

Høringsnotat

**Endringer i forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for
leger og tannleger (spesialistforskriften)**

Utsendt: 26. mai 2023

Høringsfrist: 4. august 2023

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i forskrift 8. desember 2016 nr. 1482 om spesialistgodkjenning for leger og tannleger (spesialistforskriften) §§ 20 og 32.

Det foreslås et unntak fra kravet i spesialistforskriften § 20 andre ledd andre punktum om at en vesentlig del av læringsmålene for den enkelte spesialitet skal kunne oppnås ved læringsaktiviteter i virksomheten. Den foreslåtte endringen vil bety at Helsedirektoratet i særlige tilfeller kan godkjenne virksomheter også der virksomheten ikke kan tilby en vesentlig del av læringsmålene. Dette forutsatt at minst en tredjedel av læringsmålene for den enkelte spesialitet kan oppnås ved læringsaktiviteter i virksomheten og virksomheten har inngått samarbeidsavtale med godkjent utdanningsvirksomhet om gjennomføring av de læringsmålene virksomheten selv ikke kan tilby. Dette sikrer at leger som er i spesialisering får et helhetlig utdanningsløp forankret i en individuell plan for dette.

Videre foreslås en teknisk endring i spesialistforskriften § 32 andre ledd ved at ordlyden endres fra «ett eller flere læringsmål» til «læringsmål». Denne ordlyden vil være mer presis sett hen til hvordan bestemmelsen er ment å forstås og praktiseres.

2 Gjeldende rett

Med hjemmel i lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven) § 3-5, lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. (helsepersonelloven) § 51 og lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 8-1 har Helse- og omsorgsdepartementet fastsatt forskrift 8. desember 2016 nr. 1482 om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger (spesialistforskriften).

Forskriften regulerer spesialistutdanning og spesialistgodkjenning av leger innen ulike spesialiteter og spesialistgodkjenning av tannleger der dette er særskilt angitt. Spesialitetene, med tilhørende læringsmål og faglig innhold, er regulert i forskriften.

Forskriften trådte i kraft 1. mars 2017 for utdanningens første del og 1. mars 2019 for utdanningens andre og tredje del.

Spesialistforskriften § 2 regulerer grunnleggende sider ved spesialistutdanningen av leger, bl.a. kravet om at den vesentlige delen av spesialistutdanningen skal gjennomføres ved en godkjent utdanningsvirksomhet, jf. § 19 første ledd, eller tilknyttet en registrert utdanningsvirksomhet, jf. § 19 andre ledd. Utdanning utenfor godkjente eller registrerte utdanningsvirksomheter kan gjennomføres som del av helhetlige utdanningsløp når dette er avtalt mellom utdanningsvirksomheten og andre virksomheter. Registrerte utdanningsvirksomheter faller utenfor det dette høringsnotatet omhandler, og vil derfor ikke bli videre beskrevet.

En godkjent utdanningsvirksomhet er et helseforetak, privat sykehus, privat rusinstitusjon, laboratorium eller annen virksomhet som er godkjent for å kunne tilby utdanning i en eller flere medisinske spesialiteter, jf. § 19.

Spesialistforskriften § 2 sjette ledd første punktum bestemmer at den vesentlige delen av spesialistutdanningen for sykehusspesialitetene skal gjennomføres ved godkjente utdanningsvirksomheter.

Det følger av spesialistforskriften § 20 første ledd at utdanningsvirksomheter godkjennes av Helsedirektoratet etter søknad. Bestemmelsens andre ledd stiller krav om at godkjenning av utdanningsvirksomheten skal knyttes til spesialitetene virksomheten skal tilbyr utdanning i, og at en vesentlig del av læringsmålene for den enkelte spesialiteten skal kunne oppnås ved læringsaktiviteter i virksomheten. I rundskriv *I-2/2019 Spesialistforskriften med kommentarer* står det at vesentlighetskravet skal her forstås på samme måte som etter § 2 femte ledd. Dette legger opp til en skjønnsmessig helhetsvurdering. Vurderingen skal ikke bare bygge på antall læringsmål, men også den tiden det normalt tar å oppnå disse. Helsedirektoratet sin praksis innebærer at virksomhetene må kunne tilby minst halvparten av utdanningsløpet for å kunne bli godkjent.

3 Bakgrunn

Kravet i spesialistforskriften § 20 andre ledd andre punktum om at kun de virksomheter som kan tilby en vesentlig del av læringsmålene i den enkelte spesialitet (heretter kalt vesentlighetskravet) kan bli godkjent som utdanningsvirksomhet, skal sikre at det er et visst fagmiljø og faglig aktivitet slik at spesialiseringen kan ivaretas på en god måte.

Departementet har i ulike sammenhenger mottatt innspill om at vesentlighetskravet har gitt noen uheldige og ikke tilsiktede konsekvenser som fører til at gode læringsarenaer ikke blir benyttet. Dette gjelder særlig for små sykehus i distriktene med generalisttilbud, og små spesialiserte sykehus.

Etter gjeldende regelverk vil virksomheter som ikke oppfyller vesentlighetskravet være avskåret fra å kunne tilby stillinger for spesialistutdanning av leger. Dette kan bidra til økte rekrutteringsutfordringer for mindre sykehus og sykehus i distriktene. Dette fordi leger i spesialisering med fast ansettelse ved større, godkjente utdanningsvirksomheter ofte blir værende der de er fast ansatt etter fullført utdanningsløp. Mindre sykehus og sykehus i distriktene blir dermed «kun» en læringsarena der legen i et midlertidig opphold oppnår en del av læringsmålene, forutsatt at de større, godkjente utdanningsvirksomhetene inngår avtale om dette.

Leger i spesialisering er en viktig ressurs for å kunne ha tilstrekkelig bemanning i spesialisthelsetjenesten. Det er derfor viktig at alle gode læringsarenaer benyttes, også de som ikke kan tilby en vesentlig del av læringsmålene selv. En forutsetning må imidlertid være at virksomheter som ikke kan tilby en vesentlig del av læringsmålene selv, må inngå samarbeidsavtale med godkjent utdanningsvirksomhet om gjennomføring av de læringsmålene virksomheten selv ikke kan tilby.

4 Departementets vurdering og forslag

4.1 Spesialistforskriften § 20 andre ledd

Departementet vil understreke at det er viktig at vi har en spesialistutdanning av leger med god kvalitet. Ett av de sentrale målene for omleggingen av spesialistutdanningen og ny forskrift, var nettopp ønsket om god kvalitet.

For å sikre at vi oppnår dette har departementet i spesialistforskriften blant annet stilt en rekke krav til virksomheter som ønsker å tilby spesialistutdanning. Som eksempel kan vises til at virksomheten må ha en eller flere ansatte i den aktuelle spesialiteten, og minst halvparten av dem må være fast ansatt. Videre må virksomheten ha et pasientgrunnlag, klinisk og akademisk kompetanse, medisinskfaglige aktiviteter og forskningsaktiviteter som er tilstrekkelige i forhold til læringsmålene. Dette følger av spesialistforskriften § 22. Overfor den enkelte lege skal utdanningsvirksomheten legge til rette for at legen får nødvendig veiledning og supervisjon, og det skal oppnevnes individuell veileder, jf. spesialistforskriften § 25.

Disse kravene er vanskelig å oppfylle uten et fagmiljø av en viss størrelse. Det er av den grunn satt et krav om at en vesentlig del av læringsmålene skal kunne oppnås ved læringsaktiviteter i den godkjente utdanningsvirksomheten.

Departementet ser likevel at det i særlige tilfeller kan være gode grunner for å gi unntak fra vesentlighetskravet. Dette vil spesielt være aktuelt der mindre og spesialiserte sykehus og sykehus i distriktene har utfordringer med å rekruttere og beholde nødvendige legespesialister. Et unntak fra vesentlighetskravet vil kunne bidra til å redusere slike utfordringer. Det er departementets vurdering at selv om disse sykehusene bare kan tilby en mindre del av utdanningen selv, vil de likevel kunne ta ansvar for et helhetlig utdanningsløp med god kvalitet, og legge til rette for oppnåelse av læringsmål. Med et unntak fra vesentlighetskravet, vil disse virksomhetene kunne ansette leger i spesialisering i faste stillinger, noe som kan bidra til økt rekruttering og mer robuste fagmiljøer. Erfaring viser at det å utdanne spesialister selv er et viktig virkemiddel for rekruttering. Når vi vet at mange av virksomhetene som i dag ikke kan tilby en vesentlig del av læringsmålene er mindre sykehus i distriktene samt små spesialiserte sykehus, vil et slikt unntak bidra til å redusere utfordringene disse virksomhetene har med å rekruttere og beholde spesialister.

Samtidig er vesentlighetskravet en viktig, grunnleggende forutsetning for å kunne ivareta ansvaret for oppfølging av leger i spesialisering gjennom hele utdanningsløpet og sørge for god progresjon og veiledning. Et unntak fra vesentlighetskravet bør derfor kun skje i særlige tilfeller hvor andre hensyn veier tyngre, dette kan for eksempel være behov for å sikre at regionenes behov for spesialister blir dekket.

For å sikre at kvaliteten i spesialistutdanningen opprettholdes der det gis unntak fra vesentlighetskravet, mener departementet at det må stilles krav om at virksomheten kan ta ansvar for det helhetlige utdanningsløpet. Dette må gjøres gjennom samarbeidsavtaler med andre godkjente utdanningsvirksomheter som legger til rette for at legene der kan oppnå de læringsmålene de selv ikke kan tilby. Departementet foreslår derfor at et stilles

som vilkår for unntak fra vesentlighetskravet at virksomheten har inngått samarbeidsavtale med godkjent utdanningsvirksomhet om gjennomføring av de læringsmålene virksomheten selv ikke kan tilby. Samtidig er det departementets vurdering at det ikke kan lempes på de andre kravene som fremgår av spesialistforskriften. Som nevnt over er dette blant at virksomheten må ha en eller flere ansatte i den aktuelle spesialiteten, og minst halvparten av dem må være fast ansatt, virksomheten må ha et pasientgrunnlag, klinisk og akademisk kompetanse, medisinskfaglige aktiviteter og forskningsaktiviteter som er tilstrekkelige i forhold til læringsmålene og virksomheten må legge til rette for at legen får nødvendig veiledning og supervisjon. Disse kravene må fortsatt gjelde uten unntak.

Som nevnt i punkt 2 har Helsedirektoratet i dag en praksis som innebærer at en virksomhet må kunne tilby minst halvparten av utdanningsløpet for å kunne bli godkjent som utdanningsvirksomhet. Forslaget om unntak fra vesentlighetskravet vil bety at også virksomheter som kan tilby mindre enn dette vil kunne godkjennes. Det er imidlertid departementets vurdering at det bør settes en nedre grense for hvor stor andel av læringsmålene en virksomhet må kunne tilby for å bli godkjent etter unntaksbestemmelsen. En virksomhet som kun kan tilby et fåtall læringsmål vil vanskelig kunne ivareta den nødvendige kvaliteten i av utdanningen av leger. Det vil også være krevende for virksomheten å oppfylle alle kravene om stilles til utdanningsvirksomheter. Departementet har derfor kommet til at minst en tredjedel av læringsmålene for den enkelte spesialitet må kunne oppnås ved læringsaktiviteter i virksomheten for å kunne bli godkjent etter unntaksbestemmelsen.

4.2 Spesialistforskriften § 32 andre ledd

Leger som har gjennomført deler av spesialistutdanningen i et annet land, kan søke om å få godkjent oppfylte læringsmål fra denne utdanningen. Dette er regulert i spesialistforskriften § 32.

Når det gjelder utdanningens første del og utdanningens tredje del i allmennmedisin, samfunnsmedisin og arbeidsmedisin kan Helsedirektoratet etter søknad bekrefte at ett eller flere læringsmål skal anses som oppnådd, jf. spesialistforskriften § 32 andre ledd.

Dette er blant annet aktuelt for leger som har gjennomført mer enn halvparten av spesialistutdanningen i utlandet og som bare har en mindre del av læringsmålene i den norske spesialistutdanningens første del som ikke er oppnådd. Dette henger sammen med at disse legene kan få unntak fra rekkefølgekravet i § 18 som fastsetter at leger ikke kan ansettes i stilling i utdanningens andre eller tredje del før læringsmålene i første del er oppnådd.

På bakgrunn av at Helsedirektoratet får svært mange søknader om å få godkjent et begrenset antall læringsmål i utdanningens første del, vurderte departementet at det var nødvendig å presisere hvordan bestemmelsen skal forstås.

Dette ble gjort i Rundskriv I-2/2019 *Spesialistforskriften med kommentarer* der departementet presiserte at legen har ikke krav på godkjenning. Helsedirektoratet kan

velge å avslå søknader som kun gjelder et fåtall læringsmål når slik bekreftelse fra Helsedirektoratet har liten eller ingen praktisk betydning for søkeren for gjennomføring av spesialistutdanning i Norge.

I denne sammenheng ser departementet et behov for å endre ordlyden i forskriften slik at den er mer presis mht. til hvordan bestemmelsen skal forstås og praktiseres.

Departementet forslår av denne grunn at ordlyden endres fra «ett eller flere læringsmål» til «læringsmål». Dette vil ikke innebære en materiell endring, og må ses på som en teknisk endring.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å etablere et unntak fra vesentlighetskravet vil kunne innebære noe mer saksbehandling i Helsedirektoratet. Det er grunn til å anta at det er forholdsvis få virksomheter som vil søke godkjenning som utdanningsvirksomhet etter et slik unntak. Det er departementets vurdering at endringen derfor ikke vil ha vesentlige økonomiske og/eller administrative konsekvenser.

Forslaget til teknisk endring i spesialistforskriften § 32 andre ledd vil ikke innebære økonomiske og/eller administrative konsekvenser.

6 Forslag til forskriftsendring

I forskrift 8. desember 2016 nr. 1482 om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger (spesialistforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 20 andre ledd skal lyde:

Godkjenning av utdanningsvirksomheten skal knyttes til spesialitetene virksomheten skal tilby utdanning i. En vesentlig del av læringsmålene for den enkelte spesialiteten skal kunne oppnås ved læringsaktiviteter i virksomheten. *Det kan i særlige tilfeller gjøres unntak fra vesentlighetskravet dersom minst en tredjedel av læringsmålene for den enkelte spesialitet kan oppnås ved læringsaktiviteter i virksomheten og virksomheten har inngått samarbeidsavtale med godkjent utdanningsvirksomhet om gjennomføring av de læringsmålene virksomheten selv ikke kan tilby.*

§ 32 andre ledd skal lyde:

Når det gjelder utdanningens første del og utdanningens tredje del i allmennmedisin, samfunnsmedisin og arbeidsmedisin kan Helsedirektoratet etter søknad bekrefte at ~~ett eller flere~~ læringsmål skal anses som oppnådd.