med ei direkte fråsegn i forslaget til *fjerde punktumet* om at det berre vert gjort unntak frå teieplikta når dette følgjer av andre til femte leddet i paragrafen sjølv eller av andre føresegner gitt i eller med heimel i lov. Døme på andre lovføresegner er arbeids- og velferdsforvaltningslova § 8 om at etaten har opplysningsplikt til sosialtenesta og folketrygdlova § 25-1 siste leddet om unntak frå teieplikta når det vert gitt tilgang til arbeidstakarregisteret.

Andre leddet svarar til noverande første leddet tredje punktumet og andre leddet andre punktumet, med mindre språklege justeringar.

Tredje leddet i forslaget svarar til noverande andre leddet første punktumet, med tillegg av at forslaget om at etaten skal kunne gi opplysningar til andre offentlege organ utan hinder av teieplikta for å hindre urettmessig utbetaling av offentlege middel eller at middel ikkje vert innbetalte til det offentlege.

Fjerde leddet svarar med ei språkleg justering til noverande tredje leddet.

Femte leddet er identisk med noverande fjerde leddet.

9.3 Til endringa i bidragsinnkrevjingslova § 22

Endringa inneber at det vert vist til regelen i tvangslova § 1-2 andre leddet om at tvangsfullføring ikkje kan skje mot kommunar eller fylkeskommunar. Bakgrunnen er at ein etter forslaget til endringar i folketrygdlova § 22-15 vil kunne treffe ved-

tak om tilbakekrevjing retta mot kommunar mv. Desse vedtaka vil ha tvangsgrunnlag. I dag gjeld ikkje regelen i tvangslova § 1-2 andre leddet ved tvangsfullføring etter bidragsinnkrevjingslova. Departementet legg til grunn at reglane på dette punktet ikkje bør vere annleis enn ved tvangsfullføring generelt, og foreslår at den nemde føresegna i tvangsfullføringslova òg skal gjelde ved innkrevjing etter bidragsinnkrevjingslova.

Ein viser òg til det som er sagt i punkt 3.1.

9.4 Til endringa i lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker § 21 første leddet

Etter sparebanklova § 21 har tillits- og tenestemenn og revisorar i ein sparebank teieplikt om det dei i kraft av arbeidet får kjennskap til om banken eller bankkundane sine tilhøve. Teieplikta gjeld ikkje når dei etter anna lov er pålagt å gi opplysningar.

Etter forslaget til ny § 21-4 b i folketrygdlova skal finansinstitusjonar av eige tiltak kunne gi informasjon til Arbeids- og velferdsetaten utan hinder av teieplikta. Formålet er å gjere merksam på mogleg trygdemisbruk. Forslaget gir berre ein opplysningsrett, ikkje ein opplysningsplikt, og det er tvil om dette er nok til å oppheve teieplikta etter lova om sparebankar. Forslaget til endring i sparebanklova § 21 tek sikte på å sikre at ein skal kunne gi opplysningar til Arbeids- og velferdsetaten i dei aktuelle tilfella.

9.5 Til endringa i § 18 første leddet i lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker

Endringa og årsaka til endringa svarar heilt ut til det som er sagt om forslaget til endring i sparebanklova § 21. Ein viser difor til merknadene til denne endringa.

9.6 Til endringane i lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott

Til § 7 nytt åttande ledd

Retten til etterbetalningar etter forskotteringslova gjeld normalt berre for avgrensa tidsrom bakover i tid. Spørsmålet om å supplere etterbetalingsreglane med erstatningsrettslege reglar oppstår på tilsvarende vis som etter folketrygdlova. Etter endringsforslaget vert det i tråd med forslaget til ny § 22-17 b i folketrygdlova teken inn ei avskjering

av erstatning for terminar som ikkje er omfatta av reglane om etterbetaling og ei avskjering av erstatning for rentetap.

Til § 9 fjerde leddet

Endringsforslaget inneber ei utviding av høvet til å hente opplysningar i saker etter forskotteringslova ved at det i tillegg til reglane om dette i barnelova § 10 andre leddet vert vist til folketrygdlova § 21-4 første leddet. Tanken er mellom anna at ein skal kunne hente opplysningar frå utdanningsinstitusjonar og ordningar for barnetilsyn. Dette vil kunne bidra til ei sikrare handsaming av desse sakene.

9.7 Til endringa i § 1-6 andre leddet i forsikringslova

Endringa og årsaka til endringa svarar heilt ut til det som er sagt om forslaget til endring i sparebanklova § 21. Ein viser difor til merknadene til denne endringa.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker).

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover (tilbakekrevjing etter feilutbetalingar, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) vert gjort desse endringane:

§ 15-5 første leddet skal lyde:

Medlemmet må *sannsynliggjøre at vedkommende er* enslig mor eller far med aleneomsorg for barn. Som mor eller far regnes også den som på grunn av dødsfall har fått foreldreansvaret etter barnelova § 38.

I lista over innhaldet i kapittel 21 skal det fjerde strekpunktet lyde:

- *innhenting og utveksling av opplysninger mv. står i §§ 21-4 til 21-4 c*

Niande strekpunktet vert oppheva.

§ 21-3 tredje leddet skal lyde:

Dersom Arbeids- og velferdsetaten finner det nødvendig, kan en person pålegges å la seg undersøke eller intervju av den lege eller annen sakkyndig som etaten bestemmer. Dette gjelder i forbindelse med krav om ytelser og ved kontroll av om vilkårene for en ytelse fortsatt er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder. Dersom det er forenlig med kontrollhensynet, skal det tas hensyn til personens ønsker ved valg av lege eller sakkyndig.

§ 21-4 første til tredje leddet skal lyde:

Arbeids- og velferdsetaten har rett til å innhente de opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning. Opplysninger kan innhentes fra helsepersonell, andre som yter tjenester forutsatt at de gjør det for trygdens regning, arbeidsgiver, tidligere arbeidsgiver, postoperatør, utdanningsinstitusjon, barnetilsynsordning, offentlig virksomhet, pensjonsinnretning, forsikringselskap og annen finansinstitusjon. Den som blir

pålagt å gi opplysninger, plikter å gjøre dette uten godtgjørelse.

Helsepersonell plikter etter krav fra Arbeids- og velferdsetaten å undersøke eller intervju en pasient og gi de erklæringer og uttalelser som er nødvendige for at etaten skal kunne vurdere rettigheter og plikter etter loven her. Det samme gjelder andre som yter tjenester, forutsatt at de gjør det for trygdens regning, og andre særskilt sakkyndige. I en legeerklæring om sykefravær plikter legen å oppgi om en sykdom eller skade kan ha sammenheng med arbeidssituasjonen. Arbeids- og velferdsdirektoratet fastsetter godtgjørelsen for uttalelser og erklæringer som nevnt etter drøfting med berørte organisasjoner. Det kan ikke kreves betaling fra pasienten i forbindelse med innhenting av erklæringer og uttalelser. Departementet kan gi forskrift om at erklæringer og uttalelser skal sendes elektronisk til Arbeids- og velferdsetaten.

Ved innhenting av opplysninger mv. etter første og andre ledd gjelder reglene i § 21-4 c.

§ 21-4 noverande tredje leddet blir fjerde leddet.

§ 21-4 noverande fjerde leddet blir femte leddet og skal lyde:

De som blir pålagt å gi opplysninger, erklæringer og uttalelser, plikter å gjøre dette uten hinder av taushetsplikt.

§ 21-4 noverande femte leddet blir nytt sjette ledd.

Ny § 21-4 a skal lyde:

§ 21-4 a Innhenting av opplysninger fra tredjemann – stedlig kontroll

Når det foreligger rimelig grunn til mistanke om at det er skjedd eller vil skje urettmessige utbetalinger fra trygden, kan Arbeids- og velferdsdirektoratet eller særskilt utpekte enheter innen Arbeids- og velferdsetaten pålegge andre enn de som er nevnt i § 21-4 å gi de opplysninger som er nødvendige for å avdekke

eller begrense urettmessige utbetalinger fra trygden. Opplysninger kan kreves også om andre enn stønadtakeren. Ved innhenting av opplysninger gjelder reglene i § 21-4 c.

Arbeids- og velferdsdirektoratet eller særskilt utpekte enheter innen Arbeids- og velferdsetaten kan til enhver tid foreta stedlig kontroll i virksomheter uten forutgående varsel. Slik kontroll kan foretas i bransjer som erfaringsmessig er utsatt for trygdemisbruk, og forøvrig ved konkret mistanke om dette. Klage etter forvaltningsloven § 15 skal ikke medføre at stedlig kontroll utsettes, og det kan kreves bistand av politiet til å gjennomføre kontrollen. Under kontrollen kan det kreves at arbeidstakere identifiserer seg for å kontrollere om vedkommende er innmeldt i arbeidstakerregisteret eller mottar trygdeytelser som er uforenlige med arbeidsforholdet. Det kan også kreves innsyn i og kopi av dokumenter som kan avdekke eller hindre urettmessige utbetalinger fra trygden. Helseopplysninger kan likevel bare innhentes etter reglene i § 21-4, jf. § 21-4 c.

Den som blir pålagt å gi opplysninger eller innsyn i dokumenter mv. i medhold av paragrafen her, plikter å gjøre dette uten godtgjørelse og uten hinder av taushetsplikt.

Ny § 21-4 b skal lyde:

§ 21-4 b Utveksling av opplysninger med finansinstitusjoner

Pensjonsinnretninger, forsikringsselskaper og andre finansinstitusjoner kan av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt informere Arbeids- og velferdsetaten om forhold som har medført eller kan medføre urettmessig utbetaling av trygdeytelser.

Når en person ved forsett eller uaktsomhet har fått eller har søkt å oppnå utbetalinger fra Arbeids- og velferdsetaten som vedkommende ikke hadde krav på, kan etaten av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt informere en pensjonsinnretning, et forsikrings-selskap eller annen finansinstitusjon om forhold som har medført eller kan medføre urettmessige utbetalinger fra denne institusjonen til denne personen.

Informasjon som nevnt i andre ledd skal ikke omfatte formidling av helseopplysninger e.l. innhentet i medhold av § 21-3, § 21-4 eller § 21-4 a første ledd. Det kan imidlertid opplyses hvilke ytelser vedkommende urettmessig er tilstått eller har søkt å oppnå og om de feilaktige eller mangelfulle opplysningene gjelder sivilstand, bosted, økonomiske eller helsemessige forhold eller annet.

Den som opplysningene gjelder, skal ikke gjøres kjent med at det er gitt informasjon etter første eller andre ledd.

Opplysninger som gis etter første eller andre ledd skal være undergitt taushetsplikt hos mottaker i samme utstrekning som i det organ som gir opplysningene, og kan bare brukes så langt nødvendig for at mottaker av opplysningene kan kreve tilbake eller hindre urettmessige utbetalinger.

Opplysninger som i god tro meddeles etter paragrafen her, gir ikke grunnlag for erstatning eller straff.

Departementet gir forskrifter om hvordan opplysningsretten etter første og andre ledd skal utøves.

Ny § 21-4 c skal lyde:

§ 21-4 c Nærmere om innhenting av opplysninger

Adgangen til innhenting av opplysninger etter § 21-4 første ledd i saker om stønad etter loven her og ved rutinemessig kontroll av behandlere omfatter ikke innhenting av fullstendig pasientjournal. Det kan imidlertid kreves spesifiserte eller redigerte utdrag av journalen når dette anses nødvendig.

Dersom forhold ved en behandlers praksis gir grunnlag for å anta at det har skjedd urettmessige utbetalinger fra trygden, eventuelt ved et samarbeid mellom behandler og stønadtaker, kan det kreves fullstendig og uredigert pasientjournal. Krav om dette skal framsettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet eller særskilt utpekte enheter innen Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsetaten skal oppgi formålet med opplysninger og erklæringer mv. som innhentes etter § 21-4 eller § 21-4 a første ledd. Det skal videre opplyses om hjemmelen for innhenting og om klageadgangen, se forvaltningsloven § 14. Dersom det i saker som nevnt i andre ledd i paragrafen her er fare for at kontrollhensyn motvirkes, kan formålet oppgis etter at opplysningene er utlevert.

Personopplysningslovens regler om informasjonsplikt og om behandling av opplysninger, herunder tilgang, oppbevaring, viderebefordring og sletting, gjelder for opplysninger innhentet av Arbeids- og velferdsetaten, med de unntak som følger av § 21-4 b.

Reglene i tvisteloven om begrensninger i plikten til å avgi forklaring mv. gjelder tilsvarende ved anvendelsen av bestemmelsene i § 21-4 og § 21-4 a første ledd.

Opplysninger, uttalelser og erklæringer etter § 21-4 og § 21-4 a første ledd skal gis uten ugrunnet opphold.

I lista over innholdet i kapittel 22 vert det gjort følgende endringer:

Femtande strekpunktet skal lyde:

- tilbakekreving etter feilaktig utbetaling står i §§ 22-15, 22-15 a og 22-16

Sekstende strekpunktet skal lyde:

- renter står i §§ 22-17 og 22-17 a

Nytt syttende strekpunkt skal lyde:

- forholdet til erstatning står i § 22-17 b

Noverande syttende og attande strekpunktet vert nye attande og nittande strekpunktet.

§ 22-8 nye femte og sjette ledd skal lyde:

Ved etterbetaling av en ytelse som etter loven kan medføre at overgangsstønad eller pensjon etter kapittel 15, 16 eller 17 settes ned, gjøres det fradrag i etterbetalingen når det er utbetalt overgangsstønad eller pensjon som nevnt for samme tidsrom. Fradraget skal svare til det beløp som overgangsstønaden eller pensjonen skulle ha vært redusert med.

Når en ytelse er utbetalt etter arbeidsmarkedsloven, og det etterbetales en ytelse fra folketrygden som dekker samme formål, skal etterbetalingen reduseres med det beløp som svarer til utbetalt ytelse etter arbeidsmarkedsloven for samme tidsrom.

§ 22-14 femte leddet første punktet skal lyde:

Trekk etter § 22-15 sjuende ledd eller § 22-15 a femte ledd eller avregning etter § 22-16 avbryter foreldelse.

§ 22-15 skal lyde:

§ 22-15 Tilbakekreving etter feilaktig utbetaling

En utbetaling som Arbeids- og velferdsetaten har foretatt til noen som ikke hadde krav på den, kan kreves tilbake dersom den som har fått utbetalingen (mottakeren) eller noen som opptrådte på vegne av mottakeren forsto eller burde ha forstått at utbetalingen skyldtes en feil. Det samme gjelder dersom vedkommende har forårsaket utbetalingen ved forsettlig eller uaktsomt å gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger.

Krav etter første ledd skal rettes mot mottakeren av feilutbetalingen. Dersom kravet ikke dekkes hos mottakeren, kan det rettes mot noen som har opptrådt på vegne av mottakeren og som har utvist forsett eller uaktsomhet som angitt i første ledd. På tilsvarende vilkår kan krav om tilbakebetaling av en ytelse utbetalt til en arbeidsgiver etter § 22-3 eller etter særskilt avtale, rettes mot en arbeidstaker.

Dersom det etterbetales lønn, eller erstatning for lønn, for tidsrom som det allerede er utbetalt atferingspenger, tidsbegrenset uførestønad eller dagpenger under arbeidsløshet for, kan det for meget utbetalte kreves tilbake. Dersom ytelser etter kapitlene 4 og 11 er utbetalt som forskudd, kan det for meget utbetalte kreves tilbake.

Det skal settes fram krav om tilbakebetaling etter første til tredje ledd med mindre særlige grunner taler mot det. Det legges blant annet vekt på graden av uaktsomhet hos den som kravet retter seg mot, størrelsen av det feilutbetalte beløpet, hvor lang tid det er gått siden utbetalingen fant sted og om feilen helt eller delvis kan tilskrives Arbeids- og velferdsetaten. Tilbakebetalingskravet kan herunder settes til en del av det feilutbetalte beløpet. Når den som kravet retter seg mot har opptrådt forsettlig, skal krav alltid fremmes, og beløpet kan ikke settes ned.

Feilutbetalte beløp som er mottatt i aktsom god tro, kan kreves tilbake, begrenset til det beløp som er i behold når vedkommende blir kjent med feilen. Ved vurderingen av om dette beløpet helt eller delvis skal kreves tilbake, legges det blant annet vekt på størrelsen av det feilutbetalte beløpet, hvor lang tid det er gått siden feilutbetalingen fant sted og om vedkommende har innrettet seg i tillit til den.

Feilutbetalte beløp som utgjør mindre enn 50 prosent av rettsgebyret, kreves ikke tilbake.

Vedtak om tilbakekreving etter paragrafen her er tvangsgrunnlag for utlegg. Kravet kan innkreves ved trekk i framtidige trygdeytelser eller inndrives av Arbeids- og velferdsetatens innkrevingssentral etter reglene i bidragsinnkrevingssloven.

Feilutbetalinger etter direkte oppgjørsordninger kreves tilbake etter reglene i § 22-15 a.

Ny § 22-15 a skal lyde:

§ 22-15 a Tilbakekreving av utbetalinger etter direkte oppgjørsordning

Feilutbetalinger som Arbeids- og velferdsetaten har foretatt til behandlere, tjenesteytere eller andre etter en direkte oppgjørsordning, skal kreves tilbake med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. Med feilutbetalinger menes blant annet utbetalinger på grunn av feil takstbruk, dobbeltregninger, overforbruk og behandling som ikke kan anses nødvendig.

I den utstrekning en feilutbetaling skyldtes behandling som ikke var nødvendig eller feil bruk av takster, kreves feilutbetalingen ikke tilbake dersom den som har fått utbetalingen (mottakeren), eller noen som opptrådte på vegne av mottakeren, har foretatt seg det som med rimelighet kan kreves for å bringe på det rene hva som anses å være nødvendig behandling eller riktig bruk av takstene.

Dersom feilutbetalingen helt eller delvis kan tilskrives Arbeids- og velferdsetaten, kan tilbakebetalingskravet settes ned eller falle bort. Når mottakeren eller noen som opptrådte på vegne av mottakeren forsto eller måtte forstå at det dreide seg om en feil, skal kravet likevel alltid fremmes, og beløpet kan ikke settes ned.

Krav etter første ledd skal rettes mot mottakeren av feilutbetalingen. Dersom kravet ikke dekkes, kan det rettes mot noen som har opptrådt på vegne av mottakeren.

Vedtak om tilbakekreving er tvangsgrunnlag for utlegg. Tilbakebetalingsbeløpet kan dekkes ved trekk i framtidige oppgjør eller innkreves av Arbeids- og velferdsetatens innkrevingsentral etter reglene i bidragsinnkrevingsloven.

§ 22-16 skal lyde:

§ 22-16 Avregning av feilutbetalinger som skyldes for høy inntekt

Når en ytelse som nevnt i andre ledd utbetales med for høyt beløp fordi mottakerens inntekt er høyere enn forutsatt ved fastsettingen av ytelsen, skal det som etter reglene om inntektsprøving, meldeplikt og nedsetting av ytelser på grunn av endrede forhold er utbetalt for mye, avregnes ved trekk i framtidige ytelser. Dersom feilutbetalingen helt eller delvis kan tilskrives Arbeids- og velferdsetaten, kan kravet settes ned.

Avregningsordningen gjelder ved feilutbetaling av

- a) ektefelle tillegg og barn tillegg som kan reduseres etter § 3-26,
- b) alderspensjon som ytes før fylte 70 år,
- c) etterlattepensjon og overgangstønad etter kapitlene 15, 16 og 17,
- d) tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon.

Avregning etter første ledd skjer normalt med opptil 10 prosent av samlet månedlig ytelse, men kan settes til et høyere beløp. Trekk kan foretas i ytelser som nevnt i andre ledd, i alderspensjon fra fylte 70 år og i krigspensjon og pensjon etter yrkesskadetrygdloven. Det kan foretas trekk også etter overgang fra en av disse ytelsene til en annen, og feilutbetalte forsørgingstillegg kan avregnes i pensjon mv. etter at tilleggene er falt bort.

§ 22-17 skal lyde:

§ 22-17 Renter ved etterbetaling av ytelser

Det ytes renter ved etterbetaling i medhold av § 22-13 sjette ledd eller § 22-14 fjerde ledd og ved etterbetaling når Arbeids- og velferdsetaten av eget tiltak retter ytelser som er gitt med for lavt beløp. Rentesatsen fastsettes av departementet og skal utgjøre om lag halvparten av rentesatsen etter § 3 i lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling.

Renter regnes fra utbetalingsdato for den enkelte termin som etterbetalingen omfatter fram til den dato da utbetalingen skjer. Ytelsene for den enkelte termin i etterbetalingen renteberegnes for seg. Rentrente beregnes ikke.

Dersom det gjøres fradrag i en eller flere av de ytelsesterminer som etterbetalingen omfatter, fordi vedkommende har mottatt andre ytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven eller har fått økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven, skal renter beregnes på grunnlag av de deler av etterbetalingen som gjenstår etter at slike fradrag er gjort.

Det ytes ikke renter for tidsrom da stønadstakeren eller andre som har opptrådt på vegne av ham eller henne er skyld i at ytelsen ikke er kommet til utbetaling.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av paragrafen her.

Ny § 22-17 a skal lyde:

§ 22-17 a Renter og rentetillegg ved tilbakekreving av feilutbetalinger

Ved tilbakekreving etter § 22-15 første og andre ledd på grunnlag av forsett eller grov uaktsomhet hos den som kravet retter seg mot, beregnes et rentetillegg på 10 prosent av det beløp som kreves tilbake.

Ved tilbakekreving etter § 22-15 a beregnes et rentetillegg på 10 prosent av det beløp som kreves tilbake. Ved betaling etter fastsatt betalingsfrist kreves det renter fra fristens utløp inntil tilbakebetaling skjer, beregnet på grunnlag av tilbakebetalingsbeløpet tillagt rentetillegg etter første punktum. Rentesatsen etter forsinkelsesrenteloven legges til grunn.

Ny § 22-17 b skal lyde:

§ 22-17 b Forholdet til erstatning

Ved etterbetaling av en ytelse etter bestemmelsene i § 22-13 kan det ikke kreves erstatning etter skadeserstatningsloven eller alminnelige erstatningsrettslige regler for ytelser for tidsrom som ikke omfattes av etterbetalingen. Tilsvarende kan det ved etterbetaling av ytelser ikke gis renter eller kreves erstatning for rentetap i andre tilfelle eller i større utstrekning enn det som følger av bestemmelsene i § 22-17.

I lista over innhaldet i kapittel 25 skal tredje strekpunktet lyde:

- gebyr og tvangsmulkt står i § 25-3

§ 25-3 overskrifta skal lyde:

§ 25-3 Gebyr og tvangsmulkt

§ 25-3 andre leddet skal lyde:

Gebyr kan ilegges når melding ikke er gitt innen den frist som er fastsatt i forskrift. Gebyret skal utgjøre et halvt rettsgebyr for hver melding som ikke er sendt. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

II

I lov 24. mai 1961 nr. 1 om sparebanker skal § 21 første ledd nytt tredje punktum lyde:

Taushetsplikten gjelder heller ikke opplysninger som gis til Arbeids- og velferdsetaten i medhold av folketrygdloven § 21-4 b første ledd.

III

I lov 24. mai 1961 nr. 2 om forretningsbanker skal § 18 første ledd nytt tredje punktum lyde:

Taushetsplikten gjelder heller ikke opplysninger som gis til Arbeids- og velferdsetaten i medhold av folketrygdloven § 21-4 b første ledd.

IV

I lov 17. februar 1989 nr. 2 om bidragsforskott (for-skotteringsloven) vert gjort følgjande endringer:

§ 7 nytt åttande ledd skal lyde:

Ved etterbetaling av forskott etter annet ledd kan det ikke kreves erstatning etter skadeserstatningsloven eller alminnelige erstatningsrettslige regler for ytelser for tidsrom som ikke omfattes av etterbetalingen. Det kan heller ikke kreves erstatning for rentetap.

§ 9 fjerde leddet skal lyde:

Den som setter fram krav om eller får utbetalt bidragsforskott plikter å opplyse bidragsfogden om alle forhold og endringer i forhold som har betydning for retten til bidragsforskott. Bidragsfogden kan innhente nødvendige opplysninger fra arbeidsgiver mv. i samsvar med bestemmelsene i barneloven § 10 andre ledd og folketrygdloven § 21-4 første ledd.

V

I lov 29. april 2005 nr. 20 om innkreving av underholdsbidrag mv. (bidragsinnkrevingsloven) skal § 22 første ledd lyde:

Ved Innkrevingssentralens tvangsfullbyrdelse etter loven her gjelder tvangsfullbyrdesloven § 1-2 andre ledd, §§ 5-6 til 5-15, §§ 5-17 til 5-19, § 7-9 og §§ 7-11 til 7-28 om gjennomføring av utleggsforretningen *mv.* så langt de passer.

VI

I lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv. (forsikringsloven) skal § 1-6 andre ledd nytt tredje punktum lyde:

Bestemmelsene i første ledd er heller ikke til hinder for at opplysninger gis til Arbeids- og velferdsetaten i medhold av folketrygdloven § 21-4 b første ledd.

VII

I lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) skal § 7 lyde:

§ 7 Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten etter denne loven, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted. *Bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6 gjelder ikke. Det kan bare gjøres unntak fra taushetsplikten når dette følger av bestemmelsene i andre til femte ledd eller av andre bestemmelser gitt i eller i medhold av lov.*

Opplysninger om en person kan brukes ved formidling av arbeid eller ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Videre kan en brukerkontakt som nevnt i folketrygdloven § 15-12 femte ledd få oppgitt navn og adresse på enslige forsørgere som mottar overgangsstønad innenfor brukerkontaktens virkeområde.

Opplysninger til andre forvaltningsorganer kan gis når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige.

Departementet kan bestemme at opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter i *andre tilfelle enn nevnt i tredje ledd* når det er godtgjort at opplysningene er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver. Dette gjelder likevel ikke opplysninger om etnisitet, politisk eller religiøs oppfatning, helseforhold, misbruk av rusmidler eller seksuelle forhold.

Taushetsplikten etter første ledd er ikke til hinder for utveksling av informasjon som forutsatt i lov 6. juni 1997 nr. 35 om Oppgaveregisteret eller annen utlevering av opplysninger til forvaltningsorganer som har hjemmel til å kreve opplysninger uten hinder av taushetsplikt.

VIII

Iverksetjing og overgangsreglar

Lova her tek til å gjelde 1. januar 2009, likevel slik at:

- a) Vedtak om tilbakekrevjing av feilutbetalingar som etter dei tidlegare reglane berre kan bli tvangsgrunnlag etter behandling ved domstolane, skal handsamast ved domstolane dersom sak er teken opp der før lova tek til å gjelde. Arbeids- og velferdsetaten og den private parten

kan likevel gjere avtale om at saka skal handsamast etter reglane i folketrygdlova § 22-15 eller 22-15 a.

- b) Reglane i folketrygdlova §§ 22-17 og 22-17 a om renter og rentetillegg får berre verknad i saker der vedtak om etterbetaling eller tilbakekrevjing vert gjort etter 31. desember 2008.
- c) Reglane i folketrygdlova § 22-17 b første punktet skal ikkje gjelde for krav om erstatning som grunnar seg på hendingar før lova tok til å gjelde.
-

Offentlege etatar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlege publikasjonar
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finst på Internett:
www.regjeringa.no

Trykk: Lobo Media AS – 06/2008

