

Leif E. Moland og Ketil Bråthen

Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?



Leif E. Moland og Ketil Bråthen

Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-871-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-872-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: www.kursiv.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	14
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn.....	17
1.2 Utviklingen i hovedtrekk	23
2 Metode og presentasjon av casekommuner	31
2.1 Metode	31
2.2 Presentasjon av casekommunene	34
3 Kommunenes synspunkter på deltidsproblematikken.....	39
3.1 Synspunkter på deltid og heltid	40
3.2 Arbeidstidsregulering, heltidsretten og institusjonelle utfordringer..	55
4 Lokale forutsetninger for at tiltak skal virke	61
5 Ti tiltak – hva har kommunene prøvd ut?	71
5.1 Heve formalkompetansen	74
5.2 Utvide realkompetansen	78
5.3 Øke grunnbemanningen	81
5.4 Fleksi-turnuser	85
5.5 3 + 3-turnus	94
5.6 Arbeid noen flere helger enn hver tredje helg.....	100
5.7 Lange vakter krever avtale med fagforeninger	105
5.8 Lange vakter som ikke krever fravik fra AML	116
5.9 Bunden og ubunden tid / vikarpool.....	120
5.10 Permanent arbeid på flere tjenestesteder (kombistillinger)	124
5.11 Andre tiltak	130
5.12 Oppsummering.....	132

6 Hva er årsakene til deltidsarbeid, og hvorfor har ikke kommunene i større grad greid å redusere andelen deltidsstillinger?	139
6.1 Hva vurderer ledere og ansatte i kommunen som de største hindringene for å få redusert deltid i dag og i årene fremover?	143
6.2 Hva kan kommuner gjøre for å motivere til å øke stillingsprosenten hos dem som frivillig jobber deltid?	146
6.3 Hva gjør kommunene for å redusere uønsket deltid – og hva er begrensningene?	148
6.4 Er det noe klart skille mellom uønsket og ønsket deltid?.....	150
6.5 Hva er de ressursmessige konsekvensene for kommunesektoren dersom flere jobber heltid?	153
6.6 Hvordan er sammenhengen mellom deltidsarbeid og ulike arbeidstidsordninger/tiltak?	154
6.7 Hvordan bør fremtidens arbeidstidsordninger være for å ivareta god tjenestekvalitet, godt arbeidsmiljø og økonomisk bærekraft?.....	159
Litteratur	163
Vedleggstabeller	169

Forord

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. Til tross for gode intensjoner og utprøving av en rekke tiltak, jobber de fleste i kommunesektoren deltid. I halvparten av kommunene jobber under 25 prosent av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren heltid.

Denne rapporten er et resultat av en undersøkelse Fafo har gjort på oppdrag for KS. Her går vi gjennom 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 hindringer som gjør det vanskelig for kommunene å kunne tilby heltidsstillinger, og hvilke muligheter kommunene har for å legge til rette for at flere jobber i fulle stillinger.

Rapportens beskrivelser, drøftinger og konklusjoner er basert på en rekke kilder. Vi har besøkt fem kommuner, hvor vi har intervjuet ledere, tillitsvalgte og ansatte. Takk til alle fra kommunene Bærum, Karmøy, Lørenskog, Måsøy og Time for at dere har stilt opp i intervjuer og med annen informasjon.

I tillegg har vi gjennomført en landsdekkende spørreundersøkelse til samtlige kommuners pleie- og omsorgssjefer. Takk til alle som tok seg tid til å svare på spørsmålene, som dere sikkert synes var vel mange.

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. Takk til de PAI-ansvarlige i KS. Her har vi fått nyttige erfaringer vi vil ta med oss videre i senere arbeider.

Underveis i prosjektarbeidet har vi hatt regelmessig kontakt med KS' prosjektgruppe, som har bestått av Hanne Børrestuen, Siri Klevstrand, Ellen Dehli, Hege Øhrn, Cecilie R. Sæther, Astrid Toft og Einar Johan Jakobsen. Takk for fint samarbeid. En spesiell takk til Anne-Cathrine Hjertaas og Hanne Børrestuen i KS, og til våre kolleger Dag Olberg og Kristin Alsos for mange og nyttige innspill i slutfasen, samt kollega Anne Inga Hilsen for engelsk sammendrag. Takk også til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten.

Oslo, mars 2012

Leif E. Moland og Ketil Bråthen

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 deltidstillinger. 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 heltidstillinger og redusere omfanget av små deltidstillinger. 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 heltidstillinger, 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 deltidarbeid, og hvorfor har ikke kommunene i større grad greid å redusere andelen deltidstillinger?
2. Hva er ressursmessige konsekvenser dersom flere jobber heltid?
3. Hvordan er sammenhengen mellom deltidarbeid 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

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.

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.

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, omdømme, 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 for 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», knyttes 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 deltidspromblemet 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 Bergensforsøkene. 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 deltidsstillinger.

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, intervjusitater 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 forsøkens 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 arbeidsfører 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 deltidsproblematikken i lys av hva som gagnar 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 deltidstillinger. 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 deltidstillinger). 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.

Summary

Distribution and consequences of part-time work is a hotly debated issue in Norwegian work life. In spite of policy efforts, supported by the social partners, to reduce part-time work and ensure all employees the possibility to work full time, we still find wide spread use of part-time work, particularly in the municipal sector.

Fafo has studied the use of part-time work in the municipal sector in Norway and discussed the consequences of part-time work for both employer, employees and users of the health care service. We have also identified successful initiatives to reduce the use of part-time work in this sector. The research questions were:

1. What are the explanations behind the wide spread use of part-time work and why are the municipal sector not able to reduce the number of part-time positions?
2. What would be the consequences of more employees working full time?
3. How is part-time work related to working schedule (shift-work, rota etc.)?
4. How can different working schedules promote quality of services, work environment and economic sustainability?

The study is funded by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS). KS is the only employers' association and interest organisation for municipalities, counties and local public enterprises in Norway.

Methods

The study is based on a wide range of data. Other studies, qualitative interviews with managers, employees and union representatives in the five municipalities of Bærum, Karmøy, Lørenskog, Måsøy and Time as well as a national survey among managers in the municipal health care service. This study also combines the survey data with data from the Norwegian PAI register (Personnel administrative information system), a national register of all employees in the municipal sector, their type of work, working hours, sick leave, salary etc. In addition the study has accessed app. 20 local evaluations and reports about working schedules and part-time work in single municipalities.

Results

In the municipal sector part-time work is predominant with less than half (42 %) employees working full time. Half of all municipalities have below 25 % full time employees.

There are many explanations behind this.

When women entered the labour market in the 1960s and 70s they mainly started in part-time positions. Norway has high female employment rates but many women only work part-time.

A reduction in working hours implemented in 1987 led the health care service to introduce a rota where employees work only every third weekend, causing an increased need for part-time positions to “fill up the rota”. This seems to be one of the major drivers behind the predominance of part-time work in the health care service.

Many employees in the sector prefer (or would prefer) to work 80 %, thus creating a further need to fill up the 20 % rest.

Over the last few years attitudes among employers and managers have shifted to a preference for full time workers. Employers and managers claim resistance among employees as a major reason for not introducing only (or mainly) full time positions in the municipal health care service. They also claim that the legislation (Work Environment Act) as well as rigid unions hinders experimenting with alternative working schedules to reduce part-time work.

Employees working part-time say that they do this because they value their leisure time, have private care obligations or find full time work too physically or mentally demanding. Those part-time employees who want full time work claim that lack of access to full time positions are the major obstacle. Employers are held responsible for not making full time positions available to those that want them (involuntary part-time work).

As seen, there are many reasons behind part-time work and the differentiation between voluntary and involuntary part-time work is diffuse and many-layered.

Initiatives to reduce part-time work

Norwegian municipalities have experimented with a range of pilot schemes or trial arrangements to reduce the prevalence of part-time work. Alternative working schedules seem to be the best way forward although there are many variations benefitting different groups (employers, employees and users of the health care service). Traditional rotas seem to be the most difficult to combine with full time positions, although there are possibilities even here.

80 % of all managers in the municipal health care service are of the opinion that decisions to try out alternative working schedules to reduce part-time work should be decided at the municipal level and not be dependent on the approval of the

national level trade unions as is the rule today. In spite of limitations imposed by the legislation (and the trade unions) there are a number of experiments and trial arrangements, demonstrating that it is possible to change practice even without changing the legislation. On the other hand limitations set by the legislation may have slowed down the process of change.

The critical success factor seems to be how well anchored the experiment is in the organisation, how clear the targets are and how well they are communicated to employees and their representatives.

Part-time work (for whatever reason) does not ensure sustainable working careers for employees. Lower income, lower pension benefits and reduced influence in the work place are all results of working part-time. At the same time it is important to hinder different working schedules from endangering the quality of the services for the users. What might be good for the employees might not benefit the users and these considerations need to be balanced.

Full time work in the municipal health care service might be a goal, but it is a goal that faces many challenges. Employees may wish to continue to work part-time in spite of the long-term consequences. Employers may find it easier to organise the rota with access to part-time workers. The legislation might prevent flexible solutions at the workplace level while ensuring protection in a long-term perspective. Trade unions may feel threatened by an increasing number of locally agreed working schedules, seeking the protection of their members from solutions that could have negative health effects in the long run. Users of municipal health care services might have different priorities from those of the employees. All these considerations need to be addressed in the continued efforts to reduce part-time work and ensure quality of services, good work environment and economic sustainability in the future. Hopefully this report can contribute to this discussion.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Temaet ufrivillig deltid har stått på dagsordenen i mer enn 20 år. LOs forbund for handel og kontor, hotell og restaurant og kommunesektoren tok initiativ til forskning på temaet ufrivillig deltid på slutten av 1980-tallet (Moland & Olberg 1989). Noe senere fulgte fagforbundene i kommunal sektor opp (Moland 1994). I 1994 ble arbeidsmiljøloven (AML) endret slik at alle arbeidstakere skulle ha skriftlig kontrakt på arbeidsforholdet. Samtidig ble adgangen til midlertidige ansettelse innskrenket. I kjølvannet av dette fikk også de mange med «ufrivillig» deltid stor oppmerksomhet. Omfanget av små stillinger og uønsket deltid gikk likevel ikke nevneverdig ned på den tiden.

I forbindelse med tariffoppgjøret i 2003 ble partene i kommunesektoren enige om å gå sammen for å finne årsaker til ufrivillig deltid og deretter iverksette tiltak for å redusere omfanget av dette. Fra da av har partene hatt en felles målsetting, noe som også har bidratt til et økt antall prosjekter og forsøksaktiviteter for å redusere omfanget av ufrivillig deltid.

I 2005 ble fortrinnsrett til større stilling for deltidsansatte tatt inn i arbeidsmiljøloven (AML) (gjeldende fra 1.1.2006). Fortrinnsretten (forankret i AML § 14-3) er betinget av at arbeidstakeren har den nødvendige kompetansen for den aktuelle stillingsutvidelsen, og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten (se NOU 2008: 17). Bestemmelser om fortrinnsrett for deltidsansatte til større stillinger finnes også i flere tariffavtaler.

Problemstillinger

1. Hva er årsakene til deltidsarbeid, og hvorfor har ikke kommunene i større grad greid å redusere andelen deltidsstillinger?
 - a. Hva vurderer ledere og ansatte i kommunen som de største hindringene?
 - b. Hva kan kommunene gjøre for å motivere deltidsansatte til å jobbe mer?
 - c. Hva gjør kommunene for å redusere uønsket deltid – og hva er begrensningene?
 - d. Er det noe klart skille mellom ønsket og uønsket deltid?
2. Hva er ressursmessige konsekvenser dersom flere jobber heltid?
 - a. Hva betyr det for rekrutteringen av arbeidskraft, særlig rekruttering av unge?

- b. Hva betyr det for utvikling av kompetanse og kvalitet?
3. Hvordan er sammenhengen mellom deltidsarbeid og ulike arbeidstidsordninger?
- a. Kan arbeidstidsordninger brukes som virkemiddel for å redusere deltid?
 - b. Hva er hindringene for å benytte ulike arbeidstidsordninger?
4. Hvordan bør fremtidens arbeidstidsordninger være for at man skal kunne ivareta god tjenestekvalitet, godt arbeidsmiljø og økonomisk bærekraft?

Perspektiver på deltidspromatikken

Tveegget rettighetsperspektiv

Deltidspromatikken har i første rekke vært reist av arbeidstakerorganisasjonene som har krevd faste stillinger og større stillingsstørrelser for at medlemmene skulle få trygge og forutsigbare ansettelses- og lønnsforhold, pensjonsrettigheter mv. (Moland 1994). Siden sektoren er kvinne-dominert, har kravet om fullverdige ansettelsesforhold gjerne vært koblet til et spørsmål om kvinners rettigheter og likestilling mellom kjønnene.³ Størstedelen av den akademiske litteraturen om deltid har også vært rettet mot kvinners rettigheter og en organisering av arbeidstid som er forenlig med familieliv og andre forpliktelser. Myndighetenes interesse for temaet er også først og fremst knyttet til rettighetsperspektivet. Lovgivningen ligger i AML, og prosjekter for å redusere omfanget av uønsket deltid finansieres i hovedsak av Arbeidsdepartementet.

Rettighetsperspektivet har ført til en rekke formuleringer i lov- og avtaleverket om at faste heltidsstillinger og skriftlige kontrakter skal være det normale. Midlertidige stillinger og deltidstillinger skal være unntak. Deltid oppfattes som en uting når det ikke er ønsket av arbeidstaker, og som en rettighet når det er ønsket av arbeidstaker.

Rettighetsperspektivet har ført til at mange enkeltpersoner har vunnet fram med krav om fast og større stilling, men ikke i et så stort omfang at det har gitt nevneverdig utslag på statistikken. En av grunnene til at rettighetsperspektivet i så liten grad har ført til redusert omfang av små stillinger og uønsket deltid, er at fagbevegelsens krav om større stillinger for én medlemsgruppe (det såkalte B-laget i arbeidslivet) har kommet i konflikt med kravet for en annen medlemsgruppe (det såkalte A-laget) som ønsker å opprettholde rettigheter om å jobbe frivillig deltid og heltid med minimale helge- og kveldsbelastninger. Når det så på grunn av turnusvalg og avtalefestede arbeidstidsbestemmelser oppstår situasjoner der fagbevegelsen ofte prioriterer A-laget blant sine medlemmer, opprettholdes behovet for et stort B-lag (Moland 2010, Amble 2008a).

³ Kristin Mile, likestillingsombud i *Dagsavisen* november 2003. Long Litt Woon, direktør, Likestillings-senteret, foredrag holdt 16. mars 2005 på KS konferanse.

Arbeidsgiverperspektiv i endring

Fra 1970-tallet, der kvinners inntog på arbeidsmarkedet og utbyggingen av offentlig sektor gikk sammen med en kraftig profesjonalisering av pleie- og omsorgssektoren, og fram til slutten av 1990-tallet forholdt arbeidsgiversiden seg passiv til spørsmålet om større stillinger. Ved å ha lav grunnbemanning i hele stillinger kombinert med deltidsansatte og et stort korps med ekstravakter hadde arbeidsgiver en fleksibel arbeidsstokk som tilpasset seg variasjoner i arbeidstopper. Denne formen for fleksibilitet, der arbeidsgiver kunne øse av en reservearbeidskraft, reduserte tilsynelatende arbeidsgivers risiko for å bli påført unødige lønnsutgifter. En slik arbeidsgiverpolitikk forutsetter imidlertid at det er en stor og kompetent reservearbeidskraft å ta av, samtidig som politikken må være i overensstemmelse med utviklingen i lov- og avtaleverket. Begge disse forutsetningene har endret seg fra 1995 og utover. Dertil kommer at en passiv arbeidsgiverpolitikk tuftet på den numeriske fleksibiliteten står i kontrast til mål om organisatorisk læring og slik har hindret kommunene i å utvikle en bedre organisering av tjenestene og arbeidstiden.

Det er vanlig å skille mellom såkalt numerisk og funksjonell fleksibilitet. Bruk av deltid, overtid og skiftordninger, midlertidige ansettelse, oppdragstakere og konsulenter er ofte eksempler på en numerisk, fleksibel bruk av personalressursene. Arbeidskraften tilpasser seg variasjoner i arbeidsbehovet og varierer arbeidstid og arbeidsmengde deretter. Denne formen for fleksibilitet fremkommer oftest når arbeidskraftbehovet ikke er identisk med normalarbeidsdagen, slik som døgnåpne tjenester og helgetilbud. Særlige arbeidstopper forsterker et behov for arbeidskraft som avviker fra normalarbeidsdagen. Denne formen for fleksibilitet tar lite hensyn til den delen av arbeidskraften som måtte ha behov for å jobbe heltid og til faste tider.

Disse forholdene kan motvirkes ved å fremme såkalt funksjonell fleksibilitet. Ansatte som varierer arbeidsoppgaver eller arbeidssted slik at jobbinnholdet varierer, er eksempel på funksjonell fleksibilitet. Begge former er svært aktuelle i de fleste kommuner. Den første formen er fortsatt mest utbredt i pleie- og omsorgssektoren, men som vi skal se, er det en økning i forsøk med såkalt funksjonell fleksibilitet.

1990-tallet var preget av at begge parter i arbeidslivet utviklet en økende forståelse for at en stor andel ansatte ønsker større stillinger, og at dette burde møtes med konstruktive tiltak. Det tok imidlertid tid før intensjoner fra KS og fagforbundene sentralt lot seg operasjonalisere ute i kommunene (tariffrevisjonen i 2003).⁴ Blant mange mulige forklaringer på dette veier antakelig denne tyngst: Kommunene har rett og slett ikke hatt kompetanse til å gjennomføre nødvendige organisatoriske endringer slik at større stillinger kunne tilbys innenfor rimelig budsjetterammer (Moland & Egge

⁴ I forbindelse med tariffoppgjøret 2003 ble partene i kommunesektoren enige om å nedsette et partssammensatt utvalg som bl.a. skulle belyse årsaker til og konsekvenser av ufrivillig deltid og finne virkemidler som kunne redusere omfanget av uønsket deltid. Partene iverksatte forsknings-/utviklingsprosjekt mht. til deltid og forsøksordninger i enkeltevirkosheter. Tilsvarende formulering ble også gjort av partene i Oslo.

2000; Moland 2000, 2007a og senere kapitler i denne rapporten). Dertil kommer at kunnskap om små stillingers negative konsekvenser for tjenestekvaliteten og effektiv drift da ikke var tilstrekkelig kjent. Dermed har incentivene for å ta tak i deltidproblematikken tydeligvis ikke vært tilstrekkelige.

Det siste tiåret er det dokumentert at et stort omfang av små stillinger er negativt både for et godt arbeidsmiljø og for effektiv og god drift av tjenestene. Gode resultater fra pilotforsøk er overveiende tuftet på en arbeidsgiverpolitikk som satser på en stabil og kompetent personalgruppe i store/hele stillinger.

Pleie- og omsorgssektoren står overfor et rekrutterings-, kapasitets-, og kompetanseproblem i årene som kommer, og små stillinger er dårlig utnyttelse av arbeidskraftpotensialet. De små stillingene er også ofte en hindring i seg selv for å rekruttere og beholde den kompetente arbeidskraften. Arbeidsplasser som ikke kan tilby hele stillinger, svekker både kommunens og fagets omdømme.

Rettingperspektivet retter seg mot hva som er ønsket og uønsket arbeidstid sett fra arbeidstakers ståsted. Det kommunale arbeidsgiverperspektivet har til nå dels tilpasset seg dette, og dels vært rettet mot hva som har vært ønsket deltid for å unngå overbemanning. Det gjenstår fortsatt mye før det kommunale arbeidsgiverperspektivet definerer uønsket deltid i et mer offensivt ressurs-, organisasjons- og utviklingsperspektiv. Det er fortsatt sjelden å høre arbeidsgivere som krever at ansatte skal jobbe mer. Det siste årets debatt om arbeidstid i kommunal sektor har imidlertid vist at flere arbeidsgivere nå ønsker at ansatte i pleie- og omsorgssektoren skal jobbe i større stillinger. Her oppstår det imidlertid problemer fordi organisatoriske og avtalemessige virkemidler fortsatt ikke er tilstrekkelig utviklet.

Det glemt brukerperspektivet

Forholdet mellom arbeidstid og tjenestekvalitet har lenge stått i skyggen av spørsmål om likestilling mellom kjønnene, arbeidstakerrettigheter og fastlønnsutgifter. Rapporten *Suksess og nederlag i pleie- og omsorgssektoren* (Moland 1999) var blant de første som analyserte arbeidstid og tjenestekvalitet i sammenheng. Senere har det kommet flere rapporter som har dokumentert at et høyt omfang små stillinger er negativt for tjenestekvaliteten.⁵ Dagens velferdstjenester setter i større grad enn tidligere «bruker i sentrum». Lovverket legger økt vekt på pasienters og brukeres rettigheter, og det er økte krav og forventninger også i befolkningen til at tjenestetilbudet innfrir brukerbehovene. I den offentlige forvaltningen og i kommunene foregår en organisasjonsutvikling som til nå også har vært påvirket av New Public Management og dens vektlegging av kunden (Hood 1991; Trygstad 2004; Moland 2007b). Dette stiller

⁵ Moland & Bråthen 2011; Moland & Andersen 2007; Moland & Gautun 2002; Moland & Egge 2000; og Moland 2000, 2005, 2006, 2007b, 2008, 2009a, 2009b.

nye krav til de ansattes tilpasningsevne, blant annet ved økt vekt på arbeidskraftens tilgjengelighet og kontinuitet.

En rekke kommuner har gjennomført forsøk med alternative arbeidstidsordninger de senere årene. Bergen kommune er en av dem. Her inngår blant annet forsøk med både sekstimers arbeidsdag og 13,5-timersvakter. Forsøkene i Bergen med sekstimersdagen var ikke vellykkede (Rambøll Management 2009), mens forsøkene med langvakter virker lovende. Det er interessant å se hvordan kvalitetsperspektivet står fram som det viktigste argumentet for å utvikle nye arbeidstidsordninger. I nettverket «Saman om ein betre kommune» inngår forsøk for å redusere omfanget uønsket deltid. Også her er nå kvalitetsperspektivet løftet fram som et sentralt incitament for forsøksvirksomheten.⁶

Deltid i et helhetlig organisasjonsperspektiv

I figur 1.1 (på neste side) 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. Enkelte av variablene i figur 1.1 påvirkes ikke av stillingsstørrelse alene, men også av arbeidstidsordning og organisering av arbeidet.

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).

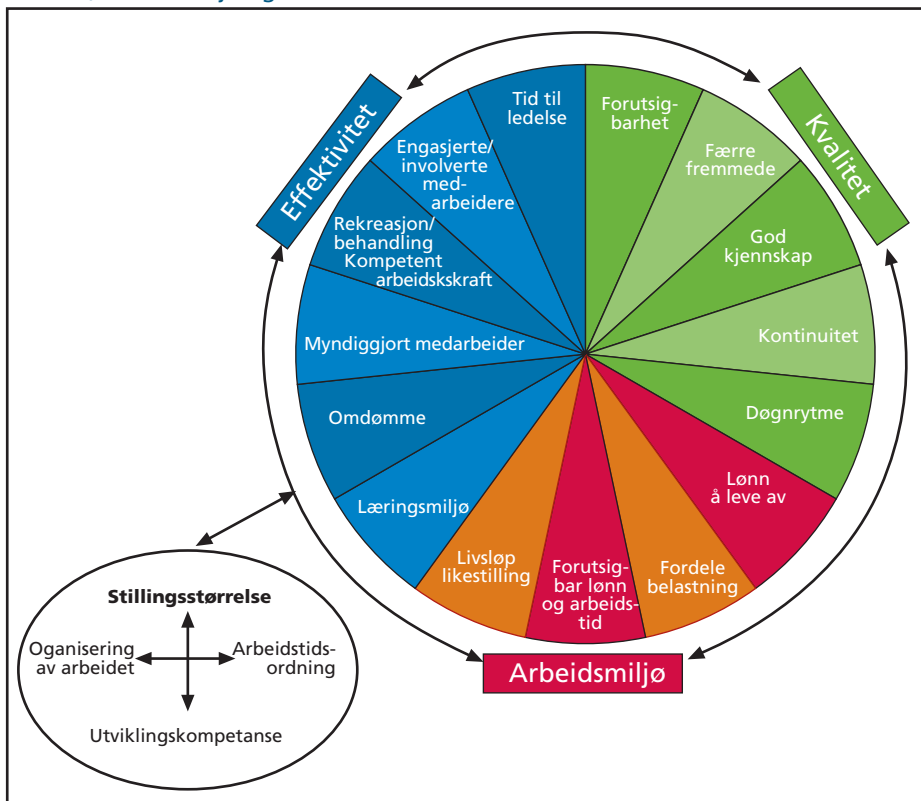
Effektivitetsvariablene som styrkes av større stillingsstørrelser, er: læringsmiljø, omdømme, rekruttere/beholde den kompetente arbeidskraften, myndiggjorte medarbeidere, engasjerte og involverte medarbeidere og tid til ledelse.

Rundt kakediagrammet i figur 1.1 er det laget noen piler som skal vise at kvalitet, arbeidsmiljø og effektivitet kan påvirke hverandre positivt. For eksempel vil bedre læringsmiljø og et arbeidsmiljø der ansatte trives og har overskudd, virke positivt inn på tjenestekvaliteten. Det samme er tilfelle i avdelinger hvor de ansatte er selvgående, og der de mest erfarne medarbeiderne kan konsentrere seg om brukerne og slippe å avse mye tid til opplæring og veiledning av stadig nye ansatte i små stillinger.

Nederst til venstre i figur 1.1 er stillingsstørrelse supplert med arbeidstidsordninger og organisering av arbeidet/tjenestene. Enkelte arbeidstidsordninger forutsetter store stillinger for å kunne gjennomføres, og de fleste tiltak vil være med på å påvirke

⁶ Utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune» skal ta tak i det som omtales som de viktigste utfordringene i kommunesektoren: sykefravær, kompetanse/rekruttering, heltid/deltid og omdømme. Her inngår blant annet nettverk for å redusere omfanget av uønsket deltid. To oppstartssamlinger ble avholdt i februar 2012.

Figur 1.1 Forholdet mellom arbeidstid og stillingsstørrelse og effekter på tjenestekvalitet, arbeidsmiljø og effektivitet.



arbeidsorganiseringen eller forutsette endringer i måten tjenesten er organisert på. Sist, men ikke minst er også utviklingskompetanse trukket inn. Når samme tiltak gir ulike resultater i ulike kommuner, og når mange tiltak ikke gir de forventede effekter, kan dette være uttrykk for svak utviklingskompetanse på arbeidsgiversiden (og manglende politisk interesse i kommunen).

Figuren gir først og fremst et bilde av at stillingsstørrelse er viktig for utvikling av gode tjenester, og at kunnskapen om dette i større grad må inn i kommunenes strategiske planer. Deretter setter den mer konkrete navn på hvilke variabler som kan inngå i begrepene kvalitet, effektivitet og arbeidsmiljø. Variablene vi har tatt med i figuren, er ikke teoretisk uttømmende. De avspeiler derimot hvilke forhold ledere og ansatte har tatt opp de siste 15 årene når vi i ulike undersøkelser har konfrontert dem med disse begrepene. Variablene er også benyttet i en rekke spørreundersøkelser.⁷

⁷ Se fotnote 5.

1.2 Utviklingen i hovedtrekk

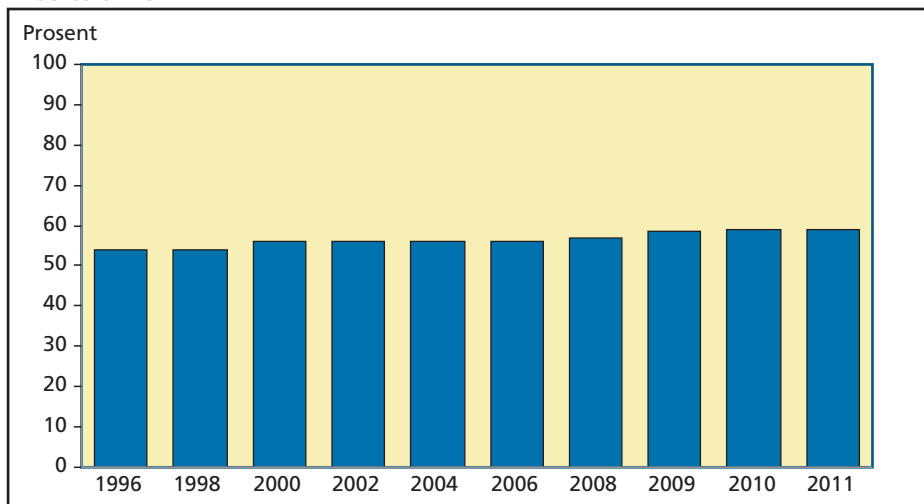
Sysselsettingsvekst

De siste 15 årene har Norge hatt en kraftig vekst i sysselsettingen, og den har vært særlig stor innen helse- og sosialsektoren. Kvinners sysselsetting har vært størst både i antall og prosentvis. Totalt har den økt med 23,3 prosent (227 000 personer). Innen helse- og sosialsektoren har veksten vært på hele 44,4 prosent. Tilsvarende tall for menns sysselsettingsutvikling er på henholdsvis 16,6 (190 000 personer) og 58,5 prosent. (vedleggstabell 2. Kilde: SSB).

Kvinner jobber mer heltid, menn jobber mer deltid

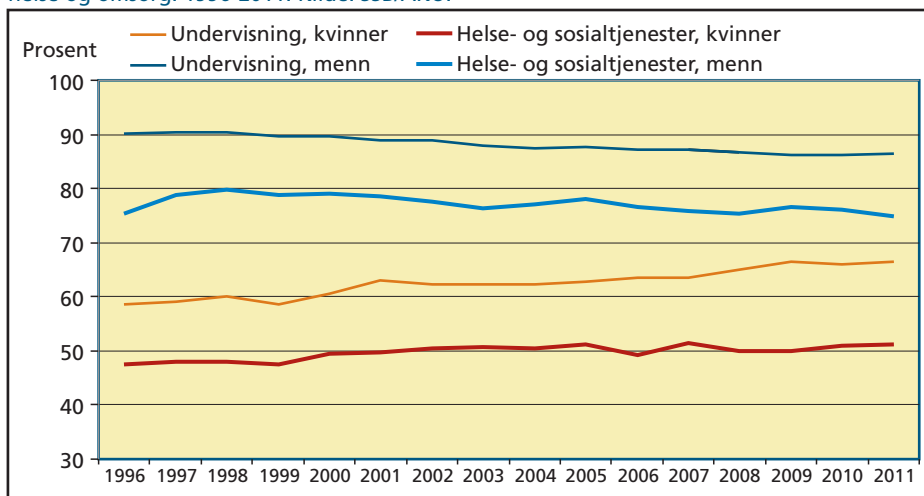
Forholdet mellom heltids- og deltidssysselsetting de siste 15 årene er preget av svake, men klare tendenser: Menn jobber relativt sett noe mer deltid, kvinner jobber noe mer heltid. Men fortsatt er deltidsansettelser langt vanligere blant kvinner enn menn. Figur 1.2 viser andel kvinnelige heltidsansatte i norsk arbeidsliv fra 1996 til 2011. Der ser vi at andelen kvinner i heltidsarbeid har økt fra cirka 55 til 60 prosent.

Figur 1.2 Andel (prosent) heltidsansatte blant kvinnelige lønntakere, alle bransjer. 1996-2011. Kilde: SSB/AKU.



Den samme trenden vises i figur 1.3 (på neste side), som gjengir utviklingen i samme periode for kvinner og menn i henholdsvis undervisning og helse og omsorg. I tillegg til å vise at kvinner jobber mer heltid og menn mer deltid, ser vi at heltidsandelen er lavere i helse- og sosialtjenester for begge kjønn.

Figur 1.3 Andel (prosent) heltidsansatte kvinner og menn innen henholdsvis undervisning og helse og omsorg. 1996-2011. Kilde: SSB/AKU.



Da SSB offentliggjorde sysselsettingstallene for fjerde kvartal 2011, resulterte det i flere presseoppslag⁸ og uttalelser om forfeilet satsing for å redusere omfanget av små stillinger og uønsket deltid. SSB fant at antall deltidsansatte hadde økt, men dette druknet i at også antallet heltidsansatte hadde økt, og at andelen av de minste deltidsstillingene stadig blir mindre (vedleggstabell 2a og 2b). Dette reduserer imidlertid ikke etterspørselen etter mer målrettet og effektorientert innsats for å få flere heltidsstillinger.

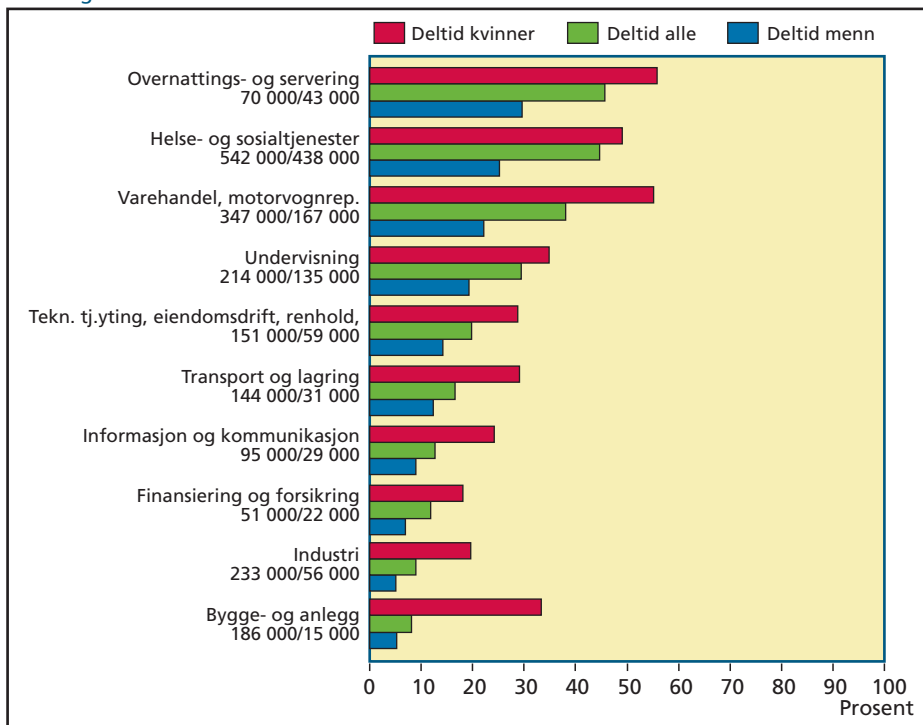
Deltid i mange næringer

Helse- og sosialtjenester utgjør den største næringsgruppen. Den har også flest deltidsansatte. Men både varehandel og hotell/restaurant har en større andel deltidsansatte samtidig som disse næringene har en lavere kvinneandel. I disse næringene jobber 55 prosent av kvinnene deltid (figur 1.4). Går vi mer detaljert inn i pleie- og omsorgstjenestene, vil vi imidlertid se at alle tjenesteområdene for denne rapportens problemstillinger har betydelig høyere deltidsandel enn 55 prosent (tabell 1.1).

Det har vært skrevet mye om at kvinner jobber deltid i de kvinnedominerte yrkene. Figur 1.4 bekrefter at det fortsatt er riktig. Men i byggebransjen hvor kvinneandelen bare er på 8,1 prosent, ser vi at over 30 prosent av kvinnene jobber deltid. Det er omtrent samme deltidsandel som innen undervisning.

⁸ Eksempel: NRK 03.03.2012: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7980405>

Figur 1.4 Andel deltidsansatte kvinner og menn i ulike næringer. Søylene viser prosentandel deltidsansatte innen hver av næringene. Tallene bak næringen viser til henholdsvis antall ansatte totalt og antall kvinner. Kilde: SSB/AKU 2011 - 2. kvartal.



Den typiske kommune har langt færre heltidsansatte enn antatt

I denne rapporten skal vi gå nærmere inn på pleie- og omsorgstjenestene. I statistikken over inngår disse som en del av helse- og sosialtjenestene. I og med at sosialtjenestene har høy heltidsandel, forventer vi at ansatte i pleie og omsorg har lavere heltidsandel, slik vi også har sett i en rekke andre undersøkelser (Moland 2008, 2005, 2000, Moland & Egge 2000).

Ifølge offisielle tall fra KS og PAI⁹ var heltidsandelen blant sysselsatte i 2010 i pleie og omsorg på 42 prosent. Det vil si at 42 prosent av de sysselsatte har en eller flere stillinger som til sammen utgjør full stilling. Andelen heltidsstillinger utgjør imidlertid bare 35 prosent. Det er altså en del av dem som regnes som heltidsansatte, som har flere stillinger for å få dette til.

⁹ PAI (Personal Administrativt Informasjonssystem) er et register som bygger på opplysninger innhentet fra alle kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og ulike nåværende eller tidligere kommunale foretak. Registeret inneholder oversikt over alle arbeidstakere i kommunal sektor, lønn, arbeidstid, stillingskode og fravær.

I forbindelse med dette prosjektet har vi fått PAI-data fra 2002, 2006 og 2010 der samtlige kommuner har oppgitt stillingsstørrelsen til sine ansatte. Fra PAI-registeret har vi fått stillingsstørrelse og heltidsandel per kommune. Ifølge disse tallene var gjennomsnittstallet for heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren i 2010 34,1 prosent. Dette er 8 prosent lavere enn det tallet KS oppgir basert på tall fra det samme registeret. Grunnen til denne forskjellen ligger i at KS, som riktig er, oppgir heltidsandelen for samtlige ansatte i kommunene. Våre PAI-tall er basert på den gjennomsnittlige heltidsandelen for hver enkelt kommune.

Våre tall blir lavere fordi de største kommunene/byene har høyere gjennomsnittlig stillingsstørrelse og noe høyere heltidsandel enn de mindre kommunene. Siden store og små kommuner teller like mye i vårt materiale, vil dette forklare at vi har noe lavere tall for stillingsstørrelse og heltidsandel enn det KS-tallene viser.

På nasjonalt nivå vil KS-tallet være det riktige, men for å forstå Kommune-Norge er vår måte å bruke tallene på nyttig. Det viser seg nemlig at over 90 prosent av kommunene har en heltidsandel som ligger under gjennomsnittstallet på 34 prosent (vedleggstabell 6). De 10 prosentene som ligger over, er store kommuner som Oslo, Bergen, Bærum, Tromsø og Drammen. I tillegg kommer en rekke Finnmarks-kommuner som Båtsfjord og Måsøy.¹⁰ Det vil si at et fåtall kommuners personaldata påvirker helhetsbildet betydelig. Medianen ligger på 23 prosent. Det vil si at halvparten av kommunene har en heltidsandel på 23 prosent eller mindre, den andre halvparten har en heltidsandel som er høyere enn 23 prosent. Vi kan med andre ord si at i den typiske kommunen vil knapt én av fire ansatte innen pleie og omsorg ha full stilling, og slik har det vært i hele den åtteårsperioden vi har sammenliknbare tall for. Ifølge PAI-tallene fra henholdsvis 2002, 2006 og 2011 har det skjedd en endring på under 1 prosentpoeng. Dette virker lavt tatt i betraktning all oppmerksomhet som har vært rettet mot at sektoren har for mange små stillinger og uønsket deltid.¹¹

Går vi inn på dataene om de ulike tjenestestedene, finner vi at den oppgitte heltidsandelen på det enkelte tjenestested ligger på rundt 20 prosent, altså enda lavere enn tidligere kjente tall. Lavest heltidsandel er det på avlastningsboliger, hvor kun 16 prosent av de ansatte jobber heltid.¹²

¹⁰ Fylkeskommunene som ikke er med i denne undersøkelsen, ligger langt over gjennomsnittet. Båtsfjord kommunes arbeid med deltid er omtalt i Moland og Andersen 2007. Måsøy inngår som case i denne undersøkelsen.

¹¹ Tallene er aggregerte kommunetall. Det vil si at vi har tatt gjennomsnittet av hva hver enkelt kommune har oppgitt. Dette fører til at svarene fra hver kommune, uavhengig av størrelse, teller like mye.

¹² SFO har antakelig enda lavere heltidstall. Oslo, som ifølge sine innleverte tall ligger i heltidstoppen, hadde 15 prosent heltidsansatte i 2006 (Moland 2007b).

Tabell 1.1 Gjennomsnittlig stillingsprosent, andel heltidsansatte, antall ansatte i datagrunnlaget og antall tjenestesteder som er med.* Kilde: PAI 2010.

	Gjennomsnittlig stillingsprosent	Andel heltidsansatte	Antall ansatte	N = Antall tjenestesteder
Sykehjem somatisk	0,64	21,59	35740	234
Aldershjem	0,64	17,51	4588	91
Kombihjem	0,63	20,43	20 080	216
Gruppebolig PU	0,60	20,18	21 135	264
Avlastningsbolig	0,55	16,32	2207	72
Annet (inkl. hjemmetjenester)	0,65	26,53	86 942	445

* 1808 tjenestesteder med færre enn seks ansatte er tatt ut av statistikkgrunnlaget. Gruppen «Annet» inkluderer hjemmetjenester. Gruppebolig for utviklingshemmede: Her har mange kommuner oppgitt tall som dekker alle boligene i kommunen. Bergen og Oslo har f.eks. 500–600 ansatte på dette tjenestestedet.

Deltid etter kjønn og alder

Kjønns- og aldersmønstrene i deltidsandel illustreres i tabell 1.2. Av tabellen ser vi at for både menn og kvinner består deltidsarbeidende særlig av personer under 25 år og personer over 55 år. Videre ser vi at for samtlige aldersgrupper er andelen kvinner som arbeider deltid, vesentlig høyere enn andelen menn.

Tabell 1.2 Andel lønnstakere som arbeider deltid, etter kjønn og alder i 2009. Kilde: Nergaard 2009.

	Under 20	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 og mer
Kvinner	84	58	31	33	32	34	35	37	43	54	71
Menn	60	29	14	7	5	5	6	5	9	19	52

Ønsket og uønsket deltid

Undersyssetting

Tallet på antall undersysselsatte i tredje kvartal 2011 var ifølge Statistisk sentralbyrå 72 000. Denne gruppen utgjorde snaut 11 prosent av alle deltidssysselsatte i tredje kvartal 2011 og svarer til 27 000 heltidsjobber. Dette er på samme nivå som i tilsvarende periode i 2010 (SSB 2012). Denne gruppen arbeidstakere omfatter dem som ønsker større stilling, har forsøkt å få dette og er beredt til å begynne i ny stilling i løpet av tre uker. Denne definisjonen fanger ikke opp alle deltidsansatte som ønsker å jobbe mer. En rekke undersøkelser har vist at mange i pleie- og omsorgssektoren ønsker større stilling, men lar være å søke fordi de antar at de ikke vil få det. Dette kan skyldes lav utdanning, kort ansiennitet, problemer med å kombinere egen stilling i turnus med

stillinger/stillingsandeler som måtte være ledige, osv. (Amble 2008a; Moland & Gautun 2002; Moland 2009; Nergaard 2010; Svalund 2011).

Uønsket deltid

I undersøkelser der de ansatte blir spurt om de ønsker å jobbe mer eller mindre enn det de gjør, kan svarene deles inn i fem grupper. Noen jobber:

1. heltid og ønsker å fortsette med det
2. heltid og ønsker å redusere
3. deltid og ønsker å beholde den stillingsstørrelsen de har
4. deltid og ønsker å redusere
5. deltid og ønsker større stilling

Svarfordelingen varierer med yrkesgruppe, kjønn, alder og tjenestested. Ikke minst vil svarene variere med hvilke premisser som legges fra arbeidsgiver for at arbeidstaker skal la være å redusere stillingen eller ville øke sin deltidsstilling. I de fleste undersøkelser er andelen som ønsker større stilling (uønsket deltid), betydelig større enn sammenliknbare tall for undersyssetning. Andelen i kategorien uønsket deltid vil ofte ligge på mellom 20 og 30 prosent. I en landsdekkende undersøkelse fra 2002 oppgav så mye som 50 prosent av hjelpepleiere/omsorgsarbeidere under 30 år at de ønsket større stilling (Moland & Gautun 2002).

Når man stiller oppfølgingsspørsmål til arbeidstakere som oppgir at de ønsker å jobbe mer, vil en del trekke ønsket sitt. Dersom større stilling forutsetter at de ansatte må jobbe flere helger eller kvelder, på andre arbeidsplasser eller med andre arbeidsoppgaver, synker interessen som vi senere skal se. På den annen side er det flere eksempler på at interessen for å jobbe mer øker når arbeidsgiver legger til rette.¹³

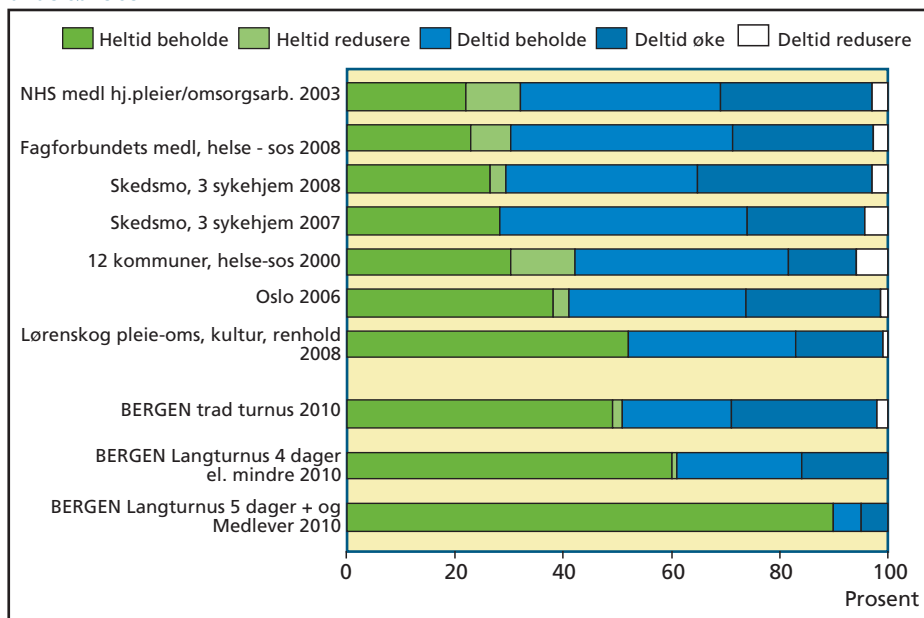
I figur 1.5 har vi samlet svarfordelinger fra ulike arbeidstidsundersøkelser¹⁴ der de ansatte er inndelt i de fem gruppene over.

I 2006 utvidet SSB sine spørsmål om arbeidstid i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), blant annet ved at alle arbeidstakerne nå, i tillegg til undersyssetningsspørsmålene, ble spurt om de ønsker en annen arbeidstid. De som bekrefter dette, oppgir hvor mange timer de ønsker å jobbe i stedet. Dermed har vi AKU-data om sysselsettingsønsker som fanger opp ansatte som ønsker større stilling, men som ikke nødvendigvis har søkt om dette (slik det forutsettes for å regnes som undersyssetning). I tillegg har AKU fått tall på dem som ønsker å redusere stillingen.

¹³ Eksempelvis i Skedsmo kommune der ansatte ville jobbe mer etter ett års forsøk med økt/endret grunnbemanning (Moland 2009b), og Bergen kommunes forsøk med alternative turnuser der små stillinger blir overflødige (Moland & Bråthen 2011).

¹⁴ Data er hentet fra undersøkelser som er presentert i Moland og Gautun 2002, Moland og Bråthen 2011, og Moland 2000, 2006, 2008, 2009a og b.

Figur 1.5 Ønsker om å beholde, redusere eller øke stillingsstørrelsen. Svar fra syv Fafo-undersøkelser.



Når disse tallene kjøres mot yrkesgrupper som dominerer pleie- og omsorgssektoren, får vi SSB-tall på ønsket og uønsket deltid/heltid som er i nærheten av de utvalgsdataene som er referert i figur 1.5. Tabell 1.3 viser SSB-tall for hjelpepleieres, omsorgsarbeideres/assistenters¹⁵ og sykepleieres arbeidstidsønsker. Her ser vi at andelen som ønsker større stilling, ligger på 17–18 prosent for hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og assistenter og på 12 prosent for sykepleiere.

Tabell 1.3 Ønske om å øke, beholde eller redusere stillingsstørrelsen i tre yrkesgrupper. Kilde: Nergaard 2010.

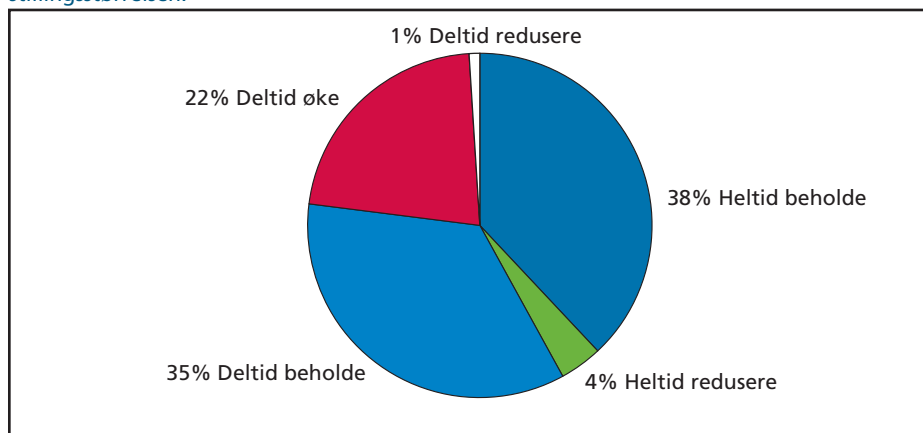
Yrkesgruppe	Øke	Beholde	Redusere	Sum
Hjelpepleier	18	81	2	101
Omsorgsarbeider/assistent	17	81	1	99
Sykepleier	12	82	6	100

¹⁵ Sammenslåingen av omsorgsarbeider og assistent er gjort i den originale tabell 8 hos Nergaard 2010.

Det «riktige» anslaget over andelen sysselsatte som vil jobbe mer, vil variere.¹⁶ Andelen undersysselsatte ligger trolig et sted mellom SSBs undersysselsettingstall og tallene fra de spørreundersøkelsene som er gjengitt i figur 1.5. Vi kommer tilbake til dette senere i rapporten. Figur 1.6 (på neste side) viser et anslag over hvordan fordelingen av ønsket og uønsket deltid i pleie- og omsorgssektoren kan være. Figuren er en idealtipe, det vil si at hvert av segmentene ikke tilsvarer et eksakt tall i virkeligheten. De eksakte tallene vil variere fra år til år og fra kommune til kommune, fra næring til næring osv.¹⁷ Poenget med figuren er å løfte fram de fem konstellasjonene kommunene bør være oppmerksomme på i arbeidet for å nyttiggjøre seg den kompetente arbeidskraften bedre. Det handler om:

- å beholde de få heltidsansatte og unngå at de vil redusere stillingen
- iverksette tiltak for at de som har annonsert at de vil redusere heltidsstillingen, likevel ikke gjør det
- motivere og tilrettelegge for at de frivillige deltidsansatte kan jobbe mer
- iverksette tiltak for å nyttiggjøre seg dem som ønsker større stilling
- og til sist unngå at deltidsansatte skal redusere stillingsandelen sin ytterligere

Figur 1.6 Gruppering av arbeidstakere etter om de ønsker å redusere, øke eller beholde stillingsstørrelsen.



¹⁶ Her sikter vi til at det vil endres av betingelser som arbeidsgiver styrer. En annen form for bevegelse er beskrevet i Svalund (2011:22) der figur 1.1 viser at tallet på undersysselsatte følger tallet på arbeidsledige.

¹⁷ Vi har tatt utgangspunkt i PAI-data om at 34 prosent av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren jobber i full stilling. De andre tallene bygger på data fra SSB og egne undersøkelser.

2 Metode og presentasjon av casekommuner

2.1 Metode

For å belyse prosjektets problemstillinger baserer vi oss først og fremst på data som er innhentet i forbindelse med dette prosjektet, men også i noen grad foreliggende data. Det er samlet inn både kvalitative og kvantitative data. Disse kildene vil bli beskrevet nærmere i de neste avsnittene.

Intervjuer

I løpet av våren 2011 etablerte vi kontakt med fem kommuner. Kommunene ble valgt ut i samråd med oppdragsgiver, og det ble lagt vekt på at kommuner med både gode og mindre gode erfaringer med arbeidet for å løse deltidsproblematikken skulle være representert. På grunn av at prosjektet blant annet tar mål av seg til å forklare hvorfor så mange kommuner ikke har økt den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen, er det viktig at utvalget også inkluderer kommuner som ikke bare har gode resultater å vise til. Videre ble det vektlagt at kommunene skulle ha forsøkt forskjellige tiltak. Kommunestørrelse og geografisk beliggenhet ble det også tatt hensyn til.

De fem kommunene Bærum, Karmøy, Lørenskog, Måsøy og Time ble derfor kontaktet og sa seg villige til å bli med i undersøkelsen. I perioden juni til september gjennomførte vi intervjuer i de fem kommunene. Formålet med intervjuene var å få innblikk i kommunenes vurderinger av deltidsproblematikken, hvilke erfaringer de har gjort, og i hvilken grad deltidsproblematikken inngår i kommunenes strategiske forbedringsarbeid. Kunnskapen fra casebesøkene ble også benyttet under utvikling av et spørreskjema som ble sendt ut som en del av denne undersøkelsen. Dette vil omtales senere i kapitlet.

I hver av de fem kommunene intervjuet vi følgende personer innenfor pleie- og omsorgstjenesten:

- pleie- og omsorgssjef (eller tilsvarende)
- prosjektledere og andre foregangspersoner i innsatsen for å få større stillinger (fra linje og/eller stab)

- hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte fra flere forbund
- ledere fra blant annet sykehjem, bolig for psykisk utviklingshemmede, hjemmetjenester
- ansatte fra de samme tjenestestedene som de intervjuede tjenestelederne representerer

Vi har dels intervjuet informantene én og én, og dels i form av gruppeintervjuer der to til tre tillitsvalgte har stilt opp sammen. Andre ganger har grupper bestått av ansatte fra samme arbeidsplass. I én av casene (Måsøy kommune) ble det av praktiske årsaker gjennomført telefonintervjuer. Intervjuene ble lagt opp som såkalte semistrukturerte intervjuer, der vi på forhånd hadde utarbeidet en intervjuguide med noen hovedpunkter vi ønsket å ta opp i samtalen. Brorparten av intervjuene ble tatt opp på lydbånd og senere delvis transkribert.

Dokumentanalyse

Det foreligger et betydelig omfang relevante dokumenter. Vi har tatt for oss ulike dokumenter, for eksempel offentlige utredninger, forhandlingsdokumenter, forskningslitteratur, dokumentasjon av utviklingsarbeid samt de fem casekommunenes eventuelle egevalueringer og administrative og politiske dokumenter som underbygger hvordan kommunene arbeider med deltidsspørsmålene.

Et annet viktig inntak har vært diverse kommuners dokumentasjon på sitt arbeid med deltidspromblematikken. På grunnlag av svarene fra spørreundersøkelsen ba vi et utvalg kommuner sende utfyllende dokumentasjon om hvordan de har arbeidet med deltidspromblematikken. Kommunene ble kontaktet via e-post og bedt om å sende inn foreliggende dokumentasjon. Om lag ti kommuner besvarte vår henvendelse og sendte oss diverse dokumentasjon. Dette er benyttet som en del av dokumentanalysene.

Survey

I november 2011 sendte vi ut en spørreundersøkelse til alle kommuner og bydeler i Oslo. Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk ved hjelp av QuestBack. Dette innebærer at en invitasjon med en lenke til spørreundersøkelsen sendes ut via e-post. Listen med kommunenes og bydelenes e-postadresser ble stilt til disposisjon av vår oppdragsgiver KS og vurderes å være av god kvalitet.

I undersøkelsen har vi kartlagt synspunkter på og forståelse av deltidsspørsmålet, hva kommunene selv mener de har gjort med temaet, og i hvilken grad kommunene jobber strategisk med spørsmålet. Videre har vi stilt flere spørsmål vedrørende konkrete tiltak. Denne delen bygger dels på caseintervjuene, og dels på lokale arbeidstidsundersøkelser Fafo har benyttet i tidligere undersøkelser. En slik undersøkelse gir god anledning til å

stille relativt detaljerte oppfølgingsspørsmål om konkrete tiltak til de informantene som har erfaring med slike, samt spørsmål om hvorfor slike tiltak er iverksatt. Spørsmål om hvilke hindringer som står i veien for å kunne organisere arbeidet slik at heltidsandelen kan øke og antallet små stillinger reduseres, har også hatt en sentral plass i undersøkelsen. Størstedelen av spørreundersøkelsen besto av spørsmål med faste svaralternativer. Informantene ble enkelte steder også spurt om de hadde kommentarer. Til dette brukte vi åpne spørsmål, det vil si spørsmål uten faste svaralternativer. Disse dataene er benyttet enkelte steder i rapporten og er da omtalt som fritekstsvar.

Undersøkelsen ble sendt ut til kommunenes postmottak med en oppfordring om å videresende til vedkommende med ansvar for pleie- og omsorgstjenester (tidligere pleie- og omsorgssjef / helse- og sosialsjefnivå). Når det gjelder hvilken hierarkisk posisjon informantene besitter, har 87 prosent oppgitt at de sitter i kommunens ledergruppe, mens de resterende 13 prosent har svart at de rapporterer til en i denne posisjonen.

Undersøkelsen pågikk i seks uker. Det ble sendt ut tre påminnelser, noe som er relativt mye. Vi mener likevel dette var tilrådelig fordi vi var nødt til å gå «omveien» om kommunenes elektroniske postmottak. En slik fremgangsmåte fordrer at invitasjonen faktisk videresendes til rett mottaker. Når en slik e-post må gjennom flere ledd, er det grunn til å anta at sjansen er større for at invitasjonen blir borte, enn når den sendes direkte til mottakeren.

Totalt ble 445 e-postinvitasjoner sendt ut. Åtte respondenter valgte å benytte seg av avmeldingslenken, mens 265 besvarte undersøkelsen. Dette gir en netto svarprosent på 61. Dette anser vi for å være godt. Likevel er det slik med frafall at det fører med seg en risiko for at utvalget kan være skjevt sammensatt. Vi har derfor gjort en undersøkelse av dette med utgangspunkt i kommunestørrelse målt ved antall innbyggere. Når Oslo holdes utenfor, er det gjennomsnittlige antallet innbyggere per kommune 10 216, i vårt utvalg er gjennomsnittlig antall innbyggere 10 521. Medianverdien per kommune er 4561, mens det i utvalget er 4896. Dette betyr at utvalget har en liten overrepresentasjon av store kommuner. Overrepresentasjonen er imidlertid såpass begrenset at det ikke antas å representere en vesentlig skjevhet.

Registerdata

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. Her har vi tall for følgende variabler:

- andel heltidsansatte per kommune i 2002, 2006 og 2010
- gjennomsnittlig stillingsstørrelse per kommune i 2002, 2006 og 2010
- gjennomsnittlig stillingsstørrelse i 2010 for tjenestesteder i følgende tjenesteområder: somatiske sykehjem, rene aldershjem, kombinerte alders- og sykehjem, boliger

for psykisk utviklingshemmede og andre, avlastningsboliger og annet (hovedsakelig hjemmetjenester)

Som omtalt i kapittel 1 gir gjennomsnittsdata per kommune 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 helt greit at vi ikke har data på individnivå. 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.

2.2 Presentasjon av casekommunene

Bærum kommune: «Fra deltid til heltid»

Bærum kommune i Akershus har om lag 115 000 innbyggere og er den største kommunen i Akershus målt i antall innbyggere. Sandvika er kommunens administrasjonssenter. Kommuneorganisasjonen har cirka 11 300 ansatte og har ifølge PAI-opplysninger fra 2010 43,7 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren og en gjennomsnittlig stillingsprosent på 74,4.

Kommunen har gjennomført en rekke tjenesteutviklende tiltak der organisering av arbeidstid og arbeidsoppgaver i pleie- og omsorgssektoren har stått sentralt. Bærum kommune har lang erfaring med 3 + 3-turnus, og den har de siste årene satset nærmere 60 millioner kroner på prosjektet «Fra deltid til heltid», et prosjekt som tar i bruk en rekke tiltak for å etablere flere heltidsstillinger slik at deltidsansatte kan få fulle stillinger. Tiltaket eller tiltakene omtales i kapittel 5. Bærum kommune har oppnådd gode resultater og har økt andelen heltidsstillinger fra et allerede relativt høyt nivå med cirka 4 prosent. 180 deltidsansatte har fått større stilling eller hel stilling. Kommunen er i tillegg interessant fordi deres erfaringer gir innsikt i hvorfor enkelte tiltak ikke har hatt suksess. Det er også interessant å se at noen tiltak ikke har hatt storskalaeffekt, mens andre har hatt det.

Planer for fremtiden

Bevilgningene til «Fra deltid til heltid»-prosjektet ble avvirket i tråd med kommunens handlingsprogram for 2011–2014. Flere av våre informanter på ledernivå poengterte likevel at det fortsatt skal være et mål at de som vil, skal få full stilling. Flere fremhevet også at arbeidet med å kunne tilby større stillinger og heltid nå er en utfordring det må arbeides med ute i tjenestestedene, blant annet gjennom fortrinnsretten for deltidsansatte. Fra sentralt hold jobbes det med å skolere ledere i turnusplanlegging, og flere informanter påpekte at «deltidsproblemet» trolig langt på vei kan løses ved å innføre alternative arbeidstidsordninger og arbeide på tvers av enheter. Dette er tiltak

med stort potensial. Men som vi vil se utover i rapporten, er det mange forutsetninger som må være til stede for å lykkes.

Måsøy kommune: langturnus på sykehjem i kombinasjon med bolig

Måsøy kommune ligger på vestkysten av Finnmark. Den har omkring 1250 innbyggere. Kommunen består av flere øyer, blant annet Havøya der kommunesenteret Havøysund ligger. Ifølge PAI-opplysninger fra 2010 har kommunen 53,6 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren og en gjennomsnittlig stillingsprosent på 82,9. Dette er usedvanlig høye tall. Måsøy er en liten kommune og vil ha en utfordring med at turnuskabalen skal gå opp i små enheter, og at det er færre kombinasjonsmuligheter enn i for eksempel Bærum kommune.

Måsøy kommune ble valgt fordi den prøver ut langturnus i sykehjem. Dette er også en liten utkantkommune som står overfor helt andre utfordringer enn de store og mellomstore kommunene. Kommunen har hatt store rekrutteringsproblemer i helse- og omsorgssektoren. Måsøy hadde tidligere også et betydelig antall små stillinger. For å bøte på dette har kommunen forsøkt ulike tiltakspakker rettet mot sykepleiere, blant annet gratis barnehage, betalt husleie de første seks månedene i kommunen og ekstra ferie. Disse tiltakene har hatt beskjedne resultater og kun kommet et mindretall av de ansatte til gode. Kommunen sto overfor en utfordring med å sikre tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere samtidig som disse skulle kunne tilbys et fullverdig ansettelsesforhold.

I 2010 startet partene lokalt drøftinger om å prøve ut mer fleksible turnusordninger, og de prøver for tiden ut en langturnus som krever unntak fra arbeidsmiljøloven. De ansatte som er med i forsøkene, har mulighet til å rullere på samtlige avdelinger innad på Havøysund helsesenter og ved en boenhet for en bruker med psykisk utviklingshemming. Tiltaket og foreløpige resultater er beskrevet i kapittel 5.

Planer for fremtiden

Kommunen ønsker å fortsette med de nye turnusordningene, og ledelsen åpner for at flere sykepleiere, helsefagarbeidere og assistenter skal kunne arbeide i «lang langturnus» dersom de ansatte selv ønsker dette.

Lørenskog kommune: Hva er problemet?

Lørenskog kommune ligger i Akershus og har om lag 33 000 innbyggere. Kommunen har ifølge PAI-opplysninger fra 2010 32,2 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren og en gjennomsnittlig stillingsprosent på 70,1. Med disse tallene er også Lørenskog blant de kommunene som har høyest stillingsprosent.

Lørenskog kommune har i flere år ønsket å redusere omfanget av uønsket deltid, dette er blant annet med sikte på å oppnå bedre kvalitet i tjenestene, mer effektiv bruk av personalressurser og et bedre arbeidsmiljø. I 2008 ble ulike sider ved deltidsproblematikken kartlagt som første skritt i et planlagt arbeid for å redusere omfanget av uønsket deltid. Kartleggingen ble foretatt blant deltidsansatte i pleie og omsorg, kultur, renhold og SFO/barnehager. Undersøkelsen viste at Lørenskog kommune hadde mange ansatte som gjerne ville jobbe mer, dersom de fikk tilbud om det (Moland 2008). Resultatene fra undersøkelsen ble presentert på en storsamling for ledere og tillitsvalgte. Under samlingen var det også gruppearbeid der deltakerne la planer for hvordan de skulle gjennomføre tiltak for å redusere omfanget av små stillinger og uønsket deltid. Tre år etter fortalte ledelsen til Kommunal Rapport at de ansatte likevel ikke ville ha større stilling.¹⁸

Lørenskog kommune er interessant fordi man har forsøkt flere tiltak uten å oppnå de forventede resultatene. Blant tiltakene som er forsøkt, finner vi vikarpoolordninger, økt lønn for ekstra helgearbeid, langturnus, forhandlingsturnus og kombistillinger. Tiltakene omtales i kapittel 5.

Planer for fremtiden

Lørenskog kommune planlegger en ny kartlegging av hvor mange som vil gå opp i stilling, utprøving av nye turnusordninger samt å ansette en prosjektleder for å lede arbeidet med uønsket deltid.

Karmøy kommune: sten på sten

Karmøy kommune har cirka 40 000 innbyggere og ligger i Rogaland. Kommunens arbeid med deltidsproblematikken startet med et kommunestyrevedtak i 1998 og en handlingsplan i 2003. Karmøy har ifølge PAI-opplysninger fra 2010 16,3 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren og en gjennomsnittlig stillingsprosent på 66,0. Ifølge kommunens egne tall var den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen i 2011 på 69 prosent. Dette er en økning på 15 prosent i forhold til kommunens utgangspunkt da de startet arbeidet med å få til større stillinger. Kommunen er i tillegg interessant fordi

¹⁸ Lørenskog kommune har hatt gode resultater i barnehagesektoren der flere styreere har gått sammen om å rekruttere ansatte og deretter samarbeide om fleksibel bruk av den nye arbeidskraften, blant annet ved sykefravær. Lørenskog har også hatt suksess med å rekruttere sykepleiere allerede i studietiden.

den har prøvd ut en rekke tiltak, og fordi de har klart dette uten å tilføre ekstraordinære ressurser. Karmøy tiltak er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Planer for fremtiden

Karmøy har som mål å bryte 70-prosentgrensen¹⁹ i 2012. Kommunen vil videreføre sine erfaringer med ulike turnusordninger fra ett tjenesteområde til et annet. Kommunen bygger nytt sykehjem og vil forsøke langturnus på deler av dette. Karmøy satser også på opplæringstiltak rettet mot innvandrere. Kommunen vil også prøve ut en ny områdeorganisering av sykepleierne for å bruke deres kompetanse bedre.

Time kommune: «Prosjekt fulltidsorganisering»

Time er en kommune i Rogaland og ligger på Midt-Jæren. Kommunen har om lag 16 000 innbyggere. Bryne er administrasjonssentrum og er den eneste byen i kommunen. Bryne har ifølge PAI-opplysninger fra 2010 17,1 prosent heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren og en gjennomsnittlig stillingsprosent på 59,4. Ifølge kommunen selv var dette tallet 63 prosent.

Også i Time kommune har problemer med å rekruttere helsepersonell bidratt til at deltids- og heltidsproblematikken har kommet høyt opp på administrasjonens dagsorden. Problemet med å rekruttere faglært og ufaglært arbeidskraft har vært langvarig, men det var først i 2005 at planene om et heltidsprosjekt konkretiserte seg. «Prosjekt fulltidsorganisering» har som mål å legge om driften fra deltid til heltid og å få bukt med uønsket deltid. Det ble startet opp med en kartlegging av arbeidstidsønsker i 2008.

Time kommune ble valgt ut som case på grunn av sitt «Prosjekt fulltidsorganisering». Dette var og er en kommune med et nært forhold til deltidsproblematikken, som med sitt store omfang av små stillinger fortsatt har et stort utviklingspotensial. Ifølge kommunens egne tall har de klart å øke den gjennomsnittlige stillingsprosenten med 9 prosent på tre år. Andelen heltidsstillinger er økt med cirka 2 prosent. Kommunen har hatt en heltidsansatt prosjektleder, men er for øvrig ikke tilført ekstraordinære midler. Time har som de andre kommunene som oppnår resultater som slår ut på den kommunale statistikken, gjennomført forskjellige tiltak. I tillegg er arbeidet forankret sentralt i kommunen.

Planer for fremtiden

Kommunen ønsker å arbeide videre med prosjektet i en eller annen form. Den har både søkt midler fra Nav og Arbeidsdepartementet for å kunne ansette en prosjektleder på heltid. Time er med i en gruppe under nettverket «Saman om ein betre kommune» som jobber sammen om deltidsproblematikken. Arbeidsgiversiden er i dialog med

¹⁹ Det vil si at gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgstjenestene skal være høyere enn 70 prosent.

arbeidstakerorganisasjonene om muligheten for å innføre langvakter i større grad enn i dag. Det er blant annet snakk om langturnus i helgene.

3 Kommunenes synspunkter på deltidsproblematikken

Vi har vist at deltidsproblematikken har stått på den politiske dagsordenen i større eller mindre grad siden tidlig på 1990-tallet. Vi har også sett at på tross av mye oppmerksomhet og mange gode, enkeltstående tiltak, har andelen heltidsstillinger og gjennomsnittlig stillingsprosent knapt endret seg på disse årene. Dessuten har vi også sett at kommunene plasserer seg svært ulikt på statistikken (vedleggstabell 5 og 6 a–c).

I dette kapitlet vil vi vise at dette har mange forklaringer. Den første er at kommunene ikke har formulert klare mål for å gjøre noe med deltidsproblematikken, og at mange av de tiltakene som tilsynelatende omtales som deltidstiltak, egentlig er tiltak for å oppnå resultater på helt andre mål. Deretter gjennomgår vi pleie- og omsorgsledernes synspunkter på de mest sentrale spørsmålene rundt deltidsproblematikken.

Det alt måles mot: tradisjonell turnus

I denne rapporten går vi ikke tett innpå den tradisjonelle turnusen. Den blir imidlertid brukt som sammenlikningsgrunnlag mot de alternative arbeidstidsordningene som for tiden prøves ut i et økende omfang. Blant mange arbeidsgivere og en del ansatte vurderes tradisjonell turnus som den arbeidstidsordningen som alle andre ordninger er bedre enn, og som en ordning som hindrer fornyelse av pleie- og omsorgssektoren: Dette er ordningen man må bort fra. Den tradisjonelle turnusen har imidlertid i generasjoner vært den arbeidstidsordningen som har ligget til grunn når partene har forhandlet plikter og rettigheter og fordelt fordeler og ulemper, kroner og øre. Tilsvarende har også den tradisjonelle turnusen hatt betydning for utformingen av viktige passasjer i arbeidsmiljøloven som beskytter arbeidstakere. Det er derfor mange, særlig i fagbevegelsen, som ønsker å beholde den tradisjonelle turnusen som normalløsning.

Tradisjonell turnus i pleie- og omsorgstjenestene lages for et antall uker om gangen. I tradisjonell todelt turnus plasseres den ansatte i et oppsett som fordeler antall dagvakter og kveldsvakter i den perioden turnusen gjelder for. Eventuelle nattevakter er satt opp i en separat turnus. Seks- til tolvukersperioder er mest vanlig. I en tradisjonell tredelt turnus gjøres det samme, men her går de ansatte i turnusen også nattevakter. I løpet av turnusperioden skal den gjennomsnittlige, ukentlige arbeidstiden være 35,5 timer (ved todelt turnus). Det tradisjonelle turnusoppsettet er satt opp med tanke på at mest mulig arbeid skal gjøres på dagtid, mellom klokken 07.00 og 17.00, og slik at bemanningen kan være lavest mulig på kveld og i helgene.

På de fleste sykehjem arbeides det hver helg, både lørdag og søndag. På en tenkt avdeling behøves det tre ansatte på dagvakt og to ansatte på kveldsvakt, altså må man ha fem personer for å dekke opp dag- og kveldsvaktene helgen igjennom. Dette forutsetter at personene jobber både lørdag og søndag når de først jobber helg. Hvis turnusen på denne tenkte avdelingen er lagt opp slik at de ansatte arbeider hver tredje helg, trengs det totalt 15 personer for å bemanne helgene. Dersom avdelingen har ti årsverk til disposisjon, vil det medføre at de 15 personene i avdelingen har en gjennomsnittlig stillingsprosent på 66. Dersom de ansatte derimot hadde arbeidet annenhver helg, hadde det bare vært nødvendig med ti personer for å bemanne helgene. Dette gir en gjennomsnittlig stillingsprosent på 100, forutsatt at avdelingen fremdeles har ti årsverk til disposisjon. Dette eksempelet illustrerer at antall vakter som skal dekkes i helgen, multiplisert med hyppigheten for arbeidshelg, er lik det antall personer som trengs for å dekke opp turnusen. Det er med andre ord hyppigheten av helgearbeid som bestemmer stillingsstørrelsene, gitt at antall årsverk holdes konstant (Amble 2008a; Olberg 2011).

Den tradisjonelle turnusen varierer slik at den ansattes arbeidstid varierer fra uke til uke. Arbeidsplanen utarbeides i samarbeid med, og skal drøftes med, tillitsvalgte. Planen vil imidlertid ofte bygge på elementer som krever avtale med tillitsvalgte etter arbeidsmiljølovens regler, for eksempel om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden. Arbeidsgiver har anledning til å sette opp søndagsarbeid med inntil annenhver søndag, men i og med at arbeidsplanen som regel er avhengig av avtale med tillitsvalgte på andre områder, er dette vanskelig å få gjennomført uten samtykke fra tillitsvalgte.

Den tradisjonelle turnusen settes vanligvis opp uten medvirkning fra de ansatte. Den forutsetter også at brukerne tilpasser seg dette administrative oppsettet. Den tradisjonelle turnusen praktiseres vanligvis med noe fleksibilitet ved at de ansatte kan bytte vakter seg imellom.

3.1 Synspunkter på deltid og heltid

I spørreundersøkelsen har vi stilt en rekke praktiske og mer politiske spørsmål om fordeler og ulemper ved små deltidsstillinger og om tiltak som kan gjøre det lettere å få større stillinger. En del av spørsmålene er stilt i tidligere undersøkelser, andre er helt nye. Det ble stilt tre spørsmålsbatterier, og svarene er gjengitt i figurene 3.1–3.3 (på sidene 44, 51 og 54). Svarene på de praktisk orienterte spørsmålene kan deles inn tematisk og etter styrken i svarene.

Det finnes ikke gode begrunnelser for å ha et stort omfang av små stillinger. Men det finnes forklaringer som kan være mer eller mindre gode. Små stillinger er først og fremst gunstige for studenter og andre som ønsker en begrenset jobb ved siden av andre aktiviteter. Dernest er små stillinger en redning for arbeidsgivere som ikke på

andre måter får turnusen til å gå opp. De deltidsansatte i små stillinger utgjør dessuten en arbeidskraftressurs som kan rykke ut når tjenestestedene har behov for vikarer. Mange av de deltidsansatte jobber også «fast ekstra». I 2002 fant vi at deltidsansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere jobbet cirka et ukeverk ekstra hver måned (Moland & Gautun 2002).

Det som taler mest imot alle de små stillingene, sett i et arbeidsgiverperspektiv, er at det skaper problemer med å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. De små stillingene stjeler også mye ressurser fra ledere og erfarne kolleger. Mange små stillinger er også uheldig for tjenestekvaliteten (Moland 2009a; Moland & Andersen 2007).

Deltid, rekruttering og omdømme

Underbemanning og problemer med å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft

Vi har spurt pleie- og omsorgssjefene om de har tilstrekkelig med sykepleiere, personell med annen høgskoleutdanning og hjelpepleiere/helsefagarbeidere. Fire av ti oppgir at de har for få ansatte med høgskoleutdanning, og en tredel oppgir at de har for få hjelpepleiere/helsefagarbeidere. Dette er omtrent samme nivå som i 2002. Den gang oppgav Oslo-ledere nesten dobbelt så ofte at de hadde et rekrutteringsproblem (Moland & Gautun 2002). Utdrøiningene med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft er med andre ord ikke bare et problem i fremtiden når eldrebølgen kommer. Og som vi kan se av figur 3.1, gjør ikke omfanget av små stillinger denne oppgaven enklere.

Figur 3.1 viser at 95 prosent av pleie- og omsorgssjefene har sagt seg enige i påstanden om at «en del av stillingene er så små at det er vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft». 3 prosent har svart henholdsvis uenig eller verken eller. Et liknende spørsmål ble formulert i 2007, og da svarte nesten 80 prosent av rådmennene at det var vanskelig å rekruttere kompetent arbeidskraft til de små stillingene. Tallene fra 2002-undersøkelsen var også høye. Rekrutteringsproblemet knyttet til de små stillingene har med andre ord vært et langvarig fenomen.

Problemer knyttet til rekruttering til små stillinger er også et forhold som har vært tatt opp i intervjuene vi har hatt i de fem casekommunene. Følgende sitater er hentet fra noen av intervjuene:

Jeg mener det er veldig vanskelig å få rekruttert inn faglærte folk i de små stillingene, det er nesten umulig. Det er ikke alltid så lett å få tak i folk uansett kompetanse heller. Men jeg skjønner jo at det ikke er så attraktivt (leder).

Sånne små stillinger er ikke veldig attraktivt. Man trenger jo en lønn å leve av (ansatt).

Selv om lønnsnivået i pleie og omsorg har steget betydelig de senere år, hjelper det lite når de ansatte ikke kan få stillingsbrøker de kan leve av (leder).

Små stillinger fører til stadig utlysning av nye stillinger fordi de fleste søker på større stillingsstørrelse ved vakanser (leder).

Når det gjelder en påstand om turnover, svarte nesten 60 prosent at de var helt eller ganske enige i påstanden: «Vi mister ansatte fordi de ikke får større stilling.» Om lag 55 prosent av informantene mener ansatte i små stillinger tar mindre ansvar.

Men både i spørreundersøkelsen og i intervjuene trekkes det også fram at deltidsstillinger kan være bra med tanke på rekruttering. Følgende sitater er hentet fra et av undersøkelsens fritekstfelter:

Deltidsstillinger gjør det mulig å benytte studenter, blant annet innen helse- og omsorgsfag. Noe som også kan være en måte å rekruttere ferdigutdannede på og gi dem nyttig erfaring og kunnskap fra deler av sektoren, som de/vi kan dra nytte av senere

Rekrutteringsstillinger, dei fleste er studentar, elevar eller personar utan fagutdanning som ønskjer praksis og jobbmoglegheit på sikt.

Samtlige casekommuner har opplegg for studentrekruttering. Dette er en måte for å kombinere et fortsatt behov for ekstra arbeidskraft i helgene med et fremtidig behov for kompetent arbeidskraft som kan jobbe i fulle stillinger etter endt utdanning.

Karmøy kommune har rekrutteringsstipend til sykepleier- og vernepleierstudenter som binder seg til å arbeide et visst antall helger i året og i sommerferien. På denne måten klarer kommunen å opprettholde en praksis om å ikke lyse ut helgestillinger. I stedet lyses det ut rekrutteringsstillinger. Ifølge Karmøy kommune har stipendordningen både medført bedre rekruttering og mer kompetent helgepersonell. Lørenskog kommune har lyktes med et tilsvarende opplegg.²⁰

Utprøving av nye arbeidstidsordninger kan vise seg å være blant de mest effektive virkemidlene både for å få redusert omfanget av små stillinger og tiltrekke seg kompetent arbeidskraft innenfor økonomisk bærekraftige rammer. Dette har tidligere vært prøvd ut i en rekke kommuner med moderat rekrutteringseffekt (Moland & Egge 2000; Nicolaisen & Olberg 2005a, b). Samtlige kommuner som er omtalt i Moland og Andersen (2007)²¹, meldte om positive effekter på rekruttering som følge av innsats for større stillinger.

De foreløpige resultatene fra forsøk med nye arbeidstidsordninger i Bergen kommune viser at rekrutteringseffekten har vært svært god (Moland & Bråthen 2011). De foreløpige erfaringene fra tjenestesteder som prøver ut mer radikale turnusvarianter, er

²⁰ <https://www.baerum.kommune.no/Documents/Pleie%20og%20omsorg/prosjekter/Utviklingssenter%20for%20hjemmetjenester/Ebba%20Parelius.pdf>

²¹ Tiltak i følgende kommuner er beskrevet i Moland og Andersen (2007): Bergen, Bærum, Båtsfjord, Karmøy og Tinn.

at det har gitt en betydelig og positiv rekrutteringseffekt. Dette gjelder særlig bruken av langturnus og medleverturnus. Også turnover er redusert.

Omdømme

Omdømmet er viktig for rekruttering av elever og studenter til de aktuelle utdanningene sektoren har behov for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommunene fra. Omdømmet kan også variere innad i en kommune og mellom ulike avdelinger i samme etat.²² I konkurransen om et seriøst og attraktivt omdømme inngår også utsikter til et fullverdig ansettelsesforhold. Og som nevnt over topper de beste kommunene dette med fleksible arbeidstidsordninger som gir arbeidstakerne mer kontroll over arbeidstid og fritid. Her var Os kommune i Østerdalen tidlig en foregangskommune og inspirator for andre kommuner som dels har gått i deres fotspor, og dels har videreutviklet tenkningen i helt andre arbeidstidsordninger.

Om lag 80 prosent av pleie- og omsorgssjefene har oppgitt å være enten helt eller ganske enige i følgende påstand: «Mange små stillinger er uheldig for vårt omdømme som attraktiv arbeidsplass.» 7 prosent er ganske eller helt uenige. Denne påstanden kan delvis ses i sammenheng med rekrutteringsvansker som ble beskrevet over, og var noe flere informanter var opptatte av. En del har også vært inne på dette forholdet i undersøkelsens fritekstfelt, der dette sitatet er hentet fra:

[...] [Det er] en ufattelig sløsing med ressurser å ha fagfolk gående for halv maskin. Får vi ikke gjennomført prinsippet at alle skal ha fulle stillinger, blir sektoren lite attraktiv for unge. Hvorfor bli sykepleier og måtte gå i deltidsstilling eller vikariat i det uendelige, når du kan bli økonom eller ingeniør og gå rett ut i fulltidsarbeid?

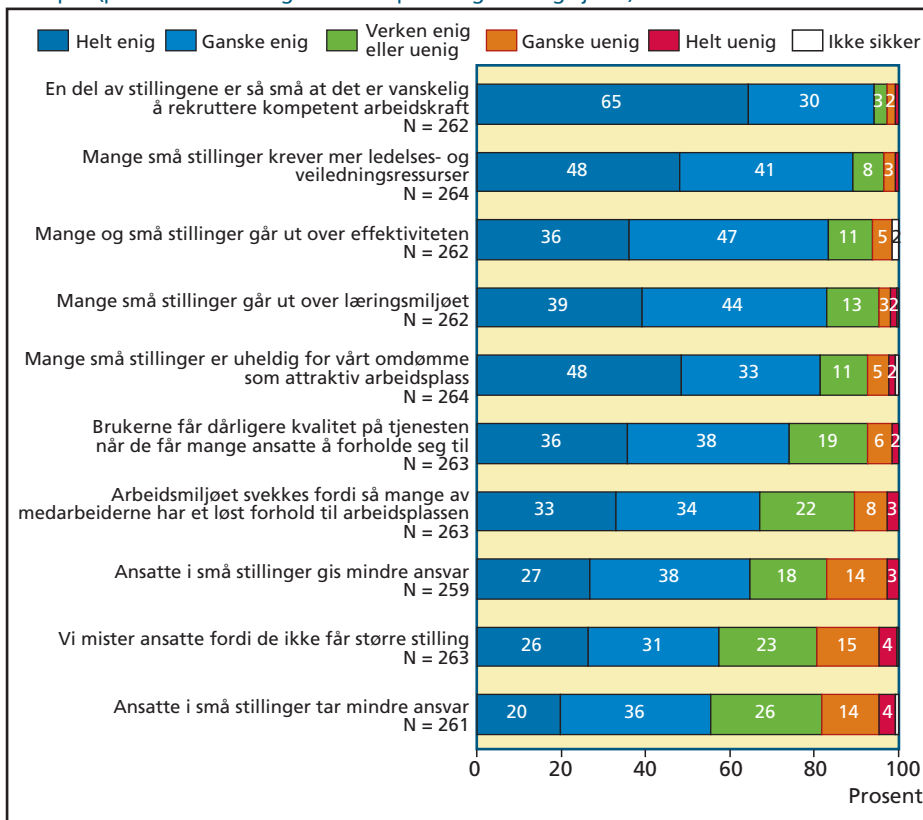
Små stillinger gir ikke pensjonspoeng. Det sliter å jakte vakter, og det er vanskelig å oppnå en inntekt til å forsørge seg på. Dette gir lav status både til arbeidstaker og yrke.

Deltid og effektiv ressursbruk

I 2002 oppgav cirka 85 prosent av lederne i pleie- og omsorgssektoren at et stort omfang små stillinger gikk ut over tjenesteeffektiviteten. Halvparten av rådmennene som ble spurt i 2007, mente det samme (Moland & Gautun 2002; Moland & Andersen 2007). I 2011-undersøkelsen har 83 prosent av pleie- og omsorgssjefene sagt at de små stillingene går ut over effektiviteten (figur 3.1). I tillegg til dette generelle spørsmålet har vi denne gangen stilt flere underspørsmål.

²² Dette er utførlig beskrevet i Moland og Egge (2000).

Figur 3.1 Mange små stillinger (60 prosent eller mindre) i pleie- og omsorgstjenestene kan innebære både fordeler og ulemper. I det følgende kommer det noen påstander om mulige ulemper (påstandene ble lagt fram for pleie- og omsorgssjefer). Prosent.



Veiledning

Nesten 90 prosent av pleie- og omsorgssjefene har sagt seg helt eller ganske enige i at mange små stillinger krever mer ledelses- og veiledningsressurser, mens 3 prosent har svart henholdsvis verken eller ganske eller helt uenig. Følgende sitater fra en av lederne vi intervjuet, og fra fritekstfeltet i spørreundersøkelsen illustrerer disse påstandene:

[...] det er klart det [er] krevende for meg som leder å forholde meg til så mange. Dette gjelder for eksempel når det skal informeres om noe. Det å få med seg informasjon osv. er ikke så lett hvis man jobber lite. Dette fører ofte til at ting ikke alltid «går som smurt» (leder).

Små stillinger og rekrutteringsutfordringer til disse svekker kvalitet og kontinuitet og stjeler ledelsesressurser ved at innleie av vakter får fokus fremfor andre oppgaver (fritekstfelt i spørreundersøkelsen).

Mindre kontinuitet, mindre kontakt med leder, mindre deltakelse på avdelingsmøter m.m., større fravær, dårligere utnyttelse av ressurser – mindre effektivitet (fritekstfelt i spørreundersøkelsen).

Kommunikasjon, særlig rapportering, vanskeliggjøres fordi beskjeder skal gjennom flere ledd og mistes underveis, og fordi mange medarbeidere i små stillinger sjelden selv er til stede i rapport.

Økonomi

Vi har spurt ganske direkte om «penger blir spart fordi bruk av overtid reduseres». Svarene sprer seg likt over hele skalaen. Det er med andre ord like mange som bekrefter påstanden, som det er som avkrefter den. I midten har vi en nesten like stor gruppe som er i tvil (figur 3.2). En drøy tredel bekrefter dermed at merarbeid utført av deltidssatte er lønnsomt i stedet for overtidsarbeid utført av heltidsansatte. Litt færre enn en firedel har svart at de verken er enige eller uenige i denne påstanden, mens 38 prosent er enten helt eller ganske uenige.

Kostnader

Videre ble informantene bedt om å ta stilling til en påstand om at «flere heltidsstillinger vil øke lønnskostnadene slik vi er organisert i dag». 65 prosent har sagt seg enten helt eller ganske enige i dette, mens 21 prosent har svart ganske eller helt uenig. Vårt hovedinntrykk etter intervjuene er at de aller fleste mener det er vanskelig å få til flere heltidsstillinger uten at kostnadene øker. Følgende to sitater illustrerer dette:

Dette har også en kostnadsside som kommunene per i dag ikke har mulighet til å gjennomføre. Økning av stillinger må hentes fra noe sted.

Økt grunnbemanning vil selvfølgelig gjøre målet lettere å nå, men det har så store økonomiske konsekvenser at bare de færreste kommuner har råd til å gå den veien i vesentlig grad.

På den annen side ser vi av de fleste sitatene i hele dette kapitlet at små stillinger er en betydelig merbelastning for lederne. Det fører til mer rekrutteringsarbeid, opplæring, informasjonsarbeid, oppstyking av tjenesten osv. Dette forteller med all tydelighet at ledernes tid kunne ha vært brukt bedre. Men det forteller også at den enkelte ansattes arbeidstid også kunne ha vært utnyttet mer effektivt og med bedre tjenestekvalitet som resultat.

På en ganske lik påstand som den foregående, «flere heltidsstillinger vil øke lønnskostnadene uansett hvordan vi er organisert», oppgav litt over 40 prosent å være enten helt eller ganske enige (figur 3.3). Det er med andre ord 25 prosent som sier at dagens organisering ville øke lønnskostnadene, men som mener at dette kan unngås med endret organisering.

Det samme kom til uttrykk i enkelte av intervjuene der det ble fremført at man kan komme et langt stykke på vei uten at det behøver å koste noe mer. Følgende sitat fra et av intervjuene illustrerer dette poenget:

Jeg synes vi har oppnådd ganske gode resultater til tross for at vi ikke har fått tilført noen ekstra midler. Det handler om å være litt kreativ og se hvilke muligheter som ligger der; har vi organisert oss på best mulig måte, eller er det andre ting vi kan gjøre slik at vi får turnuser som er bedre satt sammen? Det handler om å benytte seg av de mulighetene man kan (leder).

Her vil vi legge til at kostnadene er sterkt knyttet til hvordan kommunen går fram, og hvilke tiltak som prøves ut. Mens Karmøy gjennomfører sine forsøk uten ekstraordinære tilskudd eller ekstra økning av lønnsrammen, har kommuner som Kristiansand og Bærum brukt store summer på sine forsøk. I en kostnadsdiskusjon bør også kvalitetsbegrepet trekkes inn. Hvis det er slik (som for eksempel i Bergen) at enkelte tiltak koster noe mer, men gir betydelig bedre tjenestekvalitet (og trivsel, rekruttering mv.), så er det trolig en riktig investering.²³

Mange små stillinger krever også mer administrative personalressurser på lønn/personalsiden (leder i kommentarfeltet).

Kvalitet

Med hensyn til brukereffekter har nesten tre firedeler oppgitt å være enten helt eller ganske enige i at brukerne får dårligere kvalitet på tjenesten når de får mange ansatte å forholde seg til. I undersøkelsen fra 2002 og 2007 sa cirka 75–80 prosent det samme. Brukereffekter var også noe flere informanter både i intervjuene og i spørreundersøkelsen var opptatte av. Følgende sitater kan tjene som eksempler på dette:

Små stillinger forverrer kontinuiteten i arbeidet og opplevd kvalitet på tjenestene.

Mange ansatte rundt brukerne gir mindre kontinuitet rundt brukeren og økt sårbarhet for at viktig info går tapt i vaktskiftene. Informasjonssikkerhet svekkes – mange som skal ha tilgang til sensitive opplysninger om brukerne for å kunne utføre en jobb (fra fritekstfeltet)

Jeg ser ikke så mye positivt i små stillinger, bare hvis det er ønskelig av den ansatte. Små stillinger er et minus både i forhold til kompetanse og kvalitet på tjenesten.

²³ Både dette og kvalitetsspørsmålet vil bli mer utførlig beskrevet i sluttrapporten fra evalueringen av forsøkene i Bergen kommune som kommer ut høsten 2012.

Små stillinger er krevende å administrere og følge opp. Mindre kontinuitet i tjenesten og lavere faglighet i helgene. På toppen er det nettopp disse i små stillinger som oftest treffer pårørende fordi de jobber på kveld og helg.

Jeg mener dette er veldig bra for brukerne med denne turnusen. Den fører til mer kontinuitet, de har veldig mange av de samme ansatte å forholde seg til. I ukedagene med langturnus, men også vi som går lange vakter i helgene, sørger for dette. Det er en trygghet for dem, det er alltid en kontinuitet (ansatt i langturnus).

Mottakere av hjemmetjenester misliker stor turnover blant hjemmehjelpere, mottakere av hjemmesykepleie plages av stadig nye tjenesteutøvere som må spørre bruker om sykdomsbildet, psykisk utviklingshemmede går i lås hvis rutiner ikke følges, andre opplever usikkerhet ved stadige forandringer (Moland & Holmli 2002; Moland & Gautun 2002; Drange 2005). Slike forhold unngås med en stabil og ikke for stor personalgruppe. Følgende sitat fra fritekstfeltet i spørreundersøkelsen illustrerer dette:

Informasjonssikkerhet svekkes – mange som skal ha tilgang til sensitive opplysninger om brukerne for å kunne utføre en jobb (leder i kommentarfeltet).

Læringsmiljø

Et godt læringsmiljø er viktig både for utvikling av god tjenestekvalitet, effektiv drift og et godt og ivaretaende arbeidsmiljø. Ofte vil et godt læringsmiljø også styrke omdømmet og rekrutteringsevnen. Dette har kommet fram i mange intervjuer. Temaet har særlig vært aktuelt i kommuner med lavt folketall og spredt bebyggelse (Huseby & Paulsen 2009)²⁴. I prosjektet «Kampen om den kompetente arbeidskraften» ble det spurt om hva som kunne motivere deltidsansatte til å jobbe mer (Moland & Egge 2000:186). Da svarte hele 60 prosent at faglig utvikling og intern opplæring var viktig. Dette hadde høyere oppslutning enn økt lønn for ubekvem arbeidstid og elleve andre tiltak.

I rapporten *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene* (Moland m.fl. 2010) ble spørsmålet om deltid og et fattig læringsmiljø også stilt i en survey. Den gangen svarte 85 prosent bekreftende på at et stort omfang av små stillinger svekket læringsmiljøet. I figur 3.1 ser vi at omtrent like mange svarer det samme i dag. Ser vi dette i sammenheng med at kommunene har mange små stillinger, og at mange sliter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, viser dette at det fortsatt er et stykke å gå før deltidsproblematikk, rekruttering og strategisk kompetanseutvikling ses i sammenheng.

Deltidsansatte prioriteres ikke på kurs- og fagutviklingstiltak, noe som går ut over både kvalitet og arbeidsmiljø.

²⁴ De fleste publikasjoner konstaterer økte brukerforventninger, men ofte uten å undersøke om det har skjedd en slik endring. Huseby og Paulsen (2009) går lenger.

Arbeidsmiljø

Informantene i spørreundersøkelsen ble også bedt om å ta stilling til følgende påstand om arbeidsmiljøet: «Arbeidsmiljøet svekkes fordi mange av medarbeiderne har et løst forhold til arbeidsplassen». Nesten 70 prosent har sagt seg helt eller ganske enige i denne påstanden. I 2002 og 2007 sa omtrent 75 prosent det samme.

Andre undersøkelser har påpekt at deltidsansatte ofte er mindre integrert i arbeidsmiljøet. I en undersøkelse for Fagforbundet (Moland 2009a) gikk vi et skritt videre og spurte om deltidsansatte var mindre interesserte og mindre involvert i tjenesteutvikling. Svarene vi fikk, var svakt bekreftende. Effektivitetsspørsmål til ledere har avdekket at deltidsansatte jobber mindre selvstendig, at de må ha mer veiledning, og at de er svakere integrert i arbeidsmiljøet. Mot en slik bakgrunn har vi spurt om det er slik at ansatte i små stillinger gis mindre ansvar, og om de tar mindre ansvar enn heltidsansatte.

Av figur 3.1 ser vi at 66 prosent av informantene er helt eller ganske enige i at «ansatte i små stillinger gis mindre ansvar». Ledelsen vurderer det altså som vanskelig å kunne gi disse ansatte like mye ansvar som heltidsansatte. På et spørsmål om ansatte tar mindre ansvar, ser vi av samme figur (figur 3.1) at lederne er noe mer forsiktige. Følgende sitat fra spørreundersøkelsens fritekstfelt illustrerer dette:

Arbeidstakar treng lang tid på å bli rutinert, kviler meir ansvar på dei som jobbar saman med vedkommande.

Hvor frivillig er den ønskede deltiden?

Den frivillige deltiden regnes som frivillig fordi den er selvvalgt. Et flertall av de deltidsansatte oppgir at de ikke ønsker større stillingsstørrelse. En del av den frivillige deltiden er klart frivillig. Dette gjelder særlig blant en del yngre som er under utdanning. I en undersøkelse fra 2008 blant Fagforbundets medlemmer svarte hele 40 prosent av de deltidsansatte at de «liker både å jobbe og ha noe fri», andre vil jobbe redusert for å kunne ha mer tid til omsorgsforpliktelser. Ledere har alltid fremhevet frivilligheten ved deltidsarbeidet (Moland 1994), og i 2002-undersøkelsen oppgav 71 prosent av lederne at de mente at høy andel deltidsansatte var uttrykk for at de ansatte kan velge å jobbe så mye de vil (Moland & Gautun 2002:136, vedleggstabell 6.1):

- Mange småbarnsmødre ønsker å jobbe i deltidsstillinger.
- Ikke alle ønsker 100-prosentstilling. Dette ut fra personlige forhold og helsemessige forhold.
- Enkelte arbeidstakere synes det er godt å gå i reduserte stillinger. Studenter ønsker å jobbe litt ved siden av skole, og andre vil ha mer fritid.

Deltidsansatte vegrer seg

I figur 3.3 ser vi at en tredel av lederne har sagt seg enig i påstanden om at «arbeidsgiver ønsker flere i heltid, men de ansatte vil det ikke selv». Dette var også et poeng enkelte av arbeidsgiverne var innom i intervjuene, og som Lørenskog kommune, slik vi har sett, gikk offentlig ut med i fjor. Også de andre casekommunene opplever tidvis at det kan være vanskelig å få ansatte til å jobbe i mer enn 75 prosent stilling. Flere av informantene vi har intervjuet, viste til tilfeller der det var tilbudt større stilling i bytte mot at arbeidstaker var villig til å arbeide noe mer helg enn det som tilsvaret hver tredje helg. Andre var tilbudt større stilling mot å jobbe på flere enn én avdeling eller enhet. I disse situasjonene hadde arbeidsgiverne flere eksempler på at arbeidstakere hadde takket nei til større stilling. Dette ble av flere tolket som et signal på at:

[...] det egentlig ikke var så farlig med større stilling likevel (enhetsleder).

De ansatte i deltidstillinger ønsker ikke større stillingsprosent. Her spiller alder, småbarn, utdanning osv. inn. Pleie- og omsorgssektoren er et tungt yrke, mange «ønsker» derfor deltid.

Det er stort press å jobbe i full stilling. Flere sykepleiere har fått 100 prosent stillinger i vår kommune. Nå søker de seg ned til 80 prosent igjen. Det kan være flere grunner til det. Små barn er den klassiske.

Det rare er at alle ønsker hel stilling, men når man har fått dette, så ønsker man å gå ned til 70–80 prosent stilling på grunn av mye arbeidspress. Legg merke til at arbeidstakeren ønsker ikke å si opp stillingen man ønsker reduisering i, men den skal settes i permisjon.

Det er fullt mulig å redusere bruken av deltidstillinger. I vår kommune er vi snart i mål med å tilby hver ansatt i pleie og omsorg akkurat den stillingsprosenten de ønsker. Det er dessverre bare noen få som ønsker 100 prosent stilling. De fleste ønsker 75–80.

Det er viktig å tenke på at en ikke «tvinger» arbeidstakerne til å jobbe fulltid. Noen ønsker å jobbe deltid, men føler de må jobbe i full stilling.

Flertallet av de deltidansatte selv begrunner imidlertid deltidjobben med at de ikke har (reelle²⁵) alternativer. 28 prosent av de deltidansatte sier for eksempel at «jobben er for slitsom til å jobbe fullt» (Moland 2009a, vedleggstabell 6). I enkelte pilotprosjekter har vi sett at ansatte er villige til å jobbe mer dersom arbeidsbyrden reduseres noe og/eller at belastningene fordeles annerledes (Moland 2008). Allerede i 1994 stilte vi spørsmål om hvor frivillig den frivillige deltiden egentlig var (Moland 1994; Moland 1997). Dette har ofte vært påpekt fra fagbevegelsens side, som samtidig sier

²⁵ Hva som er reelle alternativer og god tilrettelegging, er et av spørsmålene ledere og ansatte må finne ut av.

at grunnbemanningen må økes for å få bukt med deltidspøblemet.²⁶ Men også andre forskere har funnet at mange deltidansatte opplever arbeidspresset som så stort at de ikke ser seg i stand til å jobbe i full stilling:

Ansatte velger å arbeide i redusert stilling fordi de på sikt mener de ikke vil makte å arbeide heltid. Dermed blir et fysisk slitsomt arbeid privatisert og løst med individuelle strategier. Blant omsorgsarbeidere er det endog en oppfatning om at det å arbeide i full stilling er uforsvarlig i forhold til brukerne og kollegaer (Trygstad m.fl. 2003).

Eg trur ikkje alle har helse til å jobbe i full stilling i pleie/omsorg. Me har fleire som har blitt sjukmelde etter at dei har auka til 100 prosent stilling (leder i fritekstfelt).

Det siste sitatet fremhever også at man skal ha god helse for å jobbe i helsesektoren. Sitatet sier imidlertid ikke noe om sykmeldingsbehovet skyldes for lav bemanningsfaktor, dårlig tilrettelegging på arbeidsplassen eller et helseproblem der det er rimelig at de ansatte tar belastningen ved å jobbe redusert stilling med redusert lønn.

I surveyen har vi spurt pleie- og omsorgssjefene om det samme. To av tre avviser dette, men en femdel har sagt seg enten helt eller ganske enig i at «stort arbeidspress i pleie- og omsorgssektoren gjør at det ikke er realistisk at vesentlig flere jobber heltid» (figur 3.3).

En annen påstand om belastninger og heltidsarbeid, «deltidsarbeiderne yter mer enn de som jobber heltid, fordi de får mindre slitasje», får liten oppslutning. Ingen av pleie- og omsorgssjefene er helt enige, og bare 6 prosent har sagt seg ganske enige i påstanden (figur 3.2). 70 prosent har derimot sagt seg enten ganske eller helt uenige i denne påstanden.

Arbeidstid, helse og fravær

Det er mange påstander om sammenhenger mellom stillingsstørrelse og fravær i den offentlige debatten. Det er også gjort en del undersøkelser som tar opp dette forholdet. Enkelte av disse er gjort med andre hovedformål og med små utvalg (Moland 2009b). Andre undersøkelser kan ha hatt tilstrekkelig utvalg, men ikke anledning til å kontrollere nok for andre forklaringsvariabler. Skyldes for eksempel økt fravær hos ansatte med 50–80 prosent stillingsstørrelsen eller at flertallet av disse arbeidstakerne enten er småbarnsmødre eller kvinner som er kommet i en alder der fraværet gjerne begynner å øke? I så fall vil stillingsstørrelse kunne være en mellomliggende eller tilnærmet spurios variabel. Almlidutvalget (NOU 2010: 13) slår i sin gjennomgang av sykefra-

²⁶ <https://www.sykepleierforbundet.no/vis-nyhet/826062/Heltid-grunnbemanning-og-helgebelastning>
http://www.fagforbundet.no/?article_id=71364

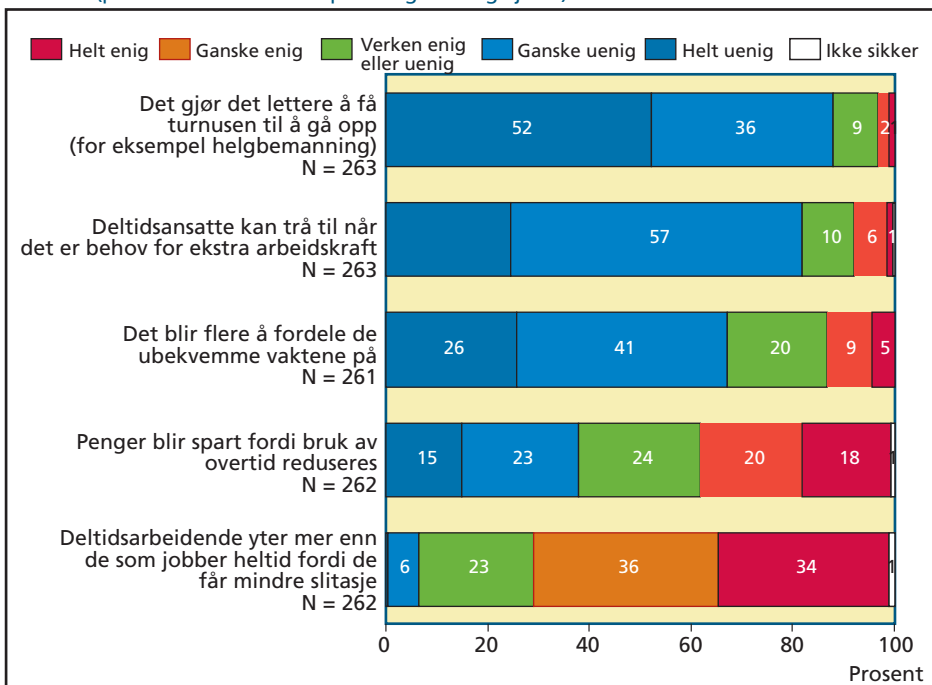
værsvforskningen fast at det per i dag ikke er dokumentert entydige sammenhenger mellom stillingsstørrelse og sykefravær.

I Fafos Oslo-undersøkelse fant vi at heltidsansatte hadde mer fravær enn deltidsansatte (Moland 2007a). Dette ble i sin tid mottatt med skuffelse fra partene i Oslo i og med at man hadde håpet på et motsatt resultat som kunne virket som incentiv for å få flere heltidsstillinger.

Mulige fordeler ved mange små stillinger

Informantene i spørreundersøkelsen fikk en del påstander knyttet til mulige positive sider ved mange små stillinger. Av figur 3.2 ser vi påstandene og hvordan respondentene stilte seg til disse.

Figur 3.2 Mange små stillinger (60 prosent eller mindre) i pleie- og omsorgstjenestene kan innebære både fordeler og ulemper. I det følgende kommer det noen påstander om mulige fordeler (påstandene ble stilt til pleie- og omsorgssjefer). Prosent.



Fordeler med en aktiv reservearmé, men ingen løsning på helgeproblematikken

Figur 3.2 viser at over 80 prosent fremholder det som en fordel (har oppgitt å være enten helt eller ganske enig) at deltidsansatte kan trå til når det er behov for ekstra arbeidskraft. I 2002 sa om lag ni av ti ledere i pleie- og omsorgssektoren det samme (Moland & Gautun 2002:110)

Også mange av informantene i de fem casekommunene bekrefter bildet av at kommunene, slik tjenestene er organisert innenfor den tradisjonelle turnusen, er helt avhengige av at deltidsansatte kan arbeide ekstra i perioder med sykdom, ferieavvikling etc. Men kommunenes utfordring er ikke først og fremst at de har behov for ekstravakter og vikarer ved ekstraordinære situasjoner som sykdom og ferieavvikling. Utfordringen ligger i at kommunene har behov for de samme ekstravaktene for å avvikle den ordinære driften.

Følgende sitater er hentet henholdsvis fra informantintervjuer og fra fritekstfeltet i spørreundersøkelsen og underbygger bildet av at små stillinger ikke er ønskelig, men nødvendig for å få turnusen, og da særlig helgene, «til å gå opp»:

Jeg tenker at vi er avhengige av å ha en del folk i deltid for å få driften til å gå rundt. Jeg kan ikke forstå hvordan det skulle gå uten det i helgene.

De deltidsansatte kan bes om forskyvning og kan være ferievikarer. De kan gå opp i full stilling i ferier for eksempel.

Hovedargumentet er knyttet til bemanningsgrunnlaget i helgene. Andre begrunnelser/pro-argumenter blir underordnet, men også ferieavvikling går lettere med en slik stillingsbank.

I hovedsak handler små stillinger om å få helgebemanningen til å gå opp. I tillegg er det mange som også ønsker deltid.

Eneste positive er at småstillinger bidrar på helg. Det skjedde en endring ved innføring av turnus i hovedsak hver tredje helg. La oss ikke gjøre samme tabben og lage langvakter med turnus hver åttende helg [...] da blir det nye småstillinger igjen.

Det er ikke nødvendigvis bra med mange små stillinger, men det er helt nødvendig for å få turnusen til å gå opp på grunn av helgene (leder).

Små stillinger er ikke positivt, men nødvendig for å holde ved like/imøtekome ønske om arbeid kvar tredje helg (leder, fritekstfelt).

Små stillinger er nødvendig for å ha nok antall personer for å dekke en turnus. Hvis samme antall skulle ha store stillinger, måtte rammene økes betydelig (leder, fritekstfelt).

Om lag to tredeler (67 prosent) av informantene har oppgitt at de er helt eller ganske enige i at flere deltidsstillinger gjør at det er flere å fordele de ubekvemme vaktene på. 55 prosent sa det samme i 2007. Problemet med dette argumentet slik det stort sett brukes i praksis, er at ubekvemme vakter legges ut til ekstravakter og deltidsansatte i små stillinger, og at ubekvemme vakter (særlig helg) blir mer ubekvemme når kjernearbeidskraften ikke stiller. Dermed kommer mange tjenestesteder inn i en ond sirkel fordi de faste, heltidsansatte gruer seg for helgevakter med stor belastning som følge av lav bemanning og få heltidsansatte. Sykefraværet øker, og antall heltidsansatte på helgevakten blir enda lavere.

Enkelte opplever helgearbeid som så belastende at de blir sykmeldt på helg (Flora kommune 2009).

Tjenestesteder som starter med tiltak som får de faste heltidsansatte inn i en god helgeturnus, kommer inn i en god sirkel, der både trivsel og tjenestekvalitet i helgene øker. Løsningen for å få til dette ligger i å trekke kjernepersonalet noe sterkere inn når de ubekvemme vaktene skal fordeles. Vi kommer inn på ulike måter å gjøre dette på i neste kapittel.

«Riktig» bemanning i helgene er utvilsomt avgjørende for både god tjenestekvalitet og et godt arbeidsmiljø. Ifølge et stort flertall av pleie- og omsorgssjefene er dette også en forutsetning for å kunne tilby flere ansatte heltidsstillinger. Dette vil, som vi har sett, i sin tur virke forsterkende på både kvalitet, miljø og effektivitet.

Av figur 3.3 ser vi at 85 prosent av lederne er helt eller ganske enige i at «flere heltidsstillinger forutsetter at flere ansatte jobber noe mer i helgene», 6 prosent har svart verken eller, mens 8 prosent har oppgitt å være ganske eller helt uenige. Dette er også et poeng flere våre informanter, særlig fra arbeidsgiversiden, var opptatte av. Følgende sitat er en illustrasjon på en del av oppfatningene vi møtte:

Dette er ren matematikk. Så lenge folk ikke er villige til å jobbe oftere helg, er ikke dette mulig å få til (leder).

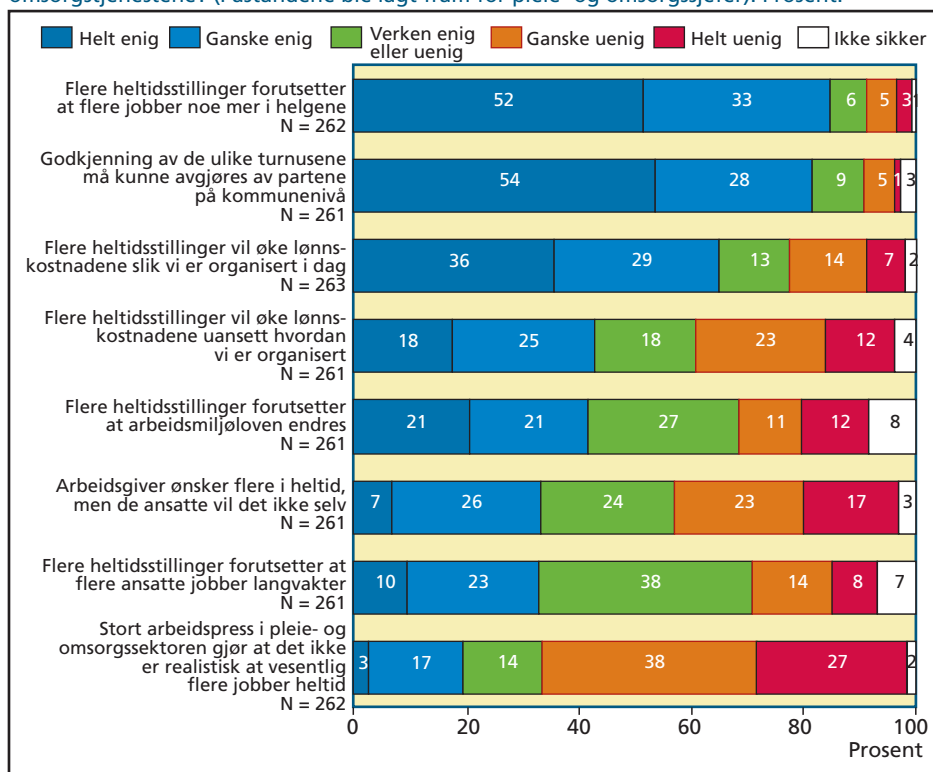
Hvorvidt denne lederen har rett eller ikke, kommer vi tilbake til.

Turnusargumentet (må oppheves)

I 2009 svarte 30 prosent av Fagforbundets deltidsansatte medlemmer at de ikke hadde fått tilbud om større stilling (Moland 2009a:68). I 2000 svarte 42 prosent av deltidsansatte som ønsket større stilling, at de ikke jobbet mer fordi arbeidsstedet manglet hjemler (Moland & Egge 2002:189). 90 prosent av lederne svarte det samme i 2002-undersøkelsen (Moland & Gautun 2002:116) I samme figur hos Moland og Gautun (2002) ser vi at 45 prosent begrunner de små stillingene med at de er nødvendige «for å få turnusen til å gå opp».

I vår undersøkelse ser vi av figur 3.2 at turnusargumentet er det som i særklasse tillegges størst vekt når lederne skal forklare hvorfor de har mange små stillinger. Nesten 90 prosent har sagt seg enten helt eller ganske enige i at små stillinger gjør det lettere å få turnusen til å gå opp (hele 52 prosent er helt enige). Tilsvarende tall fra 2007-undersøkelsen var over 90 prosent (Moland & Andersen 2007:25).

Figur 3.3 Er du enig eller uenig i de følgende påstandene om heltidsstillinger i pleie- og omsorgstjenestene? (Påstandene ble lagt fram for pleie- og omsorgssjefer). Prosent.



Turnusforklaringen er tett koblet til at pleie- og omsorgssektoren yter døgkontinuerlige tjenester med ujevn fordeling av arbeidsmengde (arbeidstopper) i løpet av et døgn, kombinert med helgeproblematikken. Behovet for ansatte varierer i løpet av et døgn. Samtidig har fast ansatte rett til fri annenhver søndag. Dette har alltid skapt behov for ekstravakter, men etter 1987 (arbeidstidsforkortelsen) ble det vanlig at de fast ansatte kun jobbet hver tredje eller fjerde helg. Dette har økt behovet for ekstravakter, ekstravakter som etter innstramninger i AML i 1995 stort sett har et skriftlig og fast ansettelsesforhold.²⁷

²⁷ Under arbeidet med *De små grå* avdekket vi at arbeidstakere i små stillinger var underrepresentert i både AKU og PAI. Dette ble rettet opp av både SSB og KS. Innstramningen i AML og skriftlige kontrakter til

Dette bildet av turnusproblemet har vi møtt i over 15 år. Et av dette prosjektets hovedmål er å bidra til at denne forklaringen ikke har like stor utbredelse neste gang fenomenet kartlegges. I de neste avsnittene beskriver vi ledernes frustrasjoner over situasjonen og noen av de forutsetninger de mener må være til stede for å overvinne dette problemet. Eksempler på hvordan dette er gjort, er tema for neste kapittel.

3.2 Arbeidstidsregulering, heltidsretten og institusjonelle utfordringer

Arbeidsmiljøloven har bestemmelser om både arbeidstid, rett til skriftlig arbeidskontrakt, begrensninger i adgangen til midlertidige ansettelser, fortrinnsrett for deltidsansatte til større stilling og regulering av fravik.

Deltidsproblematikken fikk stor medieomtale i 2011. På den ene side argumenterte fagbevegelsen for å hegne om dagens formuleringer på de nevnte områdene i arbeidsmiljøloven, reguleringer som er utviklet de siste 30 årene, og som skal beskytte arbeidstakerne. På den andre siden argumenterte deler av arbeidsgiversiden og en del representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet for at arbeidsmiljøloven burde åpne for en mer fleksibel fordeling av arbeidstiden, og for at godkjenning av turnusordninger bør kunne foregå lokalt og ikke som nå av de store fagforeningene med innstillingsrett. Innføringen av fortrinnsrettsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven har ikke vakt tilsvarende debatt.

Hovedtariffavtalen og arbeidsmiljøloven om fortrinnsretten

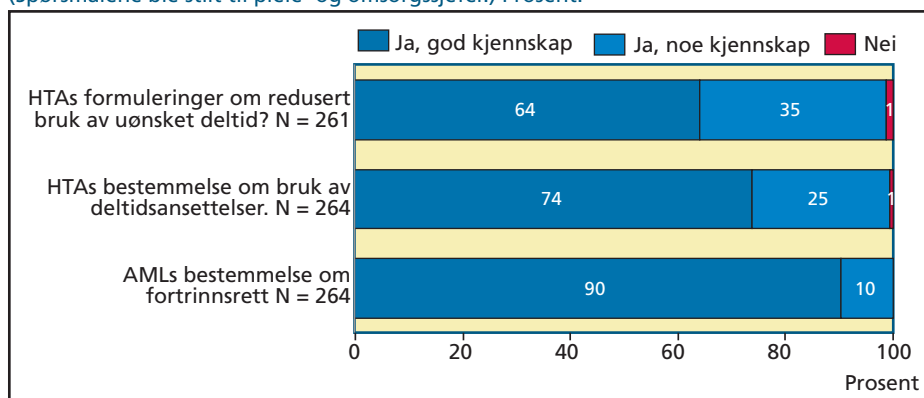
I spørreundersøkelsen ble informantene spurt om sin kjennskap til henholdsvis Hovedtariffavtalens (HTA) formuleringer om deltid og arbeidsmiljølovens bestemmelser om deltidsansattes fortrinnsrett (§ 14-3)²⁸ (figur 3.4). Samtlige pleie- og omsorgssjefer oppgir at de kjenner til arbeidsmiljølovens formuleringer om deltidsansattes fortrinnsrett til større stilling. Så godt som alle (99 prosent) har også svart at de kjenner til Hovedtariffavtalens bestemmelse om bruk av deltidsansettelser. Dette er i

alle ansatte bidro også til å bedre registreringen av ansatte i små stillinger. Ingen av delene har imidlertid påvirket omfanget av små stillinger i nevneverdig grad (Moland 1994, 1997).

²⁸ Arbeidsmiljøloven § 14-3 regulerer fortrinnsrett til utvidet stilling for deltidsansatte. § 14-3 lyder som følger: (1) Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. (2) Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten. (3) Fortrinnsrett etter § 14-2, med unntak av § 14-2 andre ledd første punktum, går foran fortrinnsrett for deltidsansatte. (4) Tvist om fortrinnsrett for deltidsansatte etter § 14-3 avgjøres av tvisteløsningsnemnda, jf. § 17-2.

overensstemmelse med inntrykkene fra de kvalitative intervjuene. Lederne var meget god kjent med disse bestemmelsene.²⁹ Dette kom fram både på direkte spørsmål og i samtaler om rekrutteringsstrategier. De tillitsvalgte vi intervjuet, var også meget godt kjent med disse bestemmelsene. Blant de ansatte var det derimot noe mer variabelt, men også innen denne gruppen var bestemmelsen relativt godt kjent.

Figur 3.4 Kjennskap til HTA-formuleringer om deltid og AMLs bestemmelse om fortrinnsrett. (Spørsmålene ble stilt til pleie- og omsorgssjefer.) Prosent.



Mulige effekter av HTA og AML

Nær 90 prosent av informantene i vår spørreundersøkelse mener Hovedtariffavtalens formuleringer og/eller arbeidsmiljølovens bestemmelser om deltidsansattes fortrinnsrett har ført til at deltidsansatte har fått større stilling i vedkommende kommune. Kun 5 prosent har svart henholdsvis «nei» eller «ikke sikker», mens 1 prosent ikke kjenner til disse bestemmelsene.

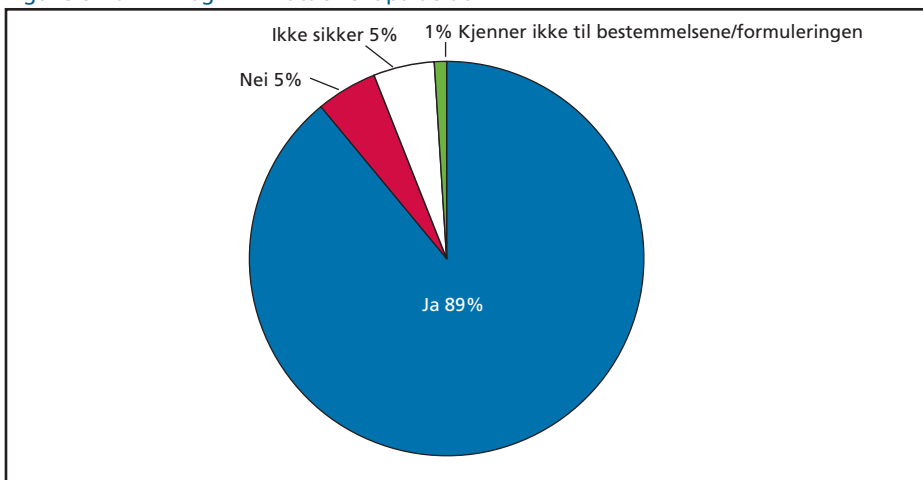
Også informantene i våre kvalitative intervjuer bekreftet at fortrinnsrettsbestemmelsen har hatt effekter, slik sitatene under viser:

For oss er dette viktig! Kommunen sier man skal bruke andre metoder [for å øke stillingsstørrelser], nå som pengene er slutt. Da blir det dette som ligger i hovedtariffen og i loven, veldig viktig (hovedtillitsvalgt).

Det er også veldig viktig at det er fokus blant tjenestelederne på at når man skal lyse ut stillinger, skal man ha fokus på de ansatte først, altså før man lyser ut. Kan man løse dette internt først, kan den kombineres med noe et annet sted? Jeg synes det er blitt en veldig god bevissthet blant lederne på dette. Det er et godt samarbeid med tillitsvalgte også (pleie- og omsorgssjef).

²⁹ Uenighet om fortolkning av fortrinnsrettsbestemmelsen kan tas opp i tvisteløsningsnemnda. Fafo har nylig publisert en rapport om sakene som er blitt behandlet i tvisteløsningsnemnda (Alsos & Bråten 2011).

Figur 3.5 Har HTA og AML hatt effekt på deltid?



Som vi ser av sitatet fra den hovedtillitsvalgte, peker vedkommende på at kommunen ikke skal bruke ekstra penger på å øke stillingsstørrelser, og at formuleringene i Hovedtariffavtalen og bestemmelsene i arbeidsmiljøloven derfor blir viktige i dette arbeidet. På spørsmål om hvordan bestemmelsene har virket inn, pekte noen av våre informanter på at dette hadde skjedd som følge av økt oppmerksomhet rundt deltidsansattes situasjon, mens andre mente det primært skyldtes at det hadde blitt vist til bestemmelsene i konkrete situasjoner.

Samtlige ledere vi har snakket med, sier fortrinnsrettsbestemmelsen er langt framme i bevisstheten når ledige stillinger skal besettes. Karmøy kommune praktiserte innholdet i fortrinnsrettsbestemmelsen før den kom inn i lov- og avtaleverk. Når tjenestene tilføres nye ressurser som følge av økte tjenestebehov, brukes disse til å øke eksisterende deltidsstillinger fremfor til nyansettelser.

Dette er positivt, men kan lett komme i konflikt med rekruttering av ny arbeidskraft. Derfor må praktiseringen av fortrinnsrettsbestemmelsen balanseres med en rekrutteringspolitikk for å trekke til seg nyutdannede. I begge tilfeller er det behov for å kunne tilby heltidsstillinger og store deltidsstillinger.

Arbeidstid, regulering og dispensasjoner

Forsøkene og ordningene med komprimert arbeidstid (vakter ut over normalarbeidstidsbestemmelsene) i offentlig sektor reiser problemstillinger om kompensasjon, hviletid, HMS og lengden på den daglige, ukentlige og totale arbeidstiden. En illustrasjon på dette fra privat sektor er uenighetene mellom LO-forbund og NHO om nettopp rotasjonsordningene (Stokke m.fl. 2010). Lov- og avtaleregulering når det gjelder alternative arbeidstidsordninger, har tidligere vært omstridt i Halden kommune. I Halden avsto Arbeidstilsynet i 2010 søknad fra kommunen om at ansatte innen pleie

og omsorg skulle kunne ha vakter på opptil 13 timer. Dette skjedde etter at de nye 13-timersvaktene i helgene (to dager i måneden) allerede var innført i begynnelsen av juni 2009. Fra kommunen ble det anført at det å jobbe i helse- og omsorgssektoren alltid ville medføre noe ubekvem arbeidstid, og at kommunen ikke hadde rammer som gjorde at grunnbemanningen kunne økes. Sykepleierne mente ordningen med 13-timersvakter i helgene innebar for store belastninger, og at de gikk ut over kvaliteten på arbeidet (nrk.no 18.6.2009). Arbeidstakerorganisasjonene vant fram i denne saken og mente kommunen burde fortsatt med vanlig turnus inntil det forelå en avgjørelse fra Arbeidstilsynet (Fagbladet.no, 22.6.2009). Se Olberg (2010:57f) for en fylldigere gjennomgang.

I 1984 fikk de store arbeidstakerorganisasjonene adgang til å inngå tariffavtaler om arbeidstid som fraviker arbeidsmiljøloven. Etter en lovendring i 2006 har antallet slike avtaler økt ifølge en Fafo-rapport (Stokke m.fl. 2010) som beskriver omfanget av avtaler inngått av Fellesforbundet, Fagforbundet, Norsk Sykepleierforbund og LO Stat. Avtalene bygger på lokale initiativer, mens det er organisasjonene sentralt som fastsetter kriteriene og betingelsene for å inngå avtaler. Til tross for at praksisen fra organisasjonenes side har møtt kritikk fra arbeidsgiversiden³⁰, er det relativt sjelden de undersøkte organisasjonene har avslått å inngå avtale (Stokke m.fl. 2010).

Når vi spør ledere om ulike hindre i arbeidet for å redusere omfanget av småstillinger og få flere heltidsstillinger, ser vi av figur 3.3 og situatene under at arbeidstidsreguleringer som hindrer kommunene i å praktisere alternative turnuser, oppfattes som et stort problem. Deretter følger en motvillig fagbevegelse og ansatte som ikke vil jobbe mer på ubekvemme tidspunkter:

Utfordringa knytt til deltidspromblematikk og småstillingar er knytt til ynske frå alle tilsette om helgearbeid maksimum tredjekvar helg.

Det må forhandles fram sentrale avtaler om alternative løysningar i forhold til problematikken om helgebemanning. Personalet vil ha fagkompetanse på helg, og de vil ha fri på helg. Dette er to uforenlige krav.

Det er bra at helgearbeid endelig har blitt et tema i media og LO har tatt et standpunkt. Det er utrolig at Sykepleierforbundet har den prinsipielle tilnærmingen sin mot flere helgevakter. Hvem snakker for brukerne?

Fagforeiningane sine steile haldningar til helgevaktomfang m.m. er største utfordringa for endringar som kan gjere det mogleg å redusere talet på småstillingar.

³⁰ F.eks. Christine Meyer i *Asane Tidende* 12.3.2010.

Arbeidsmiljøloven – et hinder?

Hver femte pleie- og omsorgssjef mener ganske sterkt at arbeidsmiljøloven må endres dersom de skal klare å få flere heltidsstillinger. I alt svarte litt over 40 prosent av lederne at de var helt eller ganske enige i påstanden om at «flere heltidsstillinger forutsetter at arbeidsmiljøloven endres», mens 23 prosent svarte motsatt. I våre intervjuer kom forhold knyttet til arbeidsmiljøloven først og fremst opp i forbindelse med betraktninger knyttet til alternative arbeidstidsordninger. Følgende sitater er hentet fra to av intervjuene, og de dekker godt spennet i oppfatninger:

Jeg opplever at arbeidsmiljøloven står i veien for å finne gode løsninger. Mitt inntrykk er at også en del ansatte er irritert på denne loven. De ønsker kanskje å jobbe sånn og sånn, men får ikke lov (enhetsleder).

Arbeidsmiljøloven fungerer godt slik den er i dag, synes jeg. Vi er her for våre medlemmer, og dersom de ønsker å jobbe for eksempel langvakter, har vi jo gitt dispensasjoner. Men dette må foregå på skikkelig måte (tillitsvalgt).

Turnusgodkjenning

Videre ser vi at litt over 80 prosent av lederne (figur 3.3) er helt eller ganske enige i at «godkjenning av de ulike turnusene må kunne avgjøres av partene på kommunenivå», mens bare 6 prosent er ganske eller helt uenige i dette. Dette må sies å være i overensstemmelse med vårt hovedinntrykk fra intervjuene med representanter fra arbeidsgiversiden. Flere gav uttrykk for at de mener dagens godkjenning er for tungvint. Følgende sitat kan derfor sies å være representativt for flere av lederne vi snakket med:

Jeg mener helt klart dette er noe vi burde kunne avgjøre her i kommunen. Det er vi som kjenner til detaljene og vet hvordan dette bør legges opp. Jeg må si at jeg synes det er litt rart sånn som det er i dag.

Flere i heltid krever større fleksibilitet i alle ledd, politisk, fra organisasjonene og fra ledelse. Alle turnusprosesser må bli enklere, vanskelig med korte tidsperspektiv og godkjenninger som må søkes sentralt og for begrensede perioder (leder i fritekstsvar i survey).

Karmøy kommune har erfaring med alternative turnuser fra 2002 og har ved flere anledninger uttalt seg kritisk, ikke så mye til arbeidsmiljøloven som til fagforbundenes håndtering av dispensasjonsretten. Anklagene har vært sterkest mot Fellesorganisasjonen (FO)³¹ og Norsk Sykepleierforbund, mens Fagforbundet som har delegert behandlingen av dispensasjonssøknader til sine regionale kompetansesentre, i denne

³¹ Omtales i neste kapittel.

sammenheng har sluppet en del kritikk. Følgende sitater er hentet fra fritekstfeltene i spørreundersøkelsen og noen av intervjuene:

Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbegrensninger er et problem. Håndtering av dispensasjoner har tidvis vært et stort problem. Spesielt var det vanskelig i 2007 da NSF ikke ville forlenge turnuser som krevde dispensasjon. Politikernes støtte var den gang svært viktig for ledelse og ansatte.

Vi mener at de hovedtillitsvalgte i en så stor kommune som Karmøy har tilstrekkelig kompetanse og styrke, slik at dispensasjonsretten kunne vært delegert til lokalt nivå.

De tillitsvalgte føler seg mellom barken og veden. Skal tale medlemmenes sak også om det strider mot ledelsen eller forbundenes oppfatninger. Medlemmene vil oftest ha langturnus, forbundene sentralt vil ikke.³²

Fagbevegelsen, heltid og helgearbeid

Arbeidsgiversiden har lenge ønsket at ansatte skal jobbe noe mer enn hver tredje helg. Dette har lenge vært avvist av en samlet fagbevegelse. Høsten 2011 åpnet imidlertid Fagforbundet og LO med følge av FO for en forsiktig økning av helgearbeid – godt innenfor arbeidsmiljølovens grenser.

Under tittelen «Fagforbundet vil ha en heltidskultur»³³ begrunner Fagforbundet sitt valg og understreker samtidig at det ikke er et førstevalg, men en siste utvei når andre virkemidler ikke fører fram. Vi tolker dette som et uttrykk fra Fagforbundet om at en langvarig kamp for bedre arbeidsvilkår for store medlemsgrupper som ønsker heltidsstilling og ikke har det, ikke har gitt ønskede resultater, og at alle medlemmene må bidra for at det såkalte B-laget også skal få fullverdige ansettelsesforhold. Vedtaket har blitt forsvart med blant annet alles rett til heltid, fulle pensjonsrettigheter og mulighet for å ta opp boliglån. Sykepleierforbundet og Unio har de samme målene om heltidsmuligheter for sine medlemmer, men er ikke villige til å øke helgearbeidet som virkemiddel.³⁴

³² Denne kritikken mot noen av fagforbundene vil bli utdypet i sluttevalueringen av Bergen kommunes forsøk med langturnuser høsten 2012.

³³ Lenke til dette dokumentet og andre: <http://www.fagforbundet.no/forsida/delhelg/>

³⁴ Dette ble stadfestet foran årets lønnsoppgjør: <http://www.sykepleien.no/nyhet/834581/--en-lønnsvekst-pa-4-tallet>

4 Lokale forutsetninger for at tiltak skal virke

Bakgrunnen for dette prosjektet er at etter 15–20 år med betydelig oppmerksomhet rettet mot deltidspromblematikken har resultatene latt vente på seg. Dette kan ha å gjøre med manglende kunnskaper om negative sider ved høyt omfang av små stillinger, at små stillinger er så gunstige for noen at det oppveier ulempene, svakheter i de institusjonelle reguleringsene av arbeidstid eller manglende lokal kompetanse. Kommunene har gjort mye, og resultatene kommer ikke alltid like lett.

Tiltak for å løse deltidspromblematikken starter selvsagt med å beskrive behovet og hensikten med å gjøre noe. Begynnelsen av kapittel 1 og deler av kapittel 5 er ment å skulle gi argumenter for å redusere et høyt omfang av små stillinger og ta grep for at kommunen skal klare å etablere flere heltidsstillinger. I dette delkapitlet går vi gjennom lokale forutsetninger for å lykkes. Dette er seks forhold som skiller gode og dårlige endringsprosesser, og som kan forklare hvorfor et presumptivt godt tiltak ikke gir forventede resultater og presumptivt mindre gode tiltak gir gode resultater. Her sikter vi til følgende seks forhold: a) formulering av hensikt og behov, b) formulering av mål, c) forankring, d) samarbeid og involvering, e) tilgjengelige ressurser og f) oppfølging.

Hensikt, behov og legitimitet

Erfaringsmessig er det lettere å få oppslutning om behovet for en omstilling enn for konkrete mål og virkemidler. Dette viser seg gjerne når det omforente endringsbehovet avdekker konsekvenser i form av nye fordelinger av for eksempel innflytelse, rolleinnhold og konkrete arbeidsoppgaver. Det er relativt stor enighet i hensikten med å redusere omfanget av små stillinger og få flere heltidsansatte. De fleste som kjenner til deltidspromblematikken, vil være enige i at det bør løses. Dette gjelder de sentrale partene i arbeidslivet så vel som de lokale arbeidsgivere og tillitsvalgte. Blant de ansatte vil meningene være delte, og da vil legitimeringsarbeidet være desto viktigere.

Formulering av hensikt er en forutsetning for å gi legitimitet til og skape oppslutning om mål og virkemidler. I mange tilfeller vil det være fornuftig å gjøre en første kartlegging av bemanningssituasjonen og ansattes stillingsønsker som ledd i arbeidet med å beskrive hensikten.

Viktig å kartlegge

Et inntrykk av deltidproblematikken får man ved å gå gjennom kommunens personalstatistikk. Den gir oversikt over avtalte stillingsstørrelser og faktisk arbeidstid ved de ulike tjenestestedene. Personalstatistikken registrerer imidlertid ikke de ansattes stillingsønsker. Samtlige casekommuner (og en rekke andre) har foretatt omfattende kartlegginger for å få oversikt over de ansattes arbeidstidsønsker og hvilket arbeidskraftpotensial de eventuelt utgjør. En del informanter fremhevet behovet for å få en viss oversikt over ønsker de ansatte har med hensyn til stillingsstørrelse, og argumenterte derfor for at kommunene burde kartlegge dette:

Dette med kartlegging er veldig viktig. Kanskje tjenesteledere kunne starte med dette. Da har de en oversikt dersom det blir en ledig stilling. Da slipper de å lyse den ut også (ansatt på sykehjem).

Vi har iverksatt prosjekt for å kartlegge uønsket/ønsket deltid, og resultatet av denne kartleggingen vil danne grunnlag for videre tiltak (fritekstfelt i survey).

Startskuddet for Bærum kommunes prosjekt «Fra deltid til heltid» var et politisk vedtak i mai 2007 som innebar at deltidsansatte med fast stilling i pleie og omsorg skulle tilbys full stilling. Høsten samme år ble det gjennomført en kartlegging blant arbeidstakerne som viste at 180 personer oppgav at de ønsket å øke sin stilling. Totalt utgjorde dette 66 årsverk. Siden oppstart har 183 medarbeidere i pleie- og omsorgstjenesten gått fra deltidsansettelse til heltidsstilling (113 fagpersoner og 70 ufaglærte).

En behovskartlegging kan inngå i arbeidet med å formulere konkrete mål. Den kan også bidra til å skape oppslutning i den videre prosessen. Man bør imidlertid være klar over at mange kartlegginger ikke fanger opp reelle behov og ønsker. De færreste spørreundersøkelser er så detaljerte at de i tilstrekkelig grad fanger opp forutsetningene for svarene som er avgitt. Mange arbeidsgivere har oppdaget at de ansatte ikke var så innstilt på å jobbe mer likevel, slik vi blant annet har sett fra Lørenskog kommune. Spørreundersøkelser må derfor følges opp med lokale samlinger og samtaler. Som legitimeringsverktøy bør kartleggingene ikke bare spørre etter de ansattes behov og ønsker, men også stille spørsmål om tjenestekvalitet og effektiv drift.

Mål

Deretter må kommunen formulere mål. Hvor vil man med de tiltak man etter hvert ønsker å prøve ut? Målene bør være både overordnede og konkrete, og de kan være både langsiktige og kortsiktige. Mange prosjekt drar ut i tid, og noen renner ut i sanden fordi ledelsen har undervurdert viktigheten av konkrete og forståelige mål. De senere årene har de ulike nettverkene som KS koordinerer, lagt større vekt på både målformuleringer og forankringsarbeid. Nettverkene «Saman om ein betre kommune» og «Kvalitetskommuneprogrammet» er eksempler på dette.

Målklarhet og informasjon

Overordnede mål har lett for å bli formulert i litt for generelle vendinger som det er enkelt å enes om, enten de er formulert i stortingsdokumenter, av ordfører eller andre i sentrale lederposisjoner. Dersom disse ikke er formulert tilstrekkelig klart og operasjonaliserbart i et lokalt språk, vil det lett kunne oppnås en midlertidig skinnenighet. Dette kan få to negative konsekvenser. For det første kan det forlenge oppstartsfasen fordi lokale krefter ikke riktig vet hva de skal gjøre. Dermed kan man heller ikke forvente stor oppslutning om prosjektet. For det andre kan det etter en tid vise seg at det ikke er enighet om målet eller målene. «Flink med folk»-satsingen (Moland 2007a) brukte omtrent et år på å operasjonalisere målene tilstrekkelig. Enkelte arbeidsmiljøprosjekter i kjølvannet av «Rett person på rett plass»-satsingen til daværende Sosial- og helsedepartement klarte knapt å definere målene før prosjektet var over (Moland 2003).

Hvilke mål har kommunene satt seg?

For fem år siden ble kommunenes ledelse spurt om de hadde fattet beslutninger om å redusere omfanget av små stillinger (Moland & Andersen 2007). 63 prosent bekreftet at dette hadde de gjort, og vi skrev den gangen at:

Et klart flertall av kommunene har truffet beslutninger om at de ønsker å redusere omfanget av små stillinger. Dette viser at mange kommuner har satt problematikken på dagsorden.

I ettertid har vi sett at dette nok ikke var tilfelle. For det første er det grunn til å tro at mange av de såkalte beslutningene har vært svært generelle. For det annet er det grunn til å tro at der beslutningene har vært mer spesifikke, har enten deltidsproblematikken vært et underordnet mål, eller det har vært avgrenset til et lite pilotprosjekt. En enkel gjennomgang av en del kjente pilotforsøk der nye arbeidstidsordninger har inngått, viser at det egentlige motivet for å gjøre tiltaket har vært å redusere sykefraværet, utvikle bedre arbeidsmiljø / økt trivsel og mer kontroll over arbeidstiden til de ansatte, løse et rekrutteringsproblem eller utvikle tjenester med bedre kvalitet. Målformuleringer knyttet til mer effektiv drift eller den kommende eldrebølgen har vi ikke sett.

Sitatet under viser for det første at politikerne må fatte økonomisk rasjonelle tiltak, men det viser også at sammenhengen mellom vedtak og effekt ikke nødvendigvis er godt fundert, og at politikerne – i alle fall i denne kommunen – ikke har et strategisk perspektiv på personalpolitikken:

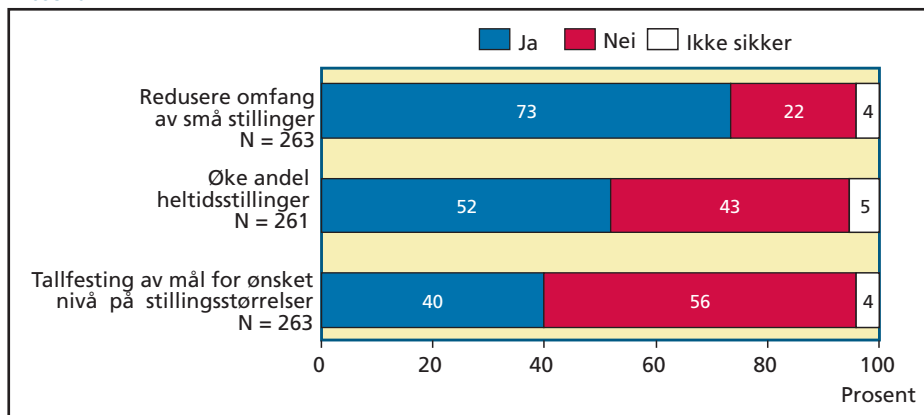
Det krever kun ett budsjettvedtak i kommunestyret å rasere en turnus. Når sparekniven skal brukes, har dette en tendens til å berøre antall hjemler. Som enhetsleder i sykehjem har jeg opplevd gang på gang at kreative turnusløsninger skapt i samarbeid med ansatte må avvikles.

Figur 4.1 viser i hvilken grad kommunene har satt seg mål om å redusere omfanget av små stillinger eller øke heltidsandelen, og om disse målene i tilfelle er tallfestet. Litt under tre firedeler av kommunene oppgir at de har truffet beslutninger om å redusere omfanget av små stillinger. Det er en økning på om lag 10 prosentpoeng sammenliknet med 2007-undersøkelsen. Litt under en firedel har svart at kommunen ikke har gjort dette, mens 4 prosent er usikre.

Drøyt halvparten av kommunene, 52 prosent, oppgir at de har besluttet å øke andelen heltidsstillinger. En del færre, 43 prosent, har svart at de ikke har foretatt noen beslutning om dette, mens 5 prosent er usikre.

40 prosent av kommunene (mot bare 20 prosent i 2007) oppgir at de har tallfestet mål for ønsket stillingsstørrelse, mens en del flere (56 prosent) oppgir at de ikke har gjort dette. 4 prosent oppgir å være usikre om hvorvidt en slik beslutning er tatt. Vi ser en viss effekt av kommunestørrelse på disse spørsmålene. Andelen som har truffet beslutninger om å redusere omfanget av små stillinger eller å øke andelen heltidsstillinger og tallfestet mål for ønsket nivå på stillingsstørrelser, øker med kommunestørrelse (målt ved antall innbyggere). Dette er i overensstemmelse med funnene fra 2007-undersøkelsen (Moland & Andersen 2007).

Figur 4.1 Kommunenes mål med hensyn til deltid (Spørsmål stilt til pleie- og omsorgssjefer). Prosent.



Vi forventer at kommuner med høy gjennomsnittlig stillingsstørrelse har fattet beslutninger om å gjennomføre tiltak for å komme dit de har kommet, og likeledes at kommuner med svært lav stillingsstørrelse har fattet vedtak for å komme ut av en vanskelig situasjon. Det er derfor ikke overraskende at 90 prosent av kommunene med de høyeste stillingsandelene og 81 prosent av kommunene med de laveste stillingsandelene har fattet slike beslutninger.

Eksempler på tallfesting av mål kan være disse:

- Innen fem år skal kommunen ikke ha stillinger som er under 40 prosent. For å nå dette målet må vi slutte å ansette i rene helgevaktstillinger.³⁵ Unntak er strategiske rekrutteringsstillinger.
- Halvparten av de ansatte ved sykehjemmene skal innen tre år jobbe i full stilling.
- 80 prosent av de ansatte i tjenester til psykisk utviklingshemmede skal innen tre år jobbe heltid.
- Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren skal passere 80 prosent i løpet av ti år.

For å nå disse målene kan man sette delmål, for eksempel:

- Kommunen skal i løpet av tre år ha prøvd ut minst tre alternative arbeidstidsordninger.
- Kommunen skal i løpet av ett år lage en kompetanseplan der ufaglærte skal tilbys fagopplæring.
- Kommunen skal i løpet av ett år lage en rekrutteringsplan som tar opp i seg deltidsproblematikken.

Eksempler på målsettinger hentet fra Hurum kommunes prosjekt «Heltid – deltid – frihet til å velge»

Hovedmål:

- Redusere antall deltidsstillinger ved å tilby ansatte den stillingsbrøk og turnus de ønsker

Prosessmål:

- Øke ansattes påvirknings- og innflytelsesmulighet på egen arbeidssituasjon
- Øke organisasjonens endringskompetanse

Resultatmål:

- Redusere antall arbeidsavtaler med 30 % i løpet av en periode på 3 år
- Redusere sykefravær fra 11,1 til 8 % i løpet av en periode på 3 år
- Brukere opplever kontinuitet, stabilitet og helhet i tjenesteutøvelsen
- Ansatte opplever en forutsigbar arbeidssituasjon
- Ansatte planlegger og påvirker egen arbeidstid
- Arbeid innen pleie- og omsorgstjenestene blir mer attraktivt (omdømme)
- Forenkle administrative prosedyrer knyttet til personaladministrasjon

³⁵ Karmøy ansetter ikke i stillinger på 40 prosent eller mindre. Drammen har nylig bestemt at de ikke skal ansette i 50 prosent stillinger eller lavere. <http://www.drammen.kommune.no/no/Politikk-og-lokaldemokrati/Presentasjoner/>

Som det går fram av teksten i boksen på forrige side, har Hurum kommune satt opp ganske mange mål. Prosjektet er nærmere omtalt i kapittel 5.4.

Forankring

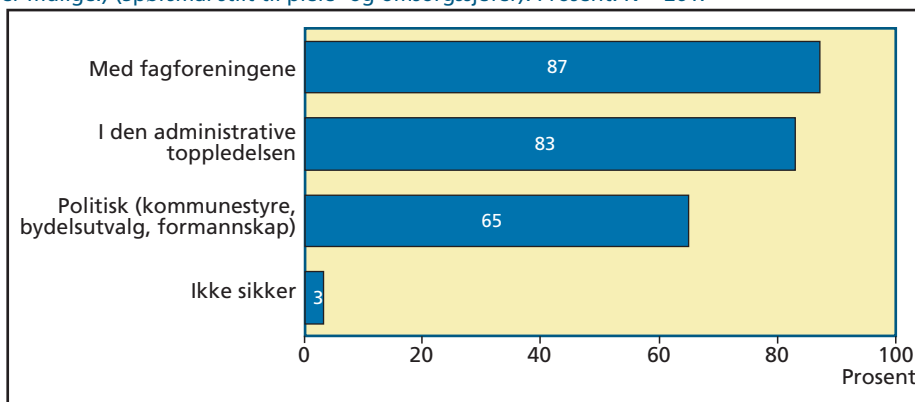
Forankring handler om involverte parter og aktørers aksept av innholdet i et utviklingsprosjekt eller en større endringsprosess. I utprøving av nye arbeidstidsordninger er forankringsarbeidet særlig viktig. I en del av forsøkene med nye arbeidstidsordninger oppstår store problemer fordi prosjektene ikke er forankret i de store arbeidstakerorganisasjonene.

Sterk forankring er formalisert gjennom både skriftlige prosjektplaner som er behandlet i formelle organer, og gjennom sosial forankring i organisasjonen. Dette dreier seg om aksept og tilslutning til både mål og strategier. Det handler om informasjon, kommunikasjon og – ikke minst – medvirkning og innflytelse. Dette betyr også at forankring kan være krevende, og det fordrer tid. God forankring gir økt legitimitet og en ramme for å håndtere positiv opposisjon og forebygge destruktiv opposisjon.

Hvor er spørsmålene behandlet?

Informantene som oppgav at kommunen hadde satt mål med hensyn til deltid, ble bedt om å svare på i hvilke sammenhenger disse spørsmålene hadde blitt behandlet. Figur 4.2 viser at cirka 85 prosent har oppgitt at slike spørsmål er behandlet med fagforeningene og i den administrative toppledelsen. En del færre, 65 prosent, svarte at slike spørsmål har vært politisk behandlet. Kun 3 prosent har oppgitt å være usikre på i hvilke sammenhenger spørsmålet om uønsket deltid har vært behandlet.

Figur 4.2 I hvilke sammenhenger har spørsmålet om uønsket deltid vært behandlet? (Flere svar er mulige.) (Spørsmål stilt til pleie- og omsorgssjefer). Prosent. N = 261.



Informantene fikk også anledning til å skrive ned eventuelle andre sammenhenger der spørsmålene har vært behandlet. En gjennomgang av disse fritekstsvarene viser at det først og fremst dreier seg om diskusjoner på enhetsnivå.

Et diffust kommunestyrevedtak eller et vedtak som er rettet mot andre mål enn å etablere større stillinger, har selvsagt liten effekt på hvordan en kommune jobber med deltidspromblematikken. Adekvat kommunestyrebehandling med vedtak på rådmannsnivå er derimot et stort fortrinn dersom kommunen skal oppnå resultater utover et og annet lite pilotprosjekt som kanskje glir ut i sanden på grunn av manglende overordnet støtte. Enkelte satsinger vil trenge en prosjektlederstilling, andre vil trenge økte lønnsmidler eller tillatelse til å omgjøre stillinger, atter andre forutsetter at ledere i det minste samarbeider om tjenesteorganisering og fordeling av personalressurser. Dette virker kanskje som en selvfølge, men nettopp her finner vi en av de viktigste forklaringene på at kommunene til nå har oppnådd så lite på deltidsområdet. Samtidig har nettopp denne forankringen vært viktig for de kommunene som har oppnådd resultater.

Samarbeid og involvering

Samarbeid og involvering handler om å få alle gode krefter engasjert i å gjennomføre de tiltak som kan sikre måloppnåelse. Samarbeid mellom forskjellige aktører medfører noen spesielle utfordringer. Samarbeid forutsetter at det er oppslutning om målene, og at det er samsvar mellom mål og virkemidler. Her er det avgjørende hvem som involveres, hvor tidlig og hvor mye. Det er altså ikke tilstrekkelig med målklarhet. Når det er oppnådd enighet om hovedmålene for et prosjekt som er godt forankret, bør prosjekter gis mest mulig lokal styring. De ansatte bør være med å velge hvilke tiltak som skal prøves ut, og hvordan dette skal gjøres. Flere arbeidstidsprosjekter har mislyktes fordi ledelsen har vært for ivrig og ikke lyttet tilstrekkelig til de ansatte som berøres (Gautun 2002). Andre prosjekter har fått dårlige resultater fordi politikere og toppledelse ikke har vært involvert (Moland 2005, 2009a).

Ressurser

Tilstrekkelig kompetanse, tid og økonomi er tre former for ressurser som vil ha betydning for om prosessen og/eller det endelige resultatet er vellykket.

Kompetanse

Blant disse tre forholdene er nok kompetansespørsmålet ofte det mest utslagsgivende. Har organisasjonen tilstrekkelig endringskompetanse? Svaret er ofte nei. Svake målformuleringer, dårlig forankring og liten involvering av de berørte er de vanligste eksemplene på manglende endringskompetanse.

Mange av de kommunale «Flink med folk»-prosjektene lyktes fordi de ble tilført endringskompetanse utenfra. Og mange av deltakerne i «Flink med folk» var bekymret for hva som ville skje når den eksterne kompetansen ble trukket ut (Moland 2007a).

Et annet spørsmål er om organisasjonen har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta nye funksjoner og styringsprinsipper som måtte følge av omstillingen. Når det gjelder deltidsproblematikken, vil kompetanse til å utarbeide nye turnuser være viktig, likeledes personell med riktig kompetanse til alle de tider tjenestene skal utføres. En del ansatte må også få kompetanse til å utføre nye oppgaver.

Tid

Spørsmålet om tid er todelt. For det første må organisasjonen få tilstrekkelig tid til å planlegge og gjennomføre tiltakene. Her er det på den ene siden lett å undervurdere at forankring og involvering nødvendigvis tar tid, og på den andre siden at godt målformuleringsarbeid sparer inn tid.

For det andre må det settes en realistisk tidsplan for når resultater kan forventes. Et prosjekt der en bolig innfører medlevertturnus, vil oppnå resultater i form av flere heltidsstillinger umiddelbart etter at tiltaket trer i kraft. Et prosjekt der ufaglærte skal gis fagopplæring, eller der stillinger kun skal økes suksessivt etter hvert som stillingshjemler blir ledige, vil nødvendigvis trenge mange år før det gir resultater.

Økonomi

Spørsmålet om økonomiske ressurser kan være avgjørende for gjennomføringen av et endringsprosjekt. Men økonomispørsmålet er ofte det minst viktige av de momentene vi har gjennomgått i dette delkapitlet. Dette utdypes i kapittel 5.

Oppfølging

Toppledelsens betydning

Oppfølging handler mye om reell forankring, ikke bare hos linjeleder, men også hos toppledelsen. Dette blir ofte undervurdert av toppledere. Deres interesse er viktig for prosjektets fremdrift, enten toppleder har initiert prosjektet eller ikke. Toppledere som bryr seg om prosjektarbeidet, inspirerer deltakerne og gir prosjektet økt oppmerksomhet og tyngde i organisasjonen for øvrig. Toppledelsens engasjement vil også kunne virke strukturere på arbeidet som gjøres i prosjektet. Ikke minst øker topplederengasjement sannsynligheten for spredning dersom prosjektet innfris. Manglende engasjement hos toppledelsen reduserer sjansen for at et prosjekt skal lykkes (Moland & Skinnarland 2005; Moland & Trygstad 2006). I kommunesammenheng hører vi ofte «manglende interesse hos politikerne» eller «andre ting var viktigere» som forklaring fra prosjektdeltakere etter et skuffende resultat.

Evalueringer

Både kartlegginger og evalueringer er nyttige verktøy, og de bør benyttes flere ganger i løpet av et utviklingsarbeid. Evalueringer underveis gir økt kunnskap om prosessen man er inne i, og kan brukes til å befeste og videreutvikle arbeidet som pågår, eller til å endre kursen eventuelt avvikle forsøket før tiden. Evalueringer bør inkludere erfaringer og vurderinger fra både ledere og ansatte. Der det er aktuelt, bør også brukere involveres.

5 Ti tiltak – hva har kommunene prøvd ut?

Etter at kommunen har beskrevet sine behov og satt seg mål, er det mange tiltak og virkemidler å velge mellom, og i mange tilfeller vil det være behov for å velge flere samtidig. Alle tiltakene kan være virkemidler for å nå mål om å etablere flere store stillinger og heltidsstillinger og redusere omfanget av små stillinger. Tiltakene kan deles inn i syv hovedgrupper, som vist i tabell 5.1 på neste side.

De to første tiltaksgruppene har med kompetanseheving å gjøre. Den tredje går ut på å redusere arbeidsbelastninger. De to neste, gruppe fire og fem, retter seg mot ulike måter å organisere arbeidstiden på. Gruppe seks handler om organisering av arbeidsoppgaver og arbeidssted. Den siste gruppen, gruppe sju, inneholder ulike tiltak som ofte trekkes fram i forbindelse med deltidspromblematikken, men som ikke uten videre overskrider den tradisjonelle turnusen. Dette kan være jobbekstern tilrettelegging for å gjøre det enklere å jobbe i full stilling eller flikking på tradisjonell turnus for å redusere omfanget av de minste stillingene.

Drammen kommune

Drammen kommune har jobbet systematisk med deltidspromblematikken i flere år gjennom sitt pågående prosjekt «Prosjekt uønsket deltid». Kommunen har gjennomført kartlegginger av stillinger og stillingsønsker, satt i gang en rekke tiltak og gjennomført interne og eksterne evalueringer (Drange & Amble 2008). Etter oppstart og fram til 2010 knyttet Drammens «Prosjekt uønsket deltid» seg til Kvalitetskommuneprogrammet (i regi av KS). Fra 2011 har de knyttet seg til utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune». Her har de etablert tre større prosjektområder.

- «Fra ufaglært til faglært»
- Vikarpool
- Nye arbeidstidsordninger. Her prøver de ut
 - samarbeidsturnus, med og uten overbooking i turnus
 - «2 + 2 + 3»-pilot som er en variant av den såkalte 3 + 3-turnusen
 - sjettehver helg med lange vakter + samarbeidsturnus
 - tredjehver helg + fire lørdager og søndager ekstra + samarbeidsturnus

Tabell 5.1 Syv hovedgrupper av tiltak og et trettitalls tiltak for å redusere omfang av små stillinger og uønsket deltid.

	Syv tiltaksgrupper	Et trettitalls tiltak
1	Informasjon og kommunikasjon Bedre fungerende internt arbeidsmarked Hva er ledig, og hvem er interessert i hva? Oppfølging av fortrinnsretten	<ul style="list-style-type: none"> • Intern utlysning av ledige stillinger • Intern fordeling av ledige stillinger
2	Intern kompetanseutvikling og strategisk rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> • Heve formalkompetansen for å få fast stilling • Utvide realkompetansen for å kunne jobbe med flere oppgaver og få større stilling • Rekruttere ekstern arbeidskraft med riktig kompetanse og holdninger til nye løsninger • Studentrekruttering
3	Redusere arbeidsbelastninger Redusert arbeidstid	<ul style="list-style-type: none"> • Økt grunnbemanning/turnustopping • Variere belastninger • Sekstimersdag
4	Ulike arbeidstidsordninger/turnusmønstre Ulik konsentrasjon av arbeidstid og fritid Turnusmønstre er brukertilpasset Fordrer unntak eller ikke fra AML?	<ul style="list-style-type: none"> • Medleverturnus • Lang langturnus • Moderat langturnus • Lengre, men færre helgevakter (kort langturnus) • Hyppigere helgevakter, f.eks. 2/5, 3/7, 3/8 • 3 + 3-turnus
5	Fleksibilitet i arbeidstid/tilstedeværelse (numerisk fleksibilitet) Kan praktiseres innenfor alle turnusmønstre – både tradisjonell turnus og de nye Styring hos ansatt vs. arbeidsgiver	<ul style="list-style-type: none"> • Fleksibel arbeidstidsordning = «ønske-turnus» = forhandlingsturnus. Bygger på tradisjonell turnus, men styrer vaktfordelingen • Drømmeturnus • Årsturnus • Pusleturnus • Ulike timebankordninger
6	Fleksibilitet i arbeidssted og oppgaver (substansiell fleksibilitet) vikarpool, oppgavebredde, jobbe på tvers, kombistillinger (kan være på ett sted)	<ul style="list-style-type: none"> • Kombistillinger der ansatte har fast turnus med ulike oppgaver på ett eller flere arbeidssteder • Vikarpool med fast stillingsprosent, delvis fast turnus og delvis tilkalling enten på ett og samme eller på ulike arbeidssteder
7	Andre tilretteleggende tiltak	<ul style="list-style-type: none"> • Lønnstillegg • Barnehage, bolig, ektefellearbeid osv.

Drammen kommune jobber langsiktig med deltidspromblematikken og er et godt eksempel på at løsninger finnes langs ulike spor, gjerne ved å sette flere tiltak i sammenheng. Drammen kommune har vist at man også kan oppnå resultater innenfor rammene av tradisjonell turnus og uten arbeidstidsordninger som krever fravik fra arbeidsmiljøloven. Felles for både Drammen, Bærum, Karmøy og flere av de andre kommunene som jobber langsiktig med å få flere heltidsansatte og heve de deltidssansattes stillingsstørrelse, er at de kombinerer kompetanseprosjekter med utprøving av alternative arbeidstidsordninger. I mange av forsøkene inngår også timebankordninger.

Ti tiltak

Endrede turnusordninger er bare én av flere muligheter for å kunne skape flere heltidsstillinger eller store deltidstillinger. I vår spørreundersøkelse har vi plukket ut ti mulige tiltak og stilt kommunene en rekke spørsmål knyttet til disse. Disse ti er:

- heve formalkompetansen
- utvide realkompetansen
- øke grunnbemanningen
- fleksibel arbeidstidsordning / forhandlingsturnus / «ønsketurnus»
- 3 + 3-turnus
- arbeid noen flere helger enn hver tredje helg
- lange vakter som ikke krever fravik fra AML
- lange vakter som krever fravik fra AML
- vikarpool
- permanent arbeid på flere tjenestesteder

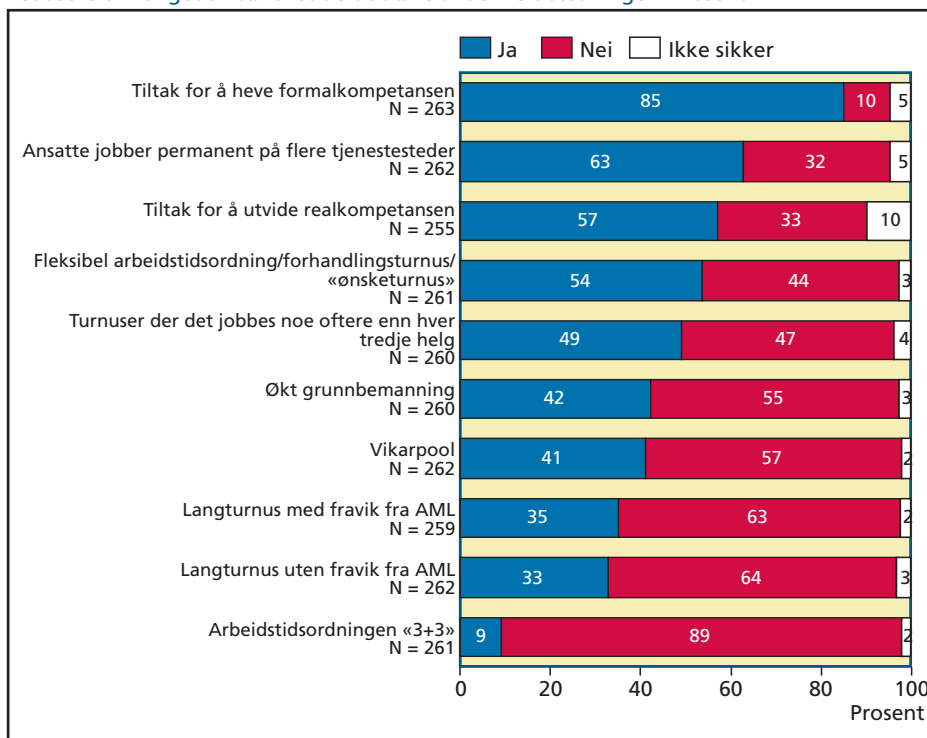
Hvilke tiltak har kommunene prøvd ut?

Figur 5.1 viser hvor mange av kommunene i spørreundersøkelsen som har forsøkt utvalgte tiltak i arbeidet med å kunne tilby flere heltidsstillinger og flere store stillinger. Vi ser umiddelbart at kompetanshevende tiltak er utbredt, mens et enkeltstående tiltak som 3 + 3-turnus scorer lavest. Kommunene som ifølge PAI-registeret har høyest gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant ansatte i pleie- og omsorgssektoren, svarer oftere at de har prøvd ut noen arbeidstidsordninger (figur 5.50).

Det er imidlertid ikke slik at kommuner som for eksempel har prøvd 5-6 tiltak har bedre resultater enn de som har nøyd seg med å prøve ut 2-3 tiltak. Vi vil se at kommunene oppgir at enkelte tiltak har hatt stor effekt på heltidsandel og stillingsstørrelse, men det slår ikke ut på resultatene i PAI-registeret. Dette skyldes at kommunene stort sett har prøvd ut tiltakene i liten skala. Blant kommunene med høy heltidsandel og

store stillingsprosjenter er de store overrepresentert. Det samme gjelder mange av de mindre Finnmarkskommunene.

Figur 5.1 Har kommunen prøvd ut noen av de følgende tiltakene som ledd i arbeidet for å redusere omfanget av uønsket deltid / øke andel heltidsstillinger? Prosent.



5.1 Heve formalkompetansen

Formalkompetanse er den kompetansen man tilegner seg gjennom utdanningssystemet, og som kan dokumenteres gjennom vitnemål, kursbevis, sertifiseringer etc. Flere kommuner ansetter kun personer med fagutdanning eller høyere utdanning. Dette har ført til at mange ufaglærte har gått i midlertidige ansettelsesforhold i årevis.

Arbeidsdepartementet har satt av midler til utprøving av ulike tiltak for å redusere omfanget av uønsket deltid. Blant de kommunene som ble tildelt midler i 2011, hadde flere prosjekter for å heve de ansattes formalkompetanse.

Bærum og Karmøy er blant casekommunene som har satset ekstraordinært på kompetanseheving. Kompetanseheving inngår som ledd i en strategi for bedre tjenester,

styrket rekruttering og for å gi ufaglærte fagopplæring. Dermed kan de ufaglærte også lettere gis faste og fulle stillinger.

Bærum kommune har lagt mye ressurser i opplæring av ufaglærte. Ved tilbud om heltidsstilling til ufaglærte har kommunen også stilt krav om fagopplæring. Under intervjuer i kommunen påpekte flere at det underveis i prosjektet viste seg at en del av deltakerne verken hadde tilstrekkelig praksis eller gode nok norskkunnskaper for å kunne ta utdanning. Dette medførte at noen måtte avslutte fagutdanningen, mens andre aldri kom i gang. En følge av dette var at andelen ufaglærte i heltidsstillinger økte noe. Ordningen ble strammet inn fra og med mars 2009. Det ble blant annet stilt krav til at tjenesteleder skulle sikre at stillingen kunne innlemmes i ordinær drift etter refusjonstiden. Videre skulle ufaglærte deltidsansatte med praksis tilsvarende tre og et halvt år i heltidsstilling samt bestått eventuell norskprøve prioriteres.

Karmøy kommune har også satset på kompetansebygging i tjenestene. Kun 12 prosent av de ansatte i boligene i helse- og omsorgssektoren er ufaglærte. Nesten fire av ti har høyskoleutdanning. Ufaglærte som anses særlig egnet, får tilbud om fast stilling mot at de forplikter seg til å ta utdanning.

Karmøy har dessuten vært pilotkommune for e-læringsprogrammet «Mangfold og muligheter»³⁶ for ansatte i tjenestene til utviklingshemmede. De ansatte fikk tilbud om ta det åtte timer lange kurset hjemme, mot åtte timer avspasering. Etter dette har mange av de ansatte også tatt oppfølgingskurs.

Et annet eksempel er Søndre Land kommune som i forbindelse med den såkalte HVPU-reformen på 1990-tallet skolerte et 50-talls pleieassistenter fra fylkeskommunen til hjelpepleiere med fast ansettelse i kommunen. Et annet eksempel er Drammen kommunes prosjekt «Fra ufaglært til faglært» som nylig ble fullført med 20 deltakere.

Felles for disse prosjektene er at kommunene har tatt ansvar for fagopplæring, og dette har gitt resultater i form av flere faglærte.

Utprøving

Hele 85 prosent av kommunene har prøvd ut tiltak for å heve formalkompetansen hos ufaglærte slik at de kan få fast stilling (figur 5.2). Dette er det tiltaket desidert flest kommuner har prøvd ut. Fra våre intervjuer og gjennomgang av flere kommuners interne rapporter vet vi at dette er et populært tiltak.

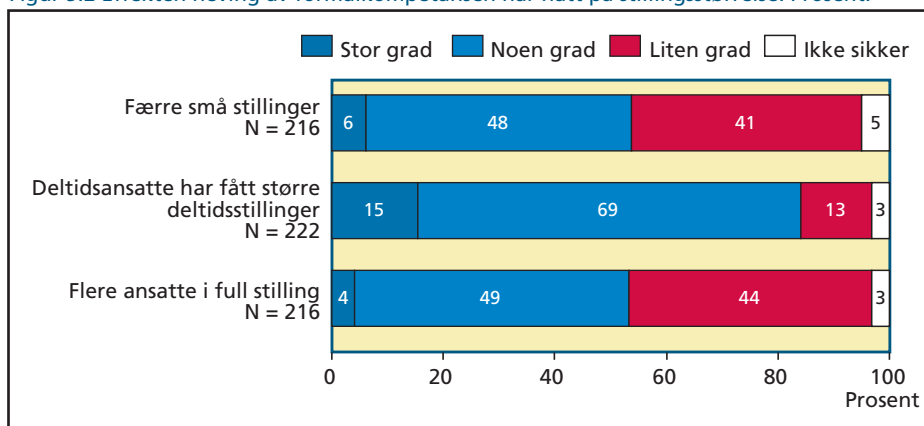
³⁶ E-læringsprogrammet er utviklet av SOR (Samordningsrådet for personer med utviklingshemning), og er omtalt her: <http://www.fritidforalle.no/media/64810/brosjyre-læring.pdf>

Effekt på stillingsstørrelser

Med tanke på hvilken effekt kompetansehevende arbeid har på reduksjon av små stillinger, oppgir cirka 55 prosent at tiltaket i stor eller noen grad har hatt betydning, mens litt over 40 prosent mener dette har hatt lite betydning.

En del flere, 84 prosent, mener at tiltaket i enten stor eller noen grad har ført til at deltidsansatte har fått større deltidsstillinger. Videre oppgir 53 prosent at tiltaket i stor grad eller noen grad har ført til flere ansatte i full stilling.

Figur 5.2 Effekten heving av formalkompetansen har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.



Følgende sitater er hentet fra noen av våre intervjuer og illustrerer noe av det som kom fram om dette tiltaket:

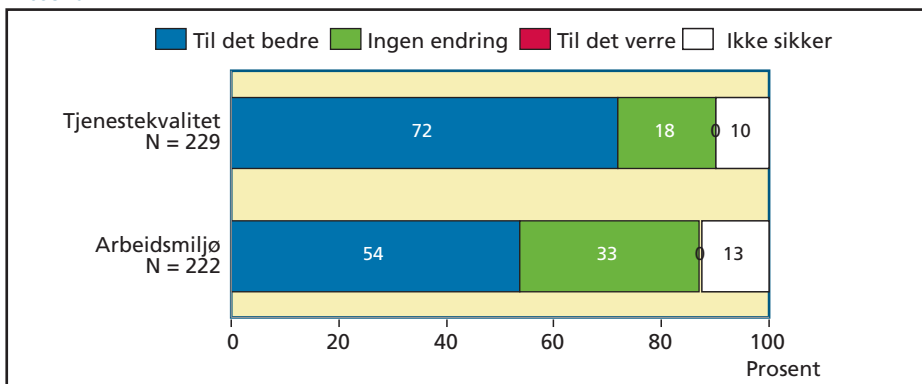
Det er noen som har tatt fagutdanning som en del av et prosjekt vi har hatt gående. Dette har vært veldig bra! Dette har gjort at de har fått en fast heltidsstilling.

Det er et godt tiltak, men det er en del ting som må ligge til grunn. Folk må for eksempel ha tilstrekkelig norskkunnskaper for å kunne begynne på et løp som skal lede fram til fagutdanning.

Effekt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Videre ser vi av figur 5.3 at om lag tre firedeler av lederne mener tjenestekvaliteten har blitt bedre som følge av tiltaket, mens om lag en femdel mener at det ikke har vært noen endring. Litt over halvparten mener at arbeidsmiljøet har blitt bedre som følge av heving av formalkompetansen hos ufaglærte, mens om lag en tredel mener at det ikke vært noen endring.

Figur 5.3 Effekten heving av formalkompetansen har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.

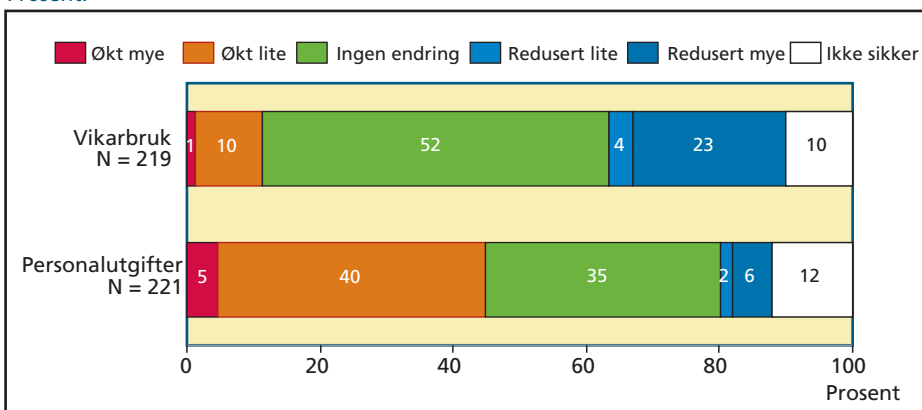


Effekt på vikarbruk og personalutgifter

Av figur 5.4 ser vi at litt over en firedel av kommunene mener vikarbruken er blitt redusert som følge av tiltaket, mens cirka halvparten mener det ikke har vært noen endring. 11 prosent mener derimot at vikarbruken har økt.

45 prosent av kommunene mener at hevingen av formalkompetansen har ført til at personalutgiftene har økt. Dette er ikke overraskende all den tid mer kompetente medarbeidere også har krav på høyere lønn. Noe færre, 35 prosent, mener derimot at det ikke har vært noen endring, mens 8 prosent mener at personalutgiftene er redusert.

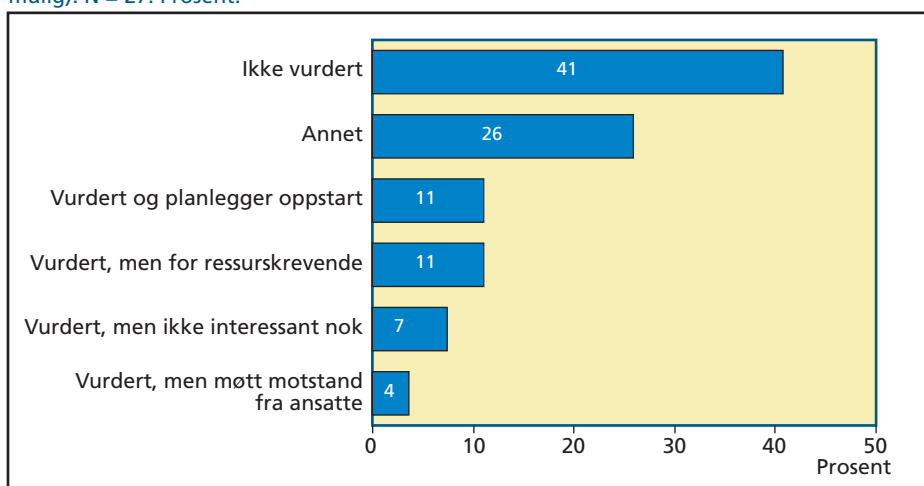
Figur 5.4 Effekten heving av formalkompetansen har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.



Hvorfor er ikke tiltak med å heve formalkompetansen prøvd ut?

Informantene som oppgav at deres kommune ikke hadde prøvd ut tiltak for å heve formalkompetansen, fikk spørsmål om hvorfor. Av figur 5.5 ser vi at det hyppigst oppgitte svaret er at kommunen ikke har vurdert dette tiltaket, etterfulgt av «annet» og at tiltaket er vurdert, og at oppstart vurderes. En del oppgir at de også har vurdert tiltaket, men at det har blitt oppfattet som for ressurskrevende, samt at det ikke er interessant nok. Det er for øvrig kun 27 informanter som har besvart dette spørsmålet.

Figur 5.5 Grunner til at tiltak med å heve formalkompetansen ikke er prøvd ut (flere svar er mulig). N = 27. Prosent.



5.2 Utvide realkompetansen

Realkompetanse er kompetanse som hovedsakelig tilegnes utenfor utdanningssystemet, og er derfor som oftest ikke dokumentert i form av vitnemål og andre former for kompetansebevis. Heving av realkompetansen fører til at deltidsansatte kan utføre et bredere spekter av arbeidsoppgaver og på den måten kvalifisere seg til større stilling enten ved én eller flere avdelinger/enheter.

De fleste kompetanseorienterte prosjektene som fikk midler fra Arbeidsdepartementet i 2011, var rettet mot uformell kompetanseutvikling. Et eksempel er ikke-pedagogisk personale i skoleverket som ikke får full stilling fordi de følger skoleåret. Fylkeskommunen i Vest-Agder gjennomfører et kompetanseopplegg slik at deltakerne kan påta seg andre oppgaver og slik få økt stilling fra 88 til 100 prosent.

Et annet eksempel er Kringlebotn skole og SFO. I tillegg til å kombinere skole-assistent- og SFO-assistent-stillinger ble det innført kombinerte stillinger for renhol-

derne. Disse jobber både som renholdere og som assistenter i SFO. Skolen har også en kombinert miljøarbeiderstilling (Moland & Andersen 2007).

Utvidelse av realkompetanse vil, som vi viser lenger ned, også være viktig for utvikling og praktisering av såkalte kombistillinger innen pleie og omsorg.

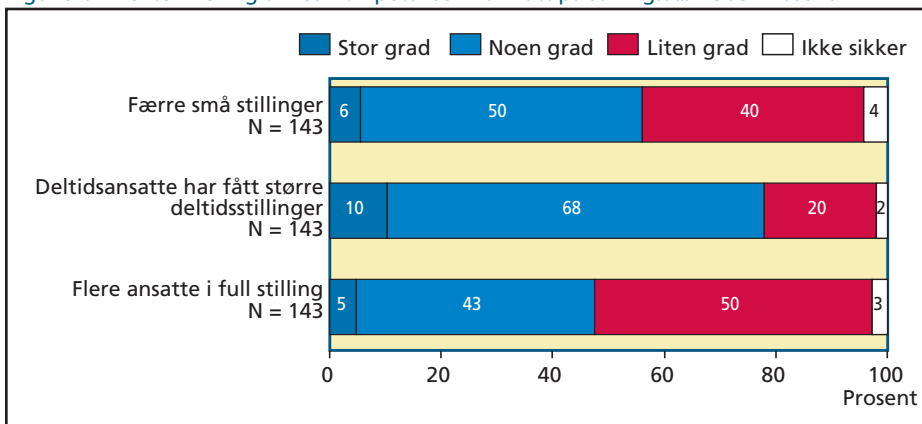
Utprøving

Over halvparten (57 prosent) av kommunene har prøvd ut tiltak for å utvide realkompetansen slik at ansatte kan jobbe mer fleksibelt.

Effekt på stillingsstørrelse

Litt over halvparten (56 prosent) mener at tiltak for å utvide realkompetansen i stor eller noen grad har ført til færre små stillinger, mens 40 prosent har oppgitt «i liten grad». En del flere, 78 prosent, har oppgitt at deltidsansatte har fått større deltidsstillinger i stor eller noen grad. Nesten halvparten, 48 prosent, oppgir at slike tiltak fører til at flere ansatte kan jobbe i full stilling.

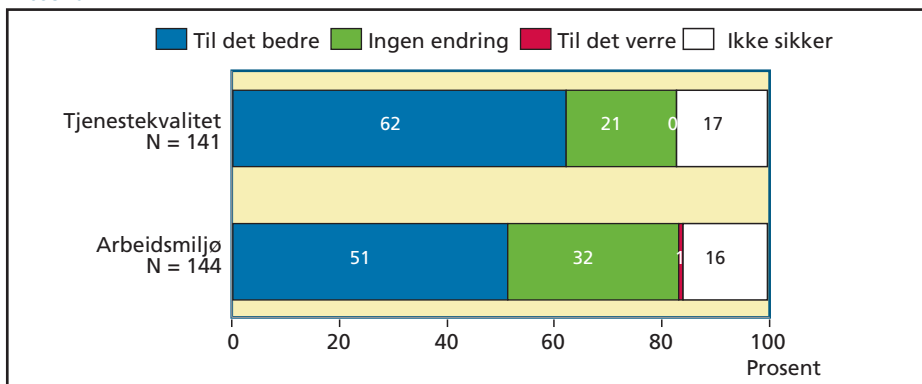
Figur 5.6 Effekten heving av realkompetansen har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.



Effekt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Om lag 60 prosent av kommunene som har forsøkt tiltak for å utvide realkompetansen, oppgir at tiltaket har ført til at tjenestekvaliteten har blitt bedre, en femdel mener det ikke har vært noen endring, mens 17 prosent ikke er sikre. Litt over halvparten mener arbeidsmiljøet har blitt bedre, mens 32 prosent mener det ikke har vært noen endring. 1 prosent oppgir at arbeidsmiljøet har endret seg til det verre, mens 16 prosent ikke er sikre.

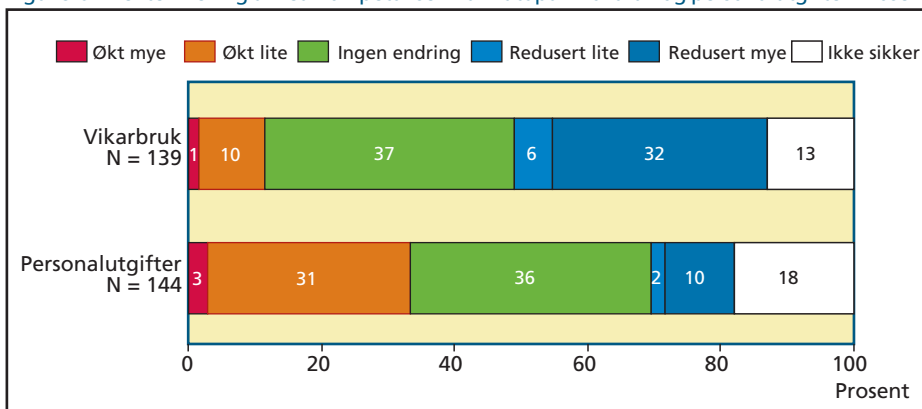
Figur 5.7 Effekten heving av realkompetansen har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.



Effekt på vikarbruk og personalutgifter

Om lag 40 prosent har oppgitt at tiltaket har redusert vikarbruk, omtrent den samme andelen oppgir at det ikke har vært noen endring, mens cirka 10 prosent mener det har vært en økning. Om lag en tredel (35 prosent) oppgir at personalutgiftene har økt som en følge av tiltakene, om lag tilsvarende andel mener at det ikke har vært noen endring, mens litt over 10 prosent mener personalutgiftene er redusert.

Figur 5.8 Effekten heving av realkompetansen har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.

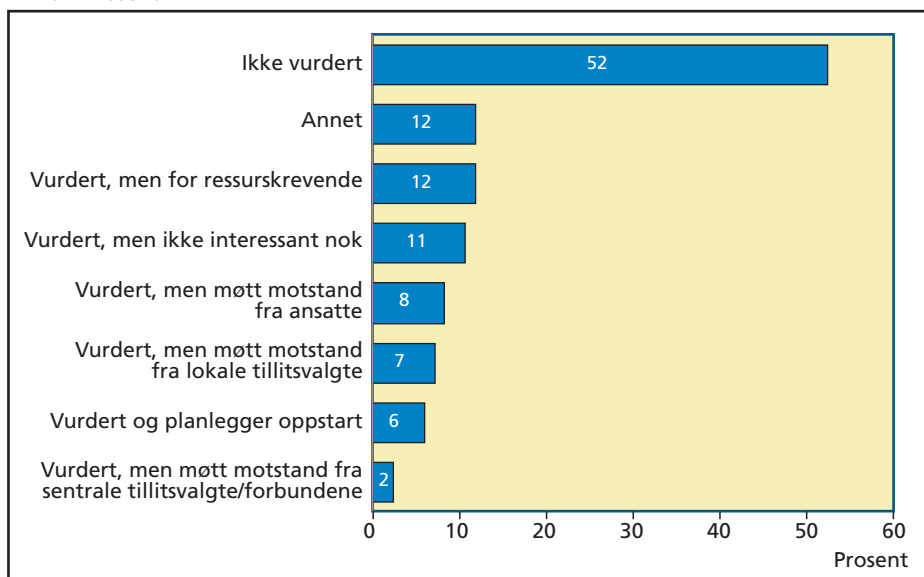


Hvorfor er ikke tiltak med utvidet realkompetanse prøvd ut?

Informantene som oppgav at deres kommune ikke hadde prøvd ut tiltak med å øke ansattes realkompetanse, fikk spørsmål om hvorfor det var slik. Av figur 5.9 ser vi at det mest oppgitte svaret er at kommunen ikke har vurdert dette, etterfulgt av annet

samt at kommunen planlegger oppstart. En del har også svart at de oppfatter tiltaket for ressurskrevende, og enkelte har ikke funnet det interessant nok. Vesentlig færre opplyser om at de har møtt motstand fra ansatte og lokale tillitsvalgte.

Figur 5.9 Grunner til at tiltak med utvidet realkompetanse ikke er prøvd ut (flere svar er mulig). N = 84. Prosent.



5.3 Øke grunnbemanningen

Økning av stillingsmengder er et spørsmål om bevilgninger og innebærer at enheten tilføres flere stillingsressurser. Dette kan enten gjennomføres innenfor den eksisterende økonomiske rammen arbeidsgiverne har, ved at overtids- og vikarmidler omfordes, eller ved at enheten tilføres ekstra midler. Bærum kommune hadde i perioden 2008 til 2011 et prosjekt med navn «Fra heltid til deltid». Dette innebar at deltidsansatte i pleie og omsorg skulle tilbys full stilling, riktignok med en del vilkår blant annet knyttet til turnusarbeid og utdanning. Det ble satt av 57 millioner kroner til dette formålet i perioden 2008–2011. Hovedprinsippet var at pengene skulle følge den ansatte i ett år. Deretter måtte tjenestelederne finne løsninger innenfor eget budsjett. Denne ettårige subsidieringen kan altså ses på som en midlertidig økning av grunnbemanningen.

Bærum kommunes måte å praktisere 3 + 3-turnus på (som omtales lenger ned) innebar også en subsidiering av enkelte arbeidstakere ved at de jobbet mindre enn det stillingsstørrelsen skulle tilsi.

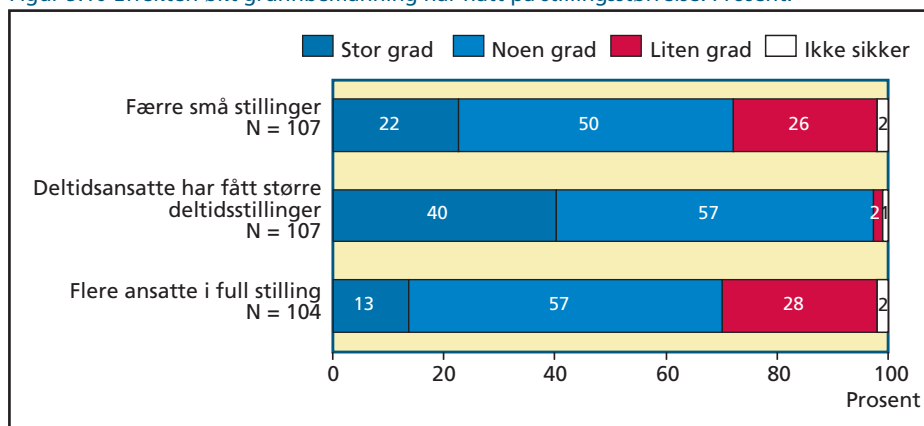
Utprøving

Om lag 40 prosent av kommunene har forsøkt å øke grunnbemanningen.

Effekt på stillingsstørrelse

Av figur 5.10 ser vi at om lag tre firedeler av kommunene som har prøvd å øke grunnbemanningen, mener tiltaket i stor eller noen grad har ført til færre små stillinger, mens litt over en firedel har oppgitt i liten grad. Hele 97 prosent av kommunene som har prøvd dette, mener økt grunnbemanning i stor eller noen grad har ført til at deltidsansatte har fått større deltidsstillinger.

Figur 5.10 Effekten økt grunnbemanning har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.



Effekt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

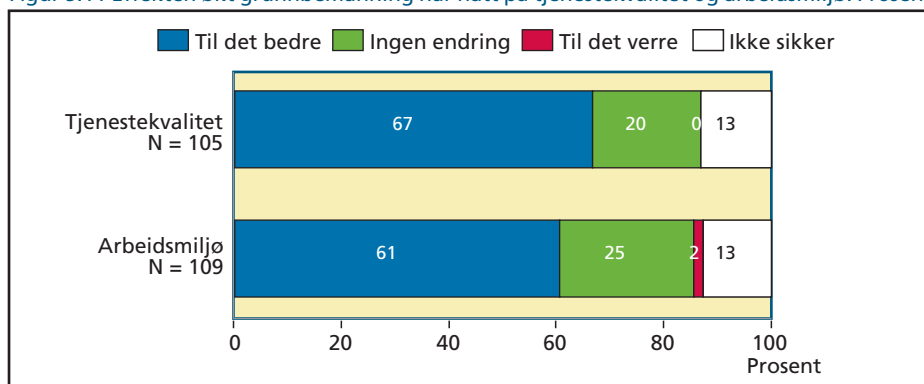
Om lag to tredeler av informantene mener at tjenestekvaliteten har blitt bedre som følge av økt grunnbemanning, mens en femdel mener det ikke har vært noe endring. Litt over 60 prosent mener arbeidsmiljøet har endret seg til det bedre som følge av økt grunnbemanning, mens en firedel mener det ikke har medført noen endring. 2 prosent mener arbeidsmiljøet har endret seg til det verre. For øvrig har 13 prosent oppgitt at de ikke er sikre, både på spørsmålet om tjenestekvalitet og arbeidsmiljø.

De fleste mener at økt grunnbemanning vil gjøre det lettere å få større stillinger, men det er ikke sikkert at de eventuelle merkostnadene av økt grunnbemanning gir effekt i form av økt kvalitet, slik en av informantene formulerer seg i fritekstfeltet:

I mange tilfeller vil en økning av stilling ikke medføre mer tid til pasientene, men mer folk på jobb når pasientene ikke trenger hjelpen. Dette gir ikke bedre kvalitet for brukerne. Vi må kunne lage turnuser etter når brukere/pasienter har mest behov.

Vi treng å auke grunnbemanninga i vår kommune! Dersom det kan gjerast ved heiltidsstillingar, er dette bra, men då vil ein ikkje få auka bemanning på helgane. Men auka grunnbemanning i vekene hjelper på.

Figur 5.11 Effekten økt grunnbemanning har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.



Skedsmo-forsøket

Skedsmo kommune gjennomførte forsøk med økt grunnbemanning i 2007 og 2008 ved tre sykehjem. Forsøket ble gjort i samarbeid med Storebrand Livsforsikring AS. Målet for prosjektet var å øke stillingsstørrelsen til deltidsansatte, styrke arbeidsmiljøet og tjenestekvaliteten og redusere sykefraværet. En av de mer langsiktige ideene bak prosjektet har vært å høste erfaringer med tanke på å utvikle et bærekraftig arbeidsliv, i denne sammenhengen vil det si å utforme arbeidsplasser som reduserer risiko for sykdom, slik at det er mulig å stå i arbeid til man når avtalt pensjonsalder. Den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen ved tjenestestedene ble økt til cirka 78 prosent, og dette er høyt.³⁷ Andelen ansatte som ønsket større stilling, økte også, samtidig som størrelsen på ønsket avtalt stillingsprosent nærmet seg 90. Dette er både høyere enn tidligere og høyere enn landsgjennomsnittet for denne sektoren som gjerne ligger på cirka 80 (Moland & Gautun 2002; Moland 2009b).

Det kan med andre ord se ut til at de ansattes arbeidskapasitet og arbeidslyst økte i løpet av prosjektperioden. Slik sett klarte Skedsmo kommune i samarbeid med Storebrand Livsforsikring AS å redusere en av de viktigste årsakene til at mange kvinner jobber deltid, nemlig at arbeidsbelastningene er så store at mange ikke klarer å jobbe i full stilling.

³⁷ Det høye tallet må ses i lys av at ekstravakter og nattevakter (ofte i halv stilling) ikke er med i undersøkelsen.

Effekt på vikarbruk og personalutgifter

Figur 5.12 viser at litt over halvparten (54 prosent) av kommunene mener vikarbruken har blitt redusert som følge av økt grunnbemanning. 23 prosent oppgir at det ikke har vært noen endring. Videre ser vi at 55 prosent mener at økt grunnbemanning har ført til økte personalutgifter. 22 prosent oppgir at det ikke har vært noen endring. Det at økt grunnbemanning ofte vil føre til økte kostnader, var noe vi hørte flere ganger i intervjuene, likevel var det noe ulikt syn blant de ulike gruppene:

Vi har rett og slett ikke råd til å øke grunnbemanningen innenfor de rammene vi har i dag. Det er ikke mulig (leder).

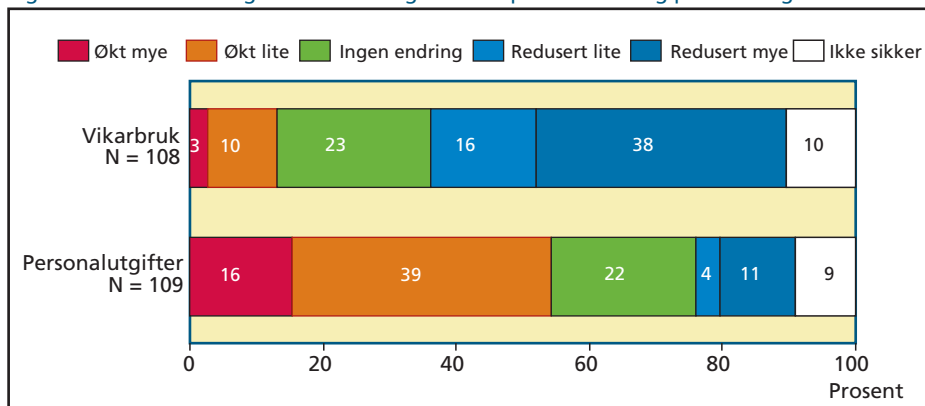
Ofte hører man at det vil bli så mye dyrere å øke grunnbemanningen, jeg er ikke så sikker på dette. Vet man for eksempel hva som skjer med sykefraværet, trivsel, effektivitet? Det må også inn i regnestykket (hovedtillitsvalgt).

Jeg ønsker økt grunnbemanning!! (leder i fritekstsvar).

Kommuneøkonomien tilsier at vi dessverre ikke får økt grunnbemanning (leder i fritekstsvar).

Jo flere i hele stillinger, jo bedre på alle måter. Politikerne burde tørre å øke grunnbemanningen for å gi deltidsansatte større stillinger. Gevinsten ville bli større både når det gjelder kvalitet, kontinuitet, arbeidsmiljø og læring på arbeidsplassen m.m. (leder).

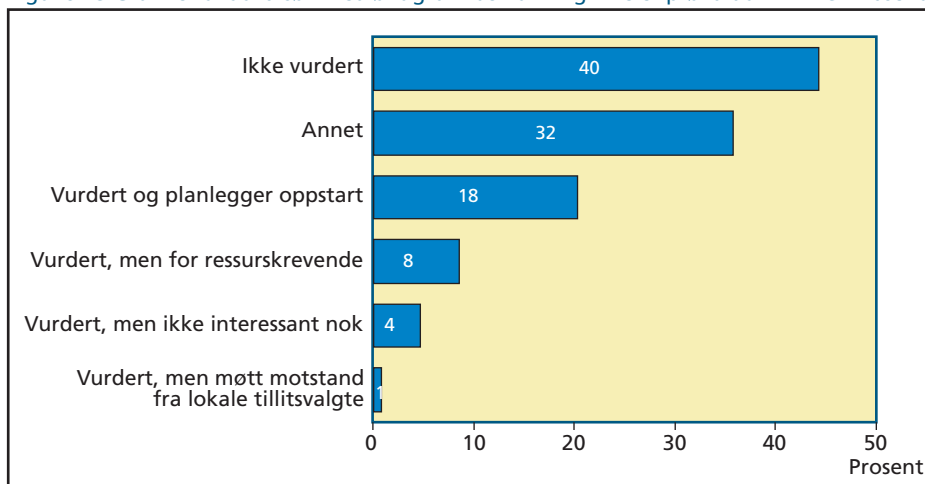
Figur 5.12 Effekten økt grunnbemanning har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.



Hvorfor er ikke forsøk med økt grunnbemanning prøvd ut?

Den oftest angitte årsaken for ikke å ha prøvd å øke grunnbemanningen er at det oppfattes som for ressurskrevende, etterfulgt av «annet» (figur 5.13). En god del oppgir at de ikke har vurdert det, mens andre planlegger oppstart. En av kommunene som står foran utprøving av økt grunnbemanning, er Averøy. De har nylig startet et prosjekt ved Averøy sykehjem der grunnbemanningen skal økes for at ansatte som jobber uønsket deltid, skal få større stillinger. Kommunen vil parallelt vurdere å endre organiseringen av arbeidet og samtidig øke de ansattes kompetanse.³⁸

Figur 5.13 Grunner til at forsøk med økt grunnbemanning ikke er prøvd ut. N = 143. Prosent.



5.4 Fleksi-turnuser

Alle arbeidstidsordninger kan praktiseres fleksibelt, som at to ansatte bytter vakter i tradisjonell turnus, eller som når de ansatte får styre hvor mange langvakter i strekk de vil jobbe i en langvaktsturnus. Dette er imidlertid i utgangspunktet ikke fleksible turnusordninger.

De siste 10–15 årene er det prøvd ut en rekke arbeidstidsordninger som litt feilaktig ofte blir kalt for «ønsketurnus». Med fleksible arbeidstidsordninger sikter vi til ordninger der arbeidstiden er bevegelig innenfor en avtalt ramme. Den ansatte har en fast stillingsprosent som skal dekkes i løpet av en planperiode som kan variere fra

³⁸ Averøy er en av flere kommuner som har fått støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til prosjekter som skal redusere omfanget av uønsket deltid. Dette skal pågå i flere år, og erfaringene fra disse prosjektene vil bli beskrevet, evaluert og gjort offentlig tilgjengelige.

noen uker til et helt år. Medarbeideren har selv betydelig ansvar og kontroll over egen arbeidstid. I stedet for eksempelvis en turnusplan som settes opp for et bestemt antall uker av ledere, utarbeider de ansatte en plan for når de ønsker å arbeide i en bestemt periode (Moland & Gautun 2002).

Begrunnelsen for mer fleksibel arbeidstidsordning er i utgangspunktet økt fleksibilitet og ikke reduksjon av deltid. Begrunnelsene er først og fremst et ønske om bedre tilpasning mellom arbeidstakernes arbeid og fritid, noe som igjen kan ha en effekt på nærvær gjennom økt trivsel. Den kan eventuelt i sin tur åpne for reduksjon av uønsket deltid ved at den enkeltes behov for tilpasning mellom arbeid og fritid ivaretas gjennom fleksibel turnusplanlegging (Amble 2006; Moland & Gautun 2002).

Fleksible arbeidstidsordninger kan være slik at de går opp innenfor turnus/planperioden. Andre ordninger går opp på mindre enn full stilling. De fleksible arbeidstidsordningene tillater de ansatte å jobbe mer eller mindre i perioder enn det som ligger i normalplanen. Dette er tid som kan registreres i en timebank. Når ansatte jobber mer enn forutsatt, vil de ha plusstid i timebanken. Det vil si at den ansatte i tillegg til å følge turnusoppsettet må jobbe noen vakter ekstra for å komme opp i avtalt eller full stilling. Når en turnus ikke går opp med den avtalte stillingsstørrelsen, vil den ansatte mangle timer i timebanken. Om bruken av timebank sa en av informantene det slik:

Alle burde vært ansatt i full stilling, med fast jobb, 75 prosent og de resterende 25 prosentene i en tidsbank som skal være avsluttet i utgangen av hvert år.

Forhandlings-/ønsketurnus er en sekkebetegnelse for flere varianter av ordninger hvor medarbeiderne selv får være med på å planlegge tidspunktet for egen arbeidstid. I 2002 skrev Heidi Gautun rapporten *Når fleksibilitet fremmer fellesskap* om erfaringer fra kommuner som hadde prøvd ut henholdsvis «ønsketurnus», «bevegelig arbeidstid» og «virksomhets- og individtilpasset turnus».

Ønsketurnus er en ordning som har tradisjonell grunnturnus i bunn. Modellen i forsøkskommunen ble utviklet og tilpasset lokalt på sykehjemmet. De ansatte satte i fellesskap opp en liste med ønsket arbeidstid og fridager for seks uker. Ansatte skrev ned sine ønsker om arbeidstid på forhånd, før alle ansatte hver sjette uke ble samlet i et fellesmøte for å skrive ut arbeidsplan. Disse møtene var en type forhandlingsmøter. Ansatte hadde avtaler som gjorde at de kunne sette inn time for time i en timebank. Den ekstra tiden kunne tas ut som fritid.

Bevegelig arbeidstid, gjerne kalt BAT, har ikke grunnturnus i bunn. Her planla personalgruppen i forsøkskommunen i fellesskap arbeidstiden i en periode på seks uker. Selvstyrte grupper skulle ta ansvaret for at institusjonen til enhver tid hadde tilstrekkelig bemanning og kompetanse. Pasientenes behov hadde førsteprioritet, så ansattes behov, deretter behov knyttet til driften. Ordningen forutsetter kommunikasjon mellom ansatte og brukere, og mellom ansatte, før arbeidstidsperioden kan fastlegges.

Sluttplanlegging for perioden foregikk i et fellesmøte der både ansatte i miljøstillinger, sykepleiere, miljøterapeuter, hjelpepleiere og ergoterapeuter deltok.

Virksomhets- og individtilpasset turnus er heller ikke basert på tradisjonell turnus. Ut fra bemanningsplanen bestemte de ansatte i forsøkskommunen selv hvordan turnusplanen skulle være de neste seks ukene. Beboerne i institusjonen skulle være i sentrum når turnus ble satt opp og ressursene fordelt. Samtidig var hensikten med den nye ordningen at det skulle bli lettere for de ansatte å kombinere jobb og fritid. Det var de ansatte som bestemte bemanningen ut fra belegget på avdelingen. De ansatte fylte ut et skjema der de angav hva slags arbeidstid de ønsket i utgangspunktet. Ordningen omfattet en timebank. I dette tilfellet var alt pleiepersonell bortsett fra sykepleierne med i ordningen. (Gautun 2002:32-34).

Gautuns (2002) undersøkelse konkluderte med at et stort flertall av de ansatte i tre av forsøkskommunene var fornøyde med de nye arbeidstidsordningene, både fordi arbeidsmiljøet og fellesskapet var blitt bedre, og fordi arbeidet nå var lettere å kombinere med et sosialt liv. Videre ble det pekt på at rekrutteringssituasjonen ved institusjonene var blitt bedret, og at lederne mente ressurs situasjonen ble påvirket positivt ved at sykefraværet og bruken av vikarer var gått ned. Gautun oppsummerer suksessen i tre av kommunene slik: For det første var ordningene her utviklet lokalt og tilpasset arbeidsstedet. For det andre var de ansatte selv positive til å prøve ut alternative arbeidstidsordninger. Ildsjeler har vært viktig, her som ofte ellers. Institusjonene har dessuten fått anledning til å gå gjennom en tilstrekkelig lang modningsprosess, og de ansatte har over tid hatt opplæring. Til slutt i oppsummeringen legges det vekt på at ledelsen ved institusjonene har hatt som målsetting å følge lov- og avtaleverk, og at en god samarbeidskultur har preget fellesmøtene der de ansatte har fastlagt arbeidstiden (Gautun 2002:61-67).

Hovedideen for disse ordningene består i å kombinere de ansattes behov for forutsigbar arbeidstid og fritid med brukernes behov for kvalitativt gode tjenester hverdag som helg. Ved å overlate mer av ansvaret for turnusoppsettet til de ansatte vil man kunne oppnå økt involvering og ansvar fra de ansattes side, et mer stabilt tjenestetilbud og frigjøring av ledertid. I de aller fleste tilfeller går dette sammen med en forbedring av arbeidsmiljøet (Moland 2006).

Hurum kommune

Forsiden til denne rapporten er inspirert av forsiden til Hurum kommunes evaluering av sin satsing på prosjektet «Heltid – deltid – frihet til å velge». Forarbeidet til prosjektet startet i 2006, og evalueringen ble foretatt i 2010. I evalueringsrapporten skriver kommunen: «Vi ønsket å utvikle en modell som harmoniserer arbeidsliv og hverdagsliv og som kan gi ansatte mulighet for å velge stillingsbrøk og turnus». Prosjektet har flere målsettinger. Disse er gjengitt foran i kapittel 4. Kommunen har også gjennomført flere

tiltak for å nå hovedmålet om at alle ansatte skal ha en stillingsbrøk de er fornøyde med. Blant tiltakene er ulike turnusordninger, bruk av timebank og vikarpool. Tiltakene har vært organisert som prosjekter. Kommunen har også gjennomført studiesirkler for å utvikle økt endringskompetanse i hele organisasjonen. Her har man søkt å motivere ansatte og gi kunnskap for å håndtere de nye løsningene.

Timebanken med ulike, fleksible arbeidstidsløsninger er det sentrale virkemiddelet i og ansattes tilfredshet er det sentrale perspektivet på Hurums prosjekt. Timebanken er illustrert og beskrevet på side 7 i Hurums evalueringsrapport. Ifølge kommunen selv har de lyktes med å «utvikle en arbeidstidsmodell som gjør det mulig å tilby heltidsstilling til alle fast ansatte med fagutdanning.»³⁹

«Vi har årsturnus som arbeidstidsordning, med gode resultater, fått prosjektmidler til å utvikle dette enda bedre fram til 2013. Svært få ansatte hos oss ønsker hel stilling, men flere ønsker utvidet stilling.»⁴⁰

Time kommune

I Time kommune har alle turnusenheter utenom to innført fleksibel arbeidstid (forhandlingsturnus). Turnusen setter bytting av vakter i system slik at ansatte i større grad kan ta fri og arbeide når de ønsker. Det forhandles for en relativt lang periode, noe som innebærer at de ansatte får mer forutsigbar arbeidstid, og deltidsansatte kan få større stilling i enkelte perioder. Times forhandlingsturnuser ligger innenfor den tradisjonelle turnusens rammer og er mindre radikal enn det vi har sett hos mange av de andre kommunene. I intervjuer har ledelsen og tillitsvalgte oppgitt at de ansatte stort sett er fornøyde med forhandlingsturnusen.

Timebanken, fast og ubunden tid

Timebanken er et viktig verktøy i mange av de arbeidstidsordningene som prøves ut, ikke bare i dem som nevnes i dette delkapitlet, men også i forbindelse med 3 + 3-turnus, langturnuser og vikarpoolordninger. Mange av arbeidstidsordningene er lagt opp slik at den ansatte utfører én andel av den avtalte arbeidstiden innenfor et bestemt turnus-system. Dette er såkalt bundet tid. Den øvrige andelen såkalt ubunden tid utføres etter

³⁹ Ifølge PAI-registeret for 2010 jobbet 25,3 prosent av de ansatte i pleie- og omsorgssektoren i Hurum kommune heltid. Gjennomsnittlig stillingsprosent var på 66,8 (vedleggstabell 5).

⁴⁰ <http://www.hurum.kommune.no/docman/evalueringsrapport-arbeidstidsprosjektet/download-2.html>

behov, nærmest som vikar. Blant de tidligere forsøkene med arbeidstidsordninger som hadde en fast og en fleksibel del, finner vi den såkalte KUPA-modellen⁴¹.

Arbeidet med den såkalte KUPA-modellen startet høsten 1996 som et forsøk ved universitetssykehusene i Lund og Malmö. Målsettingen var å undersøke hvordan virksomhetens krav bedre kunne forenes med individets behov og valgmuligheter. I tillegg ville man kartlegge hvilke konsekvenser innføringen av denne modellen hadde på ledelse, medarbeidere og arbeidsmiljø (Moland 2000).

KUPA er en modell for inndeling, styring og administrering av arbeidstiden i én fleksibel og én fastlagt del (Bergstrand m.fl. 1998). Modellen deler opp den ordinære arbeidstiden i en planlagt og en fastlagt del som er den pasientrettede tiden, og en ikke-planlagt og fleksibel del som er bygget opp som en timebank. Den pasientrettede tiden brukes til direkte pasientarbeid, mens timebanktiden etter intensjonen skal brukes både til kompetanseutvikling, møter og utviklingsarbeid.

Slik modellen ble utformet i Lund og Malmö, utgjorde pasientarbeidet om lag 75 prosent av den totale arbeidstiden, uansett om man jobber hel- eller deltid. Arbeidsperiodene (pasientpassperiodene) er intensive og innebærer at personalet vier denne til pasientarbeid, det vil si ingen andre aktiviteter, for eksempel møter eller videreutdanning.

Resterende ordinær arbeidstid, 25 prosent, plasseres i en timebank som anvendes til utviklingsarbeid, kompetanseutvikling, møter med mer.⁴² Den enkelte ansatte er ansvarlig for egen timebanktid, det vil si når og til hva timene brukes (Bergstrand m.fl. 1998:28). Timebanken er ment å skulle være et fleksibelt system som skal gi både virksomheten og de ansatte mulighet til å variere arbeidstiden etter behov.

I timebanken finnes det ulike kvoter for pasienttid og annen tid samt mulighet til «stand by»-tid. Dette kvotesystemet innebærer at det er mulig for de ansatte å iverksette en redusert arbeidstid. Når det er behov for ressursforsterkninger ved turnusenheten på grunn av høyt belegg, høy pleietyngde eller ubesatte stillinger, kan man ta tid fra timebanken for å oppbemanne virksomheten. Omvendt kan man bruke denne tiden til å nedbemanne når man ikke har tilsvarende stort behov for bemanning.

Uken og døgnet har ulik verdi i dette timebanksystemet. Man får mer tid overført til timebanken for ekstrajobbing i helgene enn på ukedager og mer for kveldsarbeid enn dagarbeid osv.

De norske timebankmodellene har de samme elementene i seg. Men de færreste kommunene praktiserer at en så stor del av den fleksible tiden skal gå til planlegging og kompetanseutvikling. Den brukes i stedet til å dekke arbeidskraftbehov enten som følge

⁴¹ KUPA er en forkortelse av forbokstavene på fire begreper som vektlegges i den såkalte KUPA-modellen. Disse er kostnadseffektivitet, utvikling, pasient og arbeidsmiljø.

⁴² Forsøkene i Sverige pågikk over flere år. Prosjektet hadde penger og en bemanning som var romslig nok til at man kunne innføre 25 prosent egenutviklingstid.

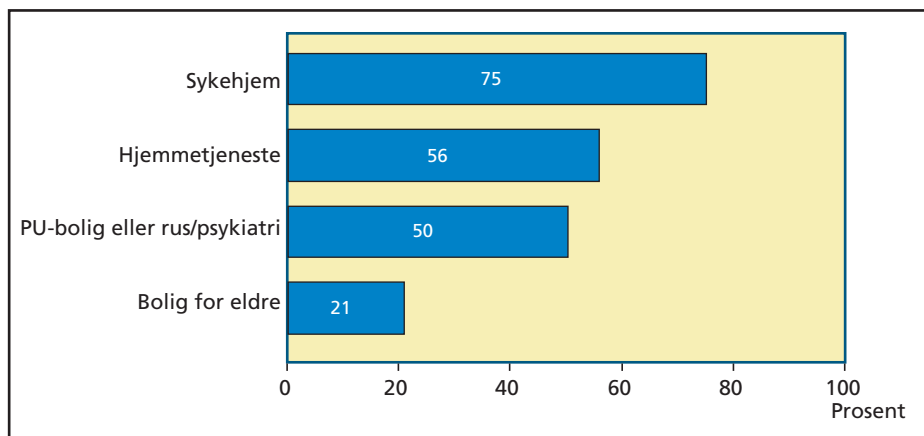
av at turnusen ikke går opp, eller vikarbehov. Slik sett er de norske fleksi-turnusene i større grad rettet inn mot å optimalisere arbeidskraftens tilgjengelighet for arbeidsgiver enn det den omtalte KUPA-modellen gjør.

Ut fra dette kunne man forvente betydelig arbeidspress og lite praktisk fleksibilitet for den ansatte. Slik er det ikke. Ser vi på hvordan den fleksible tiden tas ut i praksis, kan det se ut til at tiden som skulle brukes til administrasjon, kompetanse- og fagutvikling etc., ofte blir borte uten at den er konvertert til brukerrettet arbeid. En del forsvinner som avspasering på grunn av flere vakter på ubekvemme tidspunkter, som følge av at flere vakter går utover normalarbeidstiden, eller som følge av beredskapstillegg. En del av fleksitiden blir heller ikke utnyttet som følge av at arbeidsgiver ikke klarer å bruke den. Sist, men ikke minst er det eksempler på at fleksitiden gis som seniortillegg. Alt i alt fører dette til at fagutviklingskomponenten underbrukes, og at mange jobber mindre enn det stillingsprosenten skulle tilsi.

Litt over halvparten (54 prosent) av kommunene har prøvd ut fleksibel arbeidstidsordning / forhandlingsturnus / «ønsketurnus». De største kommunene (flere enn 20 000 innbyggere) har prøvd ut slike arbeidstidsordninger i større grad enn de mindre (færre enn 5000 innbyggere).

Av figur 5.14 ser vi at de fleste har prøvd ut dette på sykehjem, men også innenfor hjemmetjenesten og boliger for psykisk utviklingshemmede eller rus/psykiatri er dette forsøkt. Vesentlig færre har prøvd ut dette i boliger for eldre.

Figur 5.14 Tjenesteområder der forhandlingsturnus er prøvd ut (flere svar er mulig). N = 140. Prosent.



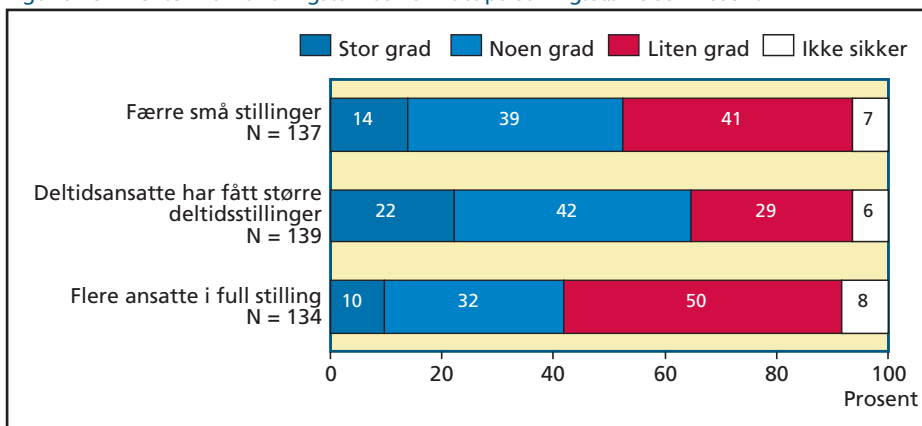
Effekt på stillingsstørrelse av ulike forhandlingsturnuser

Figur 5.15 viser at litt over halvparten (53 prosent) av informantene mener at tiltaket i stor eller noen grad har ført til færre små stillinger, mens 41 prosent har oppgitt i liten

grad. Videre mener 64 prosent at tiltaket i stor eller noen grad har ført til at deltidsansatte har fått større stillinger. Om lag 30 prosent har oppgitt i liten grad. Litt over 40 prosent mener tiltaket i stor eller noen grad har ført til flere ansatte i full stilling, mens halvparten har oppgitt i liten grad.

Kommuner med gjennomsnittlig stillingsprosent på over 60 har oftere prøvd ut tiltaket enn kommuner med lavere stillingsprosent (figur 5.50).

Figur 5.15 Effekten forhandlingsturnus har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.

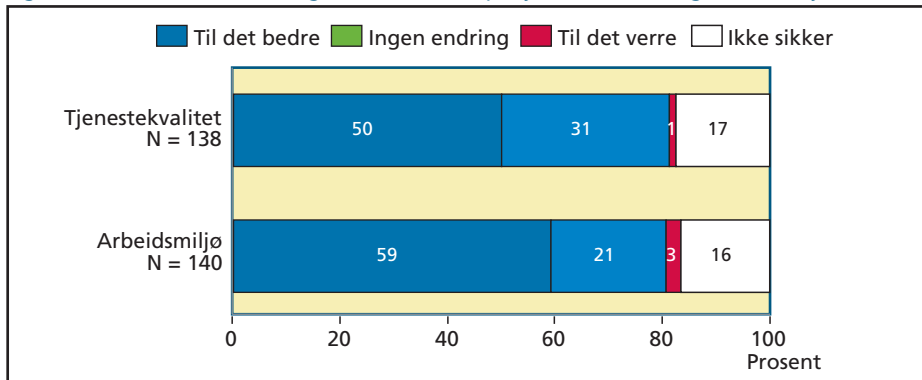


Effekt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Halvparten av kommunene som har forsøkt fleksibel arbeidstidsordning / forhandlingsturnus / «ønsketurnus», mener tjenestekvaliteten har blitt bedre, mens cirka 30 prosent oppgir at det ikke har vært noen endringer. 1 prosent mener tjenestekvaliteten har blitt verre, mens 17 prosent er usikre. Nesten 60 prosent av informantene mener arbeidsmiljøet har blitt bedre som følge av tiltaket, om lag en femdel mener at det ikke har vært noen endring, mens 3 prosent mener det endret seg til det verre. 16 prosent oppgir ikke å være sikre.

I debatten om fleksibilitet i arbeidslivet har flere forskere stilt spørsmål ved premisene for de pågående fleksibiliseringsprosessene. Handler det om fleksibilitet for den ansatte eller at den ansatte skal være fleksibel? Karen Davies som har evaluert KUPA-modellen i Lund og Malmö, mener at modellen både representerer fleksibilitet for virksomheten og for den enkelte ansatte (Bergstrand m.fl. 1998). Det argumenteres også for at fleksibel arbeidstid bør gi individene større muligheter til å bestemme over sin tid, og ikke minst sin arbeidstid i relasjon til sitt private liv. Spørsmålet disse forskerne har stilt, er om dette fungerer i praksis, eller om effekten snarere er den motsatte.

Figur 5.16 Effekten forhandlingsturnus har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.

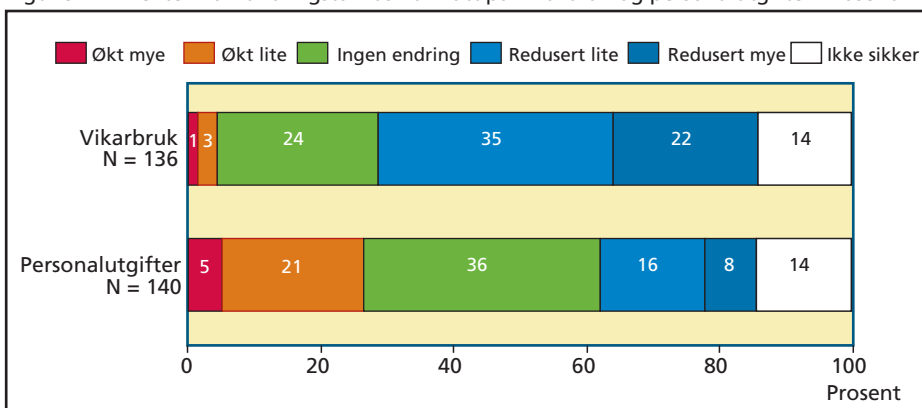


Ifølge Karen Davies er dette et vanskelig spørsmål, fordi personalet både får økt og redusert sin frihet. Davies trekker lange historiske og samfunnsmessige linjer når hun argumenterer for KUPA-tenkningens nødvendighet. Vi lever i et postmoderne samfunn hvor både tid og rom på kort tid er endret. «24-timerssamfunnet» er i ferd med å overta. Gamle strukturer løses opp. Ansvaret individualiseres, og skillet mellom privat tid og arbeidstid viskes bort. KUPA avspeiler det postmoderne samfunnet og ser ikke ut til å kunne unngås. I fleksibilitetens navn gjøres de ansatte lettere tilgjengelig for arbeidsgiver.

Effekt på vikarbruk og personalutgifter

Av figur 5.17 ser vi at nesten 60 prosent av kommunene som har prøvd ut dette tiltaket, mener at vikarbruken er redusert. Om lag en firedel oppgir ingen endring, mens bare 4 prosent mener vikarbruken er økt.

Figur 5.17 Effekten forhandlingsturnus har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.

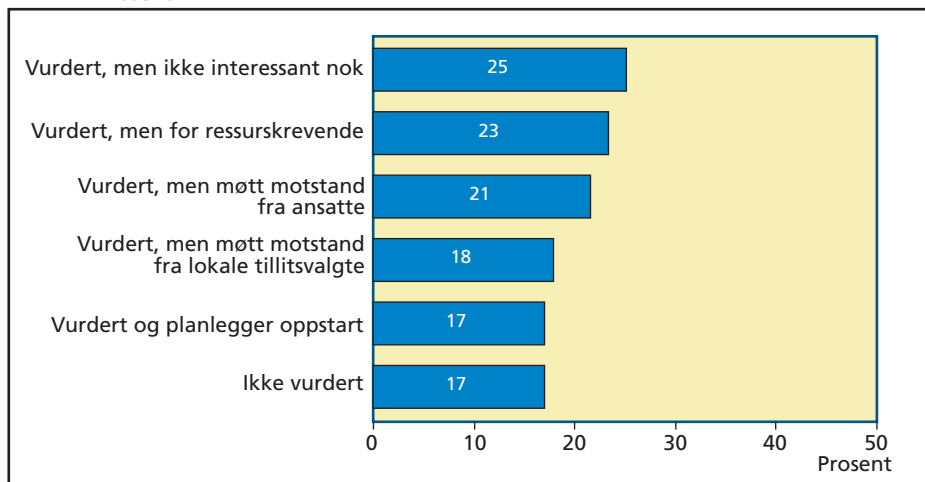


Når det gjelder personalutgifter, oppgir litt over en firedel at dette er økt, 36 prosent oppgir ingen endring, mens cirka 25 prosent mener dette er redusert. For øvrig har 14 prosent svart «ikke sikker» både på spørsmålet om vikarbruk og det om personalutgifter.

Hvorfor er ikke tiltak med en eller annen form for forhandlingsturnus/ fleksi-turnus prøvd ut?

Litt under halvparten av pleie- og omsorgssjefene har svart at deres kommune ikke har prøvd ut forhandlingsturnus. Av figur 5.18 ser vi at det ikke er noen av forklaringsalternativene som skiller seg ut. 17 prosent sier de ikke har vurdert å gjøre det. Like mange planlegger å sette i gang. Da står vi igjen med 64 prosent der enten de selv eller deres ansatte avviser forhandlingsturnus.

Figur 5.18 Grunner til at tiltak med forhandlingsturnus ikke er prøvd ut (flere svar er mulig).^{*} N = 114. Prosent.



* På dette spørsmålet har svaralternativene «Vurdert, men møtt motstand fra sentrale tillitsvalgte/forbundene» og «Annet» falt ut.

Den hyppigst oppgitte grunnen for ikke å ha prøvd ut fleksibel arbeidstidsordning / forhandlingsturnus / «ønsketurnus» er at tiltaket er vurdert, men ikke er funnet interessant nok, etterfulgt av at dette oppfattes for ressurskrevende, og at kommunen har møtt motstand fra ansatte og lokale tillitsvalgte (figur 5.18). Flere har også oppgitt at de planlegger å starte opp tiltaket, men andre har ikke vurdert dette ennå.

I gruppen av kommuner som faktisk har prøvd ut forhandlingsturnus, er det en del som har gått bort fra det og tilbake til mer tradisjonell turnus. Vi kan ikke tallfeste hvor mange dette er, men under et intervju fortalte en leder at forhandlingsturnus var for

vanskelig å praktisere på en god måte, og at de derfor gav det opp. Problemet besto i at vaktene ikke ble rettferdig fordelt. Utfordringen med å avvikle gode forhandlings- eller fordelingsmøter virker det som de fleste kommuner har måttet håndtere. Det kan ofte være vanskelig å finne en god forhandlings-/fordelingskoordinator som driver arbeidet med å få på plass neste periodes turnus på en rettferdig måte. Det vil ellers lett bli slik at de som kommer først til mølla, får bestemme hvilke vakter de vil ha, og så må de mindre strategisk anlagte kollegene ta til takke med det som er igjen. Som en annen kommune har uttrykt det:

Det krever et godt samarbeid av de ansatte når de fordeler ordinære vakter, fri og ekstravakter. Dette må skje i fellesskap hvor en tar hensyn til hverandre.

Utfordringen med rettferdig vaktfordeling er velkjent og tas vanligvis opp i erfarings- og nettverkssamlinger hvor arbeidstid er tema. Håndteringen av dette er også omtalt mer konkret i Moland (2006). I kapittel 5.5 beskriver vi hvordan Harstad kommune har løst dette.

5.5 3 + 3-turnus

I den originale 3 + 3-turnusen er det ikke forskjell i bemanningen mellom ukedager og helg. Turnusen innebærer at de ansatte arbeider tre dager, har tre dager fri, arbeider tre dager, har tre dager fri og så videre hele året igjennom. Heltidsansatte i en slik turnus vil jobbe om lag 70 dager mindre enn i ordinær turnus i løpet av et år. I en ordinær turnus vil man gjerne arbeide fire av tolv helger. I 3 + 3-turnusen vil åtte av tolv helger bli berørt (Amble 2008b; Nicolaisen & Olberg 2005a, b). En turnus som gjør at man kun har helt fri hver fjerde helg, er ikke gunstig for arbeidstakernes sosiale liv. Det er derfor vanlig å lempe på 3 + 3-strukturen for å redusere antall helger som blir berørt. Dette gjøres ved at arbeidsperioden også kan være på to eller fire dager og tilsvarende med friperiodene. Harstad kommune har laget en 3 + 3 + 2-versjon. Den beskrives under.

Større stillinger trenger ikke nødvendigvis å være et uttalt mål ved denne turnusen. Likevel er det slik at behovet for små stillinger reduseres, og man har på denne måten flere muligheter til å skape til større stillinger.

Kommuner som benytter 3 + 3-turnus, har ulik praksis når det gjelder bruken av de cirka 70 ekstradagene som oppstår for ansatte i full stilling. Det er ikke vanlig å sette det hele inn i en timebank som arbeidstakeren må innfri ved å jobbe «ekstra» i tillegg til den oppsatte 3 + 3-planen. En del av tiden trekkes ofte fra (som avspasering) som følge av at helgehypiggheten er ubekvem, en annen del benyttes fritt av den ansatte til faglig utvikling, planlegging etc., mens en tredje del er til arbeidsgivers disposisjon og kan brukes etter behov, for eksempel i forbindelse med sykdom eller annet fravær.

Dette har mye til felles med praktisering av timebanker i andre arbeidstidsordninger og ulike vikarpoolordninger.

Bærum kommune

Bærum kommune har prøvd ut 3 + 3-turnus ved noen boligenheter for psykisk utviklingshemmede. Kommunen erfarte at ordningen ikke var så lett å praktisere ved de minste enhetene⁴³ (Nicolaisen & Olberg 2005a, b).

I Bærum ble de såkalte fleksidagene (i timebanken) satt til 15 dager der den ansatte skulle jobbe i forbindelse med sykdomsbehov. I Harstads versjon av 3 + 3-turnusen har de ansatte redusert arbeidsuke til 32,5 timer og en ekstra uke fri med lønn. 3 + 3-turnus er ikke lenger blant de prioriterte tiltakene i Bærum og inngår ikke blant satsingsområdene i prosjektet «Fra deltid til heltid».

Harstad kommune

Harstad kommune er antakelig landets fremste representant for 3 + 3-turnus. Kommunen startet sitt forsøk med 3 + 3-turnus ved to sykehjem i 2006. Den første prøveperioden varte til 2008 og ble evaluert av Amble i 2008. Målet med prosjektet var å redusere omfanget av uønsket deltid og sykefravær. På begge målene kan kommunen vise til svært gode resultater. Prosjektet ble utvidet fra 2009 og planlegges å gå som et minimum fram til 2014.⁴⁴

«Harstadmodellen baser seg på 8,5 timers vakter ved 100 prosent stilling og tar utgangspunkt i 32,5 timers arbeidsuke. 29,75 timer står i turnusen, og de resterende 2,75 timer settes i en ekstravaktordning. Dette utgjør 15 vakter ~126,5 timer per år. Personalet setter seg opp 14 dager på forhånd i en «vaktordning», og bestemmer selv når de kan ringes til og når de har helt fri. I Harstad er det utviklet nøyaktige kjøreregler for bruk av disse *stjernevaktene*, som de kalles. Bl.a. fordeles og føres det regnskap for de 15 vaktene kvartalsvis. Noen av ekstravaktene er avtalt og bundet til ferie/høytid; eksempelvis skal fire vakter tas når kollegaer avvikler sin sommerferie. På den måten blir behovet for vikarer minimalt og helligdager likt fordelt. I Harstad er det brukt fire år til forarbeid og forberedelse, med stor grad av medvirkning fra de ansattes side. Turnusen er tilpasset norsk lov- og avtaleverk.» (Amble 2008b:17).

⁴³ Små enheter er utfordrende for de fleste turnuser: «En organisering i *små turnusenheter* kombinert med *snevert definerte oppgaver* og konsentrerte *arbeidstopper* er å be om turnusproblemer, uforutsigbar arbeidstid og ukurante stillinger.» (Moland 2000)

⁴⁴ Økonomiutvalget i Harstad kommune, møtebok fra 21.11.2011 http://harstad.kommune.no/innsyn/getfile.aspx/ephdoc/?db%3DEPHORTE%26MO_ID%3D1104%26MD_DOKTYPE_DU%3DMP

Som det går fram av tabell 5.2, har Harstad laget en 3 + 3 + 2-versjon. Turnusen medfører at de ansatte jobber annenhver helg. Nattevaktene går egen turnus.

Tabell 5.2 Harstadmodellens 3 + 3 + 2-turnus (Kilde: Amble 2008b).

	Lør-dag	Søn-dag	Man-dag	Tirs-dag	Ons-dag	Tors-dag	Fre-dag	Lør-dag	Søn-dag	Man-dag	Tirs-dag	Ons-dag	Tors-dag	Fre-dag
Uke														
1 og 2	jobb	jobb	jobb	fri	fri	fri	jobb	jobb	jobb	fri	fri	fri	jobb	jobb
3 og 4	fri	fri	fri	jobb	jobb	jobb	fri	fri	fri	jobb	jobb	jobb	fri	fri

Ut fra den refererte evalueringen, nyere kommunale dokumenter og senere uttalelser fra ledere og tillitsvalgte på konferanser eller til pressen gis et bilde av en turnus som har:

- gjort det lettere å kombinere jobb og familieliv
- gjort det lettere å restituere seg
- bidratt til redusert sykefravær
- økt de ansattes trivsel
- gitt flere store stillinger
- vært gunstig for brukerne
- økt kommunens personalutgifter

To av de tillitsvalgte i Harstad kommune sier følgende om turnusen:

Vi må se dette som en pakke. Det er riktig at vi jobber to helger. Til gjengjeld har vi fått 32,5 timer gjennomsnittlig i uka og en uke ekstra fri i året med lønn. Dette handler om penger, belastning og behovene til brukerne og de ansatte (hovedtillitsvalgt).⁴⁵

Vi er kjempefornøyde. Særlig er det godt at vi ikke nedbemanner i helgene, vi er tre på vakt da også. Mye mindre stress og slit. Jeg har overskudd til familien når jeg kommer hjem, det hadde jeg ikke før. Arbeidssituasjonen er forutsigbar. Jeg vet når jeg skal jobbe, hvem jeg skal jobbe sammen med, jeg kjenner pasientene og vet hvilke krav de pårørende stiller. Jeg strekker meg og vet samtidig at jeg får mye igjen, ikke minst i kurs og faglig oppdatering (tillitsvalgt).⁴⁶

⁴⁵ Oss imellom 22.2.2011: http://oss.fagforbundet.no/pdf/?article_id=60582

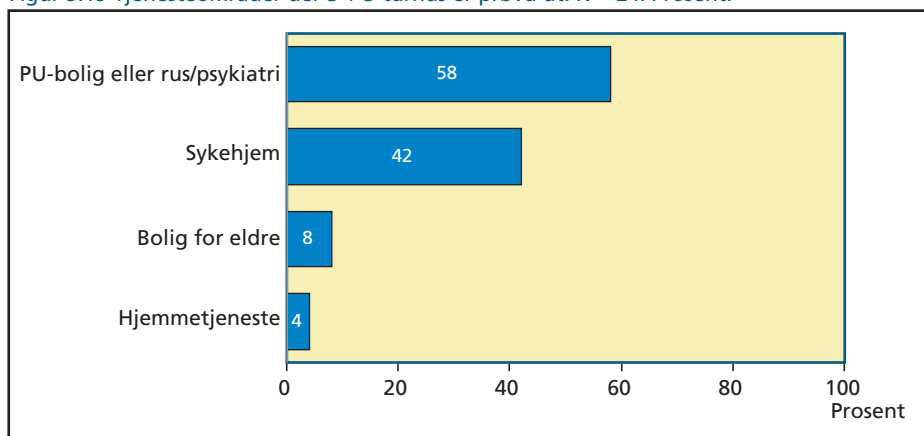
⁴⁶ <http://www.idebanken.org/Sykefrav%C3%A6r/3-3+turnus+gir+mange+gevinster.216569.cms>

Utprøving

Kun 9 prosent av kommunene i undersøkelsen har prøvd ut arbeidstidsordningen «3 + 3» eller modifiserte versjoner av denne. Dette innebærer at det kun er 24 informanter som har forsøkt slike turnuser i vårt utvalg. Man bør derfor være varsom med å trekke konklusjoner på bakgrunn av den informasjonen som fremkommer i dette avsnittet. Likevel er det slik at disse tallene gir oss et inntrykk av en del erfaringer som er gjort med denne turnusen.

Figur 5.19 viser at tiltaket først og fremst er prøvd ut i boliger for psykisk utviklingshemmede eller rus/psykiatri samt på sykehjem. Videre er det henholdsvis én og to informanter som oppgir å ha prøvd ut denne turnusen i bolig for eldre og i hjemmetjenesten.

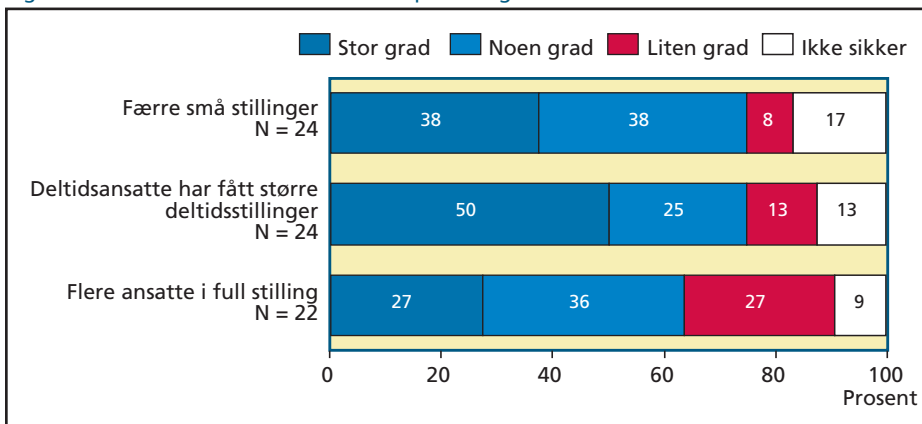
Figur 5.19 Tjenesteområder der 3 + 3-turnus er prøvd ut. N = 24. Prosent.



Effekt på stillingsstørrelse

Cirka tre firedeler (76 prosent) mener at arbeidstidsordningen «3 + 3» i stor eller noen grad har ført til færre små stillinger, kun 8 prosent har oppgitt i liten grad. Omtrent den samme andelen, 75 prosent, har oppgitt at deltidsansatte i stor eller noen grad har fått større deltidsstillinger. 13 prosent mener denne turnusen i liten grad har påvirket dette. Noe over 60 prosent mener at tiltaket enten i stor eller noen grad har ført til flere ansatte i full stilling, 27 prosent har oppgitt i liten grad, mens 9 prosent er usikre.

Figur 5.20 Effekten 3 + 3-turnus har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.

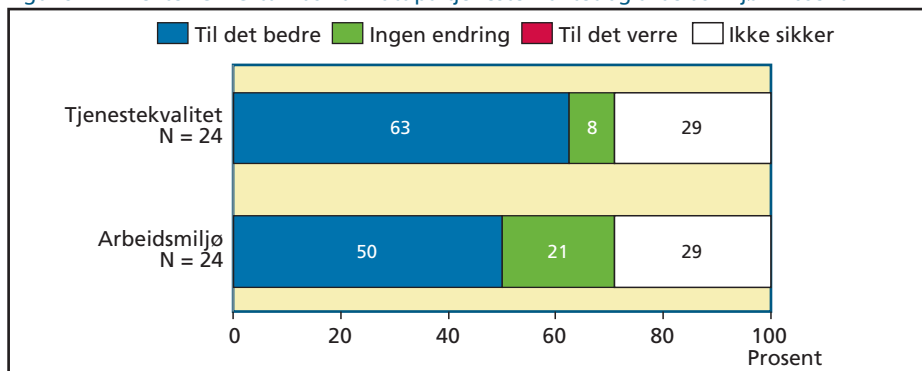


Effekt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Litt under to tredeler mener tjenestekvaliteten har blitt bedre med arbeidstidsordningen 3 + 3, 8 prosent har oppgitt «ingen endring», mens 29 prosent er usikre. Når det gjelder arbeidsmiljø, mener halvparten at dette har endret seg til det bedre, om lag en femdel mener at det ikke har vært noen endring, mens 29 prosent er usikre. Bildet som gis, er at både tjenestekvalitet og arbeidsmiljø er blitt bedre, slik det også kommer fram i sitatet under.

Vi er i en tidlig fase med utprøving av 3 + 3-turnus (oppstart mai 2011). Så langt ser både ansatte og brukere ut til å være tilfreds (leder i fritekstfelt).

Figur 5.21 Effekten 3 + 3-turnus har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.



I tillegg til Harstad-eksemplet har også andre studier vist at ansatte har rapportert om at friperiodene har gjort det lettere å «ta seg inn» og bli uthvilt mellom øktene, som

i 3 + 3-ordninger (jf. Nicolaisen & Olberg 2005a), og at utvidet tilgjengelighet for brukere lettere kan håndteres om de ansatte opplever at de har autonomi i arbeidssituasjonen, som rapportert i undersøkelser blant MST-terapeuter⁴⁷ (jf. Pettersen & Olberg 2006, 2008).

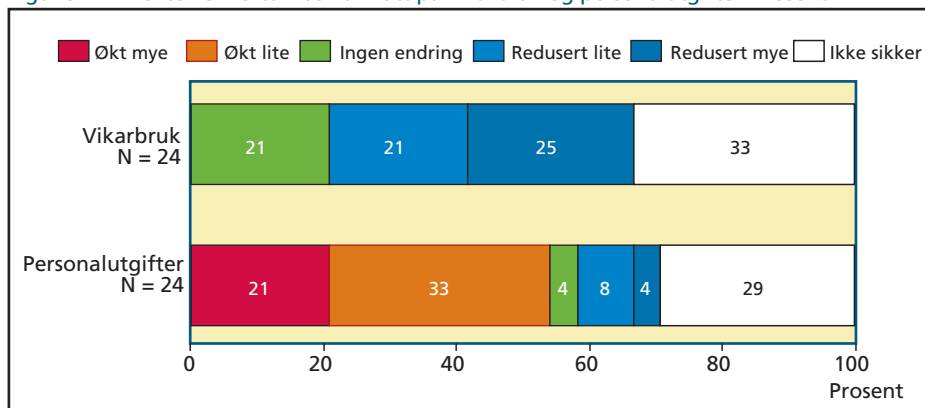
Effekt på vikarbruk og personalutgifter

Med hensyn til vikarbruk ser vi av figur 5.22 at ingen av de spurte pleie- og omsorgsjefene mener at vikarbruken har økt som følge av turnusen. Om lag en femdel mener at det ikke har vært noen endring, mens 46 prosent mener vikarbruken er redusert. Dette er i tråd med rapporteringene fra Harstad og de av våre fem casekommuner som har erfaring med 3 + 3-turnus.

Så langt har tilbakemeldingene på 3 + 3-turnus vært positive, og kommuner som har jobbet seriøst med målformuleringer, forankring og medvirkning, har overveiende overkommet utfordringene som knyttes til ubekvemme vakter. Over halvparten (54 prosent) av informantene i undersøkelsen mener imidlertid at personalutgiftene har økt som følge av denne arbeidstidsordningen. Her hadde vi forventet et høyere tall. I Harstad førte overgangen fra tradisjonell turnus til 3 + 3-turnus til at grunnbemanningen måtte økes med en stilling per niende pasient. En informant uttalte det slik:

Det er jo dyrere, man gir jo «bort» 48 vakter. Det blir en del dyrere for arbeidsgiveren, og det krever en masse administrasjon. Men sykefraværet går ned, det sparer man selvsagt penger på. Dessuten hjelper det jo litt på helger med tanke på bemanning også (leder).

Figur 5.22 Effekten 3 + 3-turnus har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.

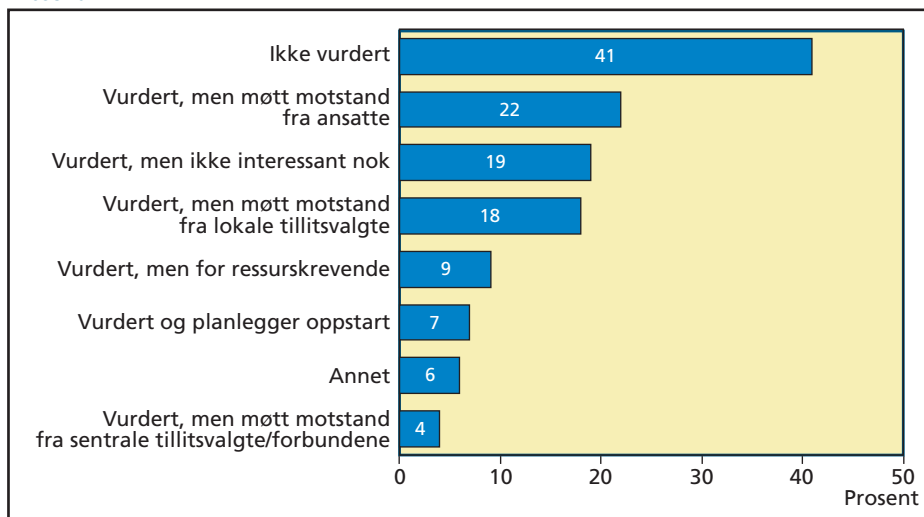


⁴⁷ MST står for multisystemisk terapi og retter seg mot barn og ungdom med atferdsvansker.

Hvorfor er ikke tiltak med 3 + 3-turnus prøvd ut?

Informantene som oppgav at deres kommune ikke hadde prøvd ut 3 + 3-turnus, fikk spørsmål om hvorfor det var slik. Av figur 5.23 ser vi at det hyppigst oppgitte svaret er at kommunen ikke har vurdert tiltaket (41 prosent), etterfulgt av «møtt motstand fra ansatte» og at tiltaket ikke oppfattes som interessant nok. Flere oppgir også å ha møtt motstand fra lokale tillitsvalgte.

Figur 5.23 Grunner til at tiltak med 3 + 3-turnus ikke er prøvd ut (flere svar er mulig). N = 232. Prosent.



I forkant av dette prosjektet var et av spørsmålene hvorfor den positive og brede omtalen av 3 + 3-turnus ikke har ført til at ordningen har fått større utbredelse. Det viktigste svaret synes å være at det er vanskelig å gjennomføre 3 + 3-turnus uten å øke grunnbemanningen utover det som ville vært nødvendig i en annen turnus.

5.6 Arbeid noen flere helger enn hver tredje helg

Helgeproblematikken består i at et tjenestested bemannes av ufaglærte ekstravakter i små stillinger. Dette fører til redusert tjenestekvalitet og dårligere arbeidsmiljø i helgene. Dette er en situasjon som oppstår som følge av at fast ansatte i store stillinger jobber mindre i helgene enn det tjenesten har behov for.

Helgeproblematikken er en utfordring for de fleste arbeidstidsordninger, enten det gjelder den tradisjonelle turnusen, eller slik som vi nettopp har sett, i gjennomgangen av 3 + 3-turnusen. Forsøk på å redusere problemet med feilbemanning i helgene har

to vanlige tilnærminger: enten ved at de ansatte jobber noe oftere enn hver tredje helg (som i Harstad), eller ved at ansatte går litt lengre vakter de helgene de jobber, slik denne lederen formulerer det:

Det må jobbes mer i helgene, enten ved å jobbe flere helger eller gå lengre vakter i helgene (fritekstfelt).

Dette avsnittet handler om det første alternativet: om å jobbe flere helgevakter. Det finnes to former å legge opp helgefrekvensen etter: rytmisk helg og hinkehelg. Rytmask helg innebærer at det er et likt antall uker mellom hver gang ansatte har arbeidshelg, for eksempel hver tredje eller fjerde helg. Hinkehelg er i utgangspunktet lik den rytmiske helgen, men har innskutte helger i grunnmønsteret. Et slikt system betyr at man jobber noen ekstra helger (hinker) i løpet av ett år. Gjennom å arbeide noen ekstra helger vil det være behov for færre personer til å dekke opp helgevaktene, noe som medfører at man kan ha færre og større stillinger. Et eksempel kan være en turnus der man arbeider to av fem, tre av syv eller fem av tolv helger i løpet av turnusperioden, altså arbeid hver tredje helg pluss med én hinkehelg eller to i løpet av turnusperioden. I løpet av et år vil dette utgjøre om lag fire ekstra arbeidshelger. Foruten å bidra til større stillinger vil en slik ordning medvirke til at det er flere «kjente ansikter» som arbeider i helgene, noe som kan skape bedre arbeidsmiljø og tjenester til brukerne/beboere (Moland & Gautun 2002). Sitatene under støtter også dette.

Det må fokuseres mer på brukerne som skal motta tjenestene, og den kvaliteten som en stabil bemanning med få omsorgspersoner kan gi (fritekstsvar fra survey).

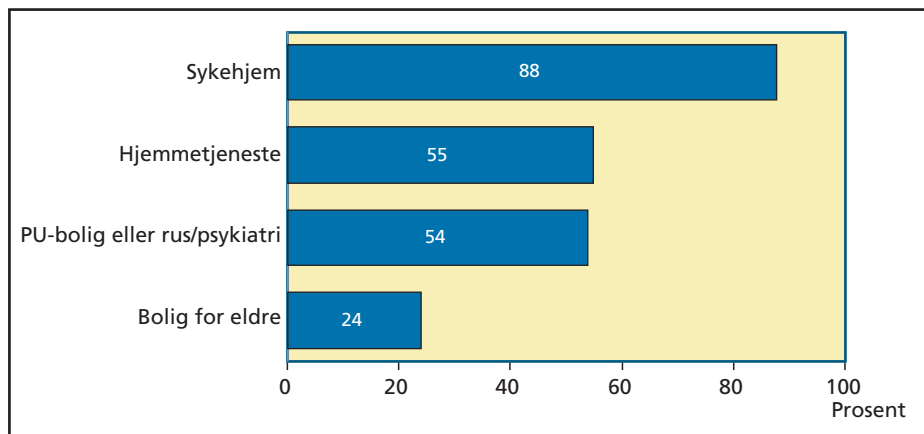
Tredjehver-helg-jobbingen gjør at vi har mange småstillinger. Det må endres slik at ansatte jobber flere helger, da blir det større stillinger (informant fra casekommune).

I en av casekommunene som har oppnådd gode resultater, fortalte flere informanter at helgeproblematikken fortsatt var vanskelig. Ettersom flere nå arbeider i heltidsstilling, fører dette til at det blir en opphopning av personer i ukedagene, og at det er færre (små) stillinger til å fylle opp med i helgene.

Utpøving

Om lag halvparten (49 prosent) av kommunene i undersøkelsen har prøvd ut turnuser der ansatte jobber noen flere helger enn hver tredje helg. Av figur 5.24 fremkommer det at slike tiltak er hyppigst forsøkt på sykehjem, men også innenfor hjemmetjenesten og boliger for psykisk utviklingshemmede eller rus/psykiatri er dette forsøkt. En god del færre har prøvd ut dette i boliger for eldre.

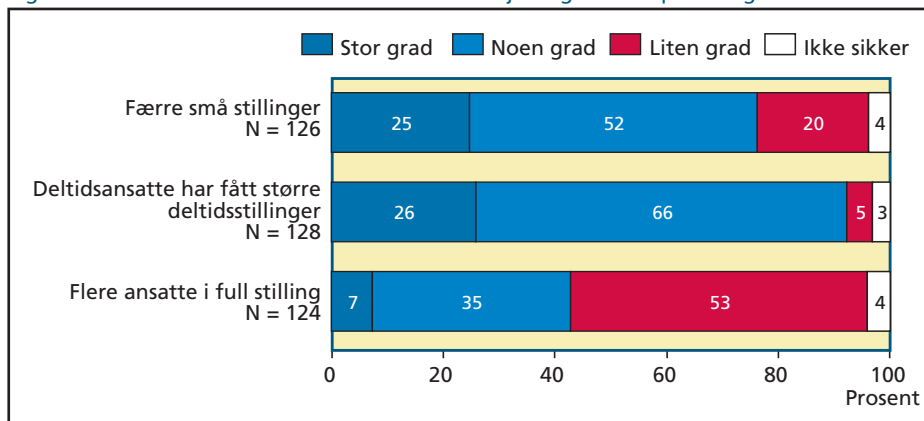
Figur 5.24 Tjenesteområder der arbeid noe oftere enn hver tredje helg er prøvd ut. N = 128. Prosent.



Effekter på stillingsstørrelse

Om lag tre firedeler av kommunene som har prøvd ut turnuser der ansatte jobber noe oftere enn hver tredje helg, oppgir at tiltaket i stor eller noen grad har ført til færre små stillinger (figur 5.25). Over 90 prosent har oppgitt at tiltaket i stor eller noen grad har ført til at deltidsansatte har fått større deltidsstillinger.

Figur 5.25 Effekten arbeid noe oftere enn hver tredje helg har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.



En del færre, 42 prosent, har oppgitt at tiltaket i stor eller noen grad har ført til flere ansatte i full stilling. Følgende sitater er hentet fra et intervju med to ledere:

De som har vært villige til å jobbe noen flere helger, har også fått større stilling. Dette er ikke noe hokus pokus. Det er snakk om at det er helger som må gå opp.

Kanskje man burde betalt litt ekstra for at folk jobbet oftere helg. Kanskje ikke så ofte som hver annen helg, men en ekstra helg innimellom – for eksempel fire eller fem ekstra i året. Det ville hjulpet mye. Dette har vi diskutert en del og er noe vi planlegger.

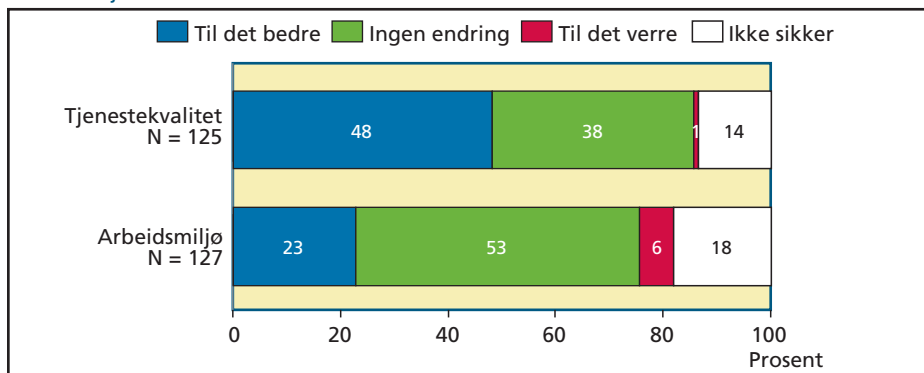
Kommuner med gjennomsnittlig stillingsprosent som ligger høyere enn 75, skiller seg ut ved at de vesentlig oftere enn andre kommuner har prøvd ut ulike turnuser der de ansatte jobber noe oftere helg enn hver tredje (vedleggstabell 9).

Effekter på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Nesten 50 prosent av kommunene mener tjenestekvaliteten har blitt bedre av turnuser der ansatte jobber noen flere helger enn hver tredje helg (figur 5.26), mens cirka 40 prosent mener at det ikke har vært noen endring. Hva arbeidsmiljø angår, oppgir om lag en firedel at dette har blitt bedre, litt over halvparten mener det ikke har vært noen endring, mens 6 prosent oppgir at arbeidsmiljøet har endret seg til det verre.

På bakgrunn av at faste ansatte i store stillinger med relevant utdanning gjennom slike tiltak erstatter ufaglært arbeidskraft med marginal tilknytning til arbeidsstedet, kunne en forventet betydelig høyere tall. Strengt tatt burde alle ha svart at både tjenestekvaliteten og arbeidsmiljøet var blitt bedre, i alle fall i helgene. Vi kan ikke dokumentere hvorfor det er slik. En mulighet er at informantene mener at kvalitet og arbeidsmiljø i helgen er blitt bedre, men at dette ikke påvirker hvordan kvaliteten og arbeidsmiljøet oppfattes mer allment. Vi vet også at det har vært en del motstand mot å jobbe mer i helgene. Dette kan i sin tur ført til at arbeidsmiljøet er blitt dårligere selv om helgevaktene er blitt lettere å utføre.

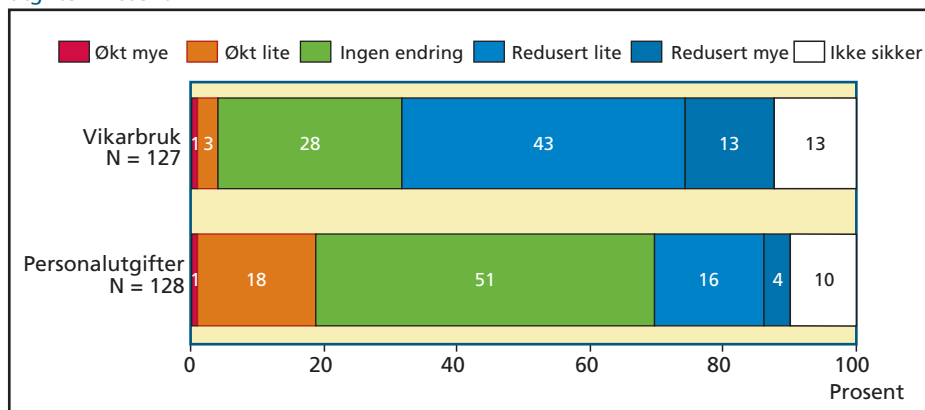
Figur 5.26 Effekten arbeid noe oftere enn hver tredje helg har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.



Effekter på vikarbruk og personalutgifter

Videre viser figur 5.27 at 56 prosent av kommunene mener vikarbruken har gått ned som følge av tiltaket, om lag 30 prosent har oppgitt «ingen endring». Igjen hadde vi forventet at flere hadde svart at vikarbruken hadde gått ned. Når det gjelder personalutgifter, oppgir litt under 20 prosent at disse har økt, 51 har oppgitt ingen endring, mens 20 prosent mener disse utgiftene har blitt redusert.

Figur 5.27 Effekten arbeid noe oftere enn hver tredje helg har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.



Hvorfor er ikke helgetiltak prøvd ut?

Den mest oppgitte grunnen for ikke å ha prøvd ut turnuser der ansatte jobber noen flere helger enn hver tredje helg, er at tiltaket har møtt motstand fra ansatte og lokale tillitsvalgte (figur 5.28). I intervjuene med ledere møtte vi flere ganger disse påstandene. En del ledere påpekte at hyppigere helgearbeid flere ganger var blitt foreslått overfor ansatte, men at dette var blitt avvist med begrunnelsen at man heller ville jobbe mindre enn å gå oftere helg. Liknende sitater gikk igjen i mange av våre intervjuer med ledere:

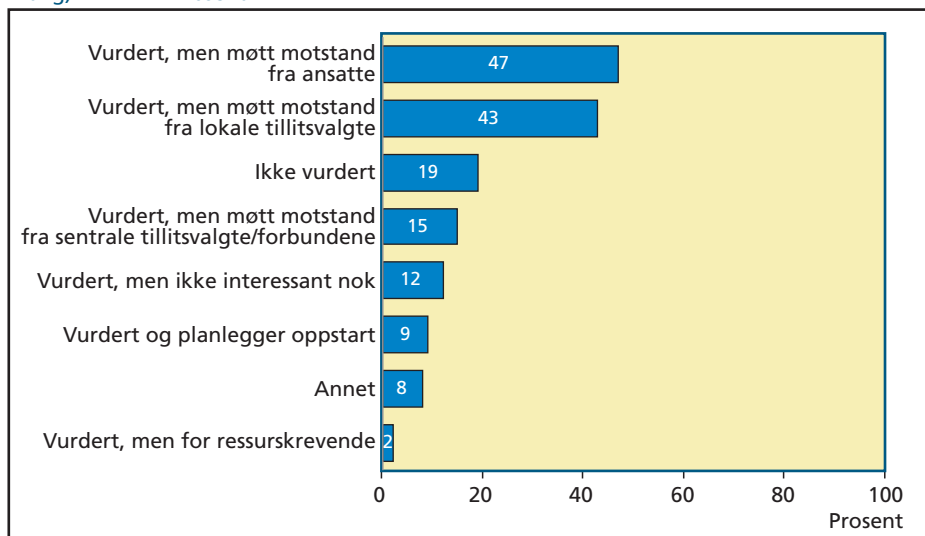
Dette [flere arbeidshelger] har blitt foreslått flere ganger, men de ansatte er ikke interessert.

Å jobbe flere helger ses ikke på som veldig attraktivt, og det kan jeg jo egentlig skjønne. Folk har jo stort sett familie.

Ansatte har blitt tilbudt mer lønn dersom de jobber ekstra i helgene. Men de ønsker ikke å jobbe oftere i helg til tross for ekstra kompensasjon.

Videre ser vi at en god del færre oppgir at de ikke har vurdert denne muligheten, mens andre har møtt motstand fra sentrale tillitsvalgte samt ikke funnet tiltaket interessant nok for å starte opp.

Figur 5.28 Grunner til at arbeid noe oftere enn hver tredje helg ikke er prøvd ut (flere svar er mulig). N = 122. Prosent.



5.7 Lange vakter krever avtale med fagforeninger

Med langturnus menes her et bredt spekter av ordninger der arbeidertakeren jobber lange vakter flere dager i strekk, etterfulgt av lange friperioder. Slike vakter fører til en todeling heller enn en tredeling av døgnet (for eksempel ved å slå sammen dag- og kveldsvaktene), noe som medfører behov for et lavere antall personer i turnus. For eksempel går ansatte ved et bofellesskap for psykisk utviklingshemmede i Bergen 13,5 timers vakter syv dager i strekk, etterfulgt av en friperiode på tre uker (se Moland & Bråthen 2011 for flere detaljer). Arbeidsmiljøloven § 10-4 foreskriver at alminnelig arbeidstid ikke skal overstige ni timer i døgnet og 38 timer i uken for ansatte som går i turnus. Flere kommuner har gjort forsøk med lange vakter der partene har inngått avtale om arbeidstidsordninger som unntas fra AML etter § 10-12 (4). Her heter det at fagforeninger med innstillingsrett kan inngå den typen arbeidstidsavtaler, noe som blant annet er gjort i Bergen kommune. Dette innebærer at lokalt utviklede arbeidstidsordninger avtales av partene lokalt og godkjennes av de store arbeidstakerorganisasjonene på sentralt eller regionalt nivå. Avtalene godkjennes for et år om gangen.⁴⁸

Det blir ofte noe feilaktig brukt begreper som oljeturnus og Nordsjø-turnus om disse arbeidstidsordningene. Langturnusene har konsentrert arbeidstid og fritid, men

⁴⁸ Se Olberg 2010 for detaljer om avtalene, se også Stokke m.fl. 2010.

de ansatte er aldri hjemmefra i lange perioder. De fleste er hjemme daglig, også i vaktperioder.⁴⁹

Medleverturnus

Medleverturnusen er prøvd ut i kommunene etter en modell fra barnevernet og psykiatriske institusjoner.

Et eksempel på en medleverturnus er fra en bolig i Bergen med ti beboere som tidligere har bodd ved ulike psykiatriske institusjoner. Det er satt opp en 1:5-bemanning. Åtte miljøarbeidere og en leder er tilknyttet boligen, og det er alltid to miljøarbeidere i boligen døgnet rundt. De ansatte kan imidlertid være borte to timer i døgnet så lenge det ikke går på bekostning av tjenesten. I denne pausen må den ansatte kunne stille på 15 minutters varsel.

Uke 1	Uke 2	Uke 3	Uke 4	Uke 5	Uke 6
48 timer mandag–onsdag 2 t fri/døgn	7 dager fri	48 timer onsdag–fredag 2 t fri/døgn	7 dager fri	72 timer fredag–mandag 2 t fri/døgn	7 dager fri

Langturnus lang

Lang langturnus er vanligst i gruppeboliger for psykisk funksjonshemmede. Vi viser et eksempel på en lang langturnus fra en bolig i Bergen kommune. Der har de to langturnuser på to brukere med 2:1-bemanning.

Uke 1	Uke 2	Uke 3	Uke 4	Uke 5	Uke 6	Uke 7	Uke 8
14 timer x 7	fri	fri	fri	14 timer x 7	fri	bakvakt	fri

Uke 7 i turnusen er bakvaktuke. I løpet av et år skal man jobbe inntil 14 tilkallingsvakter á 14 timer. I løpet av dette året mangler turnusen 73 timer for å gå opp i et helt årsverk. Disse timene går inn i en timebank de ansatte bruker til møtevirksomhet og kompetanseutvikling i friperioder.

⁴⁹ Unntaket er enkelte medlever-ordninger innen barnevern og rusomsorg.

Langturnus moderat

Dette er en «light»-versjon av langturnusen beskrevet over. Vi bruker et eksempel fra en gruppebolig for personer med psykisk utviklingshemming, autisme og psykiske lidelser i Bergen. Turnusen er lagt opp rundt tre brukere med 2:1-bemanning. Turnusen ble innført i 2009.

En vakt går fra klokken 08.00 til 21.30 (pluss minus en halv time). Vaktene er tilpasset individuelle ønsker. Ingen av personturnusene er identiske, alle jobber litt forskjellig. Fellesnevneren er at alle ansatte jobber hver fjerde helg og har da tre vakter på rad. I snitt jobber en ansatt 2,5 langvakter i uken. I løpet av en åtteukers periode har de fleste en bolk hvor de jobber fire langvakter på rad. Ellers jobber de to og tre vakter på rad. I løpet av åtte uker har de ansatte også en langfri periode på opptil 14 dager. Tjenestestedet har egne nattevaktstillinger.

I tabellen under har vi gjengitt et utdrag på åtte uker av en turnus som går over 24 uker. I dette utsnittet har den ansatte ti dager sammenhengende fri i slutten av uke 11 og uke 12 og to andre friperioder på henholdsvis seks og syv dager.

Uke 10	Uke 11	Uke 12	Uke 13	Uke 14	Uke 15	Uke 16	Uke 17
4 fri	1 fri		4 lang	4 fri	2 fri	2 lang	1 fri
3 lang helg	3 lang	7 fri	3 fri	3 lang helg	3 lang	5 fri	3 lang
	3 fri				3 fri		3 fri

Langturnus kort (blandingsturnus)

Dette er en krevende turnus som kombinerer elementer fra langturnus og tradisjonell turnus. Eksemplet er hentet fra en gruppebolig i Bergen. Fire beboere har 1:1-bemanning, to har 2:1-bemanning. De ansatte jobber hver fjerde helg med langvakter og har fri uken etter. Videre har de cirka én langvakt per uke i tillegg til å jobbe hver fjerde helg. Langvaktene går fra klokken 08.00 til 21.00 eller fra klokken 09.00 til 22.00. Bofellesskapet har egne nattevaktstillinger.

Uke 1	Uke 2	Uke 3	Uke 4	Uke 5	Uke 6	Uke 7	Uke 8
2 kveld		2 kveld	1 kveld			2 lang	2 kveld
1 dag		2 dag	2 dag	2 kveld		1 dag	2 dag
2 fri	7 fri	1 lang	1 lang	2 fri	7 fri	1 kveld	1 lang
2 lang helg		2 fri	2 fri	3 lang helg		3 fri	2 fri

Måsøy kommune

I Måsøy har de laget arbeids- og arbeidstidsordninger som kombinerer langturnus og jobbing på tvers av vanlige tjenesteinndelinger. Våren 2010 ble lagt opp til at personell ved sykehjemmet på Havøysund helsesenter skulle kunne gå lange vakter (12–14 timer) fra og med høsten samme år. Foruten sykehjemmets to avdelinger (demens og somatisk), to avlastningsplasser og én akutt plass/legevakt bemanner de ansatte en leilighet med én fastboende bruker med 1:1-bemanning.

Kommunen lyste ut tre sykepleierstillinger i «lang langturnus». Dette innebærer lange vakter hver dag syv dager i strekk, med påfølgende to ukers fri. Det ble videre åpnet for at helsefagarbeidere og assistenter også skulle kunne gå i «lang langturnus» eventuelt bare i lange vakter i helgene («moderat langturnus»). Lange vakter hver tredje helg skulle kompenseres med en friuke hver sjette uke, men med mulighet for andre løsninger dersom de ansatte ønsket det. De nye turnusene i Måsøy skiller seg fra mange andre langvaksvarianter ved at de ansatte jobber flere steder. I tillegg jobber enkelte ansatte også nattevakt.

Kommunen som tidligere har hatt rekrutteringsproblemer, opplevde en massiv økning i jobbsøknader og har i dag et tilstrekkelig antall sykepleiere i tillegg til at de har flere på venteliste. Etter at prosjektet kom i gang, er det bemannet med tre sykepleiere som jobber i «lang langturnus», mens cirka halvparten av de aktuelle helsefagarbeiderne og assistentene (ca. ni personer) arbeider lange vakter i helgen – «moderat langturnus».

Arbeidet er organisert slik at ansatte har mulighet til å rullere på samtlige avdelinger innad på helsesenteret samt arbeide i leiligheten med én fast beboer. Flere ansatte og ledere fremhever muligheten til å rullere mellom ulike avdelinger og leiligheten som en sentral faktor for å lykkes med lange vakter. Gjennom prosjektet er antallet små stillinger redusert betydelig. De minste stillingene er i dag på cirka 50 prosent, og ifølge ledelsen og tillitsvalgte skal det ikke lenger være noen personer i uønsket deltid.

Med 53,6 prosent heltidsansatte og en gjennomsnittlig stillingsprosent på 82,9 lå Måsøy i 2010 og før de startet opp sitt deltidsprosjekt, allerede langt foran nesten alle andre kommuner når det gjaldt å ha mange heltidsansatte og få små stillinger. Kommunen melder at tiltaket har hatt god effekt på målsettingen, så da blir det spennende å følge dem videre og se hvor langt det er mulig å komme.

De tre som går i lang langturnus, veksler mellom to ulike vakttyper i løpet av uken de jobber. Den ene vakttypen går fra klokken 07.30 og varer fram til 19.45. Den andre vakttypen går fra klokken 07.45 og til 14.00, deretter er det lagt inn en pause fram til klokken 16.00. Deretter arbeides det fra 16.00 til 22.30. Det er litt ulikt hvordan de ulike vakttypene er fordelt innad i uken man arbeider, men man vil ha noen av hver i løpet av arbeidsuken.

Uke 1	Uke 2	Uke 3	Uke 4	Uke 5	Uke 6
07.30–19.45 eller 07.45–14.00 fri 14.00–16.00 16.00–22.30	7 fri	7 fri	07.30–19.45 eller 07.45–14.00 fri 14.00–16.00 16.00–22.30	7 fri	7 fri

Cirka halvparten av de ansatte går langvakter hver tredje helg (lørdag og søndag). Det dreier seg om følgende to vakttyper:

1. Vakter som går fra klokken 07.30 og fram til 19.45.
2. Vakter som går fra klokken 19.30 og fram til 07.45 neste morgen.

Enkelte ansatte går kun i én av de to vakttypene, mens andre går i en kombinasjon. Dette skjer etter eget ønske. Som kompensasjon for de lange vaktene har en del ansatte som går slike vakter, fri hver sjettede uke. De ansatte som deltar i den nye turnusen, uttrykker seg svært positivt:

Jeg går oljeturnus i helgene. Da dreier det seg om en kombinasjon av lange vakter på dagen og kvelden, men også noen lange nattevakter. Vi begynner på kvelden og går av neste morgen (ansatt).

Jeg er aleneforsørger med bare dagvakter i ukedagene. De legger veldig til rette for oss, sånn at det skal gå greit å jobbe såpass lange vakter. Her jobber det både gamle og unge, så det er ikke så at det bare er unge og ugifte (ansatt).

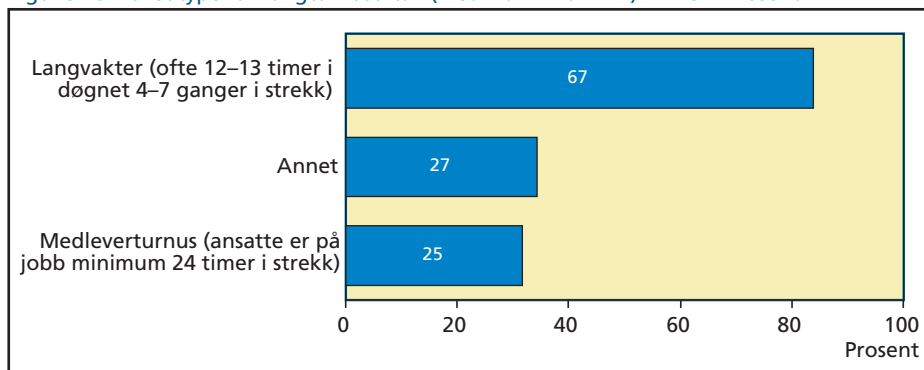
Vi kan være på med å legge føringer på turnusen. Ledelsen er ganske fleksible med tanke på det. Vi fikk også det samme tilbudet som de tre sykepleierne fikk, altså å gå i oljeturnus syv dager i strekk. Men ingen valgte den løsningen. Likevel var det mange som ønsket å ha langturnus i helgene (ansatt).

Utprøving

Cirka en tredel (35 prosent) av kommunene har prøvd ut turnuser med lange vakter som krever avtale med fagforeninger. De største kommunene (flere enn 20 000 innbyggere) har prøvd ut slike arbeidstidsordninger i større grad enn de mindre (færre enn 5000 innbyggere).

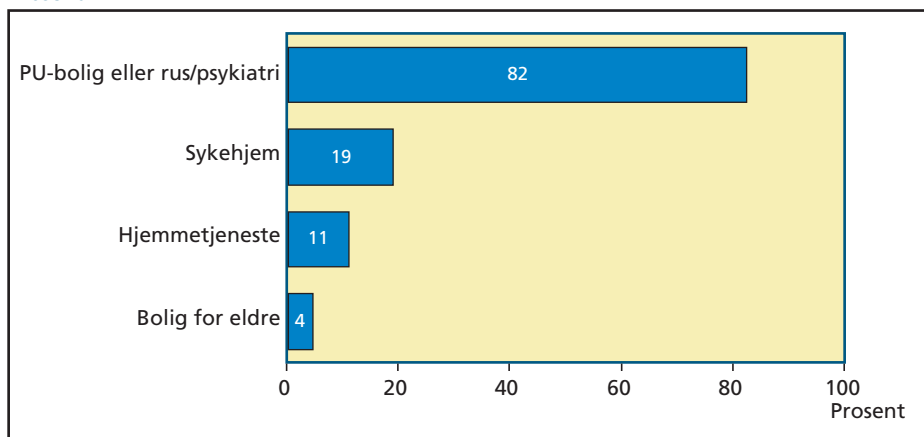
De fleste av dem (67 prosent) oppgir å ha prøvd en form for langturnuser som krever fravik fra arbeidsmiljøloven.

Figur 5.29 Hovedtyper av langturnustiltak (med fravik fra AML). N = 91. Prosent.



Av figur 5.30 ser vi at over 80 prosent har oppgitt at dette er blitt prøvd ut på sykehjem (19 prosent), i boliger for psykisk utviklingshemmede eller innen rus/psykiatri. Vesentlig færre har prøvd slike turnuser i hjemmetjenesten (11 prosent) og i boliger for eldre (4 prosent). Det er overraskende at såpass mange har prøvd ut slike ordninger på sykehjem. Dette knytter seg sannsynligvis til at det er gjort forsøk med lange vakter i helgene.

Figur 5.30 Tjenesteområder der langturnustiltak (med fravik fra AML) er prøvd ut. N = 91. Prosent.



En del tjenestesteder har prøvd ut langturnus og så gått tilbake til tradisjonell turnus, eventuelt med en fleksiversjon. Begrunnelsene for å avslutte en langturnus kan være knyttet til bruker, til ansatte eller til manglende forlengelse av fraviket fra AML. Brukerbegrunnelser kan ha å gjøre med at relasjonene mellom ansatte og bruker er blitt for tette, eller at brukers behov har endret seg. Et eksempel på det siste kan være at en yngre funksjonshemmet er blitt mer selvhjulpen med alderen. Ansattes begrunnelser for å gå

tilbake til gammel turnus kan være at de opplevde den alternative turnusen som mer belastende. Når det gjelder ytre pålegg om å avvikle en turnus, kan denne komme både fra fagforbund som ikke fornyer et fravik, eller fra Arbeidstilsynet.

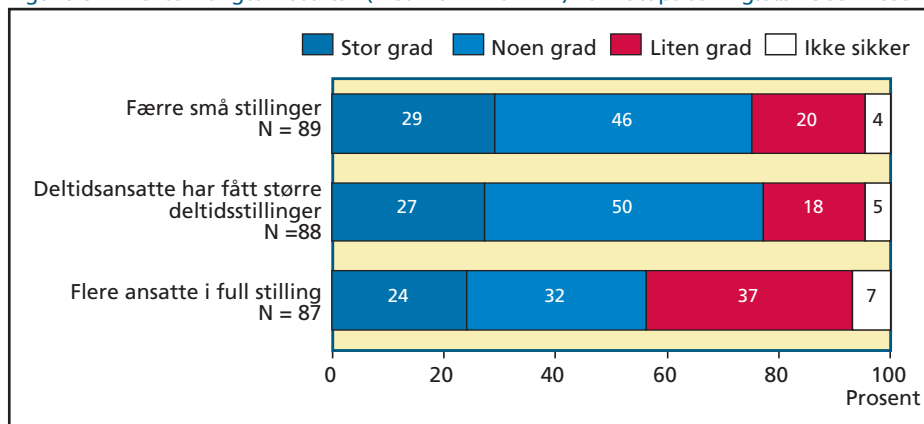
Karmøy kommune har blant annet hatt langturnus i hjemmetjenesten, men avviklet dette etter pålegg fra Arbeidstilsynet. Kommunen forteller også at det er motstand fra en del ansatte mot å skulle gå i langturnus. Likevel er kommunens hovedsyn at langturnus er et godt virkemiddel for å utvikle gode tjenester for både brukere og ansatte, slik en av lederne har uttrykt det:

En del ansatte ved sykehjem og i hjemmetjenesten ønsker ikke å gå langturnus. Men det er få av de med erfaring fra langturnus [som] vil tilbake til tradisjonell turnus. Det viktige må være at kommunene kan tilby ulike turnusløsninger, og at vi ikke skal [ha] én og samme turnus til alle.

Effekter på stillingsstørrelse

Tre firedeler av kommunene som har turnuser som krever fravik fra AML, oppgir å ha redusert antallet små stillinger i stor eller noen grad, mens en femdel mener at langturnus i liten grad har påvirket dette. Om lag tre firedeler mener at slike turnuser enten i stor eller noen grad har medført at deltidsansatte har fått større deltidsstillinger, litt under 20 prosent mener en slik turnus i liten grad har påvirket dette. Litt over halvparten (54 prosent) mener disse turnusene i stor eller noen grad har medført at flere ansatte har fått full stilling, noe under 40 prosent mener derimot at turnusen i liten grad har påvirket dette.

Figur 5.31 Effekten langturnustiltak (med fravik fra AML) har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.



Blant informantene vi har snakket med, og som har erfaring med slike vakter, var det en unison oppfatning om at disse hadde ført til at langt flere fikk heltids- eller større stillinger.

Deltidsproblematikken er ikke stor i vår kommune fordi vi har et prøveprosjekt med langvakter i turnus (leder).

Vi har også hatt en kjempeeffekt av turnusen knyttet til dette med heltid/deltid. Tidligere hadde vi stillinger helt nede i 5 prosent, flere på rundt 20. Dette er veldig lite og blir fort sårbart. Disse småstillingene ble vi helt kvitt da vi la om turnusen. Nå er de minste stillingene rundt 50 prosent. De personene som kun har 50 prosent, har valgt dette selv, de er under utdanning. [...] Vi har lite uønsket deltid her, trolig ingenting (leder).

I kapittel 1 i forbindelse med figur 1.5 beskriver vi eksempler der 90–100 prosent av de ansatte i medlevertturnus og lang langturnus jobber heltid. Sitatene fra dem vi har intervjuet, er også entydig positive, så igjen er vi overrasket over at turnustiltaket ikke har hatt forventet effekt. Denne gangen hadde vi forventet at flere ledere hadde svart at turnusen har ført til færre små stillinger og flere heltidsstillinger.

Om vi ser surveyen og PAI-tallene i sammenheng, ser vi at kommuner med høy gjennomsnittlig stillingsprosent har prøvd ut ulike langturnuser med behov for fravik noe oftere enn andre. Slike tiltak har god effekt der de prøves ut, men få kommuner har prøvd ut slike tiltak i særlig omfang. Derfor vil de heller ikke gi nevneverdig utslag på kommunens totaltall, hvis man da ikke er på størrelse med Måsøy og har gjennomført et så gjennomgripende prosjekt som det de har gjort.

Effekt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

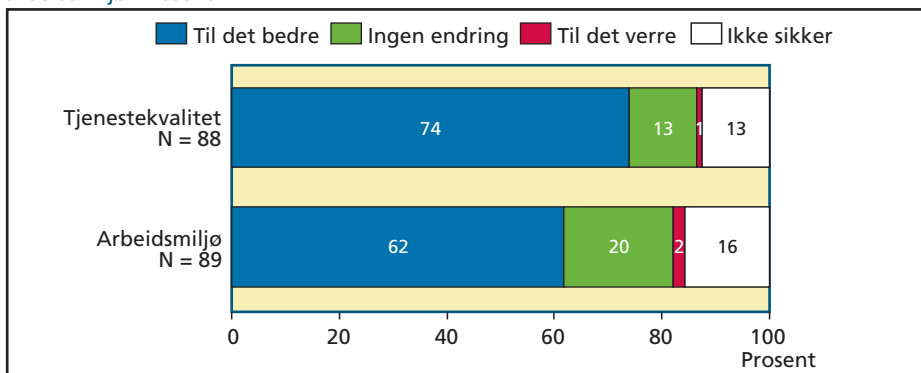
Av figur 5.32 ser vi at tre firedeler oppgir at tjenestekvaliteten har endret seg til det bedre, 13 prosent mener at det ikke har skjedd en endring, mens 1 prosent mener den har endret seg til det verre. 13 prosent har oppgitt ikke å være sikre.

Vi har tidligere sett at langturnus kan forventes å gi både bedre kvalitet og arbeidsmiljø. Det kom også fram i den første delrapporten fra forsøkene i Bergen (Moland & Bråthen 2011). Flere av våre informanter har understreket at disse to forholdene også må ses i sammenheng, slik også en virksomhetsleder fra Karmøy uttalte til Fontene:

Når langturnus fører til mindre utagering og tvang, er det faktisk mindre belastende å jobbe lange vakter enn å jobbe tradisjonell turnus (virksomhetsleder).⁵⁰

⁵⁰ <http://www.fontene.no/nyheter/article5551225.ece>

Figur 5.32 Effekten langturnustiltak (med fravik fra AML) har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.



Temaet tjenestekvalitet var noe både ledere, tillitsvalgte og ansatte i langturnus var innom i samtale. Følgende passasjer fra to intervjuer illustrerer dette:

Jeg, og andre, mener oppfølgingen av pasientene blir mye bedre med en sånn turnus. Det blir mer kontinuitet. Det er også tryggere for beboerne, tror jeg. De vet litt hvem som kommer, og det er færre å forholde seg til (ansatt).

En ting jeg synes er veldig bra, er at den uka du er på jobb, da ser du pasienten gjennom et helt døgn. Da holder man seg veldig oppdatert på hvordan de har det. Det synes jeg er en stor fordel. [...] Den gode oversikten man får ved å være så mye på jobb i løpet av en uke, kommer også beboerne til gode (ansatt).

Videre ser vi at litt over 60 prosent mener arbeidsmiljøet har endret seg til det bedre, 20 prosent mener det ikke har vært noen endring, mens 2 prosent mener det er blitt verre. 16 prosent har oppgitt ikke å være sikre. Selv om de fleste vi snakket med angående langturnus, mente dette var en meget god ordning, var det også dem som påpekte at dette kunne være hardt, og at dette både kunne gå ut over den enkelte arbeidstaker og brukerne:

Det som er viktig med hensyn til brukerne, er at folk ikke blir så slitne av turnusen at det går ut over brukerne også. Dette er et yrke med stort ansvar, der man er nødt til å være opplagt. Folk som jobber i Nordsjøen, har alarmer som ringer hvis noe er feil. Slik er det ikke for oss som jobber med mennesker. Vi må være «på» for å oppdage ting. Derfor må den enkelte selv følge [med] på hvor grensen går for hvordan man fungerer (tillitsvalgt).

Folk er positive [til langturnus], ja, men jeg tror ikke de forteller «alt». Dette er tunge vakter, det er helt sikkert. De ansatte vil så gjerne ha friperiodene, og da tar de heller den belastningen en slik turnus innebærer (tillitsvalgt).

Arbeidstidsordninger og helse

Et av argumentene for å være tilbakeholden med nye turnuser er at man ikke kjenner de helsemessige effektene. Det er særlig fagbevegelsen som har fremført dette. Problemet med mye av den medisinske forskningen er at den dels er gammel og rettet mot industrien, og dels at den primært har vært rettet mot uheldige effekter av nattarbeid. Det finnes flere undersøkelser som peker på at uregelmessig arbeidstid med innslag av kvelds- og nattarbeid har uheldige helseeffekter (Knardahl m.fl. 2010). Felles for disse er at de ikke går inn på de arbeidstidsordningene som nå prøves ut i en rekke kommuner. De fleste av de nye arbeidstidsordningene har turnuser uten nattarbeid. Det er også slik at helseskader som følge av arbeidsbelastninger ikke oppstår før det er gått mange år, og så lenge har de færreste nye turnuser vært praktisert.

I en omfattende litteraturgjennomgang av forskning om sammenhenger mellom arbeidstid og helse behandler Statens arbeidsmiljøinstitutt blant annet lange arbeidsdager:

«Lange arbeidsdager/økter gir økt ulykkesrisiko, noe som underbygges av observasjoner av gradvis reduksjon av yteevne ved arbeid utover 'normal' arbeidstid. Lange arbeidsdager gir også risiko for psykiske plager og sannsynligvis muskel- og skjelettplager og hjerte- og karsykdommer.» (Lie, J-A. S. m.fl.. 2008)

Ordninger med komprimert arbeidstid innebærer lange arbeidsperioder, men de inneholder også lengre perioder med fri mellom arbeidsperiodene. En surveyundersøkelse om 14/21-rotasjon ved landanleggene Hammerfest LNG og Ormen Lange tydet på at helseproblemene var relativt små, og at helseplager som følge av arbeidssituasjonen nesten ikke forekom. Evalueringen viser til at den lange friperioden trolig også hadde en positiv effekt på ansattes helse. Flere forhold kan spille inn, blant annet strategisk svargivning (ansatte var interessert i å beholde ordningen) og utsilingseffekter (personer med helseproblemer vil ikke velge denne typen arbeid). Samtidig pekes det på at undersøkelser blant offshorearbeidere på rotasjonsordninger har vist noe større grad av helseplager relatert til arbeidssituasjonen. Denne gruppen har også større innslag av ansatte som har praktisert rotasjonsordninger med komprimert arbeidstid over lengre tid (Olberg 2010; Byrkjeland m.fl.l. 2006).

Den foreløpige evalueringen av Bergens forsøk med langturnus gir ikke grunnlag for å hevde at langturnus er helsefarlig (Bråthen & Moland 2011). Spørsmålet om arbeidstid og helse er viktig både for arbeidstakerne det gjelder, og for en god og etisk forvaltning av arbeidskraften. Helsespørsmålet er også viktig politisk, da det blir brukt av arbeidstakerorganisasjonene sentralt i vurderingen av om man vil støtte utprøvingen av nye arbeidstidsordninger.

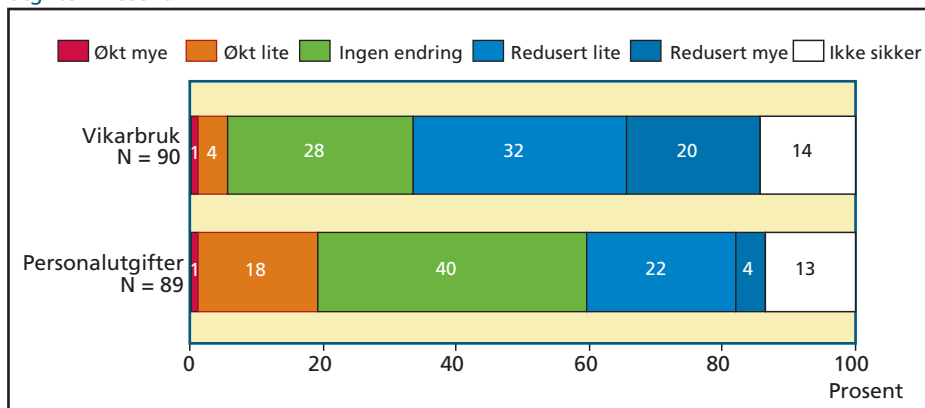
Effekt på vikarbruk og personalutgifter

Av figur 5.33 ser vi at litt over halvparten (52 prosent) mener at vikarbruken er redusert som følge av turnusene, mens 28 prosent mener det er ingen endring. Igjen er det grunn til å stusse på svarfordelingen og til å spørre om kommunene klarer å ta ut de gevinstene som de alternative arbeidstidsordningene som omtales i denne rapporten, faktisk har potensial til.

Ifølge Karmøy og Bergen som har lang erfaring med ulike langturnuser, er det knapt utgifter i det hele tatt til vikarer og ferieavvikling. Antall personer som må inn for å få en langturnus til å gå opp, er anslagsvis 30 prosent lavere enn dersom samme tjeneste skulle vært gjennomført med tradisjonell turnus. Tallene kan nok variere litt mellom de ulike fra langturnusen, men retningen er klar: Samtlige ordninger skal kunne bidra til å redusere vikarbruken og behovet for små stillinger.

Videre ser vi at om lag en femdel (19 prosent) mener at personalutgifter har økt som følge av denne turnusen, mens 40 prosent mener det ikke er noen endring i personalutgiftene. Cirka en firedel mener personalutgiftene er redusert.

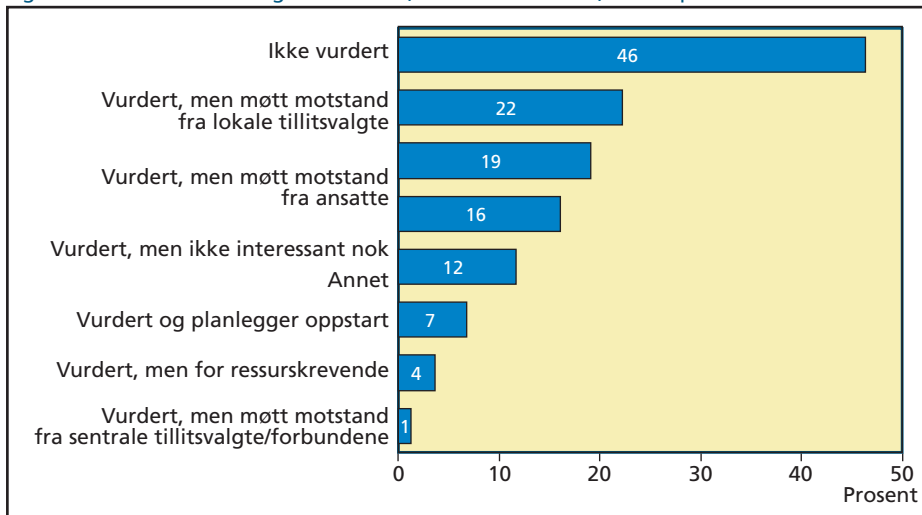
Figur 5.33 Effekten langturnustiltak (med fravik fra AML) har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.



Hvorfor er ikke forsøk med langturnuser som krever fravik fra AML, prøvd ut?

Informantene som svarte at de ikke hadde forsøkt turnuser med lange vakter som krever fravik fra AML, fikk spørsmålet om hvorfor de ikke hadde forsøkt dette. Svarfordelingen ser vi av figur 5.34.

Figur 5.34 Grunner til at langturnustiltak (med fravik fra AML) ikke er prøvd ut. N = 162. Prosent.



Det desidert hyppigste svaralternativet er at dette er noe kommunen ikke har vurdert, etterfulgt av «vurdert, men møtt motstand fra lokale tillitsvalgte» og «vurdert, men møtt motstand fra ansatte». Videre har en del krysset av for at de har vurdert det, men ikke funnet det interessant nok. Et interessant funn er at den minst benyttede forklaringen er at man har møtt motstand fra sentrale tillitsvalgte / forbundene. Det indikerer at svært få av disse har kommet så langt i planleggingen av langturnus at det har vært aktuelt å innhente synspunkter fra de sentrale tillitsvalgte, alternativt har planer strandet av helt andre grunner enn negative tillitsvalgte.

5.8 Lange vakter som ikke krever fravik fra AML

Arbeidsmiljøloven åpner for gjennomsnittsberegning arbeidstid. Dette innebærer at man i perioder kan jobbe mer enn grensen for alminnelig arbeidstid, mot tilsvarende mindre i andre perioder. I gjennomsnitt skal ikke arbeidstiden overstige lovens grenser. Slike avvik krever avtaler på ulike nivåer. Arbeidsgiver og arbeidstaker kan inngå avtale

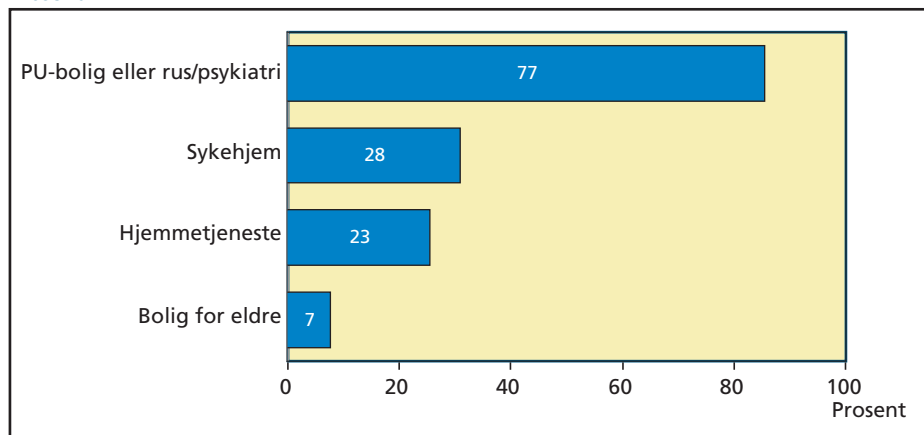
om at arbeidstiden fordeles slik at man kan jobbe ni timer i løpet av 24 timer, eller 48 timer i løpet av sju dager. Arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale kan inngå avtale om at arbeidstiden fordeles slik at man kan jobbe ti timer i løpet av 24 timer eller 54 timer i løpet av en uke⁵¹ (AML § 10-5). Arbeidstilsynet kan også samtykke til gjennomsnittsberegning som ikke overstiger 13 timer i løpet av 24 timer og 48 timer i løpet av sju dager.

Slike turnuser har en del til felles med langvaktene som er beskrevet under avsnittet om turnuser med lange vakter som krever fravik fra AML. Dette innebærer at arbeidstiden blir konsentrert i lange vakter over en viss periode, etterfulgt av en lengre friperiode. Den store forskjellen er at disse turnusene er lagt opp på en slik måte at det ikke er nødvendig med fravik fra arbeidsmiljøloven.

Utprøving

En tredel av de spurte kommunene oppgir å ha forsøkt turnuser med lange vakter, men som ikke krever å fravike fra AML. Figur 5.35 viser at det er i PU-bolig eller innenfor rus/psykiatri at desidert flest har prøvd ut slike turnusordninger. En del har også forsøkt dette på sykehjem og innenfor hjemmetjenesten.

Figur 5.35 Tjenesteområder der langturnustiltak (uten fravik fra AML) er prøvd ut. N = 86. Prosent.

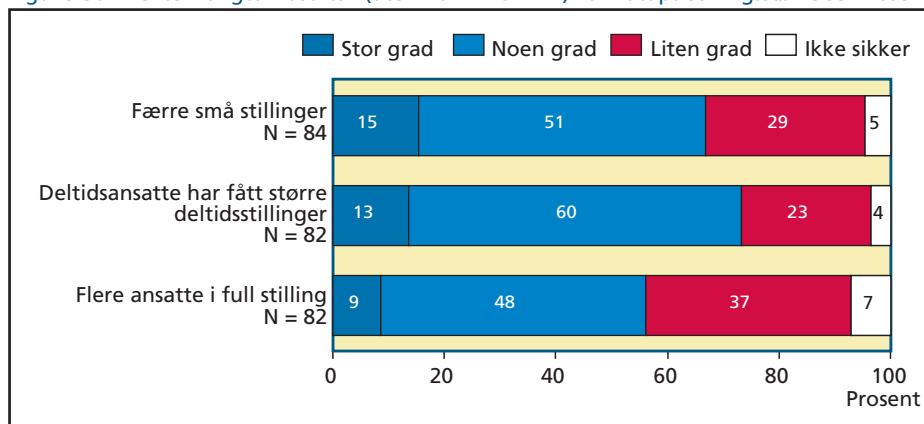


⁵¹ Kan gjøres gjeldende for *alle* ansatte dersom et flertall er bundet.

Effekter på stillingsstørrelse (av langvakter uten behov for å fravike fra AML)

To tredeler av informantene som har forsøkt turnuser med lange vakter som ikke krever fravik fra AML, mener dette tiltaket i stor eller noen grad har ført til færre små stillinger. Litt under 30 prosent mener derimot at slike vakter i liten grad har medvirket til færre små stillinger. Nesten tre firedeler mener tiltaket i stor eller noen grad har ført til at deltidsansatte har fått større deltidsstillinger, mens en firedel har svart i «liten grad». Litt under 60 prosent mener at slike vakter enten i stor eller noen grad har ført til flere ansatte i full stilling, mens cirka 40 prosent har oppgitt i «liten grad».

Figur 5.36 Effekten langturnustiltak (uten fravik fra AML) har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.

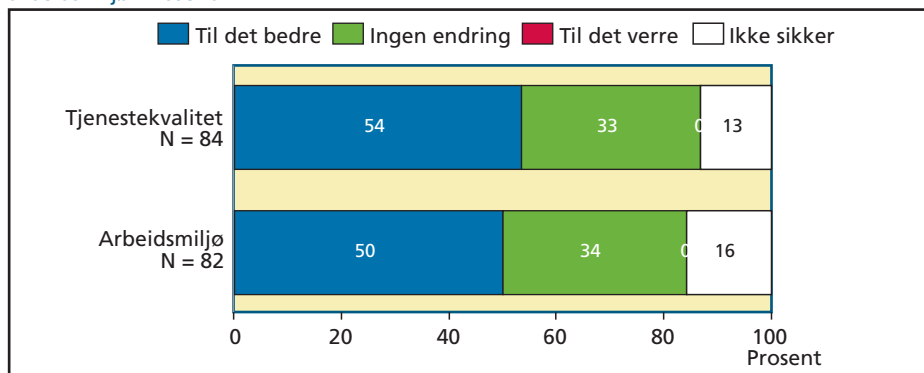


Kommuner med gjennomsnittlig stillingsprosent som ligger høyere enn 75, skiller seg ut ved at de vesentlig oftere enn andre kommuner har prøvd ut ulike langturnuser uten behov for fravik. Kommuner med lavest stillingsprosent har prøvd ut slike tiltak en tredel så ofte.

Effekter på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Av figur 5.37 ser vi at litt over halvparten (54 prosent) oppgir at tjenestekvaliteten har endret seg til det bedre, 33 prosent mener at det ikke har skjedd en endring, mens 13 prosent har oppgitt ikke å være sikre. Videre ser vi at 50 prosent mener arbeidsmiljøet har blitt noe bedre, 34 prosent mener det ikke har vært noen endring, mens 16 prosent har oppgitt ikke å være sikre.

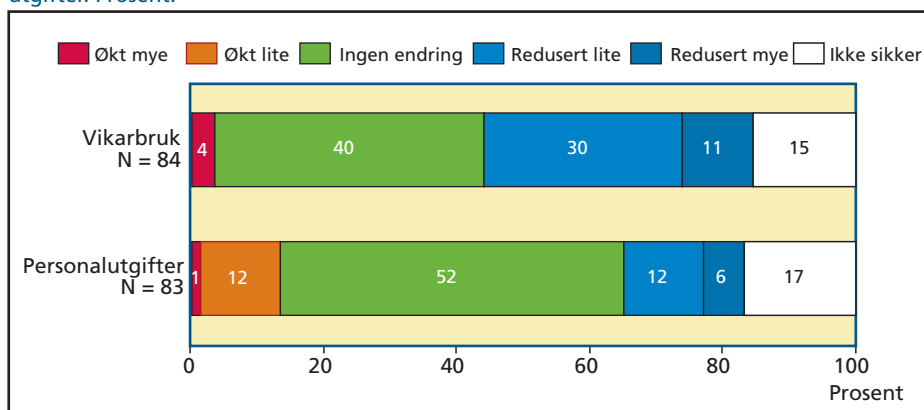
Figur 5.37 Effekten langturnustiltak (uten fravik fra AML) har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.



Effekter på vikarbruk og personalutgifter

Litt over 40 prosent av informantene mener vikarbruken har blitt redusert som følge av lange vakter som ikke krever fravik fra AML. Omtrent samme andel mener at det ikke har vært noen endringer, mens 4 prosent mener vikarbruken har økt. 15 prosent har svart ikke sikker. Når det gjelder endringer i personalutgifter, mener litt under 30 prosent at disse er redusert, cirka halvparten av informantene har oppgitt at det ikke har vært noen endring, mens 13 prosent mener det har vært en økning. 17 prosent har svart at de ikke er sikre på hvilken påvirkning slike vakter har hatt på personalutgiftene.

Figur 5.38 Effekten langturnustiltak (uten fravik fra AML) har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.

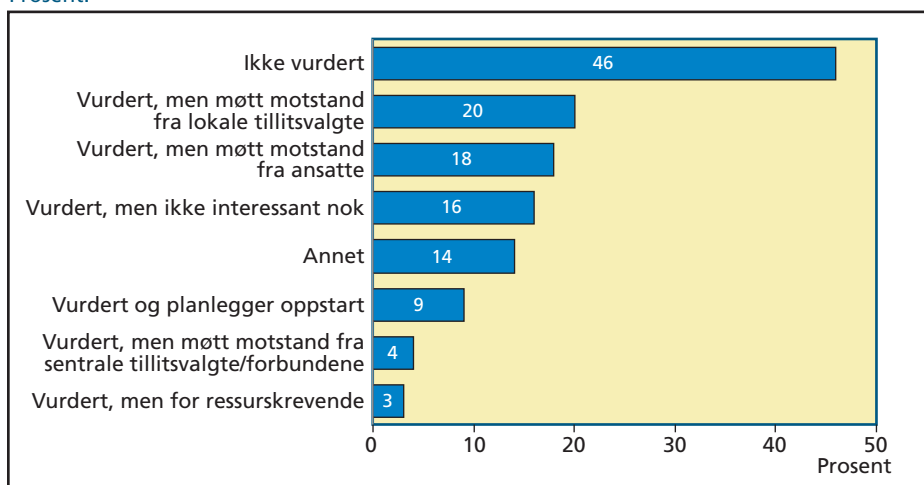


Hvorfor er ikke langturnustiltak som ikke trenger fravik fra AML, prøvd ut?

Av de kommunene som ikke hadde prøvd ut turnuser med slike vakter, var den desidert hyppigste begrunnelsen for dette at de rett og slett ikke hadde vurdert tiltaket, etterfulgt av at de hadde møtt motstand fra lokale tillitsvalgte og ansatte. En del mente også at tiltaket var vurdert, men ikke funnet tilstrekkelig interessant. Det er også en del som har prøvd ut slike turnuser og valgt å gå tilbake til gamle ordninger, slik denne lederen sier:

Det har vært prøvd ut langturnus i helg i bolig for utviklingshemmede, men de ansatte opplevde dette som en økt belastning og valgte å gå tilbake til ordinær turnus.

Figur 5.39 Grunner til at langturnustiltak (uten behov for fravik) ikke er prøvd ut. N = 168. Prosent.



5.9 Bunden og ubunden tid / vikarpool

Mange av arbeidstidsordningene er lagt opp slik at den ansatte utfører én andel av den avtalte arbeidstiden innenfor et bestemt turnussystem. Dette er såkalt bunden tid. Den øvrige andelen utføres etter behov, nærmest som vikar. Dette er såkalt ubunden tid. 3 + 3-turnusen må suppleres med 15 til 18 dager for å utgjøre et helt dagsverk.

Begrepet vikarpool brukes om to litt forskjellige innretninger. I den ene betydningen er en vikarpool en intern bemanningsenhet der arbeidstakeren enten er ansatt på hel- eller deltid. Her kan man ha ansatte som kun jobber i vikarpoolen og derfor er å anse som et slags brannkorps som kan settes inn ved behov (Moland 2007; Moland & Andersen 2007). De som jobber her, skiller seg fra de tidligere «løse ekstravaktene» (Moland 1994) ved at de har skriftlig ansettelseskontrakt og en fast stillingsprosent.

Disse vikarpoolene kan derfor befinne seg innenfor to yttergrenser. I den ene enden finner man ufaglærte og løst tilknyttede ekstravakter som ringes til fra en ekstravakt-sentral på bestilling fra tjenesteledere. I den andre enden finner man en håndfull av kommunens mest erfarne og kompetente medarbeidere i hele og faste stillinger som rykker ut etter behov.

De senere årene har vikarpoolbegrepet blitt påvirket av kjennskapet til begreper som «ubunden tid» og «fleksibel del» av arbeidstiden. Her dreier det seg gjerne om ordninger der den ansatte har en avtalt stillingsstørrelse som er større enn fast arbeidstid. Dette innebærer at man kun går i fast turnus for deler av stillingen. Arbeidet utover denne delen utføres via vikarpoolen ved ledige vakter, for eksempel i forbindelse med ferie, sykdom eller annet. Båtsfjord og Tinn kommuner er eksempler på kommuner som opererer med bunden og ubunden tid for ansatte som uten den ubundne tiden ville ha hatt en lavere stillingsprosent. De kaller det en ordning med fast vikar. Det vil si at den ansatte jobber fast i en del av stillingen og er fast vikar i en annen del av stillingen. Den faste vikardelen kan da sies å inngå i eller utgjøre en vikarpool. Dette er beskrevet i Moland og Andersen (2007).

Slik vikarpoolbegrepet brukes i denne andre betydningen, hører det strengt tatt hjemme i avsnitt 5.4 Fleksi-turnus. Time kommune har innført en ordning med bunden og ubunden tid som ligger under den siste betydningen av vikarpool. Ordningen innebærer for eksempel at 85 prosent av stillingen er fastlagt i turnus, mens 15 prosent av vaktene er «ubunden tid» som blir fordelt etter behov. Dette er primært en ordning for å kunne tilby større stillinger til dem som ønsker det. Noen av midlene som er satt av til vikarbruk, kan brukes til å lage faste stillinger med ubunden tid. Flere vi intervjuet, hevdet at ansatte er fornøye med denne ordningen. De tillitsvalgte var likevel klare på at det er viktig at det skal ligge noen forutsetninger til grunn for denne ordningen. Det skal blant annet være bestemt hvor mange vakter som skal være kveld, helg osv.

Utprøving

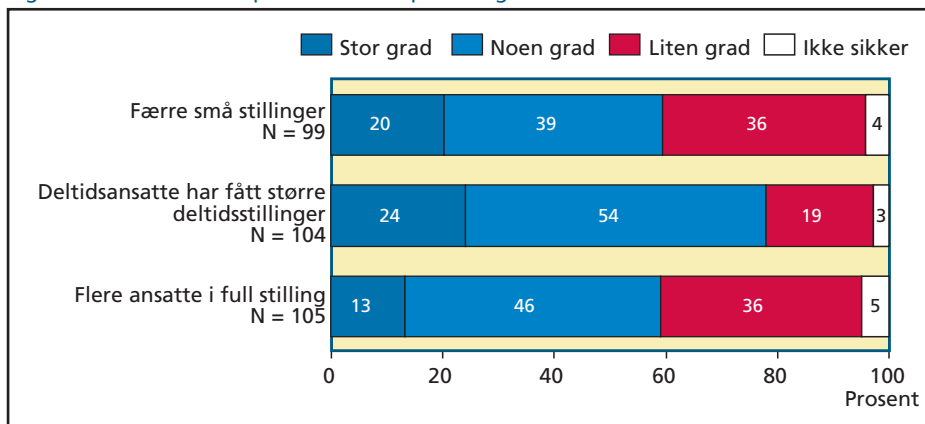
Litt over 40 prosent av kommunene har prøvd ut en eller annen form for vikarpool. De minste kommunene (færre enn 5000 innbyggere) har i mindre grad enn de større prøvd ut slike ordninger.

Effekter på stillingsstørrelse

Av figur 5.40 ser vi at om lag 60 prosent mener ordningen med vikarpool i stor eller noen grad har ført til færre små stillinger, mens 36 prosent oppgir i liten grad. En del flere (78 prosent) mener at tiltaket i stor eller noen grad har ført til at deltidsansatte har fått større deltidsstillinger, mens cirka 20 prosent har oppgitt i liten grad på dette spørsmålet. Videre ser vi av figur 5.40 at cirka 60 prosent av kommunene har oppgitt

i stor eller noen grad at flere ansatte har fått full stilling, mens 36 prosent har oppgitt i liten grad.

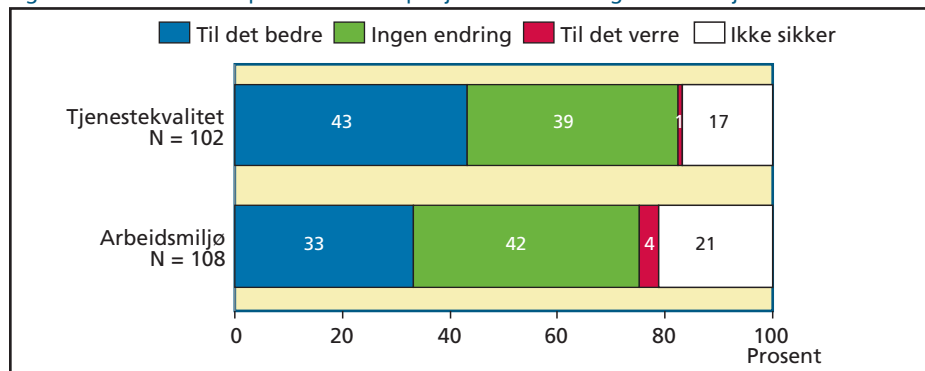
Figur 5.40 Effekten vikarpooler har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.



Effekter på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Hva tjenestekvalitet angår, oppgir 43 prosent at denne har endret seg til det bedre som følge av ordningen med vikarpool, mens 39 prosent mener at det ikke har skjedd noen endring. Videre ser vi at en tredel mener arbeidsmiljøet har blitt noe bedre, mens 42 prosent oppgir at det ikke har blitt noen endring. 21 prosent har svart at de ikke er sikre.

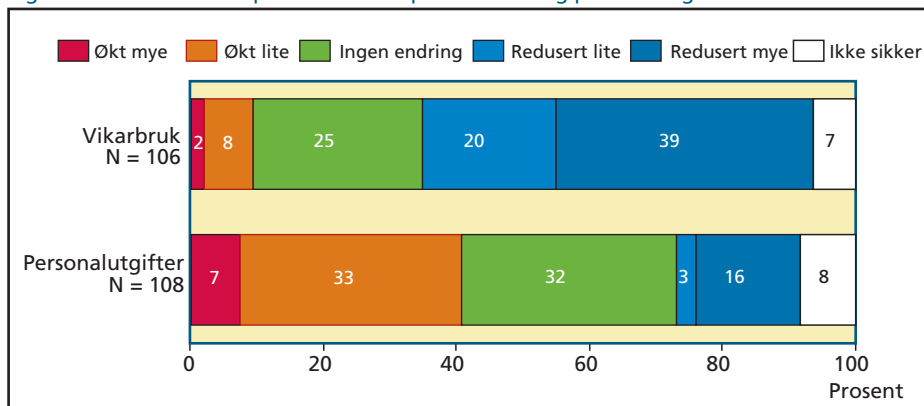
Figur 5.41 Effekter vikarpooler har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.



Effekter på vikarbruk og personalutgifter

Figur 5.42 viser at cirka 60 prosent oppgir at vikarbruken har gått ned som følge av at man har prøvd ut ordningen med vikarpool, en firedel har ikke opplevd noen endring.

Figur 5.42 Effekten vikarpooler har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.



Når det gjelder personalutgifter, ser vi at 40 prosent mener dette har økt som følge av ordningen med vikarpool, om lag en tredel rapporterer om ingen endring, mens 19 prosent oppgir å ha redusert personalutgiftene. De fleste informantene vi snakket med, synes vikarpool var et godt tiltak, men en av de hovedtillitsvalgte var opptatt av at det måtte være klare forutsetninger for hvilke vakter de ansatte ble tildelt gjennom poolen:

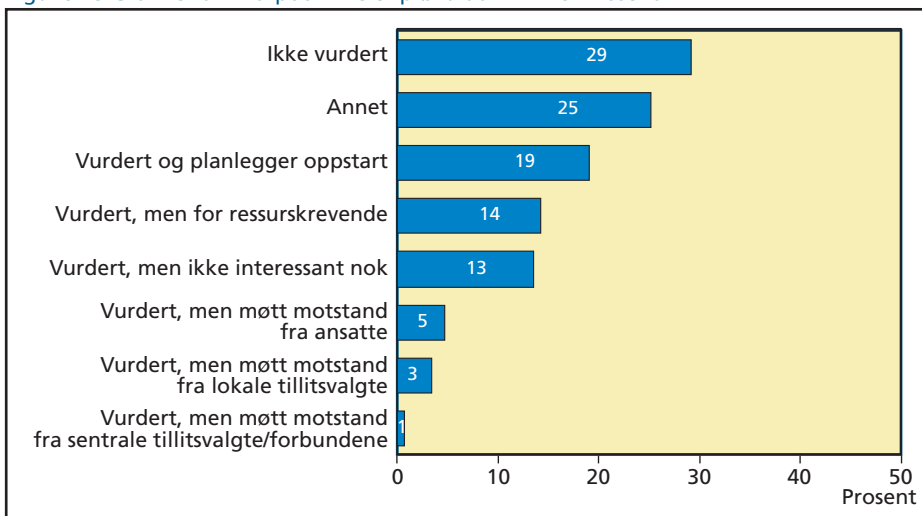
Vi synes dette er greit, siden det fører til større stillinger. Det er den muligheten som ofte er der. Men det skal ligge forutsetninger i bunn: Det skal være bestemt hvor mange vakter som skal være kveld, helg osv. Dette skal ligge fast. Det skal ikke være sånn at man bare skal ta ulempene. Men jeg tror kanskje ikke det har vært god nok informasjon om dette [hos oss]. Hva det ligger egentlig i dette. Premissene burde vært klarere.

Hvorfor er ikke tiltak med vikarpool prøvd ut?

Mange av kommunene som ikke har prøvd ut vikarpool, oppgir at de rett og slett ikke har vurdert dette tiltaket. En del andre viser til at de planlegger å starte opp et slikt tiltak, mens andre viser til andre grunner for hvorfor de ikke har forsøkt det.

Den hyppigst oppgitte grunnen for ikke å ha prøvd ut vikarpool er at tiltaket er vurdert, men ikke funnet interessant nok, etterfulgt av at dette oppfattes for ressurskrevende, og at kommunen har møtt motstand fra ansatte og lokale tillitsvalgte (figur 5.43). Flere har også oppgitt at de planlegger å starte opp tiltaket, andre oppgir at de ikke har vurdert dette ennå, mens noen peker på at slike tiltak er ressurskrevende.

Figur 5.43 Grunner til vikarpool ikke er prøvd ut. N = 149. Prosent.



5.10 Permanent arbeid på flere tjenestesteder (kombistillinger)

Bemanning på tvers av avdelinger og arbeidsområder ble lansert på 1990-tallet som en mulighet for å gi ansatte større stillinger dersom dette ikke lot seg gjøre innenfor én avdeling (Moland & Gautun 2002). Dette er en måte å benytte de ansattes ressurser mer fleksibelt ved å øke den ansattes oppgavebredde. Kjente kombinasjoner dreier seg blant annet om jobb i boliger for psykisk utviklingshemmede og i hjemmebaserte tjenester for eldre (økt brukerbredde) (Moland & Holmli 2002). Men også en kombinasjon av arbeid på skole, barnehage og SFO er kjent (økt oppgavebredde). Slikt kombinasjonsarbeid, enkelte steder kalt «kombistillinger», kan være stimulerende for den enkelte arbeidstaker, men stiller store krav til organisasjonen med hensyn til lederkompetanse, opplæring og tilrettelegging.⁵²

En organisering av arbeid som innebærer at de ansatte jobber flere steder og/eller har oppgaver som tilligger ulike stillinger, er beskrevet med ulike begreper. Vi har tidligere brukt begreper som stor brukerbredde der ansatte jobber med ulike brukergrupper, og stor oppgavebredde der ansatte jobber med flere oppgaver enn det som vanligvis tilligger en stilling (Moland & Gautun 2002). Lørenskog kommune, som inngår i denne undersøkelsen, bruker betegnelsen kombistilling. I en reportasje om Elverum

⁵² Dette er utførlig beskrevet med Kringlebotn skole som eksempel i Moland og Andersen (2007).

kommune⁵³ bruker de begrepet flåtefagarbeider, og her inngår dette som et virkemiddel for å etablere større stillinger:

Så langt har Moen sykehjem fått fire «flåtefagarbeidere» som «flyter oppå» på tvers av avdelingene. Det samme gjør to stillinger i hjemmebasert omsorg.

Innen pleie- og omsorgstjenestene er det mange oppgaver som forutsetter en bestemt utdanning. Det er derfor formelle grenser knyttet til hvilke oppgaver den enkelte ansatte kan utføre. Av ressurs hensyn er det også mange oppgaver en høyt utdannet bør la være å utføre. Mellom de mest opplagte ytterpunktene er det mange oppgaver som kun kan utføres av ansatte med ulik utdanning og i ulike stillinger. Måten disse oppgavene fordeles på, kan gi opphav til større stillinger, et bedre arbeidsmiljø og en mer rasjonell ressursbruk. Men de samme oppgavene kan også gi opphav til profesjonsuenigheter og dårlig arbeidsmiljø.

Utføring av flere oppgaver enn det som i utgangspunktet tilligger en stilling, har lenge vært praktisert uten at det har vært et målrettet tiltak for å skape større stillinger. Det har gjerne vært begrunnet i rasjonell tidsbruk i hjemmetjenestene eller som løsning på ressursproblemer i helgene. Det kan være sykepleiere på hjemmebesøk som utfører en hjemmehjelperoppgave, eller hjelpepleiere som i helgene utfører sykepleieroppgaver. Det siste har ofte bidratt til et dårlig arbeidsmiljø. (Moland & Gautun 2002; Moland 1999, 2005; Moland & Andersen 2007).

En av kommunene i undersøkelsen er blant flere kommuner som har prøvd ut tiltak der de ansatte jobber fast ved flere avdelinger. De har hatt suksess i barne- og oppvekstsektoren, men ikke lyktes like godt i pleie- og omsorgssektoren: «Stedbundne ansatte vil ikke jobbe på tvers» (leder). Derimot har samme kommune hatt suksess i den andre sektoren. Grepet de der gjorde, var at ledelsen tydelig understreket at de nyansatte var ansatt på flere avdelinger. Dette skjedde som ledd i en rekruttering av 20 skoleassistenter i fulle stillinger våren 2011 der flere avdelingsledere samarbeidet om ansettelsen. Uten dette grepet ville de ikke kunne ha tilbudt så mange heltidsstillinger.

En annen kommune har en ordning der ansatte er vikarer for hverandre på tvers av avdelinger. Kommunen understreker at dette har de klart fordi budsjettene ses i sammenheng og lederne kommuniserer godt.

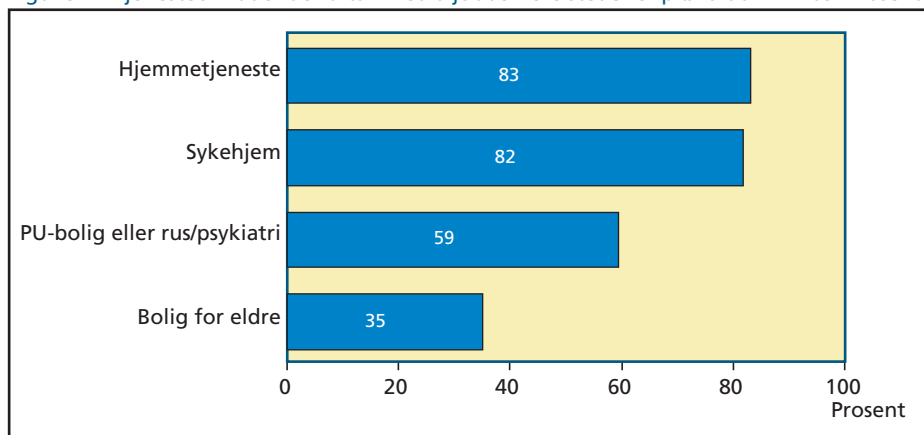
Utprøving

Om lag to tredeler (63 prosent) av kommunene har prøvd ut tiltak der ansatte jobber permanent på flere tjenestesteder (figur 5.1). Av figur 5.44 ser vi at de fleste kommunene har prøvd ut dette tiltaket innenfor hjemmetjenesten (83 prosent) og på sykehjem

⁵³ <http://www.frifagbevegelse.no/nyhetsbrev/article5963699.ece>

(82 prosent), men også innenfor boliger for psykisk utviklingshemmede eller rus/psykiatri (59 prosent) samt i boliger for eldre er dette forsøkt (35 prosent).

Figur 5.44 Tjenesteområder der tiltak med å jobbe flere steder er prøvd ut. N = 165. Prosent.



Flere av våre informanter hadde noen betraktninger om slike kombinasjonsløsninger, følgende sitater er hentet fra intervjuene:

Eg representerer ein liten kommune. Det å ha store stillingar og integrert arbeid mellom heimesjukepleie og institusjon har verka positivt for rekruttering/fagmiljø og arbeidsmiljø (fritekst).

Jeg mener dette egner seg mer på sykehjem, for eksempel på somatisk avdeling. Innenfor boliger med psykisk utviklingshemmede er det jo sånn at mange av de brukerne har godt av så få ansatte så mulig (ansatt PU-bolig).

Jeg tror dette vil fungere de fleste steder, etter min oppfatning dreier dette seg om holdninger. Vår sektor har et kulturproblem, tror jeg. Vi dyrker motvilje mot omorganisering. Vi har lite kontakt mellom tjenestestedene. Folk takker heller nei til større stilling enn å jobbe to steder (leder).

Dårlig løsning å ha stilling to steder. Gir problemer ved høytidsturnuser og ferieavvikling (fritekstfelt i spørreundersøkelsen).

De som lettest kan jobbe på tvers, er de uten utdanning. De kan være flere steder. Desto høyere utdanning du har, jo vanskeligere er [det]. Dette med å jobbe [på] tvers er ikke så lett, men man kan jo tenke at en vernepleier også kan jobbe på en skole med spesialundervisning og en hjelpepleier kan jobbe på SFO. Det er mulig innenfor et kommunalområde. Etter hvert som organisasjonen spisser seg, blir det vanskelig (leder).

Det er helgene som er hovedproblemet. Men det er også et problem at ansatte ikke vil bytte avdeling for å få større stilling. Da tenker vi at lysten til å få 100 prosent stilling ikke er stor nok. Ansatte selv må bli mer fleksible i forhold til hvor de jobber (fritekst).

Flere tillitsvalgte vi snakket med, fortalte om rent praktiske problemer knyttet til det å jobbe på flere steder. Det ble fremholdt at dette var relativt små problemer, men at de likevel utgjorde klare hindringer. Følgende passasje kan tjene som eksempel på dette:

Først og fremst må det være vilje hos de ansatte til å jobbe på to steder. Den er ikke alltid til stede. Arbeidstakerne har et eierforhold til det stedet man jobber, brukerne og så videre, men med god ledelse og tilrettelegging skal dette være mulig. Men dette dreier seg også om økonomi. Dersom jeg jobber i SFO og vil være i omsorg, må jeg bytte arbeidstidsordning, jeg må bytte fra 37,5 timer til 35 timer i uka. Dette fordi jeg går i turnus. Selv om man bare går én vakt, skal man ha F1-dag⁵⁴. Da må SFO-lederen lære seg turnus. Hvem skal betale den, da? Det må jo inn en vikar for den dagen jeg skal ha fri, samt de to timene per uke jeg jobber mindre. Hvem skal ta kostnaden, oppvekst- eller omsorgssjefen? Vi mener det er hele kommunen. De må tenke sånn! (hovedtillitsvalgt).

Flere av informantene i spørreundersøkelsen var inne på noe av det samme og skrev følgende i fritekstfeltet:

For å løse deltidspromatikkken må en se for eksempel en kommune som en arbeidsgiver og tilrettelegge / være villig til at ansatte jobber på tvers av enheter, kombinere dagarbeidsstillinger med turnusstillinger.

Pleie og omsorg hos oss har i ein periode prøvd ut ei kombiløysing på turnus. Eit viktig punkt her er dei ulike fagforeiningane og deira syn / innstilling til dette.

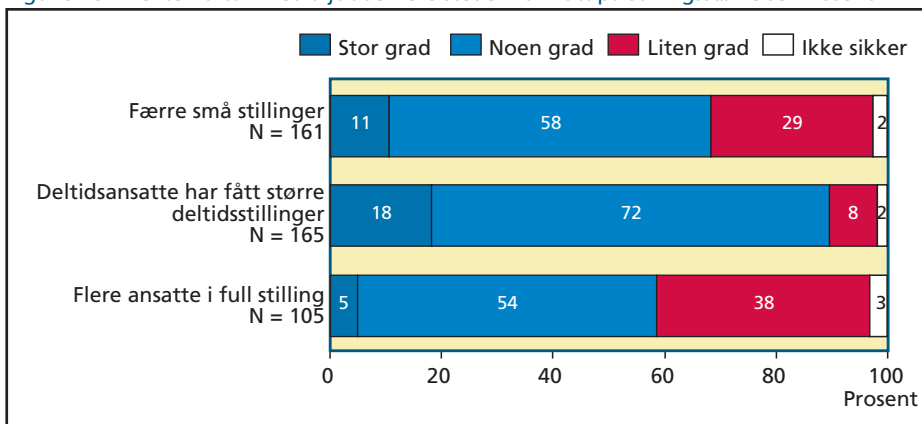
I noen grad har hjemmehjelpere og renholdere jobbet helgene i pleien. Det har gitt større stillingsstørrelser, men ikke i tilstrekkelig stor grad. Helgebemanningen er et veldig vanskelig problem.

Effekt på stillingsstørrelser

Med tanke på hvilken effekt slikt arbeid har på reduksjon av små stillinger, oppgir henholdsvis 11 og 58 prosent at dette i stor og noen grad har ført til færre små stillinger (figur 5.45). Nesten alle (18 og 72 prosent) mener at tiltaket har ført til at deltidansatte har fått større deltidstillinger. Litt over halvparten mener at det har bidratt til større deltidstillinger (5 og 54 prosent).

⁵⁴ F1-dag er erstatningsfridag for den dagen man jobber helg.

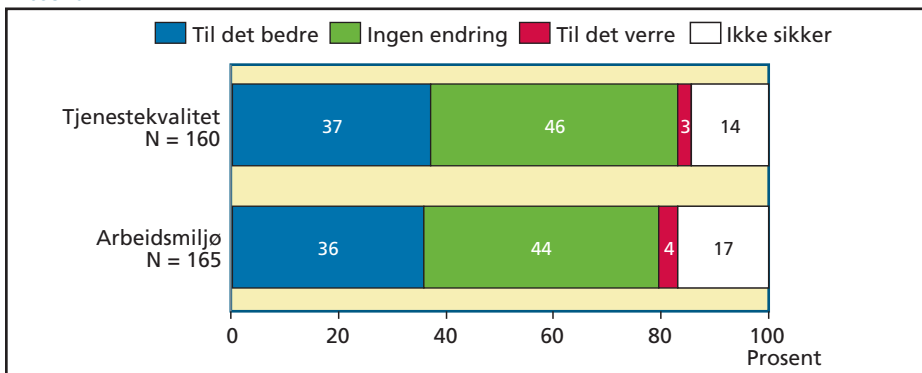
Figur 5.45 Effekten tiltak med å jobbe flere steder har hatt på stillingsstørrelse. Prosent.



Effekt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Av figur 5.46 ser vi at om lag 35 prosent av kommunene mener tjenestekvaliteten og arbeidsmiljøet har endret seg til det bedre som følge av at det har blitt prøvd ut tiltak der ansatte jobber permanent på flere tjenestesteder. Cirka 45 prosent mener at det ikke har vært noen endring.

Figur 5.46 Effekten tiltak med å jobbe flere steder har hatt på tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. Prosent.

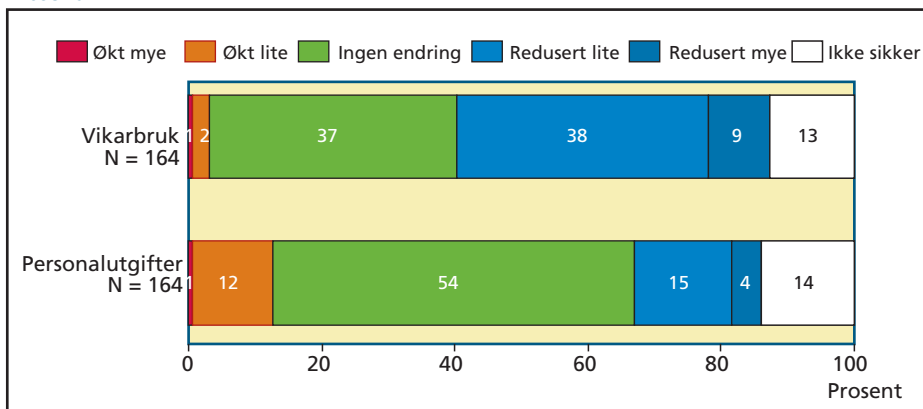


Effekt på vikarbruk og kostnader

Figur 5.47 viser at litt under 50 prosent av kommunene som har forsøkt tiltak der ansatte jobber permanent på flere tjenestesteder, mener vikarbruk har blitt redusert som følge av tiltaket. 37 prosent mener det ikke har ført til endringer.

En femdel (19 prosent) mener personalutgiftene er redusert, mens noen færre, 13 prosent, mener de har økt. Litt over halvparten (54 prosent) mener tiltaket ikke har ført til noen endringer.

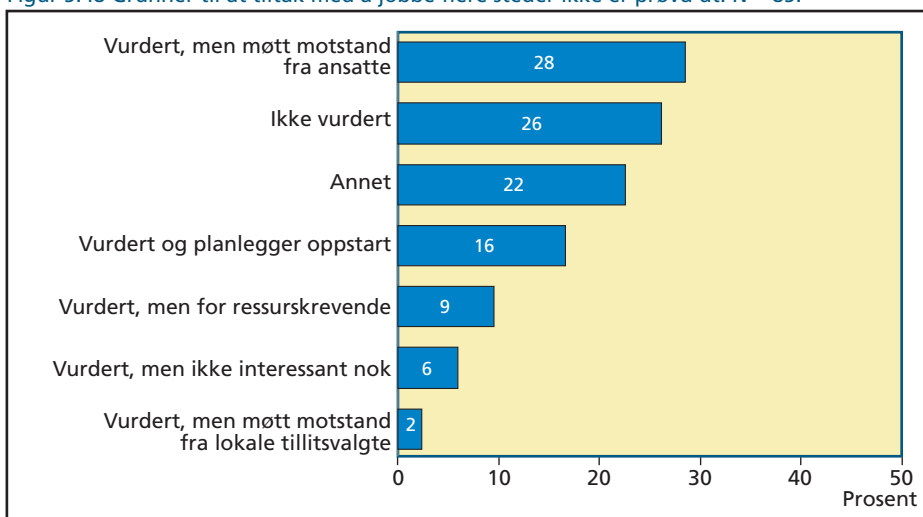
Figur 5.47 Effekten tiltak med å jobbe flere steder har hatt på vikarbruk og personalutgifter. Prosent.



Hvorfor er ikke tiltak med å jobbe flere steder prøvd ut?

Informantene som oppgav at deres kommune ikke hadde prøvd ut tiltak der ansatte jobber permanent på flere tjenestesteder, fikk spørsmål om hvorfor det var slik. Av figur 5.48 ser vi at det hyppigst oppgitte svaret er at kommunen har møtt motstand fra ansatte, etterfulgt av «ikke vurdert», «annet» samt at tiltaket er vurdert, og at oppstart vurderes. Det at en del ansatte ikke ønsker å jobbe flere steder er i overensstemmelse med tidligere undersøkelser. Moland (2008) fant at flere ansatte gjerne kunne jobbe med flere oppgaver for å få større stilling, men få ønsket å jobbe flere steder.

Figur 5.48 Grunner til at tiltak med å jobbe flere steder ikke er prøvd ut. N = 85.



5.11 Andre tiltak

I floraen av tiltak finnes det også tiltak som ikke inngikk i spørreundersøkelsen.

Skien kommunes «drømmeturnus»

Skien kommune har i forlengelse av forhandlingsturnus gjort forsøk på et sykehjem med en arbeidstidsordning som kalles «Drømmeturnus»⁵⁵. Skien har noe av den samme tilnærmingen som Hurum: at de ansatte skal være fornøyde med arbeidstiden, men er kommet kortere i utprøvingen. Drømmeturnus prøves ut ved én boenhet. Her kan ansatte så langt det er mulig, få jobbe på tidspunkter de velger selv, og arbeidsgiver tilstreber å gi de ansatte den stillingsstørrelsen de ønsker. De ansatte setter seg opp i en turnus som går over seks uker. De kan velge andre vakter den neste seksukersperioden. De ansatte på pilotenheten kan jobbe tradisjonell turnus, eller de kan velge alternative løsninger. For enkelte vil dette innebære planlagte, doble vakter og en ordning som må ha unntak fra arbeidsmiljøloven. Her prøves ut ulike langvaksordninger. De ulike arbeidstidsordningene har representert tekniske løsninger som har gjort det mulig å tilby flere ansatte ønsket stilling. Finansieringen skal etter planen skje ved omgjøring av variabel lønn og redusert innleie. Så langt har prosjektet vært en suksess blant de ansatte. Den lar seg ikke fullfinansiere ved omgjøring av lønnsmidler. Kommunen ønsker å videreføre pilotforsøket i andre enheter.

HR-rettede tiltak

Fafo har med jevne mellomrom gjennomført undersøkelser der ansatte som jobber deltid, blir spurt om hva som må til for at de skal være villige til å jobbe mer. Vil økt lønn, kompetanseutvikling, reduserte arbeidsbelastninger etc. gjøre det attraktivt å jobbe mer? (Moland & Egge 2000) For noen kommuner fører slike undersøkelser til en forbigående bevisstgjøring om deltidsproblematikken. For andre er det begynnelsen på lokale, resultatgivende utviklingsprosjekter. Det foreligger imidlertid ikke systematisk kunnskap om kommuner som har prøvd ut slike tiltak, og hvilke effekter disse i tilfelle har hatt.

Ganske mange ansatte, spesielt eldre, vil ikke jobbe mer uansett hva de tilbys (Moland & Egge 2000). En gruppe arbeidstakere vil ha fritid og selv styre når de eventuelt vil ta ekstravakter. En del av dem har allerede fått privilegier (mindre kveld og helg). Denne gruppen vil ikke forplikte seg til å jobbe mer frivillig. De må trolig utfordres på en sterkere måte, noe som innebærer en endring av den kommunale arbeidsgiverpolitikken i retning av at arbeidsgiver ikke lar de ansatte diktere stillingsstørrelsen.

⁵⁵ <http://www.ks.no/PageFiles/18410/Skien%20dr%C3%B8mmeturnus.pdf>

Måsøy kommune har tidligere hatt store rekrutteringsproblemer i helse- og omsorgs-sektoren. Kommunen hadde også et betydelig antall små stillinger. For å bøte på dette forsøkte kommunen ulike tiltakspakker rettet mot sykepleiere, blant annet gratis barnehage, betalt husleie de første seks månedene i kommunen og ekstra ferie. Disse tiltakene har hatt beskjedne resultater og kun kommet et mindretall av de ansatte til gode.

Kristiansand kommune: fra deltid til heltid etter vedtak

Kristiansand var lenge blant de kommunene som hadde flest små stillinger i pleie- og omsorgssektoren. I 2007 startet kommunen det såkalte Heltidsprosjektet der 145 deltidsansatte⁵⁶ fikk fulle stillinger. Dette førte til at hver ansatt i gjennomsnitt økte sin stilling med 35 prosent. Dette er isolert sett et pent tall for utnyttelse av deltidsreserven. Men samtidig økte både lønnskostnadene og sykefraværet. Heltidsprosjektet blir følgevaluert av Hallandvik og Olsen fra Universitetet i Agder, og de skrev en delrapport i 2008.

I 2010 hadde kommunen ifølge PAI-tallene 20 prosent av de ansatte i heltidsstilling. Gjennomsnittlig stillingsprosent var 61 prosent. Dette er svært lave tall til å være en kommune på Kristiansands størrelse (vedleggstabell 5).

Turnusstripping/kvalitetsforbedring av turnuser i Time kommune

Time kommune har jobbet en del med såkalt turnusstripping. Dette er en metode der oppsettet av vakter (ressursforbruket) i turnusplanen analyseres. Turnusplaner er en oversikt der man kan lese av hvem og hvor mange som er på jobb til enhver tid, vaktlengdene samt den enkeltes utdanningsbakgrunn. Ofte opereres det med flere ulike vaktlengder fordi man har brøkstillinger som er nødt til å «gå opp». I Time kommune opplevde man at det ikke ble brukt likt antall timer på dager som i utgangspunktet var like. Gjennom turnusstripping tas det derfor sikte på å standardisere ressursforbruket. Mer spesifikt dreier dette seg om å lage grafisk fremstilling av timeforbruket i turnusen, for deretter å sammenlikne bruken på tvers av dager/uker/måneder for å finne «ressurstopper og -bunner». Enkelte enheter rapporterer om bedre turnuser som følge av «kutting av topper og fylling av daler» gjennom denne metoden.

Bærum kommune: «Fra deltid til heltid»

Bærum kommune har prøvd ut svært mange tiltak, en del er allerede nevnt foran i kapitlet. Når Bærum likevel er plassert under kategorien «andre tiltak», er det fordi

⁵⁶ Totalt ønsket 478 av cirka 1200 deltidsansatte full stilling.

resultatene er kommet som følge av summen av tiltakene, og at de ulike, alternative arbeidstidsordningene har hatt liten betydning for det kommunen har oppnådd.

Siden oppstart har 183 medarbeidere i pleie- og omsorgstjenesten gått fra deltidansettelse til heltidsstilling (113 fagpersoner og 70 ufaglærte). Med dette har tjenesten fått 3,8 prosent flere heltidsårsverk og 4,8 prosent flere personer som jobber i heltidsstillinger. Dette er en uvanlig stor volumøkning på kort tid og ett av få eksempler på at et tiltak har hatt rekkevidde utenfor en begrenset pilotenhet.

Bredt spekter av virkemidler, men hovedsatsingen har skjedd innenfor tradisjonell turnus

Bærum kommune har faktisk gjennomført de fleste av sine forsøk innenfor rammen av tradisjonell turnus. 3 + 3-forsøkene har kun vært prøvd ut i småskala.

Det ble satt av 57 millioner kroner til dette formålet i perioden 2008–2011. Hovedprinsippet var at pengene skulle følge den ansatte i ett år, altså at tjenestestedet skulle bli subsidiert i en periode for å gi den ansatte full stilling. Når dette året var omme, måtte tjenestelederne finne løsninger innenfor eget budsjett, dette skulle blant annet gå til gjennom naturlig avgang. Det ble satt følgende vilkår for å være med i ordningen:

- Ansatte som skal øke sin stilling, må være villige til å påta seg pleieoppgaver.
- Ansatte som skal øke sin stilling, må være villige til å inngå i turnus.
- Stillingen økes først og fremst på eget tjenestested. Hvis det ikke er mulig, skal det vurderes å flytte til annet tjenestested eventuelt dele stillingen mellom to tjenestesteder.

Med bakgrunn i kartleggingen som ble gjennomført i forkant av prosjektet, ble antall heltidsstillinger i stor grad nådd. Kommunens ledelse hevder (som Måsøy) at man langt på vei har fjernet uønsket deltid – særlig blant faglærte.

5.12 Oppsummering

Vi har nå gått gjennom de ulike tiltakene og deres effekt på de ulike variablene. På de neste sidene er dette sammenfattet i fem figurer (figur 49a-e). Den første viser tiltakenes effekt på andelen ansatte i store stillinger, den andre viser tiltakenes effekt på andel ansatte i heltidsstillinger, den tredje viser tiltakenes effekt på tjenestekvalitet, den fjerde viser tiltakenes effekt på arbeidsmiljø, mens den femte viser tiltakenes effekt på vikarbruk. Hovedkonklusjonen er at tiltakene har positiv effekt på de ulike variablene, men at det varierer ganske mye fra tiltak til tiltak hvor stor effekten er. Noen ganger er det slik at ett tiltak har god effekt på flere variabler. Størst effekt oppnås når flere tiltak får virke samtidig.

Tiltakenes effekt på stillingsstørrelse

Alle tiltak bidrar til å øke stillingsstørrelsen, særlig disse: økt grunnbemanning (97 prosent), flere helger (92 prosent), jobbe permanent flere steder (figur 5.49a). Fleksiturnusene har som mål å tilfredsstille ansattes behov for å balansere jobb og privatliv. I beskrivelser av disse turnusene legges det stor vekt på de ansattes valgmuligheter. Økt stillingsstørrelse er i utgangspunktet ikke et mål, men det kan bli det dersom de involverte blir enige om det. Det er derfor ikke overraskende at fleksiturnusene utgjør den tiltaksgruppen som har minst effekt på stillingsstørrelse.

Tiltakenes effekt på andel heltidsstillinger

Samtlige tiltak bidrar til å øke andelen heltidsstillinger. Av figuren ser vi at dette særlig gjelder: økt grunnbemanning (70 prosent), 3+3-turnus (63 prosent), permanent arbeid på flere steder (59 prosent), samt ulike former for langturnus (figur 5.49b). Økt grunnbemanning er likevel det tiltaket flest mener bidrar til å øke andelen heltidsstillinger. Et slikt tiltak innebærer at aktuelle enheter tilføres flere stillingsressurser. Dette kan enten gjennomføres innenfor den eksisterende økonomiske rammen arbeidsgiverne har, ved at overtid- og vikarmidler omfordeles, eller ved at enheten tilføres ekstra midler.

Tiltakenes effekt på tjenestekvalitet

Tjenestekvalitet får i økende grad betydning for hvordan tjenestene legges opp. Tjenestekvaliteten blir enten bedre eller upåvirket av tiltakene. Størst positiv effekt på tjenestekvalitet har langturnuser og økt formalkompetanse og økt grunnbemanning. Deretter følger økt grunnbemanning. Blant tiltakene er kombistillinger og jobbing på tvers det som ifølge informantene våre gir minst effekt på tjenestekvalitet (figur 5.49c).

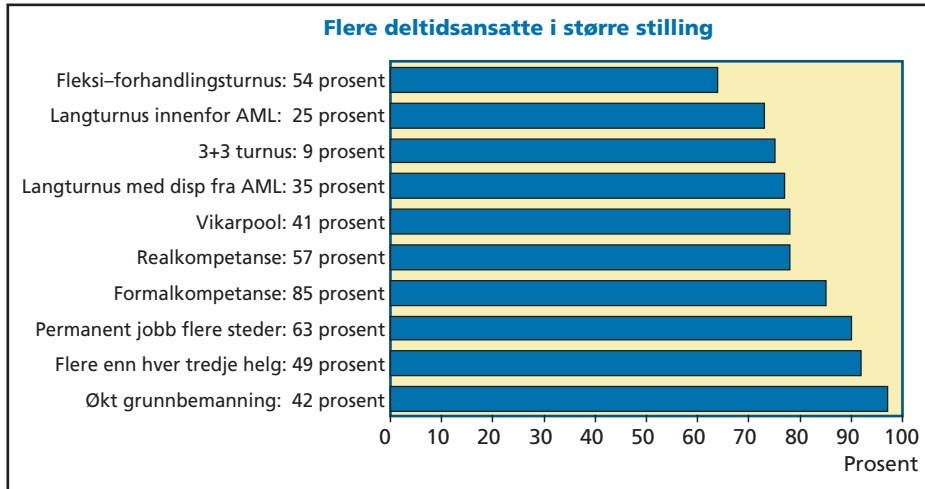
Tiltakenes effekt på arbeidsmiljø

Samtlige tiltak er mer positive enn negative for arbeidsmiljøet. I følge pleie- og omsorgsjefer som er med i undersøkelsen, har langturnusordninger, økt grunnbemanning og ulike fleksiturnuser størst effekt på arbeidsmiljøet. Jobbing oftere enn hver tredje helg anføres derimot sjelden som å ha effekt på arbeidsmiljøet (figur 5.49d).

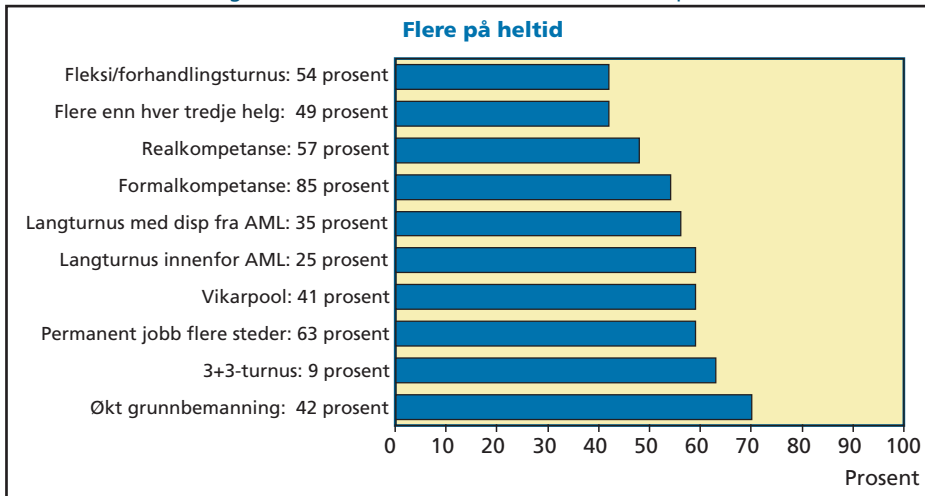
Tiltakenes effekt på vikarbruk

Samtlige tiltak bidrar mer til å redusere vikarbruk enn omvendt. Dette gjelder særlig vikarpool, fleksiturnuser, hyppigere helgejobbing, økt grunnbemanning og langturnuser (figur 5.49e). Satsing på formalkompetanse har god effekt på kvalitet, men liten effekt på vikarbruk. Dette er logisk i og med at det gjerne er ansatte med høy og midlere formalkompetanse som jobber i faste, store stillinger, og som har en turnus som fordrer vikarbruk. Dessuten gjennomføres de fleste kompetansetiltak uten å ha redusert vikarbruk i målsetningen.

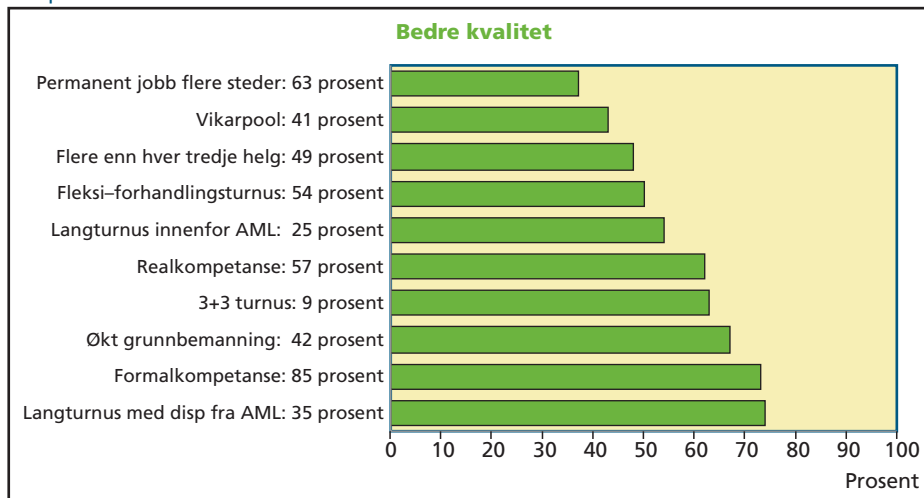
Figur 5.49a Effekten av ulike tiltak på stillingsstørrelse. Ulike tiltaks effekt på stillingsstørrelse. Søylene viser andel pleie- og omsorgssjefer som har svart at tiltaket har stor/ganske stor betydning. Prosenttallet bak hver variabel viser hvor mange ledere som har svart at deres kommune har prøvd ut hvert av tiltakene.



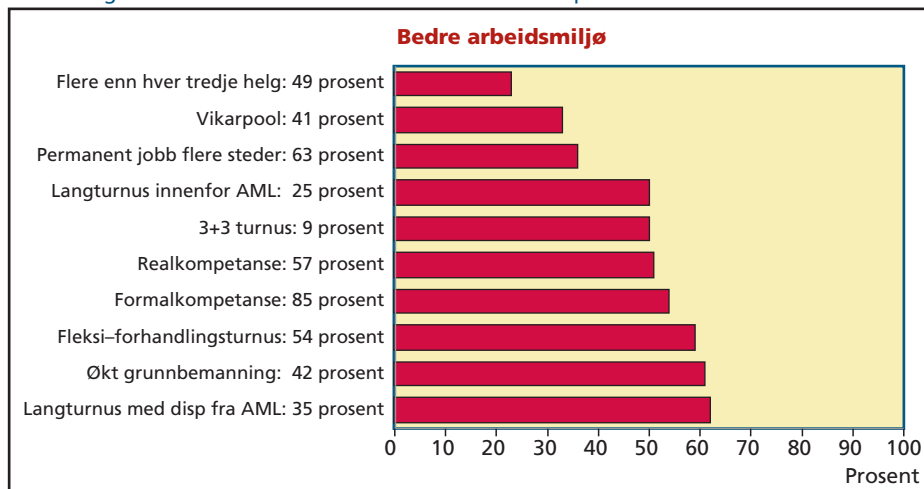
Figur 5.49b Effekten av ulike tiltak på andel heltidsstillinger. Søylene viser andel pleie- og omsorgssjefer som har svart at tiltaket har stor/ganske stor betydning. Prosenttallet bak hver variabel viser hvor mange ledere som har svart at deres kommune har prøvd ut hvert av tiltakene.



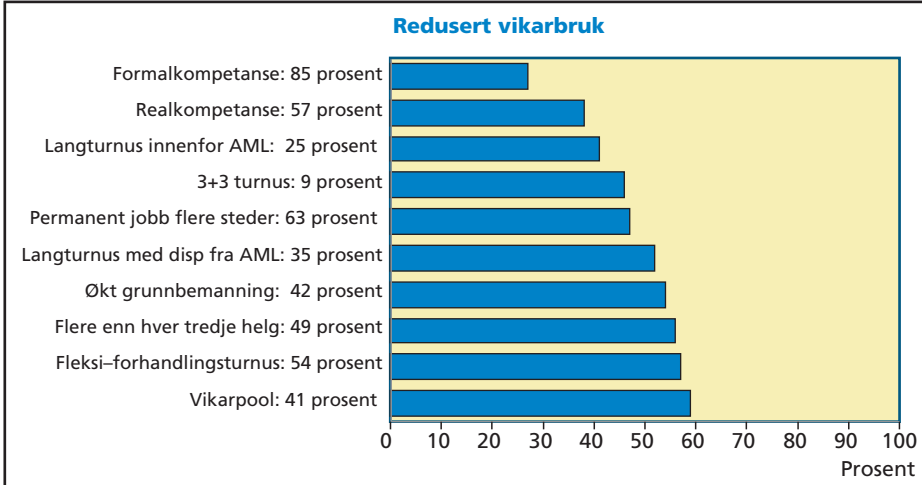
Figur 5.49c Effekten av ulike tiltak på tjenestekvalitet. Ulike tiltaks effekt på stillingsstørrelse. Søylene viser andel pleie- og omsorgssjefer som har svart at tiltaket har stor/ganske stor betydning. Prosenttallet bak hver variabel viser hvor mange ledere som har svart at deres kommune har prøvd ut hvert av tiltakene.



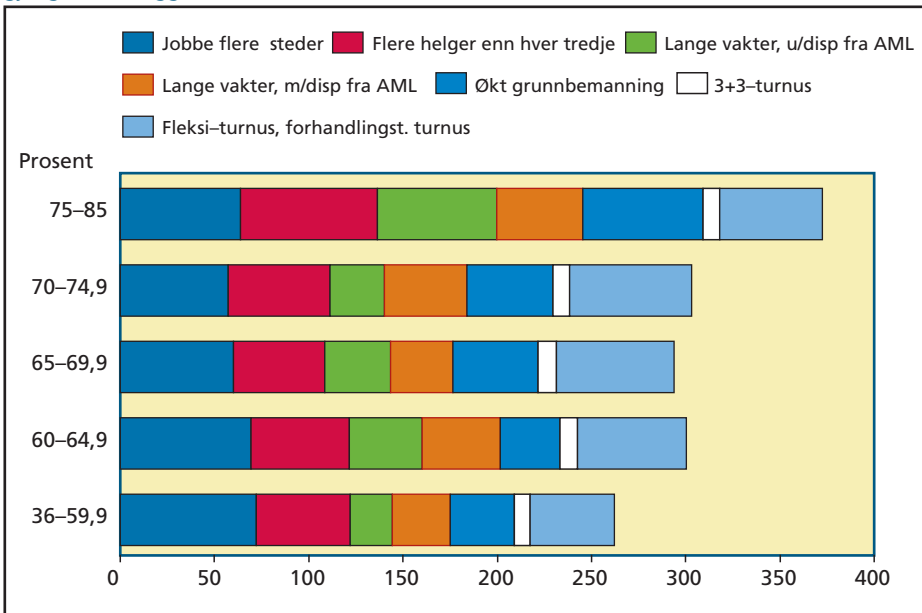
Figur 5.49d Effekten av ulike tiltak på arbeidsmiljø. Søylene viser andel pleie- og omsorgssjefer som har svart at tiltaket har stor/ganske stor betydning. Prosenttallet bak hver variabel viser hvor mange ledere som har svart at deres kommune har prøvd ut hvert av tiltakene.



Figur 5.49e Effekten av ulike tiltak på vikarbruk. Søylene viser andel pleie- og omsorgssjefer som har svart at tiltaket har stor/ganske stor betydning. Prosenttallet bak hver variabel viser hvor mange ledere som har svart at deres kommune har prøvd ut hvert av tiltakene



Figur 5.50 Hva gjør kommuner med henholdsvis lav og høy stillingsstørrelse? Betydning av fortrinnsrettsbestemmelsen og utprøving av ulike tiltak. Eksakte tall og flere variabler er gjengitt i vedleggstabell 9.



Kommuner med størst stillingsstørrelse har prøvd ut flest tiltak

I det følgende har vi delt kommunene inn etter hvor stor gjennomsnittlig stillingsprosent de ifølge PAI hadde i 2010. I figur 5.50 har vi gjengitt andelen kommuner innenfor hver gruppe som har gjennomført de ulike tiltakene. Figuren viser at kommuner med høyest stillingsstørrelse (over 75 prosent) også har gjennomført flest tiltak. Kommunene med lavest stillingsstørrelse (mindre enn 60 prosent) har gjennomført færrest tiltak. Kommunene som har flest ansatte i store stillinger, utmerker seg i tillegg i forhold til de andre ved at de oftere har prøvd ut tiltak med lange vakter, med økt helgearbeid og med økt grunnbemanning.

Fortrinnsrettsbestemmelsen

Fortrinnsrettsbestemmelsen har vært viktig for kommuner som har kommet kort i arbeidet med å redusere omfanget av uønsket deltid.

Kostnader

På utgiftssiden er bildet mer sammensatt, og i mange tilfeller er prisen avhengig av hvordan tiltaket realiseres. Disse er dyre: økt grunnbemanning, 3 + 3 og finansiering av økt formalkompetanse.

Ulike forsøk i ulike tjenesteområder

Alle de tre tjenesteområdene har hatt omfattende⁵⁷ forsøk med helgehypighet, kombistillinger og fleksi-/forhandlingsturnuser har vært prøvd ut i alle tjenesteområder. Boligtjenestene har i tillegg hatt omfattende forsøk med 3 + 3-turnus og langturnuser både med og uten fravik fra arbeidsmiljøloven.

Sykehjem:

- Jobbe oftere enn hver tredje helg: 88 prosent
- Jobbe flere steder: 82 prosent
- Fleksi-turnuser: 75 prosent

Hjemmetjenester:

- Jobbe flere steder: 83 prosent
- Jobbe oftere enn hver tredje helg: 55 prosent
- Fleksi-turnuser: 54 prosent

Bolig funksjonshemmet:

- Langturnus med fravik fra arbeidsmiljøloven: 82 prosent
- Langturnus uten fravik fra arbeidsmiljøloven: 77 prosent
- Jobbe flere steder: 59 prosent

⁵⁷ Omfattende er her definert som at mer enn halvparten av pleie- og omsorgssjefene har svart at deres kommune har prøvd ut tiltaket i det aktuelle tjenesteområdet.

- 3 + 3-turnus: 58 prosent
- Jobbe oftere enn hver tredje helg: 54 prosent
- Fleksi-turnuser: 50 prosent

Hvorfor forsøk ikke har vært prøvd ut

Kommuner som ikke har prøvd ut et tiltak, begrunner dette først og fremst med at de ikke har vurdert å gjøre det. Motstand fra ansatte spiller inn i en del tilfeller, og særlig i forbindelse med tiltak som går ut på helgehyppighet og jobbing flere steder. Videre ser vi at en del også har oppgitt ikke å ha vurdert tiltaket. I listen under har vi sammenfattet hvilke begrunnelser som er hyppigst oppgitt:

- Heve formalkompetansen: ikke vurdert, 41 prosent
- Utvide realkompetansen: ikke vurdert, 52 prosent
- Lange vakter uten fravik fra AML: ikke vurdert, 46 prosent
- Lange vakter med fravik fra AML: ikke vurdert, 46 prosent
- 3 + 3-turnus: ikke vurdert, 41 prosent
- Vikarpool: ikke vurdert, 25 prosent
- Fleksibel arbeidstidsordning / forhandlingsturnus / «ønsketurnus»: ikke interessant nok, 25 prosent
- Øke grunnbemanningen: for ressurskrevende, 40 prosent
- Arbeid flere enn hver tredje helg: motstand fra ansatte, 47 prosent
- Permanent arbeid på flere tjenestesteder: motstand fra ansatte, 28 prosent

6 Hva er årsakene til deltidarbeid, og hvorfor har ikke kommunene i større grad greid å redusere andelen deltidstillinger?

Mange forhold spiller inn

Utbredelse av deltid henger sammen med trekk ved arbeidsplassen, trekk ved arbeidstaker, trekk ved private relasjoner som kan variere gjennom et livsløp (Abrahamsen & Høst 2005). I tillegg kommer den enkeltes holdninger til arbeid og kulturer for fleksibel arbeidstid, herunder deltidarbeid (Bungum 2008; Kjeldstad 2006), og som vi påpeker i denne rapporten: arbeidsgiveres håndtering av deltidsspørsmålet i samarbeid med fagforeningene og de ansatte.

Rekruttering til sektoren og kulturutvikling

Det store omfanget av deltidansettelser 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 (Abrahamsen & Høst 2005).

Hvor fornøyde eller misfornøyde arbeidstakere er med en arbeidstidsordning, har også sammenheng med koblingene mellom arbeidstid og tid utenfor jobb – familietid, sosial tid og egen tid. En stor del av den internasjonale forskningslitteraturen har lagt vekt på «work-life-balance» (MacInnes 2005). Ansattes vurderinger av fordeler og ulemper ved en arbeidstidsordning kan ses som et bytteforhold, slik tilfellet var med 3 + 3-forsøket i Bærum kommune. Her vurderte de ansatte det som negativt at den nye turnusen berørte helgen i større grad enn ordinær turnus, samtidig som de vurderte det som positivt at den nye ordningen innebar redusert arbeidstid og lengre hvileperioder mellom øktene, dessuten at ordningen forbedret mulighetene til å ivareta private omsorgsforpliktelser og mulighetene til å drive med fritidsinteresser (Nicolaisen & Olberg 2005a, b).

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. Denne positive holdningen til et norsk likestillingsprosjekt på et tidlig stadium, der kvinner hadde arbeid ved siden av å være hjemmeværende,

utviklet reaktive arbeidsgivere. Det kom blant annet til uttrykk gjennom en passiv personalpolitikk og manglende evne til å organisere arbeidet og arbeidstiden med sikte på at heltidsarbeid skulle være normalen. Parallelt har sektoren fått rammebetingelser som har understøttet deltidspaksisen, slik at det har framstått som om små stillinger gir lave lønns- og personalutviklingskostnader.

Ansatte som ikke ønsker å jobbe heltid

En stor del av de deltidsansatte ønsker ikke å jobbe mer, og lar seg ikke uten videre overtale til å jobbe mer (Moland 2009a). Arbeidsgiver risikerer å miste denne arbeidskraften dersom den utsettes for press til å jobbe mer. Det vanligste eksemplet som trekkes fram av ledere, er at arbeidskraften i stedet går til nabokommunen eller et sykehus i nærheten (Moland & Egge 2000). En av lederne vi intervjuet, sa det slik:

Vi skulle gjerne hatt flere i heltid, men ser ikke at vi kan gjøre noe mer. Det måtte være å øke grunnbemanningen. Men det koster og vil neppe bli godkjent når begrunnelsen bare er å gi noen ansatte større stillinger. Det er selgers marked. Hvis vi presser, tar de bare jobb i nabokommunen i stedet (leder).

Fordeling av arbeid på døgnet som forklaring

Når arbeidstiden avviker fra normalarbeidsdagen, åpnes det for arbeidstidsordninger der deltidsansettelser kan bli et resultat. Dette gjelder også i varehandelen og i hotell- og restaurantbransjen. Lavere arbeidsintensitet i perioder av dagen bidrar også til å begrunne arbeidsgivers bruk av deltidsstillinger. Vinmonopolet har for eksempel få kunder de første dagene i uken, få på formiddagen, og mange mot slutten av dagen de siste dagene i uken. Restaurantene har noen timers topp på kvelden, gruppebolig for utviklingshemmede har kanskje ingen brukere hjemme på formiddagen osv. Dersom disse virksomhetene ikke har andre arbeidsoppgaver å tilby ansatte i stilleperiodene, ender man gjerne opp med deltid som den mest nærliggende løsningen.

I industrien finner vi både toskifts- og treskiftsordninger som gjennomføres uten at deltid benyttes som virkemiddel. Man hører ofte at dette forklares med en mannskultur for heltid i industrien og kvinnekultur for deltid i de andre bransjene. En bedre forklaring ligger i at industrien har en mer forutsigbar arbeidsrytme, fordi oppgavemengden i løpet av et skift ikke har de samme store variasjonene som i varehandel og tjenesteproduksjon. Utfordringen med å unngå deltidsstillinger er med andre ord større innen pleie og omsorg enn i industrien.

Mange leger går også i turnus. Og som i industrien, har også legene klart å utvikle arbeidstidsordninger uten at deltidsløsninger har vært en nødvendighet. Vi nevner det

bare som eksempel på at det kan gå an, også i et yrke der arbeidsoppgaver og arbeidstopper kan variere kraftig i løpet av et døgn og en uke.⁵⁸

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

Arbeidstidsforkortelse og helgearbeid

I forbindelse med arbeidstidsforkortelsen i 1987 gikk partene bort fra en praksis med å jobbe annenhver helg, til hver tredje helg. Dette fremstår som den enkeltfaktoren som på kort tid har hatt størst betydning for økt behov for deltidstillinger i pleie- og omsorgssektoren. Småstillingenes betydning for «å få turnusen til å gå opp» knyttes først og fremst til helgebemanningen.

Vi har sett at enkelte kommuner har tatt tak i denne problemstillingen ved ikke å lyse ut stillinger som er under 40 prosent (Karmøy) eller 50 prosent (Drammen og Måsøy). Dermed blir det heller ikke anledning til å lyse ut små helgestillinger. Dette forutsetter i sin tur at samtlige ansatte må jobbe i helger.

Når både heltid og deltid avler deltid

Det er bredt dokumentert at deltid avler deltid (Amble 2008a, c; Hallandvik & Olsen 2000; Moland 2009a). Dette gjelder som vi også har sett i tidligere kapitler, først og fremst innenfor et tradisjonelt turnusoppsett uten timebankordninger eller kombi-jobbing. Når en ansatt jobber 80 prosent, må en annen ansatt dekke de resterende 20 prosentene. Denne 20-prosentstillingen er innenfor et slikt turnusoppsett vanligvis svært 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 deltidansatte i små helgestillinger. Dette er poeng flere av våre informanter var inne på i intervjuene og spørreundersøkelsen. Når en stilling er ledig, kan det være flere som ønsker en del av den for å øke sin deltidstilling. Erfaringer fra blant annet Time kommune er at oppsplitting av stillinger kan føre til at man sitter igjen med små helgestillinger som gjerne er svært vanskelige å få besatt. Det er derfor ønskelig at ansatte søker på en større stilling fremfor å splitte opp den ledige stillingen og «fylle på» på andre stillinger. Dette ble illustrert med følgende eksempel i et av intervjuene:

Person A har 50 prosent stilling, men vil gå opp til 75 prosent. Tidligere har man plukket i stykker flere stillinger slik at det har «løst» seg. Det ønsker vi ikke å gjøre

⁵⁸ Legene har egen tariffavtale og er unntatt fra deler av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser når det er gjort avtale med Legeforeningen <http://tidsskriftet.no/article/1572689>. Hvorvidt dette er en god ordning for lege og pasienter, og om den er økonomisk bærekraftig, tar ikke vi stilling til i denne rapporten.

lenger. Da sitter man igjen med masse helg, fordi person A allerede går hver tredje helg. Dette vil da føre til at vi må ansette flere helgevakter, og da blir det enda flere og mindre stillinger. «Bekvemmelighetshopping» fører ingenting bra med seg.

Under følger en spissformulering fra en leder vi intervjuet, og deretter to sitater fra fritekstfeltet i spørreundersøkelsen som også belyser denne problematikken:

Ønsket deltid utløser mer uønsket deltid. Økning i deltidsprosent øker antall små stillinger ytterligere.

Vi har i mange år hatt som mål flest mulig personar i full stilling, dilemmaet innafor tronge økonomiske rammer og heildøgsteneste er at dess fleire heile stillingar dess fleire små såkalla helgestillingar må det til dersom det skal arbeidast kvar tredje helg.

Når flere har store stillinger, må det nødvendigvis bli flere helgestillinger, da de fleste turnuser er med arbeid hver tredje helg. Dersom det arbeides annenhver helg, blir det også enklere å ha flere i store stillinger.

Er 80 prosent en ideell stillingsstørrelse?

De fem kommunene som er med i dette prosjektet, har alle formulert mål knyttet til å redusere omfanget av deltidsstillinger, og da først og fremst de minste stillingene. Dette innebærer også mål om flere heltidsstillinger. Flere av informantene, særlig ledere vi intervjuet, presiserer at et mål for tjenesten om flere heltidsstillinger ikke nødvendigvis deles av de ansatte. For mange ansatte vil den «ideelle stillingsstørrelsen» være 80 prosent:

Jeg mener det er forskjell på heltid og hva den enkelte faktisk ønsker å jobbe. Det er ikke sikkert det er 100 prosent. Vi har gjort en kartlegging, og den viser at den «ideelle stillingen» ligger på cirka 80 prosent (leder).

Tidligere undersøkelser har også vist at svært mange ser på 80 prosent stilling som en ønsketørrelse, slik KS (2012) også skriver i *Tall og fakta – om arbeidskraft i kommunal sektor*. 80 prosent stilling kan nok være ideelt for arbeidstakere med redusert helse, med betydelig forsørgeransvar eller med god totaløkonomi i familien, men 80 prosent stilling er ikke ideelt for arbeidsgivere og andre deltidsansatte dersom konsekvensen er at den resterende stillingsandelen må fylles med små deltidsstillinger. Dersom 80-prosentstillinger genererer flere små stillinger, er dette også negativt for tjenestekvaliteten. I så fall er 80 prosent ingen ideell stillingsstørrelse, annet enn unntaksvis. Gitt at alle i en turnus jobbet 80 prosent eller mer, kan 80 prosent gjerne være en ideell stilling for både arbeidsgiver, en del arbeidstakere og brukere. Arbeidstakere

i stillinger på rundt 80 prosent får mindre tid sammen med bruker enn om de jobbet i full stilling. Dette kan være uheldig.⁵⁹

6.1 Hva vurderer ledere og ansatte i kommunen som de største hindringene for å få redusert deltid i dag og i årene fremover?

Deltidsansattes vurderinger

Vi har ikke gjennomført noen egen survey til ansatte i dette prosjektet, men har data om deres begrunnelser for å jobbe deltid fra andre undersøkelser. I tabell 6.1 er noen av de vanligste begrunnelsene gjengitt. Det skilles ikke mellom svar fra deltidansatte som er tilfredse med stillingsstørrelsen, og deltidansatte som ønsker større stilling. I de ulike Fafo-undersøkelsene⁶⁰ oppgir cirka 40 prosent av de deltidansatte i kommunesektoren at de jobber redusert for å få mer fritid. Tilsvarende tall i YS' Arbeidslivsbarometer, basert på svar fra respondenter i flere bransjer, ligger på cirka 20 prosent. Denne forskjellen mellom sektorene kan tolkes som en støtte til kultur- og yrkesrekrutteringsforklaringer på deltidfenomenet: at kommunesektoren, og da særlig pleie- og omsorgsyrkene, trekker til seg personer som i utgangspunktet ønsker å jobbe i en bransje der deltid er mulig og normalt (Abrahamsen & Høst 2005).

Tabell 6.1 Deltidsansattes begrunnelser for at de jobber deltid.

	Diverse Fafo-undersøkelser, kommunesektoren	YS Arbeidslivsbarometer 2011, alle sektorer	YS Arbeidslivsbarometer 2010, alle sektorer
Ønsker å jobbe redusert for å få mer fritid	ca. 40 %	ca. 20 %	ca. 20 %
Får ikke tilbud om mer	ca. 30 %	ca. 20 %	ca. 20 %
Jobben er for slitsom til å arbeide fullt	ca. 20–25 %		
Omsorgsforpliktelser	ca. 15–20 %	ca. 20 %	ca. 25 %
Redusert på grunn av helse	ca. 15 %	ca. 30 %	
Annet	ca. 5 %	ca. 15 %	ca. 35 %

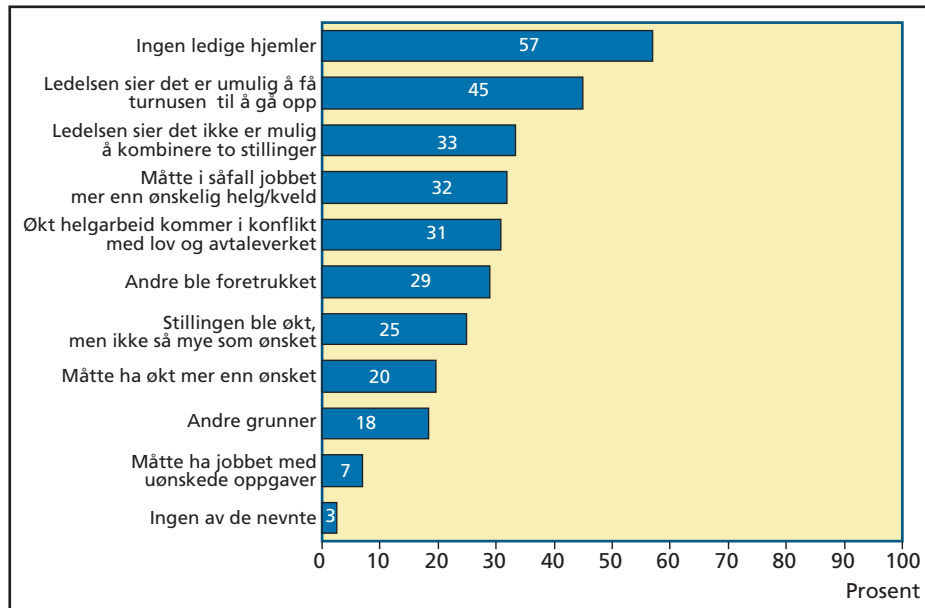
⁵⁹ Det er gjort få undersøkelser der forholdet mellom stillingsstørrelse og tjenestekvalitet er blitt studert så inngående at man kan si nøyaktig hvor liten en stilling kan være for å ivareta brukers behov for kjennskap til tjenesteyter, kontinuitet i tjenesten/hverdagen og en tilpasset døgnrytme. Stillingstype og ulike brukerbehov vil også gjøre at man ikke kan si at en bestemt stillingsstørrelse er minimumsstørrelsen.

⁶⁰ Moland 2008, 2009a; Moland & Gautun 2002; Moland & Egge 2000.

Andre forklaringer på deltidsvalg er at den ansatte ikke kan kombinere større stilling med omsorgsforpliktelser eller redusert helse. Dette er forhold som dels er knyttet til den ansattes personlige valg, og dels er knyttet til hvordan arbeidsplassen har tilrettelagt for at den ansatte skal klare begge deler.

Blant deltidsansatte som har forsøkt å få større stilling uten å lykkes, er den vanligste forklaringen at det ikke er ledige hjemler der de jobber, og at ledelsen sier det er umulig å få turnusen til å gå opp med større stillinger (figur 6.1).⁶¹ Deretter følger andre argumenter for at tjenestens organisering gjør dette vanskelig. Andelen som har mindre stilling enn ønsket fordi de ikke aksepterer betingelsene for å få større stilling, er liten. (Flere tall er gjengitt i vedleggstabell 8.)

Figur 6.1 Deltidsansattes begrunnelser for at de ikke har fått så stor stilling som ønsket. N = 161 som inngår i et landsrepresentativt utvalg på 1077 hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Kilde: Moland & Gautun 2002.



⁶¹ Argumenter om at økt stilling ikke kan oppnås fordi det er så vanskelig å få turnusen til å gå opp, har i utgangspunktet ikke gjennomslag i tvisteløsningsnemnda (Alsos & Bråten 2011:32). En gjennomgang av tvisteløsningsnemndas behandling av saker der ansatte påberoper seg arbeidsmiljølovens fortrinnsrettsbestemmelse for å få større stilling når en stilling eller stillingsandel er ledig, viser at arbeidsgiver som oftest får medhold i sin vurdering av hvorfor fortrinnsretten må vike i saker som har med nyansettelser å gjøre. Begrunnelser fra arbeidsgiver knyttet til helgeproblematikk og deling eller sammenslåing blir avvist i cirka halvpartene av tilfellene (Alsos & Bråten 2011:25).

Lederes vurderinger

Vi har vært inne på en rekke forhold som gjør det vanskelig å redusere omfanget av deltid. Lederne trekker blant annet fram disse forholdene:

- Ansatte som ikke ønsker å jobbe mer dersom det fører til mer jobbing i helgene
- Ansatte som ikke ønsker å jobbe i større stillinger uansett
- Ansatte som er stedbundne, og som ikke ønsker å jobbe i større stillinger fordi de ikke vil jobbe mer fleksibelt (arbeidssted)
- Ansatte som ikke vil jobbe med andre oppgaver, enten på grunn av usikkerhet eller fordi disse oppgavene ligger utenfor den stillingsbeskrivelsen de er ansatt for å utføre
- Fagbevegelsens motstand mot komprimert arbeidstid (lange vakter)
- Rigid arbeidsmiljølov
- Lite koordinert personalpolitikk. Dette kommer fram i kvalitative intervjuer og i tidligere rapporter.

Vi har sett arbeidsgivere begrunne hindringer på en måte som gjør at de fremstår som ganske avmektige: De stoppes tilsynelatende av arbeidstidsreguleringer, av motvillige ansatte eller av en presset økonomi. En kommune droppet et forsøk med fleksi-turnus fordi de ansatte ikke klarte å sette opp turnusen uten at det førte til arbeidsmiljøproblemer. En annen kommune gjorde ikke noe med planer om kombijobbing, og en tredje lar ansatte jobbe færre helger enn hver tredje for å tilfredsstille de ansattes ønsker og ikke risikere at de slutter. Flere kommuner utsetter planer om å prøve ut langturnus på grunn av forventet motstand fra fagforeningen (figur 5.34). De følgende sitatene er fra intervjuer i casekommunene.

De fleste av våre deltidsansatte jobber hver tredje helg uansett stillingsstørrelse, men jeg har også ansatte i halv stilling som bare jobber hver sjette uke.

De deltidsansatte vil ikke ha mer fast arbeidstid. De vil heller shoppe ekstravakter.

Vi har forsøkt med forhandlingsturnus, men erfarte at vaktene ikke ble rettferdig fordelt. Tjenestestedet har derfor gått tilbake til ordinær turnus.

6.2 Hva kan kommuner gjøre for å motivere til å øke stillingsprosenten hos dem som frivillig jobber deltid?

Når KS spør etter tiltak som motiverer til økt stillingsprosent, følger organisasjonen opp mange arbeidsgiveres og lederes frustrasjon over manglende interesse hos arbeidstakerne for å jobbe mer. Gjennom en slik tilnærming kommer det fram at deltid kan oppleves som uønsket også av arbeidsgiver.

En stor del av de deltidsansatte trenger ikke motivasjonstiltak. De ønsker å jobbe mer i utgangspunktet. Arbeidstakere som kan trenge motivasjonstiltak, er først og fremst deltidsansatte som ikke ønsker å øke stillingen, men også heltids- og deltidsansatte som ønsker å redusere stillingen. Blant dem som ønsker å redusere stillingen, og som arbeidsgiver da må motivere fra å gjøre dette, er helse og arbeidspress de viktigste begrunnelsene. Deretter kommer ønsker om mer fritid og familieforhold (Moland & Gautun 2002: figur 4.14). Blant deltidsansatte som ønsker å beholde stillingsstørrelsen, oppgis familieforhold og helse som de viktigste begrunnelsene. Deretter følger ønsker om økt fritid og at arbeidspresset blir for stort.

Kommunene kan motivere til større stillinger ved å spre kunnskap om gode erfaringer fra andre måter å organisere arbeidstiden på, samtidig som man satser på å utvikle en kultur for heltid og store stillinger. I den forbindelse bør man også tenke på om adgangen til å ansette i små stillinger skal begrenses. Videre kan kommunene gjennomføre ulike kompetanseutviklingstiltak som reduserer ansattes vegring mot å jobbe flere steder og jobbe med flere oppgaver. Ikke minst kan kommunene motivere til økt stillingsstørrelse ved å gjennomføre tiltak som reduserer de største deltidsgruppens behov for å jobbe redusert.

Ulike grupper av deltidsarbeidende og heltidsarbeidende vil la seg motivere av ulike tiltak. Her er fem hovedmomenter:

1. Informere om behovet for større stillinger og utvikle en heltidskultur. Dette gjøres ved å:
 - a. ta opp hva stillingsstørrelse betyr negativt og positivt for brukeropplevd kvalitet, ansattes trivsel, læringsmiljøet, omdømmet, en rettferdig fordeling av arbeidet, behovet for en effektiv tjeneste osv. (figur 1.1)
 - b. formidle gode erfaringer fra egne og andre kommuners prosjekter
2. Kompetansetiltak som hindrer vegring mot nye oppgaver eller nye arbeidssteder, og som styrker arbeidskraftens anvendelighet:
 - a. uformell opplæring som både gir trygghet og mer kompetanse for å jobbe med nye oppgaver
 - b. formell kompetanseutvikling, slik at flere ansatte kan påta seg flere oppgaver

3. Gjennomføre lokale prosjekter som kan inspirere:

a. prøve ut nye arbeidstidsordninger. Ved mange tjenestesteder er tradisjonell turnus tungt. De fleste alternative turnusene har vist seg å kunne imøtekomme behov for en mer forutsigbar arbeidstid og fritid og dermed gi bedre balanse mellom arbeid og familieliv/fritid. Flere av ordningene gir også ansatte lengre friperioder.

b. prøve ut måter å organisere arbeidet og fordele arbeidsoppgaver på som kan lette arbeidspresset. Tiltak der ansatte jobber med flere oppgaver, viser, når de er riktig gjennomført, å kunne øke den ansattes arbeids glede og redusere belastninger. Slike tiltak lykkes ikke dersom arbeidsgiver undervurderer behovet for kompetanseutvikling og motivasjonsarbeid (Moland 1999).

4. Lønn:

Blant ansatte som ønsker å jobbe mindre, og blant dem som hardest står på at de ikke ønsker å jobbe mer, har lønsspørsmålet minimal betydning for deres endringsvilje. Dette gjelder særlig eldre arbeidstakere. Momentene som er nevnt over, har langt større betydning (Moland & Egge 2000; Moland & Gautun 2002). Her må vi imidlertid ta ett forbehold: Mange av de nye arbeidstidsordningene kompensere økt arbeid på ubekvemme tider og lange vakter med både høyere lønn og mer fri. Betydningen av dette for de nye ordningenes popularitet er ikke dokumentert så langt vi er kjent med.⁶²

5. Redusere adgangen til å jobbe deltid:

Man kunne tenke seg at en kommune bryter med deltidskulturen og stiller krav til sine deltidsansatte om å jobbe heltid eller i større deltidsstillinger. Vi har sett at enkelte kommuner fjerner de minste stillingene og lar være å ansette personer i stillinger som er mindre enn 40–50 prosent. En slik beslutning er sentralt forankret i kommunen, og de har lyktes fordi kommunen rår over gode tiltak for å tilby større stillinger. Dette kan videreføres ved å redusere andelen deltidsstillinger som lyses ut overhodet. Samtidig tidsbegrenses adgangen heltidsansatte har til å gå i deltidsstilling med permisjon fra deler av heltidsstillingen. Utfordringene ved å gjøre dette omtales lenger ned.

⁶² Under intervjuer med ansatte i turnuser som gir bedre lønnsbetingelser enn tradisjonell turnus, har ansatte framført andre ting enn lønn som viktig. Men vi ser ikke bort fra at lønn og fritid kan være en gulrot. En av casekommunene i prosjektet har forsøkt med økte helgetillegg uten at det førte fram.

6.3 Hva gjør kommunene for å redusere uønsket deltid – og hva er begrensningene?

I dette delkapitlet går vi primært inn på tiltak som medfører endringer i de ansattes arbeidsoppgaver og arbeidssted, og ser på hvordan kommunene har løst dette. Effekten tiltakene har hatt på stillingsstørrelse, følges opp i delkapittel 5.

Norske kommuner har prøvd ut en rekke tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av uønsket deltid og øke andelen heltidsansatte. Tabell 5.1 gir en oversikt over syv hovedgrupper og et trettitalls tiltak. Når det gjelder tiltak knyttet til organiseringen av arbeidet, kan kommunene forsøke løsninger som innebærer å endre enten organiseringen av arbeidstid eller fordeling av arbeidsoppgaver og arbeidssted. I enkelte forsøk kombineres endringer langs begge disse dimensjonene. Andre forhold som også spiller inn, men som vi lar ligge her, er tiltak for kompetanseheving, gode endringsprosesser og eventuelle HR-tiltak (beskrevet i kapittel 5.11).

Tiltak der organiseringen av arbeidstid og arbeidsoppgaver/arbeidssted endres, kan innordnes i fire hovedgrupper.

A. Fast arbeidstid (i turnus) og faste oppgaver på ett og samme arbeidssted. Denne kombinasjonen er mest utbredt i pleie- og omsorgssektoren og gjelder A-laget⁶³ som går i tradisjonell turnus. For B-laget i samme turnus vil arbeidstiden være mer variabel og mindre forutsigbar. Her finner vi også langturnuser dersom de er lagt opp slik at de går opp i ett årsverk.

B. Fleksibel arbeidstid med faste oppgaver på ett og samme arbeidssted. Her finner vi de fleste fleksordningene, langturnuser og 3 + 3-turnus som ikke går opp i ett årsverk. Det vil si at de suppleres av ordninger med timebank. Avdelingsinterne vikarpooler knyttet til en hvilken som helst turnustype hører også med i denne gruppen.

C. Kombistillinger med fast arbeidstid, med et bredt oppgavespekter på ett eller flere arbeidssteder. Dette vil ofte være ansatte som har samme type jobb på for eksempel to sykehjemsavdelinger. Det kan også være ansatte som kombinerer to stillinger i henholdsvis sykehjem og hjemmetjenester. Dette er tiltak for å imøtekomme arbeidstakere som ønsker å jobbe mer, uten å gjøre organisatoriske grep.

Av nyere type tiltak i denne kategorien er såkalte kombijobber på ett arbeidssted slik som renholderen som også er SFO-, barnehage- eller skoleassistent. Disse tiltakene vil kunne imøtekomme både ansattes behov for større stilling og bedre tjenestekvalitet.

⁶³ Begrepene A-lag og B-lag er introdusert i kapittel 1. Det er også brukt i Amble 2008a og i Moland 2010.

D. *Fleksibel arbeidstid og flere oppgaver eller arbeid på flere steder.* Her finner vi den avdelingsoverskridende vikarpoolen og kombistillinger der ansatte i tillegg til å ha flere oppgaver/arbeidssteder også har fleksibel arbeidstid. Eksempel på det siste er en ansatt i 100 prosent stilling som utfører en del av stillingen i en turnus på ett arbeidssted, mens den andre delen utføres andre steder som ubunden tid. Disse kombinasjonene er lite attraktive for flertallet av arbeidstakere, som ønsker en mer stabil arbeidssituasjon. Ingen av de omtalte kommunene i denne rapporten har trukket fram eksempler på forsøk med denne typen ordninger, når vi har spurt etter suksesshistorier.

Flere tiltak i sammenheng

Som vi har vært inne på, er også en del av disse tiltakene gjennomført av helt andre grunner enn å redusere omfanget av uønsket deltid. Dermed har tiltakene neppe ytt sitt optimale potensial hva gjelder å bidra til større deltidsstillinger og flere heltidsstillinger. Dette kan være ett av svarene på spørsmålet i delkapittel 1, om hvorfor enkelte kommuner har oppnådd så lite med tiltak som har større potensial.

En annen begrensning ligger i at forsøkene ofte er prøvd ut isolert. Tiltak der ansatte skal jobbe flere steder, bør ses sammen med kompetansetiltak, og 3 + 3-turnus bør gå sammen med «fleksitiltak» osv. Ikke minst bør tiltak der ansatte skal jobbe flere steder, gå sammen med kompetansebygging.

Arbeidet med å redusere deltid bør også relateres til kulturbygging og en arbeidsgiverstrategi som avspeiles i kommune(del)planer. Og om tiltak bør ses i sammenheng, bør også ledelsen og avdelingsledere se flere enheter i sammenheng. Samarbeidet mellom avdelingslederne i Lørenskogs barnehager var et vellykket eksempel på dette. Kritikk av manglende samarbeid ser vi i dette sitatet:

Fordeling av stillinger og arbeidstid praktiseres på arbeidsplassene. Enhetsoverskridende perspektiv burde vært sterkere. Budsjetttinndelinger er også negativt for å finne løsninger. Eksempel: Vikarbudsjett på plassnivå hindrer omgjøring til ordinære stillinger (leder).

Turnus for bestemte arbeidstakergrupper?

I diskusjonene om blant annet langturnus hevdes det med rette at ikke alle turnusordninger passer for alle. Det gjelder imidlertid også tradisjonell turnus, som jo så tydelig har vist at den har skapt et A-lag og et B-lag blant arbeidstakerne. De nye ordningene har redusert B-laget og fått flere inn på A-laget, det vil si: de har bidratt til arbeidsplasser som ikke er avhengige av et stort omfang ansatte i små stillinger for å få dekket de mest belastende vaktene.

Det er heller ikke grunnlag for å si at en bestemt turnus ekskluderer en bestemt gruppe ansatte. Den pågående evalueringen av langturnusordninger i Bergen finner for eksempel ikke at enkelte langturnuser passer spesielt dårlig for ansatte i en bestemt

alder eller med en bestemt sivilstatus (Moland & Bråthen 2011). Det er snarere slik at gruppen arbeidstakere ved forsøksenhetene har en sammensetning som er mer lik gjennomsnittet i arbeidslivet enn det vi finner i den tradisjonelle turnusen. Dette gjelder både alders- og kjønnssammensetning. Derimot må vi anta at det er en del arbeidstakere som ikke vil trives i disse spesielle vaktene, slik det også er i de tradisjonelle turnusene.

Brukerbegrensninger

Kvalitetsvurderinger vil selvsagt også påvirke de ansattes holdninger til en turnus. Enkelte turnuser, spesielt de komprimerte, kan fungere med én bruker i én bolig, men ikke med en annen. Tilsvarende kan den fungere godt med ett turnuslag, men ikke med et annet. Dette kommer fram i evalueringer av det enkelte forsøk.

Alle arbeidstidsordninger skal i utgangspunktet være brukertilpasset. Noen ordninger er utvilsomt mer brukertilpasset enn andre. Arbeidstidsordninger som fraviker fra arbeidsmiljøloven, må blant annet kunne vise til særskilte behov i tjenesten og gode brukerbegrunnelser. Ulike langturnuser oppfattes som mer passende i barnevernet og i botilbud for psykisk utviklingshemmede og personer med psykiatri- og/eller rusproblemer enn på sykehjem (Stokke m.fl. 2010). Sannsynligvis vil de fleste sykehjemsbeboere kunne dra mange av de samme fordelene av langturnuser som gruppene over.⁶⁴

6.4 Er det noe klart skille mellom uønsket og ønsket deltid?

Arbeidstakernes begrunnelser for å jobbe deltid er, som vi har sett, 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. Dette gjelder både studenter, en del kvinner med forsørgeransvar, eldre arbeidstakere og en rekke personer med anledning til og et genuint ønske om mye fritid. Samtidig kan deltidsjobben for en del være nettopp den muligheten som gjør at de kan gjennomføre en utdanning. For andre representerer deltid en utestengning fra et fullverdig arbeidsforhold.

For at dagens A-lag i en pleie- og omsorgssektor tuftet på tradisjonell turnus skal unngå den helgebelastningen den tradisjonelle turnusen legger til grunn, forutsettes et B-lag av deltidsansatte som kan fylle hullene som skapes i turnusen etter dem (Moland 2010).

⁶⁴ Dette vil bli utdypet i sluttevalueringen av Bergen kommunes forsøk med alternative arbeidstidsordninger, som forventes slutført høsten 2012.

Ønsket deltid, hvor ønsket?

Et flertall av kvinner som jobber deltid i kommunesektoren, oppgir at de er fornøyde med den stillingsprosenten de har. Dette har ført til mange bidrag som understøtter deltidsstillinger som en positiv mulighet for kvinner. (Abrahamsen 1998, 2002; Kjeldstad 2006; Rønsen & Kitterød 2009). Norsk Sykepleierforbund og Fagforbundet har lenge hevdet at mye av den deltiden forskerne har omtalt som frivillig eller ønsket av de ansatte selv, egentlig ikke er frivillig. Derimot er den et resultat av krevende arbeidsforhold, slitasje, manglende tilrettelegging og underbemanning. Når deltidsansatte svarer på et spørreskjema at de ikke ønsker større stilling, kan dette skyldes at de ikke makter å jobbe mer, gitt de nevnte forholdene. Nøyaktig hvor mange av dem som ville ha jobbet mer dersom de ble tilbudt mer enn timer, lønn, kompetanseutvikling osv., vet vi ikke. I Skedsmo-forsøket fikk vi en pekepinn på at en del av dem som svarer nei til å øke stillingen i slike spørreundersøkelser, likevel vil øke den dersom arbeidsbyrden eller fordelingen av arbeidet blir endret (Moland 2009b, 2010).

Dersom vi trekker inn flere aktører i spørsmålet om ønsket og uønsket deltid, vil vi få mange svaralternativer som ikke harmonerer. Mange små stillinger kan være uønsket for brukere og heltidsansatte, men frivillig/ønsket av den deltidsansatte selv. Noen få små stillinger kan være ønsket av alle.

Skillet mellom ønsket og uønsket deltid sett fra et arbeidstakerståsted er uklart, og det er vanskelig å trekke klare skillelinjer. I figur 6.2 har vi satt opp fem kategorier. Kategoriene mot venstre betegner uønsket deltid, mot høyre blir deltiden mer ønsket.

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 så stor stilling som de ønsker (jf. SSBs definisjon). I Sverige betegnes de som deltidsledige.

Ønsket deltid

Som de undersysselsatte, består denne gruppen av ansatte som reelt ønsker større stilling, men som ikke har søkt formelt om dette. 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 kategoriene, og vi har satt «ønsket» i anførselstegn fordi mye av den deltiden som oppgis som ønsket i undersøkelser, egentlig er uønsket deltid. Derfor hører denne kategorien hjemme på venstresiden i figur 6.2. Eksempler på at såkalt «ønsket» deltid er uønsket, vil være der ansatte takker nei til større stilling fordi arbeidspresset er for stort, men som gjerne øker stillingen etter

at arbeidsgiver har tilrettelagt for dette.⁶⁵ Denne kategorien har gjerne blitt framstilt som ønsket uten anførselstegn i tidligere rapporter, noe fagbevegelsen har vært sterkt kritisk til.

Figur 6.2 Kategorisering av ønsket og uønsket deltid.



«Uønsket» deltid

Kategori to fra høyre, «uønsket» deltid i anførselstegn, 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 derfor kategorisert denne gruppen under ønsket deltid. Dette er en gruppe ansatte som ikke er tallfestet i noen undersøkelser, og som vi kun kjenner fra enkeltkommuner og gjennom informantintervjuer. Det er videre en gruppe ansatte som har skapt frustrasjon hos en del arbeidsgivere, slik Kommunal Rapports oppslag om Lørenskog kommune viser.⁶⁶ Vi har beholdt rød ramme på denne boksen i figuren. Det indikerer at en del av disse som takker nei til større stilling, antakelig ville takket ja dersom arbeidsgiver hadde gjort mer for å tilrettelegge for det.

Ønsket deltid

Dette er gruppen av deltidsansatte som har den stillingsstørrelsen de virkelig ønsker. I en del utvalgundersøkelser kan man kontrollere for dette ved å se på de begrunnelsene de gir for stillingsstørrelsen, og deres begrunnelser for å svare nei selv om de får tilbud om større stilling.

⁶⁵ Med tilrettelegging sikter vi både til tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidsmengde for personer med redusert arbeidsevne som en del av IA-arbeidet og til arbeidstidsordninger og arbeidsmåter som kan gjøre det lettere for den ansatte å kombinere større stilling med privatliv, familie eller andre forhold som har fraholdt den ansatte å kunne jobbe mer.

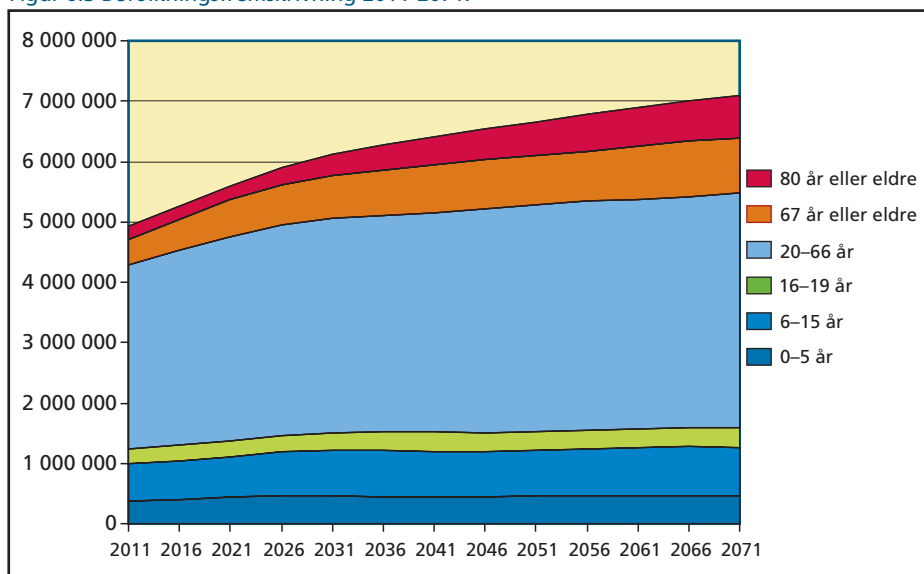
⁶⁶ http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/ansatte_vil_ikke_jobbe_full_tid

6.5 Hva er de ressursmessige konsekvensene for kommunesektoren dersom flere jobber heltid?

Hva betyr flere heltidsstillinger for rekrutteringen av arbeidskraft, særlig rekruttering av unge?

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. Figur 6.3 viser at andelen eldre (med tjenestebehov) i befolkningen øker mer enn andelen som vil være i yrkesaktiv alder.

Figur 6.3 Befolkningsfremskrivning 2011-2071.



Flere heltidsstillinger er uttrykk for en arbeidsgiverpolitikk som både tar utfordringene med hensyn til arbeidskraft på alvor, og som forventer mer av arbeidstakerne. Det er også et signal om at arbeidstakerne kan forvente mer av arbeidsgiver. Det siste vil styrke kommunenes omdømme hos brukere og pårørende og hos den delen av de ansatte som ønsker å jobbe i full stilling i et faglig stimulerende miljø.

Fortsatt stor andel av deltidsstillinger vil opprettholde dagens rekrutteringsmønster av sykepleiere. Mange velger sykepleierutdanning nettopp fordi det er lett å kombinere med et ønske om å jobbe deltid (Abrahamsen & Høst 2005). I en intern undersøkelse blant sykepleierstudentene ved Høgskolen i Oslo, svarte hele 75 prosent at muligheten til å jobbe deltid var viktig når de skulle vurdere et fremtidig jobbtilbud. Denne rapporten behandler problemstillinger knyttet til en målsetting om flere heltidsstillinger.

Abrahamsen skriver imidlertid at målet om flere deltidsstillinger må ses i lys av et fortsatt behov for deltidsstillinger:

Opp mot dette står at gode muligheter til deltidsarbeid synes å være en helt sentral faktor for å opprettholde dagens rekrutteringsgrunnlag og dermed stabilitet i sektoren.

Hva betyr flere heltidsstillinger for utvikling av kompetanse og kvalitet?

Vi har sett at mange små stillinger på et arbeidssted er uheldig for læringsmiljøet. Vi har også sett at tjenestesteder som har økt heltidsandelen, har 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. I tillegg til alle momenter som har vært tatt opp i denne rapporten, kommer nye utfordringer til kommunene som følge av samhandlingsreformen. Skal kommunene klare å bygge opp nye tjenester som tidligere delvis har ligget i annenlinjen, må de igjennom en omfattende kompetanseoppbygging. Da vil små stillinger og mangel på heltidsansatte være en stor hemsko.

6.6 Hvordan er sammenhengen mellom deltidsarbeid og ulike arbeidstidsordninger/tiltak?

Kan arbeidstidsordninger brukes som virkemiddel for å redusere deltid?

De fleste alternative arbeidstidsordninger er gode virkemidler for å redusere uønsket deltid for de ansatte. Når det gjelder deres evne til å redusere tjenestens behov for deltidsstillinger, er det imidlertid store forskjeller mellom de ulike arbeidstidsordningene, slik figur 5.49a indikerer. Enkelte av de nye ordningene har sin begrunnelse i arbeidstakers behov for å balansere arbeid og privatliv. Økte stillingsstørrelser og flere heltidsstillinger er mer en mulig bieffekt.

Kommuner med høy gjennomsnittlig stillingsprosent har prøvd ut flere tiltak

Kommuner som har høyest gjennomsnittlig stillingsstørrelse (> 75 prosent), har oftere prøvd ut ulike tiltak enn kommuner med lav gjennomsnittlig stillingsstørrelse (< 60 prosent). De som har den høyeste stillingsprosenten, utmerker seg spesielt ved at de oftere har prøvd ut særlig tiltak knyttet til helgeturnus, langturnus og økt grunnbemanning. De med lavest stillingsprosent har gjennomgående lavest forsøksvirksomhet uansett tiltak. Det ser med andre ord ut til at kommuner som er passive på dette feltet, har flest små stillinger.

Økt grunnbemanning, mer helgejobbing og arbeid på tvers

Økt grunnbemanning, mer helgejobbing og arbeid på tvers oppgis av flest ledere å ha god effekt på økt stillingsstørrelse (figur 5.49a). De ulike arbeidstidsordningene byr på ulike muligheter til å fordele arbeidet i helgene, og som vi har sett av både turnusoppsett, intervjusitater og svarfordelinger fra surveyen, slår dette også ut på tjenestestedenes behov for deltidstillinger. Skal man gå for en enkeltfaktor som virkelig har stor betydning både for deltidsspørsmålet, for tjenestekvalitet og arbeidsmiljø, så må det være hvordan de ulike turnusene klarer å disponere kjernearbeidskraften i helgene. To sitater fra Karmøy kommune belyser dette ytterligere:

Skal vi klare å levere nødvendige og gode tjenester innenfor dagens økonomiske rammer, må de ansatte enten jobbe flere helger eller lengre vakter. Jeg kan ikke se at vi har andre alternativer (leder) .

Tja ... Vi trenger også økt grunnbemanning (tillitsvalgt).

Kompetansetiltak fremheves også som et viktig virkemiddel. Kompetansetiltak er inngangsbillett til faste stillinger og et større arbeidsrepertoar. Kompetansetiltak kan imidlertid ikke overskride turnusens begrensninger. Dette kommer tydeligst fram ved tjenestesteder som har tradisjonell turnus.

Økt grunnbemanning kan gi effekt på stillingsstørrelse dersom den tas ut med dette for øye. Økt grunnbemanning kan også føre til en nyansettelse i full stilling eller til at flere deltidsansatte får større stillinger. Begge deler kan imidlertid skje uten at det nødvendigvis endrer på mengden av små stillinger.

Jobbing på tvers er en arbeidsform som stiller andre kompetansekrav enn vanlig. Her skal den ansatte både beherske ulike miljøer og/eller ulike oppgaver. Det er et tiltak som ifølge undersøkelsen både har stor effekt på stillingsstørrelse, og som er prøvd ut mange steder (figur 5.49a). Samtidig er det et av de tiltakene hvor arbeidsgivere melder om størst motstand fra de ansatte.

Vikarpool og langturnusordninger

Cirka 75 prosent av lederne oppgir at vikarpool og ulike langturnusordninger har hatt positiv effekt på stillingsstørrelse. Slik svarene er gitt i spørreundersøkelsen, skiller lederne lite mellom langturnusordninger som krever dispensasjon fra arbeidsmiljøloven, og ordninger som ikke krever dette. Fra forsøkene i Bergen kommune, hvor det prøves ut en rekke ulike langturnusordninger, har vi også sett at effekt på stillingsstørrelse varierer ganske mye (Moland & Bråthen 2011). Langturnusordningene har stort potensial for mange heltidsstillinger og minimalt med små stillinger, men heller ikke disse kommer helt utenom helgeproblematikken.

Fleksi-turnusene har liten effekt på stillingsstørrelse

De såkalte fleksi-turnusene, og da særlig fleksi-turnusen som Os kommune i Østerdalen var tidlig med å innføre, fikk mye oppmerksomhet for cirka ti år siden, da kommunene begynte å prøve ut nye turnusordninger. Etter hvert er denne blitt videreutviklet. Samtidig viser det seg at disse ordningene skiller lite på gjennomsnittlig stillingsstørrelse og heltidsandel. Det vil si at det er liten sammenheng mellom kommunens stillingsstørrelse og andel heltidsansatte og om de har prøvd ut tiltak med fleksi-turnus. Dette er ingen overraskelse, i og med at disse turnusene vanligvis prøves ut med andre siktemål enn å få flere heltidsansatte og større stillingsstørrelse hos de deltidsansatte.⁶⁷ Fleksi-turnusene er mer rettet inn mot å gjøre det lettere for de ansatte å kombinere jobb og privatliv. Arbeidsgivers gevinst er dels at ansatte tar mer ansvar og trives bedre, og dels at de gjerne samtidig får en restarbeidstid (timebanken) de kan disponere fleksibelt.

Tradisjonell turnus har størst begrensninger

Når alle spurte oppgir at et hvilket som helst tiltak bidrar til å øke stillingsstørrelsen, kan dette bety 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.

Hva er hindringene for å benytte ulike arbeidstidsordninger?

Flere muligheter enn hindringer

Det er flere muligheter enn hindre for å benytte ulike arbeidstidsordninger. Svakt forarbeid og at deltidsproblematikken ikke inngår i kommunenes overordnede utviklings- og kompetansestrategier, samt svak forankring av pilotprosjekter, er et dårlig utgangspunkt både for å utvikle turnuskompetanse og prosjektgjennomføringskompetanse. Manglende målklarhet og forankring er også et dårlig utgangspunkt for å få med tillitsvalgte og ansatte. Motstand fra tillitsvalgte og ansatte er ofte et resultat av mangelfull og sen informasjon om hensikt, og liten involvering når tiltakstype skal velges og gis lokal utforming.

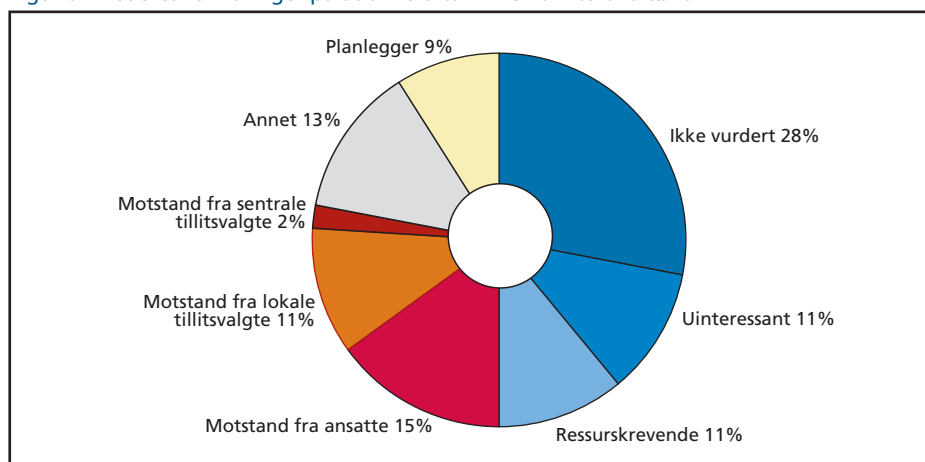
⁶⁷ Det finnes selvsagt unntak. Kommuner som har prøvd ut fleksi-turnus og i tillegg har hatt et mål om økte stillinger og flere heltidsansatte, vil kunne vise til resultater. Os kommune i Østerdalen hadde for øvrig ifølge PAI-tall fra 2010 en gjennomsnittlig stillingsprosent på hele 77 prosent. Heltidsandelen var imidlertid ikke høyere enn 29 prosent.

I kapittel 5 har vi sett at mange av tiltakene som presumptivt skulle ha hatt effekt på stillingsstørrelser, tjenestekvalitet, arbeidsmiljø eller vikarbruk, oppgis å ha hatt det i langt mindre omfang enn vi hadde forventet. Hvorfor svarer for eksempel ikke alle ledere at tiltak der flere fast ansatte med relevant utdanning erstatter ufaglært arbeidskraft med marginal tilknytning, gir bedre tjenester? Eller hvordan kan et arbeidssted ha innført langturnus uten at det har ført til færre små stillinger?

Figur 6.4 viser svarene fra ledere på spørsmål om hvorfor ulike tiltak ikke har vært prøvd ut. En hyppig brukt forklaring på at tiltakene ikke har vært prøvd ut, er at lederne ikke har vurdert dette, eller at tiltaket har blitt oppfattet som uinteressant eller for kostnadskrevene. Det siste gjaldt først og fremst økt grunnbemanning og 3 + 3-turnus.

Videre ser vi at motstand fra ansatte og tillitsvalgte, markert med rødt i figuren, oppgis som forklaring i en firedel av tilfellene. Motstanden fra de ansatte og tillitsvalgte har vært størst når det gjaldt forsøk som innebar mer helgearbeid og jobbing på tvers av avdelinger (vedleggstabell 7).

Figur 6.4 Lederes forklaringer på at ulike tiltak ikke har vært forsøkt.



Er arbeidsmiljøloven en hindring?

Hver femte pleie- og omsorgssjef mener ganske sterkt at arbeidsmiljøloven må endres dersom de skal klare å få 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 fraviker fra arbeidsmiljøloven. Omfanget av forsøk med arbeidstidstidsordninger som fraviker fra

normalbestemmelsen i arbeidsmiljøloven⁶⁸, viser at arbeidsmiljøloven ikke står i veien. Men tempoet i utprøvingen av nye arbeidstidsordninger kan ha blitt noe dempet som følge av lovens krav.⁶⁹

Når fagforbundene/organisasjonene med innstillingsrett har en innvilgelsesprosent på rundt 90, samtidig som hver tredje pleie- og omsorgssjef allerede har høstet erfaringer med slike arbeidstidsordninger, er det ikke grunnlag for å si at disse institusjonene representerer et uoverstigelig hinder. Spørreundersøkelsen har vist at cirka én av tre kommuner har prøvd ut en turnus som har krevd dispensasjon fra AML. Dette er mange på kort tid.

Helgeproblemet

Helgeproblemet har vi vært inne på under gjennomgangen av flere av problemstillingene. Problemene med å få til en god helgebemanning er utbredt. Arbeidsgiversiden har lenge ønsket at ansatte skal jobbe noe mer enn hver tredje helg. Et par helger mer enn hver tredje helg i løpet av et år vil være et godt bidrag mot målet om større stillingsstørrelser.⁷⁰ Dette har lenge vært avvist av en samlet fagbevegelse. Høsten 2011 åpnet imidlertid Fagforbundet og LO for en forsiktig økning av helgearbeid – godt innenfor arbeidsmiljølovens grenser. Sykepleierforbundet og Unio stadfestet et fortsatt nei til flere helger i en uttalelse før lønnsoppgjøret i 2012.⁷¹

Sitatet under er representativt for lederens syn på helgeproblemet. Helgeproblemet er særlig fremtredende der de ansatte går i tilnærmet tradisjonell turnus, og hvor økt helgehypighet oppfattes som eneste alternativ for å få større stillinger:

I hovedsak handler små stillinger om å få helgebemanningen til å gå opp. I tillegg er det mange som også ønsker deltid (leder).

⁶⁸ Se kapittel 5.

⁶⁹ Fagforeninger med innstillingsrett (mer enn 10 000 medlemmer) kan inngå avtale med arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeidstid for sine medlemmer uten hinder av reglene i arbeidstidskapittelet. Dette betyr at de kan inngå avtaler ut over de fleste grensene som er satt i loven. Arbeidstidsordningen skal uansett være forsvarlig (<http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78151>). I Hovedtariffavtalen i KS-området finnes det åpninger for alternative ordninger. I denne avtalen finnes det bestemmelser om lokale særavtaler (§ 4-5) og om lokale forsøksordninger (§ 4-6) som også gir adgang til å avtale alternative arbeidstidsordninger (Olberg 2010). Om lokale forsøksordninger står det følgende: «Forhandlinger skjer mellom den enkelte kommune/fylkeskommune/bedrift og den enkelte arbeidstakerorganisasjons eller forhandlings sammenslutningens lokale ledd. Det kan inngås forsøksordninger lokalt som avviker fra sentral tariffavtale der alle de berørte parter er enige om dette. Slike forsøksordninger inngås i form av lokal særavtale. Særavtalen faller bort ved særavtaleperiodens utløp, med mindre partene blir enige om ny avtale innen utløpstidspunktet. De sentrale parter skal informeres om inngåtte lokale forsøksordninger.» (Hovedavtalen - KS 01.01.2010 - 31.12.2013).

⁷⁰ <http://www.frifagbevegelse.no/article5765600.ece>

⁷¹ <http://www.sykepleien.no/nyhet/834581/--en-lonnsvekst-pa-4-tallet>

I tjenester som har turnuser med lengre og færre helgvakter, der de ansatte for eksempel jobber lange vakter hver fjerde helg, er helgeproblematikken langt på vei løst (Moland & Bråthen 2011).

6.7 Hvordan bør fremtidens arbeidstidsordninger være for å ivareta god tjenestekvalitet, godt arbeidsmiljø og økonomisk bærekraft?

Bærekraftige arbeidsplasser

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

For arbeidskraften vil et bærekraftig arbeidsliv sikre arbeidstakeren økonomisk, både som arbeidsfør og som pensjonist. Et bærekraftig arbeidsliv 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, noe enkelte arbeidstidsordninger ivaretar bedre enn andre.

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 fornøyde med situasjonen, har de ikke en lønn som er tilstrekkelig for å 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.

Økonomisk bærekraft

Mange små stillinger med marginalt ansatte som ikke jobber selvstendig, fører til mye ekstraarbeid for ledere og kolleger. Dette er ekstraarbeid de heller kunne ha brukt på ledelse og tjenester til brukerne. Dette er med andre ord ikke økonomisk optimalt. Likevel velger mange arbeidsgivere å organisere tjenesten med mange små stillinger.

Skyldes det manglende alternativer eller manglende kunnskaper om dette komplekse feltet? Vi har fulgt en rekke forsøk der økte stillinger skulle finansieres ved redusert bruk av vikarer. Det regnestykket har aldri gått helt i balanse. Men enkelte forsøk har hatt en så lav netto kostnadsøkning at denne kostnaden lett kan forsvares ved at tjenestekvaliteten er økt. Andre forsøk er blitt for dyre, kanskje har en forventet kvalitetsvekst også uteblitt. Vi har ikke sett systematisk dokumentasjon på hva som skiller de første fra de siste. Det svenske Hela-prosjektet som ble gjennomført for seks til åtte år siden, konkluderte med at det hadde latt seg gjøre å øke andelen heltidsstillinger uten å øke

kostnadene. Dette var gjort gjennom organisatoriske endringer (Arbetsmiljøverket 2006). I denne rapporten har vi sett at mange kommuner har klart å øke andelen heltidsansatte og redusere omfanget av små stillinger innenfor en økonomiske bærekraftig ramme, mens andre ikke har klart det.

Fremover

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 de 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 deltidstillinger. Sykefravær og trygd før avtalt pensjonsalder må reduseres. Økning av grunnbemanningen, utover det som begrunnes i tjenestebehov, eller som eventuelt kan dekkes inn av redusert vikarbudsjet og redusert sykefravær, vil vanligvis måtte begrenses for å kunne være et realistisk alternativ.

Fremtidens arbeidstidsordninger bør i sum gjøre det lettere for flere å kombinere heltidsarbeid og familieliv. Flere studier viser at skift og turnus øker konfliktnivået mellom arbeid og familie, sammenlignet med dagtidsarbeid (NOU 2008: 17 *Skift og turnus*, pkt. 4.5.1). Ulike turnusordninger kan imidlertid ha ulike effekter, og dette er det ikke nok kunnskap om per i dag. Erfaringer med enkelte nye arbeidstidsordninger viser likevel at det for en del er lettere å kombinere heltidsarbeid og familieliv, uten å måtte jobbe deltid (Hurum kommune 2010; Moland & Bråthen 2011; Amble 2008; Moland 2006; Gautun 2002).

Videreutvikling av dagens kjente ordninger og utvikling av helt nye må skje i samarbeid mellom partene i arbeidslivet sentralt og lokalt. Lokale gevinster øker ved å trekke de ansatte inn i utviklingsarbeidet.

Tilbud om deltidstilling vil kunne være et godt IA-virkemiddel for enkelte arbeidstakere. For andre arbeidstakere er deltid et symptom på dårlig IA-håndverk. Her sikter vi til at tilrettelegging av oppgaver på arbeidsplassen må rettes inn mot at den ansatte skal kunne klare å stå i full stilling.

Store stillinger

Større stillinger er en styrke for kvalitet, læringsmiljø, ressursutnyttelse, omdømme, rekruttering osv. (figur 1.1). Små stillinger er gunstige for den delen av arbeidskraften som vil ha små stillinger, men negativt for den delen som trenger og vil jobbe heltid. Et stort omfang av små stillinger er også negativt for tjenestekvaliteten. Kommunenes tjenester vil bli styrket av om kommunene legger mer vekt på den heltidssøkende delen av arbeidskraften. (Etter pensjonsreformen vil store stillinger være enda viktigere.)

Ulike turnuser

Den tradisjonelle turnusen er ikke lenger enerådende i pleie- og omsorgssektoren. Vi har omtalt en rekke rapporter som har vist at praktiseringen av tradisjonell turnus har skapt grobunn for omfattende undersysselsetting, en mengde små stillinger og en tjenesteutforming som har vært suboptimal for mange brukere. Pleie- og omsorgssektoren trenger derfor flere turnusalternativer, både av hensyn til brukerne, arbeidskraften og arbeidsgiver.

Arbeidstakere vil ha ulike preferanser. De bør kunne velge mellom turnuser der dette er mulig gitt brukerbehovene, samtidig som de ikke utsettes for uheldige belastninger. Det bør også være anledning til å gjøre ulike valg innenfor en og samme turnus. Dette har vist seg mulig å gjennomføre uten at arbeidstakere utsettes for press, selv om dette vil kunne variere fra arbeidsplass til arbeidsplass.⁷² Eksempelene er også mange på at det er mulig å reversere turnusforsøk, dersom det viser seg å være ugunstig for bruker og/eller ansatte.

Om å ta det store heltidsvalget

Ulike turnuser trekker til seg ulik arbeidskraft. Kommunene har lenge satset på en type tradisjonell turnus som har skapt grobunn for mange små stillinger. Med det har kommunene satt seg i en situasjon der store deler av arbeidskraften bare er innom for en periode (f.eks. studenter, arbeidsledige). En annen gruppe ønsker ikke å jobbe i full stilling, en tredje gruppe jobber deltid, men ønsker å jobbe mer, og en fjerde gruppe er ufaglært. Alle disse gruppene er viktige for gjennomføringen av tjenestene. Men størrelsen på dem er ikke gunstig verken for kvaliteten, effektiviteten eller rekrutteringen av mer dedikert og kompetent arbeidskraft. For å 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 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 deltidstillinger). I storskala kan en gradvis økning av minsteprosenten for stillinger som utlyses, være et egnet virkemiddel.

Her ligger selvsagt en risiko for arbeidsgiver. Ved å satse mer på heltidsarbeidskraft kan kommunene utvikle seg til «normale» arbeidsplasser hvor de små stillingene blir borte. Samtidig risikerer arbeidsgiver å skyve fra seg en del av den relativt store gruppen arbeidstakere som virkelig ønsker å jobbe deltid (Abrahamsen & Høst 2005), og som til nå har utgjort kommunenes, tallmessig, viktigste ressurs. Dette er en motforestilling

⁷² Enkelte studier viser for eksempel at det kan forekomme press i form av kollegapress. Nicolaisen (2012 under publisering) viser til egne og andres funn at en del utsettes for et uformelt press. Se også Nicolaisens kronikk «Valgfrihet en illusjon»: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Valgfrihet-en-illusjon-6279919.html>

mange ledere har brakt til torgs. Denne risikoen kan reduseres, dels ved at det utvikles en endret kultur for heltidsarbeid, og dels ved bedre tilrettelegging gjennom kompetanseutvikling og bedre arbeidstidsordninger. Det er også verdt å minne om at mange kommuner allerede har et rekrutteringsproblem innenfor dagens rekrutteringsregimer, og at kommuner som har satset på nye arbeidstidsordninger og store stillinger, med dette har fått et betydelig rekrutteringsfortrinn.

Fremtidens arbeidstidsordninger skal med andre ord ivareta flere behov og interesser og 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 kompetansekrevede oppgaver, aktualiserer spørsmålet om en mer dristig personalpolitikk, der arbeidstids- og kompetansespørsmålene må stå sentralt.⁷³

Fremtidens pleie- og omsorgstjenester skal yte flere og mer kompetansekrevede 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. Dette bør føre til:

- behov for flere, ulike turnustyper
- økt brukerorientering i valg av turnustype
- at turnusutviklingen og praktiseringen av den skjer i samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte og med flere valgmuligheter på ett tjenestested
- at andelen heltidsstillinger økes betydelig
- færrest mulig stillinger under 80 prosent
- at små stillinger (under 60 prosent) benyttes kun unntaksvis og primært som rekrutteringsstillinger for studenter/lærlinger
- at alle må jobbe flere helgetimer i løpet av et år, men mange vil få færre helger berørt
- at tjenestene tilstreber færrest mulige vaktskifter
- at mange turnuser vil ha en fast og fleksibel komponent
 - fast tid i turnusoppsettet (f.eks. 75 prosent)
 - fleksibel tid, timebank (f.eks. 25 prosent)
- at andre turnuser vil legge opp arbeidet slik at ansatte jobber flere steder eller med flere oppgaver

⁷³ Andre forhold som hører med i dette bildet, men som er holdt utenfor i denne rapporten, er spørsmål om HMS, IA-ledelse, formuleringer i avtaleverket, kompensasjonsbehov og ulike kompensasjonsordninger.

Litteratur

- Abrahamsen, B. (2002). *Hvorfor utdanne to pleiere for å få én? En studie av yrkesløpet til hjelpepleiere og sykepleiere*. Oslo: ISF og Pax Forlag.
- Abrahamsen, B. (1998). Hvorfor jobber sykepleiere og hjelpepleiere deltid? *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 15 (2).
- Abrahamsen, B. & H. Høst (2005). Deltid rekrutterer til pleieyrkene. SPS-kronikk nr. 2 – 2005. Oslo: Høgskolen i Oslo, Senter for profesjonsstudier.
- Alsos, K. & M. Bråten (2011). *Twisteløsningsnemndas praksis i saker om fortrinnsrett for deltidsansatte*. Fafo-rapport 2011:31.
- Amble, N. (2008a). Ikke fullt og helt, men stykkevis og delt: Om det uønskede deltidens vesen. *Søkelys på arbeidslivet*, 25(3), 367–380.
- Amble, N. (2008b). *Evaluering av 3-3-turnus. Harstad kommune*. AFI-notat nr. 2/2008. Oslo: AFI.
- Amble, N. (2008c). Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering. Utrykt vedlegg til NOU 2008: 13. AFI-notat 4/08.
- Amble, N. (2006). *Innspill — Forsøk med arbeidstidsordninger og arbeidstidsendringer i turnusarbeid*. Oslo: AFI
- Arbetsmiljøverket (2006). *Slutredovising av HelaProsjektet*.
- Bergstrand, K., E-M. Rosenlöf, J. Lidmark, K. Davies, A. Hedén (1998). *Arbetstidsutvevling (..)* Resultat frå utvärdering av arbetstidsmodellen KUPA. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Bungum, B. (2008). *Barndommens tid og foreldres arbeidsliv: en sosiologisk studie av barns og yrkesaktive mødres og fedres perspektiver på arbeids- og familieliv*. Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse.
- Byrkjeland, M., T. Haga & K. Hansen (2006). *Evaluering av arbeidstidsordningen 14/21 for personell ved landanleggene Hammerfest LNG og Ormen Lange*. IRIS-rapport 2006/187. Stavanger: IRIS.

- Drange, I. & N. Amble (2008). *Kartlegging av deltidsarbeid i Drammen kommune – pleie og omsorgssektoren*. AFI-notat 3/08. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet
- Drange, R.T. (2005). *Helga, ikke helt som deg og meg*. Bergen: Bodoni Forlag.
- Flora kommune (2009). *Framtidas arbeidstids-ordninger*. Omsorgsprosjektet – delprosjekt 3 Kvalitetskommuneprogrammet 20.07 – 20.09
- Gautun, H. (2002). *Når fleksibilitet fremmer fellesskap. Nye arbeidstidsordninger innen pleie og omsorg*. Fafo-rapport 399.
- Hallandvik, J.E. & T. Olsen (2008). *Heltidsprosjektet i Kristiansand kommune*. En rapport fra forprosjektet til følgeevalueringen. Praxis Sør, Universitetet i Agder.
- Hallandvik, J.E. & T. Olsen (2000). *Deltidsarbeid på sykehus. Rammer og muligheter*. Agderforskning.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, 3–19.
- Hurum kommune (2010). Heltid – deltid – frihet til å velge. Evalueringsrapport. <http://www.hurum.kommune.no/docman/evalueringrapport-arbeidstidsprosjektet/download-2.html>
- Huseby B. M. & B. Paulsen (2009). *Eldreomsorgen i Norge: Helt utilstrekkelig eller best i verden*. Rapport A11522, SINTEF Helsetjenesteforskning.
- Kjeldstad, R. (2006). Hvorfor deltid? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2-2006.
- Knardahl S., M. Labriola T. Lund & T. Sterud (2010). *Betydningen av arbeidsfaktorer for sykefraver, arbeidsevne og uførhet*. Kunnskapsoppsummering til Almlidutvalget. STAMI/IRIS.
- KS (2012). *Tall og fakta – om arbeidskraft i kommunal sektor*.
- Lie, J-A. S. m. fl. (2008). *Arbeidstid og helse. En systematisk litteraturstudie*. STAMI-rapport nr. 21 (2008). Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- MacInnes, J. (2005). Work-Life Balance and the Demand for Reduction in Working Hours: Evidence from the British Social Attitudes Survey 2002. *British Journal of Industrial Relations*, Vol 43, Issue 2, June, 273–295.
- Moland, L.E. (2010) Deltid som utfordrer. Kronikk i *LO-aktuell* 5/2010.
- Moland, L.E. (2009a). *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. (2009b). *Deltid og sykefraver i Skedsmo kommune*. Fafo-notat 2009:03.
- Moland, L.E. (2008). *Reduksjon av uønsket deltid i Lørenskog kommune*. Fafo-notat 2008:30.
- Moland, L.E. (2007a). *Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006*. Fafo-rapport 2007:17.
- Moland, L.E. (2007b). *Deltidsarbeid og sykefraver i Oslo kommune. Rapportering til Oslo kommune ved Utviklings- og kompetanseetaten*. Fafo-notat 2007:01.
- Moland, L.E. (2006). *Erfaringer med «Fleksibel arbeidstid» ved Abildsø bo- og rehabiliteringssenter*. Fafo-notat 2006:11.
- Moland, L.E. (2005). *Uønsket deltid – også et Oslo-fenomen*. Fafo-notat 2005:21.
- Moland, L.E. (2003). *Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Tiltak og prosesser i 19 kommuner*. Fafo-rapport 405
- Moland, L.E. (2000). *Økt yrkesdeltakelse blant deltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren – et bidrag for å møte etterspørselen etter arbeidskraft?* Fafo-notat 2000:16.
- Moland, L.E. (1999). *Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitet, effektivitet og miljø*. Fafo-rapport 269.
- Moland, L.E. (1997). *Ingen grenser? Arbeidsmiljø og tjenesteorganisering i kommunene*. Fafo-rapport 221.
- Moland, L.E. (1994). *De små grå. Deltidsarbeid og ansettelsesformer i kommunene*. Fafo-rapport 171.
- Moland, L.E. & R.K. Andersen (2007). *Hva gjør norske kommuner med deltid?* Fafo-rapport 2007:25.
- Moland, L.E. & K. Bråthen (2011). *Forsøk med langturnusordninger i Bergen kommune. Delrapport*. Fafo-notat 2011:07
- Moland, L.E., K. Bråthen, O.B. Ure, H. Renå, C. Skattum & T.H. Sollien (2010). *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*. Sandvika/Oslo: Asplan Viak AS og Fafo.
- Moland, L.E. & M. Egge (2000). *Kommunal sektor - bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Fafo-rapport 337.
- Moland, L.E. & H. Gautun (2002). *Deltid: Bidrag eller hemsko for fornyelse av pleie- og omsorgssektoren. En studie av arbeidstid og undersysselsetting blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere*. Fafo-rapport 395.

- Moland, L.E. & H. Holmli (2002). *Nærværende lederskap og tverrfaglighet i pleie- og omsorgssektoren. Arbeidslagsmodellen i Rykkinn, et pilotprosjekt i Bærum kommune*. Fafo-rapport 390.
- Moland, L.E. & D. Olberg (1989). *Man må jo prøve å være litt elastisk*. Fafo.
- Moland, L.E. & S. Skinnarland (2005). *To skritt fram, og ett til.. ? Evaluering av Trygdeetaten i Sør-Trøndelags tverrfaglige innsats for et mer inkluderende arbeidsliv*. Fafo-notat 2005:24.
- Moland, L.E. & S.C. Trygstad (2006). *Når struktur presser kultur. Evaluering av Tollvesenets Distriktsutviklingsprosess (DUP)*. Fafo-rapport 535.
- Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte. Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*. Fafo-notat 2010:17.
- Nicolaisen, H. (2012). *Innarbeidingsordninger og familieliv – Erfaringer fra industrien og helsesektoren*. Utkast til Søkelys på arbeidslivet 12.03.2012.
- Nicolaisen, H. & D. Olberg (2005a). *Forsøk med 3+3-turnus i pleie- og omsorgssektoren. Søkelys på arbeidsmarkedet, 2/2005*.
- Nicolaisen, H. & D. Olberg (2005b). *Nye arbeidstidsordninger. Forsøk med 3+3 turnus og Tillitstid i Bærum kommune*. Fafo-notat 2005:15.
- NOU 2010:13. *Arbeid for helse. Sykefraver og utstøting i helse- og omsorgssektoren*
- NOU 2008:17. *Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid*. Skift/turnusutvalget 2007–2008.
- Olberg, D. (2011). *Arbeidstidsdilemmaer. Drivkrefter, interesser og konfliktlinjer på arbeidstidsområdet*. Fafo-notat 2011:16.
- Olberg, D. (2010). *De utvidete arbeidstidene. Om regulering av innarbeidingsordninger, langturnus og langvakter*. Fafo-rapport 2010:35.
- Pettersen, K.S. & D. Olberg (2008). *Den ekstreme tilgjengeligheten – arbeidstid i MST. Nordisk sosialt arbeid, Nr. 2 2008*.
- Pettersen, K.S. & D. Olberg (2006). *Arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST*. NOVA rapportserie 8/06. Oslo NOVA.
- Rambøll Management (2009). *Evaluering av forsøk med 6-timers arbeidsdag i Bergen hjemmetjeneste KF (BhKF)*.
- Rønsen, M. & R. H. Kitterød (2009) *Er kvinner fornøyd med arbeidstiden sin? Samfunnspeilet, 4/2009*.

- Stokke, T. Aa., Ø.M. Berge & Å.A. Seip (2010). *Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven. Utvikling, omfang og praksis*. Fafo-rapport 2010:42
- Svalund, J. (2011). *Undersysseissetting og ufrivillig deltid. Varighet og veien videre*. Fafo-rapport 2011:34.
- Trygstad, S.C. (2004). *Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management*. Trondheim: Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, NTNU.
- Trygstad, SC., M. Sollund & B. Johansen (2003). *Bedre arbeidsmiljø i hjemmetjenesten? Evaluering av Arbeidstilsynets landsomfattende kampanje "Rett hjem"*. NF-rapport nr. 23-2003.

Vedleggstabeller

Vedleggstabell 1 Sysselsatte kvinner og menn i helse- og sosialtjenester og i arbeidslivet totalt i årene 2008-2011. Antall tusen. Kilde: SSB.

			2008	2009	2010	2011
Menn	Alle næringer	I alt	1332	1317	1321	1339
		Kort deltid. 1-19 timer	102	104	104	104
		Lang deltid. 20-36 timer	73	78	78	76
		Heltid. 37 timer og mer	1154	1132	1136	1157
	Helse- og sosialtjenester	I alt	85	91	96	103
		Kort deltid. 1-19 timer	10	11	12	12
		Lang deltid. 20-36 timer	11	10	11	14
		Heltid. 37 timer og mer	63	69	73	77
Kvinner	Alle næringer	I alt	1192	1191	1187	1204
		Kort deltid. 1-19 timer	213	212	211	210
		Lang deltid. 20-36 timer	285	280	274	281
		Heltid. 37 timer og mer	691	696	699	709
	Helse- og sosialtjenester	I alt	415	428	433	444
		Kort deltid. 1-19 timer	81	83	80	83
		Lang deltid. 20-36 timer	126	130	131	133
		Heltid. 37 timer og mer	206	213	220	226

Vedleggstabell 2a Heltids- og deltidssysseting blant menn 1996–2008. Antall i tusen. Kilde: SSB-AKU.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Endring 1996-2011 tusen prosent	
Alle næringer	1147	1182	1207	1206	1208	1208	1204	1192	1197	1208	1248	1288	1329	1314	1318	1337	190	16,6
Kort deltid. 1-19 timer	64	66	68	72	76	79	80	86	89	85	92	95	102	104	104	104	40	62,5
Lang deltid. 20-36 timer	50	49	49	53	50	55	54	57	62	64	68	69	73	78	78	76	26	52,0
Heltid. 37 timer og mer	1033	1067	1090	1081	1082	1074	1070	1049	1046	1059	1088	1124	1154	1132	1136	1157	124	12,0
Undervisning	64	64	60	61	65	69	67	65	68	64	67	77	77	71	75	76	12	18,8
Kort deltid. 1-19 timer	4	4	4	5	5	6	5	5	5	4	5	5	7	7	7	9	5	125,0
Lang deltid. 20-36 timer	3	3	3	4	4	5	5	4	4	5	7	7	7	7	6	6	3	100,0
Heltid. 37 timer og mer	57	57	53	52	56	58	57	56	59	55	55	65	63	57	62	61	4	7,0
Helse- og sosialtjenester	65	61	59	66	67	70	76	76	79	82	85	83	85	90	96	103	38	58,5
Kort deltid. 1-19 timer	9	7	6	7	6	7	9	10	10	10	10	11	10	11	12	12	3	33,3
Lang deltid. 20-36 timer	7	6	6	7	8	8	8	8	8	8	10	9	11	10	11	14	7	100,0
Heltid. 37 timer og mer	49	48	47	52	53	55	59	58	61	64	65	63	64	69	73	77	28	57,1
Andre sosiale og personlige tjenester	37	38	37	39	41	41	44	43	44	42	44	48	51	41	40	40	3	8,1
Kort deltid. 1-19 timer	4	5	4	4	5	5	6	7	7	7	7	7	8	9	7	8	4	100,0
Lang deltid. 20-36 timer	3	3	3	3	3	3	3	4	5	4	3	4	4	4	5	5	2	66,7
Heltid. 37 timer og mer	30	30	30	32	33	33	35	32	32	31	34	37	39	28	28	27	-3	-10,0
Sysselsatte menn, prosent	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Endring 1996-2011 %poeng prosent	
Alle næringer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	5,6	5,6	5,6	6	6,3	6,5	6,6	7,2	7,4	7	7,4	7,4	7,7	7,9	7,9	7,8	2,2	38,9
Lang deltid. 20-36 timer	4,4	4,1	4,1	4,4	4,1	4,6	4,5	4,8	5,2	5,3	5,4	5,4	5,5	5,9	5,9	5,7	1,3	29,2
Heltid. 37 timer og mer	90,1	90,3	90,3	89,6	89,6	88,9	88,9	88	87,4	87,7	87,2	87,3	86,8	86,1	86,2	86,5	-3,6	-4,0
Undervisning	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	6,3	6,3	6,7	8,2	7,7	8,7	7,5	7,7	7,4	6,3	7,5	6,5	9,1	9,9	9,3	11,8	5,5	88,0
Lang deltid. 20-36 timer	4,7	4,7	5	6,6	6,2	7,2	7,5	6,2	5,9	7,8	10,4	9,1	9,1	9,9	8,0	7,9	3,2	68,0
Heltid. 37 timer og mer	89,1	89,1	88,3	85,2	86,2	84,1	85,1	86,2	86,8	85,9	82,1	84,4	81,8	80,3	82,7	80,3	-8,8	-9,9
Helse- og sosialtjenester	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	13,8	11,5	10,2	10,6	9	10	11,8	13,2	12,7	12,2	11,8	13,3	11,8	12,2	12,5	11,7	-2,1	-15,6
Lang deltid. 20-36 timer	10,8	9,8	10,2	10,6	11,9	11,4	10,5	10,5	10,1	9,8	11,8	10,8	12,9	11,1	11,5	13,6	2,8	25,9
Heltid. 37 timer og mer	75,4	78,7	79,7	78,8	79,1	78,6	77,6	76,3	77,2	78	76,5	75,9	75,3	76,7	76,0	74,8	-0,6	-0,9
Andre sosiale og personlige tjenester	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	10,8	13,2	10,8	10,3	12,2	12,2	13,6	16,3	15,9	16,7	15,9	14,6	15,7	22,0	17,5	20,0	9,2	85,2
Lang deltid. 20-36 timer	8,1	7,9	8,1	7,7	7,3	7,3	6,8	9,3	11,4	9,5	6,8	8,3	7,8	9,8	12,5	12,5	4,4	54,3
Heltid. 37 timer og mer	81,1	78,9	81,1	82,1	80,5	80,5	79,5	74,4	72,7	73,8	77,3	77,1	76,5	68,3	70,0	67,5	-13,6	-16,8

Vedleggstabell 2b Heltids- og deltidssysseting blant kvinner 1996–2008. Antall i tusen. Kilde: SSB-AKU.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Endring 1996-2011 tusen prosent	
Alle næringer	973	1006	1035	1048	1054	1058	1070	1065	1070	1074	1110	1152	1189	1188	1184	1200	227	23,3
Kort deltid. 1-19 timer	213	210	212	211	201	200	206	202	209	207	214	213	213	212	211	210	-3	-1,4
Lang deltid. 20-36 timer	232	247	252	257	252	253	257	254	253	250	271	277	285	280	274	281	49	21,1
Heltid. 37 timer og mer	528	549	571	580	601	605	607	609	608	617	625	662	691	696	699	709	181	34,3
Undervisning	99	105	110	118	119	119	119	119	127	124	126	137	143	134	132	134	35	35,4
Kort deltid. 1-19 timer	16	14	13	14	14	14	14	15	16	15	14	13	13	14	15	13	-3	-18,8
Lang deltid. 20-36 timer	25	29	31	35	33	30	31	30	32	31	32	37	37	31	30	32	7	28,0
Heltid. 37 timer og mer	58	62	66	69	72	75	74	74	79	78	80	87	93	89	87	89	31	53,4
Helse- og sosialtjenester	306	323	322	329	333	345	361	362	367	374	383	391	413	426	431	442	136	44,4
Kort deltid. 1-19 timer	77	76	74	78	73	78	79	77	80	81	81	79	81	83	80	83	6	7,8
Lang deltid. 20-36 timer	84	92	93	95	95	96	100	102	102	102	113	111	126	130	131	133	49	58,3
Heltid. 37 timer og mer	145	155	155	156	165	171	182	183	185	191	189	201	206	213	220	226	81	55,9
Andre sosiale og personlige tjenester	53	54	56	55	53	54	50	50	55	56	56	61	57	57	61	61	8	15,1
Kort deltid. 1-19 timer	14	14	15	16	15	13	14	14	14	12	14	14	11	15	16	16	2	14,3
Lang deltid. 20-36 timer	12	11	13	12	11	11	11	10	11	11	11	12	11	13	13	12	0	0,0
Heltid. 37 timer og mer	27	29	28	27	27	30	25	26	30	33	31	35	35	29	32	33	6	22,2
Sysselsatte kvinner, prosent	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Endring 1996-2011 %poeng prosent	
Alle næringer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	21,9	20,9	20,5	20,1	19,1	18,9	19,3	19	19,5	19,3	19,3	18,5	17,9	17,8	17,8	17,5	-4,4	-20,1
Lang deltid. 20-36 timer	23,8	24,6	24,3	24,5	23,9	23,9	24	23,8	23,6	23,3	24,4	24	24	23,6	23,1	23,4	-0,4	-1,6
Heltid. 37 timer og mer	54,3	54,6	55,2	55,3	57	57,2	56,7	57,2	56,8	57,4	56,3	57,5	58,1	58,6	59,0	59,1	4,8	8,8
Undervisning	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	16,2	13,3	11,8	11,9	11,8	11,8	11,8	12,6	12,6	12,1	11,1	9,5	9,1	10,4	11,4	9,7	-6,5	-40,1
Lang deltid. 20-36 timer	25,3	27,6	28,2	29,7	27,7	25,2	26,1	25,2	25,2	25	25,4	27	25,9	23,1	22,7	23,9	-1,4	-5,6
Heltid. 37 timer og mer	58,6	59	60	58,5	60,5	63	62,2	62,2	62,2	62,9	63,5	63,5	65	66,4	65,9	66,4	7,8	13,3
Helse- og sosialtjenester	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	25,2	23,5	23	23,7	21,9	22,6	21,9	21,3	21,8	21,7	21,1	20,2	19,5	19,5	18,6	18,8	-6,4	-25,5
Lang deltid. 20-36 timer	27,5	28,5	28,9	28,9	28,5	27,8	27,7	28,2	27,8	27,3	29,5	28,4	30,6	30,5	30,4	30,1	2,6	9,4
Heltid. 37 timer og mer	47,4	48	48,1	47,4	49,5	49,6	50,4	50,6	50,4	51,1	49,3	51,4	49,9	50,0	51,0	51,1	3,7	7,9
Andre sosiale og personlige tjenester	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
Kort deltid. 1-19 timer	26,4	25,9	26,8	29,1	28,3	24,1	28	28	25,5	21,4	25	23	19,3	26,3	26,2	26,2	-0,2	-0,6
Lang deltid. 20-36 timer	22,6	20,4	23,2	21,8	20,8	20,4	22	20	20	19,6	19,6	19,7	19,3	22,8	21,3	19,7	-2,9	-13,0
Heltid. 37 timer og mer	50,9	53,7	50	49,1	50,9	55,6	50	52	54,5	58,9	55,4	57,4	61,4	50,9	52,5	54,1	3,2	6,3

Vedleggstabell 4a Andel heltidsansatte i kommunene og i pleie- og omsorgssektoren i 2010. Prosent. Kilde: KS/PAI.

	Kvinner	Menn	Totalt
Andel heltidsansatte i kommunene totalt	42	69	48
Andel heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren	29	56	31

Vedleggstabell 4b Andel heltidsstillinger i kommunene og i pleie- og omsorgssektoren i 2010. Prosent. Kilde: KS/PAI.

	Kvinner	Menn	Totalt
Andel heltidsstillinger i kommunene totalt	35	59	41
Andel heltidsstillinger i pleie- og omsorgssektoren	25	40	27

Vedleggstabell 5 Andel heltidsansatte og gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgstjenestene i et utvalg kommuner i 2010. Prosent. Kilde: PAI.

Kommuner i dette prosjektet	Andel heltidsansatte	Gj.snittl. stillingsstørrelse				
Gjennomsnitt	32,6	70,5				
Måsøy	53,6	82,9				
Bærum	43,7	74,4				
Lørenskog	32,2	70,1				
Time	17,1	59,4				
Karmøy	16,3	66,0				
Spesielle kommuner	Andel heltidsansatte	Gj.snittl. stillingsstørrelse	Store kommuner	Folketall	Andel heltidsansatte	Gj.snittl. stillingsstørrelse
Gjennomsnitt	26,2	67,9	Gjennomsnitt	254826	37,5	70,4
Bergen	35,8	68,4	Oslo	599 230	45,6	74,0
Flora	30,1	72,5	Bærum	115 000	43,7	74,4
Os i Ø.	29,3	77,3	Bergen	260 392	35,8	68,4
Skedsmo	28,7	69,1	Stavanger	126 021	33,3	68,4
Harstad	28,5	73,4	Trondheim	173 486	29,3	66,6
Hurum	25,3	66,8				
Skien	23,5	64,8				
Ringerike	22,3	66,5				
Hamar	20,2	61,0				
Stange	18,0	59,6				
Kommuner med AD-støtte	Andel heltidsansatte	Gj.snittl. stillingsstørrelse	Mellomstore kommune	Folketall	Andel heltidsansatte	Gj.snittl. stillingsstørrelse
Gjennomsnitt	21,4	64,8	Gjennomsnitt	27432	23,9	65,2
Drammen	46,6	74,7	Drammen	63 582	46,6	74,7
Trondheim	29,3	66,6	Tromsø	68 239	38,1	73,8
Askim	28,7	71,5	Lørenskog	33 000	32,2	70,1
Vefsn	25,8	72,1	Skedsmo	49 000	28,7	69,1
Skien	23,5	64,8	Bodø	47 847	28,3	66,5
Kristiansund	23,3	66,6	Ålesund	43 670	26,5	65,8
Sola	23,1	64,7	Moss	30 000	25,1	67,3
Fræna	22,7	63,7	Gjøvik	29 000	24,8	67,1
Larvik	21,2	60,9	Skien	52 077	23,5	64,8
Tønsberg	20,1	62,9	Ringerike	29 000	22,3	66,5
Averøy	20,1	67,4	Sandnes	66 245	21,8	63,2
Kristiansand	20,1	61,1	Larvik	42 638	21,2	60,9
Overhalla	19,7	67,9	Ringsaker	33 000	20,5	63,7
Søgne	18,7	55,3	Sandefjord	43 648	20,3	67,1
Kvinesdal	17,4	64,9	Hamar	29 000	20,2	61,0
Rindal	17,1	72,3	Sarpsborg	52 805	20,2	61,5
Østre Toten	16,4	61,9	Tønsberg	39 758	20,1	62,9
Eidskog	16,3	65,2	Kristiansand	82 394	20,1	61,1
Steinkjer	13,9	61,5	Porsgrunn	35 043	19,2	63,0
Kragerø	13,0	56,9	Fredrikstad	74 579	18,4	62,3
Fjell	12,1	57,1	Haugesund	35 000	17,7	56,8
			Arendal	42 229	16,9	64,3
			Karmøy	41 000	16,3	66,0

Vedleggstabell 6a Andel heltidsansatte i pleie- og omsorgstjenestene i samtlige kommuner i 2010 fordelt under og over gjennomsnittet (nederste linje). Kilde: PAI.

	Andel heltidsansatte mellom 0-10 prosent	Andel heltidsansatte mellom 11-33 prosent	Andel heltidsansatte mellom 34-55 prosent	Sum, alle kommuner
Antall kommuner	27	363	41	431
Andel kommuner (%)	6,3	84,2	9,5	100,0
Andel kommuner (%)		90,5	9,5	100,0

Vedleggstabell 6b Kommuner med lavest og høyest andel heltidsansatte i pleie- og omsorgstjenestene Kilde: PAI.

Kommuner med lavest andel heltidsansatte (har 10 prosent heltidsansatte eller mindre)	Kommuner med høyest andel heltidsansatte (har 40 prosent heltidsansatte eller mer)
Aremark, Audnedal, Engerdal, Flekkefjord, Flesberg, Forsand, Froland, Frosta, Frøya, Gjerstad, Grimstad, Gulen, Hornindal, Hurdal, Jondal, Kvam, Kvitøy, Lierne, Lindesnes, Marnardal, Os (Hord.), Rømskog, Skiptvet, Vegårshei, Vevelstad, Vindafjord,	Balestrand, Berlevåg, Bjarkøy, Bykle, Bærum, Båtsfjord, Drammen, Gamvik, Grane, Hammerfest, Hasvik, Kvæningen, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nordkapp, Oslo, Rødøy, Træna, Tysfjord, Vadsø, Vardø

Vedleggstabell 6c Kommuner med lavest og høyest gjennomsnittlig stillingsprosent hos ansatte i pleie- og omsorgstjenestene Kilde: PAI.

Kommuner som har oppgitt til PAI at gjennomsnittlig stillingsprosent er 55 prosent eller lavere	Kommuner som har oppgitt til PAI at gjennomsnittlig stillingsprosent er 75 prosent eller mer
Agdenes, Audnedal, Austrheim, Bømlo, Drangedal, Flesberg, Fosnes, Grimstad, Hyllestad, Kvinnherad, Marnardal, Melhus, Os(Hord.), Osterøy, Rollag, Rømskog, Stord, Søgne, Tydal, Vegårshei, Vindafjord	Balestrand, Berlevåg, Bjarkøy, Bykle, Bærum, Båtsfjord, Drammen, Gamvik, Grane, Hammerfest, Hasvik, Kvæningen, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nordkapp, Oslo, Rødøy, Træna, Tysfjord, Vadsø, Vardø

Vedleggstabell 7 Lederes forklaringer på at ulike tiltak ikke har vært forsøkt.

	Ikke vurdert	Uinteressant	Ressurskrevende	Motstand fra ansatte	Motstand fra lokale tillitsvalgte	Motstand fra sentrale tillitsvalgte	Annet	Planlegger	Sum
Heve formalkompetansen	41,0	7,0	11,0	4,0	0,0	0,0	26,0	11,0	100,0
Utvide realkompetansen	52,0	11,0	12,0	8,0	7,0	2,0	12,0	6,0	110,0
Økt grunnbemanning	18,0	4,0	40,0	0,0	1,0	0,0	32,0	8,0	103,0
Lange vakter uten fravik fra AML	46,0	16,0	3,0	18,0	20,0	4,0	14,0	9,0	130,0
Lange vakter med fravik fra AML	46,0	16,0	4,0	18,0	22,0	1,0	12,0	7,0	126,0
3+3-turnus	41,0	19,0	9,0	22,0	18,0	4,0	6,0	7,0	126,0
Vikarpool	29,0	13,0	14,0	5,0	3,0	1,0	25,0	19,0	109,0
Fleksi-turnuser	17,0	25,0	23,0	21,0	18,0	0,0	0,0	17,0	121,0
Arbeid flere enn hver tredje helg	19,0	12,0	2,0	47,0	43,0	15,0	8,0	9,0	155,0
Arbeid flere tjenestesteder	26,0	6,0	9,0	28,0	2,0	0,0	22,0	16,0	109,0

Vedleggstabell 8 Deltidsansattes begrunnelser for at de ikke har fått så stor stilling som ønsket. N=161 som inngår i et landsrepresentativt utvalg på 1077 hjelpepleiere og omsorgsarbeidere.

Kilde: Moland og Gautun 2002

Jeg skal nå lese opp noen mulige årsaker til at stillingen fortsatt er mindre enn du ønsker og vil vite om de passer for deg eller ikke? (flere svar mulig) N=161	Landet for øvrig	Oslo	Privat	Vektet snitt
Ingen ledige hjemler der du jobber	57,4	36,4	36,4	56,9
Ledelsen sier det er umulig å få turnusen til å gå opp	45,7	9,1	36,4	44,9
Ledelsen sier det ikke er mulig å kombinere to stillinger	34,1	0,0	18,2	33,3
Måtte i så fall jobbet mer enn ønskelig helg/kveld	32,6	0,0	18,2	31,8
Økt helgearbeid vil komme i konflikt med lov og avtaleverket	31,0	18,2	27,3	30,7
Andre ble foretrukket	29,5	9,1	9,1	29,0
Måtte ha økt mer enn jeg ønsker	20,2	0,0	9,1	19,7
Måtte ha jobbet med uønskede oppgaver	7,0	9,1	18,2	7,0

Vedleggstabell 9 Andel kommuner som har prøvd ut ulike deltidsfremmende tiltak sett i forhold til kommunenes gjennomsnittlige stillingsstørrelse blant ansatte i pleie- og omsorgssektoren. Prosent. Kilde: Egen survey koblet til PAI-data fra 2010.

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Fortrinnsrettsbestemelsen har ført til flere større stillinger	Jobbe permanent flere tjenestesteder	Flere helger enn hver tredje	Lange vakter (8 t+), uten fravik fra AML	Lange vakter som krever fravik fra AML	Økt grunnbemanningen	3+3-turnus	Fleksibel ATO, forhandlingsturnus
36-59,9%	100,0	72,2	50,0	22,2	30,6	34,3	8,3	44,4
60-64,9%	92,2	69,2	52,4	38,5	41,3	31,8	9,4	57,8
65-69,9%	90,2	60,0	48,3	35,0	33,3	45,0	10,0	62,3
70-74,9%	74,3	57,1	54,3	28,6	44,1	45,7	8,6	64,7
75-85%	90,9	63,6	72,7	63,6	45,5	63,6	9,1	54,5
Alle	89,9	64,7	52,2	34,3	37,7	40,1	9,2	57,8

Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?

I denne rapporten ser vi på årsaker til det høye omfanget av deltidsarbeid i norske kommuner og på hva kommunene kan gjøre for å etablere flere heltidsstillinger. Vi spør: Hva mener ledere er de største hindringene for å redusere andelen deltidsstillinger? Hva betyr flere heltidsstillinger for rekrutteringen av arbeidskraft til pleie- og omsorgssektoren? Hvordan bør fremtidens arbeidstidsordninger være for at kommunene skal kunne tilby tjenester som er kvalitativt gode med et godt arbeidsmiljø, samtidig som de er økonomisk bærekraftige?



Fafo

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

Fafo-rapport 2012:14
ISBN 978-82-7422-871-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20241