

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

Yttrande över Framtidens specialistsjuksköterska m.m. (SOU 2018:77)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), patientsäkerhetslagen (2010:659) och högskolelagen (1992:1434). Därutöver ingår förslag till ändring i hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80), patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

I sak anges regeländringarna innebära i huvudsak följande. Vårdgivare ska använda ledningssystem som verktyg för att på kort och lång sikt inventera, identifiera och planera för kompetensförsörjning och kompetensutveckling av avancerade kliniska specialistsjuksköterskor, barnmorskor, röntgensjuksköterskor och specialistsjuksköterskor. Det ska också ställas krav på systematisk och fortlöpande fortbildning för de nyss nämnda professionerna. Vidare ska det i examensordningen föras in en ny yrkesexamen på avancerad nivå, avancerad klinisk specialistsjuksköterskeexamen.

Regelrådets granskning omfattar författningsförslags effekter av betydelse för företag, vilket medför att yttrandet fokuserar på de delar av utredningens författningsförslag som Regelrådet bedömer kan väntas ha en effekt framför allt för vårdgivare i privat regi.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet anges att bristen på specialistsjuksköterskor urholkar hälso- och sjukvårdens möjlighet att säkerställa hälsa, lindra lidande och främja en värdig död. Denna brist anges vidare ha lett till växande vårdköer, inställda operationer och stängda vårdavdelningar. Det anges finnas en bred enighet om att det krävs en rad åtgärder för att öka tillgången på specialistsjuksköterskor och stärka yrkets attraktivitet. Förslagsställaren anger att det i betänkandet presenteras ett förslag till lösning som består av olika åtgärder som sammantaget ska förbättra kompetensförsörjningen av specialistsjuksköterskor och därmed också patientsäkerheten.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I betänkandets avsnitt om konsekvenser finns inte någon redovisning av alternativa lösningar eller effekter om ingen reglering kommer till stånd. I andra delar av betänkandet, bland annat i anslutning till redovisningen av de förslag som utredningen lämnar, finns emellertid resonemang om andra möjliga lösningar. Det finns också redogörelser för det som utredningen har sett som goda exempel på befintliga åtgärder för att främja tillgång till specialistsjuksköterskor.

Regelrådet gör följande bedömning. Inte minst den redovisning av åtgärder som redan har vidtagits inom olika delar av hälso- och sjukvården kan också ses som en genomgång av alternativa lösningar för att åtgärda de identifierade problemen. I den bemärkelsen anser Regelrådet att det finns viss information om alternativa lösningar, på ett övergripande plan, i remissen. Utifrån de aspekter som Regelrådet granskar är det emellertid begränsat med information. Det är förslagsställarens uppfattning att förslagen inte ger några negativa konsekvenser för företag. Regelrådet finner att skälen för denna bedömning inte har redovisats tillräckligt tydligt, vilket kommer att utvecklas närmare nedan. Någon redovisning där det är möjligt att jämföra hur olika möjliga lösningar påverkar företag, såsom privata vårdgivare, finns inte. Det finns inte heller någon tydlig redovisning av vilka effekterna skulle bli om ingen reglering kommer till stånd. Regelrådet anser ändå att det går att sluta sig till att förslagsställarens bedömning är att frånvaro av reglering (eller andra åtgärder) skulle resultera i att dagens problem består.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen finns en redovisning av bestämmelser i Yrkeskvalifikationsdirektivet (2005/36/EG) och i detta sammanhang hänvisas bland annat till artikel 22 b i direktivet. Utredningen anger att det i nämnda artikel regleras att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns förutsättningar för yrkesutövare vars yrkeskvalifikationer omfattas av ett automatiskt erkännande (däribland sjuksköterskor och barnmorskor) att fortbilda sig. Det anges också att hur säkerställande av fortbildning ska gå till är något som varje medlemsstat får bestämma i enlighet med statens specifika förfaranden. Det redovisas även hur det aktuella direktivet har genomförts i svensk rätt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att förslaget att vårdgivarnas ledningssystem särskilt ska avse verksamhetens kompetensförsörjning avseende kliniska specialistsjuksköterskor m.fl. yrkesgrupper bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2020. Förslagsställaren bedömer att ändringen inte kräver övergångsbestämmelser eftersom den enbart innebär ett förtydligande av gällande rätt. När det gäller lagkravet på att de berörda yrkesutövarna ska fortbilda sig anges att även detta bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2020. Några övergångsbestämmelser anges inte behövas eftersom det enligt förslagsställarens uppfattning enbart rör sig om ett förtydligande av gällande rätt. Inget anges om informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår hur förslagsställaren ser på behov av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Det är Regelrådets uppfattning att denna syn kan vara något förenklad, vilket kommer att beröras i avsnitt nedan om påverkan på kostnader och verksamhet. Eftersom det

likväl framgår hur förslagsställaren har resonerat och varför anser Regelrådet att information om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Däremot är det en brist att inget sägs om informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det finns inte någon beskrivning av berörda företags antal eller storlek i betänkandets avsnitt om konsekvenser. Inte heller på annan plats i remissen finns någon sådan beskrivning.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska, om förslaget kan ge effekter av betydelse för företag, innehålla en beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Det anges i betänkandet att förslaget inte ger några negativa konsekvenser för företag. Det anges att förslagen kan göra det mer attraktivt att bli specialistsjuksköterska vilket kan underlätta för privata vårdgivare att anställa personer med denna kompetens. Regelrådet finner att det inte på förhand kan uteslutas att effekter av betydelse för företag kan komma att uppstå till följd av förslagen. Det anges på flera ställen i betänkandet att arbetsgivare inom vården i dagsläget endast i begränsad utsträckning erbjuder möjlighet till fortbildning och att detta från arbetsgivarnas sida motiveras med personalbrist. Ett i lagtexten skärpt krav på fortbildning kan med detta utgångsläge enligt Regelrådets uppfattning inte per definition anses sakna effekter av betydelse för privata vårdgivare. Detta gäller oavsett att förslagsställarens bedömning, såvitt Regelrådet kan förstå, är att redan befintliga bestämmelser i princip innebär att det ska finnas fortbildning. Mot denna bakgrund skulle remissen ha innehållit en beskrivning av de berörda företagens antal och storlek. Det går däremot att sluta sig till att de företag som främst berörs torde vara verksamma inom vårdsektorn och branschtillhörighet kan därför anses beskriven.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Remissen innehåller ingen beskrivning av förslagets påverkan på kostnader för berörda företag. Det anges, som refererats ovan, att det inte bedöms uppstå några negativa konsekvenser för företag. Vidare anges att det inte bedöms uppstå några konsekvenser av betydelse för små företag i betydelsen privata vårdgivare. Det anges att hälso- och sjukvårdshuvudmännen ansvarar för att avtal med dessa sluts, utifrån vilken vård som behöver erbjudas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är möjligt att förslagsställarens bedömning är riktig, men det går inte att utifrån den information som finns i remissen sluta sig till att så är fallet. Som angetts ovan är det förslagsställarens bedömning att ansvaret för fortbildning redan åvilar vårdgivarna. Emellertid framstår det som motsägelsefullt att dagens rättstillämpning fullt ut har detta som utgångspunkt när det samtidigt anges att arbetsgivare idag i många fall ger mycket begränsade, om ens några, möjligheter till fortbildning. Det är såvitt Regelrådet kan förstå en fråga om tolkning av den befintliga bestämmelsen att hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet till fullo implicit inbegriper att en rad uppräknade yrkesgrupper ska uppdatera sin kompetens systematiskt och kontinuerligt, enligt utredningens förslag till komplettering av lagtexten¹. (Exempelvis

¹ Se sid 47 i betänkandet

skulle den uppräknig av yrkesgrupper som görs teoretiskt kunna omfatta både fler och färre, beroende på hur vården organiseras). Mot denna bakgrund kan det inte uteslutas att den mer preciserade föreslagna regleringen har en styrande inverkan på verksamhet och möjligen också kostnader som går längre än dagens regelverk. Det skulle kunna innebära såväl negativa som positiva konsekvenser. Om detta är fallet, borde även konsekvenserna av denna regeländring ha redovisats tydligare. Om det endast är möjligt att tolka bestämmelserna på det sätt som utredningen gör, borde det ha beskrivits tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslagen inte har några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. I övrigt finns ingen information om påverkan på konkurrensförhållandena.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan inte på förhand uteslutas att de föreslagna förtydligande skrivningarna om fortbildning i någon mån kommer att innebära mer strikta krav på fortbildning som i sin tur skulle kunna påverka privata vårdgivare olika, exempelvis beroende på vårdföretagets storlek. Utifrån befintlig information är det inte möjligt att med säkerhet sluta sig till att påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag till följd av förslaget saknas.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom beskrivningen av påverkan på berörda företag överlag hade kunnat vara tydligare går det inte att utesluta att påverkan på företagen i andra avseenden finns. Avsaknaden av information blir då en brist.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att förslaget inte har några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte har visat att den ovan nämnda bedömningen är riktig. Det är förvisso tydligt vilken bedömning som förslagsställaren gör och att författningsförslaget inte är utformat på ett sätt som Regelrådet kan se tar särskilda hänsyn till små företag. När det finns väsentliga brister i redovisningen av påverkan på kostnader, verksamhet och konkurrensförhållanden och inte heller finns en beskrivning av företagen med avseende på storlek finns det inte tillräckligt med information för att bedöma vad effekterna för små företag skulle kunna bli. Sammantaget är informationen inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet men är alltför otydlig när det gäller konsekvenserna för företag. Regelrådet har förståelse för att huvudsakligt fokus för utredningens arbete inte är företagets villkor och det kan vara så att konsekvenserna för företag är begränsade. Förslagsställaren har emellertid enligt Regelrådets uppfattning inte tillräckligt tydligt redovisat detta.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 februari 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg (ordförande), Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande