Region Stockholm

8

Yttrande över remiss - Promemorian Reglering av undersköterskeyrket- kompetenskrav och övergångsbestämmelser Ds 2020–15

HSN 2020-0907

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Utbildning
Mary Folkesson

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-08-10

HSN 2020-0907

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över remiss - Promemorian Reglering av undersköterskeyrket- kompetenskrav och övergångsbestämmelser Ds 2020–15

Ärendebeskrivning

Regionstyrelsen har begärt att hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över remiss Reglering av undersköterskeyrket- kompetenskrav och övergångsbestämmelser Ds 2020–15

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Remiss Reglering av undersköterskeyrket- kompetenskrav och övergångsbestämmelser Ds 2020–15

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande:

Hälso- och sjukvårdsnämnden antar hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande och överlämnar detta till regionstyrelsen.

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

I april 2019 överlämnades betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20) till regeringen. I betänkandet föreslogs ett införande av skyddad yrkestitel för undersköterska. Reglerna om skyddad yrkestitel föreslogs träda i kraft den 1 januari 2025. Vidare föreslogs övergångsbestämmelser som möjliggör att en äldre utbildning med inriktning mot vård och omsorg i kombination med yrkeserfarenhet under vissa förutsättningar också ska

godkännas vid ansökan om skyddad yrkestitel. Under beredningen av betänkandet i Regeringskansliet har det kommit fram att förslagen i vissa delar bör ändras.
Regeringen beslutade i december 2019 om ändringar i gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram. Ändringarna innebär att fler ämnen kommer att bli obligatoriska inom vård- och omsorgsprogrammet och att kursinnehållet har justerats. Bedömningen är att förslagen från betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20) därför behöver ändras med anledning av förändringarna i kursinnehållet i gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram.
Även övergångsbestämmelserna bedöms behöva få en delvis annan utformning än de som föreslogs i betänkandet.

I remissen Reglering av undersköterskeyrket- kompetenskrav och övergångsbestämmelser Ds 2020:15 lämnas förslag gällande införande av skyddad yrkestitel för undersköterskeyrket som delvis skiljer sig från förslagen i betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20). Remissen behandlar nödvändiga ändringar till följd av vård- och omsorgsprogrammets nya utformning.

I remissen föreslås att efter ansökan ska bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska utfärdas till den som har en utbildning med inriktning mot vård- och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning eller har förvärvat motsvarande kompetens.
Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning och vad som avses med motsvarande kompetens.

Gymnasieskolans nya vård- och omsorgsprogram ska ligga till grund för skyddad yrkestitel med kravet om minst 1400 godkända gymnasiepoäng i de programgemensamma ämnena för de som efter den 30 juni 2021 har genomgått den utbildningen.

Det föreslås också ändrade övergångsbestämmelser i syfte att åstadkomma ett så ändamålsenligt införande av regler om skyddad yrkestitel för undersköterska som möjligt:

- Under en övergångsperiod på tio år ska den som vid ikraftträdandet den 1 januari 2025 har en tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska få fortsätta att använda yrkestiteln.

- Vid ansökan om yrkestiteln som görs under övergångsperioden ska även utbildning från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser bedömas som likvärdig under vissa förutsättningar.

- Därutöver ska under en tvåårsperiod efter ikraftträdandet den som har varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid i fem år under de senaste tio åren räknat från tiden för ansökan få bevis om rätt att använda yrkestiteln.

Överväganden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen ställer sig i stort bakom utredningens förslag.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen anser att tidsperspektivet att lagändringen om skyddad yrkestitel ska träda ikraft 1 januari 2025 är rimligt.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen ställer sig bakom förslaget att efter ansökan ska bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska utfärdas till den som har en utbildning med inriktning mot vård- och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning eller har förvärvat motsvarande kompetens.
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen anser det viktigt att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör få rätt att meddela ytterligare föreskrifter om vilken annan förvärvad kompetens som kan anses motsvara en utbildning med inriktning mot vård- och omsorg.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag att gymnasieskolans nya vård- och omsorgsprogram ska ligga till grund för skyddad yrkestitel med kravet om minst 1400 godkända gymnasiepoäng i de programgemensamma ämnena för de som efter den 30 juni 2021 har genomgått den utbildningen.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen tillstyrker förslaget att den som är tillsvidareanställd med yrkestiteln undersköterska när de nya reglerna om skyddad yrkestitel träder i kraft får fortsätta att använda titeln även om han eller hon inte har fått bevis om rätt att använda den, dock längst fram till och med den 31 december 2034.

Utredningen lyfter att detta möjliggör en naturlig generationsväxling eftersom de undersköterskor som arbetar sina sista år i yrket inte kommer behöva ansöka om skyddad yrkestitel.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen tillstyrker förslaget att för den som senast den 31 december 2034 ansöker om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska, ska utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser anses likvärdig med en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning.
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen delar utredningens bedömning att föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser bör kräva godkända betyg om 1 350 gymnasiepoäng i relevanta yrkesämnen eller karaktärsämnen.
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen delar utredningens bedömning att utbildningar enligt äldre bestämmelser som saknar poängsystem istället bör kräva uppvisande av avgångsbetyg, slutbetyg eller liknande med godkända betyg i relevanta ämnen.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen tillstyrker dock inte förslaget att den som senast den 31 december 2026 ansöker om bevis om skyddad yrkestitel och vid ansökan har varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid under fem år de senaste tio åren före ansökan ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln. För att genom detta alternativ erhålla den skyddade titeln undersköterska krävs ingen grundläggande teoretisk utbildning och ingen validering av de reella kompetenserna kommer att genomföras. En konsekvens om detta förslag genomförs, blir att det kommer att finnas individer som har erhållit en skyddad yrkestitel utan att inneha grundläggande formell kompetens.
Ett viktigt syfte, enligt promemorian, med att införa en skyddad yrkestitel för undersköterskor är att öka kvalitén och patientsäkerheten i vård och omsorg. Denna del av förslaget riskerar att motverka syftet med den skyddade yrkestiteln.
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen anser att validering av individens reella kompetens för att uppnå en formell kompetens är en förutsättning för en kvalitetssäkrad och patientsäker vård.
Validering innebär att man kartlägger, bedömer och värderar en individs faktiska kunskaper, färdigheter och förmågor, det vill säga en individs reella kompetens.

Ekonomiska konsekvenser
Om förslaget i dess nuvarande utformning antas kommer det inte medföra några större ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.
Skulle det däremot finnas behov av validering av medarbetare kan det medföra kostnader för Region Stockholm.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Det har tidigare inte funnits någon reglering av undersköterskeyrket.
Idag kan den som är anställd som undersköterska ha mycket varierande utbildnings- och kunskapsbakgrund.
Syftet med en reglering är att öka kvalitén och patientsäkerheten i hälso- och sjukvården och omsorgen. I och med införandet av den skyddade yrkestiteln kommer det att ställas enhetliga krav på undersköterskors kompetens och krav på en viss lägsta kompetensnivå.
Gymnasieskolans nya vård och omsorgsprogram som ska ligga till grund för skyddad yrkestitel, innefattar fler obligatoriska ämnen än tidigare, där kursinnehållet är anpassat för att stämma överens med de nationella kompetenskrav för undersköterskor som Socialstyrelsen föreslagit.
De enhetliga kraven är positivt ur patientsäkerhetssynpunkt.

Antas förslaget i sin helhet kan det dock finnas risk för att undersköterskor som genom anställningens längd erhåller en skyddad yrkestitel, har brister i grundläggande teoretiska kunskaper. Detta riskerar att motverka det övergripande syftet med regleringen att öka kvalitén och patientsäkerheten i hälso- och sjukvården och omsorgen.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Förslaget till beslut förväntas få oförändrade konsekvenser för jämlik och jämställd vård.

Miljökonsekvenser
Miljökonsekvenserna förväntas bli marginella med anledning av beslutet.

Administrativa konsekvenser
Införs skyddad yrkestitel för undersköterskor underlättar det anställningsprocessen framöver.

Björn Eriksson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

TJÄNSTEUTLÅTANDE HSN 2020-0907
2020-08-10

Tora Almquist
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Regionstyrelsen

Godkänd av Björn Eriksson, 2020-08-10

Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser

Ds 2020:15

Regeringskansliet
Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25070-9
ISSN 0284-6012

Innehåll

1 Sammanfattning ... 3

2 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) ... 5

3 Ärendet ... 7

4 Överväganden och förslag ... 9

4.1 Gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram som grund för skyddad yrkestitel ... 9

5 Ikraftträdande ... 17

6 Övergångsbestämmelser ... 19

6.1 Undersköterskors befintliga kompetens ska tillvaratas under en övergångsperiod ... 19

7 Konsekvenser ... 29

7.1 Ekonomiska konsekvenser ... 29
- 7.1.1 Utgångspunkter för beräkningarna ... 29
- 7.1.2 Kostnader för staten ... 35
- 7.1.3 Kommuner och regioner ... 37
- 7.1.4 Konsekvenser för företag inom vård och omsorg ... 39
- 7.1.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 39
- 7.1.6 Konsekvenser för enskildas etablering på arbetsmarknaden ... 40

7.1.7 Konsekvenser för kompetensförsörjningen 40
7.1.8 Konsekvenser för övriga reglerade och icke reglerade yrkesgrupper 41
7.1.9 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt 41
7.1.10 Konsekvenser för jämställdheten 41

8 Författningskommentar 43

1 Sammanfattning

I denna promemoria lämnas vissa förslag gällande införande av skyddad yrkestitel för undersköterskeyrket som delvis skiljer sig från förslagen i betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20). Denna promemoria behandlar nödvändiga ändringar till följd av vård- och omsorgsprogrammets nya utformning. Vidare föreslås ändrade övergångsbestämmelser i syfte att åstadkomma ett så ändamålsenligt införande av reglerna om skyddad yrkestitel för undersköterska som möjligt. Under en övergångsperiod på tio år ska den som vid ikraftträdandet den 1 januari 2025 har en tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska få fortsätta att använda yrkestiteln. Vid ansökan om yrkestiteln som görs under övergångsperioden ska även utbildning från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser bedömas som likvärdig under vissa förutsättningar. Därutöver ska under en tvåårsperiod efter ikraftträdandet den som har varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid i fem år under de senaste tio åren räknat från tiden för ansökan få bevis om rätt att använda yrkestiteln.

2 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att det i patientsäkerhetslagen (2010:659) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	5 a §
	I yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område får endast den som har bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska använda titeln.
	Bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska efter ansökan utfärdas till
	1. den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, eller
	2. den som har förvärvat motsvarande kompetens.
	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. krav på innehåll och godkända betyg i utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, och

2. vad som avses med motsvarande kompetens.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Den som vid ikraftträdandet är tillsvidareanställd med yrkestiteln undersköterska ska även i fortsättningen få fortsätta använda titeln trots att han eller hon inte har fått bevis om rätt att använda den, dock längst fram till och med den 31 december 2034.

3. I det fall en ansökan om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska görs senast den 31 december 2034 ska utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser anses likvärdig med utbildning enligt 4 kap. 5 a § andra stycket 1. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i sådan utbildning.

4. I det fall en ansökan görs senast den 31 december 2026 ska även den som har varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid under fem år de senaste tio åren före ansökan, få bevis om rätt att använda yrkestiteln.

3 Ärendet

Regeringen beslutade i oktober 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över hur yrket undersköterska skulle kunna regleras i syfte att öka kvaliteten och säkerheten i hälso- och sjukvården och omsorgen. I april 2019 överlämnades betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20) till regeringen. I betänkandet föreslås ett införande av skyddad yrkestitel för undersköterska. Reglerna om skyddad yrkestitel föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Vidare föreslås övergångsbestämmelser som möjliggör att en äldre utbildning med inriktning mot vård och omsorg i kombination med yrkeserfarenhet under vissa förutsättningar också ska godkännas vid ansökan om skyddad yrkestitel. Under beredningen av betänkandet i Regeringskansliet har det kommit fram att förslagen i vissa delar bör ändras. Regeringen beslutade i december 2019 om ändringar i gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram. Ändringarna innebär att fler ämnen kommer att bli obligatoriska inom vård- och omsorgsprogrammet och att kursinnehållet har justerats. Bedömningen är att förslagen därför behöver ändras i anledning av förändringarna i kursinnehållet. Även övergångsbestämmelserna bedöms behöva få en delvis annan utformning än de som föreslogs i betänkandet.

4 Överväganden och förslag

4.1 Gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram som grund för skyddad yrkestitel

Förslag: Efter ansökan ska bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska utfärdas till den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, eller har förvärvat motsvarande kompetens.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, och vad som avses med motsvarande kompetens.

Bedömning: I föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg bör det krävas att den som efter den 30 juni 2021 har genomgått en utbildning med inriktning mot vård och omsorg ska ha minst 1 400 godkända gymnasiepoäng i de ämnen som i gymnasieskolan är programgemensamma för vård- och omsorgsprogrammet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Förslagen i betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg

I betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20) föreslås att den som har avlagt undersköterskeexamen eller har motsvarande kompetens efter ansökan till Socialstyrelsen ska få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Vidare föreslås att endast den som har ett sådant bevis ska få använda yrkestiteln i

yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, socialtjänstens område eller enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), förkortad LSS. Inom dessa områden ska den som saknar rätt att använda yrkestiteln inte heller få använda en yrkestitel som kan förväxlas med yrkestiteln undersköterska. De nya bestämmelserna om skyddad yrkestitel föreslås införas i patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortad PSL, socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och LSS. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

I betänkandet föreslås också övergångsbestämmelser. Enligt dessa ska Socialstyrelsen vid en ansökan om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska som görs före den 1 januari 2030 även godkänna tidigare gymnasieexamen med inriktningen vård och omsorg eller motsvarande kommunal vuxenutbildning (komvux). En förutsättning för ett sådant godkännande är dock att den sökande har minst 1 350 godkända gymnasiepoäng i yrkesämnen och, om det inte finns synnerliga skäl, har arbetat i yrket minst tre år de senaste fem åren räknat från tiden för ansökan.

Remissinstansernas synpunkter på kompetenskraven

Flera remissinstanser har undrat vilka yrkeskategorier som kommer att omfattas av reformen och haft synpunkter på utredningens uppskattning av antalet yrkesverksamma undersköterskor till cirka 180 000. *Region Skåne* ser en brist i att skötare inte verkar omfattas. *Göteborgs kommun* framför att personal med titeln stödassistent eller boendestödjare som arbetar inom funktionshinderområdet i de flesta fall har samma utbildning som undersköterskor. Enligt kommunen finns minst 60 000 undersköterskor utöver de 180 000 som utredningen har beräknat och reformen får därför enligt kommunen inte samma genomslag för denna grupp. Även *Skellefteå kommun* gör samma bedömning och pekar på att många kommuner nyligen valt att använda tjänstetitlarna stödpedagog, stödassistent och stödpersonal inom funktionshindersområdet. Det finns också enligt kommunen en risk för att de medarbetare som inte har titeln undersköterska känner sig mindre värda jämfört med anställda inom andra verksamhetsområden där undersköterskетiteln används. Även *Falu kommun* lyfter denna fråga och påpekar att det måste utredas

och tydligt beskrivas vilka yrkeskategorier, t.ex. boendestödjare, omsorgsassistent och skötare, som ska omfattas av reglerna. Många remissinstanser efterfrågar en tydligare beskrivning av hur valideringen ska göras, däribland *Myndigheten för vård- och omsorgsanalys* och *Region Norrbotten*. *Socialstyrelsen* undrar hur utbildning utanför EU/EES-området ska bedömas och valideras.

Antalet yrkesverksamma undersköterskor

Enligt betänkandet avses med begreppet undersköterska personer som har en examen från gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram eller motsvarande tidigare gymnasieprogram eller godkänd utbildning i vård- och omsorgsprogrammets yrkesämnen inom vuxenutbildningen. I betänkandet görs antagandet att det i dag finns omkring 180 000 yrkesverksamma undersköterskor. Denna uppskattning baseras på uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Vårdföretagarna, KFO och Arbetsgivaralliansen utifrån verksamheternas egen uppskattning av antalet (se betänkandet s. 70).

Att bedöma det exakta antalet yrkesverksamma undersköterskor är komplicerat och beror delvis på vilken beräkningsgrund som väljs: utbildning, yrkestitel eller arbetsuppgifter. Den uppskattning som gjorts i betänkandet av antalet yrkesverksamma undersköterskor baseras på verksamheternas självskattning utifrån hur verksamheterna själva definierar vilka som är undersköterskor. Enligt yrkesregistret med yrkesstatistik från Statistiska centralbyrån (SCB)[1] finns det i dag cirka 187 000 yrkesverksamma undersköterskor. Som bl.a. Skellefteå kommun påpekar, ökar antalet betydligt om personal i närliggande yrkeskategorier såsom behandlingsassistenter och socialpedagoger, skötare, vårdare och boendestödjare räknas in.[2] Sådan personal kan, såsom Göteborgs kommun framför, ha en utbildning med inriktning mot vård och omsorg. De kan därför i varierande grad komma att ansöka om skyddad yrkestitel för undersköterska. Med utgångspunkt i

[1] Anställda undersköterskor (SSYK2012 kod 532) 16–64 år, arbetsställets sektorstillhörighet, ålder och kön år 2017.
[2] Se exempelvis anställda behandlingsassistenter och socialpedagoger (SSYK2012 kod 3411, antal 23 436), skötare (kod 5341, antal 16 009), vårdare och boendestödjare (kod 5342, antal 62 799) för samtliga 16–64 år, arbetsställets sektorstillhörighet, ålder och kön år 2014–2017.

yrkesregistret med yrkesstatistik från SCB uppskattas att antalet yrkesverksamma undersköterskor med den yrkestiteln uppgår till 187 000 och personal i de närliggande yrkeskategorierna till 100 000 (se vidare avsnitt 7.1.1).

En reformerad gymnasieutbildning kräver anpassade utbildningskrav

Regeringen beslutade i december 2019 om ändringar i gymnasieförordningen (2010:2039) och i förordningen (SKOLFS 2010:14) om examensmål för gymnasieskolans nationella program. Ändringarna innebär bl.a. att fler ämnen kommer att bli obligatoriska för alla elever inom vård- och omsorgsprogrammet. Vidare har kursinnehållet anpassats för att stämma överens med de nationella kompetenskraven för undersköterskor som Socialstyrelsen föreslagit. Det reformerade innehållet inom vård- och omsorgsprogrammet kommer att gälla för utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2021. För utbildning som påbörjats före den 1 juli 2021 gäller däremot äldre bestämmelser.

Till grund för dessa ändringar ligger flera utredningar och rapporter. Mot bakgrund av betänkandet En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77) fick Skolverket ett uppdrag att föreslå justeringar i programstruktur och examensmål för flera av gymnasieskolans yrkesprogram. Skolverket fick dessutom ett särskilt uppdrag att föreslå vissa justeringar i vård- och omsorgsprogrammet utifrån de nationella kompetenskrav för undersköterskor som föreslogs i betänkandet Effektiv vård – Slutbetänkande av en nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (SOU 2016:2). Socialstyrelsen fick i november 2017 i uppdrag att föreslå nationella kompetenskrav för yrket undersköterska. Socialstyrelsen och Skolverket, som samrått med varandra inom ramen för sina respektive uppdrag, presenterade sina förslag i november 2018. Skolverket föreslog bl.a. att det ska införas en särskild undersköterskeexamen inom gymnasieskolan samt en ökad reglering av vilka kurser som måste ha klarats med godkänt resultat för en undersköterskeexamen (1 400 godkända gymnasiepoäng i yrkesämnen). Socialstyrelsen föreslog också nationella kompetenskrav.

Kompetenskraven är indelade i totalt 26 kompetensområden och anger tre typer av kompetenser: teoretisk ämneskunskap, kunskap om arbetssätt och metoder och praktiska färdigheter eller förhållningssätt (se betänkandet s. 156 f.).

Under den fortsatta beredningen av frågan om en reformerad gymnasieutbildning har det dock framkommit att en särskild examen med namnet undersköterskeexamen från vård- och omsorgsprogrammet inte är en lämplig lösning. Övriga yrkesprogram inom gymnasieskolan har inte någon sådan titel och en titel för just undersköterskeexamen skulle bli en udda företeelse och omöjlig att förena med nuvarande bestämmelser om yrkesexamen. Kravet på 1 400 godkända gymnasiepoäng i yrkesämnen för att få en yrkesexamen skulle också bli problematiskt då även det skulle avvika stort från övriga yrkesprogram där det krävs 400 godkända gymnasiepoäng i yrkesämnen för en yrkesexamen. Det skulle också medföra att en elev som valt en studieväg mer inriktad mot vidare studier skulle kunna få onödigt svårt att uppnå examen.

Olika utbildningsvägar

Utbildningsvägarna till undersköterskeyrket är för närvarande dels gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram som omfattar 2 500 gymnasiepoäng, dels vuxenutbildning (komvux eller olika folkhögskolor). Vuxenutbildning ges även genom att en privat eller offentlig aktör köper en viss utbildning av komvux, s.k. uppdragsutbildning, som då kan ges av exempelvis Arbetsförmedlingen. Skolverket har, i samråd med branschkunniga, utformat s.k. nationella yrkespaket som beskriver vilken specifik kombination av kurser som motsvarar kompetenskraven på nationell nivå för olika yrkesområden. Yrkespaketen kan läsas i komvux och på gymnasieskolans introduktionsprogram. Det nationella yrkespaketet utformat för arbete som undersköterska innehåller i huvudsak samma omfattning av yrkesämnen som vård- och omsorgsprogrammets programgemensamma ämnen och omfattar 1 500 gymnasiepoäng. Uppdragsutbildningar är i regel kortare än de utbildningar som ges i form av yrkespaketet för arbete som undersköterska. Yrkespaketet bedöms i betänkandet SOU 2019:20 sannolikt utgöra rekryteringsbasen för undersköterskeyrket i

framtiden. Enligt betänkandet bör yrkespaketet bedömas som likvärdig med den undersköterskeexamen som var utgångspunkten för betänkandets förslag (betänkandet s. 209). I denna promemoria görs samma bedömning (se vidare nedan).

Validering

Enligt 20 kap. 42 § skollagen (2010:800) är validering en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation och ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person har, oberoende av hur de förvärvats. Validering innebär att man kartlägger, bedömer och värderar en individs faktiska kunskaper, färdigheter och förmågor, det vill säga en individs reella kompetens. Det kan också handla om att översätta redan existerande betyg eller intyg från ett annat land till svenska förhållanden. En kommitté i form av en nationell delegation har i slutbetänkandet Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande (SOU 2019:69) lämnat flera förslag till reglering av validering. Betänkandet har remitterats.

Validering av yrkesverksamma undersköterskor sker inom ramen för vuxenutbildningen. Vård- och omsorgscollege är en partsgemensam organisation för regional och lokal samverkan med tydliga nivåer och krav för utbildning inom vård och omsorg. Vård- och omsorgscollege har utarbetat nationella riktlinjer för validering som innebär att den reella kompetensen bedöms av yrkeslärare vid komvux i förhållande till gymnasieskolans nationella mål. En följd av de förslag till övergångsbestämmelser som lämnas i denna promemoria är att behovet av validering kommer att minska betydligt i jämförelse med vad som blir följden av förslagen i betänkandet SOU 2019:20 (se vidare avsnitt 6.1 och avsnitt 7.1.3). Skäl saknas därför att, så som efterfrågats av flera remissinstanser, i denna promemoria närmare beskriva hur en sådan omfattande valideringsprocess som blir följden av betänkandets förslag ska genomföras i praktiken.

De flesta personer som arbetar inom vården och som har invandrat till Sverige från ett land utanför EU/EES har därefter utbildat sig till undersköterska i Sverige. En mindre andel saknar dock, så som Socialstyrelsen påpekar, svensk undersköterske-

utbildning och deras reella kompetens kan behöva bedömas (se avsnitt 7.1.2). Inför en ansökan om skyddad yrkestitel kan Utbildnings- och högskolerådet (UHR) bedöma utbildningen. Det kan dock behövas validering av reell kompetens som kan leda fram till en bedömning att utbildningen behöver kompletteras. Som närmare redovisas nedan ingår svenska eller svenska som andraspråk i såväl gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram som i det nationella yrkespaketet för arbete som undersköterska, vilket innebär att den som valideras också måste kunna uppvisa kunskaper i svenska språket.

Vård- och omsorgsprogrammet eller motsvarande kompetens som krav för skyddad yrkestitel

Utgångspunkten för såväl betänkandet som denna promemoria är att huvudregeln ska vara att viss utbildning krävs för att kunna få bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska. Personal inom vård och omsorg med annan yrkestitel än undersköterska kommer därför att kunna ansöka om och få bevis om skyddad yrkestitel förutsatt att de uppfyller kraven på utbildning eller motsvarande kompetens enligt förslaget till bestämmelse i 4 kap. 5 a § PSL eller i punkt 3 i de övergångsbestämmelser som redovisas närmare i avsnitt 6.1. I motsats till vad flera remissinstanser uppfattar, står det därmed klart att bestämmelsen även omfattar närliggande yrkeskategorier så som exempelvis skötare eller boendestödjare som har utbildning med inriktning mot vård och omsorg.

Denna huvudregel ska dock omfattas av övergångsbestämmelser, som utvecklas närmare i avsnitt 6.1.

Regeringen beslutade i december 2019 om ändring i innehållet i vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan för den utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2021. Det kommer dock inte, vilket betänkandet antog, att införas någon undersköterskeexamen. Betänkandets förslag om krav på genomgången utbildning bör därför istället för krav på undersköterskeexamen ändras till krav på utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan - nationella program eller introduktionsprogram - eller komvux, alternativt en utbildning som kan anses innebära motsvarande kompetens. Motivet till detta är att kraven på utbildning

för att kunna få den skyddade yrkestiteln bör vara så lika som möjligt oavsett om eleven gått i gymnasieskolan eller inom komvux.

Krav på utbildningsinnehåll, godkända betyg och vad som är motsvarande kompetens bör regleras närmare i förordning eller myndighetsföreskrift

Som beskrivits ovan har det inte införts något krav på ett visst antal godkända poäng i yrkesämnen för att kunna få en yrkesexamen från vård- och omsorgsprogrammet, vilket Skolverket hade föreslagit. För att säkerställa en enhetlig utbildningsbakgrund för personal med yrkestiteln undersköterska behövs ytterligare reglering av kraven på innehållet i utbildningen. Med hänsyn till att nuvarande bestämmelser om krav på utbildningsinnehåll för en yrkesexamen från vård- och omsorgsprogrammet i huvudsak finns i förordning och myndighetsföreskrifter och att kraven kan komma att ändras över tid bör regleringen därför göras i annan författning än lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela ytterligare föreskrifter med krav på innehållet i en utbildning som är inriktad mot vård och omsorg. Mot bakgrund av att utbildningen kan bedrivas på annat sätt än i gymnasieskolan och inom komvux, såsom exempelvis vid en folkhögskola, bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer också få rätt att meddela ytterligare föreskrifter om vilken annan förvärvad kompetens som kan anses motsvara en utbildning med inriktning mot vård och omsorg. Med en sådan reglering blir en gemensam kompetensnivå möjlig. En lägstanivå i form av krav på godkända betyg i de programgemensamma yrkesämnena (1 400 gymnasiepoäng) bedöms kunna vara i linje med det krav på godkända poäng för undersköterskeexamen som var utgångspunkten för betänkandets förslag. Även det yrkespaket som finns inom komvux för arbete som undersköterska kan då, på motsvarande sätt som föreslogs i betänkandet, utgöra rekryteringsbasen till yrket. De programgemensamma ämnena anges i bilaga 1 till gymnasieförordningen enligt följande: anatomi och fysiologi (100), funktionsförmåga och funktionsnedsättning (200), gerontologi och geriatrik (100), hälso- och sjukvård (200), omvårdnad (200), psykiatri (200), psykologi (50), samhällskunskap (50), social omsorg (200), svenska eller svenska som andraspråk (100).

5 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Skälen för förslaget: I likhet med det som föreslås i betänkandet föreslås att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

6 Övergångsbestämmelser

6.1 Undersköterskors befintliga kompetens ska tillvaratas under en övergångsperiod

Förslag: För de nya reglerna om skyddad yrkestitel för undersköterska ska följande bestämmelser gälla under en övergångsperiod.
1. Den som är tillsvidareanställd med yrkestiteln undersköterska när de nya reglerna om skyddad yrkestitel träder i kraft får fortsätta att använda titeln även om han eller hon inte har fått bevis om rätt att använda den, dock längst fram till och med den 31 december 2034.
2. För den som senast den 31 december 2034 ansöker om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser anses likvärdig med en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i en sådan utbildning.

Den som senast den 31 december 2026 ansöker om bevis om skyddad yrkestitel och vid ansökan har varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid under fem år de senaste tio åren före ansökan ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln.

Bedömning: I föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser bör det krävas godkända betyg om 1 350 gymnasiepoäng i relevanta yrkesämnen eller karaktärsämnen.

Från utbildningar enligt äldre bestämmelser som saknar poängsystem bör i stället krävas avgångsbetyg, slutbetyg eller liknande med godkända betyg i relevanta ämnen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Remissinstansernas synpunkter på övergångsbestämmelserna

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) menar att det behövs mer generösa övergångsbestämmelser för yrkesverksamma undersköterskor med en annan äldre utbildning och att övergångsbestämmelsernas krav på antalet arbetade år i yrket är orimligt. *Arbetsgivarföreningen KFO* är av uppfattningen att redan anställda undersköterskor bör undantas för att trygga anställningen för undersköterskor med annan utbildning och lång yrkeserfarenhet. *Region Norrbotten* anser att det borde räcka med fem år i yrket för att godkännas, på motsvarande sätt som gällde när legitimationskravet för sjukhuskuratorer infördes. *Arbetsförmedlingen* väcker frågan om hur äldre utbildning som saknar poängsystem ska bedömas enligt övergångsbestämmelserna. *Famna* påpekar att det finns en risk för att ideellt drivna privata utförare inte hinner omförhandla sina offentliga kontrakt som ställer krav på en viss andel undersköterskor i verksamheten. Även *Vårdföretagarna* delar denna farhåga i fråga om privata utförare och betonar att långt ifrån alla avtal innehåller villkor med möjlighet till omförhandling. *Huddinge kommun* anför att det kan uppstå brist på undersköterskor under en tid efter ikraftträdandet och att det kan göra att kommunen behöver anställa andra yrkeskategorier. Också *Lunds kommun* och Famna befarar att det kommer att bli brist på undersköterskor.

Konsekvenser av betänkandets föreslagna övergångsbestämmelser

I betänkandet bedöms att runt 170 000 undersköterskor kan komma att ansöka hos Socialstyrelsen om bevis om skyddad yrkestitel under övergångsperioden 2025–2029 (betänkandet s. 233). Med betänkandets förslag kommer det under de första åren efter att bestämmelserna trätt i kraft att finnas tillgång till personal med rätt att använda yrkestiteln undersköterska endast i den takt som

Socialstyrelsen hinner utfärda bevis om skyddad yrkestitel. Om Socialstyrelsen skulle få ta emot 170 000 ansökningar om skyddad yrkestitel skulle det för 50 årsarbetskrafter på myndigheten ta Socialstyrelsen drygt tre och ett halvt år att handlägga alla ärendena.[3] I inledningsskedet skulle det därmed kunna uppstå en betydande brist på personal med rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Det finns dock inte några formella krav som innebär att vissa arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården och omsorgen endast får utföras av undersköterskor. Det finns därför inget hinder mot att samma personal som tidigare haft titeln undersköterska i stället anställs som exempelvis vårdbiträde och fortsätter att utföra samma arbetsuppgifter som tidigare. Emellertid är undersköterska en väl inarbetad titel för den som utför arbetsuppgifter som visserligen varierar men ändå i praktiken är avgränsade i förhållande till andra yrkesgrupper inom vården, såsom t.ex. sjuksköterskor och i vissa verksamheter även vårdbiträden. En brist på undersköterskor under en övergångsperiod skulle därför ändå kunna få negativa effekter för såväl verksamheterna som för de anställda. Så som beskrivs i betänkandet kan det för privata verksamheter som utför offentligt finansierad vård och omsorg dessutom finnas avtalskrav på att en viss andel av personalen ska vara undersköterskor. Sådana kontrakt kan behöva ändras (se betänkandet s. 202). Med betänkandets förslag blir behovet av valideringsinsatser troligtvis betydande under övergångsperioden. Detta eftersom åtminstone hälften av de yrkesverksamma undersköterskorna kan antas behöva validera sin reella kompetens (jfr. betänkandet s. 217 och 233).

Behov av övergångsbestämmelser som underlättar genomförandet

Ett viktigt syfte med att införa en skyddad yrkestitel för undersköterskor är att öka kvaliteten och säkerheten i vården och omsorgen. I och med införandet av den skyddade yrkestiteln kommer det att ställas enhetliga krav på undersköterskors kompetens och krav på en viss lägsta kompetensnivå. Undersköterskor är dock en av Sveriges största yrkesgrupper, och det är angeläget att de nya kompetenskraven införs på ett så ändamålsenligt

[3] Vid denna beräkning har antagits att hälften av ärenden tar i snitt två timmar att handlägga och hälften av ärendena en timme

sätt som möjligt. Vidare bör det så långt som möjligt motverkas att det uppstår en brist på undersköterskor under övergångsperioden, inte minst med tanke på det ökande behovet av undersköterskor. En avvägning behöver därför göras mellan behovet av att säkerställa en enhetlig kompetens bland undersköterskor och behovet av att ta till vara yrkesverksamma undersköterskors befintliga kompetens. Betänkandet har haft som utgångspunkt att de undersköterskor som redan arbetar i yrket ska kunna tillgodoräkna sig den kompetens som arbetet har gett dem. Denna promemoria har samma utgångspunkt. För att underlätta genomförandet av reformen är dock bedömningen att det bör införas övergångsbestämmelser med delvis annan utformning än de som föreslogs i betänkandet. För att säkra tillgången till personal med yrkestiteln undersköterska och samtidigt se till att undersköterskors kompetens blir enhetlig inom en överblickbar framtid, bedöms att övergångsbestämmelserna i stället för betänkandets föreslagna fem år som huvudregel bör gälla i tio år räknat från ikraftträdandet. Därutöver föreslås att även en längre och sammanhängande yrkeserfarenhet genom anställning med yrkestiteln undersköterska ska kunna grunda rätt till skyddad yrkestitel. Denna rätt föreslås dock gälla endast två år från ikraftträdandet. Sammantaget bedöms de föreslagna övergångsbestämmelserna medföra att en enhetlig kompetensnivå uppnås successivt under övergångsperioden, samtidigt som tillgången till undersköterskor säkerställs under samma period.

Redan anställda undersköterskor bör få behålla sin yrkestitel

Såsom flera remissinstanser påtalar, däribland Huddinge kommun, kan det bli brist på undersköterskor under en tid efter ikraftträdandet och det kan därför, i likhet med vad bl.a. Arbetsgivarföreningen KFO anser, finnas skäl att överväga undantag för redan anställda undersköterskor. För att säkra tillgången till undersköterskor under övergångsperioden och åstadkomma en ändamålsenlig övergång till det nya regelverket bedöms att det bör finnas särskilda regler för redan yrkesverksamma undersköterskor. Det bedöms som rimligt att den som har en tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska när det nya regelverket träder i kraft får behålla sin yrkestitel under en övergångsperiod. En sådan tidsperiod

bör vara tillräckligt lång för att de undersköterskor som vill kunna fortsätta att använda sin titel även efter övergångsperiodens slut i god tid ska kunna ansöka om skyddad yrkestitel. Det bör också finnas tillräckligt med tid för dem att få sin kompetens validerad och vid behov komplettera med utbildning. För redan fast anställda med yrkestiteln undersköterska bör det därför införas en övergångsbestämmelse som anger att den som har en fast anställning som undersköterska vid tiden för ikraftträdandet får fortsätta att använda yrkestiteln under en period om tio år räknat från ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse av sådant slag möjliggör också en naturlig generationsväxling av undersköterskor, eftersom den personal som arbetar sina sista år i yrket inte kommer att behöva ansöka om någon skyddad yrkestitel. Bestämmelsen får även till följd att företag inom vård och omsorg även under övergångsperioden kommer att kunna uppfylla avtalsvillkor om en viss andel undersköterskor i verksamheten, vilket bl.a. Vårdföretagarna efterfrågar. Bestämmelsen bör däremot begränsas till att avse personer som är eller avser att bli etablerade i yrket. Personer som endast tidsbegränsat arbetar som undersköterska bör därmed inte omfattas. Övergångsbestämmelsen bör därför vara tillämplig endast för personer som vid ikraftträdandet är tillsvidareanställda.

Kravet på att redan vara tillsvidareanställd innebär att den som utbildat sig till undersköterska innan bestämmelserna trätt i kraft men saknar en fast anställning vid ikraftträdandet inte kommer att omfattas av denna övergångsbestämmelse. Däremot kan personer som saknar fast anställning vid ikraftträdandet men som har en lång och sammanhängande yrkeserfarenhet från en anställning med yrkestiteln undersköterska få tillgodoräkna sig den vid en ansökan om skyddad yrkestitel, enligt förslaget till punkt 4 i övergångsbestämmelserna. Också den undersköterska som vid tiden för ikraftträdandet är tillsvidareanställd men som därefter inom övergångsperioden byter arbetsgivare eller tjänst, ska få fortsätta att använda titeln undersköterska under resten av övergångsperioden. Avgörande är alltså om personen har haft en tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska vid tiden för ikraftträdandet. Att personen har haft en sådan anställning torde i regel kunna styrkas med ett anställningsbevis.

För personal som vid ikraftträdandet visserligen har en sådan utbildning att de kan ansöka om skyddad yrkestitel men har en

annan yrkestitel än undersköterska blir övergångsbestämmelsen inte heller tillämplig. Övergångsbestämmelsen innebär enbart att personal som redan har yrkestiteln undersköterska får behålla titeln. Frågan aktualiseras därmed inte för anställda med en annan yrkestitel.

Viss annan utbildning och yrkeserfarenhet bör godkännas under en övergångsperiod

Utbildning

Betänkandets förslag till övergångsbestämmelser innebär att en viss tidigare utbildning i kombination med yrkesverksamhet av viss omfattning ska godkännas vid en ansökan om skyddad yrkestitel. I denna promemoria bedöms det att betänkandets förslag till övergångsbestämmelser som gäller godkännande av äldre utbildning delvis bör utformas annorlunda. Till skillnad från betänkandets förslag, och i likhet med vad SKR anser, bör det inte krävas att den sökande utöver viss tidigare genomförd utbildning ska ha varit yrkesverksam under ett visst antal år närmast före ansökan för att utbildningen ska godkännas. Ett sådant krav skulle innebära en alltför restriktiv hållning. Vidare skulle handläggningsförfarandet bli mer komplicerat, eftersom Socialstyrelsen vid prövningen av en ansökan också skulle behöva bedöma om kravet på yrkeserfarenhet är uppfyllt. I stället bör utgångspunkten vara att en sökande under övergångstiden ska få tillgodoräkna sig en utbildning med inriktning mot vård- och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning (komvux) som genomförts tidigare, enligt äldre bestämmelser om utbildningsinnehåll, och att sådan utbildning därför ska jämställas med utbildningskravet enligt förslaget till ny bestämmelse i 4 kap. 5 a § patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortad PSL.

För att säkerställa en lägsta kompetensnivå för utbildningar enligt äldre bestämmelser bör det krävas att den sökande har genomgått en utbildning med inriktning mot vård- och omsorg med en viss lägstanivå. Med hänsyn till att nuvarande bestämmelser om krav på utbildningsinnehåll för en yrkesexamen från vård- och omsorgsprogrammet i huvudsak finns i förordning och myndighetsföreskrifter och att kraven kan komma att ändras över tid bör

regleringen därför göras i annan författning än lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela ytterligare föreskrifter om krav på innehållet och godkända betyg i en sådan utbildning som genomförts enligt äldre bestämmelser. Denna lägsta nivå bör innebära krav på godkända betyg om 1 350 gymnasiepoäng i relevanta yrkesämnen eller karaktärsämnen. Såsom Arbetsförmedlingen påpekar, bör hänsyn i en sådan reglering även tas till att det för utbildningar som genomgåtts före 1994 inte finns några gymnasiepoäng. För en sådan utbildning bör det i stället krävas ett avgångsbetyg, slutbetyg eller liknande. Med ett krav i förordning eller föreskrift på utbildningsbakgrund bedöms något krav på yrkesverksamhet utöver utbildning inte vara motiverat.

Yrkeserfarenhet

Inom vården och omsorgen finns anställda med yrkestiteln undersköterska som saknar formell vård- och omsorgsutbildning. De kan dock ha arbetat i yrket under många år och genom sin yrkeserfarenhet ha skaffat sig den kompetens som bör krävas för att kunna få arbeta som undersköterska. För att yrkeserfarenheten ska kunna anses motsvara en utbildning med inriktning mot vård och omsorg bör yrkeserfarenheten dock vara både lång och sammanhängande. Såsom Region Norrbotten påtalar kan en jämförelse göras med det krav på fem år i yrket som gäller under en övergångsperiod vid införandet av legitimation för sjukhuskurator. Det bör dock krävas att yrkesverksamheten inte ligger för långt tillbaka i tiden. Därför bör det ställas som krav att man ska ha varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid under minst fem år under de senaste 10 åren. Ett krav på heltidsanställning under fem år i sträck skulle riskera att utesluta de undersköterskor som inte har kunnat få en heltidstjänst, liksom de som väljer att arbeta deltid exempelvis av familjeskäl. För att kunna upparbeta en reell kompetens bedöms att det bör krävas en tjänstgöringsgrad motsvarande heltid, men att tjänstgöringsperioder med lägre tjänstgöringsgrad bör kunna räknas samman så att de därigenom sammantaget kan motsvara fem års heltidsarbete. Dock bör endast den tid då personen varit yrkesverksam som undersköterska räknas. Det innebär att perioder av föräldraledighet, sjukskrivningar eller liknande inte bör räknas. Därtill bör krävas att

yrkeserfarenheten inte heller i alltför hög utsträckning införskaffats efter det att de nya reglerna om skyddad yrkestitel har trätt i kraft. Av det skälet bör den tid man kan tillgodoräkna sig som yrkesverksam inte sträcka sig längre än till och med den 31 december 2026. Den som har en sådan yrkeserfarenhet bör under en tvåårsperiod räknat från övergångsbestämmelsernas ikraftträdande kunna få bevis om skyddad yrkestitel för undersköterska, utan att behöva genomgå en valideringsprocess.

Yrkeserfarenheten bör vara avgränsad till sådan med yrkestiteln undersköterska. Skälen för det är att personal inom vård och omsorg kan arbeta inom en mängd yrken och med varierande yrkestitlar och arbetsuppgifter. Arbetsuppgifterna som exempelvis boendestödjare eller stödassistent kan skilja sig åt jämfört med att arbeta som undersköterska. En boendestödjares arbete har i allmänhet mer av pedagogiska inslag och mindre av renodlade omsorgs- eller hälso- och sjukvårdsuppgifter som är de primära uppgifterna för en undersköterska. En annan utgångspunkt vore att i stället låta enbart arbetsuppgifterna styra vem som ska få tillgodoräkna sig en lång och sammanhängande yrkeserfarenhet. Av Socialstyrelsens kompetenskriterier för undersköterska framgår vilka kompetenser som Socialstyrelsen anser att en undersköterska bör ha för att klara sitt yrke. Samtidigt är det i många verksamheter inte någon skillnad mellan vilka arbetsuppgifter som utförs av undersköterskor eller vårdbiträden, trots att undersköterskor i regel har mer omfattande utbildning för uppgifterna än vårdbiträden. Om endast arbetsuppgifterna som undersköterska skulle vara utgångspunkten för att tillgodoräkna sig yrkeserfarenhet, skulle sannolikt många vårdbiträden komma att omfattas av denna övergångsbestämmelse. Detta bedöms dock inte stämma överens med reformens huvudsakliga syfte, nämligen att öka kvaliteten och säkerheten i hälso- och sjukvården och omsorgen genom att tydliggöra just undersköterskans kompetens och yrkesroll. I denna promemoria görs bedömningen att det är nödvändigt att dra en gräns mellan undersköterska och personal i vård och omsorg med andra yrkestitlar. Därför bör det för att få tillgodoräkna sig yrkeserfarenhet som kompetens krävas att yrkesverksamheten avser just en anställning med yrkestiteln undersköterska.

Det har i denna promemoria övervägts om den nyssnämnda övergångsbestämmelsen borde gälla under en fem- eller tioårsperiod

efter ikraftträdandet. Emot en så lång giltighetsperiod talar att bestämmelsen avser att omfatta de undersköterskor som huvudsakligen har skaffat sig yrkeserfarenheten före ikraftträdandet. Skulle bestämmelsen gälla under en fem- eller tioårsperiod från ikraftträdandet, skulle alla undersköterskor som anställs vid ikraftträdandet senast vid utgången av perioden komma att omfattas av bestämmelsen. En sådan effekt bedöms ligga utanför det som bestämmelsen syftar till att uppnå.

Exempel på hur övergångsbestämmelserna kan tillämpas

A har en tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska när bestämmelserna om skyddad yrkestitel träder i kraft. Eftersom A är tillsvidareanställd med yrkestiteln undersköterska vid ikraftträdandet kommer A att omfattas av punkt 2 i förslaget till övergångsbestämmelser. A kommer därför att kunna fortsätta att använda yrkestiteln undersköterska under tio år räknat från ikraftträdandet. Vill A efter detta datum fortsätta att kalla sig för undersköterska måste A dessförinnan ansöka och få bevis om rätt att använda den skyddade yrkestiteln undersköterska.

B har arbetat med yrkestiteln undersköterska under de senaste 20 åren. Emellertid har B när bestämmelserna om skyddad yrkestitel träder i kraft ingen tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska. I detta fall är punkt 2 i förslaget till övergångsbestämmelser inte tillämplig. B kan dock inom två år efter ikraftträdandet åberopa sin långa och sammanhängande yrkeserfarenhet vid en ansökan om skyddad yrkestitel, enligt p. 4 i övergångsbestämmelserna.

C gick ut gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram 2018. När bestämmelserna om skyddad yrkestitel träder i kraft är C anställd med yrkestiteln boendestödjare. Under övergångsperioden kan C åberopa sin utbildning enligt den äldre studieordning som gällt före den 1 juli 2021 vid en ansökan om skyddad yrkestitel. Om förutsättningarna är uppfyllda både enligt punkt 3 i förslaget till övergångsbestämmelser och enligt kraven på utbildningens innehåll och godkända betyg enligt förordning eller myndighetsföreskrift, ska C:s utbildning anses likvärdig.

D utbildade sig 2010 till undersköterska inom ramen för en uppdragsutbildning som omfattade en halv termins studier. D har vid tidpunkten för ansökan om skyddad yrkestitel den 1 januari 2026 under de senaste tio åren arbetat som undersköterska i en omfattning som motsvarar heltid i sammanlagt fyra år. Den utbildning som D har genomgått omfattas inte av förslaget till bestämmelse i 4 kap. 5 a § PSL eller punkt 3 i övergångsbestämmelserna. Inte heller är yrkeserfarenheten tillräckligt lång för att förutsättningarna enligt punkt 4 i övergångsbestämmelserna ska vara uppfyllda. D kan validera sin reella kompetens och vid behov genomgå kompletterande utbildning så att den motsvarar den kompetens som krävs enligt bestämmelsen i 4 kap. 5 a § PSL.

Alternativ som övervägts

I denna promemoria har det även övervägts att införa övergångsbestämmelser som innebär att den som vid ikraftträdandet av bestämmelserna om skyddad yrkestitel har en anställning med yrkestiteln undersköterska får behålla sin yrkestitel utan att någonsin behöva ansöka om skyddad yrkestitel. En sådan lösning har föreslagits av Arbetsgivarföreningen KFO. Bedömningen är dock att en sådan reglering skulle få som konsekvens att säkerställandet av en enhetlighet i kompetensnivån genom skyddad yrkestitel skulle skjutas upp allt för långt på framtiden. En sådan övergångsbestämmelse skulle komma att omfatta en stor del av de nu yrkesverksamma undersköterskorna, varav en majoritet kan beräknas ha mer än tio år kvar att arbeta i yrket räknat från ikraftträdandet. Det skulle därmed ta närmare 40 år räknat från ikraftträdandet innan reformen skulle få fullt genomslag. Bedömningen blir därför att inte föreslå en sådan bestämmelse.

7 Konsekvenser

7.1 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt redovisas endast konsekvenserna av de förslag som lämnas i denna promemoria. Konsekvenserna av förslagen i betänkandet SOU 2019:20 i övrigt redovisas i betänkandet.

7.1.1 Utgångspunkter för beräkningarna

Utgångspunkten för bedömningen av konsekvenserna i denna promemoria är att antal, åldersstruktur och anställningsform för undersköterskor med flera uppgifter kommer att förbli desamma under hela den tioåriga övergångsperioden som i den senaste tillgängliga versionen av yrkesregistret (2017). Beräkningarna bygger alltså inte på något antagande om ändrade förhållanden under denna tid.

Antal yrkesverksamma undersköterskor

Som redovisats i avsnitt 4.1, bedöms i betänkandet att det finns runt 180 000 yrkesverksamma undersköterskor. I yrkesregistret med yrkesstatistik från Statistiska centralbyrån (SCB) framgår att antalet undersköterskor år 2017 uppgick till187 000. I denna promemoria görs bedömningen att beräkningarna bör utgå från det sistnämnda antalet. Om personal i närliggande yrkeskategorier såsom skötare, vårdare eller boendestödjare, skötare eller behandlingsassistent räknas in, utökas det totala antalet med utgångspunkt i yrkes-

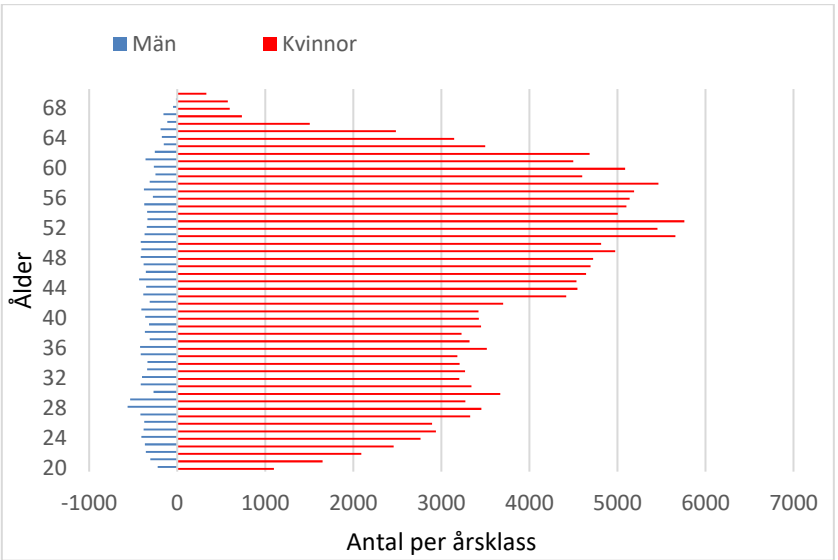
registret med yrkesstatistik från SCB med drygt ytterligare 100 000 personer.[4]

Generationsväxling

I denna promemoria föreslås en övergångsbestämmelse som innebär att den som vid ikraftträdandet är fast anställd med yrkestiteln undersköterska får fortsätta att använda yrkestiteln under hela övergångsperioden (1 januari 2025–31 december 2034).

Enligt yrkesregistret med yrkesstatistik (SCB) är runt 40 procent, eller 80 000, av de i dag yrkesverksamma undersköterskorna 50 år eller äldre.[5] I genomsnitt två procent av undersköterskorna, eller 4 400 personer, beräknas gå i ålderspension varje år. Det betyder att vid en pensionsålder på 65 år kommer runt 40 procent av de nu yrkesverksamma undersköterskorna att ha gått i pension vid övergångsperiodens slut.

Diagram 1: Undersköterskor per ålder och kön 2017



Källa: SCB, egna beräkningar.

[4] Resultatet beror på vilka grupper man väljer att inkludera, jfr. betänkandet sidan 69. År 2017 fanns det enligt SCB:s yrkesregister exempelvis i åldersgruppen 16–64 år anställda behandlingsassistenter och socialpedagoger (SSYK2012 kod 3411, antal 23 436), skötare (kod 5341, antal 16 009), vårdare och boendestödjare (kod 5342, antal 62 799).
[5] Yrkesregistret andel undersköterskor per åldersgrupp 2014–2017.

Personal med utbildning enligt den nya studieordningen

Det reformerade vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan kommer att börja gälla för studier som påbörjas efter den 30 juni 2021. Det följer av förslaget till ny bestämmelse i 4 kap. 5 a § patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortad PSL, att studier med inriktning mot vård och omsorg inom gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning (komvux) eller motsvarande kompetens kommer att kunna ligga till grund för bevis om skyddad yrkestitel. Gymnasieskolans nationella program omfattar tre års studier medan det kortare yrkespaketet omfattar tre terminer. Vid ikraftträdandet den 1 januari 2025 kommer en kull gymnasieelever och tre kullar elever från komvux att ha utbildats enligt den nya studieordningen. Det kan grovt räknat antas motsvara cirka 26 000 personer (2 000 från gymnasieskolan och 8 000 per kull från yrkespaketet). Det kan vidare antas att det varje år efter ikraftträdandet kommer att ha utbildats cirka 10 000 personer från gymnasieskolan eller yrkespaketet. Vid detta antagande kommer det vid början av 2030 och 2035 att finnas 76 000 respektive 126 000 personer som har utbildats enligt den nya studieordningen. En del av dessa kan dock antas välja en annan yrkesbana än den som undersköterska. Man kan trots detta anta att alla med avslutad vård- och omsorgsutbildning enligt den nya ordningen kommer att ansöka om skyddad yrkestitel, dvs. 26 000 personer 2025 och 10 000 per år därefter. Det är också denna volym man grovt sett kan räkna med per år kommer att ansöka om skyddad yrkestitel efter övergångsperiodens slut.

Antalet tillsvidareanställda undersköterskor som får fortsätta använda yrkestiteln undersköterska under övergångsperioden…

Enligt förslaget till punkt 2 i övergångsbestämmelserna till 4 kap. 5 a § PSL ska den som vid ikraftträdandet har en tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska få fortsätta att använda yrkestiteln under övergångsperioden utan att ha ansökt och fått bevis om skyddad yrkestitel. Det saknas uppgifter om anställningsform i yrkesregistret (SCB) men personalstatistik från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) visar att i genomsnitt 83 procent av personalen

i kommuner och regioner är tillsvidareanställd.[6] Vid antagandet att andelen tillsvidareanställda är densamma i privat och offentlig sektor uppgår det totala antalet tillsvidareanställda undersköterskor till knappt 155 000 personer (187 000 x 83 procent).

…av vilka ett visst antal beräknas gå i pension under övergångstiden

Det saknas uppgifter om hur tillsvidareanställningarna är fördelade mellan olika åldersgrupper. I brist på data får det därför antas att andelen yrkesverksamma och tillsvidareanställda undersköterskor är densamma i alla åldrar, dvs. 83 procent. Det innebär att 62 000 av de nu yrkesverksamma undersköterskorna i åldersgruppen 50 år eller äldre kommer att omfattas av punkt 2 i förslaget till övergångsbestämmelser (155 000 x 40 procent). Personal i denna kategori kommer troligen att endast i mycket begränsad omfattning ansöka om skyddad yrkestitel, eftersom de ändå kommer att ha rätt att använda titeln fram till pensionen. Bestämmelsen innebär också att de som inte pensioneras före övergångsperiodens slut har hela övergångsperioden på sig att ansöka om skyddad yrkestitel. Det ger förutsättningar för att behovet av validering i denna grupp ska fördela sig någorlunda jämt under övergångsperioden.

Antalet personer som kan få äldre utbildning godkänd (punkt 3 i övergångsbestämmelserna)

Enligt betänkandets kartläggning, som baseras på en intervjuundersökning, hade knappt 30 procent av de intervjuade undersköterskorna en gymnasieutbildning, 75 procent någon form av vuxenutbildning och några få procent ingen utbildning för yrket (betänkandet s. 74). Enligt uppgifter från yrkesregistret med yrkesstatistik från SCB har däremot endast runt 65 procent av undersköterskorna en utbildning inom kategorierna omvårdnad eller hälso- och sjukvård samt social omsorg. Det framgår vidare av samma register att av personalen i de närliggande yrkeskategorierna skötare, vårdare eller boendestödjare, behandlingsassistent eller

[6] Personalen i välfärden (SKR 2018) s. 21–22. Andelen fast anställda är 86 procent i kommunerna och 75 procent i regionerna.

socialpedagog har i genomsnitt 44 procent en sådan utbildning.[7] Uppgifterna från yrkesregistret är dock inte helt lätta att tolka. Skulle en person ha både en högskoleförberedande gymnasial utbildning och en gymnasial yrkesutbildning kommer nämligen bara den förstnämnda att synas i registret. Det kan antas att ett visst antal personer i registret har både en högskoleförberedande gymnasial utbildning och gymnasial yrkesutbildning med inriktning mot vård och omsorg. Antalet personer med relevant utbildning kan därför antas vara något högre än vad som anges i registret. Det kan mot bakgrund av det, samt med beaktande av betänkandets intervjuundersökning, som visade på en högre andel utbildade, antas att omkring 70 procent av undersköterskorna har någon form av utbildning med inriktning mot vård och omsorg. Motsvarande siffra inom ovan nämnda närliggande yrkeskategorier kan mot bakgrund av samma överväganden antas vara runt 50 procent. Vid detta antagande är antalet undersköterskor som kan omfattas av punkt 3 i övergångsbestämmelserna 130 900. Från detta antal bör dras av det antal som omfattas av punkt 2 i övergångsbestämmelserna och till följd av pensionsavgångar inte förväntas ansöka om skyddad yrkestitel. Det kvarvarande antalet undersköterskor blir då knappt 69 000 ((187 000 x 0,70) – 62 000). Därtill ska läggas personal från de närliggande yrkeskategorierna om runt 50 000 (100 000 x 0,50). Det är dock inte sannolikt att alla nu inräknade undersköterskor och personal från de närliggande yrkeskategorier (118 900) har slutfört gymnasieskolan eller vuxenutbildning i enlighet med vad som kan komma att föreskrivas om godkända gymnasiepoäng i relevanta ämnen med stöd av bemyndigandet i övergångsbestämmelsen. En uppskattning kan vara att ungefär 60 procent av undersköterskorna och personalen i närliggande yrkeskategorier vid en ansökan om skyddad yrkestitel skulle uppfylla kommande krav på utbildning, dvs. omkring 71 000 personer ((50 000 + 68 900) x 0,60).

[7] Undersköterskor (65 procent), skötare (50 procent), vårdare eller boendestödjare (43 procent) och behandlingsassistenter eller socialpedagoger (39 procent) uppdelade efter utbildningsinriktning och yrke enligt SSYK 2017.

Antal undersköterskor med lång och sammanhängande arbetslivserfarenhet (punkt 4 i övergångsbestämmelserna)

Övergångsbestämmelsen omfattar undersköterskor som vid en ansökan om skyddad yrkestitel före den 31 december 2026 har varit verksamma med yrkestiteln undersköterska under minst fem år motsvarande heltid under 10 år närmast före ansökan. Det innebär att undersköterskor som varit yrkesaktiva i minst tre år motsvarande heltid när övergångsperioden börjar 2025 och ansöker om skyddad yrkestitel före den 31 december 2026 kommer att beröras av denna övergångsbestämmelse. Undersköterskor som börjar sin anställning senare än tre år före ikraftträdandet eller som senast den 31 december 2026 inte har arbetat motsvarande fem år heltid de senaste tio åren före ansökan, kommer däremot inte att omfattas av bestämmelsen. Om man utgår från samma ålderssammansättning som i dag skulle det grovt räknat innebära att 20 000 personer (se ålderssammansättning i diagrammet ovan) inte kan få bevis om skyddad yrkestitel med stöd av denna regel.[8] Hur många som kommer att få skyddad yrkestitel med stöd av denna regel beror på hur många som samtidigt omfattas av punkt 3 i övergångsbestämmelserna. Det kan antas att en del personer kan komma att omfattas av båda dessa övergångsbestämmelser.

Personal som inte omfattas av övergångsbestämmelserna

Personal som inte kommer att omfattas av någon av de bestämmelser som föreslås i denna promemoria är sammanfattningsvis den som:

– saknar utbildning enligt den nya studieordningen som enligt gymnasieförordningen (2010:2039) gäller fr.o.m. den 1 juli 2021 (4 kap. 5 a § PSL),
– saknar utbildning enligt tidigare gällande studieordningar (punkt 3 i övergångsbestämmelserna), och
– saknar yrkeserfarenhet med yrkestiteln undersköterska i fem år motsvarande heltid de senaste tio åren räknat för tiden för

[8] Denna regel avgränsar främst yngre. Överslagsvis kan man utgå från att undersköterskor i genomsnitt börjar arbeta vid 22 års ålder. När denna regel slutar gälla 2025 har då en undersköterska 10 år i yrket och har hunnit fylla 32 år.

ansökan som görs fram till den 31 december 2026 (punkt 4 i övergångsbestämmelserna).

7.1.2 Kostnader för staten

Socialstyrelsen

I betänkandet beräknades kostnaderna för Socialstyrelsens handläggning med utgångspunkt i att 170 000 ansökningar skulle inkomma till myndigheten under den femåriga övergångsperioden (betänkandet s. 233). *Socialstyrelsen* bedömer att utredningen och utfärdande av intyg för undersköterskor kommer att ha samma svårighetsgrad som ansökan om legitimation och att konsekvensanalysen inte är tillräcklig. Det har ovan antagits att det finns cirka 187 000 yrkesverksamma undersköterskor. Av dessa har det antagits att 62 000 dels omfattas av punkt 2 i övergångsbestämmelsen, dels går i pension under övergångsperioden. De flesta i denna grupp antas inte ansöka om skyddad yrkestitel. Av de kvarvarande 125 000 undersköterskorna antas runt 90 procent, cirka 115 000, ansöka om skyddad yrkestitel under övergångsperioden. Till denna siffra ska läggas personal inom andra närliggande yrkeskategorier som kan ha gymnasieutbildning med inriktning mot vård och omsorg. Det har ovan antagits att 50 000 av dem kan ha en sådan utbildning. Det kan vidare antas att majoriteten av dessa (70 procent) kan komma att ansöka om skyddad yrkestitel. Det skulle då tillkomma 35 000 ansökningar om skyddad yrkestitel, vilket totalt innebär 150 000 ansökningar under övergångsperioden. Till detta kommer ansökningar från de nyexaminerade, 10 000, per år från och med 2025. Uppskattningsvis innebär detta att Socialstyrelsen igenomsnitt kommer att behöva handlägga 25 000 ansökningar per år ((150 000/10)+10 000) 2025 till 2035. Det tillkommer också ansökningar om bevis om yrkestitel för motsvarande utbildning genomförd i utlandet. Kostnaden per ansökan för denna grupp, i synnerhet de personer som kommer från länder utanför EU/ESS är högre jämfört med den för dem med utbildning i Sverige. Det är svårt att uttala sig om hur ansökningarna kommer att fördela sig mellan enskilda år, men man kan förvänta sig fler ansökningar i början och i slutet av övergångsperioden. I likhet med vad Social-

styrelsen påpekar är utgångspunkten för beräkningarna myndighetens handläggningskostnader för legitimationsärenden.

Tabell 7.1 Antaget antal undersköterskor som kommer att ansöka om skyddad yrkestitel per födelse och utbildningsregion 2017

	Sverige	Utlandet	Totalt
1 Sverige	112 488	845	113 333
2 EU/ESS	6 214	1 515	7 729
3 Övriga	24 205	4 733	28 938
Totalsumma	142 907	7 093	150 000

Källa: SCB och egna beräkningar

Tabell 7.2 Snittkostnader (i kronor) per beslut i legitimationsärenden.

Samtliga 22 legitimationsyrken

Utbildade	2019	2018	2017	Snitt 2017–2019
i Sverige	868	436	473	592
inom EU/EES	6165	3617	4184	4655
utanför EU/EES	8672	10 394	12 304	10 457

Källa: Socialstyrelsen

Tabell 7.3 Uppskattade kostnader (i kronor) för att handlägga skyddad yrkestitel

Födelseregion	Utbildning i Sverige	Utbildning i Utlandet	Alla
1 Sverige	66 630 453	3 933 781	70 564 234
2 EU/ESS	3 680 577	7 052 956	10 733 533
3 Övriga	14 337 448	49 492 858	63 830 306
Totalsumma	84 648 478	60 479 596	145 128 074

Källa: SCB, Socialstyrelsen och egna beräkningar

Efter övergångsperioden antas cirka 10 000 personer ansöka årligen. Till dessa kommer ansökningar från personer med utländsk undersköterskeutbildning.

Nettokostnad Socialstyrelsen

I betänkandet föreslås att en avgift ska tas ut för prövning av ansökan om bevis om rätt att få använda yrkestiteln undersköterska och att avgiften ska beräknas enligt avgiftsklass 2 i avgiftsförordningen (1992:191). I betänkandet utgicks från den då gällande kostnaden på 700 kronor (se betänkandet s. 211 f.). För närvarande uppgår avgiftsklass 2 till 870 kronor och detta belopp är därför utgångspunkt för beräkningen i denna promemoria.

Tabell 7.4 Uppskattade nettokostnader (i kronor) för att handlägga skyddad yrkestitel. Avgift 870 kronor.

Födelseregion	Utbildning i Sverige	Utbildning i utlandet	Alla
Sverige	-31 234 197	3 198 627	-28 035 570
EU/EES	-1 725 335	5 734 883	4 009 547
Övriga	-6 720 931	45 375 027	38 654 096
Totalsumma	**-39 680 463**	**54 308 536**	**14 628 074**

Källa: SCB, Socialstyrelsen och egna beräkningar

7.1.3 Kommuner och regioner

Betänkandets förslag kan leda till att en majoritet av undersköterskorna kan komma att behöva valideras (jfr. betänkandet s. 217 och 233). Flera remissinstanser, däribland *Malmö kommun*, påtalar att det kommer att uppstå ökade kostnader för vikarier i samband med validering. Under den övergångsperiod som föreslås i denna promemoria kan det uppstå kostnader för att anställa vikarier för den personal som behöver valideringsinsatser. Behovet av valideringsinsatser bedöms dock bli begränsat jämfört med betänkandets förslag, eftersom de flesta undersköterskor kommer att omfattas av en eller flera av övergångsbestämmelserna under övergångsperioden. Trots det kommer det sannolikt att kvarstå ett mindre behov av valideringsinsatser (se vidare nedan). Med ett betydligt minskat behov av validering under övergångsperioden, minskar också de kostnader på motsvarande sätt för verksamheten som bl.a. Malmö kommun befarar kan bli en följd av reformen.

Kommunal vuxenutbildning

Behovet av validering

Det har ovan antagits att sammanlagt 150 000 yrkesverksamma undersköterskor och yrkesverksam personal inom närliggande yrkeskategorier kommer att ansöka om skyddad yrkestitel för undersköterska. Det antal undersköterskor som i enlighet med beräkningarna ovan skulle omfattas av punkt 3 i övergångsbestämmelserna om godkännande av äldre utbildning uppskattas till drygt 37 000 (68 900 x 0,90 x 0,60). Det antal personer som beräknas omfattas av samma bestämmelse i närliggande yrkeskategorier uppgår till drygt 21 000 (50 000 x 0,70 x 0,60). Sammanlagt skulle därmed 58 000 av dem som ansöker om skyddad yrkestitel omfattas av denna övergångsbestämmelse. Det har vidare ovan antagits att cirka 167 000 (187 000–20 000) undersköterskor har sådan yrkeserfarenhet att de omfattas av punkt 4 i övergångsbestämmelserna. Det har ovan bedömts att 115 000 av undersköterskorna kommer att ansöka om skyddad yrkestitel. De flesta kommer vid en ansökan att omfattas av punkt 3 eller 4 i övergångsbestämmelserna. Som antagits ovan kommer emellertid 20 000 av undersköterskorna inte att omfattas av punkt 4 i övergångsbestämmelserna. Det bedöms dock finnas en överlappning av undersköterskor som omfattas av punkt 3 och 4, varför det totala antalet undersköterskor som behöver valideras under övergångsperioden måste bedömas som lägre än 20 000. Det kvarvarande valideringsbehovet för undersköterskor bedöms under övergångsperioden omfatta mellan 10 000 och 15 000 personer. Därutöver kan det även finnas viss efterfrågan på valideringsinsatser hos personal i närliggande yrkeskategorier.

Kostnader

Vid antagandet att under övergångstiden i genomsnitt runt 1 000 undersköterskor årligen kommer att behöva valideras, stiger efterfrågan på validering i motsvarande grad i komvux. Valideringsdelegationen beräknar att den genomsnittliga valideringskostnaden för alla former av utbildning inom komvux uppgår till 15 000–20 000 kronor (se s. 307 Validering – för kompetensförsörjning och

livslångt lärande [SOU 2019:69]). Det kan dock antas att de undersköterskor som genomgår validering i regel ligger nära den kompetensnivå som krävs och att valideringsinsatserna därför kan antas bli mindre omfattande i förhållande till genomsnittet. Ett rimligt antagande är att varje validering kostar omkring 10 000 kronor. Det betyder att den sammantagna valideringskostnaden uppgår till cirka 10 miljoner kronor årligen. Det bedöms i nuläget att det finns tillräckligt med vård- och omsorgslärare inom komvux för att kunna genomföra valideringen, och att det därför inte uppstår några extra kostnader för att utbilda nya vård- och omsorgslärare.

7.1.4 Konsekvenser för företag inom vård och omsorg

Avtal mellan privata vårdföretag och offentliga vårdgivare kan innehålla villkor om att verksamheten ska ha ett visst antal undersköterskor (betänkandet s. 202). Med förslaget om att fast anställda undersköterskor ska få fortsätta att använda yrkestiteln undersköterska under övergångsperioden säkerställs att företag inom vård och omsorg även under övergångsperioden kommer att kunna uppfylla sådana villkor (se även avsnitt 6.1).

7.1.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen, förkortad RF, sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Förslagen i denna promemoria innebär inte att kommuner eller regioner får några nya uppdrag eller något nytt ansvarsområde. Förslagen medför därför inte några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

7.1.6 Konsekvenser för enskildas etablering på arbetsmarknaden

Förslaget till övergångsbestämmelser innebär att tillsvidareanställda undersköterskor under en övergångsperiod ges möjlighet att dels arbeta vidare med yrkestiteln undersköterska, dels ges tid att vid behov validera eller komplettera sin utbildning inför en ansökan om bevis om skyddad yrkestitel. En ökad efterfrågan på undersköterskor är förväntad och med högre kompetens kan det antas följa ett ökat intresse för att arbeta inom yrket. Som redan antagits i avsnitt 7.1.2 kan personal i närliggande yrkeskategorier komma att ansöka om skyddad yrkestitel. Sådan personal kan också komma att bli intresserade av att vid behov valideras eller genomgå kompletterande utbildning.

7.1.7 Konsekvenser för kompetensförsörjningen

Det är viktigt att tillgången på undersköterskor i verksamheterna är god. Inte minst med tanke på att behovet av undersköterskor förväntas öka över tid (betänkandet s. 80). Förslaget till övergångsbestämmelser innebär att tillsvidareanställda undersköterskor vid ikraftträdandet kommer att kunna arbeta kvar i verksamheterna med yrkestiteln undersköterska även efter ikraftträdandet. Personal med tidsbegränsade anställningar kan förväntas finnas kvar i verksamheterna, men kommer inte att kunna kalla sig undersköterskor. Det totala antalet anställda med yrkestiteln undersköterska kan dock inledningsvis förväntas minska något i avvaktan på att de som inte omfattas av punkt 2 i övergångsbestämmelsen (dvs. de som inte har någon fast anställning) har ansökt och fått bevis om att använda skyddad yrkestitel. Likaså kan det ta något längre tid innan nyexaminerade undersköterskor med den yrkestiteln kan anställas, eftersom dessa först måste få ett bevis från Socialstyrelsen. Samtidigt förväntas följden av förslagen – en enhetlig kompetens för undersköterskor – bli att fler vill utbilda sig till och arbeta som undersköterska i framtiden. Detta kommer att ha en positiv effekt på kompetensförsörjningen.

7.1.8 Konsekvenser för övriga reglerade och icke reglerade yrkesgrupper

Inför att bestämmelserna om skyddad yrkestitel införs, kan det antas att verksamheter kan komma att välja att använda yrkestiteln undersköterska i högre utsträckning än tidigare, eftersom fast anställd personal med yrkestiteln undersköterska får fortsätta att använda yrkestiteln under en övergångstid på tio år. Särskilt kan funktionshindersområdet komma att påverkas, där undersköterske-titeln i dag är ovanlig. Även vårdare och skötare kan i många fall antas få titeln undersköterska.

7.1.9 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär att det under en övergångstid kommer att finnas en yrkeskår med en allt mer enhetlig kompetens, allt eftersom fler utbildar sig enligt den nya studie-ordningen eller får sin reella kompetens validerad. Detta bedöms medföra positiva effekter i form av en säkrare och tryggare vård. I förslaget till punkt 2 i övergångsbestämmelserna ställs krav på tillsvidareanställning för att få fortsätta använda yrkestiteln under-sköterska under övergångsperioden. En konsekvens av förslaget kan även antas bli att verksamheter i högre utsträckning än tidigare kommer att erbjuda undersköterskor tillsvidareanställning. Detta bedöms förbättra personalkontinuiteten och tryggheten för anställda. Detta kommer i sin tur att leda till ökad trygghet för och förbättrad omsorg om brukare och patienter.

7.1.10 Konsekvenser för jämställdheten

De flesta av de anställda undersköterskorna är kvinnor. Endast cirka 10 procent är män. Det finns inga skäl att tro att reformen kommer att medföra en jämnare könsfördelning. Förslaget om att en lång och sammanhängande yrkeserfarenhet kan ligga till grund för skyddad yrkestitel gynnar kvinnor som varit länge i yrket och skaffat sig reell kompetens. Förslaget om att undersköterskor med fast anställning ska få fortsätta använda yrkestiteln under övergångsperioden kan som ovan antagits innebära flera tillsvidareanställningar. Att ha en

tillsvidareanställning ökar möjligheten till ekonomisk självständighet. Sammantaget bedöms förslagen bidra till att det andra jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet uppnås.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

4 kap.

5 a § I yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område får endast den som har bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska använda titeln.

Bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska efter ansökan utfärdas till

1. den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, eller

2. den som har förvärvat motsvarande kompetens.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. krav på innehåll och godkända betyg i utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, och

2. vad som avses med motsvarande kompetens.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att få bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska. Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 4.

Enligt *första stycket* får endast den som har ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska använda titeln. Skyddet begränsas till att gälla i yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Därmed avses sådan verksamhet som anges i 1 kap. 2 § patientsäkerhetslagen, dvs. verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter och verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Enligt *andra stycket första punkten* ska ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska efter ansökan utfärdas till den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning (komvux) eller har förvärvat motsvarande kompetens. Med utbildning med inriktning mot vård och omsorg avses en utbildning som innehåller de programgemensamma ämnena som anges i punkt 12 i bilaga 1 till gymnasieförordningen (2010:2039) och i föreskrifter som meddelats med stöd av gymnasieförordningen. Sådan utbildning kan läsas på vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan men också som ett yrkespaket på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller på komvux. Med utbildning i gymnasieskolan avses även gymnasieskolans introduktionsprogram.

Enligt *andra stycket andra punkten* ska även den som har förvärvat en sådan kompetens som motsvarar en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller komvux få bevis om skyddad yrkestitel. Uttrycket motsvarande kompetens syftar på utbildning med inriktning mot vård och omsorg från en annan utbildningsanordnare än gymnasieskolan eller komvux, t.ex. från folkhögskola eller genom uppdragsutbildning. Däremot kan arbetslivserfarenhet inte betraktas som motsvarande kompetens. Emellertid kommer arbetslivserfarenhet som undersköterska under en övergångsperiod i vissa fall kunna ligga till grund för bevis om skyddad yrkestitel. Se närmare författningskommentaren till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

Av *tredje stycket första punkten* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i en sådan utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller komvux som kan ge bevis om skyddad yrkestitel. Genom bemyndigandet kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer t.ex. föreskriva krav på godkända betyg i vissa specifika ämnen och kurser.

Enligt *tredje stycket andra punkten* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med sådan kompetens som motsvarar en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller komvux. Föreskrifterna kan till exempel avse krav på den

utbildning inom vård och omsorg som kan ges vid folkhögskola eller som uppdragsutbildning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Den som vid ikraftträdandet är tillsvidareanställd med yrkestiteln undersköterska ska även i fortsättningen få fortsätta använda titeln trots att han eller hon inte har fått bevis om rätt att använda den, dock längst fram till och med den 31 december 2034.
3. I det fall en ansökan om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska görs senast den 31 december 2034 ska utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt äldre bestämmelser anses likvärdig med utbildning enligt 4 kap. 5 a § andra stycket 1. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i sådan utbildning.
4. I det fall en ansökan görs senast den 31 december 2026 ska även den som har varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid under fem år de senaste tio åren före ansökan, få bevis om rätt att använda yrkestiteln.

Av *första punkten* i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna framgår att de nya bestämmelserna om skyddad yrkestitel ska träda i kraft den 1 januari 2025. Ikraftträdandebestämmelsen behandlas i avsnitt 5.

Enligt *andra punkten* ges undersköterskor som vid ikraftträdandet är tillsvidareanställda möjlighet att fram till och med den 31 december 2034 fortsätta använda yrkestiteln undersköterska utan att behöva ansöka och få bevis om skyddad yrkestitel. Kravet på att vara tillsvidareanställd vid ikraftträdandet innebär att den som utbildat sig till undersköterska innan dess men vid ikraftträdandet saknar en tillsvidareanställning inte omfattas av övergångsbestämmelsen. Däremot omfattas den som den 1 januari 2025 är tillsvidareanställd och innan övergångsperiodens slut byter arbetsgivare eller tjänst, även om den nya anställningen inte skulle vara en tillsvidareanställning. Den som vid ikraftträdandet saknar en tillsvidareanställning men i stället har en lång och sammanhängande yrkeserfarenhet från en anställning med yrkestiteln undersköterska kan däremot ha möjlighet att tillgodoräkna sig sin yrkeserfarenhet

enligt den fjärde punkten i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna. Kravet på en anställning med yrkestiteln undersköterska innebär också att övergångsbestämmelsen inte kan åberopas av någon som varit anställd med någon annan yrkestitel, även om personen skulle ha utfört sådana arbetsuppgifter som brukar utföras av undersköterskor. Punkten behandlas i avsnitt 6.

I *tredje punkten* anges att för den som senast den 31 december 2034 ansöker om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska även en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller komvux enligt äldre bestämmelser om sådana utbildningars innehåll anses likvärdig med den utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller komvux som åsyftas i 4 kap. 5 a § andra stycket första punkten. Exempel på sådan utbildning enligt äldre bestämmelser är utbildning från det omvårdnadsprogram som fanns mellan 2000 och 2011 och utbildning från vård- och omsorgsprogrammet enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gäller fram till den 1 juli 2021. I likhet med 4 kap. 5 a § tredje stycket ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om krav på innehåll och godkända betyg i en sådan utbildning enligt äldre bestämmelser. Detta innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer t.ex. kan föreskriva krav på godkända betyg i vissa specifika ämnen och kurser. Punkten behandlas i avsnitt 6.

Fjärde punkten ger viss möjlighet att under en övergångsperiod behålla yrkestiteln undersköterska med hänvisning till yrkeserfarenhet. Punkten ger anställda med yrkestiteln undersköterska utan formell vård- och omsorgsutbildning, men som i stället har en flerårig arbetslivserfarenhet, möjlighet att fram till och med den 31 december 2026 ansöka om och få bevis om skyddad yrkestitel. För att kunna åberopa övergångsbestämmelsen i fjärde punkten krävs att personen fram till och med den 31 december 2026 har varit verksam med yrkestiteln undersköterska i en omfattning som sammanlagt motsvarar heltid under fem år under de senaste tio åren före ansökan. Kravet på att ha varit verksam som undersköterska innebär att perioder av föräldraledighet, sjukskrivningar eller liknande inte kan tillgodoräknas.

I likhet med andra punkten gäller övergångsbestämmelsen i fjärde punkten endast för den som arbetat med yrkestiteln undersköterska.

Bestämmelsen blir därmed inte tillämplig för den som utfört arbetsuppgifter som undersköterska men med någon annan yrkestitel.

Punkten behandlas i avsnitt 6.

Departementsserien 2020

Kronologisk förteckning

1. Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. Ju.
2. Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer. Ju.
3. Konkurrensverkets befogenheter. N.
4. Klimatdeklaration för byggnader. Fi.
5. Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. Ju.
6. Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. N.
7. Inkomstpensionstillägg. S.
8. En ny växtskyddslag. N.
9. Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. S.
10. Ny lag om källskatt på utdelning. Fi.
11. Säkerhetsskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. Ju.
12. Registrering av kontantkort, m.m. Ju.
13. Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den kännetecknensrättsliga regleringen av ond tro. Ju.
14. Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet. A.
15. Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. S.

Departementsserien 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet. [14]

Finansdepartementet

Klimatdeklaration för byggnader. [4]

Ny lag om källskatt på utdelning. [10]

Justitiedepartementet

Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. [1]

Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer. [2]

Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. [5]

Säkerhetsskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. [11]

Registrering av kontantkort, m.m. [12]

Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den kännetecknensrättsliga regleringen av ond tro. [13]

Näringsdepartementet

Konkurrensverkets befogenheter. [3]

Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. [6]

En ny växtskyddslag. [8]

Socialdepartementet

Inkomstpensionstillägg. [7]

Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. [9]

Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. [15]