



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

November 2023

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
autorisation af sundheds-
personer, som er uddannet
i et andet land**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af autorisation af sundhedspersoner, som er uddannet i et andet land

24. oktober 2023

RN 413/23

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede den 13. september 2023 om en undersøgelse af autorisation af sundhedspersonale, som er uddannet i et andet land, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i 4. kvartal 2024.

II. Baggrund

2. Det fremgår af Statsrevisorernes anmodning, at mangel på sundhedspersonale er et problem for sundhedssektoren, som kan true både patienternes sikkerhed og personalets trivsel, og at ansættelse af sundhedspersoner, som er uddannet i udlandet, kan afhjælpe behovet for arbejdskraft.




















3. En sundhedsperson, der har en udenlandsk uddannelse, skal have dansk autorisation for at arbejde i Danmark. Der er forskellige regler for, hvordan en sundhedsperson med udenlandsk uddannelse opnår dansk autorisation. Det afhænger bl.a. af, om sundhedspersonen er uddannet inden for eller uden for EU/EØS. Sundhedspersoner, som er uddannet uden for EU/EØS, skal også have en arbejds- og opholdstilladelse, hvilket varetages af Udlændinge- og Integrationsministeriet.

4. Der findes i alt 19 faggrupper af sundhedspersoner, som kræver dansk autorisation for at kunne arbejde med deres profession i Danmark. Figur 1 viser de 19 faggrupper.

EU/EØS

Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) er et samarbejde mellem EU og Norge, Island og Liechtenstein. I undersøgelsen dækker begrebet EU/EØS over de 27 EU-lande, de 3 EØS-lande og Schweiz.

Figur 1
De 19 faggrupper, som kan søge om autorisation

 Sygeplejerske	 Social- og sundhedsassistent	 Læge	 Tandlæge
 Ambulancebehandler	 Bandagist	 Behandlerfarmaceut	 Bioanalytiker
 Ergoterapeut	 Fodterapeut	 Fysioterapeut	 Jordemoder
 Kiropraktor	 Klinisk diætist	 Klinisk tandtekniker	 Osteopat
 Optometrist	 Radiograf	 Tandplejer	

Kilde: Styrelsen for Patientsikkerhed.

Dansk lovgivning på området

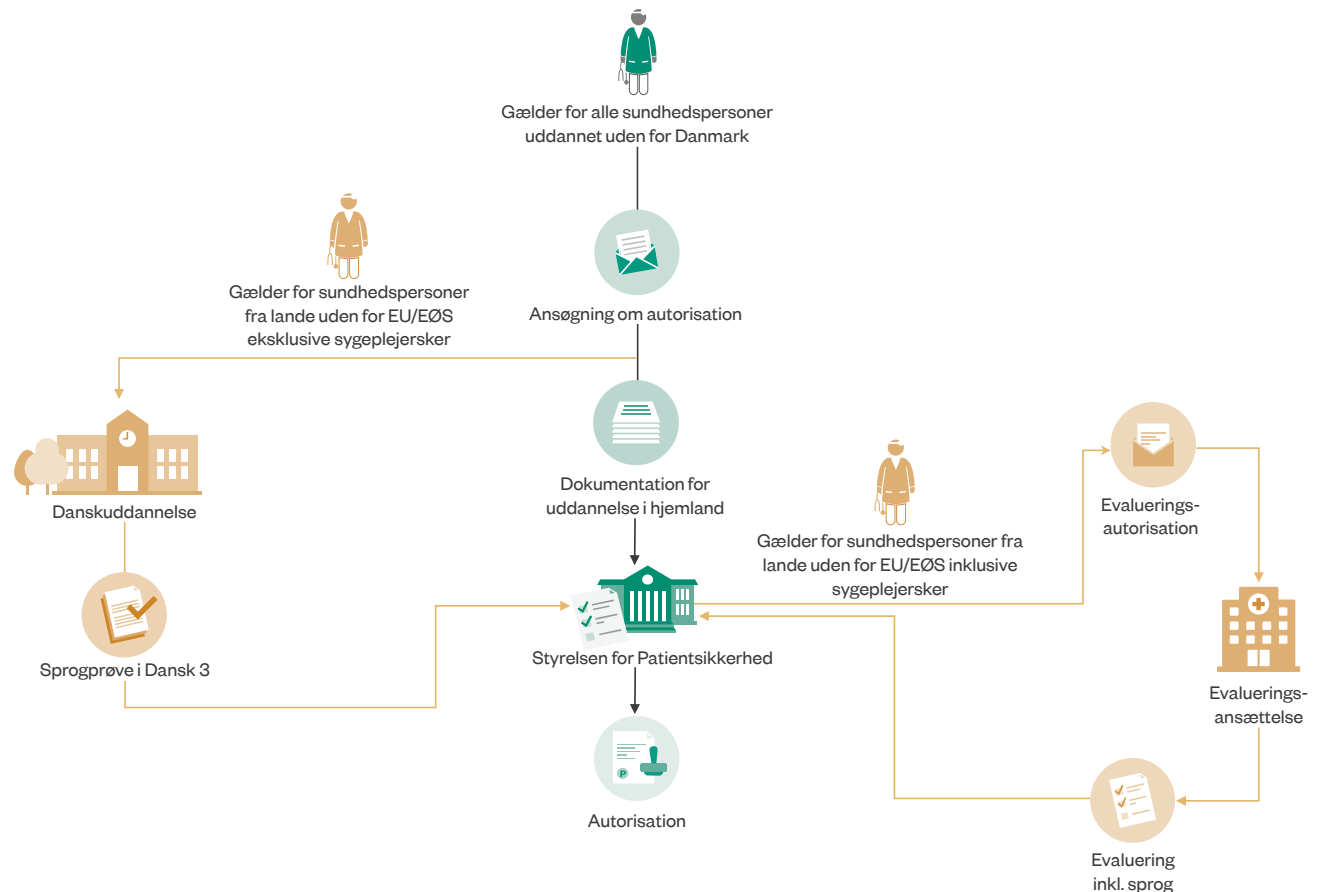
Styrelsen for Patientsikkerhed behandler ansøgningerne om autorisation fra sundhedspersoner, som er uddannet i udlandet, ud fra bl.a. bekendtgørelse nr. 478 af 10. maj 2013 om autorisation af visse sundhedspersoner, der er statsborgere i og/eller uddannet i et land uden for EU/EØS.

Regler for autorisationer

5. Som medlem af EU er Danmark forpligtet til at følge EU's direktiv 2005/36/EF for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Generelt betyder direktivet, at en statsborger fra et EU-/EØS-land er kvalificeret til at udøve et erhverv i et andet EU-/EØS-land, hvis personen er kvalificeret til at udøve erhvervet i sit hjemland. Direktivet indeholder derudover særlige regler for nogle sundhedspersoner – læger, tandlæger, sygeplejersker og jordemødre – som kan få automatisk anerkendelse, hvis deres uddannelser lever op til nogle mindstekrav fastsat i direktivet. I Danmark er det Styrelsen for Patientsikkerhed, der vurderer, om en sundhedsperson lever op til anerkendelsesdirektivet. Hvis sundhedspersonen gør det, modtager personen dansk autorisation.

6. Sundhedspersoner fra lande uden for EU/EØS kan få dansk autorisation, hvis Styrelsen for Patientsikkerhed vurderer, at ansøgeren lever op til forskellige betingelser, herunder at ansøgerens uddannelse er egnet til afprøvning, og at ansøgeren ikke er frataget eller har indskrænkninger i sin autorisation fra udlandet. Ansøgeren skal efterfølgende bestå de prøver, der er fastlagt i den danske lovgivning på området. Forløbet for udenlandske sundhedspersoner, der søger om autorisation, er illustreret i figur 2.

Figur 2
Autorisationsforløbet for sundhedspersoner uddannet uden for Danmark



Ansøgning om autorisation. Alle sundhedspersoner, der er uddannet i udlandet, skal ansøge om autorisation og sende nødvendig dokumentation til Styrelsen for Patientsikkerhed, som vurderer, om betingelserne for at opnå autorisation er opfyldt.



Vurdering af uddannelse. Alle sundhedspersoner, der er uddannet i udlandet, skal sende dokumentation for deres uddannelse til Styrelsen for Patientsikkerhed og dokumentation for, at der ikke er rejst tilsynssager mod dem i udlandet.



Godkendelse af sproglige færdigheder. Alle sundhedspersoner fra lande uden for EU/EØS skal sende dokumentation for en bestået sprogprøve i Dansk 3 til Styrelsen for Patientsikkerhed. Sygeplejersker fra lande uden for EU/EØS har været undtaget fra sprogprøvekravet siden juni 2023. Sundhedspersoner uddannet inden for EU/EØS skal ikke dokumentere deres sproglige færdigheder i dette trin.



Ansøgning om evalueringsautorisation. Alle sundhedspersoner fra lande uden for EU/EØS skal søge Styrelsen for Patientsikkerhed om en evalueringsautorisation. Med en evalueringsautorisation kan sundhedspersoner ansøge om en evalueringsansættelse i det danske sundhedsvæsen. Evalueringsansættelser er for de fleste faggrupper af min. 6 måneders varighed. Læger skal som udgangspunkt gennemføre 2 evalueringsansættelser.



Evaluering inkl. sprog. Undervejs i en evalueringsansættelse skal arbejdsgiveren evaluere sundhedspersonerne og i denne forbindelse bl.a. vurdere sundhedspersonernes sproglige kompetencer. Arbejdsgiveren sender evalueringerne til Styrelsen for Patientsikkerhed.



Tildeling af autorisation. Styrelsen for Patientsikkerhed kan i sidste ende tildele sundhedspersonerne autorisation, hvis alle betingelser er opfyldt.

Note: For læger, tandlæger og jordemødre er der desuden krav om at bestå forskellige fagprøver og kurser, som ikke fremgår af figuren for at begrænse figurens kompleksitet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dansk lovgivning på området.

Sprogprøve i Dansk 3

Den afsluttende eksamen til Danskuddannelse 3. Uddannelsen er lavet til udlændinge med mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. Det er den sværeste af danskuddannelserne til voksne udlændinge.

Det fremgår af figur 2, at sundhedspersoner, som er uddannet uden for Danmark, skal igennem forskellige trin for at opnå dansk autorisation. Trinnene afhænger af sundhedspersonernes fag, og hvor de er uddannet.

Styrelsen for Patientsikkerheds sagsbehandling

7. Styrelsen for Patientsikkerhed oplyste i deres seneste årsrapport for 2022, at styrelsen gennem flere år havde oplevet en stor stigning i antallet af nye ansøgninger fra sundhedspersoner fra lande uden for EU/EØS, hvilket havde medført en sagspukkel af ubehandlede sager. I 2022 modtog styrelsen ca. 1.200 ansøgninger om autorisation fra sundhedspersoner fra lande uden for EU/EØS. Det er mere end dobbelt så mange ansøgninger, som styrelsen modtog i 2016.

8. Folketinget har ad flere omgange afsat midler for at nedbringe sagspuklen for sundhedspersoner fra lande uden for EU/EØS. På finansloven for 2022 blev der for 2022 og 2023 afsat samlet 23,1 mio. kr. til ekstra årsværk i Styrelsen for Patientsikkerhed og til ekstern bistand til fx at vurdere, om udenlandske uddannelser svarer til de danske. I februar 2023 blev der med en akutplan for 2023 og 2024 samlet set tilført 14,7 mio. kr. til Styrelsen for Patientsikkerhed og Styrelsen for International Rekruttering og Integration til at nedbringe sagspuklen. Med akutplanen fulgte også et ændret sprogkrav til sygeplejersker fra lande uden for EU/EØS, som efter juni 2023 ikke lænere skulle bestå en danskprøve. Samtidig blev der nedsat en taskforce, som efter planen kommer med forslag til hurtigere autorisation af udenlandske sundhedspersoner i løbet af 2023.

9. I februar 2022 undersøgte Ombudsmanden sagsbehandlingstider for udenlandske lægers ansøgning om autorisation. I undersøgelsen kritiserede Ombudsmanden bl.a., at den tid, der går, fra Styrelsen for Patientsikkerhed modtager en ansøgning, til styrelsen påbegynder sin vurdering af uddannelsen, var steget fra ca. 10 måneder i slutningen af 2018 til 36 måneder i februar 2022. I begyndelsen af 2024 vil Ombudsmanden følge op med en ny undersøgelse. Styrelsen har oplyst, at tiden til første sagsbehandling for læger var faldet til 3 måneder i oktober 2023 som følge af de afsatte midler til at nedbringe sagspuklen.

Statsrevisorernes spørgsmål

10. Statsrevisorerne har anmodet om, at Rigsrevisionen besvarer følgende spørgsmål:

- Er lovgivningen ensartet for sundhedspersoner inden for EU/EØS og uden for EU/EØS, og hvad beror eventuelle forskelle på?
- Hvordan sikrer Styrelsen for Patientsikkerhed, at sundhedspersoner, der er omfattet af autorisationslovgivningen, bliver autoriseret og anerkendt efter gældende love og regler på området?
- Hvordan og ud fra hvilke kriterier vurderer Styrelsen for Patientsikkerhed, om en udenlandsk uddannet sundhedspersons grunduddannelse er egnet til afprøvning?
- Hvor ofte påpeger arbejdsgivere sprogproblemer, når de evaluerer sundhedspersoner, hvor en officiel danskprøve er et krav for ansættelse, sammenlignet med sundhedspersoner som sygeplejersker, hvor danskundskaberne alene vurderes af arbejdsgiver?

- Hvor lang tid tager det i gennemsnit for sundhedspersonale uddannet uden for EU/EØS at bestå sprogkravene efter de nuværende regler?
- Har Styrelsen for Patientsikkerhed tilfredsstillende sagsbehandlingstider for behandlingen af autorisation af udenlandske sundhedspersoner, fx sammenlignet med øvrige nordiske lande?

Vi forventer i hovedsagen at kunne besvare Statsrevisorernes spørgsmål.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

11. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere, om Styrelsen for Patientsikkerhed har en tilfredsstillende forvaltning af autorisation af sundhedspersoner, som er uddannet i udlandet.

12. Rigsrevisionens undersøgelse vil bestå af 4 afsnit, der tilsammen svarer på Statsrevisorernes 6 spørgsmål. Tabel 1 viser, hvordan de 4 afsnit relaterer sig til Statsrevisorernes spørgsmål, og hvilke metoder Rigsrevisionen vil bruge for at svare på spørgsmålene.

Tabel 1

Sammenhæng mellem Rigsrevisionens afsnit i undersøgelsen og Statsrevisorernes spørgsmål

Afsnit i undersøgelsen	Statsrevisorspørgsmål	Tiltag i undersøgelsen
Variation i lovgivning	1	Vi vil beskrive de forskelle og ligheder, der er i lovgivningen for sundhedspersoner inden for og uden for EU/EØS, herunder krav til sprogprøve og evalueringsansættelse. I det omfang lovgiver har begrundet årsagerne til forskelle i lovgivningen, vil vi også beskrive det.
Styrelsen for Patientsikkerheds sagsbehandling	2 + 3	Vi vil gennemgå Styrelsen for Patientsikkerheds interne retningslinjer for bl.a. vurdering af grunduddannelser for sundhedspersoner, som er uddannet i udlandet, og vurdering af evalueringsansættelse. Vi vil også gennemgå udvalgte autorisationsager for at vurdere, om Styrelsen for Patientsikkerheds sagsbehandling lever op til gældende love og regler samt egne retningslinjer for området, herunder for vurdering af grunduddannelse og evalueringsansættelse.
Sprogevaluering	4	Vi vil undersøge, om der for faggrupper med og uden sprogkrav er forskelle i andelen af sprogevalueringer, hvor arbejdsgiver påpeger sprogproblemer.
Sundhedspersoners autorisationsforløb	5 + 6	Vi vil undersøge det samlede tidsforløb, fra en sundhedsperson søger om autorisation, til autorisationen forligger. Opgørelsen vil både vise sagsbehandlingstiden for ansøgere inden for og uden for EU/EØS. Vi vil i den forbindelse særskilt opgøre den tidsmæssige udstrækning, fra ansøgere påbegynder danskuddannelsen, til eksamensbeviset forligger. Vi vil også opgøre, hvor lang tid ansøgere typisk anvender på at opfylde kravet om evalueringsansættelse. Vi planlægger også at gennemføre benchmarking af sagsbehandlingstider for autorisationsforløb i andre nordiske lande. Denne benchmarking forudsætter frivillig deltagelse fra disse lande.

Kilde: Rigsrevisionen.

Undersøgelsens afgræsning

13. Undersøgelsen vil blive afgrænset til 3-4 udvalgte faggrupper af udenlandske sundhedspersoner, der søger autorisation i Danmark, fx læger, sygeplejersker, radiografer og tandlæger. Udvælgelseskriterierne vil bl.a. bygge på antal ansøgere og estimer af den nuværende personalemangel for de pågældende faggrupper.

14. Undersøgelsesperioden vil som udgangspunkt omfatte perioden fra 1. februar 2022 og frem. Undersøgelsesperioden vil på den måde blive afgrænset fra den periode, hvor COVID-19-epidemien havde de mest indgribende virkninger på samfundet, herunder på danskuddannelserne og sundhedsvæsenet.

15. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Birgitte Hansen