



Revisionsrapport

HANTERING AV SKYDDADE PERSONUPPGIFTER INOM STADENS INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG

En stadsövergripande policy för hur skyddade personuppgifter ska hanteras inom stadens verksamheter bör tas fram

Stadsdelsnämnderna bör ha dokumenterade rutiner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras

Flertalet handläggare med behörighet till verksamhetssystemet Paraplyet har åtkomst till skyddade personuppgifter

Nämndernas behörighetsuppföljningar kan bli mer systematiska

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Kommunstyrelsen
Kungsholmens stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd
Hägersten-Liljeholmens stadsdels-
nämnd
Skärholmens stadsdelsnämnd

HANTERING AV SKYDDADE PERSONUPPGIFTER INOM STADENS INDIVID- OCH FAMILJEOMSORG

Revisorsgrupp 1 har den 27 januari 2009 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 2 2009).

Detta är stadsrevisionens tredje granskning på kort tid om hur skyddade personuppgifter hanteras inom stadens olika verksamheter. Som vi tidigare har framfört är det ytterst angeläget att stadens verksamheter hanterar skyddade personuppgifter på ett säkert sätt. Att det saknas centrala anvisningar kan få allvarliga konsekvenser. Det är därför viktigt att de åtgärder som föreslås i revisionsrapporten genomförs.

Vi överlämnar härmed rapporten till kommunstyrelsen och till stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Södermalm, Hägersten-Liljeholmen och Skärholmen för yttrande till revisorsgrupp 1 senast den 27 mars 2009.

Till övriga stadsdelsnämnder överlämnas rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar


Bengt Akalla
Ordförande


Hans Ravelius
Vice ordförande


Stefan Rydberg
Sekreterare



Sammanfattning

En granskning har skett vid fyra av stadens stadsdelsnämnder om dessa hanterar skyddade personuppgifter på ett säkert sätt inom verksamheten individ- och familjeomsorg. Revisionskontoret vill utifrån resultatet av granskningen särskilt framhålla följande.

Kommunstyrelsen bör tillse att det upprättas en stadsövergripande policy med tillhörande riktlinjer för hur skyddade personuppgifter ska hanteras inom stadens verksamheter. Detta för att ge stöd och vägledning till de nämnder och styrelser som hanterar skyddade personuppgifter inom sin verksamhet.

Revisionskontorets granskning visar att skyddade personuppgifter hanteras olika vid de granskade nämnderna. Även mellan handläggarna inom samma förvaltning finns olikheter i hanteringen. Enligt revisionskontoret bör en enhetlig hantering eftersträvas. Kommunstyrelsen bör därför ta fram gemensamma anvisningar för hur skyddade personuppgifter ska hanteras inom verksamheten individ och familjeomsorg samt i Paraplysystemet. Även stadsdelsnämnderna bör upprätta dokumenterade rutiner för hur de ska hantera skyddade personuppgifter vid sina respektive verksamheter.

Flertalet handläggare med behörighet till Paraplysystemet har möjlighet att se vilka klienter som har skyddade personuppgifter. Enligt revisionskontoret bör inte fler handläggare än vad som är absolut nödvändigt ha åtkomst till denna information. Stadsledningskontoret rekommenderas därför att undersöka om det i systemet är tekniskt möjligt att begränsa handläggarnas åtkomst till skyddade personuppgifter endast till de ärenden de är involverade i handläggningen.

Endast en av de granskade förvaltningarna genomför systematiska behörighetsuppföljningar. Enligt revisionskontoret bör behörigheterna följas upp minst två gånger per år.



INNEHÅLL

Sid

1	Inledning.....	1
1.1	Revisionsuppdrag	1
1.2	Metod	2
2	Resultat av revisionskontorets granskning.....	2
2.1	Policys och riktlinjer samt rutiner	2
2.2	Personalens kunskaper om sekretess	3
2.3	Paraplysystemet	4
	Behörighetsadministration	5
	Registrering av ärenden i Paraplysystemet.....	6
	Paraplysystemets uppdatering mot folkbokföringsregister.....	7
	Sökning i Paraplysystemet	7
2.4	Hantering av handlingar.....	8

1 Inledning

I Stockholms stad finns drygt 3 000 personer med skyddade personuppgifter som är den samlingsrubrik som Skatteverket använder för de tre skyddsåtgärderna

- Sekretessmarkering
- Kvarskrivning
- Fingerade personuppgifter

Sekretessmarkering tillämpas om personen och dennes närstående kan utsättas för skada om bostadsadressen eller andra uppgifter som kan kopplas till adressen blir känd. Personuppgifterna sekretessmarkeras i folkbokföringsdatabasen efter beslut av Skatteverket. Det finns inga formella krav för att få en sekretessmarkering. Någon form av intyg från exempelvis polis eller socialtjänst som styrker hotbilden ligger normalt till grund för Skatteverkets bedömning.

Kvarskrivning innebär att personen efter byte av bostadsadress medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten. Beslut om kvarskrivning fattas av Skatteverket. För att få detta skydd krävs särskilda skäl, t ex beslut om besöksförbud.

Vid särskilt allvarliga hot kan en person medges att använda annan identitet. Beslut om detta meddelas av Stockholms tingsrätt efter ansökan hos Rikspolisstyrelsen. Denna skyddsåtgärd är ovanlig.

1.1 Revisionsuppdrag

Revisionskontoret har av stadens revisorer fått i uppdrag att granska om stadens nämnder hanterar skyddade personuppgifter på ett säkert sätt.

Denna granskning är avgränsad till att omfatta verksamheten individ- och familjeomsorg vid de fyra stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Södermalm, Hägersten-Liljeholmen och Skärholmen. Granskningen har genomförts av Mats Bergqvist (projektledare) och Thomas Bonell vid revisionskontoret.

Syftet med granskningen är att ge svar på följande revisionsfrågor:

- Finns fastställda riktlinjer, policys etc för hantering av skyddade personuppgifter?
- Finns ändamålsenliga rutiner och arbetssätt för att hindra att skyddade personuppgifter röjs?
- Finns funktioner i verksamhetssystemet Paraplyet som möjliggör begränsning av åtkomst till skyddade personuppgifter?

Paraplysystemet är stadens verksamhetssystem för registrering och dokumentation av samtliga enskilda ärenden inom verksamheterna individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt omsorg om funktionshindrade. Kommunstyrelsen är systemägare.

1.2 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med personal inom verksamheten individ- och familjeomsorg. Vidare har systemförvaltarna för Paraplysystemet intervjuats. Därtill har revisionskontoret tagit del av de rutinbeskrivningar och riktlinjer som finns.

2 Resultat av revisionskontorets granskning

2.1 Policys och riktlinjer samt rutiner

Iakttagelser

Revisionskontoret kan notera att det saknas stadsövergripande policydokument, riktlinjer eller motsvarande för hur skyddade personuppgifter ska hanteras av stadens nämnder och styrelser. I kommunfullmäktiges policy och riktlinjer för informationssäkerhet från 2005-06-13 med tillhörande tillämpningsanvisningar finns en kort beskrivning av hur sekretessbelagda handlingar ska hanteras. Dessa ger dock inte tillräckligt stöd till de nämnder och styrelser som hanterar skyddade personuppgifter inom sina respektive verksamhetsområden.

Stadsledningskontoret har givit ut ett antal handböcker och informerat om Paraplysystemet och dess applikationer. Däremot finns det inga anvisningar för hur skyddade personuppgifter ska hanteras i systemet.

Samtliga förvaltningar saknar dokumenterade rutiner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras inom verksamheten individ- och familjeomsorg. Vid Skärholmens stadsdelsförvaltning finns en instruktion, i form av ett utbildningsmaterial, för hur skyddade personuppgifter ska registreras i paraplysystemet. Stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen och Hägersten-Liljeholmen har påbörjat ett arbete med att dokumentera sina rutiner.

Revisionskontorets bedömning och förslag till åtgärder

Det är inte tillfredsställande att det saknas instruktioner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras. Olika eller felaktig hantering innebär risk för att skyddade personuppgifter röjs av misstag.

Enligt revisionskontoret bör kommunstyrelsen tillse att det upprättas en stadsövergripande policy med tillhörande riktlinjer för hur skyddade personuppgifter ska hanteras i stadens verksamheter. Detta för att ge stöd och vägledning till de nämnder och styrelser som hanterar skyddade personuppgifter inom sina verksamheter.

Vidare bör kommunstyrelsen utarbeta gemensamma anvisningar för hur skyddade personuppgifter ska hanteras inom verksamheten individ och familjeomsorg samt i Paraplysystemet.

De stadsdelsnämnder som saknar dokumenterade rutiner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras bör snarast tillse att sådana upprättas. Härigenom skapas förutsättningar för en enhetlig hantering inom respektive förvaltning.

2.2 Personalens kunskaper om sekretess

Sekretesslagstiftningen i korthet

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 4 § SekrL). Sekretessen gäller anställda hos de myndigheter som svarar för socialtjänst, dvs socialsekreterare, administrativ personal vid förvaltningen samt förtroendevalda.

Inom hela den offentliga förvaltningen finns även ett generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid förföljelse. Av 7 kap 1 a § sekretesslagen framgår:

”Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde och för motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.”

Iakttagelser

De tjänstemän som handlägger ärenden inom stadens socialtjänst har goda kunskaper om gällande sekretessbestämmelser. Det finns även administrativ personal med behörighet till Paraplysystemet. Det finns risk för att dessa tjänstemän saknar tillräckliga kunskaper om gällande sekretessbestämmelser. En tjänsteman med behörighet till systemet kan se vilka klienter inom den egna förvaltningen som har skyddade personuppgifter.

Revisionskontorets bedömning och förslag till åtgärder

Det bör säkerställas att samtliga personalgrupper som kommer i kontakt med sekretessbelagda uppgifter får grundläggande utbildning om gällande sekretessbestämmelser.

2.3 Paraplysystemet

Paraplysystemet är som tidigare har nämnts stadens verksamhetssystem för registrering och dokumentation av samtliga enskilda ärenden inom verksamheterna individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt omsorg om funktionshindrade. Exempel på uppgifter som finns i Paraplysystemet är journalanteckningar, beslut samt personuppgifter i övrigt som är relevanta för en utredning. Samtliga uppgifter lagras i systemets digitala personakt.

För att kunna registrera eller ta del av uppgifterna i Paraplysystemet krävs en roll/behörighet. Det finns ett 10-tal behörigheter eller roller i systemet för verksamheten individ- och familjeomsorg. De roller som berörs i denna granskning är:

- | | |
|--------------------|---|
| Socialsekreterare: | Handläggare som tilldelats rollen socialsekreterare kan registrera, skriva journalanteckningar, ta fram rapporter samt skapa dokument. En socialsekreterare kan ta del av sina kollegors akter men måste då bli medhandläggare. |
| Sekreterare: | Kan i princip göra samma saker i systemet som socialsekreteraren. |
| Sektionschef: | Rollen ska innehas av den som har behov av att i sitt arbete kunna ta del av flera handläggares akter. I rollen finns funktionalitet för att kunna ta bort sig själv som medhandläggare när man tagit del av akter. Sektionschefen kan i övrigt registrera på samma sätt som socialsekreteraren. |
| Kravhandläggare: | Rollen innehas av den handläggare som sköter förvaltningens kravhantering i enskilda ärenden. |
| Lokal revisor: | Detta är en tittarbehörighet som i första hand används av ekonomer och controllers. Rollinnehavaren kan ta fram statistik bl a över beslutade vårdinsatser samt hämta behörighetsrapporter. Rollinnehavaren har åtkomst till personuppgifter men inte till de adressuppgifter som är registrerade i systemets adressfält. |

Behörighetsadministration

Iakttagelser

Vid samtliga granskade förvaltningar fattas beslut om behörighetstilldelning av enhets- eller avdelningschef.

Revisionskontoret kan notera att vid en del förvaltningar har förhållandevis många handläggare tilldelats rollen sektionschef. Med denna behörighet kan handläggaren ta del av känslig information i andra handläggares utredningar och sedan ta bort sig själv som medhandläggare. Möjligheten att se vem eller vilka som har tagit del av informationen begränsas därmed. Vid några förvaltningar har en eller flera ekonomer/verksamhetscontrollers tilldelats rollen sektionschef.

Endast vid Kungsholmens stadsdelsförvaltning genomförs systematiska behörighetsuppföljningar.

Revisionskontorets bedömning och förslag till åtgärder

Enligt kommunfullmäktiges informationssäkerhetspolicy om styrning av åtkomst till IT-system ska åtkomsten styras utifrån verksamhetsbehov och säkerhetskrav. Behörighet till systemet ska tilldelas restriktivt, dvs endast till dem som är i behov av behörigheten för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Revisionskontoret rekommenderar förvaltningarna att se över handläggarnas behov av tilldelade behörigheter. Rollen sektionschef bör tilldelas i begränsad omfattning då innehavaren av rollen kan ta bort sig själv som medhandläggare.

Ekonomer och verksamhetscontrollers bör inte inneha rollen sektionschef. För dessa personalgrupper finns rollerna lokal revisor och lokal ekonomiansvarig särskilt framtagna.

Systematiska behörighetsuppföljningar bör genomföras minst två gånger per år.

Registrering av ärenden i Paraplysystemet

Iakttagelser

Samtliga ärenden som handläggs registreras i Paraplysystemet. Uppgifter som registreras är bland annat personnummer, namn, adress, telefonnummer samt medborgarskap.

I samband med registrering kontrollerar handläggaren lämnade adressuppgifter mot folkbokföringsregistret SPAR (statliga personadressregistret). SPAR omfattar alla personer som är folkbokförda i Sverige, både svenska och icke svenska medborgare.

Har klienten skyddade personuppgifter registreras inte aktuell bostadsadress. I stället anges förvaltningens adress eller orden skyddad, hemlig adress eller motsvarande. Även påhittade adressuppgifter förekommer. Vad som registreras i adressfältet skiljer sig åt mellan förvaltningarna och mellan handläggare inom samma förvaltning.

Är adressen skyddad eller om handläggaren bedömer att det finns annan känslig information som rör ärendet finns möjlighet att markera det på särskilt sätt i systemet. Detta för att uppmärksamma övriga handläggare på att det finns information i ärendet/akten som är särskilt skyddsvärd.

De tjänstemän som har behörigheten socialsekreterare, sekreterare, sektionschef eller kravhandläggare kan läsa vad som har registrerats i adressfälten. Därmed har de möjlighet att se vilka klienter inom den egna förvaltningen som har skyddade personuppgifter. För att komma åt denna information behöver inte handläggaren registrera sig som medhandläggare. Detta innebär att det i efterhand inte går att kontrollera vem eller vilka som har tagit del av adressuppgifterna.

Vid samtliga granskade förvaltningar saknas fastställda rutiner för var uppgiften om den skyddade adressuppgiften ska förvaras. En del handläggare noterar den i Paraplysystemets digitala akt. Andra förvarar den i klientens pappersakt eller på annat sätt. Detta innebär att adressuppgifterna hanteras på olika sätt av handläggarna.

Revisionskontorets bedömning och förslag till åtgärder

Det kan konstateras att registreringen av adressuppgifter sker på olika sätt av handläggarna. Detta gäller även förvaringen av den aktuella bostadsadressen. Enligt revisionskontoret bör en enhetlig hantering eftersträvas.

Vid samtliga granskade förvaltningar framfördes önskemål om att det av bildskärmsfönstret bör framgå på ett mer tydligt sätt att en klient har skyddade personuppgifter. Stadsledningskontoret bör undersöka om detta önskemål går att tillgodose genom ändring i systemet.

Enligt revisionskontoret är det inte tillfredsställande att flertalet handläggare kan se vilka klienter som har skyddade personuppgifter. Inte fler handläggare än vad som är absolut nödvändigt bör ha åtkomst till denna information. Stadsledningskontoret rekommenderas därför att undersöka om det i systemet är tekniskt möjligt att begränsa handläggarnas åtkomst till skyddade personuppgifter endast till de ärenden de är involverade i handläggningen.

Paraplysystemets uppdatering mot folkbokföringsregister

Iakttagelser

Paraplysystemet är kopplat till kommunernas invånarregister (KIR) som är ett utdrag ur Skatteverkets folkbokföringsdatabas. I KIR finns samtliga personer registrerade som är folkbokförda i Stockholms stad. För de personer som har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen framgår inte folkbokföringsadressen i KIR.

Det sker inte någon automatisk uppdatering i Paraplysystemet mot KIR. Det krävs att respektive handläggare uppdaterar adressuppgifterna manuellt.

Revisionskontorets bedömning och förslag till åtgärder

Det är viktigt att det vid respektive förvaltning finns fastställda rutiner för uppdatering av adressuppgifter. Detta för att säkerställa att adressuppgifterna är riktiga och aktuella.

Sökning i Paraplysystemet

Iakttagelser

I Paraplysystemet finns olika möjligheter till sökning efter uppgifter. Bland annat finns möjligheten att söka på adress. För personer med skyddade personuppgifter har handläggarna skrivit skyddad adress, hemligt, förvaltningens adress eller motsvarande i adressfältet. Detta innebär att det är möjligt att ta fram en förteckning över vilka personer som har skyddade personuppgifter.

Revisionskontorets bedömning och förslag till åtgärder

Enligt de fyra stadsdelsförvaltningarna finns inget behov av att ta fram förteckningar sorterat på bostadsadress.

Därtill är det enligt förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten inte tillåtet att använda adress som sökbegrepp. Av förordningens 15 § får kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings, eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar. Möjligheten att söka på adress i Paraplysystemet bör därför tas bort. Sökning på adress ska endast vara möjligt att göra i KIR.

2.4 Hantering av handlingar

Iakttagelser

Samtliga stadsdelsnämnder har utsett en social delegation bestående av 5-7 ledamöter. Sociala delegationen är ett beslutande och beredande utskott till stadsdelsnämnden i ärenden inom socialtjänstområdet som rör enskilda. De underlag som ligger till grund för beslut är sekretessbelagda.

Distribution av handlingar till sociala delegationen sker med bud vid tre av de granskade förvaltningarna. Vid en förvaltning skickas handlingarna med vanlig post. Vid samtliga förvaltningar samlas handlingarna in efter sammanträdet för makulering.

Samtliga fyra förvaltningar distribuerar nämndhandlingarna med bud. De handlingar som är belagda med sekretess är tryckta på färgat papper. Även här samlas de sekretessbelagda handlingarna in efter sammanträdet för makulering.

Endast Skärholmens stadsdelsförvaltning har dokumenterat sina rutiner för hur sekretessbelagda handlingar ska distribueras. Samtliga förvaltningar saknar rutiner för hur handlingar ska samlas in från de ledamöter som inte haft möjlighet att delta vid ett sammanträde.

De dokument som tillhör ett ärende, kontaktuppgifter, skriftlig korrespondens mm, förvaras normalt i pappersakter. Vid en av de granskade förvaltningarna förvaras akterna på handläggarnas tjänsterum. Vid övriga förvaltningar förvaras akterna i låsta arkivskåp eller i låst arkivrum.



Revisionskontorets bedömning och förslag till åtgärder

Rutinerna för hur sekretessbelagda handlingar ska distribueras till nämnden och sociala delegationen bör dokumenteras.

Det är viktigt att det finns en rutin som säkerställer att samtliga sekretessbelagda handlingar samlas in och makuleras. Det måste därför även finnas en rutin för insamling av handlingar från de ledamöter som inte deltagit på sammanträdet.

I de fall sekretessbelagda handlingar ska skickas med posten bör de skickas som rekommenderade brev.

Pappersakter ska förvaras på ett betryggande sätt. De ska vara inlåsta i arkivskåp eller i låst arkivrum.

Lars-Erik Örsing
Enhetschef

Mats Bergqvist
Projektledare