



Nationella vårdkompetensrådets delredovisning inom uppdraget att ta fram förslag på en nationell plan för kompetensförsörjningen i hälso- och sjukvården (S2023/00256)

Sammanfattning

Nationella vårdkompetensrådet har i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på en nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning. Nationella vårdkompetensrådet arbetar med planen och lämnar härmed den första delredovisningen enligt uppdraget. Ett av syftena med uppdraget är, enligt regeringen, att förbättra hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning. För att nå syftet krävs att grundläggande förutsättningar i frågor som rör vårdens kompetensförsörjning finns på plats. En sådan förutsättning är tillgången till disputerade lärare i hälso- och sjukvårdsutbildningar vid universitet och högskolor. Nationella vårdkompetensrådet bedömer emellertid att det råder brist på disputerade lärare inom vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar vid universitet och högskolor. Om bristen kvarstår kommer den att utgöra ett hinder för att säkra hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning på såväl kort som på lång sikt. I denna delredovisning lämnar Nationella vårdkompetensrådet därför en rekommendation till regeringen om att stärka förutsättningarna för att säkerställa kompetensförsörjningen av disputerade lärare inom vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar vid universitet och högskolor. Tillgången till och tillväxten av disputerade lärare är en förutsättning för en god kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården samt för att säkerställa att högre utbildning och forskning bedrivs med hög kvalitet.

Uppdraget att ta fram förslag till nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning

Socialstyrelsen och Nationella vårdkompetensrådet (rådet) fick den 19 januari 2023 regeringens uppdrag att ta fram förslag på en nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning (S2023/00256).

Förslaget till plan ska enligt uppdraget utarbetas av det särskilda råd för vårdkompetensfrågor som inrättades av regeringen den 1 januari 2020 (Nationella vårdkompetensrådet) och som är placerat vid Socialstyrelsen. Enligt uppdraget ska planen bl.a. innefatta ändamålsenliga och kostnads-effektiva insatser för befintlig och ny personal, gällande t.ex. arbetsmiljö, upplevd trygghet och fördelning av den administrativa bördan. Av förslaget till plan ska bl.a. insatser föreslås som kan vidtas för att utveckla, motivera och behålla de medarbetare som redan idag arbetar inom hälso- och sjukvården samt för att locka tillbaka vårdpersonal som lämnat yrket samt för att attrahera nya medarbetare. Uppdraget inbegriper också en kartläggning av behovsläget nu och framgent av hälso- och sjukvårdspersonal samt en redogörelse för ansvarsfördelningen för kompetensförsörjningsfrågor mellan vårdhuvudman och staten. Uppdraget omfattar såväl offentliga som privata vårdgivare liksom regionalt och kommunalt finansierad hälso- och sjukvård. Delredovisningar ska lämnas senast den 30 juni 2023 och den 7 december 2023. En slutredovisning ska lämnas senast den 31 maj 2024.

Pågående arbete

Rådets arbete med uppdraget tar avstamp i bl.a. befintliga underlag och rådets tidigare förslag och rekommendationer för en stärkt kompetensförsörjning i hälso- och sjukvården. Dialog med berörda aktörer för att inhämta synpunkter och erfarenheter har inletts och kommer att fortsätta under hösten. Rådet lämnar i denna delredovisning en rekommendation om att det behövs fler disputerade lärare i vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar. Rekommendationen syftar dels till att synliggöra en av de grundläggande förutsättningarna för en god kompetensförsörjning, dels till att öka antalet disputerade lärare. Inom ramen för frågor som rör vårdens kompetensförsörjning finns emellertid fler frågor som är av grundläggande karaktär och som rådet avser återkomma till i kommande redovisningar inom uppdraget. Rådet vill även framhålla att de tidigare förslag och rekommendationer som rådet lämnat, är möjliga att genomföra och utgör ett stöd till en god kompetensförsörjning.

Nationella vårdkompetensrådet utgör en samverkansarena

Nationella vårdkompetensrådet ska bl.a. bidra till en god planering av vårdens kompetensförsörjning¹. Rådets utgör en samverkansarena för de tre parter som tillsammans ansvarar för olika delar av vårdens kompetensförsörjning, det vill säga universitet och högskolor, regioner och kommuner. Genom nämnda samverkansarena, som även inbegriper sex regionala vårdkompetensråd, kan frågorna inom rådets uppdrag belysas utifrån de tre parternas perspektiv. Mot denna bakgrund har rådet en cen-

1 Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen, 17a §.

tral roll i att uppmärksamma eventuella bristande förutsättningar samt att göra samlade bedömningar av kompetensförsörjningsbehoven. På så sätt kan rådet också stödja beslutsfattare och andra berörda aktörer på nationell och regional nivå i frågor av betydelse för kompetensförsörjningen av hälso- och sjukvårdspersonal.

Lärosätenas tillgång till disputerade lärare är en avgörande del för en hållbar kompetensförsörjning med god kvalitet

Kompetensförsörjningsfrågan är komplex och kan inte lösas av enbart en aktör eller genom enskilda och enstaka insatser. Erfarenheter från covid-19 pandemin visar att det bl.a. handlar om strukturella brister. För att skapa en robust kompetensförsörjning för hälso- och sjukvården krävs samverkan på såväl nationell som regional nivå samt förståelse för respektive aktörers förutsättningar. Inom vissa områden är lärosäten, kommuner och regioner beroende av varandra och rådet har genom sin sammansättning goda förutsättningar att identifiera områden kring vilka aktörerna särskilt behöver samverka.

Nuvarande bestämmelser

Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen². Där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det bl.a. finnas den personal som behövs för att god vård ska kunna ges³. De 22 av vårdens professioner som genomgått respektive utbildning och, som i förekommande fall, fullgjort praktisk tjänstgöring, ska efter ansökan få legitimation för yrket⁴. I fråga om utbildning och forskning vid universitet och högskolor finns bestämmelser om att dessa verksamheter ska hålla hög kvalitet.⁵ Därtill ska det enligt lag finnas, för utbildning och forskning, professorer och lektorer anställda som lärare vid högskolorna⁶. Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov⁷.

Regeringens satsningar på utbildning och forskning

Regeringen har för åren 2015–2019 tillfört medel till universitet och högskolor för att bygga ut vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar⁸. Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag under 2015–2019 till universitet och högskolor. Myndighetens övergri-

2 Hälso- och sjukvårdslagen, HSL, (2017:30) 3 kap. 1 §.

3 HSL, 5 kap. 2 §.

4 Patientsäkerhetslag, PSL, (2010:659) 4 kap. 1 §.

5 Högskolelag (1992:1434) 1 kap. 4 §, Högskoleförordning (1993:100) 6 kap. 5b §.

6 Högskolelag (1992:1434) 3 kap. 2 §.

7 Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor.

8 I vårpropositionen 2015 aviserades en utbyggnad av barnmorske- sjuksköterske- och specialistsjuksköterskeutbildningarna. I budgetpropositionen 2018 aviserades en utbyggnad av läkarutbildningen.

pande slutsats är att utbyggnaden inte har bidragit till någon avsevärd ökning av högskoleutbildade inom bristyrken då hälften av de uppsatta utbyggnadsmålen har inte kunnat genomföras. Av rapporten framgår att en orsak till uteblivna ökningsvar brist på disputerade lärare.⁹ I propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60) framhåller regeringen att satsningar bör göras på forskarskolor för bl.a. lärare på hälso- och sjukvårdsutbildningar för att säkra kvalitet och forskningsanknytning. Inom ramen för Vetenskapsrådets anslagsökning för forskning avsattes 55 miljoner kronor 2022 och ytterligare 65 miljoner kronor 2023 och 65 miljoner kronor 2024 för forskarskolor riktade mot lärare på hälso- och sjukvårdsutbildningar.¹⁰

Brist på disputerade lärare inom hälso- och sjukvårdsutbildningar

Lärosäten har i kontakter och dialoger med Universitetskanslersämbetet (UKÄ) framfört att det råder brist på disputerade lärare inom hälso- och sjukvårdsutbildningar¹¹. I UKÄ:s bedömargrupps yttrande över utvärdering på grundnivå och avancerad nivå inom specialistsjuksköterskeexamen till distriktssköterska lyfts att lärosätena är underdimensionerade vad gäller lärartäthet i relation till undervisningsuppdraget och att det särskilt gäller disputerade lärare. Det faktum att det saknas disputerade inriktningsspecifika lärare lyfter bedömargruppen som ett hot gällande utbildningar till specialistsjuksköterska¹². UKÄ avser i en kommande rapport att behandla lärosätenas kompetensförsörjning inom vård- och lärarutbildningarna genom att studera hur försörjningen av disputerade lärare ser ut i dessa utbildningar¹³.

Prodekangruppen för de medicinska fakulteterna vid universiteten har i dialog med rådet lyft att det råder brist på disputerade lärare vilket i sig utgör ett allvarligt hinder för universitet och högskolor att behålla examenstillstånd. En konsekvens av detta är att lärosäten inte kan erbjuda vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar. Exempel på hälso- och sjukvårdsutbildningar med stora utmaningar är, enligt prodekangruppen, utbildningar som leder till följande yrken; tandläkare, specialistsjuksköterska (vissa inriktningar), röntgensjuksköterska, biomedicinsk analytiker (inriktning klinisk fysiologi), tandhygienist, audionom och barnmorska. Prodekangruppen har även framfört att bristen på disputerade lärare resulterar i att lärosäten konkurrerar med varandra om att anställa de lärare som finns. I vissa fall har det inte ens varit lönt att utannonsera lediga tjänster eftersom det inte funnits behöriga sökanden. Vidare har

9 Riksrevisionen. Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning (2021:1).

10 Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

11 Universitetskanslersämbetet, (UKÄ). Delredovisning 2 av regeringsuppdrag om uppföljning av dimensionering av utbildning på forskarnivå, visstidsanställningar och mobilitet mellan högskolan och andra sektorer (2023).

12 UKÄ. Bedömargruppens yttrande över utvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå inom specialistsjuksköterskeexamen – distriktssköterska (2023).

13 UKÄ. Delredovisning 2 av regeringsuppdrag om uppföljning av dimensionering av utbildning på forskarnivå, visstidsanställningar och mobilitet mellan högskolan och andra sektorer (2023).

prodekangruppen lyft att en stor del av den nuvarande lärarresursen är äldre och att stora pensionsavgångar väntas framgent varför en påfyllnad av ny kompetens är helt nödvändig.

Disputerade lärare är en av förutsättningarna för tillstånd att utfärda examina

UKÄ beslutar om tillstånd att utfärda examina på bl.a. grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor¹⁴. För att UKÄ ska besluta att bevilja om tillstånd att utfärda examina ska vissa bedömningsgrunder vara uppfyllda¹⁵. En av bedömningsgrunderna är att utbildningen har den lärarkompetens och lärarkapacitet som krävs. I de fall det råder brist på lärarkompetens kommer det att påverka, som tidigare nämnts, möjligheten att behålla examenstillstånd. Tillgången på disputerade lärare är således avgörande för om lärosätena dels beviljas examenstillstånd, dels får behålla befintliga examenstillstånd.

Rekommendation för att öka antalet disputerade lärare vid universitet och högskolor

Stärk förutsättningarna för att säkerställa kompetensförsörjningen av disputerade lärare inom vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar vid universitet och högskolor.

För att utbilda vårdens personal krävs dels att hälso- och sjukvårdsutbildningar i högskolan är av god kvalitet och dels goda förutsättningar för universitet och högskolor att erbjuda ett robust och ändamålsenligt utbildningsutbud. Rådet har sedan tidigare belyst betydelsen av disputerade lärare för att öka kvaliteten i vårdens och lärosätenas verksamheter samt återkommande lämnat rekommendationer och bedömningar i frågan¹⁶. Rådet anser alltså att det krävs åtgärder för en god återväxt av och tillgång till disputerade lärare inom hälso- och sjukvårdsutbildningar. Det handlar bl.a. om goda förutsättningar för universitet och högskolor att bedriva utbildning och forskning samt att behålla och beviljas examenstillstånd. För de fall lärosäten inte kan bedriva utbildning riskerar legitimerad personal i hälso- och sjukvården att minska och därmed påverka vårdens kvalitet och patientsäkerhet. Mot denna bakgrund lämnar

14 Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Bestämmelser för tillstånd att utfärda vissa examina för enskilda utbildningsanordnare framgår av lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

15 UKÄ. Vägledning för ansökan om tillstånd att utfärda examen - Allmänna utgångspunkter och riktlinjer (2023).

16 Nationella vårdkompetensrådet. Pandemin och kompetensförsörjningen, del 2 (2022:2), Slutrapport Kompetensförsörjning inom primärvården (2022:5), Nationella vårdkompetensrådets verksamhetsplanering.

rådet rekommendationen till regeringen om att stärka förutsättningarna för att säkerställa kompetensförsörjningen av disputerade lärare inom vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar vid universitet och högskolor.

Förslag på insatser för att stärka förutsättningarna till att öka antalet disputerade lärare

- **Långsiktig finansiering av forskarskolor**

Forskaraskolor skulle, i enlighet med regeringens bedömning i forskningspolitiska propositionen för 2021–2024¹⁷, bidra till att öka antalet disputerade lärare på sikt samt leda till stärkt forskningsanknytning i undervisningen och hög kvalitet vid hälso- och sjukvårdsutbildningar. Eftersom det i vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar är svårt att säkra återväxten av disputerade lärare bedömer rådet att en långsiktig finansiering av forskarskolor är nödvändig. Vetenskapsrådet har vid olika tillfällen haft ansvar för att samordna och tilldela medel till universitet och högskolor för forskarskolor. Satsningarna syftar till att stärka forskningsanknytningen och uppnå högre kvalitet vid hälso- och sjukvårdsutbildningar, liksom att säkra kompetensförsörjningen av forskare på lärosätena. Detta ligger också i linje med rådets bedömning¹⁸. Rådet anser att satsningar på forskarskolor för doktorander är ett bra sätt att stärka forskningskompetensen. Forskaraskolan utgör i sig också en god grund för en framtida forskarkarriär. En långsiktig finansiering bör därför säkerställas för forskarskolor som riktar sig till doktorander inom vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar i enlighet med ovan nämnda rekommendation.¹⁹

- **Förenade anställningar**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en läraranställning vid en högskola ska vara förenad med en anställning vid en sjukvårdsenhet som är upplåten för medicinsk utbildning och forskning²⁰. Rådet har sedan tidigare påtalat behovet av förändringar i bestämmelserna om förenade anställningar²¹. För att lärosätena ska kunna tillgodose sina långsiktiga behov av kompetenta medarbetare som bidrar till verksamhetens kvalitet och framtida konkurrenskraft bör även biträdande lektorer få möjlighet till förenade anställningar. Förenade anställningar är grundläggande för hälso- och sjukvårdsutveckling och för att professionsutbildningarna fortlöpande ska vara relevanta för samtiden och framtiden²². Anställningarna möjliggör ett utbyte mellan lärosäten och sjukvårdshuvudmän gällande vetenskaplig utveckling och klinisk forskning, vilket

17 Prop. 2020/21:60. Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.

18 Vetenskapsrådet.se.

19 Se även Slutrapport Kompetensförsörjning inom primärvården (2022:5).

20 Högskolelagen (1992:1434), 8 kap.

21 Nationella vårdkompetensrådet. Slutrapport Kompetensförsörjning inom primärvården (2022:5), Nationella vårdkompetensrådet. Kompetensförsörjning av barnmorskor i förlossningsvården (2023:3).

22 Prop. 2016/17:50. Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.

ger synergieffekter för båda parter. Utan tillräckligt antal forskare och lärare med hög kompetens inom vårdutbildningar och inom professionerna saknas goda förutsättningar för grundutbildning, vidareutbildning och forskarutbildning att bedrivas i tillräcklig omfattning. Det riskerar även att urholka kvaliteten för en patientsäker hälso- och sjukvård. Läkare utgör den största yrkesgruppen som innehar en förenad anställning. Rådet bedömer att det är av stor vikt att förenade anställningar även möjliggörs för andra yrkesgrupper än läkare. Flera lärosäten har på senare år också infört förenade anställningar för andra yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården, dock inte alla. Om fler yrkesgrupper skulle erbjudas förenade anställningar skulle utvecklingen inom utbildning, forskning och hälso- och sjukvård gynnas.²³

- **VULF-avtal bör införas**

I betänkandet Framtidens specialistsjuksköterska (SOU 2018:77) föreslås att ett VULF-avtal, motsvarande det så kallade ALF-avtalet, bör ingås mellan staten och vårdgivare i fråga om specialistsjuksköterskeutbildning²⁴. Rådet bedömer att ett sådant VULF-avtal även bör ingås för fler hälso- och sjukvårdsutbildningar i högskolan. Ett VULF-avtal bör i enlighet med ALF-avtalet reglera bl.a. samarbete mellan regioner och universitet, statens ersättning till regionerna för medverkan i den verksamhetsförlagda utbildningen samt utvecklingen av den kliniska forskningen och utvecklingen av hälso- och sjukvården.²⁵ Inom ramen för VULF-avtalet bör även statens ersättning för regionernas medverkan i den vårdnära forskningen regleras. Fördelningen av forskningsmedlen ska, liksom i ALF-avtalet, grundas på en noggrann genomgång av bland annat forskningskvalitet och inom ramen för samverkan i regionen kan vårdgivare och lärosäte komma överens om medel för forskningen och hur dessa ska fördelas²⁶. I likhet med nämnda utredning bedömer rådet att en ökad andel forskningsmedel för den vårdvetenskapliga forskningen tydliggör och synliggör behovet av den vårdnära forskningen och att detta bör omfatta fler än bara specialistsjuksköterskor.

23 Nationella vårdkompetensrådet. Slutrapport Kompetensförsörjning inom primärvården (2022:5).

24 SOU 2018:77. Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter. VULF står för vårdvetenskaplig utbildning, lärande och forskning.

25 En särskild utredare har i uppdrag att se över vissa frågor i det s.k. VULF-avtalet (dir 2022:101).

26 SOU 2018:77. Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter.