

Høringsnotat

Forslag til endringer i forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)

Høringsfrist: 1. mars 2022

Innledning

Ambulansetjenesten har i større grad blitt sykehusenes "forlengede arm", der personellet utfører akuttmedisinske vurderinger og setter i gang medisinsk behandling. Helse- og omsorgsdepartementet mener det er viktig at personell i disse tjenestene, som regelmessig yter ikke planlagt helsehjelp i den mest kritiske fasen av et behandlingsforløp, og med liten mulighet til å søke hjelp og bistand, har god kompetanse. Dette gjøres gjennom å stille visse kompetansekrav som personellet må oppfylle. Det er samtidig viktig å legge til rette for best mulig utdanning for lærlingene og sikre tilstrekkelig rekruttering til tjenesten. Det er også

viktig at kompetansekravene ikke blir til hinder for at lærlinger kan bidra til reell verdiskapning for helseforetakene i praksisperioden.

Dette høringsnotatet inneholder forslag om å endre kravene til kompetanse i akuttmedisinforskriften § 11 for personell som skal bemanne ambulanserbiler. Kravene til personell i ambulanserbiler er todelt, det stilles krav til den kjørefaglige kompetansen og krav til den helsefaglige kompetansen.

Forslaget i dette høringsnotatet innebærer at det skal stilles som krav at ambulanserbiler som brukes i ambulansetjenester skal være bemannet med minst to personer, hvorav minst én skal ha autorisasjon som ambulansearbeider. Begge skal ha førerkort for kjøretøyklassen. Der det bare er en autorisert ambulansearbeider, må den andre personen ha autorisasjon eller lisens som helsepersonell og nødvendig ambulansefaglig kompetanse. Minst en av personene som bemanner ambulanserbilen skal ha kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy. Virksomhetsledelsen kan etter en konkret vurdering beslutte at andre års lærlinger i ambulansefag, og paramedisinerstudenter som har fullført og bestått andre studieår av fulltidsstudiet eller tredje år av deltidsstudiet, kan arbeide som andre person på ambulansebil selv om kravet i første ledd om autorisasjon eller lisens som helsepersonell ikke er oppfylt. Dette innebærer at det åpnes for unntak fra kompetansekravene slik at andre års lærling kan være den andre personen på ambulanserbilen.

Forslaget innebærer videre at virksomhetsledelsen kan gjøre unntak fra kravet om autorisasjon eller lisens som helsepersonell for personell som skal dekke ekstravakter og korttidsvikariater.

Helse- og omsorgsdepartementet gjør oppmerksom på at departementet har fremmet forslag om endringer av helsepersonelloven i Prop. 236 L (2020-2021), hvor det er foreslått autorisasjon av paramedisinere i helsepersonelloven § 48 første ledd. Eventuelle endringer i akuttmedisinforskriften som følge av lovendring om autorisasjon for paramedisinere vil gjennomføres i etterkant av lovvedtaket. Konsekvensene av at paramedisinere autoriseres som helsepersonell innebærer at paramedisinere likestilles med autoriserte ambulansearbeidere i reglene om bemanning og kompetanse i akuttmedisinforskriften.

Bakgrunn

Forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften) inneholder krav til kompetanse for dem som skal bemanne ambulanserbiler. Det stilles krav til helsefaglig kompetanse for å sikre at personellet kan ivareta pasienten på en god måte og yte forsvarlig helsehjelp. Videre stilles det krav til kompetansen til å kjøre bil for å sikre at personellet kan benyttes som sjåfører og at transporten utføres på en sikker måte. I akuttmedisinforskriften ble det i 2015 innført strengere krav til kompetanse for dem som skal bemanne ambulanserbiler enn det som gjaldt tidligere. Inntil endringen i 2015, var kravet at minst ett helsepersonell skulle ha kompetansebevis for fører av utrykningskjøretøy og minst én av personene som bemannet ambulanserbilen måtte ha autorisasjon eller lisens som ambulansearbeider.

Etter endringen i 2015 følger det av § 11 første ledd at ambulanserbiler som yter ambulansetjenester skal være bemannet med minst to personer, hvorav minst én skal ha autorisasjon som ambulansearbeider. Der det bare er én ambulansearbeider, må den andre

personen ha autorisasjon eller lisens som helsepersonell og nødvendig ambulansesfaglig kompetanse. Begge personene skal ha førerkort for kjøretøyklassen og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy.

Begrunnelsen for å stille strengere krav var at man ville sikre at begge personene på ambulansesbilen kan kjøre bilen, slik at den med best ambulansesfaglig kompetanse kan være hos pasienten. Videre var det viktig å sikre at minst to personer på ambulansesbilen skal ha helsefaglig utdanning med lisens eller autorisasjon for den aktuelle helsepersonellgruppen. Dette for å sikre at personellet har en helsefaglig plattform som den videre ambulansesfaglige kompetansen er bygget på.

I høringsnotatet som lå til grunn for de foreslåtte endringene i akuttmedisinforskriften, ble det vurdert at andre års lærlinger i ambulansesfag har tilstrekkelig ambulansesfaglig kompetanse til å kunne være kvalifisert som det andre helsepersonellet i ambulansen i tillegg til ambulansesarbeideren. Det forutsetter at lærlingen har førerkort for kjøretøyklassen og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy. For lærlinger vil det ofte ikke være mulig å oppfylle kravet om å tilegne seg kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy før læretiden starter. Dette skyldes krav fra vegmyndighetene om at fører av utrykningskjøretøy må ha fylt 20 år og innehatt førerkort klasse B uavbrutt de siste to år. Mange lærlinger vil være yngre enn 20 år. Det var relativt få høringsinstanser som problematiserte utfordringene med de skjerpede kjørefaglige kompetansekravene da forslag til ny akuttmedisinforskrift ble sendt på høring i 2014.

For at de regionale helseforetakene skulle få noe lengre tid til å innfri de skjerpede kravene, ble det laget en overgangsordning på tre år fra forskriftens ikrafttredelse i 2015. Det viste seg vanskelig for de regionale helseforetakene å tilfredsstillte kravene innen fristen for denne overgangsordningen 1. mai 2018. Dette skyldtes mangelfull tilgang på helsepersonell med nødvendig ambulansesfaglig og kjørefaglig kompetanse.

Fristen for innføring av kravene ble forlenget til mai 2022, mens Kunnskapsdepartementet vurderte opplæringsmodellen for ambulansesfag. Det ble i 2020 besluttet å videreføre dagens opplæringsmodell for ambulansesfag som består av to år med opplæring i skole og to år med opplæring i bedrift. Det betyr at lærlingene ikke kan være andremann i ambulansesbilen når endringene fra 2015 trår i kraft, fordi de ofte ikke vil være gamle nok til å ta nødvendig kjøreopplæring for å skaffe seg kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy.

Kravet om autorisasjon eller lisens som helsepersonell er også et hinder for at lærlinger kan være andremann i ambulansesbiler med mindre det innføres en lisensordning for lærlinger. Det er tidligere varslet at Helse- og omsorgsdepartementet, før overgangsordningen er slutt, ville vurdere å sende på høring forslag om at siste års lærlinger enten gis lisens som ambulansesarbeider det siste lærlingeåret eller at det gis unntak fra kravet om lisens eller autorisasjon det siste lærlingeåret.

De regionale helseforetakene har gitt tilbakemelding om at det er nødvendig å sikre at andre års lærlinger kan være andre person på ambulansesbilen, slik at disse får tilstrekkelig kunnskap og kompetanse gjennom praksis og kan bidra til verdiskapning. Lærlingene må erstattes med annet personell hvis de ikke kan fortsette som andremann. Etter at akuttmedisinforskriften trådte i kraft er det etablert bachelorutdanning i paramedisin ved flere høgskoler og universiteter. Også for disse utdanningene vil bemannings- og kompetansekravene få konsekvenser for hvordan praksisstudier kan gjennomføres i siste del av utdanningen.

De skjerpede kompetansekravene fører til at det er vanskelig å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert personell og kravene innskrenker også muligheten til å benytte vikarer. Dette vanskeliggjør bemanningen av ambulansebilene for helseforetakene. På denne bakgrunn foreslår nå Helse- og omsorgsdepartementet endringer i akuttmedisinforskriften før overgangsordningen utløper ved å åpne for en unntaksadgang fra kompetansekravene. Unntaksordningen som foreslås for lærlinger, paramedisinstudenter, ekstravakter og kortidsvikariater er innrettet på en slik måte at hensynet til at ambulansetjenestene skal leveres med god kvalitet og at pasientsikkerhet er ivaretatt.

Gjeldende rett

Det følger av spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a at de regionale helseforetakene skal sørge for at personer med fast bopel eller oppholdssted innen helseregionen tilbys spesialisthelsetjeneste i og utenfor institusjon, herunder bla. akuttmedisinsk beredskap og medisinsk nødmeldetjeneste, luftambulansetjeneste og ambulansetjeneste med bil og eventuelt med båt.

I forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften) er det i § 11 om bemanning og helsefaglig kompetanse i ambulansetjenesten gitt kompetansekrav. Kravet til dem som skal bemanne ambulanserbiler er etter § 11 første og sjette ledd som følger: *«Ambulanserbiler som yter ambulansetjenester skal være bemannet med minst to personer, hvorav minst én skal ha autorisasjon som ambulansarbeider. Der det er bare én ambulansarbeider, må den andre personen ha autorisasjon eller lisens som helsepersonell og nødvendig ambulansefaglig kompetanse. Begge personene skal ha førerkort for kjøretøyklassen og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy.*

...

For vikariater av inntil to måneders varighet kan det gjøres unntak fra kravet i første ledd om at begge personene på ambulansebilen må ha førerkort for kjøretøyklassen og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy, dersom det ikke er mulig å skaffe personell som oppfyller disse kravene. »

I forskriften § 21 om overgangsordninger fremgår det av fjerde ledd: *«Kompetansekrav til bemanning i ambulanserbiler etter § 11 første ledd skal være oppfylt innen 1. mai 2022. Inntil dette tidspunktet skal ambulanserbiler som yter ambulansetjenester være bemannet med minst to personer, hvorav minst én skal ha autorisasjon eller lisens som ambulansarbeider. Der det bare er én ambulansarbeider, må den andre personen ha relevant akuttmedisinsk, pleiefaglig og redningsteknisk kompetanse. Minst én person i ambulansebilen må ha sertifikat for kjøretøyklassen og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy».*

I rundskriv I-5/15 til akuttmedisinforskriften er det redegjort nærmere for konsekvensene av kravene til bemanning og helsefaglig kompetanse:

§ 11 første ledd:

«Kravet om at det skal være minst to personer som bemanner ambulanserbiler, og at minst én må være ambulansarbeider, eventuelt at det er én ambulansarbeider og én person med autorisasjon eller lisens som helsepersonell, innebærer at lærlinger ikke lengre kan være den andre personen på ambulansebilen. Når lærlinger skal bemanne ambulanserbiler må det være som den tredje personen.

Det er i § 21 tredje ledd om overgangsordninger gitt en overgangsordning på tre år for kravet i dette leddet. »

§ 11 sjette ledd:

«Når det ikke er mulig for en virksomhet å skaffe kompetent personell etter første ledd, må vurderingen av om det skal gjøres unntak fra kravet om at begge personene på ambulans bilen må ha førerkort for kjøretøyklassen og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy avgjøres av virksomhetsledelsen.»

Reglene om førerkort og de ulike kjøretøyklassene finnes i forskrift 19. januar 2004 nr. 298 om førerkort og reglene om kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy finnes i forskrift 12. juni 2009 nr. 637 om krav til opplæring, prøve og kompetanse for utrykningskjøring.

Helsedirektoratets vurderinger og forslag

Helsedirektoratet fikk høsten 2020 i oppdrag å foreslå endringer i akuttmedisinforskriften § 11 om bemanning og helsefaglig kompetanse i ambulansetjenesten. Oppdraget var å:

- Foreslå egnede funksjons- og kompetansekriterier som kan sikre at 2. års lærlinger i ambulansefag innehar nødvendig ambulansefaglig kompetanse til å fungere som andremann på bilambulanse.
- Vurdere om det bør utvikles egne funksjons- og kompetansekriterier for medisin-, sykepleier-, og paramedisinstudenter i forbindelse med vikariater i ambulansetjenesten.

Helsedirektoratet har som ledd i oppdraget innhentet innspill fra blant annet ambulansefagutdanningene, paramedisinutdanningene, de medisinske fakultetene, de regionale helseforetakene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og relevante kompetansetjenester innen akuttmedisin. Et forslag til kompetanse- og bemanningskrav ble sendt på høring. I siste innspillrunde mottok Helsedirektoratet hørings svar fra Helse Nord RHF, Helse Sør-RHF, Sykehuset Innlandet, Helgelandssykehuset, Spekter, Fagforbundet, Norsk sykepleierforbund, OsloMet, UiT Norges Arktiske Universitet, Nord universitet og Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjons beredskap (KOKOM).

Helsedirektoratets vurdering

Helsedirektoratet viser til at ambulansefaget og ambulansetjenesten, i motsetning til mange andre helseprofesjoner og helsetjenester, har begrenset tradisjon for utvikling av normative krav til tjenesten. Dette har blant annet medført utilsiktede variasjoner i kompetanse og bemanning i tjenesten, og er også bakgrunnen for at myndighetene har sett det som nødvendig å regulere dette nærmere gjennom akuttmedisinforskriften.

Ved innføring av helsepersonelloven i 1999 ble ambulansarbeidere som en av flere grupper helsepersonell omfattet av autorisasjonsordningen for helsepersonell. Om begrunnelsen for å autorisere ambulansarbeidere heter det i forarbeidene til loven:

«Ambulansarbeidere undersøker og utfører prehospital håndtering av pasienter, f.eks. den første stabiliserende og livreddende behandling ved de fleste tilstander som krever hjelp i løpet av få minutter, eventuelt sammen med lokal lege og eventuelt med veiledning fra sykehus. De skal også foreta sikker og hensiktsmessig pasienttransport. Yrkesutøvelsen kan innebære høy risiko for pasienten, avhengig av den helsefaglige bemanning i ambulansetjenesten. Hensynet til forutsigbarhet og behovet for at yrkesgruppen innehar nødvendige kvalifikasjoner bør veie tungt. Likeledes annet helsepersonells og allmennhetens behov for tillit til at ambulansarbeidere innehar nødvendig kompetanse. I dag varierer yrkesrollens innhold i meget stor grad.»

Det er Helsedirektoratets vurdering at bestemmelsene om bemanning og kompetanse i akuttmedisinforskriften må understøtte argumentasjonen som lå til grunn for å autorisere ambulansesarbeidere som helsepersonell. Ved denne vurderingen vektlegger Helsedirektoratet særlig hensynet til å sikre at befolkningen tilbys forsvarlige og likeverdige ambulansetjenester, samt hensynet til forutsigbarhet og tillit til ambulansesepersonell. Ut fra en slik vurdering mener Helsedirektoratet at hovedregelen fortsatt bør være at alle ambulansebiler skal bemannes med to autoriserte ambulansesarbeidere som har nødvendig førerkort for kjøretøyklassen og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy. Dersom man skal vurdere unntak fra denne hovedregelen må dette avveies mot andre viktige hensyn.

Krav til lærlinger i ambulansesfag og praksisstudenter i paramedisin

For lærlinger i ambulansesfag og praksisstudenter i paramedisin gjelder at praksisperioden/læretiden er basert på en regulert og forutsigbar utdanningsplattform med grunnlag i læreplan for ambulansesfaget og studieplan for bachelor i paramedisin. Videre at praksisundervisning og læretid har en varighet som er forskjellig fra korttidsvikarer. Kravene i akuttmedisinforskriften til personell som skal fungere som andre person på bilambulanse er flerdelte:

1. Nødvendig ambulansesfaglig kompetanse
2. Førerkort for kjøretøyklassen
3. Kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy
4. Autorisasjon eller lisens som helsepersonell

Lærlinger i ambulansesfag har fullført to års teoriundervisning før de går ut i lære. Læretiden i bedrift deles inn i opplæring og verdiskaping. I begynnelsen av læretiden er det mest opplæring, på slutten er det mest verdiskaping. Med verdiskaping menes at lærlingen/lærekandidaten inngår i helseforetakenes tjenesteproduksjon på en måte som er verdiskapende. Konkret innebærer dette at lærlinger i ambulansesfag i første året av læretiden fungerer som tredje person på ambulansebil med tett veiledning og oppfølging av ambulansesarbeider. I siste året av læretiden har lærlingen tradisjonelt fungert som andre person på ambulansebilen, men fortsatt under veiledning og oppfølging av autorisert ambulansesarbeider. Dette er vurdert som hensiktsmessig både for utvikling av kunnskap og ferdigheter for eleven ved at han/hun gis et økt individuelt ansvar for yrkesutøvelsen, men også for at lærlingen skal bidra til verdiskaping for lærebedriften.

Dersom ambulansesfageleven har gjennomført og bestått to års teoretisk opplæring i videregående skole, og av virksomhetsledelsen er vurdert som skikket til å fungere som andre person på ambulansen etter fullført og bestått første år som lærling, vurderer Helsedirektoratet at kravet til "nødvendig ambulansesfaglig kompetanse" må anses som oppfylt for denne gruppen.

Helsedirektoratet vurderer på samme måte at studenter ved bachelorutdanningene i paramedisin etter fullført og bestått annet år av heltidsutdanningen eller fullført og bestått tredje år av den 4-årige deltidsutdanningen, må anses å inneha "nødvendig ambulansesfaglig kompetanse". Selv om disse studentene også har hatt praksisstudier i løpet av de to første årene av sin utdanning, vil denne praksisen ikke ha samme kontinuitet som for lærlinger i

ambulanséfag. Det må derfor stilles særlige krav til at virksomhetsledelsen i samarbeid med utdanningene foretar en skikkethetsvurdering av disse studentene før de kan fungere som andre person på ambulansebil.

Når det gjelder kravet til å ha kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy, vil dette for lærlinger i ambulanséfag ofte ikke være mulig å tilegne seg før læretiden. Dette skyldes krav fra vegmyndighetene om at fører av utrykningskjøretøy må ha fylt 20 år og innehatt førerkort klasse B uavbrutt de siste to år, før slikt kompetansebevis kan utstedes. Helsedirektoratet vektlegger at utrykningskjøring vurderes å ha størst betydning for tidsbesparelse frem til pasienten og derfor må utføres av ambulansearbeider med kompetansebevis, og har mindre betydning for pasienttransporten inn til sykehus, som kan gjøres av lærling/praksisstudent med kun førerkort. Man må sikre at det i gitte situasjoner er mulig for ambulansearbeideren å observere og behandle pasienten under transport inn til sykehus, mens lærlingen/praksisstudenten kan føre ambulansebilen. Gitt at man opprettholder kravet om at alle elever og studenter må ha førerkort for kjøretøyklassen, anser Helsedirektoratet at dette kan ivaretas på en forsvarlig måte, og at det ikke er nødvendig å stille krav om at lærlinger og praksisstudenter har slikt kompetansebevis.

Vurdering av unntak fra krav om autorisasjon/ lisens for helsepersonell eller innføring av egen lisensordning for ambulansearbeider

Helsedirektoratet har også vurdert spørsmålet om helsepersonell skal gis unntak fra kravet til autorisasjon eller lisens, eller om det skal etableres en egen lisensordning for disse gruppene. Etablering av en lisensordning for lærlinger/praksisstudenter innebærer en utvidelse av gjeldende forskrift om lisens til helsepersonell. Mulige vilkår for midlertidig lisens som ambulansearbeider vil kunne være:

- Ambulanséfagelever: Fullført og bestått teoretisk undervisning og første år som lærling i bedrift.
- Bachelorstudenter i paramedisin: Fullført og bestått annet år av heltidsutdanningen eller tredje år av deltidsutdanningen.

For begge grupper bør lisensen begrenses til å gjelde i utdanningsperioden, dvs. siste studieår for paramedisinstudenter og siste år som lærlinger i ambulanséfag. Etablering av en lisensordning for lærlinger/praksisstudenter vil trolig bidra til å understreke pliktbestemmelsene i helselovgivningen for den enkelte student/elev, muliggjøre en skikkethetsvurdering av elever/studenter som søker om lisens, og en mulighet for tilsynsmyndighetene til å hindre eller begrense videre virksomhet som ambulansepersonell ved alvorlige pliktbrudd. En lisensordning vil også bidra til å moderere, men ikke frata virksomhetsledelsen ansvar for å vurdere lærlingens/ praksisstudentens skikkethet til å fungere som andre person på ambulansen.

Kostnader ved forvaltning av ordningen antas å kunne finansieres gjennom et saksbehandlingsgebyr som kan belastes søkeren på samme måte som det gjøres ved søknad om autorisasjon.

Alternativet til en lisensordning vil være å etablere et unntak fra det generelle kravet til autorisasjon eller lisens som helsepersonell.

En slik ordning vil forutsette at lærlinger og praksisstudenter som skal fungere som andre person på bilambulansen vurderes som helsepersonellets medhjelper jf. helsepersonelloven § 5 første ledd. Bestemmelsen lyder:

§ 5 Bruk av medhjelpere

Helsepersonell kan i sin virksomhet overlate bestemte oppgaver til annet personell hvis det er forsvarlig ut fra oppgavens art, personellets kvalifikasjoner og den oppfølging som gis. Medhjelpere er underlagt helsepersonells kontroll og tilsyn.

Elever og studenter skal som regel bare gis oppgaver ut fra hensynet til opplæring.

Fra merknadene til bestemmelsen hitsettes:

Adgangen til å benytte medhjelpere følger av den handlefrihet man som profesjonsutøver har til å utøve virksomhet innen eget fagområde. § 5 stiller som vilkår for å overlate oppgaver til andre at dette er forsvarlig ut fra oppgavens art, personellets kvalifikasjoner og den oppfølging som gis. Bestemmelsen plasserer ansvaret for kontroll og tilsyn med medhjelperen hos den som har overlatt oppgaven til vedkommende. (...)

Første ledd andre punktum presiserer at medhjelpere er underlagt instruksjoner og annet overoppsyn fra det helsepersonellet som har tildelt oppgaven.

Det må sikres at medhjelperen har de nødvendige kvalifikasjoner for å utføre oppgavene han/hun får overlatt til seg på en faglig forsvarlig og adekvat måte (forhåndskontroll).

Kontrollen består i å forvise seg om at medhjelperen har reelle kvalifikasjoner, og at eventuell nødvendig opplæring blir gitt.

Det må videre bli gitt nødvendige instruksjoner og føres et visst tilsyn med medhjelperen (løpende kontroll). Dette innebærer at man er tilgjengelig for å gi råd, veiledning og instruksjon underveis.

Helsedirektoratet anbefaler at det ut fra en samlet vurdering gis unntak fra kravet om autorisasjon eller lisens som helsepersonell for lærlinger i ambulansesfag og praksisstudenter fra paramedisinerutdanningene. Dette begrunnes med at ambulansarbeider som bemanner ambulansebil med lærling eller praksisstudent alltid vil være faglig overordnet lærling/praksisstudent. Gjennom denne funksjonen vil ambulansarbeideren også kunne føre løpende kontroll med lærlingens/praksisstudentens faglige utøvelse.

Kravet til forhåndskontroll av at medhjelpere har nødvendige faglige kvalifikasjoner kan etter Helsedirektoratets oppfatning ivaretas gjennom følgende:

- For lærlinger i ambulansesfag stilles det krav om at lærlingen har gjennomført og bestått den 2-årige teoretiske undervisningen ved ambulansesfagutdanningen og at virksomhetsledelsen har vurdert lærlingen som skikket til å fungere som andre person på ambulansen etter fullført og bestått første år som lærling.
- For praksisstudenter i paramedisin må det i tillegg til krav om fullført og bestått teoretisk undervisning etter andre år som heltidsstudent/tredje år som deltidsstudent, også stilles et eksplisitt krav til at utdanningen vurderer studenten som skikket til å kunne fungere som andre person på ambulansen.

Utdanningenes vurdering av skikkethet legges til grunn for virksomhetsledelsens beslutning om hvorvidt praksisstudenten skal kunne fungere som andre person på ambulansen.

Krav til vikarer

Helsedirektoratet påpeker at bruk av vikarer har lang tradisjon i de fleste ambulansetjenester og har vært et viktig virkemiddel, både for å gjennomføre ferieavvikling for fast ansatt personell, sikre rekruttering til tjenestene, bidra til kompetanseheving innen akuttmedisin for andre helsefagutdanninger, og etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom ambulansetjenesten og andre helseprofesjoner. Blant annet er det lang tradisjon for at

medisinerstudenter og sykepleierstudenter har fungert som vikarer i ambulansetjenesten. Etter etableringen av bachelorutdanningen i paramedisin gjelder dette også for denne gruppen studenter. Flere ferdig utdannede sykepleiere har også ambulansetjenesten som hoved- eller biarbeidsgiver. De regionale helseforetakenes vurdering er at det er nødvendig å videreføre ordninger med vikarer i bilambulansetjenesten.

Det forutsettes at vikarer i bilambulansetjenesten er kvalifisert til å fungere som andre person på ambulansen ved at de oppfyller kravene til:

1. Nødvendig ambulansefaglig kompetanse
2. Førerkort for kjøretøyklassen
3. Kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy
4. Autorisasjon eller lisens som helsepersonell

Ulike grupper av helsefagstudenter vil ha ulike forutsetninger for å ivareta kravet til nødvendig ambulansefaglig kompetanse. Utdanningene vil i hovedsak ivareta krav til grunnleggende kompetanse innen fagområder som anatomi, fysiologi, patofysiologi og farmakologi, og liten eller ingen grad ambulansefaglige emner som redningsteknikk, organisering av skadested, triagering, PLIVO mv.

Dagens ordning med lokale kurs for vikarer har stor variasjon og er etter Helsedirektoratets oppfatning ikke egnet til å sikre et enhetlig ambulansefaglig kompetansenivå for vikarer i bilambulansetjenesten. Helsedirektoratet foreslår at dette løses ved at det utarbeides en nasjonal veileder.

Det henvises til avsnitt 4.1.1 når det gjelder krav til førerkort og kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy. Helsedirektoratets konklusjon er som for lærlinger i ambulansefag og praksisstudenter i paramedisin, at det må være et ufravikelig krav at vikarer innehar førerkort for kjøretøyklassen, men at det ikke er nødvendig å stille krav om kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy.

Når det gjelder spørsmålet om unntak fra kravet om autorisasjon eller lisens som helsepersonell for vikarer, vises det til 4.1.2. Helsedirektoratet ser det ikke som hensiktsmessig at det etableres egne lisensordninger for vikarer dersom dette ikke innføres for lærlinger i ambulansefag og praksisstudenter i paramedisin.

I høringsrunden har Helsedirektoratet mottatt bekymringer om at dispensasjon fra kravene for vikarer vil kunne benyttes som substitutt for å ansette personell i faste stillinger og oppfylle hovedregelen til kompetansekrav. Helsedirektoratet vurderer at dette krever en presisering av hvordan unntakene for vikarer skal tolkes.

Helsedirektoratets forslag til merknader til akuttmedisinforskriften § 11

Følgende forslag til merknader til akuttmedisinforskriften § 11 første, sjette og syvende ledd som kan tas inn i rundskriv, kan f.eks. være:

Utgangspunktet er at begge personell som bemanner ambulanserbiler har autorisasjon som ambulansearbeider, inneha førerkort for kjøretøyklassen og kompetansebevis for fører av utrykningskjøretøy.

For andre års lærlinger i ambulansefag, og paramedisinerstudenter som har fullført og bestått andre studieår av fulltidsutdanning eller tredje år av deltidsutdanning, kan det gjøres unntak fra kravet i første ledd om autorisasjon eller lisens som helsepersonell for at

vedkommende skal kunne fungere som andre person på ambulansebil. Forutsetningen er at virksomhetsledelsen har foretatt en konkret vurdering av at vedkommende er skikket til dette.

Virksomhetsledelsen kan også benytte vikarer uten autorisasjon eller lisens som helsepersonell for å dekke ekstravakter og korttidsvikariater. Med ekstravakter og korttidsvikariater menes sporadiske vakter og vikariater av inntil 2 måneders varighet per kalenderår.

Det kan ikke gjøres unntak fra kravet om nødvendig ambulansefaglig kompetanse eller fra kravet om førerkort for kjøretøyklassen.

Helsedirektoratet kan utforme retningslinjer for nødvendig ambulansefaglig kompetanse for ekstravakter og vikarer i bilambulansetjenesten.

Departementets vurderinger og forslag

Helse- og omsorgsdepartementet mener det er nødvendig å endre kravene i akuttmedisinforskriften § 11 for personell som skal bemanne ambulansebilen.

I akuttmedisinforskriften som gjaldt inntil endringen i 2015, var kravet at minst ett helsepersonell skulle ha kompetansebevis for fører av utrykningskjøretøy og minst én av personene som bemannet ambulansebilen måtte ha autorisasjon eller lisens som ambulansearbeider.

Det ble tatt inn skjerpede kompetansekrav til personer som skal bemanne ambulansebiler i forskriften i 2015, og disse kravene skal etter en overgangsordning først tre i kraft 1. mai 2022, jf. pkt. 2.

I de fleste ambulanser er det ikke mer enn to personer. Den ene av disse er ofte siste års lærling i ambulansearbeiderutdanningen, som er en fireårig fagutdanning med to år i skole og to år i lære. For at lærlinger i ambulansefaget skal sikres nødvendig praksis på ambulansebil, slik at de oppfyller kravene til læreplan for ambulansearbeidere, er det viktig å sørge for at siste års lærlinger kan være andreperson på ambulansebiler. Etter bestått eksamen i ambulansearbeiderutdanningen, gir lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv. (helsepersonelloven) § 48 a, rett til autorisasjon. Helsepersonelloven stiller i tillegg til vilkåret om bestått eksamen i faget, blant annet vilkår om at den som søker om autorisasjon ikke er uskikket for yrket.

Utfordringen er at siste års lærlinger, som trenger praktisk opplæring i ambulansetjenesten, herunder i ambulansebil, ikke alltid er gamle nok til å oppnå kjørefaglig kompetanse. Denne utfordringen har vist seg større enn antatt da forskriften ble vedtatt. Elever som startet ambulansearbeiderutdanningen direkte etter ungdomsskolen, er som oftest 19 år etter to år i skole. I forskrift 12. juni 2009 nr. 637 om krav til opplæring, prøve og kompetanse for utrykningskjøring (utrykningsforskriften) § 6 første ledd bokstav b), stilles det krav om at man må ha fylt 20 år før opplæringen starter.

Som beskrevet i punkt 2 videreføres dagens opplæringsmodell for ambulansefag. Det innebærer at lærlingene ikke vil kunne oppfylle de skjerpede kravene i akuttmedisinforskriften fordi de ikke vil være gamle nok til å ta nødvendig kjørefaglig opplæring. Kravet om autorisasjon eller lisens som helsepersonell er også et hinder for at lærlinger kan være andremann i ambulansebiler med mindre det innføres en lisensordning for lærlinger. Helseforetakene har på sin side gode erfaringer med å bruke andre års lærlinger som andre person i ambulansen. Det sikrer lærlingene en reell verdiskapningsperiode, som ikke kan erstattes ved at lærlingene jobber som tredjemann på ambulansen. Helseforetakene har gitt

innspill om at de må bemanne opp med annet personell, hvis de ikke kan bruke lærlinger som andremann i ambulansen. Etter at akuttmedisinforskriften trådte i kraft er det etablert bachelorutdanning i paramedisin ved flere høyskoler og universiteter. Forskrift om nasjonal retningslinje for paramedisinutdanning trådte i kraft i 2020. Også for disse utdanningene vil bemannings- og kompetansekravene få konsekvenser for hvordan praksisstudier kan gjennomføres i siste del av utdanningen.

Det er viktig at regelverket både legger til rette for best mulig utdanning for lærlingene og god pasientbehandling. Helse- og omsorgsdepartementet mener at ambulansefagelever som har gjennomført og bestått to års teoretisk opplæring i videregående skole, og som av virksomhetsledelsen er vurdert som skikket til å fungere som andre person på ambulansen etter fullført og bestått første år som lærling, vil oppfylle kravet til "nødvendig ambulansefaglig kompetanse", og at det kan åpnes for bruk av disse lærlingene som andre person på ambulansen. For studenter ved bachelorutdanningene i paramedisin, mener departementet på samme måte at disse etter fullført og bestått annet år av heltidsutdanningen eller fullført og bestått tredje år av den 4-årige deltidsutdanningen og som består en skikkethetsvurdering, må anses å inneha "nødvendig ambulansefaglig kompetanse", og derfor kan brukes som andre person på ambulansen.

Ved å opprettholde kravet om at alle elever og studenter må ha førerkort for kjøretøyklassen, anser departementet at dette er tilstrekkelig for å sikre forsvarlig transport av ambulansen og at det ikke er nødvendig at lærlinger og praksisstudenter har kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy.

Ut ifra en samlet vurdering foreslår Helse- og omsorgsdepartementet at det gis unntak fra kravet om autorisasjon eller lisens som helsepersonell for lærlinger i ambulansefag og praksisstudenter fra paramedisinerutdanningene. Lærlinger og praksisstudenter som skal fungere som andre person på bilambulansen må i slike tilfeller anses som helsepersonellens medhjelper jf. helsepersonelloven § 5 første ledd. Ambulansearbeider som bemanner ambulansebil med lærling eller praksisstudent må således vurdere hvilke oppgaver det er forsvarlig å overlate til lærlingen/praksisstudenten. Videre vil ambulansearbeideren være faglig overordnet lærling/praksisstudent og må føre løpende kontroll med lærlingens/praksisstudentens faglige utøvelse. Departementet mener at hensynet til forsvarlighet og kvalitet i oppgaveutførelsen fra lærlingene/praksisstudentene ivaretas gjennom plikten til veiledning, tilsyn og kontroll som utføres av ambulansearbeideren. I tillegg vil lærlinger eller praksisstudenter etter helsepersonelloven § 4, jf. helsepersonelloven § 3 første ledd nr. 3, ha et selvstendig ansvar for å opptre faglig forsvarlig.

Departementet vurderer at en egen lisensordning for vikarer ikke er nødvendig.

Departementet mener det vil være for ressurskrevende å etablere en egen ordning for vikarer. Det er heller ikke hensiktsmessig, fordi dette ikke foreslås innført for lærlinger og praksisstudenter i paramedisin.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at det gjøres endringer i forskriftens § 11 første og sjette ledd, samt et nytt sjuende ledd. Departementet mener det er hensiktsmessig å ta inn merknadene som Helsedirektoratet har foreslått til bestemmelsen i rundskriv, se punkt 4.2. Det foreslås i tillegg enkelte mindre språklige endringer i § 11 første, andre og tredje ledd som skal bidra til et klarere språk. Ordlyden i første ledd første punktum endres fra "Ambulansebiler som yter ambulansetjenester" til "Ambulansebiler som brukes i ambulansetjenester". Ordlyden i andre ledd første punktum endres fra "Ambulansebiler som utfører oppgaver" til "Ambulansebiler som brukes til oppgaver". Ordlyden i tredje ledd første

punktum endres fra "Ambulansebåter som yter ambulansetjenester" til "Ambulansebåter som brukes i ambulansetjenester". Dette er kun tekniske endringer som ikke har til hensikt å endre det materielle innholdet i bestemmelsen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i akuttmedisinforskriften § 11 vurderes ikke å ha ekstra kostnader for virksomhetene, utover at det for paramedisinerutdanningen vil innebære en begrenset merkostnad knyttet til kravet om vurdering av skikkethet, dvs. om paramedisinstudenten oppfyller kravet om nødvendig ambulansefaglig kompetanse og dokumentasjon av dette. Disse økte kostnadene antas det at kan dekkes innenfor ordinære budsjettammer.

Forslag til endringer i akuttmedisinforskriften

Akuttmedisinforskriften § 11 skal lyde:

Første ledd:

Ambulansebiler som brukes i ambulansetjenester skal være bemannet med minst to personer, hvorav minst én skal ha autorisasjon som ambulansearbeider. Begge personene som bemanner ambulansebilen skal ha førerkort for kjøretøyklassen og minst én av personene skal ha kompetansebevis for førere av utrykningskjøretøy. Der det kun er én ambulansearbeider, må den andre personen ha autorisasjon eller lisens som helsepersonell og nødvendig ambulansefaglig kompetanse.

Andre ledd:

Ambulansebiler som brukes til oppgaver etter denne forskriften skal være bemannet med tilstedevakt. Unntak kan gjøres der det er et lavt antall akuttoppdrag pr. år og ambulansen kan være bemannet innen forsvarlig tid etter varsling.

Tredje ledd:

Ambulansebåter som brukes i ambulansetjenester skal i tillegg til båtfører være bemannet med minst én person med autorisasjon som ambulansearbeider.

Sjette ledd:

Virksomhetsledelsen kan etter en konkret vurdering gjøre unntak fra kravet i første ledd tredje punktum om autorisasjon eller lisens som helsepersonell, dersom den andre personen som skal bemanne ambulansen er andre års lærling i ambulansefag eller paramedisinerstudent som har fullført og bestått andre studieår av fulltidsstudiet eller tredje år av deltidsstudiet.

Nytt sjuende ledd:

Virksomhetsledelsen kan etter en konkret vurdering gjøre unntak fra kravet i første ledd tredje punktum om autorisasjon eller lisens som helsepersonell for personell som skal dekke ekstravakter og korttidsvikariater.