



Datum

2020-11-30

Vår referens

Karin Lidén

HR-konsult

Karin.Liden@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppdrag att ta fram förslag på arbetssätt för kontroll av belastningsregisterutdrag inför nyanställning HVO-2020-1299

Sammanfattning

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott har givit förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag på ett arbetssätt där utdrag ur belastningsregister ska uppvisas och kontrolleras inför nyanställning i förvaltningen och att återkomma med förslaget till nämnden för beslut. Förvaltningen har tagit fram förslag på arbetssätt för uppvisande av utdrag ur belastningsregister inför anställning i brukarnära verksamhet. Förvaltningen har även utrett en alternativ hantering, införande av bakgrundskontroller.

Förvaltningen föreslår att nämnden inför krav på utdrag ur belastningsregistret för samtliga nyanställningar i brukarnära verksamheter, och att förvaltningen får ett antal uppdrag att säkerställa en bra process vid begäran av belastningsregister.

Förslag till beslut

1. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden inför krav på utdrag ur belastningsregistret för samtliga nyanställningar i brukarnära verksamheter.
2. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram en rutin för kontroll av utdrag ur belastningsregistret som ska användas vid samtliga nyanställningar i brukarnära verksamheter.
3. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer som beskriver vilka verksamheter som bedöms vara brukarnära.
4. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer som ska användas vid bedömning av uppgifter som framkommer vid kontroll av utdrag ur belastningsregistret.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse HVON 2020-12-16 Uppdrag att ta fram förslag på arbetssätt för kontroll av belastningsregisterutdrag

Beslutsplanering

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott 2020-03-17

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott 2020-12-07

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden 2020-12-16

Ärendet

Bakgrund

Hälsa-, vård och omsorgsnämnden beslutade den 23 maj 2019 (§ 71) att avvakta med att införa rutiner kring belastningsregisterkontroll i väntan på att förslaget till ”lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning” i den statliga utredningen *Belastningsregisterkontroll i arbetslivet - behovet av utökat författningsstöd* (SOU 2019:19), som föreslås gälla från 1 januari 2021, träder ikraft.

Eftersom ny lagstiftning av allt att döma inte finns på plats i januari 2021 och det är oklart om och när den blir klar gav nämndens arbetsutskott (2020-03-17, § 34) förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag på ett arbetssätt där utdrag ur belastningsregister ska uppvisas och kontrolleras inför nyanställning i förvaltningen och att återkomma med förslaget till nämnden för beslut. Förvaltningen har tolkat uppdraget som att kontroll av utdrag ur belastningsregistret avser brukarnära funktioner.

Syftet med uppdraget

Nämnden ser att ett led i att öka känslan av trygghet hos nämndens brukare och att öka möjligheten att förhindra brott mot boende och hemtjänsttagare kan vara att införa kontroll av belastningsregisterutdrag inför nyanställning i förvaltningens verksamheter.

Nuvarande reglering

Det finns inget krav på att arbetsgivare inom äldreomsorg ska kontrollera utdrag ur belastningsregister inför anställning av person som ska arbeta inom vård och omsorg. Däremot finns det inte några hinder för att nämnden begär att få se ett utdrag ur belastningsregistret inför en eventuell anställning. Utdraget görs då med stöd av den rätt till insyn i belastningsregistret som den enskilde har. Det innebär att det är den som söker ett arbete som själv får begära ut utdraget ur belastningsregistret och därefter visa upp det för förvaltningen.

Uppgifter i belastningsregistret

Belastningsregistret innehåller bland annat domar, strafförelägganden, böter, olika typer av beslut av åklagare, kontaktförbud samt vissa domar från utlandet. Uppgifterna sparas i fem eller tio år, beroende på brottets allvarlighet och personens ålder. Ett utdrag ur belastningsregistret innehåller olika typer av uppgifter beroende på verksamhet. Där lagkrav finns på att utdrag ur belastningsregister ska visas upp finns anpassade utdrag som bara innehåller domar för viss typ av brottslighet. Där lagkrav inte finns innebär ett utdrag att alla typer av uppgifter som finns i belastningsregistret redovisas.

Utredning om kontroll av belastningsregister

En utredning som heter *Belastningsregisterkontroll i arbetslivet - behovet av utökat författningsstöd*, SOU 2019:19, blev klar i april 2019.

Allt fler arbetsgivare inom både privat och offentlig verksamhet begär att en arbetssökande ska beställa ett utdrag ur belastningsregistret och visa upp det för arbetsgivaren i samband med anställning. Därför har utredningen om registerutdrag i arbetslivet föreslagit att det genom en ny lag, lagen om förbud mot registerkontroll i arbetslivet, ska vara förbjudet för arbetsgivare att utan författningsstöd begära att en arbetssökande ska visa upp eller överlämna ett utdrag ur belastningsregistret.

Om ett generellt förbud mot att arbetsgivare ställer krav på utdrag ur belastningsregister införs så krävs det ett uttryckligt stöd i lagstiftningen för att vissa verksamheter ändå ska kunna kräva ett utdrag. I utredningen ges förslag till införandet av en lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

Enligt lagförslaget ska den som anställer en person som ska utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller åt personer med funktionsnedsättning kunna begära att personen visar ett utdrag ur belastningsregistret. Det kan röra sig om insatser enligt LSS, SoL och HSL. Samma sak gäller för den som ska få ett uppdrag eller praktisera inom en sådan verksamhet eller vara personlig assistent. Det ska inte vara en skyldighet utan en möjlighet för arbetsgivaren.

De insatser som föreslås omfattas av lagen är sådana insatser som utförs i den enskildes hem. Lagförslaget omfattar inte dagverksamhet, ledsagning, korttidsboende, kontaktperson (utanför hemmet), mötesplatser, fixartjänst, hemtjänstkoordinatorer, administrativ personal, vaktmästare och annan personal som inte utför insatser i den enskildes hem. Utifrån lagförslaget innebär det för förvaltningens del primärt en kontroll av personal som är aktuell för arbete inom verksamheterna hemtjänst, särskilt boende, hemsjukvård, uppsökande verksamhet i hemmet och avlösning.

Enligt förslagen i utredningen ska utdrag inte vara äldre än ett år. Förfarandet ska inte få dokumenteras på annat sätt än att ett utdrag har visats upp.

Den nya lagen förväntas enligt utredningen träda i kraft den 1 januari 2021. Det verkar inte troligt eftersom inget hänt med utredningen sedan den kom den 29 april 2019.

Bakgrundskontroll

Förvaltningen har vid omvärldsbevakning sett ett alternativ till att begära utdrag ur belastningsregister. Alternativet är bakgrundskontroller som kan ge förvaltningen motsvarande information som ett utdrag ur belastningsregister kan ge.

Det finns företag som erbjuder tjänster i form av bakgrundskontroller av personer. Företagen har begärt ut domar och beslut från samtliga domstolar i Sverige och kan göra sökningar i det register de har byggt upp av dessa uppgifter. Vid en sådan sökning, som görs på personnummer, visas samtliga träffar i registret upp och det går också att läsa det bakomliggande dokumentet, som oftast är en dom. Det innebär att uppgifter om att en person förekommit som brottsoffer, eller i en tvist, också visas.

Det finns möjlighet att som en tilläggstjänst göra begränsningar av de uppgifter som levereras så att kontrollen endast omfattar till exempel personer som fällts för vissa brott under en viss tidsperiod. Då kan man styra vilka uppgifter som ses som relevanta utan att onödigt många uppgifter, som kan ses som integritetskränkande, begärs in.

Det finns ingen enhetlig definition av bakgrundskontroll, en del företag menar mer djupgående kontroller som gäller referenser och tidigare anställningar men också kring utbildningshistorik, domar och sökningar om personen på internet och sociala medier.

Kostnaden för denna tjänst ligger runt 60 000 - 100 000 per år och tjänsten måste upphandlas. Beloppet ligger under gränsen för direktupphandling.

Omvärldsbevakning

Lunds kommuns vård- och omsorgsförvaltning införde kontroll av utdrag ur belastningsregistret

för personal som ska anställas inom hemvården och ha direktkontakt med brukare i januari 2020. Förvaltningen har ingen central rekryteringsfunktion och chefer ansvarar för hela rekryteringsprocessen inklusive kontroll av utdrag och eventuell bedömning utifrån innehåll i belastningsregistret. Förvaltningen har tagit fram en rutin för kontrollerna som också innehåller vägledning för bedömning av hur eventuella domar påverkar anställningsbarheten. Förvaltningens erfarenhet är att det vid bedömning av anställningsbarheten ofta behövs en kompletterande dialog med kandidaten. Sammantaget bedömer de att det fungerat väl och nämnden kommer troligtvis fatta beslut om att kontroll ska införas för samtliga brukarnära verksamheter i förvaltningen.

Helsingborgs stad har arbetat med utdrag ur belastningsregister och bakgrundskontroller av kandidater inför samtliga nyanställningar i cirka tio år. Helsingborgs stad har, för de anställningar där det inte finns lagkrav på utdrag ur belastningsregister, övergått till att göra bakgrundskontroll inför anställning. Helsingborgs stads erfarenhet är att det behövs mycket tydliga riktlinjer kring hur anställningsbarheten ska bedömas om kandidaten är dömd för brott. Även med riktlinjer kan det bli svåra bedömningar och i tveksamma fall genomför de en kompletterande intervju med kandidaten.

Överväganden inför ett eventuellt krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregistret vid anställning

Den som har begått ett brott och avtjänat sitt straff bör anses ha sonat sitt brott och kunna göra en nystart. Det finns ett samhällsintresse av att en person som tidigare begått brott ges en chans att få ett arbete och kunna försörja sig på ett hederligt sätt. Samtidigt behöver personer som befinner sig i en utsatt situation, till exempel på grund av hälsotillstånd och funktionsnedsättningar, i största möjliga utsträckning skyddas från att utsättas för brott i våra verksamheter.

Risken för att en brukare eller verksamheten utsätts för ett brott måste ställas mot det ingrepp i den personliga integriteten det kan innebära att tvingas visa upp ett utdrag ur belastningsregistret.

De stora konsekvenser ett brott skulle kunna innebära för en enskild brukare får anses väga tyngre än den eventuella integritetskränkning det skulle kunna innebära att uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret. Trygghet och säkerhet för brukaren måste prioriteras.

Registerutdraget i sig ger inte något svar på om en person är lämplig för ett visst arbete. Även om en person inte har några anteckningar i belastningsregistret behöver arbetsgivaren säkerställa att hen är lämplig för det aktuella arbetet på andra sätt, exempelvis genom att ta referenser.

Som beskrivits under avsnittet *Utredning om kontroll av belastningsregister* kan en ny lagstiftning innebära förbud mot kontroll av utdrag ur belastningsregister i andra fall än de som räknas upp i förslaget. Det kan innebära att den avgränsning till kontroll av brukarnära funktioner som föreslås i ärendet behöver avgränsas.

Fördelar och nackdelar med utdrag av belastningsregister jämfört med alternativet bakgrundskontroll

Vid användning av metoden med utdrag ur belastningsregistret ligger ansvaret för att inhämta registerutdrag på den arbetssökande. Denne får själv kontakta polisen och därefter ta med och visa upp utdraget, till exempel vid intervju. Om metoden med bakgrundskontroller väljs kommer uppgiften att göra kontrollen istället ligga på förvaltningen. Eftersom behörighet ges till ett fåtal

personer kommer detta bli en administrativ uppgift som tillkommer till de arbetsuppgifter som personerna har idag.

Det innebär inte någon särskild kostnad för förvaltningen att ställa krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregistret inför en eventuell anställning. Företag som erbjuder tjänster i form av bakgrundskontroll tar ut en avgift på cirka 60 000 - 100 000 kronor om året, beroende på eventuella tilläggstjänster som till exempel flera användare eller begränsning av vilka uppgifter som kan kontrolleras.

Om metoden med bakgrundskontroller väljs måste det ske en upphandling av tjänsten. Det är möjligt att göra en direktupphandling men det finns alltid en risk för en eventuell överprövning som gör att införandet kan dra ut på tiden. Ansvar för att uppvisa ett registerutdrag ligger på den arbetssökande varför det inte blir aktuellt med någon upphandling om det alternativet väljs.

Vid metoden att använda bakgrundskontroll bedömer förvaltningen att behandling av personuppgifter kommer att ske när förvaltningen lämnar personuppgifter till ett företag för bakgrundskontroll. Det innebär krav på att reglerna i dataskyddsförordningen, GDPR, följs, vilket kan medföra merarbete och ökad administration. Detta blir inte aktuellt om metoden med utdrag ur belastningsregistret väljs.

Det kommer att krävas ett samtycke från den arbetssökande innan förvaltningen kan göra en bakgrundskontroll. Detta samtycke ska vara skriftligt och det måste dokumenteras att samtycke lämnats. Vid krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregistret bör den sökande informeras om kravet och personen kan då själv välja att avstå från att ansöka. Något samtycke behövs inte i det fallet.

Processen med bakgrundskontroll är snabbare än krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregister. Det kan ta från några dagar upp till två veckor innan ett begärt utdrag kan visas upp, beroende på Polisens handläggningstider. En bakgrundskontroll görs genom sökning i register och svaret kommer direkt. Det innebär att det finns en risk för att en rekryteringsprocess förlängs vid användande av krav på utdrag ur belastningsregistret.

Vid en sammanvägd bedömning anser förvaltningen att fördelarna med alternativet att begära uppvisande av utdrag ur belastningsregistret är större än fördelarna med alternativet att använda så kallad bakgrundskontroll. Förvaltningen förespråkar därför att alternativet uppvisande av utdrag ur belastningsregistret väljs.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen bedömer att krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregister kan ställas inför nyanställning, uppdrag och praktikplats i brukarnära verksamhet. Förvaltningen föreslår därför nämnden att införa krav på utdrag ur belastningsregistret för samtliga nyanställningar, uppdrag och praktikplatser i brukarnära verksamheter. Förvaltningen föreslår också att nämnden ger förvaltningen i uppdrag att säkerställa en bra process vid begäran av belastningsregister genom att ta fram rutiner och riktlinjer.

Under 2020 har förvaltningen arbetat tillsammans med funktionsstödsförvaltningen som föreslår funktionsstödsnämnden att också införa krav på utdrag ur belastningsregistret för samtliga nyanställningar, uppdrag och praktikplatser i brukarnära verksamheter.

Förvaltningen har även utrett möjligheten att införa bakgrundskontroller, men bedömt att

fördelarna med utdrag ur belastningsregister överväger nackdelarna. Den tidsvinst som eventuell skulle uppnås vid användande av bakgrundskontroll väger inte upp de nackdelar som finns bland annat gällande hantering av personuppgifter, kostnad, upphandling och administration som är förenade med bakgrundskontroll.

Kontroll görs i slutfasen av en rekryteringsprocess inför beslut om anställning.

Inför anställningsbeslut ska bedömning, utifrån särskilt framtagna riktlinjer, göras av hur eventuella domar påverkar anställningsbarhet. En individuell sammantagen bedömning ska göras i varje enskilt fall. Det är viktigt att det finns en sammanhållen organisation för att säkerställa att det görs en likvärdig bedömning.

Uppgifter om att sökanden har uppvisat ett utdrag ur belastningsregistret ska antecknas i personalsystemet. Förvaltningen kommer inte att föra något eget register eller dokumentera vad registerutdraget visade för att hantering inte ska omfattas av GDPR med de omfattande krav som ställs där.

Ansvariga

Ann-Kristin Blomberg, HR-chef

Gisela Öst, förvaltningsdirektör