

Sammendrag

Heltid og deltid står høyt på den politiske dagsordenen. Det er et uttrykt mål, både fra politikerne og fra partene i arbeidslivet, at flere skal arbeide heltid og at færre blir værende i små deltidsstillinger. Men til tross for gode intensjoner og utprøving av en rekke tiltak, jobber de fleste i kommunesektoren deltid.

Denne rapporten er et resultat av en undersøkelse Fafo har gjort på oppdrag for KS. Her går vi igjennom grunner til at kommunene bør få flere heltidsstillinger og redusere omfanget av små deltidsstillinger. Deretter gir vi eksempler på enkelttiltak som har hatt god effekt, men som så langt ikke har gitt utslag på den nasjonale statistikken. Til slutt beskriver vi forhold som gjør det vanskelig for kommunene å kunne tilby heltidsstillinger, og hvilke muligheter de har for å legge til rette for at flere jobber i fulle stillinger. Rapporten tar opp følgende problemstillinger¹:

1. Hva er årsakene til deltidsarbeid, og hvorfor har ikke kommunene i større grad greid å redusere andelen deltidsstillinger?
2. Hva er ressursmessige konsekvenser dersom flere jobber heltid?
3. Hvordan er sammenhengen mellom deltidsarbeid og ulike arbeidstidsordninger?
4. Hvordan bør fremtidens arbeidstidsordninger være for at man skal kunne ivareta god tjenestekvalitet, godt arbeidsmiljø og økonomisk bærekraft?

Metode

For å belyse prosjektets problemstillinger, baserer vi oss først og fremst på data som er innhentet i forbindelse med dette prosjektet, men også på foreliggende data.

Rapportens beskrivelser, drøftinger og konklusjoner er basert på en rekke kilder. Vi har besøkt de fem kommunene Bærum, Karmøy, Lørenskog, Måsøy og Time, hvor vi har intervjuet ledere, tillitsvalgte og ansatte. Videre har vi gjennomført en landsdekkende spørreundersøkelse av samtlige kommuners pleie- og omsorgssjefer. Nytt for denne typen undersøkelser er at vi har fått tilgang til et utdrag av PAI-registeret, slik at vi har kunnet koble surveydata og registerdata. I tillegg har vi studert cirka 20 evalueringer kommunene har gjort av egne forsøk og andre forskningsrapporter. Vi har også deltatt i nettverksseminar for kommuner som jobber med deltidsproblematikken.

¹ Dette er omfattende problemstillinger, og prosjektet har belyst og drøftet samtlige, men det har ikke vært mulig å gi uttømmende svar på alle. Samfunnet og kommunesektoren er hele tiden i utvikling. Vi får ny kunnskap, nye holdninger, nye lover og avtaler, endrede økonomiske betingelser osv. Svarene som gis i dag, vil derfor endres i løpet av noen år.

Deltid i et helhetlig organisasjonsperspektiv

Rapporten legger et helhetlig organisasjonsperspektiv på deltidsproblematikken. Det innebærer å beskrive utfordringene på virksomhetsnivået slik de fremstår for arbeidsgivere, brukere og ansatte. I figur 1.1 har vi sammenfattet forhold ved kvalitet, effektivitet og arbeidsmiljø som påvirkes negativt av et stort omfang små stillinger, eller mer positivt formulert: forhold som styrkes dersom arbeidskraften jobber i heltids- og store deltidsstillinger.

Kvalitetsvariablene er: forutsigbarhet for bruker, færre fremmede utøvere, utøvere som kjenner bruker og vice versa, kontinuitet i tjenestene og en tjeneste som er tilpasset brukers døgnrytme.

Arbeidsmiljøvariablene er: forutsigbar lønn og arbeidstid, tilstrekkelig lønn, jevnere fordeling av arbeidsbelastninger og ubekvemme vakter, tjenesteorganisering som muliggjør å stå i arbeid til avtalt pensjonsalder (uten å bli minstepensjonist og/eller uføretrygdet).

Effektivitetsvariablene som styrkes av større stillingsstørrelser, er: læringsmiljø, om-dømme, rekruttere/beholde den kompetente arbeidskraften, myndiggjorte medarbeidere, engasjerte og involverte medarbeidere og tid til ledelse.

Hovedfunn

Den typiske kommune har langt færre heltidsansatte enn antatt

Cirka 42 prosent av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren jobber i full stilling eller har flere stillinger som til sammen utgjør en hel stilling. Halvparten av kommunene har imidlertid en heltidsandel som er lavere enn 25 prosent. Dette avviker mye fra gjennomsnittstallet og skyldes at om lag 10 prosent av kommunene – hvorav mange av de store – har en betydelig høyere heltidsandel enn gjennomsnittet av kommunene.

Forklaringer på det store omfanget av deltidsstillinger

Rekruttering til sektoren og kulturutvikling

Det store omfanget av deltidsansettelser i kommunesektoren må forstås i lys av profesjonaliseringen av omsorgsoppgaver. Kvinner har fra 1960- til 1970-årene gradvis blitt yrkesaktive i stort omfang, mye fordi de har hatt anledning til å jobbe deltid. For mange unge kvinner kan utsikter til deltidsmuligheter i sektoren også ha påvirket deres utdanningsvalg. Parallelt med at kvinnene har fått anledning til å jobbe deltid og dette er blitt oppfattet som normalt i denne delen av arbeidslivet, har arbeidsgiver også akseptert denne deltidskulturen.

Fordeling av arbeid på døgnet som forklaring

Når arbeidstiden avviker fra normalarbeidsdagen, åpnes det for arbeidstidsordninger der deltidsansettelser kan bli et resultat. Pleie- og omsorgssektoren skiller seg ut fra eksempel industrien, ved at arbeidskraftbehovet varierer betydelig i løpet av et døgn og en

uke. Nattarbeid gir ingen forklaring på at deltid er nødvendig (selv om mange ansatte i pleie- og omsorgssektoren jobber i halv nattevaktstilling).

Arbeidstidsforkortelse og helgearbeid

Fram til 1987 var det vanlig at de ansatte i pleie- og omsorgssektoren jobbet annenhver helg. Etter arbeidstidsforkortelsen i 1987 utviklet det seg mange steder en praksis med å jobbe hver tredje helg. Dette fremstår som den enkeltfaktoren som på kort tid har hatt størst betydning for sektorens store behov for deltidsstillinger. Småstillingenes betydning for «å få turnusen til å gå opp», knyttet først og fremst til helgebemanningen. Dette er særlig et problem for tjenestesteder som benytter tradisjonelle turnusordninger.

Når både heltid og deltid avler deltid

Det er bredt dokumentert at deltid avler deltid. Dette gjelder først og fremst innenfor et tradisjonelt turnusoppsett uten timebankordninger eller kombijobbing. Når en ansatt jobber 80 prosent, må en annen ansatt dekke de resterende 20 prosentene. Denne 20-prosentstillingen er vanskelig å kombinere med andre stillingsandeler slik at summen kan bli 100.

Innenfor flere turnusordninger, men særlig i den tradisjonelle, kan en økning av heltidsansatte også føre til økt behov for deltidsansatte i små helgestillinger.

80 prosent er ingen ideell stillingsstørrelse

Flere undersøkelser har vist at svært mange ser på 80 prosent stilling som en ønskestørrelse. Dersom 80-prosentstillinger genererer flere små stillinger, er dette negativt både for tjenestekvaliteten og for mange av de som må ta til takke med de små stillingene.

Lederes vurderinger

De senere årene er det store omfanget av deltidsstillinger blitt mer uttalt som uønsket også fra arbeidsgiversiden. Sett fra ledelsens side er deltidproblemet en følge av at mange deltidsansatte ikke ønsker å jobbe i større stillinger, uansett hva de tilbys. Mange deltidsansatte vil ikke jobbe mer, dersom det fører til mer jobbing i helgene eller dersom de må jobbe flere steder eller med andre (flere) oppgaver.

En del ledere fremholder også at fagbevegelsens motstand mot komprimert arbeidstid (lange vakter) og en rigid arbeidsmiljølov er et problem.

Til sist kommer svar fra en liten gruppe ledere om at kommunens personalpolitikk er for lite koordinert og at ledere må samarbeide bedre om personalbruken.

Deltidsansattes vurderinger

De fleste som jobber deltid gjør det fordi de ønsker mer fritid. Det er også mange som oppgir omsorgsforpliktelser som grunn. Andre synes jobben er for slitsom til å jobbe i full stilling. Dårlig helse er videre en hyppig oppgitt begrunnelse for deltid. Blant de deltidsansatte som ønsker større stilling, oppgis manglende tilbud fra arbeidsgiver som vanligste forklaring.

Er det noe klart skille mellom uønsket og ønsket deltid?

Arbeidstakernes begrunnelser for å jobbe deltid, er sammensatte. For noen er deltid den store muligheten. De ville neppe vært yrkesaktive i det hele tatt om de ikke hadde fått anledning til å jobbe deltid. For andre representerer deltid en utestengning fra et fullverdig arbeidsforhold. De deltidsansatte kan deles i fem grupper, etter hvor ønsket eller uønsket deltidsarbeidsforholdet er:

Undersysselsatte

De undersysselsatte må definitivt regnes som ansatte som jobber ufrivillig eller uønsket deltid. De som er i denne gruppen, har aktivt og formelt søkt om større stilling uten å få det.

Uønsket deltid

Denne gruppen består av ansatte som reelt ønsker større stilling, men som ikke har søkt formelt om det. Grunnen er at de som regel vet eller antar at de ikke vil få ønsket stillingsstørrelse.

«Ønsket» deltid, kanskje ikke så ønsket likevel

Denne kategorien er den midterste av de fem gruppene, og vi har satt «ønsket» i anførselstegn, fordi mye av den deltiden som oppgis som ønsket i undersøkelser, egentlig er uønsket. Eksempler på dette er når ansatte takker nei til større stilling siden arbeidspresset er stort, men som gjerne øker sin stilling etter at arbeidsgiver har tilrettelagt for dette. Slik deltid har i tidligere undersøkelser gjerne blitt fremstilt som ønsket, uten anførselstegn.

«Uønsket» deltid

Dette er ansatte som vanligvis kategoriseres i gruppen med uønsket deltid, men som likevel ikke ønsker å jobbe mer når de faktisk får tilbud om det. Vi har i denne rapporten derfor kategorisert gruppen under ønsket deltid. Denne gruppen ansatte er ikke tallfestet i noen undersøkelser, og vi kjenner dem kun fra enkeltkommuner og gjennom informantintervjuer. De er videre en gruppe ansatte som har skapt frustrasjon hos en del arbeidsgivere. Noen av de som takker nei til større stilling, ville antakelig ha takket ja dersom arbeidsgiver hadde gjort mer for å tilrettelegge for det.

Ønsket deltid

Denne gruppen deltidsansatte har den stillingsstørrelsen de virkelig ønsker. Dette kan være studenter, personer med omsorgsforpliktelser eller andre med ønske om mer fritid, som ikke under noen omstendighet vil ha større stillinger.

Betydning av heltidsstillinger for rekruttering av arbeidskraft

Flere heltidsstillinger bidrar til at kommunen kan løse sine oppgaver ved hjelp av færre ansatte. Dette vil være av stor betydning i en nær fremtid, hvor det forventes at behovet for arbeidskraft vil øke betydelig mer enn tilbudet. Flere heltidsstillinger er uttrykk for en arbeidsgiverpolitikk som både tar disse utfordringene på alvor, og som forventer mer

av arbeidstakerne. Den gir også et signal om at arbeidstakerne kan forvente mer av arbeidsgiverne. Det siste vil styrke kommunenes omdømme både hos brukere og pårørende og hos den delen av de ansatte som ønsker å jobbe i full stilling i et faglig stimulerende miljø. Mange små stillinger på et arbeidssted er uheldig for læringsmiljøet. Tjenestesteder som har økt heltidsandelen, opplever god rekruttering av kvalifisert arbeidskraft. Dette er særlig tydelig i blant annet Måsøy og i Bergens-forsøkene. Gode kompetansemiljøer tiltrekker seg kvalifisert arbeidskraft, noe som i sin tur øker tjenestekvaliteten.

Tiltak for å redusere deltid

De fleste alternative arbeidstidsordninger er gode virkemidler for å redusere uønsket deltid for de ansatte. Det er likevel store forskjeller på mulighetene de gir til å redusere tjenestenes behov for deltidstillinger.

Kommuner med høy gjennomsnittlig stillingsprosent har prøvd ut flere tiltak

Kommuner som har høyest gjennomsnittlig stillingsstørrelse, har oftere prøvd ut ulike tiltak enn kommuner med lav gjennomsnittlig stillingsstørrelse. De som har den høyeste stillingsprosenten, utmerker seg spesielt ved at de oftere har prøvd ut tiltak knyttet til helgeturnus, langturnus og økt grunnbemanning.

Økt grunnbemanning, mer helgejobbing og arbeid på tvers

Økt grunnbemanning, mer helgejobbing og arbeid på tvers oppgis av flest ledere å kunne ha god effekt på økt stillingsstørrelse. De ulike arbeidstidsordningene byr på ulike muligheter til å fordele arbeidet i helgene. Dette vises av ulike turnusoppsett, intervjuisiteter og svarfordelinger fra surveyen. De ulike turnusenes disponering av kjernearbeidskraften i helgene har vesentlig betydning både for deltidsspørsmålet, tjenestekvaliteten og arbeidsmiljøet.

Vikarpool og langturnusordninger har god effekt på stillingsstørrelse

Cirka 75 prosent av lederne oppgir at vikarpool og ulike langturnusordninger har hatt positiv effekt på stillingsstørrelse. Langturnusordningene har stort potensial for mange heltidsstillinger og minimalt med små stillinger, men heller ikke ved bruk av disse ordningene kommer man helt utenom helgeproblematikken.

«Fleksi-turnusene» har liten effekt på stillingsstørrelse

De såkalte fleksi-turnusene er primært rettet inn mot å gjøre det lettere for de ansatte å kombinere jobb og privatliv. Dette fører ikke nødvendigvis til større stillinger og flere heltidsansatte. Arbeidsgivers gevinst er dels at ansatte tar mer ansvar og trives bedre, og dels at de samtidig gjerne får en restarbeidstid (timebanken), som kan disponeres fleksibelt.

Tradisjonell turnus har størst begrensninger

Når alle spurte oppgir at et hvilket som helst tiltak bidrar til å øke stillingsstørrelsen, kan man slutte at tradisjonell turnus uten tiltak er det minst rasjonelle valget dersom målet er større stillinger. Den tekniske begrunnelsen for dette ligger i at den tradisjonelle turnusen er vanskelig å kombinere med akseptable løsninger for helgehyppighet, og at ansatte med selvvalgt deltid i disse turnusene bidrar til å skape flere små stillinger. Når det er sagt, må det tilføyes at flere kommuner, for eksempel Bærum og andre store kommuner, har oppnådd betydelige forbedringer innenfor den tradisjonelle turnusens rammer.

Kompetansetiltak er inngangsbilletten

Kompetansetiltak er inngangsbillett til faste stillinger og et større arbeidsrepertoar. Slike tiltak kan likevel ikke overskride turnusens begrensninger. Dette kommer tydeligst fram ved tjenestesteder som har tradisjonell turnus.

Flere muligheter enn hindringer

Det er flere muligheter enn hindre for å benytte ulike arbeidstidsordninger. Det er mange eksempler på at man har lyktes med tiltak for å redusere omfanget av små stillinger og å etablere flere heltidsstillinger. Tiltak som ikke har vært vellykkede, kan ofte forklares med svakt forarbeid fra arbeidsgivers side. Deltidsproblematikken inngår som regel ikke i kommunenes overordnede utviklings- og kompetansestrategier, og den fremgår ikke tilstrekkelig klart i forsøkene målformuleringer. Mangel på tydelige mål og forankring er også et dårlig utgangspunkt for å få med tillitsvalgte og ansatte.

Er arbeidsmiljøloven en hindring?

Hver femte pleie- og omsorgssjef mener ganske sterkt at arbeidsmiljøloven må endres dersom de skal klare å få til flere heltidsstillinger. Litt over 80 prosent av lederne er helt eller ganske enige i at «godkjenning av de ulike turnusene må kunne avgjøres av partene på kommunenivå». De er med andre ord kritiske til ordningen der fagforeningene sentralt kan godkjenne eller avvise en lokal turnusavtale som avviker fra arbeidsmiljøloven. Omfanget av forsøk med nye arbeidstidsordninger med fravik fra arbeidsmiljøloven (enten de kan fremforhandles lokalt eller de i tillegg må ha sentral godkjenning), viser at ordningene ikke står i veien. Men tempoet i utprøvingen av nye arbeidstidsordninger kan ha blitt noe dempet som følge av disse ordningene.

Bærekraftige arbeidsplasser og tjenester?

Et bærekraftig arbeidsliv tar vare på og utvikler de menneskelige ressursene og de økonomiske forutsetningene for virksomheten. Det balanserer også arbeidskraftens produksjon og reproduksjon.

Et bærekraftig arbeidsliv vil sikre arbeidstaker økonomisk, både som arbeidsfør og som pensjonist, og det verner om arbeidstakers helse og velferd. Det innebærer blant annet at arbeidsmengden tilpasses arbeidsevnen gjennom et helt yrkeslivsløp. Det innebærer også vedlikehold og utvikling av menneskelige ressurser og muligheter til å kombinere yrkesliv og privatliv i ulike livsfaser.

Det store omfanget av ønsket og uønsket deltid bidrar definitivt ikke til å sikre de ansatte et bærekraftig arbeidsforhold. Selv om halvparten av de deltidsansatte er fornøyd med situasjonen, har de ikke en lønn som er tilstrekkelig for å kunne være økonomisk uavhengige. Deltidsansatte ender opp med reduserte pensjonsrettigheter. De har ikke fullverdig deltakelse i arbeidsmiljøet, de har redusert deltakelse i faglige utviklingstilbud, og ofte uforutsigbar arbeidstid og fritid.

En bærekraftig tjeneste balanserer kvalitet, arbeidsmiljø og effektivitet. Derfor har vi i denne rapporten lagt vekt på å se arbeidstakerspørsmålene og deltidspromatikkene i lys av hva som gir brukeropplevd kvalitet. Vi ser at fordeling av arbeidstid innenfor det tradisjonelle turnusoppsettet slik det praktiseres i mange kommuner, ikke gir optimal tjenestekvalitet, særlig ikke i helgene. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved disse ordningens bærekraft.

Fremtidens arbeidstidsordninger

Fremtidens arbeidstidsordninger bør i større grad utvikles med sikte på optimal tjenestekvalitet innenfor økonomisk bærekraftige rammer. Brukerbehovene bør i større grad styre bemanningsfaktor og turnusvalg. Samtidig kan fleksiturnusene som er tilpasset ansatte, videreutvikles, slik at de i større grad fanger opp behovet for større stillinger.

Fremtidens arbeidstidsordninger bør dekke samfunnets behov for å utnytte arbeidskraftressursene bedre. Det vil si at flere må jobbe heltid og i store deltidsstillinger. Fremtidens arbeidstidsordninger må i sum gjøre det lettere for flere å kombinere heltidsarbeid og familieliv. Nye arbeidstidsordninger har vist seg å gjøre det lettere for mange å kombinere heltidsarbeid og familieliv, uten å måtte jobbe deltid.

Videreutvikling av dagens kjente ordninger og utvikling av helt nye må skje i samarbeid mellom partene i arbeidslivet sentralt og lokalt, og selvfølgelig i tråd med både lov- og avtaleverk. Lokale gevinster øker ved å trekke de ansatte inn i utviklingsarbeidet.

Om å ta det store heltidsvalget

Pleie- og omsorgssektoren i kommunene har primært tiltrukket seg arbeidskraft som ønsker et redusert engasjement. Slik sett er kommunen et viktig arbeidsmarked for arbeidstakere med redusert evne til eller ønske om å arbeide.

For å kunne ta et gjennomført heltidsvalg, må arbeidsgivere sammen med fagforeningene og de ansatte etablere arbeidstidsordninger som gjør det mulig å trekke til seg den dedikerte og kompetente arbeidskraften. Samtidig må partene lokalt skape en kultur og kompetanse hos de ansatte for å jobbe i større stillinger og med en annen organisering av arbeidstid og arbeidsoppgaver. I småskala kan enkelte tjenestesteder forsøksvis bemannes med bare heltidsstillinger (og eventuelt store deltidsstillinger). I storskala kan en gradvis økning av minsteprosenten for stillinger som utlyses, være et egnet virkemiddel.

Fremtidens arbeidstidsordninger skal med andre ord ivareta flere behov og interesser, og de må, sammen med planer om rekruttering, kompetanseutvikling, tjenesteutvikling, næringsutvikling osv., inngå som et strategisk element for å fornye sektoren og den enkelte kommune. Økte forventninger til tjenestekvalitet sammen med overføring av

nye og kompetansekrevende oppgaver, aktualiserer spørsmålet om en mer dristig personalpolitikk, der arbeidstids- og kompetansespørsmålene må stå sentralt.²

Fremtidens pleie- og omsorgstjenester skal yte flere og mer kompetansekrevende tjenester utenfor normalarbeidsdagen og i helgene. Tjenestene vil fortsette å bli mer brukerorienterte. Arbeidsgiver må se flere tjenestesteder i sammenheng og bedre samarbeidet mellom disse, slik at de kan koordinere ressursene bedre.

² Samhandlingsreformen vil forsterke kommunenes kompetansebehov ytterligere. Andre forhold som hører med i det store spørsmålet om personalforvaltning, men som er holdt utenfor i denne rapporten, er spørsmål om HMS, IA-ledelse, formuleringer i avtaleverket, kompensasjonsbehov og ulike kompensasjonsordninger.