



Varbergs kommun

Tillämpning av skollagen 2 kapitlet, §§ 31-32 Registerkontroll av personal Granskningsrapport

KPMG AB
2015

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Revisionskriterier	2
1.5	Ansvarig nämnd	2
1.6	Metod	2
2.	Lagstiftningen	2
2.1	Vems ansvar?	
2.2	Vilka omfattas inte av lagen?	4
2.3	Hantering	5
3.	Rutiner och hantering i Varbergs kommun	5
4.	Sammanfattande bedömning	7

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg, (2000:873), trädde i kraft den 1 januari 2001. Den 1 april 2008 stärktes lagstiftningen, (2008:53, Lag om ändring i lag 200:873), till att omfatta fler kategorier och var gällande till och med utgången av juni 2011. Från och med den **1 juli 2011** regleras lagen om registerkontroll i den nya skollagen (2010:800). Syftet med kontrollen är att stärka barns och ungas skydd mot främst sexuella övergrepp. Lagen om registerkontroll förändrades den 18 december 2013 avseende hur kontrollen skall bestyrkas.

Registerkontrollen avser alla typer av anställningar inom förskoleverksamhet, förskoleklass, skolverksamhet för skolpliktiga barn samt skolbarnsomsorgen, oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig regi eller enskilt. Kontrollen gäller enbart den som erbjuds en anställning. Även korttidsanställd personal omfattas. Arbetsgivaren är skyldig att genomföra registerkontroll av den som erbjuds anställning men det är den arbetssökande själv som inhämtar registerutdraget.

Registerutdraget skall begränsas till uppgifter om sexualbrott och barnpornografibrott samt vissa andra brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov och grovt rån.

1.2 Syfte

Revisorerna i Varbergs kommun har konstaterat att de behöver ytterligare information om hur lagen tillämpas i kommunen för att kunna bedöma om rutinerna är ändamålsenliga och den interna kontrollen tillräcklig.

Granskningen skall ske utifrån kommunens rutiner för registerkontroll.

Vi har för avsikt att granska följande områden:

- Vilka rutiner finns för kontroll av personal som omfattas av skollagen 2 kapitlet, §§ 31-32?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar förskoleverksamhet, grundskola och skolbarnsomsorg.

1.4 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Skollag (2010:800) Kapitel 2, Registerkontroll av personal § 31 och § 32

1.5 Ansvarig nämnd

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden.

Granskningen är faktakontrollerad av Catrine Linde HR-konsult på barn- och utbildningsnämnden.

1.6 Metod

Granskningen kommer att genomföras genom:

- Studium av relevanta dokument
- Intervjuer med tjänstemän
- Stickprovsgranskning

2. Lagstiftningen

Lagen om tillämpning av registerkontroll trädde ikraft 1 januari 2001 och var gällande för arbetstagare som anställdes därefter. Lagen begränsades till att omfatta endast de sökandena som erbjöds en anställning inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Den 1 april 2008 utvidgades lagen till att omfatta fler verksamma kategorier inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, såsom service- och stödfunktioner, (vaktmästare, matpersonal, lokalvårdare), inhyrd personal från bemanningsföretag, praktikanter, lärarstudenter med verksamhetsförlagd utbildning, studerande inom kommunal vuxenutbildning samt personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Den 18 december 2013 började en ny lag gälla om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Den kompletterar de regler som redan finns. Lagen är en anpassning till

EU-regler om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Den som erbjuds anställning, uppdrag eller praktik ska på begäran visa upp ett utdrag ur polisens belastningsregister om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn. Reglerna gäller även de som är ledare i olika ideella barnverksamheter.

Registerkontroll regleras, avseende skolan, från och med den 1 juli 2011, i sin helhet, i 2 kap, "Huvudmän och ansvarsfördelning", § 31-33, i den nya skollagen, (2010:800).

Registerkontrollen avser alla typer av anställningar inom förskoleverksamhet, förskoleklass, skolverksamhet för skolpliktiga barn samt skolbarnsomsorgen, oaktat om verksamheten bedrivs i offentlig eller enskild regi. Följande verksamheter omfattas av lagstiftningen:

- Förskola
- Pedagogisk omsorg
- Öppen förskola
- Förskoleklass
- Grundskola och motsvarande riksinternatskola
- Obligatorisk särskola
- Specialskola
- Sameskola
- Öppen fritidsverksamhet och motsvarande enskilda verksamheter
- Fristående skolor och verksamheter på entreprenad

Huvudregeln är att lagen tillämpas på de personer som erbjuds ett arbete på samma villkor som en anställd inom verksamheten. Härigenom omfattas följande kategorier av lagen:

- Personer som är anställda hos någon som ingått avtal med den som bedriver förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg om att sköta stödfunktion som till exempel städning, fastighetsskötsel eller skolskjuts på entreprenad.
- Anställda på bemanningsföretag
- Enskilda uppdragstagare

- Kommunanställda som tillhör en annan nämndförvaltning än den som ansvarar för kommunens förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg, men som på grund av kommunens organisation tilldelas arbetsuppgifter inom dessa verksamheter. Det kan till exempel gälla personal från fritidsförvaltningen eller fastighetsförvaltningen.

Huvudmannens val att rekrytera personal på annat sätt än genom anställning ska således inte vara avgörande för vilka kategorier som omfattas av lagen om registerkontroll. Dock får registerutdrag begäras endast av personal inom ovanstående kategorier, som har påbörjat sin anställning efter lagens ikraftträdande, d.v.s. den 1 april 2008.

Registerutdraget visar om en person har blivit dömd för vissa allvarliga brott i regel under de senaste tio åren. Utdraget begränsas till uppgifter om sexualbrott, barnpornografibrott samt mord, dråp, grov misshandel, människorov och grovt rån.

Lagen innebär inte något förbud mot att anställa en person med ett registerutdrag med anteckning om brott.

2.1 Vems ansvar?

Det är den aktuella verksamhetens huvudman som ansvarar för att kontrollen genomförs inför arbetets igångsättning. Som tidigare nämnts regleras tillämpningen av lagen om registerkontroll i den nya skollagen, (2010:800, 2 kap, 31-33 §), vilket förtydligar rektors ansvar.

Eftersom huvudmannen för verksamheten ges en skyldighet att utföra registerkontroll även av de personer som är anställda hos andra arbetsgivare, bör det i de avtal som ingås mellan parterna finnas tydliga villkor som möjliggör för huvudmannen att genomföra en sådan kontroll och som tillförsäkrar rätten att neka en enskild person tillträde till verksamheten om skäl framkommer vid registerkontrollen.

2.2 Vilka omfattas inte av lagen?

Allmänt gäller att den som när lagändringen trädde kraft den 1 april 2008 redan var anställd av exempelvis ett bemanningsföretag eller annat entreprenadföretag med verksamhet inom förskola, skola eller barnomsorg med hänsyn till den personliga integriteten inte ska omfattas av lagen.

Vidare är lagen inte gällande för den som anställts före lagändringen inom andra kommunala förvaltningar som inte berör verksamheterna inom förskola, skola och barnomsorg, men som senare tilldelas eller erbjuds uppdrag inom berörda verksamheter.

Kategorier som inte berörs av lagen är barns och elevers personliga assistenter (regleras enligt LSS), vuxna familjemedlemmar till dagbarnvårdare samt föräldrar som deltar i verksamheter där deras egna barn vistas. I föräldrakooperativa förskolor är det

exempelvis väldigt vanligt att föräldrar mer eller mindre regelbundet arbetar inom verksamheten vid frånvaro bland den ordinarie personalen eller agerar som förstärkning oavsett personalens närvaro. Motiveringen avseende den sistnämnda gruppen är att alla människor har rätt att bli föräldrar och att vara delaktiga i sina barns skolgång utan att behöva bevisa sin lämplighet.

Vidare bedöms att huvudmannen inte har några eller ytterst begränsade möjligheter att påverka valet av färdtjänstchaufförer och bussförare i linjetrafik. Härigenom framstår registerkontroll som praktiskt svår genomförbar.

Bestämmelserna omfattar inte heller personer som utför tillfälliga arbetsuppgifter som t.ex. en elektriker eller en rörmokare som anlitas för att utföra vissa reparationsarbeten.

Lagen är ej gällande för de som erbjuds en förnyad anställning inom 1 år hos samma arbetsgivare. Härigenom bör beaktas att vikarier och timanställda som inom 1 år erbjuds förnyad anställning eller förlängning inte ska genomgå en registerkontroll.

2.3 Hantering

Arbetsgivaren är skyldig att enligt tidigare lag (Lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg) och skollagen (2 kap 31§) genomföra registerkontroll av den som erbjuds anställning, men det är den arbetssökande själv som inhämtar registerutdraget. Uppvisat registerutdrag ska återlämnas till den person det avser, om så begärs.

Av lagen framgår att arbetsgivaren i efterhand måste kunna styrka att lagen har följts. Detta kan ske genom att en kopia på utdraget tas eller att en tjänsteanteckning görs. Det är vidare viktigt att kopiorna eller noteringarna förvaras på ett säkert sätt. Skollagen begränsar således inte arbetsgivarens möjlighet att spara en kopia på utdraget.

Från och med den 18 december 2013 genomfördes en ändring i lagen beträffande bestyrkandet av utdraget (ändringar i lagen (1998:620) om belastningsregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister). Detta gäller för personal som har anställts efter den 1 januari 2014 och som inte omfattas av skollagens reglering av registerkontroll av personal.

3. Rutiner och hantering i Varbergs kommun

Av granskningen framgår att det finns skriftlig dokumenterad information om registerkontroll och om rutiner för kontroll av utdrag från belastningsregistret. Informationen finns tillgänglig för alla medarbetare att ta del av på Varbergs kommuns intranät.

Skol- och förskoleenheterna ansvarar själva för genomförande av registerkontroll vid anställning. Det finns en god kännedom och rutiner om kontroll av belastningsregister vid anställning. Flertalet av enheterna tar, enligt utsagor kopia på utdraget eller gör notering i det personaladministrativa systemet (Personec). Ett flertal enheter har tidigare skickat kopian till barn- och utbildningsförvaltningens kansli där kopia har arkiverats i pärm. Vissa enheter arkiverar kopiorna själv. Sedan 2014 skall kopia skickas i enlighet med dokumenthanteringsplan till personalkontoret.

Ansvar för att kontrollera belastningsregister åligger respektive förskolechef och rektor.

Det finns rutiner på förvaltningen avseende timavlönade vikarier. För anställning av timavlönade vikarier finns det en vikarieförmedling (Timepool) som kontrollerar utdragen från belastningsregistret. Där noteras kontrollen i ett register som handhas av en särskild handläggare. Registret innehåller alla tillfälligt anställda inom skola/barnomsorg som lämnat registerutdrag. Förskoleenheter och skolenheter skall anlita vikarier via vikarieförmedlingen.

Vi noterar att det finns en viss osäkerhet beträffande kontroll av personal som inte är anställd av barn – och utbildningsförvaltningen och internt förflyttad personal. Denna osäkerhet gäller även internt flyttad personal oavsett anställningsform.

Det framkommer att vissa kategorier som tillhör Serviceförvaltningen och som är placerade inom förskole- och skolverksamhet inte har kontrollerats.

Beträffande skolskjutsarna som ligger på entreprenad finns det avtal som reglerar ansvaret. Enligt avtalet är det Entreprenören som har ansvaret för att kontrollera belastningsregister. Det finns dock inget som explicit ger huvudmannen möjlighet att kontrollera att entreprenören de facto genomför kontroll.

Vid kontroll av personal anställd efter 2008 framkom att det finns brister i rutinerna beträffande att original eller kopia på original av registerutdrag skall förvaras på sådant vis att det går att avgöra om det har lämnats ett registerutdrag. Det finns brister i efterföljandet av rutinerna beskrivna i kommunens intranät. Likaså finns det brister avseende registrering i Personec.

Av 90 granskade personalakter för pedagogisk personal, skolsköterskor, kuratorer, psykologer, servicepersonal och skolledare saknades 60 registerutdrag i personalakt. Efter en förfrågan till enheterna kunde i efterhand ytterligare 34 utdrag från belastningsregistret styrkas. Det innebär att arbetsgivaren inte kan styrka att samtliga av anställningarna gjorda efter 2008 har uppvisat utdrag från belastningsregistret utifrån vårt stickprov.

Detta visar på tydliga brister i rutinerna. Vi vill dock särskilt påpeka att detta inte innebär att kontroll vid anställning inte har skett, utan att den interna kontrollen är bristfällig avseende styrkandet av kontroll. Dock kan bristerna i rutinerna leda till att det inte sker

någon kontroll av belastningsregistret, då det uppenbarligen finns en osäkerhet om hur bestyrkandet skall handhas.

Utifrån ett riskperspektiv är det extra viktigt att rutinerna följs avseende vissa kategorier av personal som arbetar nära barn i de lägre åldrarna.

4. Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att det finns betydande brister i rutinerna för registerkontroll av belastningsregister på förskole- och skolenheterna i Varberg utifrån vår granskning.

Trots att det finns tydligt dokumenterade rutiner framtagna av barn- och utbildningsförvaltningen följs de inte av verksamheterna som berörs av lagstiftningen.


Lagstiftningen föreskriver att arbetsgivaren i efterhand måste kunna styrka att lagen har följts. Detta går inte att styrka i efterhand för all personal enligt vår granskning. Vilket medför en osäkerhet huruvida kontroll har skett eller ej. Skollagen begränsar inte möjligheten att ta kopia på registerutdrag.

Likaså bör påpekas att det är extra noga med att registerkontroll genomförs för de personalkategorier där riskexponeringen är hög.

Vi rekommenderar att förvaltningen genomför egna stickprovskontroller för att kontrollera att lag och rutiner efterföljs, detta gäller även personal som inte är anställd av barn- och utbildningsförvaltningen, exempelvis entreprenörer. Vi vill betona att det är förskolechefen eller rektorns ansvar att kontroll genomförs och dokumenteras.

Vi rekommenderar att nämnden återkommande genomför kontroller för att upprätthålla rutinerna för kontroll av belastningsregistret.

KPMG, dag som ovan



Lars Jönsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor