

REVISJON AV PRINSIPPROGRAMMET OG INNSATSOMRÅDER

Forbundsstyret anbefaler landsmøtet å fatte følgende vedtak

1. Landsmøtet vedtar reviderte innsatsområder som framgår av «Forslag til reviderte innsatsområder» vedlagt dette saksframlegget.
2. Landsmøtet vedtar å endre rekkefølge på NSF's prinsippprogram til følgende:
 - 1) Helsetjenesten og samfunnet.
 - 2) Sykepleietjenesten.
 - 3) Utdanning, fagutvikling og forskning.
 - 4) Lønns- og arbeidsvilkår.
 - 5) Internasjonal deltakelse og solidaritet.
 - 6) Et likestilt og inkluderende samfunn og arbeidsliv.

Historikk:

Dagens struktur i *formålsparagrafen* ble etablert samtidig med nytt målstyringshierarki i 1991. Landsmøtet i 1998 behandlet NSF's målstyringsverktøy og vedtok å endre tidligere struktur fordi det var behov for å få framstilt sammenhengen mellom de enkelte delene av målstyringsverktøyet på en klarere måte, og i tillegg var detaljeringsgraden for omfattende. Landsmøtet dette året gjorde endringer i noen formuleringer i formålsparagrafen, og fra den tid er formålet videreført med kun små endringer. (LM-sak 10c/1998: NSF's målstyringsverktøy.)

Prinsippprogrammet, som er en del av denne saken, har vært et sentralt element i NSF's styringsdokumenter tilbake til 1980-tallet. LM i 1995 utvidet landsmøteperioden til tre år, og med lengre perioder mellom landsmøtene, oppstod et behov for å legge tydeligere retning på arbeidet fra landsmøtets side. Treårig landsmøteperiode fikk som bieffekt at NSF's målstyringsverktøy, i tillegg til formål og prinsippprogram, fikk et nytt nivå, *innsatsområder*.

Landsmøtet behandlet sak om revisjon av prinsippprogrammet i 2019 (LM-sak 8/2019) fordi dette var for omfattende, inneholdt formuleringer på ulikt nivå og var på flere områder lite overordnet og prinsipielt. Revidert prinsippprogram ble vedtatt, men landsmøtet ba også om at det ble iverksatt ytterlige revisjoner med fokus på prinsippprogrammet og innsatsområder. Dette kom til uttrykk i vedtakspunkt 3 i saken:

«NSF nedsetter en gruppe bestående av deltagere fra forbundsstyre, faggrupper og fylkeskontor som ser prinsippprogram og innsatsområder i sammenheng, samt reviderer med tanke på



gjentakelser, konkretisering og tydeliggjøring. Nytt utkast foreligger i god tid før neste landsmøte.»

Bakgrunn for saken:

I denne saken legger forbundsstyret fram arbeidet med revisjonen av prinsippprogrammet og innsatsområder for landsmøtet. Vi vil understreke at saken dreier seg om å gjøre sentrale politiske styringsdokumenter mer leservennlig og bedre strukturert. Ved dette mener vi de blir mer aktuelle, det blir lettere å finne fram til hvilke områder som skal prioriteres politisk, og vi får et mer effektivt politisk styringsverktøy. Forslag som dreier seg om endringer i meningsinnhold eller framtidig politikk skal ikke diskuteres i denne saken.

I saksframlegget forklares hvordan oppdraget er forstått, hvilke avgrensninger som er gjort, hvordan revisjonsarbeidet er gjennomført og til slutt forslag til revidert struktur på innsatsområdene.

I arbeidet med revisjonen har det kommet innspill om at det er viktig å tydeliggjøre innhold og rolle til de ulike elementene i målstyringshierarkiet. Forbundsstyret gir derfor plass i saken innledningsvis til å tydeliggjøre de ulike delene av målstyringshierarkiet. Ved dette mener vi at også prinsippprogrammets og innsatsområders innhold og plass i styringshierarkiet vil bli tydeliggjort.

NSFs styringshierarki

Det er viktig at sammenhengen mellom dokumentene i styringshierarkiet er forstått av alle ledd i organisasjonen. Større forståelse for posisjonen til de ulike elementene i styringshierarkiet kan bidra til bedre innsikt i hvordan politikken har oppstått, hvorfor vedtak har den ordlyden de har og kanskje også hvorfor politiske arbeidsoppgaver skal utføres. Hvordan målstyringshierarkiet er bygd opp og de ulike nivåenes rolle i prosessen har også betydning for hvordan man skal forstå prinsippprogrammet og innsatsområdene. Landsmøtedelegater og andre sentrale tillitsvalgte bør ha god forståelse av de styrende dokumentene, og hva de enkelte elementene er ment å levere på for å kunne bidra godt i utvikling av ny politikk og forvaltning av rådende politikk.

I NSF utgjør formål, prinsippprogram og innsatsområder et styringshierarki som landsmøtet har beslutningsmyndighet over. Disse tre nivåene i styringshierarkiet utgjør den politisk funderte rettesnoren som organisasjonen styres etter.

Formålsparagrafen

Formålet uttrykker politikken og de politiske prioriteringene på overordnet strategisk nivå. Det har lang tidshorisont, og er det første av styringsdokumentene. Formålsparagrafen er det grunnleggende uttrykket for hva NSF skal prioritere i sitt politiske arbeid. Sammen med prinsippprogrammet danner formålsparagrafen det ideologiske grunnlaget for NSFs prioriteringer.

Prinsippprogram

Prinsippprogrammet skal ta utgangspunkt i formålet, tydeliggjøre politikken og strukturere den på nivået under formålet. Programmet skal være så prinsipielt og overordnet at det står seg som NSFs politikk i et langt tidsperspektiv.

Prinsippprogrammet er en overordnet og helhetlig presentasjon av NSFs politikk. Dette forsterkes av at hvert hovedkapittel starter med «NSF mener at:». Dette er altså ikke strategiske mål eller delmål som skal si noe om hva NSF skal prioritere på kortere eller lengre sikt, men skal gi en oversikt over hvilke områder NSF har vedtatt politikk på og hva den politikken er.

Innholdet i prinsippprogrammet er politikk som organisasjonen *kan* jobbe med i LM-perioden.

Prinsippprogrammet vedtas med 2/3 flertall.

Innsatsområder

Innsatsområdene ligger på nivået under prinsippprogrammet og tydeliggjør og konkretiserer de politiske prioriteringene for den kommende landsmøteperioden. Innsatsområdene med tilhørende hovedmål, har altså en tidshorisont tilsvarende landsmøteperiodene, og de vedtas i sin helhet av det enkelte landsmøtet. Under hvert hovedmål skal landsmøtet beslutte hva NSF mer spesifikt skal arbeide med for å bidra til måloppnåelse. Disse konkretiseringene definerer mer spesifikt hvor organisasjonen skal rette innsatsen fram mot neste landsmøte.

Innholdet i innsatsområder er politikk som organisasjonen *må* jobbe med i LM-perioden.

Innsatsområder vedtas med simpelt flertall.

Forbundsstyrets strategiske prioriteringer

Basert på vedtatte innsatsområder vedtar forbundsstyret en strategisk plan som organisasjonen skal jobbe spesielt med i landsmøteperioden.

Her ligger organisasjonens prioriteringer som bidrar til at ressurser og aktiviteter styres mot prioriterte mål. Strategien danner igjen grunnlaget for de enkelte fylker/avdelingers årlige oppdragsdokumenter.

Oppdragets omfang

Landsmøtets behandling av og vedtak i LM-sak 8/2019 utelukket ikke at andre deler av styringshierarkiet enn prinsippprogrammet og innsatsområder burde inkorporeres i arbeidet. Dette kunne for eksempel vært å diskutere om:

- formålsparagrafen er tidsmessig slik at den ivaretar relevante politikkområder
- prinsippprogrammet som ble laget i en periode med toårige LM-perioder er for lite prinsipielt
- sammenhengen mellom formålet og prinsippprogrammet er hensiktsmessig
- det er fornuftig sammenheng mellom de ulike ledd i målstyringshierarkiet

Selv om forbundsstyret så behov for en grundig gjennomgang av hele styringshierarkiet ble slikt arbeid ikke bestilt da arbeidet med denne saken ble igangsatt og arbeidsgruppen etablert.¹ Vedtaket fra landsmøtet dreide seg om å gjennomføre en revisjon med tanke på gjentakelser, konkretiseringer og tydeliggjøring. Videre var bestillingen fra landsmøtet også begrenset i form av at bare to av nivåene i styringshierarkiet var omtalt: prinsippprogrammet og innsatsområder. Forbundsstyrets vurderinger var også basert på at koronapandemien hadde medført slitasje på organisasjonen som begrenset ressurstilgangen, og i respekt for at en revisjon av hele styringsstrukturen ville medføre et omfattende arbeid med involvering av hele organisasjonen. Et slikt arbeid burde i så fall vært igangsatt i begynnelsen av landsmøteperioden, noe som ikke var mulig.

Forbundsstyrets arbeidsgruppe² så heller ikke underveis i arbeidet det nødvendig å ta opp sammenhenger mellom alle nivåene i styrende dokumenter, antall nivå, revisjon av formålsparagrafen mv. for å oppfylle bestillingen fra landsmøtet. Forbundsstyret har derfor lagt til grunn at

¹ FS-sak 21/2021

² FS-sak 9/2022: Arbeidsgruppen bestod av Kai Øivind Brenden, andre nestleder og leder av arbeidsgruppen, Jan Erik Nilsen, leder av faggruppen for sykepleierlederne, Lena Røsæg Olsen, fylkesleder Troms og Finnmark, Hedda Mellingen og Nina-Merete Kristiansen fra forhandlingsavdelingen, Trude Hagen og Jarle Grumstad fra fag- og helsepolitisk avdeling, generalsekretær Olaug Flø Brekke og Hans Arne Pettersen fra generalsekretærens stab.

revisjonsarbeidet i denne omgang ikke skulle utvides utover den eksplisitte ordlyden i vedtakspunkt 3 fra landsmøtesak 8/2019.

Revisjonsarbeidet som landsmøtet nå får til behandling, er først og fremst rettet mot innsatsområdene fordi behovet for opprydding og omstrukturering er større her enn i prinsippprogrammet. Prinsippprogrammet ble revidert i forrige landsmøteperiode, og det ble da gjennomført et grundig arbeid som gjør at behovet for ytterligere konkretiseringer og tydeliggjøringer ikke er til stede på samme måte nå.

Gjennomføringen av revisjonsarbeidet

Arbeidet med revisjonen av prinsippprogrammet og innsatsområder har vært tredelt. Det ble først vurdert om det konkrete innholdet er plassert under riktig innsatsområde med tilhørende hovedmål. I den andre delen av revisjonsarbeidet ble det først og fremst sett på sammenhengen mellom prinsippprogram og innsatsområder, og til sist var det fokus på språklig revisjon for å tydeliggjøre innholdet.

Omstrukturering av innholdet i innsatsområdene

Første del av arbeidet dreide seg om å vurdere hvorvidt innholdet i kulepunktene etter «NSF skal arbeide for:» tilsa at de var plassert under riktig innsatsområde med tilhørende hovedmål. I noen tilfeller mener vi at innholdet i kulepunktene ikke passet i det innsatsområdet hvor disse var plassert, og disse punktene er derfor foreslått flyttet dit vi mener de hører hjemme. Når innholdet i kulepunktene ble analysert ble det også vurdert om noen av punktene hadde det samme politiske innholdet, og om noen punkter i så fall kunne slås sammen eller fjernes. Forbundsstyret ser ingen grunn til at samme politiske innhold skal stå flere steder i ulike deler av innsatsområdene, og foreslår derfor å slå sammen eller fjerne punkter der dette fører til dublering av innholdet.

I forbindelse med at det spesifikke politiske innholdet i innsatsområdene ble vurdert, ble også kulepunktene kategorisert i forhold til hvilke temaer punktene omhandler og deretter sortert under de forskjellige temaene. Temaene er navngitt med et ord/begrep for å unngå at temaoverskriftene blir politikk i seg selv.

Kulepunktene har derfor fått endret rekkefølge og er i forslaget nummerert for å gjøre det lettere å henvise til riktig punkt, både i skriftlige sammenhenger og i debatter. Rekkefølgen har ingen ting med prioriteringer å gjøre. Denne struktureringen i temaer er gjort med bakgrunn i det politiske innholdet, og er gjennomført for at det skal bli lettere å finne fram til - og få en helhetlig oversikt over innholdet i innsatsområdene.

Vi mener at deltemaene som er foreslått for å strukturere innholdet i de ulike innsatsområdene er sentrale i norsk helsepolitikk og at de vil bidra til å gjøre innsatsområdene både mer aktuelle og til et mer effektivt styringsverktøy. Det må dessuten veie tungt at innsatsområdene gjennom forslaget er gjort mer leservennlig slik at det blir lettere å finne fram til hvilke områder som skal prioriteres politisk. Vi mener også at de strukturelle grepene kan bidra til at landsmøteforhandlingene om innsatsområdene blir mer levende og at operasjonaliseringen til praktisk politikk blir enklere.

«Forslag til omstrukturering av innsatsområder som ledd i oppfølgingen av LM-sak 8/2019» (vedlagt) er et resultat av arbeidet i forbundsstyrets arbeidsgruppe. Den viser opprinnelige innsatsområder, forslag til nye, og med kommentarer/forklaringer til endringer som er gjort. Dette dokumentet inngikk i høringsen til faggruppeledere og fylkesledere. Høringsinstansene støttet den foreslåtte

omstruktureringen, og forbundsstyret mener det er en god pekepinn på at dette er et godt grep i revisjonen.

Noen av høringsinstansene kom i tillegg med forslag til endringer i konkrete punkt eller av mer strukturell art. Alle forslag ble vurdert. Noen ble støttet og er innarbeidet i «Forslag til reviderte innsatsområder» (vedlagt). Andre er oversendt til fagavdelingene for vurdering i forbindelse med deres arbeid med fagsaker til landsmøtet. Noen av forslagene ble ikke tatt til følge blant annet fordi det ble vurdert at de endret innholdet i opprinnelig punkt.

Sammenhengen mellom prinsippprogram og innsatsområder

I den andre delen av revisjonsarbeidet var det først og fremst fokus på sammenhengen mellom innsatsområder og prinsippprogram. Det ble vurdert om noe innhold i innsatsområder er av mer politisk art, alternativt sier det samme som, og på samme nivå som prinsippprogrammet. I så fall skulle slike punkter foreslås innarbeidet i eller flyttet til prinsippprogrammet.

Et annet forhold av betydning for sammenhengen mellom prinsippprogram og innsatsområder som er vurdert av arbeidsgruppen, er hvorvidt det er vedtatt konkrete formuleringer under innsatsområder som vi ikke har overbygning for i prinsippprogrammet. Videre vurderinger var om det i så fall burde utvikles politikk på slike områder eller om punktene er apolitiske. Forbundsstyret har vurdert at en grundig behandling av disse spørsmålene vil være å gå utover revisjonen som er bestilt og som dreier seg om konkretiseringer og tydeliggjøringer.

Forbundsstyret vil foreslå å endre rekkefølge på temaene i prinsippprogrammet slik at temaer med samme innhold kommer i samme rekkefølge i prinsippprogrammet og innsatsområder. Denne ryddingen gjør det lettere å se sammenhenger mellom de to styringsdokumentene. Forslaget innebærer ikke en endring av innhold eller rangering av viktighet.

Forslag til endret rekkefølge vises i denne tabellen som er satt sammen for å illustrere poenget med forslaget: Politikkområder i prinsippprogrammet og innsatsområder som hører sammen har samme rekkefølge i respektive styrende dokumenter.

NR.	PRINSIPPPROGRAMMET	NR.	INNSATSOMRÅDER
1.	Helsetjenesten og samfunnet.	1.	Sykepleiernes plass i utviklingen av helse- og omsorgstjenesten.
2.	Sykepleietjenesten.	2.	Organisering og ledelse av sykepleietjenesten.
3.	Utdanning, fagutvikling og forskning.	3.	Sykepleierutdanning og forskning.
4.	Lønns- og arbeidsvilkår.	4.	Lønns- og arbeidsvilkår.
5.	Internasjonal deltakelse og solidaritet.		
6.	Et likestilt og inkluderende samfunn og arbeidsliv.		
		5.	Medlemmer og organisasjon.

Tabellen illustrerer også at vi har to hovedkapittel i prinsippprogrammet som ikke har korresponderende innsatsområder. Tilsvarende er det et innsatsområde som ikke er en direkte oppfølging av politiske satsinger. Dette er naturlig da «Medlemmer og organisasjon» omhandler interne organisasjonsmessige prioriteringer. Det er imidlertid viktig å gjøre oppmerksom på at det ikke er en helt tydelig forbindelse

mellom prinsippprogrammet og innsatsområdene på alle politikkområder. Den foreslåtte endringen i rekkefølger inngikk også i høringen og ble støttet.

Språklig revisjon

Forbundsstyrets arbeidsgruppe hadde underveis i revisjonsarbeidet et blikk på formuleringer og la i noen tilfeller inn forslag til språklige endringer for å konkretisere og tydeliggjøre innholdet.

Avslutningsvis i revisjonen var hovedfokuset å arbeide med språklige endringer og oppstramminger. Det ble lagt til grunn at det ikke skulle gjøres språklige endringer som endret meningsinnholdet eller påvirket politikken. Premissene for revisjonsarbeidet var videre at:

- Det skal ikke stå to setninger i ett punkt.
- Det skal ikke være gjentakelser.
- Teksten skal være klarspråklig med korrekt, klar og brukertilpasset kommunikasjon.

I forslaget til omstrukturering av innsatsområder er forslag til språklige justeringer lagt inn og begrunnet. Forslag til endringer av språklig karakter er også lagt inn i «Forslag til reviderte innsatsområder» slik at høringsinstansene har hatt anledning til å kommentere også disse.

Landsmøtets behandling av saken

Forslaget til reviderte innsatsområder er presentert i «Forslag til reviderte innsatsområder» (vedlagt) og innholdet i dokumentet skal inngå i forslaget til 2. vedtakspunkt. Vedlagt saken er også «Forslag til omstrukturering av innsatsområder som ledd i oppfølgingen av LM-sak 8/2019». I dette dokumentet er det redegjort for hvilke endringer som er gjort og hvorfor.

Vi mener forslaget til reviderte innsatsområder som nå legges fram for landsmøtet er mer leservennlig slik at det blir lettere å finne fram til hvilke områder som skal prioriteres politisk. Omstruktureringen av innholdet vil bidra til å gjøre innsatsområdene både mer aktuelle og til et mer effektivt styringsverktøy. Vi mener også at de strukturelle grepene kan bidra til at landsmøteforhandlingene om innsatsområdene blir mer levende og at operasjonaliseringen til praktisk politikk blir enklere.

Forhandlingene i landsmøtet må legges opp slik at denne saken behandles før saker som innebærer forslag om endringer i vedtatt politikk. Etter at sak om revisjon av prinsippprogrammet og innsatsområder er behandlet, kan ny politikk og endringer i bestående politikk vedtas og tilpasses den struktur som da er gjeldende for prinsippprogrammet og innsatsområdene.

Med vennlig hilsen
Norsk Sykepleierforbund

Lill Sverresdatter Larsen
forbundsleder

Rune Hallingstad
generalsekretær

Landsmøtets endelige vedtak: (Når saken arkiveres)

Vedlegg:

Forslag til omstrukturering av innsatsområder som ledd i oppfølgingen av LM-sak 8/2019 (DM#1251633).

Forslag til reviderte innsatsområder (DM#1259539).