




Rapport

Granskning av kontroll av legitimationer m m vid anställning av personal

Landstinget Dalarna

Oslo 2016-10-06



Rapporten är framtagen för uppdragsgivare och svarar endast på syfte med detta uppdrag. Alla annan användning och distribution görs på uppdragsgivarens ansvar och risk. BDO vill ej kunna göras ansvarig gentemot en tredjepart.

FÖRORD

BDO har av revisorerna i Landstinget Dalarna fått i uppdrag att genomföra en granskning med syfte att ge underlag för att kunna bedöma om landstingsstyrelse säkerställer att yrkesgrupper där legitimation krävs har giltig legitimation för att utöva yrket.

Vårt arbete och våra bedömningar grundar sig på dokumentanalys och intervjuer inom personalavdelningen och chefer för verksamheten. Val av intervjuobjekt har stämts av med revisionskontoret.

Vårt arbete är genomfört med en begränsad tidsram och inom en bestämd tidsperiod. Omfattningen och analysen som är gjord måste ses i ljuset av detta. Vi kan inte gå i god för att alla relevanta förhållanden är upptäckta och analyserade.

Granskningen har genomförts med stöd av underkonsult Attensum AB, Joakim Eriksson, jur. kand.

Vi vill tacka samtliga personer som medverkat i uppdraget.

För BDO AS



Direktör
Öyvind Sunde

Sammanfattning

Iakttagelser och bedömningar

För ett flertal yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården krävs legitimation, utfärdad av Socialstyrelsen, för att få utöva yrket, t ex läkare och sjuksköterskor.

Landstings Dalarnas revision har uppdragit åt BDO AS att genomföra en granskning avseende huruvida landstingets läkare och sjuksköterskor (tillsvidareanställda liksom tillfälligt anlitade) har erforderlig legitimation.

Det framgår i denna granskning att det finns tveksamheter avseende legitimationer för tre anställda personer. När det gäller inhyrd personal har det inte varit möjligt att kontrollera legitimationerna eftersom det inte har varit möjligt att få uppgifter om vilka de inhyrda läkarna är.

När det gäller de anställda läkarna och sjuksköterskorna finns en rutin för kontroll av deras legitimation (Riktlinjen i Chefshandledning LD Rekryteringsprocess) som innebär att ansvaret för kontrollen ligger på rekryterande chef. Rutinen är enligt vår mening tillräcklig avseende nyanställd personal. Har personalen varit anställd inom landstinget på någon annan enhet saknas tydliga rutiner för hur dessa situationer skall hanteras. Information om denna riktlinje/rutin ges vid chefsutbildningarna. Det finns risk för att de som har gått denna utbildning för många år sedan eller som ännu inte har hunnit gå den, inte har kännedom om denna rutin.

När det gäller inhyrd personal saknar landstinget rutiner för kontroll av deras legitimation. Däremot framgår av ramavtalet med leverantörerna att leverantören skall kontrollera legitimationen för de erbjudna läkarna och skriftligen meddela landstinget Socialstyrelsens svar.

Mot denna bakgrund bedömer vi sammanfattningsvis att de regler och rutiner som finns för att kontrollera såväl tillsvidareanställd personal som tillfälligt anlitad personals legitimationer endast är ändamålsenlig avseende nyrekrytering av personal.

Vi har slutligen också funnit att det saknas en kontroll av att rutinen för kontroll av legitimationer är ändamålsenlig.

Rekommendationer

Mot denna bakgrund rekommenderar vi landstingsstyrelsen följande:

- Besluta om en rutin för kontroll av legitimation avseende anställd och inhyrd personal och vem som skall ansvara för kontrollen.
- Besluta om hur denna rutin skall följas upp och dess ändamålsenlighet kontrolleras (intern kontroll).
- Uppdra till personalavdelningen att komplettera chefshandledningen med en checklista och införa en rutin där nya chefer tidigt får handledning i viktiga administrativa delar.
- Uppdra till personalavdelningen att, åtminstone till dess all inskanning är genomförd, samla in de existerande personalakterna och förvara dem på ett ställe.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Iakttagelser och bedömningar	3
Rekommendationer	3
Innehållsförteckning.....	4
1. Inledning.....	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte	5
1.3. Revisionsfrågor	5
1.4. Revisionskriterier	5
1.5. Metod och begränsningar	5
2. Författningsreglering av legitimation för läkare och sjuksköterskor	6
2.1. Vårdgivarens ansvar	6
2.2. Om krav på legitimation.....	6
3. Har all personal i de yrkesgrupper (såväl tillsvidareanställd som tillfälligt anlitade) där legitimation krävs giltig legitimation?	7
3.1. Beskrivning.....	7
3.2. Bedömning	7
4. Är de regler och rutiner som finns för att kontrollera såväl tillsvidareanställd personal som tillfälligt anlitad personals legitimationer ändamålsenliga?	7
4.1. Beskrivning.....	7
4.2. Bedömning	8
5. Är regler och rutiner kända i organisationen och är det tydligt vem/vilka i organisationen som ansvarar för att eventuella kontroller ske?	9
5.1. Beskrivning.....	9
5.2. Bedömning	9
6. På vilket sätt kontrollerar verksamheten att rutinen är ändamålsenlig och tillämpas på rätt sätt?	9
6.1. Beskrivning.....	9
6.2. Bedömning	10
7. Åtgärder med anledning av bristande bevis på legitimation	10
8. Framtiden	10
8.1. Beskrivning.....	10
8.2. Bedömning	11
9. Avslutning	11

1. Inledning

1.1. Bakgrund

För ett flertal yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården krävs legitimation, utfärdad av Socialstyrelsen, för att få utöva yrket, t ex läkare och sjuksköterskor. Legitimationskravet är ett sätt att säkerställa att berörd personal har relevant utbildning och erfarenhet för att utöva yrket. Legitimationen kan också återkallas vid grov misskötsamhet.

Enligt Patientsäkerhetslagen ansvarar vårdgivaren för att hälso- och sjukvårdspersonal har den kompetens som krävs för att tillgodose patientsäkerheten. Detta innebär bl.a. att arbetsgivaren skall kontrollera att den som anställs har rätt behörighet och nödvändiga språkkunskaper för att utöva yrket.

Av granskningar som inspektionen för Vård och omsorg (IVO) genomfört i landstings och regioner har framgått att det vid flera tillfällen har funnits personal som saknat legitimation trots att detta erfordras för att få utöva yrket.

Mot denna bakgrund har Landstings Dalarnas revision uppdragit åt BDO AS att genomföra en granskning avseende huruvida landstingets läkare och sjuksköterskor (tillsvidareanställda liksom tillfälligt anlitade) har erforderlig legitimation. Uppdraget har genomförts av Attensum AB, underkonsult till BDO.

1.2. Syfte

Syftet med granskningen har varit att ge underlag till revisorerna för att kunna bedöma om landstingsstyrelsen säkerställer att yrkesgrupper där legitimation krävs har giltig legitimation för att utöva yrket.

1.3. Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Har all personal i de yrkesgrupper (såväl tillsvidareanställd som tillfälligt anlitade) där legitimation krävs giltig legitimation?
- Är de regler och rutiner som finns för att kontrollera såväl tillsvidareanställd personal som tillfälligt anlitad personals legitimationer ändamålsenliga?
- Är regler och rutiner kända i organisationen och är det tydligt vem/vilka i organisationen som ansvarar för att eventuella kontroller sker?
- På vilket sätt kontrollerar verksamheten att rutinen är ändamålsenlig och tillämpas på rätt sätt?

1.4. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har använts i denna granskning:

- Kommunallagen 6 kap. 7 §
- Patientsäkerhetslagen
- Socialstyrelsens föreskrifter
- Landstingets regler och rutiner vid anställning och inhyrning av personal.

1.5. Metod och begränsningar

Granskningen har genomförts utifrån ovanstående revisionskriterier och regelverk.

Först har filer från personalavdelningens PA system, avseende de 3 240 läkare och sjuksköterskor i landstinget som uppstår lön från landstinget, skickats till Socialstyrelsen som har stämt av personnumren med deras register på legitimationer. Resultatet från Socialstyrelsen sökning (Resultat 1) har därefter analyserats av oss och personalavdelningen. Från R1 har sedan tagits bort de personer som inte arbetar i egenskap av läkare eller sjuksköterska i landstinget. Återstående namn har sedan skickats över till Socialstyrelsen för individuell sökning på namn. Socialstyrelsen har därefter fått ett nytt resultat (Resultat 2) avseende återstående personer som inte har en registrerad legitimation. Personerna i Resultat 2 har sedan kontaktats av personalavdelningen samt respektive chef. I de fall läkarens respektive sjuksköterskan inte har kunnat uppvisa kopia på legitimation har deras respektive chef intervjuats av oss. Frågorna har då bl.a. berört rutiner för kontroll av legitimation och vilka åtgärder som har vidtagits i det individuella fallet.

Till underlag för analysen har legat dokumenten i form av rutiner och föreskrifter m m samt resultaten från intervjuerna. Vidare har ramavtal med bemanningsföretagen analyserats. Intervjuer har genomförts med 6 personer inom persona eller ansvariga verksamhets- respektive avdelningschefer. Val av intervjupersonerna har stämts av med revisionskontoret.

De intervjuade har tillställts ett utkast av hela rapporten för faktaavstämning.

2. Granskningen är begränsad till kontroller vid anställning och inhyrning av läkare och sjuksköterskor. Författningsreglering av legitimation för läkare och sjuksköterskor

2.1. Vårdgivarens ansvar

Av 3 kap 1 § Patientsäkerhetslagen (PSL) framgår vårdgivarens ansvar:

Vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive tandvårdslagen (1985:125) upprätthålls.

Med detta menas enligt Karnovs kommentar:

”Hur dessa uppgifter närmare ska utföras anges inte, utan vårdgivare inom hälso- och sjukvården är fria att organisera och bedriva verksamheten efter lokala förutsättningar så att den tillgodoser de författningensliga kraven.

I 2 a § HSL anges att hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. I begreppet god vård innefattas bl.a. att vården ska vara av god kvalitet, ha en god hygienisk standard, tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen, vara lätt tillgänglig, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet, främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen samt tillgodose patientens behov av kontinuitet och säkerhet i vården. I stort sett samma lydelse har bestämmelsen om god tandvård i 3 § tandvårdslagen (1985:125). Men i de nämnda lagarna finns inga bestämmelser om vem som ansvarar för att kraven på god vård och tandvård upprätthålls. I 3 kap. 1 § PSL fastslås därför att detta är vårdgivarens ansvar.”

2.2. Om krav på legitimation

Av 4 kap 1 § PSL framgår vidare vilka som skall få legitimation och vilka som får utöva vissa yrken. Det är totalt 21 yrkeskategorier varibland läkare och sjuksköterskor utgör varsin kategori:

”Den som i enlighet med vad som anges i nedanstående tabell har avlagt högskoleexamen eller har gått igenom utbildning och som, i förekommande fall, fullgjort praktisk tjänstgöring ska efter ansökan få legitimation för yrket.

.....

10. läkare

läkarexamen

enligt föreskrifter

.....

Av 4 kap 4 § PSL framgår att läkare har ensamrätt att utöva sitt yrke:

”Behörig att utöva yrke som apotekare, barnmorska, läkare, receptarie och tandläkare är endast den som har legitimation för yrket eller som särskilt förordnats att utöva det”.

Med andra ord följer det direkt av lagen att endast legitimerade läkare får utöva yrket som läkare. Samma ensamrätt finns inte för sjuksköterskor men däremot är legitimationen ett intyg på att personen har rätt utbildning och erfarenhet för yrket.

3. Har all personal i de yrkesgrupper (såväl tillsvidareanställd som tillfälligt anlitate) där legitimation krävs giltig legitimation?

3.1. Beskrivning

Vid kontroll av legitimation för de läkare och sjuksköterskor som finns i landstingets lönesystem har det visat sig att tre anställda, en läkare och två sjuksköterskor, inte har en registrerad legitimation hos Socialstyrelsen eller har kunnat uppvisa en kopia på en sådan.

Det är dock inte bara anställda som arbetar i landstingets hälso- och sjukvård. Landstinget hyr också vid olika tillfällen in läkare och sjuksköterskor från bemanningsföretag. Av intervjuerna framgår att landstinget för närvarande inte hyr in sjuksköterskor. Däremot finns ramavtal för att hyra in läkare. De inhyrda läkarna finns inte i något system eftersom det enligt intervjuerna inte är meningsfullt. Uppgifterna skulle enligt uppgift i så fall ständigt behöva ändras. Det gick därför inte via personalavdelningen (HR) att kontrollera vilka läkare som är inhyrda och om de har legitimation.

3.2. Bedömning

Det framgår att det finns tveksamheter avseende legitimationer för tre anställda personer. När det gäller inhyrd personal har det inte varit möjligt att kontrollera legitimationerna eftersom det inte har varit möjligt att få uppgifter om vilka de inhyrda läkarna är.

Det är inte tillfredsställande att det finns läkare och sjuksköterskor som arbetar i landstinget inom sina yrken och som inte kan uppvisa legitimation. Det är vidare enligt vår mening otillfredsställande att det inte går att få uppgifter om vilka läkare som arbetar i landstinget på uppdragsbasis. Det försvårar den kontroll som både landstingsstyrelsen och revisorerna är skyldiga att genomföra både enligt patientsäkerhetslag och enligt kommunallag.

4. Är de regler och rutiner som finns för att kontrollera såväl tillsvidareanställd personal som tillfälligt anlita personals legitimationer ändamålsenliga?

4.1. Beskrivning

För personal som skall nyanställas finns riktlinjer i Chefshandledning LD Rekryteringsprocess. Riktlinjen är godkänd av personalavdelningen. Av sid 18 nämnda chefshandledning framgår bl.a. följande:

“Innan den person som valts ut erbjuds anställning, ansvarar rekryterande chef för att:

- *Kontrollera eventuell yrkeslegitimation i Socialstyrelsen register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP)”*

Det framgår dock inte av riktlinjen/rutinen i vilken mån rekryterande chef skall kontrollera legitimationen då chefen övertar läkaren eller sjuksköterskan från annan enhet i landstinget.

För inhyrd personal finns Rutiner vid avrop av inhyrd personal, okt 2014. Det framgår inte vem som har beslutat om dessa. Av rutinerna framgår inte huruvida legitimationerna skall begäras eller kontrolleras vid avropet.

Av existerande två ramavtal, träffade 2015, avseende läkarbemannning av specialistläkare, framgår att det endast är läkare som har legitimation som kan avropas och att det är leverantören som är skyldig att kontrollera legitimationen vid Socialstyrelsen. Leverantören är enligt ramavtalet skyldig att intyga detta. På begäran skall leverantören skicka kopior på bl.a. legitimationen till landstinget. Vidare skall all information som leverantören får genom kontrollerna hos t ex Socialstyrelsen, skriftligen redogöras för landstinget. Till ramavtalet finns en bilaga som kallas upphandlingskontraktet (Avropet). Av denna mall framgår att leverantören skall intyga att läkaren har legitimation.

Av intervjuerna framgår att ramavtalet följs och att leverantören regelmässigt skickar en kopia av legitimation för den aktuella läkaren, innan kontrakt tecknas.

4.2. Bedömning

När det gäller de anställda läkarna och sjuksköterskorna finns en rutin som enligt vår mening är tillräcklig avseende nyanställd personal. Har personalen varit anställd inom landstinget på någon annan enhet saknas tydliga rutiner för hur dessa situationer skall hanteras. Det kan enligt vår mening innebära en risk eftersom rutinen tillkom först år 2015 och det är därför inte tillräckligt säkerställt att kontroll av legitimationen genomförts tidigare.

Vår bedömning är därför att de regler och rutiner som finns för att kontrollera legitimationer för anställd personal inte är tillräckligt ändamålsenliga.

När det gäller inhyrd personal skall kontrollen av legitimationen enligt ramavtalet genomföras av leverantören. Ett ramavtal reglerar dock endast förhållandet mellan leverantören och landstinget. Ramavtalet reglerar därför inte landstingets egen hantering och kontroll av legitimationerna. I de rutiner som finns avseende inhyrning av personal saknas reglering av kontroll avseende legitimationer. Enligt vår mening saknar därför landstinget egna rutiner för hur kontroll av legitimationerna för inhyrd personal skall genomföras. Vår rekommendation är därför att landstingsstyrelsen kompletterar rutinen för inhyrd personal med hur kontrollen av legitimationerna för dessa skall genomföras och vem som i landstinget har ansvar för att kontrollen genomförs. Exempelvis kan det åstadkommas genom att rutinen kompletteras med att den chef som hyr in också får ansvar för att kontrollera att kopia av legitimationen finns med handlingarna från bemanningsföretaget i enlighet med ramavtal och kontrakt.

Vidare är vår rekommendation att det fortsättningsvis är styrelsen, såsom ansvarig nämnd, som fattar beslut om rutiner för kontroll av legitimation m m. Denna rutin är av väsentlig karaktär för patientsäkerhetsarbetet.

Mot denna bakgrund bedömer vi sammanfattningsvis att de regler och rutiner som finns för att kontrollera såväl tillsvidareanställd personal som tillfälligt anlitad personals legitimationer endast är ändamålsenlig avseende nyrekrytering av personal.

5. Är regler och rutiner kända i organisationen och är det tydligt vem/vilka i organisationen som ansvarar för att eventuella kontroller ske?

5.1. Beskrivning

Av intervjuerna framgår att det framför allt är vid chefsutbildningarna som de intervjuade fått kännedom om rutinen avseende kontroll av legitimation för blivande nyanställda. Rutinen har dock införts 2015 och därför är det tveksamt, enligt de intervjuade, om rutinen är känd för chefer som gått chefsutbildningen före 2015 eller de som ännu inte har hunnit gå den än.

Enligt de intervjuade är det tydligt att det är respektive chef som är ansvarig för att kontroll av legitimationen för nyrekryterande. De intervjuade är dock mer osäkra om vem som har ansvaret för kontroll av legitimation för läkare och sjuksköterskor som övertas från annan enhet i landstinget.

När det gäller inhyrd personal har framgått att kontrollen av legitimationen normalt sett görs av den beställande verksamhetschefen vid avropet. Enligt uppgifter skickas sedan handlingarna avseende avropet m m till personalavdelningen. Den har dock, enligt uppgift vid intervjuerna, inte till uppgift att kontrollera att exempelvis kopia av legitimationen finns med.

5.2. Bedömning

Det har framgått av intervjuerna att det finns risk för att Riktlinjen i Chefshandledning LD Rekryteringsprocess inte är känd i organisationen. För de som känner till riktlinjen/rutinen är det dock tydligt enligt de intervjuade att det är rekryterande chef som är ansvarig för kontroll av legitimationen för den som skall anställas.

Vad gäller den inhyrda personalen saknas enligt vår mening skriftliga rutiner för att kontroll av legitimation sker och vem som skall göra det. Detta bör enligt vår mening åtgärdas.

6. På vilket sätt kontrollerar verksamheten att rutinen är ändamålsenlig och tillämpas på rätt sätt?

6.1. Beskrivning

Som framgår ovan finns det en rutin avseende kontroll av legitimation vid nyrekrytering. Det är Riktlinjer i Chefshandledning LD Rekryteringsprocess. Riktlinjen avser nyrekrytering.

Det har inte framgått av handlingarna eller av intervjuerna att ändamålsenligheten av denna rutin kontrolleras. Det noteras dock att rutinen för nyanställning upprättades 2015.

Av uppgifter från personalavdelningen framgår att personalakterna förvaras på 8 - 10 ställen ute i verksamheterna och att det är först på senare tid som dessa har börjat scannas och skickas in till personalavdelningen. Enligt uppgift har dock inte personalavdelningen något ansvar för att kontrollera akterna och dokumenten i dessa, exempelvis legitimationerna.

När det gäller den inhyrda personalen saknas rutin för kontroll av legitimation. Det finns därför inte någon rutin att kontrollera ändamålsenligheten av (Ramavtalet betraktas inte som en rutin i detta avseende).

6.2. Bedömning

Ansvaret för kontroll av legitimering vid nyrekrytering av läkare och sjuksköterskor ligger idag enligt riktlinjer/rutin på rekryterande chef. Motsvarande rutin bör enligt vår mening gälla vid inhyrning av läkare och sjuksköterskor enligt vår rekommendation under punkt 4.2 ovan. Huruvida tillämpningen av dessa rutiner är säkerställda bör enligt vår mening, och i enlighet med 6 kap 7 § kommunallagen, kontrolleras genom intern kontroll.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att verksamheten för närvarande inte kontrollerar att rutinen för kontroll av legitimationer är ändamålsenlig. Vår rekommendation är att kontrollen av legitimationer snarast förs in som del i internkontrollen.

7. Åtgärder med anledning av bristande bevis på legitimation

Av intervjuerna har framgått att den läkare som saknade legitimation har fått ändrad tjänst då det upptäcktes att legitimation saknades. Personen ifråga är föräldraledig. När personen kommer tillbaka i tjänst kommer personen att arbeta som vikarierande underläkare till dess att giltig legitimation uppvisas.

Vad avseende sjuksköterskorna har de fått en bestämd tid på sig att inkomma med bevis som ännu inte löpt ut. Några åtgärder i övrigt har inte vidtagits. Respektive chef uppger sig vara förvissad om att sköterskorna har legitimation samt den utbildning och erfarenhet som erfordras för legitimationen.

8. Framtiden

8.1. Beskrivning

Vid intervjuerna har framgått att det finns personalakter på 8 - 10 ställen i landstinget och att det är varierande kvalitet på dessa akter. Vidare har framgått att personalavdelningen har fått i uppdrag att scanna in personalakterna men det kommer att ta flera år innan samtliga är inskannade. Personalavdelningen har enligt uppgift inget uppdrag att kontrollera att samtliga dokument finns med i personalakten för de gamla akterna. Där handlar det enligt uppgift mest om att städa i akterna.

Vid intervjuerna har det dock framgått att personalavdelningen kontrollerar att samtliga dokument är med vid inskanning av nya akter.

Det är enligt intervjuerna inte bestämt vem som skall svara för inskanning av personalakterna när personalavdelningen fullgjort sitt uppdrag att scanna in de gamla akterna.

För att förbättra kontrollen, chefernas arbetssituation och kännedom om viktig administration har de intervjuade uppgett att det kan vara lämpligt att:

- Upprätta en checklista för chefer avseende bl.a. kontroll av legitimation av anställd och inhyrd personal.

- En tidig avstämning med nya chefer där bl.a. checklistan genomgås. Det kan ta upp till ett år innan nya chefer får sin chefsutbildning. Det kan vara bra om cheferna får kännedom om de viktigaste delarna i administrationen tidigare.
- Åtminstone till dess att all inskanning är genomförd, samla in de existerande personalakterna och förvara dem på ett ställe istället för att ha dem utspridda på 8 - 10 ställen.

8.2. Bedömning

Det har under denna granskning framgått att hanteringen av personalakterna har varit decentraliserad och i pappersformat. Vidare har framgått att de äldre akterna har varierande kvalitet och att det inte finns något uppdrag på att kontrollera att samtliga dokument i personalakten finns med. Vi bedömer att det är lämpligt att landstingsstyrelsen ger i uppdrag till någon att kontrollera att samtliga erforderliga dokument finns med i de gamla akterna.

I övrigt delar vi de intervjuades förslag till förbättringar som framgår ovan.

9. Avslutning

Syftet med granskningen har varit att ge underlag till revisorerna för att kunna bedöma om landstingsstyrelsen säkerställer att yrkesgrupper där legitimation krävs har giltig legitimation för att utöva yrket.

Landstinget har en rutin för kontroll av legitimation för nyanställda men eftersom den inte omfattar redan anställda eller inhyrd personal är vår uppfattning att rutinen för kontroll av legitimationen inte är tillräckligt ändamålsenlig.

Vi har i vår granskning av legitimationer avseende läkare och sjuksköterskor funnit att en läkare och två sjuksköterskor inte har kunnat uppvisa giltig legitimation.

För BDO genom Attensum AB

Joakim Eriksson