

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att se över kraven för sjuksköterskeexamen och barnmorskeexamen. I utredningens uppdrag har ingått att föreslå en reglering som uppfyller och anger det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivets (2005/36/EG) minimikrav på utbildningarnas omfattning i antal timmar för sjuksköterskor respektive barnmorskor och i samband därmed se över utbildningarnas omfattning i antal högskolepoäng. I uppdraget anges också att utredningen ska undersöka och redovisa förutsättningarna för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att medverka i utbildningarna i en sådan omfattning att EU-direktivets krav på klinisk undervisning uppfylls. Utredningen har även haft att ta ställning till om målen i examensbeskrivningarna för sjuksköterskeexamen respektive barnmorskeexamen behöver ändras och, om så är fallet, föreslå nya eller ändrade examensmål.

Bakgrund

Utbildning till sjuksköterska och barnmorska

Sjuksköterskeexamen omfattar 180 högskolepoäng och är en yrkesexamen på grundnivå. Tjugofem lärosäten har rätt att utfärda sjuksköterskeexamen och alla anordnar också utbildning till sjuksköterska. Läsåret 2019/20 utfärdades drygt 4 500 sjuksköterskeexamina. Våren 2021 var närmare 16 000 studenter registrerade på sjuksköterskeprogrammet. Det är en av de största utbildningarna som leder till yrkesexamen i högskolan.

Barnmorskeexamen omfattar 90 högskolepoäng och är en yrkesexamen på avancerad nivå. Det är en påbyggnadsutbildning som kräver sjuksköterskelegitimation. Fjorton lärosäten har rätt att utfärda barn-

morskeexamen, och tolv anordnar utbildning till barnmorska. Läsåret 2019/20 utfärdades 359 barnmorskeexamina. Våren 2021 var 525 studenter registrerade på barnmorskeprogrammet.

Utbildningens omfattning anges i högskolepoäng där ett års heltidsstudier motsvarar 60 högskolepoäng. Utbildning till bl.a. sjuksköterska och barnmorska kan förläggas i hälso- och sjukvårdsverksamhet, t.ex. på ett sjukhus eller en vårdcentral eller i hemsjukvård, och brukar då kallas verksamhetsförlagd utbildning (VFU).

Hälso- och sjukvården

Regioner och kommuner är huvudmän för hälso- och sjukvården och ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård. För hälso- och sjukvården finns det sex samverkansregioner, s.k. sjukvårdsregioner.

Regionerna ansvarar för sjukhus (sluten vård) och för primärvården (öppen vård), dvs. vårdcentraler och andra mottagningar. Kommunerna ansvarar för hälso- och sjukvård i bl.a. särskilda boendeformer. Inom en huvudmans geografiska område kan en eller flera vårdgivare (region, kommun eller privat utförare) bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet. Det är ytterst verksamhetschefen som ansvarar för att säkerställa att rätt kompetens finns för verksamheten. Drygt 88 000 sjuksköterskor och drygt 7 400 barnmorskor är sysselsatta inom hälso- och sjukvården i dag.

EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv

Ett av EU:s mål är att avskaffa hindren för fri rörlighet för personer och tjänster mellan medlemsstaterna. Det innebär bl.a. rätt att utöva ett yrke i en annan medlemsstat än den där man har skaffat sig sina yrkeskvalifikationer. Medlemsstaten ska då erkänna yrkeskvalifikationerna enligt bestämmelserna i det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet. Vissa utbildningar samordnas inom EU för att kunna erkännas automatiskt som grund för att utöva yrket. Samordningen innebär att vissa minimikrav ställs på utbildningarna, t.ex. ska utbildningens omfattning anges i minsta antal timmar för utbildning till bl.a. sjuksköterska och barnmorska.

Såväl sjuksköterskors som barnmorskors rörlighet till och från Sverige sker främst inom Norden. Under den senaste femtonårsperioden erkändes knappt 3 500 utländska kvalifikationer för sjuksköterskor och knappt 360 för barnmorskor i Sverige. Samtidigt erkändes knappt 11 200 svenska kvalifikationer för sjuksköterskor och knappt 560 för barnmorskor i en annan medlemsstat.

EU-direktivets krav tydliggörs i högskoleförordningen

EU-kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Sverige på grund av att kommissionen anser att omfattningen av utbildning till barnmorska, sjuksköterska, tandläkare och läkare i timmar enligt yrkeskvalifikationsdirektivet inte anges tydligt i den nationella lagstiftningen. Regeringen har därefter beslutat om ändringar i högskoleförordningen (1993:100) som anger yrkeskvalifikationsdirektivets minimikrav på utbildningens omfattning i timmar i examensbeskrivningarna för läkar- och tandläkarexamen (SFS 2021:216).

Utredningen föreslår en reglering för att tydliggöra yrkeskvalifikationsdirektivets krav på omfattningen i timmar för utbildning till barnmorska, sjuksköterska, tandläkare och läkare. Reglerna föreslås införas i en ny bilaga till högskoleförordningen. Av bilagan framgår att en timme utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet ska avse en tidsperiod om 45 minuter. Regleringen i bilagan innebär att bestämmelserna om timmar i examensbeskrivningen för läkar- och tandläkarexamen kommer upphöra att gälla. Utredningen tydliggör även vissa centrala begrepp för att det enskilda lärosätet ska kunna beräkna minsta antal timmar utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet.

Utbildningarna behöver inte förlängas med anledning av yrkeskvalifikationsdirektivet

Minimikravet på utbildningens omfattning i antal timmar enligt yrkeskvalifikationsdirektivet ryms inom utbildningarnas nuvarande omfattning i antal högskolepoäng för barnmorskeexamen, sjuksköterskeexamen, tandläkarexamen och läkarexamen. Enligt utredningens bedömning behöver därför utbildningarna inte förlängas med anledning av kraven i yrkeskvalifikationsdirektivet. Det finns emellertid lärosäten som anordnar sjuksköterskeutbildning som be-

höver kunna visa tydligare än i dag att minimikravet på omfattningen av klinisk utbildning för sjuksköterska har beaktats.

För att komma fram till slutsatsen att utbildningarna till sjuksköterska och barnmorska inte behöver förlängas jämför utredningen antal timmar utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet med det antal timmar som utbildningarna omfattar dels i teorin, dels i praktiken enligt utredningens kartläggning av utbildning till sjuksköterska och barnmorska. Alla lärosäten som anordnar en sådan utbildning har medverkat i kartläggningen.

Tidigare har Regeringskansliet gjort bedömningen att utbildningarna till tandläkare och läkare i praktiken uppfyller minimikraven för antal timmar som anges i yrkeskvalifikationsdirektivet.

Hälso- och sjukvårdshuvudmännens förutsättningar att medverka i VFU

Hälso- och sjukvårdsreformer har sedan början av 1990-talet lett till ett ökat antal vårdgivare, vilket påverkar huvudmännens förutsättningar att medverka i verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i VFU förutsätter, menar utredningen, att krav på att medverka i VFU finns med i avtalen med vårdgivare och även redan i upphandlingsdokumenten (s.k. förfrågningsunderlag) för privata vårdgivare.

Utredningen uttalar också sitt stöd för förslaget från utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård om att införa en ny bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen om att regioner och kommuner ska säkerställa att utbildning sker i den hälso- och sjukvård de ansvarar för (SOU 2020:19).

Huvudmännen ingår avtal med lärosäten om utbildning som ska förläggas hos vårdgivare (VFU-avtal). Utredningen har gått igenom ett drygt hundratal VFU-avtal från lärosätena som en del i utredningens kartläggning av utbildning till sjuksköterska respektive barnmorska. Utredningen presenterar ett urval av villkor i VFU-avtalen som utredningen har bedömt påverkar hälso- och sjukvårdens förutsättningar att medverka i VFU. Utredningen gör också bedömningen att i VFU-avtal bör villkor som rör handledning vara flexibla för att underlätta för VFU hos alla vårdgivare och i alla verksamheter.

Vidare konstaterar utredningen att en ökad medverkan i VFU förutsätter en samverkan mellan lärosäten, regioner och kommuner på både nationell och regional nivå. Utredningen gör därför bedömningen att medel bör tillföras Nationella vårdkompetensrådet för ökat kanslistöd till uppbyggnaden av de nyligen etablerade sjukvårds-regionala råden.

Utredningen konstaterar även att medverkan i VFU ytterst avgörs av verksamheternas förutsättningar att ta emot studenter.

Utredningens redovisning och bedömningar är framför allt av vikt för att underlätta hälso- och sjukvårdshuvudmännens medverkan i sjuksköterskeutbildningen, men även i vårdutbildningar generellt.

Verksamhetsförlagd utbildning inom sjuksköterskeutbildningen

Utredningen redovisar ett förslag och en bedömning som rör verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inom sjuksköterskeutbildningen.

För att underlätta för fler vårdgivare och fler hälso- och sjukvårds-verksamheter att medverka i VFU föreslås lärosäten som anordnar sjuksköterskeutbildning få i uppdrag att utforma flexibla handledningsmodeller, inklusive krav på handledarkompetens. Uppdraget föreslås genomföras i samråd med hälso- och sjukvårdshuvudmän och vårdgivare. Handledningsmodellerna ska ge förutsättningar att utveckla kurser för fler verksamheter. I uppdraget till lärosätena ska även ingå att utveckla VFU-kurser för fler verksamheter. För detta uppdrag föreslår utredningen att 50 miljoner kronor ska avsättas.

Utredningen gör vidare bedömningen att utbildning till sjuksköterska bör avslutas med ett kliniskt prov och att samtliga lärosäten bör delta i den nationella modell för kliniskt slutprov som finns sedan tidigare, Nationell klinisk slutexamination för sjuksköterskeexamen (NKSE). Syftet med att alla lärosäten genomför ett nationellt kliniskt slutprov är bl.a. att stärka yrkeskompetensen, ge större trygghet i yrkesrollen och säkerställa en så likvärdig klinisk kompetens som möjligt hos nyexaminerade sjuksköterskor. Det skulle också möjliggöra ökad samverkan mellan lärosäten och hälso- och sjukvårds-verksamheter kring VFU.

Examensmålen förtydligas för sjuksköterskor och barnmorskor

Sedan en tid pågår större förändringar inom den svenska hälso- och sjukvården. Det handlar bl.a. om en förstärkning av primärvården och en omställning till en mer personcentrerad, digital och samordnad hälso- och sjukvård.

Utredningen gör bedömningen att examensmålen för sjuksköterske- och barnmorskeutbildningarna behöver förtydligas i vissa avseenden för att bättre spegla de kunskaper och förmågor som förändringar inom hälso- och sjukvården kräver. Förslagen avser patientsäkerhet, ett personcentrerat förhållningssätt och interprofessionellt teamarbete för sjuksköterskeexamen samt vissa moderniseringar av målen för båda utbildningarna i övrigt. För sjuksköterskeexamen ska också ett eget mål om kunskap inom området omvårdnad införas. Utredningens avsikt är att de förtydligade mål som föreslås ska förbereda studenterna bättre för yrket och därmed göra dem tryggare i yrkesrollen som sjuksköterska respektive barnmorska.

Utredningen gör även bedömningen att Universitetskanslersämbetet bör få i uppdrag att se över den terminologi som används i examensbeskrivningarna för hälso- och sjukvårdsutbildningar.

En väg framåt för barnmorskeutbildningen

Utredningen har som nämns ovan dragit slutsatsen att barnmorskeutbildningen inte behöver förlängas för att uppfylla yrkeskvalifikationsdirektivets krav. Under utredningsarbetet har emellertid andra skäl för en annan utformning av utbildningen framförts. Utredningen föreslår därför att Universitetskanslersämbetet ska få i uppdrag att se över dagens påbyggnadsutbildning till barnmorska och att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att utreda behovet av ett bredare barnmorskeyrke inom hälso- och sjukvården. De båda kunskapsunderlagen kan utgöra grund för ett ställningstagande om barnmorskeutbildningens framtida utformning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

De nya bestämmelserna i högskoleförordningen som avser timmar utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet för barnmorska, läkare och tandläkare och bestämmelserna om förtydligade examensmål för sjuksköterskor och barnmorskor tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter utgången av juni 2023.

De nya bestämmelserna i högskoleförordningen som avser timmar utbildning enligt yrkeskvalifikationsdirektivet för sjuksköterskor ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter utgången av juni 2025.