

Avdelningen för behörighet och statsbidrag
Eszter Lukacs
eszter.lukacs@socialstyrelsen.se

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter (SOU 2018:77)

Ert diarienummer U2018/04219/UH

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är Socialstyrelsen positiv till att specialistsjuksköterskeutbildningen ses över. Socialstyrelsen delar utredningens bild av att åtgärder krävs för att öka tillgången på specialistsjuksköterskor och stärka yrkets attraktivitet. Socialstyrelsen kan dock konstatera att utredningens bedömningar och förslag inte förefaller helt genomarbetade. Utredningens resonemang och ställningstaganden är, i vissa delar, bristfälligt underbyggda och saknas helt i andra delar vilket gör det svårt att ta ställning till de förslag som utredningen lämnar. Socialstyrelsen anser att det är viktigt att de föreslagna åtgärderna speglar de stora förändringar och omstruktureringar som hälso- och sjukvården står inför och särskilt vårdens komplexitet i och med den snabba tekniska utvecklingen, nya kompetenser som behöver tillföras hälso- och sjukvården och samverkan inom och mellan en stor mängd aktörer där framtida kompetensförsörjning och krav på kompetens är avgörande. Socialstyrelsen anser inte att utredningen lyfter detta på ett tillräckligt tydligt sätt.

Socialstyrelsen konstaterar vidare att utredningen föreslår lagändringar i författningar som gäller behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal. Lagförslagen gäller dock enbart de yrken som utredningen har utrett.

Socialstyrelsen avstyrker utredningens förslag om ändring i 5. kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt i 6 kap. 2 § patientsäkerhetslagen (2010:659, PSL) och menar att kravet på kompetens gäller redan idag och bestämmelser om detta finns i 5 kap. 2 § HSL samt 6 kap. 1 och 2 §§ PSL.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om att myndigheten ges bemyndigande att ta fram föreskrifter om fortbildning och bedömer att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitets-

arbete tillgodoser behovet vad gäller reglering av fortbildning och innehåller bestämmelser om hur kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Socialstyrelsen tillstyrker delvis förslaget om att utöka antalet fristående kurser i högskolan och delar utredningens bedömning att antalet distansutbildningar behöver utökas men anser att det inte tydligt framgår av utredningen hur dessa fristående kurser ska stärka sjuksköterskan i sin yrkesroll och på vilket sätt de interagerar eller kompletterar sjuksköterskornas specialistutbildning.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om att ansvaret för sjuksköterskors specialisering även fortsatt ska vara statens ansvar och bedrivs i form av högskoleutbildning vid universitet och högskolor samt hos enskilda utbildningsanordnare.

Socialstyrelsen anser att en avancerad klinisk specialistutbildning för sjuksköterskor är av stor betydelse både för vårdens kvalitet, patientsäkerheten och för sjuksköterskans möjlighet till utveckling. Socialstyrelsen avstyrker dock förslaget om en avancerad klinisk specialistsjuksköterskeexamen och menar att förslaget med AKS inte är tillräckligt underbyggt. Socialstyrelsen avstyrker vidare förslaget om att AKS ska införas som ett nytt legitimationsyrke och anser att det inte framgår av utredningen vad syftet med att införa detta nya legitimationsyrke är.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om en ny examensbeskrivning för specialistjuksköterskeexamen och menar att införandet av tre fasta inriktningar för specialistsjuksköterskor skulle kunna innebära att andra områden, med behov av fördjupad och specifik kompetens, exempelvis de inriktningar som finns i dagens specialistjuksköterskeexamen, inte tillgodoses och därmed skulle det föreligga en risk för brist på kompetens.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om att ett avtal motsvarande ALF-avtalet bör ingås mellan staten och vårdgivare. Socialstyrelsen ser positivt på att införa ett VULF-avtal för sjuksköterskor eftersom det skulle stärka förutsättningarna för en effektivare samverkan av den verksamhetsförlagda delen av utbildningen.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om att ett nationellt samverkansråd ska inrättas inom Regeringskansliet för strategiska frågor om samverkan mellan staten och huvudmännen som rör kompetensförsörjningen av de fyra angivna yrkesgrupperna. Socialstyrelsen delar utredningens bild av att det finns ett behov av nationell samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor men menar att det nationella rådet bör inrättas som ett särskilt samverkansorgan med placering på lämplig myndighet, exempelvis på Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har tillsammans med Universitetskanslersämbetet inom ramen för ett pågående regeringsuppdrag (S2016/04992/FS) redovisat ett förslag på utformning av ett nationellt råd för kompetensförsörjningsfrågor som föreslås hantera samverkan kring alla högskoleutbildade yrkesgrupper (Samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården – Årsrapport 2018). Socialstyrelsen anser därför att ett

samverkansråd inte bör begränsa sitt arbete till att gälla enbart de fyra angivna yrkesgrupperna.

Utredningens förslag

9.2 Tillgång och behov av specialistsjuksköterskor

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om en ny punkt 6 i 5 kap. 1 § HSL om att vården ska utföras av hälso- och sjukvårdspersonal som har kompetens för arbetsuppgiften. Socialstyrelsen anser att detta krav redan gäller idag då bestämmelser om detta finns i 5 kap. 2 § HSL samt 6 kap. 1 och 2 §§ PSL.

Enligt utredningens bedömning ska vårdgivarna använda ledningssystemet som verktyg för att på kort och lång sikt inventera, identifiera och planera för kompetensförsörjning och kompetensutveckling för de yrkesutövare som omfattades av utredningens uppdrag. Socialstyrelsen anser att det är av vikt att vårdgivarna planerar för kompetensförsörjning och kompetensutveckling, baserat på en systematisk produktions- och kapacitetsplanering så att behov och kapacitet matchas och kravet på en god och säker vård uppfylls.

Utredningen föreslår ändringar i 5 kap. 1 och 4 §§ HSL som innebär konsekvenser för vårdgivare. Socialstyrelsen noterar att möjliga konsekvenser för vårdgivare inte beskrivs i utredningen.

9.3 Åtgärder för att öka specialistsjuksköterskeyrkets attraktivitet

9.3.3 Krav på systematisk och fortlöpande fortbildning

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om att myndigheten ges bemyndigande att ta fram föreskrifter om fortbildning. Socialstyrelsen bedömer att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete tillgodoser behovet vad gäller reglering av fortbildning. SOSFS 2011:9 innehåller bestämmelser om hur kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Dessa synpunkter har Socialstyrelsen också framfört i sitt yttrande i samband med implementering av yrkeskvalifikationsdirektivet, YKD (Betänkandet Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande, SOU 2014:19). Regeringen har i enlighet med Socialstyrelsen bedömt att det inte är nödvändigt, och heller inte lämpligt, med ytterligare och mer detaljerad reglering av krav på fortbildning (Regeringens proposition 2015/16:44, Genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet, s. 82-83).

Socialstyrelsen avstyrker vidare förslaget om ett tillägg i 6 kap. 2 § PSL om att hälso- och sjukvårdspersonal endast får fullgöra uppgifter som han eller hon har kompetens för. Socialstyrelsen anser detta krav gäller redan idag och bestämmelser om detta finns i 5 kap. 2 § HSL samt 6 kap. 1 och 2 §§ PSL.

9.3.4 Utökat antal fristående kurser i högskolan

Socialstyrelsen tillstyrker delvis förslaget. Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att antalet distansutbildningar behöver utökas. Enligt utredningens förslag ska universitet och högskolor tillhandahålla ett brett, flexibelt och förutsebart kursutbud av fristående kurser på avancerad nivå i fortbildnings- och

vidareutbildningssyfte inom ämnesområden med relevans för yrkesgrupperna utredningen har utrett. Innehållet i kurserna ska vara avpassat så att utvecklingen inom hälso- och sjukvården följs. Socialstyrelsen anser att det inte tydligt framgår av utredningen hur dessa fristående kurser ska stärka sjuksköterskan i sin yrkesroll och på vilket sätt de interagerar eller kompletterar sjuksköterskornas specialistutbildning.

9.4 Ansvar för sjuksköterskors specialisering ska fortsatt vara statens ansvar

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om att ansvaret för sjuksköterskors specialisering ska fortsatt vara statens ansvar och bedrivas i form av högskoleutbildning vid universitet och högskolor samt hos enskilda utbildningsanordnare.

9.5 Avancerad klinisk specialistsjuksköterskeexamen

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om en avancerad klinisk specialistsjuksköterskeexamen. Socialstyrelsen anser att förslaget med AKS inte är tillräckligt underbyggt. Det framgår inte av utredningen vilket behov AKS ska fylla eller på vilket sätt AKS skulle bidra till en ökad patientsäkerhet. Det framgår vidare inte av förslaget om det ska vara olika utbildningsinnehåll beroende på i vilken typ av verksamhet som AKS ska verka. Det är stora kliniska skillnader och därmed skillnader i vilken kompetens som krävs mellan exempelvis geriatrisk vård i hemmet och barnsjukvård. Utredningen räknar med att det kommer att examineras ungefär 100 avancerade kliniska specialistsjuksköterskor per år. Socialstyrelsen anser att det är svårt att utifrån utredningens beskrivning se vilket behov som avses täckas och därmed är det svårt att bedöma hur många som behöver examineras per år. Socialstyrelsen anser att rollen som AKS är viktig både för sjuksköterskans möjlighet till utveckling samt att rollen kan medföra ökad patientsäkerhet om den används på ett optimalt sätt men menar att behovet och rollen för AKS behöver analyseras vidare.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om att myndigheten ges bemyndigande under 8. kap. 5 § första stycket 9 PSF att meddela föreskrifter om kompetenskrav för AKS för att de ska få förskriva läkemedel och behörighet att förskriva sådana förbrukningsartiklar som avses i 8 kap. 9 § HSL. För det fallet AKS ändå skulle införas som ett nytt legitimationsyrke och myndigheten skulle ges ett sådant bemyndigande vill Socialstyrelsens framföra följande synpunkter. Socialstyrelsen anser att det vore rimligare i detta fall om AKS erhåller förskrivningsrätt i samband med ansökan om legitimation. Det framgår vidare inte av förslaget vilken ytterligare kompetens utredningen har tänkt att de AKS ska uppfylla för att kunna erhålla förskrivningsrätt. Vad det gäller förbrukningsartiklar så är det i dagsläget verksamhetschefen som ansvarar för att utse vilka sjuksköterskor och barnmorskor som får förskriva hjälpmedel. Socialstyrelsen anser därför att det inte finns något skäl att särskilt reglera AKS behörighet att förskriva förbrukningsartiklar. Att Socialstyrelsen får ta fram föreskrifter om behörighet att förskriva sådana förbrukningsartiklar som avses i 8 kap. 9 § HSL framgår redan av 8 kap. 5 § första stycket 8 PSF och att reglera detta särskilt för avancerade kliniska specialistsjuksköterskor skulle således innebära en onödig dubbelreglering.

Socialstyrelsen noterar att detta förslag kan få konsekvenser även för regleringen inom Läkemedelverkets ansvarsområde.

9.5.3 Varför ska AKS vara ett legitimationsyrke?

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om att AKS ska införas som ett nytt legitimationsyrke. Socialstyrelsen anser att det inte framgår av utredningen vad syftet med att införa detta nya legitimationsyrke är. Legitimerade sjuksköterskor arbetar självständigt, under tillsyn, har skyldighet att föra journal och har stort ansvar för patienternas säkerhet i vården. Socialstyrelsen anser inte att AKSs roll skulle vara en sådan ny autonom yrkesroll i vården att legitimation krävs. Legitimation är vidare kopplad till grundutbildningen och inte till vidareutbildningen, med undantag av barnmorskor där det finns en tydlig autonom yrkesroll. Det är också tveksamt om en dubbel legitimation skulle bidra till ökad patientsäkerhet.

9.6 En ny examensbeskrivning för specialistsjuksköterskeexamen

9.6.2 Specialistsjuksköterskeexamen

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om en ny examensbeskrivning för specialistsjuksköterskeexamen. Socialstyrelsen anser att införandet av tre fasta inriktningar för specialistsjuksköterskor (modell C) skulle kunna innebära att andra områden, med behov av fördjupad och specifik kompetens, exempelvis de inriktningar som finns i dagens specialistsjuksköterskeexamen, inte tillgodoses därmed skulle det finnas en risk för brist på kompetens. Den bakomliggande analysen bakom förslaget att endast föreslå anestesijukvård, intensivvård och operationssjukvård som områden för specialisering saknas. Det kommer vidare inte att bli förutsägbart vilken kompetens de som väljer att gå den fjärde öppna inriktningen kommer att ha om varje högskola ska bestämma innehållet. Nationellt fastställda krav i examensbeskrivningarna underlättar dels för vårdgivarna att veta vilken kompetens en specialistsjuksköterska erhåller i utbildningen och dels skapas förutsättningar att hälso- och sjukvården mer jämlik då patienten möts av samma specialistkompetens oavsett vilket lärosäte som examinerat specialistsjuksköterskan. Det går då också att ange mer fastställda krav på patientsäkerhetskunskap, något som brister idag. Socialstyrelsen noterar vidare att förslaget inte följer den omstrukturering av vården som sker gällande God och nära vård.

Socialstyrelsen anser vidare att den examen som utfärdas ska möjliggöra fortsatt akademisk utveckling och därför är det viktigt att behålla den akademiska examen.

9.7 Vilka krav ska ställas för antagning till specialistsjuksköterskeutbildningen?

Socialstyrelsen delar utredningens bedömning att det inte är befogat att ta bort kravet på särskild behörighet. Socialstyrelsen anser däremot att gemensamma krav är viktigt när det gäller behörighet till specialistsjuksköterskeutbildningen. En sjuksköterska med arbetslivserfarenhet innan specialistutbildning har insikt om och förståelse för vad det innebär att vara omvårdnadsexpert, vilket är den

kompetens i kombination med medicinsk kunskap som ska fördjupas i den specialistutbildningen. En grundutbildad sjuksköterska däremot behöver introduktion och handledning för att möta kraven som ställs på denne i den självständiga yrkesutövningen. Socialstyrelsens anser därför att det inte ska vara möjligt att påbörja specialistutbildningen direkt efter grundutbildningen.

9.8. Hur kan samverkan mellan lärosäten och vårdgivare förbättras?

9.8.2 Avtal motsvarande ALF-avtalet bör ingås mellan staten och vårdgivare
Socialstyrelsen tillstyrker förslaget. Socialstyrelsen ser positivt på att införa ett VULF-avtal för sjuksköterskor eftersom det skulle stärka förutsättningarna för en effektivare samverkan om den verksamhetsförlagda delen av utbildningen. Dock menar vi att förhållandet mellan sådana VULF-avtal och befintliga ALF- och RALF-avtal behöver klargöras. ALF-avtalen och de regionala RALF-avtalen reglerar samverkan om utbildning av läkare, klinisk forskning (inget krav på medel för klinisk forskning enbart ska tillfalla läkare) och utveckling av hälso- och sjukvården. För hantering av VULF-avtal skulle det också behöva tillsättas en nationell styrgrupp, på samma sätt som för ALF, och det är även rimligt att sådana avtal följs upp och utvärderas på motsvarande sätt som ALF-avtalet. Socialstyrelsen menar också, vilket förs fram av utredningen som ett argument för VULF, att det är inte säkert att den administrativa bördan för vårdgivare minskar genom VULF.

9.8.4 Samverkan på nationell nivå

Socialstyrelsen avstyrker förslaget om att ett nationellt samverkansråd inom Regeringskansliet ska inrättas för strategiska frågor om samverkan mellan staten och huvudmännen som rör kompetensförsörjningen av de fyra angivna yrkesgrupperna. Socialstyrelsen delar utredningens bild av att det finns ett behov av nationell samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor men menar att det nationella rådet bör inrättas som ett särskilt samverkansorgan med placering på lämplig myndighet, exempelvis på Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har tillsammans med Universitetskanslersämbetet inom ramen för ett pågående regeringsuppdrag (S2016/04992/FS) redovisat ett förslag på utformning av ett nationellt råd för kompetensförsörjningsfrågor som föreslås hantera samverkan kring alla högskoleutbildade yrkesgrupper (Samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården – Årsrapport 2018). Socialstyrelsen anser därför att ett samverkansråd inte bör begränsa sitt arbete till att gälla enbart de fyra angivna yrkesgrupperna. Utredningen föreslår att det nationella rådet ska bestå av representanter från ett stort antal aktörer och Socialstyrelsen menar, i enlighet med ovan nämnda förslag, att rådet främst bör inkludera representanter från de aktörer som har ett huvudansvar för kompetensförsörjningen inom området, det vill säga universitet, högskolor och hälso- och sjukvårdens huvudmän. Andra relevanta aktörer kan inkluderas genom olika berednings- och förankringsprocesser.

10.2 Ekonomiska konsekvenser

10.2.4 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen anser att det är missvisande att de föreslagna ändringarna enligt utredningens bedömning inte skulle innebära några kostnadsökningar för Socialstyrelsen trots de många förändringarna som utredningen lämnar förslag på (t.ex. nya föreskrifter, nytt legitimationsyrke osv.).

Samverkan på nationell nivå

Utredningen föreslår att regeringen ska inrätta ett råd för samverkan mellan staten och huvudmännen i frågor som rör kompetensförsörjningen för avancerad klinisk specialistsjuksköterskeexamen, barnmorskor, röntgensjuksköterskor och sjuksköterskor, specialistsjuksköterskor. Kostnaderna bedöms kunna finansieras bland annat genom omfördelning av det medel Universitetskanslersämbetet och Socialstyrelsen har fått för arbetet med samverkan om kompetensförsörjning och arbetet med det nationella planeringsstödet. Socialstyrelsen noterar att det förstnämnda uppdraget avslutas 2019.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Olivia Wigzell. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Zara Warglo, Erik Höglund, Thomas Lindén och Natalia Borg samt enhetschefen Åsa Wennberg deltagit. Juristen Eszter Lukacs har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Olivia Wigzell

Eszter Lukacs