

Granskningsrapport, förstudie
Kontroller vid rekryteringar
Datum 2019-03-29

Västra Götalandsregionen
Revisionsenheten
Handläggare: Thomas Vilhelmsson
Telefon: 076-780 26 48
E-post: thomas.vilhelmsson@vgregion.se

Förstudie: Kontroller vid rekryteringar

Bakgrund

Revisorskollegiet har identifierat risken att Västra Götalandsregionens (VGR) sjukhus inte i tillräcklig utsträckning följer hälso- och sjukvårdsförordningen och VGR:s kontrollrutiner i samband med rekrytering av sjukvårdspersonal. Den chef som ansvarar för en rekrytering ska försäkra sig om att den sökande har rätt behörighet och kompetens för befattningen och genomföra fastställda kontroller före att anställningen fullbordas. Detta ska ske oavsett anställningsform och anställningens längd. Kontrollerna som ska genomföras inkluderar bland annat förekomsten av giltig legitimation för legitimationsyrken, tidigare disciplinpåföljder och i relevanta fall utdrag ur belastnings- och misstankeregistret. Bristande kontroll kan riskera patientsäkerheten och leda till förtroendeskada.

Syfte och avgränsning

Syftet med förstudien var att bedöma om ansvariga styrelser har säkerställt att det i verksamheterna sker en tillräcklig kontroll vid rekryteringar.

Revisionsfrågor:

1. Hur säkerställer regionstyrelsen att gällande regelverk och rutiner vid rekrytering är kända av personalansvariga och rekryterare i VGR?
2. Är granskade sjukhusstyrelser rutiner för kontroller vid rekryteringar ändamålsenliga i förhållande till lagstiftning och VGR:s stödmaterial?
3. Följer de ansvariga styrelserna VGR:s rutiner för kontroll vid rekryteringar?

Revisionskriterier

- Hälso- och sjukvårdsförordning (2017:80) om behörighet för anställning och tillsättning av tjänster.
 - 5 kap. Behörighet för anställning och tillsättning av tjänster.
- Västra Götalandsregionen rekryteringsprocess, 8. Kontroller:
 - Bilaga 7 Kontroll fördjupning

Metod

Granskningen avser att bedöma om befintliga rutiner är tillräckliga och om beslutade kontroller genomförs samt hur detta kontrolleras. Intervjuer genomförs med HR inom koncernkontoret samt HR inom Sahlgrenska universitetssjukhuset (SU) och NU-sjukvården (NU).

Projektorganisation

Granskningsansvarig: Thomas Vilhelmsson
Kvalitetsgranskare: Kari Aartojärvi

Granskningens resultat

Ansvar i rekryteringsprocessen

Västra Götalandsregionen styrs av regionfullmäktige som beslutar om budget och mål. De utser styrelser och nämnder för att styra verksamheten. Regionstyrelsen har ett särskilt uppdrag att ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av nämnder och styrelser. SU och NU är sina egna anställande myndigheter och har i delegeringsordningar delegerat ansvaret för att anställa personal till förvaltningschef respektive sjukhusdirektör vilka sedan vidaredelegerar det till respektive chef. Sjukhusstyrelserna behöver bedöma risken för brister i anställningsförfarandet i förhållande till vilka kontrollinsatser de behöver göra. Regionstyrelsen har i sin tur ansvar för att bedöma risken för brister i anställningsförfarandet och bedöma vilka kontroller de behöver göra utifrån sitt ansvar för övergripande strategiska arbetsgivarfrågor och ansvar som vårdgivare. Av Hälso- och sjukvårdslagen 5 kapitel 2 § framgår det bland annat att det ska finnas personal som behövs för att god vård ska kunna ges.

Centraliserade rekryteringsorganisationer

Utgångspunkten för samordning av rekryteringsprocessen är att det finns ett ansvar för VGR:s personaldirektör att ta fram rutiner och stötta förvaltningarnas HR-organisationer. Det stöd som finns framtaget heter ”Kontrollrutiner i samband med intervju, referenstagning och anställning” (Västra Götalandsregionens rekryteringsprocess, Bilaga 7) och kan läsas på VGR:s intranät. Det är inte formellt beslutat utan ett stödmaterial godkänt av HR-direktörerna och som senast reviderades 2014. Det är alltså inte att betrakta som krav för lokala HR-organisationer. Enligt koncernkontoret ska stödmaterialet ses över och anpassas till övrigt HR-material under 2019. Vidare anser en intervjuad att det skulle behöva tas fram ett mindre omfattande material, gärna digitalt som är anpassat till det arbete som cheferna ansvarar för. Spridning av nya lagar och krav i rekryteringsprocessen sprids genom ett kompetensförsörjningsråd och ett arbetsgivarråd.

De granskade förvaltningarna har utarbetat interna rutiner som utgår från VGR:s stödmaterial och som ska hjälpa anställande chefer. Det är respektive anställande chef som på delegation ansvarar för att rekryteringen genomförs på ett korrekt sätt och att de personer som anställs har rätt kompetens och uppfyller Västra Götalandsregionens krav.

Båda de granskade sjukhusen har centraliserat HR-stödet vid rekrytering för att på så sätt effektivare kunna styra informationsflöden och säkerställa att rekryteringen följer de interna rutinerna. Sjukhusen har egna checklistor som stöd för cheferna där det framgår vilka delar de ska kontrollera och betydelsen av att beställa HR-kontrollerna i tid. Styrelsernas HR-organisationer utbildar blivande chefer i sin roll och där är personalfrågor och rekrytering en stor del.

Kontroller vid intervjun

Redan i samband med intervjun ska chefen kontrollera legitimation för att säkerställa att det är rätt person den talar med. Detta steg kan verka onödigt men det är en grund för att veta att de senare kontrollerna görs för rätt sökande. I rutinerna står det även att originalbetyg/betyg ska visas upp för chefen. Att den sökande har originalbetyg med sig tror de intervjuade är undantag. Detta kan vara svårt att få fram för den enskilde och idag finns det olika utbildningsleverantörer och utbildningsnivåer. Det är dessutom svårt för HR att kunna verifiera om en viss examen är godkänd. Vidare bör chefen diskutera bisysslor som kan konkurrera med arbetet eller störa arbetsprestationen. Om det finns tveksamheter så finns det beslutsvägar för hur detta ska hanteras i samråd med chefen. Bisysslor följs årligen upp i samband med utvecklingssamtalet.

Av VGR:s riktlinjer framgår att immunitet ska kontrolleras och dokumenteras för fyra smittor, bland annat mässlingen, som det var ett utbrott av i Göteborg i slutet av 2017. De intervjuade på sjukhusen arbetar inte aktivt med att informera om detta ansvar och denna kontroll saknas helt i de checklistor som chefer på de granskade sjukhusen använder sig av. I rutinen ”Vaccination för medarbetare inom Västra Götalandsregionen” (Diarienummer: RS 2018-00382) från 2018 framgår syfte och mål men också vilket tillvägagångssätt som ska gälla. Om immunitet eller fullgott vaccinationskydd inte kan säkerställas kan bland andra Hälsan & Arbetslivet hjälpa till med riskbedömning och eventuell vaccination. En anställd kan inte tvingas till vaccination men om skydd saknas får den inte arbeta med misstänkta eller bekräftade fall av någon av de fyra smittorna.

Kontroll av erfarenheter

Chefen har ansvar för att minst två referenser kontrolleras. En svårighet kan vara att säkerställa att den person som angivits som referens verkligen är den som kontaktas. När en slutlig kandidat till tjänsten har sållats fram beställer chefen kontroll av HR. HR-specialist kontrollerar inledningsvis att det inte finns tveksamheter i tidigare anställningar för VGR. Vid behov i tjänsten kontrolleras även att det finns ett giltigt körkort. För att kontrollera detta ringer HR till Transportstyrelsen och får muntligt besked.

Socialstyrelsen och IVO

Registerkontroll av legitimationsyrken utförs enligt patientlagen och kontrollen sker mot Socialstyrelsen som utfärdar legitimationer inom hälso- och sjukvårdsyrken. Ansvarsärenden avseende anmälningar och disciplinära åtgärder handläggs numer av Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO). Om legitimerad personal brister i sin tjänsteutövning eller på annat sätt har ett felaktigt beteende ska anmälan göras till IVO för utredning. För de allvarliga fallen informeras chefläkaren medan HR först blir berörda om den anställde varnas eller behörigheten påverkas.

De legitimationsyrken som ska kontrolleras framgår av ”Registret över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal” (HOSP-registret) som idag omfattar 21 olika legitimationsyrken. Väntetiderna för svar om anställda från IVO har periodvis varit åtta veckor vilket gör det än viktigare att förfrågningarna skickas så snabbt som möjligt. Många chefer är oroliga att de ska missa behörig personal på grund av väntetiden. VGR har satt samman en grupp som ska jobba för att samordnat ställa krav på myndigheterna att hantera ansökningarna inom rimlig tid.

Allmäntjänstgöring för läkare (AT-läkare) är en tidsbegränsad anställning efter utbildningen för att tillskansa sig de praktiska färdigheterna. Under denna tid har den blivande läkaren ingen legitimation men tjänstgör under handledning. Vid anställning av AT följs särskilda rutiner med kontroll av meriter från utbildning och praktik. När läkaren fullgjort sin AT får de sin legitimation och kan få en fast anställning. Enligt de intervjuade görs då hela kontrollkedjan på nytt. Många svenska medborgare genomgår sin läkarutbildning i annat EU-land och även i dessa fall görs noggrann kontroll mot Socialstyrelsen för att verifiera att utbildningen uppfyller kraven.

Sökande från tredje land

Vid anställning av sökande från tredje land, alltså utanför EU/EES sker kontroll av att personen har permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd. Asylsökande är undantagna krav på uppehållstillstånd och för dessa ska deras LMA-kort (lagen om mottagande av asylsökande) kontrolleras. Vid anställning och uppsägning informeras migrationsverket. Även för dessa personer är det väsentligt att utbildningen är verifierad och godkänd av Socialstyrelsen.

Belastnings- och misstankeregistret

Kontroll mot rikspolisstyrelsens belastnings- och misstankeregister görs för alla anställningar som berör barn. Men det kontrolleras också för anställda som arbetar med psykiskt sjuka, funktionshindrade, vård av barn eller ungdom eller tvångsvård för missbrukare. Personer som internt byter tjänst till ett område som kräver registerutdrag kontrolleras som en nyanställd.

Enligt VGR:s stödmaterial är anställning inte aktuell om de rör sexualbrott, våldsbrott eller narkotikabrott. I intervjuerna framgår att det för sexualbrott är bindande men att det för övriga brott inte är en knivskarp gräns. Registren sträcker sig mellan 3-20 år tillbaka i tiden och då kan det ske en bedömning av våldsbrottens- och narkotikabrottens allvarlighetsgrad i förhållande till den aktuella tjänsten. Det är lite olika hantering på sjukhusen, inom SU finns exempelvis en stödjande rutin för vilka frågor chefen bör ställa sig men inga tydliga riktlinjer för hur svaren ska bedömas. Gemensamt i hanteringen är att det finns HR-stöd för att diskutera tveksamheter. Det är dock alltid chefen som beslutar om en anställning och vid anmärkning ska den vara skriftligt och godkänd av HR.

Under innevarande anställning görs inga kontroller och det finns inga möjligheter för HR att ta del av om anställd personal har dömts för vålds- eller narkotikabrott.

Dokumentation

Inom NU-sjukvården sparas kontrolldokumenten (underlag från Socialstyrelsen, IVO, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd och polisen) i personakten efter genomförd anställning i enlighet med deras dokumenthanteringsplan som har godkänts av arkivnämnden. SU arbetar enligt äldre rutiner baserade på den tidigare personuppgiftslagens vägledning och kontrolldokumenten förstörs efter genomförd anställning. De sparar endast checklistan med noteringar av genomförda kontroller samt underlag från belastnings- och misstankeregistret. Denna hantering av kontrolldokumenten kan vara möjlig att tillämpa men SU har en dokumenthanteringsplan där det framgår att kontrolluppgifter ska sparas. Enligt nuvarande rättsläge är det tillåtet för myndigheter att behandla handlingar om lagöverträdelse och det ska inte betraktas som känsliga personuppgifter enligt Dataskyddsförordningen, dock ska de ha ett starkt skydd.

I båda sjukhusen sker hanteringen i pappersform men efter genomförd rekrytering skannas underlagen in i en digital personakt. Alla kontroller görs av en enskild chef och en enskild HR-specialist. Eftersom kontrolldokumenten på SU förstörs så saknas möjligheten att bedöma kontrollens riktighet i efterhand. Varken förvaltningarna eller koncernkontoret gör några kontroller av att rekryteringarna går rätt till.

En av de intervjuade påpekar att myndigheternas hantering av personuppgifter är omodern. Information lämnas direkt i telefon och myndigheter kräver in personuppgifter (inklusive personnummer) via mail. Att maila personnummer är enligt Datainspektionen inget fel då de än så länge inte är att betrakta som känsliga personuppgifter men de ska ha ett särskilt skydd och inte exponeras i onödan.

Bedömning och slutsats

Revisionsfrågor	Iakttagelser
1. Hur säkerställer regionstyrelsen att gällande regelverk och rutiner vid rekrytering är kända av	VGR:s rutiner bedöms huvudsakligen följa lagens krav och vara tillfredställande för förvaltningarna. Granskade HR-funktioner är centraliserade och specialiserade på rekrytering. I någon del har förvaltningarna utökat kraven för att de har specifika behov. Om det uppstår nya krav finns det ett

personalansvariga och rekryterare i VGR?	kompetensförsörjningsråd och ett arbetsgivarråd som kan hantera dessa frågor. En noterad brist är att stödmaterialet från koncernkontoret är fem år gammalt och inte tar hänsyn till nya tillämpningar, exempelvis utifrån GDPR. Det ska aktualiseras under 2019 och anpassas enligt standarden för övriga dokument.
2. Är granskade sjukhusstyrelser rutiner för kontroller vid rekryteringar ändamålsenliga i förhållande till lagstiftning och VGR:s rutiner?	Det finns djupgående utbildningar om rekrytering för nyanställda chefer. Cheferna har vid behov möjligheten att vända sig till förvaltningarnas HR-specialister och ta del av dokument på respektive intranät. Det delegerade ansvaret för att anställa är bundet till varje chef och därför görs ingen formell styrning i linjen. Granskningen visar att styrande beslut inte nått ut till sjukhusens HR trots att det finns olika samverkansorgan. Det medför att informationen inte heller kommit cheferna till del. Dessutom saknas riskbedömning av anställningsförfarandet och kontrollsystem av att det delegerade ansvaret utförts korrekt.
3. Följer de ansvariga styrelserna VGR:s rutiner för kontroll vid rekryteringar?	<p>a. I dagsläget är det tillåtet att spara kontrolldokument vilket även bekräftas av sjukhusens dokumenthanteringsplaner. NU sparar kontrolldokumenterna men det görs inte på SU vilket är i strid med den egna dokumenthanteringsplanen. Det begränsar även spårbarheten då kontrollerna endast utförs av en person som noterar resultaten i en checklista. Även om den anställde på HR initialt inte har egen vinning så saknas det löpande kontroller eller efterhandskontroller för att verifiera eventuella brister.</p> <p>b. Det bedöms finnas bristande tillämpning av rutinerna för immunitet alternativt fullgott vaccinationsskydd som beslutades av personaldirektören i början av år 2018. Det handlar i första hand om att anställande chef ska förhöra sig om den sökandes status och därefter bedöma hur avvikelser ska hanteras. Eftersom det inte ingår i de granskade sjukhusens checklistor är risken för bristande följsamhet betydande.</p> <p>c. I de fallen belastnings- och misstankeregistret visar att den sökande är dömd för vålds- eller narkotikabrott görs en prövning av huruvida personen är anställningsbar. Detta är i strid med koncernkontorets stödmaterial som säger att en anställning inte är aktuell för dessa brott. Det saknas fullgoda riktlinjer för hur detta ska bedömas, istället är det en personlig bedömning av anställande chef. Anställningar som godkänns trots avvikelser ska vara skriftliga och godkända av HR.</p>

	d. I dagsläget saknas laglig möjlighet att kontrollera en redan anställd person mot polisens register. Det medför att VGR kan ha personal anställd trots att de under sin anställning dömts för brott som inte accepteras.
	e. Digitaliseringen pågår för fullt och GDPR har satt fokus på säkerheten kring hanteringen av personuppgifter. Myndigheterna bedöms ha en omodern hantering vilket ställer höga krav på att VGR:s hantering ger tillräckligt skydd.

Sammanfattningsvis visar förstudien att:

- RS, SU och NU saknar tillräcklig kontroll av att det delegerade ansvaret att anställa personal fullgörs på ett korrekt sätt.
- Det finns informationskedjor inom HR men brister i informationsflödet har medfört att rutiner och checklistor inom SU och NU inte innehåller alla beslutade moment.
- Förstudien visar brister mot beslutade rutiner:
 - o Kontroll av immunitet inkluderades i stödmaterialet från början av 2018 men har inte implementerats i rutiner och checklistor inom NU och SU.
 - o Det finns i strid med stödmaterialet möjlighet för SU och NU att göra avvikelser mot kravet på att inte anställa personer dömda för våldsbrott och narkotikabrott.
 - o SU bryter mot sin egen dokumenthanteringsplan och förstör kontrolldokument efter rekrytering av anställd.