Yttrande över remiss – Stärkt kompetens i vård och omsorg – Slutbetänkande från utredningen Reglering av yrket Undersköterska (SOU 2019:20)
SLSO 19-1200, RS 2019-0718

Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) har anmodats att lämna yttrande över Betänkande av Reglering av yrket undersköterska (SOU 2019:20).

Ärendet

Utredningen ”Reglering av yrket undersköterska” har ett övergripande uppdrag att föreslå hur yrket undersköterska kan regleras i syfte att öka kvaliteten och säkerheten i hälso- och sjukvård och omsorg. I utredningen framkommer att det finns utbredda brister i kompetens hos yrkesgruppen, vilket har direkt effekt på utförande av arbetsuppgifter. Det bör ses som en konsekvens av att undersköterskeyrket hittills varit oreglerat, vilket har inneburit att ”vem som helst” har kunnat anställas med titeln undersköterska.

Utredningen lyfter fram att yrkesgruppen är olikartad både vad gäller arbetsområden, uppgifter, utbildningsnivå och benämningar. Utredningen säger också att om yrkesutövare faller inom utredningens angivna yrken så omfattas de av utredningens förslag. SLSO omfattas framförallt av tjänstetitlar som undersköterska och skötare.

Utredningen föreslår

Att yrket undersköterska regleras med en skyddad yrkestitel och att Socialstyrelsen ska vara behörig myndighet för det reglerade yrket undersköterska och pröva ansökningar om bevis för rätten att använda yrkestiteln undersköterska.

<u>SLSO kommentarer och synpunkter</u>
SLSO ställer sig positiva till att yrket undersköterska regleras med en skyddad yrkestitel och att Socialstyrelsen ska vara behörig myndighet för det reglerade yrket undersköterska, och därmed pröva ansökningar om bevis för rätten att använda yrkestiteln undersköterska. Reglerad yrkestitel som undersköterska innebär att en lägsta kompetensnivå fastställs.

Utredningen föreslår
Att man inför en undersköterskeexamen inom gymnasieskolan inom kommunal vuxenutbildning, samt framtagande av nationella kompetenskrav för yrket undersköterska. Utbildningen föreslås vara enhetlig och svara upp mot krav på kvalitet och ge nödvändiga kompetenser.

SLSO kommentarer och synpunkter
Utredningen lyfter fram att yrkesgruppen undersköterskor har varit och är föremål för flera statliga utredningar och att problematiken runt kompetensbrist ofta varit i fokus. SLSO stödjer utredningens förslag på reglerad yrkestitel som skapar större tydlighet för undersköterskor/skötare och underlättar för verksamheterna att anställa denna yrkesgrupp. En nationell utbildning som är reglerad och tydligt leder till kompetenser och kunskaper som en undersköterska/skötare med reglerad yrkestitel har, ger SLSO bättre överblick vid rekrytering. I dag finns en flora av olika betygsmodeller inom vård och omsorg (gymnasium/Komvux) som gör det svårt för vården att veta vilken kompetens en person har.

SLSO ställer sig positiv till utredningens förslag om att införa en undersköterskeexamen och att nationella kompetenskrav fastställs för ett reglerat yrke som undersköterska. Men SLSO vill påtala att en yrkesreglering av undersköterskor måste vara tydlig avseende vilken skillnad det är i kompetens och arbetsuppgifter mellan undersköterskor och sjuksköterskor.

En reglering av yrket kommer att medföra behov av extra satsningar på kompetensutveckling, vilket bör medföra att ekonomiska resurser över tid tillförs för att möjliggöra detta. Genomförandet måste ges ekonomiskt stöd från nationell nivå, i annat fall belastas de enskilda vårdgivarna.

Utredningen föreslår
Att en myndighet får i uppdrag att under en avgränsad period validera kompetens och utföra ytterligare åtgärder som kan behövas för att underlätta för huvudman och enskild att ansöka om bevis för rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Det föreslås även att Socialstyrelsen och Skolverket ska samråda om innehåll i utbildningen till det reglerade yrket undersköterska. Förslaget föreslås träda ikraft 1 januari 2025.

SLSO kommentarer och synpunkter
SLSO stödjer förslaget att en myndighet får i uppdrag att under en avgränsad period validera kompetens och utföra de åtgärder som kan behövas för att underlätta för huvudman och enskild att ansöka om bevis för rätt att använda yrkestiteln undersköterska. SLSO anser att validering för medarbetare som i dag tjänstgör inom SLSO bör bekostas av myndigheten som utför valideringen. Valideringen ***bör inte*** ske på lokalnivå. Ambitionen måste vara att få en nationellt likvärdig validering.

Utredningen
Tar upp språkkrav och skriver att för personer som genomgått utbildning i Sverige finns inga generella författningsreglerande språkkrav eller föreskrifter. Språkkrav ligger inte med som ett krav på kompetens i förslaget.

SLSO kommentarer och synpunkter
SLSO saknar språkkrav som en del av kompetenskraven. Språkkravet bör ligga på nivå B2 (EU-nivå).

SLSO bedömer att språkkrav är viktigt för patientsäkerheten. Bristande språkkunskap är ett dilemma i situationer där det är viktigt att undersköterskor/skötare förstår muntliga direktiv och kan kommunicera samt dokumentera. Språkkrav bör ingå som ett krav vid införandet av skyddad yrkestitel för undersköterskor/skötare.

Språkkunskaper hos medarbetare behövs även för att värdera en händelse och dess eventuella konsekvenser samt kunna kommunicera sina iakttagelser vidare till vårdgivare och till arbetsledande personal. Dokumentationsskyldigheten är inte förbehållen en yrkesgrupp utan antas gälla generellt för vårdpersonal och då även undersköterskor/skötare. De behöver kunna ta del av vårdhandbok, och exempelvis verksamheternas riktlinjer och policy.

Sammanfattande synpunkt
SLSO stödjer utredningen som anser att stärkt kompetens i kombination med effektiv arbetsfördelning kommer att bidra till ökad kvalitet och säkerhet. Det kommer att påverka patientsäkerhet i positiv riktning.

Det är viktigt att kompetens hos vårdens medarbetare används på bästa möjliga sätt. Det ställer krav på att skapa tydlighet i de olika rollerna som

finns och kommer att utvecklas inom hälso- och sjukvården. Reglering av yrken som fastställer kompetensnivå kan bidra till en effektivare organisation som är till gagn för våra patienter.

Med den brist på sjuksköterskor som vi ser finns behov av fler och nya yrkesgrupper inom vården när så kallade vårdnära tjänster växer fram. En ökad digitalisering innebär också ökade krav inom alla områden. SLSO vill särskilt betona att ökad kvalitet kräver att språkkrav finns med för att möta utvecklingen.

Förslag till beslut
Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde föreslås besluta

att avge yttrande i enlighet med ovanstående, samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Mikael Ohrling
Sjukvårdsdirektör

Region Stockholm

Rotel II –Hälso- och sjukvårdsroteln

REMISS

2019-06-12

RS 2019-0718

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Stockholms läns sjukvårdsområde

Ärende:

Remiss - Stärkt kompetens i vård och omsorg - slutbetänkande från utredningen Reglering av yrket undersköterska (SOU 2019:20)

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2019-08-27**
OBS! Omedelbar justering för HSN.

Handläggare: **Lovisa Montin**

Yttranden skickas till regionledningskontorets registrator:

E-post: registrator.lsf@sll.se

Adress:
Regionledningskontoret
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Landstingshuset

Regeringskansliet

Remiss

2019-05-31
S2019/02078/FS

Ankom
Region Stockholm
2019 -06- 07
Dnr. RS 2019-0718

Socialdepartementet

Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20) – slutbetänkande från utredningen Reglering av yrket undersköterska

Remissinstanser

Akademikerförbundet SSR

Almega utbildningsföretagen

Alvesta kommun

Anhörigas Riksförbund

Arbetsförmedlingen

Bengtsfors kommun

Blekinge läns landsting

Bodens kommun

Borgholms kommun

Dalarnas läns landsting

Demensförbundet

Domstolsverket

Ersta Sköndal Bräcke högskola

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-723 11 91
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Falu kommun

Famna

Folkhälsomyndigheten

Funktionsrätt Sverige

För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB)

Förvaltningsrätten i Stockholm

Gotlands kommun

Gävleborg läns landsting

Göteborgs kommun

Göteborgs universitet

Hallands läns landsting

Hedemora kommun

Huddinge kommun

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

Högskolan Dalarna

Högskolan i Skövde

Högskolan i Gävle

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Justitiekanslern (JK)

Jämtlands läns landsting

Jönköpings läns landsting

Kalmar läns landsting

Karlstads kommun

Karlstads universitet

Kiruna kommun

Klippans kommun

Kommerskollegium

Kommunal

Kronobergs läns landsting

Kungsbacka kommun

Kungsörs kommun

Köpings kommun

Lika Unika

Linköpings kommun

Linköpings universitet

Linnéuniversitetet

Lunds kommun

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Malmö universitet

Malmö kommun

Mittuniversitetet

Mjölby kommun

Motala kommun

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)

Mälardalens högskola

Nationellt kompetenscentrum anhöriga (Nka)

Nationell samverkan för psykisk hälsa (NSPH)

Norbergs kommun

Norrbottens läns landsting

Oskarshamns kommun

Pensionärernas Riksorganisation (PRO)

Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH)

Riksförbundet mot alkohol- och narkotikamissbruk (RFMA)

Riksförbundet Pensionärsgemenskap (RPG)

Saco studentråd

Service- och kommunikationsfacket (SEKO)

Skåne läns landsting

Skövde kommun

Socialstyrelsen

SPF Seniorerna

Statens Skolinspektion

Statens Skolverk

Stiftelsen Högskolan i Jönköping

Stockholms kommun

Stockholms läns landsting

Storumans kommun

Strömstads kommun

Strömsunds kommun

Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)

Sveriges förenade studentkårer (SFS)

Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund (SKPF)

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Svensk kuratorsförening

Svenskt Demenscentrum

Sveriges Läkarförbund

Sveriges universitets- och högskoleförbund

Södermanlands län landsting

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Trelleborgs kommun

Umeå kommun

Umeå universitet

Universitets- och högskolerådet

Universitetskanslersämbetet

Uppsala kommun

Uppsala läns landsting

Uppsala universitet

Vision

Vuxenutbildning i Samverkan

Vårdförbundet

Vårdföretagarna

Vård- och omsorgscollege

Värmlands läns landsting

Västerbottens läns landsting

Västernorrlands läns landsting

Västmanlands läns landsting

Västra Götalands läns landsting

Åmåls kommun

Örebro läns landsting

Örebro universitet

Örnsköldsviks kommun

Östergötlands läns landsting

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast den 20 september 2019. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.fs@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2019/02078/FS och remissinstansens namn i ämnesraden på e-post-meddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Torkel Nyman
Departementsråd

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

Sammanfattning

Utredningens övergripande uppdrag är att föreslå hur yrket undersköterska kan regleras i syfte att öka kvaliteten och säkerheten i hälso- och sjukvården och omsorgen.[1]

Yrkesgruppen undersköterska är en av Sveriges största yrkesgrupper och består av personal som besitter viktig kompetens för att kvalitet och säkerhet inom vård och omsorg ska kunna upprätthållas. Det har dock i utredningens kartläggning visat sig finnas relativt utbredda brister i kompetensen hos yrkesgruppen vilket har en direkt effekt på utförandet av arbetsuppgifterna. Det kan ses som en konsekvens av att undersköterskeyrket hittills varit oreglerat vilket innebär att vem som helst kan anställas som undersköterska och bl.a. genomföra vårdåtgärder utan relevant utbildning. Det är huvudmännens och arbetsgivarnas ansvar att se till att rätt kompetens finns för arbetsuppgifterna så att arbetsfördelningen bidrar till en effektiv verksamhet med kvalitet.

Former för yrkesreglering m.m.

Med ett reglerat yrke avses yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller någon form av denna eller använda en viss yrkestitel. Att införa en ny yrkesreglering av någon form innebär att lagstiftaren samtidigt accepterar att vissa hinder uppstår på arbetsmarknaden – det är inte möjligt att få jobb av ett visst slag utan att först genomgå särskild utbildning, eller det är inte möjligt att använda en viss titel som är förbehållen den som har genomgått särskild utbildning. Vilka yrken som är reglerade i de olika EU och EES-länderna har stor betydelse

[1] Dir. 2017:103.

för hur den fria rörligheten för personer och tjänster ska fungera på den inre marknaden. År 2005 trädde därför yrkeskvalifikationsdirektivet i kraft. Direktivet syftar till att underlätta för dem som vill utöva ett reglerat yrke i ett annat land än sitt hemland inom EU, EES eller Schweiz.

Utredningen redogör i kapitel 4 för regelverket om legitimation, skyddad yrkestitel, reglerade arbetsuppgifter, hälso- och sjukvårdspersonal, delegering av arbetsuppgifter och stöd vid utförande av egenvård.

Kartläggning av yrkesgruppen undersköterska

Utredningen har dels sammanställt grundläggande data kring yrkesgruppen, dels genomfört ett stort antal besök och intervjuer med representanter för kommuner, landsting, privata utförare, professionsföreträdare och myndigheter för att bättre kunna redovisa hur stor yrkesgruppen är, vilken utbildning de som arbetar i yrket har och vilka arbetsuppgifter de utför.

Grundläggande data om yrkesgruppen

Det totala antalet undersköterskor i landet uppgick 2017 till cirka 183 000.[2,3] Denna siffra inkluderar de som är anställda inom kommuner och landsting/regioner samt inom privata verksamheter. Majoriteten av de som är anställda som undersköterska arbetar inom kommunalt finansierad vård och omsorg. Inom kommunerna är undersköterskor den största gruppen inom vård- och omsorgspersonal (51 procent), följt av vårdbiträden, sjuksköterskor och personliga assistenter. I landstingsverksamhet är sjuksköterskor den största personalgruppen, följt av undersköterskor (26 procent).

Av de yrkesverksamma undersköterskorna är det förhållandevis få som genomgått gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram – många fler läser sin utbildning inom komvux eller annan vuxenutbildning.

[2] SKL: https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/statistik/personalstatistik/personalenidiagramochsiffror.850.html
[3] Vårdföretagarna, Arbetsgivaralliansen och KFO.

Kartläggning av arbetsuppgifter m.m.

För att kartlägga yrkesgruppen undersköterska har utredningen inhämtat synpunkter och erfarenheter från ett så brett urval av huvudmän som möjligt då det är dessa som har det övergripande ansvaret för kvalitet och säkerhet inom vården och omsorgen.

Utredningen har träffat företrädare för 27 kommuner, såväl stora som små sett till invånarantal och för sju landsting.

Utredningen har också tagit del av såväl privata utförares som organisationers, nätverks och andra relevanta aktörers synpunkter i syfte att förstå yrkesrollens betydelse för kvalitet och säkerhet och vilka kompetensområden som behöver förbättras.

Utredningen kan konstatera att det finns en gemensam uppfattning bland deltagarna i kartläggningen om vilka kompetenser som karaktäriserar en undersköterska. Företrädarna underströk att flera av dessa kompetenser var bland de viktigaste för patientsäkerheten.

Önskvärda kompetenser hos undersköterskan enligt deltagarna i kartläggningen:

- Bedömningsförmåga
- Omvårdnads/omsorgskunskap
- Medicinsk kompetens
- Kunskap om diagnoser
- Professionellt bemötande

Identifierade kompetensbrister enligt deltagarna i kartläggningen:

- Kunskap om hur man ska dokumentera
- Omvårdnads-/omsorgskunskap
- Medicinsk kompetens
- Kunskap om diagnoser
- Professionellt bemötande

Utöver dessa kompetensbrister har i princip alla som utredningen träffat påtalat att språkkunskaper hos personalen många gånger är bristfälliga. Det finns också en gemensam uppfattning bland företrädarna

om att utbildningens varierande innehåll är en orsak till kompetensbristerna. Det framgår tydligt att arbetsfördelningen mellan undersköterskor och vårdbiträden inte är ändamålsenlig. Detta är särskilt tydligt när det gäller verksamhet i ordinärt boende som innebär mycket ensamarbete vilket innebär att det inte finns lätt tillgängligt stöd från andra yrkesgrupper, som till exempel sjuksköterskor. Det är arbetsgivarens ansvar att fördela arbetsuppgifter efter kompetens.

Sammantaget ser utredningen att dessa brister i yrkesgruppens kompetens påverkar kvaliteten i verksamheterna och innebär potentiella patientsäkerhetsrisker.

En ny utbildning och yrkesbeskrivning lägger grunden

Utredningen har löpande samrått med Skolverket och Socialstyrelsen kring de uppdrag som myndigheterna har haft om att föreslå justeringar i vård- och omsorgsprogrammet, vilka åtgärder som krävs för att införa en undersköterskeexamen inom såväl gymnasieskolan som inom kommunal vuxenutbildning samt framtagande av nationella kompetenskrav för yrket undersköterska.

Myndigheterna har redovisat sina respektive uppdrag och utredningen ser att de förslag som lämnats kommer att bidra till att tydliggöra såväl yrkets innehåll som vilka kunskaper en person som vill arbeta som undersköterska måste inhämta för att på bästa sätt kunna utföra yrket.

Utredningens förslag

Mot ovan givna bakgrund som närmare beskrivs i kapitel 3–11 i betänkandet föreslår utredningen att yrket undersköterska regleras med en skyddad yrkestitel. Utredningen har även övervägt att föreslå legitimation och att förbehålla vissa arbetsuppgifter för undersköterskor men finner att en skyddad yrkestitel är den mest ändamålsenliga regleringen för yrkesgruppen.

En skyddad yrkestitel införs för undersköterskor

- Den som har avlagt undersköterskeexamen eller har motsvarande kompetens ska efter ansökan få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Endast den som har sådant bevis får i yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, socialtjänstens område eller enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade använda yrkestiteln. Det ska inte heller vara tillåtet att på dessa områden att använda en yrkestitel som kan förväxlas med den skyddade yrkestiteln för den som saknar rätt till yrkestiteln undersköterska.

Därutöver föreslår utredningen bl.a. följande i syfte att regleringen ska kunna uppnå önskad effekt och kvalitet och säkerhet:

- Socialstyrelsen ska vara behörig myndighet för det reglerade yrket undersköterska och pröva ansökningar om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.
- Socialstyrelsens beslut ska kunna överklagas.
- Socialstyrelsen ska också få meddela föreskrifter om vilken kompetens som ska anses motsvara en undersköterskeexamen och ge rätt att använda yrkestiteln undersköterska.
- En avgift ska få tas ut för prövning av ansökan om bevis om rätt att få använda yrkestiteln undersköterska.
- Den som olovligen använder yrkestiteln undersköterska ska dömas till böter.
- En myndighet får i uppdrag att under en avgränsad period validera kompetens och utföra de ytterligare åtgärder som kan behövas för att underlätta för huvudmännen och för enskilda att ansöka om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.
- För att upprätthålla en långsiktig och hållbar kompetensnivå bör Skolverket samråda med Socialstyrelsen om innehållet i utbildningen till det reglerade yrket undersköterska.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2025.
- Övergångsbestämmelser som möjliggör för flera i dag verksamma att t.o.m. den 31 december 2029 ansöka om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.