

Avdelningen för behörighet och statsbidrag
Hossein Kamali
Hossein.Kamali@socialstyrelsen.se

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Reglering av yrket undersköterska (SOU 2019:20)

Socialstyrelsen välkomnar översynen av yrket undersköterska och utesluter inte reglering för yrket undersköterska i framtiden, men anser att det krävs ytterligare överväganden och analys innan förslagen i utredningen läggs till grund för ny lagstiftning. Utbildningsfrågan bör vara utredd och beslutad och valideringsprocessen behöver vara fastställd innan en reglering görs.

Nedan följer en redogörelse för Socialstyrelsens synpunkter och förslag, och de delar av betänkandet där Socialstyrelsen anser att ytterligare överväganden behövs innan yrket undersköterska regleras.

1.3 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL

Utredningen föreslår att 4 kap. 10 § PSL ändras så att Socialstyrelsen ska pröva ansökningar om legitimation och "...*annan behörighet*" istället för särskilt förordnande och bevis om specialistkompetens. Socialstyrelsen anser att nuvarande utformning istället bör användas med en komplett uppräkningslista av de behörigheter som avses. Bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska kan då läggas till. Även om detta skulle vara en mer otymplig utformning av bestämmelserna anser Socialstyrelsen att det med hänsyn till yrkeskvalifikationsdirektivet är viktigt att det tydligt framgår vilka behörighetsbevis myndigheten utfärdar. Även regleringen av titeln specialistsjuksköterska i 4 kap. 9 § PSL behöver beaktas. Den behörigheten följer av en sådan examen och prövas alltså inte av Socialstyrelsen vilket också talat emot utredningens förslag till utformning av 4 kap. 10 § PSL.

1.4 Förslag till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), PSF

Utredningen föreslår att 5 kap. 12 § och 6 kap. 1 § PSL ändras på så sätt att uppräkningslistan av behörighetsbevis ersätts med "...*legitimation eller annat behörighetsbevis*...". Yrkeskvalifikationsdirektivet berör fler yrkeskategorier och ett flertal behöriga myndigheter. Det är därför viktigt att det är tydligt vilka yrkeskategorier och typ av behörighetsbevis som varje behörig myndighet ansvarar för. Socialstyrelsen anser därför att de nuvarande formuleringarna ska kvarstå.

4.5.1 och 4.5.2 Yrket Närvårdare (Finland) och yrket Helsefagarbeider (Norge)

Utredningens redovisning av yrkena i Finland och Norge visar på behovet av en enhetlig kompetensnivå för att reglera ett yrke. Av utredningen framgår att utbildningen till närvårdare är reglerad och tydlig, och att deras kompetens ligger

relativt nära sjuksköterskan. Utbildningen till helsefagarbeider omfattar enligt utredningen två års teoretisk utbildning och två års praktik. Utbildningarna i våra grannländer är tydliga och enhetliga. För att det svenska yrket undersköterska ska kunna regleras anser Socialstyrelsen att även den svenska utbildningen först behöver vara tydlig och enhetlig. En förutsättning är att ett beslut kommer till stånd om en ny likvärdig utbildning med undersköterskeexamen som inkluderar även den kommunala vuxenutbildningen i Sverige.

9 En tydligare utbildning och yrkesbeskrivning

En förutsättning för att ett yrke ska kunna regleras enligt utredningen, är att det finns tydliga yrkeskvalifikationer att knyta yrkesregleringen till. Utredningen konstaterar sedan att sådana för närvarande inte finns för undersköterskor. Mot den bakgrunden anser Socialstyrelsen att det behövs både en ändring och en utvärdering av utbildningarna på gymnasiet och på kommunala vuxenutbildningar innan yrket regleras.

12.2.2 Bevis om rätt att få använda yrkestiteln undersköterska

Socialstyrelsen anser till skillnad från utredningen att en reglering av yrket undersköterska med en skyddad yrkestitel bör inkludera en prövning av både kompetens och lämplighet hos yrkesutövaren. Undersköterskor arbetar nära patienter och brukare som är i en beroendeställning gentemot dem. Arbetet kan till exempel utföras i patientens eller brukarens hem. Det är därför ett yrke där lämplighet är av särskild vikt. Om yrkestiteln regleras på det sättet att Socialstyrelsen ska utfärda bevis om rätt att använda titeln befarar också myndigheten att det kan uppfattas som att myndigheten har prövat yrkesutövarens lämplighet. I enskilda fall kan utredningens förslag få till följd att till exempel en sjuksköterska som också uppfyller kraven för underskötersketiteln blir nekad legitimation, eller får den återkallad på grund av olämplighet, men ändå kan få bevis om rätt att använda underskötersketiteln av Socialstyrelsen. En enskild vårdtagare eller brukare vet inte att sjuksköterskan har genomgått en lämplighetskontroll medan undersköterskan inte har det. Behovet av trygghet i vården och omsorgen bör i det här fallet överväga sökandes behov av skydd för sin integritet.

Om en reglering av yrket undersköterska ska inkludera en lämplighetsprövning som Socialstyrelsen föreslår ovan bör den också kompletteras med möjlighet till behörighetsinskränkningar på grund av bristande lämplighet som kommer fram efter att en person fått bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. För hälso- och sjukvårdens legitimationsyrken finns en sådan ordning reglerad i 8 kap. PSL. Ytterligare utredning och överväganden kan dock behövas för att ta ställning till om undersköterskorna kan tas in i den regleringen eller om det behövs en annan lösning. En särskild fråga att överväga är då att underskötersketiteln föreslås regleras inte bara i hälso- och sjukvården, utan också i verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vidare överlåter utredningen till Socialstyrelsen att utreda hur undersköterskorna ska registreras. Dagens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP) är en aktuell förteckning över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Undersköterskor kommer inte att vara legitimerade och anses inte alltid vara hälso- och sjukvårdspersonal. Socialstyrelsen anser att det finns en risk för att

undersköterskor uppfattas som legitimerade om de finns i HOSP och att det blir ett fokus på vård och inte samma fokus på omsorg. Ett eget register för undersköterskor vore därför en bättre lösning. Oavsett om undersköterskor ska registreras i HOSP eller i eget register så behövs författningsändringar som utredningen inte har föreslagit.

12.2.3 Förslag i förhållande till EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv

Utredningen konstaterar att en skyddad yrkestitel får anses som en mindre restriktiv reglering än legitimation. I sammanhanget bedömer Socialstyrelsen inte att det blir en mindre restriktiv reglering. För prövning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet innebär det samma restriktion för skyddad yrkestitel som för legitimation.

Socialstyrelsen önskar även se en analys för de som är utbildade utanför EU/EES och hur deras utbildningar ska valideras. En sådan analys saknas i utredningen.

12.3 Kompetens motsvarande undersköterskeexamen

Utredningen förslår att Socialstyrelsen ska meddela föreskrifter om vilken kompetens som ska anses motsvara en undersköterskeexamen och ge rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Socialstyrelsen motsätter sig inte att få ett sådant bemyndigande. Behovet av föreskrifter hänger dock nära ihop med hur valideringsprocessen utformas. Om Socialstyrelsen meddelar föreskrifter kan hänsyn behövas tas till utformningen av en eventuell valideringsprocess. En välutvecklad nationell valideringsprocess kan också innebära att behovet av föreskrifter minskar.

Utredningen anger att användandet av nationella kompetenskriterier bör kunna underlätta arbetet med validering mot exempelvis examensmål. Socialstyrelsen vill påpeka att myndighetens förslag till nationella kompetenskrav för yrket undersköterska¹ inte motsvarar undersköterskeexamen. Kompetenskraven anger den reella kompetens som Socialstyrelsen bedömer krävs för att utföra arbetet som undersköterska med god kvalitet, medan Skolverkets styrdokument för undersköterskeexamen anger vad man ska kunna för att få en examen. Kompetenskraven skulle istället kunna bidra till utformningen av en valideringsprocess avseende reell kompetens. De skulle också kunna användas i det samråd om undersköterskeutbildningen mellan Skolverket och Socialstyrelsen som utredningen föreslår.

12.7 Undersköterska lämplig bakgrund för att få iordningställa och administrera läkemedel

Socialstyrelsen delar bilden av att läkemedelshantering är förenat med risker och att det är viktigt att personal som utför sådana uppgifter har rätt kompetens. Myndigheten ser dock svårigheter med sådana allmänna råd som utredningen bedömer att Socialstyrelsen bör ta fram.

Utöver den reglering som utredningen tar upp finns det också bestämmelser om delegering i 6 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659) och i Socialstyrelsens

¹ Förslag till nationella kompetenskrav för yrket undersköterska - Redovisning av uppdrag till regeringen 20181201. Dnr 4.1.5-31521/2017.

föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 1997:14) om delegering av arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvård och tandvård. Den som meddelar ett delegeringsbeslut ansvarar för att den som ska motta arbetsuppgiften har förutsättningar att fullgöra den. Beslut om delegering ska vara personliga och den arbetsuppgift som delegeras ska vara klart definierad. Den bedömning som ska göras ska alltså utgå från den enskilda individens kompetens och en klart definierad arbetsuppgift. Det skulle vara svårt att kombinera detta med ett allmänt råd om att undersköterskekompetens ger relevanta kunskaper för att genom delegering få i uppgift att iordningställa och administrera eller överlämna läkemedel.

12.8 Ansvar för validering av vård- och omsorgspersonalens kompetens

Socialstyrelsen finner det otillfredsställande att utredningen enbart refererar till ”en statlig myndighet” för att validera kompetens och inte ger konkreta förslag om hur valideringen ska gå till och hur den ska förhålla sig till Socialstyrelsens prövning av ansökningar. Dessa frågor bör vara tydligt utredda och reglerade innan ordningen införs eftersom valideringen är avgörande för att kunna hantera processen. Detta är av stor vikt för att reformen ska kunna få avsedd effekt och fungera på ett rimligt sätt för befintliga undersköterskor. Även Socialstyrelsens verksamhet med att pröva ansökningar och meddela föreskrifter kan underlättas av en välordnad valideringsprocess.

12.9 Långsiktig och hållbar kompetensnivå

Socialstyrelsen delar utredningens uppfattning att Skolverket bör samråda med Socialstyrelsen om innehållet i utbildningen till undersköterska men saknar förslag på en reglering som säkerställer ett sådant samråd.

14.3.1 Kostnadskonsekvenser för staten

Utredningens bedömning är att det inte är orimligt att anta att upp till 170 000 ansökningar om skyddad yrkestitel kan komma in till Socialstyrelsen under övergångsperioden, och därefter ca 10 000 ansökningar per år. Socialstyrelsens behörighetsenheter består idag av ca 40 utredare och myndigheten hanterar ungefär 15 000 ansökningar om legitimationer per år för samtliga yrkesgrupper och utbildningsländer². Utredningen och utfärdande av intyg för undersköterskor kommer att ha samma svårighetsgrad som ansökan om legitimation. Den konsekvensanalys som utredningen har gjort är i Socialstyrelsens mening inte tillräcklig. Dessutom har utredningen enbart beaktat handläggningskostnaden. Kostnader för till exempel kunskapsprov för utbildade utanför EU/EES, sakkunniga, lokaler och personal har inte berörts. Om den skyddade yrkestiteln ska kunna återkallas enligt samma modell som gäller för behörighetsinskränkningar för hälso- och sjukvårdspersonal i dag behöver även kostnaderna för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd beaktas.

² Socialstyrelsens årsredovisning år 2018, s. 67-75

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Urban Lindberg. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Zara Warglo, Erik Höglund, Thomas Lindén, Natalia Borg och Jenny Rehnman samt enhetscheferna Åsa Wennberg och Anna Vieru deltagit. Utredaren Hossein Kamali har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Urban Lindberg

Hossein Kamali