

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

Uppdaterad 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 Nya förslag och en uppdaterad konsekvensutredning	4
1.2 Varför undersköterskeyrket regleras	5
1.3 Socialstyrelsens uppdrag	5
1.4 Socialstyrelsen förslag till föreskrifter och allmänna råd.....	6
1.5 Krav på kompetens, kvalitet och säkerhet inom vård och omsorg	7
2. Beskrivning av problemet och vad Socialstyrelsen vill uppnå	9
2.1 Yrket har inte varit reglerat tidigare	9
2.2 Gymnasiepoäng infördes på 1990-talet	10
2.3 Betygssystemen har sett olika ut	10
2.4 Krav på godkända betyg för utbildningar med gymnasiepoäng.....	10
2.5 Krav på godkända betyg för äldre utbildningar utan gymnasiepoäng	14
2.6 Vad som ska anses utgöra förvärvad motsvarande kompetens	15
2.7 Undersköterskor som är utbildade i andra länder	18
3. Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd	21
3.1 Alternativa lösningar	21
4. Berörda av regleringen.....	25
4.1 Undersköterskor och närliggande yrken.....	25
4.2 Utförare av vård och omsorg.....	27
4.3 Utbildningsanordnare	27
4.4 Patienter och brukare.....	27
4.5 Socialstyrelsen.....	27
4.6 Sjuksköterskor	28
4.7 Läkarestudenter och utlandsutbildade läkare	28
5. Barnkonsekvensanalys.....	29
6. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	29
7. Kostnadmässiga och andra konsekvenser	30
7.1 Författningsförslaget om skyddad yrkestitel innebär inga kostnadmässiga konsekvenser	30
7.2 Andra konsekvenser	31
7.3 Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i föreskrifter och allmänna råd för utlandsutbildade undersköterskor	33
8. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	33

9. Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen	33
10. Kostnader och intäkter för kommuner och regioner	33
11. Effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt	34
12. Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser	34
13. Kontaktpersoner	34

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 2023.

1.1 Nya förslag och en uppdaterad konsekvensutredning

Under hösten 2022 remitterade Socialstyrelsen förslag till föreskrifter och allmänna råd med anledning av att yrkestiteln undersköterska blir reglerad den 1 juli 2023. Utifrån remissvaren föreslår myndigheten nu i huvudsak följande förändringar i det kommande regelverket:

- Att personer som påbörjat sin utbildning från och med den 1 juli 2023 ska omfattas av ett krav på godkända betyg som motsvarar nivån i det nationella yrkespaketet undersköterska på komvux (se 5 §).
- Att sjuksköterskeexamen eller en äldre legitimationsgrundande utbildning till sjuksköterska ska kunna ligga till grund för ett bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska (se 10 §).

Socialstyrelsen föreslår också vissa förtydliganden som inte i första hand har sin grund i synpunkter från remissinstanserna.

- Att det blir tydligare att det går att få ett bevis om skyddad yrkestitel med en kombination av olika utbildningar utan gymnasiepoäng som grund (se 8 §).

¹ 4 kap. 5 a och 6 §§ PSL, 3 kap. 3 § tredje stycket SoL och 6 § tredje stycket LSS.

² 4 kap. 10 § PSL.

- Att den femårsperiod inom vilken arbetslivserfarenhet får beaktas enligt 9 § även kan innefatta tid efter ansökan men före prövning av rätten till bevis om skyddad yrkestitel.

Som en följd av att två nya bestämmelser har lagts till har hänvisningarna i författningsförslaget uppdaterats. Vissa språkliga ändringar har också gjorts utan att det ändrar kraven eller rekommendationerna i sak.

Med anledning av att Socialstyrelsen har ändrat i förslagen till föreskrifter och allmänna råd har myndigheten också uppdaterat konsekvensutredningen från den 23 augusti 2022. Ändringar och tillägg med anledning av förslagen ovan är markerade med gult. Alla hänvisningar i dokumentet avser det ändrade författningsförslaget.

1.2 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

1.3 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 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

³ Prop. 2020/21:75 s. 26 f.

- 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 av detta har Socialstyrelsen tagit fram förslag till föreskrifter och allmänna råd om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

1.4 Socialstyrelsen förslag till föreskrifter och allmänna råd

1.4.1 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

I författningsförslaget finns också en regel som innebär att den som har en sjuksköterskeexamen ska kunna få bevis om rätt att använda den skyddade yrkestiteln.⁷

1.4.2 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 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 tredjeländ

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

⁴ 5–7 §§ i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

⁵ 13 § i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

⁶ 8–9 §§ i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

⁷ 10 § i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

förslag som återfinns i betänkandet Stärkt kompetens i vård och omsorg, SOU 2019:20. De föreslagna förordningsändringarna bereds inom regeringskansliet.

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

1.5.1 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.

1.5.2 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 kunnskap, lyhördhet, inlevelseförmåga och empati.⁸

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.

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.

⁸ Regeringens proposition 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 48 ff.

Personer som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller i verksamheter som bedrivs i enlighet med LSS ska medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet.⁹

1.5.3 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.¹⁰

1.5.4 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.¹¹ 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.¹²

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.¹³

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 patienter. Som hälso- och sjukvårdspersonal räknas också den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare.¹⁴

1.5.5 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

⁹ 14 kap. 2 § SoL och 24 a § LSS.

¹⁰ 12 kap. 1–2 §§ HSL.

¹¹ 5 kap. 2 § HSL.

¹² Regeringens proposition 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m.m. s. 116.

¹³ 6 kap. 1 och 4 §§ PSL.

¹⁴ 1 kap. 4 § PSL.

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.¹⁵

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 underskötersketiteln är att yrket inte har varit reglerat tidigare. De personer som arbetar som 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.

¹⁵ 3 kap. 1 och 2 §§ och 4 kap. 4 § SOSFS 2011:9.

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.¹⁶

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 och 6 §§) respektive utan gymnasiepoäng (7 §).

2.3 Betygssystemen 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 11 §.

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 om rätt att använda yrkestiteln undersköterska föreslår Socialstyrelsen en bestämmelse om detta i 12 §.

2.4 Krav på godkända betyg för utbildningar med gymnasiepoäng

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.

¹⁶ 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 särsvux.

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.¹⁷

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. I 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 2021.¹⁸

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. **I vård- och omsorgsprogrammet ingår också ett gymnasiearbete om 100 gymnasiepoäng. Det är formellt ett ämne eller en kurs utan en uppgift. Gymnasiearbetet ska utgå från examensmålen för vård- och omsorgsprogrammet och visa att eleven är förberedd för att arbeta inom de yrkesområden som ingår i programmet.**¹⁹ Utöver de programgemensamma ämnena och gymnasiearbetet ingår bland annat också 200 gymnasiepoäng individuellt val och 200 gymnasiepoäng programfördjupning. I dessa delar kan eleven välja vård- och omsorgsämnena.

Skolverkets nationella yrkespaket undersköterska (yrkespaketet) uppgår till 1 500 gymnasiepoäng. Det har samma innehåll som de programgemensamma ämnena på vård- och omsorgsprogrammet, med den skillnaden att det också ingår 100 gymnasiepoäng vård och omsorg specialisering. **Det är en kurs som kan liknas vid gymnasiearbetet som ingår i vård- och omsorgsprogrammet.**

I vissa av vård- och omsorgsprogrammens föregångare, särskilt ovannämnda omvårdnadsprogram som fanns mellan 2000–2011, hade eleverna större utrymme att själva välja kurser. Det innebär att färre kurser inom vård och omsorg var obligatoriska.

¹⁷ Prop. 2020/21:175 s. 79.

¹⁸ Prop. 2020/21:175 s. 82.

¹⁹ 1 kap. 3 § gymnasieförordningen (2010:2039) och bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:14) om examensmål för gymnasieskolans nationella program.

2.4.1 Krav på godkända betyg i vård- och omsorgsämnen

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. I det förslag som Socialstyrelsen skickade ut på remiss under hösten 2022 föreslog myndigheten en bestämmelse med krav på godkända betyg om minst 1 240 gymnasiepoäng i ämnen eller på kurser med inriktning mot vård och omsorg, som skulle gälla oavsett när sökanden läst en utbildning med gymnasiepoäng. Socialstyrelsen föreslog denna nivå eftersom den ligger nära de nuvarande utbildningarna men också har varit möjlig att uppnå i äldre utbildningar. Flera remissinstanser var kritiska till det och menade att kraven för de som utbildar sig framåt i tiden bör utgå från de nuvarande utbildningarna; vård- och omsorgsprogrammet på gymnasiet och yrkespaketet undersköterska på komvux.

Med anledning av det föreslår Socialstyrelsen nu olika krav på godkända betyg för utbildningar med gymnasiepoäng, beroende på när en sökande påbörjade sin utbildning. För den som påbörjade sin utbildning före den 1 juli 2023 kvarstår det tidigare förslaget, men för den som påbörjar sin utbildning senare föreslår myndigheten krav som motsvarar nivån i det nuvarande yrkespaketet undersköterska. Det innebär ett visst avsteg ifrån det övergripande målet om en enhetlig kompetensnivå. Myndigheten bedömer dock att avsteget inte är så stort och att det är motiverat utifrån vår strävan att värna om den utbildningsnivå som idag gäller för undersköterskor.

2.4.2 Godkända betyg om minst 1 240 gymnasiepoäng i vård- och omsorgsämnen för den som påbörjade sin utbildning före den 1 juli 2023

För den som påbörjade sin utbildning med gymnasiepoäng före den 1 juli 2023 föreslår Socialstyrelsen ett krav på godkända betyg om 1 240 gymnasiepoäng i ämnen eller kurser med inriktning mot vård och omsorg (6 §). 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 (9 §) 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.

2.4.3 Godkända betyg om minst 1 350 gymnasiepoäng i vård- och omsorgsämnen för den som påbörjar sin utbildning från och med den 1 juli 2023

Det ändrade författningsförslaget innebär att personer som påbörjar sin utbildning från och med den 1 juli 2023 ska omfattas av ett krav på godkända betyg

om minst 1 350 gymnasiepoäng i ämnen, på kurser eller från gymnasie- eller komvuxarbete med inriktning mot vård- och omsorg (5 §). (se avsnitt 2.4.1). Det motsvarar antalet gymnasiepoäng i sådana ämnen som ingår i yrkespaketet undersköterska på komvux.

Myndigheten föreslår alltså att godkända betyg i gymnasiearbete på vård- och omsorgsprogrammet ska kunna räknas in i de 1 350 gymnasiepoängen. Motsvarande arbete finns också på komvux – komvuxarbete. Socialstyrelsen föreslår att även komvuxarbete med inriktning mot vård och omsorg ska få räknas in i de 1 350 gymnasiepoängen. Gymnasiearbetet och komvuxarbetet ger enligt myndigheten en kompetens som motsvarar en kurs på 100 gymnasiepoäng i ett vård- och omsorgsämne. Med detta förslag blir kraven som ställs på den som går på vård- och omsorgsprogrammet likvärdiga med de krav som ställs på den som går yrkespaketet.

2.4.4 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.²⁰ Även Coronakommissionen har påtalat att kommunerna måste genomföra språkutbildningsinsatser för omsorgspersonal som saknar tillfredsställande språkkunskaper.²¹ Betydelsen av att personalen har nödvändiga kunskaper i det svenska språket har framkommit även i andra utredningar som berör personalens kompetens.²²

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 omsorgscolleges²³ krav för diplom för undersköterskor.

Det överensstämmer också med rekommendationerna i

²⁰ Inspektionen för vård och omsorg. Vad har IVO sett 2019. Stockholm 2020.

²¹ SOU 2020:80, Äldreomsorgen under pandemin s. 193,194, 250 och 254.

²² 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.

²³ 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

- 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.

2.4.5 Krav på godkända betyg i samhällskunskap

För att kraven för skyddad yrkestitel undersköterska ska utgå från de nuvarande utbildningarna; vård- och omsorgsprogrammet på gymnasiet och yrkespaketet undersköterska på komvux (se avsnitt 2.4.1) föreslår Socialstyrelsen nu ett krav på godkända betyg om minst 50 gymnasiepoäng i samhällskunskap för den som påbörjar sin utbildning från och med den 1 juli 2023.

Förslaget innebär att kravet på godkända betyg i ämnet samhällskunskap inte gäller för sökande som påbörjade sin vård- och omsorgsutbildning före den 1 juli 2023 (se avsnitt 3.1.3).

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 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 7 § 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 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 7 § 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 (7 § 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 kommunal 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.²⁴

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 6 och 7 §§, 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.

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

²⁴ Prop. 2020/21:175 s. 79.

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 5–7 §§ 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 13 §. Folkhögskolornas verksamhet är, till skillnad från andra utbildningsanordnare utanför gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, reglerad i förordning genom krav på statsbidrag.²⁵ 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 8 § som innebär att en person som har en kombination av utbildningar med och utan gymnasiepoäng, men där ingen av utbildningarna i sig är tillräcklig för att få titeln, ska kunna få titeln ändå om utbildningarna tillsammans kan anses motsvara nivån på kraven i bestämmelserna i 6 och 7 §§. 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.

I det tidigare förslaget var det otydligt att även den som har en kombination av äldre utbildningar från den tid då gymnasiepoäng inte förekom ska kunna få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Socialstyrelsen har därför förtydligt detta i det ändrade författningsförslaget.

2.6.4 Utbildning på gymnasienivå tillsammans med andra meriter

I 9 § 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

²⁵ Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

nå upp till kraven på godkända betyg i de föreslagna 6 och 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. I det tidigare förslaget var det otydligt om även arbetslivserfarenhet från tiden efter ansökan men före prövningen kan ligga till grund för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. I det nya förslaget har därför "före ansökan" tagits bort. Det innebär att femårsperioden också kan omfatta tid efter att ansökan getts in samt att perioden kan beräknas på det sätt som är mest fördelaktigt för den sökande.

Det krävs också att meriterna sammantaget motsvarar nivån på kraven som ställs i bestämmelserna om godkända betyg (6 och 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.

2.6.5 Sjuksköterskeexamen

I 10 § i författningsförslaget föreslår Socialstyrelsen att en sökande som har en sjuksköterskeexamen enligt högskoleförordningen (1993:100) eller som har en legitimeringsgrundande utbildning till sjuksköterska enligt äldre bestämmelser ska få bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Förslaget i 10 § avser personer med svensk sjuksköterskeutbildning. Personer med utländsk sjuksköterskeutbildning som ansöker om bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska omfattas av reglerna i HSLF-FS 2016:64 och HSLF-FS 2017:80 (se avsnitt 2.7.4 nedan).

I den tidigare konsekvensutredningen konstaterade Socialstyrelsen att sjuksköterskeutbildningen saknar vissa av de områden som ingår i vård- och omsorgsprogrammet. Det handlar främst om social omsorg och funktionsförmåga och funktionsnedsättning. I remissmissivet bad myndigheten särskilt om synpunkter avseende om utbildning till sjuksköterska i sig bör kunna ligga till grund

för bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska. Remissinstansernas svar visar att det finns argument både för och emot att låta utbildning till sjuksköterska ligga till grund för beviset.

Även om myndighetens tidigare analys visat att sjuksköterskeutbildning saknar vissa områden som ingår i undersköterskeutbildning bedömer Socialstyrelsen att sjuksköterskans omvårdnadskompetens bör kunna tillämpas också inom dessa områden på ett ändamålsenligt sätt. Det får också stöd av att vissa kommuner i sina remissvar framfört att sjuksköterskor arbetar som undersköterskor i deras verksamheter och att det fungerar bra. Undersköterskornas uppdrag, främst inom äldreomsorgen och funktionshindersområdet, består också alltmer av hälso- och sjukvårdsuppgifter. Utvecklingen går mot att alltfler sjuka med komplexa och sammansatta behov vårdas i hemmet och i olika boendeformer. En djupare kompetens inom hälso- och sjukvård kan därför bidra till en bättre kvalitet i dessa verksamheter.

Sammantaget bedömer Socialstyrelsen att en sjuksköterskeutbildning ger motsvarande kompetens som en vård- och omsorgsutbildning på gymnasiet eller komvux. Denna bedömning överensstämmer med den som görs i proposition 2020/21:175 Stärkt kompetens i vård och omsorg – reglering av undersköterskeyrket, där utbildning till legitimerad sjuksköterska tas upp som ett exempel på vad som kan vara motsvarande kompetens.²⁶

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 ändamålsenligt 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 (tredjeländ) kommer att omfattas av reglerna i HSLF-FS 2017:80.

2.7.1 Förutsätter förordningsändringar

Som vi har tagit upp i avsnitt 1.4.2 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

²⁶ Prop. 2020/21:175 s. 36 och 79.

undersköterskorna dock inte omfattas av reglerna om förhandskontroll och tidsbegränsade behörighetsbevis.

För HSLF-FS 2017:80, som gäller undersköterskor som är utbildade tredje land, 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 i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor och som vi har bedömt är en ändamålsenlig nivå (se avsnitt 2.4.4).

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.

2.7.4 Sjuksköterskor utbildade i andra länder

Det är vanligt att utlandsutbildade sjuksköterskor arbetar inom vården och omsorgen som undersköterskor. Vissa gör det i avvaktan på att få sin svenska sjuksköterskelegitimation och andra för att de av olika skäl inte vill utöva sjuksköterskeyrket i Sverige. Den här gruppen bidrar till kompetensförsörjningen inom vård och omsorg. Socialstyrelsen föreslår nu att sjuksköterskeexamen ska kunna ligga till grund för ett bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska (se avsnitt 2.6.5). Genom detta öppnas möjligheten för även utlandsutbildade sjuksköterskor att bli prövade enligt reglerna i HSLF-FS 2016:64 och HSLF-FS 2017:80 för att få bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska.

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 underskötersketiteln. 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 underskötersketiteln anger regeringen att lagkravet på utbildning avser vissa kurser i vård och omsorgsprogrammet.²⁷ De aktuella kurserna ingår också i yrkespaketet 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 delat 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. **Som framgår av avsnitt 2.6.5 har Socialstyrelsen bedömt att sjuksköterskeexamen ska kunna ligga till**

²⁷ Prop. 2020/21: 175 s. 79.

grund för ett bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska. Med anledning av remissvaren har myndigheten också övervägt om läkarutbildningen, eller någon del av den, ska kunna ligga till grund för beviset.

Läkarutbildningen

Sveriges läkarförbund (SLF), Sveriges yngre läkares förening (SYLF) och Sveriges läkarförbund student (SLF student) skriver i sitt remissvar att en stor del av läkarstudenterna och utlandsutbildade läkare som ännu inte fått svensk legitimation arbetar som undersköterskor och fyller en enormt viktig funktion för att bemanna sjukvården, inte minst på sommaren och i semestertider.

För att en merit, som läkarutbildningen eller en del av den, ska kunna ligga till grund för ett bevis om skyddad yrkestitel som undersköterska måste den ge motsvarande kompetens som vård- och omsorgsprogrammet.²⁸ Socialstyrelsen har därför jämfört läkarutbildningen med vård- och omsorgsprogrammet. Myndigheten kan konstatera att det finns delar i vård- och omsorgsprogrammet som inte har någon motsvarighet i läkarutbildningen. Det handlar i första hand om funktionsförmåga och funktionsnedsättning och social omsorg. Vård- och omsorgsprogrammets ämnen med inriktning mot hälso- och sjukvård har också ett fokus på sociala aspekter och omvårdnadsprocesser som läkarutbildningen inte har. Vård- och omsorgsprogrammet är en utbildning för arbete inom såväl hälso- och sjukvården, socialtjänsten som verksamhet enligt LSS, medan läkarutbildningen är inriktad mot hälso- och sjukvården. Myndigheten bedömer att läkarutbildningen inte ger motsvarande kompetens.

Vad gäller sjuksköterskor har Socialstyrelsen bedömt att även om de saknar vissa områden som ingår i vård- och omsorgsprogrammet så bör deras omvårdnadskompetens kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt också inom dessa områden (se avsnitt 2.6.5 ovan). Läkarutbildningen ger inte sådan omvårdnadskompetens och läkarnas medicinska kompetens ligger inte så nära en undersköterskas kompetens att motsvarande bedömning kan göras för dem.

Socialstyrelsens förslag innebär således att den som har meriter från läkarutbildningen, men inte har en vård- och omsorgsutbildning från gymnasiet eller komxux, inte kommer kunna få bevis om skyddad yrkestitel. Det kommer dock även i fortsättningen vara möjligt för dem att arbeta inom vården och omsorgen på samma sätt som nu, men med en annan yrkestitel.

Yrkeshögskolan

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.

²⁸ 4 kap. 5 a § 2 PSL.

3.1.3 Krav på godkända betyg i samhällskunskap

Som framgår i avsnitt 2.4.5 föreslår Socialstyrelsen nu ett krav på godkända betyg i samhällskunskap för den som påbörjar sin utbildning från och med den 1 juli 2023. Som alternativ till detta har myndigheten övervägt att

- ställa krav på godkända betyg i ämnet samhällskunskap oavsett när sökanden påbörjade sin utbildning (alternativ ett), eller att
- inte ställa några krav på godkända betyg i ämnet samhällskunskap (alternativ två).

Det som talar *för* alternativ ett, krav på godkända betyg i samhällskunskap för alla sökande, är att kunskaper i ämnet 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.²⁹ Ett ytterligare argument för alternativ ett är att det skulle bidra till att uppfylla syftet med reformen, att säkerställa en enhetlig kompetensnivå inom vården och omsorgen.

Det som talar *mot* alternativ ett är att det skulle utesluta många sökanden med äldre vård- och omsorgsutbildningar från att få den skyddade yrkestiteln. I vissa äldre svenska gymnasieutbildningar med inriktning mot vård och omsorg var samhällskunskap inte obligatoriskt. Även inom kommunal vuxenutbildning har det, vad Socialstyrelsen erfar, förekommit vård- och omsorgsutbildningar utan kurser i ämnet samhällskunskap. Det som också talar mot alternativ ett är att Socialstyrelsen inte kan ställa motsvarande krav för utlandsutbildade undersköterskor.

Precis som alternativ ett skulle alternativ två, att inte ställa några krav på godkända betyg i ämnet samhällskunskap, bidra till en enhetlighet, på så sätt att samma krav skulle gälla för alla. Det som talar mot alternativ två är att det inte skulle motsvara innehållet i nuvarande utbildningar; vård- och omsorgsprogrammet på gymnasiet och yrkespaketet undersköterska på komvux. Som framgår ovan bedömer Socialstyrelsen också att kunskaper i ämnet samhällskunskap är relevanta för den som ska arbeta som undersköterska.

Sammantaget bedömer myndigheten att övervägande skäl talar för att ställa krav på godkända betyg i samhällskunskap, men att kravet bara ska gälla för den som påbörjar sin vård- och omsorgsutbildning från och med den 1 juli 2023.

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

²⁹ Prop. 2020/21:175 s. 79.

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 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 9 § 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 6 och 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.

3.1.7 Krav som motsvarar yrkesexamen för den som påbörjar vård- och omsorgsprogrammet från och med den 1 juli 2023

Som framgår ovan innebär Socialstyrelsens ändrade författningsförslag att personer som påbörjat sin vård- och omsorgsutbildning från och med den 1 juli 2023 ska omfattas av ett krav på godkända betyg som motsvarar nivån i det nationella yrkespaketet undersköterska på komvux (se 5 § i det ändrade författningsförslaget).

Socialstyrelsen har som alternativ övervägt ett krav som motsvarar yrkesexamen³⁰ för den som påbörjar vård- och omsorgsprogrammet från och med den 1 juli 2023. För detta alternativ talar att det skulle kunna riskera vård- och omsorgsprogrammet status och elevernas motivation till att välja och avsluta programmet om den skyddade yrkestiteln går att få utan en yrkesexamen, något som flera remissinstanser har lyft. Mot detta alternativ talar att det skulle innebära olika krav för de som läst sin vård- och omsorgsutbildning på gymnasiet respektive komvux.

Även om Socialstyrelsen har förståelse för synpunkterna bedömer myndigheten att det inte vore ändamålsenligt att ha olika krav för de som läst på gymnasiet respektive komvux. Det vore ett alltför stort avsteg från reformens övergripande syfte om en enhetlig kompetensnivå. Enligt myndighetens bedömning talar övervägande skäl därför för att kraven på godkända betyg för de som påbörjar sin utbildning från och med den första juli 2023 ska motsvara nivån i det nationella yrkespaketet undersköterska på komvux.

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 underskötersketiteln 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.

³⁰ För en yrkesexamen ska eleven ha läst 2 500 gymnasiepoäng varav 2 250 ska vara godkända. Eleven ska vidare ha godkänt i svenska 1 eller svenska som andra språk 1, engelska 5 och matematik 1. Ett krav är också att eleven har godkänt i 400 gymnasiepoäng av de programgemensamma ämnena och ett godkänt gymnasiearbete. Se 16 kap. 26 och 27 §§ skollagen (2010:800).

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, boendestödare	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.³¹ 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.³²

Enligt uppgifter från yrkesregistret med yrkesstatistik samt SUN från SCB har dock endast ungefär hälften av undersköterskorna och de som är anställda i

³¹ SOU 2019:20 s. 74 ff.

³² Utbildningsbakgrund undersköterskor, vårdbiträden och stödassistenter - SKR Rapportwebb, 2022-06-12.

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.³³

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 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.

³³ Uppgifter från Statistiska centralbyråns yrkesregister med yrkesstatistik.

4.6 Sjuksköterskor

Socialstyrelsen föreslår nu i 10 § i författningsförslaget att en sjuksköterskeexamen ska kunna ligga till grund för den skyddade yrkestiteln (se avsnitt 2.6.5). Det betyder att personer med sjuksköterskeexamen blir direkt berörda av myndighetens förslag.

I Sverige finns idag ungefär 213 000 legitimerade sjuksköterskor.³⁴ Av tabell 2 framgår att 2 948 personer med sjuksköterskeutbildning arbetar som undersköterskor eller i närliggande yrken. De utgör mindre än en procent av dessa yrkesgrupper (jämför tabell 1 ovan). Bland dem finns både svenskutbildade och utlandsutbildade. Socialstyrelsen har inte uppgifter om hur fördelningen mellan dessa grupper ser ut.

Tabell 2. Antal med sjuksköterskeutbildning (16–64 år) i respektive yrkesgrupp

Yrkesgrupp	Antal
Behandlingsassistenter och socialpedagoger m.fl.	109
Undersköterskor, hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende	1 192
Undersköterskor, habilitering	1
Undersköterskor, vård- och specialavdelning	549
Undersköterskor, mottagning	98
Barnsköterskor	11
Ambulanssjukvårdare	11
Vårdbiträden	241
Skötare	84
Vårdare, boendestödare	247
Personliga assistenter	405
TOTALT	2 948

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

4.7 Läkarestudenter och utlandsutbildade läkare

Som framgår ovan förekommer det idag att läkarestudenter och utlandsutbildade läkare arbetar med titeln undersköterska inom vården och omsorgen. Läkarestudenter och utlandsutbildade läkare berörs därför också av författningsförslagen.

Socialstyrelsens förslag innebär att den som har meriter från läkarutbildningen, men inte har en vård- och omsorgsutbildning från gymnasiet eller komxux, inte kommer kunna få bevis om skyddad yrkestitel. Det kommer dock även i fortsättningen vara möjligt för dem att arbeta inom vården och omsorgen på samma sätt som nu, men med en annan yrkestitel.

Enligt uppgifter från SLF, SYLF och SLF student finns omkring 8 600 läkarestudenter vid svenska lärosäten och många av dessa arbetar inom vården och omsorgen som undersköterskor. Därutöver tillkommer personer som studerar till läkare i andra länder och utlandsutbildade läkare som ännu inte fått legitimation som läkare i Sverige som arbetar med titeln undersköterska. Socialstyrelsen har inte uppgifter om hur många de är.

³⁴ Socialstyrelsens statistik om legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal 2021.

Enligt uppgifter från SCB finns det drygt 400 läkarutbildade personer som arbetar som undersköterskor och i närliggande yrken.³⁵ Socialstyrelsen har inte uppgifter om fördelningen mellan utlands- och svenskt utbildade i denna grupp.

5. Barnkonsekvensanalys

Den övergripande reformen att reglera underskötersketiteln 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).

³⁵ Statistiska centralbyrån, yrkesregistret med yrkesstatistik och Svensk utbildningsnomenklatur (SUN).

- **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. Kostnadmässiga och andra konsekvenser

7.1 Författningsförslaget om skyddad yrkestitel innebär inga kostnadmässiga konsekvenser

I prop. 2020/21:175 har regeringen beskrivit konsekvenser av att underskötersketiteln blir lagreglerad. Regeringen bedömer bland annat att lagförslaget inte medför ekonomiska konsekvenser vad gäller kompetensutveckling, validering och löneökningar för kommuner och regioner.³⁶

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

³⁶ 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.³⁷

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 8 och 9 §§ 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 Kommunalarbetsförbundet 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

³⁷ 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 arbetsätt som till exempel förflyttningssteknik, 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 2023.³⁸ 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 8 och 9 §§ i föreskrifterna och allmänna råden om skyddad yrkestitel för undersköterskor.

³⁸ 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 kostnadsmissiga 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 inreklamtest 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