

18.10.2023

VN/3920/2023

Social- och hälsovårdsministeriets förordning om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal

Huvudsakligt innehåll

Det föreslås att det i en förordning av social- och hälsovårdsministeriet utfärdas närmare bestämmelser om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal i enlighet med 59 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Genom fortbildning för social- och hälsovårdspersonalen strävar man till att säkerställa att personalen upprätthåller och utvecklar sin yrkeskicklighet och sitt kunnande på det sätt som yrkesutbildningen, uppgifterna, arbetets kravnivå och befattningsbeskrivningen förutsätter. Fortbildning för social- och hälsovårdspersonalen bidrar till att trygga klient- och patientsäkra, verkningfulla social- och hälsovårdstjänster som främjar befolkningens hälsa och välfärd samt ger stöd för utvecklingen av strukturerna i personalens uppgifter och dess arbetsfördelning.

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

1 Bakgrund och bemyndigande att utfärda förordning

I enlighet med regeringsprogrammet (2023) för statsminister Petteri Orpos regering strävar regeringen efter att lösa problemet med den personalbrist inom hälso- och sjukvården som hotar tillgången till välfärdssamhällets tjänster, och detta kräver åtgärder både på kort och på lång sikt. För att säkerställa tillräckligt med personal och tillgång till arbetskraft förutsätts det i regeringsprogrammet större utbildningsvolym och utveckling av utbildningsstrukturerna. Det här genomförs genom att förbättra möjligheterna till specialiserande utbildningar och utveckling av kunnandet samt genom att utfärda en förordning om fortbildning och stödja genomförandet av fortbildningen. Regeringen vidtar dessutom åtgärder som bidrar till att göra och hålla branschen attraktiv genom att utveckla karriärvägar, möjliggöra yrkesmässig utveckling samt förbättra möjligheterna för företagande.

Med social- och hälsovårdsministeriets föreslagna förordning utfärdas i enlighet med regeringsprogrammet social- och hälsovårdsministeriets förordning om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal, stöds genomförandet av fortbildning samt möjliggörs social- och hälsovårdspersonalens yrkesmässiga utveckling.

Enligt 59 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021, nedan *organiseringsslagen*) ska välfärdsområdena följa hur dess social- och hälsovårdspersonal, inklusive anställda hos privata tjänsteproducenter som välfärdsområdet skaffar tjänster av, utvecklas yrkesmässigt och se till att personalen i tillräcklig utsträckning deltar i fortbildning inom sitt eget yrkesområde. I fortbildningen för personalen ska hänsyn tas till hur lång arbetstagarens grundutbildning är, hur krävande arbetet är samt arbetsuppgifternas innehåll. Paragrafen innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning enligt vilket närmare bestämmelser om fortbildningens innehåll, kvalitet och omfattning och om ordnandet, uppföljningen och utvärderingen av fortbildningen vid behov får utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

2 Beredningen av förordningen

Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte genom sitt beslut av den 24 maj 2023 en arbetsgrupp för förordningen om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal. Arbetsgruppens mandatperiod är 29.5.2023–31.12.2023. Arbetsgruppens uppgift är att stödja beredningen av förordningen om fortbildning samt att delta i bedömningen av olika alternativ och förslag. Arbetsgruppen har möjlighet att höra och bjuda in experter samt att inrätta arbetsgrupper och sektioner under sig.

I arbetsgruppen finns följande instanser företrädda: social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Arbetshälsainstitutet, Institutet för hälsa och välfärd, Östra Finlands samarbetsområde, Västra Finlands samarbetsområde, Inre Finlands samarbetsområde, Norra Finlands samarbetsområde, Södra Finlands samarbetsområde, HUS-sammanslutningen, Helsingfors stad, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, Välmåendebranschen HALI rf, FOSU rf, Offentliga sektorns union JAU och Sote rf.

Social- och hälsovårdsministeriet skickade den 30 juni 2023 en Webropolenkät till medlemmarna i arbetsgruppen och för vidarebefordran av dem i syfte att kartlägga nuläget för social- och hälsovårdspersonalens fortbildning samt få nyttig bakgrundsinformation för beredningen av förordningen. Svaren på Webropolenkäten har utnyttjats i beredningen av förordningen.

Utkastet till förordning var på remiss xx.xx.2023–xx.xx.2023. Yttranden lämnades av totalt xx instanser. En närmare redogörelse för remissvaren finns under avsnitt 5 Remissvar.

Beredningsunderlaget till förordningen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://stm.fi/sv/projekt-och-lagberedning> och har identifieringskoden STM010:00/2023.

3 Nuläge och de viktigaste förslagen

Lagstiftning om fortbildning

Regleringen om social- och hälsovårdspersonalens fortbildning har länge varit splittrad eftersom bestämmelserna om den har funnits i flera sektorsvisa lagar. I och med social- och hälsovårdsreformen slogs regleringen delvis samman när bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och socialvårdslagen (710/1982) om hälsovårdspersonalens och socialvårdspersonalens fortbildningskyldighet upphävdes. Numera föreskrivs det om social- och hälsovårdspersonalens fortbildning och kontinuerliga yrkesmässiga utveckling i 59 § i organiseringslagen. Social- och hälsovårdsministeriets förordning om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal som utfärdas med stöd av 59 § i organiseringslagen är således den första gemensamma förordningen om fortbildning inom social- och hälsovården.

Enligt 59 § i organiseringslagen ska välfärdsområdena följa hur dess social- och hälsovårdspersonal, inklusive anställda hos privata tjänsteproducenter som välfärdsområdet skaffar tjänster av, utvecklas yrkesmässigt och se till att personalen i tillräcklig utsträckning deltar i fortbildning inom sitt eget yrkesområde. I fortbildningen för personalen ska hänsyn tas till hur lång arbetstagarens grundutbildning är, hur krävande arbetet är samt arbetsuppgifternas innehåll. Närmare bestämmelser om fortbildningens innehåll, kvalitet och omfattning och om ordnandet, uppföljningen och utvärderingen av fortbildningen får vid behov utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Enligt förarbetena till organiseringslagen förpliktar paragrafen välfärdsområdet att se till att social- och hälsovårdspersonalen i tillräcklig utsträckning deltar i fortbildning inom sitt eget yrkesområde. Välfärdsområdet ska även se till att personalen hos privata serviceproducenter som det skaffar tjänster av deltar tillräckligt i fortbildning. Bestämmelsen förpliktar att se till att både socialvårds- och hälsovårdspersonalen i tillräcklig omfattning deltar i fortbildning som upprätthåller och utvecklar arbetstagarnas yrkesskicklighet och kunnande på det sätt deras yrkesutbildning, uppgifter, arbetets kravnivå och deras befattningsbeskrivning förutsätter. Enligt förarbetena kan detta till exempel i Lapplands välfärdsområde betyda utbildning i samiska språket och kulturen och i något annat välfärdsområde på motsvarande sätt beaktande av de kunskaper om språkliga och kulturella rättigheter som personalens arbetsuppgifter förutsätter i fortbildningens innehåll. Om de anställdas uppgifter och ansvarsområden ändras, ska man även ta hänsyn till detta då fortbildning ordnas.

Arbetsgivaren ansvarar för finansieringen av fortbildningen. När tjänster köps av en privat tjänsteproducent har denna ansvaret för finansieringen av sin personals fortbildning. Med stöd av bemyndigandet i paragrafen får närmare bestämmelser om fortbildningens innehåll, kvalitet och omfattning och om ordnandet, uppföljningen och utvärderingen av fortbildningen vid behov utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. I förarbetena konstateras att de bestämmelser som delvis motsvarar den föreslagna paragrafen för närvarande finns i bland annat 4 och 5 § i hälso- och sjukvårdslagen som gäller hälso- och sjukvårdens verksamhetsbetingelser och personal. Dessutom föreskrivs det i 53 § i socialvårdslagen från 1982 om bemyndigande att utfärda förordning motsvarande det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning. Paragraferna i hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen har senare upphävts.

För närvarande har hälso- och sjukvårdslagen endast en bestämmelse om forskning och utveckling inom primärvården (35 §) som har anknytning till fortbildning. Enligt bestämmelsen tillhandahåller ett välfärdsområde sakkunskap och samordnar inom sitt område forskningen, utvecklingsarbetet, utformningen av vård- och rehabiliteringskedjorna och fortbildningen inom primärvården och sörjer för kartläggningen av personalbehovet och för samordningen av den specialiserade sjukvården, primärvården och socialväsendet.

Med stöd av den numera upphävda folkhälsolagen (66/1972) och lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) utfärdades social- och hälsovårdsministeriets förordning om fortbildning för personalen inom hälsovården (1194/2003). Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2004. I förordningen föreskrevs om fortbildningens innehåll, förutsättningar för kvalitet, omfattning samt ordnande, uppföljning och utvärdering. Förordningen upphävdes den 1 maj 2011.

I 18 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) föreskrivs om fortbildningsskyldigheten för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och deras kontinuerliga yrkesmässiga utveckling. Enligt 1 mom. i paragrafen är en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården skyldig att upprätthålla och utveckla de kunskaper och färdigheter som utövandet av yrket förutsätter samt att göra sig förtrogen med de bestämmelser och föreskrifter som gäller yrkesutövningen. Enligt 2 mom. ska arbetsgivare för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården följa hur dessa personer utvecklas yrkesmässigt och skapa förutsättningar för dem att upprätthålla och utveckla sina kunskaper och färdigheter genom deltagande i behövlig yrkesinriktad fortbildning och andra metoder för yrkesmässig utveckling så att yrkesinsatsen bibehålls på säker och ändamålsenlig nivå.

I 5 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) föreskrivs om upprätthållandet av yrkeskompetensen och utvecklandet av kunnandet för yrkespersoner inom socialvården. Enligt 1 mom. i paragrafen är en yrkesutbildad person inom socialvården skyldig att upprätthålla och utveckla sin yrkesskicklighet och att göra sig förtrogen med de bestämmelser och föreskrifter som gäller yrkesutövningen. Enligt 2 mom. i paragrafen ska arbetsgivaren för en yrkesutbildad person inom socialvården göra det möjligt för personen i fråga att i sitt arbete få behövlig handledning och delta i fortbildning som behövs för utvecklandet av yrkesskickligheten.

I 5 § i lagen om företagshälsovård (1383/2001) föreskrivs om yrkesutbildade personer och sakkunniga inom företagshälsovården. Enligt 2 mom. ska yrkesutbildade personer och sakkunniga inom företagshälsovården i yrkeshänseende vara oberoende av arbetsgivarna, arbetstagarna och deras företrädare, och de ska ha sådan behörighet som avses i 3 § i lagen om företagshälsovård samt kunskaper och färdigheter som upprätthållits genom tillräcklig kompletterande utbildning. I 3 mom. föreskrivs att arbetsgivaren för en yrkesutbildad person eller sakkunnig inom företagshälsovården är skyldig att se till att dessa i tillräcklig utsträckning, dock minst vart tredje år, deltar i kompletterande utbildning som upprätthåller yrkesskickligheten. Skyldigheten att delta i kompletterande utbildning gäller även yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som arbetar som självständiga yrkesutövare i företagshälsovårdsuppgifter. Med stöd av 4 mom. i paragrafen kan social- och hälsovårdsministeriet meddela anvisningar om den kompletterande utbildningens innehåll, art och omfattning samt om ordnande av kompletterande utbildning. Med stöd av bestämmelsen har statsrådet utfärdat en förordning om principerna för god företagshälsovårdspraxis, företagshälsovårdens innehåll samt den utbildning som krävs av yrkesutbildade personer och sakkunniga (708/2013).

Syftet med lagen om ekonomiskt understödd utveckling av yrkeskompetensen (1136/2013) är att främja utvecklingen av arbetstagarnas yrkeskompetens, och lagen tillämpas i huvudsak på arbetstagare och personer i offentligrättsligt anställningsförhållande samt på deras arbetsgivare. Arbetsgivaren kan få skatteavdrag eller ett motsvarande ekonomiskt incitament för att ordna utbildning och för att få det ska arbetsgivaren upprätta en utbildningsplan för utveckling av arbetstagarnas yrkeskompetens. Enligt förarbetena till lagen kan utbildningen bestå av fortbildning och kompletterande utbildning av olika slag såsom läroavtalsutbildning, fristående examen och läroavtalsutbildning för högutbildade. Sedvanlig inskolning eller instruktion på arbetsplatsen betraktas däremot inte som utbildning (RP 99/2013 rd s. 11).

Social- och hälsovårdspersonalens fortbildningsskyldighet och kontinuerliga yrkesmässiga utveckling ingår i utbildnings-, forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten inom social- och hälsovården i välfärdsområdet. Enligt 32 § i organiseringslagen ansvarar välfärdsområdet inom sitt område för utbildnings-, forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten inom sitt uppgiftsområde med beaktande av de riksomfattande målen för social- och hälsovården. Dessutom samordnar och styr välfärdsområdet det integrerade utvecklingsarbetet inom tjänsteproduktionen samt deltar i det nationella och regionala arbetet för att utveckla social- och hälsovården och samarbetar med kommunerna och med organisationer som bedriver utbildnings-, utvecklings- och forskningsverksamhet. Behovet av kompetens och arbetskraft inom social- och hälsovården ska bedömas och yrkeskompetensen utvecklas i samarbete med universiteten, yrkeshögskolorna och yrkesläroanstalterna på andra stadiet samt övriga utbildningsmyndigheter, arbetsförvaltningen och landskapsförbunden.

Enligt 36 § i organiseringslagen ska de välfärdsområden som hör till samma samarbetsområde för social- och hälsovården ingå ett samarbetsavtal för varje fullmäktigeperiod. Syftet med samarbetsavtalet är att säkerställa arbetsfördelningen, samarbetet och samordningen mellan de välfärdsområden som ingår i samarbetsområdet. I samarbetsavtalet ska det avtalas om genomförandet av utbildnings-, forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten samt samordnings-, styrnings- och rådgivningsuppgifterna rörande dessa funktioner hos det välfärdsområde som är huvudman för ett universitetssjukhus. Enligt förarbetena till organiseringslagen ska välfärdsområdets samarbete omfatta bedömning och prognostisering av behovet av kompetens i samarbetsområdet (RP 241/2020 rd).

Enligt 22 § i organiseringslagen fastställer statsrådet vart fjärde år riksomfattande strategiska mål för ordnandet av en jämlik, högklassig och kostnadsnyttoeffektiv social- och hälsovård. De riksomfattande målen för social- och hälsovården ska omfatta bland annat målen för social- och hälsovårdens utbildnings-, forsknings- och innovationsverksamhet och utvecklande av social- och hälsovårdens informationshantering samt målen för samarbetet och arbetsfördelningen mellan välfärdsområdena och mellan samarbetsområdena för social- och hälsovården.

Välfärdsområdets finansiering baserar sig på statlig finansiering som har allmän täckning för välfärdsområdet. I 3 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021) föreskrivs om den statliga finansieringen till välfärdsområdena. Enligt 4 § 1 mom. i den lagen beslutar välfärdsområdet om hur den statliga finansieringen ska fördelas för skötseln av välfärdsområdets uppgifter.

Rekommendationer om fortbildning

Social- och hälsovårdsministeriet meddelade 2004 riksomfattande rekommendationer om fortbildning för hälso- och sjukvårdspersonalen¹ och 2006 för socialvårdspersonalen². Bakom rekommendationerna ligger statsrådets principbeslut om tryggheten av hälso- och sjukvården i framtiden³ och statsrådets principbeslut om tryggheten av framtiden inom det sociala området⁴. De riksomfattande rekommendationerna har meddelats för nästan tjugo år sedan och de grundar sig delvis på upphävd lagstiftning varför rekommendationerna åtminstone delvis är föråldrade. De riksomfattande rekommendationerna om fortbildning revideras inte i samband med beredningen av förordningen om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal, utan behovet av uppdatering bedöms separat.

Dessutom har flera förbund och organisationer som företräder yrkesgrupper inom social- och hälsovården meddelat ett stort antal egna branschspecifika rekommendationer om fortbildning till sina medlemmar. Dessa kompletterar regleringen om fortbildning och de riksomfattande rekommendationerna.

¹ Social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2004:3, <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504227148>

² Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2006:6, <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504227132>

³ Social- och hälsovårdsministeriets broschyrer 2002:6, <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201309236234>

⁴ Social- och hälsovårdsministeriets broschyrer 2003:5, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70090>

Statistik över fortbildningen inom social- och hälsovården

Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT (nedan *KT*) har årligen av kommuner och samkommuner samlat in uppgifter om dem som deltagit i fortbildning för social- och hälsovårdspersonal. De senaste uppgifterna gäller 2022. Det har samlats in uppgifter om hälso- och sjukvårdspersonalen sedan 2004 och om socialvårdspersonalen sedan 2006. Dessutom har KT allt sedan 2015 samlat in uppgifter om utbildning som utvecklar det yrkesmässiga kunnandet även för annan kommunal personal än social- och hälsovårdspersonalen.⁵

År 2022 var antalet fortbildningsdagar inom social- och hälsovården i genomsnitt 3,5 per person som deltog i utbildning enligt de uppgifter som KT samlat in. I fortbildning deltog 51 procent av social- och hälsovårdspersonalen. Sett till yrkesgrupperna gavs läkarna, tandläkarna samt övrig högskoleutbildad social- och hälsovårdspersonal mest fortbildning. I genomsnitt fick läkare och tandläkare 6,6 utbildningsdagar per person som deltog i utbildning. Socialarbetarna fick i genomsnitt 4,2 utbildningsdagar och övrig högskoleutbildad social- och hälsovårdspersonal (bl.a. barnatillsyningsmän, socialombudsmän, skolkuratorer, psykologer) fick i genomsnitt 5,4 utbildningsdagar per person som deltog i utbildning. De genomsnittliga fortbildningsdagarna för personal som avlagt yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovård, lägre högskoleexamen inom undervisning och pedagogik eller examen på institutnivå inom social- och hälsovård (bl.a. sjukskötare, socialhandledare, lärare inom småbarnspedagogik) var 3,3 per person som deltog i utbildning. För personer som avlagt grundexamen eller examen på skolnivå inom social- och hälsovård (bl.a. närvårdare, primärvårdare, hemvårdare, barnskötare, skötare för personer med funktionsnedsättning) var utbildningsdagarna i genomsnitt 2,2 per person som deltog i utbildning. Utbildningsdagarna för övrig personal i servicekedjan var 2,7 per person som deltog i utbildning.

Utifrån Webropolenkäten som skickades ut via arbetsgruppen för förordningen om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal svarade välfärdsområdenas företrädare (n=8) att de i uppföljningen av hur fortbildningen har utfallit oftast tillämpar antalet utbildningsdagar (n=7), som följdes upp med hjälp av olika system och rapporter. Största delen av de svarande (n=6) svarade att de för uppföljningen även använde sig av kostnaderna samt antalet personer som deltog i utbildningen. I uppföljningen av kostnaderna användes olika rapporter, system, anslag och faktiska utgifter. Antalet personer som deltog i utbildningen följdes också upp via olika system samt utbildningsspecifik utvärdering. Mindre än hälften av de svarande (n=3) följde upp utbildningens innehåll och kvalitet. Utbildningens innehåll kontrollerades i förväg i samband med bedömningen av utbildningsbehovet. Innehållet och kvaliteten följdes även upp i efterskott genom enkäter till deltagarna. Endast två av de svarande följde upp verkningsfullheten. Det fanns inget separat system för uppföljningen av verkningsfullheten, men den följdes via andra nyckeltal eller nyttan med utbildningen. Utifrån svaren ansåg man uppföljningen vara viktig, men det förekommer utmaningar till följd av bristfälliga rapporterings- och uppföljningssystem.

⁵ Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, Fortbildning, <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/tiedustelut/taydennyskoulutus>

De viktigaste förslagen

Det föreslås att det med stöd av 59 § i organiseringslagen utfärdas närmare bestämmelser om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal i en förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Förordningen gäller i enlighet med organiseringslagen social- och hälsovårdspersonalen i välfärdsområdena samt personalen hos privata serviceproducenter som välfärdsområdet skaffar tjänster av. I förslaget föreskrivs om förutsättningarna för fortbildningens kvalitet, fortbildningens omfattning samt utvärderingen och uppföljningen av fortbildningen.

Med den föreslagna förordningen föreskrivs om innehållet i välfärdsområdets uppföljnings- och utvärderingsskyldighet samt om förutsättningarna för fortbildningens kvalitet mer ingående än för närvarande. I fråga om fortbildningens omfattning bevaras nuläget och det föreskrivs inte om fortbildningens minsta och största omfattning, utan tillräcklig omfattning beror på längden på personalens grundutbildning, arbetsuppgifternas innehåll och hur krävande arbetet är samt på personalens behov av yrkesmässig utveckling. Fortbildningens tillräcklighet ska dessutom bedömas i förhållande till förutsättningarna för fortbildningens kvalitet.

Förordningen påverkar inte fortbildningsskyldigheten för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som det föreskrivs om i lagarna om yrkesutbildade personer inom socialvården och inom hälso- och sjukvården, utan den föreslagna förordningen kompletterar regleringen i fråga.

Den föreslagna förordningen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

4 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Syftet med den statliga finansieringen av välfärdsområdena är att säkerställa att alla välfärdsområden trots omständigheterna och skillnaderna i invånarnas servicebehov har förutsättningar att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Finansieringen av välfärdsområdena baserar sig på en täckande statlig allmän finansiering och därmed är det välfärdsområdet som fattar beslut om användningen och fördelningen av finansieringen inom ramen för sin självstyrelse och behörighet. Välfärdsområdet ska därmed säkerställa att det ur den allmänna finansieringen anvisas tillräckliga resurser för fullgörande av skyldigheterna enligt 59 § i organiseringslagen. Enligt förarbetena till organiseringslagen (RP 241/2020 rd) ansvarar arbetsgivaren för finansieringen av fortbildningen. När tjänster köps av en privat tjänstproducent har denna ansvaret för finansieringen av sin personals fortbildning.

Eftersom det med den föreslagna förordningen endast utfärdas bestämmelser om fortbildning som specificerar lagen har den inga fristående ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för människorna och samhället

Välfärdsområdena inledde sin verksamhet vid ingången av 2023, varför välfärdsområdena fortfarande samlar in och strukturerar ett kunskapsunderlag om personalen och dess fortbildning. Därför är det inte möjligt att för bedömning av förordningens konsekvenser få exakt och aktuell information om det antal anställda som de närmare bestämmelser som utfärdas genom förordningen gäller. Som riktgivande information kan man dock betrakta den bedömning som gjordes i samband med social- och hälsovårdsreformen enligt vilken det arbetar totalt cirka 220 000 personer inom social- och häl-

sovården samt räddningsväsendet (RP 241/2020 rd) efter reformen. Förordningens tillämpningsområde omfattar i enlighet med organiseringslagen både välfärdsområdets egen social- och hälsovårdspersonal och social- och hälsovårdspersonalen inom dess köpta tjänster.

Genom förordningen om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal främjas en planmässig fortbildning och förutsättningarna för fortbildningens kvalitet. Regelbunden och högklassig fortbildning bidrar till att upprätthålla och utveckla personalens yrkesmässiga kunskaper samt dess kontinuerliga lärande. Personalens fortbildning och kontinuerliga yrkesmässiga utveckling säkerställer personalens yrkesskicklighet och kunskaper, samt möjliggör allmänt accepterade förfaranden som grundar sig på forskning och evidens som främjar social- och hälsovårdens kvalitet och klient- och patientsäkerhet. Genom förbättrad kvalitet på social- och hälsovårdens tjänster främjas befolkningens hälsa och välfärd. Med hjälp av fortbildning kan högklassiga, klient- och patientsäkra förfaranden inkluderas i social- och hälsovårdens servicesystem och därmed inverkar de brett på olika klient- och patientgrupper samt på säkerheten och verkningsfullheten hos de tjänster som dessa grupper anlitar. Dessutom kan man säkerställa gemensamma arbetsmodeller och förfaranden i organisationen genom utbildning. Modellerna och förfarandena främjar dels samordningen av personalens yrkesskicklighet och kunskaper och arbetarskyddet, dels klienternas och patienternas jämlikhet. Genom en planmässig fortbildning som stöder yrkesskickligheten kan man bättre svara mot de ständigt nya behoven och kraven i social- och hälsovårdens servicesystem. Genom fortbildning kan man dessutom stödja personalens färdigheter i en föränderlig omvärld och därigenom öka organisationens och personalens resiliens.

Med förslaget till förordning utfärdas närmare bestämmelser om förutsättningarna för fortbildningens kvalitet, fortbildningens omfattning samt utvärdering och uppföljning av fortbildningen för välfärdsområdets personal, inklusive personal hos privata tjänsteproducenter som välfärdsområdet skaffar tjänster av. Genom förordningen om fortbildning kan man stödja planmässigheten i och kvaliteten på fortbildningen för personalen i fråga samt styra välfärdsområdet till att förutse personalens behov av kunskaper och utveckling samt att systematiskt följa upp fortbildningen. Genom systematisk uppföljning och de delområden enligt förordningen som ska följas upp kan man säkerställa mer enhetliga och täckande uppgifter inom välfärdsområdena och mellan dem. Välfärdsområdena och de kommuner och samkommuner som föregick dem har enligt KT:s statistik följt upp i synnerhet kvantitativa uppgifter om fortbildningen. Med den föreslagna förordningen styrs välfärdsområdet till att även följa upp utbildningens innehåll, kvalitet och verkningsfullhet. Både de kvalitativa och kvantitativa uppföljningsuppgifterna ger ett vältäckande kunskapsunderlag för förutseende och bedömning av personalens behov av kunskaper och utveckling. Dessutom främjar den fortbildningens verkningsfullhet genom att säkerställa fortbildningens kvalitet och uppfyllandet av de mål som satts för fortbildningen.

Social- och hälsovårdspersonalens tillräcklighet och tillgänglighet har försämrats kraftigt under de senaste åren i hela landet. För tillgång till högklassiga och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster förutsätts att det finns tillräcklig tillgång till personal som har yrkesskicklighet och kompetens. Fortbildningen kan utnyttjas för att utveckla strukturerna i social- och hälsovårdspersonalens uppgifter och dess arbetsfördelning, något som kan bedömas förbättra tjänsternas verkningsfullhet och effektivitet genom att arbetet inriktas på uppgifter som motsvarar den utbildning yrkesgruppen i fråga har samt genom att inrikta personalresurserna så att man genom arbetsfördelningen kan svara mot klienternas och patienternas behov på ett sätt som nyttiggör alla personalgruppers yrkesmässiga kunskaper. Personalens möjlighet att delta i regelbunden och planmässig utbildning som upprätthåller yrkesskickligheten och kunskaper främjar personalens arbetstrivsel och bidrar därigenom till att göra

och hålla arbetet attraktivt. Fortbildning i enlighet med förslaget till förordning bedöms främja samordningen av olika yrkesgruppers kunnande och därigenom stödja integreringen av social- och hälsovårdens servicesystem.

5 Remissvar

Sammantaget inkom **XX** yttranden om utkastet till förordning om fortbildning av social- och hälsovårdspersonal.

6 Specialmotivering

1 §. Förutsättningar för fortbildningens kvalitet. I paragrafen föreskrivs om de förutsättningar som gäller för kvaliteten på fortbildningen för social- och hälsovårdspersonal och som styr välfärdsområdet i planeringen och genomförandet samt i utvärderingen och uppföljningen av fortbildning för social- och hälsovårdspersonal. Enligt 1 mom. främjas social- och hälsovårdspersonalens kontinuerliga yrkesmässiga utveckling genom fortbildning som upprätthåller och utvecklar personalens yrkeskicklighet och kunnande samt tryggas klient- och patientsäkra, verkningsfulla social- och hälsovårdstjänster som främjar befolkningens hälsa och välfärd. Fortbildningen stöder dessutom utvecklingen av strukturerna i personalens uppgifter och dess arbetsfördelning.

Med social- och hälsovårdspersonal hänvisas i enlighet med 59 § i organiseringslagen till välfärdsområdenas egen social- och hälsovårdspersonal samt personalen hos privata serviceproducenter som välfärdsområdet skaffar tjänster av. Social- och hälsovårdspersonal är ett överbegrepp som täcker yrkesutbildade personer enligt lagen och förordningen (564/1994) om yrkesutbildade personer inom hälsovården och lagen och förordningen (153/2016) om yrkesutbildade personer inom socialvården samt annan personal inom social- och hälsovården.

I 59 § i organiseringslagen föreskrivs om social- och hälsovårdspersonalens fortbildning och kontinuerliga yrkesmässiga utveckling. Med begreppet kontinuerlig yrkesmässig utveckling ville man på ett enhetligt sätt hänvisa till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer (2005/36/EG), där det föreskrivs om yrkesutbildade personers kontinuerliga yrkesmässiga utveckling⁶. Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa att yrkespersoner via kontinuerlig yrkesmässig utveckling kan uppdatera sina kunskaper, sina färdigheter och sina kvalifikationer för att kunna utöva sitt yrke säkert och effektivt och följa utvecklingen inom yrket. Trots att direktivet om yrkeskvalifikationer gäller endast yrken i avdelning III kapitel III i direktivet, hänvisas det med kontinuerlig yrkesmässig utveckling till motsvarande mål för hela social- och hälsovårdspersonalen.

Med fortbildning avses utbildning som kompletterar och uppdaterar tidigare kunnande, utbildning eller kompetens⁷. Fortbildning är en av metoderna för kontinuerlig yrkesmässig utveckling genom vilken social- och hälsovårdspersonalen kan upprätthålla och utveckla sitt yrkesmässiga kunnande

⁶ Utskottets betänkande ShUB 16/2021 rd – RP 241/2020 rd, s. 106

⁷ Ordlista över kontinuerligt lärande, OKM003:00/2022, <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM003:00/2022>

och säkerställa uppdaterade kunskaper, färdigheter och kompetenser. Fortbildningen anknyter därmed nära till arbetsuppgifterna och utvecklandet av dem, varför utgångspunkten för fortbildningen är att förvärva kunnande och yrkesskicklighet som motsvarar arbetsgivarens behov. Eftersom utbildningsformerna och utbildningsvägarna ständigt utvecklas, definieras det i förordningen inte mer exakt vilka utbildningsformer eller vilka sätt att anordna utbildning som betraktas som fortbildning. Välfärdsområdet ska således förutse och bedöma vilket kunnande dess social- och hälsovårdspersonal behöver i sitt arbete och genom vilken utbildning den bäst kan förvärfvas. Denna bedömning stöds av planmässig fortbildning och dess integrering i det regionala och lokala strategiarbetet samt strukturerna i personalens mer omfattande kontinuerliga yrkesmässiga kunnande och kontinuerliga lärande. Genom fortbildning kan man svara mot till exempel ändringar i en anställds arbetsbeskrivning och det kunnande som ansvaret kräver samt ett ändamålsenligt utvecklande av arbetsfördelningen bland social- och hälsovårdspersonalen samt kunnande som syftar till nya yrkesbeskrivningar. Genom fortbildning kan man stärka kunnande som avser till exempel personalens språkkunskaper och digitala arbetsmodeller eller kunnande som hänför sig till yrket, som kunnande i anslutning till läkemedelsbehandling och registrering eller genomförande och ibruktagande av nya arbetsmetoder inom socialvården. Välfärdsområdet kan genom fortbildning se till att hela dess personal har tillräckligt och uppdaterat kunnande om allmän klient- och patientsäkerhet samt särskilt kunnande om säkerhet som utvecklas uppgiftsspecifikt. Det här är en grundförutsättning för att ändringar i uppgifternas strukturer och arbetsfördelningen ska kunna genomföras på ett klient- och patientsäkert sätt och att tillräckligt individuellt kunnande om säkerhet ska kunna verifieras. Med fortbildning avses dock inte till exempel sedvanlig introduktion av en anställd och inte heller i princip specialiseringsutbildning där syftet är att skaffa ett nytt yrke eller en utbildning där syftet inte är att svara mot arbetsgivarens eller arbetsuppgifternas behov av kunnande.

Genom fortbildning upprätthålls och kompletteras kunskaper, färdigheter och kompetenser som förvärvats, vilket främjar ett säkert och effektivt utövande av yrket samt högklassiga social- och hälsovårdstjänster. Verkningsfulla och högklassiga social- och hälsovårdstjänster förutsätter att den social- och hälsovårdspersonal som verkar inom klient- och patientarbetet kan utnyttja allmänt accepterade säkra förfaranden som grundar sig på vetenskapligt belagd kunskap och evidens. Uppdaterade förfaranden, nya forskningsdata och uppdaterat kunnande säkerställer klient- och patientsäkerheten, vilket i sin tur främjar tjänsternas kvalitet och verkningsfullhet.

Social- och hälsovårdspersonalens tillräcklighet och tillgänglighet har försämrats kraftigt under de senaste åren i hela landet. För tillgång till högklassiga och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster förutsätts att det finns tillräcklig tillgång till personal som har yrkesskicklighet och kompetens. Välfärdsområdet kan utnyttja fortbildning i utvecklingen av strukturerna i social- och hälsovårdspersonalens uppgifter och arbetsfördelning, vilket kan förbättra arbetets verkningsfullhet och effektivitet samt främja ett flexibelt utnyttjande av personalen genom att rikta utbildning även till behov av kunnande som förutsätts för personalens nya eller föränderliga arbetsuppgifter och befattningsbeskrivningar. Målet är att social- och hälsovården ska ha tillräckligt med yrkesskicklig och kompetent personal och att kunnandet ska motsvara befolkningens behov av social- och hälsovård. Genom fortbildning av personalen kan man förutom kontinuerlig yrkesmässig utveckling främja även personalens arbetshälsa och trivsel och bidrar därigenom till att göra och hålla arbetet attraktivt.

I 2 mom. föreskrivs att fortbildningen för social- och hälsovårdspersonalen ska grunda sig på en plan vars innehåll ska stödja de mål för fortbildning som har fastställts för personalen. Planerna för personalens fortbildning ska knytas till arbetsgivarens strategi och bli en del av det koncept som gäller

för hela personalens kontinuerliga yrkesmässiga utveckling och kontinuerliga lärande. I 2 mom. förutsätts dessutom att personalens individuella samt yrkesgruppernas utbildnings- och kompetensbehov ska beaktas i fortbildningen av social- och hälsovårdspersonalen. Genom att arbetsgivaren planerar fortbildningen kan personalens fortbildning inriktas i enlighet med behoven av kunskande och utveckling samt yrkesgruppernas olika utbildningsbehov beaktas. Det kan också förekomma stora variationer i personalens behov av kunskande och i dess kunskandenivåer såväl inom yrkesgrupperna som mellan dem. Dessutom kan olika uppgifter och befattningsbeskrivningar och förändringar i dem leda till olika behov av fortbildning. Dessutom kan organisationens verksamhetskaraktär och regionala skillnader förutsätta att fortbildningen inriktas särskilt till att beakta kulturella och språkliga rättigheter.

Dessutom ska integreringen av social- och hälsovården beaktas i fortbildningen för social- och hälsovårdspersonal. Genom denna integrering eftersträvas en ur klientens och patientens synvinkel välfungerande helhet av social- och hälsovårdstjänster. Yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården och annan social- och hälsovårdspersonal arbetar allt mer inom social- och hälsovårdens integrerade servicesystem där tjänster tillhandahålls inom både social- och hälsovården eller på såväl bas- som specialnivå, eller så kan de placera sig i gränslandet mellan flera olika förvaltningssektorer. Detta gäller till exempel många tjänster för barn, unga och familjer, tjänster för äldre, mentalvårds- och missbrukartjänster, prehospital akutsjukvård och tjänster för personer med funktionsnedsättning. Social- och hälsovårdspersonalens arbetsuppgifter och befattningsbeskrivningar kan således vara mycket olika och samtidigt kan de på grund av det integrerade servicesystemet förutsätta kunskande av samma slag. Genom fortbildning kan man svara mot dessa behov av kunskande och utveckling samt stödja integreringen av social- och hälsovården genom att förbättra samordningen av personalens och de olika yrkesgruppernas yrkesmässiga kunskande.

2 §. Fortbildningens omfattning. I paragrafen föreskrivs att social- och hälsovårdspersonalen ska kunna delta tillräckligt i fortbildning som upprätthåller och utvecklar yrkesskickligheten och kunskandet inom det egna yrkesområdet. Den årliga fortbildningens omfattning är beroende av längden på personalens grundutbildning, arbetsuppgifternas innehåll och hur krävande arbetet är samt personalens behov av yrkesmässig utveckling.

I förordningen föreskrivs det inte om fortbildningens minsta och största omfattning eftersom ett fastställt antal fortbildningsdagar kan bli ett hinder för att flexibelt svara på personalens behov av kunskande och utveckling. Vad som är tillräcklig omfattning på social- och hälsovårdspersonalens fortbildning beror till exempel på personalens och de olika yrkesgruppernas individuella behov och på innehållet i uppgifterna och befattningsbeskrivningarna, hur krävande uppgifterna är och eventuella förändringar i dem. Vad som är tillräcklig fortbildning för att svara mot arbetsgivarens behov ska dessutom bedömas i relation till de förutsättningar som gäller för fortbildningens kvalitet enligt 1 § i förordningen. Vad som är tillräcklig omfattning på fortbildningen kan till exempel bedömas i relation till hela social- och hälsovårdspersonalens tillräckliga kunskande i anslutning till klient- och patientsäkerhet, social- och hälsovårdstjänsternas verkningsfullhet samt uppfyllandet av de behov av kunskande och utveckling som anges i fortbildningsplanerna.

I paragrafen hänvisas det i enlighet med 59 § i organiseringslagen till fortbildning inom det egna yrkesområdet, men med detta begränsas inte innehållet i och genomförandet av fortbildningen strikt till utbildning per yrkesgrupp, utan samma fortbildning kan gälla för olika yrkesgrupper och arbetsbeskrivningar med beaktande av även de gemensamma behoven av kunskande som integreringen av social- och hälsovården förutsätter. Vid bedömningen av fortbildning inom det egna yrkesområdet

står utbildningsbehoven och behoven av kunnande som gäller personalens yrkesmässiga kunnande och arbetets innehåll och krav i fokus.

Välståndsområdet får självt överväga hur fortbildningen ordnas och genomförs och den kan vara lång- eller kortvarig. Välståndsområdet kan självt ordna fortbildning för sin personal eller skaffa den som en köpt tjänst. Välståndsområdet kan inom fortbildningen för social- och hälsovårdspersonalen samarbeta med de övriga välståndsområdena i sitt samarbetsområde samt med aktörer som bedriver utbildnings-, forsknings- utvecklings- och innovationsverksamhet samt utnyttja befintliga strukturer gällande detta. Genom fortbildning som upprätthåller och utvecklar personalens yrkesskicklighet och kunnande kan välståndsområdet i enlighet med 36 § i organiseringslagen säkerställa social- och hälsovårdens kostnadsnyttoeffektivitet, produktivitet, kvalitet, klient- och patientsäkerhet samt tillräckligt med personal och kunnande.

Fortbildningen kan genomföras på många olika sätt, genom olika lärmeter och i olika miljöer, som närundervisning, undervisning på nätet eller hybridundervisning, med vilket det avses undervisning där en del av deltagarna deltar i undervisningen via nätet och en del är fysiskt närvarande. Fortbildningen kan även genomföras som flerformsundervisning som kombinerar närundervisning, distansundervisning och deltagarnas självständiga arbete eller som multiprofessionell utbildning där personalen inom flera yrkesgrupper tillsammans kan lära av varandra och den vägen stödd personalens kunnande för arbetslivets multiprofessionella krav och samarbete mellan olika yrkesgrupper.

Dessutom utnyttjas arbetsmiljön numera allmänt som lärmiljö, bland annat via arbetscirkulation, mentorering, utbildning och handledning så att de stöder organisationens mål. Olika lärmiljöer förbättrar ofta möjligheterna att delta och ökar på så sätt tillgången till och tillgängligheten i fortbildning. Till exempel simulatorer utnyttjas i stor utsträckning som lärmiljö och lärmeter. Dessutom främjar digitaliseringen och den snabba utvecklingen inom artificiell intelligens tillämpningen av nya lärmeter.

3 §. Uppföljning och utvärdering. I 1 mom. föreskrivs om välståndsområdets skyldighet att för sin uppföljnings- och utvärderingsuppgift skapa förutsättningar för att bedöma och förutse behoven av kunnande hos sin social- och hälsovårdspersonal. Välståndsområdena ska enligt 59 § i organiseringslagen se till att dess personal, inklusive personalen hos privata serviceproducenter som välståndsområdet skaffar tjänster av, deltar i fortbildning i tillräcklig utsträckning. För att kunna se till tillräcklig fortbildning ska välståndsområdet kunna bedöma och förutse den här personalens behov av fortbildning och säkerställa att det riktar tillräckligt med resurser till fortbildning av personalen. Därför ska välståndsområdet skapa förutsättningar för att bedöma och förutse behoven av kunnande, vilket säkerställer mer högklassiga och verkningsfulla social- och hälsovårdstjänster.

I 2 mom. föreskrivs att välståndsområdet systematiskt ska följa att personalen i tillräcklig utsträckning deltar i fortbildning som upprätthåller och utvecklar yrkesskickligheten och kunnandet. Vid uppföljningen av fortbildningen ska utvärderingen omfatta minst deltagandet i utbildningen, utbildningens innehåll, kvalitet och verkningsfullhet samt kostnaderna för utbildningen.

För att fortbildningen ska uppfylla de krav som ställs på den, ska den grunda sig på en bedömning och systematisk uppföljning av social- och hälsovårdspersonalens utbildningsbehov. Bedömningen av utbildningsbehoven ger ett gott kunskapsunderlag för uppföljning och utvärdering av fortbildningens verkningsfullhet. Fortbildningen ska vara högklassig för att vara verkningsfull. Till denna del ska välståndsområdena planmässigt bedöma sin personals behov av fortbildning och utöver de kvantitativa faktorerna dessutom följa fortbildningens innehåll, kvalitet och verkningsfullhet.

Huruvida personalen deltar tillräckligt i utbildning kan utvärderas till exempel med hjälp av antalet personer som anmält sig och deltagit i fortbildning. Innehållet i och kvaliteten på utbildningen kan i sin tur följas genom till exempel förhandsbedömning av utbildningens innehåll som arbetsgivaren gör samt genom en responsenkät som skickas till deltagarna i fortbildningen. Hur verkningsfull fortbildningen är kan ta sig uttryck på många sätt, till exempel som effektivare och klient- och patient-säkrare metoder, ökad eller breddad yrkesskicklighet och ökat eller breddat kunnande hos de anställda varför detta kan utvärderas med hjälp av olika källor och indikatorer. Verkningsfullheten och kvaliteten kan dessutom bedömas med hjälp av utvecklingssamtal med personalen, personalens kunnande, klienternas och patienternas respons samt data och indikatorer som beskriver klient- och patientsäkerheten.

4 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreskrivs att förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Förslag

Det föreslås att social- och hälsovårdsministeriet utfärdar en förordning om fortbildning för social- och hälsovårdspersonal.