Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-10-21

RS 2022-0613

Regionstyrelsen

Yttrande över Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad

Föredragande regionråd: Robert Johansson

Ärendebeskrivning

Socialstyrelsen har remitterat ärendet *Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad*, till Region Stockholm för yttrande. Syftet med regleringen är säkrad kompetens och ökad patientsäkerhet.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Socialstyrelsen över Förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen är positiva till Socialstyrelsens förslag att relevanta föreskrifter och allmänna råd kompletteras med tillägg avseende den skyddade yrkestiteln undersköterska. Införande av den skyddade yrkestiteln undersköterska är viktigt för patienten, för den specifika yrkesgruppen och för hela sjukvården i stort.

Regionrådsberedningen anser också att det är viktigt att Region Stockholm kan genomföra den framtagna modellen för valideringsprocessen för berörda medarbetare på ett bra sätt.

Gällande förslaget till ventilparagraf förutsätter regionrådsberedningen att Socialstyrelsen gör ett förtydligande när det gäller i vilka fall arbetslivserfarenhet kan ersätta formella kompetenskrav.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Förslag till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 202X:xx) om skyddad yrkestitel för undersköterskor

3. Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården
4. Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.
5. Konsekvensutredning
6. Inremarknadstest med proportionalitetsprövning

Aida Hadzialic Robert Johansson

Regionledningskontoret
Susanne Eriksson

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-09-19

RS 2022-0613

Regionstyrelsen

Yttrande över Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Socialstyrelsen över Förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Socialstyrelsen har remitterat ärendet *Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad*, till Region Stockholm för yttrande. Syftet med regleringen är säkrad kompetens och ökad patientsäkerhet.

Region Stockholm är positiv till Socialstyrelsens förslag att relevanta föreskrifter och allmänna råd kompletteras med tillägg avseende den skyddade yrkestiteln undersköterska.
Region Stockholm ställer sig bakom Socialstyrelsens bedömning att sjuksköterskeutbildningen i sig inte ska leda till bevis om skyddad yrkestitel undersköterska. Region Stockholm avstyrker förslaget till ventilparagraf, § 8 som medför att kraven om godkända betyg i vissa fall ska kunna ersättas med arbetslivserfarenhet. Region Stockholm tillstyrker däremot förslaget om krav på godkända gymnasiebetyg i svenska också för dem som idag arbetar som undersköterska.

Bakgrund

Socialstyrelsen har remitterat ärendet *Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad*, till Region Stockholm för yttrande.

Socialstyrelsen önskar synpunkter på tre författningsförslag som reglerar kompetenskraven för skyddad yrkestitel undersköterska:

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 202X:xx) om skyddad yrkestitel för undersköterskor,
- Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården samt
- Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.

Socialstyrelsen har gjort en konsekvensutredning av de föreslagna förändringarna. I remissen efterfrågas särskilt synpunkter avseende om utbildning till sjuksköterska i sig bör kunna ligga till grund för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Socialstyrelsens förslag är en del av en större reform där Region Stockholm tidigare har varit remissinstans[1]. Ärendet har beretts i samråd med Region Stockholms hälso- och sjukvårdsförvaltning.

Socialstyrelsens förslag
Från och med den 1 juli 2023 är undersköterskeyrket reglerat genom en skyddad yrkestitel och endast den som har ett bevis får använda yrkestiteln undersköterska. Den som är tillsvidareanställd som undersköterska när regleringen träder i kraft får genom en övergångsbestämmelse fortsätta att använda titeln fram till den 30 juni 2033.

Förslaget innehåller regler för vilka utbildningar på gymnasienivå som krävs för att få bevis om skyddad yrkestitel undersköterska. Socialstyrelsen föreslår vidare en så kallad ventilbestämmelse för dem som har påbörjat utbildning på gymnasienivå med inriktning vård och omsorg före den 1 juli 2023, men inte helt når upp till kraven på godkända betyg. Bestämmelsen innebär att arbetslivserfarenhet, eftergymnasial utbildning inom vård och omsorg eller andra relevanta meriter i vissa fall kan ge rätt att använda yrkestiteln undersköterska, i stället för godkända betyg.

Socialstyrelsen har övervägt om eftergymnasial utbildning inom vård och omsorg, framför allt sjuksköterskeutbildningen, ska kunna anses ge den kompetens som krävs för bevis om skyddad yrkestitel. Myndigheten

[1] ”Yttrande över stärkt kompetens i vård- och omsorg - slutbetänkande från utredningen Reglering av yrket undersköterska, SOU 2019:20 (RS2019-0718)” samt ”Yttrande över promemorian Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser, Ds 2020:15 (RS2020-0505)”.

bedömer att sjuksköterskeutbildningen saknar delar om social omsorg, funktionsförmåga och funktionsnedsättning. Detta medför att sjuksköterskeutbildningen inte ger den kompetens som krävs för bevis om skyddad yrkestitel undersköterska. Socialstyrelsen konstaterar vidare att utbildningar till specialistundersköterska inom yrkeshögskolan inte per automatik leder till den kompetens som krävs för bevis om skyddad yrkestitel.

Under vissa perioder har svenska inte varit obligatoriskt inom vuxenutbildningens undersköterskeutbildningar. Socialstyrelsen har därmed övervägt att inte ställa krav om godkända betyg i svenska för personer som påbörjat sin utbildning före den 1 juli 2023. Socialstyrelsen bedömer dock att detta skulle utgöra ett alltför för stort avsteg från målsättningen om en enhetlig kompetensnivå för undersköterskor, där kunskaper i svenska är en viktig del.

Socialstyrelsens föreslår också ändringar i myndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer, samt myndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland. Socialstyrelsen föreslår att dessa kompletteras med det regler som gäller för bevis om skyddad yrkestitel undersköterska.

Socialstyrelsen anser att de föreslagna förändringarna inte medför några kostnader för arbetsgivarna eftersom den skyddade yrkestiteln inte är kopplad till specifika arbetsuppgifter.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm är positiv till Socialstyrelsens förslag att nuvarande föreskrifter och allmänna råd om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården, samt föreskrifter och allmänna råd om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredje land, kompletteras med tillägg av det som avser den skyddade yrkestiteln undersköterska. Region Stockholm ser det som en fördel att regelverket för legitimationsyrken och skyddad yrkestitel harmoniseras.

Med hänvisning till den korta svarstiden på remissen har Region Stockholm inte någon möjlighet att uttala sig detaljerat om konsekvensutredningen eller samtliga delar i de föreslagna förändringarna i de tre författningstexterna. Region Stockholm yttrar sig därmed enbart avseende tre sakområden.

Region Stockholm ställer sig bakom Socialstyrelsens bedömning att sjuksköterskeutbildningen i sig inte ska leda till bevis om skyddad yrkestitel undersköterska eftersom sjuksköterskeutbildningen inte uppfyller kompetenskraven inom alla delar. En sådan reglering skulle motverka syftet att stärka kompetensen för undersköterskor. Region Stockholm avstyrker förslaget till ventilparagraf, § 8. Ventilparagrafen innebär att eftergymnasial utbildning inom vård och omsorg eller andra relevanta meriter som arbetslivserfarenhet om minst ett år som undersköterska, eller närliggande yrken, i vissa fall ska kunna ersätta kraven på formell kompetens. Region Stockholm menar att paragrafen riskerar att urholka syftet att stärka och tydliggöra kompetensen för undersköterskor. I Region Stockholms tidigare yttrande (RS 2020–0505)[2] inför regleringen av undersköterskетiteln, har Region Stockholm framfört vikten av formell kompetens och att reell kompetens behöver valideras eller studeras för att resultera i betyg.

Om den så kallade ”ventilparagrafen” ska kvarstå förutsätter Region Stockholm att ett förtydligande görs avseende i vilka fall arbetslivs-erfarenhet kan ersätta formella kompetenskrav. Region Stockholm anser vidare att ett års arbetslivserfarenhet är en förhållandevis kort period som i sig inte utgör någon garanti för att viss kompetens erhållits. Det framgår inte av Socialstyrelsens förslag hur en objektiv bedömning ska ske av vilken arbetslivserfarenhet som kan ersätta de formella kraven.

Region Stockholm tillstyrker förslaget om krav på godkända betyg i svenska också för dem som idag arbetar som undersköterska eftersom bristande kunskaper i svenska utgör en patientsäkerhetsrisk i vården. Effekten av detta krav blir att medarbetare som idag är anställda som undersköterskor, men som saknar gymnasiebetyg i svenska, inte uppfyller kraven för att få kalla sig undersköterska efter att övergångsbestämmelserna har löpt ut.

Ekonomiska konsekvenser

Region Stockholm menar att de föreslagna förändringarna medför kostnader för arbetsgivare som har anställda undersköterskor. Ungefär 15 procent av medarbetarna i Region Stockholm är idag anställda som undersköterskor eller i närliggande yrken. En stor del av dessa medarbetare kommer att behöva säkerställa kompetensen för en skyddad yrkestitel vilket medför kostnader för inventering, validering, kompletterande studier och

[2] RS 2020–0505, Yttrande över promemorian Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser (Ds 2020:15)

vikarier. Region Stockholm förutsätter att staten kommer att kompensera regioner och kommuner för dessa kostnader.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Ulrika Sundquist
HR-direktör

Beslutsunderlag

1. Förslag till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 202X:xx) om skyddad yrkestitel för undersköterskor
2. Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården
3. Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.
4. Konsekvensutredning
5. Inremarknadstest med proportionalitetsprövning

Beslutsexpediering

1. Socialstyrelsen

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-09-19

Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.

ISSN 2002-1054, Artikelnummer 2023-x-xxxx
Utgivare: Chefsjurist Pär Ödman, Socialstyrelsen

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor;

HSLF-FS 202X:xx

Utkom från trycket den xx 202x

beslutade den xxx.

Socialstyrelsen föreskriver följande med stöd av 3 kap. 14 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och beslutar följande allmänna råd.

Inledande bestämmelser

1 § Endast den som har bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska får använda titeln i yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område samt i verksamheter enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Detta framgår av

- 4 kap. 5 a § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659),
- 3 kap. 3 § tredje stycket SoL, och
- 6 § tredje stycket LSS.

2 § Enligt 4 kap. 5 a § andra stycket patientsäkerhetslagen (2010:659) ska bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska efter ansökan utfärdas till den som

1. har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, eller
2. har förvärvat en kompetens som motsvarar den som uppnås genom en sådan utbildning som avses i 1.

3 § Enligt punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2021:739) om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) ska bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska utfärdas till den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gäller eller har gällt före den 1 juli

FÖRSLAG

2023 i det fall en ansökan om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska lämnas in senast den 30 juni 2033.

4 § I denna författning finns bestämmelser om krav på godkända betyg i ämnen eller på kurser och vad som ska anses utgöra motsvarande kompetens. Föreskrifterna ska tillämpas när någon ansöker (sökanden) om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

Godkända betyg och motsvarande kompetens

Godkända betyg från utbildningar med gymnasiepoäng

5 § En sökande som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om sökanden har godkända betyg om minst

1. 1 240 gymnasiepoäng i ämnen eller på kurser med inriktning mot vård och omsorg, och
2. 100 gymnasiepoäng i svenska eller svenska som andraspråk.

En sökande som påbörjade en sådan utbildning som avses i första stycket före den 1 juli 2023 ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om sökanden har godkända betyg om minst 80 gymnasiepoäng i svenska eller svenska som andraspråk och i övrigt uppfyller kraven i första stycket 1.

Godkända betyg från utbildningar utan gymnasiepoäng

6 § En sökande som har en utbildning på gymnasienivå från den tid då gymnasiepoäng inte förekom ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om sökanden har godkända betyg i de ämnen eller på de kurser med inriktning mot vård och omsorg som ingick i

1. de grenar och varianter av vårdlinjen och omvårdnadslinjen där huvudinriktningen var vård och omsorg,
2. social servicelinje, eller
3. annan utbildning på gymnasienivå som motsvarar någon av dem som anges i 1 och 2.

För att få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska sökanden även ha godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk på gymnasienivå.

FÖRSLAG

Kombination av utbildningar med och utan gymnasiepoäng

7 § En sökande som både har sådan utbildning som avses i 5 § och sådan utbildning som avses i 6 § men som inte helt uppfyller kraven på godkända betyg i någon av bestämmelserna ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om sökandens utbildning sammantaget motsvarar nivån på kraven i 5 och 6 §§.

Utbildning på gymnasienivå och andra meriter

8 § En sökande som före den 1 juli 2023 påbörjade en sådan utbildning som avses i 5 eller 6 § men inte helt uppfyller kraven på godkända betyg i någon av 5–7 §§ ska ändå få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om sökanden dessutom har en eller flera av följande meriter:

1. Arbete som undersköterska eller i ett närliggande yrke i en omfattning som motsvarar heltid under minst ett år de senaste fem åren före ansökan.
2. Eftergymnasial utbildning med inriktning mot vård och omsorg.
3. Andra relevanta meriter än dem som avses i 1 och 2.

Sökandens meriter ska sammantaget motsvara nivån på kraven i 5–7 §§.

Allmänna råd

Ett närliggande yrke kan vara t.ex. vårdbiträde, stödassistent, stödpedagog, stödbiträde, skötare, vårdare, personlig assistent, boendestödjare och behandlingsassistent.

Sifferbetyg

9 § Samtliga betyg som anges med skalan 1–5 ska gälla som godkända vid tillämpningen av denna författning.

Betyg har inte gått att få

10 § I det fall betyg inte gavs i ett ämne eller på en kurs i gymnasieskolan eller i kommunal vuxenutbildning, ska en sökande som har deltagit i ämnet eller gått kursen få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om sökanden i övrigt uppfyller kraven i någon av 5–8 §§.

Intyg från folkhögskola

11 § För en sökande som har sådan utbildning som avses i 5–7 §§ från en folkhögskola får ett intyg från skolan gälla som godkända betyg vid tillämpningen av denna författning om det av intyget framgår

FÖRSLAG

1. vilka ämnen eller kurser som har ingått i utbildningen, och
2. att godkända resultat i ämnena eller på kurserna har uppnåtts.

Kravet i första stycket 2 ska inte gälla för den sökande som påbörjade utbildningen på folkhögskolan före den 1 juli 2023.

Denna författning träder i kraft den 1 juli 2023.

Socialstyrelsen

OLIVIA WIGZELL

N N

FÖRSLAG

Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.

ISSN 2002-1054, Artikelnummer 2023-x-xxxx
Utgivare: Chefsjurist Pär Ödman, Socialstyrelsen

Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården;

HSLF-FS 2023:xx

Utkom från trycket den xx xx 2023

beslutade den xxx 2023.

Socialstyrelsen föreskriver med stöd av 10 kap. 1 § första stycket 4 förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer och 5 kap. 19 § 1 och 4 samt 8 kap. 5 § andra stycket första meningen patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) i fråga om Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården

dels att rubriken till författningen, 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 § och 6 kap. 2 § samt rubriken till 4 kap. ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 5 kap. ska lyda ”Legitimation, bevis om specialistkompetens, bevis om rätt att kalla sig specialistsjuksköterska och bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska vid etablering i Sverige”,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 4 §, och närmast före 5 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse.

Vidare beslutar Socialstyrelsen att de allmänna råden till 4 kap. 1 § och 6 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om erkännande av yrkeskvalifikationer

1 kap.

1 § Dessa föreskrifter ska tillämpas vid Socialstyrelsens prövning av förutsättningarna för den som har förvärvat yrkeskvalifikationer eller fått dem erkända i ett annat EES-land än Sverige att få

FÖRSLAG

– yrkeskvalifikationerna erkända, legitimation för yrket, bevis om specialistkompetens, bevis om rätt att kalla sig specialistsjuksköterska eller bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska vid etablering i Sverige, eller
– utöva ett yrke tillfälligt i Sverige.

Föreskrifterna ska gälla de yrken för vilka Socialstyrelsen är behörig myndighet enligt 2 a–z i bilagan till förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

4 kap. Språkkunskaper för legitimation och bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska vid etablering i Sverige

1 § Av 5 kap. 15 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) framgår det att legitimation eller bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska inte får meddelas en yrkesutövare om han eller hon inte har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.

För att få legitimation eller bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska yrkesutövaren visa att han eller hon har sådana kunskaper.

Allmänna råd

De nödvändiga språkkunskaperna kan visas genom godkänt resultat

– i Svenska 3 eller Svenska som andraspråk 3 för legitimationsyrkena,
– i Svenska 1 eller Svenska som andraspråk 1 för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska,
– från någon kurs som ger behörighet till högskolestudier i Sverige,
– på något prov som ger behörighet till högskolestudier i Sverige, Danmark eller Norge,
– på prov i svenska, danska eller norska på nivå C1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS) för legitimationsyrkena, eller
– på prov i svenska, danska eller norska på nivå B2 enligt GERS för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

För legitimationsyrkena kan nödvändiga språkkunskaper även visas genom ett intyg från en vårdgivare som styrker att yrkesutövaren har kunskaper i svenska, danska eller norska språket på nivå C1 enligt GERS.

FÖRSLAG

För bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska kan nödvändiga språkkunskaper även visas genom ett intyg som styrker att yrkesutövaren har kunskaper i svenska, danska eller norska språket på nivå B2 enligt GERS från

- en vårdgivare,
- någon som bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller
- någon som bedriver verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

5 kap.

Bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska

4 § En undersköterska som vill etablera sig i Sverige ska efter ansökan få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om han eller hon

- får sina yrkeskvalifikationer erkända, och
- uppfyller kraven på språkkunskaper i 5 kap. 15 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och i 4 kap. 1 § andra stycket.

6 kap.

2 § Till en förhandsunderrättelse enligt 5 kap. 2 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) ska yrkesutövaren foga

1. ett intyg utfärdat av en behörig myndighet i ett annat EES-land som visar dels att han eller hon är lagligen etablerad i det landet, dels att det inte finns något förbud för honom eller henne att utöva yrket när intyget utfärdas,
2. bevis på yrkeskvalifikationer,
3. en handling som innehåller uppgifter om den tillfälliga yrkesutövningens varaktighet, frekvens, periodicitet och kontinuitet,
4. ett intyg som visar att han eller hon har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket, och
5. ett intyg som bekräftar att han eller hon inte har dömts för något brott.

Kravet i första stycket 4 ska inte gälla förhandsunderrättelser om tillfällig yrkesutövning som specialistläkare eller specialisttandläkare,

FÖRSLAG

om yrkesutövaren redan har legitimation som läkare respektive tandläkare.

Kraven i första stycket 2 och 5 ska inte gälla förhandsunderrättelser om tillfällig yrkesutövning som undersköterska.

Om varken yrket eller utbildningen för yrket är reglerat i det EES-land där yrkesutövaren är lagligen etablerad, ska yrkesutövaren även bifoga ett underlag som visar att han eller hon under de tio år som föregår yrkesutövningen i Sverige har utövat yrket i ett eller flera EES-länder i minst ett år.

Allmänna råd

Ett intyg enligt 2 § första stycket 4 som visar att yrkesutövaren har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket kan utgöras av ett betyg eller något annat dokument som visar godkänt resultat

- i Svenska 3 eller Svenska som andraspråk 3 för legitimationsyrkena,
- i Svenska 1 eller Svenska som andraspråk 1 för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska,
- från någon kurs som ger behörighet till högskolestudier i Sverige,
- på något prov som ger behörighet till högskolestudier i Sverige, Danmark eller Norge,
- på prov i svenska, danska eller norska på nivå C1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS) för legitimationsyrkena, eller
- på prov i svenska, danska eller norska på nivå B2 enligt GERS för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

För legitimationsyrkena kan skyldigheten enligt 2 § första stycket 4 även fullgöras genom ett intyg från en vårdgivare som styrker att yrkesutövaren har kunskaper i svenska, danska eller norska språket på nivå C1 enligt GERS.

För bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska kan skyldigheten enligt 2 § första stycket 4 även fullgöras genom ett intyg som styrker att yrkesutövaren har kunskaper i svenska, danska eller norska språket på nivå B2 enligt GERS från

- en vårdgivare,
- någon som bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller
- någon som bedriver verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

FÖRSLAG

Denna författning träder i kraft den 1 juli 2023.

Socialstyrelsen

OLIVIA WIGZELL

N N

FÖRSLAG

Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.

ISSN 2002-1054, Artikelnummer 2023-x-xxxx
Utgivare: Chefsjurist Pär Ödman, Socialstyrelsen

Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland;

HSLF-FS 2023:xx

Utkom från trycket den xx xx 2023

beslutade den xxx 2023.

Socialstyrelsen föreskriver med stöd av 6 kap. 4 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) i fråga om Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland

dels att rubriken till författningen, 1, 4 och 7 §§ samt rubriken närmast före 4 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 4 § ska lyda ”Legitimation eller annat behörighetsbevis utan kompletterande högskoleutbildning”.

Vidare beslutar Socialstyrelsen att de allmänna råden till 9 § ska ha följande lydelse.

FÖRSLAG

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om legitimation och annat behörighetsbevis vid utbildning från tredjeland

1 § Dessa föreskrifter ska tillämpas vid Socialstyrelsens prövning av förutsättningarna för den som har genomgått sin utbildning i tredjeland att få

1. legitimation i Sverige för ett sådant yrke som anges i tabellen i 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659), eller
2. bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

Föreskrifterna gäller inte för den som har yrkeskvalifikationer vilka förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom det Europeiska

ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz i enlighet med 5 kap. patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

Förutsättningar för att få legitimation eller annat behörighetsbevis

4 § Den som har genomgått sin utbildning i tredjeland ska efter ansökan få legitimation eller något annat behörighetsbevis för yrket i Sverige, om han eller hon uppfyller kraven i 5–9 §§ eller i 10 §.

7 § Den som ansöker om legitimation ska ha fullgjort praktisk tjänstgöring i svensk hälso- och sjukvård under den tid, i den omfattning och på det sätt som Socialstyrelsen har beslutat om för honom eller henne.

Den som ansöker om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska ha fullgjort praktisk tjänstgöring i det fall Socialstyrelsen har beslutat om det. Tjänstgöringen ska ha fullgjorts i

1. svensk hälso- och sjukvård,
2. verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller
3. verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Den praktiska tjänstgöringen ska ha fullgjorts under den tid, i den omfattning och på det sätt som framgår av beslutet.

I det fall Socialstyrelsen har beslutat att sökanden ska göra ett sådant prov som anges i 6 §, ska han eller hon ha fått godkänt på provet innan ett beslut om praktisk tjänstgöring fattas och tjänstgöringen påbörjas.

För kiropraktorer finns särskilda bestämmelser om praktisk tjänstgöring i 6 kap. 2 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) för den som har examen som Doctor of Chiropractic vid en utländsk högskola eller motsvarande utbildning.

Allmänna råd (till 9 §)

De nödvändiga språkkunskaperna kan visas genom godkänt resultat

- i Svenska 3 eller Svenska som andraspråk 3 för legitimationsyrkena,
- i Svenska 1 eller Svenska som andraspråk 1 för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska,
- från någon kurs som ger behörighet till högskolestudier i Sverige,

FÖRSLAG

– på något prov som ger behörighet till högskolestudier i Sverige, Danmark eller Norge,
– på prov i svenska, danska eller norska på nivå C1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS) för legitimationsyrkena, eller
– på prov i svenska, danska eller norska på nivå B2 enligt GERS för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

För legitimationsyrkena kan nödvändiga språkkunskaper även visas genom ett intyg från en vårdgivare som styrker att yrkesutövaren har kunskaper i svenska, danska eller norska språket på nivå C1 enligt GERS.

För bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska kan nödvändiga språkkunskaper även visas genom ett intyg som styrker att yrkesutövaren har kunskaper i svenska, danska eller norska språket på nivå B2 enligt GERS från

– en vårdgivare,
– någon som bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller
– någon som bedriver verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Denna författning träder i kraft den 1 juli 2023.

Socialstyrelsen

OLIVIA WIGZELL

N N

FÖRSLAG

Socialstyrelsen

2022-08-23 Dnr 4.1-21217/2022

Rättsavdelningen
Anders Kring
lars-anders.kring@socialstyrelsen.se
Sayran Khayati
sayran.khayati@socialstyrelsen.se

Konsekvensutredning – förslag till

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor
- Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården
- Socialstyrelsens föreskrifter om ändring i föreskrifterna och allmänna råden (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland

Innehåll

1. Bakgrund ... 4
1.1 Varför undersköterskeyrket regleras ... 4
1.2 Socialstyrelsens uppdrag ... 4
1.3 Socialstyrelsen förslag till föreskrifter och allmänna råd ... 5
1.4 Krav på kompetens, kvalitet och säkerhet inom vård och omsorg ... 6
2. Beskrivning av problemet och vad Socialstyrelsen vill uppnå ... 8
2.1 Yrket har inte varit reglerat tidigare ... 8
2.2 Gymnasiepoäng infördes på 1990-talet ... 9
2.3 Betygsystemen har sett olika ut ... 9
2.4 Krav på godkända betyg för den tid då gymnasiepoäng gavs ... 10
2.5 Krav på godkända betyg för äldre utbildningar utan gymnasiepoäng ... 12
2.6 Vad som ska anses utgöra förvärvad motsvarande kompetens ... 13
2.7 Undersköterskor som är utbildade i andra länder ... 15
3. Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd ... 18
3.1 Alternativa lösningar ... 18
4. Berörda av regleringen ... 20
4.1 Undersköterskor och närliggande yrken ... 20
4.2 Utförare av vård och omsorg ... 22
4.3 Utbildningsanordnare ... 22
4.4 Patienter och brukare ... 22
4.5 Socialstyrelsen ... 23
5. Barnkonsekvensanalys ... 23
6. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på ... 23
7. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser ... 24
7.1 Författningsförslaget om skyddad yrkestitel innebär inga kostnadsmässiga konsekvenser ... 24
7.2 Andra konsekvenser ... 25
7.3 Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i föreskrifter och allmänna råd för utlandsutbildade undersköterskor ... 27
8. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ... 27
9. Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen ... 27
10. Kostnader och intäkter för kommuner och regioner ... 27

11. Effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt 28
12. Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser 28
13. Kontaktpersoner 28

1. Bakgrund

Den 1 juli 2023 träder regler om skyddad yrkestitel för undersköterskor i kraft i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Reglerna innebär bland annat att endast den som har ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska får använda yrkestiteln. Titelskyddet gäller i yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i verksamhet enligt SoL och LSS. Den som saknar ett bevis om rätt att använda titeln får inte heller använda en titel som kan förväxlas med yrkestiteln undersköterska.[1]

Socialstyrelsen är den myndighet som ska pröva ansökningar om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.[2] Av bestämmelsen i 4 kap. 5 a § PSL framgår att ett sådant bevis ska utfärdas till den som

1. har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning, eller
2. har förvärvat en kompetens som motsvarar den som uppnås genom en sådan utbildning som avses i 1.

Av punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (2021:739) om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) framgår att även den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gäller eller har gällt före den 1 juli 2023 ska få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om han eller hon ansöker senast den 30 juni 2033.

1.1 Varför undersköterskeyrket regleras

I regeringens proposition 2020/21:175 Stärkt kompetens i vård och omsorg – reglering av undersköterskeyrket framgår att syftet med reformen är att säkerställa en enhetlig kompetensnivå inom vården och omsorgen. Det är nödvändigt då utbildningsbakgrunden hos de yrkesverksamma undersköterskorna inte är homogen. Vidare konstaterar regeringen att det inom yrkesgruppen finns brister inom flera kompetensområden som har avgörande betydelse för kvaliteten och säkerheten i vården och omsorgen. Det handlar till exempel om bristande kunskaper i hälso- och sjukvård, bemötande, kommunikation och bedömningsförmåga samt oförmåga att förstå när den egna kompetensen och kunskapen inte räcker till. Bristande kunskaper i svenska språket är också vanligt förekommande.[3]

1.2 Socialstyrelsens uppdrag

Socialstyrelsen har i myndighetens regleringsbrev för 2021 och 2022 fått i uppdrag av regeringen att genomföra förberedande insatser för att kunna ta emot ansökningar och utfärda bevis om skyddad yrkestitel för undersköterskor från och med den 1 juli 2023. Förberedelserna avser bland annat att ta fram föreskrifter. I

[1] 4 kap. 5 a och 6 §§ PSL, 3 kap. 3 § tredje stycket SoL och 6 § tredje stycket LSS.
[2] 4 kap. 10 § PSL.
[3] Prop. 2020/21:75 s. 26 f.

regleringsbrevet anges att Socialstyrelsen ska samverka med Statens skolverk (skolverket) i den delen.

Socialstyrelsens målsättning är att förberedelserna ska säkerställa att myndigheten på ett rättssäkert och effektivt sätt samt med god service ska kunna hantera ärenden om den skyddade yrkestiteln.

Socialstyrelsen har fått ett bemyndigande att meddela föreskrifter i 3 kap. 14 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), PSF. Enligt den bestämmelsen får Socialstyrelsen meddela föreskrifter om

1. krav på godkända betyg i ämnen eller kurser i
   a) en sådan utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning som avses i 4 kap. 5 a § andra stycket 1 patientsäkerhetslagen (2010:659), och
   b) en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gäller eller har gällt före den 1 juli 2023, och
2. vad som ska anses utgöra en sådan förvärvad motsvarande kompetens som avses i 4 kap. 5 a § andra stycket 2 patientsäkerhetslagen.

Mot bakgrund att detta har Socialstyrelsen tagit fram förslag till föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

1.3 Socialstyrelsen förslag till föreskrifter och allmänna råd

1.3.1 Nya föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor innehåller regler om krav på godkända betyg i ämnen eller kurser för den som läst en utbildning med inriktning mot vård och omsorg på gymnasienivå.[4] Att utbildningen ska vara på gymnasienivå innebär inte nödvändigtvis att den måste vara från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning. Även en uppdragsutbildning på gymnasienivå kan ge sådana betyg som krävs om utbildningsanordnaren har betygsrätt. Förslaget innebär också att den som har en utbildning från folkhögskola på gymnasienivå under vissa förutsättningar kan uppfylla kraven.[5]

Författningsförslaget innehåller också bestämmelser om att den som har en kombination av flera utbildningar på gymnasienivå eller viss utbildning på gymnasienivå tillsammans med andra meriter ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Med andra meriter avses bland annat arbetslivserfarenhet eller relevant eftergymnasial utbildning med inriktning mot vård och omsorg.[6]

1.3.2 Ändringar i föreskrifter och allmänna råd för utbildade i andra länder

Förslaget till föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor är avsedd att tillämpas för undersköterskor som är utbildade i Sverige. I

[4] 5–6 §§ i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.
[5] 11 § i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.
[6] 7–8 §§ i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

fråga om undersköterskor som är utbildade i andra länder föreslår Socialstyrelsen ändringar i följande författningar.

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrket inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland

De ändringar som Socialstyrelsen föreslår i HSLF-FS 2016:64 och HSLF-FS 2017:80 förutsätter förordningsändringar i bland annat PSF, i enlighet med de förslag som återfinns i betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg, SOU 2019:20. De föreslagna förordningsändringarna bereds inom regeringskansliet.

1.4 Krav på kompetens, kvalitet och säkerhet inom vård och omsorg

1.4.1 Kommunens ansvar för att ge omsorg

Kommunen ansvarar enligt SoL för bland annat stöd och hjälp till äldre personer, barn och unga, personer med funktionsnedsättningar och missbrukare. Kommunen ansvarar också för insatser enligt LSS, bland annat biträde av personlig assistent, ledsagarservice, korttidsvistelse utanför det egna hemmet och bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

1.4.2 Kvalitet och trygghet i socialtjänstens omsorgsverksamhet

Enligt 3 kap. 3 § SoL ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. I förarbeten till 3 kap. 3 § SoL anges att detta förutsätter personal med lämplig utbildning och erfarenhet och med ett sådant förhållningssätt till de hjälpbehövande att dessa upplever trygghet i mötet med socialtjänsten och i den vård som ges. När det gäller omsorgen om äldre påpekas särskilt vikten av att den enskilde eller dennes företrädare ges ett verkligt inflytande över insatsernas utformning, vilket förutsätter ett gott bemötande i form av kunnighet, lyhördhet, inlevelseförmåga och empati.[7]

I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre finns rekommendationer om vilka kunskaper och förmågor som personalen minst bör ha inom tolv angivna områden. Däribland nämns värdegrund, förhållningssätt och bedömningsförmåga, social omsorg, kommunikation och åldrandets sjukdomar. I allmänna råden finns också exempel på utbildning för att vägleda om hur de rekommenderade kunskaperna och förmågorna kan uppnås och för att tydliggöra vilken nivå på kunskaper som avses. Vidare rekommenderas fortbildning för att upprätthålla kunskaperna och förmågorna.

Enligt 6 § LSS ska verksamhet enligt lagen vara av god kvalitet och det ska finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges.

[7] Regeringens proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 48 ff.

Socialstyrelsen har även meddelat allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning.

De allmänna råden innehåller rekommendationer om kunskaper och förmågor som personalen minst bör ha inom nio angivna områden, däribland kommunikation, funktionsnedsättningar och deras konsekvenser samt hälsa. I SOSFS 2014:2 finns också exempel på utbildning för att vägleda om hur de rekommenderade kunskaperna och förmågorna kan uppnås och för att tydliggöra vilken nivå på kunskaper som avses. Vidare rekommenderas fortbildning för att upprätthålla kunskaperna och förmågorna.

Personer som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller i verksamheter som bedrivs i enligt LSS ska medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet.[8]

1.4.3 Kommuners och regioners ansvar för hälso- och sjukvård

Enligt 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, ska regionerna erbjuda en god hälso- och sjukvård till bland annat de som är bosatta inom regionen. Kommunerna har också ansvar för viss hälso- och sjukvård. De ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt bland annat den som efter beslut av kommunen bor i särskilda boenden för äldre och bostäder med särskild service för personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring. Kommunen får även erbjuda hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och i sådant särskilt boende för äldre som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket SoL.[9]

1.4.4 Kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården

Enligt 5 kap. 1 § HSL ska hälso- och sjukvårdsverksamhet bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Vården ska särskilt tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet. Vården ska också bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet, främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen och ha en god hygienisk standard. Där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det vidare finnas den personal som behövs för att god vård ska kunna ges.[10] Kravet på att vården ska vara av god kvalitet och tillgodose patientens behov av trygghet innebär att hälso- och sjukvården ska bedrivas av personal med adekvat utbildning.[11]

Hälso- och sjukvårdspersonalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och ge patienterna omsorgsfull och sakkunnig hälso- och sjukvård. De ska också bidra till att hög patientsäkerhet upprätthålls.[12]

Som hälso- och sjukvårdspersonal räknas bland annat den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården och den som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av

[8] 14 kap. 2 § SoL och 24 a § LSS.
[9] 12 kap. 1–2 §§ HSL.
[10] 5 kap. 2 § HSL.
[11] Regeringens proposition 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m. s. 116.
[12] 6 kap. 1 och 4 §§ PSL.

patienter. Som hälso- och sjukvårdspersonal räknas också den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare.[13]

1.4.5 Regler om systematiskt kvalitetsarbete

För såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården samt verksamheter som bedrivs med stöd av LSS finns krav på systematiskt kvalitetsarbete. Enligt 3 kap. 3 § SoL ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Av motsvarande bestämmelse i 6 § LSS framgår att verksamheten enligt LSS ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

I 5 kap. 4 § HSL anges att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Av 3 kap. 1 § PSL framgår vidare att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i HSL upprätthålls.

Ytterligare bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Föreskrifterna gäller för såväl vårdgivare som den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS. Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Vårdgivare och den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska med stöd av ledningssystemet planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. Av SOSFS 2011:9 framgår också att vårdgivaren eller den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS bland annat ska utarbeta och fastställa de rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.[14]

2. Beskrivning av problemet och vad Socialstyrelsen vill uppnå

Reglerna om skyddad yrkestitel i PSL är generella. För att kunna genomföra reformen på ett effektivt och rättssäkert sätt behövs myndighetsföreskrifter som preciserar de krav som ska gälla för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Socialstyrelsens målsättning är att ta fram myndighetsföreskrifter som är väl avvägda i fråga om krav på utbildningens innehåll och nivå och som bidrar till god kvalitet i vården och omsorgen. Föreskrifterna ska också främja en effektiv och rättssäker ärendehantering hos Socialstyrelsen. Det är särskilt viktigt eftersom yrket inte har varit reglerat tidigare och ett mycket stort antal personer väntas ansöka om titeln initialt.

Nedan följer en redogörelse för de särskilda problem som myndigheten har identifierat och våra förslag på lösningar.

2.1 Yrket har inte varit reglerat tidigare

En utmaning med att ta fram regler för bevis om rätt att använda undersköterske-titeln är att yrket inte har varit reglerat tidigare. De personer som arbetar som

[13] 1 kap. 4 § PSL.
[14] 3 kap. 1 och 2 §§ och 4 kap. 4 § SOSFS 2011:9.

undersköterskor och i närliggande yrken idag har olika utbildningsbakgrund. Vissa har vård- och omsorgsutbildning från olika utbildningsanordnare med varierande utbildningsinnehåll, medan andra helt saknar vård och omsorgsutbildning. Även utbildningsinnehållet inom det nationella vård- och omsorgsprogrammet på gymnasieskolan och dess föregångare (och motsvarande i kommunal vuxenutbildning) har sett olika ut över tid. Myndighetens målsättning har varit att ta fram ett regelverk som beaktar den stora mångfalden av utbildningar och att samtidigt säkerställa en ändamålsenlig och så enhetlig kompetensnivå som möjligt för undersköterskor.

2.2 Gymnasiepoäng infördes på 1990-talet

På 1990-talet genomfördes förändringar i gymnasieskolan som bland annat innebar att de tidigare tvååriga yrkesförberedande utbildningarna blev treåriga. Den tvååriga vårdlinjen ersattes t.ex. av det treåriga omvårdnadsprogrammet. Man gick också från en styrning med timplaner till att ämnena delades in i kurser vars omfattning mättes i gymnasiepoäng och eleverna fick betyg per kurs.[15]

Det här innebär att gymnasiepoäng kan användas för att ställa krav på omfattning av godkända betyg för sökande som påbörjat sin utbildning efter kursbetygens och gymnasiepoängens tillkomst. Före detta fick eleverna terminsbetyg och avgångsbetyg i respektive ämne. Av dessa betyg framgår dock inte i vilken omfattning eleven har läst ett ämne. Vi föreslår därför olika bestämmelser för utbildningar med (5 §) respektive utan gymnasiepoäng (6 §).

2.3 Betygsystemen har sett olika ut

Den som ansöker om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska behöver kunna visa vilka ämnen eller kurser som han eller hon har fått godkända betyg i. En fråga som Socialstyrelsen har behövt beakta är därför att regler för betyg har sett olika ut över tiden.

2.3.1 Godkända betyg vid sifferbetyg och när betyg inte getts

Av bemyndigandet i 3 kap. 14 § 1 PSF framgår att myndigheten får meddela föreskrifter med krav på godkända betyg i ämnen eller kurser. En särskild svårighet i detta är att betyg under en tid gavs i skalan 1–5 och det då inte fanns någon gräns för vilket betyg som var godkänt. Socialstyrelsen har därför bedömt att alla betygen 1–5 måste ses som godkända vid tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor och föreslagit en regel med det innehållet i 9 §.

Det har även förekommit att betyg inte gavs i vissa ämnen eller kurser inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning. En elev kunde då inte få ett betyg i ämnet eller kursen oavsett hans eller hennes prestation. I betygsdokument kunde det markeras genom till exempel anmärkningen ”deltagit”. För att dessa skillnader i betygssystem inte ska utgöra ett hinder för en person att få ett bevis

[15] Regeringens proposition 1990/91:85 Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen och regeringens proposition 1992/93:250 Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux.

om rätt att använda yrkestiteln undersköterska föreslår Socialstyrelsen en bestämmelse om detta i 10 §.

2.4 Krav på godkända betyg för den tid då gymnasiepoäng gavs

En avsikt med den föreslagna regleringen är att så långt som möjligt ringa in vilka ämnen eller kurser som sökanden ska ha godkända betyg i för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Det förutsätter att det går att avgränsa vilka utbildningar på gymnasienivå som kan ligga till grund för yrkestiteln.

Av den nya bestämmelsen i 4 kap. 5 a § andra stycket 1 PSL framgår att den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning efter ansökan ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

Med utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning i 4 kap. 5 a § andra stycket 1 PSL avses, enligt regeringen, en utbildning som innehåller de programgemensamma ämnena som för närvarande anges i punkt 12 i bilaga 1 till gymnasieförordningen (2010:2039) och i föreskrifter som meddelats med stöd av gymnasieförordningen. Sådan utbildning kan läsas på vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan men också genom ett yrkespaket som en sammanhållen yrkesutbildning på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan eller på komvux.[16]

Vidare framgår av punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2021:739) om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) att den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning *enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gäller eller har gällt före den 1 juli 2023* ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om ansökan lämnas in senast den 30 juni 2033. Av propositionen anges som exempel på sådan utbildning det omvårdnadsprogram som fanns mellan 2000 och 2011 och utbildning från vård- och omsorgsprogrammet enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gällde fram till den 1 juli 2021.[17]

De programgemensamma ämnena i det nuvarande vård- och omsorgsprogrammet uppgår till 1 400 gymnasiepoäng. Av dessa utgör 1 250 gymnasiepoäng vård- och omsorgskurser. De resterande 150 gymnasiepoängen utgörs av 100 respektive 50 poäng svenska och samhällskunskap.

Skolverkets nationella yrkespaket undersköterska (yrkespaketet) uppgår till 1 500 gymnasiepoäng. Det har samma innehåll som de programgemensamma ämnen på vård- och omsorgsprogrammet, med den skillnaden att det också ingår 100 gymnasiepoäng vård och omsorg specialisering.

I vissa av vård- och omsorgsprogrammets föregångare, särskilt ovannämnda omvårdnadsprogram som fanns mellan 2000–2011, hade eleverna större

[16] Prop. 2020/21:175 s. 79.
[17] Prop. 2020/21:175 s. 82.

utrymme att själva välja kurser. Det innebär att färre kurser inom vård och omsorg var obligatoriska.

2.4.1 Godkända betyg om 1 240 gymnasiepoäng i ämnen eller kurser med inriktning mot vård och omsorg

Som framgår ovan har en utgångspunkt i arbetet varit att förslaget till föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor så långt som möjligt ska säkerställa en enhetlig kompetensnivå för de som får bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska oavsett när i tid sökanden har läst sin vård- och omsorgsutbildning.

För utbildningar med gymnasiepoäng föreslår Socialstyrelsen ett krav på godkända betyg om 1 240 gymnasiepoäng i ämnen eller kurser med inriktning mot vård och omsorg (5 §). Socialstyrelsen har valt den här nivån då den ligger mycket nära omfattningen av ämnen eller kurser med inriktning mot vård och omsorg som ingår i det nuvarande vård och omsorgsprogrammet och yrkespaketet inom den kommunala vuxenutbildningen. Nivån har också varit möjlig att uppnå i äldre utbildningar med inriktning mot vård och omsorg med gymnasiepoäng då eleverna hade stort utrymme att själva välja ämnen eller kurser. Det förutsätter dock att eleven valde ämnen eller kurser med inriktning mot vård och omsorg i tillräcklig utsträckning. För vissa perioder kan kravet te sig som högt. Socialstyrelsen bedömer dock att det är nödvändigt för att syftet att säkerställa en enhetlig kompetensnivå ska uppnås. Som framgår i avsnitt 2.6.4 nedan så föreslår vi också en bestämmelse (8 §) om att den som inte helt uppfyller kraven på godkända betyg under vissa förutsättningar ändå kan få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om han eller hon också har andra meriter som till exempel viss arbetslivserfarenhet.

2.4.2 Krav på godkända betyg i svenska

Undersköterskeyrket kräver också en god språklig kompetens. Språklig kompetens är en grundförutsättning för att undersköterskan ska kunna utföra sina arbetsuppgifter med kvalitet och säkerhet. Det innebär inte bara att han eller hon behöver kunna tala och skriva svenska. Undersköterskan behöver till exempel kunna förstå komplexa instruktioner, kunna anpassa sitt språk efter brukares, patienters och andra yrkesgruppers förutsättningar och behov samt kunna dokumentera på ett ändamålsenligt sätt. Bristande språklig kompetens kan påverka känslan av trygghet och sammanhang för patienter och brukare. Språklig kompetens är också viktig för att säkerställa patientens eller brukarens rätt till självbestämmande och delaktighet. Samtidigt har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i sina iakttagelser 2019 rapporterat om kvalitetsbrister gällande personalens språkliga kompetens.[18] Även Coronakommissionen har påtalat att kommunerna måste genomföra språkutbildningsinsatser för omsorgspersonal som saknar tillfredsställande språkkunskaper.[19] Betydelsen av att personalen har

[18] Inspektionen för vård och omsorg. Vad har IVO sett 2019. Stockholm 2020.
[19] SOU 2020:80, Äldreomsorgen under pandemin s. 193,194, 250 och 254.

nödvändiga kunskaper i det svenska språket har framkommit även i andra utredningar som berör personalens kompetens.[20]

Socialstyrelsen föreslår därför krav på godkända betyg i 100 gymnasiepoäng i ämnet svenska eller svenska som andraspråk (5 §). Det motsvarar vad som ingår i

- de programgemensamma ämnena i vård- och omsorgsprogrammet,
- yrkespaketet undersköterska och
- Vård- och omsorgscolleges[21] krav för diplom för undersköterskor.

Det överensstämmer också med rekommendationerna i

- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning och
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.

För den som påbörjade sin utbildning före den 1 juli 2023 föreslår Socialstyrelsen ett lägre krav på godkända betyg om minst 80 gymnasiepoäng i svenska eller svenska som andraspråk. Det beror på att kursen Svenska A under en period omfattade 80 gymnasiepoäng.

2.5 Krav på godkända betyg för äldre utbildningar utan gymnasiepoäng

Som framgår ovan infördes gymnasiepoängen först på 1990-talet, dessförinnan styrdes utbildningens omfattning och uppdelning i ämnen av timplaner. Eleverna fick terminsbetyg och ett avgångsbetyg i samband med avslutad utbildning. Av betygen framgick inte i vilken omfattning som en elev hade läst ett visst ämne. Det går inte heller att på ett enkelt sätt att jämföra timmar från timplanerna med gymnasiepoäng, bland annat eftersom det inte alltid funnit en tydlig och enkel koppling mellan antalet lästa gymnasiepoäng och undervisad tid. Kraven på godkända betyg kan därför inte utformas på samma eller liknande sätt för dessa äldre utbildningar som för utbildningar med gymnasiepoäng.

2.5.1 Godkända betyg i ämnen eller kurser från vårdlinjen, social servicelinjen, omvårdnadslinjen och annan motsvarande utbildning

Av ovan angiva skäl föreslår Socialstyrelsen en bestämmelse i 6 § i föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor för de som har äldre utbildningar utan gymnasiepoäng. Bestämmelsen föreslås gälla för de som har gått social servicelinje, de grenar och varianter av vård- och omvårdnadslinjerna där huvudinriktningen var vård och omsorg, och för annan motsvarande utbildning på gymnasienivå. Socialstyrelsen kan konstatera att vårdlinjen

[20] SOU 2019:20, Stärkt kompetens i vård och omsorg s. 118 och SOU 2021:52, Vilja, välja vård och omsorg s. 17, 144 f och 167 f.

[21] Vård- och omsorgscollege är en förening som drivs av fackförbundet Kommunal tillsammans med Sveriges kommuner och regioner (SKR), Sobona - Kommunala företagens arbetsgivarorganisation, Vårdföretagarna och Fremia

och omvårdnadslinjen hade många grenar och varianter. Socialstyrelsen bedömer att det är rimligt att endast de grenar och varianter där huvudinriktningen var vård och omsorg bör kunna leda till ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

Bestämmelsen innebär att den som har gått en av de utbildningar som anges i 6 § ska ha godkända betyg i alla de ämnen eller kurser med inriktning mot vård och omsorg som ingick i utbildningen för att kunna få bevis om yrkestiteln. Därutöver krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk.

Det är inte möjligt att omnämna alla relevanta utbildningar direkt i bestämmelsen. Därför införs också en möjlighet för den som har en annan motsvarande utbildning på gymnasienivå att få bevis om yrkestiteln undersköterska. Bestämmelsen (6 § första stycket 3) är avsedd att omfatta även t.ex. de som har äldre utbildningar utan gymnasiepoäng från den kommunala vuxenutbildningen eller så kallade specialkurser som fanns inom gymnasieskolan. Bestämmelsen innebär att sökanden behöver ha godkända betyg i alla ämnen inom vård och omsorg som ingick i den aktuella utbildningen samt i svenska eller svenska som andraspråk.

2.6 Vad som ska anses utgöra förvärvad motsvarande kompetens

Av 4 kap. 5 a § andra stycket 2 PSL framgår att även den som har förvärvat en kompetens som motsvarar en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunala vuxenutbildning ska få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Enligt regeringen kan motsvarande kompetens till exempel avse en undersköterskeutbildning från folkhögskola eller genom uppdragsutbildning, eller en utbildning till legitimerad sjuksköterska. Vidare framför regeringen att arbetslivserfarenhet i sig inte kan utgöra motsvarande kompetens i den mening som avses i bestämmelsen.[22]

Som framförts ovan har undersköterskeyrket inte varit reglerat tidigare och det har erbjudits många olika vård och omsorgsutbildningar med olika innehåll utanför gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Eftersom innehållet i de här utbildningarna har varierat bedömer Socialstyrelsen att de kan vara relevanta i olika grad för att få den skyddade yrkestiteln. Många kan också ha gått flera olika utbildningar. Det kan till exempel handla om personer som har kompletterat viss gymnasieutbildning med uppdragsutbildning via sin arbetsgivare, utbildning på folkhögskola eller inom kommunal vuxenutbildning. Andra kan ha viss vård- och omsorgsutbildning på gymnasienivå utan att nå upp till kraven på godkända betyg i de föreslagna 5 och 6 §§, men genom andra meriter ha rätt kompetens för att få den skyddade yrkestiteln undersköterska. Socialstyrelsens regler behöver därför kunna hantera även detta så att personer med rätt kompetens i så stor utsträckning som möjligt ska kunna få den skyddade yrkestiteln utan att vi gör avkall på målsättningen om en ändamålsenlig och enhetlig kompetensnivå.

[22] Prop. 2020/21:175 s. 79.

2.6.1 Samma krav på utbildningsinnehåll och godkända betyg i utbildningar utanför gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning

Socialstyrelsen bedömer att om utbildningar från andra utbildningsanordnare ska kunna ge motsvarande kompetens så måste de uppfylla samma krav på utbildningsinnehåll som utbildningarna från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Den som har en utbildning från en annan utbildningsanordnare behöver också kunna visa att han eller hon har uppnått godkända resultat. Socialstyrelsen bedömer att det kan göras genom betyg på gymnasienivå. Sådana betyg kan utfärdas utanför gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen, förutsatt att utbildningsanordnaren har betygsrätt. Vi har därför utformat 5–6 §§ i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor så att även personer som gått utbildningar utanför gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning omfattas av dem.

2.6.2 Intyg från folkhögskola får ersätta godkända betyg

Socialstyrelsen bedömer också att intyg från folkhögskola bör kunna gälla som godkända betyg vid tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor. Vi föreslår därför en bestämmelse om detta i 11 §. Folkhögskolornas verksamhet är, till skillnad från andra utbildningsanordnare utanför gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, reglerad i förordning genom krav på statsbidrag.[23] Intyg från folkhögskola kan också ge behörighet till högskolestudier. Folkhögskolorna får vidare ses som en sedan länge etablerad del av det svenska utbildningsväsendet.

För att ett intyg från en folkhögskola ska kunna ersätta godkända betyg behöver det framgå av intyget vilka ämnen eller kurser som har ingått i utbildningen och att den som har läst utbildningen har uppnått godkända resultat. Vad Socialstyrelsen erfar kan det ha förekommit tidigare att folkhögskolor har utfärdat intyg över utbildningar som kan vara relevanta men där det inte framgår om den som har läst utbildningen har uppnått godkända resultat eller inte. Socialstyrelsen bedömer att det är rimligt att även sådana intyg kan ersätta godkända betyg för den som påbörjade sin utbildning på folkhögskolan före den 1 juli 2023.

2.6.3 Kombination av utbildningar med och utan gymnasiepoäng

För att säkerställa att personer med rätt kompetens inte utesluts från möjligheten att få den skyddade yrkestiteln föreslår Socialstyrelsen också en bestämmelse i 7 § som innebär att en person som har en kombination av utbildningar med och utan gymnasiepoäng, men där ingen av utbildningarna i sig är tillräckliga för att få titeln, ska kunna få titeln ändå om utbildningarna tillsammans kan anses motsvara nivån på kraven i bestämmelserna i 5–6 §§. Det kan t.ex. röra sig om personer som har en äldre utbildning utan gymnasiepoäng men inte helt uppfyller kraven på godkända betyg i den utbildningen och som sedan har kompletterat med utbildning med gymnasiepoäng inom den kommunala vuxenutbildningen.

[23] Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

2.6.4 Utbildning på gymnasienivå tillsammans med andra meriter

I 8 § i förslaget till föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor föreslår Socialstyrelsen även en regel som är avsedd att möjliggöra för personer som har vård- och omsorgsutbildning på gymnasienivå utan att helt nå upp till kraven på godkända betyg i de föreslagna 5–7 §§, men som genom andra meriter kan anses ha rätt kompetens för arbetet som undersköterska att få den skyddade yrkestiteln. Myndigheten bedömer att det är motiverat med en sådan regel, men att den bör begränsas till att gälla för dem som påbörjade sin utbildning före den 1 juli 2023.

För att omfattas av regeln gäller att man ska ha viss utbildning på gymnasienivå med inriktning mot vård och omsorg och en eller flera andra relevanta meriter. De meriter som anges i bestämmelsen är arbetslivserfarenhet, högre utbildning inom vård och omsorg och andra relevanta meriter.

Arbetslivserfarenheten ska vara från arbete som undersköterska eller i något annat närliggande yrke. Socialstyrelsen föreslår också ett allmänt råd med exempel på vad närliggande yrken kan vara.

Vården och omsorgens verksamheter och deras förutsättningar har förändrats mycket över tid och fortsätter att göra det. Kompetens är också en färskvara. Det är därför rimligt att arbetslivserfarenheten måste vara av en viss omfattning för att kunna vägas in i bedömningen, och att den inte heller ligger alltför långt tillbaka i tiden. Socialstyrelsens förslag innebär därför att arbete som undersköterska eller i ett närliggande yrke endast får beaktas i bedömningen om arbetslivserfarenhetens omfattning motsvarar heltid under minst ett år de senaste fem åren före ansökan.

Det krävs också att meriterna sammantaget motsvarar nivån på kraven som ställs i bestämmelserna om godkända betyg (5–7 §§) för att bevis om rätt att använda den skyddade yrkestiteln ska kunna utfärdas. Det är en sammantagen bedömning som måste göras i varje enskilt fall. I den sammantagna bedömningen skulle till exempel ett års arbetslivserfarenhet kunna kompensera en mindre brist i utbildningen, medan en längre arbetslivserfarenhet skulle kunna kompensera en något större brist i utbildningen.

2.7 Undersköterskor som är utbildade i andra länder

Undersköterskor som är utbildade i andra länder kommer också att ansöka om den skyddade yrkestiteln. För att säkerställa en rättssäker och effektiv hantering av dessa ärenden föreslår Socialstyrelsens ändringar i HSLF-FS 2016:64 och HSLF-FS 2017:80. Förslagen innebär bland annat nya titlar på författningarna i och med att undersköterskor ska omfattas av dem. Socialstyrelsen bedömer att det är mer ändamålsenlig att inkorporera undersköterskeyrket i dessa befintliga regelverk för bedömning av yrkeskvalifikationer än att ta fram en ny särskild författning för utlandsutbildade undersköterskor.

Undersköterskor som utbildats i länder inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz kommer enligt förslaget att omfattas av reglerna i HSLF-FS 2016:64 och undersköterskor som utbildats i andra länder (tredjeland) kommer att omfattas av reglerna i HSLF-FS 2017:80.

2.7.1 Förutsätter förordningsändringar

Som vi har tagit upp i avsnitt 1.3.2 ovan förutsätter de föreslagna ändringarna i HSLF-FS 2016:64 och HSLF-FS 2017:80 att de förordningsändringar som föreslagits i SOU 2019:20 beslutas. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

För HSLF-FS 2016:64, som gäller undersköterskor som är utbildade i andra länder inom EES och i Schweiz, innebär förslagen i SOU 2019:20 bland annat att de ska omfattas av reglerna om förhandsunderrättelser och nödvändiga språkkunskaper i 5 kap. 2 och 15 §§ PSF. Enligt förslagen i SOU 2019:20 ska undersköterskorna dock inte omfattas av reglerna om förhandskontroll och tidsbegränsade behörighetsbevis.

För HSLF-FS 2017:80, som gäller undersköterskor som är utbildade tredjeland, innebär förslaget i SOU 2019:20 att dessa undersköterskor kommer att omfattas av reglerna om kompletterande utbildning och praktisk tjänstgöring, nödvändiga kunskaper i svenska författningar samt nödvändiga språkkunskaper i 6 kap. 1 § PSF.

2.7.2 Förslag till ändringar i HSLF-FS 2016:64

Författningsförslaget innebär att undersköterskor som utbildats i andra länder inom EES eller i Schweiz kommer att ingå i tillämpningsområdet för HSLF-FS 2016:64. De kommer då att omfattas av bland annat reglerna i 4–6 kap. HSLF-FS 2016:64 om språkkunskaper, förutsättningar för att få legitimation eller annat behörighetsbevis och förhandsunderrättelse.

Ändringar i allmänna råd om nödvändiga språkkunskaper

Författningsförslaget innebär också en justering av befintliga allmänna råd till bestämmelserna i 4 kap. 1 § och 6 kap. 2 § om hur nödvändiga språkkunskaper kan visas.

För undersköterskorna föreslår vi en delvis annan nivå i hur de kan visa nödvändiga språkkunskaper än vad som gäller för legitimationsyrkena idag. Det gäller möjligheten att visa sådana kunskaper genom godkänt resultat i gymnasiekurser i svenska eller svenska som andraspråk. Vi föreslår att de kan visa tillräckliga kunskaper genom godkänt resultat i svenska 1 eller svenska som andraspråk 1, medan svenska 3 och svenska som andraspråk 3 är det som gäller för legitimationsyrkena. Vi har valt svenska 1 och svenska som andraspråk 1 för att de motsvarar nivån som vi kräver för svenskutbildade enligt 5 § i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor och som vi har bedömt är en ändamålsenlig nivå (se avsnitt 2.4.2).

En annan del av det allmänna rådet är att nödvändiga språkkunskaper kan visas genom godkänt resultat på prov i svenska, danska eller norska på en nivå enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS). Här föreslår vi nivå B2. De olika nivåerna enligt GERS motsvarar inte nivåerna i svenskakurserna i gymnasieskolan och när vi har jämfört GERS-nivåerna med den kompetens som behövs för att arbeta som undersköterska har vi bedömt att nivå B2 är den nivå som behövs för att visa nödvändiga språkkunskaper för undersköterskeyrket.

Ytterligare än förändring som vi föreslår för undersköterskorna i de allmänna råden är att kunskaperna kan visas genom ett intyg från en vårdgivare eller från någon som bedriver verksamhet enligt SoL eller LSS. För legitimationsyrkena gäller motsvarande möjlighet idag endast intyg från vårdgivare. Men eftersom undersköterskeyrket också är ett yrke för verksamheter enligt SoL och LSS bedömer vi att det allmänna rådet även ska omfatta intyg från sådana verksamheter.

Förhandsunderrättelser för undersköterskor

Enligt förslagen i SOU 2019:20 ska undersköterskor omfattas av reglerna om förhandsunderrättelse i 5 kap. 2 PSF men inte av bestämmelserna om förhandskontroll i 5 kap. 5 § PSF.

I 6 kap. 2 § HSLF-FS 2016:64 finns en bestämmelse om vilka handlingar som ska bifogas en förhandsunderrättelse och den bestämmelsen kommer att vara tillämplig också för undersköterskor enligt vårt förslag. Vi föreslår dock att undersköterskorna ska undantas från vissa av kraven på de handlingar som ska bifogas. Det gäller kravet på intyg som bekräftar att den som skickar underrättelsen inte har dömts för något brott, eftersom eventuell brottslighet inte utgör ett hinder för svenskutbildade undersköterskor att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln. Och de föreslagna undantagen gäller även kravet att bifoga bevis på yrkeskvalifikationer. Eftersom undersköterskorna enligt förslagen i SOU 2019:20 inte omfattas av reglerna om förhandskontroll är det inte motiverat att kräva detta.

2.7.3 Förslag till ändringar i HSLF-FS 2017:80

Socialstyrelsens föreslår att undersköterskor som är utbildade i tredjeland ska omfattas av HSLF-FS 2017:80. Det innebär bl.a. att reglerna i 4–9 §§ HSLF-FS 2017:80, som anger förutsättningarna för att få ett behörighetsbevis utan kompletterande utbildning, blir tillämpliga för dem. Det handlar om regler om jämförbar utbildning, kunskapsprov, praktisk tjänstgöring, kunskaper i svenska författningar och nödvändiga språkkunskaper.

Lika som i HSLF-FS 2016:64 finns även i HSLF-FS 2017:80 allmänna råd om hur nödvändiga språkkunskaper kan visas. I denna del föreslår vi motsvarande ändringar som vi redogjort för ovan angående HSLF-FS 2016:64. En skillnad är dock att HSLF-FS 2017:80 idag inte har någon motsvarighet till det allmänna rådet i HSLF-FS 2016:64 om att språkkunskaper kan visas genom intyg från en vårdgivare för legitimationsyrkena. Vi bedömer att det vore ändamålsenligt med en sådan möjlighet även för personer i legitimationsyrkena som är utbildade i tredjeland och föreslår därför att detta läggs till i det allmänna rådet. För undersköterskor bedömer vi, lika som för de som är utbildade inom EES och i Schweiz, att språkkunskaper även kan visas med intyg från någon som bedriver verksamhet enligt SoL eller LSS. De allmänna råden om hur språkkunskaper kan visas får således samma utformning i de båda författningarna.

3. Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att genomföra förberedande insatser för att myndigheten den 1 juli 2023 ska kunna ta emot ansökningar och utfärda bevis om skyddad yrkestitel för undersköterska. Förberedelserna avser bl.a. att ta fram föreskrifter. Om ingen reglering kommer till stånd blir det svårare att genomföra reformen. Som vi har angett i avsnitt 2 ovan behövs myndighetsföreskrifter som preciserar lagreglerna om undersköterskетiteln. Socialstyrelsen bedömer att den föreslagna regleringen är nödvändig för en effektiv och rättssäker ärendehantering hos myndigheten. Det är särskilt viktigt eftersom yrket inte har varit reglerat tidigare och ett mycket stort antal personer väntas ansöka om titeln initialt (se avsnitt 4.1 nedan).

Ett syfte med hela reformen är att säkerställa en enhetlig lägsta kompetensnivå för undersköterskeyrket. Det är Socialstyrelsens bedömning att detta syfte inte kan uppnås utan regler i föreskrifter, likt dem som vi föreslår. Det behöver också vara så tydligt som möjligt för den som ansöker om bevis om den skyddade yrkestiteln vad som gäller.

3.1 Alternativa lösningar

3.1.1 Mer detaljerade regler för det nya vård- och omsorgsprogrammet

Socialstyrelsen har övervägt att föreslå mer detaljerade regler för det nuvarande vård- och omsorgsprogrammet som gäller för elever som påbörjade sin utbildning från och med 1 juli 2021. I förarbetena till lagregleringen av undersköterskетiteln anger regeringen att lagkravet på utbildning avser vissa kurser i vård och omsorgsprogrammet.[24] De aktuella kurserna ingår också i yrkespaket undersköterska. Mot denna bakgrund kan det framstå som ändamålsenligt med en reglering som listar just vilka kurser som krävs. Flera skäl talar dock emot en sådan mer detaljerad reglering:

- Syftet med reformen om en enhetlig kompetensnivå riskerar att gå förlorad om vi utformar regler med olika krav för olika tidsperioder.
- Olika regler för olika tidsperioder gör det svårare att veta vad som gäller och att handlägga ansökningar från personer som har delar av sin utbildning från de olika perioderna.
- Detaljerade regler blir lättare inaktuella. En mer detaljerad reglering med en lista med de kurser som krävs skulle behöva revideras så snart reglerna om utbildningsinnehåll i gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning ändras.

3.1.2 Högre utbildningar som motsvarande kompetens

Socialstyrelsen har övervägt om någon eftergymnasial utbildning inom vård och omsorg, framför allt sjuksköterskeutbildningen, skulle kunna anses ge motsvarande kompetens som vård- och omsorgsprogrammet. I propositionen anges att motsvarande kompetens kan avse t.ex. en utbildning till legitimerad

[24] Prop. 2020/21: 175 s. 79.

sjuksköterska.[25] Myndigheten kan dock konstatera att sjuksköterskeutbildning saknar vissa områden som ingår i vård- och omsorgsprogrammet, främst social omsorg och funktionsförmåga och funktionsnedsättning.

Socialstyrelsen har också övervägt om det finns utbildningar inom yrkeshögskolan som skulle kunna anses ge en motsvarande kompetens som vård- och omsorgsprogrammet, till exempel utbildningar till specialistundersköterska. Men vad myndigheten har erfarit bygger sådana utbildningar vidare på en undersköterskekompetens och innehåller inte den kompetensen i sig. Det finns dock inte något som säkerställer att de som läser sådana utbildningar har läst vård och omsorgsprogrammet eller motsvarande utbildning i kommunal vuxenutbildning.

3.1.3 Krav på godkända betyg i samhällskunskap

Kunskaper i samhällskunskap är relevanta för arbetet som undersköterska. En undersköterska behöver ha grundläggande kunskaper om de demokratiska och politiska system som styr vården och omsorgen. Undersköterskor arbetar ofta i gränslandet mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst där olika samhällsinstitutioner arbetar tillsammans vilket ställer krav på en god grundkompetens i samhällskunskap. Undersköterskan hjälper också brukare i det dagliga livet och behöver vara orienterad i samhället. I propositionen anger också regeringen att med utbildning med inriktning mot vård och omsorg avses en utbildning som innehåller de programgemensamma ämnena från vård- och omsorgsprogrammet, där 50 gymnasiepoäng samhällskunskap ingår.[26]

Socialstyrelsen har därför övervägt att föreslå krav på godkända betyg i 50 gymnasiepoäng i samhällskunskap (5 §) vilket motsvarar vad som ingår i yrkespaketet och i vård- och omsorgscolleges krav för diplom för undersköterskor. I vård- och omsorgsprogrammet ingår idag 100 gymnasiepoäng samhällskunskap. Myndigheten kan dock inte ställa motsvarande krav för utlandsutbildade undersköterskor. I vissa äldre svenska gymnasieutbildningar med inriktning mot vård och omsorg var samhällskunskap inte heller obligatoriskt. Och även inom kommunal vuxenutbildning har det, vad Socialstyrelsen erfar, förekommit vård- och omsorgsutbildningar utan samhällskunskap. Sammantaget bedömer myndigheten därför att det inte vore proportionerligt att ställa krav på godkända betyg i samhällskunskap.

I de fall kompetens inom samhällskunskap är särskilt angelägen för en viss tjänst bör arbetsgivaren kunna säkerställa det i rekrytering och kompetensutveckling.

3.1.4 Inga krav på svenska bakåt i tiden

Inom kommunal vuxenutbildning finns inte något reglerat program eller annat reglerat utbildningspaket för undersköterskeyrket. Skolverkets nationella yrkespaket undersköterska är endast en rekommendation och det tillkom först 2018. Vård- och omsorgscolleges utbildningspaket tillkom 2008. Båda paketen innehåller svenska sedan 2018. Det här innebär att det har förekommit

[25] Prop. 2020/21:175 s. 36 och 79.
[26] Prop. 2020/21:175 s. 79.

utbildningspaket inom kommunal vuxenutbildning som avsett utbildning till undersköterska där svenska inte har ingått.

Socialstyrelsen har mot denna bakgrund övervägt att inte ställa något krav om godkända betyg i svenska för personer som påbörjat sin utbildning före den 1 juli 2023. Myndigheten har dock bedömt att det skulle utgöra ett alltför för stort avsteg från målsättningen om en enhetlig kompetensnivå för undersköterskor, där kunskaper i svenska är en viktig del. Som framgår i avsnitt 2.6.4 ovan så föreslår vi också en bestämmelse om att den som inte helt uppfyller kraven på godkända betyg under vissa förutsättningar ändå kan få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om han eller hon också har andra meriter som till exempel viss arbetslivserfarenhet.

3.1.5 Möjlighet att beakta andra meriter än godkända betyg även framåt i tiden

Socialstyrelsen har övervägt att låta bestämmelsen i den föreslagna 8 § även gälla för den som påbörjade sin utbildning efter den 30 juni 2023 (se avsnitt 2.6.4). De skulle då kunna få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska även om de inte helt uppfyller kraven på godkända betyg, om de har andra relevanta meriter som till exempel arbetslivserfarenhet som undersköterska eller i ett närliggande yrke. Syftet med bestämmelsen är dock främst att säkerställa att personer som har rätt kompetens ska kunna få bevis om rätt att använda den skyddade yrkestiteln även om de inte helt uppfyller kraven på godkända betyg i 5–7 §§. Det gör sig främst gällande för de som redan arbetar som undersköterskor och som har utbildat sig före de nya kraven tillkom.

3.1.6 En regel för utbildningar från gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning

Utifrån målsättningen att säkerställa en enhetlig kompetensnivå har Socialstyrelsen försökt att ta fram en regel för krav på godkända betyg från gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning som kan fungera för alla som har gått sådan utbildning oavsett när. Det skulle också gå väl ihop med en annan målsättning som vi har, att ta fram så enkla regler som möjligt för att förenkla för både myndigheten som ska pröva ansökningar om bevis och för de ansöker om bevis. Eftersom utbildningarna har sett så olika ut har det dock inte varit möjligt att ta fram en sådan regel.

4. Berörda av regleringen

4.1 Undersköterskor och närliggande yrken

Undersköterskor och personer som arbetar i närliggande yrken är de som är direkt berörda av våra förslag till föreskrifter och allmänna råd. Anledningen till att även personer i närliggande yrken är berörda är att undersköterskетiteln inte används inom vissa verksamheter inom vården och omsorgen trots att de som arbetar där ofta har vård och omsorgsutbildning och utför liknande arbetsuppgifter.

4.1.1 Antalet undersköterskor och personer i närliggande yrken och deras utbildningsbakgrund

Undersköterskor är en av de allra största yrkesgrupperna i Sverige. De arbetar framförallt i den kommunalt finansierade vården och omsorgen samt i den regionfinansierade hälso- och sjukvården. I Statistiska centralbyråns (SCB) yrkesregister med yrkesstatistik framgår att det fanns 175 332 personer 16–64 år som var anställda som undersköterskor år 2020. Därtill kommer att yrkesutövare med samma eller liknande utbildningsbakgrund kan ha olika tjänstetitlar, exempelvis boendestödjare, behandlingsassistent, sjukvårdare, skötare eller stödassistent. Ytterligare 250 767 personer arbetade inom de närliggande yrken som framgår av tabell 1.

Tabell 1. Anställda undersköterskor och i närliggande yrken 2020 (16–64 år) samt deras utbildning

Yrkesgrupp	Antal	Andel med utbildning: hälso- och sjukvård samt social omsorg
Behandlingsassistenter och socialpedagoger m.fl.	17 797	41 %
Undersköterskor, hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende	128 985	63 %
Undersköterskor, habilitering	347	46 %
Undersköterskor, vård- och specialavdelning	38 132	70 %
Undersköterskor, mottagning	7 868	72 %
Barnsköterskor	1 042	83 %
Ambulanssjukvårdare	855	68 %
Vårdbiträden	77 003	19 %
Skötare	17 391	50 %
Vårdare, boendestödjare	70 157	44 %
Personliga assistenter	66 522	22 %
TOTALT	**426 099**	**45 %**

Källa: Statistiska centralbyrån, yrkesregistret med yrkesstatistik och Svensk utbildningsnomenklatur (SUN)

Alla de närliggande yrkesgrupperna är inte lika direkt berörda av förslagen men även inom dessa yrken finns det med stor sannolikhet personer som kommer att uppfylla kraven för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Det gäller t.ex. personer som idag är anställda som vårdbiträden. Det kan i och för sig ses som ett annat yrke, yrkespaketet vårdbiträde inom kommunal vuxenutbildning är till exempel mindre omfattande än yrkespaketet undersköterska. I praktiken förekommer det dock att vårdbiträden och undersköterskor utför samma arbetsuppgifter.

Undersköterskorna är en yrkesgrupp med skiftande utbildningsbakgrund. De som i dag arbetar som undersköterskor har i många fall antingen genomgått en gymnasieutbildning inom vård och omsorg eller någon form av vuxenutbildning med motsvarande kursinnehåll. I betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg anges att runt en fjärdedel av de yrkesverksamma undersköterskorna genomgått en gymnasieutbildning inom vård och omsorg, vilket är en minskning från 63 procent sedan början av 1990-talet. Samtidigt har, enligt betänkandet, antalet vuxenutbildningar och andelen elever som genomgått någon form av

vuxenutbildning inom vård och omsorg ökat markant. Omkring tre fjärdedelar av de yrkesverksamma undersköterskorna har genomgått en sådan utbildning.[27] Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har 9 av 10 undersköterskor i kommuner och regioner vård och omsorgsutbildning. Bland vårdbiträdena har 29 procent sådan utbildning enligt SKR och bland stödassistenter och stödpedagoger rör det sig om 71 procent.[28]

Enligt uppgifter från yrkesregistret med yrkesstatistik samt SUN från SCB har dock endast ungefär hälften av undersköterskorna och de som är anställda i närliggande yrkesgrupper en utbildning inom kategorierna hälso- och sjukvård samt social omsorg (se tabell 1). Skillnaden kan till viss del förklaras av att vi tagit med fler yrkesgrupper än betänkandet och SKR och att statistiken i SUN endast visar den högsta utbildning som en person har. Det innebär till exempel att personer som har en treårig gymnasieutbildning inom något annat område och som senare har utbildat sig inom vård och omsorg i kommunal vuxenutbildning inte syns i statistiken.

Informationen ovan om undersköterskornas och närliggande yrkesgruppers utbildningsbakgrund ger en bild av att tämligen många har någon form av vård och omsorgsutbildning. Det går dock inte att dra några slutsatser om i vilken utsträckning de kommer att nå upp till kraven på godkända betyg eller motsvarande kompetens för yrkestiteln i våra förslag.

4.2 Utförare av vård och omsorg

De föreslagna föreskrifterna och allmänna råden berör även utförare av vård och omsorg, såväl offentliga som privata, så som arbetsgivare eftersom de slår fast kriterierna för vem som ska få använda yrkestiteln undersköterska i deras verksamheter. Omkring två tredjedelar av undersköterskorna och personer i de närliggande yrken som framgår av tabell 1 arbetade 2020 i kommunala och regionala verksamheter och omkring en tredjedel arbetade i enskilt drivna verksamheter.[29]

4.3 Utbildningsanordnare

Socialstyrelsens förslag om föreskrifter och allmänna råd är inte direkt riktade till utbildningsanordnare, varken privata eller offentliga. De innehåller dock krav på godkända betyg och andra regler som rör utbildning på gymnasienivå. Utbildningsanordnare inom gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning och annan utbildning på gymnasienivå är således berörda av förslaget (se också nedan i avsnitt 7.2.1).

4.4 Patienter och brukare

Socialstyrelsens förslag berör även patienter och brukare inom vården och omsorgen. Ett syfte med hela reformen med skyddad yrkestitel för undersköterskor är att fastställa en enhetlig kompetensnivå för yrket. Det kan i sin tur bidra till

[27] SOU 2019:20 s. 74 ff.
[28] Utbildningsbakgrund undersköterskor, vårdbiträden och stödassistenter - SKR Rapportwebb, 2022-06-12.
[29] Uppgifter från Statistiska centralbyråns yrkesregister med yrkesstatistik.

ökad kvalitet, trygghet och säkerhet i vården och omsorgen vilket gagnar dem som patienter och brukare.

4.5 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är den myndighet som ska pröva ansökningar om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Myndigheten kommer då att tillämpa de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden.

5. Barnkonsekvensanalys

Den övergripande reformen att reglera undersköterskетiteln syftar till att säkerställa en enhetlig kompetensnivå för undersköterskor. Kompetens är viktig för att kvalitet i socialtjänst, verksamhet enligt LSS och hälso- och sjukvård ska kunna upprätthållas och utvecklas. Dessa verksamheter spelar en viktig roll för barns hälsa och utveckling och stöttar och hjälper utsatta barn. Undersköterskor och personer i närliggande yrken utgör en stor del av personalen i verksamheterna och de kommer i daglig kontakt med barn i dem. Reformen kan bidra till att stärka barns rättigheter enligt artiklarna 6 och 24 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som anger att barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling samt bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård.

De föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen föreslår preciserar den enhetliga kompetensnivån för undersköterskor genom att ange krav på utbildning och andra relevanta meriter. Myndigheten bedömer att författningsförslaget kan bidra till att barn får vård och omsorg av bättre kvalitet och att förslaget är förenligt med barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen.

6. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Socialstyrelsen grundar sin beslutanderätt på följande bestämmelser.

- **3 kap. 14 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)**
  Socialstyrelsen får enligt bestämmelsen meddela föreskrifter om

  1. krav på godkända betyg i ämnen eller kurser i
  a) en sådan utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning som avses i 4 kap. 5 a § andra stycket 1 patientsäkerhetslagen (2010:659), och
  b) en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gäller eller har gällt före den 1 juli 2023, och
  2. vad som ska anses utgöra en sådan förvärvad motsvarande kompetens som avses i 4 kap. 5 a § andra stycket 2 patientsäkerhetslagen.

- **5 kap. 19 § 1 patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)**
  Socialstyrelsen får enligt bestämmelsen meddela föreskrifter om vilka handlingar som ska bifogas en underrättelse enligt 5 kap. 2 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

- **5 kap. 19 § 4 patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)**
  Socialstyrelsen får enligt bestämmelsen meddela föreskrifter om krav på och kontroll av språkkunskaper enligt 5 kap. 15 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

- **6 kap. 4 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)**
  Socialstyrelsen får enligt bestämmelsen meddela ytterligare föreskrifter om kraven på utbildning, praktisk tjänstgöring, kunskaper i svenska författningar och språkkunskaper för dem som har genomgått sådan utländsk utbildning som avses i 6 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

- **8 kap. 5 § andra stycket första meningen patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)**
  Socialstyrelsen får enligt bestämmelsen meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av bland annat patientsäkerhetslagen (2010:659).

- **10 kap. 1 § första stycket 1 förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer**
  Socialstyrelsen får enligt bestämmelsen meddela föreskrifter om anpassningsperiod och lämplighetsprov.

- **10 kap. 1 § första stycket 4 förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer**
  Socialstyrelsen får enligt bestämmelsen meddela föreskrifter om verkställigheten av bland annat lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

7. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

7.1 Författningsförslaget om skyddad yrkestitel innebär inga kostnadsmässiga konsekvenser

I prop. 2020/21:175 har regeringen beskrivit konsekvenser av att undersköterskетiteln blir lagreglerad. Regeringen bedömer bland annat att lagförslaget inte medför ekonomiska konsekvenser vad gäller kompetensutveckling, validering och löneökningar för kommuner och regioner.[30]

Socialstyrelsens förslag är den sista detaljregleringen i en kedja som krävs för den större reformen för undersköterskeyrket. Förslagen innehåller föreskrifter och allmänna råd med krav på godkända betyg och vad som ska anses vara motsvarande kompetens för att få den skyddade yrkestiteln.

Att undersköterska ska vara en skyddad yrkestitel och att Socialstyrelsen ska pröva ansökningar om att få ett bevis om rätt använda titeln är reglerat i lag. Likaså är det reglerat i lag att det krävs en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning eller motsvarande kompetens för att få ett bevis om rätt att använda titeln. I förarbetena anger

[30] Prop. 2020/21:175 s. 64 ff.

regeringen dessutom att lagkravet på utbildning avser just ämnen och kurser som finns i vård och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan och yrkespaketet undersköterska inom kommunal vuxenutbildning.[31]

Socialstyrelsens förslag innehåller inte krav på att det ska finnas undersköterskor i vård och omsorgsverksamheter eller att verksamheterna måste kompetensutveckla sin personal. Enligt myndighetens bedömning medför våra förslag främst att reformen får de mer detaljerade regler som underlättar det praktiska genomförandet. Socialstyrelsens förslag innebär således inte några direkta effekter som är kostnadsdrivande för de som berörs av regleringen.

7.2 Andra konsekvenser

7.2.1 Utbildningsanordnare

Socialstyrelsens förslag om föreskrifter och allmänna råd är inte direkt riktade till utbildningsanordnare, varken privata eller offentliga. De innehåller dock krav på godkända betyg och andra regler som rör utbildning som kan medföra indirekta konsekvenser för vissa utbildningsanordnare.

För gymnasieskolan medför våra förslag inga konsekvenser, varken för offentligt eller privat drivna skolor. De krav på godkända betyg som vi föreslår för titeln utgår helt från det befintliga vård- och omsorgsprogrammet i gymnasieskolan.

För kommunal vuxenutbildning, såväl för kommunerna som för privata utförare, är en möjlig konsekvens av förslagen att efterfrågan kan komma att öka avseende de ämnen eller kurser som ingår i Socialstyrelsens föreslagna krav för att få den skyddade yrkestiteln. Så kan vara fallet till exempel för personer som behöver komplettera sin utbildning för att nå upp till kraven. Denna möjliga effekt kommer dock att dämpas av de regler om kombination av flera utbildningar samt om möjlighet att beakta andra meriter som vi föreslår i 7–8 §§ i föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

Företag som tillhandahåller relevant vård och omsorgsutbildning utan betyg

Utanför gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen påverkas företag på samma sätt som inom den kommunala vuxenutbildningen om de tillhandahåller utbildningar på gymnasienivå med inriktning mot vård och omsorg som ger betyg (se ovan).

I den mån företag tillhandahåller sådan utbildning som krävs enligt förslagen men utan betyg kan de påverkas indirekt genom eventuell minskad efterfrågan. Det saknas uppgifter om det finns utbildningsanordnare som tillhandahåller sådan utbildning utan betyg. I kontakt med företrädare för branschorganisationen Almega Utbildningsföretagen framkom att de inte kände till företag som endast erbjuder sådana utbildningar. Företrädare för Sveriges Kommuner och Regioner, Svenska Kommunalarbetareförbundet och Vård- och omsorgscollege som Socialstyrelsen haft kontakt med har uppgett att de inte heller känner till sådana utbildningsanordnare. Bland Almega utbildningsföretagens medlemmar och andra företag de känner till finns cirka 15–25 tämligen stora företag som bedriver olika

[31] Prop. 2020/21:175 s. 79.

former av vård- och omsorgsutbildningar på gymnasienivå. De är dock aktiva inom kommunal vuxenutbildning. I den mån de också tillhandahåller utbildningar utan betyg torde en eventuell minskad efterfrågan vägas upp av en ökad efterfrågan av utbildningar med betyg.

Annan vård och omsorgsutbildning utanför gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning

Vad Socialstyrelsen erfar finns också mindre företag som bedriver utbildning inom vård och omsorg utanför gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, framförallt lokalt. De säljer i regel mer skräddarsydda utbildningar som kan fokusera på olika moment eller arbetssätt som till exempel förflyttningsteknik, lågaffektivt bemötande eller motiverande samtal. Dessa utbildningar är av en annan typ än vad våra förslag handlar om och de bör därför inte påverkas av förslagen.

7.2.2 Utförare av vård och omsorg samt undersköterskor och närliggande yrkesgrupper

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd slår fast krav på godkända betyg samt vad som ska anses vara motsvarande kompetens för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Regleringen innebär att personer som arbetar som undersköterska eller i närliggande yrkesgrupper hos utförare av vård och omsorg och som inte når upp till kraven inte får använda yrkestiteln undersköterska när reglerna träder i kraft om de inte har en tillsvidareanställning med yrkestiteln undersköterska den 1 juli 2023.[32] För att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska kan de behöva komplettera sin utbildning. Socialstyrelsen kan konstatera att vissa personer skulle få ett bevis efter ansökan och andra inte även utan Socialstyrelsens föreslagna föreskrifter och allmänna råd. Prövningen skulle då inte avse godkända betyg utan om personen har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning eller motsvarande kompetens enligt reglerna i 4 kap. 5 a § PSL.

Det går inte att dra några slutsatser om i vilken utsträckning de som arbetar som undersköterskor och i närliggande yrkesgrupper idag kommer att nå upp till kraven på godkända betyg eller motsvarande kompetens för yrkestiteln i våra förslag (se avsnitt 4.1 ovan). Den som vill ha ett bevis om rätt att använda yrkestiteln men inte når upp till kraven kan behöva komplettera sin utbildning. En del kommer dock att omfattas av de regler om kombination av flera utbildningar samt om möjlighet att beakta andra meriter än utbildning på gymnasienivå som vi föreslår i 7–8 §§ i föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

[32] Se punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2021:739) om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).

7.3 Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i föreskrifter och allmänna råd för utlandsutbildade undersköterskor

Författningsförslagen som avser ändringar i HSLF-FS 2016:64 och HSLF-FS 2017:80 innebär inga kostnadsmässiga konsekvenser för till exempel vård- och omsorgsutförare eller utbildningsanordnare. Kraven för att de utlandsutbildade undersköterskorna ska få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska regleras främst i lag och förordning (se avsnitt 2.7.1 ovan angående förordningsändringar). De föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen föreslår syftar främst till att tydliggöra hur de utlandsutbildade undersköterskorna ska och kan göra för att uppfylla kraven. De tydliggör på så sätt processen för de utlandsutbildade vilket bidrar till rättssäkerhet och effektivitet.

8. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslagen innehåller nya och ändrade krav för ett reglerat yrke. De har alltså betydelse för den fria rörligheten inom EU för den som vill arbeta som undersköterska i Sverige och den mer specifika regleringen i det så kallade yrkeskvalifikationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer). Socialstyrelsen har genomfört ett inremarknadstest med proportionalitetsprövning enligt reglerna i förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer som finns registrerat i detta ärende. Vi bedömer att de föreslagna föreskriftsändringarna överensstämmer med Sveriges skyldigheter ur ett EU-rättsligt perspektiv.

9. Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen, RF, bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Förslagen i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor innebär inte att kommuner eller regioner får några nya åtaganden eller några nya krav för sina vård- och omsorgsverksamheter. Förslagen medför därför inte något intrång i den kommunala självstyrelsen.

10. Kostnader och intäkter för kommuner och regioner

Socialstyrelsen bedömer att myndighetens förslag inte innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, eller för grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer (se också avsnitt 7 ovan).

11. Effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

I avsnitt 7 ovan beskriver Socialstyrelsen de konsekvenser som våra förslag kan ha för företag. Vi bedömer att konsekvenserna inte är av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

12. Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser

Socialstyrelsen avser att fatta beslut om de föreslagna författningarna under våren 2023. Författningarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023, det vill säga samtidigt som reglerna om skyddad yrkestitel för undersköterskor i PSL, LSS och SoL träder i kraft. Socialstyrelsen förbereder också informationsinsatser kopplade till de föreslagna författningarna och till att Socialstyrelsen ska hantera ansökningar om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska.

13. Kontaktpersoner

Anders Kring, Jurist, Socialstyrelsen
lars-anders.kring@socialstyrelsen.se

Sayran Khayati, Jurist, Socialstyrelsen
sayran.khayati@socialstyrelsen.se

Rättsavdelningen
Anders Kring
lars-anders.kring@socialstyrelsen.se
Sayran Khayati
Sayran.khayati@socialstyrelsen.se

Inremarknadstest med proportionalitetsprövning

Med anledning av nya föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor

Inledning

Av förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer följer bland annat att den myndighet som utarbetar ett förslag till föreskrifter som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke ska genomföra ett inremarknadstest. Socialstyrelsen har utarbetat förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor samt förslag till ändringar i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården. I detta dokument redovisas det inremarknadstest som myndigheten har genomfört.

Socialstyrelsens förslag är en del av en större reform

Socialstyrelsens förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor är en del av en större reform. Att yrkestiteln undersköterska ska bli skyddad är reglerat i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I 4 kap. 5 a § PSL anges också krav som gäller för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. De kraven är att den som vill få titeln ska ha

1. en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning,
2. förvärvat en kompetens som motsvarar den som uppnås genom en sådan utbildning som avses i 1.

I punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2021:739) om ändring i patientsäkerhetslagen anges också att i det fall en ansökan om bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska lämnas in senast den 30 juni 2033 ska bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska utfärdas till den som har en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller

kommunal vuxenutbildning enligt de bestämmelser om utbildningsinnehåll som gäller eller har gällt före den 1 juli 2023.

Regeringen har genomfört ett inremarknadstest med proportionalitetsprövning för lagregleringen i regeringens proposition 2020/21:175 Stärkt kompetens i vård och omsorg – reglering av undersköterskeyrket.[1] Utredningen Reglering av yrket undersköterska gjorde också ett inremarknadstest med proportionalitetsprövning som finns i betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg.[2] Socialstyrelsens inremarknadstest med proportionalitetsprövning omfattar alltså inte hela reformen för undersköterskeyrket utan det kompletterar de test som regeringen och utredningen har gjort och fokuserar på just den reglering som Socialstyrelsen föreslår.

Övergripande om Socialstyrelsens förslag

I Socialstyrelsens förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor finns bestämmelser som kompletterar regleringen i PSL om krav för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Socialstyrelsens förslag innehåller ytterligare reglering om vad som ska krävas för att få ett sådant bevis. Förslaget innehåller

- regler om krav på godkända betyg eller intyg från utbildningar på gymnasienivå med inriktning mot vård och omsorg, och
- en så kallad ventilbestämmelse om att den som har påbörjat sådan utbildning före den 1 juli 2023 men inte helt når upp till kraven på godkända betyg ändå kan få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska om han eller hon har arbetslivserfarenhet, eftergymnasial utbildning inom vård och omsorg eller andra relevanta meriter.

I Socialstyrelsens förslag till ändring i myndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården föreslår vi en ändring som innebär ett nytt krav. Det är att undersköterskor kommer att omfattas av regleringen om vad en förhandsunderrättelse enligt 5 kap. 2 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) ska innehålla.

Inremarknadstest

Av 4 § förordningen (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer framgår att den myndighet som utarbetar ett förslag till föreskrifter som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke ska genomföra ett inremarknadstest. Testet syftar till att säkerställa att förslaget inte är direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort, att motivera förslaget med hänvisning till ett mål av allmänt intresse, och genom proportionalitetsprövning visa att de åtgärder som föreslås är lämpliga för att säkerställa att målet av allmänt intresse nås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå det målet.

[1] Prop. 2020/21:175 s. 46 ff.
[2] SOU 2019:20 s. 207 f.

Diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort

Det finns inte regler som är direkt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden.

Förslagen till regler med krav på godkända betyg och intyg i vissa utbildningar utgår från svenska utbildningar. Det kan dock inte i sig ses som indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort eftersom det finns en reglering för erkännande av yrkeskvalifikationer för den som har förvärvat yrkeskvalifikationer eller fått dem erkända i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Vi föreslår också ändringar i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården så att undersköterskor ska omfattas av regleringen i den författningen.

Motivera förslaget med hänvisning till ett mål av allmänt intresse

Den andra delen av inremarknadstestet är att motivera förslaget med hänvisning till ett mål av allmänt intresse. Regleringen av undersköterskeyrket och Socialstyrelsens del av den regleringen är motiverade av folkhälsa och en hög hälsoskyddsnivå för människor. De övergripande avsikterna med regleringen är att undersköterskor har erforderlig kompetens för yrket, vilket bidrar till kvalitet i hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt LSS, vilket i sin tur bidrar till målet av allmänt intresse.

Visa att det finns en verklig risk för att målet inte nås, om föreskrifterna inte meddelas

Enligt 7 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer ska myndigheten, när den motiverar ett förslag till föreskrifter enligt 4 § med hänvisning till ett mål av allmänt intresse, visa att det finns en verklig risk för att detta mål inte nås, om föreskrifterna inte meddelas.

I inremarknadstestet i propositionen visade regeringen att det fanns en verklig risk att målet för reformen inte skulle nås om lagregleringen för undersköterske-titeln inte meddelades.[3] Socialstyrelsens del av regleringen syftar, lika som lagregleringen, till att säkerställa att den som arbetar som undersköterska har den kompetens som arbetet kräver. Kärnan i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor är krav på godkända betyg för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Utan sådana krav i myndighetsföreskrifter skulle den generella regleringen i PSL behöva tillämpas direkt. Utan tydliga krav på godkända betyg finns det då risk att kompetensnivån för undersköterskor inte blir så hög som deras arbete kräver. En annan risk är att kompetensnivån kan bli ojämn om den mycket generella regleringen gör det svårare att få till en enhetlig praxis i ärendehanteringen. Båda dessa risker kan leda till att den avsedda nyttan för folkhälsa och en hög hälsoskyddsnivå för människor inte realiseras.

[3] Prop. 2020/21:175 s. 46 ff.

Proportionalitetsprövning

Den tredje delen av inremarknadstestet är en proportionalitetsprövning. Den metod som ska användas vid proportionalitetsprövningen framgår av 9 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer. Där anges att vid en proportionalitetsprövning enligt 4 § 3 av ett förslag till föreskrifter ska myndigheten med utgångspunkt i målet av allmänt intresse beakta

1. vilka slags risker som motverkas av förslaget,
2. befintliga bestämmelser och i vilken utsträckning de är tillräckliga för att nå målet av allmänt intresse,
3. om förslaget är konsekvent och systematiskt i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter har åtgärdats,
4. om förslaget förväntas leda till att målet av allmänt intresse nås,
5. vilka negativa effekter förslaget kan få för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta,
6. om målet av allmänt intresse kan nås genom mindre restriktiva åtgärder, och
7. om de föreslagna nya eller ändrade kraven var för sig bidrar till och är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse när de kombineras med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket.

Vi behandlar dessa punkter nedan. En utgångspunkt för flera av dem är att Sverige har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det kommer till nivån för skyddet för folkhälsa och på vilket sätt den nivån ska uppnås.[4]

1. Vilka slags risker som motverkas av förslaget

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.[5] Socialtjänsten ska på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.[6] Och målet med verksamhet enligt LSS är att den enskilde ska få möjlighet att leva som andra.[7] Undersköterskетiteln blir reglerad i alla dessa verksamheter och bidrar verksamheternas syften genom att säkerställa att yrkesutövarna har lämplig kompetens. De risker som motverkas av förslaget är alltså de risker som dessa verksamheter motverkar: sjukdom, död och sociala svårigheter.

[4] EU-domstolens dom av den 4 maj 2017, Vandenborght, C-339/15, ECLI:EU:C:2017:335, punkt 71.
[5] 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[6] 1 kap. 1 § SoL.
[7] 5 § LSS.

2. Befintliga bestämmelser och i vilken utsträckning de är tillräckliga för att nå målet av allmänt intresse.

Det finns ingen befintlig motsvarighet till de föreslagna bestämmelserna. Det finns förstås mer allmänna bestämmelser som t.ex. att för utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet och där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det finnas den personal som behövs för att god vård ska kunna ges.[8] Men som regeringen har konstaterat i inremarknadstestet i propositionen finns det ändå stora brister vad gäller kompetens hos undersköterskor.[9]

Att undersköterska ska vara en skyddad yrkestitel och de grundläggande kraven för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska regleras i lag och de bestämmelserna är beslutade av riksdagen. Den delen av reformen får alltså ses som befintliga bestämmelser. Som vi ha angett ovan så är det dock inte tillräckligt med regleringen i lag utan det behövs myndighetsföreskrifter som de föreslagna med krav på godkända betyg för att säkerställa att kompetensnivån för undersköterskor sätts på rätt nivå och blir enhetlig.

3. Om förslaget är konsekvent och systematiskt i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter har åtgärdats

Det är svårt att jämföra andra verksamheter med hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt LSS. En jämförelse som kan göras är mot legitimationsyrkena i hälso- och sjukvården. För de yrkena ställs krav på viss utbildning och i vissa fall även på praktisk tjänstgöring.[10] Vid en sådan jämförelse framstår förslaget som konsekvent och systematiskt. Den mer detaljerade regleringen med krav på godkända betyg för undersköterskетiteln är nödvändig eftersom det inte har funnits någon reglerad examen för yrket och de relevanta utbildningarna har sett olika ut över tiden.

4. Om förslaget förväntas leda till att målet av allmänt intresse nås

Genom att förslaget bidrar till kvalitet i hälso- och sjukvården, socialtjänsten och verksamhet enligt LSS förväntas det leda till att målet folkhälsa och en hög hälsoskyddsnivå för människor nås.

[8] 3 kap. 3 § SoL och 5 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen.
[9] Prop. 2020/21:175 s. 48.
[10] 4 kap. 1 § PSL.

5. Vilka negativa effekter förslaget kan få för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta

Det är inte Socialstyrelsens föreslagna föreskrifter och allmänna råd som gör undersköterska till en skyddad yrkestitel i Sverige. Det är reglerat i lag. De föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor innehåller krav på godkända betyg i utbildningar med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska samt regler om vad som ska anses utgöra motsvarande kompetens som en sådan utbildning. Vi föreslår också ändringar i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården så att undersköterskor ska omfattas av den regleringen. En undersköterska från ett annat land inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller från Schweiz som vill etablera sig i Sverige kommer alltså att kunna få sina yrkeskvalifikationer erkända på samma sätt som yrkesutövare av de legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården som omfattas av så kallad generell prövning.

Socialstyrelsens förslag medför alltså inte i sig negativa effekter för den fria rörligheten före personer och tjänster.

Vad gäller konsumenternas valmöjligheter kan Socialstyrelsen inte se att myndighetens förslag skulle ha någon påverkan.

Kvaliteten i undersköterskетjänster kan förväntas öka i enlighet med de resonemang som vi har tagit upp ovan om att kompetenskrav för undersköterskor sätts på rätt nivå och att nivån blir enhetlig.

När det som kommit fram under denna punkt vägs mot förslagens förväntade nytta framstår förslagen som ändamålsenliga och proportionerliga.

6. Om målet av allmänt intresse kan nås genom mindre restriktiva åtgärder

Vi har bedömt ovan att befintliga bestämmelser inte är tillräckliga för att nå målet av allmänt intresse utan att det behövs myndighetsföreskrifter som de föreslagna med krav på godkända betyg för att säkerställa att kompetensnivån för undersköterskor sätts på rätt nivå och blir enhetlig. Någon mindre restriktiv åtgärd är inte möjlig.

7. Om de föreslagna nya eller ändrade kraven var för sig bidrar till och är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse när de kombineras med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket.

I PSL är det reglerat att för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska ska en person ha en utbildning med inriktning mot vård och omsorg från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning eller ha förvärvat motsvarande kompetens på något annat sätt. Socialstyrelsens föreslagna föreskrifter innehåller krav på godkända betyg i en sådan utbildning för att få ett bevis om rätt

att använda yrkestiteln undersköterska samt bestämmelser om vad som ska anses motsvarande kompetens. Socialstyrelsens förslag och övriga krav som begränsar tillträdet till yrket bidrar alltså till och är som en helhet nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse.

Ytterligare punkter att beakta enligt 10 §

Enligt 10 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer ska myndigheten vid bedömningen enligt 9 § 7 också särskilt beakta

1. om yrket regleras genom reserverade aktiviteter, en skyddad yrkestitel eller på annat sätt,
2. om det finns en skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning,
3. krav som rör organiseringen av yrket, yrkesetik eller tillsyn,
4. krav på medlemskap i en yrkesorganisation,
5. kvantitativa begränsningar, såsom av antalet tillstånd att utöva yrket eller av antalet anställda med bestämda yrkeskvalifikationer,
6. krav på associationsform eller krav som rör ägarförhållanden eller företagsledning och som är kopplade till yrkets utövning,
7. territoriella begränsningar,
8. begränsningar av verksamhetskombinationer,
9. krav på försäkringsskydd,
10. krav på språkkunskaper,
11. krav som rör taxor, och
12. krav som rör marknadsföring.

Vi behandlar dessa punkter nedan.

1. om yrket regleras genom reserverade aktiviteter, en skyddad yrkestitel eller på annat sätt

Undersköterskeyrket är reglerat genom en skyddad yrkestitel. Enligt bestämmelser som träder i kraft den 1 juli 2023 i 4 kap. 5 a § PSL, 3 kap. 3 § SoL och 6 § LSS får bara den som har ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska göra det i verksamheter som omfattas av lagarna.

Titelskyddet i kombination med de föreslagna reglerna som kräver utbildning med godkända betyg eller motsvarande kompetens för att få använda titeln bidrar tillsammans till folkhälsa och en hög hälsoskyddsnivå för människor.

Utöver titelskyddet finns också en reserverad aktivitet för undersköterskor. Enligt en bestämmelse i 3 d § SoL som träder i kraft den 1 juli 2023 får endast den som har ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska utses till fast omsorgskontakt i socialtjänsten. Även den regleringen bidrar tillsammans med de föreslagna föreskrifterna till målet av allmänt intresse eftersom den kompetens som krävs enligt våra förslag lämpar sig väl för en fast omsorgskontakt i socialtjänsten.

2. om det finns en skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning

Det finns inte någon skyldighet för undersköterskor att genomgå kontinuerlig fortbildning i Sverige. Det förstärker behovet av den föreslagna regleringen med regler som syftar till att fastställa en enhetlig kompetensnivå för undersköterskor.

3. krav som rör organiseringen av yrket, yrkesetik eller tillsyn

Det finns inte krav som rör organiseringen av yrket eller yrkesetik för undersköterskor i Sverige.

Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvården, socialtjänsten och verksamhet enligt LSS.[11] Tillsynen samspelar med den föreslagna regleringen om krav för att få ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska genom att de på olika sätt bidrar till målet av allmänt intresse. Den föreslagna regleringen säkerställer att undersköterskor som får ett bevis om rätt att använda yrkestiteln har nödvändig kompetens för yrket och Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn kan till exempel upptäcka fall då undersköterskor trots de föreslagna kraven är oskickliga i sin yrkesutövning.

4. krav på medlemskap i en yrkesorganisation,

Det finns inte krav på medlemskap i en yrkesorganisation för undersköterskor i Sverige. Avsaknaden av ett sådant krav påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

5. kvantitativa begränsningar, såsom av antalet tillstånd att utöva yrket eller av antalet anställda med bestämda yrkeskvalifikationer,

Det finns inte sådana begränsningar som anges i punkten för yrket undersköterska i Sverige. Avsaknaden av sådana påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

6. krav på associationsform eller krav som rör ägarförhållanden eller företagsledning och som är kopplade till yrkets utövning

Det finns inte sådana krav som anges i punkten för undersköterskor i Sverige. Avsaknaden av sådana krav påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

[11] 7 kap. 1 § PSL, 13 kap. 1 § SoL och 25 § LSS.

7. territoriella begränsningar

Det finns inte sådana begränsningar som anges i punkten för undersköterskeyrket i Sverige. Avsaknaden av sådana begränsningar påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

8. begränsningar av verksamhetskombinationer

Det finns inte begränsningar som särskilt avser verksamhetskombinationer för undersköterskor i Sverige. Detta påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

9. krav på försäkringsskydd

Det finns inte krav på försäkringsskydd som särskilt avser undersköterskor i Sverige. Ett krav som finns för alla aktörer som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet är att ha en patientförsäkring (12 § patientskadelagen [1996:799]). Detta bidrar i och för sig till förtroendet för undersköterskor i hälso- och sjukvårdsverksamhet men påverkar i mycket liten utsträckning behovet av de föreslagna reglerna och Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

10. krav på språkkunskaper

Det finns i dagsläget inte krav på språkkunskaper för undersköterskor utbildade i andra länder inom EES eller i Schweiz. Men det finns förslag till ett sådant krav i utredningen Reglering av yrket undersköterskas betänkande Stärkt kompetens i vård och omsorg (SOU 2019:20). Kravet skulle införas i 5 kap. 15 § patientsäkerhetsförordningen. I utformningen av Socialstyrelsens förslag har vi utgått från att det föreslagna språkkravet kommer att införas. Ett sådant språkkrav bidrar i och för sig till förtroendet för undersköterskor, men förändrar inte behovet av de föreslagna reglerna och Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

11. krav som rör taxor

Det finns inte krav som rör taxor för undersköterskeyrket i Sverige. Avsaknaden av sådana krav påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

12. krav som rör marknadsföring

Det finns inte författningsreglerade krav som rör marknadsföring för undersköterskeyrket i Sverige. Mer allmänna regler om marknadsföring finns i marknadsföringslagen (2008:486). De krav som finns vad gäller marknadsföring påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 9 § 7 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

Ytterligare punkter att beakta enligt 11 §

Enligt 11 § förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer ska myndigheten vid proportionalitetsprövningen av ett förslag till föreskrifter enligt 4 § 3 med utgångspunkt i målet av allmänt intresse, när det har betydelse, även beakta

1. vilken verksamhet som yrket omfattar och kopplingen till den yrkeskvalifikation som krävs,
2. uppgifternas komplexitet och kopplingen till behovet av yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, arten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs,
3. möjligheten att få tillräckliga yrkeskvalifikationer på alternativa sätt,
4. om reserverade aktiviteter är gemensamma för flera yrkesgrupper,
5. graden av självständighet när yrket utövas, och
6. vetenskaplig och teknisk utveckling som påverkar konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför.

Vi tar upp dessa punkter nedan.

1. vilken verksamhet som yrket omfattar och kopplingen till den yrkeskvalifikation som krävs

2. uppgifternas komplexitet och kopplingen till behovet av yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, arten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs

Vad gäller punkterna 1 och 2 ovan kan vi konstatera att verksamhet och uppgifter som undersköterska kräver viss kompetens och de föreslagna föreskrifterna syftar till att ställa krav som syftar till att just säkerställa att undersköterskor har den kompetens som behövs för yrket. Enligt Socialstyrelsens bedömning är kraven i de föreslagna föreskrifterna väl avvägda.

3. möjligheten att få tillräckliga yrkeskvalifikationer på alternativa sätt

Vad gäller möjligheten att få tillräckliga yrkeskvalifikationer på alternativa sätt är de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden relativt flexibla i och med att de godkända betyg som krävs kan vara från utbildning i såväl gymnasieskola,

kommunal vuxenutbildning eller annan utbildning som gett motsvarande betyg. Även utbildning från folkhögskola med intyg istället för betyg godtas under vissa förutsättningar.

Vi föreslår också en så kallad ventilbestämmelse som ger utrymme att beakta arbetslivserfarenhet och andra relevanta meriter för den som har påbörjat sin utbildning före ikraftträdandet och uppfyller kraven på betyg till viss del men inte helt. Utöver den ventilbestämmelse som vi föreslår finns också en möjlighet för den som ansöker om ett bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska att få sin ansökan prövad direkt mot 4 kap. 5 a § andra stycket 2 PSL om motsvarande kompetens.

4. om reserverade aktiviteter är gemensamma för flera yrkesgrupper

Som vi har angett ovan finns bara en reserverad aktivitet för undersköterskor, att vara fast omsorgskontakt i socialtjänsten. Det är bara undersköterskor som får vara det. Det påverkar inte Socialstyrelsens bedömning enligt 4 § 3 förordningen om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.

5. graden av självständighet när yrket utövas

Graden av självständighet i undersköterskeyrket varierar mellan olika typer av verksamheter. I hemtjänstverksamhet arbetar undersköterskor till exempel självständigt och med stort eget ansvar medan situationen i regel är en annan i regionernas hälso- och sjukvård.[12] Att yrkesutövning som undersköterska kan innebära en hög grad av självständighet talar för att de föreslagna reglerna är proportionerliga.

6. vetenskaplig och teknisk utveckling som påverkar konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför

Det är karaktäristiskt för tjänster inom hälso- och sjukvård, socialtjänst samt verksamhet enligt LSS att konsumenterna, patienter och brukare, ofta är i ett kunskapsunderläge gentemot utförarna av tjänsterna. Den som är sjuk eller behöver stöd av socialtjänsten eller verksamhet enligt LSS befinner sig ofta i en svår situation. Hen kan ha nedsatt förmåga att ta tillvara sina intressen som konsument av tjänsterna eller i alla fall sakna möjlighet att prioritera detta.

Omständigheter kring konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på undersköterskетjänster talar alltså för behovet av den typ av reglering som Socialstyrelsen föreslår. Att vetenskaplig och teknisk utveckling i någon mån kan komma att påverka konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på undersköterskетjänster i positiv riktning förändrar inte det.

[12] SOU 2019:20 s. 111.