



Handläggare: Monica Petersson
Telefon: 08-508 25 028

Till
socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Socialtjänstens Integritet - Effektivitet (SOU 2009:32) - Betänkande av Socialtjänstdatautredningen

Svar på remiss från Socialdepartementet

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ett betänkande (SOU 2009:32) från Socialdepartementet med förslag på författningsändringar för hur behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska regleras. Avsikten är att åstadkomma en välfungerande och sammanhållen reglering av socialtjänst och hälso- och sjukvård. Regleringen ska syfta till att förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra verksamhetsuppföljningar samt säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten. Vidare ska möjligheterna att utbyta personuppgifter mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård förbättras.

Förvaltningen stödjer i huvudsak de föreslagna författningsändringarna. Möjligheten att få tillförlitligt beslutsunderlag i form av personnummerbaserad statistik och möjligheten att följa upp verksamheten förbättras. Den nya lagstiftningen är däremot till skillnad från nuvarande lagstiftning skriven på ett mer svårtillgängligt sätt. I lagstiftningen hänvisas till ett flertal andra lagar vilket innebär bekymmer för dem som ska tillämpa den.

Vidare menar förvaltningen att det är viktigt att den personliga integriteten inte urholkas. Det är absolut nödvändigt att de som har skyddade personuppgifter fortsätter att ha det. En viktig aspekt är vilka typer av sökbegrepp som är tillåtna att använda i den mängd statistikuppgifter som samlas in. Ett resonemang kring skillnaden mellan filosofisk övertygelse och politiska åsikter förs i betänkandet. Skillnaden mellan dessa begrepp är svårtydd och inget av dem fyller någon funktion som sökbegrepp för socialtjänsten.

Slutligen anser förvaltningen att den statistik som tas fram inför de öppna jämförelserna skulle vara mer tillförlitlig om de privata vårdgivarna levererade sina uppgifter direkt till Socialstyrelsen. För de enskilda utförarna är det ett merarbete att identifiera vilka vårdtagare som tillhör en viss stadsdelsförvaltning eller kommun och att leverera uppgifter till ett flertal olika nämnder och förvaltningar.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden för yttrande remitterat Socialtjänsten Integritet – Effektivitet (SOU 2009:32) – Betänkande av Socialtjänstdatautredningen. Remissvaret har utarbetats i samråd med juridiska avdelningen. Remisstiden sträcker sig till den 17 juni 2009. Ärendet är även remitterat till stadsledningskontoret. Betänkandet i sin helhet kan läsas på www.regeringen.se

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av kansliavdelningen i samarbete med avdelningen för stadsövergripande sociala frågor och avdelningen för dygnetruntverksamheter.

Ärendet

Regeringen beslutade i juni 2007 att tillsätta en utredning för att se över lagstiftningen när det gäller hur behandling av personuppgifter inom socialtjänsten regleras samt lämna förslag till författningsändringar för att åstadkomma en välfungerande och sammanhållen reglering av området. Avsikten är att åstadkomma en välfungerande och sammanhållen reglering av socialtjänst och hälso- och sjukvård. Regleringen ska syfta till att förbättra möjligheterna att framställa statistik och göra verksamhetsuppföljningar samt säkerställa kvaliteten på vård, omsorg och insatser inom socialtjänsten. Vidare ska möjligheterna att utbyta personuppgifter mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård förbättras.

Utredaren har gjort en avvägning mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och motstående enskilda och allmänna intressen. Ett led i att förbättra möjligheten till verksamhetsuppföljning är att tillåta personnummerbaserad stati-



stik för att olika huvudmän ska kunna samverka och göra gemensam verksamhetsuppföljning. Förslagen omfattar uppföljningar som ska göras lokalt, regionalt och nationellt.

Dessutom har uppdraget omfattat att särskilt noga analysera de juridiska förutsättningarna för ett nationellt system för öppna jämförelser - såväl inom socialtjänstens område som mellan den vård och omsorg och de insatser som bedrivs inom socialtjänsten och de insatser som bedrivs inom hälso- och sjukvården, samt att lämna förslag till bestämmelser som möjliggör ett sådant system.

Frågor angående sekretess för olika myndigheter och tystnadsplikt för enskilda har särskilt uppmärksammats i utredningen.

Utredningen föreslår att den i dag gällande lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) upphör att gälla och ersätts med två nya lagar - lagen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och lagen(2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, vilka föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Lagarna ska tillämpas vid behandling av uppgifter som är helt eller delvis automatiserade.

Behandling för särskilt angivna ändamål

Behandling av uppgifter inom socialtjänsten ska styras av särskilt angivna ändamål som ska framgå av lagen. Följande ändamål uppges i den nya SoLPuL.

1. att handlägga ärenden som rör enskilda och för att dokumentera verkställighet av beslut om stödinsatser, vård och behandling.
2. att upprätthålla eller inhämta annan dokumentation som följer av lag, förordning eller annan författning,
3. systematiskt och fortlöpande utveckling och säkring av verksamhetens kvalitet (kvalitetssäkring)
4. administration, planering, sammanställning av uppgifter i personakt för uppföljning och utvärdering av verksamheten,
5. framställning av statistik, samt
6. att genomföra gemensam uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring med hälso- och sjukvård.

Utgångspunkten i utformningen av ändamål har varit patientdatalagen (2008:355). Intressant att notera är att forskning inte ingår bland ändamålen. När det gäller

forskning så gäller personuppgiftslagen och det krävs i allmänhet ett medgivande från forskningsetiska kommittén och/eller den enskilde.

I lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten anges följande ändamål

1. uppföljning, utvärdering samt utveckling och säkring av kvalitet
2. framställning av annan statistik än officiell statistik, och
3. tillsyn

I lagen ges också ett bemyndigande för regeringen, eller om regeringen bestämmer det Socialstyrelsen, att meddela föreskrifter som närmare bestämmer ändamålen för viss särskild bearbetning.

Behandling av känsliga uppgifter m.m.

Uppgifter om en person ska inte få behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv.

När det är absolut nödvändigt för behandlingen får dock känsliga uppgifter behandlas.

Utredningen föreslår att av de uppgifter som anses som känsliga ska enbart uppgifter om en persons etniska ursprung, politiska åsikter och hälsa få användas som sökbegrepp. De begrepp som är känsliga och som både för närvarande och i framtiden får användas som sökbegrepp är uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmål eller administrativa frihetsbervändanden.

Det finns även flera andra begrepp som kan vara kränkande för den personliga integriteten som familjeförhållanden och försörjningsförmåga. Dessa uppgifter har inte reglerats särskilt i det nya lagförslaget utan utredarna menar att bestämmelser i personuppgiftslagen, sekretesslagen och de nya lagarna utgör ett tillräckligt skydd för den enskildes personliga integritet.

Bevarande och gallring

Utredningen har inte funnit några skäl för att ändra reglerna för gallring och bevarande av personuppgifter som inte är allmän handling då gäller personuppgiftslagen. Av 12 kap 1 § SoL följer att anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden ska gallras ut fem år efter att den sista anteckningen gjorts i akten. Samma tid gäller enligt 21 c § första stycket LSS. Det finns vissa undantag. För enskild verksamhet gäller enligt 7 kap 3 § SoL två år. För uppgifter i en sammanställning (register) inom enskild verksamhet gäller från och med den 1 april



2008 att de ska gallras två år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört.

Skyldigheter att lämna uppgifter till Socialstyrelsen

Utredarna har föreslagit en utökad skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter för annan statistik samt för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. Nuvarande lagstiftning innebär att kommunerna enbart ska lämna uppgifter för angelägna statistiska ändamål. När det gäller de enskilda aktörer som är knutna till socialnämnderna så menar utredarna att uppgiftsskyldigheten även ska omfatta dem.

Dessutom föreslås ändringar i socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, sekretesslagen (1980:100), patientdatalagen (2008:355), lagen (1998:543) om hälsodataregister, lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m., samt lagen (1996:1156) om receptregister, vilka också föreslås gälla från 1 januari 2010.

Förbättrade möjligheter för utbyte av personuppgifter mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård

I de nya lagförslagen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns ändamålsbestämmelser som anger att personuppgifter inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården får behandlas för gemensamma verksamhetsuppföljningar. Samma ändamålsbeskrivning införs i patientdatalagen (2008:335). För Socialstyrelsen införs också nya ändamålsbestämmelser dels i lagen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som innebär att de kan göra gemensam verksamhetsuppföljning på central nivå.

Av samma skäl föreslås att det i lagen om receptregister (1996:1156), förordningen (2001:707) om patientregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2001:708) om medicinskt födelseregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2001:709) om cancerregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2005:363) om läkemedelsregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2005:363) om register hos Socialstyrelsen över insatser inom den kommunala hälso- och sjukvården, samt förordningen (2008:194) om tandhälsoregistret hos Socialstyrelsen ska motsvarande ändamålsbestämmelser föras in.

Några motsvarande förordningar finns inte idag inom socialtjänsten. För att tydliggöra och underlätta utbytet av uppgifter föreslås sju nya förordningar – förordningen (2009:000) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förord-

ningen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förordningen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om ekonomiskt bistånd m.m., förordningen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för barn och unga, förordningen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för personer med missbruks- och beroendeproblematik, förordningen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för stöd och service till funktionshindrade, förordningen (2009:000) om Socialstyrelsens behandling av personuppgifter om insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning m.fl., samt personuppgifter om insatser för brottsoffer.

Sekretessfrågor

Definitionen av socialtjänst i 7 kap 4 § sekretesslagen kompletteras så att den även omfattar uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av allmän eller enskild socialtjänst.

Förändringar av lagstiftningen har gjorts för att bryta sekretess mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst. Ändringarna innebär att uppgifter kan lämnas mellan myndighet inom hälso- och sjukvård och myndighet inom socialtjänsten samt mellan myndigheter inom socialtjänsten inom en och samma kommun. Det gäller uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Öppenvårdsinsatser

Inom öppenvården exempelvis rådgivning och stöd föreslås inga förändringar när det gäller skyldighet att dokumentera.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag. Syftet med utredningen har varit att förbättra möjligheterna att framställa statistik och identifiera verksamhetsmässiga behov av personuppgiftsbehandling och samtidigt tillgodose den enskildes behov av integritet. Utredningen har utifrån detta lämnat förslag till författningsändringar som anses behövliga för att åstadkomma en välfungerande reglering av området.

Förvaltningen anser att de ökade möjligheterna att föra personnummerbaserad statistik förbättrar kvaliteten och tillförlitligheten i de statistiska uppgifterna. Med hjälp av personnummer kan uppgifternas giltighet kontrolleras ingående och felaktigheter rättas. Exempelvis kan fel upptäckas som innebär att en person har fått fler insatser eller för stor volym av insatser än vad som är möjligt. Vidare kan dubblettposter i de lämnade uppgifterna upptäckas. Personnummerbaserad statistik

möjliggör longitudinella studier för väldefinierade grupper av brukare inom socialtjänsten t.ex. för uppföljning av insatsens effekt på kort och lång sikt. Statistiken blir ett bättre underlag för beslut än den mängdstatistik som finns för närvarande. Med mängdstatistik menas att statistiken baseras på antalsuppgifter som samlats in från uppgiftslämnarna. Detta sker i fördefinierade kategorier som exempelvis antal personer i en viss åldersgrupp som har beviljats hemtjänst under en viss månad eller antal vuxna män och kvinnor med missbruksproblem som har fått individuellt behovsprövad öppenvård. Det kommer att vara lättare för kommunerna att leverera personnummerbaserade uppgifter eftersom dessa innehåller fakta som ålder och kön.

Idag finns det fyra personnummerbaserade register som förs vi Socialstyrelsens statistikenhet:

- Ekonomiskt bistånd enligt Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, (uppgifter från kommun)
- Insatser för barn och unga enligt SoL och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, (uppgifter från kommun)
- Tvångsvård av vuxna missbrukare enligt lagen (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, (uppgifter från Länsstyrelsen och Statens institutionsstyrelse)
- Insatser enligt (1997:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, (uppgifter från kommun)

Inom äldreomsorgen och omsorgen om personer med funktionsnedsättning pågår sedan 2007 ett utvecklingsarbete med personnummerbaserad statistik.

Förvaltningen menar att det är av stor vikt att de som har skyddade personuppgifter fortsätter att ha det.

Samtidigt är det viktigt att den personliga integriteten inte urholkas. Förvaltningen menar att det är absolut nödvändigt att de som har skyddade personuppgifter fortsätter att ha det. En viktig aspekt när det gäller integritet är vilka typer av sökbegrepp som är tillåts. Enligt förvaltningen kan stora mängder av information, som är sökbar på elektronisk väg och som används vid en myndighets verksamhet medföra en påtaglig risk för att enskilda personer utsätts för ickeacceptabelt intrång i den personliga integriteten. I 10 § anges att vissa uppgifter inte får använ-

das som sökbegrepp. En del av dessa uppgifter ligger nära sådana uppgifter som *får* användas som sökbegrepp, det vill säga etnisk tillhörighet, politiska åsikter och hälsa. Det kan därför uppkomma gränsdragningsproblem, t.ex. i fråga om gränsdragningen mellan politiska åsikter och filosofisk övertygelse. Dessa begrepp är dessutom inte av relevans för socialtjänsten.

Öppna jämförelser

Inom äldreomsorgen och omsorgen om personer med funktionsnedsättning pågår sedan 2007 ett utvecklingsarbete med personnummerbaserad statistik. Förvaltningen har däremot uppmärksammat vissa problem vid insamlingen av statistikuppgifter till Socialstyrelsen för de öppna jämförelserna inom äldreomsorgen och till Statistiska centralbyrån för den personnummerbaserade statistiken.

Allt större del av socialtjänst, äldreomsorg och omsorgen om personer med funktionsnedsättning drivs i enskild regi. Exempelvis i äldreomsorgen i Stockholms stad drivs drygt hälften av all verksamhet i enskild regi och den största delen av den på upphandlade ramavtal. Utredningen föreslår att kommunerna precis som de gör idag med insamling av uppgifter för de öppna jämförelserna ska ta in uppgifter från utförarna i enskild regi och vidarebefordra dem till Socialstyrelsen. För närvarande finns det en hel del svårigheter för Stockholms olika nämnder att kunna få fram korrekta fakta. De ramavtalsupphandlade vårdgivarna tar emot vårdtagare från stadsdelsnämnder och flera olika kommuner. De ingår inte i samma datasystem som de olika kommunerna, vilket innebär att för kommunen är det tidskrävande att begära in siffror. För de enskilda utförarna är det ett stort merarbete att identifiera vilka vårdtagare som tillhör en viss stadsdelsförvaltning eller kommun och mycket uppgifter ska levereras till ett flertal olika nämnder och kommuner. Förvaltningen menar att den statistik som tas fram skulle vara mycket mer tillförlitlig om de privata vårdgivarna vore skyldiga att lämna sina uppgifter direkt till Socialstyrelsen.

Tillsynen av boenden i enskild regi inom socialtjänsten lämnas över från Länsstyrelsen till Socialstyrelsen vid årsskiftet 2009/2010. Socialstyrelsen kommer att ha tillgång till register över samtliga boenden. Övriga uppgifter om privata vårdgivare inom exempelvis hemtjänst m.m. kan kommunerna vara skyldiga att uppges för Socialstyrelsen. Förvaltningen menar att socialstyrelsen prövar att ta emot samtliga uppgifter. De privata vårdgivarna kan då lämna samtliga sina uppgifter till samma mottagare, vilket skulle skapa bättre förutsättningar för verksamhet i enskild regi.

Förslag till lag om ändring i SoL och LSS

Förvaltningens uppfattning är att den föreslagna ändringen i 12 kap. 5 § SoL respektive 15 a § LSS kan medföra en relativt omfattande utvidgning av socialnämndernas uppgiftsskyldighet till Socialstyrelsen. Där står att socialnämnden ska enligt var regeringen närmare föreskriver, till Socialstyrelsen lämna ut personuppgifter som styrelsen behöver i sin verksamhet. Tidigare stod att det enbart var för angelägna ändamål. Ändringen i lagarna kommer också att innebära kostnadsökningar för kommunen.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen

Sekretesslagen bygger på principen att sekretess gäller mellan olika myndigheter och mellan självständiga verksamheter inom en och samma myndighet. Undantag gäller i vissa mycket specifika fall. Bestämmelser om sekretess i socialtjänsten finns i 7 kap 4-6 § sekretesslagen. Huvudregeln är att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgift kan röjas utan att de enskilde lider men. Förvaltningen är positiv till den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 4 a § som reglerar gemensam uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. Möjligheten att bryta sekretess mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst kommer att underlätta uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring. Utformningen av bestämmelsen möjliggör att uppgifter kan lämnas för nämnda ändamål från myndighet inom hälso- och sjukvård till myndigheter inom socialtjänsten, för uppgift som rör enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. En annan viktig aspekt vore att i samband med den översyn som har gjorts av sekretesslagen också ändra så att samarbetet underlättas mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten när det gäller klienter. Det skulle vara av stort värde för att kunna förstärka insatserna för den enskilde.

De nya bestämmelserna i sekretesslagen är svårlästa och formuleringarna bör ses över. Det är olyckligt att utredarna i betänkandet utgått från den gamla sekretesslagen och inte de nya som förväntas träda ikraft den 30 juni. Det gör det svårt att klart förstå innebörden av den nya lagstiftningen.

Förvaltningen menar att regeringen, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Socialstyrelsen tillsammans noga måste följa utvecklingen av den nya lagstiftningen för att utvärdera och återkomma med förslag, om förändringar är nödvändiga ur integritetssynpunkt.



Öppenvårdsinsatser

Utredningen anser att öppenvårdsinsatser i form av rådgivning och stöd alltså inte ska omfattas av någon dokumentationsskyldighet. Utredningen tar dock inte upp frågan om det i denna typ av verksamhet ska finnas någon dokumentations*möjlighet*. Det finns ett uttalat önskemål från flera sådana verksamheter att få behandla personuppgifter eftersom det är viktigt för kontinuiteten i behandlingen, och det vore därför önskvärt om denna fråga belystes närmare.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att författningsändringarna i huvudsak är bra. Möjligheten att få tillförlitliga beslutsunderlag i form av personnummerbaserad statistik och möjligheten att följa upp verksamheten förbättras. Den nya SoL-PuL och sekretesslagen är däremot till skillnad från nuvarande lagstiftning skriven på ett med svårtillgängligt sätt. Lagstiftningen är ibland otydlig och hänvisar till ett flertal olika lagar vilket innebär bekymmer för den som ska tillämpa den. Förvaltningen menar att regeringen, Sveriges kommuner och landsting och Socialstyrelsen tillsammans nog bör följa utvecklingen av den nya lagstiftningen för att utvärdera och återkomma med förslag om förändringar är nödvändiga ur integritetsperspektiv.

Bilagor

1. Sammanfattningen i betänkandet Socialtjänst Integritet- Effektivitet SOU 2009:32