

Kommittédirektiv



En kompetensreform inom vården och omsorgen om äldre

Dir.
2007:155

Beslut vid regeringssammanträde den 22 november 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag på en nationell strategi för kompetensförsörjning inom den kommunalt finansierade vården och omsorgen om äldre kvinnor och män. Personalens kompetens är av central betydelse för äldre personer i behov av vård och omsorg, inte minst för de många sköra personer som har svårt att föra sin egen talan. De behöver kunna känna sig trygga i förvissning om att den vård och omsorg de behöver utförs av personal med tillräcklig kompetens. Grundläggande utbildning av personal inom den kommunala vården och omsorgen om äldre är ett kommunalt ansvar. För att underlätta för huvudmännen och de myndigheter som ska utöva tillsyn behöver de krav på personalens kompetens som stadgas i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) förtydligas.

Enhetliga kriterier för yrkeskompetens

- Utredaren ska ge förslag på utformning av enhetliga kriterier för yrkeskompetens, kompetensintyg samt yrkesbenämningar för omvårdnadspersonal som arbetar inom kommunernas vård och omsorg om äldre. Utredaren ska ge förslag på yrkeskrav för sådan omvårdnadspersonal och föreslå hur yrkesbenämningar och krav ska införas på ett för verksamheterna rimligt och smidigt sätt.

Olika vägar till grundläggande kompetensförsörjning

- Utredaren ska analysera och ge förslag på hur kompetensbehovet inom sektorn ska kunna tillgodoses i syfte att försörja vården och omsorgen om äldre med grundutbildad personal.

Vidareutbildning och förbättrade karriärvägar

- Utredaren ska lämna förslag på hur vidareutbildningen kan förbättras i syfte att höja kvaliteten och underlätta den framtida kompetensförsörjningen inom vården och omsorgen om äldre. Vidare ska utredaren analysera behovet av att utveckla vidareutbildningar inom området.

Bakgrund

Att bemötas med respekt av personal med rätt kompetens är avgörande för att äldre kvinnor och män i behov av vård och omsorg ska uppleva sin tillvaro som värdig och trygg. Personalens kompetens och engagemang är i detta sammanhang den viktigaste faktorn för kvaliteten och tryggheten i äldreomsorgen. Fler personer blir allt äldre och fler äldre kvinnor och män får sin vård och omsorg i den ordinära bostaden eller i särskilt boende, mot att tidigare ha vårdats inom slutenvården. Detta har inneburit att arbete inom vård och omsorg om äldre blivit alltmer kvalificerat och mångfacetterat. Det kräver att personalen har både bredd och djup i sin kompetens. År 2005 var 230 200 personer anställda (månadsavlönade) i kommunernas och de privata företagens vård och omsorg om äldre. Nio av tio undersköterskor och vårdbiträden har gymnasieutbildning men bara 60 procent har en formell omvårdnadsutbildning. Drygt hälften av samtliga som rekryterades till äldreomsorgen år 2005 hade en omvårdnadsutbildning. Detta kan jämföras med förskolan där ungefär fem procent saknar utbildning för arbete med barn. Många kommuner gör stora och ambitiösa insatser för att höja kvaliteten och öka personalens kompetens. Dessa insatser förtjänar att få en vidare spridning över hela landet.

På tio års sikt kommer pensionsavgångarna från äldreomsorgen att vara stora, samtidigt som antalet personer med vård- och omsorgsbehov beräknas öka. Efterfrågan på kompetent personal kommer alltså att öka kraftigt. Sedan lång tid tillbaka har allt färre sökt sig till omsorgen via de reguljära utbildningsvägarna såsom gymnasieskolans omvårdnadsprogram. För att klara den framtida personalförsörjningen måste omvårdnadsarbetet göras mer attraktivt och statusen höjas. Personal som redan arbetar inom äldreomsorgen behöver få tillgång till kompetensutveckling och alla utbildningsvägar som ger kompetens för arbete inom äldreomsorgen måste utnyttjas. Flexibla och individuella lösningar behöver utvecklas. Bara drygt tio procent av dem som arbetar inom kommunernas vård och omsorg är män. En framtida utmaning är att bredda rekryteringsbasen och därmed öka denna andel.

Nationell likvärdighet i validering

Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter, oberoende av hur de har förvärvats. Som tidigare konstaterats saknar i dag 40 procent av omvårdnadspersonalen formell omvårdnadsutbildning. Detta innebär inte att alla dessa personer saknar relevant kompetens. Tvärtom kan man anta att många genom sin anställning har förvärvat omfattande kompetens inom omvårdnadsyrket. Bättre utnyttjande av möjligheterna till validering skulle innebära att fler kunde få ett bevis på sina kunskaper och kompetenser. Då befintlig kompetens är dokumenterad finns goda möjligheter att identifiera behov av kompletterande kompetensutveckling. Utvecklad validering kan på detta sätt bidra till att stärka omvårdnadspersonalens yrkesstatus och samtidigt möjliggöra en identifiering av behoven av kompetensutveckling. För arbetsgivare och utbildningsanordnare innebär validering inte sällan att kostnader kan begränsas, jämfört med om den enskilde skulle ha genomgått samtliga delar i ett utbildningsprogram.

Investera nu!

Socialstyrelsen har tillsammans med nio andra berörda myndigheter lämnat en rapport, *Investera nu!*, med förslag till vad staten bör göra för att underlätta kompetensförsörjningen inom kommunernas vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder. Myndigheterna föreslår i rapporten en långsiktig handlingsplan med ca 60 åtgärder. Den största utmaningen för den framtida kompetensförsörjningen har bedömts vara bristande tillgång till yrkeskompetent omvårdnadspersonal. Myndigheterna föreslog en rad åtgärder för att komma till rätta med den förväntade långsiktiga bristen på omvårdnadspersonal, t.ex. genom utökad vuxenlärande, ett utvecklat omvårdnadsprogram i gymnasieskolan och förbättrade rekryteringsvägar. Socialstyrelsen har i rapporten "Vård- och omsorgsassistenterns kvalifikationer" beskrivit vilken kompetens omvårdnadspersonal bör ha. Rapporten har utarbetats i samråd med berörda intressenter och har remissbehandlats.

Kompetensstegen

Som ett led i arbetet med att höja kompetensen i äldreomsorgen har Kompetensstegen (S 2004:10) arbetat med att stödja kommunernas kvalitetsutveckling inom den kommunala vården och omsorgen om äldre genom kompetensutveckling för personalen. Kompetensstegen har, förutom att bereda ansökningar och ge förslag till beslut, fungerat som ett forum för dialog och samverkan mellan berörda aktörer i frågor som rör kvalitet och kompetensutveckling inom området äldres vård och omsorg. Drygt en miljard kronor avsattes för åren 2005–2007 och nästan samtliga kommuner i landet genomför nu olika vidareutbildningsprojekt. Ett hundratal kommuner genomför dessutom grundutbildning för anställda som arbetar samtidigt som de genomgår validering och kompletterande studier. En del av uppdraget är att i form av en begränsad försöksverksamhet pröva modeller för formella utbildningsinsatser som är både verksamhetsbaserade och verksamhetsplacerade.

Ett exempel på en kommun som i dag arbetar med verksamhetsnära utbildningsmodeller inom vård och omsorg är

Katrineholm som, i nära samarbete med den kommunala vuxenutbildningen, kartlagt och synliggjort ett antal vårdbiträdens kompetens och därefter skraddarsytt utbildningar utifrån respektive individs behov. Utbildningen genomförs på deltid, fysiskt placerad på arbetsplatsen och med ett innehåll som utgår från verksamheten i äldreomsorgen. En del av utbildningsmodellen har varit att utbilda undersköterskor till pedagogiska handledare som kan stödja de studerande genom att leda lärande samtal. Liknande insatser genomförs i t.ex. Jönköping, där man direkt på arbetsplatsen etablerat lärcenter med datorer på varje avdelning.

Behovet av en utredning

Redan i dag finns krav på personalens kompetens inom äldreomsorgen. Enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) ska insatserna vara av god kvalitet och det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet (3 kap. 3 §). Många av insatserna inom äldreomsorgen är hälso- och sjukvård. I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) finns ett krav på god vård samt att det ska finnas den personal som behövs för att god vård ska kunna ges (2 e §).

Länsstyrelserna och Socialstyrelsen har i sin tillsyn ansvar för att kommunerna och privata utförare lever upp till lagstiftningens krav. I dag saknas dock nationellt fastställda yrkeskrav för omvårdnadspersonalen som myndigheterna kan utgå från i sin tillsyn.

Socialstyrelsen konstaterar i Vård och omsorg om äldre – lägesrapport 2006:

- att den fortsatt låga andelen yrkeskompetent omvårdnadspersonal inverkar negativt på kvalitetsutvecklingen,
- att staten bör vidta åtgärder för att öka utbudet av yrkeskompetent omvårdnadspersonal,
- att det är angeläget att lägga fast kraven på att all personal ska ha en definierad lägsta yrkeskompetens,
- att utbildningssystemet bör ses över och

- att förutsättningarna för lärande knutet till arbetsplatserna behöver förbättras.

Regeringen delar Socialstyrelsens bedömning och menar att i och med att arbetet inom vården och omsorgen om äldre kvinnor och män har blivit alltmer kvalificerat och komplext ställer det ökade krav på att personalen har såväl bred som specialiserad kompetens. Personalens befogenheter och ansvarsområden samt kompetenskrav inom vården och omsorgen om äldre behöver därför förtydligas, preciseras och regleras. I dag saknas förtydliganden av de krav som redan stadgas i SoL och HSL. Det finns ett behov av att fastställa yrkeskraven för omvårdnadspersonalen så att vården och omsorgen uppfyller de allmänna krav på personalens kompetens som regleras av SoL och HSL. I sammanhanget är det viktigt att beakta de skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal som framgår av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Sammantaget innebär detta att det finns ett behov av en samlad kompetensreform. Syftet med en sådan reform är att öka kvaliteten och effektiviteten, att få en ökad nationell likvärdighet och att göra arbete inom vården och omsorgen om äldre mer attraktivt. Yrkeskrav skulle höja statusen för den personal som uppfyller yrkeskraven.

Reformens mål är att all personal ska ha grundläggande yrkesutbildning för sina uppgifter. Vidare är ett mål att personalen får bättre förutsättningar för kompetens- och karriärutveckling. Därmed bör verksamheterna få bättre möjligheter att kunna rekrytera och behålla personal med god kompetens.

Utvecklingsmöjligheter och arbetsförhållanden behöver förbättras och yrkesgrupperna ges en bättre professionell status. Det handlar bl.a. om att stärka drivkrafterna för individen att utveckla sig inom yrket och att synliggöra utvecklingsvägar. Med yrkesbenämningar och utbildningar som är likvärdiga och erkända i hela landet ökar möjligheten till geografisk rörlighet samt till utökat och tydligare yrkesansvar. För många kommuner är det en tung börda att ensamma bygga upp kompetenssystem och utbildningsvägar. Vård- och omsorgssektorn har mycket att vinna på ökat samarbete inom detta område.

Det finns en mängd befattningsbenämningar inom vården och omsorgen om äldre som exempelvis: undersköterska, vårdbiträde, hemvårdare, skötare, vårdare, hemsamarit, hemtjänstbiträde, hemsjukvårdare och vårdassistent. Inom kommunernas vård och omsorg om äldre dominerar benämningarna vårdbiträde och undersköterska. Många av dem som återfinns bakom de olika titlarna arbetar med likartade uppgifter och skillnaden kan i många fall vara svår att beskriva. De av huvudmännen formulerade kraven på yrkeskompetens är också skiftande och upprätthålls i varierande grad. Det finns behov av att på nationell nivå införa enhetliga yrkesbenämningar och precisera de grundläggande kompetenskraven för sådana benämningar. Det är också viktigt att klargöra frågor om behörighet till vissa arbetsuppgifter och delegering inom området.

Kommunikation och språkkunskaper

Allt fler utlandsfödda anställs i äldreomsorgen, särskilt i storstadsområdena. Flerspråkighet och kulturkompetens är viktiga tillgångar i omsorgen om äldre med utländsk bakgrund eller annat modersmål än svenska. Det är därför viktigt att uppmuntra att flerspråkiga personer anställs och förmås stanna kvar inom vården och omsorgen om äldre. Bland det totala antalet anställda i omsorgen om äldre och funktionshindrade har andelen utrikes födda ökat från drygt nio procent 1995 till 13,5 procent år 2006. Det är framförallt andelen födda utanför Norden och EU som ökat. Denna utveckling är mycket glädjande men det ställer samtidigt stora krav på utbildning och kompetensutveckling i en verksamhet som i så hög grad bygger på kommunikation mellan personal i arbetslaget etc. och mellan personal och vårdtagare och deras anhöriga. Korrekt dokumentation är viktig för kvalitet och säkerhet och ställer krav på tillräckliga kunskaper i svenska, vilket också är en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig kompetensutveckling. Personalens språkkunskaper är också av stor betydelse för att kunna erbjuda kvalitativ och likvärdig äldreomsorg för de nationella minoriteterna. Sedan år 2000 har enskilda en lagstadgad rätt till äldreomsorg helt eller delvis på samiska, finska respektive meänkieli

inom sju kommuner i Norrbottens län. Frågan om en utvidgning av denna rättighet till att omfatta fler individer har varit föremål för en utredning. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag på en nationell strategi för kompetensförsörjningen inom den kommunalt finansierade vården och omsorgen om äldre kvinnor och män.

Personalens kompetens är av central betydelse för äldre personer i behov av vård och omsorg, inte minst för de många sköra personer som har svårt att föra sin egen talan. De behöver kunna känna sig trygga i förvissningen om att den vård och omsorg de behöver utförs av personal med tillräcklig kompetens. Grundläggande utbildning av personal inom den kommunala vården och omsorgen om äldre är ett kommunalt ansvar. För att underlätta för huvudmännen och de myndigheter som ska utöva tillsyn behöver de krav på personalens kompetens som stadgas i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen förtydligas.

Enhetliga kriterier för yrkeskompetens

Utredaren ska ge förslag på utformning av enhetliga kriterier för yrkeskompetens, kompetensintyg samt yrkesbenämningar för omvårdnadspersonal som arbetar inom kommunernas vård och omsorg om äldre. Avsikten är dock inte att reglera tillträdet och utövandet av dessa yrken på motsvarande sätt som för exempelvis sjuksköterska eller läkare, eftersom det skulle stänga ute personer med god kompetens som saknar formell utbildning. Utredaren ska ge förslag på yrkeskrav för sådan omvårdnadspersonal och föreslå hur yrkesbenämningar och krav kan införas på ett för verksamheterna rimligt och smidigt sätt. Det kan t. ex. handla om övergångslösningar för personal som inte når upp till kraven eller andra åtgärder för att yrkeskraven ska få genomslag ute i verksamheterna, utan att detta omöjliggör rekrytering eller omedelbart diskvalificerar redan anställd personal.

Olika vägar till grundläggande kompetensförsörjning

Utredaren ska analysera och ge förslag på hur kompetensbehovet inom sektorn ska kunna tillgodoses i syfte att försörja vården och omsorgen om äldre med grundutbildad personal.

Genom validering kan man förkorta utbildningstiden för dem som skaffat sig kompetens genom praktiskt arbete, i Sverige eller annat land. Det är en vinst för individen, arbetsgivaren och samhället. Utredaren ska analysera och ge förslag på hur utbildningsanordnare och arbetsgivare inom vård- och omsorgsområdet kan förmås att bättre utnyttja de möjligheter till validering som finns.

Även om mycket av utbildningsbehoven kan täckas med arbetsplatsförlagd utbildning finns ett behov av utbildningar som leder till arbete inom äldreomsorgen även utanför arbetsplatsen. Utbildningen kan rikta sig både till dem som redan arbetar inom omsorgen och till dem som saknar erfarenhet från äldreomsorgen men som vill arbeta där. Det är viktigt att utbildningen till sin form är flexibel eftersom den riktar sig till olika målgrupper med skiftande behov. Det är angeläget att undanröja de hinder som finns för att redan anställd personal samt personer som söker sig till vården och omsorgen ges möjlighet att tillägna sig grundläggande yrkeskompetens.

En viktig fråga är hur arbete och lärande kan förenas på eller i anslutning till arbetsplatsen. En annan fråga är hur samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare bör utformas för att dessa skall kunna stödja varandra på ett bra sätt. En tredje fråga är hur formerna för lärande knutet till arbetsplatserna bör utformas och vilka förutsättningar som krävs för att denna form av lärande ska vara framgångsrik.

Vidareutbildning och förbättrade karriärvägar

För dem som når upp till yrkeskraven och är anställda inom vården och omsorgen om äldre behövs tydligare utvecklings- och karriärvägar. En viktig anledning är att verksamheterna har förändrats och blivit allt mer komplexa. I och med det har kraven på specifika kunskaper och specialiserad kompetens hos personalen ökat. En annan anledning är att kunna locka fler att

söka sig till omvårdnadsyrkena. I utredarens uppdrag ingår att analysera och beskriva behovet av vidareutbildningar, t.ex. i form av nationella påbyggnadsutbildningar som ger specialiserad yrkeskompetens. Om utredaren finner ett behov av specialiserade påbyggnadsutbildningar ska utredaren redovisa förslag på vilka sådana som behöver inrättas.

Under arbetet med att utarbeta en nationell strategi för kompetensförsörjning ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet, bl. a. när det gäller ömsesidigt erkännande av kompetens inhämtad i annat medlemsland.

Författningsreglering

Utredaren ska analysera om det finns behov av författningsändringar och i så fall lägga fram fullständiga förslag till sådana.

Samråd m.m.

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda intressenter och studera de goda exempel som finns i kommunerna.

Samråd ska också ske med Socialstyrelsen och andra myndigheter som ansvarar för nationella styrdokument inom omvårdnadsområdet. Utredaren bör även inhämta information från myndigheter som har erfarenhet av att arbeta med validering av utländsk kompetens för att främja en så likartad hantering av gränsöverskridande arbetskraft som möjligt.

Utredaren ska i sitt arbete vidare samråda med utredningarna om Fritt val i äldreomsorgen (S 2007:04), Vårdighetsgaranti (S 2007:03), Patientsäkerhet och tillsyn m.m. (S 2007:57), Yrkes- och högstskoleutredningen (U 2007:07), En fristående vuxenutbildning (U 2007:02), Gymnasieutredningen (U 2007:01), samt med den interna Skollagsberedningen (U 2006:E). Utredaren bör i sitt arbete även ta del av det arbete som bedrivs av Valideringsdelegationen och den slutrapport som de lämnar till regeringen senast den 15 januari 2008 samt beakta resultatet av Kompetensstegens (S 2004:10) arbete.

Utredaren ska också beräkna eventuella ekonomiska konsekvenser av förslagen för den enskilde och för kommuner eller

andra berörda. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska kontinuerligt rapportera till regeringen hur arbetet fortskrider. Utredaren ska lämna sitt slutbetänkande senast den 30 november 2008.

(Socialdepartementet)