

Leif E. Moland og Lise Lien

Heltid i nord – hvorfor lykkes Finnmark?



Leif E. Moland og Lise Lien

Heltid i nord – hvorfor lykkes Finnmark?

© Fafo 2013

ISBN 978-82-324-0038-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0039-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	9
1.2 Heltid og deltid i kommunesektoren	10
2 Metode og gjennomføring	17
3 Omfang av heltid og deltid i kommunene	21
3.1 Nye tall om heltid og deltid i alle kommuner	21
3.2 Tall om heltid og deltid i Finnmark og Aust-Agder	25
3.3 Sysselsetting i befolkningen og sykefravær	30
3.4 Oppsummering	34
4 Om kommunene i undersøkelsen.....	35
4.1 Gamvik kommune	35
4.2 Berlevåg kommune	36
4.3 Lebesby kommune	37
4.4 Nordkapp kommune	37
4.5 Vadsø kommune	38
4.6 Hammerfest kommune	39
4.7 Båtsfjord kommune	40
5 Særskilte økonomiske tiltak for Finnmark og Nord-Troms	41
5.1 Arbeidsgiveravgift og lavere beskatning	41
5.2 Gir andre inntektskilder større handlingsrom for finansiering av arbeidstidsordninger?	47
6 Forankring og fagforeningenes rolle.....	51
6.1 Mål om heltid og forankring	51
6.2 Fagforeningenes rolle og posisjon i heltid-deltids-problematikken og arbeidsgivers styringsrett	57
6.3 Oppsummering	63

7 Finnmarkskommunenes virkemidler og tiltak	65
7.1 Heltidsstillinger for å løse rekrutteringsutfordringer	65
7.2 Arbeidsorganisatoriske tiltak	73
7.3 Andre mulige forklaringer	93
7.4 Oppsummering	100
8 Heltidskulturen i Finnmark	101
8.1 Heltid–deltids-tallene: Finnmarkskommunene <i>er</i> annerledes	101
8.2 Hva særpreger Finnmark?	102
Referanser	117
Vedlegg 1 Intervjuguide	124
Vedlegg 2 «Det store heltidsvalget»	127

Forord

Formålet med denne undersøkelsen har vært å finne ut hvorfor kommuner i Nord-Norge har dobbelt så mange heltidsansatte som gjennomsnittskommunen i Norge.

Det har i flere år vært stor oppmerksomhet rettet mot deltidsfenomenet og særlig ufrivillig deltid og hvilke konsekvenser et høyt omfang av små stillinger har for utformingen av og kvaliteten på kommunale tjenester. Det siste året er det også rettet økende oppmerksomhet mot såkalt frivillig deltid og at morgendagens tjenester i større grad bør baseres på heltidsstillinger. Heltid–deltids-problematikken blir gjerne knyttet til likestilling mellom kjønnene, men ikke minst også til behovet for å utnytte kompetansen fullt ut i en sektor med et økende behov for arbeidskraft.

På initiativ fra KS har partene i kommunesektoren avgitt felleserklæringen «Det store heltidsvalget» der heltidsstillinger skal være hovedregelen. En ønsker å utvikle en heltidskultur, både for å kunne tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og for å yte best mulige tjenester. Utfordringen ligger i å finne tiltak som kan bidra til dette, og som samtidig har oppslutning hos ledere, ansatte og fagforbundene.

Fafo har tidligere vist – ved hjelp av tall fra PAI-registeret – at det er stor spredning mellom kommunene når de blir rangert etter gjennomsnittlig stillingsprosent eller andel ansatte i heltidsstillinger. Små kommuner inntar både topp- og bunn plasseringene. Grovt sett er kommuner i Nord-Norge overrepresentert øverst på listen over kommuner med flest heltidsansatte. De syv kommunene som toppe listen, ligger alle i Finnmark, og på en topp-20-liste er det elleve kommuner fra Finnmark.

I denne rapporten søker vi å finne ut hvorfor finnmarkskommunene skiller seg positivt ut når det gjelder heltid–deltids-problematikken. I den andre enden av arbeidstidsskalaen finner vi Aust-Agder, som vi har valgt å trekke inn i analysen for å få fram både forskjeller og noen forklaringsmuligheter.

Rapporten er skrevet på oppdrag av KS, som også har finansiert undersøkelsen.

Vi vil takke alle våre informanter for at de satte av tid til å bli intervjuet i en travel hverdag. Takk til kollega Heidi Nicolaisen og Hanne Børrestuen og Ellen Dehli i KS for nyttige kommentarer. Takk også til Bente Bakken og Agneta Kolstad i Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, september 2013

Lise Lien og Leif E. Moland

Sammendrag

Formålet med denne undersøkelsen har vært å undersøke hvorfor kommuner i Nord-Norge har dobbelt så mange heltidsansatte som gjennomsnittskommunen i Norge. Studien har vært lagt opp for å kunne svare på de fem problemstillingene under. Disse kan vi kort oppsummere slik:

1. Har kommunene i Finnmark en personalpolitikk der store stillinger/heltidsstillinger er eksplisitt formulert som mål?

Svar: Ja. Finnmarkskommunene praktiserer en personalpolitikk for å få flere store stillinger/heltidsstillinger. En jobber mot disse målene, men målene er ofte bare muntlig formulert. Grunnen til at målet om heltid ikke er skriftliggjort, blir gjerne forklart av flat struktur og små forhold i kommunen.

2. Har finnmarkskommunene en personalgruppe som i særlig grad har etterspurt store/hele stillinger?

Svar: Ja. Av de store gruppene i pleie- og omsorgssektoren er det særlig sykepleiere som har etterspurt og fått store stillinger. Hjelpepleiere og helsefagarbeidere utgjør en mer sammensatt gruppe, men også her er det stor etterspørsel fra de ansatte om å få større stillinger. Det er for øvrig flere ansatte i denne gruppen enn blant sykepleiere som er ansatt i ufrivillig deltid. Det samme gjelder for ufaglærte assistenter. I tillegg har Finnmark særlig mange tilflyttere, da med ulik yrkesbakgrunn, og disse etterspør heltidsstillinger.

3. Har finnmarkskommunene oppnådd en høy andel heltidsansatte (og høy gjennomsnittlig stillingsprosent) innenfor tradisjonelle turnusløsninger, eller har de iverksatt egne tiltak? Hvilke tiltak er i så fall disse?

Svar: Finnmarkskommunene har oppnådd resultater både innenfor tradisjonelle turnuser og ved å ta i bruk alternative arbeidstidsordninger. Finnmarkskommunene utmerker seg ved at de i større grad enn andre har prøvd ut mange tiltak, blant annet noe mer helgearbeid (hinkehelger), kombijobbing, bundet/ubundet tid og langturnuser. Det er tidligere dokumentert at kommuner som har flest heltidsansatte

og høye stillingsstørrelser, har prøvd ut flere tiltak enn andre kommuner (Moland & Bråthen 2012).

4. Har kommunene i Finnmark et inntektsgrunnlag som gjør det lettere å finansiere arbeidstidsordninger (og andre tiltak) som er dyrere enn vanlig bemanningsnorm?

Svar: Finnmarkskommunene mottar utjevningmidler, har fritak fra arbeidsgiveravgiften og gunstige økonomiske ordninger for den enkelte lønsmottaker. Dette er bidrag til å møte utfordringer med rekruttering og høye driftskostnader som følge av at kommunene er små, perifere og virker under ekstraordinære geografiske forhold. Tallmaterialet viser at disse ordningene er gunstige, men at de i seg selv ikke bidrar til de gode heltidsresultatene i Finnmark. Vi har heller ikke andre data som tilsier at finnmarkskommuner lettere enn andre kan finansiere tiltak for å få flere heltidsstillinger. Vi finner heller ikke støtte for at finnmarkskommunene har en høyere bemanningsfaktor, noe som i tilfelle kunne ha vært en lettvinnt forklaring på de store stillingene.

5. Kan finnmarkskommunene sies å ha en heltidskultur?

Svar: De viktigste årsakene til de resultatene Finnmark har oppnådd, er at arbeidsgivere og arbeidstakere begge, i sterkere grad enn i landet for øvrig, har et behov for større/hele stillinger. En stor andel av kvinnene jobber og ønsker å jobbe heltid i Finnmark fordi de kan og vil. Arbeidsgivere tilbyr heltidsstillinger først og fremst fordi de trenger arbeidskraften. Dette bidrar til at begge parter er villige til å strekke seg litt lenger og være med på nye måter å organisere arbeidet og arbeidstiden på. På mange måter forsøker mange av finnmarkskommunene å praktisere det KS, Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund i fellesskap har blitt enige om i sin heltidserklæring.

Dersom Kommune-Norge skal endre den sterkt befestede deltidskulturen som råder i en del sektorer, må det tas et oppgjør med den tilbakeskuende «slik gjør vi det her hos oss»-legitimeringen av organisasjonskultur. I stedet må kulturen bygges ut fra hva som på best mulig måte bidrar til rasjonell drift i virksomheten. Det vil si en kultur som bygger opp under virksomhetenes formål om å levere gode tjenester med tilgjengelige ressurser. Som ledd i denne måloppnåelsen vil en heltidskultur være mer rasjonell enn en deltidskultur.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Det har blitt rettet mer og mer oppmerksomhet mot den store andelen av deltidsansatte (kvinner) i pleie- og omsorgssektoren de siste årene. KS og arbeidstakerorganisasjonene Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund (NSF) vedtok i februar 2013 en felles erklæring (vedlegg 2) for arbeidet med å skape en heltidskultur i kommunesektoren hvor en vektlegger lokale løsninger til beste for ansatte og brukere. Statistikken¹ viser at noen kommuner i større grad enn andre har lyktes med å skape flere heltidsarbeidsplasser i sektoren, og dette gjelder spesielt mange av kommunene i Nord-Norge og særlig i Finnmark.

Formålet med dette notatet har vært å undersøke hvorfor små kommuner i Finnmark har dobbelt så mange heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren som gjennomsnittskommunen i Norge. Moland og Bråthen (2012a) fant med utgangspunkt i PAI-registeret at blant de tjue kommunene i landet med størst andel heltidsansatte er hele elleve av dem finnmarkskommuner. I denne undersøkelsen har vi sett nærmere på syv finnmarkskommuner. Av disse kommunene har mellom 40 og 51 prosent av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren heltidsstilling, noe som er omtrent dobbelt så høyt som mediankommunen.

De overordnede problemstillingene for denne undersøkelsen har vært:

1. Har kommunene i Finnmark en personalpolitikk der store stillinger/heltidsstillinger er eksplisitt formulert som mål?
2. Har finnmarkskommunene en personalgruppe som i særlig grad har etterspurt store/hele stillinger?
3. Har finnmarkskommunene oppnådd en høy andel heltidsansatte (og høy gjennomsnittlig stillingsprosent) innenfor tradisjonelle turnusløsninger, eller har de iverksatt egne tiltak? Hvilke tiltak er i så fall disse?

¹ Her refererer vi til PAI-registeret (Personaladministrativt informasjonssystem). Dette er et register som driftes av KS, og som bygger på opplysninger fra kommunesektoren om ansattes lønn, sykefravær, stillingskode og arbeidstid. Dette omtales i neste kapittel.

4. Har kommunene i Finnmark et inntektsgrunnlag som gjør det lettere å finansiere arbeidstidsordninger (og andre tiltak) som er dyrere enn vanlig bemanningsnorm?
5. Kan finnmarkskommunene sies å ha en heltidskultur?

1.2 Heltid og deltid i kommunesektoren

Deltid er et typisk kvinnefenomen, og det er særlig utbredt innenfor den kommunale pleie- og omsorgssektoren. Forskning viser at deltid har en rekke uheldige virkninger knyttet til både lavere effektivitet og dårligere kvalitet på tjenesten og dårligere ansettelsesvilkår for de ansatte. Deltid vil ha negative effekter på den ansattes jobbsituasjon, men også på den ansattes økonomiske situasjon både på kort og lang sikt (Moland 2013).

Deltidsarbeid og særlig ufrivillig deltid har vært et tema i over to tiår, og det var LO i samarbeid med kommunesektoren som først tok initiativ til forskning på temaet ufrivillig deltid på slutten av 1980-tallet / begynnelsen av 1990-tallet (Moland & Olberg 1989). Undersøkelser viser at om lag 20 prosent av arbeidstakerne har det en kaller ufrivillig deltid (Nergaard 2010:18; Svalund 2011:30). Det betyr at en stor del av deltiden i norsk arbeidsliv er ønsket. De senere årene har deltidarbeid fått stor politisk oppmerksomhet, og i kommunesektoren har partene, gjennom felleserklæringen «Det store heltidsvalget», formulert målet om utviklingen av en heltidskultur. I Kommunal- og regionaldepartementets program «Saman om ein betre kommune» har også myndighetene inkorporert målet om en heltidskultur.

Tradisjonelt har den offentlige debatten om deltid handlet mye om likestilling og arbeidstakerrettigheter uten at dette har bidratt til at en har fått redusert omfanget av deltid i bransjene hvor dette har vært mest utbredt. Moland og Bråthen (2012a) viser at mange av tiltakene som har vært forsøkt for å få ned deltidsandelen, heller ikke har vært særlig vellykkede. Selv om store deltidsstillinger / hele stillinger har fått særlig stor oppmerksomhet de senere årene, er det ikke nødvendigvis slik at større stillinger er formulert som et hovedmål lokalt på den enkelte arbeidsplass. Store stillinger / heltidsstillinger kan snarere være en bi-effekt presset fram av rekrutteringsutfordringer og lokale fagforeningers krav om heltidsarbeid over tid. Men kvinners heltidsarbeid og grad av likestilling mellom kjønnene kan også knyttes til lokale, geografiske variasjoner. Hansen og Slagsvold (2012:16) viser til at kommuner som historisk sett har vært dominert av tungindustri eller primærnæringer, tradisjonelt har hatt et mer kjønnsdelt arbeidsmarked enn kommuner hvor service- og tjenestenæringen har vært mer dominerende.

Deltidsansettelser

I europeisk sammenheng har kvinner i Norge høy sysselsettingsgrad, men samtidig er Norge et av landene med høyest deltidsandel blant kvinnelige sysselsatte. Dette gjelder også i nordisk sammenheng, og Norge skiller seg særlig fra Finland der heltid blant kvinnelige ansatte i helse- og omsorgssektoren er normen. I Norge arbeider over 40 prosent av kvinnene deltid, mens kun 12 prosent av mennene gjør det. Den store andelen av deltidsansatte kvinner i Norge har blitt oppfattet som et stort paradoks fordi vi har en velferdsstat som legger til rette for kombinasjonen av heltidsarbeid og omsorg for barn, og fordi en oppfatter Norge som et svært likestilt samfunn. Det er for øvrig satt spørsmålsteget ved hvor reell likestillingen mellom kjønnene i Norge egentlig er. Skrede (2004) betegner likestillingen mellom kjønnene i Norge som «likestilling light», og med det menes at kvinner i større grad enn menn tilpasser arbeidslivet til familielivet. Sivesind Mehlum (2003) viser at inkludert husarbeid og liknende har kvinner lengre totalarbeidstid enn menn, i tillegg er det mange kvinner som har en jobb utenfor hjemmet som innebærer de samme typene belastninger som det husholdningsarbeidet har. Samlet kan dette føre til ekstra belastninger og press på kvinner. Således kan en hevde at hvordan menn forholder seg til hjemmelivet, har betydning for hvordan kvinner forholder seg til arbeidslivet (Lien & Gjernes 2009).

Sysselsettingsveksten innenfor helse- og omsorgssektoren har vært stor i Norge på 2000-tallet, og veksten i kvinners sysselsetting har vært størst både i prosent og i antall. I helse- og sosialsektoren har veksten vært på drøye 44 prosent (Moland & Bråthen 2012). Moland og Bråthen (2012) viser at over 90 prosent av kommunene har en heltidsandel som ligger under gjennomsnittstallet på 34 prosent, og at om lag en av fire ansatte innen pleie- og omsorgssektoren har full stilling.² Det er i stor grad for kvinner ved typiske kvinnearbeidsplasser, og der arbeidet ofte avviker fra normalarbeidsdagen, at deltid er et utbredt fenomen. Slike arbeidsplasser er kjennetegnet av døgnkontinuerlig drift og til dels uforutsigbare arbeidstopper. Typiske kvinnearbeidsplasser med turnusordninger skiller seg interessant nok fra tradisjonelt mannsdominerte arbeidsplasser med skiftordninger hvor heltid er normen.

Det er kommunesektoren som sysselsetter flest personer i deltidsstillinger, og særlig finner en deltidsansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren. Men samtidig er det store variasjoner mellom de ulike kommunene i Norge. Det er særlig kommunene i Finnmark (og Nord-Troms) som skiller seg positivt ut, som vi skal se i denne undersøkelsen.

² Begrepet helse- og omsorgssektor dekker både kommunenes og sykehusenes tilbud. Begrepet helse- og sosialsektor dekker enda bredere. I denne rapporten bruker vi begrepet pleie og omsorg, og da omfatter dette kun kommunenes tjenestetilbud til eldre og funksjonshemmede hjemme eller i institusjon.

Kjønn, alder og deltid

I perioden 1972–2011 har menn og kvinners yrkesaktivitet nærmet seg hverandre. 80 prosent av mennene var sysselsatt i 1972, mens om lag 45 prosent av kvinnene var det. Fram til i dag har forskjellene i arbeidstilknytning blitt atskillig mindre, og denne tilnærmingen har skjedd ved at mennenes yrkesaktivitet har sunket til 71,5 prosent, og ved at kvinners yrkesaktivitet har økt til 66,6 prosent (tall fra 2011). Til tross for dette er det fremdeles store forskjeller i kjønnenes tilknytning til arbeidslivet; menns tilknytning er preget av heltid og mange kvinners tilknytning er preget av deltid. Særlig gjelder dette for kvinner under 25 år og over 55 år (Næsheim & Villund 2013; Moland 2013). Ifølge tall fra AKU³ (2010) arbeider om lag 86 prosent av menn heltid, mens om lag 59 prosent av kvinnene gjør det. Deltidsandelen for kvinner og menn er høyest blant de yngste og de eldste arbeidstakerne. Dette kan blant annet forklares med at mange unge mennesker kombinerer studier med deltidsarbeid, mens det for de eldste arbeidstakerne ofte kan knyttes til egen eller partners helsesituasjon og muligheten for å kombinere pensjon og jobb.

Kvinner jobber deltid over lengre tid enn det menn gjør, og i 2010 var andelen kvinner som gjorde dette, nesten 60 prosent. Kun 25 prosent av mennene gjorde det samme. Forklaringer på dette kan blant annet være at kvinner tar mer og lengre utdanning enn menn, og at kvinner i stor grad tar ansvaret for familielivet etter at en har fått barn (Næsheim & Villund 2013).

I kommunal pleie og omsorg utgjør kvinner majoriteten av arbeidskraften. I 2012 ble 11,9 prosent av årsverkene i kommunene utført av ansatte eldre enn 59 år, mens 12,1 prosent ble utført av ansatte under 30. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunene i 2012 var 78 prosent, men det er store variasjoner kommunene imellom (fra 67 prosent til 94 prosent). Gjennomsnittlig stillingsstørrelse for ansatte eldre enn 59 år varierte fra 44 prosent til 93 prosent i kommunene, mens for den yngre gruppen (under 30 år) varierte stillingsstørrelsen fra 34 prosent til 98 prosent.⁴

Utdanningsnivå har betydning for deltid

Forskning viser at utdanning spiller en viktig rolle for om kvinner jobber heltid eller deltid. Jo lengre utdanning kvinnene har, jo mer sannsynlig er det at de jobber heltid. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at kvinner med høyere universitetsutdanning i mindre grad enn tidligere jobber deltid, og i perioden 2009–2012 ble deltidsandelen blant disse kvinnene halvert. For kvinner med kun grunnskole er reduksjonen på 5 prosent. Moland (2013) mener at denne økningen i stor grad kan forklares med at flere

³ AKU står for arbeidskraftundersøkelsen, og dataene utarbeides av Statistisk sentralbyrå (SSB).

⁴ www.ks.no/tema/Okonomi1/Kommuneokonomi1/Lonns--og-personalstatistikk/Personalstatistikk-for-kommunal-og-fylkeskommunal-sektor-i-2012/#sthash.SqNxR1Ai.dpuf.

kvinner har høyere utdanning enn tidligere. Moland og Bråthen (2012) påpeker for øvrig at en ikke kan se den samme utviklingen i kommunesektoren hvor deltidsstillinger er svært utbredt, dette på tross av at helse- og sosialsektoren er blant de sektorer som har høyest utdanningsnivå i norsk arbeidsliv (Onsager mfl. 2012), og at høy utdanning vanligvis borger for høy yrkesaktivitet.

Det er flere årsaker til at kvinner i kommunal sektor, og særlig innenfor pleie- og omsorg, jobber deltid. For det første utlyser kommunen som arbeidsgiver mange deltidsstillinger. Kvinner som ufrivillig begynner i deltidsstillinger i pleie- og omsorgssektoren, har større sannsynlighet for å ville ønske å fortsette med det senere i livet. Dette har vært forklart ved et arbeidsmiljø sterkt preget av deltidskultur og at kvinner som har begynt i deltid, fortsetter med dette resten av livet fordi det enten har blitt en vane, fordi de ønsker ekstra tid til barn og hjem, eller på grunn av helsemessige utfordringer (Nicolaisen & Bråthen 2012; Moland 2013). Nyere tall fra AKU viser at kvinner som har omsorg for små barn, ikke bare jobber mindre deltid enn kvinner med store barn, men også mindre deltid enn kvinner uten barn. Dette kan for det første forklares med at yngre kvinner har høyere utdanning enn eldre kvinner, og dette vet vi har betydning for tilbøyeligheten til å jobbe heltid. Det kan også ha å gjøre med endrede preferanser og holdninger til heltidsarbeid blant de yngre arbeidstakerne. Men en tredje og viktig forklaring kan være økt barnehagedekning. Tilbud om trygg og profesjonell barnepass gir kvinner større muligheter for deltakelse i arbeidslivet. Nesten alle femåringer (97,5 prosent) gikk i barnehage i Norge i 2011, mens 71 prosent av de minste barna (ettåringene) gjorde det samme (Moland 2013).

Deltid – forklaringsmodeller

Modeller som prøver å forklare deltid, tar gjerne utgangspunkt i trekk ved de ansatte og/ eller trekk ved sektor- og arbeidsorganisering og ulike arbeidstidsordninger. Arbeidsplasser som har åpningstider som avviker fra normalarbeidsdagen, vil også måtte utvikle arbeidstidsordninger som er tilpasset driftstiden. Dersom arbeidsmengden også varierer i løpet av et døgn, en uke eller en sesong, vil det være behov for arbeidstidsordninger som kan imøtekomme de varierte behovene. Dette kan føre til turnusordninger der ansatte jobber på ulike tider av døgnet og i vakter som kan være både kortere og lengre enn normalarbeidsdagens 7,5 timer. I pleie- og omsorgssektoren har dette vært løst ved at arbeidsgiver tilbyr stillinger der størrelsen kan variere fra heltid til deltidsstillinger på noen få prosent. Disse forholdene klassifiseres under de strukturelle forklaringene på heltidsarbeid.

Trekk ved ansatte kan blant annet være deres preferanser for deltid eller heltid, mens turnus er et typisk trekk ved arbeidstidsorganiseringen i pleie- og omsorgssektoren, som vi er opptatt av i denne undersøkelsen. Det er en utbredt oppfatning at pleieyrket er krevende både fysisk og mentalt, og at kvinner velger deltid som en individuell mest-

ringsstrategi for å takle en jobb som de oppfatter som for krevende til at de kan jobbe heltid. Men det er også vist at måten en organiserer arbeidet på, og ledelseskvalitet vil kunne ha stor betydning for hvor belastende den enkelte vil oppleve arbeidet. Moland og Bråthen (2012b) har sett på sammenhengen mellom arbeidsbelastning og ulike turnusordninger. De fant at ansatte som jobbet i tradisjonelle turnuser, oppga å være mer slitne enn ansatte i langturnus. Ingstad fant i en mindre studie at deltidsansatte ved et sykehjem opplevde å være mer slitne etter jobb enn heltidsansatte (Ingstad 2011 i Moland 2013).

Ønsket deltid blir av noen forklart ved hjelp av preferanseteorien. Denne forklarer deltid som et genuint ønske hos arbeidstakeren om å jobbe deltid. Hakim forklarer ikke ønsket om deltid først og fremst som et strukturelt problem, men som en livsstilspreferanse. Hakim mener å finne tre forskjellige livsstilspreferanser hos kvinner. Den ene gruppen av kvinner defineres å være i kategorien særlig «arbeidsorientert». Disse ser det lønnede arbeidet som sin primære oppgave. Den andre gruppen av kvinner har det hun kaller «adaptive preferanser», det vil si at de har et ønske om å kombinere arbeid og familie, mens den tredje gruppen av kvinner først og fremst ønsker å være hjemme med barna. Disse kvinnene defineres som særlig «hjemmeorientert» og ønsker i liten grad lønnsarbeid (Hakim 2006 i Nicolaisen & Bråthen 2012:13). Den såkalte arbeidslinjas overordnede mål er å sikre høy sysselsetting og lav ledighet, og den bygger på at arbeid er et gode i seg selv. I et likestillingsperspektiv anses også lønnsarbeid som viktig blant annet fordi det bidrar til kvinners økonomiske selvstendighet både på kort og lang sikt.

Avtalt arbeidstid og faktisk arbeidstid

Heltid i Norge vil i utgangspunktet si 40 timers arbeidsuke. Store arbeidstakergrupper har for øvrig avtalefestet i sine tariffavtaler en arbeidsuke på 37,5 timer, hvor det normale er 7,45 timers arbeidsdag. Definisjonen av deltid er arbeidstakere med avtalt arbeidstid på under 37 timer i uken. Unntaket er de som har en arbeidstid på mellom 32 og 36 timer, og som oppgir at dette utgjør heltid. Deltid deles også inn i kort deltid og lang deltid. Kort deltid er arbeid mellom 1 til 19 timer i uken, og lang deltid er når ansatte jobber mellom 20 og 36 timer. Ifølge dagens lovgivning har ikke arbeidsgiver plikt til å drøfte bruken av deltidsstillinger, slik de har med bruk av midlertidig ansatte. Men mange arbeidsgivere har likevel gjennom lokale tariffavtaler avtalt en drøftingsplikt med de tillitsvalgte. Arbeidstakerorganisasjonen Norsk Sykepleierforbund (NSF) har i sin hovedavtale med KS, Spekter og Virke en slik drøftingsbestemmelse (Prop. 83 L (2012-2013):67). 4. juni 2013 ble det gjort vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven (AML). De nye lovbestemmelsene innebærer blant annet at arbeidsgiver minst én gang per år skal drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte (§ 14-1a), at arbeidsgiver før han fatter beslutning om ansettelse i stilling som arbeidstaker krever

fortrinnsrett til, drøfter dette med arbeidstaker – med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det (§ 14-3 tredje ledd), og deltidsansatte som de siste tolv måneder jevnlig har arbeidet ut over avtalt arbeidstid, har rett til full stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeid ikke lenger foreligger. Tolv månedersperioden skal beregnes med utgangspunkt i det tidspunkt arbeidstaker fremmet sitt krav (§ 14-4a)⁵.

Forskningen har dokumentert at mange deltidsansatte jobber ut over avtalt arbeidstid – enten ved at de jobber overtid, at de jobber ekstravakter, eller at de vikarierer ved sykdom. Dette arbeidet gjenfinnes oftest ikke i de deltidsansattes arbeidsavtaler (Prop. 83 L (2012-2013)). Det innebærer at det i *praksis* kan være mange ansatte som jobber i store stillingsprosenten eller i heltidsstillinger.

Ifølge KS utførte deltidsansatte 14 135 årsverk ut over avtalt stillingsstørrelse i 2012. Samlet utgjorde dette arbeidet om lag 4 prosent av årsverkene – forstått som årsverk beregnet etter avtalt stillingsstørrelse og merarbeid.⁶ At mange ansatte jobber ut over avtalt arbeidstid, innebærer en økonomisk kostnad for arbeidsgiver i form av økte lønnsmidler til overtid.

Ordinær dagtid og gjennomsnittlig arbeidstid

Ifølge AKU-tallene for 2012 er det 800 000 ansatte som regelmessig jobber utenfor ordinær dagtid. Det er særlig utbredt blant ansatte innenfor «Helse- og sosialtjenester», der 50 prosent av dem som jobber i sektoren, har slik arbeidstid (<http://www.ssb.no/akutidord/>). Denne type arbeidstid er mer vanlig blant kvinner enn blant menn, og en viktig årsak til dette er at turnus er mer utbredt i typiske kvinneyrker hvor det er behov for døgnkontinuerlig pleie og omsorg.

I 2007 var den gjennomsnittlig avtalte arbeidstiden for kvinner i skift/turnus 28,1 timer per uke, og det er 3,8 timer kortere enn for dem som jobber vanlig dagtid, mens den for menn i skiftarbeid var 35,6 timer, noe som bare er 0,9 timer mindre enn ordinær arbeidstid. Men den mest vanlige arbeidstiden for kvinner i skift/turnus er under 19 timer. Utført arbeidstid var i gjennomsnitt tre timer lengre enn avtalt arbeidstid. I helse- og omsorgssektoren var den gjennomsnittlige arbeidstiden i underkant av to timer kortere enn for alle turnusarbeidere (NOU 2008: 17:47). Potensielt ligger det dermed en stor utnyttet arbeidskraftreserve hos deltidsarbeidende kvinner. I tillegg ligger det en stor reserve hos helsefagpersonell som ikke jobber i sektoren. Det er for øvrig noe usikkerhet knyttet til disse tallene. I en studie av deltidsansatte sykepleiere

⁵ <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2012-2013/vedtak-201213-078/>

⁶ <http://www.ks.no/tema/Okonomi1/Kommuneokonomi1/Lonns-og-personalstatistikk/Personalstatistikk-for-kommunal-og-fylkeskommunal-sektor-i-2012/#sthash.SqNxR1Ai.dpuf>

og hjelpepleiere i sykehussektoren fant en at ekstravakter blant disse arbeidstakerne var utbredt, og at mange av disse derfor oppnår ønsket deltid (Olsen 2002).

2 Metode og gjennomføring

Tre datakilder

Datagrunnlaget i denne studien består av telefonintervjuer, dokumentstudier og registerdata fra PAI. Dokumentene vi har gjennomgått, er kommuneplaner, årsmeldinger, kompetanse- og rekrutteringsplaner, diverse interne relevante rapporter, økonomiplaner og arbeidsgiverpolitiske planer. Alle kommuner har ikke utarbeidet alle de nevnte dokumentene, så det har variert fra kommune til kommune hvilke dokumenter vi har studert nærmere.

Syv finnmarkskommuner

For å besvare problemstillingene valgte vi ut ti finnmarkskommuner som ifølge statistikken fra PAI er blant de 20 kommunene med flest heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren. Disse fikk tilsendt informasjon om prosjektet på e-post. Vi tok senere telefonisk kontakt med kommunene. Av disse takket en av kommunene aktivt nei på grunn av mangel på tid, mens to kommuner var så vanskelig å få kontakt med at de falt ut av undersøkelsen. Vi satt da igjen med følgende syv kommuner: Gamvik kommune (nr. 4)⁷, Berlevåg kommune (nr. 5), Lebesby kommune (nr. 6), Nordkapp kommune (nr. 7), Vadsø kommune (nr. 10), Hammerfest kommune (nr. 11) og Båtsfjord kommune (nr. 19). Videre i denne rapporten vil vi omtale data, og da særlig intervjudata, fra disse syv kommunene som data fra casekommunene/caseundersøkelsen.

Informantintervjuer i de syv kommunene

Den kvalitative delen av denne undersøkelsen består av semistrukturerte, individuelle telefonintervjuer med personalsjefer eller helse- og omsorgssjefer / helseledere og tillitsvalgte fra Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund (NSF) i hver av de syv utvalgte kommunene. Samlet intervjuet vi syv personalsjefer eller helse- og omsorgssjefer / helseledere og seks tillitsvalgte. Av anonymitetshensyn vil vi i denne undersøkelsen bruke betegnelsen «leder» om disse informantene, og av samme grunn har vi valgt å bruke betegnelsen «tillitsvalgt» når vi siterer tillitsvalgte fra Fagforbundet og NSF. Utvalget i den kvalitative delen av denne undersøkelsen er lite, og sitatene som benyttes, vil være en illustrasjon på hva informantene i denne undersøkelsen mener om hva som kan og har bidratt til flere heltidsstillinger.

⁷ Disse tallene refererer til plasseringen på en oversikt der norske kommuner er rangert etter hvor mange heltidsansatte de hadde i pleie- og omsorgssektoren i 2011.

Intervjuene ble foretatt våren 2013 og hadde en varighet på mellom 30 og 60 minutter. Intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert i sin helhet. Vi har av anonymitets-hensyn valgt å ikke knytte kommunenavn til sitatene. Unntatt fra dette er sitater om kommunens ekstrainntekter.

Data fra PAI-registeret

PAI-registeret drives av KS og er en forkortelse for Personaladministrativt informasjonssystem. Registeret bygger på opplysninger som blant annet kommunene sender inn hvert år. Registeret inneholder oversikt over alle arbeidstakere i kommunal sektor, lønn, arbeidstid, stillingskode og fravær. Til denne undersøkelsen har vi tall for:

- Andel heltidsansatte i hver kommune i 2002, 2006, 2010 og 2012
- Andel heltidsansatte i de samme kommunenes pleie- og omsorgstjenester i 2002, 2006, 2010 og 2012
- Gjennomsnittlig stillingsstørrelse per kommune i 2002, 2006, 2010 og 2012
- Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i de samme kommunenes pleie- og omsorgstjenester i 2002, 2006, 2010 og 2012

Tallene fra 2002, 2006 og 2010 ble benyttet i studien *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* (Moland & Bråthen 2012). I finnmarksstudien har vi også fått med tall fra 2012.

I begge studiene har vi benyttet gjennomsnittstall per kommune. Så lenge formålet er å beskrive og sammenlikne kommuner og ikke individer, er dette et godt valg. Her har hver kommune sin verdi, og hver kommune, uavhengig av størrelse, teller like mye. Det vil si at fordelinger fra de store kommunene vil være underrepresentert. Vi kan derfor ikke bruke disse tallene for å presentere tall på landsbasis.⁸ Vi bruker derfor i stedet beskrivelser som «de fem på topp», «ti på bunn» eller median (midterste kommune på en rankingliste).

Vi gjør et unntak fra dette prinsippet når vi sammenlikner kommuner i ett fylke (Finnmark) med kommuner i et annet fylke (Troms / deler av Troms eller Aust-Agder). Da har vi laget gjennomsnittstall for kommunene i de aktuelle fylkene ved å finne gjennomsnittet basert på hver enkelt kommunes gjennomsnittstall. Tallene vi finner for gjennomsnittet av de ansattes stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren for henholdsvis Finnmark og Aust-Agder, er henholdsvis 78,8 og 60,9. Dersom vi vekter

⁸ Vi kan for eksempel ikke si at gjennomsnittlig stillingsstørrelse i hele pleie- og omsorgssektoren er den samme som gjennomsnittet av hver enkelt kommunes gjennomsnittstall. Når vi får presentert tall om stillingsstørrelse for en yrkesgruppe eller en sektor, dekker disse alle ansatte fra gruppene i Norge. I praksis vil det gi oss tall som er farget av situasjonen i de fire til fem største byene siden det er der vi finner de fleste ansatte.

hver kommune etter folketall, blir de tilsvarende tallene henholdsvis 76,7 og 60,4. Vi ser at Finnmark går ned 2,1 prosentpoeng. Dette skyldes i stor grad at deres store kommune, Alta, der 26 prosent av Finnmarks befolkning bor, trekker ned med sin «lave» stillingsstørrelse på 72,3 prosent. Aust-Agder har nesten ingen endring som følge av vektingen. Dette skyldes at deres store kommuner, Arendal, som utgjør 38 prosent, og Grimstad, som utgjør 19 prosent av Aust-Agders befolkning, har tilsvarende stillingsstørrelser på 61,5 og 56,2 prosent (slått sammen til en stillingsprosent på 59,7).

3 Omfang av heltid og deltid i kommunene

3.1 Nye tall om heltid og deltid i alle kommuner

Stillingsstørrelser og heltidsansettelser varierer mye både mellom kommunene og mellom sektorer i den enkelte kommune. Det er også store variasjoner innad i en sektor knyttet til de ansattes utdanningstype, utdanningsnivå, stillingstype, kjønn og alder. Ikke minst vil det være store variasjoner etter hvordan arbeidet er organisert, og hvordan turnusen er lagt opp. I det følgende viser vi statistikk som er basert på tall hver kommune har sendt inn til PAI-registeret.

Heltidsandel

Vi har to måltall for hvordan arbeidsmengden er fordelt blant de ansatte. Det første beskriver andelen heltidsansatte i en kommune, det vil si antall heltidsansatte av antall ansatte totalt. Har en sykehjemsavdeling 10 heltidsansatte og 30 ansatte totalt, vil de ha en heltidsandel på $10 / 30 = 0,33$ eller 33,3 prosent. Tallet sier først og fremst noe om utbredelsen av heltidsarbeid. Tallet sier ikke noe om hvor stor andel av den totale arbeidsmengden de ti heltidsansatte utfører.

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse (sysselsettingsgrad)

Det andre måltallet uttrykker gjennomsnittlig stillingsstørrelse i en kommune eller i en tjenestesektor. Dersom nevnte sykehjemsavdeling har ti heltidsansatte, fem deltidsansatte i 50 prosent stilling og femten i 20 prosent stilling, blir den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen 51,6 prosent. Dersom fordelingen i stedet er ti heltidsansatte, ti deltidsansatte i 80 prosent stilling og ti i 50 prosent stilling, blir den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen 76,6 prosent. Andelen heltidsansatte er den samme, men gjennomsnittlig stillingsprosent varierer ganske mye. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse sier lite om utbredelsen av heltidsarbeid, men gir et bedre mål på fordelingen av arbeid i en arbeidsgruppe.

Det finnes noen tjenestesteder som scorer svært lavt på heltidsandel, men samtidig svært høyt på gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Dette kan forekomme ved turnuser

som ikke går opp i 100, og der en ikke deler ut såkalt stjernetid slik at de ansatte skal få fulle stillinger.⁹

Vi har tall for gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel heltidsansatte i hver kommune.¹⁰ Vi har også tilsvarende tall for hver kommunes pleie- og omsorgstjenester. Tallene er fra henholdsvis 2002, 2006, 2010 og 2012.

Tallene fra 2010 ble presentert i Moland og Bråthen (2012a), som fant at halvparten av landets kommuner (medianen) drev sine pleie- og omsorgstjenester med bare 20,6 prosent eller færre heltidsansatte. Det vil med andre ord si at halvparten av kommunene bemanner ca. 80 prosent av disse tjenestene med deltidsansatte. Om vi ser på tall som inkluderer ansatte i samtlige sektorer for hver av kommunene, finner vi at halvparten av kommunene i 2010 drev med 39,4 prosent eller færre heltidsansatte. Forskjellen mellom pleie- og omsorgssektoren og kommunen totalt er med andre ord betydelig.

Andel heltidsansatte 2002–2012

Når vi går gjennom statistikken for hver enkelt kommune, finner vi bare syv kommuner som har mer enn 50 prosent heltidsansatte innenfor pleie- og omsorgssektoren. Dette tallet var det samme i 2012 som i 2002 (tabell 3.2). 139 kommuner har mer enn 25 prosent heltidsansatte. Det vil si at ca. 290 kommuner driver disse tjenestene med færre enn 25 prosent deltidsansatte. Også dette tallet var det samme i 2002 og 2012. De siste årene har ca. 20 kommuner gjennomført sine pleie- og omsorgstjenester med 10 prosent eller færre heltidsansatte (tabell 3.2). Tilsvarende tall for hver kommunes samlede virksomhet er gjengitt i tabell 3.1.

Vanligere med heltidsansettelser, men ikke innen pleie og omsorg

Kommunenes hovedtall for heltidsansettelser er lave, men de viser en jevn, om enn forsiktig, økning i perioden 2002–2012. Denne utviklingen finner vi imidlertid ikke i pleie- og omsorgssektoren. Her er tallene for heltidsansettelser i samme periode nesten

⁹ Vea sykehjem i Karmøy kommune har for eksempel knapt noen i fulle stillinger, men en gjennomsnittlig stillingsprosent (sysselsettingsgrad) på over 90 prosent. Her praktiseres langturnuser med vakter på 13,5 timer tre dager på syv dager fri, fire dager på syv dager fri osv. Denne turnusen går ikke helt opp i 100. I stedet for å legge inn noen ekstra vakter i løpet av året jobber de ansatte noe mindre. <https://www.karmoy.kommune.no/no/tema/individ-og-samfunn/politikk-og-valg/sakskart-moteplaner/hovedutvalg-administrasjon-1/2012-hua/2012-05-23-hua/HUV%20adm%20230512.pdf>

¹⁰ Gjennomsnittsdata per kommune gir andre tall enn tall basert på enkeltindivider. Gjennomgående fører dette til at fordelinger fra store kommuner blir underestimert. Vi bruker imidlertid PAI-tallene til å sammenlikne kommuner, og til dette er det en fordel at vi ikke har data på individnivå. Hvis det er slik at noen få store bykommuner har høyere andel heltidsansatte enn resten av Kommune-Norge, er disse i annen statistikk med på å gi et kunstig høyt bilde av hvordan omfanget av heltidsansettelser forholder seg ut over i landet.

uendret. Det er faktisk slik at antall kommuner med svært få heltidsansatte har vært høyere de senere årene enn i 2002 (tabell 3.2).

Tabell 3.1 Heltidsansatte i kommunene, alle sektorer.

Heltidsansatte i kommunene, alle sektorer	2002	2006	2010	2012
Antall kommuner som har mer enn 50 prosent heltidsansatte	26	65	61	63
Antall kommuner som har mer enn 25 prosent heltidsansatte	372	420	421	428
Antall kommuner som har 10 prosent eller færre heltidsansatte	0	0	0	0
Median, midterste kommunes andel heltidsansatte	32,1	38,7	39,7	39,8

Tabell 3.2 Heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren.

Heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren	2002	2006	2010	2012
Antall kommuner som har mer enn 50 prosent heltidsansatte	7	8	5	7
Antall kommuner som har mer enn 25 prosent heltidsansatte	139	156	134	139
Antall kommuner som har 10 prosent eller færre heltidsansatte	9	17	24	19
Median, midterste kommunes andel heltidsansatte	21,5	21,4	20,6	22,3

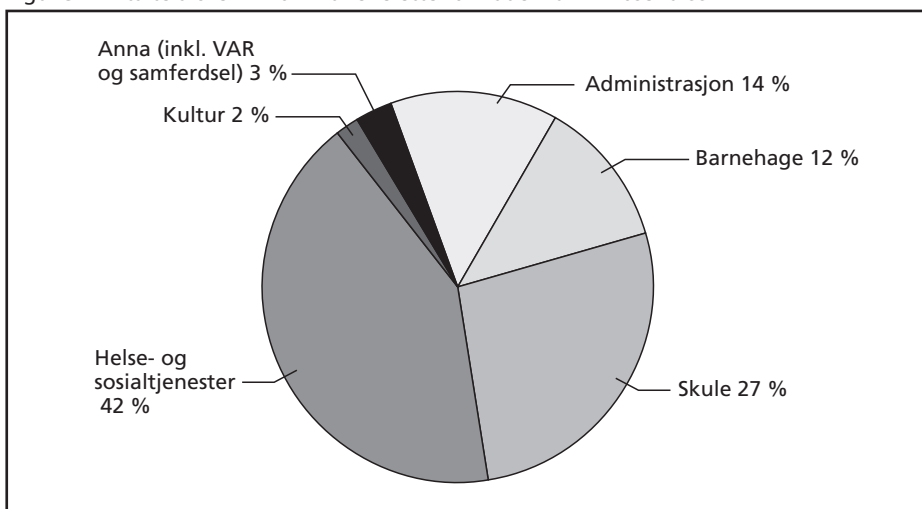
Gjennomsnittlig stillingsstørrelse 2002–2012

I 2012 hadde 65 kommuner en gjennomsnittlig stillingsprosent på mer enn 80 prosent. Femten av disse er fra Finnmark. Bare ni kommuner hadde en så høy sysselsettingsgrad¹¹ i pleie- og omsorgssektoren. Syv av disse ni kommunene er fra Finnmark. Mediankommunene hadde en sysselsettingsgrad på henholdsvis 75,8 (alle sektorer) og 65,4 prosent (pleie og omsorg). I tallet for alle sektorer inngår også tallene fra pleie- og omsorgssektoren. Helse- og sosialtjenester¹² utgjør i snitt ca. 42 prosent av kommunenes totale årsverk (figur 3.1). Hvis en tar disse ut av samletallet for kommunen, ville forskjellen mellom pleie og omsorg og de andre sektorene vært på ca. 18 prosentpoeng og ikke som nå på ca. 10. Dette innebærer at flere enn 65 kommuner har en sysselsettingsgrad på over 80 prosent dersom pleie og omsorg holdes utenfor.

¹¹ Sysselsettingsgrad som andel sysselsatte av befolkningen og sykefraværstall presenteres i slutten av kapitlet.

¹² Helse og sosial dekker mer enn pleie og omsorg. Her inngår for eksempel også legetjenester og sosialtjenester. Selv om disse andre tjenestene utgjør et mangfold av yrker, er de tallmessig få sammenliknet med pleie- og omsorgstjenestene. Vi har i dette tilfelle ikke gjort forsøk på å skille ut pleie og omsorg fra helse og sosial, men beholder inndeling til KS som er gjengitt i figur 3.1. I resten av rapporten bruker vi imidlertid pleie- og omsorgsbegrepet.

Figur 3.1 Avtalte årsverk i kommunene etter område. 2011. Prosent. SSB.



De fleste kommuner har en sysselsettingsgrad på mellom 70 og 80 prosent på kommunenivå mens den er ca. 10 prosentpoeng lavere for pleie- og omsorgssektoren. Hovedtrenden er at sysselsettingsgraden har stått stille de siste ti årene innen pleie og omsorg (tabell 3.4), mens den er økt noe i de andre sektorene (tabell 3.3). Dette er omtrent det samme utviklingstrekket som vist for heltidsandelen.

Tabell 3.3 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunene, alle sektorer.

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunene, alle sektorer	2002	2006	2010	2012
Antall kommuner som har gj.sn. stillingsprosent på 80 eller mer	19	65	82	65
Antall kommuner som har gj.sn. stillingsprosent på 70 eller mer	255	375	370	391
Antall kommuner som har gj.sn. stillingsprosent på 55 eller mindre	0	0	0	0
Median, midterste kommunes andel heltidsansatte	71,3	75,1	75,6	75,8

Tabell 3.4 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren.

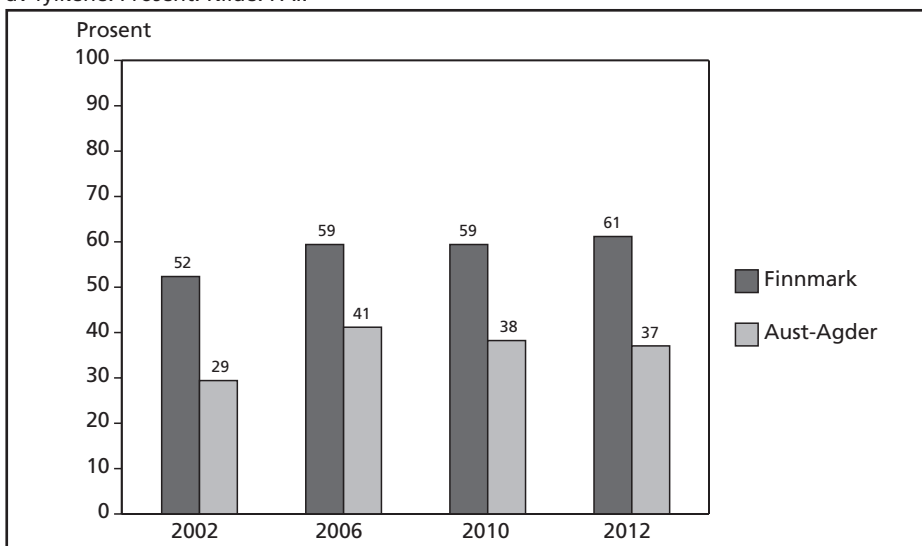
Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren	2002	2006	2010	2012
Antall kommuner som har gj.sn. stillingsprosent på 80 eller mer	11	7	5	9
Antall kommuner som har gj.sn. stillingsprosent på 70 eller mer	90	86	89	92
Antall kommuner som har gj.sn. stillingsprosent på 55 eller mindre	4	15	20	14
Median, midterste kommunes andel heltidsansatte	65,8	65,1	64,9	65,4

3.2 Tall om heltid og deltid i Finnmark og Aust-Agder

I presentasjonen av tall fra Finnmark har vi som nevnt tidligere valgt å trekke inn Aust-Agder. Dette gjør vi dels for å tydeliggjøre de tallmessige forskjellene mellom Finnmark og landet for øvrig, og dels fordi det åpner for en rikere fortolkning av data i og med at disse to fylkene representerer store kulturforskjeller.

Ti av de tolv kommunene som har flest heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren, er fra Finnmark. I den andre enden av skalaen finner vi mange kommuner fra Sørlandet og Telemark. I figur 3.2 har vi gjengitt andel heltidsansatte i Finnmark og Aust-Agder slik det framkommer når vi regner gjennomsnittet av tallene for hver kommune. Mens kommunene i Finnmark i 2012 hadde 61 prosent heltidsansatte, var heltidsandelen i Aust-Agder-kommunene på samme tid nede i 37 prosent. Figur 3.2 viser også at det har vært en jevn vekst det siste tiåret i Finnmark, mens utviklingen i Aust-Agder har vært mer ujevn.

Figur 3.2 Andel heltidsansatte totalt i kommunene i to fylker. N = samtlige kommuner i hvert av fylkene. Prosent. Kilde: PAI.

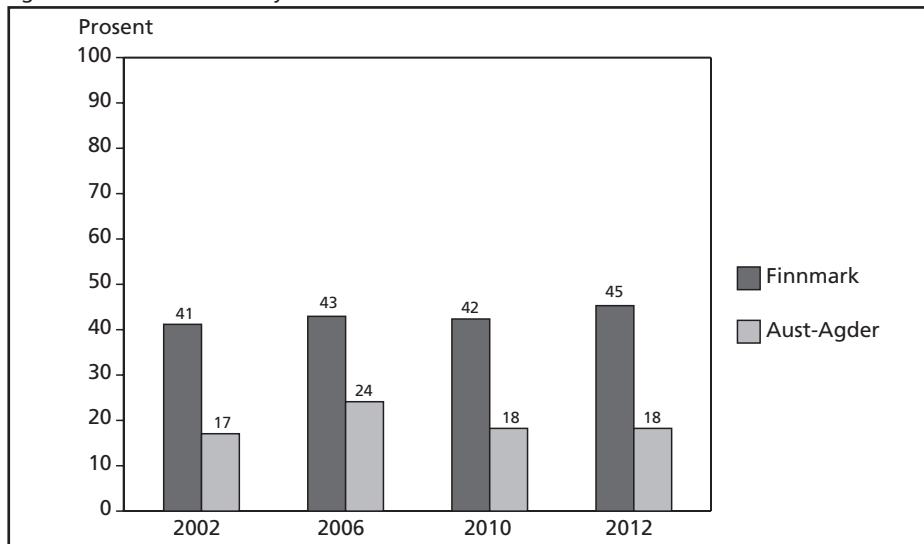


Større forskjeller mellom nord og sør i pleie- og omsorgssektoren

Forskjellen mellom Finnmark og Aust-Agder blir enda større når vi ser på tallene for pleie- og omsorgssektoren: Finnmarkskommunene har jevnt over tre ganger så mange heltidsansatte som kommunene i Aust-Agder. I 2012 hadde finnmarkskommunene i snitt 45 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren. Aust-Agder-kommunene hadde knapt 18 prosent heltidsansatte (figur 3.3). Vi skal forsøke å forklare disse store forskjellene lenger ut i rapporten.

Et annet trekk er at mens heltidsandelen har vært stabil i Aust-Agder de siste årene, har den økt i Finnmark. Vardø og Berlevåg har som de eneste to kommunene i landet mer enn 70 prosent heltidsansatte. Disse kommunene er også alene om å ha mer enn 60 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren (tabell 3.5). Seks av de syv kommunene som følger etter som de eneste som har ca. 50 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren, er også fra Finnmark (tabell 3.5).

Figur 3.3 Andel heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren i kommunene i to fylker. N = samtlige kommuner i hvert av fylkene. Prosent. Kilde: PAI.



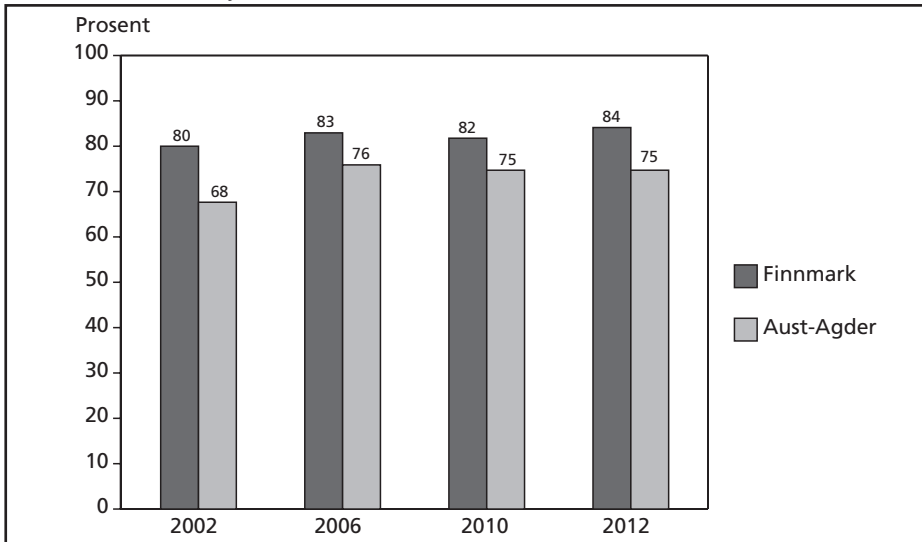
Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i Finnmark og Aust-Agder 2002–2012

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i finnmarkskommunene ligger på 84 prosent. Tilsvarende tall i Aust-Agder er ca. 10 prosentpoeng lavere (figur 3.4). Innen pleie og omsorg har finnmarkskommunene en stillingsprosent på nesten 80. Tilsvarende tall i Aust-Agder er nesten 20 prosentpoeng lavere. Dette indikerer at Aust-Agder opererer med store stillinger, omtrent som finnmarkskommunene, i administrasjonen, i sosialsektoren, teknisk etat med videre, og at den store forskjellen er å finne nettopp i pleie- og omsorgssektoren, kanskje supplert av barne- og oppvekstsektoren.¹³ Kommunene

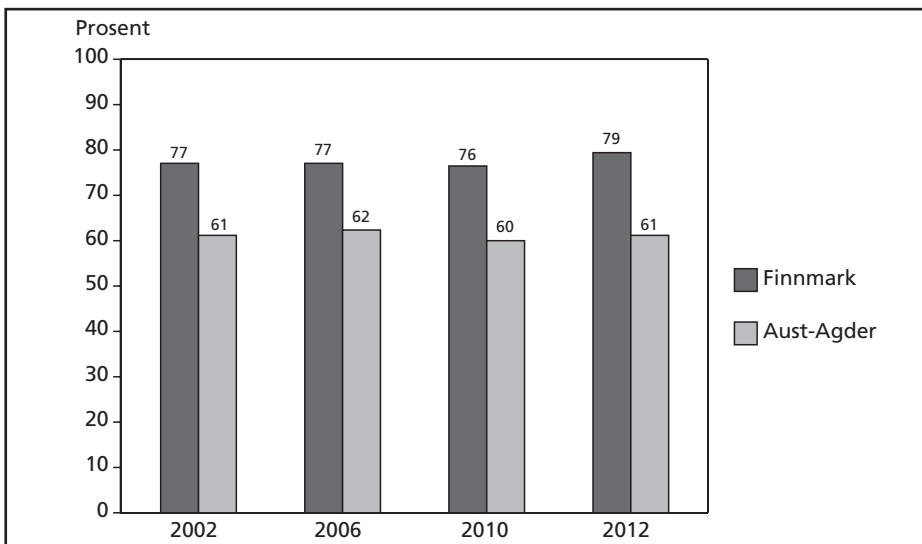
¹³ I PAI-tallene vi benytter, inneholder «Pleie- og omsorg» kun hjemmebaserte og institusjonsbaserte tjenester til eldre og funksjonshemmede. I SSBs tall finner vi barnehager og SFO som undergrupper av helse- og sosialtjenester. I gruppen «annen omsorg uten botilbud» finner vi blant annet barnehage og SFO. Ifølge SSB-tall fra 2012 jobbet 31,4 prosent av kvinnene og 37,8 prosent av mennene mindre enn 30 timer i uken. I denne statistikken regnes alt over 80 prosent som «heltid». Vi har ikke eksakte tall for deltidsandelen på SFO, men mindre utvalgsundersøkelser viser at deltidsandelen i SFO er høyere enn i

i begge fylker kan i snitt vise til en svak økning i sysselsettingsgraden sammenliknet med 2002. I pleie- og omsorgssektoren har utviklingen stått omtrent stille (figur 3.5).

Figur 3.4 Gjennomsnittlig stillingsprosent totalt blant kommunene i to fylker. N = samtlige kommuner i hvert av fylkene. Prosent. Kilde: PAI.



Figur 3.5 Gjennomsnittlig stillingsprosent blant ansatte i pleie- og omsorgssektoren basert på gjennomsnittstall for kommunene i to fylker. N = samtlige kommuner i hvert av fylkene. Prosent. Kilde: PAI.



Tabell 3.5 Andel heltidsansatte og gjennomsnittlig stillingsprosent i Finnmarks kommuner og i kommunenes pleie- og omsorgstjenester i årene 2002, 2006, 2010 og 2012. Tallene i høyre kolonne viser til kommunenes plassering på en ranking fra 1 til 428. De syv kommunene som inngår som casekommuner, er uthevet. Kilde: PAI-registeret.

Andel heltidsansatte i hele kommunen						Andel heltidsansatte innen pleie og omsorg					
Kommune	2002	2006	2010	2012	Rank alle kommuner	Kommune	2002	2006	2010	2012	Rank alle kommuner
<i>Berlevåg</i>	55,9	63,4	63,7	73,8	1	Vardø	48,4	62,8	54,4	69,6	1
Vardø	56,7	68,6	66,3	72,7	2	<i>Berlevåg</i>	41,1	46,9	50,0	64,3	2
Kautokeino	58,9	72,2	61,0	69,1	3	Måsøy	35,3	46,1	53,6	56,9	3
<i>Hammerfest</i>	56,3	64,4	66,3	68,3	4	<i>Gamvik</i>	47,0	44,7	50,9	54,9	4
Vadsø	54,3	58,7	64,3	67,7	5	Kautokeino	44,4	63,3	39,5	50,7	6
<i>Nordkapp</i>	54,7	63,3	65,5	64,2	6	Vadsø	51,9	39,4	46,8	50,0	7
Karasjok	60,3	63,1	62,0	63,6	8	<i>Nordkapp</i>	44,0	43,1	48,5	49,2	8
Alta	45,2	60,1	60,5	59,4	10	Hasvik	46,2	51,5	52,6	48,9	9
Kvalsund	45,9	50,3	57,6	59,1	12	Loppa	50,0	41,9	46,5	47,2	11
<i>Gamvik</i>	54,9	64,2	57,4	59,1	13	<i>Hammerfest</i>	42,9	43,9	46,8	47,1	12
Nesseby	49,2	56,4	54,0	59,0	14	<i>Lebesby</i>	62,8	55,9	49,3	44,3	14
Sør-Varanger	50,4	55,3	56,9	58,9	15	Sør-Varanger	36,1	35,3	37,8	40,4	16
<i>Båtsfjord</i>	57,6	55,5	51,5	57,7	17	Karasjok	39,6	35,2	33,7	37,4	20
Loppa	54,2	51,3	49,4	57,5	18	<i>Båtsfjord</i>	48,2	42,1	40,0	35,0	41
Tana	44,2	52,7	56,0	56,9	23	Kvalsund	29,0	25,7	34,9	34,8	42
Måsøy	41,6	48,4	53,1	56,7	24	Alta	27,8	33,1	31,5	34,4	44
Hasvik	51,2	54,0	65,0	55,6	28	Porsanger	31,0	34,8	31,7	34,1	46
<i>Lebesby</i>	56,1	64,1	60,2	54,1	34	Tana	25,0	28,4	32,1	33,6	48
Porsanger	47,9	57,9	52,6	52,9	43	Nesseby	33,3	36,2	25,5	31,4	61

Vardø og Berlevåg har som de eneste kommunene en sysselsettingsgrad blant sine ansatte på 90 prosent både i kommunen totalt og mer spesielt: også innen pleie- og omsorgstjenestene. Syv av de ni kommunene som har en sysselsettingsgrad på over 80 prosent i pleie- og omsorgssektoren, er også fra Finnmark (tabell 3.5).

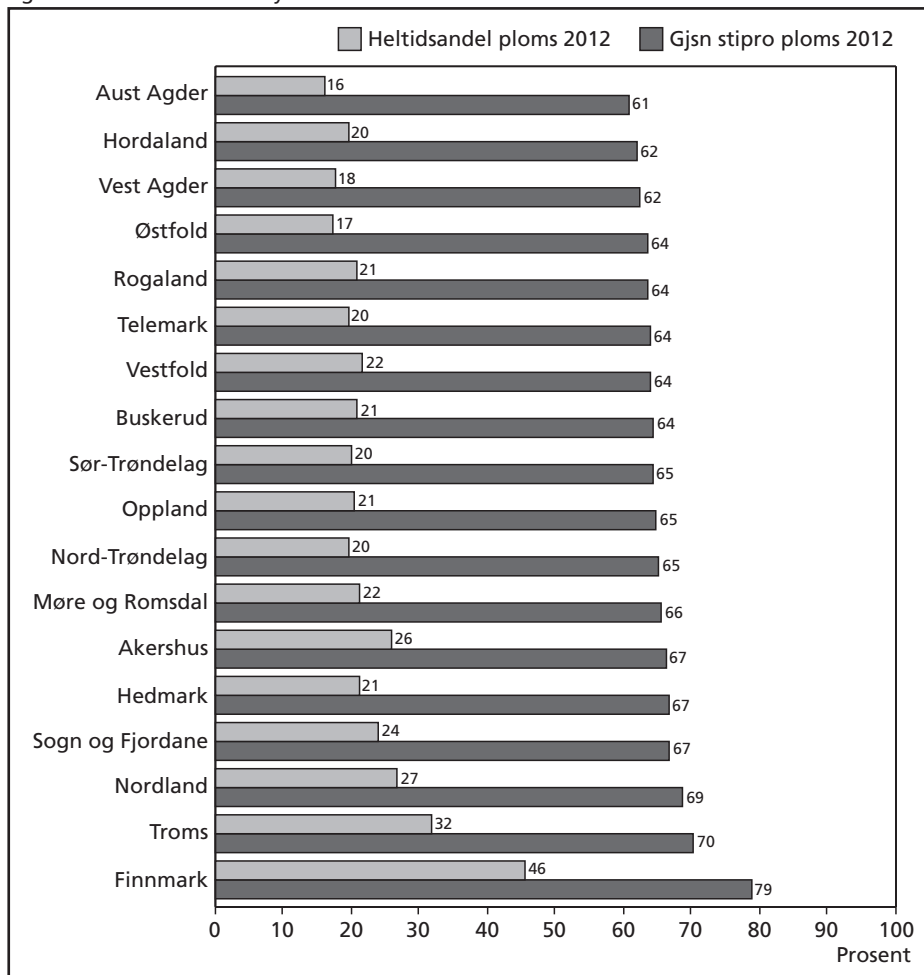
Gjennomsnittlig stillingsprosent i hele kommunen

Kommune	2002	2006	2010	2012	Rank alle kommuner
<i>Berlevåg</i>	82,2	85,9	86,6	92,6	1
Vardø	82,4	87,2	88,9	90,6	2
<i>Nordkapp</i>	81,8	85,2	87,6	88,3	3
Kautokeino	85,6	89,6	81,9	87,9	4
Karasjok	86,3	86,4	86,0	87,5	5
Hammerfest	83,1	86,1	85,9	87,2	6
<i>Vadsø</i>	80,1	82,4	84,6	86,4	7
Nesseby	78,0	84,8	80,1	85,9	9
Sør-Varanger	81,0	82,5	84,9	85,1	11
<i>Båtsfjord</i>	81,3	81,9	78,0	83,7	15
Alta	76,6	83,2	83,9	83,5	16
Tana	77,1	81,4	82,7	82,9	22
Kvalsund	78,3	79,8	82,3	82,1	30
<i>Lebesby</i>	81,5	88,2	86,2	80,5	50
Måsøy	72,5	75,3	76,8	80,0	64
Porsanger	77,8	82,6	78,7	79,7	72
<i>Gamvik</i>	78,4	85,2	78,2	78,0	126
Loppa	80,3	73,6	72,4	77,5	139
Hasvik	75,2	74,1	80,0	75,9	211

Gjennomsnittlig stillingsprosent innen pleie og omsorg

Kommune	2002	2006	2010	2012	Rank alle kommuner
Vardø	82,3	86,6	84,6	90,1	1
<i>Berlevåg</i>	75,2	79,2	83,0	89,4	2
Måsøy	81,9	82,4	82,9	87,3	3
<i>Gamvik</i>	73,4	76,7	77,8	81,8	6
Karasjok	80,7	79,7	78,4	81,7	7
Kautokeino	82,6	85,9	70,3	80,9	8
Hasvik	80,3	77,4	82,6	80,2	9
<i>Vadsø</i>	83,4	75,0	75,3	78,7	12
<i>Nordkapp</i>	79,4	75,4	78,5	78,2	13
Hammerfest	77,1	77,7	76,2	77,9	16
Sør-Varanger	74,0	72,0	77,3	77,3	17
Loppa	82,3	71,4	74,1	77,3	19
<i>Lebesby</i>	87,0	87,1	82,1	76,5	20
Tana	68,8	72,6	77,5	76,0	22
Nesseby	71,4	77,8	68,2	75,9	24
Kvalsund	70,5	70,5	71,3	72,5	51
Alta	66,8	68,7	69,9	72,3	56
<i>Båtsfjord</i>	76,4	73,7	69,5	71,7	66
Porsanger	69,7	72,7	67,8	70,8	77

Figur 3.6 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel heltidsansatte i pleie- og omsorgstjenestene i 2012. Rangert etter gjennomsnittlig stillingsstørrelse for kommunene i hvert fylke. N = samtlige kommuner i hvert av fylkene. Prosent. Kilde: PAI.



3.3 Sysselsetting i befolkningen og sykefravær

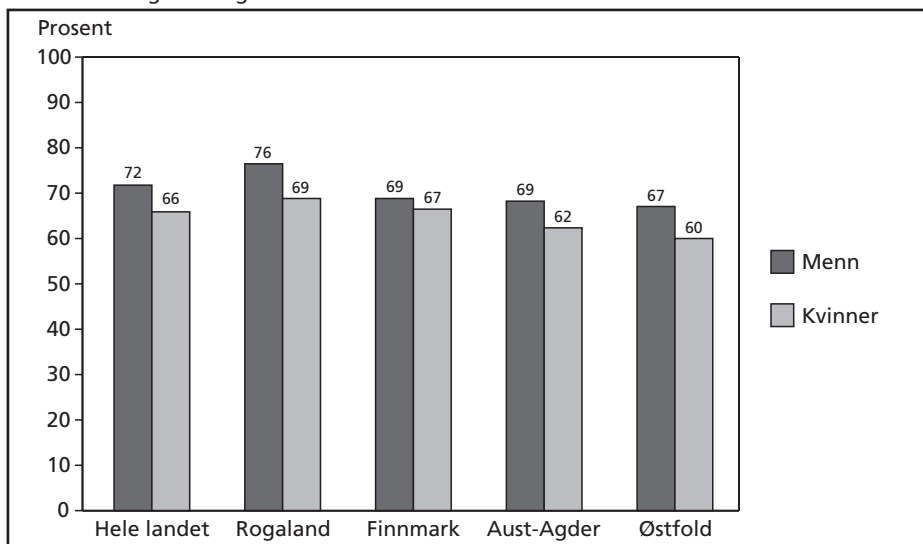
Vi har sett at finnmarkskommunene har høyest sysselsettingsgrad målt som gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant kommunalt ansatte. Det vil si at de har høy utnyttelsesgrad av arbeidsstyrken de kommunalt ansatte utgjør. Hva sier tallene om sysselsetting i befolkningen og sykefraværet?

Sysselsetting i Finnmark

Måler vi derimot sysselsettingsgrad som andel sysselsatte blant befolkningen i alderen 15–74 år, blir bildet mer nyansert. I denne aldersgruppen har Norge en befolkning på 3,77 millioner. Av disse er 2,69 millioner sysselsatt. Det gir en sysselsettingsprosent på 68,7. Kvinner har en noe lavere sysselsettingsgrad totalt enn menn. Her er tallene 65,7 mot 71,6 prosent. Med dette målet er Rogaland det fylket som har høyest sysselsettingsgrad (72,8), mens har Østfold har lavest (63,6), slik det er vist i figur 3.7. Eksakte tall (ikke kjønnsdifferensiert) for alle fylkene er gjengitt i vedleggstabell 6. Finnmark kommer på ellefte plass på en slik ranking med 67,9 prosent. Aust-Agder kommer litt lenger ned med 65,5 prosent. Tilsvarende tall for kvinnelig yrkesdeltakelse er 66,5 for Finnmark og 62,2 for Aust-Agder.

Mens Aust-Agder har både lav yrkesdeltakelse blant kvinner og lav heltidsandel blant dem som er yrkesaktive, har finnmarkskvinnene litt over middels yrkesdeltakelse og høy heltidsandel.

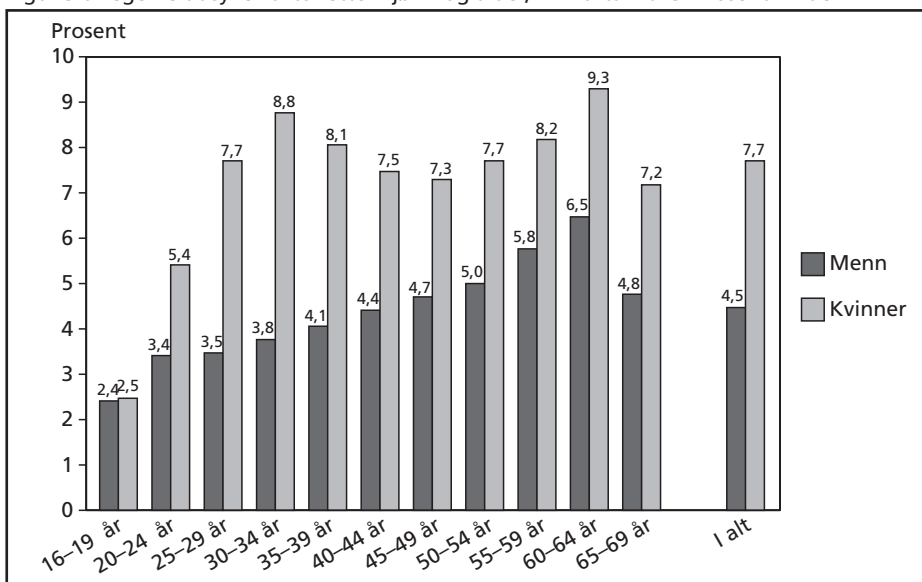
Figur 3.7 Andel sysselsatte kvinner og menn 15–74 år i landet og Finnmark og Aust-Agder, flankert av Rogaland og Østfold. Prosent. Kilde: SSB.



Sykefravær

Det legemeldte sykefraværet i Norge var våren 2013 på 5,7 prosent. Egenmeldt fravær lå på ca. 1,5 prosent. Dermed blir det totale sykefraværet på 7,2. Fraværet er høyest blant kvinner på henholdsvis ca. 30 og 60 år (figur 3.8).

Figur 3.8 Legemeldt sykefravær etter kjønn og alder, 1. kvartal 2013. Prosent. Kilde: NAV.



Finmark, Troms og Østfold har høyest fravær (ca. 7 prosent), mens Rogaland med ca. 4,5 har lavest (vedleggsfigur 1 på s. 130). Ansatte i kommune- og fylkeskommunesektoren har en sykeprosent som overveiende er 2 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Våren 2013 lå dette på 8 prosent (Sundell, NAV 2013:7). Innenfor kommunesektoren er sykefraværet særlig høyt i pleie- og omsorgstjenestene. Ifølge PAI-tall fra 2009/2010 hadde kommunene da et fravær på 8,5 prosent. Fraværet i pleie- og omsorgstjenestene var på 11,0 prosent. Blant kommuneansatte i Finnmark var sykefraværet på henholdsvis 9,5 og 12,2 prosent. Bare Tromskommunene lå over dette. Også blant kommuneansatte er fraværet lavest i Rogaland, og Aust-Agder følger like etter (vedleggstabell 5).

Vi har varierende grad av informasjon om sykefraværet i casekommunene, og tallene er fra ulike år (2009–2011), men den informasjonen vi har, viser at det er stor variasjon i sykefraværet mellom våre casekommuner, men også *internt* i enkeltkommuner. I en kommune er det store forskjeller i sykefraværet mellom to hjemmebaserte enheter (5,5 prosent og 15,1 prosent), i en annen kommune finnes det en enhet med et fravær på 31,2 prosent¹⁴. To av kommunene har et fravær på mellom 5 prosent og 7–8 prosent. Dette viser at tallene på fylkesnivå kan romme store forskjeller.

Sykefravær og deltid

Både gjennom data fra PAI-registeret og SSB er det gjentatte ganger dokumentert at heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren har et noe høyere sykefravær enn deltids-

¹⁴ På små avdelinger med få ansatte vil sykefraværprosenten gjøre store utslag.

ansatte. Da dette ble dokumentert i en analyse av stillingsstørrelse og sykefravær i Oslo kommune (Moland 2007:35f), ble det mottatt både som en overraskelse og en skuffelse fra dem som ivret for å få flere større stillinger.

En hadde tidligere antatt at deltidsansatte hadde høyt sykefravær fordi de har svakere relasjoner til arbeidsplassen. I Oslo kommune hadde en også oppdaget tilfeller der deltidsansatte på ett tjenestested var sykemeldt samtidig som de var i jobb på et annet tjenestested, og slik tok ut både lønn og sykepenger på samme tid.¹⁵ Mange ansatte i de minste stillingene er unge, ofte studenter med god helse. Disse vil rimeligvis ha lavere sykefravær enn eldre kolleger i fulle stillinger.

En annen antakelse har vært at mange av dem som jobber deltid, gjør det nettopp fordi de har redusert funksjonsevne på grunn av langvarig slitasje. Dermed vil de kanskje også ha større sannsynlighet for sykefravær. Men en slik stillingsreduksjon kan også slå helt motsatt ut. Kanskje har nettopp reduksjonen fra heltidsstilling til deltid ført til at sykefraværet i stedet er redusert? Norsk Sykepleierforbund (NSF) gjennomførte en undersøkelse blant sine medlemmer og fant at sykepleiere som jobber i heltidsstillinger, hadde mer sykefravær enn sykepleiere som jobbet deltid. Dette ble forklart med at det er så hardt å jobbe i pleie og omsorg at mange går over fra heltid til deltid for å klare belastningen. De sykepleierne som ikke reduserer stillingen på tross av slitasje, beholder lønnen, men er rimeligvis mer syke enn dem som jobber redusert.

Dette er i noen grad tilbakevist av Ingstad (2011) og Moland og Bråthen (2012b). Ingstad fant i en sykehjemsstudie at deltidsansatte var minst like slitne som heltidsansatte, og forklarte dette med at de deltidsansatte jobbet når arbeidspresset var størst, og at de hadde mindre kontroll over arbeidsdagen enn de heltidsansatte. Moland og Bråthen fant at dette også gjaldt blant ansatte som jobbet langvakter (13 timer eller mer sammenhengende).¹⁶ I sin studie av forsøk med alternative arbeidstidsordninger i Bergen kommune fant de også at tjenestesteder med komprimert arbeidstid og hele stillinger over flere år hadde hatt lavere sykefravær enn tjenestesteder med tradisjonell todelt eller tredelt turnus. I Harstad kommune har tjenestesteder med en annen arbeidstidsordning også over flere år hatt redusert sykefravær. Hvorvidt dette kan tilskrives arbeidstidsordningen eller god ledelse, er imidlertid ikke helt klart.

¹⁵ Dette gjelder neppe mange for som vi skal se, slår fenomenet ikke ut i våre tall.

¹⁶ Det finnes flere forsøk med langvakter, og ikke alle har de samme resultatene som en fant i boveiledertjenesten i Bergen kommune. Fredrikstad kommune som er med i programmet «Saman om ein betre kommune», har prøvd ut lange vakter (13,5 timer) i helg både ved et sykehjem og i boveiledningstjenesten for psykisk utviklingshemmede. Etter et halvt års prøvetid valgte de ansatte ved sykehjemmet å gå tilbake til ordinær turnus fordi langvaktene (med så lav bemanningsfaktor som 0,7) ble for slitsomt. I boveiledertjenesten har de fortsatt langvakter. Omtalt i <http://www.f-b.no/nyheter/maraton-vakter-ble-for-slitsomt-1.8045067>. En beskrivelse og analyse av erfaringene fullføres i rapport fra kommunene til Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2013.

Vi vet at det høye sykefraværet blant heltidsansatte forekommer på arbeidsplasser der det jobber mange deltidsansatte. Vi har foreløpig ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å si at sykefraværet blant heltidsansatte går ned dersom andelen deltidsansatte går ned. Men det er en rimelig hypotese som snart bør kunne etterprøves. Til nå har forsøk med større stillinger vært utprøvd i liten skala på små tjenestesteder. Disse er hver for seg sårbare for høye sykefraværstall dersom en eller to ansatte får langtidsfravær. Casestudier har derfor til nå ikke kunnet si noe sikkert om forholdet mellom stillingsstørrelse og sykefravær. Men de siste tre til fire årene har det vært gjennomført et økende antall forsøk med nye arbeidstidsordninger og store stillinger. Vi begynner derfor å få et betydelig antall case som kan analyseres i sammenheng.

Uføretrygdede

Finnmark har flere uføretrygdede enn befolkningsgjennomsnittet. Dette gjelder først og fremst de eldre årsklassene. I yngre årsklasser er trygdeandelen derimot lavere enn i landet for øvrig. I Aust-Agder er det omvendt. Der har årsklassene opptil 54 år høyere trygdeandel enn gjennomsnittet i befolkningen (vedleggstabell 9). Sundell 2010 har gjennomgått fordelingen av uførepensjon etter fylke. Dette varierer fra litt under 6 prosent til litt over 12 prosent. Finnmark hadde per mars 2010 ca. 11,5 prosent trygdede, mens Aust-Agder hadde litt over 12 prosent. Sundell forklarer omfanget av trygd med alderssammensetningen. Fylker som mister sine unge til andre fylker, ender opp med en liten og gammel befolkning og en stor trygdeandel, slik som i Finnmark.

3.4 Oppsummering

Vi har så langt sett at finnmarkskommunene har:

- høy heltidsandel blant kommunalt ansatte kvinner
- litt over middels yrkesdeltakelse blant kvinner
- høyt sykefravær som kan ses i lys av både kjønns- og alderssammensetningen
- høy grad av uførepensjonister som må forstås ut fra alderssammensetningen. Har høyere grad av uførepensjon i den eldre delen av befolkningen enn landet for øvrig, men samtidig lavere grad av uførepensjon blant de yngre.

Vi har videre sett at kommunene i Aust-Agder har:

- lav heltidsandel blant de kvinnene som er yrkesaktive
- lav yrkesdeltakelse blant kvinner
- lavt sykefravær som henger sammen med lav yrkesdeltakelse blant kvinner
- høy grad av uførepensjonister. Her er det den yngre delen av befolkningen som trekker opp sammenliknet med landet for øvrig. De eldre ligger under landsgjennomsnittet.

4 Om kommunene i undersøkelsen

I denne studien beskriver vi syv finnmarkskommuner. Disse er Gamvik, Lebesby, Båtsfjord, Berlevåg, Nordkapp, Vadsø og Hammerfest. Båtsfjord kommunes forsøk med tiltak for å redusere omfanget av små stillinger og uønsket deltid (i barnehagene) er beskrevet i Moland og Andersen 2007¹⁷.

4.1 Gamvik kommune

Gamvik kommune har ca. 1100 innbyggere og er verdens nordligste fastlandskommune. Kommunen ligger i et svært værhardt klima med store geografiske avstander. Framskrivningene for kommunen viser at de, som resten av landet, har en kommende stor eldrebølge, og at de vil ha utfordringer med å kunne tilby innbyggerne de nødvendige helsetjenestene i framtiden. I 2011 startet Gamvik kommune en større omorganiseringsprosess med sikte på å endre tjenesteprofilen fra institusjonsbasert omsorg til en mer hjemmebasert omsorg. Kommunen hadde «huller» i omsorgstrappen¹⁸ og erkjente at de ikke hadde et tilbud mellom det å være hjemmeboende og det å bo på institusjon. Kommunen har gjennomført ombygging av fire institusjonsplasser til to omsorgsboliger, og det er søkt om midler til etablering av et dagsenter.

Omstillingsprosessen i Gamvik bidro til en bemanningsreduksjon i avdelingen for helse. 22 årsverk er redusert til i underkant av 19 årsverk. Kommunen kunne redusert antallet stillinger enda mer, men en konsekvens av det ville vært at flere ansatte hadde fått redusert sin stillingsstørrelse. Utfordringen for kommunen er at en på hverdager får en opphopning av antall ansatte. Kommunen skisserte i et utredningsdokument ulike tiltak for å redusere dette problemet. Flere tiltak ble nevnt, men ikke anbefalt,

¹⁷ Måsøy er en annen finnmarkskommune som har prøvd ut alternative turnuser for å kunne tilby fulle stillinger og slik klare å rekruttere og beholde ansatte. Dette er beskrevet i Moland og Bråthen 2012.

¹⁸ Omsorgstrappen er en modell for å sikre at omsorgstrengende får det tjenestetilbudet de har behov for, og at dette er tilpasset et riktig faglig og økonomisk ressursnivå. Tjenesten skal være tuftet på LEON-prinsippet (laveste, effektive omsorgsnivå). Der samhandlingsreformen sikter mot å overføre oppgaver fra sykehusene til primærhelsetjenesten, søker svært mange kommuner å bygge opp hjemmetjenestene for å redusere den delen av sykehjemstjenestene som oppfattes som «overbehandling» og unødig kostbar. (Moland 2011:26 og vedlegg om omsorgstrappen i samme rapport.)

slik som for eksempel å redusere stillingsprosenten til flere ansatte og at ansatte skulle ha plikt til å jobbe på tvers av ulike avdelinger.

Kommunen vektlegger kompetanseheving og opplæring av sine ansatte. I 2010 mottok kommunen 141 000 kroner fra Fylkesmannen i Finnmark som ble benyttet til grunnutdanning i sykepleie for to studenter, videreutdanning i kreftsykepleie for en sykepleier og helsesøsterutdanning til en annen sykepleier. Det blir også brukt midler til utdanning i demensomsorg for elleve hjelpepleiere/helsefagarbeidere/assistenter. Kommunen har hatt mindre belegg på institusjonssiden en periode og har leid ut plasser til nabokommunen (Lebesby kommune). Dette har bidratt til økte inntekter for kommunen¹⁹. Alle sykepleierne i kommunen har 100 prosent stilling. Utover dette har de 20 hjelpepleiere/assistenter i 100 prosent stilling, fem er ansatt i 50 prosent stilling, fem i 80 prosent stilling og en i 50 prosent stilling.

4.2 Berlevåg kommune

Berlevåg kommune har 1035 innbyggere og ligger nordvest på Varangerhalvøya. Brorparten av befolkningen bor i Berlevåg. Grunnet høy turnover i stillingen som enhetsleder i pleie og omsorg ble virksomheten omorganisert i 2010. Den nye helseenheten ble organisatorisk delt inn i tre ulike team: institusjon, hjemmetjenesten og skjermet enhet. Hvert av teamene blir ledet av teamledere som er underlagt enhetsleder for helse. I forbindelse med omorganiseringen ble alle sykepleierne i helseenheten skolert gjennom et eget lederprogram. Teamorganiseringen har bidratt til at de ansatte får tettere faglig oppfølging fra sine ledere.

Kommunen er i en kompetansehevingsprosess av de ansatte. To hjelpepleiere utdanner seg til sykepleiere, en sykepleier er ferdig utdannet i akuttsykepleie, og en hjelpepleier har startet på videreutdanning i lindrende behandling. I tillegg har mange av de ansatte deltatt i Demensomsorgens ABC. Sykefraværet i pleie- og omsorg var i 2012 på 8,59 prosent. Året før var sykefraværet 5,12 prosent, noe som var det laveste noen gang. I 2011 hadde helseenheten 38 ansatte og 34,74 årsverk.

Kommunen har 16 plasser i institusjon. Sykehjemmet og skjermet enhet er organisatorisk lagt under institusjon. Skjermet enhet har plass til fem demenspasienter. Videre har kommunen ca. 48 brukere av hjemmesykepleie. Under hjemmetjenesten sorterer tre omsorgsleiligheter og syv alderspensjonatrom i tilknytning til kommunens helsesenter. Vi finner ikke at kommunen i sine skriftlige planer eksplisitt tar opp heltid–deltids-

¹⁹ Utredningsnotat, Hverdagsrehabilitering i Gamvik kommune. En del av «Hjemme best» 2012, Administrasjonens årsmelding 2010, Årsmelding for Berlevåg kommune 2012.

problematikken. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse for fagpersonell er 86,63 prosent. Kommunen har ingen assistentstillinger.

4.3 Lebesby kommune

Lebesby kommune har drøye 1300 innbyggere, og kommunens administrative senter er i Kjøllefjord. Kommunen har i tillegg fire bygdesentre. Geografisk er kommunen Finnmarks tredje største kommune. Grunnet lange avstander mellom de ulike bygdesamfunnene er kommunen dyr å drifte. Lebesby har opplevd fraflytting gjennom flere år. Kommunen har ekstrainntekter fra vindkraft på om lag 10 millioner kroner i året, mens kommunens skatteinntang er lavere enn gjennomsnittet i Norge.

Lebesby sykehjem har 18 plasser. Inkludert i disse plassene er en sykestueplass og tre korttidsplasser. Det jobber til sammen 35 personer på sykehjemmet. Grunnet stor turnover har en brukt mye tid på rekruttering. Det er syv omsorgsboliger med heldøgns omsorg. Tjenesten har 8,9 årsverk²⁰. Per mars 2012 hadde kommunen 22 personer i uønsket deltid. Dette utgjør om lag en fjerdedel av turnusstaben. 15 av disse har 70 prosent stilling eller større.

Kommunen søkte i 2012 om prosjektmidler i forbindelse med regjeringens satsing mot ufrivillig deltid, men fikk avslag. Søknaden inneholdt et prosjekt der ufrivillig deltid skulle halveres ved en koordinert kompetanseheving på noen helsefaglige områder samtidig som turnuskompetansen skulle økes. I tillegg skulle de teste ut alternative turnuser og utprøving av blant annet timebank i samarbeid med de ansatte. Gjennomsnittlig stillingsprosent i kommunen er 75 prosent. Dette inkluderer et botiltak som kun har heltidsansatte.

4.4 Nordkapp kommune

Nordkapp kommune er Norges nordligste kommune. Honningsvåg er kommunens administrative senter. I tillegg består kommunen av fire fiskevær.

Hjemmetjenesten i kommunen består av hjemmesykepleie, korttidsplasser for avlastning, hjemmehjelpsordning og et bofellesskap. Kommunen har syv omsorgsleiligheter. Tjenesten sysselsetter 40 personer. Kommunens sykehjem har fire avdelinger. En av disse er en skjermet enhet, og denne har ni plasser. Kommunen har til sammen

²⁰ Pleie- og omsorgsplan for Lebesby kommune 2011–2020. Høringsutkast, Budsjett- og økonomiplan (2013–2016).

syv langtidsplasser. I tillegg har den legevakt som er knyttet til sykestua. Sykestua har fire sengeplasser og blir benyttet når sykehusinnleggelse ikke er nødvendig. Det tilbys blant annet cellegiftbehandling.

Dokumentet om arbeidsgiverpolitikken i kommunen beskriver blant annet forhold som ledelse, rekruttering, kompetanseutvikling og lønnspolitikk. Det blir ikke sagt noe om heltidskultur i dette dokumentet, men muligheter for fleksible arbeidstidsordninger nevnes som et virkemiddel for å rekruttere medarbeidere. Som del av de ansattes kompetanseutvikling nevnes muligheten for jobbrotasjon og hospitering. Blant dem som jobber tredelt turnus (minus administrative ressurser) i sykestue og sykehjem, så er det 39 årsverk (43 personer), i skjermet enhet for demente er det 11 årsverk (14 personer), i hjemmetjenesten er det 14 årsverk (21 personer), og i bolig er det 5 årsverk (6 personer). Det er fem hjelpepleiere som er registrert med ufrivillig deltid. Av disse har én 70 prosent stilling og én 75 prosent stilling. I tillegg er det fem assistenter med ufrivillig deltid. Blant ansatte med frivillig deltid er det fjorten hjelpepleiere og tre sykepleiere. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunen er 70,46 prosent. For faglært bemanning er gjennomsnittlig stillingsstørrelse 90,01 prosent, mens den er 32,06 prosent for ansatte uten formell kompetanse. Disse tallene inkluderer ansatte som har delt funksjon for eksempel ansatte som kombinerer pleie med praktisk bistand eller hjemmehjelp. Flere av disse har samlet 100 prosent stilling.

4.5 Vadsø kommune

Vadsø kommune ligger i Sør-Varanger og har om lag 6200 innbyggere. Kommunen består av syv tettsteder i tillegg til Vadsø, som er fylkets administrative senter.

Kommunen har en sykestue med seks plasser hvorav to er tilpasset lindrende behandling. De har 14 sykehjemsplasser for langtidspasienter og seks korttids-/rehabiliteringsplasser. Samlet utgjorde dette 32,78 årsverk ved utgangen av 2011. Det inkluderer enhetsleder og nestleder/fagleder somatisk sykepleier (to årsverk) og dagsenteret med 2,1 årsverk. Kommunen har også bofelleskap for psykisk/fysisk funksjonshemmede. Bo- og omsorgssenteret har heldøgnsbemanning og består av fem bogrupper, hver med seks–syv leiligheter. Senteret har 40,48 stillinger. Enheten mangler en sykepleierstilling, og natt dekkes av ambulerende enhet. Alle hjelpepleierstillingene i kommunen er besatt, men helgene er preget av mye ufaglært arbeidskraft. De har tre assistenter som har startet helsefagarbeiderutdanning. Ambulerende enhet har 41 faste stillinger, om lag 60 støttekontakter og om lag 10 brukerstyrte personlige assistenter. Hovedansvarsområdet til enheten er hjemmesykepleie, hjemmehjelp, psykiatritjeneste, støttekontaktordningen for voksne og reisefølge. Det er flere i enheten som tar utdanning – både som helsefagarbeider og sykepleier (Årsmelding 2011. Enhetene). For øvrig har

kommunen ulike kompetansehevende tiltak. Heltid–deltids-problematikken omtales i ingen/liten grad i kommunens dokumenter. Unntaket er i kommunens Kompetanseplan 2010–2012, hvor et tiltak knyttet til å beholde arbeidstakere er å tilby de ansatte utvidet stilling.

Fire personer var under utdanning for å bli fagarbeidere. Kommunen har slitt med å rekruttere sykepleiere og har på grunn av dette måttet benytte vikarbyrå, men i løpet av 2011 ble det ansatt to nye sykepleiere i kommunen. For å bøte på problemene har kommunen bestemt å målrette rekrutteringen og sørge for kompetanseheving blant de ansatte.

Innenfor HRO-sektoren har kommunen ca. 270 ansatte (hoder) og ca. 212 hjemler. Det betyr en stillingsprosent på ca. 80 prosent innenfor helse og omsorg. Tall fra PAI viser at Vadsø i 2011 hadde en stillingsandel for helsefagarbeiderne (hjelpepleiere og omsorgsarbeidere) på 90,7 prosent.

4.6 Hammerfest kommune

Hammerfest kommune består av tre øyer. Det er i underkant av 10 000 innbyggere i kommunen.

Kommunen er i vekst, og denne veksten gir utfordringer på både drifts- og investeringssiden. For å møte dette satser kommunen på barnehagesektoren og en mulig endring i organisering og drift av pleie- og omsorgstjenesten. En del av kommunens strategi som attraktiv arbeidsgiver er å vektlegge rekruttering, ledelse, kompetanseutvikling, omdømme, arbeidsmiljø, lønnspolitikk og mer fleksible arbeidstidsordninger (Økonomiplan 2011–2014). Hjemmetjenesten har den største andelen av årsverk av virksomhetene. Hjemmetjenesten er delt inn i hjemmesykepleien (31,97 årsverk) og praktisk bistand (tolv årsverk), og de har om lag 30 vikarer. Kommunen ønsker å overføre flere oppgaver til praktisk bistand, men på grunn av ressursmangel lar det seg ikke gjøre. En mulig endring av oppgaver i hjemmetjenesten er også diskutert. Hjemmetjenesten har ansvaret for tre kjøkken som er fordelt på tre institusjoner. Kjøkkentjenesten har ti faste årsverk pluss helgestillinger. Det er 161 brukere som mottar tjenester fra hjemmesykepleien. Kommunen har 15 omsorgsboliger som ikke er bemannet, 16 boenheter for psykisk utviklingshemmede som er bemannet, og 74 trygdeboliger²¹.

I mars 2010 vedtok kommunestyret at arbeidsgiver skulle starte en prosess for å redusere uønsket deltid. Det ble i den forbindelse satt ned en arbeidsgruppe bestående av hovedtillitsvalgt og to representanter for arbeidsgiver. Arbeidsgruppens mandat var følgende:

²¹ Økonomiplan 2011–2014. Sluttrapport – Forbedret ressursbruk. Styringsgruppas tilråding.

- Identifisere bemanningsbehov
- Undersøke hvilke deltidsansatte som har en mulighet og et ønske om å jobbe i de perioder arbeidsgiver har et spesielt bemanningsbehov
- Foreslå hvordan prosessen totalt skal håndteres

Arbeidsgruppen påpeker at små stillingsprosenter gir dårligere kvalitet for bruker, har konsekvenser for arbeidsplassens læringsmiljø og for rekruttering.

Kartleggingen av uønsket deltid for sektor helse og pleie²² viste at av 175 ansatte som fikk tilsendt spørreskjemaet, så var det 73 som svarte. Svarene ble tolket slik at de som ikke svarte, forutsettes å være i ønsket stillingsstørrelse. Kartleggingen viste at 132 av de 172 ansatte som ble spurt, er i den stillingsstørrelsen de ønsker, mens 40 av de deltidsansatte i sektoren kan kategoriseres som å ha «uønsket deltid». Kartleggingen viste dessuten at blant disse 40 så var det kun 15 som kunne tenke seg å jobbe på mer enn ett sted (kombijobbing) for å få ønsket om høyere stillingsprosent oppfylt. Den gjennomsnittlige stillingsprosenten i sektoren er 74 prosent.

4.7 Båtsfjord kommune

Båtsfjord kommune har drøye 2100 innbyggere og ligger på Varangerhalvøya. Helse og omsorg i kommunen består av administrasjon, kurative helsetjenester, sykestua, åpen omsorg (inkluderer Alderspensionatet, Fjellheimen (demensavdeling), kjøkkenet og boliger for psykisk utviklingshemmede). Alderspensionatet er et botilbud til eldre som ikke lenger er i stand til å bo i egen bolig. Beboerne leier leilighet på pensionatet og regnes som hjemmeboende. Pensionatet har tolv enkle leiligheter, to rom til korttidsplass og ett rom for langtids plass. Beboerne får ferdig tilberedte måltider som de betaler med kostpenger.

Helse og omsorg har til sammen 71,7 årsverk som er fordelt på 110 ansatte. Per 2011 har kommunen full legedekning, men kommunen har slitt med å rekruttere nok sykepleiere. Dette har ført til utstrakt bruk av overtid og resultert i budsjettoverskridelser. Rekrutteringsutfordringene har bidratt til at kommunen har satset på kompetanseheving. Flere ansatte deltar i Demensomsorgens ABC, fire ufaglærte ansatte tar helsefagarbeiderutdanning, en ansatt har fullført videreutdanning innen helsearbeid, og en har hatt kompetanseheving innenfor lindrende omsorg og behandling. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i kommunen er 85,08 prosent for kvinner og 76,12 prosent for menn, og det er en økning med 1,39 prosent for kvinner fra 2010 (Årsmelding 2011).

²² Hammerfest kommune bruker denne benevnelsen og vi har derfor valgt å bruke den.

5 Særskilte økonomiske tiltak for Finnmark og Nord-Troms

5.1 Arbeidsgiveravgift og lavere beskatning

For å sikre bosetting og sysselsetting i distriktene har Norge en rekke økonomiske ordninger som dels er individrettet, og dels arbeidsgiverrettet.

Individuelle fordeler

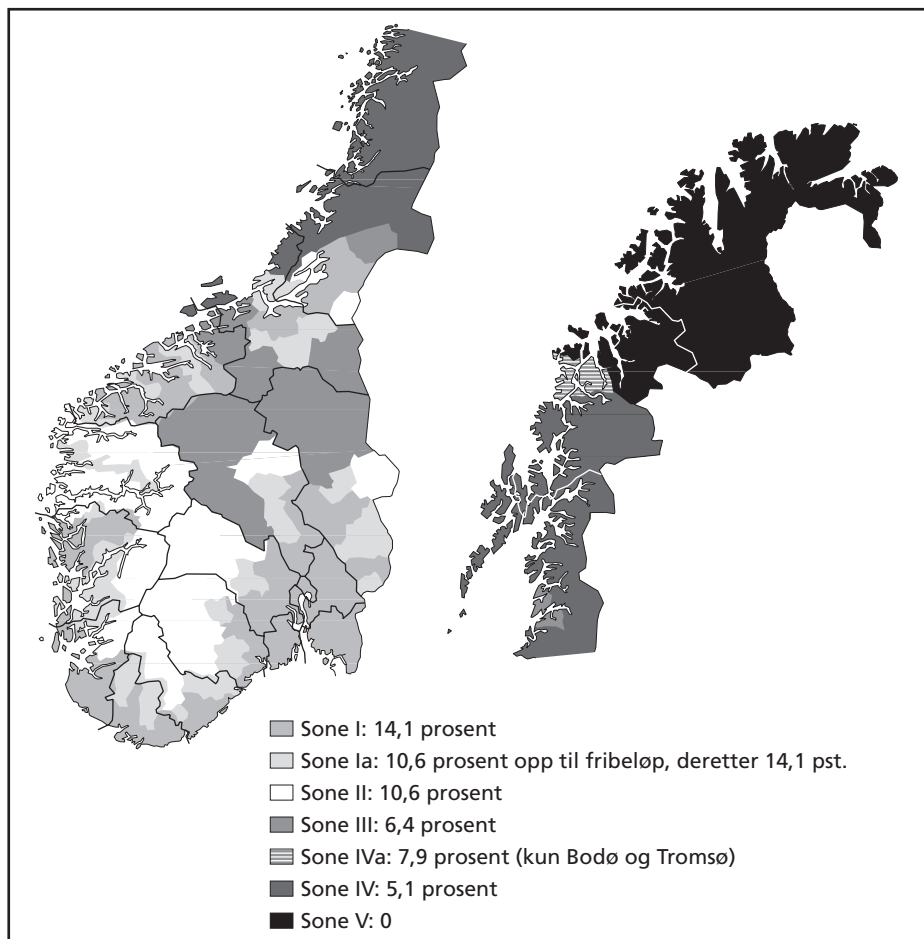
Personer som bor i Finnmark og Nord-Troms, har lavere personbeskatning²³, ingen el-avgift på husholdningsforbruk og høyere barnetrygd enn resten av landet. Har en studielån, kan en få nedskrevet dette med 10 prosent av det opprinnelige lånebeløpet, men maks nedskrivning er 25 000 kroner per år. I tillegg til disse individrettede tiltakene betaler ikke arbeidsgiver arbeidsgiveravgift.

Arbeidsgiveravgiften

Arbeidsgiveravgiften varierer fra 0 til 14 prosent. Satsen arbeidsgivere betaler, varierer etter hvor virksomheten er geografisk plassert. Norge er delt inn i fem (syv) avgiftssoner. 170 kommuner (dekker 77 prosent av befolkningen) har høyeste avgift. 26 kommuner i Finnmark og Nord-Troms (dekker 1,9 prosent av befolkningen) er helt fritatt denne avgiften. Avgiftssonene med sine respektive satser er vist i figur 5.1.

²³ Personer som er bosatt i Finnmark og Nord-Troms, kan føre 15 000 i inntektsfradrag. De har 24,5 prosent skatt på alminnelig inntekt og toppskatt på 7 prosent mot 9 prosent i resten av landet.

Figur 5.1 Soner og satser for arbeidsgiveravgift i norske kommuner. Kilder: Kartet er hentet fra Wikipedia.²⁴ Soneinndelingen og teksten som ligger til grunn for kartet, er fra NOU 2011: 3 Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet, KRD.²⁵



Arbeidsgiveravgift og heltids- og deltidsstillinger

Motivet for den reduserte arbeidsgiveravgiften i distriktene er å blant annet lette virksomhetenes rekruttering av kompetent arbeidskraft. Brutto arbeidsgiveromkostninger reduseres med ca. 20–25 prosent per ansatt (NOU 2011: 3). Det er videre beregnet at avgiftsfritaket har økt sysselsettingen i nord med ca. 10 prosent, og at kommunene selv har dratt nytte av ca. en tredel av denne gevinsten (Eikeland & Pedersen 1997).

²⁴ http://no.wikipedia.org/wiki/Fil:Arbeidsgiveravgift_i_Norge.svg

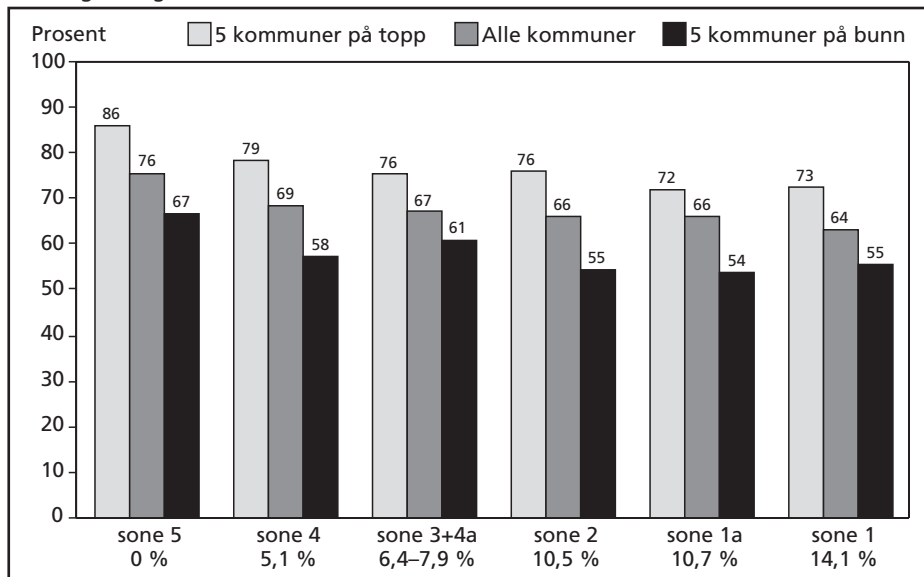
²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2011/nou-2011-3/6/2/3.html?id=635223>

Kommunene i Nord-Troms og Finnmark kan med andre ord tillate seg en noe høyere bemanningsfaktor enn øvrige kommuner. I heltid–deltids-sammenheng kan dette for eksempel tas ut ved høyere bemanning i ukedagene, slik at personell innenfor en tradisjonell turnusordning kan få store stillinger uten å måtte jobbe mer enn hver tredje helg. Dette viser det seg imidlertid, som vi snart skal se, gjøres i liten grad.

Det er uansett nærliggende å spørre om avgiftsfritaket i nord kan inngå som en delforklaring på at kommunene i nord har flere heltidsansatte og høyere sysselsettingsgrad blant sine ansatte enn landet for øvrig. Vi har tidligere sett at stillingsstørrelsen varierer mer kommunene imellom når vi sammenlikner tall fra pleie- og omsorgstjenestene, enn når vi bruker totaltallene for alle ansatte i kommunene. Vi bruker derfor pleie- og omsorgstallene når vi vil undersøke om det er samvariasjon mellom stillingsstørrelse og arbeidsgiveravgift.

I figur 5.2 har vi gjengitt gjennomsnittlig stillingsstørrelse i de ulike skattesone. Vi har også tatt med topp fem og bunn fem i hver av sonene for å visualisere spredningen. Sone 3 og 4a er slått sammen. Sone 1a er med som egen sone. Eksakte tall er gjengitt i vedleggstabell 2. Hovedinntrykket er at jo lavere arbeidsgiveravgift, jo høyere stillingsstørrelse. Forskjellen i gjennomsnittlig stillingsstørrelse mellom kommuner med arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent og de ulike sonene ned til 5,1 prosent er imidlertid svært små. Forskjellen blir større når de helt avgiftsfrie kommunene trekkes inn: Mellom ytterpunktene 0 og 14,1 prosent avgift skiller det 12,1 prosent.

Figur 5.2 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren innenfor de ulike arbeidsgiveravgiftssonene. N = 428 kommuner.



Forskjellene innad i hver avgiftsgruppe er imidlertid større enn forskjellene mellom gruppene. Mellom fem-på-topp- og fem-på-bunn-kommuner innad i hver avgiftsgruppe skiller det grovt regnet 15–20 prosentpoeng (vedleggstabell 2).

Finmark versus Aust-Agder

Kommunene i Aust-Agder er enten i avgiftsklasse 1, 1a eller 2. Det vil si at de enten har a) 14,1 prosent arbeidsgiveravgift på hele lønnen eller b) 10,6 prosent på fribeløpet²⁶ og 14,1 prosent på den delen av lønnen som er over fribeløpet, eller c) 10,6 prosent avgift på hele lønnen. Seks kommuner har høyeste avgift (sone 1). Her er gjennomsnittlig stillingsprosent i pleie og omsorg 60,1. Fire kommuner er i sone 1a. De har en stillingsprosent på 61,0. De tre siste kommunene er i sone 2. Her er stillingsprosenten på 67,9. Finnmarkskommunene som ikke har arbeidsgiveravgift, har, som vi har sett, en sammenliknbar stillingsprosent på 78,5.

Så langt ser vi at det er en viss samvariasjon mellom kommunenes avgiftsnivå og stillingsstørrelse i Aust-Agder og tilsvarende mellom de to fylkenes avgiftsnivåer og stillingsstørrelse.

Troms versus Finnmark

Troms fylke har også mange kommuner med høy sysselsettingsgrad. 15 kommuner har en sysselsettingsgrad på over 70 prosent innenfor pleie og omsorg. Men bare to av disse kommunene ligger innenfor den økonomiske tiltakssonen som dekker Nord-Troms og Finnmark. Kommunene i Troms er plassert i tre avgiftssoner. Seks kommuner er i sone 5 og har ingen arbeidsgiveravgift. Her er gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie og omsorg 65,6 prosent. 17 kommuner er i sone 4 hvor arbeidsgiveravgiften er på 5,1 prosent. Disse kommunene har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 70,8 prosent. Tromsø kommune er i sone 4a hvor arbeidsgiveravgiften er på 7,9 prosent. Her er gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren 71,7 prosent. Her er med andre ord samvariasjonen mellom arbeidsgiveravgift og stillingsstørrelse omvendt av det vi ellers har sett.

Dette indikerer at de økonomiske fordelene ved å være innenfor tiltakssonen i nord har liten effekt på stillingsstørrelsene i kommunesektoren. Derimot kan det virke som at det store flertallet av kommuner i Troms har «noe annet» felles med kommunene i Finnmark som virker gunstig for opprettelsen av store stillinger. Dette vet vi foreløpig ikke hva er.

²⁶ For noen avgiftssoner, som 1a, betaler virksomhetene arbeidsgiveravgift etter to satser, der man har laveste sats på det såkalte fribeløpet. Fribeløpet varierer fra år til år og fra bransje til bransje. Grensen for fribeløpet er i 2012/2013 kr 530 000 per år. For noen virksomheter er fribeløpet betydelig lavere, mens landbruks- og fiskerivirksomhet innen sone 1a kan alle lønnsutgifter regnes som fribeløp, man betaler altså laveste sats på alt.

Driftsmidler og stillingsstørrelse

Vi har sett at finnmarkskommunene har høyere netto driftsutgifter enn landet for øvrig (Norut 2010b). Nyere tall bekrefter at finnmarkskommunene driver dyrere enn de andre. I tabell 5.1 har vi stilt opp kommunene fylkesvis etter stillingsstørrelse og om de driver dyrt eller billig. Tallene som ligger til grunn, er gjengitt i vedleggstabell 3.

Fem fylker har kommuner som i gjennomsnitt driver dyrt.²⁷ Kommunene i Finnmark og Troms driver dyrt samtidig som de har de desidert høyeste stillingsstørrelsene. Kommunene i Sogn og Fjordane driver dyrt og har middels høye stillingsstørrelser. Kommunene i Vest-Agder, Hordaland og Rogaland driver dyrt samtidig som de har de laveste stillingsstørrelsene.

Fem fylker har kommuner som i gjennomsnitt driver billig. Dette er først og fremst kommuner i Akershus, Hedmark, Oppland, Sør-Trøndelag og Vestfold. Kommunene i disse fylkene utmerker seg verken med høye eller med lave stillingsstørrelser.

Igen ser vi at økonomien i seg selv ikke forklarer om en kommune driver tjenestene med store eller små stillinger.

Tabell 5.1 Kommuner fylkesvis etter om de driver dyrt eller billig sett i forhold til om de har høye eller lave stillinger i pleie- og omsorgstjenestene.

	Dyrt	Middels	Billig
Høye stillingsstørrelser	Finnmark Troms	Nordland	
Middels	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal Nord-Trøndelag Buskerud	Akershus, Hedmark Oppland, Vestfold Sør-Trøndelag
Lave stillingsstørrelser	Vest-Agder Hordaland Rogaland	Telemark Østfold Vest-Agder	

Bemanningsfaktor

På bakgrunn av at finnmarkskommunene er unntatt arbeidsgiveravgift, vil de teoretisk ha råd til å drive med en noe høyere bemanningsfaktor enn andre kommuner. Med en høyere bemanningsfaktor vil en kunne tilby flere store stillinger uten å legge tilsvarende press på helgejobbing som ved lavere bemanningsfaktor. En kunne rett og slett anta at når finnmarkskommunene kan tilby større stillinger, så skyldes det at de har råd til å øke bemanningsfaktoren. Vi har allerede sett at finnmarkskommunene har høye driftskostnader, men skyldes det en høyere bemanningsfaktor?

²⁷ Se vedleggstabell 8 med forklaring.

Bemanningsfaktoren finner vi ved å måle hvor mange årsverk som benyttes per bruker. I KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering)²⁸ er det tall for antall brukere i både institusjonstjenester og hjemmebaserte tjenester. Tilsvarende er det også tall for antall årsverk kommunene bruker i disse tjenestene. Bemanningsfaktoren påvirkes først og fremst av brukerens bistandsbehov. Dette kan være særlig høyt for enkelte funksjonshemmede brukere, der det ofte forekommer en kontinuerlig bemanning med to eller tre ansatte per bruker på dagtid. Disse tallene kan grovt multipliseres med tre, så får en antall årsverk per bruker. Ved sykehjemmene går det mellom ett og to årsverk per bruker, mens de hjemmebaserte tjenestene totalt har ca. 0,3 årsverk per bruker. Her kan store reiseavstander også bidra til å øke bemanningsfaktoren. Et tredje og allerede omtalt moment som kan påvirke bemanningsfaktoren, er valg om å øke denne ut over det brukerbehovene skulle tilsi. Dette kan blant annet skje som følge av turnusvalg eller som arbeidsmiljøtiltak der en legger inn et årsverk eller to ekstra.

Et annet helt annet forhold som kan påvirke disse tallene, ligger i hvordan kommunene har organisert tjenestene, og hvordan de blir klassifisert i statistikken. Kommuner som har valgt en tjenesteinnretning der brukere kan bo hjemme lengst mulig, vil få høyere bemanningsfaktor i de hjemmebaserte tjenestene enn kommuner som yter tjenester til brukere med samme tjenestebehov i institusjon (sykehjem). Tilsvarende vil også en kommune med høy faglig kompetanse i de hjemmebaserte tjenestene kunne ta imot pasienter fra sykehusene hjemme, noe som i sin tur genererer høyere bemanningsfaktor i denne tjenesten. Andre kommuner som tar imot pasienter fra sykehusene på sykehjemmet, kan opprettholde en lavere bemanningsfaktor i hjemmetjenestene.

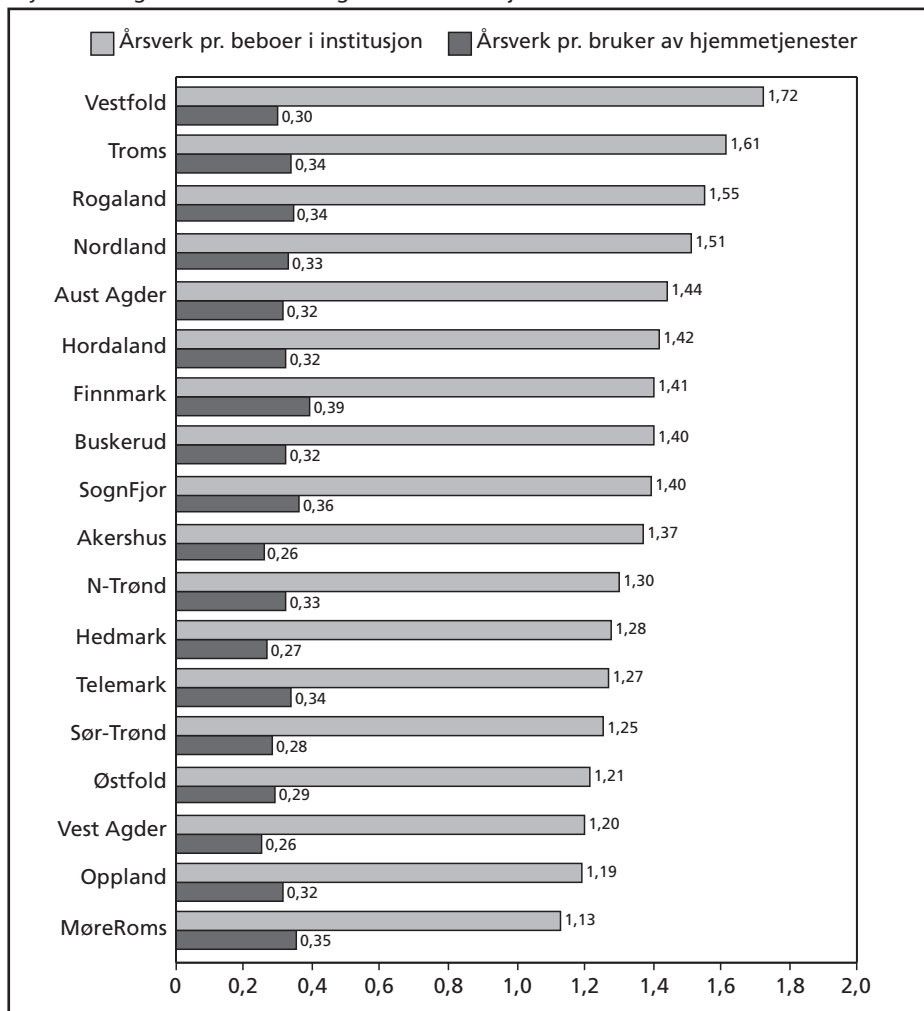
I figur 5.3 har vi gjengitt bemanningsfaktoren i de to tjenestetypene rangert etter hvor høy bemanningsfaktoren er i institusjonstjenestene. Her ser vi at Vestfold har den høyeste bemanningsfaktoren (1,7) ved institusjonstjenester, mens Møre og Romsdal har lavest (1,3). Finnmark har en faktor på 1,4, noe som er litt under et uvektet gjennomsnitt.

Ser vi på bemanningsfaktoren i de hjemmebaserte tjenestene, så er den relativt sett ganske høy i Finnmark (0,38). Vest-Agder har her den laveste bemanningsfaktoren med på 0,33 årsverk per bruker i de hjemmebaserte tjenestene.

Vi har ikke gått inn i spørsmålet om hvorvidt høy bemanningsfaktor i Finnmarks hjemmebaserte tjenester skyldes tjenesteinnretning eller store avstander. Men denne gjennomgangen har vist at høy bemanningsfaktor ikke kan forklare at finnmarkskommunene overveiende har flere heltidsansatte og større gjennomsnittlig stillingsstørrelse enn andre kommuner.

²⁸ KOSTRA inneholder statistikk om bydelers, kommuners og fylkeskommuners ressursbruk innenfor ulike tjenesteområder slik som pleie- og omsorg, i tillegg til prioriteringer og måloppnåelse.

Figur 5.3 Andel ansatte per bruker i henholdsvis hjemmebaserte og institusjonsbaserte tjenester i fylkene rangert etter bemanningsfaktor i institusjon. Kilde: KOSTRA.



5.2 Gir andre inntektskilder større handlingsrom for finansiering av arbeidstidsordninger?

Økte inntekter til kommunen betyr ikke i seg selv verken bedre tjenester til brukerne eller økt antall heltidsstillinger i sektoren. I likhet med de fleste kommuner i landet hevder casekommunene at de har en anstrengt økonomisk situasjon, og at de opererer med trange budsjetter med stadige krav om kutt i sektoren. Det er for øvrig to kom-

muner som oppgir å ha ekstrainntekter ut over ordinær skatteinngang, rammetilskudd og skjønnsmidler, og disse er Hammerfest kommune og Lebesby kommune. I hvilken grad disse ekstrainntektene har betydning for tjenestene, oppfattes noe ulikt i disse kommunene. Dette kommer vil tilbake til nedenfor. Hammerfest har for øvrig betydelig høyere ekstrainntekter enn Lebesby kommune og vil av den grunn ha flere midler å bruke på sine tjenester.

Eiendomsskatt og kraftinntekter

Hammerfest kommune har store ekstrainntekter via eiendomsskatt fra Melkøya på om lag 154 millioner kroner i året. Med en eventuell utvidelse av Snøhvit kan disse inntektene øke til over en kvart milliard kroner. Disse inntektene har gjort det mulig for kommunen å investere over 1,2 milliarder kroner i blant annet skoler, barnehager, eldresenter og andre fellesgoder²⁹. Det erkjennes at disse ekstrainntektene gir kommunen et større handlingsrom enn de ellers ville hatt på tjenestesiden. Melkøya har også bidratt til at nye industribedrifter har etablert seg i kommunen, og med det har kommunen fått flere kompetansearbeidsplasser. Dette er en viktig faktor for å tiltrekke seg arbeidstakere – også innenfor ulike sektorer i kommunen. Samlet sett har dette bidratt til at Hammerfest har blitt en mer attraktiv kommune for arbeidstakere å flytte til og bli værende i. Store investeringer kommunen har foretatt i nytt kulturhus og oppgradering av skolene, antas også å ha en positiv effekt med tanke på tilflytting til kommunen. Hammerfest kommune har da også opplevd en vekst i folketallet. De positive endringene kommunen har gjennomgått de senere årene, har gitt kommunen større tilgang på kompetent arbeidskraft og dermed bidratt til å lette rekrutteringsarbeidet:

[...] Melkøya har landet, og ting er stabilt. Det har vist seg at mange av folkene har bosatt seg her fast. Noen innflyttere, noen lokale som har vært borte en tid og tatt utdanning, og som har kommet tilbake. [...]. (Tillitsvalgt)

Økt økonomisk handlingsrom oppgis også å ha økt kvaliteten på tjenesten i sektoren:

At vi har Melkøya, betyr veldig mye for oss. Det er ingen tvil om det. Vi har så mye ekstra inntekter via eiendomsskatt som gjør at vi har større handlefrihet i kommunen. Uten det hadde vi ikke klart å utvikle oss. Det gjør at vi har en bedre tjeneste på alle områder. [...]. (Tillitsvalgt)

Lebesby kommune er den andre kommunen i dette utvalget som har noe høyere inntekter enn det befolkningstallet og andre tilskudd skulle tilsi. Dette skyldes årlige inntekter fra vindkraft i størrelsesordenen ni til ti millioner. Til tross for disse inntektene mener

²⁹ http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/article3617223.ece#.Uf_4Pb-1Ijg

leder at dette ikke har hatt nevneverdig betydning for pleie- og omsorgstjenestene i kommunen:

[...] Kommunen har kanskje et inntektsgrunnlag som tillater en litt større produksjon enn gjennomsnittskommunen, men jeg oppfatter ikke at dette i særlig grad har kommet helserelaterte arbeidsplasser til gode. Det er ikke grunnlag for å si at dette finansierer arbeidstidsordninger [...]. Vi er veldig opptatt av at det skal være nøktern drift, og at alle helse- og omsorgstjenester skal være et resultat av gode faglige baserte vurderinger av behov. (Leder)

Prosjektfinansiering til kompetanse- og tjenesteutvikling

Norske kommuner har mange muligheter for å delta i ulike typer av nettverk og prosjekter initiert av ulike departementer, KS og Fylkesmannen. Med en del av disse nettverkene og prosjektene følger også finansiering. Noen av kommunene bruker denne muligheten for ekstrafinansiering aktivt og strategisk fordi det gir dem et større handlingsrom samt muligheter for kompetanseoppbygging som egne budsjetter alene ikke gir rom for:

Prosjektfinansiering har bidratt til å finansiere noen av våre årsverk. Vi er flinke til å søke støtte. Det er hele tiden noe som er i gang. Har stor grad av involvering av ansatte. Vi bygger også opp kompetanse lokalt ved å delta i slike prosjekter. (Leder)

Det var mange midler man kunne søke på på 1990-tallet til kursing, kompetanseheving og planutvikling osv. Vi oppdaterte planene på den tiden, vi var tidlig ute [...]. Vi var litt i vinden. Det var vilje til å ligge foran og tenke nytt. Være engasjert. Det handlet om å bidra og å være fleksibel. Dere [arbeidstakerne, sic.] har frihet, men vi [arbeidsgiver, sic] forventer fleksibilitet og engasjement tilbake. Det var en kombinasjon av en engasjert og ambisiøs leder og mange ansatte med ny kompetanse og engasjement. De årene bygde vi opp mye bra. På 2000-tallet har vi bare bygd ned, bygd om og slitt. Men det er mye som er på plass, og som er bra her, men det er klart at de siste årene har vært veldig tøffe. [...] (Leder)

Ingen av kommunene kobler eksplisitt de mulighetene disse ekstra ressursene gir, til mulighetene for å øke stillingsprosenten til enkeltansatte, men indirekte kommer det fram at slike midler kan bidra til å øke bemanningen i prosjektperioden. Andre undersøkelser har også vist at utviklings- og kvalitetsorienterte enhetsledere søker på slike midler i stor utstrekning og bidrar på denne måten til å øke enhetenes handlingsrom på ulike vis (Lien & Gjernes 2009).

Oppsummering

Dette kapitlet har vist at en personalpolitikk som baserer seg på heltidsansettelser og liten bruk av små deltidsstillinger, ikke forutsetter ekstraordinært god økonomi. Vi har beskrevet heltid–deltids-problematikken ut fra en antakelse om at kommuner med god økonomi og billig arbeidskraft lettere enn andre kan tillate seg å ansette personell i store stillinger. Finnmarkskommunenes fritak for arbeidsgiveravgift forbedrer deres økonomi og gir dem anledning til å føre en bedre rekrutterings- og kompetansepolitikk enn de hadde kunnet uten dette fritaket. Rent hypotetisk kunne alle ansatte for eksempel få 15–20 prosent større stilling uten å jobbe tilsvarende mer. Hvis dette hadde vært tilfelle, kunne finnmarkskommunene betale seg til større stillinger ved å redusere produktiviteten per ansatt i form av høy grunnbemanning i hverdagene. Dette følger av at det blir flere ansatte i store stillinger som kan ta deler av helgearbeidet uten å måtte jobbe mer enn hver tredje helg. På den annen side har kommunene i Finnmark ekstra kostnader som følge av lange avstander til de store nærings-, utdannings- og befolkningssentrene og fordi kommunene er små og skal yte tjenester i store geografiske områder. Fritak fra arbeidsgiveravgift skal bidra til å lette finnmarkskommunenes håndtering av ekstra-utgifter og vil i liten grad være subsidier til ordinære driftsutgifter. En slik forståelse underbygges av at finnmarkskommunene ikke har påfallende høy bemanningsfaktor.

Grunntanken i satsingen på større stillinger er at det foruten bedre tjenestekvalitet til bruker og bedre lønnsbetingelser for den ansatte skal gi mer effektiv drift (Moland & Bråthen 2012). Store stillinger bidrar til mer effektiv bruk av ledertid, mindre turnover og mindre tid til opplæring (av ansatte i små stillinger med høy gjennomtrekk) og flere selvstendige medarbeidere uten å behøve å øke personalutgiftene.³⁰

Poenget er at en like gjerne kan si at kommuner med trang økonomi må satse på store stillinger fordi de da får mer kvalitet for hver krone. Noen kommuner betaler noe mer for å få vesentlig bedre kvalitet og arbeidsmiljø, andre kommuner klarer å oppnå de samme gevinstene uten å betale mer (innenfor budsjett som ikke økes). Når programmet «Ufrivillig deltid» avsluttes, vil det være anledning til å analysere spørsmålet om økonomi, turnusordninger og stillingsstørrelse i 47 prosjekter.

³⁰ Mange ledere i Kommune-Norge er opptatt av om nye turnusordninger og store stillinger fører til økte driftsutgifter. Enkelte turnuser kan nok øke lønnsutgiftene, men ofte spares disse inn igjen i form av bedre tidsbruk, lavere utgifter til nyansettelser og administrasjon og i visse tilfeller også lavere sykefravær (Moland 2013). Tilbakemeldinger fra kommuner som er med i Effektivitetsnettverkene og i nettverkene for «Ufrivillig deltid» og «Saman om ein betre kommune», er nå (vår og høst 2013) oftere at satsingen på heltidsstillinger og store deltidsstillinger er noe man ikke har råd til å la være, og at dette ikke fører til en dyrere tjeneste. Større lønnsutgifter til enkelte ansatte må dels ses i sammenheng med antall timer på ubekvemme tider, og dels med at kommunene får flere kompetente medarbeidere (som skal innplasseres høyere på lønnsstigen) som følge av en kompetansestyrt personalpolitikk der de ansatte jobber i fulle stillinger.

6 Forankring og fagforeningenes rolle

Moland og Bråthen (2012) viser i undersøkelsen *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* virkningen av ulike arbeidstidsordninger og rammebetingelser, drivere og fallgruver. De prosesselementene som framheves som avgjørende, er: behov/hensikt, mål, forankring, samarbeid og involvering, ressurser og oppfølging. I denne undersøkelsen framkommer det også at disse elementene er viktige, men målformuleringen varierer i stor grad mellom kommunene. Det som framstår som særlig tydelig, er at utfordringer knyttet til rekruttering har vært den sterkeste drivkraften bak flere hele stillinger, og gjerne i kombinasjon med tjenestekvalitet. Dette knyttes til det faktum at finnmarkskommunene har opplevd utfordringer med å rekruttere kompetent personale til pleie- og omsorgssektoren over lang tid, og det gjelder særlig sykepleiere. Dette samsvarer med intensjonene som ligger til grunn for Stortingets differensiering av arbeidsgiveravgiften. Målsettingen med redusert arbeidsgiveravgift er å lette rekrutteringen av kompetent arbeidskraft.

6.1 Mål om heltid og forankring

Et av funnene i denne undersøkelsen er at kommunene i varierende grad har formulert konkrete og eksplisitte mål for store deltidsstillinger eller heltidsstillinger i skriftlige dokumenter. Dette begrunnes i stor grad ut fra kommunestørrelse og organisering. Flat struktur og små og oversiktlige forhold gjør at forventningene fra politikere og/eller administrasjonen formidles muntlig til virksomhetsledere og videre ut til de tillitsvalgte og ansatte i organisasjonen. Politisk forankring oppgis å være en fordel, men ikke en nødvendighet hvis den øverste administrative ledelsen er bevisste på problematikken. Kan dette skyldes at finnmarkskommunene har hatt andre, sterke nok drivere slik at de ikke har hatt et deltidsproblem som krever formelle beslutninger for å bli løst?

En leder³¹ påpeker at det har vært stor politisk oppmerksomhet rettet mot ufrivillig deltid i deres kommune, og mener dette har vært en fordel:

³¹ Leder vil si personalsjef eller helse- og omsorgssjef/helseleder.

Vi fikk en ordfører som har uttrykt at vi skal være en kommune med null ufrivillig deltid. Det målet nådde vi i forrige uke. Det har ikke vært gjort politiske vedtak på at det skal være sånn. Vi er en liten gjennomiktig kommune, så det blir mye muntlig informasjon. Jeg vet at tillitsvalgte har jobbet med dette med heltid en stund, men etter at jeg begynte her, så har vi bare gjort det. [...] Hvis man har politikere som ønsker å få det til, så får vi det til. Vi har hatt et politisk miljø som har vært veldig tydelig på dette. (Leder)

Den tillitsvalgte i kommunen har ingen klar oppfatning av at det har vært politisk trykk på saken, men poengterer derimot at administrasjonen har spilt en viktig rolle:

Vi har snakket mye om det både med personalleder og avdelingsleder, men ikke skrevet det ned på papir. Det er kanskje litt tilfeldig og at det har vært litt uformell enighet om at vi skal ta opp dette med deltid i forhold til de som ønsker hele stillinger. Jeg vet ikke om det har vært så mye snakk om det på politisk nivå, men det er noe hele administrasjonen har villet. [...] Det er en uskreven regel om at de som har ufrivillig lav stilling, og som søker om heltid, så får de det. (Tillitsvalgt)

Siste del av den tillitsvalgtes utsagn illustrerer at kommunen har det en kan kalle en heltidskultur ved at kommunen er på tilbudssiden så snart en ansatt framsetter et ønske om heltid. Særlig en av kommunene har vært opptatt av problematikken knyttet til uønsket deltid, og denne kommunen vedtok i kommunestyret i 2010 følgende:

«[...] sektorens eksisterende variable lønnsmidler kan brukes til økning av stillingsprosent, og dermed reduksjon av uønsket deltid. Disse personalressursene kan benyttes til etablering av faste vikarressurser og/eller å styrke grunnbemanning.»

Med bakgrunn i dette vedtaket satte kommunen ned en arbeidsgruppe som del av en prosess for å redusere uønsket deltid i kommunen. Noe av bakgrunnen for å kartlegge omfanget var erkjennelsen av at små stillinger innebærer lavere kvalitet på tjenesten sett i et brukerperspektiv. I tillegg mener en at mange ansatte med små stillingsstørrelser gir et fattig læringsmiljø, og at en vil tape i konkurransen om arbeidskraften hvis en ikke øker andelen heltidsstillinger / store deltidstillinger. Denne kommunen har også nedskrevne mål om å øke den gjennomsnittlige stillingsprosenten i kommunens økonomiplan:

Kommunestyret vedtok i 2010 at man ønsket en økning av stillingsprosenten i kommunen, og at man skulle ha faste vikarassistenter. En del av oppdraget var også at man skulle utrede uønsket deltid i kommunen. Bakgrunnen var blant annet rekrutteringsutfordringer og at man brukte vikarbyrå for å fylle stillinger. Det var for dyrt, og man ønsket seg vekk fra dette. Det ble satt ned en arbeidsgruppe som skulle se nærmere på uønsket deltid i kommunen. [...] I den nye økonomiplanen (2013–2016) er det satt noen konkrete mål. (Leder)

At politikerne har vedtatt at sektoren har frihet til å styrke grunnbemanningen, er antakelig en fordel. En ikke-representativ undersøkelse foretatt av Analysesenteret om bemanning i kommunal helse- og omsorgstjeneste³² viste at planlagt grunnbemanning gjerne er på et minimumsnivå, og at dette skaper et omfattende behov for innleie av vikarer. Dette er i seg selv med på at tjenesten får et sterkt innslag av reservepersonell. Dersom vikarbudsjettet også er knapt, bidrar det til ytterligere sårbarhet i organisasjonen når det gjelder sykdom og annet uplanlagt fravær (se Moland 2013:65f om bemanning og grunnbemanning). Dette oppleves ifølge undersøkelsen som bekymringsfullt av virksomhetslederne samtidig som det påpekes at dette i liten grad framkommer i kommunenes plan- og budsjettarbeid. I Analysesenterets undersøkelse oppgir lederne at de ikke har stor nok frihet til å øke grunnbemanningen, og at dette resulterer i bruk av dyre vikarløsninger. Lederne sier også at de ønsker større muligheter for å rekruttere kompetent arbeidskraft til hele stillinger (Holmeide & Eimot 2010).

En tredje kommune har ikke konkrete måltall for arbeidet med høyere stillingsprosenter / flere heltidsstillinger, men de utreder muligheten for økt stillingsprosent og alternativ turnus. Rådmannens anbefaling for kommunen er at det settes i gang forsøk med fleksibel arbeidstidsordning i en avdeling med påfølgende evaluering av tiltaket.

Til tross for at de fleste kommunene ikke har tallfestede og nedskrevne mål om høyere stillingsprosent / økt antall heltidsstillinger, så har de fleste foretatt en kartlegging – uformelt eller formelt – av uønsket deltid i sektoren. Denne kartleggingen ser i stor grad ut til å ha blitt fulgt opp av handling fra arbeidsgiverne. Flere arbeidsgivere og tillitsvalgte svarer at mange eller alle av de ansatte som ønsker det, har fått tilbud om heltidsstilling eller høyere stillingsprosent, men at ikke alle har takket ja til dette tilbudet. Dette begrunnes blant annet med at de ansatte, som en forutsetning for å få hel stilling, må jobbe på tvers av avdelinger og/eller jobbe flere helger, og at dette ikke blir akseptert av alle ansatte som har fått dette tilbudet. Det betyr at arbeidsgiverne kan ha foretatt en kartlegging av ufrivillig deltid, kommet med et tilbud om hel stilling / høyere stillingsprosent til de ansatte som ønsker dette, men likevel ikke kommet nærmere målet om større stillinger i den enkelte kommunen fordi ansatte har takket nei til premissene som ligger til grunn for tilbudet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7.

Opplevelsen hos ledere og tillitsvalgte er for øvrig at en del ansatte verken ønsker økt stillingsprosent eller heltidsstilling. Det innebærer ikke nødvendigvis at de kun jobber avtalt arbeidstid, men at de tar ekstravakter når det passer dem. For enkelte ansatte innebærer det at de i praksis jobber fulltid.

³² Studien er basert på data fra 14 kommuner i 2010 og fire kommuner i 2009.

Heltidens fordeler og deltidens ulemper

Generelt kan en si at det er mange fordeler for samfunnet, for arbeidsgiver, for den enkelte ansatte og ikke minst for brukere å basere arbeidet i pleie- og omsorgssektoren på heltidsstillinger. Dette er det også stor enighet om både blant lederne og de tillitsvalgte i casekommunene. Lederne for pleie- og omsorgssektoren i denne undersøkelsen har relativt sammenfallende oppfatning av hvorfor hele stillinger er å foretrekke framfor deltidstillinger, og det knyttes både til bedre arbeidsforhold for de ansatte og til bedre kvalitet på tjenesten de utøver:

Trivsel, kontinuitet og at folk har en stillingsprosent som de kan leve av. [...] (Leder)

Kontinuitet og det er veldig positivt for brukerne. De treffer de samme ansiktene. De slipper å forholde seg til mange folk. Vi har også skjermet enhet på institusjonen, og der er kravet at vi har mest mulig stabilt personell. Ellers rullerer personalet på institusjonen og hjemmesykepleien. [...] (Leder)

De ansatte får større tilhørighet på sin egen arbeidsplass. Jeg tror dette øker kvaliteten. Du får mer kontinuitet i pleien. [...] De ansatte følger gjerne de samme brukerne [...].(Leder)

Men samtidig er det i enkelte av kommunene relativt stor aksept for at en må respektere den enkeltes deltidsvalg – et valg mange arbeidstakere i andre sektorer ikke har³³. I disse tilfellene kan en si at heltidskulturen ikke har fått ordentlig fotfeste eller er skikkelig forankret:

Er veldig for at de som vil jobbe heltid, skal få det, men det skal være aksept for mindre stillinger også. Det skal være basert på hva man selv har lyst på. (Tillitsvalgt)

Respekten for den enkeltes deltidsvalg begrunnes i stor grad med trekk ved yrket og helseaspektet:

Eneste ulempen jeg kan se med 100 prosent, er at det er så slitsomt. At du bruker opp de ansatte. Man ser blant annet hjelpepleierne på demensavdelingen – det er veldig psykisk tungt – og de blir fort utbrent på sånne vanskelige avdelinger. Av den grunn så ønsker de seg mange ganger ned i stilling, har jeg inntrykk av. Eller ønsker å jobbe mer natt eller når det er litt roligere perioder. (Leder)

De i 85 prosent stilling føler nok at det er på grunn av helsen. De vil ha de ekstra dagene fri. Men jeg tror ikke de tenker på pensjon. (Tillitsvalgt)

³³ Vi ser da bort fra retten til deltid som arbeidstakere med særskilte omsorgsoppgaver og vektige velferdsgrunner ifølge arbeidsmiljøloven har.

Det er for øvrig enkelte i denne undersøkelsen som setter spørsmålstegn ved den «vedtatte sannheten» om at yrket er så slitsomt, og viser til at yrket er atskillig mindre slitsomt nå enn det var tidligere, blant annet på grunn av god tilgang på hjelpemidler og ulike former for tilrettelegging. Det er nærliggende å tro at holdningen arbeidsgiver og tillitsvalgte har til heltid–deltids-problematikken, vil ha betydning for arbeidet fram mot en heltidskultur i sektoren. Har ikke sentrale personer i organisasjonen en klar holdning til at heltid skal være normen, vil en slite med å endre kulturen. Når det er sagt, så er det i stor grad et uttalt ønske blant de intervjuede å unngå ufrivillig deltid og lave stillingsprosenten i kommunene. Det betyr ikke nødvendigvis at alle kommunene har oppnådd dette. Men det som påpekes av flere av informantene er at uønsket deltid / lav stillingsandel til en viss grad er knyttet til vikarer og ufaglærte assistenter:

Vi har veldig mange som har lavprosentstillinger fra 10–39 prosent. Men det er bare helgevakter, og det er snakk om vikarer. (Leder)

Ulempene med små stillinger er mer bruk av vikarer for å dekke stillingene. Det blir ingen kontinuitet, men fordelene kan være at vi slipper å bruke overtid. [...] (Leder)

Når vi stiller spørsmålet om hvorfor de tror de ansatte ønsker å jobbe *deltid*, så er svarene gjerne knyttet til opplevd fleksibilitet, en god samlet familieøkonomi og ansatte som ikke tenker på mulige framtidige økonomiske utfordringer:

Du kan styre hverdagen din mer selv med liten stilling. Tror at de med små stillinger har en ektemann som tjener godt. Vi har en som har jobbet litt nå og da. De er ikke opptatt av pensjon. (Tillitsvalgt)

[...] Småbarnsforeldre begynner i fulle stillinger, men vi har jo ikke så mange av dem! Det er nok det at noen har en mann som tjener bra, og at jobben blir mer en sosial greie for å komme seg ut litt. (Tillitsvalgt)

De personlige kostnadene ved deltidarbeid er åpenbare, slik som lav inntekt, lavere utbetaling ved arbeidsledighet, problemer med å få lån i banken, lavere utbetaling ved eventuell uførhet og lav alderspensjon. Hvis heltidsarbeid er så krevende i denne sektoren «at en bruker opp de ansatte», så handler kanskje valget om heltid om mer enn de ansattes verdier og ønsker? Kanskje er valget om heltid eller deltid også knyttet til arbeidsforholdene i sektoren?

Enkelte undersøkelser hevder arbeidet i sektoren har blitt så tøft at de ansatte ikke makter å jobbe heltid. Dette begrunnes gjerne med for lav grunnbemanning og at brukerne har blitt flere samtidig som de har blitt mer krevende, forstått som at de er sykere og mer pleietrengende enn tidligere (Lien & Gjernes 2009). Amble (2008) refererer til flere kartlegginger der en stor andel (opp mot 80 prosent (Amble 2008:32)) av de deltidsansatte begrunner deltidarbeidet med at det for tøft å jobbe fullt.

En undersøkelse fra EU-OSHA viser at når europeiske arbeidstakere får velge mellom seks ulike årsaker til arbeidsrelatert stress, svarer syv av ti omorganiseringer og jobb-usikkerhet, mens 66 prosent svarer antall arbeidstimer eller arbeidsmengde. Helse- og omsorgsarbeidere svarer i større grad enn andre arbeidstakere dette siste alternativet (77 prosent)³⁴. 57 prosent av arbeidstakerne svarer at de mangler støtte fra kolleger eller leder for å fylle rollen sin, og det er helse- og omsorgsarbeidere som svarer dette i større grad enn andre, med hele 61 prosent³⁵. For høyt arbeidstempo kan føre til stressrelaterte lidelser hos arbeidstakerne. Ellingsæter har påpekt at arbeidstidens intensitet har betydning for hvordan arbeidstakerne opplever arbeidstiden (Ellingsæter 2009 i Ingstad 2011:33). Ingstad påpeker videre at om sykepleiere må anstrenge seg mer og mer for å ivareta kvaliteten i pleien, kan dette få konsekvenser ikke bare for sykepleiernes helse, men også for deres motivasjon (Ingstad 2011:33). Lien og Gjernes (2009) fant også at hvis rammebetingelsene ikke oppleves som tilfredsstillende av de ansatte som er satt til å gjøre jobben, kan dette føre til lavere motivasjon, en følelse av oppgittethet og slitenhet samt økt sykefravær. Ingstad (2011) viser til Rønning (2006) som påpeker at pleie- og omsorgssektoren har hatt et økende arbeidspress over tid. Dette kan blant annet forklares med økt vektlegging av effektivisering i sektoren. Arbeidspress handler om både kvalitative og kvantitative aspekter ved arbeidstiden. Den europeiske arbeidslivsundersøkelsen fra 2005 viser at arbeidsintensiteten er høy i Norge og undersøkelsen fra 2010 viser blant annet at åtte av ti norske respondenter svarer at det er nødvendig å jobbe i svært høyt tempo minst en fjerdedel av tiden og om lag halvparten svarer at de ofte har for mye å gjøre. Dette er over gjennomsnittet i Europa. (Olberg 2012:9:17:19). I det siste er det åpnet for at andre forhold utenfor jobben også kan bidra til «det er så slitsomt» å jobbe heltid. Familielivene har antakelig blitt mer hektiske enn tidligere, noe som i kombinasjon med travelt arbeid kan bidra til økt opplevelse av stress og generell slitenhet.

Vi har i tidligere undersøkelser funnet at ca. 25 prosent oppgir at *jobben er for krevende til heltidsarbeid* (Moland 2009). I en nyere undersøkelse oppgir mellom 33 og 43 prosent at det er for slitsomt å jobbe full tid (Andersen, Bråthen & Moland 2013). Her må en imidlertid være nøye på spørsmålsformuleringen. Ingstad (2011) og Moland og Bråthen (2012b) viser imidlertid at det ikke nødvendigvis er jobben og arbeidstidens lengde, men arbeidsdagens innhold som avgjør om en dag er slitsom eller ikke. Ansatte i store stillinger som jobber fulle dager (gjerne langvakter også), opplever mer ro og kontroll over arbeidsdagen og at de blir mindre slitne enn det en ville blitt i en deltidstilling. Andre og større undersøkelser – også fra Norden – tyder på at pleie-

³⁴ I NOU 2012: 15 vises det til at i underkant av 40 prosent av sykepleierne i Norge i liten eller svært liten grad opplever at de kan bestemme over eget arbeidstempo. Det tilsvarende tallet for pleie- og omsorgsarbeiderne er i underkant av 25 prosent.

³⁵ <https://osha.europa.eu/en/safety-health-in-figures/eu-poll-press-kit-2013.pdf>.

og omsorgssektoren blant annet skårer lavere på ansattes muligheter for kontroll og fleksibilitet i arbeidet sammenliknet med andre sektorer (Lien 2013).

En utbredt begrunnelse for deltid i denne undersøkelsen er nettopp enkeltansattes ønske om større kontroll og fleksibilitet. Deltid muliggjør økt kontroll og fleksibilitet for den enkelte, og i kombinasjon med ekstravakter får gjerne den ansatte både i pose og sekk – samlet sett kan ekstravakter i kombinasjon med deltid utgjøre en 100 prosent stilling, men den ansatte selv avgjør i større grad når de ønsker disse ekstravaktene.

Konsekvensene av små stillinger er både lederne og de tillitsvalgte samstemt i, og det er at det går ut over brukeren, kontinuiteten og kvaliteten på den tjenesten som ytes:

Dårligere kvalitet. For eksempel de som bare har 25 prosent og bare jobber i helgen. Jeg har bare dagtid – mandag til fredag – jeg ser jo aldri dem i 25 prosent stillinger. De går av på søndag, og jeg kommer på på mandag. Skal jeg ha rapport på mandag, så er det flaks hvis de er der på mandag. Det forringer tjenesten veldig. [...] (Tillitsvalgt)

De som jobber i deltidstillinger – de sier selv at de har mistet masse. De som jobber der, møtes knapt – det de hørte på mandag, er gammelt nytt når de kommer neste gang. Det blir ikke rapport videre. Det er en kjempejobb, og det er ressurskrevende å oppdatere. Jo mindre deltidstilling, jo verre er det for brukerne. (Tillitsvalgt)

Det påpekes også at det har relativt store administrative kostnader for kommunen å administrere så mange deltidstillinger, og særlig krevende blir det hvis en har mye ikke-planlagt fravær som korttidsfravær. På spørsmål om det er noen fordeler med små stillinger, så har både tillitsvalgte og ledere problemer med å finne gode argumenter for det.

6.2 Fagforeningenes rolle og posisjon i heltid–deltidsproblematikken og arbeidsgivers styringsrett

På sentralt nivå har KS sammen med Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund blitt enige om en felles retning i arbeidet med å skape en heltidskultur i pleie- og omsorgssektoren:

- Kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsgiver som tiltrekker seg tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft. Heltidsarbeid skal derfor være hovedregelen.
- De gode og hensiktsmessige løsninger for å utvikle en kommunal heltidskultur må finnes lokalt. Det lokale handlingsrommet må tydeliggjøres og tas i bruk, innenfor sentralt fastsatte rammer.

- Tjenestene i kommunal sektor kan organiseres med et mangfold av arbeidstidsordninger som er tilpasset brukernes behov for gode, trygge og forutsigbare tjenester både på ukedagene og i helg.
- En heltidskultur skal bygges på arbeidstidsordninger som ivaretar de ansattes helse-, verne- og velferdsmessige behov. Arbeidstidsordningene skal muliggjøre full yrkesdeltagelse frem til pensjonsalder
- Kommunene må selv finne løsninger for hensiktsmessig bemanning, der det tas høyde for virksomhetens faktiske behov.
- Ledige stillinger bør brukes til å øke stillingsandelen til andre deltidsansatte framfor å lyse ut ny deltidsstilling. Dersom det likevel vurderes hensiktsmessig å lyse ut stillingen, bør den lyses ut som full stilling.
- For at kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsplass i framtida, er det viktig at nyutdannede tilbys faste hele stillinger.

(Kilde: Det store heltidsvalget, 1. februar 2013)

Dette og andre føringer fra forbundene sentralt gir retning for det lokale fagforeningsarbeidet selv om det ikke er slik at alt fagforeningsarbeid lokalt er i samsvar med de sentrale føringene. Kommunene i denne undersøkelsen kan på mange måter sies å praktisere de ovennevnte punktene. De lokale fagforeningene er de lokale medlemmenes representanter og talerør i spørsmålet om heltid eller deltid, og de må derfor lytte til de lokale medlemmenes ønsker. De spiller dermed også en viktig rolle for hvordan arbeidsgiver lokalt må forholde seg til heltid–deltids-problematikken, og for hvilke løsninger en velger for å eliminere uønsket deltid og øke heltidsandelen blant de ansatte.

Partssamarbeidet står sterkt i norsk arbeidsliv, og partene i denne undersøkelsen uttrykker også viktigheten av dette samarbeidet. Spørsmålet om heltid og uønsket deltid er noe både arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av. I enkelte kommuner oppgis det at det er fagforeningene som har vært drivkraften bak, mens i andre kommuner er det i større grad arbeidsgiver som står bak ønsket om mer heltid.

Fra Fagforbundets side så har vi vært raske med å kreve folk opp i høyere stillinger når de har gått i deltid i fire år eller i vikariater. Det har vi gjort ganske aktivt de siste tre årene. Det ble mye fokus på dette fra Fagforbundet og at vi måtte skjerpe oss på dette. [...] Vi så at alle kravene vi sendte inn, fikk vi gjennomslag for. [...] (Tillitsvalgt)

Fagforbundet har over tid hatt høy oppmerksomhet om dette med heltid og da særlig knyttet til helse- og omsorgstjenestene. De har bidratt til at det er et hyppig forekommende tema for uforpliktende diskusjon mellom partene. [...] De syke-

pleierne vi har som går i deltid, gjør det etter deres eget tydelige ønske – ja, vi har faktisk delt opp stillinger for å imøtekomme slike ønsker, så strengt tatt viser ikke dine tall bildet så positivt som det egentlig kunne vært. [...] Vi har hatt veldig god dialog med Sykepleierforbundet over mange år. Det eneste vi er lei oss for, er at vi ikke klarer å følge opp dette i forhold til andre grupper. (Leder)

[...] Det er ikke utarbeidet en egen strategi, men for fem–seks år siden i forbindelse med de sentrale forhandlingene kom det på dagsorden fra arbeidsgiversiden å gi så store stillingsprosenter som mulig. Har jobbet med det generelt – å plukke fra den ene deltidsstillingen til den andre. Men problemet er helgevakter. [...] Det jeg vet, er at vi har mistet to–tre ansatte som har søkt seg til barnehage og fått en mer strukturert arbeidsdag. (Leder)

En arbeidsgiver påpeker for øvrig et dilemma knyttet til assistenter som har vært ansatt i fire år, og som den lokale fagforeningen krever at må få høyere stillingsprosent:

Fagforbundet har en politikk om at de som har jobbet som assistenter lenge, skal ha krav på høyere stilling. Fra arbeidsgivers side er det skummelt for da blir vi sittende med masse ufaglært arbeidskraft, men de står på at sånn skal det være. Etter fire år skjer dette. Vi har ikke annet å gjøre fordi de har krav på det. Vi hadde en hjelpepleier som skulle i permisjon, og da måtte jeg ansette en assistent i 80 prosent stilling. Det er jo katastrofalt. (Leder)

Denne situasjonen kan lett oppstå, og den representerer ikke noe absolutt dilemma. Assistenten ser ut til å representere en stabil og god arbeidskraft. Situasjonen ville derfor trolig ha fått sin beste løsning ved at arbeidsgiver på et tidligere stadium bidro til at assistenten kom inn i et fagopplæringsløp. Denne muligheten ligger der for så vidt enda. Situasjonen burde ikke ha kommet som en overraskelse på ledelsen. I dette tilfellet er det faktisk flere forhold som støtter Fagforbundet. Den såkalte fireårsregelen sier i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-9 (5) at en arbeidstaker som har vært midlertidig ansatt i mer enn fire år, skal anses som fast ansatt.

Denne ble blant annet brukt i den såkalte Granvindommen³⁶ fra 2008 der retten slo fast at ansatte som fyller et konstant behov for ekstra arbeidskraft ved at de går i løpende vikariater, har rett til utvidelse av sin stillingsstørrelse i samsvar med den faktiske størrelsen. Dette førte til at fire ansatte fikk større stilling. Etter dommen var partene uenige om dette var en prinsipiell dom eller ikke. Etter de siste endringene i arbeidsmiljøloven sommeren 2013 er prinsippene fra Granvindommen om rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid fulgt opp.

³⁶ Granvindommen er omtalt på flere nettsider, blant annet her: http://oss.fagforbundet.no/tema/Dommen%20har%20falt/?article_id=38315

Ved endringslov av 14. juni 2013 har deltidsansatte som jevnlig har arbeidet mer enn sin avtalte arbeidstid de siste tolv måneder, rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid. Endringen gjelder først fra 1. januar 2014. Merarbeid opparbeidet etter denne datoen vil ansatte kunne få konvertert til fast stilling. Det vil i praksis si at kravene ikke kan komme før i 2015.

Fortrinnsrettsbestemmelsen for deltidsansatte til utvidet stilling ble tatt inn i arbeidsmiljøloven § 14-3 (1-2) i 2005: «Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling framfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.»³⁷

Rettighetsperspektiv og drøftingsplikt

Tradisjonelt er det arbeidstakerorganisasjonene som har krevd sine medlemmer opp i større stillingsstørrelse, og særlig innenfor kvinnelederte sektorer har dette kravet vært knyttet til kvinners rettigheter og til likestilling mellom kjønnene (Mile i Moland & Bråthen 2012:18). Dette rettighetsperspektivet gjenspeiles i lov- og avtaleverk hvor det framkommer at faste heltidsstillinger skal være normen og midlertidige stillinger og deltid skal regnes som unntak. Slik er det også i brorparten av det norske arbeidslivet. Moland og Bråthen (2012a:18) påpeker at søkelyset på rettigheter har bidratt til at flere enkeltpersoner har fått fast og høyere stillingsandel, men ikke mange nok til at en kan se det i statistikkene. Her har fagbevegelsens krav vært rettet mot arbeidsgiver for å forbedre arbeidsvilkårene til det såkalte B-laget i arbeidslivet. Med dette siktes det til ansatte i (små) deltidsstillinger uten fullverdige arbeidsvilkår som forutsigbar lønn og arbeidstid. Dette er ansatte som må ta ekstravakter, ofte på ubekvemme tidspunkt, for å få endene til å møtes.³⁸ Det såkalte A-laget har, forståelig nok, ønsket å opprettholde sine opparbeidede rettigheter med muligheter for å jobbe frivillig deltid i tillegg til et minimum av helge- og kveldsarbeid (Moland & Bråthen 2012a). Dette skaper et dilemma for forbundene for hvis alle skal ha like gode vilkår som A-laget, så er dette antakelig ikke bærekraftig på sikt. I dette tilfelle er spørsmålet om de kan godta at en stor del av medlemsmassen (B-laget) har dårligere vilkår enn sine kolleger (A-laget).³⁹

³⁷ Arbeidslivets kjennskap til, bruk og nytte av fortrinnsretten er beskrevet i Andersen, Bråthen og Moland 2013. Tvisteløsningsnemndas behandling av saker knyttet til fortrinnsretten er beskrevet i Alsos og Bråten 2011.

³⁸ Begrepene om arbeidslivets A- og B-lag er beskrevet i en rekke forskningsrapporter, blant annet i Amble (2008) og Moland og Bråthen (2012a) I *De små grå* (Moland 1994) er den marginale arbeidskraften inngående beskrevet uten at begrepet B-laget er benyttet.

³⁹ Fagforbundet har vært villige til å gå inn på denne problemstillingen og åpner for at noe mer helgearbeid mot at medlemmene får fulle stillinger. http://kommunal-rapport.no/artikkel/lo_og_fagforbundet_ja_til_mer_helgejobbing

Dermed blir spørsmålet om A-laget i pleie- og omsorgssektoren skal komme B-laget i møte ved å jobbe noe mer på ubekvemme tidspunkter. For fagforbundene er det vanligvis ikke greit å gi fra seg opparbeidede rettigheter, men de utfordres av at deler av medlemmene gjør valg som står i veien for andre medlemmer. Denne type dilemmaer ser vi også eksempler på i denne undersøkelsen hvor mange av kommunene påpeker at det er assistenter, vikarer, deltidsansatte og enkeltansattes frivillighet som får tjenesten til å gå rundt. Solidariteten mellom arbeidstakerne ser dermed ut til å bli satt på prøve da en gruppes rettigheter går på bekostning av en annens.

Fagforbundet sentralt oppfatter at det per i dag er utviklet et A- og B-lag i sektoren hvor enkeltansatte i stor grad tar belastningen med (små) deltidsstillinger og ubekvemme vakter mens andre kolleger går fri. En løsning slik Fagforbundet oppfatter det, er at *flere* ansatte må dele på de ubekvemme vaktene framfor at kun enkeltansatte skal ta denne belastningen⁴⁰.

I noen av våre casekommuner ser en at enkelte ansatte har høyere grad av helgearbeid enn andre. Selv om dette helgearbeidet er basert på frivillighet, er det ikke nødvendigvis uttrykk for et ønsket valg, men den eneste muligheten de har for å øke sin inntekt og stillingsstørrelse. Dette rammer ikke nødvendigvis bare Fagforbundets medlemmer. En av de tillitsvalgte i NSF viser at denne forskjellsbehandlingen også rammer sykepleiere:

[...] Sykepleierne har vært forskånet fra deltid bestandig. For ti–tolv år siden fikk vi inn at de som ville jobbe full stilling, måtte jobbe hver tredje helg. Og de i deltidstillinger fikk annenhver helg. Sånn er det mye fremdeles. Debatten om dette dukker stadig opp i forhold til rettferdighetsprinsippet. (Tillitsvalgt)

Hvis deltiden er frivillig, kan en ikke nødvendigvis hevde at det er innebygget en urettferdighet i dette systemet, men er det snakk om ufrivillig deltid, så kan en hevde at de som jobber i slike stillinger, blir dobbelt straffet. Dette bringer igjen oppmerksomheten over til arbeidsgiver. Fine ord om heltidskultur og kritikk av ansatte som ikke tar alle slags vakter, har liten verdi dersom arbeidsgiver ikke lyser ut hele stillinger og tar grep for en mer kollektiv fordeling av goder og byrder.

Arbeidsgivers styringsrett og ønsket om konsensus

Selv om kommunene som arbeidsgiver har styringsrett over turnusen, ønsker arbeidsgiver i liten grad å benytte denne ved uenighet med foreningene. Konsensusorienteringen står sterkt både hos arbeidsgiver og hos de tillitsvalgte i kommunene, og ønsket

NSF har avvist problemstillingen begrunnet med at ingen skal behøve å få det verre for at noen skal få det bedre. Se for eksempel her: <https://www.sykepleierforbundet.no/vis-artikkel/762761/Vi-sier-nei-til-mer-helgejobbing->

⁴⁰ http://www.fagforbundet.no/?article_id=104051

om å unngå unødvendige konflikter er stort. Selv om det forekommer store og til dels opphetede diskusjoner om mer helgearbeid, ser det ut til at partene stort sett kommer fram til omforente løsninger:

Vi jobber utrolig godt med arbeidsgiver til tross for disputer. Vi har alltid klart å skille sak og person. Vi har et nært og godt forhold til arbeidsgiver, og vi har fått til mye bra sammen. (Tillitsvalgt)

[...] Per nå har vi ingen som har levert inn krav til oss om større stilling, eller som har kommet og bedt oss om å hjelpe dem. Vi er en kommune med ca. 250–300 ansatte. I fjor fikk vi gjennomslag for tolv personer. Det er ganske stor andel som fikk høyere stilling og fast stilling. (Tillitsvalgt)

Men en leder og en tillitsvalgt påpeker at konflikter i enkelte tilfeller blir løst ved at arbeidsgiver benytter sin styringsrett:

Vi ønsket å slå igjennom denne hinkehelg⁴¹-ordningen. Og vi kunne gjort ting. Vi fikk hjelp fra KS. De sa bare at vi kunne skjære igjennom og lage en lovlig turnus osv. Vi kunne sikkert ha kjørt igjennom det ene og det andre, men vi ønsker jo å bli enige og finne gode ordninger. Men det er ikke slik at vi firer på kravene, at vi gir opp det vi selv står for. Vi har hatt mange hete debatter, og vi har brukt vår styringsrett mange ganger. Men man skal leve sammen. Vi styrer etter lover og regler og brukernes behov først og fremst. (Leder)

Turnus er et puslespill – den skal gå opp. [...] Og da er det ikke sikkert at alle vaktene kan være på sykestua selv om det er det du helst vil. [...] Kommunen har styringsrett. (Tillitsvalgt)

I andre tilfeller har ikke partene kommet til enighet, og framfor at arbeidsgiver benytter styringsretten, har en heller valgt å ikke innføre foreslåtte endringer eller tiltak:

Vi prøver å se hvor det er mulig å øke stillingsprosenten, men så er det helgene som vi må få dekt. [...] De ansatte var positive til den nye turnusen. Vi hadde undersøkt hvem som ønsket høyere stillingsprosent, og alle ønsket det. Det var en tredelt turnus det var snakk om. [...] Fagforbundet ville ikke godta endringen fordi de ikke hadde vært med å skrive turnusen. Det har vi kjempet med dem om før. Saken er at de skal være med i drøftingene og prosessen, ikke å skrive turnusen. (Leder)

Det er viktig å påpeke at lederne i våre casekommuner oppgir at de i det store og hele har et godt samarbeid med både Norsk Sykepleierforbund (NSF) og Fagforbundet. Samtidig opplever flere arbeidsgivere at det er forskjeller mellom Fagforbundet og

⁴¹ For nærmere beskrivelse av hinkehelger, se 7.2.4.1.

NSF knyttet til spørsmålet om oftere helgearbeid – noe arbeidsgiverne mener er en forutsetning for å kunne tilby flere heltidsstillinger:

Jeg vil si at Fagforbundet er litt delt på om det er greit med oftere helg. De ser jo at de får lønn for det. Noen vil jobbe litt mer, og noen skjønner at de må jobbe mer i helger for å få høyere stilling. Mange er jo veldig fleksible. De må tale medlemmenes sak. Sykepleierforbundet – der er det ikke rom for noe annet enn maks hver tredje helg. (Leder)

[...] Hvis man får til turnuser hvor man får de ansatte til å jobbe en og annen ekstra helg og får lagt det inn i ordinær turnus, så er det klart du kan tilby høyere stillingsprosent til de ansatte. Nå har vi ikke den ordningen lenger fordi Sykepleierforbundet gikk imot. Fagforbundet har vært mer smidig. Selv om de har signalisert at det ikke er et ønske at de ansatte skal jobbe mer enn hver tredje helg. (Leder)

De lokale forskjellene gjenspeiler de prinsipielle holdningene på sentralt nivå hvor Norsk Sykepleierforbund blant annet ønsker å tariffeste arbeid hver tredje helg, mens Fagforbundet erkjenner at det er vanskelig å unngå oftere helgearbeid hvis sektoren skal kunne tilby heltidsstillinger til flere ansatte. Men som vi skal se senere, så har enkelte kommuner innført flere arbeidshelger for alle, og partene har dermed funnet lokale løsninger på lokale bemanningsutfordringer.

6.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at kommunene i liten grad har formulert eksplisitte mål for heltidsstillinger / store deltidstillinger i skriftlige dokumenter, men at disse målene i større grad formidles muntlig. Den manglende skriftliggjøringen ser ikke ut til å stå i veien for å oppnå målene, og det forklares ved at det er små oversiktlige forhold og flat struktur i kommunene. Lederne i kommunene er relativt samstemt i fordelene hele stillinger har, og peker særlig på bedre arbeidsforhold for de ansatte og på bedre kvalitet på tjenesten de utøver. Til tross for dette er det enkelte ledere og tillitsvalgte som utviser respekt for den enkeltes deltidvalg og begrunner det med trekk ved yrket (slitsomt) og de ansattes helse. Denne holdningen kan ikke sies å bygge opp under en heltidskultur. Andre tilbakeviser at yrket er så slitsomt at det ikke er mulig å jobbe heltid, og disse kan sies å støtte opp om en heltidskultur. De fleste av kommunene påpeker at det er vikarer og ufaglærte assistenter som i størst grad har lave stillingsandeler, og at en del av deltidsansettelsene skyldes ansatte som ønsker dette fordi de vil ha større kontroll og fleksibilitet i arbeidet og/ eller fordi familieøkonomien er god.

Partssamarbeidet står sterkt i kommunene, og de fleste kommer fram til omforente løsninger til tross for at det i utgangspunktet var uenigheter mellom partene. Arbeidsgiver har styringsrett over turnusen, men bruker i liten grad denne retten. Både fagforeningene og arbeidsgiverne har tatt initiativ til økte stillingsprosjenter i pleie- og omsorgssektoren, og begge parter er enige om at heltid / store deltidsstillinger bør være normen. Arbeidsgiverne påpeker at det er forskjeller i holdningene til arbeid oftere enn hver tredje helg, og at Norsk Sykepleierforbund i større grad enn Fagforbundet er negative til dette.

7 Finnmarkskommunenes virkemidler og tiltak

Det store omfanget av tilbud om heltidsstillinger i casekommunene ser langt på vei ut til å være motivert av å finne løsninger på langvarige rekrutteringsutfordringer i pleie- og omsorgssektoren og vektleggingen av kvalitet i tjenestene og i mindre grad av mer prinsipielle holdninger til heltidsarbeid som norm. Strategien for å løse rekrutteringsutfordringene har vært todelt. På den ene siden har en arbeidet med hvordan en skal lykkes med å *rekruttere* ekstern arbeidskraft til kommunen. Denne strategien er supplert med en strategi for hvordan kommunene kan *utvikle og beholde* den arbeidskraften de allerede har. Disse tiltakene er i stor grad knyttet til arbeidsorganisatoriske tiltak der de ansatte må jobbe flere helger / flere timer per helg, at de må jobbe på tvers av avdelinger, og til dels om økt grunnbemanning. Kommunene har gjerne en kombinasjon av tiltak, og det er dermed vanskelig å se tiltakene atskilt fra hverandre.

7.1 Heltidsstillinger for å løse rekrutteringsutfordringer

Små lokalsamfunn i nord har i årtier vært utsatt for fraflytting, og det er særlig den høyt utdannede arbeidskraften som flytter (Rødvei 2000). Rødvei (2000) har vist at geografi og biografiske kjennetegn har betydning for flytteønsker. Det er særlig ønsket om å bo et annet sted med bedre servicetilbud, flere utdanningsmuligheter og kortere avstand til slekt og familie som trekker. Men også fødested, livsfase og alder spiller en viktig rolle for om en fortsetter å bo i utkanten eller ikke. Særlig interessant er det at det er en nær sammenheng mellom fødested og turnover. Høyt utdannede personer som flytter til utkantkommuner uten særlig tilknytning til stedet, har som regel en begrenset tidshorisont på sitt opphold. De benytter gjerne attraktive stillinger i nord som en mulighet for å kunne få mer attraktive stillinger i mer sentrale strøk senere (Rødvei 2000:33–36). Det er nærliggende å tro at slik arbeidskraft ønsker å jobbe heltid sett i lys av ønsket om erfarings- og kompetanseoppbygging og gunstige økonomiske ordninger. Rødvei (2000:41–42) viser for øvrig at sykepleierne ikke er en gruppe hvor en finner stor grad av turnover, og i enda mindre grad finner en hjelpepleierne i turnover-kategorien.

At innvandret arbeidskraft innenfor helsesektoren fra andre regioner i landet har mye større grad av turnover enn arbeidskraft med regional forankring, erkjennes også av lederne i denne undersøkelsen, og arbeidsgiverne opplever at det er relativt lav turnover blant hjelpepleierne/helsefagarbeiderne, noe som samsvarer med funnene til Rødvei. En kan ellers tenke seg at yngre helsefagarbeidere vil ha større mobilitet på sikt enn en har opplevd til nå, og at de i større grad ønsker heltid framfor deltid.

Et annet interessant funn hos Rødvei (2000) er at stillingsandel ikke har stor betydning for de ansattes sluttønsker, men at lønn, faglig utvikling og nye utfordringer opptrer oftere enn stillingsandel som viktige grunner for å slutte i jobben. En tolkning av dette kan være at de fleste ansatte enten er i en heltidsstilling, eller at de har den stillingsstørrelsen de ønsker. En annen tolkning kan være at med et begrenset lokalt arbeidsmarked og små muligheter for å skifte jobb uten å flytte langt så avfinner en seg med situasjonen, og da blir opplevelsen av gode arbeidsvilkår viktigere enn å inneha full stilling. Uansett så viser undersøkelsen at det er en pakke av virkemidler som må til for å lykkes, og stillingsandel er ett av dem. Heltidsstillinger vil kun virke attraktivt for arbeidstakere som ønsker dette, mens arbeidstakere med ønske om deltid vil finne dette mindre attraktivt.

En undersøkelse fra Fafo viser for eksempel at arbeidsgivere har opplevd ansatte som søker på utlyste heltidsstillinger, men som samtidig har gitt uttrykk for at de *egentlig* ønsker en høy deltidsstilling (Moland, Andersen & Bråthen 2013). Andre undersøkelser har også vist at arbeidstakere takker ja til full stilling for så å gå ned i lavere stillingsprosent. Resultatet av dette er at disse ansatte har krav på den fulle stillingshjemmelen og dermed sperrer for andre kolleger. Dette illustrerer at det kan være utfordrende for arbeidsgiver å jobbe for en heltidskultur i en sektor hvor en stor andel av arbeidstakerne ønsker og er vant til å jobbe deltid.

Moland og Egge (2000:185f) fant i tillegg til at stillingsstørrelse hadde liten betydning for turnover, at flere forhold kunne bidra til at ansatte kunne være villige til å jobbe mer eller la være å redusere stillingen. Viktigst var faglig utvikling og intern opplæring. Deretter fulgte økt kompensasjon for ubekvem arbeidstid, flere på jobb og mer faglig utviklende oppgaver. De fant også at kompetanseutvikling som ikke ga uttelling, kunne virke som et springbrett til å søke jobb andre steder. Kompetanseutvikling som ga uttelling i form av interessante arbeidsoppgaver, fast stilling, større stilling, lønn med videre, bidro derimot til å holde på folk.

Den utenlandske og ikke-lokale arbeidskraften vil jobbe heltid

Det har vært innslag av utenlandsk arbeidskraft i ulike sektorer i Norge i årtier. Tall fra Norut (Finnmarksstatistikken 2010b) viser at Finnmark har opplevd en økning i sysselsettingen med om lag 4000 ansatte de siste ti årene, og at det særlig var en oppgang i perioden under Snøhvit-utbyggingen (2004–2007). I denne perioden opplevde

fylket en vekst i arbeidskraften både via økt arbeidsdeltakelse hos fylkets egne innbyggere, men også gjennom innpendling fra andre fylker og i noen grad fra utenlandsk arbeidskraft på korttidsopphold (inntil seks måneder om gangen). Det er for øvrig gruppen av sysselsatte innvandrere som har økt mest gjennom hele perioden, og de står for om lag 50 prosent av veksten siden 2003. I 2011 var det over 4000 sysselsatte innvandrere i fylket, og samlet utgjør de om lag 11 prosent av de sysselsatte i fylket. Noruts Finnmarksanalyser (2012) viser at det bare er Oslo, Akershus og Buskerud hvor innvandrerne utgjør en høyere andel sysselsatte enn det de gjør i Finnmark. Hvis en sammenlikner med resten av landet, så har Finnmark en høyere andel sysselsatte fra Norden og Russland enn andre innvandrergrupper.

Ifølge SSB jobbet det 28 200 personer i helse- og sosialtjenestene i Norge i 2011 som hadde innvandret, eller som ikke var bosatt i Norge. Av disse var 9000 sykepleiere, og 24 prosent av disse var svenske⁴². I Finnmark jobber 22 prosent av alle arbeidstakere i helse- og sosialtjenestene, og 682 utenlandske helsearbeidere pendlet inn til Nord-Norge i 2012 (Nord-norsk konjunkturbarometer 2012).

Av de fem kommunene med størst befolkningstetthet av russere i Norge så er fire av dem kommuner i Finnmark: Båtsfjord (2,8 prosent), Sør-Varanger (2,7 prosent) og Tana og Vardø med 2,0 prosent. Gamvik kommune er en av kommunene som er avhengige av innvandret arbeidskraft grunnet fraflytting⁴³. I Finnmark fylke sett under ett så utgjør russere 1,5 prosent av fylkets befolkning. Særlig de russiske kvinnene har høy sysselsetting og høy utdanning. Russisk arbeidskraft er nødvendig for flere finnmarkskommuner, og særlig russere fra Nordvest-Russland regnes som attraktiv og stabil arbeidskraft i fylket fordi denne gruppen er vant til røffe klimatiske forhold som andre arbeidsinnvandrere oftere har vanskeligere for å takle⁴⁴. De fleste av våre casekommuner har lang erfaring med utenlandsk arbeidskraft, og enkelte steder er dette arbeidskraft en ikke hadde klart seg uten. Selv om denne arbeidskraften i en del tilfeller kan oppfattes som flyktig, ender en likevel med å ansette dem av mangel på lokal tilknyttet arbeidskraft. I og med at rekruttering er kostbart og opplæring av nye kolleger er en belastning for den mer permanente arbeidskraften, påpeker flere at den beste måten å få og beholde kritisk arbeidskraft på er å rekruttere fra egen kommune/region eller å satse på kompetanseheving/utdanning av egne ansatte.

Vi har ikke sett spesielt på utenlandsk arbeidskraft i denne undersøkelsen, men i enkelte av intervjuene framkommer det at arbeidsinnvandringen – særlig fra nabolandet Sverige, men til dels også fra Russland og mer fjerntliggende strøk – bidrar til at flere av kommunene er i stand til å opprettholde tjenestetilbudet på et godt faglig

⁴² <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/hesospers/aar/2012-06-13>

⁴³ www.nrk.no/nordnytt/her-er-deavhengi-avinnvandrerne-1.7894384

⁴⁴ www.nav.no/Lokalt/Finnmark/Tema/805380856.cms

nivå selv om det også innebærer noen utfordringer som gjerne er knyttet til språk. For å møte denne utfordringen har for eksempel Gamvik kommune blant annet opprettet et språktilbud hvor innvandret arbeidskraft får språkopplæring⁴⁵.

Det kan være mange årsaker til at utenlandsk, men også norsk arbeidskraft uten lokal tilknytning søker seg til Nord-Norge, men en kan anta at økonomiske faktorer spiller en vesentlig rolle for mange. For nordmenn kan diverse gode skattebetingelser lokke for en periode i livet. Andre kan være opptatt av å få mest mulig erfaring og kompetanseoppbygging før de søker seg til andre og mer sentrale strøk. For utenlandsk arbeidskraft lokker antakelig et relativt høyt lønnsnivå i Norge, men med finanskrisen i Europa kan det også handle om å ha en jobb. Vi vet at utdanning har betydning for ønsket om heltid eller deltidsarbeid. At deler av den innvandrede arbeidskraften har god utdanning, kan også ha bidratt til å øke etterspørselen etter flere heltidsstillinger.

Munkejord (2010:48) viser at ulike erfaringsbakgrunner kan bidra til forskjellige innstillinger til hva lønnsarbeid skal være. Personer som kommer fra mindre heldigstilte bakgrunner andre steder i verden, kan ha en annen holdning til arbeid og antall timer en ønsker å arbeide, men slike preferanser kan en antakelig også finne hos dem som har økonomiske motiver for å arbeide i landsdelen for en periode. Vi har ikke gode nok data til å hevde at utenlandske arbeidstakere i større grad enn de norske ønsker å jobbe heltid, men det blir antydning at den innvandrede arbeidskraften til en viss grad har andre preferanser enn deler av den norske i den forstand at de i større grad ønsker å jobbe heltid:

[...] Vi har rekruttert en del utenlandske som er autoriserte helsefagarbeidere. De kom fem stykker, og vi tilbød dem alle 100 prosent stilling. Mulig en fikk 80 prosent.
[...] For å rekruttere så må vi tilby dem noe de kan leve av. (Leder)

De unge må ha en lønn å leve av

En åpenbar kilde til rekruttering er de unge som bor i kommunen. Utfordringen for mange av kommunene i Finnmark er at de har et lavt rekrutteringsgrunnlag blant unge fordi det er få unge innbyggere i kommunen. Med få innbyggere har kommunene en liten arbeidskraftreserve å rekruttere blant:

Dess mer kompetanse som kreves, dess vanskeligere er det å rekruttere lokalt. Vårt lille samfunn har bra fart. Det er veldig lite ledighet, og de som er ledige, har ikke kompetanse i det hele tatt. (Leder)

Selv om kommunene har en befolkning med høy gjennomsnittsalder og få unge innbyggere å rekruttere blant, ser de likevel ut til å legge til rette for framtidig rekruttering til pleie- og omsorgsyirket:

⁴⁵ www.nrk.no/nordnytt/her-er-deavhengi-avinnvandrerne-1.7894384

Vi har LOSA for at de som går i tiende klasse, skal slippe å reise bort, så har vi et tilbud til dem i kommunen. [...] I høst hadde vi to LOSA⁴⁶-elever som kom annenhver uke. Så kom det to nye igjen etter jul. De er seks måneder på helse og seks måneder i barnehage. En skal ha sommerjobb hos oss i sommer og som har vært LOSA-elev. Kommunen er veldig flink – hvis du er litt oppegående og flink, så er det ikke noe problem å få lærlingplass i kommunen. De legger til rette for det. (Tillitsvalgt)

Vi har en meget offensiv holdning til lærlingeplasser og oppretter faktisk slike plasser når noen ønsker det. (Leder)

Vi har en del unge som tar sykepleierutdanning nå, og som ønsker å få jobb her. Vi har vært veldig heldige og hatt god rekruttering på sykepleiere. Det tror jeg skyldes at vi over mange år har vært kjent utad for å ha det veldig bra innenfor helse, og vi har sykestueenheten vår som er vel ansett i Nord-Norge med god legedekning og rimelig tverrfaglig kompetanse. [...] (Leder)

Har alltid vært i utkanten i Norge – hvis vi skulle vært konkurransedyktig på landsbasis, så har vi vært nødt til å ha en annen type fokus enn det man har andre steder i landet. Går litt på dette hvordan man ivaretar folk, og da er det viktig med flest mulig hele stillinger. Og faste stillinger. Og så har lederne vært enige om at vi ansetter i 100 prosent fast. Den dagen jeg sitter med for mange, så har jeg et luksusproblem. Den tiden kommer vi nok aldri til. Litt dette med å ta vare på dem som er der – tilby etter- og videreutdanning. Vi er ute på ungdomsskolene og tilbyr praksisplass innenfor pleietjenesten. Vi legger til rette for at de blir ivaretatt, og de har veiledere som gjør at de får en god opplevelse til å velge det faget. Vi må ha noe å tilby dem når de er ferdige. (Tillitsvalgt)

I media ser vi stadige oppslag om kommuner som ikke tilbyr heltidsstillinger til de unge og nyutdannede. Med tanke på arbeidskraftbehovet i sektoren, men også kommunenes omdømme, er dette antakelig svært uheldig på sikt. En av informantene tok opp denne problemstillingen og var temmelig indignert både på de unges vegne, men også på vegne av sektoren:

Kommunen hadde en lærling som var ferdig i fjor og var til dels blitt lovet arbeid her. Hun hadde ikke muligheter for å leve av annet enn full stilling. Hun fikk en 100 prosent prosjektstilling for en periode. Hun har nå takket for seg og reiser videre

⁴⁶ LOSA står for lokal opplæring i samarbeid med arbeidslivet. Det er et desentralisert videregående opplæringsstilbud i distriktskommuner med svært lave ungdomsskull og ved mindre videregående skoler. Det er en nettstøttet opplæring i kombinasjon med praksis i lokalt arbeidsliv. Tilbudet er etablert for at ungdom i utkantkommuner skal kunne ta første året i videregående skole i sin hjemkommune. (www.nfk.no) Denne ordningen ble avviklet f.o.m. 31.8.2013.

til høsten for å utdanne seg videre. [...]. I fremtiden tror jeg ikke det blir så enkelt å få hjelpeleiere. (Tillitsvalgt)

Dette sitatet illustrerer antakelig en holdning kommunene i større grad vil møte fra arbeidstakerne i fremtiden. De unge vil ha heltidsstilling og en lønn å leve av, og deres krav vil antakeligvis på sikt bidra til at en heltidskultur også blir vanligere innenfor denne yrkesgruppen. Men det er ikke sikkert det blir slik. Skålnes (2001) undersøkte distriktskvinner i alderen 17–18 år og 20–25 år sine planer og visjoner for fremtiden⁴⁷ i 2001. Spørsmålet Skålnes stilte den gangen var om de rådende kvinneideologiene førte til at disse unge kvinnene så for seg et liv i et distriktsområde eller et liv i en storby. Kvinnene skrev stiler om fremtiden sin, og på bakgrunn av dette ble de hovedsakelig kategorisert i tre ulike kvinnetyper: Moderna, Konserva og Alterna⁴⁸, men om lag en tredjedel av kvinnene faller inn under en blandingskategori med trekk fra både Moderna og Konserva. 90 prosent av kvinnene ble tolket som å tilhøre de to førstnevnte kvinnetypene og av disse kategoriseres halvparten av kvinnene som Moderna. Moderna-kvinnene er opptatt av utdanning og av å gjøre karriere. De ser for seg å kombinere heltidsarbeid med familie. Det er mulighetene for å gjøre karriere som avgjør bosted for disse kvinnene, og de ser for seg å bo i en distriktsby eller en storby. Konservakvinnene, som utgjør om lag en tredjedel av utvalget, støtter opp om en tradisjonell kjønnsrollearbeidsdeling. De velger tradisjonelle kvinneyrker med lav lønn og deltidsarbeid. Ansvaret for hus og hjem anses i stor grad som kvinnens, og mannen har hovedforsørgerrollen. For disse kvinnene betyr egen karriere mindre for valg av bosted, og de følger i større grad mannens preferanser. Halvparten av Konservakvinnene har en preferanse for å bosette seg i distriktsbyer eller en storby, og en tredjedel tror de vil bosette seg i en bygdeby eller en landsbykommune. Begrunnelsen for dette er blant annet at de er opptatt av gode oppvekstvilkår for sine barn. Den siste gruppen, Alterna, som utgjør om lag 10 prosent av kvinnene, er en mer heterogen gruppe og består av kvinner med både kort og lang utdanning. Disse kvinnene er mer opptatt av selvrealisering og ønsker en god balanse mellom jobb og familie. Det er flere blant Alternakvinnene som ikke vet hvor de vil være bosatt om ti år, enn i de to andre gruppene, men nærmere 50 prosent oppgir at de ser for seg et liv på landsbygda eller i en bygdebykommune. Hvor disse unge kvinnene har valgt å bosette seg vet en ikke, men deres tanker som unge kan bidra til å forstå deres individuelle valg og preferanser senere i livet. Kvinner er forskjellige, de tar forskjellige valg og ønsker å møte aksept for disse valgene (Skålnes 2001:6–8). At kvinnene har ulike preferanser, viser seg også hvis en ser på kvinnenes utdanningsretning.

⁴⁷ Undersøkelsen var et samarbeid mellom NIBR og Høgskolen i Finnmark og baserte seg på disse unge kvinnenes (og noen menns) stiler om fremtiden, samt en spørreundersøkelse der om lag 220 kvinner deltok. Denne undersøkelsen var basert på framtidsscenarioer, og man vet selvfølgelig ikke om disse kvinnene faktisk har valgt å innrette sine liv på den måten de så for seg som unge.

⁴⁸ Denne tredelte kategoriseringen bygger de på Fredriksen (1998).

Kvinnene som tok sikte på å bli barnevernspedagoger, omsorgsarbeidere eller lærere, vektla at denne type utdanninger ga muligheter for å tilpasse jobb til familieliv (Skålnes 2001). Et annet interessant funn er at disse kvinnene i deres stiler beskriver det de har valgt, som et givende yrke, men samtidig beskrives det som slitsomt, og de uttrykker tanker som omhandler utbrenthet (Skålnes 2001:37). At helsefagarbeideryrket er et slitsomt yrke, hadde altså befestet seg hos mange unge allerede før de hadde begynt sin yrkesaktive karriere, og tanker om deltidsarbeid som mestringsstrategi så tidlig ut til å prege disse kvinnene. Det ville vært interessant å utføre en lignende undersøkelse blant dagens unge for å undersøke eventuelle endringer i beskrivelser og tanker om helsefagarbeideryrket. Det ville også vært interessant å se om fordelingen av kvinner i henhold til de tre hovedtypene av kvinnetyper har endret seg.

Attraksjonstiltak

Heltid i pleie- og omsorgssektoren i denne undersøkelsen blir i stor grad knyttet til rekrutteringsutfordringer. Samtidig peker informantene på at de også har andre tiltak for å tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft, og at disse tiltakene fungerer som en ekstra gulrot ut over tilbudet om heltidsstilling. Ut over de generelle tiltakene som Finnmark nyter godt av (se kapittel 5), tilbyr casekommunene i denne undersøkelsen ulike former for attraksjonstiltak. Alle casekommunene tilbyr ett eller flere av følgende tiltak:

- Noe høyere lønn
- Direkte innplassering i lønnsstiger
- Stipendordninger
- Lengre ferie
- Betalt utdanning / videre- og etterutdanning

Disse tradisjonelle tiltakene mener de intervjuede er viktigst med tanke på å rekruttere nye ansatte til det som blir kalt «sårbare stillinger», det vil særlig si sykepleiere, men også til dels hjelpepleiere/helsefagarbeidere. Samtidig påpeker flere ledere at mange andre og mer sentrale kommuner tilbyr de samme tiltakene, slik at disse virker mindre forlokkende på arbeidskraft fra andre steder i landet enn det de gjorde tidligere.

Det er jo kommunehelsetjenestens store problem dette med nyutdannede sykepleiere. Det er få som liker å ha det store ansvaret alene, som du har i de små kommunene. De store bruker også det som et faglig argument for å rekruttere: Det at det bestandig er to sykepleiere på vakt. (Tillitsvalgt)

Å tilby heltidsstillinger ser dermed ikke ut til å være det eneste kriteriet for å tiltrekke seg arbeidskraft, men en må snarere kunne tilby en rekke av tiltak hvor heltid er ett viktig tiltak blant flere.

Følgende sitater gir et innblikk i kommunenes ulike tiltak:

Alle sykepleiere begynner på ti års ansiennitet, og alle får seks uker ferie. Og vi har en lønnsstige som vi har brukt som en stabiliseringsfaktor. Har du vært aktiv sykepleier, men ikke nødvendigvis i kommunen, så får du 10 000 kroner ekstra i året. Du får 15 000 kroner på 15 år og 20 000 kroner på 20 år. Tror det er nødvendig for å rekruttere folk. Vi har hatt slike virkemidler i mange år, men nå bør vi begynne å tenke nytt for nå tenker også mange storkommuner sånn. Det som var en kjempestor gulrot for ti år siden, har ikke lenger samme effekt. Det er store og spennende kommuner som kommer både med ekstra ansiennitet og mer opplæring. [...] (Tillitsvalgt)

Vi har lagt oss litt høyere enn grunnivået i tariffen for nyansatte. De har ofte fått fire års ansiennitet. Vi hadde en kort periode vi prøvde botilskudd hvis de bandt seg for så og så lang tid, men det hadde ingen effekt. (Leder)

Vi har direkte plassering litt opp i stigen – både for sykepleiere og hjelpepleiere. Sykepleierne har topplønn på 402 000, og de får 370 000 uavhengig av ansiennitet. Hjelpepleierne får en plassering ca. midt på stigen. [...] Lønn er kanskje litt viktig for høyskolegruppene, men jeg tror ikke det har vesentlig betydning. (Tillitsvalgt)

Vi har noen sørfra. De har tre perioder med ferie à tre uker. De opparbeider seg ni uker ferie i løpet av ett år. Der er vi rause. De har vært her i fem år. De får lavere skatt, og så får de nedbetalt studielån. (Leder)

Alle sykepleierne som begynner her, får ti år ansiennitet. Helsefagarbeiderne vi har, får tariff. [...] (Tillitsvalgt)

Vi har stipendordninger – vi gir stipend til sykepleierutdanning, og de har igjen krav på en 100 prosent fast stilling. Vi skal tilby så langt vi kan, heltidsstillinger. (Leder)

Dagens arbeidsliv er karakterisert av stadige endringer, omorganisering og krav til kompetanse. Endringer i kompetansekrav innebærer at arbeidsgiver må ha en strategi for å utvikle de ansattes kompetanse gjennom hele deres karriere. Dette handler om kvalitet i tjenesten, utvikling av de ansatte og ikke minst om livsfasepolitikk og seniorpolitikk. Arbeidstakere som får muligheten til å utvikle seg gjennom karriereløpet, vil antakelig også i større grad bli værende ved arbeidsplassen. I distriktskommuner vil dette være særlig viktig på grunn av begrenset tilgang på arbeidskraft. Flere ledere påpeker at lønn er et sentralt virkemiddel for å tiltrekke seg arbeidskraft, men at det også er andre og til dels mer betydningsfulle faktorer som spiller inn. Da vises det til forhold som utviklende arbeidsoppgaver, godt arbeidsmiljø og fleksibilitet når det gjelder de ansattes ønsker og behov for ferie/fridager samt en god tilretteleggingspolitikk:

[...] Det vi ser, er at lønn ikke har så mye å si når man først har kommet til en plass. Da er det andre ting: det å ha en jobb å gå til, å klare seg økonomisk. Det er

selvfølgelig kjempeviktig med lønnsforhandlinger, men det med lønn er viktigst i rekrutteringssammenheng. Og da gir vi det som vi opplever at markedet gir, for å være konkurransedyktige. (Leder)

Vi har folk som ikke vil gå av med pensjon, men som kunne gjort det. Vi har folk som kunne gått av på uføretrygd fordi de er kjempesyke. Men fordi vi har en arbeidsgiverpolitikk med fokus på tilrettelegging, at folk skal ha det bra på jobb, så er de i jobb. Et sted med voldsomt tempo så hadde de ikke holdt ut. Vi er i verdensklasse på tilrettelegging! Alt henger sammen med alt. Tilrettelegger også for småbarnsmødre. Summen alt av alt fører til lavere fravær og holder kostnadene nede. (Leder)

7.2 Arbeidsorganisatoriske tiltak

Det er mange undersøkelser som viser at ansatte rangerer lønn lavere enn en rekke andre faktorer når de skal søke seg til en stilling eller allerede er ansatt i en relevant stilling, som muligheter for å utvikle seg i jobben, godt arbeidsmiljø, fleksibilitet og kontroll i arbeidet (Moland & Egge 2000). Det slike undersøkelser har til felles, er at ulike arbeidsorganisatoriske forhold viser seg å spille en viktig rolle for om en ønsker seg til en arbeidsplass, eller om en ønsker å forlate en arbeidsplass. Heltid og ulike former for arbeidstidsformer vil normalt være to svært sentrale faktorer ved slike valg, men i pleie- og omsorgssektoren vet en samtidig at frivillig deltid er mye mer utbredt enn ufrivillig deltid. Vissheten om at mulighetene for deltidsstillinger i sektoren er stor, kan bidra til en seleksjon av arbeidskraft. De som ønsker seg en deltidsstilling, kan se sektoren som særlig attraktiv fordi den tilbyr denne muligheten. Så lenge stillingsprosenten er av en viss størrelse, vil antakelig en rekke andre faktorer enn muligheten for en heltidsstilling være avgjørende for om en ønsker å jobbe i sektoren. Dette påpeker også informantene i denne undersøkelsen.

I en undersøkelse utført av Fafo (Moland & Bråthen 2012) vurderte helse- og omsorgsjefene i norske kommuner effekten av ti ulike tiltak for å redusere uønsket deltid / øke andelen heltidsstillinger. Disse tiltakene var:

1. Heve de ansattes formalkompetanse
2. Jobbe flere steder
3. Utvide de ansattes realkompetanse
4. Fleksiturnus
5. Jobbe flere helger
6. Økt grunnbemanning
7. Bruk av vikarpool

8. Langvakter med dispensasjon
9. Langvakter uten dispensasjon
10. 3 + 3-turnus

Tiltakene 1–4 ble ikke vurdert som å redusere uønsket deltid / øke andelen heltidsstillinger. Disse tiltakene ble derimot vurdert som å ha betydning for bedre tjenestekvalitet, bedre arbeidsmiljø og redusert vikarbruk. Arbeid «flere helger» ble vurdert som å bidra til færre småstillinger / større deltidsstillinger, men ikke til flere ansatte i heltidsstillinger. Det var særlig tiltakene økt grunnbemanning og 3 + 3-turnus som ble vurdert som å bidra til større deltidsstillinger, men samtidig ble ikke økt grunnbemanning vurdert slik at det fører til flere ansatte i heltid. Det ble derimot 3 + 3-turnus og langvakter med dispensasjon.

Det framkommer ingen nye eller ukjente tiltak i denne undersøkelsen. Ut over attraksjonstiltakene som vi beskrev i pkt. 7.1, tilbyr kommunene i stor grad ulike former for kompetansetiltak for å holde på arbeidskraften og som en brekkstang for heltidsarbeid. For å kunne tilby heltidsstillinger har kommunene dessuten innført tiltakene: jobbe på tvers, økt grunnbemanning og oftere helgearbeid.

Kompetansetiltak – heltidsarbeid en bieffekt

I utgangspunktet har ikke nødvendigvis kompetansetiltak noe med heltidsstillinger å gjøre. Moland og Bråthen (2012) påpeker at økt formalkompetanse bidrar til bedre tjenestekvalitet, men ikke nødvendigvis til større stillinger og mer heltid. Den svake sammenhengen mellom kompetansetiltak og større stillinger forklares med at kompetansetiltakene ofte har en annen begrunnelse, slik som rekruttering, fast stilling og kompetanseheving.

Undersøker en nærmere hvilke ansatte som går i uønsket deltid i disse kommunene, så er det i stor grad ufaglært arbeidskraft. Ved å heve de ansattes formalkompetanse øker de ansattes muligheter for store deltidsstillinger / heltidsstillinger. Formalkompetanse kan forstås som den kompetansen en tilegner seg gjennom utdanningssystemet, og som kan dokumenteres gjennom vitnemål, kursbevis, sertifiseringer og liknende. Forutsetningen for heltidsarbeid har selvfølgelig en annen og vel så viktig effekt, og denne er økt kvalitet på den tjenesten/pleien som tilbys:

Vi har ingen assistenter ansatt hos oss fordi vi har utdannet dem til helsefagarbeidere. Vi har også flere helsefagarbeidere som har lønn mens de tar utdanning som sykepleiere. De får permisjon med lønn. [...] Vi er på enkeltpersoner, og vi er nødt til å rekruttere innenfor egne rekker. [...] Vi ligger nesten på minstelønn, men vi opplever at vi hjelper folk til å ta utdanning, og det gagnar både dem og oss. [...]

Vi setter i gang et kull nå hvor vi skal utdanne lokale helsefagarbeidere gjennom opplæringskontoret. (Leder)

Før jul var det seks–åtte stykker som tok fagbrev i teori, og som bare har praksisen igjen. For fem år siden tilrettela kommunen slik at folk kunne utdanne seg til helsefagarbeider. Det er veldig god dialog mellom tillitsvalgte og arbeidsgiver. Det samme gjelder innenfor deltid. Vi er en liten kommune, vi vet hvem som vil ha mer, og hvem som søker. (Tillitsvalgt)

[...] Vi har kompetanseplaner, og vi er raus med ansatte som gjør noe selv for å øke kompetansen. (Leder)

Heltidsstillinger har vi hatt i mange år for sykepleiere på grunn av rekrutteringsutfordringer. Men etter at vi begynte å utdanne i egen kommune, så har det blitt mye bedre. [...] Vi har betalt utdannelsen deres. Det er klart at de som kan tilby heltidsstillinger, har et fortrinn. (Leder)

Den tillitsvalgte i kommunen bekrefter dette:

[...] Vi må utdanne egne. Vi kan bruke mye penger på utlysning og intervjuer, men eksterne mennesker blir ikke. [...] De som kommer, er kanskje her maks ett år eller to, og det er dyre løsninger for arbeidsgiver. De siste årene er det brukt mye vikarbyrå på sykepleiersiden – kanskje spesielt om sommeren og når vi har langtids-sykemeldte. (Tillitsvalgt)

Informasjonen i intervjuene våre tyder på at heltidsstillinger mer er en positiv bieffekt av kompetansetiltak enn det er hovedmålet med tiltakene. De mer uttalte målene knyttes i større grad til kvaliteten på tjenestene. Andre undersøkelser bekrefter at kompetanseheving kan føre til flere heltidsstillinger. I Moland og Bråthens undersøkelse om heltid i kommunene (2012) oppga 55 prosent av lederne at kompetansehevede tiltak i stor eller noen grad har bidratt til en reduksjon av små stillinger, mens omtrent like mange oppga at tiltaket hadde ført til flere ansatte i full stilling. Betydelige flere oppga at det hadde ført til større deltidsstillinger (84 prosent).

En kunnskapsstatus om rekruttering i kommunesektoren (Hilsen & Tønder 2013:15) viser at det er en sammenheng mellom interne kompetanseutviklingstiltak og ekstern rekruttering. Der kommunene har vært dyktige til å iverksette tiltak som skal bidra til å beholde nøkkelpersonell, og der de ansatte opplever sin arbeidsplass som attraktiv, vil gjerne også arbeidsplassen framstå som attraktiv for dem som søker jobb. I kunnskapsstatusen påpekes også at rekrutteringstiltak og tiltak for kompetanseutvikling må tilpasses ulike behov hos arbeidstakerne, og at fleksibilitet og differensiering er viktig når en tenker tiltak. Dette viser at lokale løsninger og å rette søkelyset mot de interne forholdene i arbeidsorganisasjonen er viktig for å framstå som et attraktivt arbeids-

sted – også for potensielle eksterne søkere. Slik sett kan en si at kommunenes interne innsats for å løse rekrutteringsutfordringen er en strategi som får støtte av forskningen.

«Jobbe på tvers» – fleksibel arbeidskraft

Moland og Bråthens (2012) undersøkelse som ble kommentert i punkt 7.2, viser at 60 prosent av de kommunene som har forsøkt tiltaket «jobbe på tvers» / «kombistillinger» for å redusere uønsket deltid, mener samtidig at det ikke har hatt særlig stor effekt blant annet fordi ansatte ikke ønsker å jobbe på denne måten, og fordi ledere ikke har forberedt tiltaket godt nok. Vår finnmarksundersøkelse viser imidlertid at det arbeidsorganisatoriske grepet kombijobbing eller jobbing på tvers er et suksessfullt tiltak for å oppnå flere heltidsstillinger i kommunene. Denne type fleksibilitet kalles gjerne funksjonell eller kompetansemessig fleksibilitet (Atkinson 1984). Kort fortalt handler det om virksomhetens organisering av arbeidet. Denne type fleksibilitet kan være viktig sett i et arbeidsgiverperspektiv fordi det gir muligheter for å bruke virksomhetens interne kompetanse på den beste og mest effektive måten. Fordelene for arbeidstaker kan være at denne type fleksibilitet gir arbeidstakerne flere lærings- og utviklingsmuligheter, men det forutsetter at arbeidsgiver legger til rette for dette på en god måte.

Denne måten å bruke arbeidskraften på blir av mange informanter ansett som en nødvendighet for å dekke arbeidskraftbehovet og samtidig imøtekomme de ansattes krav om fulle stillinger. Små forhold blir blant annet pekt på som en viktig grunn til dette. Kommunenes sykehjem har ikke alltid nok antall eldre til å sysselsette alle ansatte, og som en konsekvens av dette må de ansatte derfor også jobbe i hjemmesykepleien eller i andre, men helserelaterte avdelinger:

Når vi laget ny turnus, så delte vi det opp slik at de ansatte skulle være litt i hjemmetjenesten og litt på institusjonen. Vår kommune er så liten at alle de pasientene vi har i kommunen, er omtrent like mange som de har på ett stort sykehjem i Oslo. Det er mer oversiktlig her, og dermed får vi en større fleksibilitet blant de ansatte. Vi får en større utnyttelsesgrad av deres ledige kapasitet. (Leder)

Vi har til sammen to hele årsverk på legekantoret. Disse stillingene er delt mellom to sykepleiere og to hjelpepleiere. Det betyr at hver enkelt jobber 50 prosent på legekantoret og 50 prosent i pleien – enten i hjemmesykepleien eller på institusjon. Uten denne oppdelingen hadde vi ikke kunnet gi alle fulle stillinger. (Leder)

For 10–15 år siden var vi den kommunen med flest deltidsstillinger. Vi hadde stillinger på 1,7 prosent. Grunnen til at vi har klart å komme bort fra dette nå, er at helsefagarbeiderne jobber på legekantoret, sykestua og hjemmesykepleien. Nå skal dette utvides slik at det skal gjelde flere av sykepleierne også. Det er for å utnytte

kompetansen på alle de stedene det er behov for det. [...] Det krevde litt for å få dette til å gå opp, men man klarte det. [...] Men det betydde at de måtte jobbe på ulike steder. [...] Jeg tror det er derfor vi har fått folk opp i større stillinger. (Tillitsvalgt)

Økt oppgavebredde forstått som at de ansatte jobber innenfor flere forskjellige sektorer, framkommer i mindre grad som et tiltak, men det forekommer:

[...] Vi har som krav at du må jobbe på to forskjellige steder – hjemmetjenesten og institusjon. De som jobber i psykiatrien, de må også jobbe litt i hjemmetjenesten for å dekke opp helgene der. Så kompenseres det med at de ansatte får hele stillinger. [...] Samtidig har vi ikke gjort dette for at det skulle bli hele stillinger. Det har bare blitt sånn. Vi hadde for mange folk på dagen, og vikarutgiftene våre var for høye. [...] Vi valgte å øke alle stillingene slik at vi ikke skulle ha noen i ufrivillig deltid i kommunen. (Leder)

Som sitatet illustrerer, så har tiltaket hatt effekter ut over flere heltidsstillinger, og det har gitt mindre opphopning av ansatte på dagtid og lavere utgifter til vikarer.

Heltid for både sykepleierne og hjelpepleierne/helsefagarbeiderne?

Årsaken til at sykepleierne i dette utvalget oppgis å ha full stilling, er todelt. Først og fremst mener arbeidsgiverne at hel stilling bør være normen, men samtidig ser heltids-tankegangen ut til å ha tvunget seg fram på grunn av rekrutteringsutfordringer som har vart over mange år. Til tross for at mange av sykepleierne i våre casekommuner ikke jobber oftere enn hver tredje helg, så har sykepleierne som ønsker dette, full stilling, og dette ser ut til å gjelde de aller fleste. Vi finner altså at både ansatte og arbeidsgiver ønsker heltid, og at arbeidsgiver som konsekvens av dette tilbyr heltidsstillinger. Dette blir det heltidskultur av. Fire av våre casekommuner har kunnet tilby ansatte heltidsstilling / høyere deltidstilling, og en viktig grunn til at de har fått dette til, er at ansatte i casekommunene jobber på flere avdelinger/steder for å oppnå full stilling:

Vi har ingen sykepleiere som er i deltidstillinger. [...] Det er vanskelig å rekruttere folk i utgangspunktet, og det er enda vanskeligere hvis man utlyser 80 prosent stilling. Sykepleierne har i mange år vært i en posisjon hvor de har hatt 100 prosent stilling. [...] Det betyr ikke at de ansatte kan få jobbe der de alltid har gjort. Det kan hende at de får en delt løsning. Litt i hjemmetjenesten og litt på institusjon. Noen har takket nei til tilbud, og noen har villet gå opp litt i stilling, noen opptil 100 prosent. Men nå har alle den stillingsbrøken de ønsker å jobbe i. Dette gjelder for både sykepleiere, helsefagarbeidere og assistenter. Det er en konsekvens av en veldig villet politikk. (Leder)

[...] Vi har som krav at du må jobbe på to forskjellige steder, som i hjemmetjenesten og i institusjon. [...] Så kompenseres det med at de ansatte får hele stillinger (Leder)

Ja, vi har flere av det [som jobber på tvers, sic.]. Noe av det er et resultat av IA-arbeid. [...] Noen ønsker å øke stillingsandelen sin på den ene eller andre plassen, men det er ikke alltid det lar seg gjøre. Andre synes det fungerer veldig fint å få flere impulser. Det er veldig forskjellig. (Tillitsvalgt)

De må i noen grad jobbe på flere steder, men er i samme bygning, men i forskjellige etasjer. Du skal jo kunne forflytte deg. Men ikke alle steder det er mulig fordi de har ulike turnuser. Ikke noen problemer knyttet til at de må jobbe på ulike steder. (Leder)

I de to av casekommunene uttrykkes et ønske om å få til en slik form for kombijobbing. En leder i en av disse kommunene sier:

Vi ønsker at de ansatte skal jobbe andre steder også. Men folk er veldig bundet til det stedet de jobber. Vi vurderer om man skal ha hospiteringsordninger og liknende for at de ansatte skal bli kjent andre steder. (Leder)

Heltidsnormen ser ikke ut til å være like utbredt blant hjelpepleierne/helsefagarbeiderne i kommunene som blant sykepleierne. Som ansvarlig arbeidsgiver beklager noen av lederne dette. Det kan være mange årsaker til at det er slik, men i disse kommunene ser det ut til å ha sammenheng med at kommunen ikke har hatt noen policy for store stillinger for denne gruppen, slik de neppe hadde for sykepleierne heller før det presset seg fram. Årsakene til at det er slik, kan være flere. Det kan være knyttet til kjennetegn ved den enkelte arbeidstaker. Forskning viser for eksempel at kjønn og utdanningslengde har betydning for valg av deltid. Men også preferanser og tradisjoner kan spille en rolle. En av lederne forklarer hvorfor deltid er mer utbredt blant helsefagarbeiderne enn blant sykepleierne, på denne måten:

Det handler om sterke tradisjoner. Mange av hjelpepleierne bringer med seg dette med fridager og dette med å ha styring selv. Jeg vet at det er flere hjelpepleiere her som har søkt seg til stillinger i apotek og tannhelse. De jobber der noen år, og så kommer de tilbake til oss. Grunnen er at de savner det med turnus, savner det med å ha litt fri, savner det å kunne bestemme litt selv. Flere av dem kommer tilbake og vil ikke ha 100 prosent stillinger. De jobber 70–80 prosent og så shopper de litt vakter og bestemmer litt selv. (Leder)

Men deltidsarbeid kan også knyttes til arbeidsgiverpolitikken. Denne undersøkelsen viser at hvis arbeidsgiver har en målsetting om heltidsarbeid, så får de i stor grad til dette (i samarbeid med de ansatte). Hvorfor mange av arbeidsgiverne i mindre grad tilbyr heltidsstillinger til helsefagarbeiderne enn til sykepleierne, er sannsynligvis sammensatt, men arbeidsgiverne selv knytter det til to forhold: at de ansatte selv ikke ønsker heltidsstillinger, og at deltidsstillinger er nødvendige for å få turnusen til å gå opp. Dette kan gjensidig ha forsterket hverandre og bidratt til en deltidskultur for denne yrkesgruppen.

Hvorfor mannsdominerte arbeidsplasser med sammenliknbare turnusordninger ikke er dominert av deltidsarbeid, blir gjerne forklart av spesifikke yrkeskulturer, men også av måten å organisere arbeidet på, slik vi har beskrevet innledningsvis.

To av de intervjuede hever for øvrig en advarende pekefinger mot denne praksisen og mener det bare er et spørsmål om tid før rekrutteringen til helsefagarbeiderstillinger også vil bli et problem, og at arbeidsgiver i framtiden må bli mer bevisste på å utlyse fulle stillinger:

Noen helsefagarbeidere har sluttet etter noen år fordi de ikke har fått større stilling enn 50 prosent. Så har vi mange fagarbeidere som ikke jobber i helsevesenet fordi de ikke får hele stillinger. Alle sykepleierne går i 100 prosent stilling, en som er i 80 prosent, men med 100 prosent lønn. Hjelpepleierne har fra 50 prosent–75 prosent stilling, men vi også noen 100 prosent stillinger. (Leder)

Når det gjelder sykepleierstillinger, så tilbyr vi kun 100 prosent stillinger. Det er på grunn av rekruttering. Vi har hatt veldig god tilgang til helsefagarbeidere. Men jeg ser at de nærmeste to–tre årene så er det mange som går av med pensjon eller AFP. Da får vi en utfordring og må rekruttere flere. (Leder)

Årsaken til at kommunene har hatt lettere tilgang til hjelpepleiere enn sykepleiere, ser altså ut til å henge sammen med en større arbeidskraftreserve blant hjelpepleierne. Dette har åpenbart bidratt til mindre oppmerksomhet og trykk på heltidsstillinger for denne yrkeskategorien. Mange av hjelpepleierne i kommunene har arbeidet som ufaglærte deltidsarbeidere i yrket i mange år før de har valgt, eller blitt oppmuntret til, å ta fagbrev som hjelpepleier/helsefagarbeider. Som en leder påpeker, så har disse så mye erfaring at det krever relativt lite av dem å gå opp til fagbrevet.

Vi har ikke de ansattes forklaringer på hvorfor hjelpepleiere og helsefagarbeidere ønsker å jobbe heltid eller deltid, men i en undersøkelse (Nicolaisen & Bråthen 2012:88) om frivillig deltid blant hjelpepleiere så begrunnes deres deltidsarbeid som en prosess knyttet til ulike livsfaser. Mange rapporterer at de begynte sin yrkeskarriere i en ufrivillig deltidsstilling. Når de senere i karrieren fikk barn, så opplevdes den i utgangspunktet ufrivillige deltiden som ønsket deltid, og når barna ble store, så var det blitt en vane og noe de ønsket å fortsette med. Noen hadde også fått noe høyere stillingsprosent i løpet av karrieren. Uønsket deltid i begynnelsen av karrieren endte så opp som ønsket deltid senere i karrieren. Denne «deltidskarrieren» skilte hjelpepleiere fra for eksempel sosionomer, som gikk tilbake til heltid når barna ble større. Dette ble forklart med forskjeller i arbeidsorganisering og arbeidsgivers holdninger. På arbeidsplasser som sysselsetter medlemmer av Fagforbundet så en at måten arbeidet ble organisert på, og arbeidskulturen la bedre til rette for ansattes deltidsvalg enn på arbeidsplasser som typisk ansetter medlemmer i Fellesorganisasjonen (FO), som sosionomer. Måten arbeidet var organisert på, og forventningene fra arbeidsgiver om

den ansattes retur til heltidsarbeid når småbarnsperioden er over, er uttrykk for en heltidskultur. Det samme kommer til uttrykk i deres rekrutteringspolitikk – der disse arbeidsgiverne utlyser hele stillinger, utlyser pleie- og omsorgssektoren i mye større grad deltidsstillinger (Nicolaisen & Bråthen 2012).

Hvis arbeidsgivers rekrutteringspolitikk tar utgangspunkt i deltid i kombinasjon med mange ansattes ønsker om deltid, kan dette slå tilbake på sikt. Ved å lyse ut deltidsstillinger, organisere seg vekk fra heltidsstillinger og ved manglende forventninger til at ansatte bør jobbe fulltid, kan dette også bidra til holdninger og preferanser for deltid blant de unge som i framtiden skal rekrutteres til yrket (se pkt. 7.1).

Noen av kommunene i denne undersøkelsen oppgir at de har ansatte innenfor denne stillingskategorien som går i uønsket deltid, mens andre hevder at de ikke har det:

Ingen i ufrivillig deltid nå. Vi utlyste i fjor, og da var det to som hadde deltid, som fikk økt stillingene sine. [...] De fleste som har utdanning med helsefagarbeiderutdanning, jobber rundt 85 prosent – som er den minste stillingsprosenten – med unntak av de som er 50 prosent ufør, og som er i 50 prosent jobb. Vi har noen sårne. Resten er i 100 prosent. Alle sykepleierne er i 100 prosent stilling. De hjelpepleierne som har 85 prosent, vil ha det. (Tillitsvalgt)

De fleste har mer eller mindre ufrivillig deltid. Jeg tror alle ønsker seg større stilling. Vi hadde ønsket å tilby mer til dem med lavprosentstillinger. Men det ble effektivt stoppet av Fagforbundet. [...] Begrunnelsen var rett og slett at det måtte være ekstern utlysning. Nå har de snudd på det. (Leder)

Flere arbeidsgivere oppgir at de har tilbudt flere ansatte heltidsstillinger, men forutsetningen for å få dette til er at de ansatte må være fleksible og kunne arbeide ved flere avdelinger/enheter. Rent formelt er medarbeideren ansatt i kommunen og ikke i en bestemt enhet. I mange av kommunene har enkelte ansatte takket ja til slike tilbud, mens andre avviser dem. I slike tilfeller oppgir arbeidsgiver at de ikke lenger definerer ansatte som har takket nei, som å ha uønsket deltid. Om en kan kalle dette frivillighet, vil nok avhenge av hvem en spør, men strengt tatt så har disse arbeidstakerne fått et reelt tilbud om heltid. Dette er også omtalt i flere andre studier, blant annet i Moland og Bråthen (2012:124f).

Kombijobbing – en kostnad eller en gevinst for den ansatte?

Innføring av slike tiltak foregår ikke nødvendigvis uten protester. Flere ledere og tillitsvalgte viser til hete debatter og konflikter i innføringsfasen, men kommunene har stått opp for sitt syn om at dette er nødvendig, og har i stor grad knyttet dette til de ansattes muligheter for å få heltidsstillinger. En tillitsvalgt sier: «Vi har hatt en diskusjon om at man er ansatt i kommunen. Da kan du risikere at du ikke får 100 prosent stilling hvis du ikke kan jobbe flere steder.»

Hvis en arbeidstaker har fått tilbud om full stilling ved arbeid på tvers og vedkommende takker nei, anser ikke arbeidsgiver vedkommende som å være i uønsket deltid. Dette vil åpenbart flere ansatte bestride, og det vises til særlig høyt konfliktnivå i en av kommunene. Dette illustrerer at valg kan være mer eller mindre frivillige. Når arbeidsgiver tilbyr den ansatte mer arbeid – selv om det innebærer å jobbe på tvers – så har arbeidsgiver i realiteten oppfylt kriteriet om å gi arbeidstakeren et reelt valg. Men det er ikke nødvendigvis slik at alle ansatte opplever dette som en faktisk valgmulighet.

Ledere og tillitsvalgte forklarer ansattes vegring mot å jobbe på tvers med at de er engstelige for endringer. Denne vegringen er sterkest hos enkelte eldre arbeidstakerne, men forekommer også blant yngre arbeidstakere⁴⁹:

[...] Det er litt skummelt. Litt redsel. På helsesenteret har vi akuttavdeling. Går du på nattevakt, så må du være beredt på å gå dit også. På dagen er det avdelt bemanning, men på natt så er det felles bemanning for hele helsesenteret. Da går du inn i en bemanningsstab. [...] På akuttstua må de som er der på natta, være villige til å trå til. Det kan være litt redsel for det. Det er nok et sammensatt problem. Det kan også være at det er litt mer fysisk tungt å være på helsesenteret, og kanskje kan den ansatte ha litt dårlig rygg og dårlig hofte som bidrar til at de vegrer seg litt. (Tillitsvalgt)

Et arbeidsliv som stadig er i endring, må også ha arbeidstakere som må kunne takle disse endringene. Noen mennesker har større behov for trygghet enn andre, men trygghet for den enkelte kan skapes ved hjelp av kompetanseutvikling, god organisering, gode rutiner, god ledelse og gode arbeidskolleger. Det som i utgangspunktet oppleves som påtvungne «valg», kan dessuten få positive resultater selv om den enkelte ikke overskuer dette når «valget» må tas⁵⁰. Deres positive erfaringer kan smitte over på kolleger og bidra til å ufarliggjøre denne måten å arbeide på:

I forhold til nye ansatte og noen av de eldre som jobber på flere steder, så opplever de det å jobbe på flere steder i ettertid som veldig positivt. De synes det er kjempe spennende å se hvordan andre har det. Nå merker jeg at vi får flere tilbakemeldinger på dette om at det fungerer bra, så dette må vi fortsette med å gjøre. En ansatt kontaktet ledelsen – vedkommende merket forskjell på ansatte som jobbet på to forskjellige steder. De var mer positive. De så hjemmetjenesten på en annen måte. Den ansatte ville nå selv jobbe på flere steder. (Leder)

En leder uttrykker skepsis mot at de ansatte skal jobbe på tvers, men kommunen har likevel en slik ordning. Lederen medgir at de ansatte selv har ønsket dette, og at han har

⁴⁹ Denne vegringen har også ofte vært tema på «Saman om ein betre kommune»s nettverkssamlinger i 2012 og 2013.

⁵⁰ Dette var også funn i Moland 1999 og 2000.

gitt dem muligheten til det. Casekommunen som oppgir at de ikke har ordninger hvor de fast ansatte må jobbe på tvers, viser til at ordningen gjelder for kommunens vikarer:

Vi har ikke ordninger hvor de jobber på ulike avdelinger. De er veldig redd for endringer. Når de har jobbet i 40 år på arbeidsplass, så er det der man skal være. Det er ganske tette skott mellom avdelingene her. I vikarpoolen så har vi noen som jobber på flere avdelinger, men det vi har sagt fra forbundets side, er at vi ser at det helst ikke blir sånn at de jobber for mer enn to avdelinger. Både for forutsigbarheten for pasientene og de ansatte. (Tillitsvalgt)

At det er tette skott mellom avdelingene tyder på at man som arbeidsgiver organisatorisk ikke har lagt til rette for at de ansatte skal jobbe på tvers, og de ansattes engstelse blir dermed også mer forståelig.

Vikarpool

Moland og Bråthens (2012) undersøkelse om heltid i kommunene viser at vikarpool ikke blir vurdert som et tiltak som bidrar til å redusere uønsket deltid / økt andel heltidsstillinger i pleie- og omsorgssektoren.⁵¹ Heller ikke i vår undersøkelsen blir vikarpool vurdert som å bidra til dette, og de ulike kommunene har heller ikke spesielt gode erfaringer med en slik pool:

Vi prøvde å innføre en vikarpool. Det skulle først testes ut for sykepleiere, men det viste seg veldig vanskelig å få noen effekt av det. Det var i utgangspunktet lett å rekruttere inn til poolen. Det var som regel to stykker i poolen, men med en gang det ble en ledig stilling i fast tjeneste, så søkte dem seg over dit. (Leder)

Prøvd vikarpool, men den måtte vi kutte som del av innsparingen. [...] (Leder)

[...] Vikarpoolen består stort sett av de vi har krevd opp. Med en gang de har vært her i fire år, så sender vi inn krav. [...] (Tillitsvalgt)

Økt grunnbemanning

Økt inntektsgrunnlag i kommunen innebærer ikke i seg selv at det bevilges mer penger til drift av pleie- og omsorgstjenestene i kommunen. Det avhenger av politiske prioriteringer og behov i den enkelte kommune. Demografiske endringer – flere eldre og færre yngre – vil antakelig på sikt bidra til mindre overføringer til oppvekstsektoren og økte overføringer til omsorgssektoren. En vanlig måte å øke grunnbemanningen på er å omfordele midler fra vikar- og overtidsbudsjettet. Dette ligger innenfor den

⁵¹ Dersom vikarpool knyttes til en arbeidsorganisering med bundet og ubundet tid, vil det kunne ha god effekt på stillingsstørrelse (Moland 2013).

enkelte virksomhetsleders myndighetsområde. En av lederne i denne undersøkelsen påpeker at de har valgt å ha en høyere bemanningsnorm enn det som er vanlig i sektoren. Kommunen oppgir å ha 3,5 årsverk ekstra innenfor pleie- og omsorgssektoren. Denne oppbemanningen knyttes indirekte til økonomi, og den forutsetter samtidig fleksibilitet hos de ansatte, som til gjengjeld må jobbe på flere tjenestesteder i kommunen:

Vi ser at kostnaden per innbygger er lavere hos oss enn snittet i KOSTRA-gruppen⁵². Vi har ikke fokus på å holde bemanningen nede. Når vårt fagmiljø sier at nå har vi en krevende bruker og har bruk for mer ressurser, så øker vi. Dermed sliter ikke folk seg ut. Vi har en raushet i forhold til bemanning både på institusjon og i hjemmetjenesten. Hvis vi mangler folk i institusjon og vi har for mange i hjemmetjenesten, så må folk gå over. Vi leier ikke inn vikar. Det har positive konsekvenser for budsjettet vårt. I 2011 hadde vi et årsresultat på minus 3,9 millioner. I 2012 så er vi i pluss på 2,1 millioner i helsesektoren. Vi har også et lavt fravær, og spesielt korttidsfraværet er veldig lavt. (Leder)

I en annen kommune mener en også at noe økt bemanning i tjenesten lønner seg på sikt både i et personal- og et økonomiperspektiv:

[...] Vi økte bemanningen på dagtid og helger. Jeg regnet ut at hvis vi ikke tok inn vikarer når det var sykdom og fravær, så sparte vi egentlig på å ha litt mer bemanning. (Leder)

Moland (2013) påpeker at økt grunnbemanning kan ha ulike betydninger. På den ene side kan det bety en reell bemanningsøkning, og på den annen side kan det bety at en omgjør vikarmidler til faste stillinger. Det vil si at arbeidsgiver kan øke de ansattes stillinger ved hjelp av vikarbudsjettet. I våre casekommuner forekommer begge disse formene for «økt grunnbemanning». En leder påpeker at økt grunnbemanning har bidratt til økt kvalitet på tjenesten, større grad av kontinuitet og bedre tid til å utføre gode tjenester til pasientene. I tillegg sier en annen leder:

Vi har ingen bestillertjeneste. Vi erause på vedtakene. Lederne er godt fornøyde med at kostnadene ikke er over sammenliknbare kommuner. Vi ligger ikke lavest, men under gjennomsnittet. (Leder)

Dette er for øvrig ikke et representativt utsagn.

En tillitsvalgt påpeker at økt grunnbemanning kan være et virkemiddel for å tiltrekke seg arbeidskraft. Dette begrunnes med at flere kommuner i mer sentrale strøk nå har begynt å benytte argumentet om at det er flere sykepleiere på jobb på natt, som et lokkemiddel for å tiltrekke seg arbeidskraft. Mindre grad av stress og økt trygghet er også argumenter som brukes ved oppbemanning.

⁵² Det er ytterst få (kanskje to) finnmarkskommuner som ligger under kostnadsgjennomsnittet.

Vi leier nesten ikke inn arbeidskraft lenger. [...] Det handler om å ha fokus på grunnbemanning – at man har økt grunnbemanning. At man har folk å ta av. Alle føler seg verdsatt og ivaretatt. Det har vært av stor betydning. (Tillitsvalgt)

Økt grunnbemanning og innføring av en bemanningsnorm innenfor pleie- og omsorgstjenestene har vært omdiskutert. Statlige myndigheter og særlig KS har vært kritiske til dette fordi de mener at dette må løses lokalt i den enkelte kommune. Bemanningsbehovet må blant annet vurderes ut fra hvordan en organiserer tjenesten, og befolkningens hjelpebehov (St.meld. nr. 45 (2002-2003)). Profilen på kommunenes helseomsorg vil også være avgjørende. Den generelle trenden er at kommunene dreier vekk fra institusjonsbasert omsorg mot hjemmebasert omsorg. Dette har stor betydning for bemanning, kompetanse, organiseringen av tjenesten og innholdet i tjenesten. Det har også vært uttrykt bekymring for at en bemanningsnorm vil bli oppfattet som en maksimumsnorm slik at en ikke bemanner etter det reelle behovet, men etter det normen forutsetter (St.meld. nr. 45 (2002-2003)).

Andre undersøkelser og en god del medieoppslag viser at mange ansatte ser økt grunnbemanning som løsningen på flere av sektorens utfordringer både knyttet til de ansattes arbeidsmiljø, kvaliteten på tjenesten og utfordringene med turnus og helgearbeid. I en del tilfeller kan nok dette stemme. Rønning har i en undersøkelse vist at arbeidspresstet er økt for ansatte i helse- og omsorgssektoren (Rønning i Ingstad 2011). Samtidig viser også undersøkelser at økt bemanning ikke nødvendigvis er løsningen, men at god ledelse og bedre organisering av arbeidet kan hjelpe på noen av de utfordringene en har innenfor sektoren (Lien & Gjernes 2009). Moland og Egge 2000 fant at arbeidsplasser i kommuner og bydeler med gode ledere utviklet et stabilt arbeidsmiljø med god rekruttering og lav turnover.

En annen faktor en må ta hensyn til i debatten om økt grunnbemanning, er at en har påvist langsiktige rekrutteringsutfordringer i sektoren. Målet om flere ansatte i sektoren lar seg vanskelig oppfylle hvis rekrutteringen til yrket ikke er på et tilstrekkelig nivå. Det mest bærekraftige kan dermed være å få flere ansatte til å jobbe heltid, å lede og organisere sektoren bedre og i tillegg få til større grad av oppgaveglidning mellom yrkesgruppene og bruke velferdsteknologi heller enn økt grunnbemanning.

Mer helgearbeid for alle – et suksesskriterium for flere heltidsstillinger

Uavhengig av hvem som har tatt initiativet til flere heltidsstillinger, så er de lokale partene i denne undersøkelsen enige om prinsippet at ansatte skal få tilbud om full stilling. Uenigheten handler i større grad om *hvordan* en skal oppnå flere heltidsstillinger. Lederne i dette utvalget mener det best kan oppnås ved at de ansatte jobber noe mer enn hver tredje helg, mens de tillitsvalgte – og særlig de tillitsvalgte for Norsk Sykepleierforbund – mener at dette er en uaktuell løsning på problemet. Et tiltak tillitsvalgte

fra både Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund nevner som et alternativ til å jobbe flere helger, er økt grunnbemanning. Dette kobles videre til antatte positive effekter på arbeidsmiljø og trivsel, lavere overtid- og vikarutgifter samt reduksjon i sykefraværet.

I vårt datamateriale fra casekommunene har vi ingen god oversikt over hvor mange av de ansatte som ikke jobber helger. Men det er en tillitsvalgt som påpeker at sykepleierne i deres kommune har gode avtaler:

De sykepleierne vi har, [har] veldig gode avtaler. De går stort sett bare dagvakt. Vi har noen som går aften, men ingen går natt. De har gode lønnsavtaler og gode turnuser. Noen steder er det nødvendig for å holde på dem. [...] (Tillitsvalgt)

Sammenhengen mellom mer helgearbeid og muligheten for flere heltidsstillinger og bærekraftige tjenester har tatt seg opp i det norske offentlige ordskiftet. Arbeidstakersiden står ikke samlet bak kravet om arbeid kun hver tredje helg, så den opphetede debatten har særlig foregått mellom arbeidsgiverorganisasjonen Spekter og Norsk Sykepleierforbund. I denne undersøkelsen er mange av lederne tydelige på at de kunne tilbudt flere ansatte hele stillinger hvis de ansatte hadde kunnet jobbe noe mer enn hver tredje helg. Temaet skaper engasjement hos lederne, og vi aner også en viss oppgitthet knyttet til dette. Noen påpeker at dette var en ikke-eksisterende problemstilling tidligere, og at denne utfordringen dukket opp når arbeid hver tredje helg ble normen i sektoren⁵³:

Når jeg begynte i dette yrket, så var det seks sykepleiere og seks hjelpepleiere – alle med 100 prosent stillinger. Nå har hjelpepleierstillingene blitt raserte i forhold til sykepleiere. Jeg tror det bare er tre hele igjen blant hjelpepleierne. [...] Den gangen jobbet både sykepleiere og hjelpepleiere annenhver helg. Da gikk det rundt. Da fikk man ikke opphopning på dag slik man får nå, og da fikk du mer flyt. [...] Tidligere kunne man gjennomsnittsberegne. På en måned måtte du ha 142 timer for å få full stilling. Går man turnus, så jobber man noen uker mange vakter og andre uker litt mindre. Men det er jo endret nå. Hvis noen blir syke nå, så kan ikke den som har fem vakter en uke, jobbe mer enn 35,5 timer for da blir det overtid. [...] For arbeidsgiver sin del så er det mye mer gunstig å ha arbeid hver andre helg. Det er selvfølgelig ikke like gunstig for arbeidstaker. (Leder)

Tidligere fantes det ikke små stillinger for da jobbet folk annenhver helg. Vi trengte mye mindre folk for å få det til å gå rundt. Nå kan man se på turnusene at man får opphopning på fredager før frihelgene. (Leder)

Helgearbeid basert på frivillighet

Abrahamsen mfl. (2012) finner i en studie av hvordan arbeidet påvirker familielivet, at deltidsarbeid skaper større grad av stress hos de ansatte enn heltidsarbeid, men det er

⁵³ For en utdypning, se Moland 2013:54f.

særlig ubekvem arbeidstid som i stor grad påvirker de ansattes muligheter for å balansere familieforpliktelser og forpliktelser knyttet til arbeidet enn heltid gjør. Dette forklares med at noen former for arbeidstid, slik som arbeid i helger, går ut over felles sosial tid med familien. I våre casekommuner framkommer det at det er en viss skjevfordeling av ubekvem arbeidstid mellom arbeidstakerne. Det er enkeltansatte som «redder» helgeutfordringene ved å ta belastningen med flere helgevakter:

Vi er heldige fordi vi har mange som går annenhver helg. Den dagen de forsvinner, har vi et kjempeproblem. Da kan det hende at småstillingene kommer tilbake. (Tillitsvalgt)

Vi har noen som ønsker å jobbe annenhver helg. Disse blir belønnet ved lokale lønnsforhandlinger. (Leder)

Vi har ansatte som jobber annenhver helg, og så er vi veldig rause når de trenger fri. (Leder)

Noen har sagt ja til å jobbe annenhver helg for å øke stillingsprosenten. Fagforbundet går ut og sier at man må jobbe mer helg. Det er ikke alle medlemmene like glade i for de sier at de jobber nok helger. De jobber ikke bare hver tredje, men de jobber masse ekstrahelger fordi det blir sykefravær, eller de føler ansvar for arbeidsplassen, så de er nødt til å gå. Vi mener at hvis alle tar et par ekstra helger i året, så blir det bedre med en gang. Men det er våre medlemmer ikke så glad for, og i hvert fall ikke Sykepleierforbundet. (Tillitsvalgt)

De jobber mer helg her enn de gjør sørpå. (Leder)

Lie mfl. (2008) viser blant annet at arbeidstidens plassering og lengde kan ha effekter på arbeidstakerens helse, funksjon og sikkerhet.

At (mange) ansatte jobber oftere enn hver tredje helg, ser ut til å være en viktig faktor for å kunne tilby flere ansatte heltidsstillinger, men det er ikke en ukontroversiell løsning. Noen tillitsvalgte er prinsipielt mot mer helgearbeid, og de påpeker at argumentet om opphopning av ansatte på hverdager ikke utgjør et problem fordi denne «overbemanningen» kan utnyttes på en bedre måte enn det som gjøres i dag:

Hver-andre-helg-jobbing er helt utopi. Det er tusen ting i helsevesenet som kunne vært gjort for å fylle heltidsstillinger – i forhold til kvalitetsindikatorer som skulle vært utarbeidet, rutiner og oppfølging av både det synlige og det usynlige arbeidet som skal gjøres. Pasientsikkerheten hadde blitt mye bedre. [...] Jeg hadde hatt lyst til å se om det ble så stor opphopning i uken om det ble arbeid hver tredje helg. [...] Mye ville løst seg selv hvis man gikk ut med 100 prosent stillinger, for helsepersonell er fleksible. (Tillitsvalgt)

Kompensasjon for ubekvem arbeidstid reguleres gjennom lovverket og sentralt og lokalt avtaleverk. Arbeidsbelastningen de ansatte i en av casekommunene utsettes for ved å jobbe ekstra helger, blir kompensert enten ved økonomiske virkemidler og/eller med ekstra fridager:

I en vanlig turnus kan det også være noen som jobber annenhver helg, men de får ekstra betalt. Hvis du jobber annenhver helg, så får du 15 000 kroner mer i året. Det er et veldig godt tiltak for å få folk til å jobbe mer. Du får mindre masse av personal, du får mye mer flyt i jobben. Det hadde vært ideelt å satse mer på dette for å få folk til å jobbe mer helg. De 15 000 kronene kunne godt vært økt til 30 000 kroner. De ansatte er fornøyde med dette. Vi har det i lønssystemet vårt, og det er virkelig en vei å gå for å få folk. De som er fagutdannet, ønsker dette. Da er det også lettere å få de ansatte opp i større stillinger hvis du kan jobbe mer helg. (Leder)

Turnusløsninger

Et av flere virkemidler for å løse deltidspromatikken er valg av turnusløsning. Mange av kommunene har ulike former for turnus og kombinasjoner av turnus i pleie- og omsorgssektoren. De fleste av casekommunene benytter flere ulike turnuser i en og samme virksomhet. Turnuser kommunene oppgir å ha i denne undersøkelsen, er følgende⁵⁴:

- Tradisjonell tredelt turnus (3)
- Hinkelhelger/arbeid oftere enn hver tredje helg / tredelt turnus med noe oftere helg (5)
- Ønsketurnus (4 og en ønsker å teste det ut)
- Langturnus/intervallturnus (3. En av disse har avsluttet et forsøk, og en ønsker å teste det ut.)

Hinkelhelger nevnes ofte som en vellykket løsning for å oppnå målet om større deltidstillinger og fulle stillinger. Hinketurnus innebærer at de ansatte jobber inntil fire helger ekstra i året. I tillegg har tre casekommuner forsøkt med langturnus som også har gitt interessante utslag. Denne turnusen er for øvrig knyttet til enkeltbrukere og er ikke vanlig i institusjonsomsorgen. De fleste kommunene har en tradisjonell tredelt grunnturnus i bunn med innslag av det en kan kalle ønsketurnus.

Det vi har bestemt oss for her, er å se på alternative arbeidstidsordninger. Vi har en avdeling med ønsketurnus, og de vi har krevd opp i høyere stillinger, blir plottet inn

⁵⁴ Denne oversikten er ikke uttømmende. Det var ikke alle informanter som hadde fullstendig oversikt over alle turnusene. Tradisjonell turnus antar vi er mye mer utbredt enn det disse tallene skulle tilsi. Oversikten er dermed basert på de turnusene de intervjuede fortalte om i intervjuene.

på nesten hele sin arbeidstid på ønsketurnusmøtene hver sjettede uke. Det fungerer greit der. Det spørres om vi ikke må prøve dette på andre avdelinger også. At vi får til noen fellesturnuser. De ansatte sier selv at går vi en for mye – at vi har en eller to for mye på jobb noen dager i uken, så gjør ikke det noe for da ringer vi ikke en vikar. Vi ønsker det i stedet for å ha vikarpool. (Tillitsvalgt)

I det følgende vil vi se nærmere på kommunenes erfaringer med hinkehelger og langturnus.

Hinkehelger

Den store utfordringen i pleie- og omsorgssektoren er å få nok fagfolk på jobb i helgene uten at en samtidig har «for mange» ansatte på jobb på hverdagene. Hinkehelger er en måte å løse dette på. Hinkehelger innebærer at ansatte jobber noe flere helger enn hver tredje helg i løpet av et år. Dette er en løsning som er basert på frivillighet, og som utløser en økonomisk kompensasjon. Det vil si at enkeltansattes fleksibilitet og velvillighet bidrar til at arbeidsgiver som konsekvens kan tilby flere ansatte større stillingsprosent:

Vi inngikk en avtale om hinkehelger. De jobber en ekstra helg hver tredje helg pluss to ekstra helger hver tolvte uke. I den forbindelse kunne vi opprette stillinger og utvide stillinger som gjorde at vi fikk hele stillinger. Hvis man får til turnuser hvor man får de ansatte til å jobbe en og annen ekstra helg og får lagt det inn i ordinær turnus, så er det klart at du kan tilby høyere stillingsprosent til de ansatte. Nå har vi ikke den ordningen lenger fordi Sykepleierforbundet gikk imot. Fagforbundet har vært mer smidig. Selv om de har signalisert at det ikke er et ønske at de ansatte skal jobbe mer enn hver tredje helg [...]. (Leder)

Konsekvensene av at kommunen måtte gå bort fra denne ordningen, beskriver lederen på følgende måte:

Med hinkehelger så var det mye mer forutsigbart. Det var også bedre kvalitet. [...] Du får færre ansatte. Det er lettere å bygge kompetanse, skape team med færre hoder. Med tradisjonell turnus blir det mange flere helgestillinger og deltidsstillinger for å dekke opp. [...] Vi har en del ufaglærte – særlig etter at hinkehelgene forsvant. Da måtte vi utlyse helgeassistentstillinger igjen. (Leder)

I casekommunene som har hinkehelger eller liknende, er lederne samstemt i at dette er og har vært en forutsetning for at flere ansatte har fått tilbud om fulle stillinger. Det nevnes flere positive effekter av heltidsstillinger og noe mer helgearbeid (hinkehelger). Disse effektene knyttes særlig til brukerne/pasientene, men også til ansattes arbeidsvilkår og trivsel:

Fagforbundet ser også fordelene med det [noe flere helger, sic.]: 1. Arbeidsgivers behov, 2. sikre kvalitet og kontinuitet i driften, 3. de ansatte får lengre friperioder.

Og det handler om å gi og ta. Sykepleierforbundet har vært helt imot, og det er en sentral politikk. [...] Ingen sykepleiere har valgt å jobbe flere helger, men noen hjelpepleiere har valgt det. (Leder)

Vi startet med hinketurnus, og bakgrunnen var at det var mye hull i helgene. [...] Det ble mye innleie hver uke – særlig av folk uten erfaring og kompetanse. Arbeidsgiver sa at vi måtte innføre hinkehelg. [...] Med hinkehelg så ble det fem helger på tolv uker. Da gjorde vi en avtale om at det skulle evalueres etter ett år. Som kompensasjon fikk vi en dag permisjon med lønn på turnusprogrammet, så den telte som 7,5 timer, [...] pluss at vi fikk en fridag til per år som kompensasjon. Det var en god del hjelpepleiere som tok det. De så det som en mulighet til litt mer fri. Kun to sykepleiere ønsket det. (Tillitsvalgt)

En av de tillitsvalgte mener en bør gå lenger enn arbeidsgiverne og foreslår at helgearbeid bør innføres og gjelde *flere* helsepersonellgrupper enn i dag:

[...] Jeg ønsker at man skal kunne gå i kombinasjonsløsninger [...], for eksempel rehabiliteringsavdelingen som også er en helseavdeling. Jobber du der i uken, så skal du kunne gå ned i 80 prosent stilling og ta en helg på helsesenteret hver tredje helg. Vi har et laboratorium med to sykepleiere. Der kunne man tenkt likt. De er dagarbeidende, men de kunne også vært turnusarbeidende med en helg i ny og ne for å jevne ut. Vi har helsesøstre. Det er en god del beslektede yrkesgrupper som vi kunne utnyttet bedre. [...] Vi må endre tankegangen og se på mulighetene. Må ut av: Sånn har det alltid vært. (Tillitsvalgt)

Dette er ikke et representativt syn, men det viser spennvidden i holdningene til helgearbeid blant de tillitsvalgte. Men det er også tillitsvalgte som er prinsipielt imot mer helgearbeid.

Som tidligere nevnt så forhindrer ikke arbeidsmiljøloven arbeidsgivere i å pålegge de ansatte å jobbe mer enn hver tredje helg. Arbeidsgivers styringsrett kan dermed benyttes for å presse ordninger som hinkehelger igjennom. Samtidig ser ikke dette ut til å være en ønsket situasjon blant arbeidsgiverne. De påpeker at de ønsker omforente løsninger og et godt samarbeidsklima med de tillitsvalgte og de ansatte. Spesielt viktig er dette i små kommuner hvor «alle kjenner alle». Men det er åpenbart at den manglende viljen blant enkelte ansatte til å jobbe oftere enn hver tredje helg skaper utfordringer for arbeidsgiverne og dårligere arbeidsvilkår for enkeltansatte.

Langturnus

Mange av de intervjuede har prinsipielle argumenter og motforestillinger mot langturnus. Dette er dermed den løsningen som møter mest motstand i kommunene. Denne motstanden finner en særlig hos de tillitsvalgte, men også hos enkelte ledere. Det påpekes i tillegg at det er mange ulike faktorer som skal klaffe før slike løsninger

fungerer. Løsningenes vellykkethet og robusthet er dermed et ankepunkt hos flere. Noen påpeker at langturnus kan oppfattes som en livsfaseavhengig turnus som passer best for ansatte som har voksne barn, eller yngre/eldre uten barn. De setter dermed spørsmålstegn ved langturnusens bærekraft i et livsløpsperspektiv. Det finnes lite forskning på dette. Moland og Bråthen (2012b) fant imidlertid ikke støtte for denne typen kritikk mot langturnuser, snarere tvert imot framsto flere av langturnusvariantene de evaluerte, som livsfasegunstige. Komprimerte arbeidstidsordninger som langturnus gir de ansatte mer fritid, noe som gjør det lettere å kombinere jobb og familieforpliktelser både for småbarnsforeldre enten de er single eller samboende, og for eldre arbeidstakere.

Flere ledere og tillitsvalgte – særlig de som ikke har egen erfaring med langturnus – er skeptiske til de langsiktige konsekvensene av en slik turnus. En sier følgende om langturnus:

Arbeidsgiver har søkt Arbeidstilsynet som en prøveordning og har fått tillatelse for ett år. Så skal det evalueres. Men vi synes ikke noe om det. [...] Redd for at de ansatte ikke ser langt nok. [...] En ting er å jobbe tolvtimersdager i ett år, men går det i to–fire år? Hvor lenge klarer du denne driften? Og hvordan blir det med dem som vokser opp i dag – klarer de det? De som har ligget hjemme foran PC-en i hele oppveksten ... De har ikke helse til å stå rett opp og ned på et gulv i tolv timer. De vil jo risikere sykemelding før ett år har gått. (Tillitsvalgt)

Til tross for prinsipielle motforestillinger mot langturnus påpeker de som har testet det ut, at både de ansatte og brukerne er svært fornøyde med denne løsningen. En tillitsvalgt, som i utgangspunktet er svært skeptisk til langturnus, medgir at det hos dem er en ordning som ser ut til å ha flere positive effekter:

[...] De prøver det innenfor pleie: én-til-én-forhold. Det er en bruker som skal ha tjenester 24 timer i døgnet med sykepleier. De ansatte sier at de er fornøyde. De har større fleksibilitet, kan planlegge privatlivet sitt litt annerledes. De føler at de yter bedre i tjenesten med tolvtimersskift for da slipper de vaktskiftene som påvirker bruker. [...] De ansatte har lange friperioder, og de sier at det virker motiverende og gir dem større muligheter for å disponere egen fritid. Det fremmer trivsel og helse, og de mener at de kan planlegge arbeidsdagen bedre uten at aktivitetene må avbrytes på grunn av vaktskifte. Det er mer forutsigbart og fleksibelt i arbeidshverdagen. Det er mindre stress, og det er mer oversiktlig å jobbe i samme team gjennom en hel arbeidsøkt. Virksomhetslederne mener at de har fått et lavere korttidsfravær med den ordningen. (Tillitsvalgt)

De [i langturnus, sic.] jobber sjeldnere helg. Tror det er hver femte helg i stedet for hver tredje. Det er jo også en fordel hvis man tenker på å reise bort på helgeturer. Det er en del fordeler for arbeidstaker. (Leder)

Fleksibilitet i arbeidet vil kunne påvirke fritiden til den enkelte positivt. Fleksibilitet og større kontroll over arbeidshverdagen vet en fra arbeidslivsforskningen har stor betydning for helse, motivasjon, trivsel og sykefravær, og dette er faktorer pleie- og omsorgssektoren i hele Norden scorer dårlig på (Lien 2013). Sett i et slikt perspektiv er sitatet over et interessant utsagn fordi det synliggjør at ordningen skaper en form for fleksibilitet og kontroll i arbeidet som oppleves motiverende samtidig som ordningen påvirker kvaliteten på deres fritid.

En av de tre casekommunene som har forsøkt langturnus, har et pågående forsøk og et forsøk som er avsluttet. Årsaken til at de avsluttet det ene forsøket, var at:

Det ble for mange timer arbeid på kort tid. Det ble for belastende. Der har de faste nattevakter, og de går todelt turnus der nå. (Tillitsvalgt)

Men de har også et pågående forsøk på en annen avdeling. Til det sier den tillitsvalgte: «De er veldig fornøyde med det, men det er veldig unge arbeidstakere.» Lederen påpeker at denne ordningen har vist seg å være særlig gunstig for brukerne fordi det gir stabilitet for bruker og trygghet for de pårørende.

En annen kommune som har hatt langturnus, har fått avslag på dispensasjon fra Arbeidstilsynet. Lederen har disse refleksjonene rundt dette:

Vi utviklet en turnus som de ansatte ønsker, og som ivaretar klienten på en måte som både brukeren og de foresatte ønsker. Alt er egentlig helt perfekt. Det er en veldig bra plass å jobbe. De ansatte har en utrolig stabilitet, og det er lite sykdom, men det kolliderer med krav om lengde på arbeidstid og rommet mellom forskjellige arbeidsøkter. Vi har hatt dispensasjonsbehandling hos Arbeidstilsynet og fått avslag flere ganger. Med en gang det var helt endelig, så vi at det fikk betydning på den måten at det ble mer misnøye. Arbeidsmiljøet tapte på det. Mange ting ble straks mer vanskelig. Det er veldig synd. Lederen der måtte bruke en del energi på å overbevise de ansatte om at det er lovgiver som bestemmer. [...] Det er litt fortvilende. Og når det er så sterkt og klart ønsket blant de ansatte, da skjønner jeg ikke at man skal ri de kjephestene så hardt. (Tillitsvalgt)

Det påpekes også andre positive sider ved langturnus, og det handler gjerne om lavere sykefravær og lavere forbruk av vikarer:

[...] Der man har innført langturnus, har man sett positive tendenser på sykefraværet. Men jeg kan ikke si at det er årsaken, og jeg kan ikke si at de andre turnusene fører til økt sykefravær, eller om det har andre negative virkninger. Men der de har langturnus, har det positiv effekt. Om det er en kausaleffekt, det vet jeg ikke. Uansett er det positivt [...]. Langturnus: Jeg snakket med enhetsleder for 14 dager siden med tanke på sykefraværet fordi sykefraværet deres hadde gått ned med ca. 65 prosent de tre siste årene. [...] Det er mindre bruk av vikarer som gjør at arbeidsmiljøet blir

stabil. Hun sier at de ser positive ringvirkninger hele veien. Mindre turnover fordi folk blir mindre sliten. (Leder)

[...] Langturnus koster litt mer, men vi har tjent mer enn det koster, fordi vi har lavere sykefravær, vi har høyere stabilitet, man vet hvem man går på vakt med. (Leder)

Sitatene viser et bilde som samsvarer godt med evalueringen av Bergen kommunes forsøk med ulike langturnuser (Moland & Bråthen 2012b). Det er mange ulike forhold som bidrar til om en turnusløsning fungerer bra eller ikke på et arbeidssted. Løsninger tilpasset lokale forhold framstår imidlertid som en forutsetning for suksess:

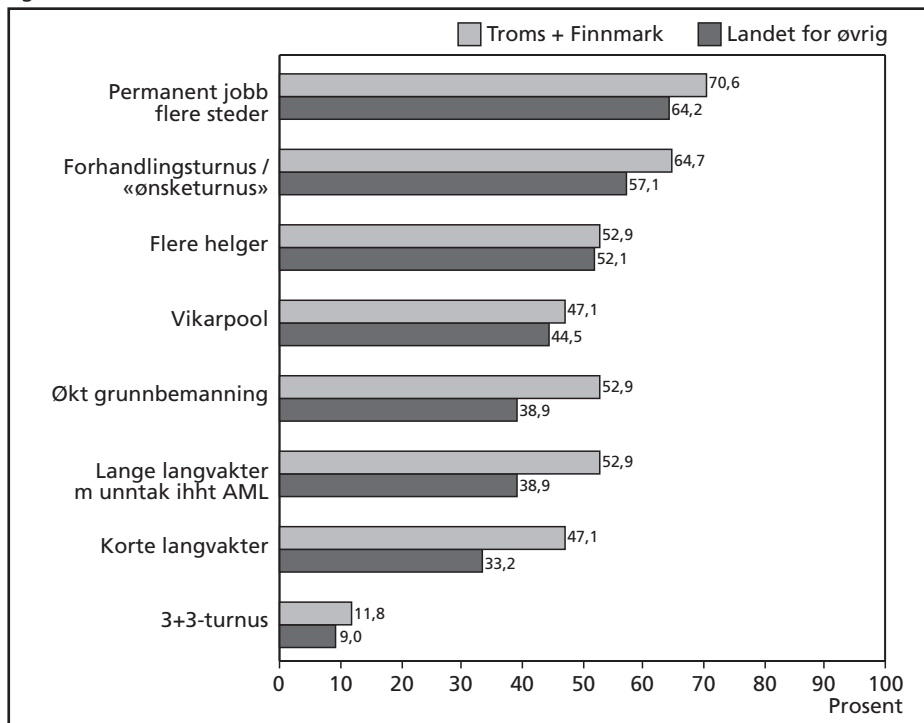
[...] Vi har prøvd ulike modeller, og noen steder virker det, og andre steder virker det ikke. Det er sammensatt. Det er mange ting som påvirker hvorfor det virker noen steder og ikke andre, slik som kulturer, arbeidsmiljø og sammensetningen mellom mennesker. Også i forhold til deres privatliv – er du enslig – med eller uten barn – påvirker også hvordan du kan fungere optimalt i jobbsammenheng. (Tillitsvalgt)

I rapporten *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* (Moland & Bråthen 2012) gjennomgås en rekke tiltak som en har antatt kunne ha effekt på stillingsstørrelse. Flere av tiltakene, for eksempel ønsketurnusordninger, viste seg å ikke ha noen effekt. 3 + 3-turnusen ble regnet som for dyr selv om denne hadde god effekt på stillingsstørrelsen. Det samme mente mange om økt grunnbemanning og vikarpool. En av hovedkonklusjonene var at kommuner med høye tall på stillingsstørrelse hadde prøvd ut mange forskjellige tiltak

Om en gjør de samme kjøringene som i den nevnte rapporten fra 2012, men skiller ut kommunene i de to nordligste fylkene⁵⁵ fra landet for øvrig, ser vi at kommunene i nord jevnt over har prøvd ut noe flere tiltak. Dette virker rimelig, tatt i betraktning av at store stillinger har vært et virkemiddel i rekrutteringen av kompetent arbeidskraft. Når kommunene så har fått en personalgruppe med store stillinger, må en rimeligvis prøve ut ulike organisatoriske virkemidler for å disponere arbeidskraften på en rasjonell måte.

⁵⁵ Vi har slått sammen Finnmark og Troms fordi Finnmark alene har lav N i utvalgsundersøkelsen. Antall svar (N) for de to nordligste kommunene er på 17. Det utgjør ca. halvparten av kommunene.

Figur 7.1 Har kommunen prøvd ut noen av de følgende tiltakene som ledd i arbeidet for å redusere omfanget av uønsket deltid / øke andel heltidsstillinger? N, alle = 264. N, Finnmark og Troms = 17.



7.3 Andre mulige forklaringer

Det framkommer ingen tiltak som ikke er kjent fra før i denne undersøkelsen, så hvorfor finnmarkskommunene ved hjelp av velkjente tiltak i mye større grad enn gjennomsnittskommunen i Norge tilbyr sine ansatte heltidsstillinger, må forklares med flere faktorer. Kanskje kan en finne noe av svaret i historien, i kommunenes geografiske plassering, i kommunenes størrelse og i lokale kulturer og normer?

Stedets betydning for valget av heltid eller deltid – smått kan være godt

Forskjellen i størrelse på casekommunene er stor og varierer fra om lag 1000 innbyggere til 10 000 innbyggere. De fleste av kommunene er fraflyttingskommuner, og flere sliter med lave fødselstall og høy gjennomsnittsalder i befolkningen. De aller minste kommunene har et svært begrenset lokalt arbeidsmarked, og en generell mangel på

arbeidstakere. Dette kan ha bidratt til å utvikle heltid som norm for å få tjenestene til å gå rundt. En har rett og slett måttet mobilisere det en har av arbeidskraft.

Flere av våre informanter påpeker at grunnen til at de har lyktes i stor grad med mange heltidsstillinger, blant annet er «små forhold» i kommunen. Små forhold knyttes til mindre byråkrati og kort vei mellom politikere og ansatte og innbyggere/pårørende. Kort vei til makten innebærer større påvirkningsmuligheter. Dette peker også Munkejord på i sin avhandling *Hjemme i nord*. Hun viser til at lokalsamfunnets gjennomsiktighet og den kompakte bystrukturen som preger finnmarkskommunene etter andre verdenskrig, åpner for makt og innflytelse hos innbyggerne (Munkejord 2009). I våre intervjuer understrekes det av de fleste at alle kjenner alle, og at veien til makta derfor er kortere enn for innbyggerne i store kommuner. Dårlige arbeidsforhold eller kvalitativt dårlige tjenester kan nok derfor politikerne i mindre grad enn i store kommuner komme seg unna med. Samtidig kan ønsket og presset om heltid lettere formidles til kommunens politikere:

Tror generelt at det er lettere i små kommuner å få gehør med administrasjon og politikere fordi vi jobber tett sammen og ser ganske lett hverandres utfordringer. Enkeltmennesket og de utfordringer vi håndterer, er også ofte veldig kjent i lokalsamfunnet. Goodwill er ofte lett å få på grunn av dette. Mulig det også er lettere for pårørende og andre å påvirke politikere og/eller administrasjon direkte. Jeg tror også at vi klarer å være mer fleksible fordi vi er små. (Leder)

Ansatte i større kommuner og byer har noen strukturelle utfordringer som kan bidra til mer opplevd stress hos innbyggere og til større logistikkutfordringer enn en opplever på små steder. Tiden en bruker til og fra barnehage, kan fort bidra til utfordringer for foreldre i fulle stillinger, generell tid brukt til ulike former for kjøp spiser også av døgnetimer. I det hele tatt så er det mye tid som går til spille i store byer, og som skaper stress for mange mennesker og da særlig småbarnsforeldre. Slike strukturelle utfordringer kan bidra til deltidvalg som ikke nødvendigvis er ønsket, men som velges for å få livet til å gå i hop. Denne type problemstillinger er det mange som ikke opplever i finnmarkskommunene, og en kan tenke seg at dette slår positivt ut for kvinners heltidsvalg.

Går vi til PAI-tallene og sammenlikner kommunistørrelse og stillingsprosent, får vi bekreftet at svært mange av de kommunene som har størst stillingsstørrelse, er små, og at de store kommunene er underrepresentert. Blant de 70 kommunene med høyest gjennomsnittlig stillingsprosent blant ansatte i pleie- og omsorgssektoren har kun seks kommuner mer enn 10 000 innbyggere.⁵⁶ Det burde ha vært 18 i og med at kommuner med mer enn 10 000 innbyggere utgjør ca. 25 prosent av antall kommuner totalt. Å være liten kommune er imidlertid ikke noen garanti for store stillinger. For blant de kommunene som har flest små stillinger, er det også ganske mange små kommuner.

⁵⁶ Disse seks kommunene med mer enn 10 000 innbyggere er nr. 18, 31, 41, 44, 56 og 65 på en liste som rangerer kommunene etter gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren.

Normer, verdier og likestilling?

Normer og verdier

Munkejord (2010:50) mener at deltidsarbeid må ses i sammenheng med det lokale arbeidsmarkedet i kombinasjon med lokal kjønning av arbeidsoppgaver og stillinger. Munkejord undersøker særlig deltidsarbeid og mener dette oppfattes som normen i noen finnmarkskommuner. Hennes funn skiller seg dermed fra finnmarkskommunene i denne undersøkelsen hvor heltidsarbeid i større grad ses på som normen i arbeidslivet generelt, inkludert i pleie- og omsorgssektoren. I denne undersøkelsen har vi ikke intervjuet de ansatte, og vi har dermed ingen informasjon om hvorfor de jobber heltid eller deltid, men det finnes flere undersøkelser som har sett nærmere på begrunnelser for valg av deltid (Moland, Andersen & Bråthen 2013). En av de tillitsvalgte hadde for øvrig følgende refleksjoner om hvorfor det er flere i heltidsstillinger i kommunene i Finnmark:

[...] Det handler kanskje også om sosiale mønstre? Hvis man sammenlikner sørlandskysten med finnmarkskysten, så er det et litt annet kjønnsrollebilde. På sørlandskysten så skal kvinner være hjemme og passe barn. På finnmarkskysten så er vi mer selvstendige individer. Hehe! (Tillitsvalgt)

Normer og kulturer utvikler og setter seg som praksiser over tid. Elstad (2004) påpeker at en av de viktigste forskjellene for kvinners liv langs kysten i Nord-Norge og gårdene i innlandet var at de fleste av de arbeidsføre mennene i Nord-Norge var borte på fiske i lange perioder i strekk, og at dette innebar at kvinnene måtte ta på seg mer tradisjonelle mannsoppgaver i disse periodene. Denne glidningen i arbeidsoppgaver bidro til å utfordre normene for typisk kvinnearbeid og mannsarbeid. Den aktive rollen kystkvinnene hadde er en forklaring på at disse kvinnene tidlig fikk lønnet arbeid utenfor hjemmet. Munkejord (2009:38-39) forklarer det på denne måten: «kjønnsrelasjoner produseres og reproduseres på ulike måter på forskjellige steder» og at «dette innebærer at sted og kjønn er gjensidig konstituerende, slik at forestillinger om «mannlighet» og «kvinnelighet», samt hva som forventes av kvinner og menn, blant annet i relasjon til arbeidsmarkedet, vil variere stedlig».

Det kan ha bidratt til at kvinnene i Finnmark fikk en særlig selvstendig rolle i en tid hvor patriarkatet generelt sto sterkt. Kanskje var det denne selvstendigheten som kom til uttrykk ved kommunevalget i 1907⁵⁷ hvor kvinnene i Finnmark hadde mye

⁵⁷ I 1901 ble det innført begrenset kommunal stemmerett for kvinner, det vil si kvinner som betalte skatt over en viss størrelse, eller som var gift med menn som gjorde dette. Men allerede i 1833 hadde enker stemmerett ved kommunevalg. (http://no.wikipedia.org/wiki/Kvinnelig_stemmerett, http://www.apolon.uio.no/artikler/2013/1_stemmerett.html)

høyere valgdeltakelse enn gjennomsnittet i resten av landet? Særlig Vardø og Hasvik skilte seg ut⁵⁸.

Det *kan* være slik at stedets kultur bidrar til å forklare noe av forskjellene mellom for eksempel Finnmark og Aust-Agder, men tar vi utgangspunkt i statistikken (kap. 4), så viser den at det er relativt like mange kvinner i Aust-Agder som i Finnmark som jobber i store stillinger. Det er innenfor sektoren pleie og omsorg en finner de store forskjellene. Det må derfor være flere og/eller andre forklaringer på disse forskjellene.

Likestilling

Med bakgrunn i SSBs likestillingsindeks har Norut på vegne av Finnmark fylkeskommune utarbeidet en indeks over finnmarkskommunene og funnet at 14 av 19 finnmarkskommuner ligger over landsgjennomsnittet hvis en ser på kjønnslikestilling.⁵⁹ Vadsø, Nesseby, Sør-Varanger, Vardø, Karasjok og Gamvik var blant de mest kjønnslikestilte i landet i 2009, og Vadsø var landets mest likestilte kommune samme år. En av forklaringene på kjønnslikestillingen er at det er små brutto lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i fylket. Dette kan forklares med at Finnmark er det fylket med minst lønnsforskjeller i yrkesdeltakelse samtidig som det er det fylket med minst forskjeller i arbeidstid (sammen med Oslo og Akershus) mellom kvinner og menn (Norut 2010a, Nilssen & Lie 2010:12:58). Munkejord (2009, 2010) påpeker også at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i Finnmark er mindre enn landsgjennomsnittet, og at dette kan ha å gjøre med at en del menn i fylket har mer sesongbetont arbeid med perioder uten inntekt, og at kvinnene i større grad er i (offentlig) heltidsjobb med stabile inntekter. Hvis en ser på gjennomsnittlig bruttoinntekt fordelt på kjønn – så har menn i våre casekommuner gjennomgående høyere lønn enn kvinnene. Samtidig var menns gjennomsnittlige bruttoinntekt i Finnmark i 2008 betydelig lavere enn landsgjennomsnittet, mens kvinnenes bruttoinntekt i Finnmark var omtrent på snittet for kvinnene i resten av landet (Norut 2010c, Nilssen & Lie 2010:58)⁶⁰. Forskning viser at når kvinners inntekt er høyere enn eller mer lik mennenes, så øker tendensen til jevnere arbeidsdeling i hjemmet (Hansen & Slagsvold 2012).

Ser en på landet under ett, så er Finnmark på tredjeplass etter Oslo og Akershus når det gjelder kjønnslikestilling, mens de minst kjønnslikestilte kommunene i hovedsak

⁵⁸ <http://www.svk.no/foredrag-fredrikke-marie-qvam-feminist-og-stemmerettsstrateg-med-forfatter-og-journalist-magnhild-folkvord-hovedbiblioteket-torsdag-14-mars-kl-19-00.5177488-17830.html>

⁵⁹ Kjønnslikestillingsindeksen omfatter barnehagedekning, kjønnsbalanse i arbeidsliv og utdanning, tidsbruk til arbeid og omsorg og fordeling av penger og politisk innflytelse (Norut 2010a).

⁶⁰ Gjennomsnittsinntekten for menn i Finnmark var nesten 78 000 kr lavere enn snittet for menn i resten av landet, mens differansen for kvinner i Finnmark var kun 4200 kr lavere enn for snittet for kvinnene i resten av landet (Nilssen & Lie 2010:58).

befinner seg på Sør- og Vestlandet og særlig i Agder-fylkene, Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal (Norut 2009).

Denne statistikken og den tillitsvalgtes spekulasjoner på forrige side faller for øvrig sammen med bildet som er skapt av sørlandsregionen, og som til en viss grad medfører riktighet. En undersøkelse fra Universitetet i Agder finner at andelen likestillingskonservative menn og kvinner er høyere i Agder⁶¹ enn gjennomsnittet for resten av landet. Andelen likestillingskonservative kvinner er lavere enn andelen likestillingskonservative menn. Regionen er preget av et tradisjonelt kjønnsrollemønster hvor kvinner i større grad enn landsgjennomsnittet velger å være helt eller delvis hjemme med barn. Det ser ut til at kvinner her i mindre grad enn i resten av landet prioriterer karriere og jobb, og at familien og barna prioriteres høyere. Det innebærer blant annet at deltidsarbeid velges framfor heltid når barna er små (Ellingsen & Lilleaas 2010).

Dette understøttes også av kontantstøttebruken. Bakken og Myklebø (2010:IV) viser at kontantstøtten i størst grad benyttes av foreldre med lav inntekt. Jo høyere inntekt og utdanning mor har, desto svakere er tilbøyeligheten til å velge full kontantstøtte. Størst er bruken av kontantstøtte i jordbruks- og fiskeyrker og yrker uten krav til utdanning. Dette er faktorer som skulle tilsi at Finnmark er storbruker av kontantstøtte. I stedet er det omvendt. Finnmark er det fylket der færrest tar ut kontantstøtte. Aust-Agder ligger derimot nesten på toppen. Aust-Agder er også et fylke med lav barnehagedekning. Dette at Finnmark på tross av typiske kontantstøttetrekk er det fylket hvor kontantstøtten blir minst brukt, bidrar til å understøtte «at det er noe» med kvinnene i Finnmark.

Individuelle preferanser kan gjenspeiles i det lokale arbeidsmarkedet ved at arbeidsgivere i større grad utlyser deltidsstillinger for å lokke til seg arbeidskraft som en antar ellers ville valgt å være hjemme på heltid. Flere undersøkelser viser at betydelig flere deltidsansatte i kommunesektoren begrunner valget av deltid med ønsket om mer fritid enn det ansatte i andre bransjer gjør, og dette blir blant annet forklart med kulturelle forskjeller og forklaringer knyttet til rekrutteringen til ulike yrker (Moland 2008; Moland & Gautun 2002; Moland & Egge 2000). Mulighetene for deltidsarbeid innenfor en sektor eller et yrke bidrar til å tiltrekke seg en selektert gruppe av individer som ønsker å jobbe deltid, eller som ønsker å ha muligheten for å jobbe deltid (Abrahamsen & Høst 2005). Det er kanskje en slik seleksjonsmekanisme vi finner innenfor pleie- og omsorgssektoren i Aust-Agder. Dette vil da være kvinner klassifisert i Hakims gruppe 2 eller 3. Gruppe to er kvinner med adaptive preferanser som ønsker å kombinere arbeid og familie, mens den tredje gruppen er kvinner som først og fremst ønsker å være hjemme med barna.

Deltid kan være resultatet av en kombinasjon av tradisjonelle individuelle valg og strukturelle føringer som forsterker hverandre gjensidig. I Finnmark kan det derimot

⁶¹ Rogaland og Oppland er også mer likestillingskonservative enn resten av landet.

se ut til at de individuelle valgene i sterkere grad er knyttet til ønsket om heltid, og at arbeidsgiver i større grad både ønsker, men ikke minst praktiserer heltid. Forenklet kan en si at arbeidslinja ser ut til å stå relativt sterkt i pleie- og omsorgssektoren i finnmarkskommunene. Dette kan muligens knyttes til historiske og kulturelle årsaker.

Finland og heltidsarbeid blant kvinner

Undersøkelser i Norden om heltids- og deltidarbeid viser at Finland skiller seg fra de andre nordiske landene når det kommer til kvinner i heltidsarbeid. Normen for kvinner i helse- og omsorgssektoren i Finland er heltid. Historisk forklarer en dette med sysselsettingstradisjoner – at kvinnene i Finland tidligere enn kvinnene i resten av Norden deltok i arbeidslivet, og at landet i større grad hadde behov for disse kvinnenes arbeidskraft (Nätti 1995 & Kauhanen 2008 i Nicolaisen 2011). Andelen kvinnelige sysselsatte i de andre nordiske landene var på høyde med Finland på begynnelsen av 1990-tallet, men mens kvinners sysselsetting i Finland fremdeles var kjennetegnet av heltidsarbeid, var kvinners sysselsetting i resten av Norden kjennetegnet av deltidarbeid. Forklaringer på disse forskjellene har blant annet vært knyttet til økonomiske forhold. Levestandarden og lønnsnivået i Finland var lavere enn i de andre nordiske landene, og dette var et insentiv for heltidsarbeid blant kvinner. En annen begrunnelse har vært tradisjonen for å eie egen bolig i Finland. Kostnadene knyttet til kjøp av egen bolig har vært høye, og dette har vært nok et insentiv for kvinners valg av heltidsarbeid i Finland. Mulighetene for å velge deltid har dermed vært mindre enn for kvinnene i de andre nordiske landene. Rantalaiho⁶² har påpekt at det er forskjeller i politikken rundt foreldreskap og likestilling i Norge og Finland. Norsk politikk om foreldreskap og likestilling rettes hovedsakelig mot familien og hjemmet (jf. for eksempel kontantstøtteordningen), mens finsk politikk rundt foreldreskap og likestilling i større grad rettes mot arbeidslivet.

Sammenliknet med Norge har Finland høyere forekomst av turnus, og det er flere som jobber fulltid eller mer. Deltid er mer vanlig for kvinner med barn i begge land, men det er en vanligere løsning i Norge enn i Finland. Det er noen forskjeller mellom årsakene til at norske og finske kvinner jobber deltid. I Finland er de to viktigste årsakene at en ikke får fulltidsarbeid (32 prosent), eller at en er student (32 prosent). Omsorg for barn som årsak til deltidarbeid er det kun 6,5 prosent som svarer. Til sammenlikning svarer om lag 20 prosent av norske kvinner at deltidarbeidet er ufrivillig, men rundt 18 prosent oppgir at omsorg for barn er viktigste årsak til at de jobber deltid (Kauhanen 2008:224). For en utdypning, se Moland 2013.

Et lands familie- og omsorgspolitikker vil ha betydning for kvinners deltakelse i arbeidslivet. I Norge har kvinner høy arbeidsdeltakelse, men om lag 40 prosent av norske kvinner velger å jobbe deltid. De fleste av disse oppgir at det er frivillig deltid. Norsk omsorgspolitikker åpner via lovverket for en kombinasjonsløsning hvor foreldre,

⁶² <http://kilden.forskningsradet.no/c17251/artikkel/vis.html?tid=75011>

oftest kvinner, kan kombinere arbeid med omsorg for familien. I Finland derimot er slike kombinasjonsløsninger lite vanlige ettersom det ikke er tradisjon for deltidsarbeid i landet. Der blir valget mer enten–eller, forstått som heltidsarbeid *eller* hjemmeværende, framfor et både–og, forstått som deltidsarbeid som i Norge.

Heltid avler heltid

En rekke studier har vist at deltid på en arbeidsplass har lett for å avle mer deltid på samme arbeidsplass. Dette henger dels sammen med hvordan arbeidet og arbeidstiden er organisert, og dels med normer. Aasbø (2009) og Nicolaisen og Bråthen (2013) har beskrevet hvordan enkelte yrkesgrupper i bestemte bransjer har utviklet normer for å jobbe deltid. Men normer for deltid må også ses i sammenheng med arbeidsgivers måte å organisere arbeidet på og arbeidstidsorganiseringen i virksomheten. Dette vil ofte gjelde for sykepleiere og hjelpepleiere hvor nyansatte rekrutteres inn i en deltidskultur (Moland 2013:28f; 98f), og der enkelte velger disse helsefaglige utdanningene nettopp for å kunne jobbe deltid (Høst & Abrahamsen 2005). En opplever altså allerede i utdanningsløpet en seleksjon av framtidige arbeidstakere som har preferanser i retning av deltidsarbeid.

Andre studier har vist at et system med stillingshjemler innenfor de vanligste turnus-systemene i døgkontinuerlig helse-, pleie- og omsorgstjenester lett produserer flere deltidsstillinger som følge av at enkelte velger å jobbe deltid. Dette er gjerne beskrevet som at ønsket deltid for noen skaper uønsket deltid for andre (Olsen 2002; Moland & Bråthen 2012; Olberg & Nicolaisen 2013). I de samme systemene er det også vanlig at heltid for noen få betinger mange små stillinger for andre. Dette skyldes «turnus-trollet» (Amble 2008:2) og organiseringen av helgearbeid med få heltidsansatte og håndteringen av sykefravær med mange ekstravakter som beskrevet tidligere.

Når noen av lederne i denne undersøkelsen påpeker at flere kunne hatt større stillinger hvis færre hadde ønsket redusert stilling, viser det at heller ikke finnmarkskommuner er fri for hjemmels- og helgeproblematikken. Alt i alt virker det imidlertid som at finnmarkskommunene i liten grad sliter med at ønsket deltid fører til uønsket deltid og mange små stillinger. Tvert imot har vi sett tall fra finnmarkskommunene som viser at store stillinger og heltidsarbeid er nesten like vanlige i pleie- og omsorgssektoren som i kommunen for øvrig. Hvis den lokale kulturen har heltidsarbeid som norm, vil rimeligvis både ledere og ansatte strekke seg langt for å innfri forventninger om store stillinger. Dermed må en anta at også mye heltid avler mer heltidsarbeid, og det er kanskje dette en opplever i finnmarkskommunene. Med andre ord: Har en først etablert en heltidskultur, så vil både ledere, tillitsvalgte og ansatte lettere bidra til å opprettholde denne ved å organisere arbeidet slik at store stillinger er mulig. Men hva er bakgrunnen for denne heltidsnormen som vi finner i Finnmark?

7.4 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at det betydelige omfanget av heltidsstillinger i finnmarkskommunene i stor grad ser ut til å ha en todelt beveggrunn. Fra et arbeidsgiverperspektiv ser det ut til at det er motivert av for det første langvarige rekrutteringsutfordringer i pleie- og omsorgssektoren og for det andre vektleggingen av kvalitet i tjenestene. Det ser i mindre grad ut til å være motivert ut fra holdninger til heltidsarbeid som norm.

Særlig sykepleierne har heltidsstillinger og ønsker i stor grad heltid. Dette kan knyttes til sykepleierens forhandlings situasjon. Arbeidsgivers rekrutteringsutfordringer har over år gitt sykepleierne makt til å kreve heltidsstillinger. Heltidsnormen har i mye større grad «satt» seg for sykepleierne enn for hjelpepleierne. For hjelpepleierne har kommunene i mindre grad hatt en policy for store/hele stillinger, og dette kan forklares ved at kommunene har hatt en større arbeidskraftreserve i denne gruppen, og at hjelpepleierne som gruppe i større grad har ønsket å jobbe i redusert stilling.

Heltid er en av flere attraksjonstiltak kommunene tilbyr. Disse tiltakene, slik som høyere lønn, direkte innplassering i lønnsstiger, stipendordninger, lengre ferie og betalt etter-/videreutdanning, framstår som en pakke hvor tiltakene i stor grad må ses i sammenheng med hverandre: Særlig etter- og videreutdanning for de ansatte ser ut til å være et viktig tiltak for at de ansatte skal tilbys store eller hele stillinger. Heltidsstillinger framstår mer som en positiv bieffekt av kompetansetiltak enn at det har vært et hovedmål med tiltakene.

Det er særlig kombijobbing og arbeid oftere enn hver tredje helg (hinkehelger) som har bidratt til at arbeidsgiver kan tilby sine ansatte store deltidstillinger eller hele stillinger. De fleste kommunene har valgt å basere mer helgearbeid på frivillighetsprinsippet, mens en kommune har valgt å fordele helgebelastningene på flere ansatte.

Vikarpool blir ikke vurdert av kommunene som å være et viktig virkemiddel for flere heltidsansatte, mens økt grunnbemanning og omgjøring av vikarmidler til faste stillinger oppgis i større grad til å bidra til hele stillinger.

Langturnus er den turnusløsningen som møter størst motstand blant de intervjuede, primært fra tillitsvalgte, men også fra noen ledere. Samtidig medgir de at ansatte og brukere er svært fornøyde med denne formen for turnus. Flere mener også å se positive effekter på sykefraværet der en har forsøkt dette.

Kan sted og normer bety noe for synet på heltidsarbeid som norm? Vi har ikke intervjudata for dette, men undersøkelser viser at finnmarkskommunenes gjennomsiktighet og kompakte bystruktur har åpnet for makt og innflytelse hos innbyggerne. Små forhold i kommunen gir mindre byråkrati og kort vei mellom beslutningstakere og ansatte/innbyggere. Likestillingen ser også ut til å stå særlig sterkt i finnmarkskommunene, og finnmarkskvinnens inntekt ser ut til å spille en større rolle for den samlede familieøkonomien enn den gjør i mange andre kommuner. Dette kan være en forklaring på kvinners heltidsarbeid i disse kommunene. Oppsummert kan vi si at i Finnmark ser det ut til at de individuelle valgene i sterkere grad er knyttet til ønsket om heltid, og at arbeidsgiver i større grad både ønsker, men også praktiserer heltid. En kan anta at mye heltid avler mer heltidsarbeid.

8 Heltidskulturen i Finnmark

Utgangspunktet for denne studien var tall som viste at finnmarkskommunene har flere store og hele stillinger enn landet for øvrig. I oppsummeringen spør vi først om dette er blitt bekreftet i denne studien. Dernest stopper vi opp og ser på om de forskjellene vi finner, har med spesielle rammebetingelser eller holdninger å gjøre. Til slutt sammenfatter vi tiltakene finnmarkskommunene eventuelt har iverksatt, før vi til slutt spør om vi har funnet en heltidskultur i Finnmark.

8.1 Heltid–deltids-tallene: Finnmarkskommunene *er* annerledes

Kommuner i Finnmark har flere heltidsstillinger

Denne undersøkelsen har bekreftet tidligere studier av omfanget av heltidsarbeid i kommunesektoren generelt og i pleie- og omsorgssektoren spesielt: Finnmarkskommunene *er* annerledes. De har 45 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren, og dette er om lag dobbelt så mange som mediankommunen. Ser vi på heltidsandelen innenfor alle sektorene i kommunene, kan finnmarkskommunene skilte med 62 prosent heltidsansatte, mens mediankommunene har knapt 40. Vi har sett at forskjellene er store. I tabell 8.1 gjengir vi et utdrag av heltid–deltids-tallene.

Tabell 8.1 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse og heltidsandeler i Finnmark, Aust-Agder og hos Norges mediankommune. Kilde: PAI-registret 2012. Tall basert på kommunale gjennomsnittstall.

Ansettelse i pleie- og omsorgssektoren 2012	Kommuner i Finnmark	Kommuner i Aust-Agder	Mediankommunen
Gjennomsnittlig stillingsprosent	78,8	60,9	65,4
Andel heltidsansatte	45,5	17,7	22,3

Kommuner i Finnmark har større sysselsettingsgrad (større stillingsprosent)

Bildet av at finnmarkskommunene bruker en større andel av arbeidskraftens ressurser, får vi også bekreftet gjennom en langt høyere sysselsettingsgrad enn det som er det

vanlige i resten av Kommune-Norge. I pleie- og omsorgssektoren har kommunene i Finnmark en gjennomsnittlig stillingsprosent på litt under 80. Mediankommunen ligger på 65.

Mindre forskjell mellom pleie og omsorg og resten av kommunen

Når en sammenlikner stillingsstørrelser kommunene imellom, er forskjellene størst i pleie- og omsorgssektoren. Det er her vi først og fremst finner deltidskulturen, ikke i de andre sektorene. I Finnmark er pleie- og omsorgstjenestene mer lik de andre tjenestene i kommunen hva gjelder store deltidstillinger og heltidsstillinger.

8.2 Hva særpreger Finnmark?

Tre forhold særpreger Finnmark og bidrar til å forklare at kommunene har betydelig flere heltidsansatte enn landet for øvrig:

1. Etterspørselen fra arbeidsgiver etter heltidsansatte er større enn i andre norske kommuner. Dette kan i stor grad forklares med et stort rekrutteringsbehov av kompetent arbeidskraft.
2. Tilbudet av arbeidskraft som ønsker å jobbe heltid, er større i Finnmark. Her finnes relativt sett flere kvinner som både ønsker og trenger en full stilling fordi kvinnenes inntekt er viktig for den samlede familieøkonomien. Det ser ut til å være trekk ved finnmarkskulturen som fremmer kvinners sysselsetting.
3. Det tredje forholdet følger av de to første: nemlig en organisasjonskultur for å muliggjøre partenes behov for store stillinger, blant annet ved å prøve ut ulike måter å organisere arbeidet på.

Arbeidsgivers behov for arbeidskraft

På grunn av liten arbeidskraftreserve har kommunene store utfordringer med å rekruttere nok og kompetent arbeidskraft. Dette framstår som et insentiv til å utnytte hver ansatts arbeidspotensial best mulig, noe som forsterker arbeidsgivers ønsker om heltidsansettelser: En kan i mindre grad tillate seg å la den kvalifiserte arbeidskraften jobbe deltid.

Dertil kommer at skal en klare å rekruttere og beholde medarbeidere med viktig kompetanse, så må disse tilbys full stilling. Lokal arbeidskraft framstår som den mest stabile arbeidskraften, og å tilby de unge kun en deltidjobb bidrar til å øke fraflyttingen.

Finnmarkskommunene har mange tilflyttere⁶³, både norske og utenlandske. Disse utgjør en nødvendig arbeidskraft, og disse krever fulle stillinger. Dermed blir å ha en stor andel heltidsstillinger en viktig del av arbeidsgiverpolitikken for at kommunene skal kunne løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Blant de mange elementene som er med på å forklare heltidsandelen i Finnmark, framstår arbeidsgivers rekrutteringsbehov som en av de tre viktigste drivkreftene. Sagt på en annen måte: Etterspørselen fra arbeidsgiver etter heltidsansatte er større enn i andre norske kommuner.

Rimelig arbeidskraft har mindre betydning

Kommunene i Finnmark (og Nord-Troms) er fritatt for arbeidsgiveravgift. Dette er ment som stimuleringsiltak, blant annet for å sikre kompetent arbeidskraft og for å utvikle gode fagmiljøer. Vi vet ikke helt konkret hvordan disse midlene som ellers skulle ha gått til arbeidsgiveravgift, er brukt. Noen av midlene kan ha vært brukt til å gi større stillinger eller flere stillinger enn det større og sentrale kommuner kan tillate seg med tilsvarende arbeidsmengde. Noe går til rekrutteringstiltak og lønn. Trolig går også noe til å kompensere for høyere driftskostnader som følge av de geografiske forholdene.

Vi har sammenliknet stillingsstørrelser og avgiftsnivå og sett at kommuner med lavt avgiftsnivå ofte har høyere stillingsstørrelser enn kommuner med høyt avgiftsnivå. Lavt avgiftsnivå er imidlertid ingen garanti for høye stillinger. Variasjonsbredden, det vil si forskjellene mellom kommunene innenfor en avgiftsgruppe, er større enn forskjellene mellom avgiftsgruppene. Troms fylke har seks kommuner som er fritatt fra arbeidsgiveravgiften. Disse er imidlertid ikke blant de kommunene i fylket som har flest heltidsansatte og ansatte i store deltidstillinger.

Dette indikerer at de økonomiske fordelene ved å være innenfor tiltakssonen i nord har liten effekt på stillingsstørrelsene i kommunesektoren. Derimot kan det virke som at det store flertallet av kommuner i Troms har noe til felles med kommunene i Finnmark som virker gunstig for opprettelsen av store stillinger, enten det er rekrutteringsutfordringer som vist over eller trekk ved arbeidstakerne som vi beskriver under.

Arbeidstakers ønske og behov for heltidsarbeid

Den kompetente arbeidskraften i Finnmark som krever full stilling, møter en arbeidsgiver som vil strekke seg langt for å imøtekomme dette, rett og slett fordi arbeidsgiver trenger arbeidskraften. Men det er også slik at kommunale arbeidsgivere i Finnmark i større grad enn i andre fylker møter arbeidstakere som ønsker og trenger full stilling. Arbeidsgiver er med andre ord flinkere til å tilby større stillinger, noe som rimeligvis er en forutsetning for at ansatte skal få større stilling.

⁶³ I 2011 hadde Finnmark 1953 tilflyttere fra andre fylker og 1295 fra utlandet, tilsvarende utflyttingstall var henholdsvis 2602 og 406. Dette gir en netto tilflytting på 242. Kilde SSB: <http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-086.html>

Finlandsanalogien

På samme måten som Finnmark skiller seg ut i Norge, skiller Finland seg ut i Norden ved å ha flere kvinner i heltidsarbeid. Normen for kvinner i helse- og omsorgssektoren i Finland er heltid. Dette forklares blant annet historisk med sysselsettingstradisjoner – at kvinnene i Finland tidligere enn kvinnene i resten av Norden deltok i arbeidslivet, og at landet i større grad hadde behov for disse kvinnes arbeidskraft. Dette er en beskrivelse som også kan være dekkende for Finnmark, selv om det er litt igjen før en kan si at normen for kvinner i helse- og omsorgssektoren i Finnmark er heltid.

Levestandarden og lønnsnivået i Finland var lavere enn i de andre nordiske landene, og dette var et insentiv for heltidsarbeid blant kvinner. Tilsvarende er lønnsnivået i finnmarksbefolkningen lavere enn i Norge for øvrig. Yrkesdeltakelsen og lønnsforskjellene mellom kjønnene er også mindre i Finnmark. Dette indikerer at kvinners inntekt i Finnmark betyr mer for familiens samlede økonomi enn den gjør mange andre steder i landet. Kvinners arbeidsdeltakelse kan være basert på et ønske om å jobbe heltid ut fra faglige eller sosiale ønsker, men også ut fra en situasjon der dette er økonomisk nødvendig.

Mye av den frivillige deltiden blir av norske kvinner begrunnet med omsorg for familien. I Finland er dette en uvanlig begrunnelse for deltid. Norsk omsorgspolitikken åpner for en kombinasjonsløsning hvor foreldre, oftest kvinner, kan kombinere arbeid med omsorg for familien. I Finland er derimot slike kombinasjonsløsninger lite vanlig fordi de ikke har en tradisjon for deltid, dette til tross for at landet i stor grad legger til rette for individuell valgfrihet: 1) Finske småbarnsforeldre kan velge fortsatt ulønnet permisjon etter endt svangerskapspermisjon og kontantstøtte (hemvårdsstöd) fram til barna er tre år⁶⁴. 2) Finske småbarnsforeldre kan velge et kommunalt omsorgstilbud eller 3) en kan velge et privat omsorgstilbud hvor staten gir en økonomisk kompensasjon (NOU 2010: 8:62; Social och hälsovårdsministeriet 2013:25). Ved arbeidstidsforkorting ved omsorg av barn under tre år kan en motta noe omsorgspenger, men en vil kun få dette for ett barn (Social och hälsovårdsministeriet 2013:22). Dette kan tyde på at en i Finland, oftere enn i Norge, er hjemme med de minste barna (i opptil to år), og at en i større grad enn i Norge velger *enten* heltidsarbeid *eller* å være hjemme med barna på fulltid framfor deltid.

Med god barnehagedekning kunne norske kvinner strengt tatt hatt en høyere sysselsettingsgrad enn 65 prosent og enda høyere stillingsstørrelser for dem som jobber i kommunesektoren. Siden de ikke har det, er det nærliggende å nedtone tradisjoner og lokalsamfunnskultur noe som er den sentrale begrunnelsen når vi skal forklare den høye andelen heltidsansatte kvinner i Finnmark.

⁶⁴ Om lag 38 prosent av finske småbarnsforeldre mottok kontantstøtte for barn fra null til to år i 2011, andelen som mottok kontantstøtte som hadde barn i alderen tre til seks år, var 11 prosent.

Sammenlikningen med Aust-Agder

På den annen side kan blant annet tallene for bruk av kontantstøtte understøtte teorien om en lokalsamfunnskultur som bygger opp under finnmarkskvinnenes høye yrkesdeltakelse. Høy bruk av kontantstøtte forekommer helst der familieinntekten og mors utdanning er lav. Dette tilsier høy kontantstøtte i Finnmark. I stedet er Finnmark det fylket som har lavest bruk av kontantstøtte (Bakken & Myklebø 2010). Dette skyldes trolig at mors inntekt har større betydning for familieøkonomien.⁶⁵ Lik lønn og lik yrkesdeltaking bidrar til at begge foreldre går raskt tilbake til arbeid etter en fødsel.

Omsorgsrasjonaliteten og kulturen for kvinners særlige ansvar i hjemmet har stått spesielt sterkt i Aust-Agder (Ellingsen & Lilleås 2010). Det er derfor heller ikke overraskende at Aust-Agder er helt i toppen i bruk av kontantstøtte.

Vi har sammenliknet kommunene i Finnmark og Aust-Agder langs flere variabler. Begge er kystfylker, og begge var tidligere preget av samfunn der menn var lenge borte og kvinner måtte ta ansvar for de tradisjonelt mannlige arbeidsoppgavene og egne oppgaver, noe som ifølge andre forskere (Munkejord 2009 & Elstad 2004) tilsier høy yrkesdeltakelse for kvinner. Fylkene har midlertid utviklet seg svært ulikt de siste generasjonene. Der veksten i velferdsstaten og velferdskommunene har åpnet opp for nye yrker og flere hundre tusen nye arbeidsplasser, har kvinnene i Aust-Agder i liten grad hevet seg på denne muligheten for lønnsarbeid. Dette tolker vi dels som uttrykk for sterke holdninger om å ville opprettholde et tradisjonelt kjønnsrollemønster der mannen er utearbeidende og hovedforsørgeren, mens kvinnen primært er hjemmearbeidende, og dels som uttrykk for at det ikke har vært økonomisk nødvendig for agderkvinner å ha

Tabell 8.2 Sammenlikning av Finnmark og Aust-Agder etter variabler med relevans for kvinners yrkesdeltakelse.

	Finnmark	Aust-Agder
Heltidsandel blant kommunalt ansatte kvinner	Høy	Lav
Gjennomsnittlig stillingsprosent blant kommunalt ansatte kvinner	Høy	Lav
<i>Sykefravær</i>		
Finnmark: mange kvinner og eldre arbeidstakere Aust-Agder: færre kvinner i arbeid	Høy	Lav
<i>Uførepensjonister</i>		
Finnmark: lavt blant de unge Aust-Agder: høyt blant de unge	Høy	Høy(ere)
Barnehagedekning	Høy	Lav
Bruk av kontantstøtte	Lav	Høy
Inntektsforskjeller mellom menn og kvinner	Små	Store
Tradisjonelle kjønnsrolleverdier (far jobber, mot steller hjemme)	Moderat	Høyt

⁶⁵ Utdypet i likestillingsavsnittet foran.

lønnet fulltidsarbeid. Det kan også handle om et annet verdisyn der en i mindre grad er opptatt av materiell velstand og dermed kan tillate seg å bruke mer tid på barn og familie (Ellingsen & Lilleaas 2010).

I og med at tidligere generasjoners kjønnsrollemønster fortsatt står sterkt i Aust-Agder, har også pleie- og omsorgstjenestene her tilpasset seg dette ved å tilby deltidarbeid («ekstern tilpasning»). Når både lokalsamfunnet i Finnmark har vært preget av kvinners heltidsarbeid, og kvinners inntekt betyr mer for familieøkonomien enn andre steder i landet, er det nærliggende å tro at dette vil gjenspeiles på det lokale arbeidsmarkedet, og at det bidrar til holdninger om heltid også blant arbeidsgivere.

I et pågående forskningsprosjekt Rege mfl. deltar i, og som undersøker om kjønnsrollemønstre innlært fra barndommen kan forklare noe av de kommunale forskjellene i kvinnenes heltidsarbeid, så finner en at det er en samvariasjon mellom partivalg ved stortingsvalg og heltidsarbeid blant kvinner⁶⁶. Jo flere SV-velgere det er i oppvekstkommunen, jo mer sannsynlig er det at kvinnene vil ende opp med heltidsarbeid i voksen alder, mens jo større andel KrF-velgere det er i oppvekstkommunen, jo mindre sannsynlighet er det for at kvinnene vil ende opp i heltidsarbeid som voksen (*Dagens Næringsliv* 30. august 2013:3). Disse funnene fattet vår interesse. Vi har derfor valgt å se på fordelingen av stemmer til Kristelig Folkeparti (KrF) og Sosialistisk Venstreparti (SV) i Aust-Agder og Finnmark ved stortingsvalget i 2009 samt fordelingen i casekommunene. Ved stortingsvalget i 2009 fikk SV 4,3 prosent av stemmene i Aust-Agder, mens KrF fikk 11,2 prosent. Til sammenlikning stemte 8,1 prosent SV og 2,8 prosent KrF i Finnmark. I våre casekommuner fikk AP desidert flest stemmer ved stortingsvalget i 2009, men hvis vi ser på fordelingen av stemmene til SV og KrF, så er SV større i alle casekommunene, og andelen KrF-velgere er svært lav i de fleste kommunene:

Tabell 8.3 Fordeling av stemmer hos casekommunene ved stortingsvalget 2009. Prosent.

Kommune	Sosialistisk Venstreparti	Kristelig Folkeparti
Aust-Agder fylke	4,3	11,2
Finnmark fylke	11,2	2,8
Vadsø	11,1	2,7
Hammerfest	6,4	1,9
Nordkapp	9,6	1,2
Lebesby	6,8	4,0
Gamvik	5,8	2,3
Berlevåg	6,4	0,9
Båtsfjord	4,0	0,9

Kilde: http://www.regjeringen.no/krd/html/valg2009/bs2_20_28.html

⁶⁶ De benytter registerdata fra Statistisk sentralbyrå for alle mennesker født i Norge mellom 1960 og 1974.

KrF har vært en varm forkjemper for kontantstøtteordningen, som er en ordning som bidrar til å befeste det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret hvor det (oftest) er mor som er hjemme med barna, mens SV har kjempet for større likestilling mellom kjønnene blant annet ved hjelp av fedrekvoter. Partipreferanse *kan* bidra til å forklare noe av forskjellene mellom Finnmark og Aust-Agder når det gjelder kvinnes valg av tilknytning til arbeidslivet via heltid eller ulike deltidsløsninger.

Arbeid med heltid–deltids-problematikken

Forankring av heltidsmål

Klare målformuleringer forankret i strategidokumenter med tilslutning fra politisk og administrativ ledelse og fagforeningene er blant suksesskriteriene for god måloppnåelse (Moland & Bråthen 2012). For å nå et så uvanlig høyt omfang av store og hele stillinger som det vi har sett i Finnmark, kunne en derfor forvente å finne dokumenter der mål om å nå resultatene var formulert. Det gjør vi imidlertid ikke spesielt ofte. Dette har to forklaringer. For det første er disse kommunene ofte så små at viktige poeng når politikerne uten å bli skriftliggjort. Dermed møter vi flere ledere og tillitsvalgte som sier at kommunen har heltidsmål uten at dette nødvendigvis står noe sted.

Det er en uskreven regel om at de som har ufrivillig lav stilling, og som søker om heltid, så får de det. (Tillitsvalgt)

Målet vårt er jo at folk skal kunne jobbe innenfor sektoren og ha 100 prosent stilling. Som arbeidsgiver tenker jeg at det må være det overordnede målet. (Leder)

For det andre framstår heltidsstillinger mer som et nødvendig virkemiddel for å rekruttere kompetent arbeidskraft enn som et mål i seg selv. Heltidsstillinger oppleves som en blanding av å være ønsket og av å ha tvunget seg fram fordi det er nødvendig for tjenesten.

Små stillinger oppfattes som uheldige

Små stillinger er uønsket av ledere og tillitsvalgte. Ingen av våre informanter kunne formulere fordeler med å ha små stillinger. Det de hadde av små stillinger, var kun en nødvendighet der de ikke fikk turnusen til å gå opp på annen måte, og disse stillingene blir i stor grad utført av ufaglært arbeidskraft. Argumenter mot små stillinger gikk dels på at de deltidsansatte er mye borte og mindre oppdatert, at de har mindre kontroll over arbeidsdagen og dermed også får en tyngre arbeidssituasjon. Dels ble det argumentert med at små stillinger fører til en mer oppstykket tjeneste, og at dette går ut over tjenestekvaliteten. Dertil ble det påpekt at mange små stillinger fører til større administrative kostnader.

Heltidsstillinger og forhandlingsposisjon

Kommunene i denne undersøkelsen hevder at de ikke har sykepleiere i uønsket deltid, og at det har vært slik i mange år. Sykepleierne har hatt stor innflytelse over denne utviklingen fordi de har representert en yrkesgruppe det er mangel på. Denne forhandlingsposisjonen har blitt benyttet til å fremme heltid som norm fordi en stor andel av sykepleierne faktisk har ønsket heltidsarbeid. Hjelpepleiere og helsefagarbeidere er en yrkesgruppe det ikke har vært tilsvarende knapphet på. De har dermed ikke hatt samme forhandlingsposisjon.

Men deltidarbeid kan også knyttes til arbeidsgiverpolitikken. Denne undersøkelsen viser at hvis arbeidsgiver har en målsetting om heltidsarbeid, så får de i stor grad til dette (i samarbeid med de tillitsvalgte og ansatte).

Det kan være flere grunner til at arbeidsgiverne i mindre grad tilbyr heltidsstillinger til helsefagarbeiderne enn til sykepleierne. Arbeidsgiverne selv relaterer dette til to forhold: at de ansatte selv ikke ønsker heltidsstillinger, og at deltidstillinger mange steder fortsatt er nødvendige for å få turnusen til å gå opp. Dette kan gjensidig ha forsterket hverandre og bidratt til en deltidskultur for denne yrkesgruppen.

Intervjuene viser at også i Finnmark har presset om større stillinger delvis kommet nedena, og jo bedre forhandlingsposisjon en yrkesgruppe har, jo lettere er det for dem å få høyere stilling. Fagre ord fra ledelsen har ikke vært drivende. I den grad vi har sett en heltidskultur i en sektor med tradisjoner for mye deltid, har den framvist svært fleksible aktører blant både ansatte og ledere. Blant ansatte har mange vært elastiske⁶⁷ for å få til løsninger som har gitt heltidsstillinger.

Vi har sett at viljen til heltid mer eller mindre er til stede hos begge parter i finnmarkskommunene. Hva gjør de så helt konkret for å etablere flere store og hele stillinger?

På tvers (kombijobbing)

Vi har et arbeidsliv i stadig endring. De fleste endrer både stilling og arbeidsoppgaver flere ganger i løpet av et yrkesliv. Et arbeidsliv som stadig er i endring, må også ha ledere og arbeidstakere som kan takle disse endringene. Noen mennesker har større behov for trygghet enn andre, men trygghet for den enkelte kan skapes ved hjelp av kompetanseutvikling, god organisering, gode rutiner, god ledelse og gode arbeidskolleger. Det som i utgangspunktet oppleves som påtvungne «valg», kan dessuten få positive resultater selv om den enkelte ikke overskuer dette når «valget» må tas.

⁶⁷ Tittelen på en rapport om deltid i varehandelen og i hotell- og restaurantbransjen er «Man må jo være litt elastisk» (Moland & Olberg 1989). Tittelen henspiller på deltidsansatte og ekstravakter som ikke hadde forutsigbare arbeids- og lønnsforhold, men som var villige til å jobbe ekstra på kort varsel. Der var man elastisk for i det hele tatt å kunne få deltidarbeid. I Finnmarksstudien bruker vi begrepet om heltidsansatte som er elastiske og villige til å strekke seg litt ut over det vanlige (jobbe flere steder, mer helg, komprimerte vakter osv.) for å få heltidsstilling og forutsigbare arbeids- og lønnsforhold.

Det er vanlig at ansatte jobber flere steder i de kommunene vi har undersøkt. Dette som ofte er svært vanskelig å få til i andre kommuner, blir av informantene fra Finnmark ansett som en nødvendighet for å dekke arbeidskraftbehovet og samtidig imøtekomme de ansattes krav om fulle stillinger. Her er små forhold og at kommunenes sykehjem ikke alltid har mange nok brukere til å sysselsette alle i fulle stillinger, vanlige forklaringer. Det samme kan gjelde legekantoret der for eksempel to sykepleiere og to hjelpepleiere hver jobber 50 prosent i tillegg til 50 prosent i hjemmesykepleien eller på institusjon. Dette er i og for seg ikke så originalt. Mange kommuner påpeker at de ansatte er ansatt i kommunen og ikke på en bestemt avdeling. Men i vår caseundersøkelse får det mer tyngde. Som en leder sa: «Uten denne oppdelingen hadde vi ikke kunnet gi alle fulle stillinger.» Eller en tillitsvalgt: «Du risikerer at du ikke får 100 prosent stilling hvis du ikke kan jobbe flere steder.»

Det spesielle er at slike ordninger ser ut til å fungere. Ledere tør å stille krav, og ansatte er villige til å strekke seg lenger. Sitatene viser også trekk ved finnmarkskulturen: Begge parter trenger i langt større grad enn vanlig løsninger som gir heltidsstillinger.

Økt grunnbemanning

Mange finnmarkskommuner har tiltak der en har økt den faste bemanningen som er satt til å utføre en tjeneste. Dette gjøres ved å overføre budsjettmidler ment til ekstravakter og vikarer og basere driften på den såkalte grunnbemanningen. Fenomenet er beskrevet og drøftet i Moland (2013:65f). Det er også mulig å toppe den gamle grunnbemanningen uavhengig av eller i tillegg til den nevnte konverteringen av vikarmidler. Dermed økes også bemanningsfaktoren dersom brukertyngden forblir uendret. Tidligere undersøkelser har vist at mange ledere synes dette blir for dyrt fordi en ikke klarer å redusere behovet for ekstravakter så mye som forutsatt.

Ikke alle kan si det samme som en tillitsvalgt fra en finnmarkskommune gjorde: «Vi leier nesten ikke inn arbeidskraft lenger.»

Økt bemanning dreier seg i hovedsak ikke om å øke personalkostnadene, men om å omdisponere dem slik at en unngår alle småstillingene. Om en i stedet for økt grunnbemanning sier endret bemanning, så nærmer vi oss det som også skjer der en prøver ut helt nye turnusløsninger der arbeidet og arbeidstiden er organisert annerledes, og der ekstravakter/helgevakter/sommervikarer er bortimot eliminert. Dermed får en det som også Lien og Gjernes (2009) har skrevet om: Økt bemanning er ikke nødvendigvis løsningen. Derimot kan god ledelse og bedre organisering av arbeidet være svaret på noen av de utfordringene en har innenfor sektoren.

Langturnus

Mange av de intervjuede i vår undersøkelse har prinsipielle argumenter og motforestillinger mot langturnus. Dette er dermed den løsningen som møter mest motstand i kommunene i utvalget. Denne motstanden finner en særlig hos de tillitsvalgte, men

også hos enkelte ledere. Dette er en skepsis som dels grunnes på liten kunnskap om disse turnustypene, og dels på «sannheter» som følger av at (ikke-dokumenterte) påstander formidles sentralt og gjentas både sentralt og lokalt. Til tross for prinsipielle motforestillinger mot langturnus påpeker de informantene som har erfaringer med en langturnus, at både ansatte og brukere er svært fornøyde med denne løsningen. Dette er i tråd med evalueringen av langturnuser i Bergen (Moland & Bråthen 2012b).

Flere helgevakter

Innenfor tradisjonelle turnuser i pleie- og omsorgstjenestene fører arbeid hver tredje helg til at det blir mange små stillinger. Dersom ansatte skal få heltidsstillinger innenfor slike turnuser, fordres det at de jobber flere helger. Alternativt kan de jobbe langvakter i helgene slik at antallet helger ikke øker, men at antall timer helgearbeid i løpet av et år går opp.

Diskusjonene i Finnmark er lik den vi ser i landet for øvrig. Det er mest snakk om å jobbe flere helger, og det er betydelig motstand mot dette fra enkelte fagforeninger. Mange ansatte er imidlertid villige til å jobbe noen ekstra helger for å få full stilling. Igjen ser vi at ansatte går med på å strekke seg lenger fordi det er nødvendig.

Prøvd ut ulike tiltak

Kommuner som er opptatt av å redusere omfanget av små stillinger og få flere heltidsstillinger, vil måtte prøve ut ulike virkemidler. Dette følger av at tjenestene er ulike, at brukerne er ulike, og at ansatte har ulike preferanser. Kommuner som har prøvd ut flere tiltak, viser at de har hatt vilje til å ta tak i heltid–deltids-problematikken. Det indikerer også at både ledere, tillitsvalgte og ansatte har vært involvert. Det er derfor ikke overraskende at en av hovedkonklusjonene i Moland og Bråthen (2012) var at kommuner med store stillinger hadde prøvd ut mange forskjellige tiltak.

Vi har sammenliknet omfanget av tiltak i kommunene og finner at kommunene i de to nordligste fylkene jevnt over har prøvd ut noe flere ulike tiltak. Dette virker rimelig, tatt i betraktning av at store stillinger har vært et virkemiddel i rekrutteringen av kompetent arbeidskraft.

Attraksjonstiltakene

Attraksjonstiltakene kommunene har vedtatt, har i utgangspunktet ikke noe med heltidsstillinger å gjøre, men er i større grad knyttet til rekruttering. Men på den annen side har vi sett at kommunene bruker heltid som et av flere attraksjonstiltak i rekrutteringsøyemed. Ellers er lønnspolitiske virkemidler vanlige, og det legges særlig vekt på etter- og videreutdanning av personalet.

Heltidskultur på kommunale arbeidsplasser?

Både myndighetene og partene i arbeidslivet har de to siste årene tatt initiativ til tiltak som kan fremme en heltidskultur i kommunesektoren og da særlig innenfor pleie og omsorg. Vi får også stadige endringer i lovverket som skal underbygge en slik utvikling. Den ønskede utviklingen har som mål å fjerne uønsket deltid, redusere omfanget av små stillinger og etablere flest mulige heltidsstillinger. Dette kan være gode resultater av en heltidskultur og gode måter å organisere arbeidet på. En definisjon av begrepet heltidskultur har vi enda ikke sett.

Organisasjoner er en konstruksjon for å frambringe et eksternt definert mål, og organisering er en måte å samordne ressurser for å nå dette målet på (Abrahamsson 1986). Organisasjoner kjennetegnes ved en fordeling av ansvar, makt og kommunikasjon med henblikk på å realisere det målet organisasjonen er et middel for å nå (Etzioni 1982). En kommunal tjeneste vil ha sine mål definert av Stortinget gjennom lover og forskrifter og av vedtak i kommunestyret. Tjenestestedet skal innenfor gitte rammer yte definerte tjenester til brukerne. Det er mange måter å oppnå disse målene på, og følgelig vil en finne ulike praksiser og kulturer, ikke bare mellom ulike kommuner, men også internt i den enkelte kommune.

Organisasjoner virker for øvrig innenfor større kontekster, som lokalsamfunn og innenfor nasjonalstaten. Sentralt vedtatt politikk vil sette rammene for den lokale politikken, mens den lokale politikken vil sette rammene for – i denne sammenhengen – pleie- og omsorgssektoren i kommunen. Rammene handler ikke bare om økonomiske ressurser, men også om politikk. Myndighetene (og de sentrale partene) kan vedta at en ønsker en heltidskultur innenfor pleie- og omsorgssektoren, men kulturer er vanskelige å endre, og en kan ikke uten videre på sentralt nivå vedta seg til heltidsstillinger, men en kan bidra til å legge til rette for det og utøve (mildt) press.

Organisasjonskultur

Det er vanlig å omtale organisasjonskulturen som «slik vi gjør det her hos oss», som «verdier og kunnskap som sitter i veggene» og påvirker ledere og ansattes handlinger.

Peters og Waterman (1982) beskrev organisasjonskultur som «måten vi gjør ting på». Edgar Schein (1987:7) beskriver organisasjonskultur som felles forståelser av organisasjonen som understøtter rasjonell virksomhet: som «et mønster av grunnleggende antakelser – oppfunnet, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med eksternt tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene.»

Organisasjonskulturen er med andre ord noe som er *i stadig utvikling* fordi organisasjonen skal mestre nye utfordringer med *eksternt tilpasning og intern integrasjon*.

En organisasjonskultur formes av verdier og oppfatninger ledere og ansatte trekker med seg inn i organisasjonen. Samtidig skal nye medlemmers verdier møte de verdiene organisasjonen over tid har erfart at fungerer. Her vil det ofte skje en sosialisering ved at nye medlemmer tilpasser seg de verdiene og løsningene som organisasjonen har etablert. Er det etablert en deltidskultur, vil nye medlemmer tilpasse seg dette («intern integrasjon»), slik Nicolaisen og Bråten (2012) har skildret hvordan nyansatte i pleie- og omsorgstjenesten tilpasser seg den rådende deltidskulturen.

Til nå har det vært lite ytre press for å endre denne deltidskulturen (bortsett fra ønsker om å få bukt med uønsket deltid). Men når det nå formuleres forventninger om at de kommunale tjenestene skal utvikle en heltidskultur, dannes det et spenningsfelt mellom utviklingskrav og bevaringsønsker. Sentrale politikere, fagforbundsledere og ledere av bransjeorganisasjonene vektlegger arbeidskraftbehovet framover som tilsier at flere må jobbe heltid. I noen grad legges det også et visst moralsk press på de deltidsansatte ved å argumentere for at dersom de jobber mer, vil det gi bedre tjenestekvalitet og bedre arbeidsmiljø. Samtidig ønsker mange ansatte å bevare deltidskulturen ved å motsette seg å jobbe mer. Disse får støtte fra andre politikere og forbundsledere som forsvarer den enkelte kvinnes rett til å la være å jobbe heltid.

Deltidskultur

Hva kommer deltid av?

Deltidskulturen i deler av kommunesektoren er resultat av en tid da deltidarbeid var et riktig alternativ for dels å stimulere kvinner til yrkesaktivitet, og dels å fylle et økende behov for arbeidskraft i en lite utbygget tjeneste. Behovet for arbeidskraft i kommunenes pleie- og omsorgstjenester var i oppbyggingsfasen ganske begrenset. De hjemmebaserte tjenestene som i dag utgjør den største delen av pleie- og omsorgstjenestene, eksisterte knapt for 30–50 år siden. I oppbyggingsfasen av disse tjenestene foregikk rekrutteringen først og fremst av kvinner som ellers ville vært hjemmeværende. På denne måten møtte en etablert husmorkultur en svakt utviklet organisasjonskultur i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene.

Deltidsansettelser og omfattende vikarbruk var også en nærliggende løsning for arbeidsgivere som løste det varierende arbeidskraftbehovet ved å ha en lavest mulig fast grunnbemanning og la disse ta arbeidstopper og vikariater ved sykefravær. I og med at det er mye av begge deler i disse tjenestene, var det et stort behov for en fleksibel arbeidskraftreserve som kom og gikk etter varierende behov.

Ekstern tilpasning

Begrepet ekstern tilpasning retter seg først og fremst mot tilpasninger for å optimalisere måloppnåelse, for eksempel markedstilpasninger, konkurransehensyn, produktutvikling og tjenestekvalitet. Men kulturtilpasning vil også kunne være aktuelt. Ofte gjelder

dette kulturforskjeller knyttet til nasjonalitet, språk, religion osv., og tilpasningene skjer fortsatt for å styrke driften. Når vi i dag fremdeles finner mange arbeidsplasser med en deltidskultur, er det imidlertid vanskelig å se at dette er et nylig oppdatert resultat av tilpasninger for å bedre driften og fremme gode og kvalitative tjenester.

Må endre for å være rasjonell

Schein beskriver altså organisasjonskultur som felles forståelser av organisasjonen som understøtter rasjonell virksomhet, og videre at organisasjonskulturen stadig må endres for å møte nye krav til virksomheten. For vårt tema vil det si at det ikke er tilstrekkelig at de fleste på en arbeidsplass mener en praksis («slik vi gjør det her hos oss») med overvekt av deltidsstillinger er bra, praksisen må også understøtte rasjonell virksomhet. Og for en organisasjon er rasjonell virksomhet måter å drive på som understøtter organisasjonens måloppnåelse.

Deltidsstillinger med en tilhørende deltidskultur kan ha vært en rasjonell løsning i tjenestens tidlige oppbyggingsfase. Det skjer stadig endringer i forståelsen av hva som er god tjenestekvalitet, og hvordan dette oppnås. Deltidskulturen i deler av kommunene kan ha vært god for en del av de ansatte, men den er ikke funksjonell sett ut fra målene for hva en kommune skal produsere: Deltidskulturen bidrar ikke til å optimalisere gode og effektive tjenester. Deltidskulturen er heller ikke gunstig for utviklingen av gode fagmiljøer og et godt arbeidsmiljø (Moland & Bråthen 2013; Amble 2008).

I 1987 fikk vi en arbeidstidstidsforkortelse. Denne ble partene enige om at kunne tas ut i form av redusert helgearbeid (Moland 2013:54f & KS-rundskriv fra 1986 i Moland 2013:111). Dette førte til at tjenestestedene måtte legge om turnusene på en slik måte at det genererte flere små deltidstillinger, altså en tilpasning som støttet opp under deltidskulturen, men som ikke ble vurdert etter om det var rasjonelt for tjenesteproduksjonen.

Tjenestesteder med en organisasjonskultur der deltidskulturen står sterkt, må derfor endre dette trekket ved organisasjonskulturen for at den skal være rasjonell. Arbeidsgivere som lyser ut små deltidstillinger, bidrar til å opprettholde deltidskulturen og hindrer med det en ønsket utvikling. Arbeidstidsordninger som er tilpasset ansatte med deltidsønsker, må stilles opp mot en tilpasning til brukerbehovene. Ikke minst må arbeidsgiver i dialog med de ansatte finne praktiske løsninger slik at tjenesten settes opp slik at de mange små deltidstillingene erstattes med heltidsstillinger

Det har de siste årene kommet nye løsninger på utfordringer med å organisere arbeidet og arbeidstiden. Behovet for tjenester og arbeidskraft har økt samtidig som en har rekrutteringsproblemer. Alt dette skulle ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv tilsi at organisasjonskulturen utviklet seg ved å oppfatte (og praktisere) heltid som det foretrukne og dermed avløste en kultur der deltidansettelser ble oppfattet som den beste løsningen for organisasjonen.

«Slik vi gjør det her hos oss» er ingen garanti for en rasjonell organisasjonskultur. «Slik vi gjør det her hos» kan lett bli en tilbakeskuende og konservativ legitimering av hvordan en virksomhet drives. Med en kultur med store innslag fra eksterne og ikke-produktive verdier⁶⁸ vil en sterk betoning av etablert praksis lett kunne bidra til vegring mot nødvendig fornyelse. I et slikt perspektiv kan deltidskulturen i pleie- og omsorgssektoren forstås som et kulturelement eller en subkultur i svakt ledede organisasjoner.

Ledere som misforstår

Mot dette kan det komme press mot ledere om å være sterkere og kreve at de ansatte skal jobbe på virksomhetens premisser og ikke omvendt: at virksomhetens skal drives på de ansattes premisser. Lederen forventes jo å skulle utvikle organisasjonskulturen slik at virksomheten kan drive effektivt. Dette er imidlertid ikke så enkelt, mange ledere har brent seg (ofte fordi de har gått for fort fram og ikke involvert de ansatte i tilstrekkelig grad), og de fleste ledere er svært forsiktige med å utfordre arbeidskraften⁶⁹ i heltid–deltids-spørsmålet.

Morgan (1994:140–143) viser til at kultur gjerne blir sett på som «tro, historier, normer og ritualer som på en eller annen måte utgjør et kulturelt hele», men han advarer mot å tro at en kan manipulere kulturen på en instrumentell måte. Han mener at en slik mekanistisk holdning til kultur ofte ligger til grunn når en ønsker å styre en kultur i en ønsket retning. Organisasjonskulturen er det normative limet som holder organisasjonen sammen, og kulturens egenart finner en i de sosiale normene. Endringer må det forhandles om på lokalt nivå, og når det er snakk om å jobbe flere helger eller å jobbe på flere steder, vil fagforeningene både på sentralt og på lokalt nivå spille en stor rolle i disse forhandlingene. Det samme vil den enkelte ansatte. Her er med andre ord en advarsel til ledere som litt for kjapt tror de skal klare å oppnå endringer, og som undervurderer at mange av tiltakene for større stilling forutsetter både kompetanseutvikling og arbeid med organisasjonskulturen.

Heltidskultur

Går vi til Finnmark, ser vi at langt flere kvinner jobber heltid fordi det er nødvendig og mulig både for kommunen og den ansatte. Med dette kan arbeidsgiver i større grad organisere tjenestene med mindre motstand fra arbeidstakere som ikke vil jobbe i samsvarende med det som er til beste for organisasjonen. Ledere i Finnmark har slik en gunstig plattform for å utvikle en organisasjonskultur der de ansattes ønsker om arbeidstid i

⁶⁸ For eksempel kvinner som ønsker å jobbe deltid for å få mer fritid eller få tid til å utføre ulike omsorgs- eller samfunnsoppgaver og som hevder dette som et krav arbeidsgiver må tilpasse seg for dersom han vil nyttiggjøre seg deres arbeidskraft.

⁶⁹ Her sikter vi til den delen av arbeidskraften som ikke vil jobbe heltid, og som er tilfreds med sin deltidsstilling. Lederes unnfallenhet overfor de deltidsansatte som virkelig ønsker større stilling, er et viktig tema. Men det inngår ikke i denne rapportens problemstillinger.

stor grad bygger opp under en arbeidsorganisering som bidrar til å optimalisere/oppfylle målene om effektive og kvalitativt gode tjenester for brukerne. Når både ledere og tillitsvalgte sier at her hos oss ønsker vi at flest mulig jobber heltid, og at ingen skal jobbe deltid ufrivillig, og deretter praktiserer dette, så er vi i nærheten av noe som likner en rådende heltidskultur.

Så kan en jo reflektere litt over hvilken praksis som skal foreligge for at en arbeidsplass kan sies å kjennetegnes av å ha en svak eller sterk heltidskultur. På arbeidsplasser med en heltidskultur må heltidsstillinger både være definert som det ønskelige og praktiseres som det normale. Men mål om flest mulig heltidsansatte er ingen indikasjon på at det foreligger en heltidskultur. Det er vanskelig å foreslå eksakte grenser. En arbeidsplass med en sterk heltidskultur må nødvendigvis ha en betydelig overvekt av heltidsansatte.⁷⁰ En arbeidsplass der ca. halvparten jobber heltid, har en langt svakere heltidskultur. I pleie- og omsorgssektoren vil imidlertid en arbeidsplass med 50 prosent heltidsansatte vekke oppsikt og representere noe av det nærmeste en har kommet en heltidskultur. Selv i Finnmark er dette en sjeldenhet på virksomhetsnivå.⁷¹ En virksomhet med en sterk heltidskultur vil prinsipielt kunne være åpen for ønsket deltid, men ikke for vedvarende uønsket eller ufrivillig deltid.⁷²

Vi vil fortsatt være forsiktige med å si at vi funnet Heltidskulturen i Finnmark. Men heltidsarbeid står langt sterkere i arbeidskulturen og organisasjonskulturen i mange finnmarkskommuner enn ellers i landet. Dette kommer både til uttrykk gjennom praksis og gjennom verdier slik vi har vist i avsnittene over.

I tillegg til de tiltakene finnmarkskommunene har iverksatt for større stillinger, viser studien også at kommunene har fått til mye takket være viljen til heltid. Denne viljen fra ledere, ansatte, tillitsvalgte og politikere har frambrakt praktiske løsninger, og denne viljen har nok vært vel så viktig som verktøykassa for mer heltid.

⁷⁰ Kanskje 85 prosent eller mer.

⁷¹ Enkelte tjenesteder, boliger, poster eller avdelinger kan ha flere heltidsansatte, men vanligvis ikke virksomhetsnivået som dekker større områder.

⁷² En undersøkelse om fortrinnsrettsbestemmelsen for deltidsansatte til større stilling finner at deltidsansatte som jobber på arbeidsplasser hvor et flertall jobber heltid, som oftest har sin deltidsstilling etter eget ønske. Her oppgir «bare» 22 prosent at de ønsker større stilling. På arbeidsplasser der de fleste jobber deltid, er andelen som ønsker større stilling, økt til 38 prosent. (Andersen, Bråthen & Moland 2013) Eksakte tall er gjengitt i vedleggstabell 8a.

Referanser

- Abrahamsen, B. & Høst, H. (2005). *Deltid rekrutterer til pleieyrkene*. SPS-kronikk nr. 2-2005. Oslo: Senter for profesjonsstudier.
- Abrahamsen, B., Holte, K. A. & Laine, M. (2012). Work-Family Interference: Nurses in Norway and Finland. *Professions & Professionalism*, 2(1), 60–74 (<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-30969>)
- Abrahamsson, B. (1986). *Varför finns organisationer?* Stockholm: Norstedts.
- Alsos, K. & Bråten, M. (2011). *Tvisteløsningsnemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte*. Fafo-rapport 2011:31.
- Amble, N. (2008c). *Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering*. Utrykt vedlegg til NOU 2008:17. AFI-notat 4/08.
- Andersen, R., Bråthen, K. og Moland, L. E. (2013 under publisering).
- Atkinson, J. G. (1984). *The flexible firm and the shape of jobs to come*.
- Bakken, F. & Myklebø, S. (2010). *Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanse for barnetilsyn – en studie av årskullene 1998-2008 og deres foreldre*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Stab for analyse og strategi/Seksjon for utredning. Oktober.
- Bjergene, J. O., Nesgård, K. & Hellweg, J. (2008). *Skift/turnus og deltid*. Unios notatserie. Nr 3/2008.
- Eikeland, S. & Pedersen, P. (1997). *Evaluering av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark*. NIBR og Norut Samfunnsforskning.
- Ellingsen, D. & Lilleaas, U. B. (2010). *Det gode liv på Sørlandet og tradisjonelle kjønnsroller*. Skriftserie nr 153e. Universitetet i Agder, Senter for likestilling.
- Elstad, Å. (2004). *Kystkvinner i Norge*. Kom forlag.
- Fagforbundet (2011). Fagforbundet vil ha en heltidskultur. En forelesning i Fagforbundets strategi for å få hele stillinger. November.

- Fagforbundet og Spekter (2011). *Avtale om å arbeide sammen for flere heltidsstillinger*. 8. februar.
- Hansen, T. & Slagsvold, B. (2012). *Likestilling hjemme*. NOVA Rapport 08/2012.
- Hilsen, A. I. & Tønder, A. H. (2013). «Saman om» kompetanse og rekruttering – en kunnskapsstatus. Notat for programmet «Saman om ein betre kommune». Fafo-notat 2013:03.
- Holmeide, A. M. & Eimot, M. (2010). *Bemanning i kommunal helse- og omsorgstjeneste*. AnalyseSenteret.
- Ingstad, K. (2011). *Hele og delte sykepleiere. En kvalitativ studie av sykepleieres arbeidsvilkår og arbeidstid i sykehjem*. Avhandling for graden philosophiae doctor, Trondheim, NTNU, fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Lie, J.-A. S., Gulliksen, E., Bast-Pettersen, R., Skogstad, M., Tynes, T. & Wagstaff, A. S. (2008). *Arbeidstid og helse. En systematisk litteraturstudie*. STAMI-rapport. Årgang 9 nr. 21.
- Lien, L. (2013). «Saman om» sykefravær – en kunnskapsstatus. Notat for programmet «Saman om ein betre kommune». Fafo-notat 2013:02
- Lien, L. & Gjernes, T. (2009). – *Miljøet hos oss er helt konge! Om nærvær og (syke)fravær i kommunale sykehjem og barnehager i Norges fem største byer*. NF-rapport nr. 11/2009.
- LOV 2005-06-17 nr 62: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*.
- Mehlum, I. S. (2003). *Kjønnsulikheter i helse – en utfordring for arbeidstilsynet i Arbeidstilsynet: Kvinner og arbeidsmiljø – om kjønn og likestilling i et arbeidsmiljøperspektiv. Hva er arbeidstilsynets rolle?* Konferanserapport.
- Moland, L. E. (2013). *Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere for heltidsansettelser*. Fafo-rapport 2013:27.
- Moland, L. E. (2009). *Ønsket og uønsket deltid – konsekvenser for arbeidstaker, arbeidsgiver og tjenestetilbud. Delrapport 5. Liv og arbeid – mulighetenes arbeidsliv for alle? Et prosjekt om forutsetningene for et bedre og lengre yrkesliv*. Fafo-rapport 2009:15.
- Moland, L. E. (2007). *Deltidsarbeid og sykefravær i Oslo kommune. Rapportering til Oslo kommune ved Utviklings- og kompetanseetaten*. Fafo-notat 2007:01.

- Moland L. E. & Bråthen, K. (2012a). *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2012:14.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2012b). *Langturnus og hele stillinger i Bergen kommune. Arbeidstid i tjenester for utviklingshemmede og psykisk syke.* Fafo-rapport 2012:60.
- Moland, L. E. & Egge, M. (2000). *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft.* Fafo-rapport 337.
- Moland, L.E. & Gautun, H. (2002). *Deltid: Bidrag eller hemske for fornyelse av pleie- og omsorgssektoren. En studie av arbeidstid og undersysselsetting blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere.* Fafo-rapport 395.
- Moland, L. E. & Olberg, D. (1989). «Man må jo prøve å være litt elastisk». *Informantintervjuer om fleksible arbeidsformer, organisering og arbeidstid innen varehandelen og hotell- og restaurantområdet.* Fafo-notat.
- Morgan, G. (1994). *Organisasjonsbilder.* Universitetsforlaget. Oslo
- Munkejord, M. C. (2010). Å jobbe deltid i nord: Om stedets betydninger i konstitueringen av arbeidslivserfaringer. *Sosiologisk tidsskrift*, 18, 137–155.
- Munkejord, M. C. (2009). *Hjemme i nord. En analyse av stedsopplevelser med utgangspunkt i kvinnelige og mannlige innflytteres fortellinger om hverdagsliv i Havøysund og Vadsø, Finnmark.* Avhandling for graden philosophiae doctor i kultur- og samfunnsfag. Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning. Universitetet i Tromsø. 2009
- Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte. Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009.* Fafo-notat 2010:17.
- Nicolaisen, H. (2012). *Exit normalarbeidsdagen?* Fafo-notat 2012:08.
- Nicolaisen, H. & Bråthen, K. (2012). *Frivillig deltid – en privatsak?* Fafo-rapport 2012:49
- Nilssen, I. B. og Lie, I. (2010). *Finnmarkskommunene - indikatorer for omstillingsutfordringer 2010.* Norut. Rapport 2010:12.
- Norsk Sykepleierforbund (16.01.2013). Høring – forslag til endringer i arbeidsmiljøloven – tiltak mot ufrivillig deltid.
- Norut (2012). *Finnmarksanalyser. Sysselsetting, arbeidskraft og pendling i Finnmark.* 22.10.2012.
- Norut/Finnmark fylkeskommune (2010a). *Finnmarksstatistikken. Vadsø landets mest kjønnslikestilte kommune i 2009.* 6.5.2010.

- Norut/Finnmark fylkeskommune (2010b). *Finnmarksstatistikken. Vekst i årsverk og bedre kapasitet enn på landsbasis*. 24.9.2010.
- Norut/Finnmark fylkeskommune (2010c). *Finnmarksstatistikken. Lavere lønn, men mindre lønnsforskjeller i Finnmark*. 4.5.2010.
- NOU 2011: 3. *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*.
- NOU 2010: 8. *Med forskertrang og leselyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*.
- NOU 2008: 17. *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*.
- Næsheim & Villund (2013). *Deltidsarbeid - blir forskjellene utjevnet? Samfunnsspeilet*, 2/2013.
- Olberg, D. (2012). *Hvor travelt er det på jobben? Arbeidspress og intensivering av arbeidstiden*. Fafo-notat 2012:14.
- Olberg, D. & Nicolaisen, H. (2013). *Arbeidstid – dilemmaer og utfordringer*. Fafo-rapport 2013:17.
- Olsen, T. (2002). *Arbeidskraftsreserven blant deltidsansatte. Arbeidskraftsreserven blant deltidsansatte sykepleiere og hjelpepleiere i sykehussektoren*. Agderforskning FoU-rapport nr. 3/2002.
- Onsager, K., Gundersen, F., Langset, B. & Sørli, K. (2010). *Kompetanseintensive næringer og tjenester – lokalisering og regional utvikling*. NIBR-rapport 2010:20.
- Peters, T. P. & Waterman, R. H. (1982). *In search of excellence – lessons from America's Best-Run Companies*. HarperCollins Publishers, London.
- Prop. 83 L (2012-2013). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (søksmålsrett for fagforeninger mv., overtredelsesgebyr og ufrivillig deltid)*. Tilråding fra Arbeidsdepartementet 15. mars 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)
- Rantalaiho, M. (2009). *Kvoter, valgfrihet, fleksibilitet. Indre spenninger i den nordiske familiepolitikken*. NIKK Publikationer 2009:2.
- Rødvei, P. H. (2000). *Kommunene og den kompetente arbeidskraften*. NF-rapport nr 11/2000.
- Schein, E. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse er kulturendring mulig?* Oslo: Mercuri Libro Forlag.

- Skrede, K. (2004). Familiepolitikens grense – ved «likestilling light»? I A. L. Ellingsæter & A. Leira (red.), *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer* (s. 160–200). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skålnes, S. (2001). *Distriktskvinnescenarier 2010. På leit etter ei framtid*. Samarbeidsrapport. NIBR/Høgskolen i Finnmark (HiF)
- Social- och hälsoministeriet (2013). *Barn- och familjepolitiken i Finland*. Broschyrer 9swe. 2013
- St.meld. nr. 45 (2002-2003). *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene*. Tiltråding frå Sosialdepartementet av 27. juni 2003, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Bondevik II)
- Sundell, T. (2013). *Utviklingen i sykefraværet, 1. kvartal 2013*. NAV-notat.
- Sundell, T. (2010). *Uførepensjon pr. 31. mars 2010*. NAV-notat.
- Svalund, J. (2011). *Undersysselsetting og ufrivillig deltid. Varighet og veien videre*. Fafo-rapport 2011:34.
- Aasbø (2009). *Når deltid er norm*. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

Andre kilder

- Aftenposten* 25. juni 2013. En av fire pleiere jobber ikke helg.
- Dagens Næringsliv* 30. august 2013. Kvinner og kår.
- Høring – forslag til endringer i arbeidsmiljøloven – tiltak mot ufrivillig deltid. Norsk Sykepleierforbund. 16.01.2013
- Nord-norsk konjunkturbarometer 2012
- Båtsfjord kommune: Årsmelding 2011
- Berlevåg kommune. Årsmelding for Berlevåg kommune 2010 og 2011
- Berlevåg kommune. Kompetanse og rekrutteringsplan - Berlevåg kommune. 2012
- Gamvik kommune. Kommuneplan 2012-2024. samfunnsdel. Utfordringer, mål og strategier med handlingsdel. 2012. Høringsutkast.
- Gamvik kommune. Administrasjonens årsmelding. 2010. 31.03.2011.
- Hammerfest kommune: Økonomiplan 2011–2014

Hammerfest kommune. Sluttrapport fra arbeidsgruppa «Uønsket deltid»

Hammerfest kommune. Økonomiplan 2011-2014. Budsjett 2011. Kommunestyrets vedtak.

Hammerfest kommune. Sluttrapport - Forbedret ressursbruk. Styringsgruppas tilråding.

Lebesby kommune. Budsjett og økonomiplan 2013-2016. 18.12.2012. Rådmannens innstilling.

Nordkapp kommune. Arbeidsgiverpolitikk

Nordkapp kommune. Nærværprosjekt. Omsorgstjenesten. Handlingsplan 2010-2011. Revidert 04.10.10

Nordkapp kommune. Evaluering. 2008-2010. Omsorgstjenesten.

Vadsø kommune. Kompetanseplan 2010-2012 - Handlingsplan 2012. Vedtatt av Vadsø bystyre 16.12.2011

Vadsø kommune. Med trygghet, kvalitet og verdighet i fokus. Plan for helse- rehabilitering og omsorg 2011-2015. Bystyrebehandling april 2011

Vadsø kommune. Rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan 2013-2016.

Vadsø kommune. Årsmelding 2011. Enhetene.

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/hesospers/aar/2012-06-13>.

<http://www.ssb.no/akutidord/>

http://www.regjeringen.no/krd/html/valg2009/bs2_20_28.html

www.ks.no/tema/Okonomi1/Kommuneokonomi1/Lonns--og-personalstatistikk/Personalstatistikk-for-kommunal-og-fylkeskommunal-sektor-i-2012/#sthash.SqNxR1Ai.dpuf

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2012-2013/vedtak-201213-078/>

<http://www.ks.no/tema/Okonomi1/Kommuneokonomi1/Lonns--og-personalstatistikk/Personalstatistikk-for-kommunal-og-fylkeskommunal-sektor-i-2012/#sthash.SqNxR1Ai.dpuf>

<https://www.karmoy.kommune.no/no/tema/individ-og-samfunn/politikk-og-valg/sakskart-moteplaner/hovedutvalg-administrasjon-1/2012-hua/2012-05-23-hua/HUV%20adm%20230512.pdf>

<http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys/aar/2013-06-07?fane=tabell#content>

<http://www.f-b.no/nyheter/maraton-vakter-ble-for-slitsomt-1.8045067>

http://no.wikipedia.org/wiki/Fil:Arbeidsgiveravgift_i_Norge.svg

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2011/nou-2011-3/6/2/3.html?id=635223>

http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/article3617223.ece#Uf_4Pb-1lJg

http://kommunal-rapport.no/artikkel/lo_og_fagforbundet_ja_til_mer_helgejobbing

<https://www.sykepleierforbundet.no/vis-artikkel/762761/Vi-sier-nei-til-mer-helge-jobbing->

http://www.fagforbundet.no/?article_id=104051

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/hesopers/aar/2012-06-13>

www.nrk.no/nordnytt/her-er-deavhengi-avinnvandrerne-1.7894384

www.nav.no/Lokalt/Finnmark/Tema/805380856.cms

www.nrk.no/nordnytt/her-er-deavhengi-avinnvandrerne-1.7894384

www.nfk.no

http://no.wikipedia.org/wiki/Kvinnelig_stemmerett, http://www.apollon.uio.no/artikler/2013/1_stemmerett.html)

<http://www.svk.no/foredrag-fredrikke-marie-qvam-feminist-og-stemmerettsstrateg-med-forfatter-og-journalist-magnhild-folkvord-hovedbiblioteket-torsdag-14-mars-kl-19-00.5177488-17830.html>

<http://www.ssb.no/a/aarbok/tab/tab-086.html>

Vi har også funnet informasjon om de enkelte kommunene på de respektives hjemmesider.

Vedlegg 1 Intervjuguide

KS-prosjekt: Heltid i Finnmark

Presentasjon og innledning til tema

- Kort presentasjon av Fafos oppdrag
- Samtykke - opptak
- Anonymitet

1 Bakgrunnsinformasjon

- Bakgrunn/utdanning?
- Stilling?
- Hvor lenge har du vært i nåværende stilling?/Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?

2 Heltid/deltid

Dere ligger blant de fremste kommunene i Norge på heltidsstillinger. Hva mener du er grunnen til dette?

- Ligger det en personalpolitikk bak dette, har det noe med de ansattes ønsker å gjøre? Bare tilfeldig?
- Har dere utarbeidet en strategi/lokale retningslinjer for (mer) bruk av heltidsstillinger/store deltidstillinger fremfor små deltidstillinger? (mål/delmål? (dokumenter?))
- Har dere hatt denne strategien lenge i kommunen?
- Forankring?
- Har dere tallfestet mål for ønsket nivå på deltidstørrelser? (dokumenter?)

3 Hva er hovedbegrunnelsen for at dere ønsker heltids-/store deltidstillinger? (tvunget seg frem pga rekrutteringsutfordringer (spesialister/sykepleiere/hj.pl./andre), å beholde de ansatte, et ønske fra de ansatte, endringer i sektoren, fokus fra ansatt til bruker)

4 Er det spesielle personalgrupper som i særlig grad har etterspurt store/hele stillinger?

5 Mange små stillinger i pleie- og omsorgstjenestene kan innebære både fordeler og ulemper: Hva mener du er de viktigste fordelene? Og ulempene?

- Vil du si at dere har for mange små stillinger? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Hva er ulempene ved mange og små stillinger?

6 Hva mener du er fordelene og ulempene ved flere heltidsstillinger?

7 Hva er de viktigste grunnene til at det er utfordrende å tilby de ansatte fulltidsstillinger?

8 Har dere prøvd ut ulike tiltak for å få opp stillingsprosenten?

- Fortell om tiltakene og erfaringene fra disse.

Noen kjente tiltak:

- Økt grunnbemanning
- Ansatte jobber permanent ved flere tjenestesteder
- Vikarpool
- Tiltak for å heve formalkompetansen hos ufaglærte slik at de kan få fast stilling
- Tiltak for å utvide realkompetansen slik at ansatte kan jobbe mer fleksibelt
- Fleksibel arbeidstidsordning / Forhandlingsturnus / «Ønsketurnus»
- «3+3-turnus»
- Bunden – ubunden tid
- Oftere helg – ansatte jobber noen flere helger enn hver tredje helg
- Lange vakter
- Fleksibel arbeidstid innenfor trad. oppsett «Forhandlingsturnus»/Ønsketurnus
- Kompetanseutvikling (real-/formalkompetanse)
- Jobbe på tvers

Hvor har tiltakene blitt brukt? (Sykehjem, PU, hjemmehjelp, osv.)

9 Påvirker mange små stillinger arbeidsmiljøet/effektiviteten/kvaliteten på det arbeidet som utføres?

10 Mange små stillinger i pleie- og omsorgstjenestene kan innebære både fordeler og ulemper:

- a. Hva mener du er de viktigste fordelene? Og ulempene?
- b. Vil du si at dere har for mange små stillinger? Hvorfor/hvorfor ikke?
- c. Hva er ulempene ved mange og små stillinger?

11 Hva mener du er fordelene og ulempene ved flere heltidsstillinger?

Hva er de viktigste grunnene til at det kan være utfordrende å tilby de ansatte fulltidsstillinger?

12 Har dere oppnådd en høy andel heltidsansatte (høy gjennomsnittlig deltidsprosent) innenfor tradisjonelle turnusløsninger eller har dere iverksatt egne tiltak?

- **Hvilke tiltak?** Fortell om tiltakene og **erfaringene** fra disse.
- Hvor har de blitt brukt? (Sykehjem, PU, hjemmehjelp, osv.)

13 Har dere et inntektsgrunnlag som gjør det lettere å finansiere arbeidstidsordninger (og andre tiltak) som er dyrere enn en vanlig bemanningsnorm?

14 Hva har dere fått til?

- Redusert omfanget av ufrivillig deltid? (Har dere tall på dette?)
- Økt den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen? (Hvor mye?)
- Økt andelen heltidsstillinger? (tall)

15 Hvilke hindringer har dere møtt på?

- Lovverket i seg selv
- Håndteringen av unntaksbestemmelser
- Ansatte selv, div. begrunnelser
- Ledelsen, politikere
- Svak organisasjonskompetanse
- Økonomi, hvordan?
- Tillitsvalgte/partssamarbeidet

16 Hva må til for å komme over hindringene?

- Holdningsendringer hos arbeidsgiver/ansatte/tillitsvalgte?
- Mer fokus på brukergruppen og hva som er best for dem?

Vedlegg 2 «Det store heltidsvalget»



DET STORE HELTIDSVALGET

Kommunesektoren bærer preg av en deltidskultur, særlig i pleie- og omsorgssektoren. Mye deltid er uheldig for kvaliteten på tjenestene og for muligheten for å rekruttere tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft. Videre er deltidarbeid over tid uheldig for den enkelte arbeidstaker, både med tanke på muligheter for inntekts- og kompetanseutvikling og framtidige pensjonsrettigheter. En heltidskultur vil styrke kvinners tilknytning til arbeidslivet, samtidig som det også vil tiltrekke seg flere menn til sektoren.

I et brukerperspektiv er det av stor betydning at kommunesektoren blir organisert med hele stillinger. Ved at flertallet jobber heltid vil brukerne oppleve større forutsigbarhet og trygghet i hverdagen, ved at de får færre å forholde seg til og møter ansatte som de kjenner godt og som kjenner deres situasjon. Mer heltid gir også færre rapporteringspunkter og overføring av informasjon. Mer heltid frigjør tid til brukerrettet arbeid, og sikrer større kontinuitet både for brukere og ansatte.

Til tross for politisk oppmerksomhet og mange tiltak de senere år, har ikke deltidandelen sunket nevneverdig. I april 2012 la Fafo fram rapporten «Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger», utarbeidet på oppdrag fra KS. I forbindelse med rapporten inviterte KS Fagforbundet, Norsk Sykepleierforbund og Delta til å «ta det store heltidsvalget». Dette initiativet er fulgt opp av partene gjennom 4 dialogmøter.

Partene har på denne bakgrunn kommet fram til en felles retning på arbeidet med å skape en heltidskultur i sektoren:

- *Kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsgiver som tiltrekker seg tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft. Heltidsarbeid skal derfor være hovedregelen.*
- *De gode og hensiktsmessige løsninger for å utvikle en kommunal heltidskultur må finnes lokalt. Det lokale handlingsrommet må tydeliggjøres og tas i bruk, innenfor sentralt fastsatte rammer.*
- *Tjenestene i kommunal sektor kan organiseres med et mangfold av arbeidstidsordninger som er tilpasset brukernes behov for gode, trygge og forutsigbare tjenester både på ukedagene og i helg.*
- *En heltidskultur skal bygges på arbeidstidsordninger som ivaretar de ansattes helse, verne- og velferdsmessige behov. Arbeidstidsordningene skal muliggjøre full yrkesdeltagelse frem til pensjonsalder.*

- Kommunene må selv finne løsninger for hensiktsmessig bemanning, der det tas høyde for virksomhetens faktiske behov.
- Ledige deltidsstillinger bør brukes til å øke stillingsandelen til andre deltidsansatte framfor å lyse ut ny deltidsstilling. Dersom det likevel vurderes hensiktsmessig å lyse ut stillingen, bør den lyses ut som full stilling.
- For at kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsplass i framtida, er det er viktig at nyutdannede tilbys faste hele stillinger.

I tillegg ønsker partene å følge utviklingen tett i kommuner som gjennom ulike tiltak jobber godt med å utvikle heltidskultur. Partene i tariffoppgjøret 2012 nedsatte et sentralt utvalg som skal foreslå konkrete tiltak for å nå målet om en heltidskultur i hele kommunesektoren.


Sigrun Vågeng
KS


Eli Gunhild By
Norsk Sykepleierforbund


Jan Davidsen
Fagforbundet


Erik Kollerud
Delta

Oslo, 12. februar 2013

Tabeller

Vedleggstabell 1 Ønsket og uønsket deltid etter om arbeidsplassen har flest heltidsansatte, deltidsansatte eller omtrent lik fordeling. Prosent. N=711 ansatte i varehandelen, pleie- og omsorgssektoren og ved sykehusene.

	Deltid beholde	Deltid øke	Deltid redusere	Sum	Antall
Alle	65,8	31,5	2,7	100,0	711
Mye lite heltid - deltid på arbeidsplassen					
De fleste jobber heltid	74,4	22,0	3,7	100,0	164
Om lag lik fordeling mellom heltid og deltid	70,8	26,2	3,0	100,0	168
De fleste jobber deltid	59,9	38,0	2,1	100,0	379

Vedleggstabell 2 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren innenfor de ulike arbeidsgiveravgiftssonene

Sone nummer	Avgiftssone og arbeidsgiveravgift					
	sone 5 0,0%	sone 4 5,1%	sone 3+4a 6,4- 7,9%	sone 2 10,5%	sone 1a 10,7%	sone 1 14,1%
Antall kommuner i hver avgifts- sone	26	68	34	65	64	170
Alle kommuner	75,6	68,8	67,1	66,2	66,3	63,5
5 kommuner på topp	86	78,6	75,7	76	72	72,8
5 kommuner på bunn	66,5	57,5	60,6	54,7	54,1	55,3

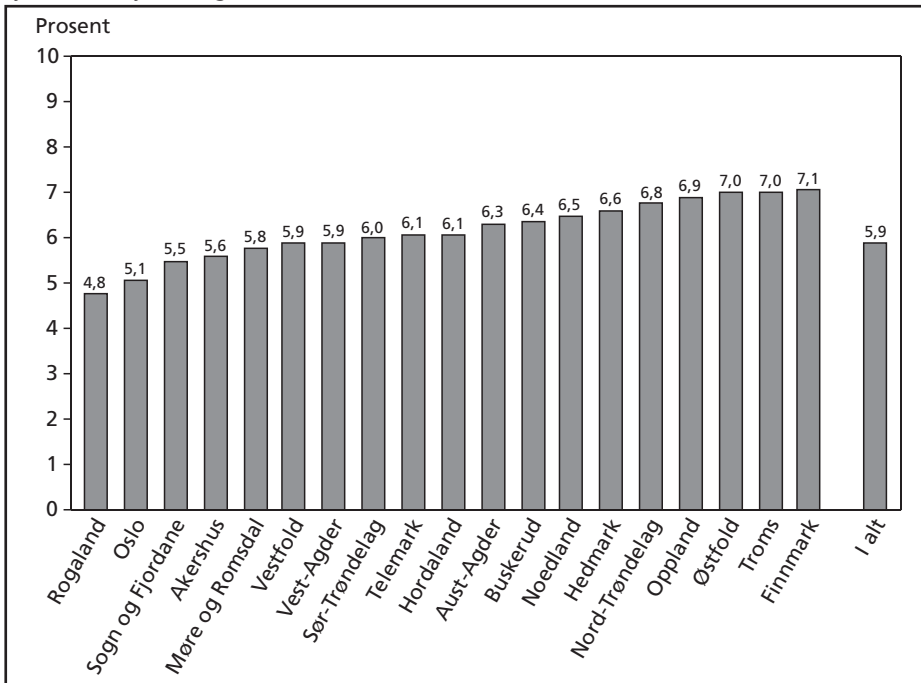
Vedleggstabell 3 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel heltidsansatte i pleie og omsorgstjenestene i 2012 stilt sammen med fire ulike utgiftsmål for tjenestene. Rangert etter gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Fylkestallene er gjennomsnittet av de gjennomsnittstall hver enkelt kommune har oppgitt. Hver kommune teller med andre ord likt, uavhengig av størrelse og antall ansatte.

Fylke	Gjennomsnittlig stillingsprosent i pleie og omsorg 2012	Heltidsandel i pleie og omsorg 2012	DEA-score 2011	Korrigerte brutto utgifter per justert innbygger	Brutto utgifter per justerte innbygger	Netto utgifter per justerte innbygger
Total	65,9	23,1	75,7	50,3	50,5	50,6
Finnmark	78,8	45,5	70,7	24,1	19,1	23,3
Troms	70,3	31,9	69,6	40,9	42,3	43,3
Nordland	68,7	26,7	76,4	41,0	44,9	47,6
Sogn og Fjordane	66,8	24,0	72,1	38,7	37,9	40,1
Hedmark	66,7	21,2	77,4	58,5	64,6	63,8
Akershus	66,5	26,2	80,1	78,6	67,8	65,5
Møre og Romsdal	65,5	21,5	75,7	45,3	49,3	52,8
Nord-Trøndelag	65,1	19,6	75,8	51,4	56,0	60,4
Oppland	65,0	20,6	79,7	59,2	61,2	56,8
Sør-Trøndelag	64,6	20,2	78,6	59,7	66,8	66,9
Buskerud	64,3	20,9	73,1	61,0	55,0	54,1
Vestfold	64,0	21,8	63,8	68,6	65,3	63,0
Telemark	63,9	19,9	72,5	43,8	46,4	40,8
Rogaland	63,7	20,9	68,3	42,0	40,7	39,5
Østfold	63,5	17,4	74,4	57,6	50,6	48,6
Vest-Agder	62,4	17,7	81,7	49,7	48,4	48,2
Hordaland	62,2	19,7	82,3	48,1	44,0	45,2
Aust-Agder	60,9	16,1	75,4	40,1	45,3	40,8

Vedleggstabell 4 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel heltidsansatte i pleie og omsorgstjenestene i 2012 stilt sammen med fire ulike utgiftsmål for tjenestene. Rangert etter sone for arbeidsgiveravgift.

Arbeidsgiveravgiftssone	Gjennomsnittlig stillingsprosent i pleie og omsorg 2012	Heltidsandel i pleie og omsorg 2012	DEA-score 2011	Korrigerte brutto utgifter per justert innbygger	Brutto utgifter per justerte innbygger	Netto utgifter per justerte innbygger
Total	65,9	23,1	75,7	50,3	50,5	50,6
Sone 5	75,6	41,6	70,7	23,5	19,1	22,9
Sone 4	68,7	26,1	74,5	46,1	49,9	53,2
Sone 4a	67,4	31,0	80,9	33,5	39,5	43,0
Sone 3	67,1	20,6	81,9	54,3	61,5	58,1
Sone 2	66,3	23,0	77,7	40,4	42,0	39,7
Sone 1	63,5	20,6	75,2	59,9	56,7	55,7
Sone 1a	63,1	18,4	73,0	44,0	46,1	49,3

Vedleggsfigur 1 Legemeldt Sykefravær i 2012 etter fylke. Kilde NAV. Disse tallene er for alle sysselsatte i fylket, (og ikke bare kommunene).



Vedleggstabell 5 Legemeldt sykefravær blant ansatte i kommuner og fylkeskommuner 2.kv.2009-1.kv. 2010 etter fylke.

Kommune og fylkeskommune	Alle sektorer	Helse og Sosial
	2.kv.2009-1.kv. 2010	2.kv.2009-1.kv. 2010
Troms	9,5	13,4
Finnmark	9,5	12,2
Sør-Trøndelag	9,1	11,5
Østfold	8,8	11,9
Nord-Trøndelag	8,7	12,1
Oppland	8,7	11,7
Nordland	8,6	11,0
Hedmark	8,4	11,2
Akershus	8,3	11,2
Telemark	8,2	10,9
Hordaland	8,1	10,8
Møre og Romsdal	8,1	11,1
Vestfold	8,0	10,1
Buskerud	8,0	10,9
Vest-Agder	7,7	10,3
Aust-Agder	7,5	9,4
Sogn og Fjordane	6,9	9,0
Rogaland	6,5	8,9

Vedleggstabell 6 Befolkning, sysselsatte 15-74 år og sysselsettingsandel etter bostedsfylke i 2012. (og ikke bare kommunene).

	Befolkning	Sysselsatte	Sysselsatte	Ranking etter
	Antall	Antall	Andel av befolkningen	sysselsettingsandel
Hele landet	3 768 005	2 589 000	68,7	
Rogaland	333 175	242 675	72,8	1
Sogn og Fjordane	78 826	56 890	72,2	2
Møre og Romsdal	190 489	134 720	70,7	3
Hordaland	368 928	260 175	70,5	4
Akershus	417 467	292 928	70,2	5
Sør-Trøndelag	227 896	158 372	69,5	6
Oslo	483 055	334 670	69,3	7
Troms Romsa	120 755	82 749	68,5	8
Buskerud	201 001	137 727	68,5	9
Nord-Trøndelag	98 617	67 350	68,3	10
Finnmark Finnmark	56 295	38 229	67,9	11
Oppland	139 608	94 336	67,6	12
Vest-Agder	129 808	87 479	67,4	13
Nordland	177 984	119 121	66,9	14
Aust-Agder	83 693	54 830	65,5	15
Vestfold	178 187	116 614	65,4	16
Hedmark	144 116	93 568	64,9	17
Telemark	127 821	82 726	64,7	18
Østfold	210 284	133 841	63,6	19

Tallene for Oslo i 4. kvartal 2012 ligger noe for lavt, trolig 2500–3500. Det skyldes at Oslo kommune har hatt mangler i rapporteringen til NAVs Aa-register som er et av grunnlagsregistrene for statistikken.

Vedleggstabell 7 Befolkning, sysselsatte 15-74 år og sysselsettingsandel etter bostedsfylke blant kvinner i 2012 (og ikke bare kommunene).

	Befolkning	Sysselsatte	Sysselsatte	Ranking etter
	Antall	Antall	Andel av be- folkningen	sysselsettings- andel
Hele landet	1 847 840	1 213 810	65,7	
Sogn og Fjordane	37 956	26 375	69,5	1
Rogaland	161 156	111 388	69,1	2
Hordaland	179 369	121 141	67,5	3
Akershus	206 789	139 152	67,3	4
Møre og Romsdal	91 560	61 422	67,1	5
Oslo	239 417	160 312	67,0	6
Finnmark Finnmarku	26 821	17 849	66,5	7
Troms Romsa	58 808	39 007	66,3	8
Sør-Trøndelag	110 939	73 578	66,3	9
Buskerud	98 963	64 615	65,3	10
Nord-Trøndelag	48 214	31 195	64,7	11
Nordland	86 757	55 936	64,5	12
Oppland	68 683	44 229	64,4	13
Vest-Agder	63 881	40 705	63,7	14
Aust-Agder	41 108	25 622	62,3	15
Vestfold	88 757	55 222	62,2	16
Telemark	63 189	39 216	62,1	17
Hedmark	71 439	44 108	61,7	18
Østfold	104 034	62 738	60,3	19

Vedleggstabell 8 som er grunnlag for tabell 3.5:

Dette utgiftsmålet tar utgangspunkt i den enkelte kommunene utgifter til pleie- og omsorgstjenester per bruker slik det fremkommer i KOSTRA. Hver kommune er så rangert fra 0-100, der 100 er billigst. Deretter har vi beregnet en gjennomsnittsscore for kommunene i hvert fylke. Tabellen er rangert etter utgiftskolonnen og viser at Finnmark, Troms og Rogaland overveiende driver dyrest.

Fylke	Gjennomsnittlig stillingsprosent i pleie og omsorg 2012	Utgifter i pleie og omsorg. Ranking
Finnmark	78,8	22,8
Troms	70,3	34,6
Rogaland	63,7	34,8
Aust Agder	60,9	37,9
Hordaland	62,2	38,2
Sogn og Fjordane	66,8	38,2
Vest Agder	62,4	43,1
Nordland	68,7	43,4
Nord-Trøndelag	65,1	50,0
Møre og Romsdal	65,5	50,3
Telemark	63,9	51,6
Østfold	63,5	59,9
Buskerud	64,3	60,0
Hedmark	66,7	67,3
Vestfold	64,0	68,2
Oppland	65,0	68,6
Sør-Trøndelag	64,6	71,8
Akershus	66,5	81,7

Vedleggstabell 9 Mottakere av uførepensjon, etter fylke og alder. Pr. 30.09.2012. Antall. Kilde: SSB <http://www.ssb.no/folkemengde/>

	Antall innbyggere	18-29	30-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-67	I alt
I alt	4985870	9791	18366	19865	30229	41279	59587	84672	45967	309762
Østfold	278352	784	1393	1575	2431	3191	4623	6312	3506	23816
Telemark	170023	538	958	971	1405	1950	2820	3787	2087	14517
Hedmark	192791	434	860	1015	1570	2020	3098	4278	2371	15647
Aust-Agder	111495	280	731	716	981	1238	1755	2187	1157	9045
Nordland	238320	518	955	1014	1646	2339	3787	5807	3134	19200
Finnmark	73787	134	273	337	496	732	1182	1842	916	5912
Troms	158650	309	623	757	1096	1562	2452	3640	1887	12326
Vest-Agder	174324	405	984	1050	1464	1814	2471	3179	1658	13025
Nord-Trøndelag	133390	344	591	580	906	1231	1871	2820	1538	9881
Oppland	187147	352	786	857	1312	1787	2597	3899	2053	13643
Vestfold	236424	564	939	1055	1561	2247	3219	4344	2425	16354
Sør-Trøndelag	297950	663	1217	1188	1800	2393	3659	5095	2710	18725
Møre og Romsdal	256628	424	774	785	1194	1790	2787	4341	2386	14482
Buskerud	265164	561	916	959	1446	1882	2669	3823	2264	14521
Hordaland	490570	843	1596	1766	2552	3312	4514	6578	3477	24638
Sogn og Fjordane	109201	182	329	333	483	666	1022	1570	828	5413
Rogaland	443115	912	1543	1481	2121	2751	3980	5269	2630	20687
Akershus	556254	795	1282	1457	2316	3327	4414	6456	3862	23910
Oslo	613285	673	1320	1530	2595	3611	4665	6468	3446	24308

Vedleggstabell 10 Andel mottakere av uførepensjon, etter fylke og alder. Pr. 30.09.2012. Prosent.
Kilde: SSB <http://www.ssb.no/folkemengde/>

	Antall innbyggere	18-29	30-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-67	I alt
I alt	4985870	0,20	0,37	0,40	0,61	0,83	1,20	1,70	0,92	6,21
Østfold	278352	0,28	0,50	0,57	0,87	1,15	1,66	2,27	1,26	8,56
Telemark	170023	0,32	0,56	0,57	0,83	1,15	1,66	2,23	1,23	8,54
Hedmark	192791	0,23	0,45	0,53	0,81	1,05	1,61	2,22	1,23	8,12
Aust-Agder	111495	0,25	0,66	0,64	0,88	1,11	1,57	1,96	1,04	8,11
Nordland	238320	0,22	0,40	0,43	0,69	0,98	1,59	2,44	1,32	8,06
Finnmark	73787	0,18	0,37	0,46	0,67	0,99	1,60	2,50	1,24	8,01
Troms	158650	0,19	0,39	0,48	0,69	0,98	1,55	2,29	1,19	7,77
Vest-Agder	174324	0,23	0,56	0,60	0,84	1,04	1,42	1,82	0,95	7,47
Nord-Trøndelag	133390	0,26	0,44	0,43	0,68	0,92	1,40	2,11	1,15	7,41
Oppland	187147	0,19	0,42	0,46	0,70	0,95	1,39	2,08	1,10	7,29
Vestfold	236424	0,24	0,40	0,45	0,66	0,95	1,36	1,84	1,03	6,92
Sør-Trøndelag	297950	0,22	0,41	0,40	0,60	0,80	1,23	1,71	0,91	6,28
Møre og Romsdal	256628	0,17	0,30	0,31	0,47	0,70	1,09	1,69	0,93	5,64
Buskerud	265164	0,21	0,35	0,36	0,55	0,71	1,01	1,44	0,85	5,48
Hordaland	490570	0,17	0,33	0,36	0,52	0,68	0,92	1,34	0,71	5,02
Sogn og Fjordane	109201	0,17	0,30	0,30	0,44	0,61	0,94	1,44	0,76	4,96
Rogaland	443115	0,21	0,35	0,33	0,48	0,62	0,90	1,19	0,59	4,67
Akershus	556254	0,14	0,23	0,26	0,42	0,60	0,79	1,16	0,69	4,30
Oslo	613285	0,11	0,22	0,25	0,42	0,59	0,76	1,05	0,56	3,96

Heltid i nord – hvorfor lykkes Finnmark?

Hvorfor har kommuner i Finnmark dobbelt så mange heltidsansatte som gjennomsnittskommunen i Norge? Heltidsarbeid står sterkt i arbeidskulturen og organisasjonskulturen i flere finnmarkskommuner. En stor andel av kvinnene jobber heltid, fordi de både kan og vil. Arbeidsgiverne på sin side tilbyr heltidsstillinger fordi de trenger arbeidskraften. Til sammen strekker partene i arbeidslivet seg langt for å finne nye måter å organisere arbeidet og arbeidstiden på. Mange av finnmarkskommunene praktiserer på denne måten det KS, Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund i fellesskap er blitt enige om i sin heltidserklæring.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:37
ISBN 978-82-324-0038-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20327