

Afrapportering:

Arbejdsgruppen for løsninger til at understøtte, at kun egnede medarbejdere opnår ansættelse i ældreplejen

Indhold	
1. Indledning	4
Baggrund	4
2. Arbejdsgruppens opgaver og proces for udarbejdelse	4
3. Krav om indhentelse af offentlige straffeattester ved ansættelse af personale og ledelse i pleje- og omsorgssektoren	5
3.1 <i>Gældende regler</i>	5
Gældende regler om straffeattester	5
Private straffeattester	5
Offentlige straffeattester	6
Krav om indhentelse af straffeattester i tilbud og plejefamilier, som er omfattet af lov om socialtilsyn	6
Børneattester (som model for eventuelle omsorgsattester)	7
Andre offentligretlige regler og principper i forbindelse med indhentelse af straffeattester	8
3.2 <i>Vurdering af fordele og ulemper ved krav om indhentelse af offentlige eller private straffeattester, eller indførelse af omsorgsattester i stil med børneattester, hvor der er adgang til udvalgte dele af straffeattesten, ved ansættelser i ældreplejen</i>	8
4. Autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere	9
4.1 <i>Arbejdsopgaver for social- og sundhedshjælpere</i>	10
4.2 <i>Gældende regler i forhold til autorisation på sundhedsområdet</i>	10
Autorisationsloven	10
Formålet med autorisationsordninger jf. autorisationsloven	10
Tilsyn og tilsynsforanstaltninger	10
Sanktionsmuligheder i tilsynet med sundhedspersoner	10
4.3 <i>Vurdering af fordele og ulemper ved en autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere</i>	11
Vurderede effekter ved indførelse af autorisation	12
Vurderede udfordringer forbundet med en autorisationsordning	12
Økonomiske konsekvenser	13
5. Registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren	14
5.1 <i>Vurdering af fordele og ulemper ved registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren</i>	16
6. Eksisterende muligheder inden for gældende regler	17
6.1 <i>Brug af vikarer og vikarbureauer</i>	18
6.2 <i>Initiativer, der kan sikre en god ansættelsesprocedure</i>	18
6.4 <i>Ledelse og kultur i ældreplejen</i>	19
6.5 <i>Sammenfattende om eksisterende muligheder</i>	20
7. Internationale erfaringer	20
7.1 <i>Besvarelser fra landene</i>	21
7.2 <i>Erfaringer fra Sverige</i>	21
Autorisation	21

Register over tidligere ansættelser.....	21
7.3 <i>Erfaringer fra Nederlandene</i>	21
Autorisation.....	21
Indhentelse af straffeattest eller lignende	21
Register over tidligere ansættelser.....	22
7.4 <i>Erfaringer fra Finland</i>	23
7.5 <i>Erfaringer fra Island</i>	23
7.6 <i>Erfaringer fra Norge</i>	23
8. Overvejelse af de præsenterede forslag	23
8.1 <i>Overvejelser af krav om indhentelse af straffeattester, eller indførelse af omsorgsattester</i>	24
8.2 <i>Overvejelser om autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere</i> 25	
8.3 <i>Overvejelser om registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren</i>	26
8.4 <i>Overvejelser om eksisterende muligheder inden for gældende ansættelsesretlige regler</i>	27

1. Indledning

Baggrund

I lyset af TV 2 dokumentaren *Plejhjemmene bag facaden* er der i medierne sat fokus på flere tilfælde, hvor medarbejdere i ældreplejen har udvist en adfærd, der er krænkende og ikke fagligt forsvarlig og i nogle tilfælde endda ulovlig. Der er blandt andet tale om sager, hvor medarbejdere har udvist en uacceptabel adfærd med ydmygende behandling af plejehjemsbeboere, hvor medarbejdere har begået tyveri eller optaget videoer af plejehjemsbeboere og foretaget ulovlig deling af video.

Der er nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der har haft til opgave at undersøge mulige løsninger til at sikre, at kun egnede medarbejdere opnår ansættelse i ældreplejen. Arbejdsgruppen har ifølge kommissoriet haft til opgave at overveje fordele og ulemper ved: (1) at indføre krav om indhentelse af offentlige straffeattester ved ansættelse af personale og ledelse i pleje- og omsorgssektoren, (2) at indføre en autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere, samt (3) at etablere en registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren. Derudover skal arbejdsgruppen afdække, hvilke muligheder, der allerede eksisterer inden for gældende lovgivning, og der skal indhentes internationale erfaringer om, hvordan disse udfordringer håndteres i andre lande.

Der arbejder samlet set over 90.000 medarbejdere i ældreplejen. Heraf er næsten 35.000 ansat som social- og sundhedshjælpere, og der er næsten 17.000 medarbejdere, der ikke har en uddannelse, der er målrettet opgaverne i ældreplejen eller er ufaglærte. Selvom det i lyset af de mange ansatte i ældreplejen må siges at have undtagelsens karakter, at der udvises en uacceptabel adfærd, er ældreplejen et område, hvor det forudsættes, at alle medarbejdere opfører sig professionelt og udviser omsorg. I arbejdet med at undersøge mulige løsninger til at understøtte, at kun egnede medarbejdere opnår ansættelse i ældreplejen, er det således en målsætning at blive opmærksom på ansøgere, der ikke egner sig til ansættelse i ældreplejen.

I denne afrapportering er der fokus på konkrete initiativer, der skal bidrage til at sikre, at det kun er egnede medarbejdere, der får og har ansættelse i ældreplejen.

Selvom der kan identificeres initiativer, der kan bidrage til at sikre, at kun egnede medarbejdere får ansættelse i ældreplejen, hænger de eksempler, der har været fremme i medierne også sammen med temaer som organisering, ledelse, tilsyn, rekruttering, og kvalitet og kompetencer. Dette er også de temaer, der har været arbejdet med i partnerskabet mellem Social- og ældreministeriet, KL, FOA og Ældre Sagen, hvor der er afholdt to ældretopmøder. De initiativer, der behandles i denne afrapportering, har således fokus på at undgå, at der ansættes medarbejdere, der ikke er egnede. Dette skal ses i sammenhæng med, at god faglig ledelse, medarbejdernes kompetencer og fokus på faglige værdier i ældreplejen helt grundlæggende skal være bærende fokusområder og værdier, der skal sikre en værdig ældrepleje.

Nærværende afrapportering kan bidrage til initiativer, der kan forebygge, at de forkerte mennesker får ansættelse i ældreplejen, men skal således også ses i sammenhæng med ledelse, kultur og kompetencer.

2. Arbejdsgruppens opgaver og proces for udarbejdelse

Arbejdsgruppen har haft til opgave at undersøge mulige løsninger til, hvordan kommunerne kan få værktøjer til at understøtte, at kun egnede medarbejdere opnår ansættelse i ældreplejen.

Arbejdsgruppen har haft til opgave at undersøge fordele og ulemper ved:

- Krav om indhentelse af offentlige straffeattester, eller indførelse af omsorgsattester i stil med børneattester, hvor der er adgang til udvalgte dele af straffeattesten, ved ansættelser i ældreplejen.
- Autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere.
- Registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren.
- Hvordan man med de allerede gældende ansættelsesretlige regler, har mulighed for at sikre, at det udelukkende er medarbejdere der har det rette kvalifikationer, der tilbydes ansættelse i ældreplejen.
- Der skal inddrages internationale erfaringer.
- Der skal beskrives udgifter forbundet med de beskrevne løsningsmodeller.

Arbejdsgruppen har været forankret i Sundhedsministeriet og Social- og Ældreministeriet. Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Udenrigsministeriet har været inddraget i forhold til konkrete spørgsmål eller tematikker.

Følgende parter er blevet hørt i forbindelse med den endelige udarbejdelse af afrapporteringen: FOA, SOSU-skolerne og Ældre Sagen. Høringssvarene er vedlagt som bilag til afrapporteringen. KL har i forbindelse med udarbejdelse af afrapporteringen kommenteret på udkast til rapport.

3. Krav om indhentelse af offentlige straffeattester ved ansættelse af personale og ledelse i pleje- og omsorgssektoren

I nedenstående vil gældende regler og fordele og ulemper ved krav om indhentelse af offentlige straffeattester ved ansættelse af personale og ledelse i pleje- og omsorgssektoren blive gennemgået.

3.1 Gældende regler

Gældende regler om straffeattester

Overordnet findes to typer straffeattester: Straffeattester til privat brug (private straffeattester) og straffeattester til offentlig brug (offentlige straffeattester). Herudover findes der børneattester, som omfatter overtrædelse af en række af straffelovens bestemmelser om radikaliserings, terrorisme og seksualforbrydelser begået mod børn under 15 år. Børneattester skal medvirke til at sikre, at personer, som beskæftiger sig med børn under 15 år, ikke tidligere har været straffet for bl.a. overgreb på børn.

Private og offentlige straffeattester ses umiddelbart som havende størst relevans for ældreplejen. Disse vil derfor blive beskrevet uddybende nedenfor. De overordnede principper for børneattester skitseres også, da disse har været nævnt som en model for eventuel indførelse af omsorgsattester.

Private straffeattester

Den private straffeattest indeholder bl.a. oplysninger om overtrædelser af følgende forhold:

- Straffeloven: Domme og bødevedtagelser, samt tiltalefrafald med vilkår.
- Lovgivningen om euforiserende stoffer: Domme, der eksempelvis har medført betinget eller ubetinget fængselsstraf eller rettighedsfrakendelse. og bødevedtagelser, hvis der fx er sket rettighedsfrakendelse.

- Lovgivningen om våben og eksplosivstoffer: Domme, der eksempelvis har medført betinget eller ubetinget fængselsstraf eller rettighedsfrakendelse, og bødevedtagelser, hvis der fx er sket rettighedsfrakendelse.
- Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning: Domme, der eksempelvis har medført betinget eller ubetinget fængselsstraf eller rettighedsfrakendelse, og bødevedtagelser, hvis der fx er sket rettighedsfrakendelse.
- Udenlandske afgørelser for tilsvarende lovovertrædelser fremgår også af den private straffeattest, hvis de er registreret i Kriminalregisteret.

Oplysningerne om en begået lovovertrædelse fremgår som udgangspunkt af den private straffeattest i to til fem år afhængig af, hvilken sanktion, der er tale om. Bødestrafte medtages således frem til, at der er forløbet 2 år fra den endelige afgørelse. Domme, hvor der er idømt betinget fængsel, medtages i indtil 3 år fra datoen for den endelige afgørelse. Hvis der ved dommen er idømt ubetinget fængselsstraf medtages afgørelsen, indtil der er forløbet 5 år fra den endelige løsladelse.

Offentlige straffeattester

Offentlige straffeattester kan i visse tilfælde alene med samtykke fra pågældende, udstedes efter anmodning til en række nærmere angivne offentlige myndigheder til brug for nærmere angivne formål, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 23. Straffeattester til offentlig brug kan fx udstedes til regionerne og kommunerne for personer, der søger ansættelse eller er ansat til at yde indsats i henhold til §§ 83 og 85 i lov om social service, samt for personer, der søger ansættelse eller er ansat ved tilbud, hvor der ydes en sådan indsats.

Den offentlige straffeattest indeholder bl.a. oplysninger om følgende forhold:

- Domme og bødevedtagelser for overtrædelse af straffeloven
- Domme for overtrædelse af anden lovgivning, hvis der fx er idømt betinget eller ubetinget fængselsstraf eller der er frakendt rettigheder i forbindelse med dommen.
- Bødevedtagelser for overtrædelse af anden lovgivning, hvis der er sket frakendelse eller udskydelse af rettigheder.

Oplysningerne om en begået lovovertrædelse fremgår som udgangspunkt af den offentlige straffeattest i 10 år regnet fra endelig dom, endelig løsladelse eller rettighedsfrakendelsens udløb.

Forskellene mellem den private og den offentlige straffeattest er, at den offentlige straffeattest indeholder flere oplysninger end den private straffeattest, og at oplysninger i den private straffeattest vil fremgå i op til fem år efter evt. løsladelse, mens oplysninger i den offentlige straffeattest vil fremgå i 10 år efter dom, løsladelse eller frakendelsens udløb. For begge straffeattester gælder det, at de personer straffeattesten vedrører, som udgangspunkt skal give samtykke til indhentelse af straffeattesten.

Krav om indhentelse af straffeattester i tilbud og plejefamilier, som er omfattet af lov om socialtilsyn

Fra og med den 1. juli 2020 har det været et krav, jf. socialtilsynslovens § 12 a, stk. 1, at tilbud som nævnt i socialtilsynslovens § 4, stk. 1, nr. 2-4, som er godkendt af socialtilsynet eller som søger om godkendelse, er forpligtede til at indhente straffeattest, inden tilbuddet ansætter personale og ledere. Kravet gælder også ved ansættelse af vikarer, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder. Da det gøres til en betingelse for ansættelse, at der foreligger en straffeattest på den pågældende ansøger inden ansættelse, vil et manglende samtykke til indhentelse af straffeattesten, eller at ansøger ikke selv medbringer denne, medføre, at et socialt tilbud ikke kan ansætte den pågældende. Straffeattesten skal derfor foreligge inden ansættelsesaftalens indgåelse.

Kravet om en straffeattest regulerer således ikke, hvorvidt det pågældende tilbud er berettiget til at ansætte personale eller ledere, der er dømt for strafbare forhold. Det er op til det enkelte tilbud at beslutte, hvem tilbuddet vil ansætte ud fra en konkret vurdering. I denne vurdering kan bl.a. indgå en afvejning af de strafbare forhold set i forhold til de opgaver, som den pågældende ansøger vil skulle varetage. Straffeattesten bidrager her til et oplyst beslutningsgrundlag. Hvis vedkommende – uanset kravet – ansættes uden, at der er indhentet straffeattest, vil socialtilsynet efter socialtilsynsloven have mulighed for at give tilbuddet påbud, sætte tilbuddet under skærpet tilsyn eller i yderste konsekvens bringe tilbuddets godkendelse til ophør.

Derudover har det siden den 1. juli 2020 været et krav, jf. socialtilsynslovens § 12 a, stk. 2, at socialtilsynet som betingelse for godkendelse af et nyt tilbud, er forpligtet til at sikre, at tilbuddet har indhentet straffeattester for allerede ansat personale og ledere af tilbuddet. Socialtilsynet skal ligeledes sikre sig, at tilbuddet har indhentet straffeattester for allerede ansatte vikarer. Da det er en betingelse for godkendelse, at socialtilsynet skal sikre, at tilbuddet har indhentet straffeattester for allerede ansat personale, ledere og vikarer, vil manglende indhentelse af straffeattester for personale, der er ansat inden tilbuddet godkendes, medføre, at tilbuddet ikke kan godkendes. At der er ansat personale og/eller ledere, der er dømt for strafbare forhold, har ikke i sig selv betydning for ansættelsesforholdet, da dette er et aftaleretligt spørgsmål mellem arbejdstager og arbejdsgiver. Socialtilsynet har mulighed for at give tilbuddet påbud, fx i form af at der skal indhentes en straffeattest for den pågældende, eller at tilbuddet skal redegøre for den ansattes opgaver, vagter og kontakt blandt borgerne, sætte tilbuddet under skærpet tilsyn eller i yderste konsekvens bringe tilbuddets godkendelse til ophør.

De ovennævnte krav om indhentelse af straffeattest supplerer det allerede gældende krav om indhentelse af børneattester ved ansættelse af personale i tilbud for børn og unge.

Fælles for ovenstående krav gælder, at et privat tilbud efter gældende regler kan indhente en privat straffeattest med ansøgers samtykke. Et offentligt tilbud og socialtilsynet vil efter gældende regler ud over den private straffeattest også kunne indhente en offentlig straffeattest med ansøgers samtykke.

Socialtilsynet følger som led i sit driftsorienterede tilsyn op på, om tilbuddene indhenter straffeattester, inden de ansætter personale, ledere og vikarer. Socialtilsynet kan i den forbindelse foretage stikprøver af, om der er indhentet straffeattest i de enkelte ansættelsessituationer. Hvis socialtilsynet konstaterer, at et tilbud ikke har indhentet straffeattest i forbindelse med ansættelse af personale og ledere, kan denne oplysning indgå i vurderingen af, om tilbuddet har den fornødne kvalitet, herunder i vurderingen af, om tilbuddet har en kompetent ledelse.

Børneattester (som model for eventuelle omsorgsattester)

På børneområdet findes der Lov om indhentelse af børneattester. I loven er der hjemmel til, at der på en række ressortområder kan fastsættes regler om, at der skal indhentes børneattester, inden myndigheder og private fysiske og juridiske personer ansætter eller beskæftiger personer, der skal have direkte kontakt med børn under 15 år, såfremt ansættelsesforholdet har karakter af en fast tilknytning.

Børneattester er reguleret i kriminalregisterbekendtgørelsens § 32. Børneattester indeholder oplysninger fra Kriminalregisteret, som er eller har været optaget i afgørelsesdelen, og som omfatter overtrædelse af en række af straffelovens bestemmelser om radikaliserings, terrorisme og seksualforbrydelser begået mod børn under 15 år. Udstedelse af en børneattest sker efter anmodning fra en arbejdsgiver eller en forening, og der skal altid indhentes med forudgående samtykke fra den pågældende person.

De oplysninger vedrørende begåede seksualforbrydelser og forbrydelser i familierelationer, der fremgår af en børneattest, er som udgangspunkt afgrænset til oplysninger om forhold begået mod børn under 15 år. Det skyldes, at det bærende hovedhensyn bag børneattestordningen er at hindre, at personer, der er dømt for sædelighedsforbrydelser, opnår ansættelse eller beskæftigelse, hvor de er i direkte eller indirekte kontakt med børn, og ansættelsen eller beskæftigelsen således ville kunne misbruges til at begå nye seksuelle overgreb på børn. Oplysningerne om en begået lovovertrædelse fremgår generelt i længere tid af en børneattest end af en offentlig straffeattest. Domme for visse særlig grove sædelighedsforbrydelser slettes således først, når pågældende fylder 80 år. Andre grove sædelighedsforbrydelser slettes efter 20 år regnet fra dommen eller løsladelsen.

Andre offentlige regler og principper i forbindelse med indhentelse af straffeattester

Når ansættelsesmyndigheder ønsker at indhente straffeattester i forbindelse med ansættelse i ældreplejen skal det endvidere ske i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og principper og databeskyttelsesretlige regler.

Det følger bl.a. af de forvaltningsretlige principper, at kommunerne er forpligtede til at anstætte den bedst kvalificerede til en stilling. Det følger bl.a. heraf, at man ikke kan forhåndsudelukke straffede personer ved fx at kræve en ren straffeattest, jf. udtalelse fra Folketingets Ombudsmand¹. Der skal således foretages en konkret og individuel vurdering af den enkelte ansøgers samlede forhold, herunder typen af kriminel og strafbar handling m.v. sammenholdt med ansøgers faglige og personlige kvalifikationer, stillingens art, indhold, organisatoriske og hierarkiske placering og faren for misbrug af stillingen i lyset af den kriminelle handling m.v. Det følger af forvaltningslovens § 29, at en person i ansøgningsager, fx stillingsansøgning, skal give samtykke til, at ansættelsesmyndigheder indhenter fortrolige oplysninger, herunder straffeattester.

Selve forholdet mellem en ansøger til en stilling og ansættelsesmyndigheden er et privatretligt anliggende, som er reguleret efter de almindelige aftaleretlige og ansættelsesretlige regler og principper. Det vil være op til den enkelte ansættelsesmyndighed at beslutte, hvem de vil ansætte ud fra en konkret vurdering. I denne vurdering kan bl.a. indgå en afvejning af de strafbare forhold, som den pågældende ansøger har begået, set i forhold til de opgaver, som den pågældende ansøger vil skulle varetage i forbindelse med ansættelsen. Straffeattesten bidrager i den forbindelse til et oplyst beslutningsgrundlag.

Indhentelse af straffeattester skal endvidere bl.a. ske i overensstemmelse med databeskyttelsesretlige regler, da der vil være tale om behandling af personoplysninger. Der skal således gives samtykke til indhentelsen og til at straffeattesten videregives til det konkrete tilbud.

3.2 Vurdering af fordele og ulemper ved krav om indhentelse af offentlige eller private straffeattester, eller indførelse af omsorgsattester i stil med børneattester, hvor der er adgang til udvalgte dele af straffeattesten, ved ansættelser i ældreplejen

Børneattesterne adskiller sig fra en eventuel omsorgsattest ved, at det i børneattesten alene er nogle få straffelovovertrædelser, der indhentes oplysninger om. Hvis en omsorgsattest med fokus på ældreplejen skal omfatte relevante lovovertrædelser, vurderes det at ville skulle omhandle mange områder, såsom tyveri, vold, deling af videomateriale samt eventuelt dokumentfalsk mv., hvis det skulle give mening i forhold til ansættelse i ældreplejen. Det vil være vanskeligt at afgrænse relevante lovovertrædelser i en eventuel omsorgsattest til få lovovertrædelser. Dermed bliver omsorgsattesten svær at adskille fra straffeattesten og

¹ FOB 2011 20-4 Kommunens ansættelse af straffede medarbejdere og indhentelse og journalisering af straffeattester.

den særskilte relevans af en sådan særlig attest er således af relativ mindre betydning.

Ved at stille krav om at indhente en straffeattest for alle de ansøgere, som ansættelsesmyndigheden ønsker at ansætte i ældreplejen, vil det være muligt at få viden om, hvorvidt disse medarbejdere tidligere har begået en lovovertrædelse, der kan have betydning for deres eventuelle ansættelse i jobbet. Således kan det antages, at fx trafikforseelser formentlig ikke vil være relevante, i forhold til vurdering af, hvorvidt en ansøger kan varetage opgaven i ældreplejen forsvarligt. Derimod kan eventuelle lovovertrædelser, som fx berigelseskriminalitet, seksuelt krænkende adfærd mv., vurderes som en relevant oplysning, der bør indgå i den samlede vurdering af medarbejderens kvalifikationer og ønsket om at ansætte vedkommende.

Med krav om indhentelse af straffeattester, vil det være en ordning, der gælder for såvel alle fastansatte samt vikarer, der arbejder i ældreplejen. Dette kan bidrage til, at:

- Alle nyansatte medarbejdere har fremvist en straffeattest
- Lederen og ansættelsesudvalget vil være i stand til at træffe beslutning om ansættelse af en ny medarbejder, på et oplyst grundlag

Derudover kan der, hvis der lægges op til en ordning, der er inspireret af ordningen på Socialtilsynets område, føres tilsyn med, at der ved nyansættelser er indhentet straffeattester på de ansatte. Dette kan være en del af en samlet vurdering af kvaliteten i den pågældende ældrepleje.

Et krav om, at der skal indhentes straffeattest i forbindelse med nyansættelser vil betyde, at en ansøger, der ikke ønsker at give samtykke til indhentelse af straffeattest, ikke vil kunne tilbydes ansættelse i ældreplejen. Denne løsning vil forudsætte en lovændring, der præciserer, at det fremadrettet vil være et krav at indhente straffeattester i forbindelse med nyansættelser af såvel fast personale, herunder ledere som vikarer. Ordningen vil således ikke skulle gælde for personer, der allerede er ansat i hjemmeplejen.

De økonomiske konsekvenser afhænger af en eventuel ordnings karakter og rammer for denne, men det skønnes, at der kan være tale om udgifter i omegnen af 1 mio. kr. Merudgifterne baseres på øget sagsbehandlingstid ved nyansættelser i ældreplejen.

Dertil kommer eventuelle udgifter, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, at der føres et (statsligt) tilsyn med, at plejeenhederne indhenter straffeattester. Udgifterne hertil afhænger ligeledes af modellen for en eventuel ordning.

4. Autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere

I nedenstående vil gældende regler samt fordele og ulemper ved indførelse af en autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere med henblik på at understøtte, at kun egnede medarbejdere har ansættelse i ældreplejen, blive gennemgået. Indledningsvis vil arbejdsopgaverne for social- og sundhedshjælpere blive præsenteret. De gældende regler i forhold til autorisationer på sundhedsområdet vil ligeledes blive beskrevet.

4.1 Arbejdsopgaver for social- og sundhedshjælpere

Af VIVES rapport Social- og sundhedshjælpere og social- og sundhedsassistenter i kommunerne ² fremgår, at social- og sundhedshjælpernes opgaver i hjemmeplejen i høj grad handler om praktisk hjælp og omsorg, som fx indkøb, personlig hygiejne, rengøring og tøjvask. Ligeledes fremgår, at social- og sundhedshjælpere varetager sundhedsopgaver, der typisk ligger i forlængelse af plejeopgaverne. Det kan fx dreje sig om opgaver vedr. kompressionsstrømper, håndtering af medicinering og stomi mv. Ud over disse opgaver er medarbejdernes oplevelse af kerneopgaven blandt andet at arbejde med relationer som en del af den professionelle indsats.

Som en del af rapporten fra VIVE er der gennemført en analyse af 10 kommuners arbejde med kompetenceskemaer, der beskriver hvad de enkelte faggrupper må arbejde med. Af denne analyse fremgår, at kompetenceskemaerne for social- og sundhedshjælperne viser, at "hjælpere generelt varetager opgaver i relation til pleje og omsorg, sygdomsforebyggelse og sundhedsfremme. Opgaverne er typisk beskrevet som værende på basalt/elementært niveau. Borgerforløbene er ikke-komplekse, dvs. lette, stabile, kendte og overskuelige med få problemstillinger. Flere kompetenceskemaer påpeger, at de sundhedslovsydelser, der kan overdrages til hjælpere, ofte ligger i direkte forlængelse af de service-lovsydelser, hjælpere har hos borgerne i forvejen"³.

4.2 Gældende regler i forhold til autorisation på sundhedsområdet

Autorisationsloven

Lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed (autorisationsloven) indeholder en autorisationsordning, hvor blandt andet læger, sygeplejersker og social- og sundhedsassistenter er omfattet i dag.

Formålet med autorisationsordninger jf. autorisationsloven

Ifølge autorisationslovens § 1 er lovens formål at styrke patientsikkerheden og fremme kvaliteten af sundhedsvæsenets ydelser gennem autorisation af nærmere bestemte grupper af sundhedspersoner, hvor andres virksomhed på det pågældende virksomhedsområde kan være forbundet med fare eller særlig fare for patienter.

Tilsyn og tilsynsforanstaltninger

Styrelsen for Patientsikkerhed fører tilsyn med autoriserede sundhedspersoner på sundhedsområdet, kaldet individtilsyn. Ved tilsyn er sundhedspersonen forpligtet til at afgive oplysninger, der er nødvendige for gennemførelse af tilsynet. Der føres tilsyn med enkeltpersoners faglige virksomhed såvel som deres egnethed, hvorved forstås bl.a. fysisk eller psykisk sygdom og misbrug.

Sanktionsmuligheder i tilsynet med sundhedspersoner

Hvis en sundhedsperson udgør en fare for patientsikkerheden, har Styrelsen for Patientsikkerhed en række sanktionsmuligheder over for sundhedspersonen. Sanktioner som følge af det sundhedsfaglige tilsyn vil kunne ses i autorisationsregisteret. Ved individtilsynet er der tale om sanktioner som:

- Skærpet tilsyn, hvor styrelsen holder øje med sundhedspersonen i et vist tidsrum, typisk ét år.

² Vinge, S., & Topholm, E. H-E. (2021). Social- og sundhedshjælpere og social- og sundhedsassistenter i kommunerne: En analyse af udviklingen i uddannelserne, opgaverne og rammerne samt medarbejdernes perspektiv på området. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. VIVE Rapport

³ Vinge, S., & Topholm, E. H-E. (2021), S. 53

- Påbud, hvor sundhedspersonen påbydes at lade sig underkaste undersøgelser og medvirke til kontrolforanstaltninger. Påbuddet har til formål at få afkræftet eller bekræftet en mistanke om, at sundhedspersonen udgør en fare for patienterne på grund af misbrug, sygdom eller en fysisk tilstand.
- Afgørelse med vilkår, hvor sundhedspersonen kan blive pålagt at skulle overholde vilkår om fx bestemte kontrol- eller behandlingsforløb.
- Suspension, når styrelsen som led i tilsyn bliver bekendt med, at en autoriseret sundhedsperson ophører med at udøve faglig virksomhed i Danmark på grund af sygdom, udrejse, pension el.lign., kan styrelsen suspendere den pågældende sundhedspersons autorisation.
- Forbud, hvor Styrelsen for Patientsikkerhed kan give en autoriseret sundhedsperson forbud mod helt eller delvis at udøve sin faglige virksomhed, mens styrelsen oplyser en sag om midlertidig autorisationsfratagelse.
- Midlertidig autorisationsfratagelse, når der er begrundet mistanke om, at sundhedspersonen er til fare for patientsikkerheden på grund af grov forsømmelighed ved udøvelse af erhvervet.
- Styrelsen for Patientsikkerhed kan midlertidigt fratage en autorisation eller begrænse en autoriseret sundhedspersons virksomhedsområde. Afgørelsen skal efterfølgende indbringes for domstolene, hvis den skal være permanent.

Borgere, der behandles af den autoriserede sundhedsperson, kan klage og/eller søge erstatning i separate klage- og erstatningsordninger. Klager over sundhedsfaglig virksomhed skal påklages til Styrelsen for Patientklager. Klager over dårlig service af det sundhedsfaglige personale skal påklages til driftsherren.⁴

4.3 Vurdering af fordele og ulemper ved en autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere

Denne afrapportering har som formål at afdække, om indførelse af en autorisationsordning for social- og sundhedshjælpere kan understøtte, at kun egnede medarbejdere har ansættelse i ældreplejen.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at de enkeltssager, der har været beskrevet i medierne, formentlig ikke er tilfælde, hvor den egentlige patientsikkerhed har været i fare, men således snarere situationer, hvor der har været tale om uacceptabel og krænkende adfærd. Af dette vil således følge, at der ikke vil være grundlag for at fratage de pågældende medarbejdere deres autorisation, hvis de var autoriserede efter autorisationsloven på sundhedsområdet. Det er på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at en autorisationsordning efter sundhedsloven ikke vil bidrage til at sikre, at kun egnede medarbejdere får ansættelse i ældreplejen. Det vil derfor være nødvendigt at udvikle en ny type af autorisation, der er målrettet social- og sundhedshjælpernes faglige virke.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at social- og sundhedshjælpernes faglige virksomhed generelt er af en sådan karakter, at der som udgangspunktet ikke er forbundet store patientsikkerhedsmæssige risici hermed. I det omfang social- og sundhedshjælpere udfører mere risikobetonede opgaver, såsom medicinhåndtering, vil dette skulle ske som medhjælp for en læge, og de bør i disse situationer være udvalgt til opgaven, instrueret heri, ligesom der vil skulle føres særligt tilsyn af den der instruerer, med deres udførelse af opgaven.

4

Klager der omhandler erstatning, skal påklages i Patienterstatningen. Der kan kun gives erstatning såfremt, at man opfylder en hvis beløbsgrænse.

Hvis der skal indføres en autorisationsordning for social- og sundhedshjælpere, der skal baseres både den faglighed, og i den forbindelse også den adfærd der forventes, når man udfører opgaver efter serviceloven samt sundhedsopgaver på elementært niveau⁵, vurderes det derfor ikke at være relevant at anvende den eksisterende model for autorisationsordning i autorisationsloven, da denne ikke i tilstrækkelig grad vurderes at være målrettet social- og sundhedshjælpernes faglighed og daglige arbejde.

En autorisationsordning, målrettet social-og sundhedshjælpere, vil dermed skulle udvikles, så selve autorisationen sker på baggrund af det faglige indhold i uddannelsen og med afsæt i arbejdet. En sådan udvikling af en ny autorisationsordning vil indebære, at der vil skulle opstilles nye kriterier eller standarder for god faglighed, set i forhold til opgavens indhold, og der vil skulle etableres et system til evt. at iværksætte sanktioner, hvis de autoriserede personer ikke lever op til de faglige standarder.

Ved indførelse af en autorisationsordning for social-og sundhedshjælpere, målrettet de arbejdsopgaver, denne faggruppe varetager, vil der dermed være tale om en nyskabelse, og dermed vil der også skulle udføres et fagligt udviklingsarbejde, der skal læne sig op ad faget og den faglige opgaves karakteristika. I den proces vil det være relevant at inddrage de relevante ministerier og styrelser samt andre organisationer på området, såsom SOSU-skolerne og FOA mv

Vurderede effekter ved indførelse af autorisation

En særskilt autorisationsordning for social- og sundhedshjælpere kan medføre en række rettigheder og pligter, herunder at der er en titelbeskyttelse, så kun autoriserede medarbejdere har ret til at kalde sig for social-og sundhedshjælpere. Dette vil være tilfældet, hvis autorisationsordningen på dette område tilrettelægges med inspiration fra autorisationsloven på sundhedsområdet, jf. autorisationslovens § 1, stk. 2. Det betyder, at man skal have dansk autorisation for at anvende titlen eller opføre sig på en måde, der giver anledning, at andre kan tro, at man er autoriseret.

En effekt af en titelbeskyttelse kan også være, at der skabes større respekt om fagligheden i social-og sundhedshjælpernes arbejde.

En autorisationsordning har en række konsekvenser for den pågældende faggruppe. Det handler først og fremmest om at leve op til de krav, der er stillet i autorisationen og derudover at medvirke ved tilsyn, og underkaste sig offentliggørelse af sanktioner. Når der gennemføres individtilsyn, undersøges det, om den enkelte medarbejder fortsat lever op til de krav, der er beskrevet i autorisationen. Der er således også tale om et ekstra kontrolelement.

Vurderede udfordringer forbundet med en autorisationsordning

Autorisation af allerede ansatte medarbejdere

For social-og sundhedshjælpere vil indførelse af en autorisationsordning blandt andet få den konsekvens, at en række nuværende social- og sundhedshjælpere fremover ikke må anvende deres stillingsbetegnelse som social- og sundhedshjælper, medmindre de bliver autoriserede. Det kan fx være medarbejdere, der ikke har taget den formelle social-og sundhedshjælperuddannelse (fx tidligere hjemmehjælpere) eller udenlandsk uddannet arbejdskraft, der ikke har en uddannelse, der svarer til den danske.

For de medarbejdere, der allerede er ansat, men skal autoriseres, vil der blive behov for en proces og overgangsordning, der strækker sig over flere år, idet

⁵ Vinge, S., & Topholm, E. H-E, VIVE, (2021).

indførelse af autorisationsordninger har store konsekvenser for de pågældende sundhedspersoner og arbejdsgivere.

Personer med en udenlandsk social- og sundhedshjælperuddannelse vil skulle søge om autorisation og have denne meddelt, før de må arbejde i Danmark med den beskyttede titel som social- og sundhedshjælper.

Behov for ny stillingskategori

Der vil muligvis være nogle af de nuværende social- og sundhedshjælper, der ikke ønsker at blive autoriserede. Da social- og sundhedshjælper vil være en beskyttet titel, hvis der udvikles en autorisationsordning, så skal disse medarbejdere have en anden titel. En sådan ny stillingskategori er allerede etableret i forbindelse med overenskomsten mellem FOA og KL 2021 – 2024, så medarbejdere, der ikke har en social- og sundhedsuddannelse, fremover ifølge overenskomsten betegnes som "plejemedhjælper".

Autorisation er ikke et krav for ansættelse

Der er allerede ansat medarbejdere i ældreplejen, der ikke har en formel uddannelse, som er målrettet arbejdsopgaverne på ældreområdet. Hvis en ansøger ikke har en autorisation, eller er frataget sin autorisation, er det ikke ensbetydende med, at vedkommende ikke kan ansættes i ældreplejen. Konsekvensen af ikke at have en autorisation som social- og sundhedshjælper vil være, at man ikke kan benytte titlen som social- og sundhedshjælper, men det vil derimod være muligt at blive ansat som fx plejemedhjælper. Dog vil det, at en ansøger har fået frataget sin autorisation, kunne indgå i den samlede vurdering af ansøgeres kvalifikationer i forhold til den ledige stilling.

Autorisation har udelukkende fokus på social- og sundhedshjælper

Med indførelse af en autorisationsordning for social- og sundhedshjælper, vil denne naturligvis have fokus på at sikre, at disse medarbejdere lever op til de kriterier, de er autoriseret efter. For øvrige medarbejdere i ældreplejen, der enten er autoriseret efter sundhedsloven eller ikke er autoriserede, vil dette initiativ dermed ikke have en effekt i forhold til at undgå uacceptabel adfærd.

Økonomiske konsekvenser

Indførelse af en autorisationsordning for social- og sundhedshjælper vil have økonomiske konsekvenser, både i forhold til udvikling og efterfølgende drift af ordningen.

En særlig autorisation for social- og sundhedshjælper vil være en helt ny ordning, der kræver, at der igangsættes et egentligt udviklingsarbejde. I det arbejde vil bl.a. skulle indgå en mere præcis kortlægning af indholdet i denne medarbejdergruppes arbejdsopgaver, og der vil på baggrund heraf bl.a. skulle udvikles målepunkter, som kompetencerne hos den enkelte medarbejder vil kunne holdes op imod. Dette vil bl.a. være nødvendigt i forhold til tilsyn med autoriserede medarbejdere, og hvilke kriterier, der dermed skal indgå ved evt. sanktioner, herunder virksomhedsindskrænkning. Der vil således skulle udvikles rammer for både tildeling, men også fratagelse af autorisationen, klagemuligheder mv.

Det vurderes vanskeligt på forhånd at skønne over udgifterne til en sådan autorisationsordning, da der i det indledende arbejde skal træffes mange valg om, hvordan autorisationsordningen skal udformes. De økonomiske konsekvenser vil derfor være betinget af det endelige design af autorisationsordningen.

Det forudsættes, at der til det indledende udviklingsarbejde nedsættes en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra relevante myndigheder, som undervejs også kan involvere andre vigtige interessenter. Dette udviklingsarbejde skønnes at medføre omkostninger på ca. 3-4 mio. kr. Såfremt udviklingsarbejdet

viser sig mere omfattende end forventet, er der dog risiko for, at den samlede udgift hertil vil være større.

Herudover kommer en række valg til selve autorisationsordningen, som har betydning for de økonomiske rammer. Blandt andet udformning af IT-systemer, udformning af en eventuel tilsynsordning, omfanget af en overgangsordning, kriterier for autorisation af udenlandsk uddannede ansøgere, og om den autorisationsudstedende myndighed kan få oplysninger om de pågældendes uddannelse direkte fra uddannelsesinstitutionen, eller om der skal ske manuel sagsbehandling af hver ansøgning.

Såfremt de nuværende social-og sundhedshjælpere omfattes af krav om autorisation, vurderes der at være behov for en overgangsordning, hvor autorisationsordningen implementeres gradvist blandt eksisterende SOSU-hjælpere, parallelt med autorisationen af nyuddannede SOSU-hjælpere.

Det skønnes med stor usikkerhed, at udgifter til en autorisationsordning vil kunne holdes inden for en ramme på 20-30 mio. kr. årligt. Den endelige økonomiske profil vil afhænge af det endelige design.

5. Registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren

I dette afsnit skitseres fordele og ulemper ved at indføre en registerordning over tidligere ansættelser specifikt for pleje og omsorgssektoren. Indledningsvist bemærkes, at etablering af et nyt register, der alene vedrører ansatte og ansættelser i ældreplejen, vil være unikt for dette område. Der vil således være tale om et nybrud, hvor medarbejdere i ældreplejen må acceptere at få udstillet personlige forhold, hvilket ikke gælder på andre ansættelsesområder.

Helt overordnet vil det på den baggrund være væsentligt at have afsæt i proportionalitets- og lighedsbetragtninger, når der foretages en vurdering af fordele og ulemper ved indførelse af et register. Dette indebærer en nøje stillingtagen til og afvejning af en række forhold. Centralt står i den forbindelse, at merværdien ved indførelsen af et register, hvor alle de ca. 90.000 medarbejdere, der er ansat i ældreplejen, skal registreres, skal holdes op imod evt. nytteværdi af et særskilt register med henblik på at spotte de relativt få medarbejdere, der i forbindelse med ansættelsesproceduren ikke er ærlige vedrørende tidligere ansættelser i ældreplejen.

Det bemærkes desuden, at etablering af et nyt register, hvor alene medarbejdere i ældreplejen er registreret, på den ene side vil kunne bidrage til en stigmatisering af de ansatte i ældreplejen som en gruppe medarbejdere, der er i særlig grad er "uærlige", ligesom der på den anden side vil kunne stilles spørgsmål til, hvorfor ordningen ikke skal gælde på andre velfærdsområder med direkte og tæt kontakt mellem borgere og frontpersonale, fx i forhold til børn og udsatte voksne.

Etablering af et register, der indfører en pligt for alle ansættelsesmyndigheder i ældreplejen til at registrere oplysninger om medarbejdere, der har været ansat, herunder vikarer, giver anledning til en række spørgsmål, der vil skulle afklares. Det vil bl.a. skulle afklares, hvilke oplysninger, der konkret vil skulle fremgå af registret.

Omfanget af oplysninger i et nyt register vil kunne spænde fra, at alene navnet på tidligere ansættelsessteder i ældreplejen og tidsperioden for disse ansættelser fremgår til, at der fremgår detaljerede oplysninger om fx strafferetlige og ansættelsesretlige forhold.

Som anført ovenfor, vil indhentelse af straffeattest kunne give oplysning om, hvorvidt en ansøger til en stilling har fået en dom for en række forseelser, som

fremgår af straffeattesten, hvorfor evt. merværdi af en registerordning i forhold til oplysninger, der fremgår af en straffeattest, forekommer mindre.

Hvis en registerordning skal indeholde andre oplysninger, end oplysninger om strafbare forhold, fx oplysninger af ansættelsesretslig karakter, vil det skulle fastlægges præcist, efter hvilke kriterier en oplysning inkluderes i registret. Det vil, bl.a. af hensyn til den enkelte medarbejders retssikkerhed, være afgørende, at der er tale om kriterier, som er objektive, og ikke subjektivt beror på en vurdering fra fx en tidligere arbejdsgiver.

Der vil endvidere skulle tages stilling til, hvor længe en given oplysning skal fremgå af registret.

Henset til den ganske vidtrækkende konsekvens det kan have for den enkelte medarbejder, at bestemte oplysninger fremgår af et register, vil det også skulle overvejes, om der skal etableres en klageadgang for medarbejderne.

Uanset modellen og omfanget af et nyt register, vil der desuden bl.a. skulle tages stilling til, hvilken myndighed, der skal administrere en registerordning, og hvordan det sikres, at et sådant register konstant er opdateret, fx ved, at plejeenheder og hjemmepleje forpligtes til at indberette oplysninger til registret.

Ved etablering af et register over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren, skal det – uanset modellen for et register - sikres, at registret etableres og registreres under iagttagelse af de databeskyttelsesretlige regler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Det indebærer bl.a., at der skal tages stilling til:

- Hvilke personoplysninger vil blive behandlet i en sådan ordning? Her skal der tages hensyn til, hvorvidt de oplysninger der skal indgå i registret er:
 - Navn, ansættelsesforhold. Dette henhører under artikel 6 i Databeskyttelsesforordningen
 - CPR-nummer (§ 11 i Databeskyttelsesloven)
 - Straffedomme (artikel 10 i Databeskyttelsesforordningen og § 8 i databeskyttelsesloven)
 - Følsomme oplysninger som helbred, religion, seksuel orientering? (artikel 9 i Databeskyttelsesforordningen).
- Hvilket behandlingsgrundlag i forordningen vil kunne udgøre grundlaget for behandlingen af personoplysningerne? Der vil skulle hentes hjemmel i såvel Databeskyttelsesforordningens artikel 6, artikel 9 og 10, samt i databeskyttelseslovens §§ 8, 11 og evt. 12.
- Vil ordningen kunne etableres i overensstemmelse med de grundlæggende behandlingsprincipper i Databeskyttelsesforordningen artikel 5, der handler om regler for behandling af personoplysninger. Blandt det, der i den forbindelse skal tages højde for, er rimeligheden i forhold til at medarbejdere bliver registreret i et centralt register, hvis de får ansættelse i ældreplejen.
- Hvornår slettes oplysningerne? Der skal fastsættes rimelige slettefrister. Dette gælder også for fx straffeattester, som indeholder oplysninger, der rækker fem år tilbage i tiden. På lignende vis skal det også afklares, hvornår oplysninger i det foreslåede register skal slettes
- Hvem har adgang til oplysningerne? Det skal være nøje reguleret, hvem der har adgang til oplysningerne i registret, da det kun må være personer med et nødvendigt og sagligt formål, der vil skulle have adgang til registret, ligesom der må kun foretages opslag i registret med et specifikt formål.
- Hvem vil være dataansvarlige? Med et centralt register, skal dette register ligge hos en central myndighed, der også vil være dataansvarlige for registret.

Det bemærkes, at det er vanskeligt på forhånd at skønne over udgifterne til et register, da der er mange ubekendte faktorer i forhold til det konkrete indhold af registret og hvilke oplysninger, arbejdsgiverne vil skulle indberette.

Det vurderes, at det som minimum vil koste 10 mio. kr. at etablere IT-infrastruktur til registret, mens det som minimum skønnes at koste 5 mio. kr. årligt at drive registret. De endelige økonomiske konsekvenser vil bl.a. afhænge af den konkrete model for registret, herunder omfanget af IT-strukturen.

Dertil vil oprettelsen af registret medføre årlige kommunale merudgifter som følge af løbende indberetninger til registeret. Det skønnes med stor usikkerhed at koste minimum 2 mio. kr. årligt, hvis arbejdsgiverne skal indberette oplysninger for alle nyansættelser samt fratrædelser i ældreplejen. Vikarer er ikke medtaget i skønnet, da det forudsættes, at denne gruppe ikke registreres, grundet deres midlertidige ansættelsesforhold.

Det vil i den forbindelse skulle overvejes, om registret alene skal være fremadrettet, dvs. alene omfatte nyansættelser fra tidspunktet for registrets etablering, eller om alle nuværende ansættelser skal fremgå. Hvis registreret også skal omfatte personale, som allerede er ansat i ældresektoren, vil det skulle undersøges, om dette vil kunne ske, uden det har ansættelsesretlige konsekvenser. Det vil fx skulle undersøges, om dette vil kun betragtes som en væsentlig ændring af de pågældendes ansættelsesforhold, der vil indebære, at det vil skulle varsles, med et varsel svarende til det opsigelsesvarsel, som arbejdsgiveren kan opsiges den enkelte medarbejder med. Og om den enkelte medarbejder omvendt kan vælge at betragte sig som opsagt, med de vilkår, der følger heraf, fx udbetaling af fratrædelsesgodtgørelse for de medarbejdere, der ville være berettiget hertil.

Under alle omstændigheder, skal der være en saglig grund til at registrere medarbejderne i registret, og alle der bliver registreret skal informeres herom, samt om hvilke konsekvenser det i givet fald kan få, at være registreret i det pågældende register. Såfremt registret indeholder informationer om fx årsag til ansættelsesophør mv., skal der etableres en klageadgang for de medarbejdere der registreres.

Såfremt eksisterende personale i ældreplejen også skal registreres, skønnes det med stor usikkerhed at koste minimum 7 mio. kr., hvis arbejdsgiver skal indberette medarbejderens nuværende ansættelsesforhold.

Hvis et register alene skal indeholde fremadrettede ansættelser vil evt. nytte af et register have et længere tidsperspektiv. Selvom der etableres et register, med registrering af samtlige nuværende medarbejdere i ældreplejen, vil der gå flere år før registret meningsfuldt kan anvendes til at fremsøge oplysninger om tidligere ansættelser.

Endelig kan der bl.a. komme eventuelle udgifter til klageadgang, hvilket der ikke er taget højde for i ovenstående skøn.

5.1 Vurdering af fordele og ulemper ved registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren

En registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren er foreslået som en potentiel løsning til at give ledelser bedre mulighed for at tilgå information om ansøgere tidligere ansættelser.

Etablering af et nyt register, vil være et nybrud, hvor potentielt alle de ca. 90.000 medarbejdere i ældreplejen må tåle at få udstillet personlige forhold, hvilket vil være indgribende over for den enkelte. Der vil endvidere være tale om et instrument, der ikke kendes på andre ansættelsesområder. Helt overordnet bør proportionalitets- og lighedsbetragtninger være det centrale afsæt for vurderingen af fordele og ulemper ved indførelse af et register, hvor merværdien skal holdes op imod evt. nytteværdi af et særskilt register med henblik på

at spotte de relativt få medarbejdere, der i forbindelse med ansættelsesproceduren ikke er ærlige vedrørende tidligere ansættelser i ældreplejen.

Et register vil gøre det muligt at indhente referencer fra tidligere arbejdspladser, når man er i færd med at ansætte en ny medarbejder i ældreplejen. Heroverfor står, at det umiddelbart vurderes, at det vil være muligt for arbejdspladsen at indhente referencer uden etablering af et register. Blandt andet vil ansættelsesmyndigheden ved en grundig ansættelsesprocedure, hvor der spørges ind til tidligere ansættelser, og hvor der systematisk indhentes referencer m.v., kunne medvirke til at afdække fejl og "huller" i ansøgerens CV.

Et register, der alene indeholder oplysninger om ansættelser i ældreplejen, vil desuden ikke give et komplet billede af en ansøgers karriereforløb, da ansættelser på andre områder ikke vil fremgå. Fx vil oplysninger om ufaglærtes ansættelser på andre velfærdsområder, hvor der også er tæt kontakt med sårbare grupper, bl.a. i forhold til børn og udsatte voksne, ikke i udgangspunktet fremgå af registret.

Der vil forestå et omfattende arbejde med at fastlægge rammerne for et register, herunder fastlæggelse af kriterier for, at en person skal registreres i registret. Derudover skal arbejdspladserne løbende bruge ressourcer på at indberette til registret, hvis dette skal være opdateret, og dermed have relevans. Endelig og ikke mindst vil der være en række tungtvejende retssikkerhedsmæssige forhold, der vil skulle afklares og overvejes, da der er tale om et indgribende instrument i forhold til den enkelte.

Såfremt der etableres et register kun for ansatte i ældreplejen, vil det kunne bidrage til at give dette arbejdsområde et dårligt omdømme ved, at det er medarbejdere, der skal underlægges en særlig registrering. Derudover vil der, uanset hvilket model der vælges, gå flere år før et register vil have data om tidligere ansættelser. Før registret har data over tidligere ansættelser, skal medarbejderne skifte job.

Det er vanskeligt på forhånd at skønne over udgifterne til et register, men det vurderes, at det som minimum vil koste 10 mio. kr. at etablere IT-infrastruktur til registret, mens det som minimum skønnes at koste 5 mio. kr. årligt at drive registret. Dertil vil oprettelsen af registret medføre årlige kommunale merudgifter som følge af løbende indberetninger til registret. Det skønnes med stor usikkerhed at koste minimum 2 mio. kr. årligt, hvis arbejdsgiverne skal indberette oplysninger for alle nyansættelser samt fratrædelser i ældreplejen. Såfremt eksisterende personale i ældreplejen også skal registreres, skønnes det med stor usikkerhed at koste minimum 7 mio. kr., hvis arbejdsgiver skal indberette medarbejderens nuværende ansættelsesforhold.

6. Eksisterende muligheder inden for gældende regler

Der er inden for de gældende regler allerede mulighed for, at kommunerne og ældreplejen kan understøtte, at de medarbejdere, der ansættes, har de rette kompetencer, både fagligt og menneskeligt. De regler, der regulerer det ansættelsesretlige område, omhandler således primært, hvad der *ikke* må lægges vægt på. Det, der ikke må lægges vægt på i forbindelse med ansættelse af nye medarbejdere er fx, om medarbejderen er eller påtænker at blive gravid, ansøgers religiøsitet, ansøgers politiske ståsted, etniske baggrund osv.

I forbindelse med rekrutteringen af nye medarbejdere er der dog en række helt centrale og vigtige elementer, der kan bidrage til at sikre, at det er de rette personer, der søger stillingerne og efterfølgende ansættes. Disse elementer er:

- Stillingsopslaget

- Ansøgning og CV
- Sammensætning af ansættelsesudvalg, samt præcisering af udvalgets opgave
- Ansættelsessamtale og evt. brug af test fx i forhold til personlighed eller faglighed
- Indhentelse af straffeattest
- Indhentelse af referencer

Alle elementer ovenfor kan bidrage til, at ansættelsesudvalget og lederen kan udvælge den eller de rette medarbejdere med de rette kvalifikationer til stillingerne.

I stillingsopslaget vil det være vigtigt, at arbejdspladsens forventninger og værdier er synlige, så ansøger er bevidst om, hvad arbejdspladsen søger og dermed kan målrette sin ansøgning dette. Med et godt stillingsopslag vil det i højere grad være muligt at modtage gode ansøgninger, og der vil i højere grad blive skabt et godt grundlag for interview i forbindelse med en eventuel samtale.

Det er muligt at indhente offentlige eller private straffeattester for ansøgere, der søger ansættelse i ældreplejen, da det sagligt kan begrundes, at det er relevant med oplysninger herfra i forbindelse med ansættelse af medarbejdere, der har deres daglige gang i ældre borgeres hjem.

Ansøgere skal give samtykke til, at der indhentes straffeattest. Hvis ansøger ikke ønsker at give samtykke hertil, kan det overvejes, om der er et samlet billede, der gør, at man kan ansætte den pågældende medarbejder, eller om der mangler vigtig information. På denne måde vil det kunne være udslagsgivende, at vedkommende ikke vil medvirke til, at der indhentes straffeattest.

Endeligt vil det være relevant at indhente referencer fra ansøgers seneste ansættelse eller ansættelser. Ansøger skal også give samtykke til, at der indhentes referencer. Hvis ansøger ikke ønsker at give samtykke hertil, kan det overvejes, om der er tilstrækkeligt vurderingsgrundlag til, at vedkommende kan ansættes.

6.1 Brug af vikarer og vikarbureauer

Ved ansættelse af vikarer i ældreplejen vil det, i lighed med ansættelse af fast personale, være relevant at indhente straffeattester og/eller referencer på de pågældende medarbejdere.

Kommunerne kan i forbindelse med brug af vikarer fra vikarbureauer, bede om at få en straffeattest fra de vikarer, der skal arbejde i ældreplejen.

6.2 Initiativer, der kan sikre en god ansættelsesprocedure

Som beskrevet ovenfor er der allerede inden for de gældende regler relativt vide rammer for at undersøge om de personer, der søger ansættelse i ældreplejen, har såvel de faglige som menneskelige kompetencer, der er nødvendige for at arbejde i ældreplejen.

I arbejdet med at sikre en god ansættelsesproces kan kommunerne eller ledelsen i ældreplejen formulere en politik for ansættelse af nye medarbejdere, og dermed sikre, at der er ens rammer for hvordan medarbejdere i ældreplejen ansættes.

6.3 Rettighedsfrakendelse

Er der tale om medarbejdere, der har begået en kriminel handling i forbindelse med deres ansættelse i fx ældreplejen, er der i lovgivningen mulighed for, at de kan fratages retten til at arbejde i fx ældreplejen i op til fem år. Straffeloven hjemler således mulighed for at fratage borgere retten til at arbejde i fx ældreplejen, jf. § 79, stk. 1. Det fremgår, at den, der ved dom findes skyldig i et strafbart forhold, kan fratages retten til fortsat at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt forholdet begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Det samme gælder udøvelse af anden virksomhed, når særlige omstændigheder taler derfor, jf. straffelovens § 79, stk. 2.

Frakendelsen sker på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre, i hvilket tilfælde spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra den pågældende virksomhed efter 5 års forløb kan indbringes for retten efter de i straffelovens § 78, stk. 3, indeholdte regler. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan justitsministeren tillade, at indbringelse for retten sker, inden den i 1. pkt. nævnte 5 års frist er forløbet, jf. straffelovens § 79, stk. 3.

På ældreområdet er der tidligere fældet dom om rettighedsfrakendelse. Dette er blandt andet sket i forbindelse med, at en hjemmehjælper havde fået en ældre kvinde til at udskrive checks til sig for 337.400 kr., og derudover er det også sket i forbindelse med at en hjemmeplejeviker begik voldtægt mod en ældre kvinde.⁶ Det er dog sjældent at rettighedsfrakendelsen bringes i anvendelse, og de tilfælde⁷. De tilfælde hvor der er sket en rettighedsfrakendelse, har været ved meget grove lovovertrædelser, såsom voldtægt eller berigelseskriminalitet for store beløb, som ovenstående eksempel.

6.4 Ledelse og kultur i ældreplejen

I forbindelse med nogle af de sager hvor medarbejdere i ældreplejen har udvist uacceptabel eller direkte kriminel adfærd, har et tilbagevendende tema været ledelsens ansvar og kulturen på arbejdspladsen.

I forbindelse med Ældretopmødet 2.0, der blev afholdt i september 2021, var der også fokus på nogle af disse elementer. Bag Ældretopmødet stod et partnerskab bestående af Social- og Ældreministeriet, KL, FOA og Ældre Sagen. På Ældretopmødet blev der bl.a. peget på temaer vedrørende ledelse, rekruttering samt kvalitet og kompetencer, som temaer der er vigtige når ældreplejen skal udvikles.

Blandt det, der er arbejdet med i regi af Ældretopmødet 2.0, er udvikling af kvalitet og kompetencer i ældreplejen, samt fokus på rekruttering af medarbejdere. I begge tilfælde bliver der peget på, at ledelsen har en rolle i forhold til at sikre den løbende faglige udvikling blandt alle medarbejdere og i forhold til at gøre arbejdspladsen attraktiv for nye medarbejdere.

Af Sundhedsstyrelsens debatoplæg, der er udarbejdet i forbindelse med ældretopmødet 2.0, fremgår det blandt andet, at en væsentlig del af det arbejde, der har fokus på kvalitetsudvikling, handler om faglig ledelse. Det handler om løbende at udvikle og stille spørgsmål til driften. I regi af Videnscenter for Værdig Ældrepleje, er det muligt for plejeenheder at få gratis kurser, oplæg og e-læring mv.

Noget af det der peges på i forhold til fx at skabe en attraktiv arbejdsplads (rekruttering) samt i forhold til at udvikle kvalitet og kompetencer, er muligheden for at få supervision eller sparring. I den forbindelse har er det ledelsen der, gennem prioritering, kan bidrage til at skabe tid og rum til sparringen eller supervisionen. Supervision og sparring kan foregå løbende og være mellem medarbejdere internt samt mellem medarbejder og ledere. Derudover kan supervisionen eller

⁶ Tidsskrift for Kriminalret 2004 side 649

⁷ Schaffrath, S.Z.X (2018), Rettighedsfrakendelse efter straffelovens §§ 78 – 79

sparringen foretages af en ekstern part, eller af medarbejdere, der har kompetencer til at stå for dette. Af udgivelserne fra hhv. Sundhedsstyrelsen og KL, fremgår det, at supervision og sparring kan bidrage til lavere sygefravær, øget arbejdsglæde og højere kvalitet i arbejdet⁸, ligesom det kan bidrage til at undgå de eksempler der er på forråelse i ældreplejen.⁹

Af KL's handlingsplan fremgår det også, at det er vigtigt at ledelsen er nærværende, og ikke bruger tiden på administrative opgaver som fx vagtplanlægning mv. Dette fremgår også af Fremfærds¹⁰ pejlemærker for faglig ledelse i ældreplejen, hvor der er fokus på blandt andet nærvær og synlighed, sparring og tillid i forhold til ledelsen. Det der således peges på, er en styrkelse af ledelsesopgaven, og den rolle der er med at understøtte medarbejderne i de udfordringer og dilemmaer de løbende vil stå i.

Sammenfattende kan det om ledelse og kultur anføres, at dette er centrale elementer, når der er fokus på at forhindre nye eksempler på uacceptabel adfærd i ældreplejen. Ud over at man bør have fokus på at sikre sig, at de medarbejdere der ansættes, har de personlige og faglige kompetencer der efterspørges, bør der også *under* ansættelsen, i hverdagen, være fokus på at sikre kvalitet, kompetencer og en omsorgsfuld kultur i ældreplejen.

6.5 Sammenfattende om eksisterende muligheder

Af det foregående fremgår det, at det allerede er muligt for kommuner, private aktører og ledelsen i ældreplejen at iværksætte handlinger, der kan understøtte, at de medarbejdere, der ansættes i ældreplejen, har de rette kompetencer. Dog kan det også konstateres, at der kan overvejes tiltag, der kan forbedre den praksis og dermed være med til at sikre, at der udelukkende ansættes medarbejdere, hvor det må formodes, at de er egnede til at arbejde i ældreplejen.

Ud over muligheden for at iværksætte nationale tiltag, såsom krav om indhentelse af straffeattester mv., er det også muligt for hver kommune at fastlægge rammer for, hvordan der sikres en fælles rammer for ansættelsesprocedurer i kommunerne. Det er vurderingen, at dette kan bidrage til, at de medarbejdere, der ansættes i ældreplejen, har de rette faglige og personlige kvalifikationer.

Det er også muligt, at medarbejdere, der har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, mens de arbejdede i ældreplejen, ved dom kan frakendes rettigheden til at arbejde på området i op til fem år, eller indtil videre. Det skal dog bemærkes, at de domme der er faldet, har været i forbindelse med alvorlige lovovertrædelser, der ligger ud over at optage og dele ydmygende videoer.

Endelig er det også præsenteret, at man som ledelse og arbejdsplads, kan understøtte en kultur, hvor der er fokus på at sikre en omsorgsfuld pleje i ældreplejen.

7. Internationale erfaringer

Som led i afdækningen af fordele og ulemper ved de forskellige tiltag, har det været et fokuspunkt at indhente erfaringer fra andre lande. Social- og Ældreministeriet har i den forbindelse været i dialog med de nordiske lande samt Nederlandene.

I henvendelsen til de nordiske lande og Nederlandene har arbejdsgruppen udbedt sig oplysninger om, hvorvidt der i landene er en autorisationsordning for

⁸ Flere hænder til ældre- og sundhedsområdet 2.0, KL, 2021

⁹ Ældretopmødet 2021 – Debatoplæg, Sundhedsstyrelsen, 2021

¹⁰ Fremfærd er et samarbejde mellem parterne på det kommunale arbejdsmarked om at udvikle velfærdssamfundets kerneopgaver.

medarbejdere, der udelukkende varetager omsorgsopgaver (i stil med arbejdsopgaverne for danske social- og sundhedshjælpere), og eventuelle erfaringer hermed. Derudover har arbejdsgruppen udbedt sig oplysninger om, hvorvidt landene har regler, der sikrer, at ansøgere, der har begået kriminalitet, ikke umiddelbart kan få ansættelse i ældreplejen, og om det er et krav at indhente straffeattest på ansøgere. Endelig er de pågældende lande blevet bedt om at oplyse, om der er etableret et register over medarbejdernes tidligere ansættelser.

7.1 Besvarelser fra landene

På ovennævnte baggrund medtages erfaringer fra Sverige, Nederlandene, Finland, Island og Norge.

7.2 Erfaringer fra Sverige

Autorisation

I Sverige er der en autorisationsordning for sygeplejersker, læger og andet sundhedsfagligt personale. Dog findes der ikke i Sverige en national uddannelse og heller ikke en autorisationsordning svarende til den danske autorisationsordning for social- og sundhedsassistenter.

Hvis en sundhedsperson har begået en forbrydelse, kan det påvirke vedkommendes mulighed for at få en autorisation, og en autoriseret medarbejder kan få frataget sin autorisation. En medarbejders autorisation kan blive frataget, såfremt medarbejderen agerer på en måde, der er til fare for patientsikkerheden, hvis der udvises grov inkompetent opførsel, upassende opførsel, eller pga. sygdom mv.

Der er således ikke en autorisationsordning målrettet medarbejdere, der udelukkende varetager omsorgs- og plejefaglige opgaver, hvor arbejdsopgaverne ikke inkluderer håndtering af fx medicin eller gennemførelse af behandlinger.

Register over tidligere ansættelser

I Sverige er der ikke etableret et register over medarbejderes tidligere ansættelser.

7.3 Erfaringer fra Nederlandene

Autorisation

I Nederlandene er der ikke en autorisationsordning for medarbejdere, der udelukkende varetager omsorgs- og plejeopgaver, og hvor medarbejderne har en kortere uddannelse.

Der er mulighed for at fratage medarbejdere muligheden for at arbejde inden for deres fag i 2-5 år, men dette er ikke begrænset til omsorgs- og sundhedsfagene, men gælder derimod for alle faggrupper. Man kan blive frataget muligheden for at arbejde inden for et bestemt fag, såfremt det sker i forbindelse med en eventuel dom som konsekvens af en kriminel handling.

Indhentelse af straffeattest eller lignende

I Nederlandene skal virksomheder, der ansætter medarbejdere i faste stillinger, og hvor medarbejderen har kontakt med patienter, indhente en såkaldt "VOG-erklæring", som er et dokument, der dokumenterer, at medarbejderen ikke har en retlig fortid, som ville gøre ansøgeren uegnet til den pågældende stilling. Det er Justitsministeriet i Nederlandene, der på baggrund af en ansøgning fra en person eller en organisation, undersøger om den pågældende person er egnet til at varetage opgaver inden for det specifikke ansættelsesområde. Såfremt der gives afslag, er det muligt at påklage afgørelsen.

For at sikre sikkerheden på sundhedsområdet, findes der desuden yderligere regler på sundhedsområdet. Virksomheder, der er beskæftiget på sundhedsområdet, skal således indberette:

- Tilfælde med ulykker
- Tilfælde af vold i sundhedsarbejdet
- Tilfælde hvor medarbejderen er afskediget på baggrund af fejl

Disse sager kan bliver yderligere undersøgt af sundhedsmyndighederne.

Udover at indhente en VOG-erklæring kan virksomhederne også indhente referencer fra tidligere arbejdspladser for at sikre, at en medarbejder ikke har en fortid, der gør, at vedkommende ikke er egnet til at arbejde på området.

Register over tidligere ansættelser

I Nederlandene har der været forsøg på at etablere et register, hvor virksomheder, der arbejder med sårbare ældre, syge eller mennesker med handicap, kan få let adgang til oplysninger om registrerede medarbejdere, et såkaldt advarselsregister.

Det er frivilligt for organisationer, om de vil tilknyttes registret, og kun organisationer, der er tilknyttet registret, kan få adgang til oplysningerne heri. Der er nogle kriterier, der skal være opfyldt for, at medarbejdere bliver registreret i registret:

- Ansættelsesforholdet er ophørt efter en strafbar handling.
- Politiet skal efter en anmeldelse have udarbejdet en officiel rapport.
- Der findes en sagsmappe med tilstrækkelige beviser (f.eks. kan en person aldrig blive registreret på grundlag af »rygter«).
- Som følge af hændelsen er medarbejderens navn angivet i organisationens interne registreringssystem.
- Som medarbejder bliver man informeret af arbejdsgiveren om, at vedkommende er optaget i det interne register hos arbejdsgiveren og i advarselsregistret.
- Medarbejderen informeres om muligheden for at gøre indsigelse mod afgørelsen.¹¹

Der er således tale om et register, hvor medarbejdere registreres på baggrund af en konkret hændelse eller adfærd, der har givet anledning til en politianmeldelse. Det vil sige, at der ikke nødvendigvis er fældet dom i disse sager. De medarbejdere der registreres i registret, vil fremgå af registret i 2-4 år.

Fra Ministeriet for Sundhed, Velfærd og Idræt i Nederlandene er det oplyst, at dette register lukkes med udgangen af 2021¹², og at baggrunden for lukningen af registret er, at der er meget få medarbejdere, der er blevet registreret i i registret, og at der er få virksomheder, der har tilsluttet sig registret¹³.

Det er endvidere oplyst, at det, der registreres i registret, er medarbejdere, der har begået tyveri, været seksuelt krænkende eller voldelige. Dette er umiddelbart også informationer, der vil fremgå af kriminalregistret, og dermed i grundlaget for vurderingen af en VOG-erklæring.

¹¹ <https://www.waarschuwingsregisterzorgenwelzijn.nl/nieuws/6-vragen-over-het-waarschuwingsregister-zorg-en-welzijn/>

¹² Telefonsamtale med medarbejder i Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

¹³ Samtale med medarbejder fra RegioPlus, der har etableret registret

7.4 Erfaringer fra Finland

I Finland er der ikke en autorisationsordning for medarbejdere, der primært arbejder med omsorgsopgaver. Der er heller ikke regler om, at mennesker der har modtaget en dom, ikke kan få ansættelse i ældreplejen.

I Finland er det ikke obligatorisk at indhente straffeattester i forbindelse med ansættelse af nye medarbejdere, og der er heller ikke etableret et register over ansøgere tidligere ansættelser.

7.5 Erfaringer fra Island

Sundhedsministeriet i Island oplyser, at der på deres område ikke er en autorisation for medarbejdere på plejehjem, og at der heller ikke er regler, der sikrer, at mennesker, der har fået en dom, ikke kan ansættes i ældreplejen. Det er heller ikke et krav, at ansættelsesmyndigheden skal indhente en straffeattest fra ansøger. Endeligt angiver sundhedsministeriet i Island, at der ikke er et register over medarbejderes tidligere ansættelser. Dog er det praksis, at arbejdsgiveren indhenter referencer i forhold til tidligere ansættelser.

Fra Socialministeriet i Island oplyses det, at ansøgere, der har en dom for drab eller grov legemsbeskadigelse, ikke kan få ansættelse i tilbud under socialtjenesteloven. Hvis ansøgeren er dømt for andre forhold, vil ansættelse bero på en konkret vurdering af, om lovovertrædelsen har betydning for, hvorvidt ansøgeren er egnet til at udføre det pågældende job.

Derudover fremgår det, at der kan indhentes en straffeattest fra ansøgere, men at ansøger skal give samtykke til denne indhentelse.

På socialområdet er der ikke noget register over tidligere ansættelse, ligesom der ikke er en certificeringsordning for medarbejderne.

7.6 Erfaringer fra Norge

I Norge findes der ikke en uddannelse, der svarer til den danske social- og sundhedshjælperuddannelse, og der findes ikke en autorisationsordning for denne faggruppe i Norge. Det er muligt at opnå norsk autorisation som helsefagarbejder på baggrund af forskellige uddannelser/kompetencer. Helsefagarbejder svarer i nogle tilfælde til social- og sundhedsassistent i Danmark, idet der dog skal ske en individuel vurdering af den konkrete uddannelse.

Der findes ikke et register over hvor tidligere medarbejdere i ældreplejen. For så vidt angår regler i forhold til at ansætte medarbejdere, der har en tidligere dom, så kan den ansættende myndighed indhente en straffeattest, såfremt ansøgeren giver samtykke hertil.

Der er udsendt en vejledning fra Helse- og omsorgsdepartementet til landets kommuner, hvor det præciseres, at der skal indhentes referencer i forbindelse med ansættelse af personale, herunder når der er tale om personale, der ikke er autoriseret. Det er dog ikke en sikkerhed for, at der i alle tilfælde indhentes referencer fra tidligere arbejdsgivere, kolleger mv.

8. Overvejelse af de præsenterede forslag

Opdraget for arbejdsgruppen har været at afdække fordele og ulemper ved de nævnte tiltag. I afrapporteringen er de forskellige muligheder beskrevet, ligesom der er beskrevet eventuelle fordele og ulemper.

I nedenstående præsenteres fordele og ulemper for de forskellige forslag, der er præsenteret i denne afrapportering, kort, på baggrund af ovenstående gennemgang.

8.1 Overvejelser af krav om indhentelse af straffeattester, eller indførelse af omsorgsattester

Offentlige arbejdsgivere har i forbindelse med ansættelsen af medarbejdere mulighed for med samtykke at indhente en privat eller offentlig straffeattest. Afhængigt af typen af stilling i ældreplejen, vil der være hjemmel til at indhente offentlig straffeattest.

På lignende vis har private leverandører af ældrepleje mulighed for med samtykke at efterspørge en privat straffeattest for de ansøgere, der påtænkes ansat.

Det er også muligt for kommuner, med samtykke fra medarbejderne, at indhente offentlige straffeattester for medarbejdere, der yder en indsats efter servicelovens §§ 83 og 85 hos private leverandører.

Viden om eventuelle lovovertrædelser begået i forbindelse med ansættelse i et omsorgsfag vurderes som en relevant oplysning i forbindelse med den samlede vurdering af en medarbejder, der påtænkes ansat. Det vurderes derfor relevant at overveje, om indhentelse af straffeattest bør gøres obligatorisk i forbindelse med ansættelser i ældreplejen, som det også kendes på det sociale område, for tilbud der er godkendt af socialtilsynet samt for plejefamilier.

Såfremt det ønskes, at kommunerne også skal indhente offentlige straffeattester for medarbejdere, der yder indsats efter §§ 83 og 85 i serviceloven, mens de er ansat hos en privat leverandør, skal der påregnes en kompensation af udgifter hertil i kommunerne.

De økonomiske konsekvenser afhænger af en eventuel ordnings karakter og rammer for denne, men det skønnes, at der kan være tale om udgifter i omegnen af 1 mio. kr. Merudgifterne baseres på øget sagsbehandlingstid ved nyan sættelser i ældreplejen.

Dertil kommer eventuelle udgifter til at føre tilsyn med, at plejeenhederne indhenter straffeattester. Udgifterne hertil afhænger ligeledes af modellen for en eventuel ordning. Pt. fører det statslige ældretilsyn i regi af Styrelsen for Patientsikkerhed årligt et generelt tilsyn med 10% af plejeenhederne. En model kunne derfor være, at Styrelsen for Patientsikkerhed i den forbindelse foretager stikprøver af, om der er indhentet straffeattest i de enkelte ansættelsessituationer. Dette skønnes ikke at medføre merudgifter af betydelig karakter.

Selve forholdet mellem en ansøger til en stilling og ansættelsesmyndigheden er et privatretligt anliggende, som er reguleret efter de almindelige aftaleretlige og ansættelsesretlige regler og principper. Det vil være op til den enkelte ansættelsesmyndighed at beslutte, hvem de vil ansætte ud fra en konkret vurdering. I denne vurdering kan bl.a. indgå en afvejning af de strafbare forhold, som den pågældende ansøger har begået, set i forhold til de opgaver, som den pågældende ansøger vil skulle varetage i forbindelse med ansættelsen. Straffeattesten bidrager i den forbindelse til et oplyst beslutningsgrundlag. Således vil viden om ansøgers straffeattest indgå i den samlede helhedsvurdering af ansøger og i beslutningen om eventuel ansættelse.

Indførelse af et evt. krav om indhentelse af straffeattester for ansatte i ældreplejen, kan evt. tage udgangspunkt i den ordning med krav om indhentelse af straffeattester i tilbud og plejefamilier, som er omfattet af lov om socialtilsyn. Efter denne ordning er det et krav, jf. socialtilsynslovens § 12 a, stk. 1, at tilbud som nævnt i socialtilsynslovens § 4, stk. 1, nr. 2-4, som er godkendt af socialtilsynet eller som søger om godkendelse, er forpligtede til at indhente straffeattest, inden

tilbuddet ansætter personale og ledere. Kravet gælder også ved ansættelse af vikarer, medmindre der foreligger helt særlige omstændigheder. Da det er gjort til en betingelse for ansættelse, at der foreligger en straffeattest på den pågældende ansøger inden ansættelse, vil et manglende samtykke til indhentelse af straffeattesten, eller at ansøger ikke selv medbringer denne, medføre, at et socialt tilbud ikke kan ansætte den pågældende. Straffeattesten skal derfor foreligge inden ansættelsesaftalens indgåelse.

Det vurderes mindre relevant at indføre en omsorgsattest i stil med børneattester, da det vurderes vanskeligt at afgrænse lovertrædelser, der snævert er relevante for ældreområdet, og som fraviger fra de oplysninger, som fremgår af de offentlige straffeattester.

8.2 Overvejelser om autorisationsordning af social- og sundhedshjælpere

Som nævnt i afsnit 4 i denne afrapportering, er det arbejdsgruppens vurdering, at de enkelsager, der har været beskrevet i medierne, formentlig ikke har været sager, hvor patientsikkerheden har været i fare, og dermed ville der ikke være grundlag for at fratage de pågældende medarbejdere deres autorisation, hvis de var autoriserede efter autorisationsloven på sundhedsområdet. Det er derfor arbejdsgruppens vurdering, at en indførelse af en autorisationsordning efter autorisationsloven, for social- og sundhedshjælpere, ikke vil være en løsning i forhold til at undgå, at medarbejdere, der udviser uacceptabel og nedværdigende adfærd over for borgere, får ansættelse i ældreplejen. Hvis der skal etableres en autorisationsordning for social- og sundhedshjælpere, skal der i første omgang udvikles en sådan autorisationsordning.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at social- og sundhedshjælpernes faglige virksomhed generelt er af en sådan karakter, at der, som udgangspunktet ikke er forbundet store patientsikkerhedsmæssige risici hermed. Da autorisationsloven på sundhedsområdet alene har fokus på patientsikkerhed og egnethed (fysisk og psykisk sygdom, misbrug mv.) vurderes det, at et ønske om en autorisation af denne medarbejdergruppe med sigte på u hensigtsmæssig adfærd i forbindelse med pleje- og omsorgsopgaven vil indebære et behov for at udvikle en ny autorisationsordning.

Som beskrevet i afsnit 4, vil en særlig autorisation for social- og sundhedshjælpere være en helt ny ordning, hvorfor dette vil fordrige igangsættelsen af et egentligt udviklingsarbejde. I det arbejde vil bl.a. skulle indgå en mere præcis kortlægning af indholdet i denne medarbejdergruppes arbejdsopgaver, og der vil på baggrund heraf bl.a. skulle udvikles målepunkter, som kompetencerne hos den enkelte medarbejder vil kunne holdes op imod. Dette vil bl.a. være nødvendigt i forhold til tilsyn med autoriserede medarbejdere, og hvilke kriterier, der dermed skal indgå ved evt. sanktioner, herunder virksomhedsindskrænkning. Der vil således skulle udvikles rammer for både tildeling, men også fratagelse af autorisationen, klagemuligheder mv.

Udviklingen og driften af en autorisationsordning for social- og sundhedshjælpere vurderes at være forbundet med betydelige omkostninger. Således vil udviklingen af autorisationsordningen være forbundet med en udgift på cirka 3-4 mio. kr. Derudover skønnes den årlige udgift til driften af autorisationsordningen, at ligge på 20-30 mio. kr. Dette skøn er dog behæftet med en stor usikkerhed, og er afhængig af blandt andet autorisationsordningens udformning, etablering af en eventuel overgangsordning samt procedurer i forhold til autorisation af udenlandsk uddannede ansøgere.

En evt. autorisationsordning med udgangspunkt i social- og sundhedshjælpernes faglige kompetencer og opgaver vil medføre, at kun autoriserede medarbejdere

må anvende titlen social-og sundhedshjælper. Samtidig betyder en autorisationsordning, at den pågældende autoriserede medarbejder kan få frataget sin autorisation, og derfor ikke må anvende sin titel. En eventuel fratagelse af titelbeskyttelsen (autorisationen) forhindrer dog ikke den pågældende i fortsat at arbejde i ældreplejen, blot må vedkommende ikke anvende titlen social-og sundhedshjælper.

Endvidere vil en autorisationsordning for social- og sundhedshjælpere ikke sikre, at uegnede medarbejdere, der er ufaglærte, ikke får ansættelse i ældreplejen.

8.3 Overvejelser om registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren

En registerordning over tidligere ansættelser i pleje- og omsorgssektoren er foreslået som en potentiel løsning til at give ledelser bedre mulighed for at tilgå information om ansøgers tidligere ansættelser. Dette kan ske, ved at man gennem registret kan få oplysninger om hvorvidt og hvor en ansøger tidligere haft arbejde inden for ældreplejen. Dette kan imødegå eventuelle eksempler med opdigtede CV'er mv.

Etablering af et nyt register, vil derudover være et nybrud, hvor alle de ca. 90.000 medarbejdere i ældreplejen må tåle at få udstillet personlige forhold, hvilket vil være unikt for dette område. Der vil være tale om et nybrud, hvor medarbejdere i ældreplejen må acceptere at få udstillet personlige forhold, hvilket ikke gælder på andre ansættelsesområder,

Helt overordnet bør proportionalitets- og lighedsbetragtninger derfor indgå ved vurderingen af fordele og ulemper ved indførelse af et register. Dette indebærer en nøje stillingtagen til og afvejning af en række forhold. Centralt står i den forbindelse, at merværdien ved indførelsen af et register, hvor alle de ca. 90.000 medarbejdere, der er ansat i ældreplejen, skal registreres, skal holdes op imod evt. nytteværdi af et særskilt register med henblik på at identificere de relativt få medarbejdere, der i forbindelse med ansættelsesproceduren ikke er ærlige vedrørende tidligere ansættelser i ældreplejen.

Det bemærkes desuden, at etablering af et nyt register, hvor alene medarbejdere i ældreplejen er registreret, på den ene side vil kunne bidrage til en stigmatisering af de ansatte i ældreplejen som en gruppe medarbejdere, der er i særlig grad er "uærlige", ligesom der på den anden side vil kunne stilles spørgsmål til, hvorfor ordningen ikke skal gælde på andre velfærdsområder med direkte og tæt kontakt mellem borgere og frontpersonale, fx i forhold til børn og udsatte voksne.

Det skal endvidere bemærkes, at såfremt etableringen af et register også vil betyde at samtlige nuværende medarbejdere i ældreplejen skal registreres, så skal det afklares om der eventuelt kan være ansættelsesretlige udfordringer heri. Under alle omstændigheder skal der være en saglig grund til at optage medarbejderne i registret, men dette følger også af databeskyttelsesreglerne.

Et register, der alene indeholder oplysninger om ansættelser i ældreplejen, vil desuden ikke give et komplet billede af en ansøgers karriereforløb, da ansættelser på andre områder ikke vil fremgå. Fx vil oplysninger om ufaglærtes ansættelser på andre velfærdsområder, hvor der også er tæt kontakt med sårbare grupper, bl.a. i forhold til børn og udsatte voksne, ikke fremgå af registret.

Der vil forestå et omfattende arbejde med at fastlægge rammerne for et register, herunder fastlæggelse af kriterier for, at en person skal registreres i registret. Derudover skal arbejdspladserne løbende bruge ressourcer på at indberette til

registret, hvis dette skal være opdateret, og dermed have relevans. Endelig og ikke mindst vil der være en række tungtvejende retssikkerhedsmæssige forhold, der vil skulle afklares og overvejes, da der er tale om et indgribende instrument i forhold til den enkelte.

Såfremt der etableres et register kun for ansatte i ældreplejen, vil det kunne bidrage til at give dette arbejdsområde et dårligt omdømme ved, at det kun er medarbejdere i pleje- og omsorgssektoren, der skal registreres ekstra. Derudover vil der, uanset hvilket model der vælges, gå flere år før et register vil have tilstrækkeligt med data om tidligere ansættelser til at det vil give mening at anvende i en ansættelsessituation.

Det er vanskeligt på forhånd at skønne over udgifterne til et register, men det vurderes, at det som minimum vil koste 10 mio. kr. at etablere IT-infrastruktur til registret, mens det som minimum skønnes at koste 5 mio. kr. årligt at drive registret. Dertil vil oprettelsen af registret medføre årlige kommunale merudgifter som følge af løbende indberetninger til registret. Det skønnes med stor usikkerhed at koste minimum 2 mio. kr. årligt, hvis arbejdsgiverne skal indberette oplysninger for alle nyansættelser samt fratrædelser i ældreplejen. Såfremt eksisterende personale i ældreplejen også skal registreres, skønnes det med stor usikkerhed at koste minimum 7 mio. kr., hvis arbejdsgiver skal indberette medarbejderens nuværende ansættelsesforhold.

8.4 Overvejelser om eksisterende muligheder inden for gældende ansættelsesretlige regler

Inden for de ansættelsesretlige regler er der allerede mulighed for at gennemføre initiativer, der kan bidrage til, at medarbejdere, der ikke er egnede, ikke får ansættelse i ældreplejen. Dette kan gøres ved at have retningslinjer for, hvordan en ansættelsesprocedure gennemføres, herunder med fokus på at afdække ansøgers personlighed, faglighed, indhente referencer og straffeattest.

Der kan både indhentes straffeattester for fastansatte medarbejder og vikarer, der er ansat gennem et vikarbureau. Det kræver dog samtykke fra ansøgeren eller vikaren, for at der kan indhentes et samtykke. Såfremt en ansøger ikke ønsker at give samtykke til indhentelse af en straffeattest, kan dette indgå i den samlede vurdering, i forhold til ansættelse af nye medarbejdere.

Derudover er det inden for gældende lovgivning muligt at frakende medarbejdere, der gør sig skyldig i strafbare forhold, retten til at arbejde på fx ældreområdet i op til 5 år eller indtil videre.

Endelig er det beskrevet, at ledelse og kultur i ældreplejen, kan bidrage til at forebygge eksempler med uacceptabel adfærd. Noget af det der peget på, er anvendelse af løbende sparring og supervision, samt på at understøtte ledelsen, således at der er tid til at varetage ledelsesopgaver i forhold til de udfordringer medarbejderne oplever. Ud over en generel opmærksomhed på kultur og kompetencer, kan ledelsen blandt andet gennem Videnscenter for Værdig Ældrepleje, få gratis kompetenceudvikling, som kan bidrage til at udvikle kvaliteten i ældreplejen.

I forbindelse med ansættelse af medarbejdere, er det derudover vigtigt, at ledelse sikrer sig at den medarbejder de ønsker at ansætte, har de kvalifikationer der efterspørges. Konkret kan dette være ved at indhente referencer, straffeattest og ved at gennemføre et systematisk interview, der afdækker de områder der vurderes som vigtige.

