

Avdelning mitt
Åsa Windahl Alin
Asa.windahlalin@ivo.se

Remissvar avseende Socialdepartementets promemoria, Ds 2017:56 Bastjänstgöring för läkare

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har fått möjlighet att lämna synpunkter på Socialdepartementets promemoria avseende bastjänstgöring för läkare.

IVO ställer sig positiv till ambitionen att stödja läkarnas progressiva utveckling från en förändrad läkarexamen till och med specialisttjänstgöringen samt dess tanke att leda till en säkrad grundläggande kompetens hos läkare i Sverige. IVO bedömer däremot att föreliggande förslag inte ger förutsättningar att nå dessa mål.

Inledande synpunkter

IVO anser att det är svårt att i ställningstagandet enbart förhålla sig till förslaget om bastjänstgöring, då denna bara är en del i en föreslagen ny utbildningsprocess. Bastjänstgöringen borde sättas i sitt sammanhang, alltså som ett led mellan den föreslagna förändrade läkarutbildningen och ST-tjänstgöringen. Mot bakgrund av detta lämnar IVO nedanstående synpunkter.

Den kliniska kompetens som är nödvändig för att kunna utöva läkaryrket med god patientsäkerhet och hög kvalitet kommer, enligt IVO:s uppfattning, med stor sannolikhet inte att kunna upprätthållas om förslaget realiserar.

IVO ser stora potentiella patientsäkerhetsrisker på grund av att läkare, som kommer att legitimeras direkt efter examen och som därmed förutsätts kunna arbeta i princip helt självständigt, inte kommer att ha den kliniska erfarenhet och kompetens som dagens legitimerade läkare har efter examen inklusive fullgjord AT-tjänstgöring.

IVO befarar också att bristen på kompetens i form av klinisk erfarenhet kommer att leda till ett ökat antal avvikelser, även allvarligare sådana, i vården.

5.3 Förslag om införande av en klinisk bastjänstgöring för läkare

I promemorian synes utgångspunkten vara att samtliga läkare som genomgår den nya utbildningen efter examen kommer att genomgå specialiseringstjänstgöring, dvs utbilda sig till specialister inom något område. IVO:s uppfattning är att så inte kommer att bli fallet. IVO:s erfarenhet är i stället att det redan idag finns legitimerade läkare som väljer att inte specialisera sig, och det finns ingen anledning att tro att någon ändring av detta förhållande skulle ske i framtiden. Eftersom specialiseringstjänstgöringen, av vilken bastjänstgöringen utgör en inledande del, är frivillig kommer det att finnas legitimerade läkare som kan arbeta var som helst inom vården, som inte har den grundläggande kliniska kompetensen och förmågan till självständigt medicinskt beslutsfattande som bastjänstgöringen är avsedd att ge. Det gäller alla läkare som har legitimation, oavsett om de utbildats i Sverige eller i annat land.

Målstyrd bastjänstgöring

Skälen till att bastjänstgöringen i lagtexten föreslås vara i minst sex månader trots att en genomsnittlig läkare, enligt promemorian, beräknas ha behov av en tjänstgöringstid om tolv månader framgår inte. Eftersom de flesta läkare således beräknas ha behov av tolv månaders bastjänstgöring anser IVO, med hänsyn till patienternas rätt att få en god och säker vård, att det är denna tid som bör framgå direkt av lagtexten.

Läkare som har kunskap och kompetens från annan tjänstgöring skulle även med IVO:s förslag fortfarande ha möjlighet att få tidigare tjänstgöring tillgodoräknad och på så sätt förkorta den ett-åriga bastjänstgöringen samtidigt som den genomsnittliga läkarens, som väl utgör majoriteten, behov av tolv månaders tjänstgöringstid skulle tillgodoses. Det skulle troligen minska riskerna för patienterna.

Ett sammanhållet system för läkares utbildning och specialisering

Enligt promemorian tydliggör en legitimationsgrundande läkarutbildning lärosätenas övergripande ansvar att förbereda läkarstudenterna för att "självständigt kunna utöva yrket" (s. 41). Å andra sidan anges att bastjänstgöringen kan bidra till att introducera läkare till hälso- och sjukvården och "säkra en jämn grundläggande kompetens hos nylegitimerade läkare", oavsett utbildningsbakgrund (s. 49). IVO finner dessa konstaterande motsägelsefulla. Kommer utbildningen att ge sådan kunskap och erfarenhet så att man självständigt ska kunna utöva läkaryrket direkt efter examen och legitimation eller kommer den legitimerade läkaren inte att besitta den grundläggande kompetensen förrän efter bastjänstgöringen?

5.5 Målbeskrivning för bastjänstgöringen

IVO konstaterar att de lärandemål som sätts för fullgjord bastjänstgöring på de flesta punkter överensstämmer helt eller delvis med de lärandemål som idag återfinns i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 1999:5) om allmäntjänstgöring för läkare,

exempelvis att behärska diagnostik och principerna för terapi av de vanligaste sjukdomstillstånden inom verksamhetsområdena medicin, psykiatri och allmänmedicin samt att på egen hand kunna handlägga livshotande akuta tillstånd.

Enligt IVO:s uppfattning sammanfaller 2 kap. 2 § SOSFS 1999:5 punkt 1-5, 10 och 14-23 helt eller delvis med de lärandemål som bastjänstgöringen avser uppnå. IVO tolkar detta som att dessa lärandemål inte ingår i den nya läkarutbildningen utan är avsedda att uppfyllas först i samband med en eventuell bastjänstgöring.

Vad gäller de övriga punkterna 6-9 och 11-13 i föreskrifterna framgår det inte av promemorian om dessa viktiga lärandemål är tänkta att ingå i den nya läkarutbildningen eller om de också avses uppnås först efter bastjänstgöringen i den fortsatta specialisttjänstgöringen.

5.6.1 Metoder för bedömning av uppnådd kompetens

Bedömningarna av uppnådd kompetens under bastjänstgöringen kan enligt promemorian leda till att personer som inte har tillräckliga kliniska färdigheter identifieras. Om det kommer fram under en bedömning att läkaren inte uppfyller kompetenskraven ska en åtgärdsplan för hur kompetensen ska kunna uppnås utformas.

IVO vill även här anföra att samtliga legitimerade läkare inte kommer att genomgå en specialiseringstjänstgöring. Rörande de läkare som inte kommer att genomgå bastjänstgöring läggs ett större ansvar på vårdgivarna att identifiera de läkare som inte har tillräckliga kliniska färdigheter, för att säkerställa patientsäkerheten.

5.6.2 Ansvarsfördelning och roller under bastjänstgöring

I promemorian synes utgångspunkten vara att det inte kan finnas några nackdelar med att ST-läkare kan vara handledare för läkare som fullgör bastjänstgöring (BT-läkare), då det endast redogörs för fördelarna.

IVO anser dock att det även kan finnas nackdelar med detta förslag. Av promemorian framgår inte om ST-läkaren behöver ha genomgått någon längre tid av sin egen specialiseringstjänstgöring för att kunna utses till handledare. Det skulle kunna innebära att en ST-läkare som bara har genomgått en kort tid av sin egen utbildning utses till handledare.

Oavsett detta anser IVO att en ST-läkare som själv fortfarande är under utbildning knappast kan anses ha den kunskap och erfarenhet som krävs för att bedöma en BT-läkares medicinska kompetens och utbildningsbehov. För att kunna vara handledare ska man, enligt IVO:s uppfattning, ha en nödvändig kunskap för att på ett patientsäkert sätt kunna utbilda en läkare som inte har någon större klinisk erfarenhet. De legitimerade läkare som ska genomgå bastjänstgöring kommer att ha betydligt mindre erfarenhet av klinisk verksamhet och patientmöten än de ST-läkare som utbildas idag, som genom sin

allmäntjänstgöring har inhämtat en del klinisk erfarenhet. Det ställer än större krav på handledarens kunskaper och erfarenhet.

7.2 Konsekvenser för patienterna

Om, och i så fall hur, förslaget påverkar patienters möjligheter att få en god och säker vård behandlas inte i förslaget, annat än genom ett konstaterande att konsekvensen av förslaget blir att patienter i större utsträckning kommer att träffa legitimerade läkare. En fråga som med fog kan ställas är vad denna legitimation kommer att stå för om förslaget blir verklighet och vilken kunskapsmässig kompetens hos läkare som patienten kan förvänta sig i framtiden?

Enligt promemorian kommer blivande läkare och läkare under specialisering under läkarutbildningen och bastjänstgöringen att exponeras för ett föränderligt sjukdomspanorama. Det torde inte vara någon skillnad mot dagens utbildning och AT-tjänstgöring. Enligt promemorian får vidare undervisningsformerna som följd att framtidens läkare kommer att få bättre kunskap och beredskap för att utifrån kunskapsbaserad vård mer effektivt handlägga och tillgodose patienternas behov. På vilket sätt undervisningsformerna kommer att få denna effekt framgår inte av promemorian.

Vidare skapar bastjänstgöringen enligt promemorian även förutsättningar för att ge en strukturerad yrkesintroduktion till svensk hälso- och sjukvård och läkaryrket för framtida läkare oavsett i vilket land man har genomgått sin läkarutbildning. Därigenom kommer även bastjänstgöringen patienterna tillgodo genom sin utformning. Vilka konsekvenser det kan komma att innebära för patienterna att möta legitimerade läkare som väljer att inte specialisera sig och som därmed inte har den grundläggande kliniska kompetensen och förmågan till självständigt medicinskt beslutsfattande som bastjänstgöringen är avsedd att ge, beskrivs inte heller under detta avsnitt.

IVO befarar att den föreslagna reformen riskerar att allvarligt minska patientsäkerheten och kvaliteten och anser att ytterligare reflektion och analys krävs utifrån detta perspektiv.

7.7 Konsekvenser för hälso- och sjukvårdens huvudmän

IVO instämmer i att nylegitimerade läkare efter den nya sexåriga läkarutbildningen och BT-läkare är en mycket mer användbar resurs och tillgång för hälso- och sjukvårdshuvudmännen än AT-läkare, eftersom de får utöva läkaryrket självständigt.

Med hänsyn till att de ändå inte har den grundläggande kliniska kompetensen och förmågan till självständigt medicinskt beslutsfattande som bastjänstgöringen är avsedd att ge, men ändå kan utöva yrket självständigt, anser IVO att riskerna för patientsäkerheten kan komma att öka.

8.5 Värdet av reformen

Produktiviteten

Enligt IVOs uppfattning avhjälpas det produktivetsproblem som beskrivs, på ett patientsäkert sätt, enbart om läkare med legitimationsgrundande utbildning från länder inom EU/EES väljer att specialisera sig och inleda en bastjänstgöring. I annat fall kvarstår problemet.

Av promemorian framgår att kunskapen om lagar och regler ses som ett viktigt kunskapsmål för läkare som utbildats i andra länder. Samtidigt synes detta kunskapsmål, enligt IVOs tolkning av förslaget, inte rymmas inom den nya svenska läkarutbildningen, då det utgör ett av kunskapsmålen i den föreslagna bastjänstgöringen.

Övrigt

IVO vill slutligen också uppmärksamma det faktum att Socialstyrelsen för närvarande utreder möjligheterna att införa en allmäntjänstgöring för sjuksköterskor, som ju får legitimation direkt efter examen, med anledning av att dagens sjuksköterskeutbildning anses ha brister i den kliniska utbildningen. Bristerna i utbildningen bedöms ha lett till att sjuksköterskor inte har den kliniska kompetens som krävs för att kunna arbeta självständigt som sköterskor när de får sin legitimation.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Ewa Sunneborn och Siv Björn samt chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Inspektören Åsa Windahl Alin har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg

Gunilla Hult Backlund

Åsa Windahl Alin