

2019-09-20

Ert dnr:
S2019/02078/FS

Avdelningen för arbetsgivarpolitik
Katarina Storm Åsell

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20)

SKL har beretts möjlighet att lämna synpunkter på förslaget om införandet av en skyddad yrkestitel för undersköterskor.

SKL:s sammanfattande synpunkter

- SKL instämmer i stort i den problembeskrivning som utredningen gör, de utbildningar som ska ge kompetens för att arbeta som undersköterska har haft och har för stor variation i omfattning och innehåll och brister ibland i kvalitet. SKL anser dock inte att införande av en skyddad yrkestitel löser dessa problem eller att ett sådant införande skulle öka kvaliteten och säkerheten i hälso- och sjukvården och omsorgen. Istället bör *utbildningens* innehåll och omfattning regleras och regleringen bör därefter följas upp och utvärderas på kort och lång sikt. SKL vill poängtera att vuxenutbildningens möjligheter att leverera utbildning med kvalitet har en avgörande betydelse.
- SKL avstyrker förslagen om ändringar i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstlagen (SoL). Utredningen saknar en analys av de skillnader som finns mellan verksamhet enligt LSS och SoL. Den föreslagna regleringen tar inte heller hänsyn till hur lagstiftningen är utformad i övrigt.
- SKL rekommenderar regeringen att ge Statens skolverk i uppdrag att införa den föreslagna undersköterskeexamen på gymnasial nivå samt tillstyrker att Skolverket får i uppdrag att fastställa det nationella yrkespaketet till undersköterska på komvux i föreskrift. Om yrkespaketet till undersköterska inte kan leda till undersköterskeexamen på komvux, är det viktigt att dokumentation efter avslutat yrkespaket tydligt visar att erhållen yrkeskompetens är att likställas med en undersköterskeexamen.
- SKL konstaterar att utredningen har varit bunden av ett direktiv som tydligt anger att uppdraget är att föreslå en reglering av yrket undersköterska. Ett mer öppet formulerat utredningsdirektiv hade kunnat leda till förslag på andra åtgärder för att stärka kompetensen och öka kvaliteten i vård och omsorg. Utredningen konstaterar att det inte är rimligt att införa en legitimation för undersköterskor eller att förbehålla dem vissa arbetsuppgifter, vilket SKL instämmer i. Att föreslå en nivå med skyddad yrkestitel utan legitimation är,

givet utredningsdirektivet, det minst ingripande sättet för utredningen att uppfylla sitt uppdrag.

- SKL ser problem med utredningens förslag om validering av den formella och reella kompetensen hos redan yrkesverksamma undersköterskor. Förslaget skulle innebära betydande problem i det praktiska genomförandet för såväl arbetstagare som arbetsgivare samt medföra stora och oöverskådliga kostnader.
- SKL ser stora brister i den konsekvensutredning som utredningen presenterat. Det gäller bland annat att kommuner och regioners kostnader för validering inte beräknats. SKL vill påtala att finansieringsprincipen ska tillämpas.

Sveriges Kommuner och Landstings ställningstagande

Kapitel 1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

SKL avstyrker utredningens förslag om ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Utredningen saknar en analys av vilka konsekvenser den föreslagna lagstiftningen skulle få för LSS-verksamheten.

I utredningen betonas till exempel vikten av höjda kompetenskrav vid ensamarbete inom äldreomsorgens hemtjänst vilket en skyddad titel enligt utredningen ska bidra till. I LSS har dock de personer som har stora behov av stöd och hjälp i ordinärt boende stöd genom insatsen personlig assistans. Där ställs inga krav på att en viss kompetens eller utbildning ska finnas hos personalen, i linje med insatsens avsikt att den som är beviljad assistans själv i möjligaste mån ska bestämma hur stödet används och vad som är tillräcklig kvalitet.

Dessutom är den bestämmelse som föreslås i LSS annorlunda formulerad än i PSL vilket öppnar för olika tolkningar. Avsikten med bestämmelsen är enligt författningskommentaren att den ska motsvara bestämmelserna som finns i 4 kap. 5 och 6 §§ PSL. Innebörden av den föreslagna bestämmelsen i LSS blir dock en annan. I LSS-verksamhet får den som har bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska, med nuvarande formulering, även använda en titel som kan förväxlas med den yrkestiteln.

SKL bedömer inte att det är möjligt att gå vidare med de föreslagna ändringarna i LSS utan en analys av de skillnader som finns mellan LSS och SoL och utan en ordentlig konsekvensanalys gällande LSS-verksamheten.

1.2 Förslag till ändring i socialtjänstlagen

SKL avstyrker utredningens förslag om ändring i socialtjänstlagen. Trots att det kommunala hälso- och sjukvårdsuppdraget är omfattande är det viktigt att ha i åtanke att hälso- och sjukvård inte är den huvudsakliga verksamheten inom omsorgen om äldre, utan utgör en begränsad del av verksamhet enligt SoL.

Den föreslagna regleringen tar inte hänsyn till hur socialtjänstlagen är utformad i övrigt. Inga andra yrkestitlar är skyddade i SoL trots att det finns många högskoleutbildade yrkesutövare verksamma inom socialtjänsten och att socionomexamen eller motsvarande krävs för vissa arbetsuppgifter. Den föreslagna formuleringen stämmer inte överens med den lagtekniska utformningen i övrigt och är märkligt placerad i en övergripande paragraf.

Precis som när det gäller ändringen i LSS är den bestämmelse som föreslås i SoL annorlunda formulerad än i PSL vilket öppnar för olika tolkningar. Avsikten med bestämmelsen är enligt författningskommentaren att den ska motsvara bestämmelserna som finns i 4 kap. 5 och 6 §§ PSL. Innebörden av den föreslagna bestämmelsen i SoL blir dock en annan. I SoL-verksamhet får den som har bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska, med nuvarande formulering, även använda en titel som kan förväxlas med den yrkestiteln.

1.3 Förslag till ändring i patientsäkerhetslagen

SKL delar utredningens slutsats att det inte är genomförbart att införa en legitimation för undersköterskor utifrån de kriterier som riksdag och regering har ställt upp för legitimationsyrken.

SKL vill påpeka att även införandet av en skyddad yrkestitel för undersköterskor i patientsäkerhetslagen utmanar rådande principer för reglering av yrken inom hälso- och sjukvården. Ingen annan icke-legitimerad yrkesgrupp har en skyddad yrkestitel enligt denna lagstiftning. skyddad yrkestitel för undersköterskor skulle också vara den enda som bygger på utbildning på gymnasial nivå. SKL vill påtala att det för dessa utbildningar saknas motsvarighet till de system för kvalitetssäkring som finns för de utbildningar som leder till legitimation. Där prövar Universitetskanslersämbetet utbildningsanordnarnas ansökningar om examenstillstånd innan en utbildning får startas och sedan återkommande granskar utbildningens kvalitet.

Konsekvenserna av att införa en skyddad yrkestitel för undersköterskor måste också utredas ur ett bredare perspektiv då fler yrkesgrupper med utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå sannolikt kommer att efterfråga en liknande reglering av sina yrken, både inom hälso- och sjukvården och inom andra branscher. SKL anser därför inte att den föreslagna ändringen i patientsäkerhetslagen bör genomföras utan bredare analys av de långsiktiga konsekvenserna för svensk arbetsmarknad.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen med instruktion till Socialstyrelsen

- SKL tillstyrker utredningens förslag att Socialstyrelsen ska tillhandahålla kompetenskriterier för yrket undersköterska.

SKL välkomnar förslaget att Socialstyrelsen ska tillhandahålla kompetenskriterier för yrket undersköterska som bas för bland annat samråd med Skolverket samt för validering.

Kap 12 Överväganden och förslag

Övergripande synpunkter

SKL instämmer i utredningens övergripande beskrivning av de problem och utmaningar som vård och omsorg står inför. Tillgången på utbildad arbetskraft har inte räckt till och många kommuner och till viss del även regioner har haft stora problem att rekrytera utbildade undersköterskor.

När det gäller utbildningen till undersköterska beräknar SCB att om intresset för utbildningen och genomströmningen på gymnasiet ligger kvar på nuvarande nivå kommer cirka 3 500 examineras till utbildningsgruppen varje år från gymnasiet. Med en utbildningsvolym på dagens nivå blir tillskottet från komvux därutöver uppskattningsvis cirka 10 000 personer årligen. Enligt utredningens egen undersökning, som gjorts i samverkan med Kommunal, har cirka tre fjärdedelar av undersköterskorna utbildning från vuxenutbildning och resterande fjärdedel vård- och omsorgsutbildning från gymnasiet. Vuxenutbildningens utformning, kvalitet och volym har således en avgörande betydelse för kompetensförsörjning av såväl undersköterskor som vårdbiträden. Stor vikt bör därför läggas vid att säkra förutsättningar för likvärdighet och kvalitet i denna utbildningsform.

SKL delar utredningens uppfattning att personalens kompetens är av stor vikt för kvalitet och säkerhet och att arbetet i verksamheterna måste organiseras utifrån rätt kompetens på rätt plats. Utredningen är kritisk till att framförallt kommunerna inte gör detta i tillräckligt hög utsträckning, framförallt inom ordinärt boende. SKL håller delvis med om detta men vill påtala att det i många kommuner pågår utvecklingsarbeten i syfte att se över hur kompetensen kan användas rätt och hur arbetet kan fördelas och organiseras, även i förhållande till andra yrkesgrupper. Vidare bidrar utvecklingen mot en nära vård och behoven av ökat teamarbete och samverkan till denna utveckling. Många kommuner och regioner har också tagit fram modeller i syfte att tydliggöra och stärka utvecklingsmöjligheter och karriärvägar för såväl undersköterskor som vårdbiträden för att stärka yrkenas status och verksamhetens utveckling. SKL och Kommunal har en avsiktsförklaring för att främja arbete i den riktningen.

SKL vill påtala att en nationellt enhetlig utbildning är det som främst skulle underlätta arbetsgivarnas möjligheter att organisera arbetet utifrån kompetens. Därför bör regeringen skyndsamt ge Statens skolverk i uppdrag att införa den föreslagna undersköterskeexamen på gymnasial nivå samt ge Statens skolverk i uppdrag att fastställa det nationella yrkespaketet till undersköterska i föreskrift. En höjd kompetens, för såväl undersköterskor som vårdbiträden, genom en förbättrad utbildning kommer att göra det enklare att organisera och fördela arbetet på ett mer ändamålsenligt sätt.

Utöver en enhetlig utbildning krävs åtgärder inom flera politikområden för att höja den generella kompetensen i vård- och omsorg. Det gäller bland annat satsningar för att höja kvaliteten i vuxenutbildningen, säkerställande av framtida arbetsmarknadsutbildning, stöd till kompetensutveckling och introduktion av nyanställda samt generella medel till kommunerna för att klara den demografiska utmaningen.

SKL instämmer också i utredningens resonemang om att det förekommer brister i språkkunskaper hos medarbetare i vård och omsorg, både hos undersköterskor och hos andra yrkeskategorier. Detta är ett grundläggande problem som inte löses genom utredningens förslag, vilket inte heller har ingått i utredningens direktiv. SKL ser här ett stort behov av samlade nationella insatser för att utveckla stödfunktionerna inom vuxenutbildningen kopplat till språk. SKL efterfrågar också en dialog med staten och en översyn av roll- och ansvarsfördelning i syfte att hitta strukturer som kan stötta språkutveckling i arbetslivet för att höja språkkompetens hos potentiell och befintlig arbetskraft.

SKL vill påtala att utredningen präglas av ett hälso- och sjukvårdsperspektiv. Den kommunala hälso- och sjukvården utgör visserligen en stor del av den totala hälso- och sjukvården. Trots detta är det viktigt att ha i åtanke att hälso- och sjukvård inte är den huvudsakliga verksamheten inom omsorgen om äldre och för personer med funktionsnedsättning. Hälso- och sjukvård är en begränsad del av verksamhet enligt SoL och LSS och utredningen saknar en analys av dessa områdens förutsättningar och de skillnader som finns mellan verksamhet enligt HSL, SoL och LSS.

När det gäller LSS-verksamheten är de stora yrkesgrupperna stödassistenter och personliga assistenter. SKL vill påpeka att de 52 000 stödassistenterna som är anställda i kommunerna i allmänhet har undersköterskeutbildning eller utbildning från barn- och fritidsprogrammet. Även en viss andel personliga assistenter har denna utbildning. Att utan ordentlig analys införa en reglering av yrkestiteln undersköterska i LSS riskerar att skapa negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen och skapa statusskillnader mellan yrkesgrupper med likvärdig utbildning och kompetens.

12.2 Skyddad yrkestitel införs för yrket undersköterska.

SKL instämmer till stor del i utredningens problembeskrivning. Utbildningarna till undersköterska har haft och har för stor variation i omfattning och innehåll, och ibland även brister i kvalitet. Det förekommer även brister i språkkunskaper, både hos undersköterskor och hos andra yrkeskategorier i vård och omsorg. Det förekommer också att arbetsgivare inte differentierar arbetsuppgifter utifrån kompetens.

SKL delar dock inte utredningens uppfattning att den förslagna skyddade yrkestiteln skulle lösa dessa problem eller att den på något avgörande sätt skulle öka kvaliteten och säkerheten i hälso- och sjukvården och omsorgen. SKL anser istället att den viktigaste åtgärden för att tydliggöra och öka undersköterskors kompetens är att reglera *utbildningens* omfattning och innehåll. Att säkerställa resurser för att erbjuda utbildning av hög kvalitet och i tillräcklig omfattning är det mest effektiva sättet att på medellång och lång sikt höja kompetensen hos nuvarande och framtida arbetskraft.

SKL ser en betydande risk i att införa en skyddad yrkestitel utan att den reglering av utbildningen som har föreslagits inom framförallt komvux har följts upp och utvärderats. Utbildningen måste hålla en hög och jämn kvalitet oavsett om den sker inom gymnasiet eller komvux, annars riskerar en skyddad yrkestitel att bli en dyr pappersprodukt utan positiva effekter.

Införandet av en skyddad yrkestitel för undersköterskor skulle dessutom kraftigt begränsa möjligheten för personer med annan relevant utbildning inom hälso- och sjukvårdsområdet att arbeta som undersköterskor. Det gäller till exempel sjuksköterskestudenter och läkarstudenter, som ofta jobbar som undersköterskor under studietiden, men framför allt hälso- och sjukvårdspersonal med utländsk utbildning, företrädesvis sjuksköterskor, som ännu inte har erhållit svensk legitimation. En undersökning som SCB har genomfört på uppdrag av SKL visar att undersköterska är det vanligaste yrket hos de sjuksköterskor med utbildning från länder utanför EU/EES som inte har erhållit svensk sjuksköterskelegitimation, cirka 45 procent av de förvärvsarbetande i den grupp som ingår i studien arbetade som undersköterskor.

12.3 Kompetens motsvarande undersköterskeexamen

- Om en skyddad yrkestitel införs anser SKL att Socialstyrelsen bör få meddela föreskrift om vilken kompetens som ska ge rätt att använda yrkestiteln undersköterska.
- SKL instämmer i utredningens bedömning att Statens skolverk bör få fastställa innehållet i det nationella yrkespaketet till undersköterska i föreskrift.

Som tidigare nämnts anser SKL att det mest effektiva sättet att höja kompetensen i vård och omsorg på medellång och lång sikt och tydliggöra undersköterskans kompetens är genom att reglera *utbildningens* omfattning och innehåll och att

säkerställa att det finns resurser för att erbjuda utbildning i tillräcklig omfattning och av tillräcklig kvalitet. Ett sätt att göra detta är att inrätta en undersköterskeexamen på gymnasial nivå samt reglera yrkespaketet inom komvux.

SKL rekommenderar därför regeringen att ge Statens skolverk i uppdrag att införa en undersköterskeexamen på gymnasial nivå samt att fastställa det nationella yrkespaketet till undersköterska i föreskrift.

SKL anser att yrkespaketet inom vuxenutbildningen bör kunna leda till undersköterskeexamen. Att yrkespaketet enligt vad utredningen beskriver inte kan leda till undersköterskeexamen bör således omprövas. Om riksdag och regering vill reglera yrket undersköterska borde detta väga tyngre än hur begreppet examen normalt används inom vuxenutbildningen. Det är inkonsekvent att den utbildning som skulle ge den skyddade yrkestiteln inte är tillräcklig för att leda till en undersköterskeexamen när alla andra skyddade yrkestitlar i PSL kräver en examen på högskolenivå. Denna fråga måste samordnas mellan Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Om bedömningen att yrkespaketet inte kan leda till en undersköterskeexamen kvarstår är det viktigt att dokumentationen efter avslutat yrkespaket tydligt visar att erhållen yrkeskompetens är att likställa med en undersköterskeexamen. Detta för att tydliggöra för såväl arbetsgivare som blivande arbetstagare vad en sådan utbildning ger för kompetens.

Det är samtidigt viktigt att analysera konsekvenserna av att införa en specifik yrkesexamen och att reglera nationellt yrkespaket i förordning ur ett bredare perspektiv då fler branscher kan vilja följa detta exempel.

SKL vill även poängtera att vuxenutbildningens förutsättningar att leverera utbildning med kvalitet har en avgörande betydelse för att införandet av en reglering av yrkespaketet till undersköterska ska bli framgångsrikt. SKL vill därför påminna om de förslag som framförts i en tidigare skrivelse till regeringen. Dessa handlar bland annat om en ökad långsiktighet och att en del inom statsbidraget för yrkesvux ska kunna användas för olika stödinsatser till eleverna. Målgruppen för vuxenutbildningen har förändrats och idag finns en högre andel personer utan svenska som modersmål, unga med skolmisslyckanden bakom sig och fler personer i behov av särskilt stöd på olika sätt. 2018 var 50 procent av de som studerade inom yrkesvux utrikes födda. För att vuxenutbildningen ska kunna möta detta krävs ofta olika stödjande insatser och utbildningskombinationer med svenskundervisning. SKL ser här ett stort behov av samlade nationella insatser för att utveckla stödfunktionerna inom vuxenutbildningen.

SKL vill också påtala att utbildningen till vårdbiträde har stor betydelse för att höja kompetensnivån i vård och omsorg. Det är därför mycket positivt att Statens skolverk har tagit fram ett yrkespaket för vårdbiträden i enlighet med vad parterna är överens om inom ramarna för Vård- och omsorgscollege. Detta ligger också till grund för den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen till vårdbiträde. SKL ser en risk i att Arbetsförmedlingen kraftigt har dragit ner på arbetsmarknadsutbildningar under 2019 på grund av de minskade anslagen. Det är viktigt att det finns kvalitativ utbildning till vårdbiträde som en första nivå in till arbete i vård och omsorg.

12.7 Undersköterska lämplig bakgrund för att iordningsställa och administrera läkemedel

I föreskriften om delegering av iordningställande och administrering eller överlämnande av läkemedel (HSLF-FS 2017:37) tydliggörs att den som delegerar en arbetsuppgift till någon annan ansvarar för att han eller hon har förutsättningar att fullgöra uppgiften och den som får uppgiften ska ha kunskaper om hantering av läkemedel och de risker som är förenade med hanteringen.

Delegering ska i enligt föreskriften ske på individbasis och det blir därmed svårt att i allmänna råd peka ut undersköterskekompetens som är lämplig för att motta delegering av iordningställande och administrering av läkemedel, särskilt då utbildningarna inte är reglerade och varierar stort i kvalitet. Det krävs ändå att den reella kompetensen och lämpligheten hos varje individ säkerställs.

12.8 Ansvar för validering av vård- och omsorgspersonalens kompetens

- Om en skyddad yrkestitel införs trots nämnda invändningar är det nödvändigt att en statlig myndighet tar ansvar för den validering som kommer behöva genomföras. Utredningens förslag om validering är dock för bristfälligt och frågan måste utredas vidare inför en eventuell proposition.

Utredningens förslag om validering är för bristfälligt för beslut utan en mer grundlig utredning av hur den föreslagna valideringen ska genomföras. Även om utredningen föreslår att en statlig myndighet ska ansvara för att validera såväl formell som reell kompetens under en övergångsperiod, vilket skulle vara en förutsättning om en skyddad yrkestitel skulle införas, är det många faktorer som inte är tillräckligt belysta. Här krävs en betydligt mer grundlig utredning. Det är exempelvis svårt att bedöma hur många individer som berörs, vilka betyg de har, om dessa betyg finns att tillgå och hur den kompetens som erhållits genom arbetslivserfarenhet ska värderas. När det gäller Komvux är endast 65 procent av skolenheterna anslutna till betygsdatabasen BEDA. Tidigare var andelen ännu lägre. Detta kan medföra stora svårigheter i att verifiera äktheten på inskickad dokumentation.

Det finns flera oklarheter i utredningens resonemang gällande huvudmäns och arbetsgivares ansvar för genomförande av validering. SKL delar inte bedömningen att så omfattande valideringsinsatser som kan komma att bli resultatet av utredningens förslag ingår i en arbetsgivares ordinarie ansvar. SKL delar inte heller bedömningen att genomförande av validering är huvudmännens ansvar i såväl egen som privat utförd verksamhet. Att huvudmän enligt LSS, SoL och HSL har ett ansvar för att erbjuda tjänster av god kvalitet innebär inte att de också har ansvar för validering av kompetens hos privata vårdgivare. Ett mycket stort ansvar åläggs kommuner och regioner och utredningens resonemang skapar otydlighet om gränsdragningen mellan staten och kommuner och regioner i samband med statliga beslut som kräver ökade behörigheter eller längre utbildning.

12.9 Långsiktig och hållbar kompetensnivå

- SKL tillstyrker utredningens förslag att Socialstyrelsen ska tillhandahålla kompetenskriterier för yrket undersköterska.
- SKL delar utredningens bedömning att Statens skolverk bör samråda med Socialstyrelsen om innehåll i utbildningen.

SKL välkomnar att Socialstyrelsen ska tillhandahålla kompetenskriterier för yrket undersköterska som bas för bland annat samråd med Statens skolverk samt för validering. SKL vill poängtera vikten av att dialog kontinuerligt förs med arbetsmarknadens parter i detta arbete så att kompetenskraven motsvarar arbetslivets behov av kompetens.

Om regeringen avser att gå vidare med en skyddad yrkestitel måste frågan om validering och övergångsregler utredas vidare före en eventuell proposition och mer detaljerade uppdrag till Socialstyrelsen om hur kompetenskriterierna kan användas i arbetet med validering.

Kap 13 Ikraftträdande av övergångsbestämmelser

- Om en skyddad yrkestitel införs anser SKL att yrkesverksamma undersköterskor med äldre utbildning måste omfattas av mer generösa övergångsbestämmelser än de föreslagna.

Utredningen föreslår att en skyddad yrkestitel ska införas 1 januari 2025. Vid ansökan om rätt att använda yrkestiteln före 2030 ska även tidigare gymnasieexamen med inriktningen vård och omsorg eller motsvarande kommunal vuxenutbildning godkännas under förutsättning att den sökande har minst 1 350 gymnasiepoäng i yrkesämnen och har arbetat som undersköterska minst tre av de senaste fem åren.

SKL anser att detta skulle innebära betydande problem i det praktiska genomförandet för såväl arbetsgivare och arbetstagare. För att höja kompetensen på kort och

medellång sikt krävs att reglering och höjda krav följs åt av reella möjligheter till validering och komplettering och att resurser avsätts för detta. Undersköterska är Sveriges största yrkesgrupp, cirka 180 000 personer arbetar i nuläget som undersköterska. Precis som utredningen beskriver har dessa en differentierad utbildningsbakgrund bland annat beroende på förändringar i utbildningssystemet. Dessutom har flertalet undersköterskor en gedigen arbetslivserfarenhet.

Förslaget att bara de som har arbetat som undersköterska minst tre av de senaste fem åren under övergångsperioden ska kunna få en äldre och kortare undersköterskeutbildning godkänd är orimligt. Det skulle exempelvis innebära att en undersköterska som varit föräldraledig och/eller sjukskriven i mer än två år under de senaste fem åren inte kan få sin utbildning godkänd enligt övergångsreglerna. Undersköterskor med lång erfarenhet som de senaste åren arbetat inom något annat område skulle inte heller omfattas. Att undantag endast ska göras vid synnerliga skäl är omotiverat och skulle få stora negativa konsekvenser för enskilda individer.

Förutom de problem som redan beskrivits i avsnittet om validering vill SKL påpeka att när kraven för andra yrken har höjts har det i allmänhet funnits övergångsregler som gjort att redan anställda undantas från de nya kraven, så att äldre utbildningar i kombination med yrkesverksamhet har gett behörighet. När så inte har varit fallet, till exempel vid införandet av lärarlegitimation, har det gjorts stora satsningar på vidareutbildning och möjlighet till komplettering. Att reglera en väl inarbetad och välkänd yrkestitel som undersköterska utan att erkänna de äldre utbildningar som tidigare har varit den huvudsakliga vägen till yrket och utan att erbjuda goda möjligheter till komplettering för de arbetstagare som har kortare utbildningar är inte rimligt.

Om regeringen avser att gå vidare med en skyddad yrkestitel för undersköterskor är det mycket angeläget att frågan om övergångsbestämmelser och validering utreds vidare innan en eventuell proposition. De föreslagna övergångsreglerna skulle få mycket negativa konsekvenser både för enskilda individer och för kompetensförsörjningen inom vård och omsorg.

Kap 14 Konsekvenser av förslagen

Finansieringsprincipen reglerar att reformer som staten genomför också finansieras fullt ut av staten. SKL ser brister i den konsekvensutredning som utredningen presenterat, bland annat vad gäller validering av tidigare kompetens av en så stor yrkesgrupp som undersköterskor.

14.3.1 Kostnadskonsekvenser för staten

SKL menar att den uppskattning utredningen gör av kostnaderna för staten för validering är svår att bedöma då förslagen i övrigt när det gäller validering inte är

tillräckligt genomlysta. En skyddad yrkestitel inklusive en validering av kompetens bakåt i tiden kräver en betydligt mer detaljerad genomlysning av tillvägagångssätt och genomförande samt ansvarsförhållanden mellan stat och huvudmän.

14.3.2 Kommuner och landsting

SKL instämmer inte i utredningens resonemang att en så omfattande valideringsinsats som blir resultatet av utredningens förslag faller inom ramarna för kommuners och landstings ordinarie ansvar för kompetensutveckling och därmed inte skulle leda till ökade kostnader som måste beaktas. Även om en statligt myndighet har huvudansvaret för valideringsinsatsen är det för många oklarheter förknippade med förslaget. SKL anser att en sådan valideringsinsats också sannolikt medför betydande kostnader för vikarier, administration med mera för arbetsgivarna och att dessa måste ersättas av staten.

Enligt Kommittéförordningen ska förslagen i ett betänkande beräknas om de påverkar kostnaderna eller intäkterna för kommuner och landsting. Något undantag i linje med utredningens resonemang om befintligt ansvar finns inte. Kostnaderna måste alltså beräknas.

SKL anser att de ökade kostnader för validering som kommer att uppstå i kommuner och regioner är direkta konsekvenser av utredningens förslag, och därmed utgör en ambitionshöjning av befintlig verksamhet. Kostnaderna ska därmed regleras enligt finansieringsprincipen, (prop. 1993/94:150). SKL har inga möjligheter att utifrån utredningens förslag uppskatta merkostnaderna för kommuner och regioner. Om regeringen avser att gå vidare med förslagen måste frågan om validering och dess kostnader utredas vidare.

Utredningen menar att de kostnader som uppstår i samband med införandet av en reglering bör ses som en investering för vård och omsorg i sin helhet då den kommer att medföra samhällsliga besparingar på sikt. SKL vill påminna om att en kommun eller region enligt lag inte kan bedriva verksamheten med ekonomiska underskott med hänvisning till eventuella framtida samhällsekonomiska vinster. Ekonomisk reglering i enlighet med finansieringsprincipen görs dels mellan stat och kommuner, dels mellan stat och regioner. Därför måste en reglering göras även om nettoeffekten dem emellan är neutral.

SKL anser vidare att utredningens resonemang om vilken effekt införandet av en skyddad yrkestitel antas ha på lönebildningen och på arbetsgivarnas möjlighet att organisera verksamheten är inkonsekvent. Kopplingen mellan utredningens förslag och de möjliga samhällsekonomiska besparingar som nämns är oklar och resonemangen är svåra att följa.

Utredningen uppskattar förslagets förväntade kostnader för statliga myndigheter till cirka 370 mkr under en tioårsperiod. Utredningen föreslår att reformen helt eller delvis ska finansieras via sänkta statsbidrag till kommuner och regioner inom

utgiftsområde 9, anslagen 1:6 och 4:5. SKL avvisar utredningens finansieringsförslag. Utredningens förslag innebär kostnadsökningar för kommuner och regioner, och att då hämta hem finansiering av kostnadsökningar hos staten genom sänkta statsbidrag är helt orimligt.

SKL ser också att konsekvenserna för utbildningssystemet behöver beaktas. Införande av en undersköterskeexamen kan leda till att fler elever behöver läsa ett utökad program på gymnasieskolan för att nå grundläggande och särskild behörighet. Ett utökad yrkespaket för komvux innebär också tilltagande kostnader.

Övriga synpunkter

SKL vill påtala att kommunernas ansvar för hälso- och sjukvård i LSS-verksamhet inte redovisas i utredningen. Enligt LSS förarbeten är insatserna bostad med särskild service för barn och ungdomar, bostad med särskild service för vuxna samt daglig verksamhet sådana bostäder respektive sådan verksamhet som motsvarar de insatser som hänvisas till i 12 kap. 1 § HSL. Kommunerna *anses* därför även ha ett hälso- och sjukvårdsansvar för personer som beviljats dessa insatser enligt 9 § 8-10 LSS. För det medicinska ansvaret i övriga boende- eller vistelseformer enligt LSS, till exempel korttidsvistelse, ansvarar landstingen enligt propositionen 1992/93:159. Både kommuner och landsting har följt dessa förarbetsuttalanden sedan 1994. En redovisning av det kommunala hälso- och sjukvårdsansvaret inom LSS-verksamhet som kommunerna *anses* ha genom uttalanden i förarbeten är nödvändig inför en eventuell proposition.

SKL vill också påtala att den korta remisstiden, förlagd över sommarmånaderna, har gjort det svårt för kommuner och regioner att hinna bereda sina yttranden.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knape
Ordförande

Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget yrkande, se bilaga.

Styrelsen Sveriges Kommuner och
Landsting
2019-09-20

Reservation från Sverigedemokraterna, Styrelsen 2019-09-20

Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20)

Vi reserverar oss mot slutet med hänvisning till eget yrkande enligt nedan:

Vi ser positivt på ett införande av en skyddad yrkestitel för undersköterskor.

Genom en reglering av yrket och införandet av en skyddad yrkestitel, höjs yrkets status. Detta ger både en större attraktion till yrket samt ger en kompetensökning.

Vi vill även framhålla att vi ser en legitimering av undersköterskor som ett framtida mål men att införandet av en skyddad yrkestitel är ett bra steg på vägen.

Utredningen argumenterar för en legitimering för undersköterskor, men att yrket idag inte uppfyller de kriterier som finns för legitimation.

Om yrket och utbildningen får en bättre reglering ser vi stora möjligheter till att dessa kriterier kan uppfyllas när alla olika delarna är implementerade.

Det är också viktigt att en valideringsmöjlighet införs för de som redan är aktiva i yrket om vi skall kunna garantera kvalitet och uppnå en hög patientsäkerhet.

Sverigedemokraterna yrkar

att andemeningen i ovanstående text arbetas in i SKL:s yttrande