

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 29.9.2023

Saksbehandlere: Line Hasund/Mari Sæther/Hanne K. Landbø

## Høringsinnspill

### Totalberedskapskommisjonen - NOU 2023:17 Nå er det alvor

Totalberedskapskommisjonens rapport er et viktig bidrag i arbeidet med å gjøre landet vårt mer beredt på kommende kriser, slik at Norge blir et enda tryggere sted å bo. Norsk Sykepleierforbund (NSF) mener at kommisjonen har identifisert mange viktige forbedringspunkter i tilknytning til helseberedskapen vår, og har kommet med mange gode anbefalinger som vil bidra til at denne forbedres.

### Våre viktigste innspill

- NSF mener at investering i en robust bemanning i det offentlige helsevesenet er nødvendig for å få et velfungerende beredskapssystem.
- En grunnleggende forutsetning for en spredt bosetting, er tilgangen på gode helse- og omsorgstjenester. Kvalifisert helsepersonell er avgjørende for å få dette til, og målrettede tiltak må til for at nødvendig kompetanse rekrutteres og beholdes.
- NSF støtter kommisjonens anbefaling om tydeliggjøring av nasjonale ambisjoner for dimensjonering og ressursprioritering i kritesituasjoner. Dette må på plass for å kunne rigge det offentlige helsevesenet med nødvendig grunnkapasitet og omstillingsevne.
- NSF mener at godt partsarbeid er en investering i beredskap

### *Det sivile helsevesenet må styrkes som beredskapsorganisasjon*

Vårt sivile helsevesen er en avgjørende del av Norges totalberedskap, og skal tjene landets befolkning i fredstid, krise og krig. NSF mener derfor det er viktig at Totalberedskapskommisjonen har pekt på behovet for tydeliggjøring av nasjonale ambisjoner for dimensjonering av helseberedskapen, ambisjoner og veiledning for ressursprioritering, samt at det må klarlegges hvilke behov Forsvaret har for den sivile helsetjenesten i en krigssituasjon. Dette haster fordi det tar tid å gjøre endringer i et så stort system. Helseberedskapsmeldingen, som kommer senere i høst, vil forhåpentligvis bidra til å ta et steg videre.

**Et godt partsarbeid er en investering i beredskap.** Dette gjelder på alle nivå i beredskapsplanleggingen. Partssamarbeidet på den enkelte arbeidsplass er en forutsetning for å skape gode arbeidsvilkår og gode tjenester. Virksomheter som får dette til, vil ha et bedre grunnlag for en effektiv krisehåndtering, og ikke minst at arbeidstakerne som står midt i stormen opplever at de er forberedt og selv blir ivaretatt for å kunne gjøre jobben som trengs.



#### NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt. 22  
Postboks 456  
0104 Oslo

Telefon: 994 02 409

Telefaks: 22 04 32 40

E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)

Bankgiro: 1600 49 66698

Org.nr: NO 960 893 506

MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 29.09.2023

**Tilgangen på gode helse- og omsorgstjenester** er en grunnleggende forutsetning for det som av kommisjonen pekes på som viktig for Norges beredskap, nemlig spredt bosetting med vitale lokalsamfunn og næringsliv. Kvalifisert helsepersonell er avgjørende for å få dette til. Mangelen på helsepersonell er en stor utfordring i denne sammenheng. Dette har NSF adressert blant annet i vårt innspill til Helsepersonellkomisjonens rapport NOU 2023:4 «Tid for handling».

**En robust grunnbemanning er det viktigste helseberedskapstiltaket** for å sikre landets befolkning i møte med kriser og krig. Kompetent helsepersonell på rett sted til rett tid må til for å sikre befolkningen forsvarlige helsetjenester.

En investering i en robust bemanning i det offentlige helsevesenet er også en nødvendig investering for å få et velfungerende beredskapssystem. På lik linje med bevilgning av penger til Forsvarets aktivitet for å sikre riket mot aktuelle og potensielle kriser, krig og sikkerhetstrusler, må bevilgning av penger til den offentlige helsetjenesten anses som en forsikring for landets trygghet og sikkerhet. Dette perspektivet må høyere opp i bevisstheten, helt fra nasjonale myndighetene til den enkelte offentlige helsetjeneste i arbeidet med budsjetter og virksomhetsplaner.

Vår helseberedskap bygger på ressursene i vår sivile helsetjeneste, som er de samme i daglig drift som i krise. Det betyr at denne tjenesten ikke kan driftes på et minimumsnivå der et hvert fravær eller påregnelig akutt hendelse setter kvaliteten i tjenesten under press dersom vi skal ha en tilfredsstillende helseberedskap. I dag er det dessverre situasjonen mange steder. Årsakene er naturligvis ulike og sammensatte, men helsepersonellmangelen og for lav grunnbemanning er klart de viktigste. Den positive tilleggseffekten med en robust grunnbemanning, er at det samtidig er et godt tiltak for å rekruttere og beholde sykepleiere og annet nødvendig helsepersonell. Det trenger Norge.

### *Beredskap i Nordområdene*

NSF deler kommisjonens beskrivelse av utfordringsbildet og behovet for styrket beredskap i nordområdene. Vi støtter kommisjonens anbefalinger.

**En samordnet nordområdepolitikk og styrking av helseberedskapen må synliggjøres i kommende offentlige budsjetter og planverk.** Det inkluderer blant annet den kommende nasjonale helse- og samhandlingsplanen, den foreslåtte nasjonale tiltakssonen for beredskap i Troms og Finnmark og den foreslåtte langtidsplanen for sivil beredskap.

Det er viktig at myndighetene ser kommisjonens anbefaling om en nasjonal tiltakssone for beredskap i Troms og Finnmark i sammenheng med andre virkemidler, som i sum vil bidra til styrke beredskapen i nordområdet. Tiltak som kan bidra til dette er:

- forvaltningsløsninger som bidrar til velfungerende generalistkommuner og sterk grunnberedskap i sårbare kommunene i nord<sup>1</sup>.
- en sykehusstruktur og helseberedskap som bidrar til sikkerhet og forsvarsevne, slik kommisjonen påpeker.
- forsterke personrettede tiltak<sup>2</sup> og andre tiltak i den økonomiske tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark, for å sikre bosetting, arbeidskraft og kompetanse<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet – likt ansvar, ulike forutsetninger.

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-forskrift-om-tilbakebetaling-av-utdanningslan-2022/id2931859/?uid=b722528d-62d3-49d8-a7b0-6e86f57adc2e>

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional-og-distriktpolitikk/Berekraftig-regional-utvikling-i-nord/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/>



**NORSK SYKEPLEIERFORBUND**

Tollbugt. 22    Telefon: 994 02 409  
Postboks 456    Telefaks: 22 04 32 40  
0104 Oslo    E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)  
Bankgiro: 1600 49 66698  
Org.nr: NO 960 893 506  
MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 29.09.2023

Utfordringen med knapphet på helsepersonell, som påpekt innledningsvis, gjør seg særlig gjeldende i nord. Nordområdene har noen særtrekk som utfordrer helseberedskapen. En god del helsepersonell pendler til arbeidsplassen sin i nord og er avhengig av åpne fly- og transportruter, noe som utgjør en sårbarhetsfaktor. Behov for å frakte pasienter, medisiner og annet medisinsk utstyr over lange distanser, og ikke sjelden i dårlig vær, er også en sårbarhet i nordområdene. I tillegg kommer den geopolitiske og sikkerhetspolitiske situasjonen med Russland som naboland, og den demografiske utviklingen med aldring og mindre barnekull i mange kommuner i nord.

Behovet for mer effektive tiltak for å sikre nok helsepersonell i nord må i lys av dette være soleklart. En kunnskapsoppsummering fra Nasjonalt senter for distriktsmedisin viser at det er flere tiltak i kombinasjon med lokal tilpasning, som har en effekt på evnen til å beholde, mobilisere og rekruttere sykepleiere<sup>4</sup>: Arbeidsmiljø, kvalitet i tjenestene, arbeidstidsordninger, fagmiljø, ansvars- og oppgavedeling, lønn, nedbetaling av studiegjeld, uttelling for videreutdanning, desentralisert utdanning, praksiserfaring fra kommunene og å legge til rette for familie og sosialt liv. Muligheten til å utføre godt klinisk arbeid danner grunnmuren.

### *Tilgang til og oversikt over nødvendige personell- og utstyrsressurser*

NSF vil peke på behovet for særskilt finansiering av permanent beredskapslager for smittevernutstyr. RHFene fikk i 2021 ansvar for å etablere et slikt lager, og for å sikre ivaretagelsen av dette må det finansieres særskilt slik at det ikke går utover driften. Et annet viktig tiltak som er på vei, er forslaget om forskriftsendring der krav stilles om seks måneders beredskapslagring av smittevernutstyr for kommuner, fylkeskommuner og helse- og omsorgstjenesten. Det er imidlertid en rekke andre verktøy, utstyr m.m. som helsetjenestene er avhengig av for å sikre helseberedskapen, og NSF mener det er på høy tid at ansvaret for forsyningssikkerhet og arbeidet på dette området tydeliggjøres. Vi støtter derfor kommisjonens anbefalinger avslutningsvis i kapittel 13.

Totalberedskapskommisjonen peker på behovet for å ha oversikt over nødvendige ressurser, deriblant tilgangen til nødvendig personell. Behovet for nasjonal oversikt over helsepersonellgrupper med spesialkompetanse, som vil være kritisk viktig i ulike kriser, er påpekt av Koronautvalget og Koronakommisjonen. Disse har anbefalt at en slik oversikt opprettes, noe NSF har støttet.

**Etter vår vurdering bør oversikten minimum omfatte intensiv-, anestesi- og operasjonssykepleiere, men behovet for andre spesialsykepleiere bør også vurderes.** NSF mener innføring av spesialistgodkjenning er et egnet virkemiddel for å sikre slik oversikt og at kompetansen utvikles i tråd med behovene i samfunnet og tjenestene.

NSF støtter også kommisjonen anbefaling om opprettelse av et katastroferegister for en bedre ivaretagelse av dem som er rammet av en større krisehendelse, slik at disse får et koordinert og godt helsetilbud og tverretattlig oppfølging. En slik oversikt vil lette arbeidet med å gi nødvendige og forsvarlige helsetjenester.

Kommisjonens rapport kommer med flere anbefalinger knyttet til kommunale beredskapsråd. NSF vil i denne sammenheng vise til viktigheten av å inkludere flere profesjoner i dette arbeidet. Kommunelegen har en viktig rolle i rådet, men det er samtidig **viktig at sykepleiere også deltar i arbeidet i kommunale beredskapsråd**, som den største gruppen av helsepersonell berørt ved helsekriser. NSF har tidligere spilt inn behovet for en nasjonal veileder som tydeliggjør kommunelegefunksjonen og ansvaret overfor andre deltjenester. Sykepleiere i strategiske

<sup>4</sup> <https://www.nsdsm.no/rekruttere-og-beholde-sykepleiere-i-distrikt-en-kunnskapsoppsummering-fra-nsdm/>



lederstillinger er avgjørende for riktige prioriteringer, kvalitet, pasientsikkerhet og fagutvikling i helsetjenesten.

Verdens helseorganisasjon, WHO, understreker viktigheten og nytten av å ha en nasjonal Chief Nursing Officer (CNO) for koordinering av helsetjenester mellom spesialist og kommunale tjenester. Norge har en CNO som kun arbeider internasjonalt, og ikke sitter i sentral posisjon i helsedepartementet, som anbefalt hos WHO. **Endringer bør gjøres slik at nasjonal CNO også har ansvar for koordineringen av sykepleiertjenester nasjonalt**, noe som kan være ekstra viktig i krisetider og innen beredskap.

NSF er gjort kjent med at Forsvaret har utviklet sjefssykepleierstillingen i Forsvarets sanitet (FSAN), som var en del av ledelsen. Kunnskap om sykepleierkompetanse er avgjørende for at FSAN skal kunne utøve sitt ansvar som medisinsk fagmyndighet. Sykepleierkompetansen er en helt nødvendig komponent i de medisinske teamene som understøtter Forsvarets operative virksomhet. NSF mener derfor at denne stillingen må videreføres for å sikre forsvarlige sanitetstjenester til Forsvarets styrker i inn- og utland.

Beredskap er et eget kompetanseområde, og NSF mener at det er avgjørende for helseberedskapen at sykepleierledere inkluderes i kompetanseheving som anbefalt av Totalberedskapskommisjonen i kapittel 28. Tid for sykepleierledere til å lære om beredskapsarbeid og øve på krisehåndtering, er en investering i trygge helsetjenester. Beredskapskompetanse hos sykepleierledere sikrer en helsetjeneste som er bedre forberedt på de større krisehendelsene, men vil også få betydning for håndteringen av «hverdagskrisene» som stadig oppstår.

NSF støtter også kommisjonens anbefaling om psykososiale kriseteam i alle kommuner. Vi vil i tillegg peke på viktigheten av å bygge psykososial beredskap i befolkningen, noe som ikke er nevnt av kommisjonens rapport knyttet til behov for egenberedskap. Helsesykepleiere og sykepleiere med spesialisering i psykisk helse og rus vil være viktige bidragsyttere i en slik beredskap.

### *Mobilisering og trening av helsepersonell i hele den sivile helsetjenesten*

En av Totalberedskapskommisjonens anbefalinger, er å sørge for et oppdatert planverk for omfordeling av helsepersonell og pasienter mellom geografiske regioner. Til dette vil NSF bemerke at dersom helsepersonell skal flyttes regionalt, så må det være tydelig hva hjemmel for en slik mobilisering er, vilkårene for å ta hjemmelen i bruk og hvordan dette skal kunne gjennomføres på en forsvarlig måte. **Et slikt planverk krever god partsinvolvering for å sikre at arbeidstakernes behov og rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt.**

**NSF vil peke på at et mulig verktøy for mobilisering av helsepersonell, er såkalte kriseavtaler.** Vårt naboland Sverige har en variant av dette som var i bruk under pandemien. En kriseavtale gir en mulighet til en raskere, mer forutsigbar og dermed effektiv måte å hente ut økt arbeidskraft på gitte vilkår. En avtale som også tar høyde for vilkår ved behov for geografisk endring av arbeidssted, kan også tas inn.

Utredningen av ulike problemstillinger rundt slike avtaler, som vist til av Koronakommisjonens rapport, må igangsettes umiddelbart slik at grunnlaget for inngåelse av slike avtaler kommer på plass. Arbeidslivets parter må naturligvis involveres i dette arbeidet.

NSF støtter også kommisjonens anbefaling om at kapasitet i ideelle og private helsetjenester bør inngå som en del av helseberedskapen basert på vilkår i anbudskontrakter, beredskapsavtaler



#### NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt. 22  
Postboks 456  
0104 Oslo

Telefon: 994 02 409

Telefaks: 22 04 32 40

E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)

Bankgiro: 1600 49 66698

Org.nr: NO 960 893 506

MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 29.09.2023

eller annen egnet form. NSF vil i den sammenheng peke på behovet for nasjonal veiledning på hvordan dette kan/skal håndteres for å sikre at dette kontraksreguleres og ivaretas på en koordinert og hensiktsmessig måte. Den private og ideelle delen av den sivile helsetjenesten er i vekst, og denne kapasiteten må kunne benyttes i krisesituasjoner når det er behov for det. Spesielt i langvarige kriser vil dette være viktig for å avlaste det offentlige helsevesenet, som er ryggraden i norsk helseberedskap som ikke kan knekke.

Totalberedskapskommisjonen viser også til viktigheten av at øvelser avholdes på tvers av sektorer og virksomheter, at ledere deltar, og at erfaringene fra øvelsene benyttes på en systematisk måte i videre beredskapsarbeid. NSF støtter dette, og er i likhet med kommisjonen opptatt av at øvingsaktiviteten får nødvendig finansiering. I helsesektoren, der budsjettene alltid er presset, må myndighetene sørge for at midler avsettes til dette - ellers vil dette fort bli nedprioritert.

### *Helseberedskapssamarbeid på tvers av landegrenser*

Totalberedskapskommisjonen og Koronakommisjonen påpeker at Norge er særlig avhengig av å ha gode allierte i Norden, EU og andre internasjonale samarbeid. Vår sårbarhet som et lite land utenfor EUs grenser, fikk vi en påminning om da vaksiner skulle fordeles. Store helsekriser som pandemi, må løses i fellesskap. Det er derfor viktig med godt internasjonalt samarbeid, spesielt i Norden og med EU. Det skjer mye på beredskapsområdet i EU, og NSF ser det som svært viktig at Norge deltar og påvirker dette arbeidet så langt vi har mulighet til dette.

### *Til slutt*

Vi vet at det er alvor. Våre medlemmer har nylig stått i en langvarig krise og må rustes så godt som mulig til neste «utenkelige» krise. Regjeringen må umiddelbart sørge for nødvendig og langsiktig oppfølging av Totalberedskapskommisjonens rapport. Norge har rett og slett ikke råd til å la kommisjonens anbefalinger ligge i en skuff. Krisene kommer enten man vil eller ikke.

Med hilsen

Lill Sverresdatter Larsen  
Forbundsleder

Kari Tangen  
Forhandlingssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent



NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt. 22      Telefon: 994 02 409  
Postboks 456      Telefaks: 22 04 32 40  
0104 Oslo      E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)  
Bankgiro: 1600 49 66698  
Org.nr: NO 960 893 506  
MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 29.09.2023