



Møteinnkalling
Partssammensatt utvalg

Møtested: Rådhuset, møterom møterom Isegran

Tidspunkt: 20.05.2025 kl. 17:00

Eventuelle forfall meldes til møtesekretær Martine Bjar Manskow på mobil 41476026 eller e-post marman@fredrikstad.kommune.no.

Varamedlemmer møter etter nærmere avtale.

Dersom du ønsker å få vurdert din habilitet, send nødvendig informasjon til ordfører Arne Sekkelsten arnsek@fredrikstad.kommune.no, med kopi til møtesekretær Martine Bjar Manskow marman@fredrikstad.kommune.no.

Fredrikstad, 13.05.2025

Arne Sekkelsten
ordfører

Saksliste

Saksnr.	Innhold	Hjemmel u.off.
OS 3/25	Aktuelle saker fra ordfører og kommunedirektør	
OS 4/25	Sykefraværssatsing og sykefraværssstatistikk	
PS 4/25	Helt fram, på vei mot heltidskultur - Fafo rapport 2025:7	
PS 5/25	Sykefraværssstatistikk/personalstatistikk 1. tertial 2025	
PS 6/25	Oppfølging av bystyrevedtak om ytring og ytringsfrihet i Fredrikstad kommune	
PS 7/25	Pilotering av tillitsreform i Fredrikstad kommune - anbefalinger for videre arbeid	
PS 8/25	Årsrapport fra varslingsordningen 2024	
PS 9/25	Justering av Fredrikstad kommunes varslingsordning	
PS 10/25	Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet for personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring	

OS 3/25 Aktuelle saker fra ordfører og kommunedirektør
OS 4/25 Sykefraværssatsing og sykefraværstatistikk



Saksnr.: 2019/17048
Dokumentnr.: 20
Løpenr.: 91940/2025
Klassering: X70

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	20.05.2025	4/25

Helt fram, på vei mot heltidskultur - Fafo rapport 2025:7

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering.

Sammendrag

Fafo har fulgt Drammen, Fredrikstad og Bydel Østensjø i Oslo i deres arbeid med å utvikle en heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester. Prosjektet Helt fram, på vei mot heltidskultur ble startet i 2019. Prosjektet hadde flere ambisiøse mål: Å øke andelen heltidsansatte; forbedre arbeidstidsordninger og; sikre kvalifisert personell for et bærekraftig arbeidsmiljø og bedre tjenestekvalitet. Fafo rapport 2025:7 er den tredje og siste forskningsrapporten fra Helt fram-prosjektet. Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å ta rapporten til orientering.

Vedlegg

1. Bråthen, K., & Moland, L. E. (2024). Helt fram, på vei mot heltidskultur. Fafo rapport 2025_7
2. Moland-Bråthen Helt Fram presentasjon i Fredrikstad litteraturhuset 13.02.25_

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Fafo har fulgt Drammen, Fredrikstad og Bydel Østensjø i Oslo i deres arbeid med å utvikle en heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester. Prosjektet Helt fram, på vei mot heltidskultur ble startet i 2019.

I sammendraget av Fafo rapport 2025:7 søker forskerne Moland og Bråtens å oppsummere forskningssvar på følgende spørsmål:

- Hvordan gjennomføre involveringstiltak som bidrar til oppslutning om heltid og store stillinger?
- Hvilke arbeidstidsordninger fører til mer heltid og flere store stillinger?
- Hvordan sikre tilstrekkelig kvalifisert personell, som samtidig skaper et bærekraftig arbeidsmiljø og forbedrer tjenestekvaliteten?

Dette er den tredje og siste forskningsrapporten fra Helt fram-prosjektet, der Fafo har fulgt kommunene Drammen, Fredrikstad og Bydel Østensjø i Oslo i deres arbeid med å utvikle en heltidskultur i helse- og omsorgstjenestene. Utbredelsen og bruken av heltid og deltid varierer mellom kommuner. De ulike praksisene er et resultat av lokale normer, forståelser og oppfatninger som sammen danner en distinkt organisasjonskultur. For å forstå hvor sterke

slike normer og forventninger er, kan det være nyttig å se til heltidsandeler og/eller gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Definisjon av (sterk) heltidskultur kan være når minst 80 prosent av de ansatte arbeider heltid. I tillegg kjennetegnes heltidskultur av en helhetlig arbeidsgiverpolitikk som reflekterer utformingen av stillingsutlysninger, plandokumenter og ulike arbeidsgiverpolitiske retningslinjer og et bærekraftig arbeidsmiljø.

De tre kommunene satte i 2019 ganske ambisiøse mål, både tiltaksmål, resultatmål og effektmål. Tiltakene som skulle gjennomføres inkluderte blant annet gjennomføring av involveringstiltak, utprøving av nye arbeidstidsordninger, flere heltidsutlysninger og utvikling av mer robuste turnuser. Resultatmålene som skulle oppnås inkluderte økt andel ansatte på heltid, økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse, og en reduksjon i både frivillig og ufrivillig deltid, samt i bruken av vikarer. Effektmålene knytter seg til mer kvalifisert personell, et mer bærekraftig arbeidsmiljø og forbedret tjenestekvalitet.

Selv om heltidsstillinger lenge har vært et politisk mål, har ingen kommuner lyktes med å etablere en varig heltidskultur. Dette gjelder også for de tre kommunene som deltok i prosjektet, selv om de har kommet et stykke på vei. Deltidskulturen er fortsatt sterk i de norske pleie- og omsorgstjenestene.

Hovedmålet med forskningsprosjektet har ikke vært å kartlegge heltidsandeler eller stillingsstørrelser, men å studere hvilke involveringstiltak som har blitt satt i verk for å bryte ned motstand og skape oppslutning rundt tiltak som kan føre til større stillinger og en sterkere heltidskultur.

Da Helt fram-prosjektet ble startet i 2020, hadde de tre kommunene klare intensjoner om å utvikle en sterk heltidskultur, og disse intensjonene er fortsatt til stede fem år senere. Hvis de satte målene for prosjektet blir nådd, vil kommunene ha utviklet en solid heltidskultur. I dag har de fortsatt en sterk deltidskultur, og bare noen få tjenestesteder har iverksatt tiltak som har ført til stillingsstørrelser som tyder på en middels sterk heltidskultur.

Om prosjekt og resultatet for øvrig vises til vedlagt rapport.

Relevante bestemmelser

[Lokale retningslinjer for heltid Seksjon for helse og velferd Fredrikstad kommune](#)
[Lov om endringer i arbeidsmiljøloven \(styrking av retten til heltid\)](#)

Konsekvenser for sosial bærekraft

Fredrikstad kommune ønsker å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse og utjevner sosiale forskjeller. Et viktig bidrag er å utvikle heltidskultur og hele stillinger som det normale i kommunen. Kommuneorganisasjonen har en høy andel ansatte som arbeider deltid. Fast hel stilling gir stabilt inntektsgrunnlag og bidrar indirekte til et likestilt og inkluderende arbeidsliv. Økt andel innbyggere med forutsigbar inntekt og forutsigbar pensjon, vil bidra til økt grad av arbeidsinkludering og sosial trygghet. Heltidskultur vil bidra direkte inn i FN's og kommunens bærekraftsmål 3, 5 og 8.

- God helse og livskvalitet
- Likestilling mellom kjønnene
- Anstendig arbeid og økonomisk vekst

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Omstilling til en driftsorganisering der heltidskultur og hele stillinger er normalen vil kreve strategisk investering og justeringer i driftsbudsjettet. Dette er omtalt i rapporten.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

En økt grad av fleksibilitet i arbeidsorganiseringen, og riktig bruk av kompetanse, vil på sikt bidra til at vi i større grad utnytter alle den kompetansen som kan mobiliseres.

Deltidsansettelser er ressurskrevende, og lite effektivt å administrere, lede og utvikle. En arbeidsstyrke der de fleste som kan arbeide fulltid, arbeider fulltid, er samfunnsøkonomisk bærekraftig, og vil imøtekomme det økende kapasitetsbehovet med en aldrende befolkning (NOU 2023:4 Tid for handling).

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

I tjenesteutviklingen skal man vektlegge økt bruk av helseteknologi. Dette skal blant annet bidra til bedre ressursutnyttelse av personell i hele stillinger og kjøremønstre som i praksis bidrar til å redusere utslipp av klimagasser. Større andel av heltid vil også ha en positiv miljømessig konsekvens.

Ansattes medbestemmelse

Forskningsprosjektet HELT FRAM – en ny vei mot heltidskultur i kommunesektoren representerer forskningstrenden for ansattes medbestemmelse i kommunal sektor. Prosjektet retter seg særlig mot de ansatte ute i linjen, på det enkelte arbeidssted. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud på sentralt nivå i kommuneorganisasjonen har bidratt direkte inn i ulike forskningsaktiviteter i Fredrikstad kommune, i læringsnettverk mellom Drammen kommune og bydel Østensjø/Oslo kommune, samt i et nasjonalt innovasjonsnettverk knyttet til forskningsinstitusjonen Fafo. Det har i perioden 2017–2020 vært et utvidet frikjøp av hovedtillitsvalgte og hovedverneombud i Seksjon for helse og velferd i Fredrikstad, begrunnet i heltidssatsingens utvidede medvirkning. I dag utøves ansvaret for medvirkning iht formelle strukturer, gjeldende lover og avtaleverk.

Vurdering

Kommunedirektøren har nøye gjennomgått forskningsfunnene fra Helt fram-prosjektet og tar disse til etterretning og inspirasjon i det videre arbeidet med utvikling av en heltidskultur. Funnene gir verdifull innsikt i utfordringer og muligheter knyttet til arbeidstidsordninger, stillings-utlysninger, og arbeidsmiljø.

Alternative løsninger

Ikke relevant.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at vedlagte Fafo rapport 2025:7 tas til orientering. Det arbeides systematisk med å etablere heltidskultur og hele stillinger som norm.

Pågående endrings- og omstillingstiltak vil sannsynligvis øke heltidsandelen ytterligere. Samtidig må langsiktige kostnader vurderes for å sikre rekruttering og beholde fagpersonell i hele stillinger, slik at lovpålagte tjenester ivaretas.

Samtidig anerkjennes behovet for å forbedre arbeidstidsordninger og øke andelen heltidsansatte for å sikre et bærekraftig arbeidsmiljø og høy tjenestekvalitet. Kommunedirektøren vil bruke funnene som er framstilt i rapporten som inspirasjon til å implementere tiltak som engasjerer ansatte, reduserer vikarbruk, og styrker kontinuiteten i tjenestene. Viktige satsninger i perioden 2025-2028 er helseteknologi, oppgavedeling, fleksibilitet og bruk av KI.

Ketil Bråthen og Leif E. Moland

Helt fram, på vei mot heltidskultur

Helt fram, på vei mot heltidskultur

Fafo har fulgt kommunene Drammen og Fredrikstad og bydel Østensjø i Oslo i deres arbeid med å utvikle ny kunnskap om heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester. I 2019 satte de tre kommunene en rekke ambisiøse mål for prosjektet. I denne rapporten søker vi svar på blant annet følgende spørsmål:

- Hvordan gjennomføre involveringstiltak som bidrar til oppslutning om heltid og store stillinger?
- Hvilke arbeidstidsordninger fører til mer heltid og flere store stillinger?
- Hvordan sikre tilstrekkelig kvalifisert personell, som samtidig skaper et bærekraftig arbeidsmiljø og forbedrer tjenestekvaliteten?

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Hovedfunn.....	5
1 Innledning	16
1.1 Rapportens gang	16
1.2 Prosjektmål og problemstillinger	17
1.3 FoU-utfordring, design og metode.....	19
1.4 Gjennomføring og data.....	19
2 Involvering i tre kommuner.....	25
2.1 Tre kommuner, tre metoder og opplegg.....	25
2.1 Bydel Østensjø: workshops og idépropell.....	25
2.2 Fredrikstad: prekesjapper og tjenestedesign.....	28
2.3 Drammen: involveringsaktiviteter på fire nivåer.....	33
2.4 Oppsummering	38
3 Faktiske stillingsstørrelser	39
3.1 Utviklingen hos Bydel Østensjø, Fredrikstad og Drammen.....	39
3.2 Utviklingen ved pilottenestestedene	41
4 Arbeidstid, arbeidsmiljø og tjenestekvalitet	45
4.1 Hvem er de ansatte i undersøkelsen?	45
4.2 Stillingsstørrelse og ønske.....	46
4.3 De heltidsansatte	49
4.4 Fysiske og mentale belastninger	54
4.5 Trivsel og fritid	55
4.6 Tjenestekvalitet.....	56
4.7 Oppsummering	62
5 Heltidserfaringer sett fra oven.....	63
5.1 Hvor står arbeidet med heltid i dag? Om retning og oppslutning	63
5.2 Bydel Østensjø	63
5.3 Fredrikstad kommune	75
5.4 Drammen kommune.....	87
6 Heltidserfaringer sett fra ansattes perspektiv	95
6.1 Fra involvering til endring i Helt fram-prosjektet.....	95
6.2 Ansatte i tjenestepilotenes syn på Helt fram.....	97
6.3 Utfordringer i prosjektarbeidet	98
6.4 Hvilke endringer har skjedd i pilotene?	100
6.5 Helt fram har også ført til større endringer i noen piloter	102
6.6 Oppsummering: Hva har Helt fram betydd for pilotene?	109
7 Oppsummering av funn.....	110
8 Drøfting av motstand og løsninger	119

8.1 Hva inngår i ansatte, tillitsvalgte og lederes motstand mot heltidsstillinger?	120
8.2 Hvordan kan motstanden endres og hvordan begrunnes viljen til å etablere og gå inn i heltidsstillinger?	123
8.3 Personalmessige tap og gevinster	127
8.4 Avslutning	131
Litteratur	136
Tabell- og figurvedlegg	139

Forord

Dette er tredje og avsluttende rapport om innovasjonsprosjektet «Helt fram – en ny vei mot heltidskultur», som er finansiert av Norges forskningsråd gjennom programmet HELSEVEL.

Kommunene Drammen, Fredrikstad og Bydel Østensjø i Oslo har prøvd ut nye tiltak for å utvikle en heltidskultur i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Innovasjonen i prosjektet ligger i å utvikle og gjennomføre involveringstiltak som kan motivere ledere og ansatte til å ville prøve ut ulike turnus- og rekrutteringstiltak som skal bidra til at flere arbeider heltid.

Inkludert planlegging og forprosjekt har Helt Fram pågått i åtte år. Koronapandemien i 2020 og 2021 med strenge smitteverntiltak, ekstraordinære tjenesteutfordringer og deretter høyt sykefravær har gjort mellomfasen i utviklingsarbeidet svært vanskelig. Dette har medført at prosjektperioden er blitt utvidet med ett år.

Vi ønsker å takke alle ledere, ansatte, tillitsvalgte, politikere og brukerrepresentanter i de tre kommunene som har delt synspunkter og erfaringer i samtaler og intervjuer, svart på spørreundersøkelser og bidratt på ulike samlinger.

En særlig takk til de lokale prosjektlederne, Beate Midttun (Fredrikstad), Bente Forøy (Bydel Østensjø), Kristina Vejlgaard og Ingjerd S. Bratsberg (begge Drammen), for god tilrettelegging og fine diskusjoner.

Takk også til våre kollegaer Terje Olsen og Sofie S. Engedal for nyttige kommentarer og korrektur. Eventuelle feil og mangler i notatet er forfatterens ansvar.

Oslo, februar 2025

Ketil Bråthen og Leif E. Moland

Sammendrag

Dette er den tredje og siste forskningsrapporten fra Helt fram-prosjektet, der Fafo har fulgt kommunene Drammen, Fredrikstad og Bydel Østensjø i Oslo i deres arbeid med å utvikle en heltidskultur i helse- og omsorgstjenestene. Utbredelsen og bruken av heltid og deltid varierer betydelig mellom kommuner. Disse praksisene er et resultat av lokale normer, forståelser og oppfatninger som sammen danner en distinkt organisasjonskultur. For å forstå hvor sterke slike normer og forventninger er, kan det være nyttig å se til heltidsandeler og/eller gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Definisjon av (sterk) heltidskultur kan være når minst 80 prosent av de ansatte arbeider heltid. I tillegg kjennetegnes heltidskultur av en helhetlig arbeidsgiverpolitikk som reflekterer utformingen av stillingsutlysninger, plandokumenter og ulike arbeidsgiverpolitiske retningslinjer og et bærekraftig arbeidsmiljø.

De tre kommunene satte i 2019 ganske ambisiøse mål, både tiltaksmål, resultatmål og effektmål. Tiltakene som skal gjennomføres inkluderer blant annet gjennomføring av involveringstiltak, utprøving av nye arbeidstidsordninger, flere heltidsutlysninger og utvikling av mer robuste turnuser. Resultatmål inkluderer økt andel ansatte på heltid, økning i gjennomsnittlig stillingsstørrelse, og en reduksjon i både frivillig og ufrivillig deltid samt i bruken av vikarer. Effektmålene knytter seg til mer kvalifisert personell, et mer bærekraftig arbeidsmiljø og forbedret tjenestekvalitet.

Selv om heltidsstillinger lenge har vært et politisk mål, har ingen kommuner lyktes med å etablere en varig heltidskultur. Dette gjelder også for de tre kommunene som deltok i prosjektet, selv om de har kommet et stykke på vei. Deltidskulturen er fortsatt sterk i de norske pleie- og omsorgstjenestene, og kommuner som har forsøkt å implementere en heltidskultur, har møtt betydelig motstand fra både ledere og ansatte.

Hovedmålet med forskningsprosjektet har ikke vært å kartlegge heltidsandeler eller stillingsstørrelser, men å studere hvilke involveringstiltak som har blitt satt i verk for å bryte ned motstand og skape oppslutning rundt tiltak som kan føre til større stillinger og en sterkere heltidskultur.

Da Helt fram-prosjektet ble startet i 2020, hadde de tre kommunene klare intensjoner om å utvikle en sterk heltidskultur, og disse intensjonene er fortsatt til stede fem år senere. Hvis de satte målene for prosjektet blir nådd, vil kommunene ha utviklet en solid heltidskultur. I dag har de fortsatt en sterk deltidskultur, og bare noen få tjenestesteder har iverksatt tiltak som har ført til stillingsstørrelser som tyder på en middels sterk heltidskultur.

Involveringsarbeidet

De tre kommunene har valgt ulike tilnærminger i sitt involveringsarbeid. Fredrikstad fikk en sterk start med sine prekesjapper, men møtte utfordringer i overgangen fra mental og kunnskapsmessig involvering til forpliktende og praktisk fornyelse av bemanningsplaner og turnuser. Bydel Østensjø gjennomførte idépropeller som skapte oppmerksomhet for problematikken i de delene av tjenestene som hadde de minste stillingene.

Drammens offisielle involveringstiltak nådde ikke ned til de ansatte, men en restart med nye Personas-samlinger de siste to årene har vært til hjelp i det praktisk endringsarbeid.

Helt fram har gjennomført 13 felles nettverkssamlinger med mellom 50 og 100 deltakere per samling. Deltakerne har inkludert avdelingsledere, virksomhetsledere, kommunalsjefer og direktører samt tillitsvalgte fra alle de fire forbundene, personell fra HR- og økonomiavdelinger, prosjektledere og forskere. Vi har hatt halvdags-, heldags og todagerssamlinger. Disse samlingene har hatt god oppslutning. Deltakerne har uttrykt at de har lært mye og at de har fått motivasjon til å jobbe med lokale tiltak.

Hovedfunn

Hvilke arbeidstidsordninger tas i bruk?

Kommunene har forsøkt å ta i bruk en rekke nye arbeidstidsordninger. Det vanligste har vært ulike varianter med lange vakter i helgene og hyppigere helgevakter. I løpet av det siste året har noen kommuner også startet å bruke års- og kalenderplaner, som gir de ansatte flere valgmuligheter og økt fleksibilitet. Til tross for disse initiativene, finnes det få eksempler på fullførte forsøk, og ingen har lyktes med å utvikle den ideelle kombinasjonen av års- eller kalenderplaner og optimale langvakter., slik at behovet for små deltidsstillinger og vikarer reduseres ytterligere.

En annen tilnærming som benyttes er såkalt «heling av vakter». Dette innebærer at når stillinger og stillingsandeler blir ledige, vurderes det om disse kan brukes til å gi deltidsansatte større stillinger. Dette skjer gjerne uten å endre på turnusen og er bare en form for flikking på turnusen. Heling som eneste metode kan gi enkelte ansatte større stillinger, men det er vanligvis ikke nok til å skape heltidskultur.

Hvor stor andel av stillingene lyses ut som heltidsstillinger?

For å fremme utviklingen av en heltidskultur, må kommunene etablere en utlysnings- og ansettelsespraksis som reflekterer at store og hele stillinger er normen. I spørreundersøkelsen oppga 24 av 39 politikere at de syntes det ble lyst ut for mange deltidsstillinger.

En gjennomgang av stillingsannonser viser at deltidsstillinger dominerer blant utlysningene. I tillegg utlyses et betydelig antall små helgestillinger, vikar- og ekstravaktstillinger, samt nullprosentstillinger. For sykepleiere er deltidsstillinger også vanlige, men her er heltidsstillingene i flertall. Behovet for arbeidskraft til vakter som ikke dekkes av faste ansatte er fortsatt stort.

Fortsatt mange vikarer

Langvakter i helgene og flere stillinger der ansatte jobber annenhver helg med vanlige vaktlengder er tiltak som effektivt reduserer omfanget av vakante stillinger, og dermed også behovet for vikarer, særlig i helgene. Disse tiltakene har blitt prøvd ut i alle de tre kommunene. I løpet av det siste året har kommunene også begynt med års- og kalenderplaner. Når disse kombineres med økt grunnbemanning og analyser av fraværs-mønsteret, og de to nevnte tiltakene over, vil vikarbruken kunne reduseres betydelig.

Ingen av kommunene har gjort alle disse tiltakene på ett sted. Bydel Østensjø har kommet lengst gjennom sine iverksatte tiltak med å følge grunnbemanningslæren. De to andre kommunene har kommet lengst med utprøving av tiltak for å løse helgefloken. Disse er på trappene til å innføre årsplaner, men avdelingslederne har ikke det samme økonomiske handlingsrommet som i Bydel Østensjø til å øke grunnbemanningen ved å overføre midler fra et forventet vikarbudsjetts til faste stillinger.

Skal vi dømme ut fra stillingsutlysningene i de tre kommunene (jf. tabell 7.1), er vikarbrevet fortsatt stort. Intervjuer med ledere og tillitsvalgte indikerer imidlertid at vikarbruken er på vei ned. Dette gjelder først og fremst Bydel Østensjø som har kommet lengst med utviklingen av mer robuste bemanningsplaner. Vi kan også vurdere vikarbruken ut fra kostnadene som går med til dette.

Hvor mye har stillingsstørrelsene økt?

Økningen i heltidsandeler viser store variasjoner. Sju piloter har en heltidsandel på over 55 prosent, noe som er 20 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet, men fortsatt godt under målsettingen. På den annen side har fire av pilottjenestedene en heltidsandel som er under 30, og ligger med det under landsgjennomsnittet. De resterende ni har en heltidsandel som befinner seg et sted midt mellom disse ytterpunktene.

Åtte tjenesteder har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på over 80, med noen nærmere 90 prosent. Tjenestesteder som yter hjemmesykepleie, har overveiende de største stillingene, mens boliger til utviklingshemmede har, med noen unntak, flest små stillinger.

Resultatene som er oppnådd i pilotenhetene ligger langt unna målene som ble satt for dem. De ligger nærmere nivået som ble satt for hele tjenesteområdet i hver av kommunene. Det vil si at mange er på god vei mot målene for 2029.

Store interne heltidsvariasjoner

Det er også store variasjoner innad i kommunene, både i nivået på stillingsstørrelser og i hvordan utviklingen har vært. Noen tjenestesteder har tre ganger så høy heltidsandel som andre, og mens mange har hatt en viss økning, har enkelte stått stille eller opplevd tilbakegang. På noen tjenestesteder har økningen i heltidsandel vært større enn økningen i gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Dette tyder på at de fortsatt har en del helgestillinger.

Arbeidsmiljøet

I spørreundersøkelsen oppgir flertallet av de ansatte at de trives godt på arbeidsplassen. En forholdsvis høy andel opplever utfordringer med å kombinere arbeidstid med privatliv og fritidsaktiviteter. Videre viser undersøkelsen at arbeidstidsordninger har stor innvirkning på de ansattes fysiske og mentale belastning. Spesielt ansatte i tradisjonelle turnusordninger rapporterer som ventet større grad av slitenhet. For øvrig er det ingen ting i undersøkelsen som tilsier at arbeidet med heltidskultur har gjort flere mer slitne.

Bruker møter færre forskjellige tjenesteytere

Med større stillinger, mindre personalgrupper og redusert vikarbruk møter bruker færre tjenesteytere under forutsetning av at vikarbruken ikke går opp. 19 av 20 pilottjenestesteder har hatt en økning i både heltidsandelen og den gjennomsnittlige

stillingsstørrelsen. Dette indikerer at personalgruppene har blitt mindre, og at brukerne trolig møter færre ansatte. Bruken av lange vakter har vært et viktig tiltak for å oppnå dette.

Ønsket arbeidstid

Flertallet av de spurte er tilfredse med sin nåværende stillingsprosent, men en betydelig andel ønsker seg også større stilling enn det de har i dag. Samtidig uttrykker en stor gruppe deltidsansatte et ønske om å fortsette med deltidsarbeid. Det kommer frem forklaringer på denne «ønskede deltiden» i spørreundersøkelsen. Mange peker på at de ønsker en fast deltidsstilling som gir dem fleksibilitet til å ta ekstravakter når det passer. Andre fremhever at deltidsarbeid gir dem muligheten til å ha mer fritid enn hva en fulltidsstilling tillater, mens noen mener at deltidsarbeid er mindre slitsomt enn en hel stilling. Våre data viser dessuten at mange ansatte jobber en del ekstra.

Tjenestekvalitet

De fleste ansatte føler de har nødvendig kompetanse til å utføre arbeidet, og kompetansedekningen vurderes som god på dagtid, men svakere på natt og i helger. Ansatte mener tjenestene er trygge og forutsigbare, men påpeker at en del brukere møter unødvendig mange ansatte, noe som kan påvirke kontinuiteten og kvaliteten i tjenestene.

Spørreundersøkelsen og intervjuer med ansatte viser at kun en liten andel av ansatte oppgir å ha vært en del av prosjektet. Dette tyder på lav bevisst rundt prosjektet ved piltjenestestedene, og at endringene som har skjedd de siste årene nok har blitt oppfattet som en del av generelle forbedringstiltak i kommunen, snarere enn som spesifikke prosjektinitiativer. Ledere og tillitsvalgte har vært mer involvert i prosjektet, og mange mener at Helt fram har hatt en indirekte effekt ved å sette fokus på heltidsspørsmålet, men med begrenset praktisk gjennomføring.

Feilslått topplerforankring

På tross av at man hadde lokale styringsgrupper og prosjektgrupper, har prosjektet manglet involverte toppler. En del av topplederne har kunnet snakke varmt om heltidssatsingen på samlinger og i andre fora hvor de har blitt bedt om å si noe. Men det er få som har etterspurt resultater på eget initiativ og vist aktivt eierskap til prosjektet. Dermed har ikke avdelingslederne hatt så sterke incentiver ovenfra i organisasjon. Disse har heller ikke fått den støtten flere opplagt har hatt behov for når forsøkene ved tjenestestedene har møtt motstand fra ansatte og tillitsvalgte, eller det har vært behov for hjelp med teknisk kompetanse til å lage gode turnuser.

Hvorfor ønsker mange ledere å beholde deltidskulturen?

Lederne vi har intervjuet står bak målsettingen om å utvikle heltidskultur. Det er derfor ikke vanlig at noen eksplisitt sier det motsatte. Samtidig er det en del ledere som ikke aktivt går inn for å redusere omfanget av deltid. Når de ikke gjør dette, har det flere forklaringer. De fleste argumentene er situasjonsbetinget. Det sjelden noen sier at et høyt omfang deltidsstillinger er å foretrekke.

Individets frihet og behov for deltidsarbeidskraft

Det er snarere slik at deltidsstillinger er viktig av hensyn til individets frihet og særskilte behov, og ut fra behovet for å få bemanningsplaner med dårlige turnuser til å gå opp. Da blir deltidsansatte god reservearbeidskraft.

Ønsker ikke motstand fra kjernearbeidskraften

De tradisjonelle turnusene er laget slik at de dekker kjernearbeidskraftens ønsker. Mange av de nye tiltakene for heltidskultur bryter med det innarbeidede mønsteret og det reduserer kjernearbeidskraftens definisjonsmakt. I enkelte tilfeller bryter tiltakene med arbeidstakerorganisasjonenes oppfatninger av hvordan arbeidet og arbeidsøktene skal fordeles. Denne motstanden er heller ikke i seg selv et argument for å opprettholde et stort omfang av deltidsstillinger, men det er en delforklaring på at ledere ikke er så aktive på den nye veien mot heltidskultur.

Kostbart med heltid når turnusen er dårlig

Økt andel heltidsansatte blir kostbart når det skal skje med den tradisjonelle turnusen som er satt opp med 7,5-timersvakter og arbeid hver tredje helg. Disse går kun opp dersom de suppleres med små deltidsstillinger og ekstrasjeller. Når stillinger på dette grunnlaget økes, uten at de samme ansatte jobber mer i helgene, fører dette til overbemanning i ukedagene. Basert på slike kostandserfaringer fra, er det også rimelig at politiske og administrative ledere setter foten ned.

Feilaktige IA-fortolkninger om ansatte med redusert arbeidsevne

Enkelte ledere, tillitsvalgte og politikere er kritiske til satsingen på heltidskultur fordi den oppfattes å stå i strid med verdiene i IA-avtalen. Deltidsstillinger kan være en god inngang til arbeidslivet for personer med redusert arbeidsevne. Dersom det ikke er mulig å tilrettelegge arbeidet slik at en ansatt kan jobbe i full stilling, vil heltid også kunne være en løsning for at vedkommende skal kunne forbli i arbeid.

Disse argumentene for deltidsstillinger står imidlertid ikke i motsetning til arbeidet om å utvikle en moderat, sterk heltidskultur der heltidsandelen er på mellom 70 og 90. Da er det godt rom for deltidsstillinger også. Ut fra resonnementene rundt «den gode vakta» med stabilt personale i store stillinger og personalgrupper med et moderat lederspenn, er det snarere tvert imot å forvente at et slikt miljø kan ivareta og ha utbytte av medarbeidere med redusert arbeidsevne.

Mindre motstand fra tillitsvalgte

Partsamarbeid er vanskelig når det krever at deltakerne må revurdere sine posisjoner. Vi har sett at tillitsvalgte i Helt fram har lært mye av å delta i utviklingsarbeidet og at de medgir at de i starten var negative til å prøve ut tiltak de nå, fire år senere, er positive til. Her er aktørbildet sammensatt og vi skal utdype det her. Men det er ikke bare forbundene sentralt som med sine standpunkt tidvis gjør det vanskelig for ledere å gjennomføre tiltak for å utvikle den heltidskulturen alle er enige om.

Manglende støtte fra ledelsen

Avdelingsledere opplever ofte manglende støtte fra ledelsen. De oppgir å ikke ha tilstrekkelig handlingsrom og kunnskap for å kunne drive etter nye bemanningsmodeller.

Samtidig som de ofte er for opptatt med daglige oppgaver til å skaffe seg ny kunnskap og skaffe seg inngående innsikt i avdelingens økonomiske drift. Mange ledere uttrykker nå at de ikke har den nødvendige kompetansen eller verktøyene for å regne ut hvilket handlingsrom de faktisk har. Uten tilstrekkelig støtte kan lederne miste motivasjonen og gi opp endringsprosessen. Det er derfor avgjørende at lederne får nødvendig bistand og støtte for å lykkes med utviklingsarbeidet.

Manglende handlingsrom og motivasjon

En av de store utfordringene i arbeidet for heltidskultur er at avdelingsledere ikke har tilstrekkelige fullmakter og turnusteknisk kompetansestøtte til å utvikle bedre bemanningsplaner. Dette skaper en barriere for å implementere tiltak som kan fremme større stillinger og mer forutsigbare arbeidstidsordninger. Selv om mange ledere har gode intensjoner og ønsker å legge til rette for et mer helhetlig bemanningsopplegg, blir de ofte bundet av overordnede føringer og økonomiske rammer. Uten tilstrekkelig handlingsrom risikerer de å bli forvaltere av eksisterende turnusordninger, snarere enn pådrivere for utvikling og innovasjon.

For å styrke arbeidet med heltidskultur er det derfor avgjørende at avdelingsledere får større beslutningsmyndighet kombinert med bedre tilgang på turnusteknisk støtte. Også erfaringer fra andre kommuner, viser at lederstøtte og helhetlige bemanningsstrategier er viktige faktorer for suksess.

Motstand og framgang

Ansattes motstand

Det har vært betydelig motstand fra ansattes mot å være med på tiltak som gir større stillinger. Denne motstanden begrunnes dels i jobбекsterne forhold og dels i forhold på arbeidsplassen.

Arbeidstakerorganisasjonenes motstand

Arbeidstakerorganisasjonene støtter intensjonene om å utvikle heltidskultur i helse- og omsorgstjenestene. De har først og fremst vært opptatt av medlemmene ikke skal måtte jobbe ufrivillig deltid.

Likevel har det vært betydelig motstand mot utprøving av enkelte arbeidstidsordninger også fra tillitsvalgte i Helt fram-kommunene. Antall helgetimer, lengde på vaktene, restitusjonsperioder og kompensasjon for helligdagsjobbing er blant de mest kjente stridsområdene.

Politikeres motstand

Politikerne ser også fordelene med heltidskultur når dette blir forklart og vi har ikke intervjuet noen som er imot at flere kan jobbe i større stillinger. Men de er opptatt av at ansatte selv må få velge hvor mye de vil jobbe, og så lenge det er mange som vil jobbe ekstravakter, er de skeptiske til de mest ambisiøse heltidsmålene. Vi har ikke møtt politikere som har sagt ansatte og tillitsvalgte imot når disse har sagt nei til å være med på konkrete heltidsfremmende tiltak. En del av politikernes er på samme måte som noen av topplederne, bekymret for at heltidstiltak og tjenestestyrte bemanningsplaner skal være kostnadsdrivende. I arbeidsgiverspørsmål som dette er imidlertid de fleste politikere

tilbakeholdne. De støtter seg til den administrative ledelsen. I den grad det er riktig å omtale noe som motstand fra politikere, er det at en del av dem har et konservativt syn på økonomistyringen og de ansattes frihet til å velge og slik lett blir forsvarere av en sterk deltidskultur.

Nye holdninger

Når ledere og tillitsvalgte vurderer hva som er oppnådd i Helt fram-prosjektet, hører vi sjelden om enkeltstående turnustiltak eller økte stillingsstørrelser. De som kjenner sektoren og heltid-deltidsproblematikken godt, refererer umiddelbart til holdningsendringer i kommunen. De viser til at arbeidet med å skape større og hele stillinger krever en kulturrendring, og at arbeidet med å endre kultur, kan kreve stor innsats og god tid. Dermed er de mer opptatt av å beskrive holdningsarbeidet, at kunnskapen om heltidsgevinster har økt i hele organisasjonen. Kommunens heltidsambisjoner ligger fast, konkrete tiltak prøves og man synes utviklingen mot heltidskultur går sakte, men sikkert riktig vei. De synes de ser lys i enden av tunellen.

Politisk oppslutning

Politikernes forståelse for heltidsarbeidet gjenspeiles i hva slags og hvor mye informasjon de får. De fleste kjenner til gevinstene, men er samtidig skeptiske til kostnadene. Dermed er det lett å sette hele problematikken litt på vent. Informasjonen om heltid og nye bemanningsplaner har økt i Bydel Østensjø. Dermed har administrasjonen fått økt forståelse og forankring i arbeidet med nye bemanningsplaner. Informasjonen til politikere har avtatt i Drammen og Fredrikstad. Dermed har de to kommunene fått mer indifferente politikere, mens heltidsarbeidet har mistet viktige pådrivere.

Holdninger i toppledelsen

En av største endringen i toppledelsens syn på bemanningsplaner som fremmer heltidskultur, har kommet i forbindelse med lederskifter. Dette har kommet særlig til uttrykk i Bydel Østensjø der to nye toppledere gikk i spissen for å innføre grunnbemanningslæren. Dermed fikk andre ledere med samme syn viktig støtte til å bistå avdelingslederne med implementeringen. Fredrikstad kommune har hatt mange lederskifter som i perioder har redusert kunnskapen om heltidsgevinster og dermed også påvirket toppledelsens holdninger i negativ retning. Det siste året har toppledelsens holdninger til heltidsfremmende bemanningsplaner mer positive. Dette følger dels av utskiftninger og at nåværende ledelse har fått mer kunnskap. I Drammen kommune har vi ikke sett tilsvarende holdningsendringer som i de to andre kommunene. Her har toppledelsen vært relativt distansert til heltidsarbeidet i hele perioden, antakelig fordi de ikke har endret syn på kostnadsspørsmålet.

Koronaproblemer

Koronapandemien krevde ekstraordinære ressurser og gjorde det samtidig vanskelig å møtes. Dette skapte vanskelig forhold for utviklingsarbeid og kan være en medvirkende forklaring til at aktiviteter i midtperioden ble satt på vent.

Holdningsendringer hos avdelingslederne

Det siste året av Helt fram-prosjektet har vi sett flere eksempler på at holdningsendringer i toppledelsen kan gi avdelingslederne mer økonomisk handlingsrom og

inspirasjon til å prøve ut flere heltidsfremmende tiltak. Holdningsendringen ligger i ny kunnskap om at heltidsfremmende bemanningsløsninger som reduserer bruk av vikarer og overtid, i tillegg til å gi bedre tjenester og mer bærekraftig arbeidsmiljø, også kan gjennomføres uten kostnadsøkninger.

Holdningsendringer blant tillitsvalgte

En del av de tillitsvalgte har i motsetning til verneombudene, vært ganske kritiske til noen av tiltakene som arbeidsgiver har ønsket å prøve ut.

I spørsmålet om holdningsendringer, er de plasstillitsvalgte i utgangspunktet overveiende pragmatiske. De er som oftest løsningsorienterte og lyttende til medlemmene. Vi har derfor ikke sett så mange eksempler på at disse har måttet gå gjennom krevende endringer i synspunkter på tiltak som fremmer heltidskultur.

Når det gjelder de hovedtillitsvalgte, er bildet mer sammensatt. Det er disse som er vant til å være i forhandlerrollen og til å stå i bresjen for streik og avgjørelser som enten oppmuntrer til eller sier stopp til innovasjonstiltak. Hovedtillitsvalgte kan oppleve krysspress mellom plasstillitsvalgte og medlemmers lokale pragmatisme og forbundenes mer formelle prinsippfasthet rapporten ser vi eksempler på tillitsvalgte som medgir at de har vært for negative til å prøve ut enkelte tiltak. De forteller at de har endret holdninger. Noen er blitt mer kritiske til eget forbund som de synes at ikke lytter tilstrekkelig. Samtidig er de blitt mer åpne for å prøve ut nye løsninger. De har fått en trygghet når de ser at vedtak i et innovasjonsprosjekt kan reverseres, og når de ser at forespeilede, negative bieffekter ikke har inntrådt.

I Flere har erfart at en vilje til å prøve ut nye løsninger kan være avgjørende for å komme nærmere målet om heltidskultur. Denne prosessen kan også ha bidratt til økt tillit mellom partene Erfaringene viser at en fleksibel tilnærming ikke nødvendigvis betyr å gi avkall på sentrale prinsipper, men heller å finne praktiske løsninger som kan evalueres og justeres underveis.

Holdningsendringer blant ansatte

Som andre studier også har vist, har det på tross av betydelig innsats i Helt Fram-kommunene vært vanskelig å nå alle ansatte med informasjon og involvere dem i refleksjonsgrupper og andre fora hvor endringsmål og tiltak kan diskuteres. Paradoksalt nok, i alle fall tilsynelatende, er det særlig vanskelig å involvere de deltidsansatte. Videre er det en vanlig erfaring at kunnskap om sannsynlige endringsgevinster, ikke er tilstrekkelig for å få ansatte med på å gjøre disse endringene. Prekesjapper, Personas-grupper, Idepropeller og andre samlinger har bidratt til å gi avdelingsledere og tillitsvalgte kjennskap til heltidsgevinstene og ulike tiltak som andre kommuner har lyktes med. Men for mange av dem oppleves det ikke at positive gevinster for driften og pasientene, også gir positive gevinster for dem selv. En stor gruppe synes ikke større stillinger og mer lønn er en gevinst når de personlige kostnadene ved å omstille seg oppfattes som større.

Når dette er sagt, er det også mange ansatte som har blitt med på forandringene. Gode erfaringer med enkeltstående turnustiltak i egne rekker har bidratt til å redusere motstanden blant ansatte og tillitsvalgte. Disse erfaringene hadde de imidlertid neppe fått

om det ikke hadde vært for enkelte ildsjeler, modige avdelingsledere og prosjektledere som har stått i bresjen.

Kunnskapsformidling, involvering og frivillighet er viktig, men ikke tilstrekkelig for å overvinne ansattes motstand mot turnuser som kan bidra til Helt fram-prosjektets mål. Vi har sett noen ledere som går «all in». Dette er en forutsetning for å få testet ut et tiltak som gir en endring man deretter kan evaluere. Men heller ikke dette er noen garanti for at tiltaket lykkes og at motstanden opphører.

Tydelige ledere ofte har en gjennomføringsevne som gjør at de klarer å trekke de ansatte med seg, også skeptikerne. De har gjennom sitt «nærværende lederskap» vært med å skape attraktive arbeidsplasser med ansatte i utvikling og ønske om å bli. Vi har sett noen, men skulle gjerne sett flere tydelige avdelingsledere i Helt fram-prosjektet. (Samtidig har vi sett at begrenset handlingsrom, lite støtte fra ledelsen og høyt arbeidspress virker passiverende på denne delen av avdelingsledernes oppgaver.)

Personalmessige tap og gevinster

I den perioden Helt fram-prosjektet har pågått, er det gjennomført en rekke studier om forventede og erfarte gevinster ved å innføre nye bemanningsplaner med større stillinger og lavere vikarbruk, både for driften, arbeidsmiljøet, de ansatte og brukerne. Noe av dette er gjort i Helt fram-regi.

For arbeidstaker kan resultatet bli mer forutsigbar arbeidstid og fritid, mer forutsigbar lønn, bedre fordeling av arbeidsoppgaver, økt trivsel og kanskje redusert sykefravær for enkelte. Tjenestestedet vil kunne få styrket omdømme, lettere rekruttering av kompetent arbeidskraft, sterkere fagmiljøer, mer selvstendige medarbeidere, mindre vikarbruk og mer stabil arbeidskraft. For brukerne i helse- og omsorgstjenestene har tidligere studier også dokumentert potensielle kvalitetsgevinster ved å redusere omfanget av små deltidstillinger,

Gjennom intervjuer har ledere, tillitsvalgte og ansatte i Helt Fram-prosjektet beskrevet endringer i driften og arbeidsmiljøet som langt på vei samsvarer med disse beskrivelsene. Vi har sett at argumentene for å ha høyere andel faste ansatte og redusere vikarbruken langt på vei er de samme som argumentene for større stillinger. Begge gir sterkere fagmiljøer, bedre kontinuitet i tjenestene, lavere turnover, bedre tid til ledelse og tjenesteutvikling og et mer bærekraftig arbeidsmiljø. Begge gir også mulighet for å utføre tjenester med færre sysselsatte enn. Disse resonnementene har inngått i Helt fram-kommunenes motivasjon for å utvikle tjenestesteder med større stillinger, og vi har sett at de har kommet et stykke på vei.

Den vanlige (dårlige) og den gode vakta

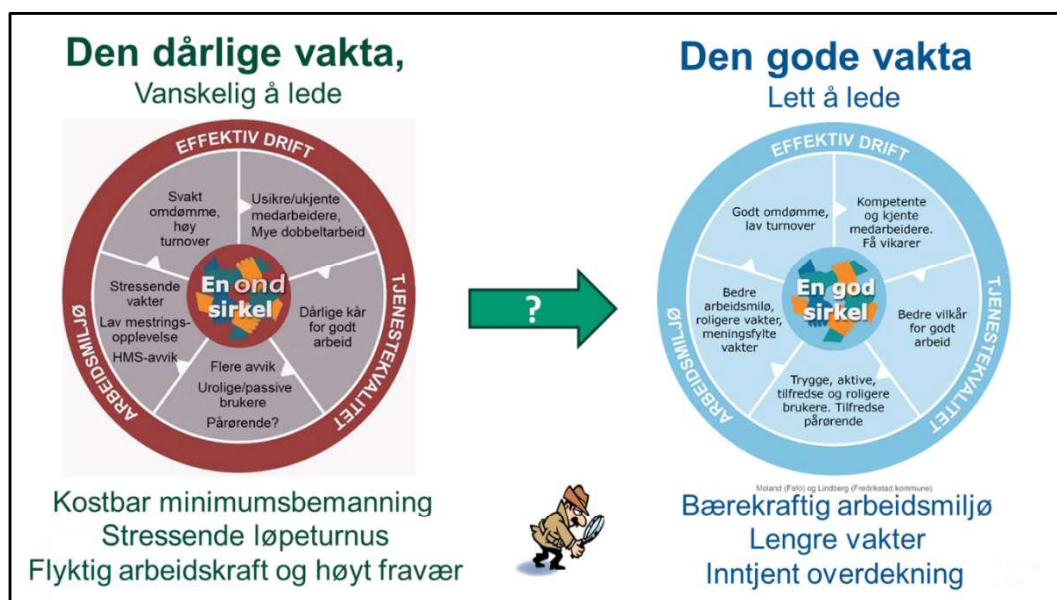
I helgene er det sjelden ledere på avdelingene. Andelen fast ansatte i store stillinger er ofte lav. Vaktene dekkes i stor grad av vikarer, ekstrahjelpere og ansatte i små stillinger. Dette fører ofte til redusert tjenestetilbud til brukerne og ekstra belastninger for de faste ansatte som er på jobb.

Tjenestesteder som har klart å etablere Den gode vakta vil også langt på vei ha lagt grunnen for et bærekraftig arbeidsmiljø. Dette begrepet jobbet vi mye med i

forprosjektet og oppstartsfasen av Helt fram. Den gode vakta kan en finne på tjenestesteder som har utviklet en drift med kvalifiserte ansatte som kjenner sine arbeidsoppgaver, HMS-rutiner, kolleger og brukere, og som har etablert et klima for godt arbeid og tjenester med høy faglig kvalitet. Dette gir grunnlag for gode tjenester og brukere som opplever økt livskvalitet. Utagerende brukere blir mindre utagerende, passive brukere blir mer aktive, og pårørende responderer positivt. Dette bidrar til et bedre arbeidsmiljø for de ansatte og lite stress. Nøkkelord for den gode vakta er faglighet og kontinuitet godt hjulpet av en turnus med faste ansatte i store stillinger. Den gode vakta finner en oftest der det er innført turnuser med lange vakter og/eller økt grunnbemanning.

I figur 8.2 har vi stilt opp den gode vakta ved siden av det som for mange er den vanlige vakta. Figuren kan også illustrere en av forklaringene på sykefraværstallene i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene.

Figur 8.2 Den dårlige (vanlige) og den gode vakta.



De som ikke ønsker endring, forsvaret en etablert tjenesteorganisering der praksis er nær det vi har kalt den dårlige vakta. Nye tiltak innenfor denne rammen blir møtt med motstand, for eksempel langvakter med høyt tempo. Når vi leter etter tjenestesteder som er i nærheten av å ha utviklet den gode vakta, er det nesten alltid tjenestesteder som har gjort endringer som fører til mindre personalgrupper med ansatte i faste store stillinger. Her har flere av pilot tjenestestedene i Helt fram-prosjektet oppnådd mye.

Vi har ikke sett at tiltakene for å endre turnuser og stillingsstørrelser ute på tjenestedene i liten grad har ført til tap. Noe annet ville overrasket i og med at arbeidsgivers gjennomføringsforventninger har vært lave samtidig som deres lydhørhet for motstand har vært så stor at tiltak som kunne ført til tap for de ansatte enten er avlyst eller modifisert. Vi har heller ikke sett eksempler på at tiltakene har ført til tap for arbeidsgiver, verken økonomisk eller i form av økt turnover. Om vi vurderer involveringsarbeidet som tiltak, stiller det seg noe annerledes. En del informanter har ment at prekesjappene har vært kostbare. Samtidig har nettopp disse åpnet opp for den positive utviklingen den kommunen er inne i.

Godt grunnlag for lengre skritt mot heltidskultur

I denne rapporten har vi lagt vekt på å vise mangfoldet av aktører, perspektiver, interesser, tiltak, løsninger og erfaringer. Prosjektet har gitt mange og verdifulle erfaringer, men uten å lykkes helt med å nå målene som var satt. Selv om både deltakerkommunene og forskerne hadde omfattende kunnskaper på feltet og visste at det var mange forhold som ville spille inn, var det en tro på at veien ville bli til mens vi gikk, bare vi tok tiden til hjelp. Det ble også lagt til grunn at målet ikke ville bli nådd om kommunene tok for lett på involveringsarbeidet og tjenestestedene var for raske med å iverksette konkrete turnustiltak.

I løpet av prosjektperioden har ny kunnskap kommet til, både om effekter av enkeltstående tiltak og om sammenhengene mellom ulike tiltak og om betydningen av beslutninger på ulike nivåer. Ikke minst har det kommet til ny kunnskap om betydningen av langsiktige og mer realistiske bemannings- og budsjettplaner. En del av løsningsbildet var ikke kjent da Helt fram ble startet. Med de virkemidlene kommunene hadde i oppstarten, var det ikke tekniske mulig å nå de meste ambisiøse heltidsmålene.

Dagens kunnskapsstatus bygger dels på erfaringene fra Helt Fram og Tørn, samt enkeltstående studier om robuste bemanningsplaner, stillingsstørrelser og økonomi. Når vi har presentert funnene (data) fra Helt fram, har vi gjort det i lys av helhetsmodellen som vises i figurene 8.3 og 8.4. Sammenliknet med tidligere modeller legges det her mer vekt på brukerdefinerte behov og tjenestestyrte budsjettprinsipper, slik vi har sett i beskrivelsene av grunnbemanningslæren som særlig Bydel Østensjø har jobbet mye med. I modellen ses de konkrete arbeidstidstiltakene i sammenheng med hverandre og med bemanningsplanene et tjenestested har analysert seg fram til.

Arbeidet med å skape flere større og faste stillinger som samtidig er vikarreduserende bør starte med tjenesteanalyser. Derfra settes det opp langsiktige bemanningsplaner som revideres når tjenestebehovet endres. I tjenesteanalysene kartlegges hvilke tjenester som skal ytes i løpet av døgnet et helt år der det er aktuelt. I tjenesteanalysene inngår også planer for arbeids- og oppgavefordeling og vurderinger av kompetanse- og opplæringsbehov. Tjenesteanalysen avsluttes med å sette opp en årsplan for ressursdisponering der også fravørsanalyser og andre aktiviteter inngår (bolk 2 i figuren). Her legges også grunnlaget for en behovsstyrt rekrutteringspraksis. Helt Fram kommunene er ikke i førersetet når det gjelder arbeidet med ny oppgavedeling, men enkelte tjenesteder er godt i gang.

Vi har skrevet mye om helgeflokken. Uten å løse denne er det begrenset hvor store stillinger som kan etableres uten at det blir kostbart (bolk 4 i figuren). Man kan starte med å enes om hvordan den ideelle helgebemanningen ser ut. Kanskje er det fint å beholde noen av de små helgestillingene i rekrutteringsøyemed eller av andre grunner. Kanskje kan flere faste ansatte jobbe helg, og mange må være villige til å jobbe flere helgetimer i året enn de har gjort tidligere. Dette kan gjøres ved å jobbe lengre vakter eller flere helgevakter. Alle disse variantene har vi sett mange eksempler på i Helt Fram-prosjektet. Men fortsatt er de aller fleste kommuner og avdelingsledere forsiktige med kreve at faste ansatte jobber det helgetimeantallet som skal til for å dekke tjenestebehovet uten ekstrasjelp.

Etter og til dels parallelt med arbeidet med å analysere og fordele helgebemanningen, starter arbeidet med å utvikle nye turnuser (bolk 5 i figuren). Her ligger de viktigste valgene om man skal ha årsturnus/kalenderplan eller rullerende turnus på f.eks. åtte eller tolv uker, hvor lange vaktene skal være og hvordan fleksiløsninger med bruk av buffervakter, arbeid på tvers av avdelinger og «ønsketurnus» kan tas i bruk.

Bemanningsplanene og turnusene som utarbeides skal være så robuste at den faste utgjør en stor del av de totale lønnskostnadene (mer enn 90 prosent). Det siste året har deltakerne i Helt Fram-prosjektet diskutert problemet med at både de og de fleste andre kommuner setter opp et urealistisk lønnsbudsjett som år etter år går med et forutsigbart underskudd. Vi har sett gryende arbeid for å komme bort fra en praksis med denne underbudsjetterte minimumsbemanningen.

Den siste delen av økonomispørsmålet dreier seg om å analysere kostnadsdrivere og kostnadene ved å øke stillingsstørrelsene med de ulike turnusvariantenes. Når de omtalte merkostnadene ikke har påløpt i Helt fram-kommunene, skyldes det at økningen i store stillinger bare har ført dem fra «sterk til svak deltidskultur» og at heltidsandeler og gjennomsnittlige stillingsstørrelser må bli betydelig høyere før man kan snakket om heltidskultur. Og det er først da det er avgjørende å lage nye bemanningsplaner for å unngå utgiftsvekst.

Prosjektet har som figur 8.3 og 8.4 fremstiller vist at dette arbeidet ikke løses med én-faktor-løsninger. Forsøk som går for fort fram og kun rettes mot bolk 4 og 5 vil kunne gi nyttige erfaringer og noen effekter. Men de har også stor sannsynlighet for å trigge motstand hos ansatte og arbeidstakerorganisasjonene. De er heller ikke tilstrekkelige til å nå de mer ambisiøse målene om heltidskultur. Dette har vi sett i en rekke studier av heltidsarbeidet i norske kommuner, og vi har sett det i Fredrikstad og Drammen.

Bydel Østensjø har etter flere år uten framgang, tatt tak i sammenhengen mellom bolk 6 og 2. De har imidlertid ikke jobbet så mye bolk 4 og 5. Alle tre har gode videreutviklingsmuligheter. Bydel Østensjø har kommet langt med «grunnmuren» og kan gå i gange med reisverket, dvs. bedre turnusoppsett. De andre som har jobbet mest med reisverket her utlagt som langvakter og helgetimer, har en litt annen vei å gå for å styrke grunnmuren.

God dialog mellom budsjettansvarlige og tjenesteutøvere er avgjørende for å sikre tilstrekkelig lokalt handlingsrom, spesielt når det gjelder iverksetting av grunnbemanningslæren. Skal vi formulere én hovedkonklusjon fra Helt fram-prosjektet så er det at norske i kommuner må øke avdelingsledernes økonomiske handlingsrom (bolk 6) slik at de kan lage robuste bemanningsplaner med riktig personal/oppgave-sammensetning (bolk 2). Dette bygger på regelmessige analyser av brukerbehovene (bolk 1) og forutsetter en oppgradering av avdelingsledernes tilgjengelige økonomi- og turnuskompetanse. Med dette som basis har man forutsetningene for å gjøre gode valg med turnusmikser (bolk 5) og fordeling av helgevakter (bolk 4).

1 Innledning

Dette er den avsluttende rapporten fra det Forskningsråds-støttede Helt fram-prosjektet. I dette prosjektet har Fafo fulgt kommunene Drammen og Fredrikstad og Bydel Østensjø i Oslo i deres forsøk på å utvikle ny kunnskap om utvikling av heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester.

Norske kommuner har i lang tid hatt utfordringer med å rekruttere kompetente ansatte for å møte den økende etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester. Med dagens demografiutvikling der flere tjenestebehov skal dekkes av relativt sett færre ansatte, blir det enda viktigere i årene som kommer å bruke arbeidskraften mer effektivt (NOU 2023:4, HOD, 2020; 2022, Jia et al., 2023; Holmøy et al., 2023, Hjemås et al., 2019) I mange kommuner benyttes det i dag arbeidskraft med lavere kompetanse enn det som er normert. Det brukes også mye vikarer og ansatte i små deltidsstillinger. En del arbeidstakere jobber også ufrivillig deltid. Dette fører til at brukerne møter mange tjenesteytere de ikke kjenner. Samtidig må lederne bruke mye tid på opplæring og veiledning av flyktig arbeidskraft (Bråthen & Moland, 2024b). Arbeidsdagene blir heller ikke så godt planlagt som de burde, og tjenestekvaliteten svekkes.

Heltid som det normale i helse- og omsorgssektoren har lenge vært et uttalt mål både for regjeringen, partene i arbeidslivet og mange kommuner. Til tross for at bemanningsutfordringene i pleie- og omsorgssektoren er velkjente, og det er et politisk ønske om å endre situasjonen, har ingen kommuner klart å etablere en heltidskultur i denne sektoren. Tidligere forskning på feltet har beskrevet turnusløsninger og tiltak som i teorien åpner for tjenester som kan bemannes uten bruk av deltidsstillinger. Det er derimot mindre forskning på tiltak som kan sette kommunene i stand til å ta i bruk nye arbeidstidsordninger i stor skala.

Helt fram-prosjektet har hatt som mål å utvikle og prøve ut tiltak som kan gi flere faste og kvalifiserte ansatte med høyt nærvær. Sentralt i prosjektet står bruken av ulike involveringstiltak som har til hensikt å motivere flest mulig ledere og ansatte til å skape flere heltidsstillinger og store deltidsstillinger. Derneft skal det utvikles og utprøves nye turnustiltak og rekrutteringstiltak for flere heltidsstillinger og tiltak for å redusere vikarbruken.

1.1 Rapportens gang

I dette kapitlet redegjør vi for prosjektets mål og problemstillinger, før vi diskuterer det metodiske opplegget, inkludert datagrunnlaget.

I kapittel to ser vi nærmere på involveringsaktivitetene i de tre kommunene i Helt fram-prosjektet. I kapittel tre ser vi nærmere på utviklingen av stillingsstørrelser i de 20 pilot-tjenestedene basert på kommunenes egne registerdata.

I kapittel fire presenterer vi funn fra en spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i helse- og omsorgssektoren i de involverte kommunene. Vi ser på forhold som

fordelingen mellom heltid og deltid, de ansattes ønsker om stillingsstørrelse, bruk av ekstravakter samt hvordan trivsel og autonomi spiller en rolle i opplevelsen av arbeidsmiljøet.

I kapittel fem, «Heltidserfaringer sett fra oven», diskuterer vi sentrale aktører fra de tre kommunenes syn på arbeidet med å utvikle heltidskultur med vekt på de siste fem årene. Helt fram-prosjektets bidrag inn i den bredere heltidssatsingen, diskuteres også.

I kapittel seks, «Heltidserfaringer fra bunn» ser vi nærmere på hvordan Helt fram-prosjektet har påvirket pilot tjenestestedene, hvilke endringer som har funnet sted, og hvilke utfordringer som har oppstått underveis i arbeidet på «grasrota».

I kapittel syv oppsummeres hovedfunnene fra prosjektet, mens i kapittel åtte drøfter vi motstand mot og helhetsforståelsen av heltidskulturarbeidet i Helt fram-prosjektet.

1.2 Prosjektmål og problemstillinger

Innovasjonsprosjektets mål

Helt fram-prosjektet har hatt fire tiltaksmål, tre resultatmål og tre effektmål. Målbare effektmål er flere kvalifiserte ansatte med økt kjennskap til ulike sider ved driften, brukere som møter færre forskjellige ansatte og ansatte som ikke blir mer slitne selv om de jobber mer. Det var også opprinnelig et mål at ukvalifiserte ansatte skulle opphøre i pilotenhetene. Dette har i løpet av prosjektperioden vist seg å være et mål ingen av kommunene lenger stiller seg bak. Det er snarere blitt et mål å beholde en viss andel ansatte uten helse- og sosialfaglig utdanning, fordi tjenestene har mange oppgaver der det ikke er behov for slik utdanning.

Målbare tiltaksmål er gjennomføring av involverings- og forankringstiltak, utprøving av nye turnusløsninger¹ og endring i utlysings- og ansettelsespraksis. Resultatmål er blant annet endring i heltidsandeler og gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Siden dette er omfattende forsøk for kommunene, er det lagt opp til bedre og raskere måloppnåelse i de 16 pilotenhetene som inngår som case, enn ved de øvrige tjenestestedene som på sikt også skal utvikle en «heltidskultur».²

Involveringstiltakene har til hensikt å motivere flest mulig ledere og ansatte til å skape flere heltidsstillinger og store deltidstillinger. Undervurdering av motivasjonsarbeidet har ført til at mange turnustiltak har blitt oppgitt på grunn av motstand fra ledere og ansatte (Bråthen & Moland, 2019; Moland, 2015; Moland et al., 2015). Skal kommunene nå sine endelige mål, og ikke bare i 16 prioriterte pilotenheter, vil ikke involverings- og motivasjonstiltakene være tilstrekkelig. Kommunene vil fortsatt ha mange ansatte som ikke ønsker å endre de deltidskontraktene de har. Kommunene må derfor også endre rekrutteringspolitikken og sikre at deltidsansatte som slutter ikke blir erstattet av nye deltidsansatte.

¹ Dette vil være nye varianter av f.eks. langvakter, samarbeidsturnus, ressursenheter, kombijobbing, bruk av bundet/ubundet tid og fordeling av helgevakter – se f.eks. Moland (2015).

² En definisjon av heltidskultur kan være når minst 80 prosent av de ansatte arbeider heltid. Begrepet er diskutert inngående i Moland og Bråthen (2019, s. 100-114).

Figur 1.1 Måloversikt (uten tallfestede resultatmål)

Målene for «Helt fram - en ny vei mot heltidskultur» 2020-2023 (29)

Tiltaksmål 1: Gjennomføring av involveringstiltak
Tiltaksmål 2: Utprøving av nye arbeidstidsordninger
Tiltaksmål 3: Flere heltidsutlysninger
Tiltaksmål 4: Mer robuste turnuser

Resultatmål 1: Økt heltidsandel
Resultatmål 2: Økning av gjennomsnittlig stillingsstørrelse
Resultatmål 3: Redusert frivillig og ufrivillig deltid
Resultatmål 4: Redusert bruk av vikarer

Effektmål 1: Kvalifisert personell
Effektmål 2: Bærekraftig arbeidsmiljø
Effektmål 3: Tjenestekvalitet

I hovedprosjektet har følgeforskningens mål vært å

- bistå med utvikling, beskrivelse og evaluering av kommunenes fire tiltaksmål
- dokumentere og evaluere kommunenes tre resultatmål
- dokumentere og evaluere de tre effektmålene
- gi forskningsbasert kunnskap til deltakerne i prosjektet

De elleve innovasjonsmålene er beskrevet i teksten over. I tillegg har vi hatt to andre mål for FoU-aktivitetene. På tross av flere regjeringers ønske, partenes heltidserklæringer og vedtak i kommunestyrene om å etablere flere heltidsstillinger, er det stor motstand hos mange ledere, tillitsvalgte og ansatte.³ Denne motstanden må endres før de konkrete arbeidstiltakene kan implementeres. Dette leder oss fram til **hovedproblemstilling 1**:

Hva inngår i ansatte, tillitsvalgte og ledere sin motstand mot heltidsstillinger? Hvordan kan denne motstanden endres, og i tilfelle hvordan begrunnes viljen til å etablere og gå inn i heltidsstillinger av ansatte, tillitsvalgte og ledere?

Dette leder oss videre til det andre forskningsspørsmålet: De nye turnusene og de rekrutterings- og vikarforebyggende tiltakene er trolig attraktive for noen, men ikke for andre. Uavhengig av grunner, vil det være et visst omfang med turnover. **Hovedproblemstilling 2 er formulert slik:**

Hva er de personalmessige tapene og gevinstene ved å realisere de nye turnus-, rekrutterings- og vikarforebyggende tiltakene for kommunene som arbeidsgivere?

³ K.L.Straum oppsummerer sin masteroppgave i samme ordelag som ble lagt til grunn før arbeidet med Helt fram ble startet. Straum skriver: «Å etablere heltidskultur handler ikke bare om å lage turnuser med hele stillinger. Det handler om holdninger, verdier, forankring og at alle må være med. Hovedfunnene i studien er at til tross for at det er enighet blant politikere, toppledelse, de hovedtillitsvalgte, førstelinjeledere og de ansatte i kommunale helse- og omsorgstjenester om at det skal jobbes for heltidskultur, ser det ikke ut til at de har forstått hva det faktisk krever å innføre heltidskultur» (Straum, 2020).

1.3 FoU-utfordring, design og metode

De tre kommunene som skal stå for innovasjonsarbeidet har alle vekslende erfaringer fra tidligere forsøk på å skape flere heltidsstillinger og store deltidsstillinger. De vanligste forklaringene på at tidligere forsøk ikke har lyktes, er at prosjektene ikke er tilstrekkelig forankret. Dette problemet er dokumentert i en rekke andre forskningsrapporter også (Bråthen & Moland, 2022; Moland, 2015).

Til forskningsrådet skrev vi i forkant av prosjektet at følgeforskningen er basert på at de tre kommunene faktisk setter i gang arbeid med å lage flere heltidsstillinger. Vi skrev videre at vi trodde at kommunenes sterke motivasjon og omfattende forberedelser i forprosjektet, i kombinasjon med sterke sentrale/nasjonale føringer om å øke andelen heltidsstillinger, ville redusere risikoen for manglende måloppnåelse knyttet til heltidsstillingene ved de 16 (20) pilotenhetene. Det ble også sett som en fordel for prosjektrealiseringen at de tre kommunene hadde klare og til dels tallfestede mål, og at innovasjonsprosjektet hadde en sterk (formell) forankring i kommuneorganisasjonen. Før hovedprosjektet startet, hadde vi kartlagt en rekke barrierer som kunne vanskeliggjøre måloppnåelse. Disse var rapportert i forprosjektrapporten (Moland & Bråthen, 2019). Dermed burde kunnskapsgrunnlaget for å overvinne barrierene være til stede hos alle de tre kommunene. I prosjektdokumentet for Helt fram skal følgeforskningen svare på følgende 13 forskningsspørsmål:

1. Hvilke involveringstiltak er gjennomført, hvem har deltatt, og hvordan oppfatter deltakerne tiltaket?
2. Hvilke arbeidstidsordninger tas i bruk?
3. Hvor stor andel av stillingene lyses ut som heltidsstillinger?
4. Hvilke tiltak iverksettes for å redusere vikarbruken?
5. Hvor mye har heltidsandelen økt?
6. Hvor mye klarer kommunene å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse?
7. Hvor mye er omfanget av frivillig og ufrivillig deltid redusert?
8. Er innleie av vikarer redusert?
9. Er det økt bruk av kvalifisert personell? Er det null ufaglærte i pilotene?
10. Er ansatte bedre kjent med brukere, arbeidsrutiner etc.?
11. Er færre ansatte ofte slitne? Har flere forutsigbar arbeidstid/lønn?
12. Møter bruker færre forskjellige tjenesteytere?
13. Hvorfor ønsker mange ledere et høyt omfang av deltidsstillinger?

1.4 Gjennomføring og data

Vår grunnleggende tilnærming i dette prosjektet har vært følgeforskning (Baklien, 2000). FoU-prosjektet er basert på at kommunene faktisk jobber med å skape flere heltidsstillinger, og at det kan knyttes følgeforskning til disse prosessene. En slik forskningstilnærming legger vekt på at kunnskapsutviklingen skjer gjennom utvikling og etablering av ny og bedre praksis, der forskeren deltar sammen med aktørene i feltet. I praksis innebærer dette en form for samarbeidsforskning der prosjektledere, ansatte og ledere i deltakerkommunene er med på å utfylle forskernes perspektiv med sine kunnskaper og erfaringer. Dette har skjedd gjennom flere runder med workshops i hver kommune samt workshops og nettverkssamlinger på tvers av de tre kommunene. Dette

innebærer at kommunene ikke bare har blitt forsket på av Fafo, men at de også har forsket sammen med forskerne (jf. Natland et al., 2017). Vi som forskere har gitt tilbakemeldinger på arbeidet med å etablere heltidsstillinger direkte til pilotenhetene, til kommunenes prosjektgrupper og til styringsgruppen. Vi har også bidratt aktivt inn i lærings- og innovasjonsnettverket der alle tre kommuner bidrar med erfarings- og meningsutveksling for å bidra til videre utvikling i kommunenes arbeid i prosjektperioden (Finne et al., 1995).

Denne rapporten bygger på et omfattende datamateriale som er samlet inn med ulike metoder i løpet av 2024. Som en del av datainnsamlingen, har vi gjennomført individuelle intervjuer og gruppeintervjuer med til sammen 100 personer. Vi har også sendt ut spørreundersøkelser til ansatte, tillitsvalgte og ledere samt politikere. I tillegg har vi deltatt på workshops, observert kommunenes arbeidsmøter og arrangert nettverkssamlinger. I de neste avsnittene vil vi gjøre nærmere rede for vår datainnsamling og dataene som ligger til grunn for denne rapporten.

Kvalitative intervjuer

Vinteren og våren 2024 ble det gjennomført totalt 56 intervjuer fordelt på tre kommuner: Drammen (18 intervjuer), Fredrikstad (23 intervjuer) og Bydel Østensjø (15 intervjuer). Informantene bestod av 16 ledere, 18 tillitsvalgte/verneombud og 56 ansatte, noe som gir totalt 90 informanter fra pilottenestedene. En oversikt fremgår av tabell 1.1.

Tabell 1.1 Antall intervjuer og informanter på pilottenestenivå gjennomført vinteren/våren 2024

	Intervjuer	Informanter			
Kommune	Alle	Ledere	Tillitsvalgte/VO	Ansatte	Sum
Drammen	18	5	7	20	32
Fredrikstad	23	7	6	24	37
Østensjø	15	4	5	12	21
Sum	56	16	18	56	90

Høsten 2024 ble det gjennomført ytterligere 44 intervjuer, fordelt på Drammen (14 intervjuer), Fredrikstad (22 intervjuer) og Østensjø (8 intervjuer). Disse intervjuene inkluderte 11 politikere, 22 toppledere, 7 hovedtillitsvalgte og 8 personer i stillinger som prosjektledere og rådgivere. Dette innebar at vi intervjuet 48 i denne runden. En oversikt fremgår av tabell 1.2.

Tabell 1.2 Antall intervjuer og informanter på sentralt nivå gjennomført høsten 2024

	Intervjuer	Informanter				
Kommune	Alle	Politikere	Ledere	Tillitsvalgte	Pro.leder, rådgivere	Sum
Drammen	14	4	5	4	1	14

	Intervjuer	Informanter				
Fredrikstad	22	6	10	1	5	22
Østensjø	8	1	7	2	2	12
Sum	44	11	22	7	8	48

Til sammen er det gjennomført 100 intervjuer i 2024, med totalt 138 informanter fordelt på ulike aktørgrupper, inkludert ansatte, ledere, tillitsvalgte/verneombud, politikere og rådgivere/prosjektledere. Disse intervjuene var semistrukturerte. Med dette menes at vi på forhånd hadde utarbeidet intervjuguider med definerte spørsmål som strukturerte intervjuene. Samtidig har det vært rom for at informantene selv kan bringe opp temaer og forhold som vi ikke har inkludert i intervjuguiden. Dermed forløp intervjuene seg tidvis som samtaler (Yin, 2009).

Temaer i intervjuguiden for ansatte på tjenestenivå dreide seg blant annet om tjenestestedets arbeids- og arbeidstidsorganisering, fordeler og ulemper med heltids og deltidarbeid, egne ønsker for arbeidstid samt erfaringer med Helt fram-prosjektet.

I intervjuene med informantene på strategisk nivå la vi vekt på å få informasjon om deres syn på fordeler og eventuelle ulemper med heltidskultur, forankring, ulike ledernivåers handlingsrom, erfaringer med Helt fram-prosjektet mv. I de fleste intervjuene har det vært én forsker til stede. Alle intervjuer, foruten de på pilottjenestestedene i Bydel Østensjø, er gjennomført digitalt via Teams. Det ble gjort lydopptak av intervjuene som senere er transkribert. Hvert intervju med aktører fra pilottjenestestedene varte i om lag 30–45 minutter, mens intervjuene med sentrale aktører som politikere, ledere, tillitsvalgte etc. varte i om lag 20 minutter.

Når vi gjengir sitater fra informantene i rapporten, oppgir vi hvilken rolle vedkommende har, som f.eks. ansatt, leder eller tillitsvalgt, men ikke hvilken kommune den enkelte arbeider i. Dette er gjort for å bevare informantenes anonymitet.

En sentral målgruppe for denne rapporten er praktikere ute i kommunene, som har behov for innsikt i hvordan ulike aktører opplever og tolker sentrale problemstillinger. For å belyse nyanser i erfaringer og perspektiver, har vi valgt å bruke sitater aktivt i denne rapporten. Formålet er å fremheve nyanser i synspunkter på tvers av ulike grupper, som ledere, tillitsvalgte, ansatte og politikere. Dette gir leseren mulighet til selv å se både felles trekk og forskjeller i oppfatninger, noe som er viktig for å forstå helheten i materialet.

Spørreundersøkelse

I forbindelse med denne rapporten ble det gjennomført tre spørreundersøkelser blant tre ulike aktørgrupper. Spørreundersøkelsene var rettet mot ledere og hovedtillitsvalgte, ansatte og politikere, og var mulig å besvare i perioden 14. oktober til 24. november 2024. Det ble sendt ut en utsendelse og to påminnelser fra Fafo, i tillegg til at kommunene selv drev informasjonsarbeid om undersøkelsene i perioden. Samtlige spørreundersøkelser ble sent ut på e-post ved bruk av Fafos web-baserte spørreskjemaverktøyet Walr. E-postadressene ble stilt til rådighet av kommunene.

Spørreundersøkelsen rettet mot ansatte ble sendt ut til i alt 7 635 personer i de to kommunene og bydelen. Blant de ansatte besvarte totalt 2 027 respondenter, noe som tilsvarer en svarprosent på 27 prosent. Utvalget i denne gruppen bestod av 7 635 personer. Antall svar og svarprosenten fra de tre kommunene var som følger: Fredrikstad: 1 349 svar (34 prosent). Denne fordelingen bør tas i betraktning ved tolkning av resultatene fra spørreundersøkelsen, siden erfaringene og perspektivene fra Fredrikstad vil dominerende fordelingene. Dette gjelder særlig i kapittel 4 der resultatene fra spørreundersøkelsen diskuteres.

Spørreundersøkelsen rettet mot ledere og hovedtillitsvalgte ble sendt ut til 342 personer i de tre kommunene. Totalt svarte 122 respondenter, noe som gir en svarprosent på 36 prosent for denne gruppen. Antall svar og svarprosenten fra ledere og hovedtillitsvalgte i de tre kommunene var som følger: Fredrikstad: 71 svar (34 prosent), Drammen: 30 svar (35 prosent), og Bydel Østensjø: 21 svar (41 prosent). I likhet med undersøkelsen rettet mot ansatte, er det flest ledere og tillitsvalgte i Fredrikstad som har besvart denne spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen rettet mot politikere oppnådde 39 svar av utvalget på 218 politikere fra Fredrikstad og Drammen. Dette gir en svarprosent på 18 prosent. Bydel Østensjø valgte å ikke sende spørreundersøkelsen til sine bydelspolitikere. Antall svar og svarprosenten i de to kommunene som deltok var: Fredrikstad: 21 svar (15 prosent) og Drammen: 18 svar (23 prosent).

Spørreskjemaene bestod av en rekke spørsmål, men få har svart på alle. Dette skyldes at det er mange stier som fører respondentene til ulike spørsmål avhengig av hva de svarer. Dette gjelder særlig spørreskjemaet rettet mot ansatte. En del steder i spørreskjemaene ble de bedt om utfyllende svar og kommentarer i form av såkalte fritekstfelt. Informasjonen som framkommer i disse fritekstfeltene, har vist seg å være interessant. Sitater fra disse fritekstfeltene er derfor benyttet flere steder i rapporten. Sitatene er da merket med spørreundersøkelse i tillegg til informantens stilling.

Sentrale workshops og nettverkssamlinger

Fafo har gjennom prosjektperioden (herunder forprosjektet) arrangert en rekke workshops og halvårslige nettverkssamlinger, der pilotenhetene og representanter fra de tre deltakerkommunene – Fredrikstad, Drammen og Bydel Østensjø – har deltatt. Til sammen har det vært avholdt 13 slike samlinger, både fysisk og digitalt via Teams. Disse samlingene har vært en viktig arena for erfaringsutveksling, kompetansebygging og inspirasjon, hvor deltakerne har fått muligheten til å lære av hverandre, drøfte utfordringer og identifisere mulige løsninger på tvers av kommunene. I figur 1.2 er programmet for to av samlingene tatt med som eksempler.

På nettverkssamlingene har det vært faglige innlegg fra forskere og praktikere, og de har bidratt med innsikt i heltidsspørsmål, turnusordninger og økonomiske rammer for bemanningsplanlegging. For eksempel har innledere fra kommunene delt erfaringer med alternative turnusordninger og bemanningsmodeller som kan redusere behovet for vikarbruk.

Samlingene har også fungert som en inspirasjonskilde ved at ulike enheter har presentert sine erfaringer, både med vellykkede tiltak og utfordringer de har møtt på underveis. I tillegg har deltakerne fått høre eksempler fra andre kommuner og sektorer. Gjennom gruppeoppgaver og plenumsdiskusjoner har samlingene også vært en viktig møteplass for refleksjon og felles læring. Her har deltakerne fått anledning til å dele erfaringer, drøfte lokale utfordringer og få tilbakemeldinger fra både forskere og kolleger i andre kommuner. Slik har nettverkssamlingene bidratt til å styrke samarbeidet mellom kommunene og skape en felles forståelse av hvilke tiltak som kan være mest effektive i arbeidet for heltidskultur.

Figur 1.2 Program for nettverkssamling 12 og 13

Fafo, Fredrikstad, Drammen og bydel Østensjø inviterer til digital nettverkssamling i Helt fram-prosjektet den 15. mars 2024 fra kl. 09-11.

Program:

Velkommen til nettverkssamling nr. 12
Orientering om slutføringen av Helt fram
Innlegg om: Heltidskultur, sykefravær og robuste turnuser som reduserer vikarbehovet

1. *Hvorfor har heltidsansatte høyere sykefravær enn deltidsansatte i pleie- og omsorgstjenestene, mens det er omvendt ellers i arbeidslivet?*
2. *Hva kjennetegner tjenestesteder der heltidsansatte har henholdsvis lavt og høyt fravær?*
3. *Hvordan kan tjenestestedene lage turnuser med lavere vikarbehov (og samtidig spare penger)*

Gruppearbeid
Plenum. Tilbakemelding fra gruppearbeidet og spørsmål
Avslutning

Leif E. Moland, Ketil Bråthen og Selma Yssen benytter teori, tall og praktiske eksempler fra forskningsfronten på feltet. Innlegget er basert resultater fra disse rapportene:



Forskningsprosjektet Helt fram - en ny vei mot heltidskultur

Til utvalgs- og råds medlemmer, linjeledere, ressurspersoner, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og andre interesserte

Møteinvitasjon digitalt heltidseminar – læringsnettverk



Program torsdag 6. juni kl. 09.00 – 12.00. Digitalt

KL.	Innslag
09.00	Intro Heltid. Avdelingslederrollen – muligheter og begrensninger v/ Trude Andresen, Kommunedirektør Drammen.
09.10	Fra tjenesteanalyse til store stillinger og lavt vikarbruk med eller uten økonomisk handlingsrom. v/ Fafo forskerne Leif Moland, Ketil Bråthen og Selma Yssen.
09.35	Om grunnbemanningslæren, oppspill til senere innlegg v/ Åse Merete Ternå, HR-direktør, Østensjø
09.45	Tillater budsjettering basert på tjenestebehov og bruk av «vikarmidler»/overdekning v/ Torill Øvlien, Økonomidirektør, Østensjø
09.55	Mer restriktiv økonomistyring? v/ Sudhir Sharma, Kommunalsjef Hjemmetjenester og institusjon, Drammen kommune
10.05	Beinstrekk
10.10	Hva er god heltidsledelse i praksis? v/ Janka Holstad, Direktør Helse- og velferd Fredrikstad kommune
10.20	Vikarmidler, grunnbemanningslære, oppgavedeling - økt heltid. v/ Gunn Elisabeth Hval, Virksomhetsleder i Østensjø
10.30	Har tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å gjøre om «vikarmidler» til faste stillinger. v/ Cathrine Gøranson, Avdelingsleder Østensjø
10.40	Har kanskje ikke tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å gjøre om «vikarmidler» til faste stillinger. v/ Marianne Wulff, Avdelingsleder Fredrikstad
10.50	Har kanskje ikke tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å gjøre om «vikarmidler» til faste stillinger. v/ Alireza Afrazi og Diana Parieli, Avdelingsledere Drammen
10.55	Hva nå? v/ Hanne Jacobsen, HTV-NSF, Fredrikstad
11.00	Erfaringer fra Hjemmetjenesten Østensjø. v/ Britt T.D. Holand, HTV-Fagforbundet, Østensjø
11.05	Erfaringer fra Drammen. v/ Anne Wisløff Høyer, HTV-Delta, Drammen
11.10	Beinstrekk
11.15	Gruppearbeid
11.30	Refleksjoner, oppsummering v/ deltagende politikere, ledere, tillitsvalgte, forskere og Hanne Mensner Lerstang, KS.
11.55	Takk for dag



Registerdata

I arbeidet med denne rapporten har vi også benyttet oss av registerdata fra KS' PAI-register⁴ og data fra kommunenes egne personalsystem.

I kapittel 3 benyttes PAI-data for å illustrere heltidsandeler i den kommunale pleie- og omsorgssektoren for hele landet. I dette tallgrunnlaget inngår ansatte som arbeider i hjemmebasert omsorg, ved institusjoner som sykehjem og helsehus, og i boligtjenester til personer med utviklingshemming. Det er med andre ord først og fremst turnusansatte i tallgrunnlaget. Lederne er tatt ut av denne statistikken.

I samme kapittel brukes også registerdata fra kommunene. Vi har mottatt tall fra hver av de tre kommunene som viser heltidsandeler og gjennomsnittlig stillingsstørrelse ved de 20 tjenestestedene som har deltatt som piloter i Helt fram. Ledere, vikarer og ekstrahjelpere som er ansatt uten avtalt stillingsprosent (de såkalte nullprosentene) er holdt utenfor.

Tidligere rapporter

Flere steder i denne rapporten refereres det til erfaringer fra forprosjektet. Det er da snakk om prosjektet som gikk fra 2017 til 2019. Vi viser i den forbindelse til rapporten fra forprosjektet, som gir en redegjørelse av datagrunnlaget fra første del av Helt fram-prosjektet (Moland & Bråthen, 2019). Andre steder referer vi til midtveisrapporten. Vi viser da til rapporten som kom i 2022 som diskuterer involveringstiltakene i de tre kommunene og som rapporterer på den første runden med intervjuer i prosjektet (Bråthen & Moland, 2022).

⁴ PAI er KS' register for lønns- og personalopplysninger.

2 Involvering i tre kommuner⁵

I dette kapitlet ser vi nærmere på involveringsaktivitetene i de tre kommunene i Helt fram-prosjektet, med særlig søkelys på prosjektets første halvdel (2020–2022). Disse involveringstiltakene hadde til hensikt å motivere flest mulig ledere og ansatte til å skape og ville jobbe i heltidsstillinger og store deltidsstillinger på typisk 80 prosent eller høyere. I Helt fram-prosjektet er bruken av ulike involveringsmetodikker ett av to sentrale forskningsområder.⁶

Et fellestrekk ved de ulike involveringstiltakene i Bydel Østensjø, Fredrikstad og Drammen er at de alle sikter mot å involvere aktører på flere nivåer i kommuneorganisasjonen, fra toppledere via virksomhetsnivå til ledere og ansatte på tjenestestedene. Sett under ett, kan tiltakene på de ulike nivåene ses på som involveringskjeder – som en serie av sammenkoblede involveringsaktiviteter som går på tvers av hierarkier i kommuneorganisasjonene. I alle de tre kommunene er planen, noe stilisert framstilt, å starte involveringen på toppen, med det øverste ledernivået sammen med hovedtillitsvalgte/-verneombud samt politikere. Deretter fortsetter arbeidet på virksomhets- og avdelingsledernivå, herunder plasstillitsvalgte, før man skal starte på den store jobben med å involvere hver enkelt ansatt på arbeidsplassene.

2.1 Tre kommuner, tre metoder og opplegg

Selv om målet var det samme på tvers av kommunene, er innrettingen av tiltakene ulik. Vi starter med en kommunevis presentasjon av tiltakene, deretter vil vi se nærmere på hvordan de ble vurdert av involverte i de tre kommunene. For en mer detaljert diskusjon, kan midtveisrapporten konfereres (Bråthen & Moland, 2022).

Før vi går inn i den presentasjonen av de ulike involveringstiltakene, er det viktig å understreke at den første halvdel av Helt fram-prosjektet i stor grad ble preget av uforutsette utfordringer. Koronapandemien, som brøt ut i mars 2020, satte de kommunale helse- og omsorgstjenestene under betydelig press. Sykdom blant både ansatte og brukere, samt omfattende smitteverntiltak, førte til at ledere og ansatte måtte prioritere akutte behov fremfor utviklingsarbeid. I tillegg begrenset restriksjoner på fysiske møter mulighetene for samarbeid og erfaringsdeling. Selv om pandemiens mer akutte fase ble avsluttet våren 2022, har ettervirkningene fortsatt å påvirke sektoren.

2.1 Bydel Østensjø: workshops og idépropell

I forprosjektet fra 2017 til 2019 gjennomførte Bydel Østensjø flere heldagssamlinger for ledere, tillitsvalgte og verneombud. I tiden fra prosjektoppstart og fram til mars 2020, arrangerte de ansvarlige for heltidskulturarbeidet i bydelen flere avdelingsmøter og møter mellom lokale ledere, tillitsvalgte og verneombud ved det som etter hvert ble pilottestestedene i prosjektet. I tillegg har representanter fra bydelen deltatt i prosjektets

⁵ Dette kapitlet er en omarbeidet versjon av kapittel 3 i «mellomrapporten» fra Helt fram-prosjektet (Bråthen & Moland, 2022).

⁶ Det andre forskningsområdet omhandler tiltakene som skal føre til flere større stillinger. Dette vil vi diskutere i senere kapitler i denne rapporten.

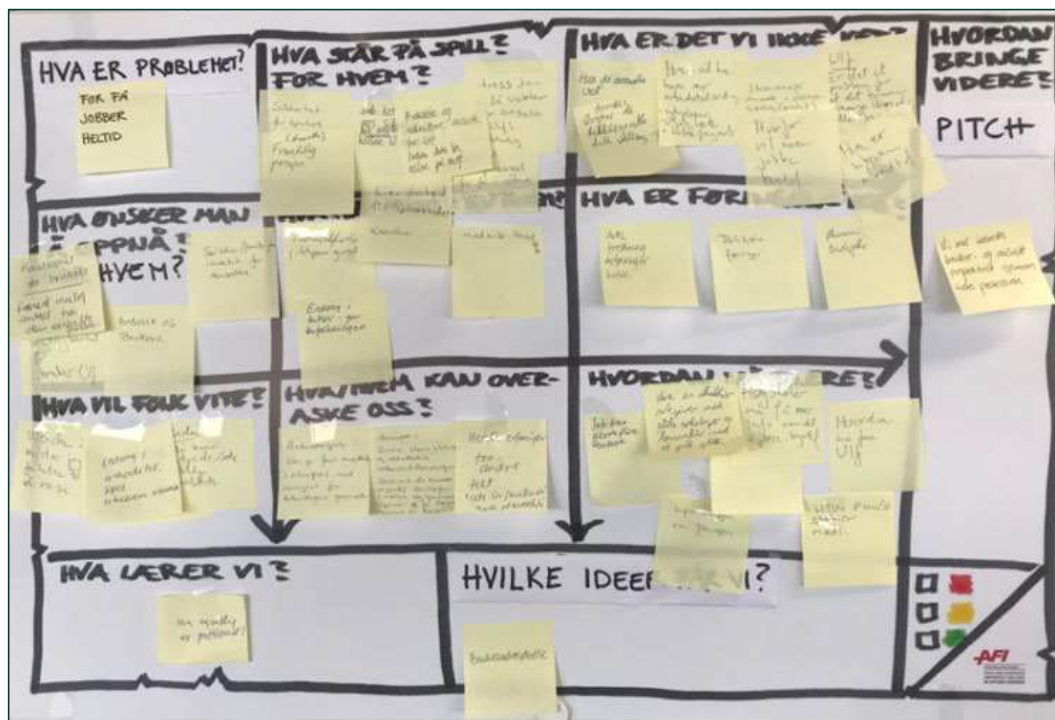
nettverkssamlinger sammen med blant annet Fredrikstad og Drammen, både i hovedprosjektet og forprosjektet av Helt fram.

Bydel Østensjø har gjennom flere år brukt et verktøy kalt idépropell i arbeidet med å fremme heltidskultur. Idépropell er et verktøy som er utviklet av forskere fra AFI ved OsloMet. I Bydel Østensjø brukes idépropellen som et verktøy for at ansatte og ledere fra et tjenestested skal kunne jobbe sammen om å forsøke å løse et felles problem. I dette arbeidet brukes et kreativt utviklingsverktøy med gule lapper. Problemet som skal diskuteres og senere løses, kan for eksempel være at for få jobber heltid, slik vi ser av rutene øverst til venstre i matrisen i figur 2.1.

I arbeidet med en idépropell kan man starte med den ruten man ønsker, og man kan også hoppe mellom ruter. Det er med andre ord ingen bestemt rekkefølge som må følges. Det er også slik at man ikke behøver å forhåndsdefinere noen av overskriftene i matrisen før man begynner – de kan komme opp underveis mens man jobber sammen. I praksis har man som et minimum valgt å forhåndsdefinere hva som er problemet man ønsker å komme fram til en løsning på. Typisk vil man stille spørsmål som:

- Hva består egentlig problemet i?
- Hvorfor og hvordan berører det ulike deler av befolkningen og tjenesteapparatet?
- Hva mangler vi kunnskap om?
- Hvem kan bidra med hva?
- Hvilke strukturelle hindringer møter vi på veien?
- Hva trenger folk å vite for å få til endring?
- Hvordan kan folk involveres?

Figur 2.1 Idépropell i Bydel Østensjø



I arbeidet med forprosjektet i perioden fra 2017 til våren 2020, ble det gjennomført flere idépropeller i Bydel Østensjø. Dette foregikk i hovedsak på tjenestestedsnivå, og våre informanter peker på denne første delen av involveringsarbeidet som nyttig. For mange ansatte var dette en første introduksjon til heltidstemaet. Selv om de ble vurdert som nyttige og lærerike, var det flere som sa at idépropellene og tiden som var avsatt til dem ikke var tilstrekkelig for å få endret særlig mye. Flere av dem vi intervjuet argumenterte for at regelmessig oppmerksomhet og arbeid med heltidstematikken er det som trolig skal til for å etablere en heltidskultur, slik denne lederen også var inne på:

Propellen er én ting. Men man må jobbe jevnt og trutt med heltidskultur (Leder, intervju).

Som følge av pandemien ble de fleste av involveringsaktivitetene i Bydel Østensjø satt på vent. Det har likevel vært noen tjenestesteder som har hatt møter der idépropellen og heltidskulturarbeid har vært tema. Fafo har deltatt på digitale og fysiske møter og holdt en fysisk workshop i en av pilotenhetene. I denne workshopen var temaet for dagen mulige fordeler med heltidskultur og hva som skal til for å få flere til å ønske å arbeide i større stillinger. Det viste seg imidlertid at samtlige ansatte som var til stede selv arbeidet heltid. Uten tilstedeværende deltidsansatte ble utbyttet av å snakke om tiltak for dem temmelig begrenset. Det ble derfor definert som en særlig utfordring å få med de deltidsansatte i de kommende involveringsaktivitetene. Vanskeligheter med å få deltidsansatte til å delta på personalmøter, andre møter og workshops var en kjent utfordring blant flere av våre informanter. To ansatte som selv arbeidet heltid i bydelen, sa følgende om utviklingsarbeidet på eget arbeidssted:

Når vi har møter [...], de i små stillinger er ikke tilgjengelige. De følger ikke opp, og blir ikke fulgt opp (Ansatt, intervju).

Vi hadde 'gule lapper-møte' [idépropell] for ca. ett år siden. De kom fra bydelen og informerte. Vi var ca. 12 ansatte til stede. Det vil si de som går i høye stillinger, fra 60 prosent og oppover. Møtet fungerte bra. Vår leder tok det videre hva vi hadde skrevet på de gule lappene. Vi hadde også et oppfølgingsmøte uten dem fra bydelen sentralt. Så kom koronaen, og alt stoppet opp (Ansatt, intervju).

Den ansatte i det første sitatet over peker på at en del deltidsansatte ikke er så tilgjengelige når det holdes møter, og kanskje heller ikke er særlig interessert i hva som foregår av faglig utvikling på avdelingen, herunder heltidstematikk. Samtidig ser vi at informanten viser til at ledere ikke alltid er så flinke til å følge opp deltidsansatte når det kommer til dette temaet, også mer generelt.

Når det gjelder aktiviteter i Helt fram-prosjektet i Bydel Østensjø, så ser vi av tabell 2.1 at det var en god del møter i forprosjektet. I hovedprosjektet har det vært færre møter. En del av dette skyldes utfordringer knyttet til pandemien.

Tabell 2.1 Antall møter og deltakere i Bydel Østensjø

Involveringsnivå	Antall møter	Antall deltakere
Større fagsamlinger (i forprosjektet)	3	150
Idépropeller (i forprosjektet)	17	ca. 170
Idépropeller i pilotene (i forprosjektet)	10	ca. 100
Idépropeller i pilotene	2	ca. 20
Workshops i pilotene	1	ca. 10

2.2 Fredrikstad: prekesjapper og tjenstedesign

Fredrikstad kommune har i flere år praktisert såkalte prekesjapper. Prekesjappene er grundig diskutert i et metodehefte fra Helt fram-prosjektet (Midttun & Bolghaug, 2024), og defineres som⁷:

... en prosessmetode for å skape kontakt og refleksjoner mellom mennesker og grupper som innehar ulike interesser, roller, ulik makt og funksjoner (ansatte, tillitsvalgte, verneombud, ledere, politikere og innbyggere) (Midttun & Bolghaug, 2024, s. 3).

I en artikkel skrevet av én av prosesslederne, beskrives prekesjappene og teamet bak disse på følgende måte:

En prekesjappe ledes av en av prosesslederne i samarbeid med et utviklingsteam. I Fredrikstad kommune har teamet fått navnet Team Heltid. Team Heltid består av seks hovedtillitsvalgte og et hovedverneombud. Deres funksjon er å bidra med organisasjonskjennskap i dialoger og refleksjoner. De støtter prosesslederen, de får anledning til å oppdatere og utvider sin egen organisasjonskjennskap, og i deres rolle lærer de om prosessorientert utviklingsarbeid (Midttun, 2018, s. 56).

Disse prekesjappene foregår ved at personer fra kommunen (gjærne med ulike roller) fysisk samles for felles refleksjon rundt ulike sider ved heltids- og deltidsarbeid i sektoren. Den enkeltes holdninger, kommunens arbeidsgiverpolitikk og brukernes behov er eksempler på viktige forhold som diskuteres i prekesjapper (Moland & Bråthen, 2019). Figur 2.2 er et bilde fra gjennomføringen av en prekesjappe, der vi kan se deltakerne sitte fysisk sammen. Videre skriver Midttun følgende om deltakerne i prekesjappene:

Deltagerne kan ha formelle roller som hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, ledere, politikere og/eller rett og slett vanlige ansatte i ulike funksjonsroller. Hensikten er å stimulere til oppriktig interesse og nysgjerrighet for hverandres erfaringer, behov,

⁷ Metodeheftet ligger som vedlegg til denne rapporten og finnes på fafo.no/zoo-publikasjoner/helt-fram-pa-vei-mot-heltidskultur

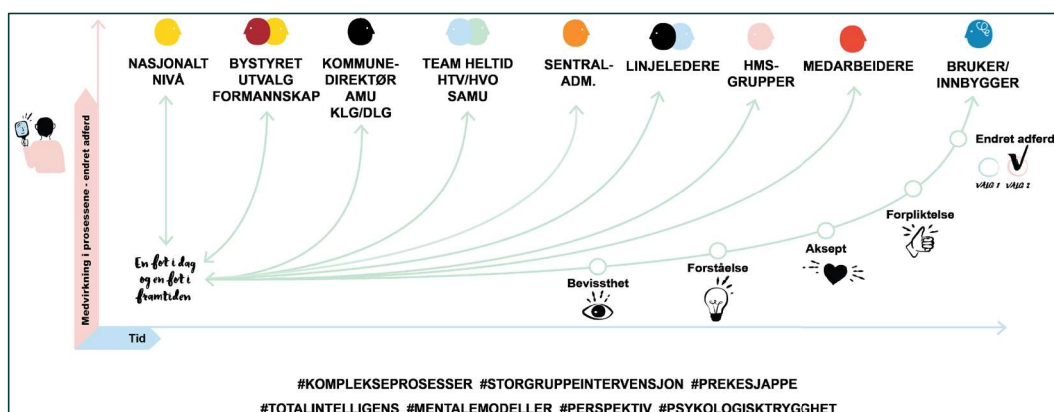
utfordringer og forslag til løsninger. Temaer som tas opp er relatert til situasjonen her og nå og har ofte et fremtidsperspektiv (Midttun, 2018, s. 55).

Figur 2.2 Foto fra en prekesjappe i Fredrikstad⁸



Siden oppstarten i 2017, har flere enn 4 500 ansatte på alle nivåer i Fredrikstad deltatt i til sammen om lag 250 prekesjapper der temaet var hva, hvorfor og hvordan heltid. Det startet med prekesjapper for alle medlemmene i over 50 HMS-grupper. Deretter deltok politikere, HR-rådgivere, økonomer og andre i stabsfunksjoner. Så fulgte ansatte i hjemmesykepleien, tjenester for funksjonshemmede og omsorgssentrene/sykehjemmene. Intensjonen i prekesjappene var å bygge bevissthet, forståelse, aksept og forpliktelse til endret adferd i de ulike målgruppene.

Figur 2.3 Prekesjappens hensikt og mål. Kilde: Fredrikstad kommune



I alle Fafos intervjuer, først i perioden 2020–2022 og deretter i avslutningsrunden i 2024, har prekesjappene vært tema. En del informanter pekte på at prekesjappene hadde vært en nyttig og motiverende introduksjon til heltidskulturtenkning, men at det begynte å bli en stund siden man hadde vært med på prekesjapper, og at en del «heltidsarbeid» siden hadde blitt satt på vent.

⁸ Fotoet er tatt av Sidsel Hjelme og er hentet fra denne saken i Fagbladet: <https://fagbladet.no/heltid/slik-skal-fredrikstad-snakke-seg-fra-40-til-80-prosent-heltid--den-beste-satsingen-jeg-har-sett-sier-forsker-6.91615586.eae241600e>

Av ansatte i flere pilotenheter ble det pekt på at det hadde vært et forholdsvis langt opphold mellom prekesjappene og det de nå var i gang med som en del av Helt fram-prosjektet. Dette hadde ført til at flere informanter hadde glemt hva man hadde snakket om, mens andre som var aktive i diskusjonen i 2017–2019 hadde sluttet eller begynt i nye stillinger andre steder i kommunen. Det var med andre ord flere som syntes det var som å begynne på nytt, og følgelig litt tungt å plukke opp tråden igjen når man starte opp hovedprosjektet:

Jeg husker jo at vi snakket en del om dette for en stund siden. Det var bra. Jeg har vært med på prekesjappe. Det er flere år siden. Har ikke vært så mye snakk om dette siden da (Ansatt, heltid).

En leder mente også at prekesjappene hadde vært lærerike, men at de ikke gikk nok i dybden på hva man skal gjøre. Informanten omtalte seg som noe utålmodig og uttalte følgende:

Jeg hadde hørt ganske mye om dette fra før. Helheten i det som ble sagt og det vi diskuterte var bra. Men det var litt sånn på overflaten. Vi trenger nok å gå mer inn i dette hvis vi skal få til noe. Vi kan ikke bare snakke om dette hele tiden (Leder, heltid).

En annen leder, som hadde vært med på flere prekesjapper, var inne og fortalte at hun syntes prekesjappene hadde vært tankevekkende, men ikke så involverende og heller ikke særlig forpliktende. Innholdet i samlingene hadde derfor stått litt fjernt fra hva man hadde behov for på «grasrota» ute på tjenestestedene, ifølge denne informanten.

Tjenestedesign i pilotene

I forbindelse med Helt fram-prosjektet og andre utviklingsprosesser i Fredrikstad, valgte kommuneledelsen høsten 2020 å ansette fire tjenestedesignere. Disse skulle blant annet jobbe tett med pilotene i Helt fram-prosjektet. Kommunen har valgt ut seks piloter fra seksjonen for helse og velferd, der det skal benyttes såkalt tjenestedesign for å finne nye løsninger for organisering av arbeidet, bemanningen og turnusløsninger, som kan bidra til å nå målet om heltidskultur.

Tjenestedesign kan ses på som en tilnærming som handler om å gjøre tjenesten som leveres nyttig og brukervennlig. Det kan for eksempel være snakk om sykehjemstjenester til en dement beboer, eller hjemmetjenester til en hjemmeboende eldre person med behov for hjelp til medisiner og mat. Med tjenestedesign skal brukeren settes i sentrum av analysen. Brukerperspektivet til tjenestedesignerne i Fredrikstad er i dette prosjektet rettet mot tjenesteytere. I hver pilotenhet i Fredrikstad er det plukket ut fem–seks deltakere. Disse har ulike roller, som ledere, sykepleiere, vernepleiere, helsefagarbeidere, til-litsvalgte og verneombud.

Metoden som er valgt i arbeidet med pilotgruppene er basert på metodikk fra tjenestedesign. Dette innebærer at tjenestedesignerne bidrar med å fasilitere arbeidsmøter for og med deltakerne i pilotene. Disse arbeidsmøtene er videre lagt opp med bruk av ulike verktøy og prosesser fra tjenestedesign. Arbeidet med pilotene er lagt opp med utgangspunkt i følgende fem faser: innsikt, problemdefinering, idémyldring, prototype og

testing. I et internt dokument beskriver tjenstedesignerne disse fasene på følgende måte:

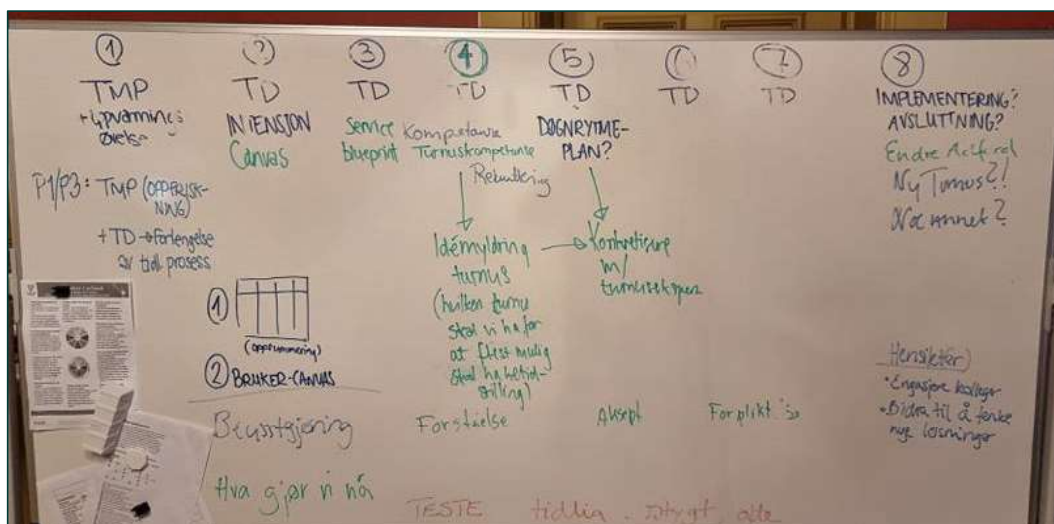
Pilotene jobber under innsikt og problemdefinering med metoder for å forstå problemer og utfordringer knyttet til hvordan de planlegger, arbeider og utfører sine daglige aktiviteter. Dette ses i sammenheng med tjenestens kjerneleveranser, brukerens 'kontaktpunkter' i møte med tjenesten, og turnus og bemanningsplaner. Under Idémyldring og Prototype jobbes det med å utforske hvilke muligheter som finnes ved å se til hvordan 'andre' har løst lignende problemer, og idémyldring rundt egne alternative løsninger. Videre utformes prototyper av 'nye arbeidsmåter' basert på innsamlet innsikt, som igjen testes og justeres i pilotene. Det er hele veien i forløpet bredt fokus på medvirkning med ansatte, ledere og tillitsvalgte (Fredrikstad kommune, 2022).

Proessen med pilotene går over åtte møter over en tidsperiode. Dag én får deltakerne en introduksjon til Helt fram-prosjektet. Det foretas en kartlegging av arbeidspreferanser ved deltakerne som team gjennom en såkalt «Team Management Profile» samt at man går sammen om å framstille hva som kjennetegner en god og mindre god arbeidsdag ved den aktuelle pilotenheten.

På dag to og tre arbeider deltakerne med gule lapper på et stort vegghengt ark og lager en «tjeneste-canvas» for å få oversikt over tjenesten i den enkelte pilotenhet (figur 3.3). Videre beskrives brukernes hovedaktiviteter i møte med tjenesten og det synlige og usynlige arbeidet som ytes. Arbeidsverktøyet som brukes i denne prosessen er en versjon av «Service blueprint» – eller tjenstekart, som det gjerne omtales som på norsk. Dette er et mye brukt verktøy innenfor tjenstedesign og brukes for å gi en grafisk framstilling av en brukeropplevelse, herunder de prosessene som kreves for å frambringe tjenestene. Hensikten med denne øvelsen er å bli bevisst ressursbehov knyttet til kjerneoppgavene i tjenesten og aktivitetene i møte med brukeren. Her får man derfor en oversikt over hvordan man er nødt til å planlegge for aktiviteter i tjenesten, og om dette er aktiviteter helsefagarbeiderne, sykepleiere eller annet personell må, bør eller kan utføre.

Dag fire er satt av til å diskutere ønskede løsninger for nye arbeidsmåter, turnus og bemanning i piloten. Den femte dagen er satt av til å diskutere og vurdere de ulike løsningene fra dag 4. Her kobles det dessuten på turnusekspertene for at disse skal kunne bidra med sin ekspertise i prosessen ved for eksempel å kunne svare på spørsmål om hva som teknisk sett er mulig og ikke, etter lov og avtaleverk mv. Denne dagen kan typisk legges opp som en halv dag med foredrag og en halv dag med workshop. På de tre siste dagene er hensikten å utvikle og teste prototyper av nye arbeidsmåter, bemanningsplaner og turnuser i pilotene sammen med interne turnusekspertene. Av figur 2.3 ser vi innholdet i tjenstedesignprosessen slik den ble framstilt for deltakerne på ett av møtene.

Figur 2.4 Oversikt over innhold i tjenstedesignprosessen



Tabell 2.2 Antall møter og deltakere i Fredrikstad

Involveringsnivå	Antall møter	Antall deltakere
Større fagsamlinger (i forprosjektet)	5 (antallet er trolig høyere)	160 (antallet er trolig høyere)
Prekesjapper (i forprosjektet)	Ca. 250	Ca. 4500
Trening på heltidssamtalen	2	Ca. 140 samt HTV og HVO
Tjenstedesign i pilotenhetene	23	70
Tjenstedesign med samtlige piloter samlet fysisk	1	Ca. 30
Lederopplæring i turnus og bemanning (2023)	3 dager	25
Prosjekt implementering av nye turnusløsninger (2023)	3 møter	2-10 per møte
Gjennomgang av bemanningsplan med ledere i hjemmesykepleie og omsorgssentre	2 møter	35 ledere
Innføring i ønskeplan. Egen prosjektleder i først 60 % deretter full stilling	4 møter	600 ansatte

Som følge av pandemien fikk arbeidet med tjenstedesign i pilotenhetene en annen form enn planlagt; arbeidet har i noen grad blitt satt på vent, og mye av det som har blitt gjennomført, har foregått digitalt.

Fafos intervjuer med personer i strategiske roller samt tjenstedesignere selv peker i retning av at de involverte er godt fornøyd med det arbeidet som har latt seg gjennomføre. Hensikten med tjenstedesignprosessen er at deltakerne i løpet av åtte møter skal

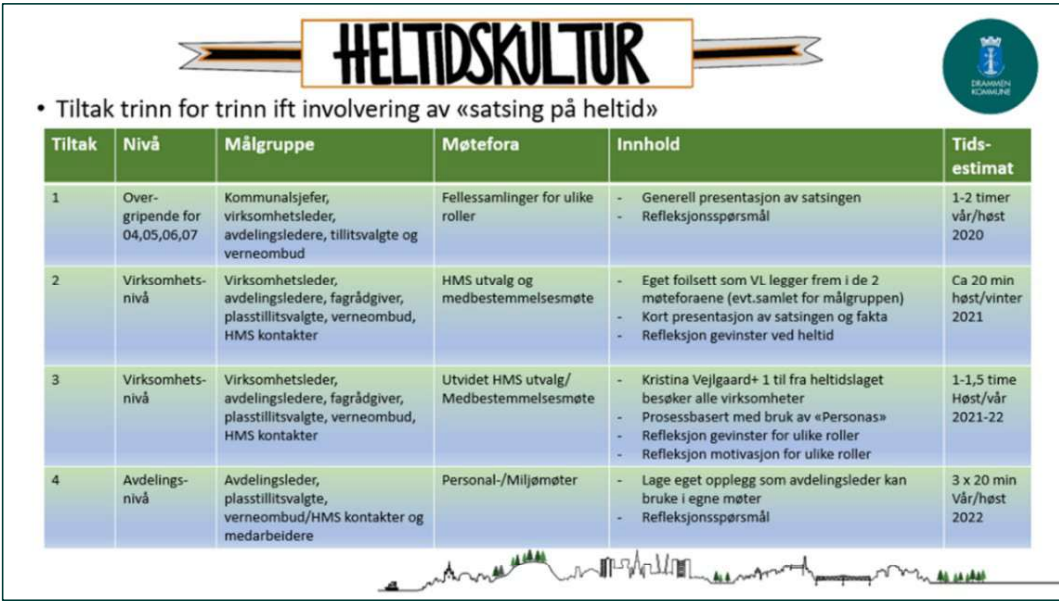
komme opp med et endrings- og turnusforslag som skal bringes tilbake til tjenestestedet. Målet er at man skal få til en bedre arbeidsorganisering som legger opp til at de aller fleste skal jobbe heltid eller i stor deltidstilling.

Svært få av de som deltar i arbeidsgruppene jobber selv deltid. Dette framgår både av informantintervjuer og Fafos deltakelse på slike møter. Det er i all hovedsak personer med lederansvar, tillitsvalgte/verneombud og heltidsansatte i spesielle roller som er med på å legge premissene for hvordan tjenstepilotene skal endre organiseringen av arbeidsoppgaver og arbeidstid. Meningen er at denne gruppen skal diskutere sine funn og vurderinger med de andre ansatte på arbeidsplassen underveis i arbeidet med tjenstedesignerne. Det er derimot ikke lagt opp til at denne samhandlingen med resten av arbeidsplassen skal skje på en bestemt måte.

2.3 Drammen: involveringsaktiviteter på fire nivåer

I Drammen kommune valgte man å lage et nytt og eget opplegg for bruk i involveringsarbeidet basert på Personas-grupper.⁹ Ansvarlige for heltidssatsingen utviklet et sett med lysark og annet materiell og har lagt dette opp som en foredragsserie som den enkelte prosess-/møteleder skulle benytte i sitt arbeid. Materialet som skal brukes, varierer en del med hensyn til hvilke grupper man møter. Dette kommer fram av figur 2.4. I figuren ser vi rader med tiltak på ulike nivåer, målgrupper, møtefora, innhold mv.

Figur 2.5. Involveringsnivåer og tiltak i Drammen kommune



• Tiltak trinn for trinn ift involvering av «satsing på heltid»

Tiltak	Nivå	Målgruppe	Møtefora	Innhold	Tids-estimat
1	Over- gripende for 04,05,06,07	Kommunalsjefer, virksomhetsleder, avdelingsledere, tillitsvalgte og verneombud	Fellessamlinger for ulike roller	- Generell presentasjon av satsingen - Refleksjonsspørsmål	1-2 timer vår/høst 2020
2	Virksomhets- nivå	Virksomhetsleder, avdelingsledere, fagrådgiver, plasstillsvalgte, verneombud, HMS kontakter	HMS utvalg og medbestemmelsesmøte	- Eget foilsett som VL legger frem i de 2 møteforaene (evt.samlet for målgruppen) - Kort presentasjon av satsingen og fakta - Refleksjon gevinster ved heltid	Ca 20 min høst/vinter 2021
3	Virksomhets- nivå	Virksomhetsleder, avdelingsledere, fagrådgiver, plasstillsvalgte, verneombud, HMS kontakter	Utvidet HMS utvalg/ Medbestemmelsesmøte	- Kristina Vejlgaard+ 1 til fra heltidslaget besøker alle virksomheter - Prosessbasert med bruk av «Personas» - Refleksjon gevinster for ulike roller - Refleksjon motivasjon for ulike roller	1-1,5 time Høst/vår 2021-22
4	Avdelings- nivå	Avdelingsleder, plasstillsvalgte, verneombud/HMS kontakter og medarbeidere	Personal-/Miljømøter	- Lage eget opplegg som avdelingsleder kan bruke i egne møter - Refleksjonsspørsmål	3 x 20 min Vår/høst 2022

Fire nivåer

Figur 2.4 viser hvordan involveringsaktivitetene er tenkt på ulike nivåer i Drammen. Målgruppen for nivå 1 er ledere og sentrale tillitsvalgte og verneombud. Dette er lagt opp som fellessamlinger og ble gjennomført i 2020. Nivå to og tre er på virksomhetsnivå, og innebefatter informasjonsmøter og foredrag samt diverse refleksjonsgrupper der heltid er temaet. På nivå tre skal man benytte seg av såkalte «Personas» i diskusjoner om

⁹ Personas diskuteres mer inngående under neste avsnitt.

hvordan man skal lykkes med heltidskultur. En persona er en konstruert idealtipe av en person i virksomheten. Følgende eksempel er hentet fra en Personas-samling i Drammen kommune for ledere og tillitsvalgte:

Deltakerne deles i tre grupper og får tildelt en personal-rolle. I den første gruppen skal deltakerne tenke, snakke og skrive som tillitsvalgte og verneombud. I den andre gruppen skal deltakerne innta lederrollen, mens de i den siste gruppen skal innta medarbeiderrollen. Gruppeoppgave 1 går ut på å trekke fram hvilke gevinster de i den tildelte personasrollen ser dersom tjenestestedet har utviklet en kultur det alltid er normalen. Som det kommer fram av tabell 2.3 deler innehaverne av de tre rollene langt på vei synes på gevinster uavhengig av ståsted. Økt stabilitet, bedre fordeling av oppgaver, mer forutsigbarhet og bedre tjenestekvalitet til brukerne og bedre arbeidsmiljø går igjen. Dette er i tråd med det som er formidlet fra prosjektleder og i flere studier. Mer spennende er det hva deltakerne sier når de svarer på spørsmålet om hva de ulike rolleaktørene bør gjøre for å nå målet om heltidskultur. 10 av 14 forslag er rettet mot holdninger og handlinger som kan drive utviklingsarbeidet videre. Tettere partsamarbeid og motivasjonsinnsats trekkes særlig fram. Blant tiltak som konkret kan bidra til større stillinger nevnes helgearbeid og det som oftest kalles kombojobbing. Det vil si at ansatte jobber flere steder og med flere oppgaver.

Våre data peker på at deltakerne var fornøyde med gruppearbeidet. Det har vært nyttig å få inn i de ulike perspektivene, og de har fått hjelp til å tenke bredere og se flere muligheter. Videre synes flere det er fint å skulle se på flere ulike tiltak, ikke bare helg, og at man skulle gjøre mer enn bare å kvitte seg med stillingsdesimalene og det vi omtaler som «heling» i denne rapporten.

Oppsummert kan vi si at personas brukes i Drammen for lettere å kunne sette seg inn i og vinne innsikt i andres livssituasjon, og hva som er enkelt og mindre enkelt å endre for ulike typer av ansatte. Personas er ikke noe som er laget spesielt for dette prosjektet, men er en velkjent metode innenfor for felt som design og markedsføring. Våre intervjuer og deltakelse på samlinger viser at disse «idealtypene» ses på som nyttige i diskusjonene i Drammen.

Tabell 2.3 Personas: Oppsummering fra et gruppearbeid i mars 2022 om gevinster og tiltak for å nå dem

	Hvilke gevinster ser du (som din «personas») hvis du jobber i en kultur der alltid er normalen	Hva kan du (som din «personas») bidra med på veien mot en heltidskultur?
Tillitsvalgte/ verneombud rolle-innehavere:	Mer trivsel Bedre ansvarsfordeling Mindre uro og støy (i personalgruppa) Godt bomiljø Bedre for brukerne med færre å forholde seg til Mindre sykefravær	Tettere samarbeid med ledere Være positive / framsnakke til medlemmene Gi og ta litt Være bindeledd mellom ansatte og ledelsen Snakke med medlemmene om de kan jobbe mer helg

	Hvilke gevinster ser du (som din «personas») hvis du jobber i en kultur der heltid er normalen	Hva kan du (som din «personas») bidra med på veien mot en heltidskultur?
Leder-rolle-innehavere:	Bedre arbeidsmiljø Bedre informasjonsflyt Mer prat med ansatte Flere på kurs og opplæring Kan få flere å fordele oppgaver til Mer stabil hverdag, lettere å få tid til ledelse Lettere å samarbeide hvis vi er færre	Trekke med medarbeiderne, planlegge Se på flere arbeidstidsordninger Yte/motivere til utdanning/opplæring Jobbe flere steder, mer tilhørighet Flere oppgaver (kombo)
Medarbeider-rolle-innehaver	Bedre lønn Forutsigbar inntekt og arbeidstid/fritid Bedre kompetanse, færre ufaglærte Bedre for brukerne også med mer forutsigbarhet Lettere å få veiledning, oppfølging, kursing Økt opplevelse av mestring fordi du kjenner brukerne og oppgavene	Ønske å jobbe heltid Ta utdanning Motivere flere til å jobbe mer Si fra at vil jobbe mer

Figur 2.6 Verktøykasse for avdelingsledere i Drammen

Heltid; «Verktøykasse» for avdelingsledere (og virksomhetsledere)



- Etablere samarbeid med tillitsvalgte og vernetjenesten**
 - Helt vesentlig å snakkesammen om tema heltid
 - Ha respekt for hverandres synspunkter
 - Drøfte bruk av midlertidige stillinger og arbeidstidsstillinger
 - Gi og ta =vinn-vinn for alle
- Informasjon til medarbeidere**
 - Bruk standardoilsatt om heltid i møter
 - Vis filmen om heltid
 - Sett heltid i fokus; i planverk, fokustavler etc.
 - Del nyttig informasjon fra forbundene, KS etc.
- Involvering av medarbeidere**
 - Kanskje det viktigste tiltaket
 - Jobb med involvering før dere starter opp med tiltak
 - Hva betyr satsing på heltid føss
 - Du kjenner dine medarbeiderdhvordan gripe deen
 - Hva kan vi lære av andre
- Individuelle samtaler**
 - Hvem ønskerheltid/økt stilling
 - Hva skal til for å øke stillinger til de som har frivillig/ufrivillig deltid
 - Fast punkt på medarbeidersamtaler med alle
- Refleksjon i grupper**
 - Bruk refleksjonsspørsmål i ulike møter. 1015 min av et møte
 - Mange små økter om ulike temaer
 - Fokus på fordeler ved heltid
 - Bruke tegningen/deler av tegningen til refleksjonsspørsmål se alle 3 perspektiver
- Piloter og tiltak**
 - Hvor trenger dere å sette inn støtet?
 - Arbeidstidsordning?
 - Rekruttering/ansettelser?
 - Bruk av kompetanse/oppgaveforskyving?
 - Tiltak for å redusere innleie av vikarer?
 - Alle små og store grep bidrar til å gå ret




Figurene 2.6–2.9 er hentet fra lysarksamlingen som er tenkt brukt på tjenestenivå i Drammen kommune. På det første lysarket (figur 2.7) tas det opp spørsmål som i stor grad knyttes til den enkelte; hva er din motivasjon for å jobbe heltid, og hva vil det bety for egen lønn og pensjon, er eksempler på spørsmål som tas opp. Det er med andre ord spørsmål som angår den enkelte medarbeider. På det neste lysarket (figur 2.8) er det arbeidsplassen som står i sentrum. Det er spørsmål som dreier seg om arbeidsmiljøet og hvordan dette vil påvirkes av mer heltidsarbeid. I figur 2.9 er det tjenestekvaliteten på det enkelte tjenestested som er det sentrale. Refleksjonsspørsmålene dreier seg derfor om hvordan tjenesten som ytes brukere vil påvirkes av at flere arbeider heltid: vil det

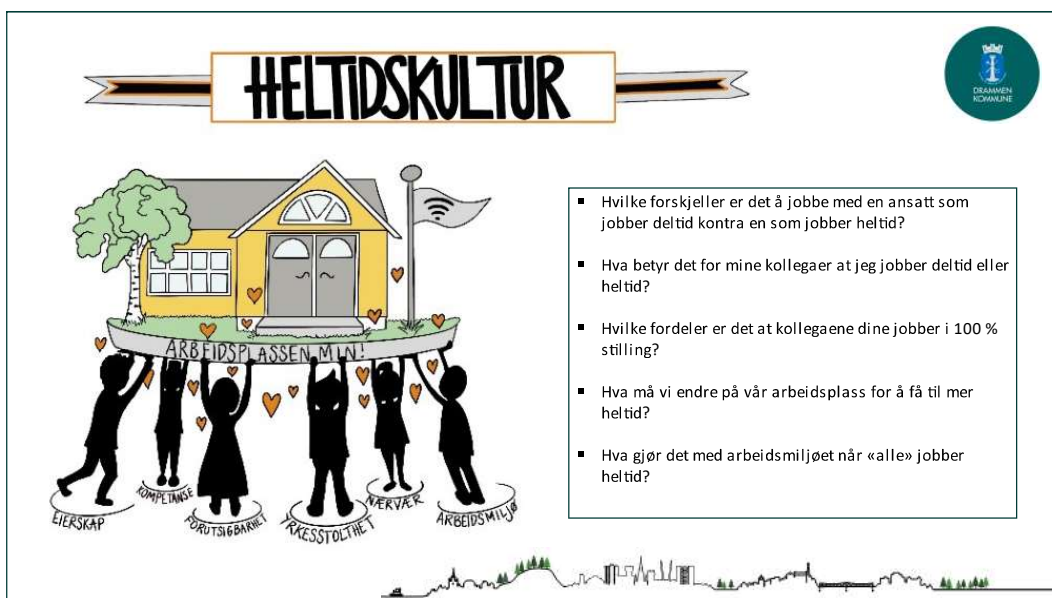
være færre fremmede innom arbeidsplassen, vil kjennskapen til brukernes behov bli bedre osv.

Til sammen er tanken at ansatte, tillitsvalgte og ledere på tjenestenivå skal diskutere en rekke spørsmål med basis i lysarkene, og at man sammen skal legge til rette for og arbeide for å fremme en heltidskultur i tjenestene.

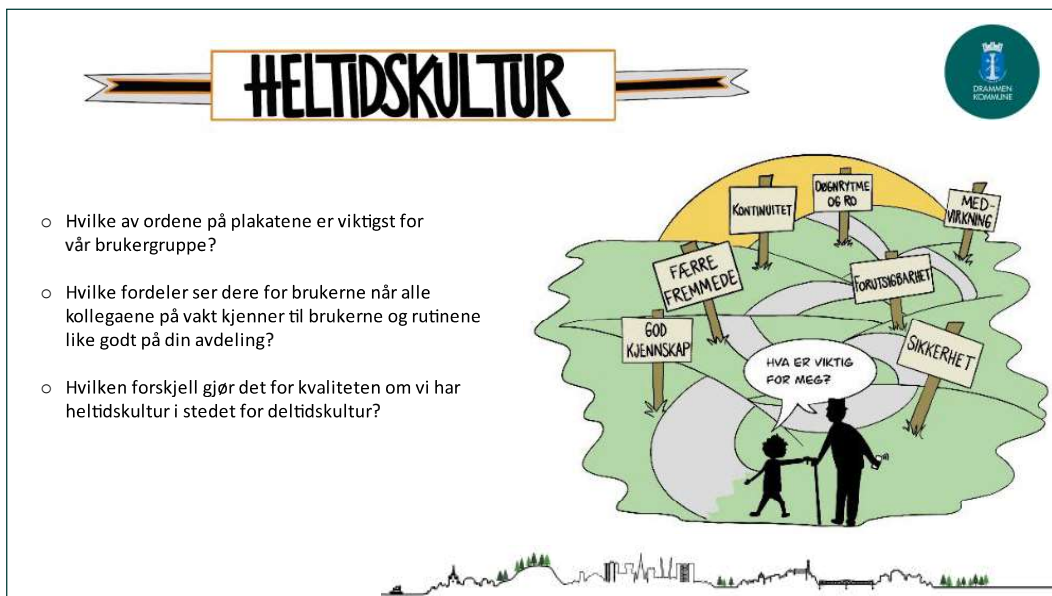
Figur 2.7 Eksempel på lysark som brukes i diskusjoner med ansatte på avdelingsnivå i Drammen



Figur 2.8 Eksempel på lysark som brukes i diskusjoner med ansatte på avdelingsnivå i Drammen



Figur 2.9 Eksempel på lysark som brukes i diskusjoner med ansatte på avdelingsnivå i Drammen.



Drammens tiltak kan i likhet med både Bydel Østensjø og Fredrikstad ses på som en involveringskjede. Det starter med bevisstgjøring og involvering på topp i organisasjonen, deretter skal aktivitetene sildre nedover i organisasjonen til man kommer til det avgjørende tjenestenivået.

Tabell 2.4 Antall møter og deltakere i Drammen.

Involveringsnivå	Antall møter	Antall deltakere
1	22	310
2	25	169
3	15	120
4	20	134

Tabell 2.4 framstiller antall møter og deltakere per involveringsnivå. Av tabellen framgår det at det har blitt avholdt en god del samlinger med kommunale toppsjef, der også ledere og tillitsvalgte på lavere nivå deltok (nivå 1). Det har også vært holdt flere møter på nivå 2 og 3.

I intervjuer med sentrale ledere og tillitsvalgte, samt ansatte og ledere på tjenestenivå, møtte vi entusiasme for arbeidet med heltid i Drammen. Drammen kommune, Nedre Eiker kommune og Svelvik kommune ble slått sammen til én kommune fra 1. januar 2020. I «gamle» Drammen kommune har det pågått arbeid med heltidkultur i regi av Helt framprosjektet over flere år, mens i de to andre kommunene var denne tematikken noe nyere. Et par av informantene uttrykte i den forbindelse undring over hvor kort man har kommet i «gamle Drammen», til tross for man har gjennomført heltidsprosjekter over mange år. Både intervjuene med strategiske aktører i kommunen og med dem på tjenestenivå avdekker at mange mener kommunens innledende møter og kickoffs har vært nyttige. Et par informanter mente at man hadde hatt god «fart» innledningsvis, men at

heltidsarbeidet hadde stoppet litt opp som følge av pandemien og lederbytter. En av de deltidsansatte vi snakket med i Drammen, sa følgende om prosjektet:

Vi ble informert om dette [Helt fram-prosjektet] på et personalmøte før sommeren 2020. Men så har vi fått nye ledere og ting har stoppet opp. Først nå i den nye rekrutteringsrunden at det er blitt fokus på dette igjen (Ansatt, intervju).

Som sitatet illustrerer, peker informanten på at diskusjoner om heltidsarbeid ikke har stått særlig høyt på dagsordenen de siste par årene. Men temaet kom opp på nytt i løpet av høsten 2021, da man skulle rekruttere nye medarbeidere, og det ble da understreket fra ledelsen at de nye kandidatene skulle jobbe heltid. Høsten 2022 ble det foretatt et bytte av prosjektleder for heltidskultur i Drammen, og ny prosjektleder ble værende ut prosjektet.

2.4 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet har vist at kommunene i Helt fram-prosjektet har ulike innretninger på involveringsarbeidet. I Fredrikstad har prekesjapper stått i sentrum for kommunens arbeid med heltidskultur i forprosjektet. I Bydel Østensjø har man brukt metoden idépropell i arbeidet med heltidskultur, mens man i Drammen har utarbeidet et eget opplegg for foredrag og refleksjonsmøter.

Utskiftninger av ledere og ansatte på flere nivåer kombinert med vanskelig forhold for utviklingsarbeid under koronapandemien har vist at involveringsarbeidet på ulike nivåer i kommuneorganisasjonen er en komplisert affære. I kommende kapitler skal vi se nærmere på hva denne involveringen har betydd for pilotene i prosjektet; har man lyktes å komme nærmere etableringen av en heltidskultur?

3 Faktiske stillingsstørrelser

De første forsøkene med alternative turnuser begynte for ca. 30 år siden. I starten var motivene å gjøre det mer attraktivt for de ansatte å jobbe i helse- og sosialsektoren. For eksempel prøvde Bydel Østensjø ut en form for ønsketurnus i 2005 som ga de ansatte mer kontroll over arbeidstid og fritid. Etter hvert som bruk av lange vakter og andre arbeidstidsordninger ble prøvd ut, fikk flere ansatte store og hele stillinger. Men det førte ikke til færre små stillinger eller redusert bruk av vikarer, fordi bemanningsplanene ikke bidro til turnuser uten vakanser og behov for ekstravakter i helgene.

Når vi skal tallfeste utviklingen i stillingsstørrelse, er det vanlig å måle andel heltidsansatte av alle ansatte og gjennomsnittlig stillingsstørrelse på et tjenestested. I rapporter fra kommuner og helseforetak er det vanlig å kun regne med faste ansatte. Det vil si at vikarer, ekstrahjelpere og såkalte nullprosentere ikke regnes inn i statistikken. Dermed blir arbeidsgivernes tall for heltidsandeler og gjennomsnittlig stillingsstørrelse lett mellom 10 og 20 prosentpoeng for høye. Av samme grunn blir de formelle tall som viser lederspennet altfor lavt.

Fra 2000 til 2015 sto deltidstallene ganske stille. Heltidsandelen lå på litt under 20 prosent, mens gjennomsnittlig stillingsstørrelse lå på rundt 65 prosent. Det vil si at nasjonale lærings- og innovasjonsprogrammer med mål om å redusere ufrivillig deltid og utvikle heltidskultur, ikke hadde målbare resultater så lenge de pågikk.¹⁰

Men etter 2015 har heltidsandelen i kommunal pleie- og omsorgssektor økt årlig med ett til to prosentpoeng. I løpet av 2023 økte heltidsandelen til 31,5 prosent. I dette tallgrunnlaget inngår ansatte som jobber i hjemmebasert omsorg, ved institusjoner som sykehjem og helsehus og i boligjenester til personer med utviklingshemming. Det er med andre ord først og fremst turnusansatte. Lederne er tatt ut. Tallene som vises i figur 3.1 er hentet fra PAI-registeret.

3.1 Utviklingen hos Bydel Østensjø, Fredrikstad og Drammen

I 2015 lå heltidsandelen hos både Bydel Østensjø og Drammen kommune på over 30 prosent. Det var betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Fredrikstad lå like under landsgjennomsnittet.

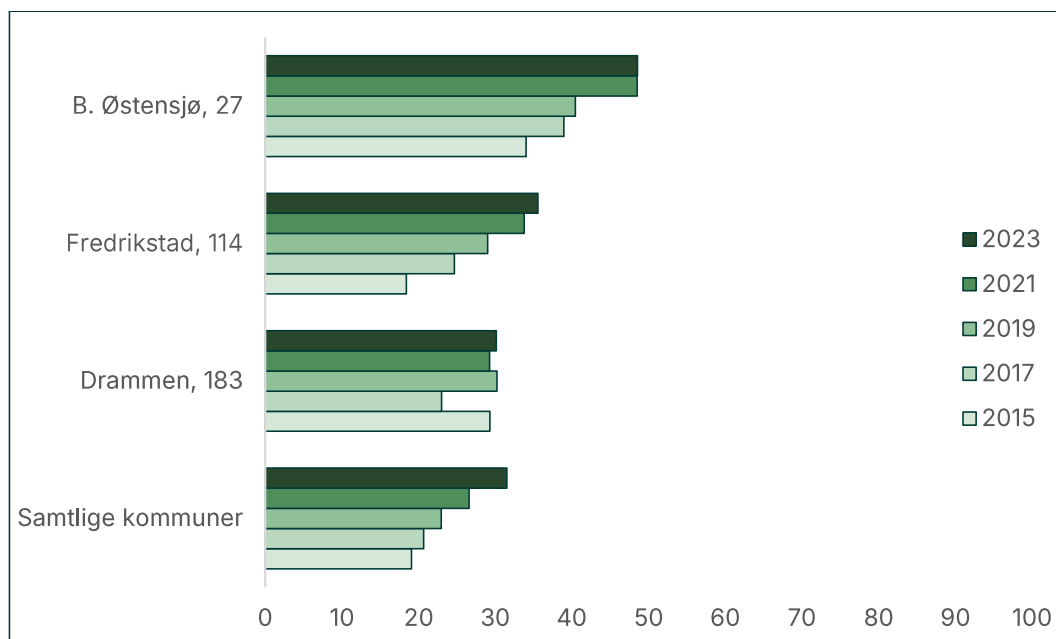
I Helt fram-perioden har Bydel Østensjø økt heltidsandelen med ca. 10 prosentpoeng. Det er nesten like mye som økningen i samtlige kommuner. Men fra et høyt utgangspunkt, bringer dette dem opp til en heltidsandel på nesten 50 prosent. I kommunal sammenheng er dette høyt. Tallet bak kommunenavnet i figur 3.1, viser til plasseringen blant alle landets kommuner når de rangeres etter hvor høy heltidsandel de har. Der ser vi at Bydel Østensjø i 2023 var nr. 27. Ut fra hvordan bydelen har jobber med grunnbemanningslæren etter 2023, forventer vi ytterligere økning i heltidsandelen i 2025.

¹⁰ Her sikter vi til Kvalitetskommuneprogrammet, Flink med folk, Ufrivillig deltid og Sammen om en bedre kommune.

Heltidsandelen i Fredrikstad kommunes pleie- og omsorgstjenester har økt på samme måte, men litt mer enn landet for øvrig. Med en heltidsandel på 36, plasserer Fredrikstad seg som nr. 114 blant alle landets kommuner.

Mens Drammen kommune tidligere var blant de kommunene med høyest heltidsandel, hadde kommunen en betydelig nedgang noen år før oppstarten av Helt fram. Fra 2019 til 2023 har heltidsandelen ligget ganske fast på ca. 30 prosent. Det er litt under landsgjennomsnittet.

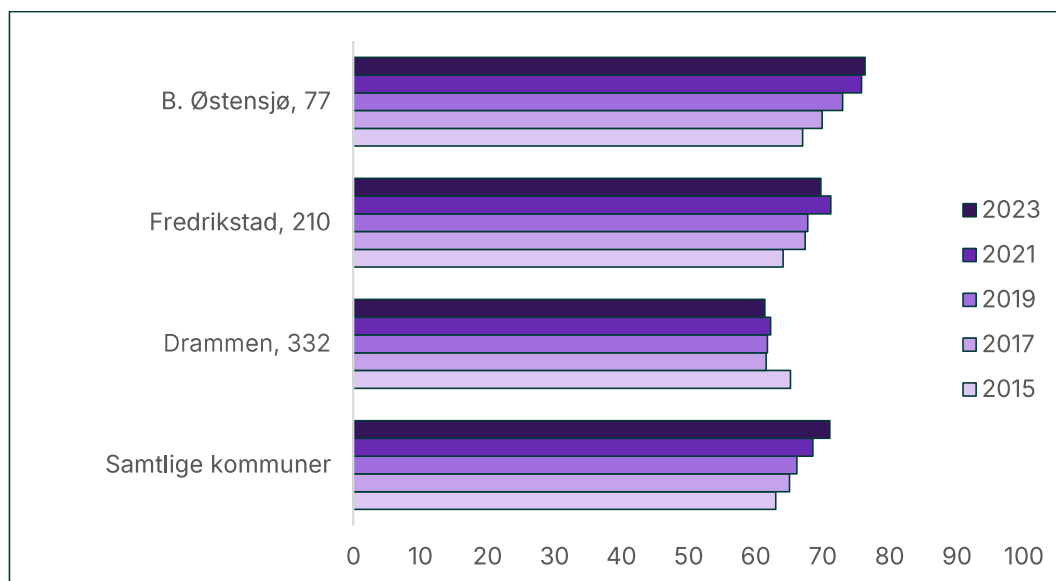
Figur 3.1 Andel heltidsansatte i pleie og omsorgstjenestene 2015–2023



Når vi ser etter indikatorer på tjenestekvalitet og driftseffektivitet, slik som personalgruppens kjennskap til arbeidsoppgaver, rutiner, kollegaer og brukere, er gjennomsnittlig stillingsstørrelse et bedre mål enn heltidsandeler. Det finnes tjenestesteder der nesten alle ansatte jobber i stillinger på mellom 80 og 95 prosent. Disse, ofte kalt kontinuitetsbærere, ivaretar behovene for tjenestekvalitet og driftseffektivitet. Dette gjelder også selv om deltidsandelen kanskje er så lav som 15 prosent.

I 2015 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse i tjenestene i både Drammen, Fredrikstad og Østensjø litt høyere enn landsgjennomsnittet som lå på ca. 63 prosent (figur 3.1). I 2023 var gjennomsnittlig stillingsstørrelse vokst til 71 prosent. Tallene for Bydel Østensjø, Fredrikstad og Drammen var på henholdsvis 76, 70 og 61. Drammen har med andre ord lavere gjennomsnittlig stillingsstørrelse enn både landsgjennomsnittet og hva kommunen hadde for åtte år siden.

Figur 3.2 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie og omsorgstjenestene 2015–2023

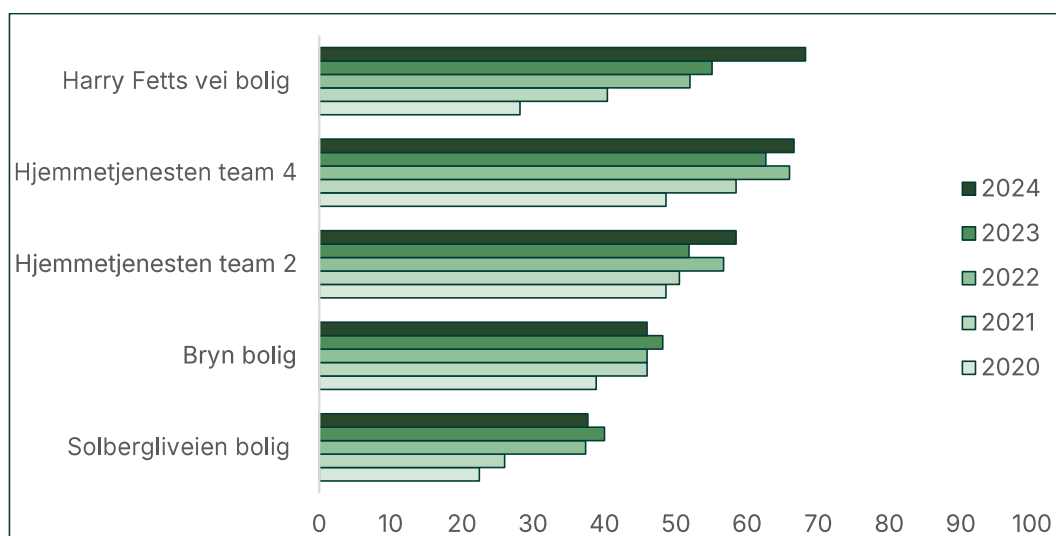


Tallene og figurene over viser til utviklingen i (nesten) hele pleie- og omsorgssektoren i de tre Helt fram-kommunene. I og med at alle har hatt som mål å skape store stillinger i hele sektoren og ikke bare ved tjenestedene som har vært Helt fram-piloter, er tallene absolutt relevante. Men for evalueringen av Helt fram-prosjektet er utviklingen ved de utvalgte tjenestestedene viktigere.

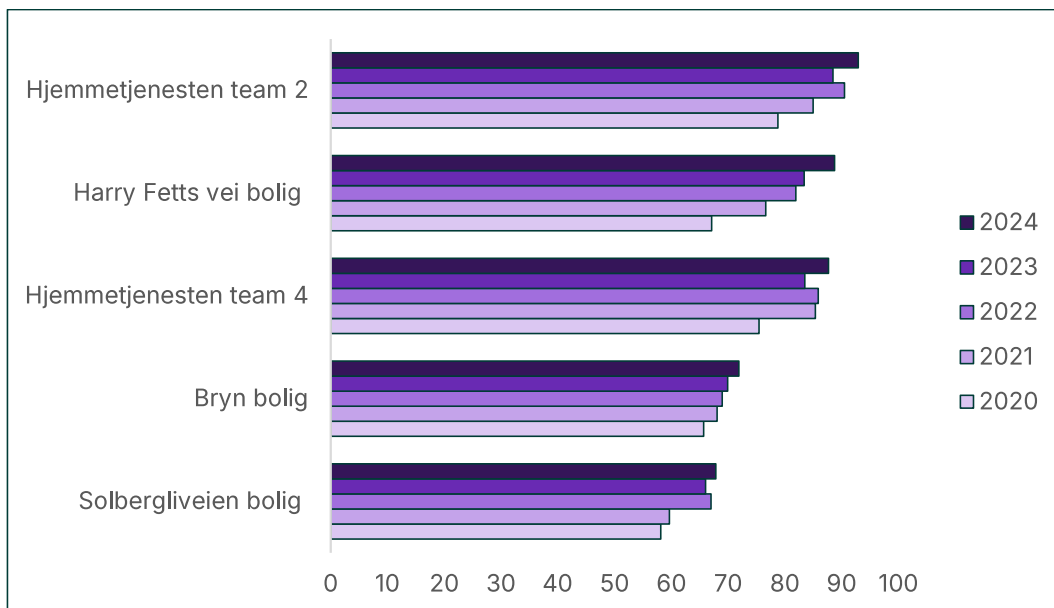
3.2 Utviklingen ved pilotjenestestedene

Vi har mottatt tall fra hver av de tre kommunene som viser heltidsandeler og gjennomsnittlig stillingsstørrelse ved de 20 tjenestestedene som har deltatt som piloter i Helt fram. Ledere, vikarer og ekstrahjelper ansatte uten avtalt stillingsprosent (de såkalte nullprosentene) er holdt utenfor. Tallene er gjengitt i seks figurer under. Vi kommenterer ikke hver enkelt figur, men oppsummerer hovedtrendene i noen punkter rett etter figurene.

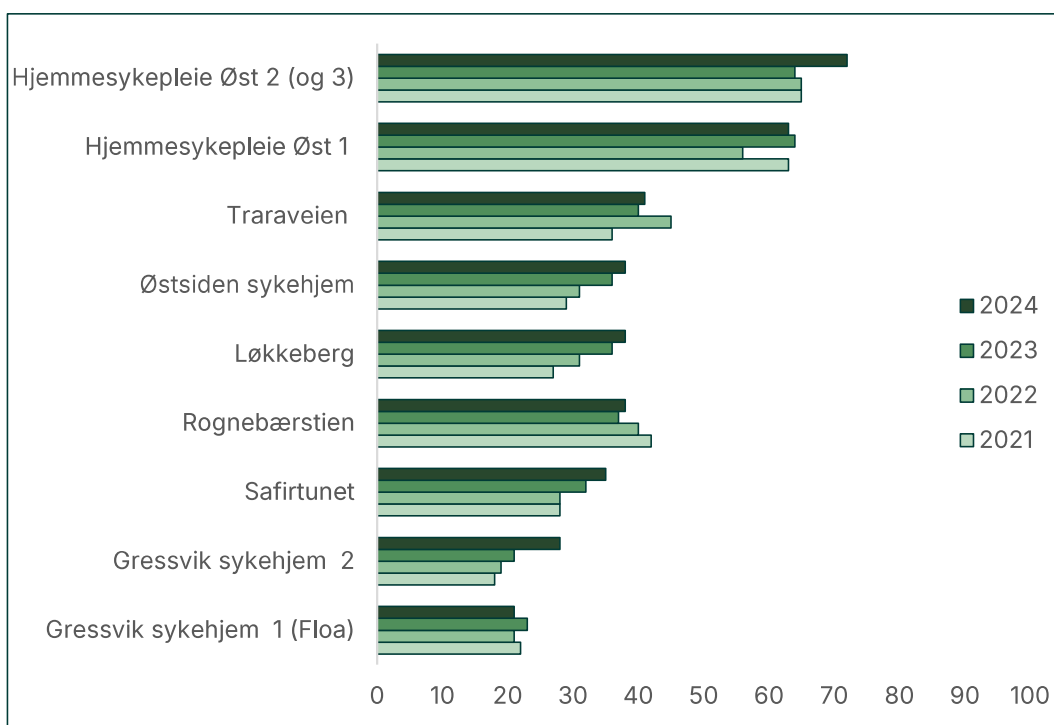
Figur 3.3 Andel heltidsansatte ved fem tjenestesteder i Bydel Østensjø 2020–2024



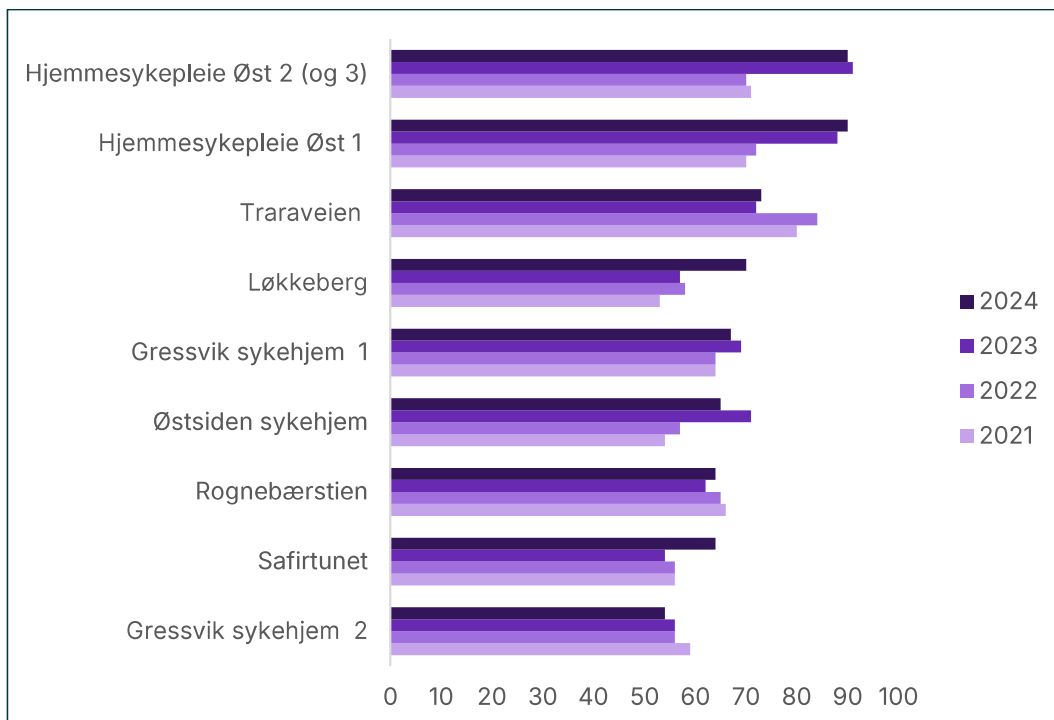
Figur 3.4 Gjennomsnittlige stillingsstørrelse ved fem tjenestesteder i Bydel Østensjø 2020–2024



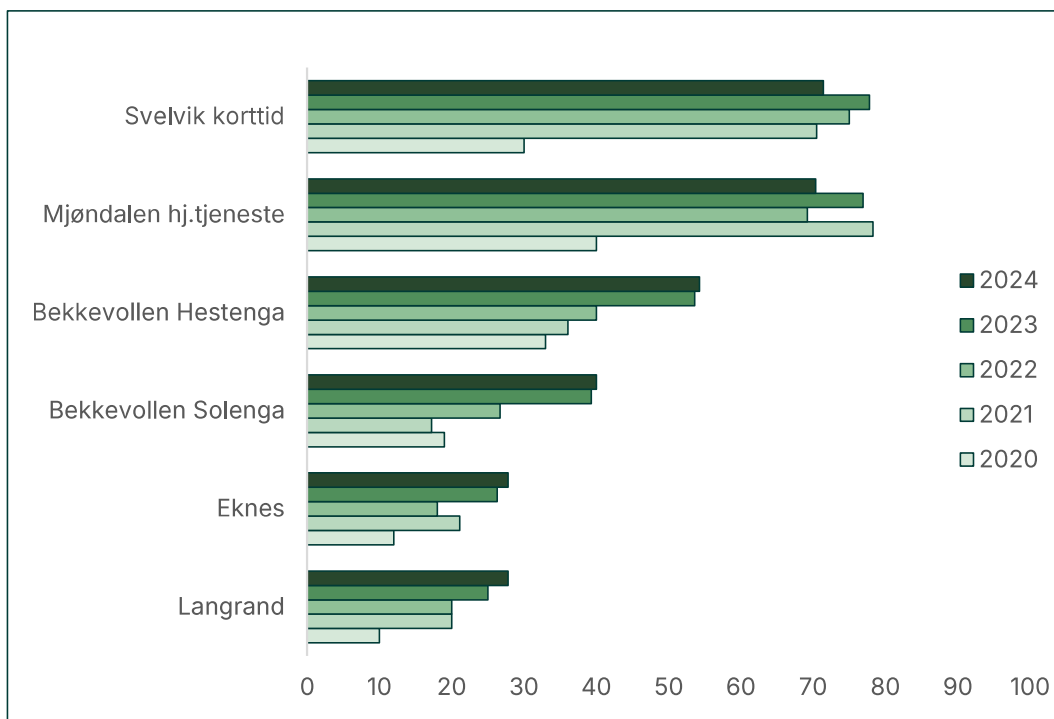
Figur 3.5 Andel heltidsansatte ved ni tjenestesteder i Fredrikstad kommune 2021–2024



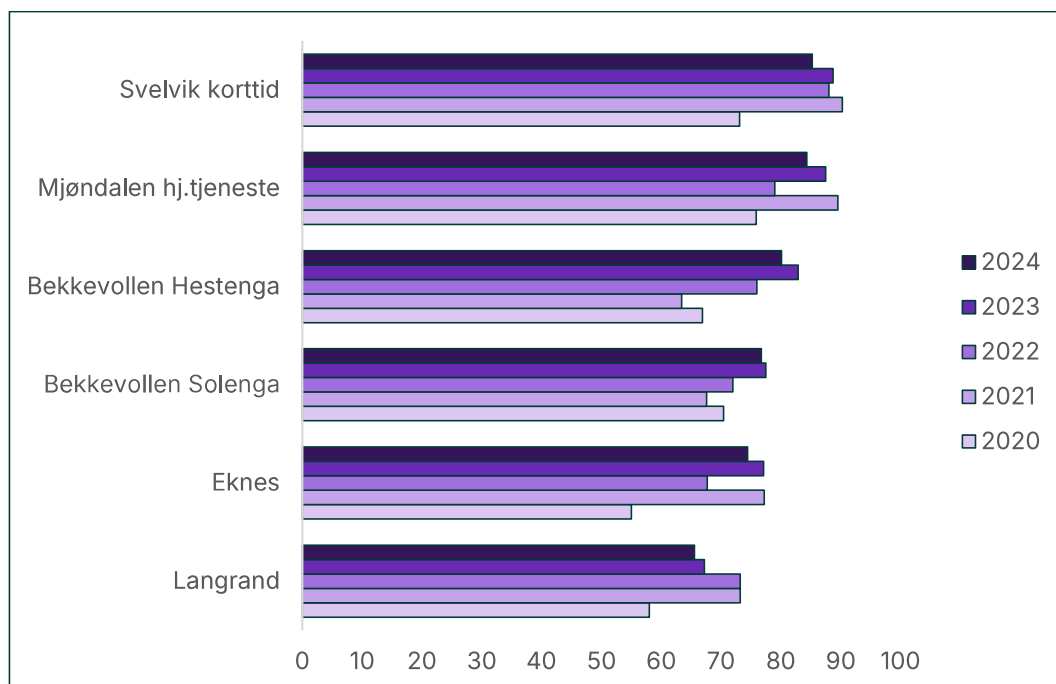
Figur 3.6 Gjennomsnittlige stillingsstørrelse ni tjenestesteder i Fredrikstad kommune 2020–2024



Figur 3.7 Andel heltidsansatte ved seks tjenestesteder i Drammen kommune 2020–2024



Figur 3.8 Gjennomsnittlige stillingsstørrelse ved seks tjenestesteder i Drammen kommune 2020–2024



Hovedtrekkene i figurene over, kan settes opp i disse punktene:

- 16 av 20 piloter har bedre heltidsandel enn landsgjennomsnittet. Sju av dem har en heltidsandel på over 55. Fire ligger under 30, mens de siste ni har en heltidsandel som ligger midt imellom.
- 12 av 20 piloter har høyere gjennomsnittlig stillingsstørrelse enn landsgjennomsnittet. Åtte av disse har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på over 80 og noen ligger nærmere 90.
- Tjenestesteder som yter hjemmesykepleie, har overveiende de største stillingene.
- Boliger til utviklingshemmede har overveiende flest små stillinger.
- Det er svært stor forskjell mellom tjenestedene innad i kommunene, både når det gjelder nivået på stillingsstørrelser og hvordan dette har endret seg. Noen tjenestesteder har tre ganger så høy heltidsandel som andre. De fleste tjenestedene har hatt en viss økning, mens andre har hatt stillstand eller tilbakegang.
- En del av tjenestestedene har hatt en større økning i heltidsandeler enn i gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

Resultatene som er oppnådd i pilotenhetene ligger langt unna målene som ble satt for dem. De ligger mer på nivå som ble satt for hele tjenesteområdet i hver av kommunene. Det vil si at mange er på god vei mot målene for 2029.¹¹

At målene ikke er nådd, er ikke så overraskende. Men resultat-ulikhetene er overraskende, og det er naturlig å spørre om hvorfor det er så store variasjoner innad i de tre kommunene, og hvorfor en del ikke har fremgang i det hele tatt. I de neste kapitlene vil vi prøve å finne svar på dette.

¹¹ I forbindelse med Helt fram-prosjektet ble det satt resultatmål for hva pilotenhetene skulle oppnå ved prosjektslutt i 2024. Samtidig ble det satt mål for hva hele kommunen skulle oppnå i 2029.

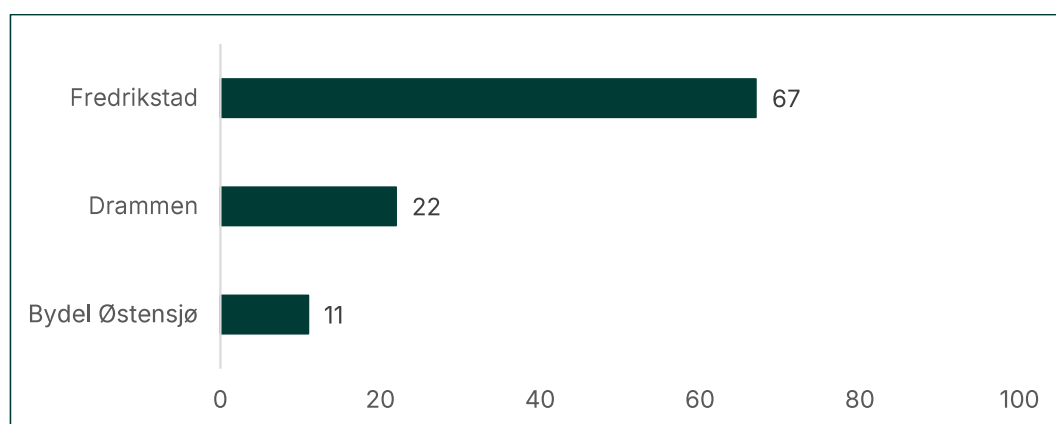
4 Arbeidstid, arbeidsmiljø og tjenestekvalitet

Dette kapitlet bygger på en spørreundersøkelse sendt til alle ansatte i helse- og omsorgssektoren i Bydel Østensjø, Drammen og Fredrikstad. Til sammen har i overkant av 2000 ansatte fra de tre kommunene svart på undersøkelsen. Hensikten med undersøkelsen var å få bred innsikt i arbeidstid, stillingsstørrelse og hvordan dette påvirker både de ansatte og tjenestekvaliteten. Vi ser nærmere på fordelingen mellom heltid og deltid, de ansattes ønsker om stillingsstørrelse, og hvordan bruk av ekstravakter påvirker arbeidshverdagen. Videre ser på hvordan fysiske og mentale belastninger knyttet til ulike arbeidstidsordninger samt hvordan trivsel og autonomi spiller en rolle i opplevelsen av arbeidsmiljøet. Til sammen gir resultatene kunnskap om hvordan arbeidstid og bemanning påvirker både de ansatte og kvaliteten på tjenestene.

4.1 Hvem er de ansatte i undersøkelsen?

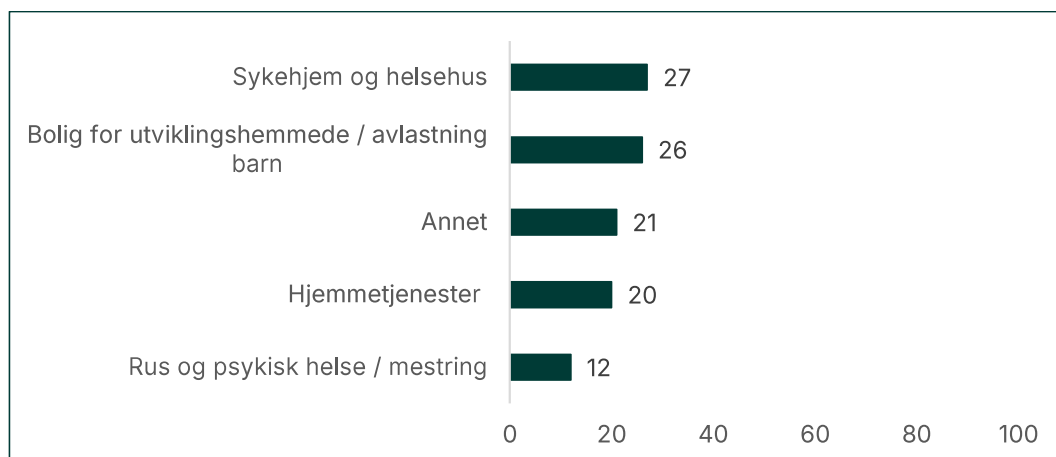
Vi vil starte gjennomgangen med å se nærmere på hvem de ansatte er – hvor de jobber, og hva slags ansettelsesforhold de har – før vi går over til å se på stillingsstørrelser mv. I spørreundersøkelsen ble ansatte bedt om å oppi i hvilken kommune de arbeider. Figur 4.1 viser fordelingen. Som påpekt i metodeavsnittet, kommer flertallet av respondentene fra Fredrikstad, som utgjør hele 67 prosent av utvalget. Drammen står for 22 prosent, mens Bydel Østensjø har den minste andelen med 11 prosent.

Figur 4.1 Informantene etter kommune. N = 2027. Prosent



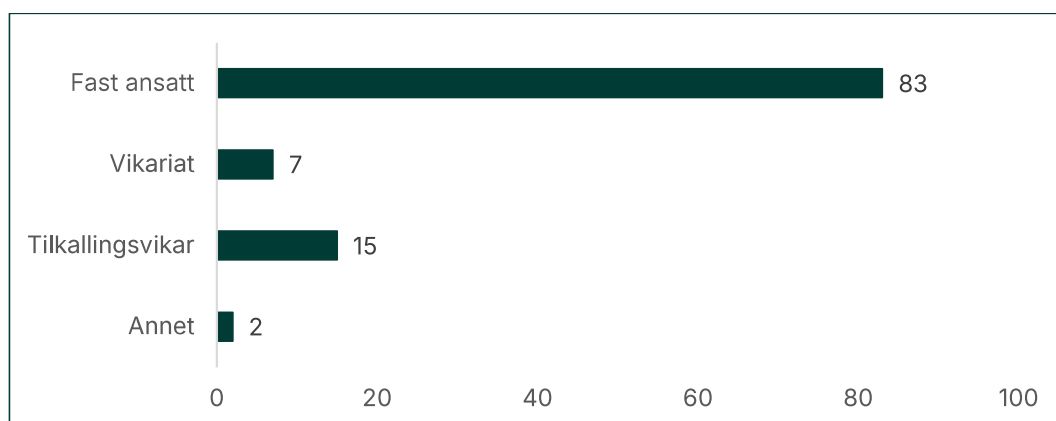
Videre fikk de ansatte spørsmål om ved hvilke typer av tjenester de jobbet i. Av figur 4.2 ser vi at det er en del spredning på flere av de alternativene: om lag én av fire jobber i henholdsvis bolig for utviklingshemmende eller avlastning for barn samt sykehjem og helsehus, én av fem jobber i hjemmetjeneste, men litt over ti prosent oppgir å jobbe innen rus og psykisk helse. 21 prosent har svart annet.

Figur 4.2 Informanter etter type arbeidssted. Flere svar er mulig. N = 2024. Prosent



Ansatte fikk også spørsmål om hva slags ansettelsesforhold de har i kommunen. Figur 4.3 viser fordelingen av ansettelsesforhold blant kommunens ansatte. Fast ansatte dominerer: Hele 83 prosent av de ansatte har fast ansettelse. Det er dessuten en del tilkallingsvikarer; 15 prosent oppgir å ha en slik stilling. 7 prosent oppgir å ha et vikariat, mens 2 prosent har oppgitt å ha andre typer ansettelsesforhold.

Figur 4.3 Informanter etter type ansettelsesforhold. Flere svar er mulig. N = 2027. Prosent



4.2 Stillingsstørrelse og ønske

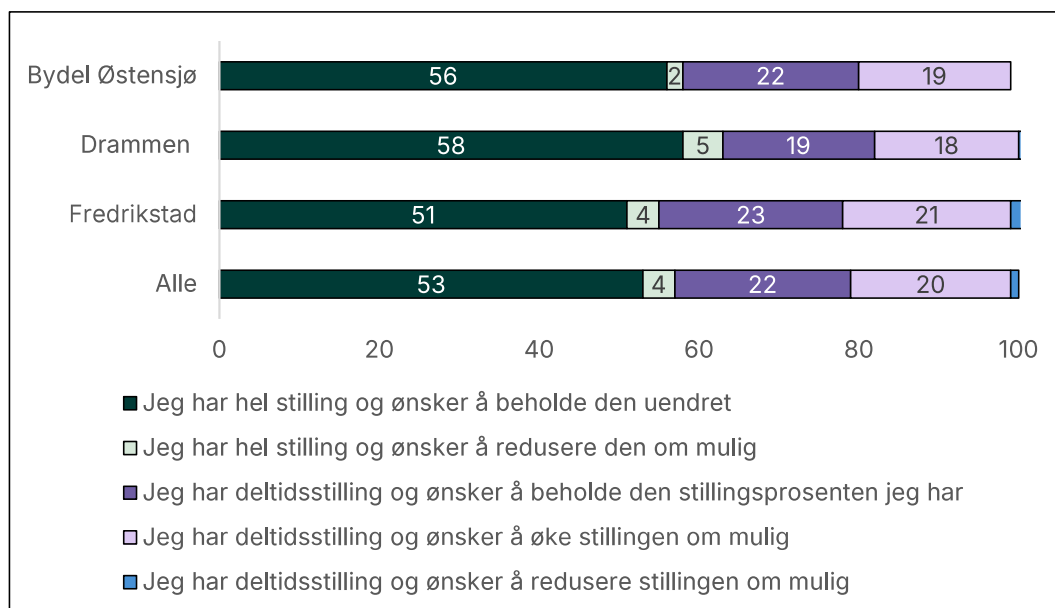
I flere forskningsprosjekter over flere år har vi på Fafo gjort undersøkelser der ansatte har blitt bedt om å ta stilling til følgende påstander under (se f.eks. rapporten fra forprosjektet Moland & Bråthen, 2019).

Kryss av på det utsagnet som passer best til din arbeidssituasjon:

- 1 Jeg har hel stilling og ønsker å beholde den uendret.
- 2 Jeg har hel stilling og ønsker å redusere den om mulig.
- 3 Jeg har deltidsstilling og ønsker å beholde den stillingsprosenten jeg har.
- 4 Jeg har deltidsstilling og ønsker å øke stillingen om mulig.
- 5 Jeg har deltidsstilling og ønsker å redusere stillingen om mulig.

Ansatte i Bydel Østensjø, Drammen og Fredrikstad ble i spørreundersøkelsen også bedt om å ta stilling til disse påstandene. Resultatet ser vi av figur 4.4 under.

Figur 4.4 Informantens arbeidssituasjon. N = 2027. Prosent



De fleste er fornøyde med den stillingsstørrelsen de har

Flertallet av de ansatte som har hel stilling ønsker å beholde denne uendret. Det er enkelte forskjeller mellom kommunene. Den høyeste andelen av denne gruppen heltidsansatte i undersøkelsen finner vi i Drammen med 58 prosent, etterfulgt av Drammen og Fredrikstad med henholdsvis 56 og 51 prosent. Tallene viser at over halvparten av de spurte er fornøyde med sin nåværende arbeidssituasjon og opplever at en hel stilling passer godt med deres behov. En liten andel av de ansatte med hel stilling ønsker å redusere stillingsprosenten. Denne andelen ligger på 5 prosent eller lavere i de tre kommunene. En andel på rundt 20 prosent av de ansatte med deltidsstilling ønsker å beholde sin nåværende stillingsprosent.

Ufrivillig deltid

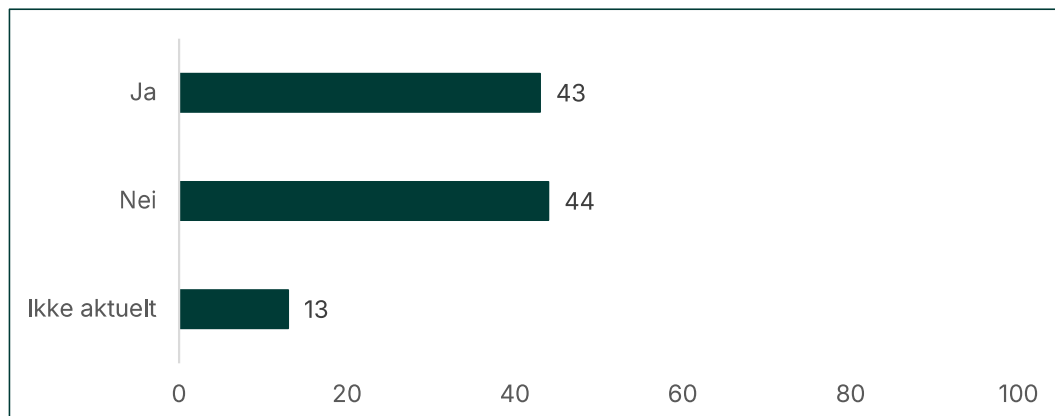
I samtlige kommuner ligger andelen ansatte som opplever «ufrivillig deltid» på rundt en femtedel av svarene. Selv om denne andelen var noe høyere i de samme kommunene i undersøkelsen fra 2019, kan vi ikke med sikkerhet konkludere med at andelen ufrivillig deltid har gått ned. Dette skyldes forskjeller i utvalgene mellom de to undersøkelsene, som gjør dem ikke direkte sammenlignbare.

Over så vi at om lag halvparten av de ansatte i undersøkelsen arbeider heltid og ønsker å fortsette slik, mens om lag 20 prosent arbeider henholdsvis deltid og ønsker større stilling og arbeider deltid og vil holde stillingen slik. Vi vet likevel at mange ansatte i sektoren jobber en del ekstra. Tidligere undersøker har vist at bruken av ekstravakter er utbredt i sektoren (Moland, Tofteng og Nesland, 2023). I spørreundersøkelsen var vi derfor interessert å finne ut mer av rundt dette. Dette vil diskuteres i neste avsnitt.

Mange arbeider ekstra

Alle ansatte fikk spørsmål om det hender at de jobber ekstravakter eller mer enn de timene de har i den avtalte stillingen. 43 prosent av de ansatte svarte ja på dette spørsmålet, mens 44 svarte nei. Litt over 10 prosent har oppgitt at dette ikke er aktuelt.

Figur 4.5 Jobber informantene ekstravakter. N = 2027. Prosent



Ansatte som bekreftet at det hender de arbeider ekstravakter fikk et oppfølgingsspørsmål om hva som er hovedårsaken til at de gjør det. Figuren avdekker at den klart største andelen, nesten 80 prosent, oppgir at de jobber mer eller tar ekstravakter fordi de selv ønsker det. Dette kan indikere at mange ansatte er motiverte for å jobbe mer. Kun 4 prosent oppgir at mesteparten av merarbeidet eller ekstravaktene er pålagt eller beordret. 7 prosent oppgir at det er en omtrent lik fordeling mellom pålagt og frivillig merarbeid. 10 prosent er ikke sikre på hva som er hovedårsaken til at de jobber mer eller tar ekstravakter. Dette lave tallet for pålagte eller beordrede vakter er ikke særlig overraskende. Ofte er det slik at når en vakt står ledig, vil dette være kjent enten ved at de ansatte ser hullene i turnusen, eller at ledige vakter er bekjentgjort elektronisk, på papir eller muntlig. Ansatte som ønsker å jobbe mer arbeid vil derfor på eget initiativ undersøke om det er ledige vakter. Ansatte kan selvsagt også bli forespurt, men det er frivillig om man svarer ja eller nei. Ledere vil typisk søke å unngå beordring, både av hensyn til arbeidsmiljøet og til kostnadene knyttet til overtidstillegg.

Sett under ett ser vi derfor at de fleste ansatte tar ekstravakter eller jobber mer fordi de selv ønsker det. Det at over 40 prosent oppgir at det hender de jobber ekstra, kan ha flere forklaringer. Motivasjonen kan være drevet av økonomi, behov eller ønske om fleksibilitet, eller et ønske om å støtte kolleger og bidra til å hjelpe arbeidsplassen ved en knipe.

Figur 4.6 Hovedårsaken til ekstraarbeid. N = 867. Prosent



Svakheter i bemanningsplanene

Tallene knyttet til ekstravakter avdekker en underliggende utfordring i bemanningsplanleggingen i de tre kommunene. Det faktum at det er et betydelig behov for ekstravakter, enten som følge av at stillinger står ubesatt (vakanser) eller for å dekke opp vakter ved fravær –sykdom, ferie eller andre årsaker – viser at bemanningsplanene ikke er tilpasset driftsbehovene. En godt fungerende bemanningsplan bør være tilstrekkelig robust til å håndtere både planlagt og uforutsett fravær uten å være avhengig av at ansatte kontinuerlig må ta ekstravakter.

Tidligere studier har vist at manglende samsvar mellom planlagt og faktisk bemanning er et stort og økende problem fordi det skaper situasjoner som er ikke er tilstrekkelig til å møte tjenestebehovet (Gautun, 2020 og 2012; Bratt & Gautun, 2016). Utilstrekkelig bemanning innebærer at man enten har for få ansatte eller for få ansatte med nødvendig kompetanse på jobb. Et tjenestested som ofte står i situasjoner med utilstrekkelig bemanning har med stor sannsynlighet en bemanningsplan og turnus som er sårbar for fravær. (Yssen et al., 2023; Moland, Tofteng & Bråthen, 2023).

Tallene viser at helse- og omsorgstjenestene er avhengig av tilkallingsvikarer og deltidsansatte som jobber ekstra, noe som igjen viser noen av utfordringene med deltidskulturen; de ansatte «redder» tjenestene ved å jobbe ekstra, og samtidig er de med på å opprettholde deltidskulturen med sine mindre gode bemanningsplaner og mange turnushull. Som vi skal se senere i dette kapitlet, er det en del deltidsansatte som tar ekstravakter for å oppnå en større grad av fleksibilitet enn hva de opplever at en fast heltidsstilling gir.

4.3 De heltidsansatte

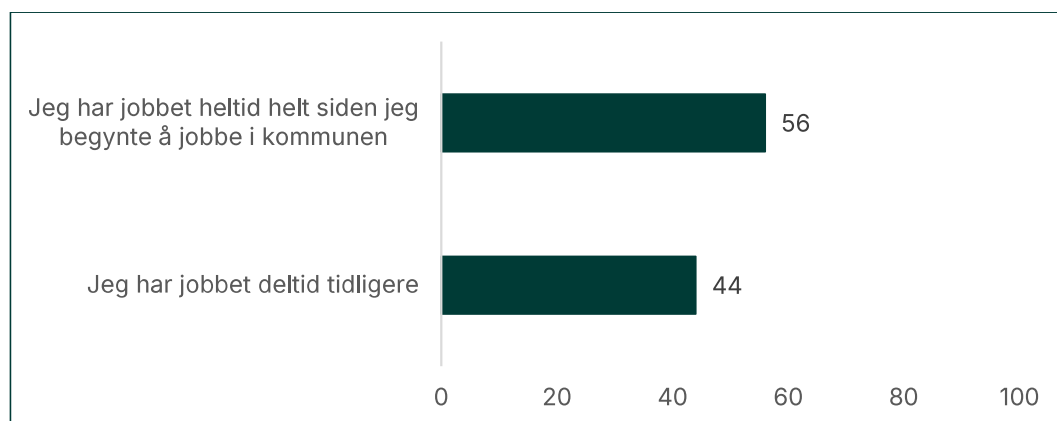
Om lag 55 prosent av de ansatte i undersøkelsen jobber heltid (figur 4.4). Dette er omtrent dobbelt så mange som forventet, dersom en ser på andelen heltidsansatte i registerdataene fra kommunene og tar med at undersøkelsen har med tilkallingsvikarer og andre som ikke inngår i kommunenes oversikter.

De heltidsansatte ble spurt om de alltid hadde jobbet heltid eller om de hadde arbeidet deltid tidligere. Svarene viser at litt over halvparten av de ansatte (56 prosent) har

jobbet heltid siden de begynte i kommunen. 44 prosent av de nåværende heltidsansatte oppgir å ha jobbet deltid tidligere. At nesten halvparten av nåværende heltidsansatte tidligere har jobbet deltid, viser at en betydelig andel av arbeidsstokken har beveget seg fra deltid til heltid i løpet av den tiden de har vært yrkesaktive. Dette kan tyde på at deltidsarbeid fungerer som en inngangsport til heltidsstillinger. Det kan også reflektere at arbeids- eller livssituasjonen endrer seg over tid, slik at ansatte som tidligere valgte deltid, nå heller ønsker heltid. Imidlertid kan denne overgangen også fortelle noe om de strukturelle utfordringene i sektoren. At så mange har startet i deltidsstillinger, kan indikere at deltidsarbeid ofte er utgangspunktet for nyansatte, selv for dem som i utgangspunktet ønsker heltid. Dette kan være et symptom på en deltidskultur, hvor det er en forventning eller praksis om at ansatte må «jobbe seg opp» til heltid. Dette kan gjøre det vanskelig for nyansatte å få heltid fra starten av, selv om det er ønsket, og slik sett bidra til at sektoren opprettholder deltidsarbeid som en vanlig praksis.

Nicolaisen og Bråthen (2012) diskuterer dette fenomenet og viser hvordan deltidsarbeid kan bli en vane i bransjer med utbredt deltidsorganisering. Når ansatte starter i små stillinger, opprettholder dette en deltidskultur der det å jobbe redusert oppfattes som det vanlige. Denne vanen forsterkes av flere faktorer. Fleksibiliteten med ekstravakter gir deltidsansatte mulighet til å jobbe mer ved behov, noe som gjør det lettere å velge deltid. Samtidig kan ansatte over tid venne seg til den ekstra fritiden deltidsarbeid gir, og dermed se mindre behov for å øke stillingsprosenten. Nicolaisen og Bråthen (2012, s. 7) peker på at siden deltidsarbeid er så utbredt og anses som normalt i mange virksomheter i sektoren, vil dette medføre at en del ansatte fortsetter i deltid, selv når den opprinnelige grunnen til deltidsvalget – for eksempel små barn eller økonomiske hensyn – ikke lenger er til stede. For noen blir dermed deltid et mønster som videreføres gjennom arbeidsmiljøet og kollegiale normer.

Figur 4.7 Andel ansatte som oppgir å ha jobbet heltid siden de startet i kommunen. N = 1079. Prosent

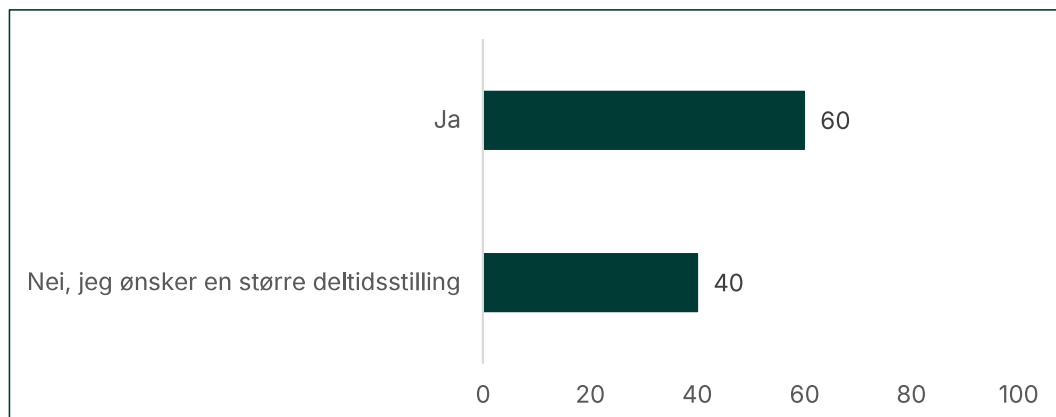


De undersysselsatte

I forrige avsnitt så vi at en stor gruppe deltidsansatte ønsker å øke stillingen sin. Deltidsansatte som oppga ønske om å øke stillingen om mulig ble spurt om de ønsket en heltidsstilling eller en større deltidsstilling enn de har i dag. Av figuren under ser vi at 60 prosent av de spurte ønsker en heltidsstilling, mens 40 prosent ønsker en større deltidsstilling. De som svarte at de ønsket en større deltidsstilling, ble deretter bedt om å

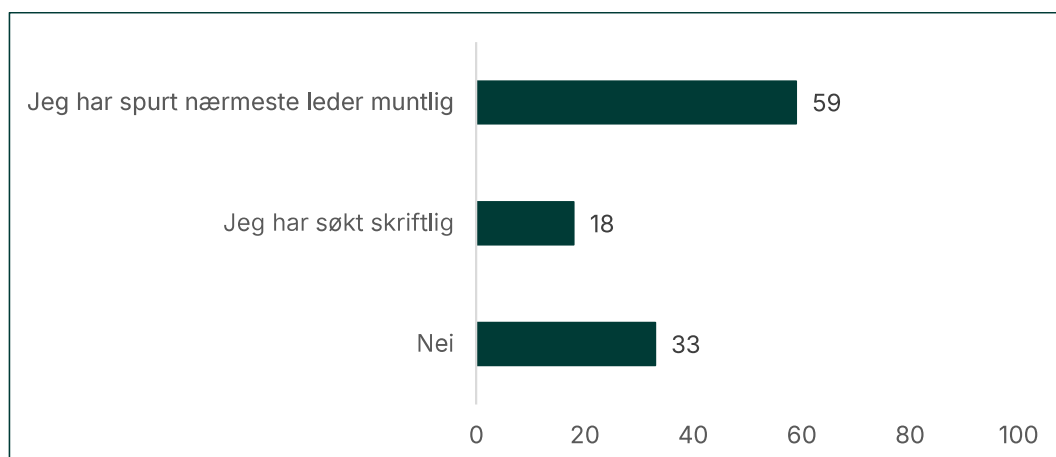
spesifisere hvor stor deltiddstilling de ønsket seg. En gjennomgang av de 159 svarene viser at ønsket stillingsstørrelse for denne gruppen av deltidsansatte er 63 prosent.

Figur 4.8 Ønsker du deg en heltidsstilling? N = 401. Prosent



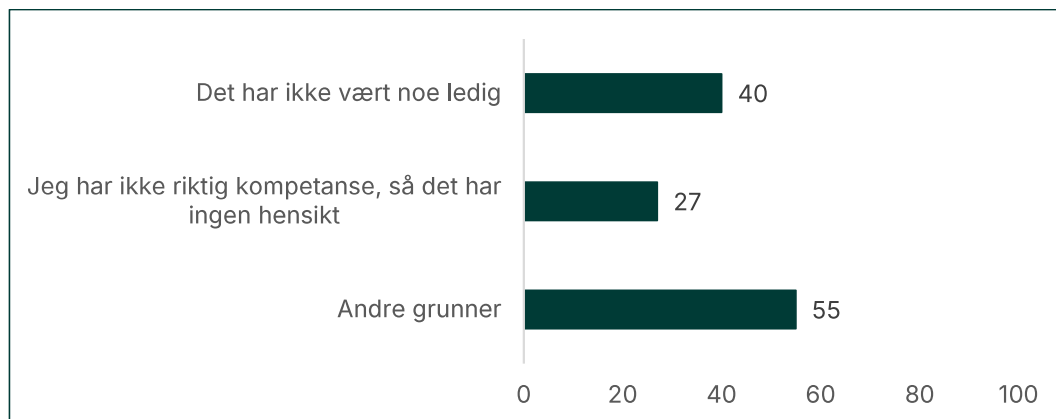
Den samme gruppen fikk også spørsmål om de har fått tilbud om større stilling som de har sagt nei til. Kun 5 prosent av de 401 spurte svarte ja på dette spørsmålet. De samme ansatte ble også spurt om de selv har forsøkt å få større stilling. En tredjedel av de spurte svarte nei på dette spørsmålet. Blant de to tredjedelene som har forsøkt, hadde om lag 60 prosent av de ansatte spurt nærmeste leder muntlig om større stilling, men litt under 20 prosent har søkt skriftlig.

Figur 4.9 Deltidsansatte som ønsker større stilling, etter forsøk om å få større stilling. N = 401. Prosent



De som oppga at de ikke hadde forsøkt å få større stilling fikk spørsmål om hvorfor de ikke har søkt. 40 prosent viser til at det ikke har vært noe ledig, mens 27 mener de ikke har riktig kompetanse. Litt over av de 130 svarte, og halvparten viser også til andre grunner for at de ikke har søkt.

Figur 4.10 Hvorfor har du ikke søkt? Flere svar er mulig. N = 130. Prosent



Hvorfor ønsket deltid?

Den største utfordringen kommuner som ønsker å utvikle en heltidskultur står overfor, er ledere og ansatte som ønsker å bevare deltidskulturen. Uten å arbeide med denne gruppen, blir det også vanskelig å lykkes med tiltak for å redusere omfanget av ufrivillig deltid. I dette ligger det også at retten til deltid kommer i konflikt med målet om heltidskultur. Her ligger kjernen i Helt fram-prosjektet. Under har vi listet opp ulike begrunnelser deltidsansatte oppgir for at de har den stillingsstørrelsen de har. Figuren under viser ulike påstander om deltidsarbeid som ansatte har blitt bedt om å ta stilling til, og graden av enighet i svarene der svaralternativene helt og ganske enig er slått sammen.

Figur 4.11 Forklaringer på deltidsarbeid. N = 633. Prosent



Blant forklaringene til at ansatte jobber deltid, er det ønsket om å ha en fast deltidsstilling kombinert med muligheten til å ta ekstravakter når det passer, som er den klart mest fremtredende forklaringen. Hele 70 prosent har krysset av for dette alternativet. Tett etter kommer ønsket om en balanse mellom jobb og fritid, hvor 66 prosent uttrykker at deltidsarbeid gir dem friheten til å ha mer fritid enn en hel stilling ville tillatt. Den tredje mest oppgitte årsaken er at man arbeider deltid fordi det oppleves som mindre slitsomt enn en full stilling. Videre fremhever litt over 40 prosent at deltidsstilling gir en god mulighet til å kombinere arbeid med annet arbeid. En del færre, 30 prosent, oppgir også at de jobber deltid fordi det er vanlig på tjenestestedet. Med andre ord vises det til deltidskulturen som en viktig grunn for eget valg. Omtrent like mange peker på at god økonomi gjør det unødvendig for dem å jobbe full stilling. Om lag 25 prosent viser til

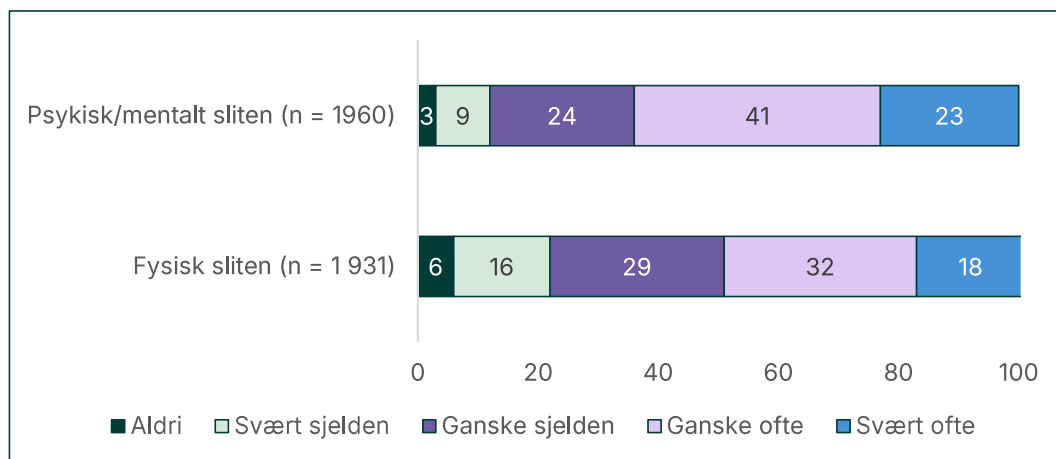
grunner som at arbeidsgiver ikke har tilbudt større stilling, dårlig helse eller redusert arbeidsevne samt at de er under utdanning. De resterende årsakene er valgt av om lag 15 prosent eller færre av de med frivillig deltidsarbeid. Samlet viser disse dataene at deltidsarbeid ofte er et bevisst valg basert på fleksibilitet og balanse, men at strukturelle begrensninger og individuelle helseutfordringer også spiller en rolle.

4.4 Fysiske og mentale belastninger

Spørsmålet om arbeidstid og fysiske belastninger henger nært sammen både i lov- og avtaleverket og i forskningen. Vi vet fra tidligere forskning at noen ansatte er mer slitne etter endt arbeidsøkt enn andre (Ingstad, 2011; Abrahamsen et al., 2012; Næss & Wærness, 1994). Forklaringene på slike variasjoner er mange. I dette kapitlet trekker vi først fram betydningen av arbeidstid, arbeidstidsordninger og tjenestetype. I spørreundersøkelsen fikk derfor ansatte spørsmål om det er slik at de kjenner seg fysisk og mentalt slitne etter arbeidsdagen.

Figur 4.12 viser arbeidstakernes opplevelse av fysisk og psykisk/mental utmattelse i arbeidshverdagen, fordelt på de fem kategoriene «Aldri», «Svært sjelden», «Ganske sjelden», «Ganske ofte» og «Svært ofte». Opplevelsen av psykisk/mental slitenhet er utbredt. Hele 41 prosent rapporterer «Ganske ofte» og 23 prosent «Svært ofte». 3 prosent oppgir at de aldri føler seg psykisk slitne, og 9 prosent svært sjelden. Halvparten oppgir at de ofte opplever fysisk slitenhet, med 32 prosent oppgir «Ganske ofte» og 18 prosent «Svært ofte». Om lag 5 prosent oppgir at de aldri føler seg fysisk slitne, og ytterligere 16 prosent at de sjelden føler det.

4.12 Ansattes psykiske og fysiske slitenhet. N = 1960/1931. Prosent



I vedleggstabell 3-6 ser vi hvordan denne mentale og fysiske belastningen varierer med hva slags arbeidsordning den ansatte har, nåværende og ønsket stillingsstørrelse samt i hvilken del av tjenestene man jobber i og i hvilken kommune. Svarene avdekker at generelt sett ser tradisjonell todelt turnus ut til å ha høyere andel slitne (både fysisk og psykisk) enn flere andre ordninger. Langvakter, spesielt kun i helger, ser ut til å være noe mindre belastende på fysisk slitenhet. Videre er det slik at ansatte som ønsker å redusere stillingsstørrelsen, enten de jobber heltid eller deltid, rapporterer den høyeste graden av både fysisk og mental slitenhet. Deltidsansatte som ønsker å øke stillingsprosenten opplever generelt mindre slitenhet sammenlignet med andre grupper.

Heltidsansatte som ønsker å beholde stillingen ser ut til å ha en mer balansert opplevelse av slitenhet, men denne gruppen opplever likevel hyppig både fysisk og mental slitenhet. Det er også forskjeller å spore mellom type arbeidssted. Ansatte ved sykehjem og helsehus skiller seg ut som de mest slitne, både fysisk og psykisk. Rus og psykisk helse/mestring skiller seg også ut med høy psykisk slitenhet. Fysisk slitenhet er imidlertid lavere i denne gruppen. Hjemmetjenestene ligger mellom disse, med en mer moderat andel ansatte som rapporterer både fysisk og psykisk slitenhet. Bolig for utviklingshemmede og kategorien «annet» skiller seg ut med lavere nivåer av slitenhet. Det må understrekes at man må tolke disse dataene med forsiktighet på grunn av små utvalgsstørrelser for enkelte undergrupper.

Dersom vi ser på de tre kommunene hver for seg og samtidig slår sammen andelen for «svært ofte» og «ganske ofte» for fysisk og psykisk slitenhet, ser vi noen forskjeller mellom kommunene. For fysisk slitenhet rapporterer 52 prosent i Fredrikstad og 49 prosent i Drammen å være slitne ofte, mens andelen er lavere i Bydel Østensjø, med 38 prosent. Når det gjelder psykisk/mentalt slitenhet, rapporterer 65 prosent i både Fredrikstad og Drammen at de ofte føler seg slitne, mens denne andelen er noe lavere i Bydel Østensjø, med 55 prosent. Samlet sett viser dataene at ansatte i Bydel Østensjø opplever mindre slitenhet, både fysisk og psykisk enn de to andre kommunene. Disse tallene er for øvrig på samme nivå – enkelte steder også noe lavere enn hva vi fant i forbindelse med forprosjektet i 2019. Utvalget er riktignok noe annerledes enn det var den gang, så man bør derfor være forsiktig med å gjøre sammenligner. Tallene som presenteres her gir med andre ord grunnlag for å si at den mentale og fysiske belastningen er høyere nå enn hva som kom frem i forprosjektet for fem år siden (Moland & Bråthen, 2019).

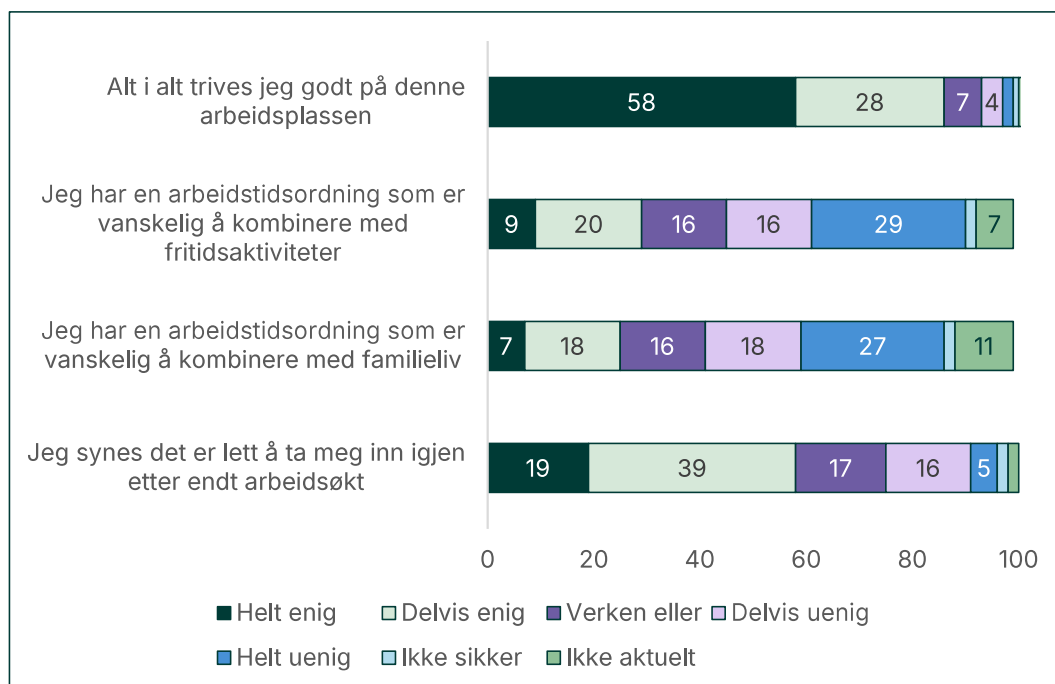
4.5 Trivsel og fritid

I spørreundersøkelsen ble ansatte stilt spørsmål knyttet til trivsel og om hvordan arbeidstiden påvirker privatlivet. Figur 4.13 viser at trivselen på arbeidsplassen er høy, ca. 85 prosent sier seg enten helt eller delvis enige i at de trives godt på arbeidsplassen. Ca. 5 prosent uttrykker misnøye, mens om lag den samme andelen oppgir å være nøytrale. Svarene på denne påstanden tyder på en gjennomgående god opplevelse av arbeidsplassen og arbeidsmiljøet, men som vi skal se, finnes det også enkelte sider ved arbeidet der svarene er noe mer delt. Arbeidstidsordningen oppleves som utfordrende for fritidsaktiviteter for nesten 30 prosent av de ansatte, mens 45 prosent oppgir at egen arbeidstidsordning ikke er vanskelig å kombinere med fritidsaktiviteter. Når det gjelder arbeidstidsordningen og dens innvirkning på familieliv, viser undersøkelsen at 25 prosent synes det er vanskelig å kombinere arbeidstidsordningen med familieliv. 45 prosent opplever at arbeidstiden er forenlig med familielivet. 16 prosent har svart verken eller, mens 13 prosent enten er usikre eller opplever at påstanden ikke er relevant for dem. I likhet med 2019-undersøkelsen er det ansatte som går ulike former turnuser som synes arbeidstidsordningen er mest vanskelig å kombinere med henholdsvis fritidsaktiviteter og familieliv (jf. Moland & Bråthen, 2019).

Videre ser vi at flertallet av de ansatte opplever at de har god evne til å hente seg inn igjen etter endt arbeidsøkt. Totalt oppgir nesten 60 prosent at de er enten helt eller

delvis enige i denne påstanden. I underkant av 20 prosent er verken enige eller uenige i denne påstanden.

Figur 4.13 Er du enig eller uenig i disse påstandene? N = 1974. Prosent



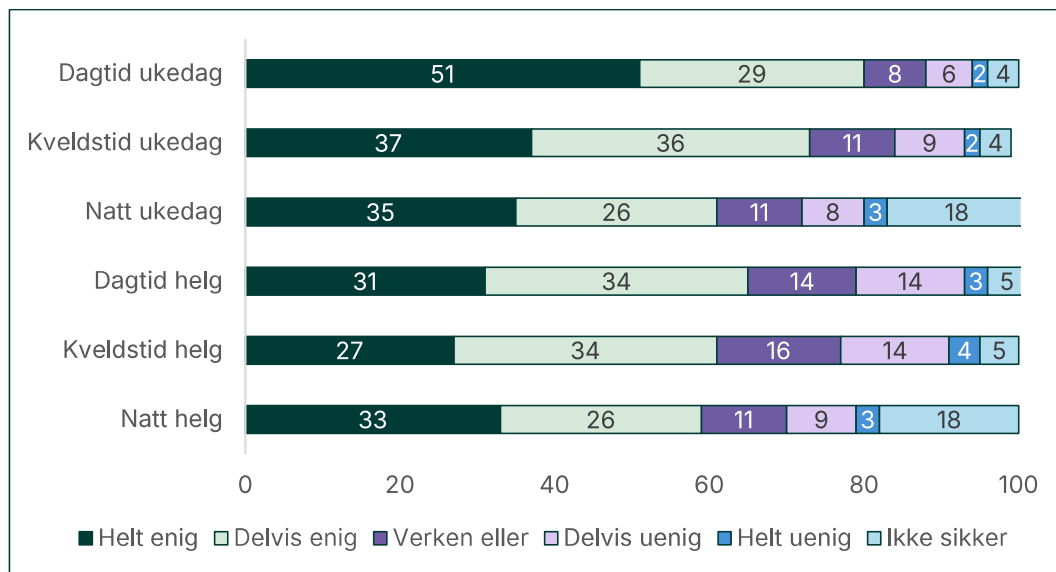
4.6 Tjenestekvalitet

Forskning på heltid- og deltidssarbeid i helse- og omsorgssektoren har tidligere avdekket at en høy andel små deltidstillinger kan ha negative konsekvenser for tjenestekvaliteten. Spesielt i tjenester hvor det er avgjørende med god kjennskap mellom ansatte og brukere, samt behov for forutsigbarhet og stabilitet, viser studier at en utbredt bruk av deltidstillinger kan svekke kvaliteten på de tjenestene som tilbys brukerne (Moland & Bråthen 2012a; 2019; Ingstad, 2024). Dette gjelder blant annet kontinuitet i arbeidet, som forskning har vist blir negativt påvirket når mange ansatte jobber deltid (Moland, 2015; Ingstad & Amble, 2015). I de neste avsnittene vil vi gå nærmere inn på ulike aspekter ved tjenestekvaliteten i helse- og omsorgssektoren og undersøke hvordan bemanningsstrukturene spiller inn.

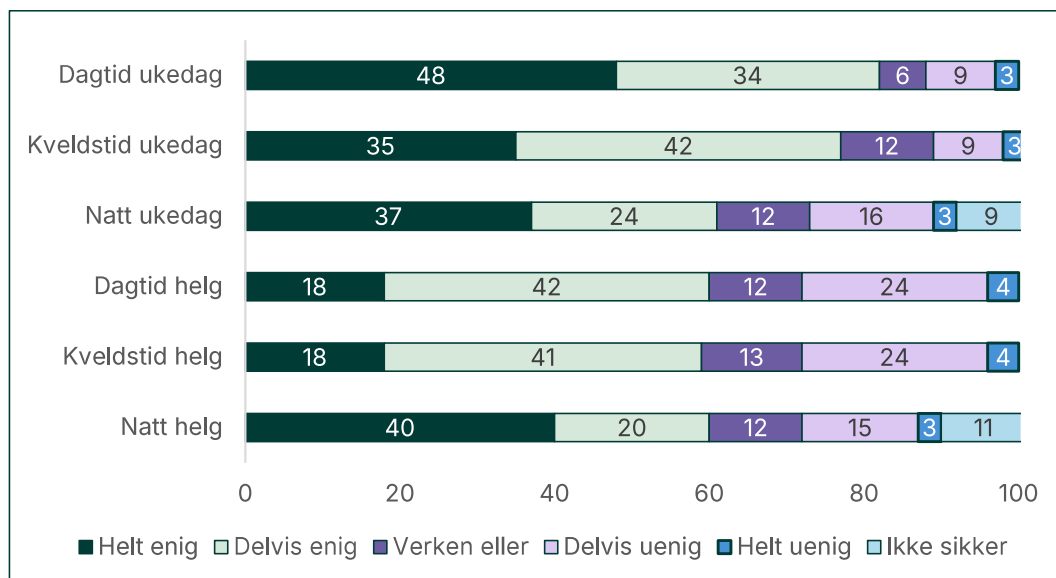
Tilgjengelig kompetanse

I spørreundersøkelsene ble både ansatte og ledere bedt om å ta stilling til om avdelingen der de arbeider / er leder har riktig kompetanse til stede for å møte brukernes behov på ulike tidspunkter. Undersøkelsen viser at det er en variasjon i hvor enige de ansatte er når det kommer til disse spørsmålene. Generelt sett er det høyest enighet om at kompetansen er tilstrekkelig på dagtid i ukedagene, mens det er større usikkerhet og uenighet om kompetansen på natt og i helgene. Fordelingen av ansattes og ledernes svar ser vi av figur 4.14 og 4.15 under.

Figur 4.14 Ansattes vurdering av avdelingens kompetanse på ulike tidspunkt. N = 1250. Prosent



Figur 4.15 Lederes vurdering av avdelingens kompetanse på ulike tidspunkt. N = 81. Prosent



Ser vi på hvordan ansatte og ledere vurderer om riktig kompetanse er til stede for å møte brukernes behov på ulike tidspunkter, er det en gjennomgående høy grad av enighet for dagtid på ukedager. Blant ansatte mener 80 prosent at riktig kompetanse er til stede på dette tidspunktet, mens 82 prosent av lederne deler denne oppfatningen. Dette viser en enighet mellom gruppene om at dagtid på ukedager er avdelingene godt dekket med hensyn til kompetanse.

For kveldstid på ukedager er det også en relativt høy grad av enighet, med 73 prosent av de ansatte og 77 prosent av lederne som opplever at kompetansen er tilstrekkelig. Når det gjelder natt på ukedager, oppgir 61 prosent av både ansatte og ledere at riktig kompetanse er til stede. Dette indikerer en felles oppfatning av at nattarbeid på ukedager er greit dekket med kompetanse, selv om enigheten her er lavere enn for dag- og kveldstid.

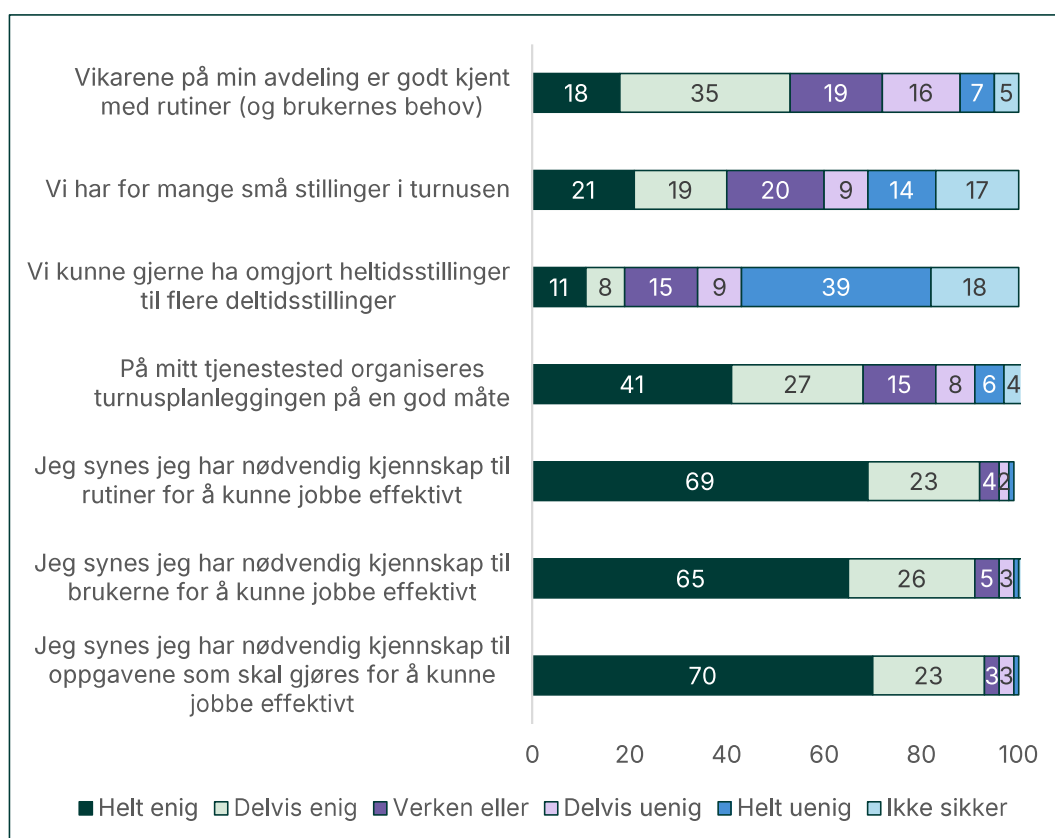
Dagtid i helgene oppleves som godt dekket av 65 prosent av de ansatte og 60 prosent av lederne. Lederne har imidlertid en noe større andel som er delvis eller helt uenige i at riktig kompetanse er til stede på dette tidspunktet (28 prosent mot 17 prosent blant ansatte). Når det gjelder kveldstid i helgene, vurderer 61 prosent av de ansatte og 59 prosent av lederne at riktig kompetanse er til stede. For natt i helgene er 59 prosent av de ansatte og 60 prosent av lederne enige i at kompetansen er tilstrekkelig.

Sett under ett peker dataene på at både ansatte og ledere opplever at riktig kompetanse er til stede for å møte brukernes behov på dagtid og kveldstid på ukedager. Kompetansedekningen vurderes derimot som noe svakere på natt, både på ukedager og i helgene. Undersøkelser har vist at mange ufaglærte arbeider mer enn den avtalte stillingsprosenten, gjennom å arbeide ekstravakter (Gautun, 2020). Det er en kjent utfordring i sektoren at det er en stor andel ansatte uten formell kompetanse som ønsker større stilling. Forskning har vist at denne gruppen ansatte ofte dekker vakter som egentlig skulle vært besatt av sykepleiere, helsefagarbeidere eller andre fagutdannede (Gautun, 2020; Moland & Bråthen, 2021). Dette innebærer at mange settes til oppgaver de ikke har faglige forutsetninger for å løse, noe som kan få negative følger for både brukerne, kollegene og de ansatte selv.

Kjennskap til brukere og rutiner

I spørreundersøkelsen ble ansatte bedt om å ta stilling til en rekke påstander om driften på sitt tjenestested. Påstandene og ansattes svar kommer frem av figur 4.16.

Figur 4.16 Rutiner og kjennskap. N = 1305. Prosent



Litt over halvparten av de ansatte mener at vikarene på deres avdeling er godt kjent med rutiner og brukernes behov. Dette er den laveste enigheten i tabellen, noe som kan tyde på at opplæring og kontinuitet blant vikarene er en utfordring. Litt over 20 prosent er uenige, noe som kan indikere at en del ansatte opplever at vikarene ikke har tilstrekkelig kjennskap til tjenesten, og at det kan gå utover kvaliteten og effektiviteten i arbeidet.

På spørsmålet om det er for mange små stillinger i turnusen, er bildet ganske delt. 40 prosent mener at dette er tilfelle, mens litt over 20 prosent er uenige.

Spørsmålet om hvorvidt heltidsstillinger kunne vært omgjort til flere deltidstillinger viser en tydelig tendens: om lag 20 prosent er enige i at dette ville vært en god løsning, og nesten halvparten er uenige. Det bør dessuten tillegges at en stor andel av respondentene har også svart «ikke sikker» (18 prosent).

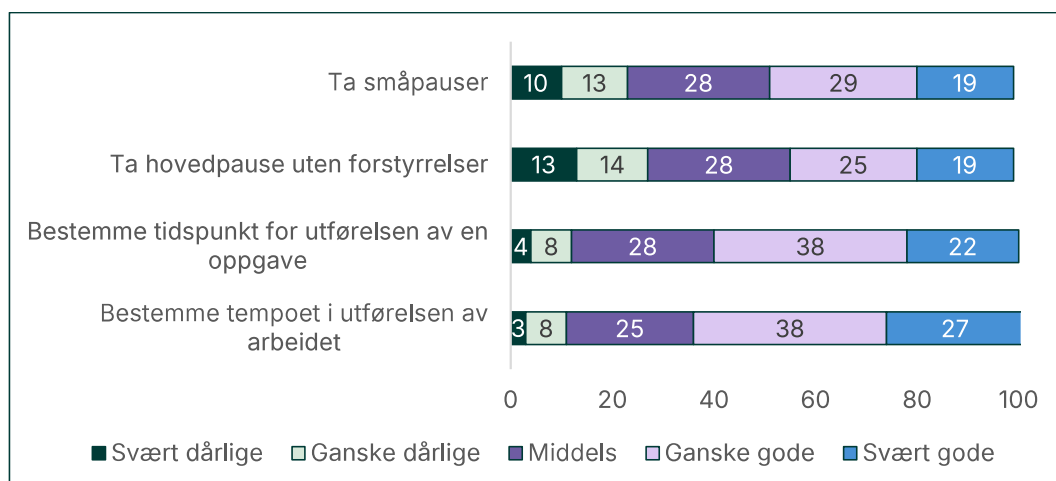
Når det gjelder organiseringen av turnusplanleggingen, er nesten 70 prosent enige i at dette fungerer godt. Et gjennomgående funn er at ansatte opplever seg godt rustet til å utføre jobben sin. Over 90 prosent svarer at de har nødvendig kjennskap til oppgavene som skal gjøres for å kunne jobbe effektivt, og omtrent den samme andelen oppgir at de kjenner rutinene godt nok, og de mener de kjenner brukerne godt nok til å jobbe effektivt. Dette viser at majoriteten av de ansatte føler seg trygge i sin rolle og har god kjennskap til både arbeidsoppgaver, rutiner og brukerne.

Samlet sett viser figuren at de fleste ansatte opplever seg godt kompetente i sine arbeidsoppgaver, og at turnusplanleggingen oppleves som godt organisert. Det er imidlertid noen områder, som opplæring av vikarer, hvor det kan være rom for forbedring.

Pauseavvikling, tempo og involvering

Av figur 4.17 under ser vi arbeidstakernes opplevde grad av autonomi og mulighet for avkobling i arbeidshverdagen, fordelt på fire hovedområder: tempo i arbeidsutførelse, tidspunkt for oppgaveutførelse, hovedpause uten forstyrrelser og småpauser. Dette er spørsmål som også ble stilt i forprosjektet og som finnes i Moland og Bråthen (2019). Disse tallene ligger på et nivå som samsvarer med de som ble presentert i undersøkelsen gjennomført i forprosjektet i 2019.

Figur 4.17 Informantenes mulighet til pauser. N = 1967. Prosent



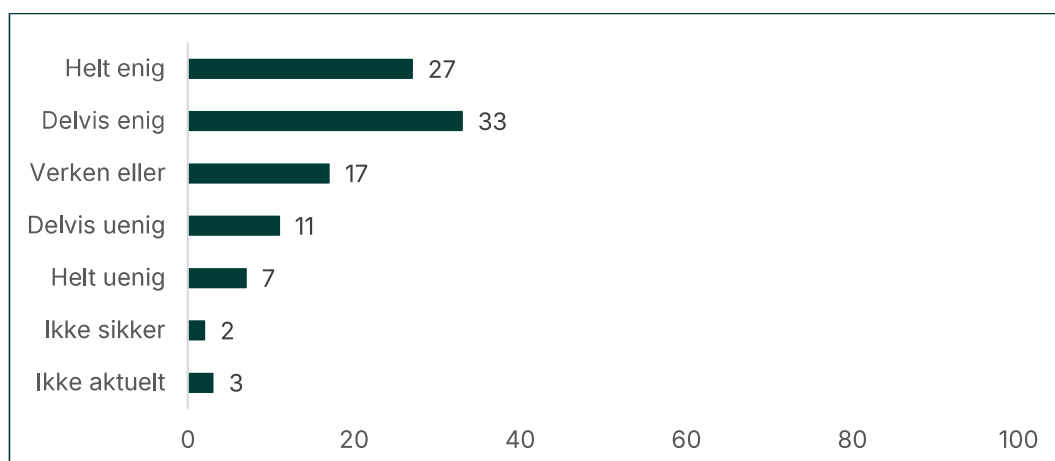
Av figuren ser vi at rett under halvparten opplever muligheten for å ta en småpauser som svært gode eller ganske gode, mens rett over 20 prosent rapporterer om dårlig muligheter. Dette kan tyde på at arbeidsdagen er preget av høyt arbeidstempo og slik sett påvirker muligheten for småpauser negativt. Muligheten for å ta en uforstyrret hovedpause, oppleves som utfordrende. Under halvparten, 44 prosent, vurderer dette som svært eller ganske gode muligheter. Hele 27 prosent oppgir det som ganske eller svært dårlige muligheter.

Når det gjelder det å kunne bestemme tidspunkt for oppgaveutførelsen, så rapporterer 60 prosent svært gode eller ganske gode muligheter, men en betydelig andel (28 prosent) vurderer det som middels gode muligheter. De som opplever dette som dårlige muligheter (12 prosent) utgjør en mindre gruppe. Flertallet (65 prosent) oppgir at de har svært gode eller ganske gode muligheter til å bestemme tempoet i arbeidet. 11 prosent opplever dette som ganske eller svært dårlige muligheter. En fjerdedel (25 prosent) opplever mulighetene som middels. Tallene er også på nivå med tallene fra undersøkelsen forprosjektet fra 2019 (Moland & Bråthen, 2019).

Sett under ett, opplever de ansatte at de generelt har best muligheter til å påvirke tempo og tidspunkt for arbeidsutførelse, men de har utfordringer knyttet til uforstyrrede hovedpauser og småpauser. Dette kan ha betydning for trivsel så vel som muligheten for å kunne jobbe effektivt og redusere belastninger for ansatte.

De ansatte ble også bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Jeg opplever at jeg blir involvert i organiseringen av arbeidet». Resultatene viser at en stor andel av respondentene opplever at de blir involvert i organiseringen av arbeidet. Totalt oppgir 60 prosent at de er enten helt eller delvis enige i påstanden om at de opplever slik involvering. Dette indikerer at flertallet føler seg inkludert i beslutningsprosesser eller i tilrettelegging av arbeid. Samtidig er det en andel på i underkant av 20 prosent som uttrykker misnøye ved å være delvis uenig (11 prosent) eller helt uenig (7 prosent). 17 prosent er verken enige eller uenige. Dette antyder at det fortsatt er rom for forbedring i hvordan arbeidstakere inkluderes i organiseringen av arbeidet. Dette er for øvrig kun små forskjeller i hvordan heltids- og deltidsansatte svarer på dette spørsmålet. Disse tallene ligger på et nivå som samsvarer med de som ble presentert i undersøkelsen gjennomført i forprosjektet i 2019 (Moland & Bråthen, 2019)

Figur 4.18 Informantenes involvering i organiseringen av arbeidet. N = 1968. Prosent



Forutsigbarhet

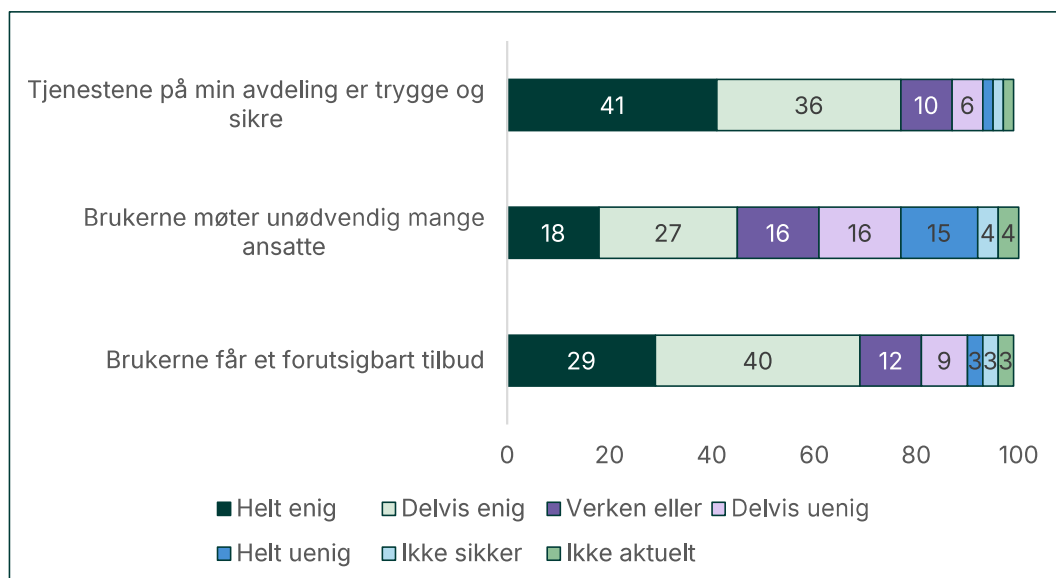
Ansatte ble bedt om å ta stilling til flere påstander knyttet tjenestekvalitet, slik vi ser av figur 4.19. Den første påstanden dreier seg om at tjenestene er trygge og sikre. Denne påstanden får støtte blant respondentene i undersøkelsen der nesten 80 prosent er enten helt enige (41 prosent) eller delvis enige (36 prosent). I underkant av én av ti uttrykker uenighet (6 prosent er delvis uenige og 2 prosent helt uenige), 10 prosent oppgir verken eller. Dette tyder på at i overveiende grad opplever ansatte at tjenestene som ytes er trygge og sikre.

Den andre påstanden er «Brukerne møter unødvendig mange ansatte». Denne påstanden kan sies å være «negativt formulert», altså at det kan være negativt for tjenestekvaliteten at mange har sagt seg enige. Hele 45 prosent av de ansatte har svart at de er enten helt enige (18 prosent) eller delvis enige (27 prosent). Dette illustrerer at en del ansatte opplever at antall involverte tjenesteytere kan være unødvendig høyt. Samtidig er om lag 30 prosent uenige (16 prosent delvis uenige og 15 prosent helt uenige), noe som tyder på at erfaringene er varierte. 16 prosent svarer verken eller, mens 8 prosent oppgir at de er usikre eller mener at påstanden ikke er aktuell.

Videre ser vi at det er en relativt høy grad av enighet blant ansatte om at brukerne får et forutsigbart tilbud. Nesten 70 prosent svarer at de er helt enige (29 prosent) eller delvis enige (40 prosent) i denne påstanden. Om lag 10 prosent svarer verken eller, og delvis eller helt uenige.

Samlet sett peker svarene på generelt positive oppfatninger av både forutsigbarhet og trygghet i tjenestene blant de ansatte. Samtidig antyder svarene at forholdsvis mange ansatte mener det er unødvendig mange involverte ansatte i tjenesten.

Figur 4.19 Tjenestekvaliteten på informantenes arbeidsplass. N = 1963. Prosent



4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi diskutert hvordan forhold som arbeidstid og stillingsstørrelse påvirker både ansatte og tjenestekvaliteten i tjenestene.

Resultatene viser at brorparten av de ansatte i spørreundersøkelsen er fornøyde med sin nåværende stillingsstørrelse, men en forholdsvis stor andel ønsker også større stilling. Samtidig avdekker våre data at mange jobber en del ekstra, som oftest frivillig. Bruken av ekstravakter bidrar til å dekke behovet for personell, men understreker også svakheter i bemanningsplanene og en fortsatt avhengighet av deltidsarbeid.

Videre viser undersøkelsen at arbeidstidsordninger har stor innvirkning på de ansattes fysiske og mentale belastning. Spesielt ansatte i tradisjonelle turnusordninger rapporterer større grad av slitenhet, og dette ser ut til å påvirke både trivsel og arbeidskapasitet. Samtidig er trivselen på arbeidsplassen gjennomgående høy, selv om en forholdsvis høy andel opplever utfordringer med å kombinere arbeidstid med privatliv og fritidsaktiviteter.

Spørreundersøkelsen viser at de fleste ansatte opplever at de har nødvendig kompetanse for å utføre arbeidet. Når det gjelder tjenestekvalitet, indikerer funnene at ansatte generelt opplever at tjenestene er trygge og forutsigbare. Samtidig pekes det på at mange brukere møter unødvendig mange ansatte, noe som kan påvirke kontinuiteten og kvaliteten i tjenestene. Kompetansedekningen vurderes som god på dagtid, men svakere på natt og i helger.

5 Heltidserfaringer sett fra oven

5.1 Hvor står arbeidet med heltid i dag? Om retning og oppslutning

Alle de tre kommunene har gjennomført forsøk med å prøve ut nye turnuser og skape større stillinger. Bydel Østensjø var i gang i 2003 (Moland, 2006) og Drammen i 2006 (Amble, 2008; Moland et al., 2015). Fredrikstad var i gang i 2007.¹² Høsten 2024 ba vi toppledere, politikere, hovedtillitsvalgte og spesialrådgivere om å vurdere kommunens arbeid med å utvikle heltidskultur med vekt på de siste fem årene. Vi spurte også om Helt fram-prosjektets bidrag inn i kommunenes bredere heltidssatsingen.

5.2 Bydel Østensjø

Etter 15 år på tomgang

På tross av at Bydel Østensjø fra 2003 har fulgt opp Oslo kommunes mange initiativ for å utvikle nye turnuser og gjennomføre tiltak for å redusere den ufrivillige deltiden, var det liten interesse i bydelsadministrasjonen for å ta tak i problematikken de første tjue årene. Gevinstene ved å utvikle en heltidskultur ble ikke ansett som så viktige, samtidig som endringskostnadene både i form av utgifter og motstand blant ledere og ansatte ble oppfattet som større. Dermed har strategisk ledernivå hatt heltidsarbeidet langt nede på en omfattende liste med andre hastesaker.

I tariffavtalen fra i 2003 heter det at "partene er enige i at det iverksettes prøveordninger i kommunens virksomheter for å redusere bruken av uønsket deltid (...)". Dette ledet til et av de første heltid-deltidsprosjektene i Oslo kommune, der Bydel Østensjø som eneste bydel sa seg villig til å delta.

Da Bydel Østensjø ble med i Helt fram, hadde bydelen allerede planlagt et nytt lokalt heltidsprosjekt. Og da de signerte Helt fram-avtalene i 2018 og årlig fram til 2024 ble det bekreftet at bydelen ønsket å komme videre i arbeidet for heltidskultur. Helt fram-deltakelsen førte imidlertid ikke til økt engasjement hos bydelens ledelse, i alle fall ikke de første årene. Dette kommer fram i alle intervjuene med ledere og tillitsvalgte som har lang fartstid i kommunen:

Vi har holdt på lenge med dette. Det har gitt økt kunnskap, men lite har skjedd før nå det siste året. Vi har jo snakket om heltid ganske lenge og ryddet opp i småprosjenter her og der. Det ble litt mye sånn at heltid var noe HR drev med. Det var tungt å legge dette fram for overordnet ledelse. De hadde ikke forventninger, nok interesse (Leder).

¹² Fafo deltok på et planleggingsmøte i Fredrikstad 14.03.2007.

I starten var det tungt å snakke om arbeidstid, større stillinger og mer helg. Møtte jo mye motstand. Folk vil ha det slik de alltid har hatt det, og de er seg selv nærmest. Øverste ledelse og de som sto rundt dem var lunkne (Leder).

Det var ikke noe sprut i Helt fram til å begynne med. Heltid ble tatt opp på personalmøter, men det skjedde ikke noe. Det var vanskelig å motivere avdelingslederne og det manglet interesse hos ledelsen (Tillitsvalgt).

Fra formell til reell forankring i ledelsen

God forankring av endringstiltak er viktig, og især slik som har store implikasjoner for aktørene i en organisasjon (Prosesselement 3,4 i vedleggsfigur 1 og 2).

Bydelens arbeid for heltidskultur og Helt fram-prosjektet er begge forankret i dokumenter signert av bydelsledelsen og de sentrale tillitsvalgte. Når bydelen nå kan fortelle at arbeidet med heltidskultur omsider går bedre, har det ingen ting med endringer i formell forankring å gjøre, for den har vært den samme hele tiden. Forklaringene på omslaget er mange. En av dem er at nye toppledere har sett nytten ved mange av tiltakene som inngår i heltidsarbeidet. Informantene er ganske konkrete og navngir en tidligere og to ganske nytilsatte toppledere. Ingen av dem var i utgangspunktet genuint opptatt av heltidskultur. Men de ønsket å utvikle tillitsbasert ledelse og bedre økonomistyring. For dem var det viktig å gi avdelingslederne økt handlingsrom i arbeidet med bemanningsplanene, og sikre en mer stabil personalgruppe.

Med den nye ledelsens utviklingsvisjoner fikk HR-avdelingen en helt nødvendig støtte for å få gjennomslag hos avdelingslederne. Heltidsarbeidet har på kort tid gått fra å være «noe de maser med i HR» til å bli en del av linjeledelsens arbeid for å utvikle organisasjonen. Statusen for heltidsarbeidet er i ferd med å endre seg fra å være noe som kan «være vel og bra» til noe som er nødvendig for å utvikle mer effektive tjenester og et bærekraftig arbeidsmiljø.

Det har tatt lang tid før fagavdelingene har sett nytten av heltidssatsing. Prosjektet var lenge for mye eid av HR og for lite av fagavdelingene i linja. Dette har endret seg positivt siste 2–3 årene. HR er mer rådgivende og mindre førende enn før. Veldig fint (Leder).

Det ble liksom ikke noe ut av det. Seksjonslederne forsto ikke hvorfor vi skulle jobbe for heltid. Ingen direktører som eide dette (Leder).

Heltid har endelig blitt viktig

Sammenliknet med tidligere intervjuer og samtaler, er det denne siste gangen (høsten 2024) en mer optimistisk tone hos informantene. De representerer ikke lenger bydelen som tilsynelatende er med, og som vil, men uten å få det til. De er bydelen som har kommet over kneika og som har tro på at skal klare å nå heltidsmålene de kommende årene.

Vi har fått til det jeg håpet på. Vi har fått satt heltidstemaet inn som en del i helheten, inn i det ordinære arbeidet. Det er ikke lenger bare en isolert søyle. Det er inne i de andre store prosjektene. Og: Det er ikke bare et prosjekt som nå skal avsluttes (Leder).

Nå ser det ut som vi har funnet en måte å knekke koden på. Vi ansetter etter grunnbemanningslæren. Det reduserer jo vikarbruken. Det er bra for bruker, arbeidsmiljøet [osv.] (Leder).

Når en organisasjon etter mange år med prøving og feiling opplever å ha sett lyset, knekt koden og nådd «the turning point», for å bruke noen av informantenes benevelser, vil det være mange forhold som kan forklare gjennombruddet. Over alle andre forklaringer toner én: De rette lederne forsto hvorfor og hvordan tjenestene måtte utvikle bedre bemanningsplaner, les: grunnbemanningslæren og hvordan dette henger sammen med å gi lederne handlingsrom til å lage gode løsninger. Ledere og ansatte i HR hadde lenge snakket om grunnbemanningslæren. Fafo hadde både skriftlig og muntlig på nettverkssamlingene fortalt om gode og mindre gode erfaringer med å ansette flere i faste og store stillinger ved å overføre lønnsmidler som ellers ville gått til vikarbruk. Men først da avdelingslederne hadde reelt handlingsrom til å gjøre slike valg, og de samtidig hadde støtte fra overordnede linjeledere, begynte endringene som har gitt resultatene bydelen nå er så tilfreds med.

De nye topplederne ser lønnsomheten og arbeidsmiljøforbedringer ved å få større stillinger. Nå er ikke HR alene, og da har de vært med å putte fullmaktene lengre ned. Startet for noe tid siden, men endringene ser vi nå denne høsten (Tillitsvalgt).

Lederne kan ansette i fulle stillinger hvis de vil, nå etter at vi har tatt grunnbemanningslæren i bruk (Leder).

Hovedtiltaket: Store stillinger gir også bedre økonomi

Hovedtiltaket går ut på å bruke grunnbemanningslæren når bemanningsplaner og budsjetter fastsettes. Arbeidsplanene settes opp i en kalenderplan (årsturnus). Samtidig gjennomgås kompetansesammensettingen med sikte på å få rett kompetanse til rett oppgave. Dette har også nådd fram til politikerne som er fornøyde med utviklingen, og som trekker fram at disse tiltakene henger sammen, at partssamarbeidet er godt, og dette gir grobunn for optimisme:

Vi vedtok i fjor en strategi som skal redusere kostnader, men uten at vi gir folk sparken. Man legger om måten å jobbe på, det er spennende. Og det er tre bein de satser på. Det ene er sånn økt grunnbemanning. Altså det at de innenfor budsjettet ansetter flere folk fordi de vet at noen kommer til å være syke, og noen kommer til å ha perm eller noe annet (Politiker).

Så har de kalenderplan som det er veldig godt samarbeid mellom ledelsen og de tillitsvalgte om. Og så er det oppgavedeling som går ut på å få inn folk med nye

kompetanser og at folk gjør andre oppgaver enn de gjorde før. Så disse tre beina, det har de et positivt forhold til. Det har begynte å fungere. Egentlig har jeg hørt om disse tre beina før, så det nye var jo da å sette dette her i sammenheng. Og så var det nytt med det prosjektet [Helt fram] og de ambisiøse målene (Politiker).

Grunnbemanningslære¹³ som løsning på økonomiutfordringene

Flere forskningsrapporter har vist at økt grunnbemanning med flere faste stillinger finansiert ved å forskuttere reduserte vikarkostnader har gitt gode effekter på både driften og økte stillingsstørrelser uten at lønnskostnadene har økt¹⁴ (Yssen et al., 2024; Moland et al., 2023a; 2023b). Men det er også eksempler der forsøk med økt grunnbemanning ikke har skjedd samtidig med en tilstrekkelig reduksjon i vikarbruken slik at de totale lønnsutgiftene har økt (Moland & Schanche, 2019). Dette er en vanlig erfaring. Derfor har mange arbeidsgivere (og KS) vært skeptiske til utvidet bemanning også kalt «topping» og «overdekning». Bydel Østensjø tilhører utvilsomt ikke den siste gruppen.

Sett fra toppledelsen i bydelen er tvert imot grunnbemanningslæren et virkemiddel som skal bidra til å løse økonomiutfordringene.

Det er en klar uttalt ambisjon at vi skal kutte ut bruk av å kjøpe inn eksterne vikarer. Både ut fra kvalitet og kostnader, egentlig. Og så satse på at hvis vi klarer det sjøl og gjennom grunnbemanninga, så vil det være måten å gjøre det på (Politiker).

Bydelen har hatt økonomiproblemer og et for optimistisk budsjett. Vi må gjøre ting på helt andre måter. Og vi må omstille oss ut av problemer, ikke kutte oss til det (Leder).

¹³ Fra Moland (2024): Et fast behov for arbeidskraft kan begrense adgangen til å ansette i vikariater. Ifølge arbeidsmiljøloven § 14-9 skal arbeidstakere som hovedregel ha fast ansettelse. Grunnbemanningslæren er ikke lovfestet, men utviklet gjennom rettspraksis. Den forbyr midlertidige ansettelser når arbeidsgiver har et stabilt og påregnelig behov for ekstra arbeidskraft. Rettsvirkningen av at grunnbemanningslæren får gjennomslag, er at den midlertidig ansatte kan kreve fast ansettelse i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 14-11.

Ut fra kunnskap om at en ansettelsespolitikk basert på beregninger av minimumsbemanning skaper et forutsigbart og høyt omfang av ikke-faste ansettelser, vil grunnbemanningslæren kunne anvendes for å motvirke dette. Vårt inntrykk er at grunnbemanningslæren som begrep er lite kjent i kommunesektoren. Bydel Østensjø i Oslo kommune er imidlertid et interessant eksempel på hvordan grunnbemanningslæren benyttes for å legitimere en økning av grunnbemanningen og dermed skape mer realistiske bemanningsplaner med faste ansettelser. Det vil imidlertid oppstå fraværstopper og andre ekstraordinære situasjoner der det vil ikke er hensiktsmessig eller økonomisk forsvarlig å løse hele bemanningsbehovet med kun faste ansatte. Ekstravakter vil fortsatt måtte benyttes, men i mer begrenset omfang enn tidligere.

Større eller flere stillinger som til å begynne med finansieres som overdekning, bør i neste omgang gjøres om til faste stillinger, både av hensyn til de ansatte som har fått de aktuelle stillingene og stillingsandelene, og av hensyn til behovet for forutsigbarhet i driften. Et eksempel på dette er Føde-barselavdelingen ved Vestfold sykehus som etablerte en fraværbuffer med faste og kjente ansatte. Dette skulle gi økt tjenestekontinuitet og mindre ufrivillig deltid. Fraværbufferen ble først finansiert gjennom å flytte midler fra vikarpost til fastlønn, før de i 2023 fikk friske midler til å opprettholde bufferen.

¹⁴ Kommunene Alstahaug, Ringerike og Karmøy samt Sykehuset i Vestfold er blant eksemplene som trekkes fram i de nevnte rapportene.

Hovedinntrykket fra kommune-Norge er at budsjetter blir vedtatt uten regelmessige og detaljerte aktivitets- og behovsanalyser. I nettverkssamlingene har det kommet opp at de økonomiansvarlige vet altfor lite om de lokale budsjettforutsetningene.

Den nye given i Bydel Østensjø startet med analyse av økonomien. Der ble det oppdaget at bemanningsstyringen ikke var god nok. Det var mange avvik mellom planlagt og faktisk forbruk. Noen tjenestesteder brukte mer enn de hadde budsjett til, mens andre brukte mindre. (Derfra var det kort vei til arbeidet for store og faste stillinger.)

Vi startet med å kartlegge økonomien. Da så vi ikke på tjenestene. Jeg så på regnskappene og råbalansen. Der fant vi for det første at det var bra ajourhold på regnskapet, så dette var ikke et problem. For det andre så vi at bruk av lønnsmidler totalt ikke viste overforbruk. Men vi så at noen avdelinger hadde overforbruk, andre hadde underforbruk. For det tredje kom vi inn på bruken av vikarmidler. Dette var ikke så bra. Noe av vikarbruken er en form for forfinet innleie (Leder).

Sett fra økonomene i bydelens ståsted var det greit å bruke vikarer. De mente dette var kostnadseffektivt. Men når de fikk mer inngående spørsmål om dette, kunne de ikke dokumentere at det var slik.

Jeg gikk nærmere inn i hvordan innleie ble brukt og tok opp praksisen med økonomene som sa at vikarbruk var bra. (Men dette var bare synsing.) De kunne ikke underbygge dette med regnskapstall. Jeg spurte dem da om hva som gjorde dette så billig. De undersøkte bare timesatsen på vikarer mot fastlønssatsene, og her var det ikke store forskjeller. Dette mente de derfor at så brukbart ut. Men de hadde ikke vurdert alle kostnadene som kommer i tillegg når vi bruker vikarer, slik som økt uro i barnehagene og andre tjenestesteder, eller all den tiden som går bort på å skaffe, administrere, veilede og kontrollere vikarene (Leder).

Kommunikasjon mellom budsjett-fattere og budsjett-utførere

Både i nettverkssamlinger og skriftlig (Moland, 2024) har vi diskutert behovet for bedre kommunikasjon mellom de som vedtar budsjettene og de som skal drive tjenestene innenfor vedtatte budsjetttrammer. Toppledelsen må sikre at avdelingslederne har tilstrekkelig kompetanse til å ta mer ansvar for bemannings- og økonomiplanleggingen, og avdelingslederne må være trygge på de har denne kompetansen og at de har støtte fra overordnede når de prøver ut nye bemanningsløsninger. Da toppledelsen i bydelen ønsket at avdelingslederne skulle trekke inn grunnbemanningslæren i bemanningsplanleggingen, hadde de støtte fra både HR-avdelingene og de tillitsvalgte. Dermed gjensto «bare» oppgaven med å motivere avdelingslederne.

For selv om disse skulle få mer handlingsrom i planleggingen, måtte de samtidig gi avkall på noe av den fleksibiliteten og tryggheten de har opplevd at et stort vikarbudsjett har gitt dem. For å få til dette ble det benyttet en involveringsmetodikk for å få avdelingslederne i tale:

Vi jobbet etter en pedagogikk som brukes i Konfliktrådet og som hviler på at man ikke finner løsninger uten at man forstår den andre parten. Jeg begynte derfor forbedringsarbeidet med å spørre tjenestelederne hvordan de hadde det. Kuttmetodikk blir ikke brukt. Istedenfor bruker vi omstillingsmetodikk der vi involverer tidlig. Lederne i linja ble positive til at jeg forsto dem. Så blir involvering fulgt opp med at lederne skal gjøre praktiske tiltak for å realisere bemanningslæren (Leder).

Dette er noe vi skal utvikle sammen. Det kan ikke bare vedtas. Vi må ha med hele kapasiteten i organisasjonen, og da må vi ha tillit (Leder).

Det er fortsatt vanskelig for avdelingslederne å tørre å bruke grunnbemanningslæren. Det burde ikke være så risikabelt. De har høy turn over, så det er ikke farlig om man skulle hatt noen for mange ansatte en kort tid (Leder).

Ledelsen har bestrebet seg på åpenhet. Relevant informasjon skal være lett tilgjengelig, blant annet i en felles portal hvor data for hvert tjenestested kan hentes ut. Informasjon om de nye planleggingsprinsippene og bemanningsdata blir også formidlet fra økonomiavdelingen til ledere, tillitsvalgte og politikere. Dette har skapt økt forståelse og interesse hos alle, ikke minst blant politikerne i bydelen.

Vi har lagt stor vekt på å jobbe med dette på en måte som gir gjennomgående og transparent informasjon til både ledere på alle nivåer, tillitsvalgte og politikerne. Lederne kan trykke seg inn i portalen og se eventuelle avvik for egen avdeling og forklaringer på dette. Det kommer samtidig opp tips om hvordan de kan gjøre forbedringer (Leder).

Kalenderplan og grunnbemanningslære

En god praktisering av grunnbemanningslæren forutsetter detaljerte analyser av bemanningsbehovet. Hvor mange ansatte trengs på et tjenestested på ulike tidspunkter og hvilken kompetanse er det behov for? Hvordan skal ekstraressurser disponeres slik at en unngår å gå overbemannet på enkelte vakter? Kan flere avdelinger samarbeide om personaldisponering? Personalbehovet vurderes i en årsplan. Turnusen bør settes opp for en lang periode, gjerne 6 til 12 måneder, derav benevnelser som årsturnus og kalenderplan. Bydelen har vært kjent med betydningen av å ta i bruk kalenderplan og grunnbemanningslæren i flere år, men konkrete tiltak for å prøve det ut begynte først for 1–2 år siden. Høsten 2024 hadde bydelen ansatt 18 personer i faste stillinger etter prinsippene i grunnbemanningslæren.

Kalenderplan er løsningen. Kalenderplanen har vist oss at det er rom for å utvide til større stilling sammen med grunnbemanningslæren. Fagforeningene tok opp dette med grunnbemanningslæren i AMU i 2020. Men først i det aller siste at noen i ledelsen har tatt tak i dette (Tillitsvalgt).

Grunnbemanningslæren har vært ønsket av HR i mange år. Vi børstet støvet av den da vi fikk ny bydelsdirektør. Grunnbemanningslæren må gjøres sammen med kalenderplan. Jeg har tro på dette. Nå har [pleie og omsorg] 18 ansatte etter grunnbemanningslæren (Leder).

Avdelingslederne har fått mer ansvar for eget budsjett. Dette har kommet mer og mer. Vi hadde kalenderplan for to av teamene i 2023. Nå har vi det i hele hjemmetjenesten (Leder).

Går rundt helgefloken

Helgefloken er en betegnelse som brukes om helse- og omsorgssektorens problemer med å dekke helgevakter med faste ansatte (Amble, 2024). En kombinasjon av dårlige bemanningsplaner og motstand fra ansatte og deres organisasjoner har ført til turnuser som ikke går opp uten høy bruk av vikarer og mange små helgestillinger. Det vil lett føre til økte arbeidsbelastninger for de ansatte og til redusert tjenestekvalitet i helgene. Problemene med å løse helgefloken er ofte så store at de synes uløselige. Helgeproblemet kalles også for deltidspromatikkens gordiske knute (Moland, 2021).

For å kunne utvikle en bemanningsplan som ikke bare har faste ansatte, men også ansatte som jobber i store stillinger, må den tekniske delen av deltidsgeneratoren endres. Det vil si at behovet for små helgestillinger må reduseres. Dette kan gjøres ved at ansatte i store stillinger må jobbe flere helgetimer: enten ved å ta hyppigere helgevakter eller ved å øke helgevaktene fra 7,5 timer til mellom 12 og 15 timer. Dersom man reduserer ambisjonene om høy heltidsandel noe og i stedet legger opp til at flere faste ansatte har stillingsstørrelser på rundt 80 prosent, blir antall helgetimer i året for hver enkelt litt mindre. Samtidig beholder man noen helgestillinger som såkalte rekrutteringsstillinger for studenter og skoleelever.

I hjemmetjenesten har brukerne behov for like mye hjelp på helg som de har på ukedager, så da må vi ha nesten like høy bemanning i helgene. Så hvordan vi skal få folk til å jobbe, eller ansatte til å jobbe, enda flere timer på helg? Det hjelper jo ikke å pøse på med ressurser. Det hjelper i ukedagene. Men helgene er jo like sårbare uansett. Turnus er vanskelig, så fortsatt må vi ha noen som er deltidsansatte. Disse har helgene sine, og så tar ekstravakter i ukedager og kvelder (Leder).

Langvaktene

I Bydel Østensjø har man ikke så mange ansatte som går langvakter. Dette gjelder spesielt i de hjemmebaserte tjenestene.¹⁵ På dette området skiller bydelen seg ut fra både Drammen, Fredrikstad og de fleste andre kommuner med ambisjoner om å utvikle en heltidskultur. De begrunner dette med at interessen for å ha lange vakter er lav blant de ansatte, at mange ønsker å jobbe i 80 prosent stilling heller enn 100, og at de takket

¹⁵ I hjemmetjenesten går 1 av 250 langvakter, i psykiatriboliger gjelder dette halvparten, mens i boliger for personer med funksjonsnedsettelse går omtrent hver tredje ansatt lange vakter.

være grunnbemanningslæren har en tilfredsstillende utvikling uten omfattende bruk av langvakter.

Det er lettere å komme lengre på vei når vi har store stillingsprosenter som mål, og ikke bare hele stillinger. Vi har ikke opplevd at mange synes langvakter er positivt selv, i motsetning til hva trodde på forhånd. Jeg tror ikke lange vakter er nødvendig. Kalenderplan og grunnbemanningslære er viktigst. Nå er jeg veldig optimistisk (Leder).

Vi har prøvd ut langvakter, men det er ikke så mange som har vært interessert. Skulle vi hatt utbytte av langvakter, burde vi hatt 14-timersvakter, og ikke 12 ½. Da hadde vi snakka nå, og da kunne du hatt en god pause midt på. For da kunne én begynne halv åtte, og én begynne åtte, og én begynne halv ni (Leder).

Jeg synes vi ligger godt an. [...] Vi har jo en del deltidsansatte som ikke bør jobbe mer. Også har du studenter som vil jobbe deltid (Leder).

Kan hende vi trenger noe mer enn grunnbemanningslære og kalenderplan. Arbeidet med oppgavedelingen viste at vi ikke kunne starte på topp. Vi måtte begynne i bønn med praktisk bistand. Da så vi at vi måtte ansette 7 nye medarbeidere, og dette finansierte vi ved grunnbemanningslæren (Tillitsvalgt).

Oppgavedeling på trappene

De siste to årene har stadig flere kommuner satt i gang tiltak med ny oppgavedeling. Det innebærer i grove trekk at sykepleierne organiseres slik at en større del av deres arbeid går ut på å utføre sykepleiefaglige oppgaver. Det samme skjer med helsefagarbeiderne. Også andre yrkesgrupper trekkes inn i en ny tverrfaglig fordeling av arbeidsoppgavene. I en del tilfeller organiseres også tjenestene annerledes. Oppgaver som ikke krever helsefaglig utdanning, kan utføres av ufaglærte. Denne fagliggjøringen av ansatte med helsefaglig utdanning sammen med økt legitimitet til ufaglærte ser ut til å gi både rekrutteringsgevinster og et godt grunnlag for å utvikle nye bemanningsplaner med rom for større stillinger. Samtidig som mange synes at disse grepene fører til mer attraktive arbeidsplasser, er det mulig de også motiverer deltidsansatte til å jobbe mer. Det er også eksempler på at ansatte som involveres i arbeidet med ny oppgavedeling får en positiv erfaring med endringer og at dette også åpner for å prøve ut nye arbeidstidsordninger. (Bråthen & Moland, 2024). Arbeidet med ny oppgavedeling er ikke kommet så langt, verken i Bydel Østensjø eller de to andre kommunene. Men det er blitt et tema med økende aktualitet:

Den tredje tingen som i noen grad har kommet opp, er jo arbeidet med oppgavedeling. Vi har utfordringer med å rekruttere sykepleiere, så vi må bruke hjelpepleierne på en annen måte. Vi har ikke gjort så veldig konkret mye enda (Leder).

Men vi har ansatt flere assistenter, hjemmehjelpere, etter grunnbemanningslæren. Som går liksom litt på topp, og de kan ta unna både når det er sykefravær på

pleieoppgaver og hjemmehjelpsoppdrag. De får en sånn kombostilling. Og det har vært kjempebra. For da trenger vi ikke å leie inn, da (Leder).

Redusert lederspenn

I kommunale pleie- og omsorgstjenester er lederspennet i gjennomsnitt på 40 ansatte (Nielsen & Moland, 2024). I tillegg kommer alle vikarene. Høy bruk av vikarer og små stillinger gir store personalgrupper med stort innslag av flyktig arbeidskraft. Dette vil lett føre til mange ukjente ansikter for brukerne, kolleger som har stort behov for opplæring og veiledning fra ledere og erfarne ansatte som med fordel kunne ha vært brukt på ledelse og tjenesteutvikling og tid med brukerne (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023). Høyt lederspenn er heller ikke gunstig for utvikling av selvgående personalgrupper og utvikling av tillitsbasert drift¹⁶, slik Bydel Østensjø har hatt som mål en årrekke. Det er imidlertid først den siste tiden, etter at arbeidet med grunnbemanningslære og kalenderplan tok fart, at også lederspennet går ned. Dette skjer samtidig med en omorganisering av hjemmetjenestene.

Sitatene under forteller at arbeidet med lederspennet skal fortsette, og at det er en del av målene om tydeligere ledelse og mer autonomi ved tjenestestedene. Det siste sitatet forteller at lederspennet allerede er redusert, og at det nå ligger på det halve av gjennomsnittet for tilsvarende tjenestesteder i Norge.

Arbeidet med bemanningsplaner skal gi tydeligere ledelse, redusert lederspenn og bedre autonomi ved tjenestestedene. Vi vil fortsette vi, selv om Helt fram tar slutt (Leder).

Nå reduserer vi lederspennet fra mellom 30 og 35 ansatte til 20 (Leder).

Forankring på tjenestenivå

Det er godt dokumentert, og godt kjent i Bydel Østensjø at det er krevende å endre en organisasjonskultur som har satt seg. Bydelen hadde erfaringer med at mange deltidsansatte jobbet deltid etter eget ønske og at mange heltidsansatte ikke ønsker å jobbe antallet helgetimer som er nødvendig for å nå de mest ambisiøse målene for heltidskultur. Vi har beskrevet hvordan arbeidet med å utvikle heltidskultur i Bydel Østensjø de første årene manglet tilstrekkelig forankring i bydelsledelsen. Dermed fikk ikke Helt fram-prosjektet drahjelp i arbeidet med forankringen ute ved tjenestestedene i oppstartsfasen, det vil i praksis si de første to årene.

Motstand

Mens ledelsen til å begynne med var ganske lunkne til heltidsprosjektet, var det motstand blant mange ansatte. Avdelingslederne var avventende og til dels kritiske fordi de

¹⁶ Oslo vektla nytt byråd høsten 2015 tillit som en sentral verdi som skulle ligge til grunn for styringen av Oslo kommune. På bakgrunn av dette ble det igangsatt et pilotprosjekt i hjemmetjenesten i bydelene Gamle Oslo, Grorud, Østensjø og Ullern, kalt *Tillitsmodellen i hjemmetjenestene*. Bestiller-utfører modellen ble lagt til side.

Referanse: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2023)

ikke hadde det nødvendige handlingsrommet til å ansette personer med riktig kompetanse i hele stillinger. Det var ikke bare helgeflokken som sto i veien. I boligene for personer med psykisk utviklingshemming gikk ikke turnuser med store stillinger, fordi brukerne var på dagaktiviteter som ble drevet av andre enn bydelen. Når ansatte fra boligene ikke kunne følge brukere på dagaktiviteter, ville de blitt overtallige dersom de fikk større stillinger. En avdelingsleder så tilbake på den første tiden slik:

Bydelen begynte i feil ende. Jeg som leder hadde ikke handlingsrom. Jeg var låst i hvilke stillinger de ansatte allerede hadde. Og mange jobbet flere steder og ville ikke jobbe mer her. Vi burde hatt mer. Jeg kan jo ikke utvide stillingen til folk som ikke mestrer deltiden en gang. De med små stillinger og opp til for eksempel 70 prosent eigner seg ofte ikke til å jobbe mer (Leder).

Avdelingslederen uttrykker en frustrasjon som nok mange føler på. Det kunne være andre vanskelig forhold, slik som motstand mot langvakter fra ansatte eller andre. Felles var at avdelingslederne opplevde at de manglet tekniske muligheter¹⁷ og tilstrekkelig oppslutning om tiltak som kunne gitt flere store og hele stillinger. Dette er i seg selv ikke kritikkverdig. Det viser snarere behovet for den kunnskapsutviklingen bydelen skulle i gang med, og som Helt fram-prosjektet og idépropellen skulle hjelpe til med.

Idépropellen ga refleksjon, men ikke handling

Idépropellen som er omtalt i kapittel 2 var ment som et verktøy som skulle bidra til å involvere ledere, ansatte og tillitsvalgte på tjenestestedene. Her skulle man samles og snakke om målene og hensikten med å skape større stillinger, for så å foreslå mulige tiltak i arbeidsplanen for å nå disse. Idépropellen ble tatt i bruk på noen større samlinger og ved noen tjenesteder. Vi (Fafo) var til stede ved flere anledninger det første året av Helt fram-prosjektet. Ledere og ansatte var raske til å se fordelene ved å ha færre små stillinger og mindre vikarbruk. Men når det kom til spørsmålet om noen kunne jobbe mer, ble det fort konstatert at dette nok ikke var mulig. Lederne ville nok, men de så ingen løsninger. Dermed sto både ledere og ansatte tilsynelatende på samme sted som før de startet idépropellmøtet. Sitatene under bekrefter at idépropellen var et involveringsverktøy som ble benyttet i oppstarten noen steder, men at verktøyet i seg selv ikke var tilstrekkelig så lenge handlingsrommet var begrenset.

Om vi hadde sånne idépropeller? Da er vi jo tilbake til nesten før pandemien. Det ble gjort i en del av boligene, men ikke så mye i hjemmetjenestene (Leder).

Vi hadde mye aktivitet i starten. Idépropellen ble kjørt mange tjenesteder. Men det ble mye happening. Fikk mye refleksjon, men fortsatt var det mye ekstravakter og innleie fra vikarbyrå (Leder).

Vi hadde flere idépropeller til å begynne med. Men du får jo ikke til så mye når det bare er de heltidsansatte som møter opp (Leder).

¹⁷ Med tekniske muligheter sikter vi her til frihet i bemanningsplanleggingen og turnuskompetanse.

Dette er litt vanskelig å jobbe med. Det handler mye om det med å få de ansatte ombord og skjønnere at dette her må til for å få til det vi skal få til ute hos brukerne, da. Og det her er jo Den gode sirkelen som jeg driver og snakker om hele tida, da, ikke sant? Vi har brukt mye tid på ledermøtene på dette (Leder).

Det har vært en del motstand hos de ansatte, både med langvakter og kalenderplan. De klarte ikke å tenke når de skulle ha fri. Lederne var fleksible, og ansatte forsto etter hvert. Nå er de fleste fornøyde, men ikke alle (Tillitsvalgt).

Partssamarbeidet er bra, men ...

Partssamarbeidet i bydelen blir beskrevet som bra. Hovedverneombudet og Fagforbundets hovedtillitsvalgte har engasjert seg i arbeidet med å utvikle heltidskultur siden lenge før Helt fram-prosjektet startet. De har vært positive til alle forsøk som er nevnt over, men kritiske til forsøk med vikarpool. Det var også i sin tid uenigheter om pauseavvikling.

Vi er positive til langvakter, og har vært med på å teste ut dette. Men vaktene har ikke vært lange nok til å gi heltidseffekter. Vikarpoolen var det stor uenighet om. Pauser og arbeidstid. Det er jo lenge siden. Da vi la ned vikarpool som hadde mye fravær, gikk vi over til grunnbemanningslæren og faste stillinger i avdelingene (Tillitsvalgt).

Partssamarbeidet er bra i denne bydelen. Vi har fine tillitsvalgte og ledere som er med på utviklingen (Leder).

Og det fine er jo da at tillitsvalgte er veldig gira på grunnbemanningslære, kalenderplan og ny oppgavedeling. Nå er utfordringen å få med seg det jeg kaller fotfolket på dette her, da (Politiker).

Ressurser til endringsarbeid

Toppledelsens interesse for endringsarbeid er viktig (Prosesselement 6 i vedleggsfigur 1 og 2). Det er også ressurser (Prosesselement 5 om personer, turnuskompetanse osv.). Blant forklaringene på at tjenestedene ikke har jobbet mer aktivt med heltidsfremmende tiltak, trekker flere fram at det har vært satt av for lite ressurser til prosjektledelse. Bydelen har en HR-rådgiver og en HR-sjef som har tatt ansvar for Helt fram. Det vil si at de er representert i Helt fram-prosjektets prosjekt- og styringsgrupper. De er også aktive i bydelsinterne fora. Men ingen av dem har satt av egen tid til dette arbeidet. De tillitsvalgte har heller ikke fått egne tidsressurser til utviklingsarbeidet. Sammenliknet med ressursene Drammen og især Fredrikstad har satt av, er dette lite. Det er også svært lite når en sammenlikner med prosjektlederressurser som settes av i kommuner som deltar i Heltidspotten og Tørn.

Vi burde hatt en prosjektleder på heltid. Vår prosjektleder skulle lede Helt fram på toppen av alt annet hun har ansvar for. Hun fikk ikke tid til å gjøre det hun kunne ha gjort, og som det hadde vært behov for (Tillitsvalgt).

Helt fram

Det som synes å være gjennombruddet i Bydel Østensjø's arbeid for heltidskultur, kom helt på oppløpssiden (Almendingen, 2024).¹⁸ Helt fram hadde på den tiden pågått i nærmere 3,5 år. Idépropellen som skulle være involveringsverktøyet den første tiden hadde liten synlig effekt. Lederne mener likevel at Helt fram har hatt stor betydning. De viser til holdningsendringer som har beredt grunnen for gjennomføringen av tiltakene med grunnbemanningslære og kalenderplan. Bydelen sies å ha utviklet en større modenhet for heltidskultur, og flere ansatte har fått forståelse for gevinstene som større stillinger kan gi for tjenestekvaliteten.

Helt fram har gitt fokus, vi har hatt en forpliktelse til ikke å gi opp. HF har beredt grunnen for mye. Dette hadde vi nok ikke hatt uten å være en del av et prosjekt (Leder).

Østensjø har mye større modenhet på heltidstematikken enn steder jeg har vært tidligere. Kan ha med Helt fram å gjøre (Leder).

Prosjektet i seg sjøl har jo hjulpet oss i forhold til den holdningsendringen, det å se litt større på det enn bare meg og min situasjon, da. Det har vi fått til, det at man snakker om heltid på en annen måte i tjenesten [...], sånn som bedre kontinuitet og mer stabilitet [...], at du jobber i et team, sånn som i den gode sirkelen (den gode vakta) (Leder).

Fint med nettverkssamlinger og erfaringsutveksling etc.

Det er ganske unison tilfredshet blant ledere og tillitsvalgte med at man har vært med i Helt fram-prosjektet. De 13 nettverkssamlingene har gitt viktig kunnskap som har kommet til nytte når de nye bemanningstiltakene skulle iverksettes. Det har vært en blanding av fysiske og digitale samlinger som deltakerne synes at har fungert bra. Erfaringsutveksling med andre kommuner fremheves også.¹⁹

Det har vært veldig fint å jobbe med to andre kommuner. Covid kom litt i veien. Nettverkssamlingene der det har vært formidlet erfaringer har vært inspirerende. Uten at Fafo var så tett på, så hadde det blitt enda mindre handling. Med dem hadde vi jo et fast opplegg og en tidsplan (Leder).

Vi hadde ikke hatt så stort fokus på heltid uten Helt fram. Etter en treg periode, begynner resultatene komme [...] (Tillitsvalgt).

Det har vært veldig bra med nettverkssamlingene og med innleggene fra andre kommuner. Det var fint med fysiske samlinger [...] til å begynne med, da ble vi kjent. Så

¹⁸ I en artikkel i Kommunal rapport fra september 2024 forteller Bydel Østensjø om sine erfaringer med grunnbemanningslæren <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/slik-kutter-flere-kommuner-ut-hel-sevikarer/782033>

¹⁹ Andre kommuner er her både Drammen og Fredrikstad, og innlegg fra kommunene Alstahaug, Midt-Telemark, Kristiansand og Karmøy.

har det vært greit å ha en del av samlingene på Teams. Våre deltakere har også vært fornøyd med nettverkssamlingen, men vi har ikke fått fulgt opp ordentlig når vi har kommet tilbake (Tillitsvalgt).

Helt fram-samlingene har vært veldig bra. Det har gitt en kompetanseøkning som gjør at de kan utnytte handlingsrommet de nå har fått (Leder).

5.3 Fredrikstad kommune

15 år med prøving og feiling

I intervjuene vi hadde med ledere, tillitsvalgte og politikere i Fredrikstad kommune høsten 2024 får vi et bilde av arbeidet for heltidskultur som kan sammenliknes med en berg- og dalbane. Det var tider med sterke krefter og intensitet, slik som det første året da «alle» deltok på prekesjapper og innsats på en rekke kick-off-samlinger med stor oppslutning fra ledere, tillitsvalgte og bemanningsspesialister fra HR. Deretter fulgte perioder med stillstand der pilotenhetene måtte klare seg selv som best de kunne, og til dels motstand fra ledere utenfor helse- og velferdsseksjonen. Håndtering av koronapandemien tok også mye oppmerksomhet bort fra Helt fram-prosjektet.

Det var gjort et formidabelt arbeid da jeg begynte, både med kunnskapsgrunnlaget og forslag til verktøykasse og ikke minst var det gjort et kjempearbeid med bevisstgjøring om hvorfor vi burde ha flere heltidsstillinger. Jeg har aldri møtt på noe lignende andre steder. Men overgangen fra program til linjedrift har vi ikke klart å følge opp. Dette skyldes delvis stadig skifter i lederstillinger og en ressurstappende omorganisering som fortsatt pågår. Ledelsen, tillitsvalgte og støttepersoner har ikke kapasitet til å drive med annet (Leder).

Dagens ledelse mener at de nå er på rett vei etter denne stille mellomperioden. Tillitsvalgte ser gode, enkeltstående resultater. De har i perioder vært veldig ivrige, men medgir også at de har vært bremseklosser. Nå sier både ledere og tillitsvalgte at de har lært. Nye tiltak har vist seg å være gode. De har derfor en grunnleggende tro på at målene for heltidskultur vil bli nådd i en ikke altfor fjern framtid. Men om det fortsatt er litt usikkerhet rundt hvilke tiltak som både virker og får oppslutning ute på tjenestestedene, slås det fast av nesten alle vi har intervjuet at forståelsen for at heltidskultur er grunnleggende endret:

Helt fram har skapt økt kunnskap og forståelse for heltidsproblematikken. Mange skjønner at det er viktig med heltidskultur. Det er politisk korrekt å snakke om heltid. Alle i toppen vet at dette er veien å gå. Men de kjenner ikke til grepene. Personalpolitikken er blitt ryddigere. Kommunene sier ikke lenger nei til folk som har krav. Dette var jo en kamp før (Leder).

Vi har hatt høyt fokus på heltid i flere år. Det har skjedd mye med oss alle sammen. Mye større bevissthet i organisasjonen enn da vi startet (Leder).

Formell versus reell forankring i ledelsen

I 2013 behandlet Samarbeidsutvalget i Fredrikstad kommune et notat fra rådmannen med den betegnende tittelen «Overgang til heltidskultur – arbeidstidsavklaringer».²⁰ I notatet beskrives en rekke tiltak som skal lede til heltidskultur. Troen på at overgangen til heltidskultur skal lykkes var så stor at man la inn en forsikring til de tillitsvalgte om at det fortsatt vil være anledning for enkelte å kunne jobbe deltid. I 2017 laget Seksjon for helse og velferd notatet «Ny satsing på heltid i Fredrikstad kommune». I dette vises det til handlingsplaner, etableringen av «Team heltid», møter med politisk og administrativ ledelse og arbeidstakerorganisasjonene og planene for Helt fram-prosjektet. I spissen for det hele sto kommunalsjefen som senere skulle bli kommunedirektør. Den formelle forankringen i kommunenes ledelse var med andre ord ganske omfattende. Team heltid hadde ressurser tilsvarende 3,4 årsverk. Teamet besto av to programveiledere på heltid og sju frikjøpte hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet, Delta, NSF og FO, og hovedverneombudet i Helse og velferd.

Veien til reell forankring i ledelsen og til tjenestestedene der endringsarbeidet skulle foregå, var imidlertid lengre enn initiativtakerne hadde forventet. Det er som vi skal se mange forhold som bidro til dette. Urealistiske visjoner og vedtak, tiltak som ikke ga effekt, uenighet mellom partene, liten interesse hos ansvarlige for økonomi og organisasjonsutvikling, og for svak linjeforankring og turnuskompetanse i Team heltid.

Sterk politisk forankring, men dalende interesse

Som tillitsvalgte ombud har politikerne ansvar for å disponere tilgjengelige ressurser slik at kommunen yter kvalitativt gode tjenester til befolkningen. Av dette følger interesse for både tjenestekvalitet og utforming av budsjetter. Politikerne er også øverste arbeidsgiver for ledelse og ansatte. Politikerne har med andre ord to roller som begge kan knyttes til heltid-deltidsproblematikken. Spørsmål om arbeidstakerrettigheter, faste stillinger og ufrivillig deltid ligger for eksempel under arbeidsgiverrollen. Disse spørsmålene har historisk sett vært svakt koblet til den innbyggerfikserte ombudsrollen. Arbeidstakers rett til deltid oppfattes som et rimelig gode for alle innbyggere, og i spørreundersøkelsen mente halvparten av respondentene at tilbudet om deltidsstillinger er viktig for å imøtekomme de ansattes ønsker (vedleggstabell 1). Dette gjelder også selv om det kommer i konflikt med tjenestemottakeres behov for en grad av stabilitet og forutsigbarhet som forutsetter at ansatte jobber i tilnærmet hele stillinger.

Dette er en del av fundamentet i deltidskulturen som politikerne har medansvar for, og som begrenser ledelsens handlingsrom til å stille faglig begrunnede krav til stillingsstørrelser overfor ansatte som ikke ønsker å jobbe «mer enn litt». Alle kan fortelle om en mor eller bekjent som synes det er fint å kunne jobbe deltid. Dette møter vi over hele landet, og ofte i større grad enn i Fredrikstad. Her er det også politikere som har familie-medlemmer og bekjente som har måttet jage vakter og jobbe i flere stillinger fordi de ikke har fått hel stilling i kommunen.

Det var stor interesse blant ledende politikere da Fredrikstad kommune restartet arbeidet for heltidskultur i 2017. Det ble tildelt betydelige prosjektr ressurser; Team Heltid fikk

²⁰ Saksnr.: 2013/11642, Dokumentnr.: 56

som vi har sett 3,4 årsverk årlig. Politikere deltok på kick off-samlinger, holdt innlegg på konferanser og nettverkssamlinger og støttet handlings- og strategiplaner som ble lagt fram av administrasjonen. Politikere fra «alle» partier fikk krasjkurs i heltidskultur gjennom å delta på prekesjapper, og de hadde forventninger om snarlige resultater. I spørreundersøkelsen svarte et mindretall på 8 av 21 politikere at de hadde hørt om Helt fram. De fleste som ikke kjente til programmet, var nye som politikere i 2023.

Sett i lys av alle ressursene som ble nedlagt og alle gevinster som var forespeilet, ble nok mange skuffet over at de synlige resultatene lot vente på seg. 2/3-deler av politikerne synes det fortsatt lyses ut for mange deltidsstillinger (vedleggstabell 1) og enda flere vil ha restriksjoner på bruk av vikarbyrå og eksterne vikarer (vedleggstabell 2).

Nye politikere som har kommet til etter siste kommunevalg har ikke like stor kjennskap til heltidssatsingen. Flere av de toneangivende politikerne på feltet tok ikke gjenvalg. Politisk nivå er i det hele tatt mindre opptatt av heltidsproblematikken nå enn tidligere. Dermed er de heller ikke interesserte etterspørre av resultater i samme grad som tidligere. Dette forklares dels med at utviklingen mot heltidskultur nå går i riktig retning og behovet for politisk oppfølging er mindre, dels med at mange andre saker tar oppmerksomheten og dels med heltidsproblematikken tilsynelatende er blitt mindre aktuell. Lav politisk oppmerksomhet forklares også med at bystyret ikke får så mye informasjon om heltidsarbeidet fra administrasjonen.

Basert på presentasjoner jeg har hørt, tror jeg ikke det går så voldsomt bra. Vi har jobbet mye med dette uten at vi har kommet videre. Når jeg spør administrasjonen om hva vi kan gjøre, så får jeg til svar at det er så vanskelig. Dette sier de tillitsvalgte også (Politiker).

Med den lange tidshorisonten på 10 år så er det naturlig å være tålmodig. Men jeg synes vi blir lite orientert om heltidsarbeidet. Jeg kunne ønsket at trepartssamarbeidet om heltid skulle løftes til formannskapet/ordførernivå. Nå ligger det til et hovedutvalg langt nede i linja. PSU [partssammensatt utvalg] med perifere politikere holder ikke. De behøver jo ikke sitte i bystyret en gang. Skulle også hatt med ledelsen i administrasjonen. Da ville vi kunne holdt mer tak i dette (Politiker).

Vi er nok mindre opptatt av dette nå. Det synes jeg er naturlig i og med at vi har kommet videre (Politiker).

Politikerne blir jo orientert hele tiden, og der er jo heltid også viktig, men det kommer etter mye annet, som for eksempel sykefravær og økonomi (Leder).

Heltid er kanskje fint, men blir det dyrt?

Politikerne er positive til arbeidet med å redusere omfanget av små stillinger, men ser samtidig at det har ført til konflikter mellom partene og at tiltakene ikke nødvendigvis er gode for kommuneøkonomien.

I starten av Helt fram-satsingen, var det ikke så mye oppmerksomhet om hvordan ulike bemanningstiltak slo ulikt ut på driftskostnadene. I tillegg til å redusere omfanget av ufrivillig deltid (slik «alle» mente på den tiden), hadde Fredrikstad kommune stor oppmerksomhet rundt de tjenestemessige gevinstene man forventet. Heltidsandelen var lav, og det var mulig å gi enkeltpersoner større stillinger uten at det satte turnusene under press. Men etter hvert som heltidsandelen øker, blir det vanskeligere å fortsette utviklingen uten å gjøre mer grunnleggende endringer i bemanningsplanene. Når dette ikke skjer, kan heltidsløsninger fort bli kostbare. Da Fredrikstad kommune måtte kutte kostnader, ble heltidssatsingen prioritert lavere. Med programmet #bærekraft25 skulle kommunen fram mot 2025 jobbe for en bærekraftig kommuneøkonomi. Utgangspunktet for arbeidet i 2021 med #bærekraft25 var at kommunen måtte spare opp mot 500 millioner kroner på driften de kommende fire årene. De som på dette tidspunktet hadde ansvaret for å gjennomføre omorganiseringer for å effektivisere tjenestene og redusere kostnader, oppfattet tiltak for større stillinger som et fordyrende sidespor. Ny kunnskap og nye erfaringer viste litt senere at dette ikke nødvendigvis var riktig. Det virker som Fredrikstad kommune i 2024 er i ferd med å følge det samme sporet som Bydel Østensjø har jobbet med over lengre tid og som de har fortalt om på de siste tre nettverksamlingene. Fredrikstads bruker riktignok ikke betegnelsen grunnbemanningslære, men ønsker om å introdusere årsplaner, kutte i vikarkostnader og nedleggingen av ressursenheter hviler på den samme forståelsen hvordan man kan utvikle bedre bemanningsplaner.

Vi må jo ha årsplaner. Fraværsprediksjon er også blitt et tema det snakkes om. Jeg har drømt om dette i flere år. (Leder)

Jeg opplever at man nå snakker helt naturlig om heltid og at dette er blitt en grunnpilar i utviklingsarbeidet selv om det praktiske nok fortsatt er mer blanda. Forestillingen om at heltid er dyrt har dessverre hemmet arbeidet for heltid. Men heltid behøver ikke å være å være dyrt hvis vi løser helgeproblemet. Vi må tenke annerledes om arbeidsplanene. Om vi blir profesjonelle på turnus kan vi spare mange penger. Overdekningmodellen viser at de på topp kan settes inn ved fraværspredikerte tidspunkt. Her er vi i gang. De som ikke er for konservative oppnår gode heltidsresultater (Leder).

Helt fram må stadig vike for andre og mer presserende oppgaver. Og når noe ikke er i fokus, så skjer det ikke noe. Heltid drukner i økonomi (Leder).

[...] men det er vanskelig å komme dit vi vil komme. Det skyldes først og fremst at vi har en økonomi uten slakk (Leder).

Vi ser av det siste sitatet at Fredrikstad til nå har hatt en bemanningspolitikk basert på såkalte minimumsturnuser.²¹ Disse er sårbare når de faste ansatte har fravær. De har

²¹ Minimumsbemanning er en bemanningsplan med faste stillinger som ivaretar bemanningsbehovet når alle ansatte er til stede på oppsatte vakter. Men med et ferie-, syke-, foreldre-, utdannings- og møtefravær på rundt 20 prosent og oppgaver som ikke kan utsettes, må minimumsbemanningen suppleres med et ikke-planlagt merforbruk til dekning av vikarutgifter.

også ofte en del ubesatte stillinger. Med slike turnuser blir vikarer og ansatte i små stillinger «redningen» fordi turnusen ellers ikke ville gått opp, altså at vakter ikke blir dekket.

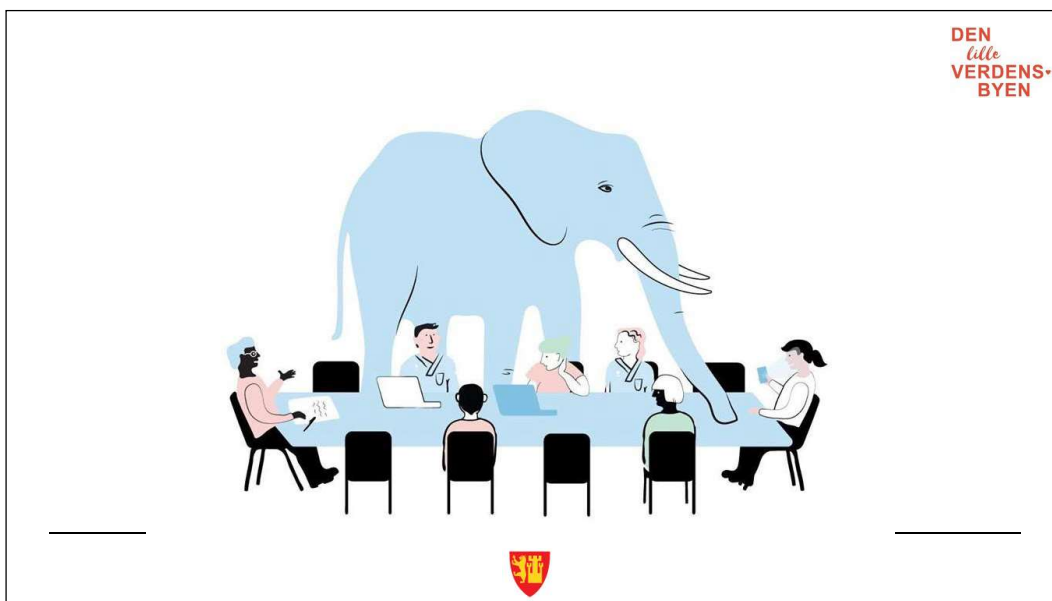
Ut fra svarene 21 politikere har gitt i spørreundersøkelsen, mener de aller fleste at mange deltidsstillinger bidrar til ineffektiv drift. De mener samtidig at heltidsmålene kan nås uten kostnadsøkninger (vedleggstabell 1).

På spørsmål om avdelingslederne har anledning til å øke grunnbemanningen når de vurderer at det er behov, svarer de fleste politikerne at de er usikre. Derimot er de litt mindre usikre når de svarer på et spørsmål om avdelingslederne har anledning til å øke grunnbemanningen når de vurderer at det er behov. Her svarer flere at de mener at avdelingslederne ikke har denne myndigheten (vedleggstabell 1).

Helgeutfordringen er ikke løst

Forestillinger om at økte heltidsandeler blir dyrt, hviler blant annet på erfaringer med at tjenestestedene ikke har løst helgeproblemet, ofte kalt for helgefloken. Dette er også beskrevet i mange av de refererte forskningsrapportene. I Fredrikstad har helgeproblemet i mange år blitt kalt for «elefanten i rommet». Med det siktes det til at deknningen av helgevakter er det store problemet i arbeidet for heltidskultur, men at de ansvarlige kvier seg for å ta grep for å løse det.

Figur 5.1 Heltid-deltidssamtaler uten å snakke om helgevakter er som å la være å snakke om elefanten i rommet. Kilde: Martine Andersen, Provinsen og Beate Midttun, Fredrikstad kommune



I Fredrikstad har helgefloken vært tatt opp i mange fora. I kommunens retningslinjer for heltid fra 2018, ble det lagt til grunn at ansatte måtte jobbe minst 325 helgetimer i året, hvilket er nesten 20 prosent mer enn den gamle normen der man jobbet 7,5-timers vakter hver tredje helg. Dette er imidlertid ikke fulgt opp i praksis.

Det har vært mye bra i Helt fram, og ja, veien blir til mens du går. Men vi MÅ gå omveiene om helgeløsninger. Mange i prosjektet, tillitsvalgte inklusive, ser ikke sammenhengene. Nye løsninger og heltidsavtaler går ikke opp. Partene har skrevet under på avtaler som ikke er praktiserbare. Derfor smeller det på implementeringen (Leder).

Turnusene har ofte for mange vakanser og så blir det for mange helgestillinger. Kunne vi brukt 14,5 timers vakter hadde vi løst heltidsproblemet (Leder).

I spørsmålet om bruken av lange vakter, svarer halvparten av politikerne i spørreundersøkelsen at dette er gode tiltak. Den andre halvparten er mer usikre (vedleggstabell 2).

Ressursenhetene er lagt ned, heldigvis

Når personalpolitikken er lagt opp slik at tjenestestedene skal drives med minimumsbemanning, blir vikarbehovet stort. Mange kommuner har derfor gjort mye for å rasjonalisere bruken av vikarer. Drammen lanserte for ti år siden en løsning der man ansatte eget personell med ansvar for å ringe etter ekstravakter. Kommunene anslo at disse turnuskonsulentene bidro til å frigjøre bortimot 50 prosent av ledertiden.

Ved oppstarten av Helt fram satset Fredrikstad stort på etableringen av store ressursenheter, også kalt vikarpool. Her ble personell som ikke skulle inngå i tjenestestedenes bemanningsplaner plassert. Ressursenhetene skulle fungere som et internt vikarbyrå der de ansatte hadde faste og store stillinger. Lokale erfaringer er beskrevet i flere masteroppgaver (Reigstad, 2017; Bolghaug, 2019). Andre og til dels kritiske vurderinger av ressursenheter er også beskrevet i flere av de refererte forskningsrapportene (Moland, Tofteng & Nesland, 2023; Ingstad, 2014) som har vært gjennomgått på nettverkssamlingene. Det er derfor ikke så overraskende at både Bydel Østensjø og Fredrikstad kommune har gått bort fra disse. Under følger sitater fra tre forskjellige informanter som alle sier at nedleggingen av ressursenheter er gunstig for den videre utviklingen av heltidskultur:

Ressursenhetene ble etablert i 2015. Det ga mange ansatte hele stillinger. Men ressursenhetene ble en hemsko i arbeidet med kalenderplan, fraværsprediksjon og flere heltidsmulighetet. Ressursenhetene er nå nedlagt (Leder).

Nedlegging av ressursenheter er bra. [...]. Da blir det mange faste ansatte som skal ha jobb på avdelingene (Leder).

Det har strandet litt, men jeg tror det tar seg opp igjen. Man har jo målene [...]. Legger ned resursenhetene. Det er bra. Da må det jo skje noe på heltid. Da blir det mange faste ansatte som skal ha jobb på avdelingene. MÅ jo ha årsplaner (Leder).

Partssamarbeid fra 100 til 0 og litt opp igjen

Partssamarbeidet beskrives som godt, men i arbeidet for heltidskultur oppleves både KS og noen av forbundene sentralt som en hemsko.

Partssamarbeidet er i hovedsak godt. Men i heltidsarbeidet er det på stedet hvil. Det ender ofte med at forsøk stopper opp på at tillitsvalgte henviser til sentrale bestemmelser fra forbundet (Leder).

Fredrikstad kommune la ned mye ressurser for at de hovedtillitsvalgte fra Delta, Fagforbundet, FO og Norsk Sykepleierforbund skulle bli drivende i arbeidet med å fremme heltidskultur. Verneombudene var også med. I sum fikk de fra 2018 til 2022 årlig 1,4 årsverk til arbeidet i Heltidsteamet. De deltok aktivt på lokale samlinger langt ut over Helt fram-satsingen. De holdt også innlegg på regionale og nasjonale samlinger der de framholdt gevinstene med heltidskultur. De snakket også varmt om prekesjappene.

Mens de tillitsvalgte i starten var positive fordi de så gevinstene en sterkere heltidskultur kunne ha for både tjenestetilbudet og arbeidsmiljøet, var de skeptiske til en del av de praktiske endringene i organiseringen av arbeidstiden. De stilte krav som skulle vise seg å stå i veien for å komme videre mot heltidsmålene. Det har vært mange kritiske uttalelser fra ledere og rådgivere om rigide tillitsvalgte, slik som i de to neste sitatene:

Vi vet mer om tiltak som kan gi flere hele stillinger. Men vi må jo hele tiden finne de mulighetene som organisasjonene kan godta. Tillitsvalgte har vi måttet møne mye (Leder).

Langvakter stjeler tid på morgen og kveld. Så må man styrke bemanningen i helgen. Så blir det reversering. Flere avdelinger sa at får vi ikke løsning på langvaktene, må vi tilbake til gamle vakter. Så prøvde vi lengre langvakter, nesten som delt-vakter. Men KS ville ha det mer formalisert og inn i tariffavtalen. Og to foreninger var negative fordi de betrakter deltvakter som et gufs fra fortiden. Så da skar det seg (Leder).

Vi samlet avdelingslederne i 2023 for å implementere årsturnuser. Men de tillitsvalgte satte en stopper for dette fordi noen ansatte måtte jobbe mer helg. Så da skar det seg også. De ville ha ønsketurnus, så da ble det innført. Men det ble gjort uten heltidsprinsipper. Dette kan jo ikke løses med 12 ukers turnus. Så da ble jo dette også tull (Leder).

Ikke alle tillitsvalgte er uenige i at de har sagt nei til både dårlige og presumptivt gode tiltak. Det ligger i dere rolle å være skeptiske til nye løsninger som kan ha negativ betydning for medlemmenes helse og økonomi. Enkelte tillitsvalgte erfarte og medga også at de alltid hadde vært på linje med de ansattes ønsker om alternative turnuser. Det har vært situasjoner der medlemmene har presset organisasjonene til å være med på utviklingen.

Det er mange søkere til turnuser med langvakter, ja til og med til deltvakter. Hva er det som skjer når 34 søker på stillinger med medlevertturnus. Vi kan nok ha vært litt baktunge. Og vi synes at forbundet sentralt har gått for langt [i sin motstand]. Men også forbundene er nå på glid (Tillitsvalgt).

Vi tillitsvalgte må nok også gå i oss selv. Vi klarte ikke å hjelpe. I dag er vi mye mer fremoverlente. Vi er villige til å finne løsninger og vi merker at ansatte også er med så lenge vi involverer dem. Nå er vi med på ting vi var mot for 5 år siden (Tillitsvalgt).

Når en av de tillitsvalgte i neste sitat sier at det vil ta mange år før målene for heltidskultur blir nådd, må vi ta med organisasjonenes motstand mot en del av løsningene som en del av forklaringen, slik som denne lederen sier:

Hovedtillitsvalgte var veldig tett på i prosjektet, men de var litt langt fra tjenestestedene og stoppet flere gode prosesser. Vi hadde jo noen motiverte avdelingsledere som satte i gang. Men så kom hovedtillitsvalgte og ville ikke la plasstillitsvalgte få bestemme sammen med avdelingslederne (Leder).

Men i det store bildet er nettopp den utviklingen de tillitsvalgte har vært gjennom, interessant. Den reduserer problemet med «skinnenighet» der man er enige om målet, men ikke virkemidlene, og den inngår i grunnlaget for litt mer optimisme enn det som framkommer i neste sitat:

Pilotene funker. Der er det fokus, og vi har fått mange fiffige arbeidsvarianter. Men så har det stoppet opp. Med den utviklingen vi har nå, kommer vi til å bruke 30 år på å komme til målet (Tillitsvalgt).

Når det siktes til at heltidsarbeidet er stoppet opp, må det tolkes i lys av at heltidsteamet ble lagt ned i 2022 og at heltidssatsingen skal foregå i linje og ikke være organisert som et prosjekt. Etter at tilskuddet på 1,2 årsverk ble borte, har de tillitsvalgte prioritert tidsbruken på andre oppgaver, slik en leder under kommenterer det:

De tillitsvalgte er blitt borte etter hvert. De vil ikke være med når ressursene til Team Heltid forsvant (Leder).

Helt fram

Når vi spør om erfaringene med Helt fram, trekker alle fram prekesjappene på godt og vondt. De som har vært med hele veien trekker også fram nettverkssamlingene og samarbeidet med de andre kommunene. Når vi spør om hva som kunne ha vært gjort bedre, hører vi at forarbeidet og prekesjappefasen ble for omfattende og langvarig og at prosjektet burde hatt sterkere forankring til linjeledelsen.

Noen sier også at det har blitt for mye prøving og feiling. Noe av det siste kan forklares med at Helt fram har vært i utviklingsfronten og at man ikke kunne ha sikker kunnskap på forhånd. Men andre feilslag kunne vært unngått dersom ledelsen hadde lyttet litt mer til den kunnskapen som faktisk forelå på de aktuelle tidspunktene da avgjørelser om tiltak ble fattet.

Organiseringen

Som beskrevet tidligere, var det Fredrikstad kommune som tok initiativ til det som ble Helt fram-prosjektet. Det skjedde allerede i 2017. Prosjektet ble raust rigget.

Initiativtakerne var også sentrale i andre, store tiltak for å utvikle og opprettholde et godt miljø i helse- og omsorgstjenestene. Noen av ildsjel-lederne har sluttet og nye ledere er kommet til. Noen av de nye lederne begynte etter 2022 da heltidsarbeidet ble omorganisert. De kjenner derfor bare til Helt fram av omtale. Andre kom til litt tidligere, det vil si i koronafasen da Helt fram gikk på sparebluss.

Helt fram-laget besto av prosjektleder og en prosjektmedarbeider som begge hadde erfaring med organisasjonsutvikling og tillitsvalgte fra de fire største forbundene. Disse hadde i sum god kunnskap om kommunen, om personal- og utviklingsarbeid og om lov- og avtaleverket. Gruppen hadde imidlertid ingen representant fra ledelsen og heller ingen med avansert turnuskompetanse eller erfaring som avdelingsleder.²² Sammensetningen av heltidsteamet sin styrke er at den besto av ildsjeler og tillitsvalgte med stor innflytelse. Men svakheten var at man ikke hadde tilstrekkelig kompetanse på bemaningsplanlegging. Ifølge sitatet under kunne en styrking av denne kompetansen ha redusert feilslåtte tiltak og ført til raskere utvikling.

Hadde vi hatt annen organisering, ville vi kanskje funnet ut hva som funker og ikke funker litt fortere. Vi har jo brukt mye penger på dette. Burde hatt med ledere og turnuseksperter i Helt fram-laget (Leder).

Men manglende leder- og ledelsesforankring har nok vært et større problem, både med tanke på hvilke tiltak som ble prøvd ut og hvilke som ikke ble prøvd ut. Det siste henleder både til utilstrekkelig kompetanse og interesse, og at mange ikke tok Helt fram riktig på alvor:

Hvis lederne [over avdelingsledernivå] forstår at du ikke har forankring, mister du gjennomslagskraften. De er ikke interessert i det du har gjort og vil gjøre videre. De vil heller snakke om noe annet. De kansellerer møtene dine. Styringsmøter forsvinner (Leder).

Det kom til et punkt da heltid skulle gjelde hele kommunen og ikke bare i helse. Da ble prosjektlederne flyttet fra Helse- og velferd til HR sentralt. Vi fikk nye direktører som ikke brød seg om Helt fram. HR ble omorganisert og Helt frams prosjektledere ble hengende i lufta. Så ble de jo fjerne for oss i Helse. Poenget med å si dette er at det ble et underbruk av Helt fram-ressursene etter prekesjappene (Leder).

I oppstartsfasen var HF for lite lederforankret. Og det var lite etterspørsel om framdriften av HF-arbeidet (Leder).

Kanskje vi trengte alle disse årene for å komme dit vi er nå. Kunne spart et år kanskje, Men vi har trengt denne tiden på mørning og utvikling. Vi trenger ildsjelene og

²² Med dette er de omtrent i samme situasjon som Bydel Østensjø, bortsett fra at bydelen hadde færre ressurser til å drive endringsarbeidet.

turnusspesialister som kan støtte ledere. For lederne er jo overarbeidet med dag-til-dag arbeid (Leder).

Sitatene over viser til at Helt fram ikke var tilstrekkelig forankret i ledelsen og at dette var et problem for prosjektdriften. Men når topplederne ser tilbake på Helt fram-perioden, kommer flere inn på at de ikke har gitt tilstrekkelig støtte til avdelingsledere som har ønsket å gjøre endringer.

Vi hadde forventninger da vi startet opp med Helt fram, og vi hadde valgt ut piloter som skulle gå foran. Jeg ser nå at vi nok burde gitt mer støtte til avdelingslederne i starten. Det er så mye lederne har å gjøre. Og lederspennet er stort. Og så burde vi gjort det mer forpliktende å kunne vise til at man hadde prøvd ut tiltak. Det var jo flere steder det sto nesten helt stille de første tre årene. Vi skulle målt på små delmål (Leder).

Jeg oppfattet det slik at Helt fram-programmet var inne i aftensolen da jeg begynte. Programmet ble avvirket i forbindelse med omorganiseringen. Jeg vet ikke om dette bare var noe som skjedde fordi noen ville de slik, eller om det var formelt styrt. Når satsingen ikke lenger skulle være et prosjekt/program, skulle det videre arbeidet mot heltidsmålene forankres i linja. Ansvar for heltidsutviklingen har siden vært fragmentert. Det ligger nå i linja. Men vi mangler en koordinator og pådriver (Leder).

Prosjektet måtte vel ha en avslutning, Så skulle arbeidet heller legges til linja. Vanskelig å tidfeste når programmet ble lagt ned. Ting begynte å falle fra hverandre omtrent sommeren 2022. Ressursene ble trukket inn (Leder).

Prekesjapper med læring og refleksjon

Prekesjappene ble tatt godt imot da de ble lansert i 2018. Opplegget er, som vi har sett, unikt. Det ble utviklet da prosjektlederne så at et opplegg basert på læring gjennom undervisning ikke bidro til å skape oppslutning om heltidskulturarbeidet (Midttun & Bolghaug, 2024). I prekesjappene blir deltakerne utfordret til selv å formulere seg om heltidsproblematikken.

Vårt opplegg med undervisning var ikke så bra. Vi gikk derfor fort over til et opplegg med refleksjon. Det var flott å få folk over i refleksjonsmodus. Deltakerne var begeistret. Vi synliggjorde sammen gevinstene ved å gå fra deltids til heltidskultur. Det var mange aha-opplevelser (Leder).

Prekesjappene var mer enn et blaff med begrenset tid. De har bidratt til holdningsendringer i organisasjonen. Det har vært positivt å få være med på for mange. De har opplevd fine samtaler. For andre har prekesjappene vært en rød klut. De har jo tatt ressurser og det har vært vanskelig å komme fra prekesjappe til turnusutvikling (Leder).

Nesten alle informantene beskriver det å være med på en prekesjappe som en fin og lærerik opplevelse. Men etter et par år, da mer enn 4000 hadde deltatt og bare noen få tjenestesteder hadde gjennomført tiltak som gav resultater i henhold til målformuleringene, ble stadig flere ledere og politikere utålmodige. Noen opplevde at prekesjappe ble kalt lekesjappe. Ord som overdose blir også benyttet. Når neste informant også sier at dette førte til at man også meldte seg ut, ser vi at frivilligheten står sterkt. Det er ikke bare ansatte som frivillig kan bestemme om de vil ha større stilling, jobbe flere helger, langturnuser osv. Også for lederne er det frivillig om de vil være med.²³

Det ble jo mye prekesjappe uten at det ble så mye ut av det. Overdosen med prekesjappe førte til at man ble lei og meldte seg ut (Leder).

Det ble store kostnader ved å delta på Prekesjappene. De tok jo mye tid. Opplegget med tjenestededesignere tok også mye ressurser. De lengre ned var ikke godt nok med (Leder).

Svak oppfølging av prekesjappene

Vi kan for så vidt konkludere med at prekesjappene som introduksjonsaktivitet var en suksess. Prekesjappene skulle fungere som springbrett til konkrete endringsaktiviteter ved tjenestestedene. Ifølge våre informanter fungerte denne delen dårlig. Forklaringene på dette er mange. Vi har allerede vært inne på praktiske problemer, uenigheter mellom partene, liten interesse blant nøkkelpersoner i ledelsen, lite handlingsrom til avdelingsledere, manglende kunnskap om bemanningsplaner osv. Spørsmålet er om alle disse hindringene kunne vært unngått eller løst raskere dersom Helt fram-prosjektet hadde vært drevet på en annen måte?

En vil alltid kunne finne detaljer i gjennomføring av prekesjapper og de påfølgende prosessene med tjenestededesignere som kunne vært bedre. Som sitatene under viser, kunne fasen med prekesjapper²⁴ vært kortere. Kanskje kunne det også vært formulert sterkere handlingsimperativ.

Starten på Helt fram var veldig god. Men vi har brukt for lang tid. Høy turn-over gjør det enda viktigere at prosessene går fort. De seks workshopene [med tjenestededesignere] i hver pilot skulle vært tettere. Burde vi også ha satt sammen teamene annerledes [fordi så mange av de ansatte jobber deltid og er lite til stede]? (Leder)

Neste sitat er hentet fra et intervju med en av helt sentrale tillitsvalgte. Vedkommende går langt i å si at gjennom prekesjappene ble det skapt endringsvilje, og at lederne med disse fikk en lissepasning de burde skåre mål på.

Vi brukte kanskje litt lang tid på forankringen. Det lå en stor endringsvilje hos ledere og ansatte i kjølvannet av prekesjappene. De satt jo og ventet på å komme i gang. Folk

²³ Tilsvarende er beskrevet om Drammens halvhjertede og til dels mislykkede heltidsprosjekt da kommunen for 10–15 år siden deltok i «Saman om en bedre kommune» (Moland et al., 2015).

²⁴ Den fasen ble preget av koronautfordringene som la ekstra press på avdelingslederne og de ansatte og som samtidig gjorde det vanskelig å møtes.

ville at ting skulle skje fortere. Jeg følte det var endringsoptimisme blant både oss tillitsvalgte og de ute på tjenestestedene. Det lå nok et mulighetsrom vi ikke grep. Vi satt nok litt og venta på hverandre (Tillitsvalgt).

Lederen som siteres under har en kort og kritisk analyse; ikke av prekesjapper og Helt fram, men av ledelsen som ikke fulgte opp. Når det ikke fantes en konkret handlingsplan for fasen etter introduksjonsarbeidet, må ledelsen ta ansvar for dette. I og med at Helt fram var et avgrenset utviklingsprosjekt, lå det ikke i kortene at prosjektet kunne lage en handlingsplan som bandt opp ledelsen.

Vi manglet framdriftsplan for det som skulle skje etter prekesjappene. Her burde vi som ledere sett at vi skulle sette i gang (Leder).

Helt fram som fellesprosjekt

Oppfatningene om Helt fram som fellesprosjekt med de to andre kommunene og Fafo, er omtrent de samme som ble uttrykt av informantene fra Bydel Østensjø. Men i og med at Fredrikstad hadde en langt sterkere politisk forankret satsing på heltidskultur for hele kommunene, ble Helt fram også tydeligere i utviklingsarbeidet. I starten var satsingen på heltid nesten som en del av kommunens merkevarebygging. I det første sitatet under forteller informanten at de har fått god drahjelp fra de andre Helt fram-deltakerne, og at man sitter igjen med læring ut over det som har med bemanningsplaner å gjøre.

Helt fram-prosjektet har fått mye oppmerksomhet takket ved Fafos arbeid. Fafo-stempelet er veldig viktig. spennende å få samarbeide med dere. Fint å jobbe med de to andre kommunene. Kommunen har lært mye om prosjektarbeid (Leder).

Det ble avholdt prosjektledermøter to til fire ganger i året. Dette var dels praktiske arbeidsmøter og dels møter med erfaringsdeling og gjensidig støtte i tunge stunder. Disse var viktige både for å sikre at de Helt fram-spesifikke milepælene ble holdt og dels som hjelp til å håndtere lokale utfordringer.

Prosjektledermøtene har fungert bra. Vi har gitt og fått fin støtte fra hverandre. Midtveis var vi slitne. Og så var det turnover og sykefravær blant oss også. Det har vært hyggelig (Leder).

Nettverkssamlingene

I utprøvingen av tiltak har flere ledere vist til hva de har fått med seg fra nettverkssamlingene. Tilbakemeldingene fra Fredrikstad er ganske like de vi har gjengitt fra Byde Østensjø. De kan sammenfattes i dette enkle intervjusitatet:

Nettverkssamlingene har vært gode. OK med Teams også selv om jeg foretrekker fysisk. Men det bra at vi har nådd så mange (Leder).

5.4 Drammen kommune

15 år med heltid for noen

Omkring 2010 var Drammen en av de mest profilerte kommunene i Norge når det gjaldt arbeidet for å skape flere heltidsstillinger. I forbindelse med avslutningen av det nasjonale lærings- og innovasjonsprogrammet «Saman om ein betre kommune» i 2015, kunne daværende kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner fortelle at Drammen kommune hadde knekt heltidskoden.²⁵

Dette ble begrunnet med at kommunen hadde prøvd ut ulike arbeidstidsordninger, gitt ufraglærte mulighet til å ta fagbrev og flyttet ansvaret for å finne vikarer fra ledere til egne bemanningskonsulenter. Daværende prosjektleder i Drammen kunne fortelle at «før kunne lederne bruke halvparten av tida si på å skaffe vikarer. Nå var det redusert til ti prosent». Praktiseringen av samarbeidsturnus var på det tidspunktet det meste populære tiltaket. Langvakter og jobbing på tvers var godt kjent. Men også overbooking var prøvd ut enkelte steder. Dette bidro til at man ikke behøvde å leie inn vikarer når de faste ansatte hadde fravær.

Drammen hadde med andre ord prøvd ut store deler av heltidsarsenalet for mer enn ti år siden. Antall heltidsansatte hadde økt, men det skjedde uten en tilsvarende reduksjon av antallet små stillinger, så den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen var fortsatt ganske lav. I 2017, da Helt fram-planene var i støpeskjeen, var det allerede mye oppmerksomhet i kommunen på at heltidsutviklingen ikke var god nok. Snarere tvert imot var deltidsomfanget økende.

Forankring

Da Drammen kommune ble med i Helt fram, ble det laget en organisasjons- og framdriftsplan der ulike aktørers ansvar og rapporteringslinjer var beskrevet verbalt, tabeller og figurer. De hadde et lokalt heltidslag bestående av prosjektleder, hovedtillitsvalgte fra Delta, Fagforbundet, FO og Norsk Sykepleierforbund, hovedverneombudet for sektoren, fire (fem) virksomhetsledere, fire avdelingsledere, og fire rådgivere med utviklings- og kommunikasjonskompetanse. Det var også planer om å trekke inn to brukerrepresentanter. I tillegg har kommunen hatt en styringsgruppe bestående av en etatsdirektør (som representerte rådmann/kommunedirektør), to etatssjefer, en stabsleder og tre hovedtillitsvalgte foruten prosjektleder

Godt utgangspunkt

Drammen hadde med dette et godt utgangspunkt for å gjennomføre både Helt fram og en bredere satsing på utvikling av heltidskultur. De hadde både prosjektorganisasjonen på plass og omfattende kjennskap og erfaring med ulike tiltak som kan bidra til måloppnåelse. Drammen er likevel den av de tre kommunene som har tatt de korteste stegene videre på veien mot heltidskultur.²⁶ Drammen har nok i enda større grad enn de andre hatt problemer med den reelle forankringen i politisk og administrativ ledelse. Det tok lang tid før de utviklet et opplegg for å involvere ledere og ansatte ved tjenestestedene.

²⁵ <https://www.dagsavisen.no/fremtiden/nyheter/2015/02/10/hurra-for-heltid/>

²⁶ På mikronivå utgjør noen av pilottjenestestedene positive unntak.

Kombinasjonen av prosjektlederskifte og spesielle koronaforhold svekket også framdriften. I 2020 hadde man gjennomført det første av fire trinn i utviklings- og involveringsplanen. Mens Bydel Østensjø fikk sin restart da de fikk nye ledere som så de økonomiske gevinstene ved å utvikle nye bemanningsplaner, fikk Drammen en restart med ny prosjektleder. Da ble det gjennomført involveringsprosesser ved tjenestedene og utprøving av velkjente turnustiltak. Mer overskridende bemanningstiltak som forutsetter økonomiske omdisponering er ikke gjennomført.

Når vi spør om hvordan det går med heltidsarbeidet i Drammen kommune, er administrativ ledelse forsiktige optimister som maner til tålmodighet, politikerne er lite engasjert, mens tillitsvalgte er kritiske. Det er først når vi intervjuer ledere lengre ned i organisasjonen som har praktisk kunnskap på tjenestenivå, at det kan vises til gode resultater. Men disse er samtidig oppgitt over svakt engasjement i toppen av organisasjonen.

Heltidssatsingen ligger litt brakk

En av de hovedtillitsvalgte oppsummerer heltidsarbeidet i kommunen med å si at det ligger brakk. Etter at satsingen ble lagt ned som prosjekt og uten prosjektleder, skulle det videreføres av linjelederne. En aktiv prosjektleder har sluttet og ingen har fylt tomrommet etter vedkommende. To navngitte etatsjefer som skulle ha ansvaret for videreføringen har ikke klart å følge opp.

Heltidssatsingen ligger litt brakk akkurat nå. Prosjektleder har sluttet. Etter det er det blitt et vakuum. Noen andre skulle holde i det, men det skjer ikke. Vi ser litt på turnuser, men det har vi jo alltid gjort (Tillitsvalgt).

Denne framstillingen får langt på vei støtte fra ledelsen som beklager at det har skjedd og at kommunen da heller ikke får tatt ut de forventede gevinstene.

Det er ikke like mye fokus på heltid nå som da det var prosjekt. Jeg tror det er lang vei å gå for de sykehjemmene som ikke har vært med i Helt fram. Det er leit. De taper jo så mye på å ikke ha kontinuitetsbærere. Med disse er det lettere få til gode tjenester og å være leder og ansatt (Leder).

Nå er det besluttet at vi ikke skal ansette ny prosjektleder. Det kan man si mye om, fordi i kommunens overordnede planverk har man sagt at man skal jobbe med dette lenger enn bare nå. De prosjektlederne vi har hatt, har vært pådrivere. De har lagt press [på avdelingslederne] når de er ute og etterspør ting som skal følges opp. Det har vært positivt med denne pushingen. Vi vet ikke helt hva som skjer videre (Leder).

Lederen i det siste sitatet over sier indirekte at når man ikke har prosjektledere til å pushe, så er ikke ledelsen i stand til å drive arbeidet for mer heltid videre. Samtidig er det nettopp dette Drammen kommune har vedtatt. Dette bekreftes av den neste informanten som samtidig formulerer seg i futurum. Involveringen av ledere er noe vi må få gjort:

Det er utfordrende å bredde ut de gode erfaringene. Det hjelper ikke at enkelte piloter har kommet langt. Nå har vi ikke lenger heltidskoordinator. Ansvaret for å følge opp må plasseres hos lederne. Vi må legge mer over på dem (Leder).

Svak politisk forankring. Heltid er nok viktig, men druknet i andre temaer

Politikerne er positive til at administrasjonen ønsker å skape større stillinger. Det er bra for de ansatte og det er bra med sikte på å utvikle mer stabile tjenester til brukerne. Men heltidsspørsmålet har ingen sentral plass på den politiske dagsorden. Og for politikere som er relativt nye i den nye storkommunen Drammen, er Helt fram- prosjektet helt ukjent.

Heltid er viktig fordi det gir tilknytning til egen arbeidsplass og det er positivt for arbeidsmiljøet. Med hele stillinger kan man drive med færre folk. Og jo færre folk, jo mer stabilitet og bedre for brukerne. Det er bra. Men heltid har ikke vært et hett politisk tema det siste året. Men det kan jo ha skjedd mye likevel uten at jeg vet om det (Politiker).

Nei, jeg hadde Ikke hørt om Helt fram før jeg fikk invitasjonen til dette intervjuet. Vi har ansvar for institusjoner og hjemmesykepleie og snakker om hvordan vi kan bruke de [ansatte] vi har [...] rett person på rett, plass. Har også snakket litt om sykefraværet. Vikarbruk har vi ikke snakket så mye om (Politiker).

En av informantene som er politiker har fulgt heltidsarbeidet i kommunen i ti år. Da vi intervjuet vedkommende for tre år siden, syntes han det var liten fremgang.

Jeg har fulgt dette med heltid i sju år. Dette er et tema vi er politisk enige om. Forundret meg over hvor tregt det har gått: De sier det er slik man gjør det med turnuser.

Kanskje det er for tungt, at det er mange motkrefter (Politiker).

Da vi intervjuet den samme politiker høsten 2024, syntes informanten at spørsmålet om heltidsstillinger var fjernere enn noen gang og at heltidsproblematikken druknet i andre og mer presserende saker. Vedkommende la til at politikerne hadde problemer med å se sammenhenger mellom heltidsspørsmålet og spørsmålene om rekruttering, riktig bemanning, sykefravær og økonomi. Sammenhengen mellom store stillinger og tjenestekvalitet var imidlertid ganske opplagt. Dette understøttes også av svarene i spørreundersøkelsen der 17 av 21 politikere i Drammen mener dagens tjenesteorganisering fører til at brukerne får for mange forskjellige ansatte å forholde seg til (vedleggstabell 1).

Mindre direkte rapportering til politikere

Når politikerne nå er mindre opptatt av heltidsproblematikken, kan det ha flere forklaringer. For det første kan det være at endringen egentlig ikke er så stor, men at enkeltpersoner med spesielt engasjement for temaet har sluttet. Én annen forklaring er at de tillitsvalgte ser mindre grunn til å rope varsku og at media har færre negative oppslag. Videre kan det være at administrasjonen er mindre opptatt av temaet. En fjerde

forklaring er at politikerne informeres av administrasjonen på en annen måte enn for noen år siden. Tidligere kunne det være satt av egen tid til heltidsspørsmålet med eksterne innledere, fulgt opp med diskusjoner om hva og hvorfor det er viktig med store stillinger, og hvordan kommunen kan komme videre. Nå nevnes temaet bare som en av mange orienteringssaker og i statistikkform i tertialrapporter og årsmeldinger. De neste sitatene er fra to politikere og en leder:

Det er lenge siden jeg hørte noe om Helt fram. Dette med heltid har blitt nevnt av administrasjonen, men bare som en kort statusorientering. De vanskelige temaene om heltidsløsninger har ikke vært tatt opp i den siste perioden. De ansatte har heller ikke vært så opptatt av dette [ut fra det som de sier på møtene]. Det var mer trøkk da Tove Paule var aktiv. Hun var ildsjel på dette. Det var kanskje litt rart, for hun var jo fra Høyre, men sånn var det (Politiker).

Det er ingen politisk uenighet om at det er fint med flere heltidsansatte. Men når alle er enige, blir det ikke så mye diskusjon (Politiker).

Politikerne informeres nok bare gjennom tall-rapporter. Men jeg tror ikke politikerne vet hvor mye penger og tid vi bruker på vikarer (Leder).

Det går sakte framover. Lederne tør ikke

Gjennomgangen så langt viser at engasjementet for heltidsproblematikken er ganske lavt i toppen av organisasjonen. Det kan virke som at arbeidet med å nå målene om større stillinger er overlatt til ledere og ansatte lengre ned i organisasjonen. Ledere som kjenner tjenestestedene godt, er imidlertid ikke like resignerte. De ser lyspunkter, men som det sies av informanten under: Det går framover, men sakte.

Det har gått sakte, men sikkert litt framover. Men det er fortsatt langt å gå for å komme over kneika med helgestillinger. De avdelingene som har langvakter, har kommet lengst. Arbeidet med kalenderplan ligger litt på vent. Jeg har snakket mye om at vikarmidlene burde brukes bedre. Avdelingslederne er enige, men de tør ikke helt. Det tar tid før vi kommer i gang (Leder).

Hovedforklaringen er at avdelingslederne ikke klarer å redusere bruken av flyktig arbeidskraft i helgene. I dette sitatet blir ikke bruken av langvakter nevnt. Derimot trekker informanten fram at de ikke kommer i gang med kalenderplanen (årsplan) fordi lederne ikke tør.

Økonomien begrenser heltidsutviklingen

Deltidskulturen er rotfestet. Budsjetterings- og turnusrutiner har ligget fast over mange år. Det kan være mange grunner til ikke å tørre å gjøre endringer, alt fra å unngå ubehag med motstand fra ansatte og tillitsvalgte som av ulike grunner motsetter seg endring, til usikkerhet om effekten av nye tiltak og fullmakter til å gjennomføre dem. For å sette opp en robust årsplan der faste ansatte dekker de fleste vaktene, også når noen har fravær, og som reduserer bruken av vikarer, er det en forutsetning at utgifter til fast bemanning

øker. For å unngå overbemanning, må også turnusoppsettet endres, ofte også kompetansesammensetningen i personalgruppene. På spørsmål om avdelingslederne i Drammen kommune har fått myndighet til å gjøre disse endringene, er det ingen i ledelsen som svarer ja. Den tidligere ledelsen i kommunen mente at avdelingslederne ikke hadde tilstrekkelig økonomi-kompetanse til å budsjettere utover den fastsatte «minimumsbemanningen» og mente at den videre satsingen på heltidskultur heller fikk vente til økonomien var i bedring. Sitatene under viser at krevende økonomi fortsatt oppfattes som et hinder for heltidssatsingen. Samtidig er dagens ledelse mer åpen for at en økning av den faste bemanningen kan være regningssvarende. Men veien fra å la være å si nei, til å oppmuntre til nye bemanningsbudsjetter er fortsatt lang.

Det er ikke sikkert det blir dyrere med store stillinger, men det er vanskelig å forstå det store bildet og ikke låse seg fast i årsverksrammene de har fått. Avdelingslederne er redde for å gi heltid hvis det kan føre til budsjettevinger. Hvert sykehjem har en ramme på et visst antall årsverk. Så får vi «kravene» [fra ansatte som har rett på større stillinger]. Og da får ikke disse mer enn det de har krav på, hvis avdelingen da ikke tilfeldigvis har en vakant stilling (Leder).

Økonomien er skjært helt inn til beinet. Lederne har ikke tid og overskudd til å jobbe med utvikling. Vi vet ikke om heltid er dyrt eller billig. Men jeg tror store stillinger er både best og rimeligst. Kommunedirektøren ser også at det kan være regningssvarende å ha noen på topp (Tillitsvalgt).

På nettverkssamlingene har det vært tatt opp om hvem som har ansvar for at det er så vanskelig å lage robuste bemanningsplaner som forutsetter at avdelingslederne får mer ansvar. Er det kanskje politikere som sitter med den endelige beslutningsmyndigheten? Både ledelsen og politikerne selv mener at politikerne i utgangspunktet er positive til delegeringer. Politikerne trekker imidlertid fram to forhold som kanskje bidrar til manglende fornyelse. Det ene er at politikerne er engstelige for at en økning av grunnbemanningen vil føre til økning av de totale lønnskostnadene fordi det blir flere på jobb. Selv om dette rent teoretisk er en feilslutning, kan nok noen ha erfaring med at det er slik det lett kan bli. Det andre som blir trukket fram, er at politikerne ikke er kjent med at investering i større stillinger kan redusere personalutgiftene og samtidig være gunstig for å redusere utfordringene med sykefravær og rekruttering.

Jeg kjenner godt til budsjetteringsproblematikken, men ikke til gode erfaringer med å øke grunnbemanningen. En slik øking kan lett føre til at man legger seg på et høyere bemanningsnivå uten at det blir flere tjenester eller lavere vikarbruk (Politiker).

Politikerne er ikke så opptatt av å styre. De er ikke mot å delegere. Men de er bekymret for merforbruk og vikarbruk (Leder).

Vi politikere blander oss ikke så mye inn utarbeiding av budsjetter, og hvem som er med på dette. Jeg opplever ikke at vi politikere har holdt igjen så mye i spørsmålet om

å la avdelingslederne få større økonomisk ansvar. Dette ligger kanskje i administrasjonen. Jeg har ikke tenkt på at jeg som politiker har begrenset handlefriheten. Jeg er i prinsippet for maksimale delegeringer (Politiker).

Vi har aldri diskutert mulige sammenhenger der mer heltid kan være positivt for økonomien. Dette med heltid, vikarbruk og rekruttering har vi heller ikke sett i sammenheng (Politiker).

Politikerne som er sitert over, er ganske representative. 15 av 18 Drammenspolitikere har svart at alle de små deltidsstillingene går ut over effektiviteten. Like mange oppgir at de tror heltid kan skapes kostnadsfritt med annerledes tjenesteorganisering. Samtidig er de usikre på spørsmålet om avdelingsledernes frihet til å disponere lønnsmidlene, men det er litt flere som tror de har for stor frihet enn for liten. Politikerne hadde heller ingen klare formeninger til spørsmålet om avdelingslederne har anledning til å øke grunnbemanningen når de vurderer at det er behov (Vedleggstabell 1). De var derimot klarere i spørsmålet om langvakter. Her var 14 av 18 positive (Vedleggstabell 2).

Partssamarbeid – blitt mindre skeptisk til konkrete løsninger

Som vi har sett i de to andre kommunene, har også tillitsvalgte i Drammen gjennomgått en utvikling gjennom Helt fram-prosjektet. Der de tidligere var kritiske til nye tiltak som årsturnuser og langvakter, er de nå mer positive. Informanten som er sitert under ser også at det kan være gunstig for mange ansatte å komme bort fra den tradisjonelle turnusen. Det siste er i overensstemmelse med beskrivelser i en rekke forskningsrapporter som er omtalt i en rekke kapitler i to bøker om Heltidskultur (Ingstad (red.), 2016; Ingstad (red.), 2024).

Vi var i utgangspunktet skeptisk til årsturnus, men jeg har blitt mer positiv etter hvert. Vi er også positiv til lange vakter, mens strever litt med å få til pauseutviklingen. Forbundet sentralt har også blitt mer positive. Og så tror jeg vi kan få flere fornøyde ansatte ved å endre på turnusen (Tillitsvalgt).

Vi har ikke snakket nok om heltid. Dette må jeg også gjøre (Tillitsvalgt).

Pauseavviklingen som nevnes av den tillitsvalgte, trekkes også fram som problem av lederen under.

Noen synes det er for krevende å gå langvakter, og vil tilbake til tradisjonell turnus med vanlige vakter hver tredje helg. Dette skyldes til en viss grad at pauseavviklingen ikke fungerer, slik at de bare får en halv times pause. Det blir tøft å gå lange vakter når pauseavviklingen ikke fungerer (Tillitsvalgt).

De fleste lederne som er intervjuet, er forsiktige med å kritisere tillitsvalgte for situasjoner der det har vært uenigheter. Innenfor Helt fram-sammenheng beskrives tillitsvalgte fra tre av forbundene som stort sett positive og pragmatiske. Det fjerde forbundet har

det vært vanskeligere å finne løsninger med fordi de har hatt steile holdninger til helgearbeidet og til at langvakter er skadelig.²⁷

Det er en omstendelig prosess hver gang en turnus skal godkjennes. Jeg har fått noen tilbakemeldinger på at den er litt for omfattende. Men her har tillitsvalgte vært tydelige på at de vil ha det sånn. [...] Og så har de for så vidt gode argumenter for det. Og da blir det stående litt sånn [på stedet hvil]. Det skaper litt mer frustrasjon kanskje til ledere som skal fornye de avtalene [...] og uvisshet for hvordan neste turnus blir (Leder).

Gikk for bredt ut

Kommuner som starter på en heltidssatsing bør tidlig vurdere hvor bredt de skal gå ut. Dersom satsingen er både formelt og reelt forankret i ledelsen og prosjektet har tilgjengelige ressurser i form av tid og kompetanse på utviklingsarbeid og bemannings- og turnusplanlegging, kan det være rom for å gå bredt ut, dersom man har etablert et godt partssamarbeid. Da er det grunnlag for å sette fullt trøkk i organisasjonen og håndtere de løpende utfordringene som vil komme. Disse forutsetningene er svært sjelden til stede. Erfaringsmessig avsluttes de meste ambisiøse satsingene ganske fort. Det er derfor vanlig å anbefale kommunene å begynne i det små. Det innebærer å ikke sette i gang utviklingsarbeid ved flere tjenestestedene enn man har ressurser til å følge opp, og at man starter opp på tjenestesteder der både ledere og ansatte er motiverte.

Da koronautfordringene var overvunnet og Drammen fikk ny prosjektleder, hadde forankringsarbeidet ikke nådd tjenestestedene. En av lederne oppsummerer satsingen med at de gapte over for mye.

Vi burde nok ikke hoppet rett fra piloter til hele Drammen. Vi burde ha konsentrert oss om utvalgte virksomheter [tjenesteområder], og så valgt ut noen få tjenesteder herfra til å være piloter (Leder).

Vi har ikke kommet ikke helt over broa. Man har vel ikke tenkt langt nok fram da dette ble planlagt (Leder).

Det etterlyses en ny prosjektleder som kan være pådriver for utviklingen av flere store og hele stillinger. Dette så vi over at flere andre også har vært opptatt. Men der man tidligere viste til at framdriften ble redusert, er konteksten for de neste sitatene en bekymring for stagnasjon og tilbakegang.

Ansvar for å nå heltidsmålene er ikke bare mitt. [...] Jeg skulle gjerne hatt prosjektleder til å snakke om dette. Men så lenge ingen snakker om det, så skjer det ikke så mye heller (Leder).

Den samme lederen er bekymret for at de skal få tilbakeslag og begrunner dette med at tiltakene ikke er fullført helt. Det gjelder for eksempel svakheter i pauseavviklingen på

²⁷ For å ikke være for utlevende, har vi valgt å ikke dokumentere dette med sitater.

langvakter. Om man ikke finner løsninger som gir ansatte mer enn en halv times reell pause, vil mange gå tilbake til den tradisjonelle turnusen, slik det kom fram i et sitat høyere opp. Da vil også behovet for små deltidstillinger øke slik det er beskrevet i en rekke forskningsrapporter (Amble, 2008; Moland, 2021; Yssen et al., 2023). Årsturnusene er heller ikke helt på plass. Disse kan gi riktigere og lavere bemanning, men ikke alle er så begeistret for det, og da kan det bli minste motstands vei å gå tilbake til det gamle.

Vi har ikke kommet i mål på langvakter og årsplaner. Ansatte er ikke så veldig begeistret, og det er det heller ikke alle fagforbundene som er. Vi kan fort skli tilbake til disse 12-ukersturnusene med for mange på mandag og onsdag, som jo er dumt (Leder).

Det er fryktelig synd om alt vi har fått til nå renner ut i sanden. Vi er sosialisert inn i deltidskultur og ikke heltidskultur. Det kan lett skje at man faller tilbake til det gamle før en ny kultur setter seg, og det tar lang tid (Leder).

Helt fram har vært bra

De som har deltatt aktivt i Helt fram-prosjektet, er fornøyd med det kommuneovergripende opplegget. På samme måte som vi har sett fra Bydel Østensjø og Fredrikstad, har de hatt utbytte av de ulike Helt fram-foraene. De trekker fram både den overordnede styringsgruppa, heltidslaget og prosjektledersamlingene. Nettverkssamlingene med faglige innlegg og erfaringsutveksling har gitt læring og inspirasjon i det lokale arbeidet.

Helt fram har gitt oss hjelp til å stille spørsmål ved de faste forestillingene vi har hatt. Det har vært flott med forskningens utfordringer av våre egne forestillinger. Vi har også lært nytt om turnuser, og ikke minst hvor viktig det er med å holde trøkket i prosjektet (Leder).

Det har vært inspirerende og nyttig å ha vært med i de forskjellige Helt fram-foraene og dele erfaringer med de to andre kommunene. Nettverkssamlingene med Fafo synes både jeg og de andre at har vært veldig positivt (Leder).

[...] Det var også fint å dra på studietur til Bydel Østensjø og Lambertseterhjemmet, og så var det flott med innlegg fra andre kommuner, slik som fra Karmøy (Leder).

6 Heltidserfaringer sett fra ansattes perspektiv

Fredrikstad, Drammen og Bydel Østensjø har hatt til sammen 20 pilottjenestesteder. Disse har kommet fra flere deler av tjenestene: sykehjem, hjemmetjeneste, bolig for utviklingshemmede og bolig for personer med utfordringer knyttet til rus og psykisk helse.

I kapittel 3 gikk vi gjennom og diskuterte hvordan kommunene og pilotene hadde arbeidet med involveringsmetodikken og da særlig i den første delen av prosjektet. Kapitlet illustrerer at kommunene har hatt ganske ulike innretninger på involveringsarbeidet, selv om målet om å fremme heltidskultur og større stillinger er felles.

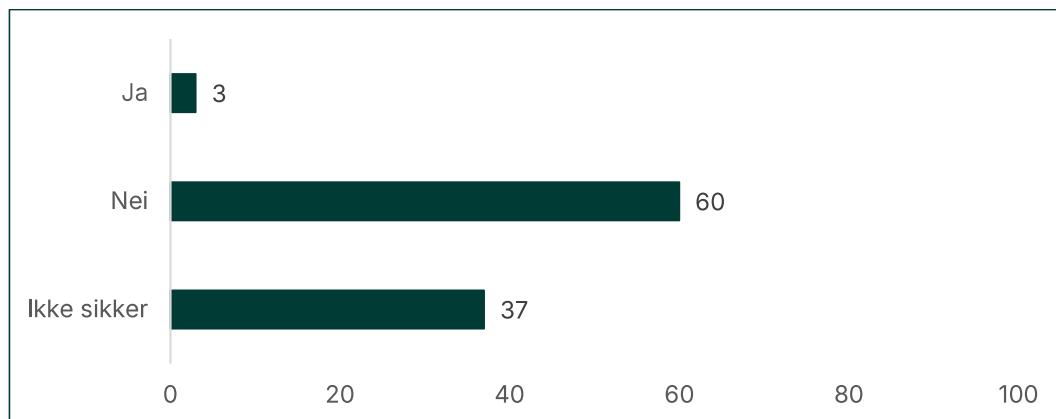
I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan prosjektet har påvirket pilottjenestestedene, hvilke endringer som har funnet sted, og hvilke utfordringer som har oppstått underveis i arbeidet. Å endre en deltidskultur er en krevende prosess som forutsetter både dyp forankring og vedvarende innsats. Selv om Helt fram-prosjektet har bidratt til økt oppmerksomhet om heltidsspørsmålet i kommunene, har graden av faktisk involvering og gjennomføring variert. Dette kapitlet undersøker derfor både de direkte og indirekte effektene av prosjektet..

6.1 Fra involvering til endring i Helt fram-prosjektet

Data fra spørreundersøkelsen viser at kun 3 prosent av de ansatte rapporterer at de jobber ved en av pilotene i prosjektet «Helt fram», mens 60 prosent oppgir at de ikke gjør det. En relativt stor andel, 37 prosent, svarer «ikke sikker» på spørsmålet. Dette indikerer en lav grad av bevissthet blant ansatte om deres deltakelse i prosjektet.

En forklaring på dette kan være at «Helt fram»-prosjektet har operert innenfor en bredere kontekst med høy generell oppmerksomhet rundt problemstillingen som prosjektet adresserer. Dette kan ha ført til at mange ansatte har opplevd endringer i arbeidshverdagen uten nødvendigvis å være klar over at de har vært en del av et konkret pilotprosjekt. Når oppmerksomheten er stor og tiltak iverksettes som en del av den daglige driften, kan skillet mellom hva som er en del av et spesifikt prosjekt og hva som er generelle endringer, bli uklart for de ansatte. Dette er noe vi vil komme tilbake til i de neste avsnittene.

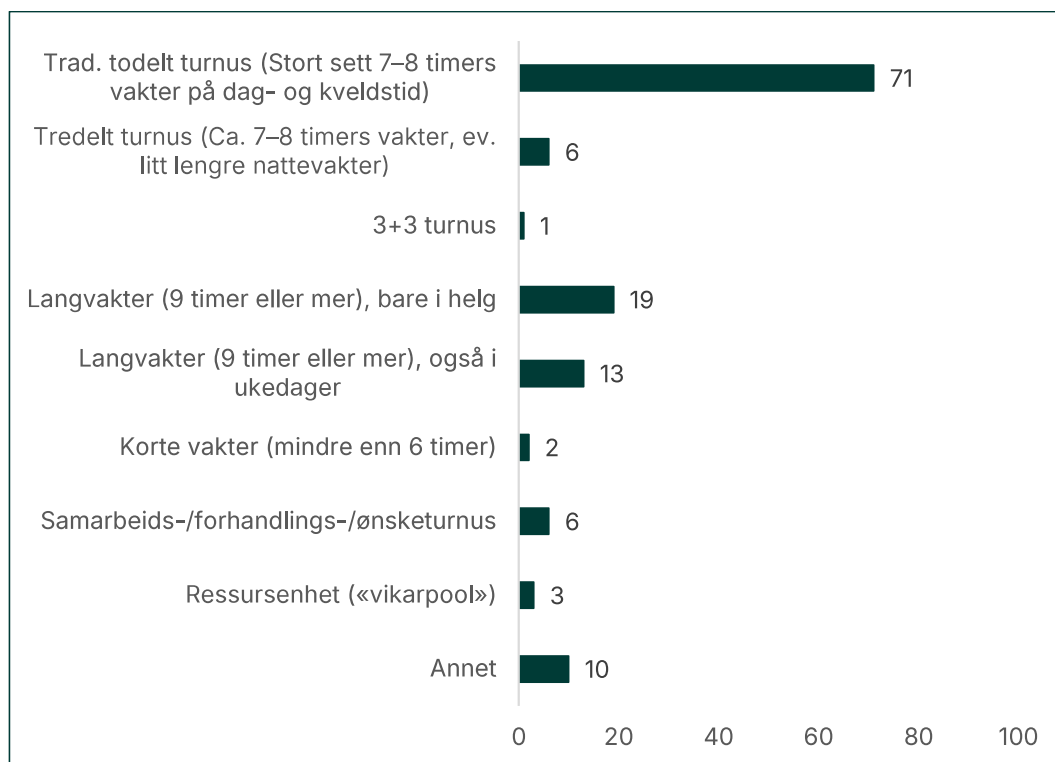
Figur 6.1 Arbeider respondentene ved en av pilotenhetene i «Helt fram»? N = 2027. Prosent



I spørreundersøkelsen spurte vi dessuten ansatte om de jobber turnus og i tilfelle hvilken arbeidstidsordning de jobber i. Svarene avdekker at majoriteten jobber i turnus: 64 prosent av respondentene oppgir at de jobber i turnus. En tredjedel jobber ikke i turnus. Dette kan være ansatte i administrative stillinger eller andre roller som ikke krever arbeid utover dag. Kun 2 prosent oppgir at de er usikre på om de jobber i turnus. Dette kan indikere enten uklare avtaler eller at enkelte arbeidssituasjoner oppleves som hybride mellom turnus og faste arbeidstider. Blant de 1305 ansatte som har svart, ser vi at det er den tradisjonelle todelt turnusen som dominerer. Hele 71 prosent av respondentene oppgir å jobbe i tradisjonell todelt turnus, som innebærer 7–8 timers vakter på dag- og kveldstid. Langvakter er også vanlig, 19 prosent jobber langvakter (9 timer eller mer) kun i helger, mens 13 prosent jobber langvakter både i helger og på ukedager. 6 prosent arbeider i tredelt turnus (inkludert nattevakter), og 6 prosent oppgir å jobbe i ulike former for samarbeids-, forhandlings- eller ønsketurnus. 3 prosent er tilknyttet ressursenheter (vikarpool), og 2 prosent jobber korte vakter på mindre enn 6 timer. Kun 1 prosent oppgir å jobbe 3+3-turnus. Flertallet arbeider i tradisjonelle turnusordninger, men det er også en betydelig andel som arbeider i arbeidstidsmodeller som langvakter eller har ønsketurnus. 10 prosent har svart «annet». Annet kan være ulike ordninger med såkalte hinkehelger, eller en kombinasjon av ulike ordninger.

Ved nærmere analyse av arbeidstidsordningene blant de få ansatte som har bekreftet at de deltar i prosjektet, fremkommer det at deres arbeidstidsordninger i stor grad samsvarer med svarene fra øvrige ansatte. Det synes med andre ord ikke å være betydelige forskjeller mellom arbeidstidsordningene valgt i pilotene sammenlignet med resten av kommunene. Det er viktig å understreke at kun i underkant av 50 ansatte fra pilotene har svart på spørreundersøkelsen, og tolkninger av eventuelle forskjeller må derfor gjøres med forsiktighet.

Figur 6.2 Respondentens arbeidstidsordning. Flere svar er mulig. N = 1305. Prosent



6.2 Ansatte i tjenstepilotenes syn på Helt fram

De om lag 50 ansatte som svarte at de hadde vært en del av Helt fram-prosjektet fikk spørsmål om de var fornøyd med deltakelsen. Ca. 20 av de ansatte svarte positivt på dette, mens om lag halvparten oppga at de ikke var sikre eller «verken eller». Kun et fåtall oppga å være misfornøyd med deltakelsen. Den høye andelen som ikke er sikre eller som stiller seg nøytrale til prosjektet underbygger etter hypotesen om at endringen som har foregått i de tre kommunene i liten grad kobles til prosjektet spesielt, og heller sees på som en del av et pågående arbeid i de tre kommunene. Også ledere fikk spørsmålet om deltakelse i prosjektet. Bare 13 prosent av lederne svarer at de har ansvar for eller jobber ved en av pilotenhetene, mens 81 prosent svarer nei og 6 prosent er usikre. I likhet med svarene fra de ansatte, ser vi også at mange av lederne rapporterer om at de ikke har vært involvert i prosjektet.

Når det gjelder ansatte vi intervjuet, var det få som hadde et nært forhold til prosjektet. Noen hadde hørt om det – særlig i starten av prosjektperioden, men fortalte at de de siste par årene hadde hørt mindre om dette og fått lite informasjon. Noen ansatte sa det slik:

Jeg ser ikke så mye forandringer (Ansatt, intervju).

Var en del snakk om dette for noen år siden, men mindre nå (Ansatt, intervju).

Heltidssatsing – Helt fram? Ja, jeg har hørt det i ørtten år, også i kommunen der jeg jobbet før. Jeg synes det er gammelt nytt. Et av fagforbundene sto for det. Ble nesten

litt pålagt fra oven. Jeg var ikke så happy for det, for jeg hadde deltidsansatte tidligere som ønsket å jobbe mindre i en periode (Ansatt, intervju).

Også flere lokale tillitsvalgte mente prosjektet ikke hadde betydd så mye for tjenestestedet selv om de hadde deltatt på samlinger som en del av prosjektarbeidet. En tillitsvalgt sa det slik i spørreundersøkelsen:

Har vært med på to samlinger som tillitsvalgt. Kan ikke si at det har vært så mye fokus på det i arbeidssituasjonen (Tillitsvalgt, spørreundersøkelse).

En leder var inne på noe av det samme som den tillitsvalgte og uttrykte det hadde vært mye diskusjon, men ikke så mye handling i sin pilot:

Det har blitt personlig preg på det [som er diskutert], det har jeg synes har vært veldig fint. Nei, ikke så handlingsorienterte. Mer å få luftet ting, tanker og sånt (Leder, intervju).

6.3 Utfordringer i prosjektarbeidet

Ansatte og ledere som bekrefter å ha vært del av Helt fram-prosjektet, ble bedt om å svare på om de hadde møtt på utfordringer i prosjektarbeidet og i tilfelle spesifisere hva disse utfordringene besto i. Det var få ansatte som valgte å svare på dette spørsmålet. De få som svarte, ga uttrykk for at de hadde fått for lite informasjon i avdelingen.

Derimot var det noen flere ledere som benyttet seg av denne muligheten. Noen ledere trakk i den forbindelse frem prosessuelle utfordringer, som manglende involvering på tjenestenivå, og at Helt fram-arbeidet hadde vært tidkrevende:

Opplevdes kun ledelsesforankret på avdelingsledernivå, ingen virkemidler i forhold til stillingsøkning for deltidsansatte bortsett fra å tildele ekstra helg ved ledige stillinger. (Leder, spørreundersøkelse).

Det tok tid å lande på hvordan vi skulle jobbe med piloten i vår avdeling – etter at vi landet på vår tilnærming har det gått fremover (Leder, spørreundersøkelse).

En god del ledere var dessuten inne på aspekter knyttet til økonomi og hvilket handlingsrom de hadde med hensyn til å omdisponere midler. Dette vil vi diskutere nærmere i neste avsnitt.

Det økonomiske handlingsrommet

I forrige kapittel diskuterte vi den såkalte grunnbemanningslæren. Enkelt oppsummert innebærer denne læren at økt grunnbemanning med flere faste stillinger finansiert ved å forskuttere reduserte vikarkostnader vil kunne gi positive effekter på både drift og økte stillingsstørrelser uten økte lønnskostnader. I Bydel Østensjø har ledere i løpet av Helt fram-prosjektet begynt å betrakte dette som et virkemiddel som skal bidra til å løse økonomiutfordringene.

Dette står i kontrast til hva vi har fått høre i intervjuer og spørreundersøkelsens fritekstfelt. Flere påpekte at mangel på ressurser og økonomiske midler begrenset prosjektets gjennomføringsevne:

Det har vært massivt press fra HR – men uten at vi har hatt reelle muligheter til å gjøre så mye uten friske penger (Leder, spørreundersøkelse).

[Den] største utfordringa har vært å få noen midler/ressurser til selve jobben med turnuser og det og øke stillinger i praksis. Har spurt flere ganger i perioden, med kun fått diffuse svar. Det har heller vært beskjed om å skulle spare enn at man skulle bruke. Forslag om å bruke f.eks. variabel lønn til å øke stillinger var ikke mulig (Leder, spørreundersøkelse).

Penger og tid brukt på forprosjektet var altfor mye. Tenker heller noe av tiden og ikke minst noen av pengene kunne gått til å prøve ulike turnusløsninger, bruk av variabel lønn, økt grunnbemanning osv., men det var eller ble ikke satt av noen ting til dette. Tenker den muligheten burde vært brukt i ett pilotprosjekt som dette (Leder, spørreundersøkelse).

Vi har fått beskjed om at det skal spares, Så vi skal bruke vikarer i stedet for fast (Til-litsvalgt, intervju).

Det er lett å se at det gir mer nytte med ansatte som jobber mer enn 80 prosent. Men vi har ikke hatt råd til å tenke slik. Økonomene sier heller: Se hva vi kan spare hvis vi reduserer vaktlengdene (Leder, intervju).

Vi hadde lenge hatt underdimensjonert turnus. Da jeg begynte i 2017 hadde vi en turnus berammet til 28 pasienter, mens vi i realiteten har hatt mellom 30 og 32 pasienter. Dermed har mange måttet ta ekstravakter og så opparbeidet seg krav. I den nye turnusen fra 01.01.20, da vi ble ny kommune, fikk vi økt behovsgrunnlaget til 32 plasser. Men har hatt i snitt 37 plasser. Nå har vi enda mer. Vi har ikke fått lov til å lyse ut etter behov / antall plasser, men etter den gamle rammen (Leder, intervju).

Til tross for de fordelene som fremheves i grunnbemanningslæren, viser erfaringene fra flere pilot tjenestesteder at i praksis har det være utfordrende å gjennomføre en slik strategi. Uten tilstrekkelig økonomisk handlingsrom kan slike endringer derfor forbli en teoretisk mulighet snarere enn en praktisk løsning.

Turnover er et hinder i lokalt utviklingsarbeid

I mellomrapporten ble det beskrevet at turnover var en betydelig utfordring i det lokale involveringsarbeidet på tjenestestedene (Bråthen & Moland, 2022). Våre informanter rapporterte om gjentatte tilfeller hvor nøkkelpersoner som har vært aktivt involvert i heltidsarbeidet på lokalt nivå, enten har sluttet eller gått over i andre stillinger. Dette har ført til at arbeidet flere ganger har stoppet opp, noe som igjen har forsinket fremdriften.

I rapporten ble det understreket at man «aldri» blir ferdig med involveringsarbeidet, verken på lokalt eller sentralt nivå, da kontinuerlig innsats er nødvendig for å opprettholde engasjement og fremdrift.

Utfordringen med turnover er også tydelig i dataene fra prosjektets siste del. Informanter, inkludert ledere, tillitsvalgte og ansatte ved pilotene, peker på at turnover har vært en utfordring i utviklingsarbeidet gjennom Helt fram-prosjektet – fra involvering til praktisk uttesting. Når personer slutter, oppstår det ofte et kunnskapstap. Dette fører til at arbeidet må starte på nytt med opplæring og diskusjoner med nye personer. En slik situasjon påvirker ikke bare kontinuiteten i prosjektet, men også tjenestestedenes muligheter til å gjennomføre større og varige endringer i arbeidsordninger og organisering. Mangelen på kontinuitet skaper usikkerhet, noe som kan bidra til motstand mot endringer og øke utfordringene med å få til nye løsninger. Flere av dem vi intervjuet var inne på at utskiftninger også gjør det krevende å opprettholde kraften i utviklingsarbeidet. Informanten under peker på at vedkommende tjenester har vært flere utskiftninger blant dem som var sentrale i Helt fram-arbeidet i starten av prosjektet:

Flere av de som var med på dette i starten har sluttet siden den gang. Husker ikke hvor mange, men det er de vel fleste herfra (Ansatt, intervju).

En annen leder peker på noe av det samme, da vi spurte om hvor mange av de ansatte som hadde vært sentrale i arbeidet på tjenestestedet:

De andre [på tjenestestedet] har ikke vært involvert, var fem i gruppen som deltok på tjenestestedesign/gruppearbeid. Nå er det kun to igjen her. Er ikke den samme gruppen som før, på grunn av omorganisering (Leder, intervju).

6.4 Hvilke endringer har skjedd i pilotene?

Vinteren og våren 2024 gjennomførte Fafo en omfattende intervjurunde med deltakere fra samtlige piloter i de tre kommunene som deltok i Helt fram-prosjektet. Ved hver pilot intervjuet vi lokale ledere, tillitsvalgte samt ansatte som jobbet både heltid og deltid – frivillig så vel som ufrivillig deltid. Formålet med intervjuene var å få innsikt i hvordan prosjektet hadde forløpt på det lokale nivået, hvilke utfordringer og suksesser de hadde erfart, og hvordan den planlagte overgangen til flere større stillinger og mer heltid hadde utviklet seg i praksis. Vi var samtidig opptatt av å undersøke hvilken betydning deltakelsen i Helt fram-prosjektet hadde hatt for de involverte og tjenestestedene der de jobber.

Økt kjennskap til heltidsproblematikken

I intervjuene var flere av informantene klare på at det har vært en merkbar endring i kommunene de siste årene når det gjelder kjennskap til heltidstematikken. Flere viste til at det hadde vært et ganske stort søkelys rettet mot heltidstematikk i perioden med Helt fram-prosjektet, altså i tiden fra 2020 og fremover. Heltid ble i intervjuene trukket frem og vist til som et satsingsområde i samtlige kommuner.

Flere av de vi intervjuet – særlig blant ledere og tillitsvalgte – fortalte at de hadde blitt introdusert for konkrete initiativer og tiltak samt deltatt på fysiske møter og digitale møter

via Teams som en del av prosjektet. Imidlertid var det langt mellom ansatte som hadde deltatt i disse arrangementene, noe som indikerer en forskjell i grad av involvering og deltakelse i prosjektet mellom lokal ledelse og tillitsvalgte på den ene siden og ansatte ellers.

Endringene skyldes flere forhold

På tross av at Helt fram som prosjekt ble tillagt en viss betydning, sa flere av de intervjuede at endringer som hadde blitt gjennomført på eget tjenestested ikke nødvendigvis kunne knyttes direkte til prosjektet. Mange, særlig fra Fredrikstad og bydel Østensjø, mente at det økte søkelyset på heltidsarbeid i stor grad skyldtes en mer generell satsing på heltid i kommunen, heller enn et direkte resultat av prosjektet Helt fram. Dette er i overenstemmelse med tolkningen av tallene fra spørreundersøkelsen tidligere i dette kapitlet som viste at det er mange ansatte som er usikre på om de har vært med i prosjektet, og få som svarer ja på dette.

Slik sett kan man stille spørsmål om hvorvidt Helt fram-prosjektet har vært et direkte eller indirekte virkemiddel i endringen i pilotene i de tre kommunene. Prosjektet har i en del tilfeller har bidratt til å sette søkelys på heltidstematikken, men endringer kan også ha vært drevet frem av et overordnet fokus på heltid som mål i kommunene. Det kan derfor hende at Helt fram har bidratt til å løfte frem temaet og vært viktig for å understøtte de tiltakene som ble gjennomført, selv om de har vært ganske beskjedne. Dette vil vi se nærmere på i de kommende avsnittene.

«Det har vært endringer, men de har ikke vært så store»

I mange av våre intervjuer med ledere, tillitsvalgte og ansatte har det vært en tilbakemelding om at endringene som følge av Helt fram-prosjektet ikke har vært så store. En del av de vi snakket med pekte på at det som følge av prosjektet har blitt økt bevissthet rundt viktigheten av heltidsarbeid på sitt tjenestested, men at det ikke har vært store endringer i organisering og turnuser. Mange fortalte at Helt fram-prosjektet i hovedsak har fungert som en påminnelse om å være mer bevisst på heltid i hverdagen. Det kan f.eks. dreie seg om i rekrutteringsprosesser og i vurderingen av eksisterende stillinger, heller enn at det har ført til større endringer. Et interessant poeng som kom frem i intervjuene, særlig med ledere, var at flere tjenestesteder hadde gjennomført relativt små heltidstiltak, men som likevel ble trukket frem som vellykkede. I de neste avsnittene vil disse diskuteres.

Heling av stillinger

Det ble vist til at man ved flere piloter hadde fått større bevissthet rundt heltidstematikken som følge av prosjektet og at man derfor hadde fokusert på å skape flere store stillinger og mer heltid «når muligheten bød seg», slik en leder formulerte det. Dette innebar f.eks. å se om stillinger kunne slås sammen til en større stilling dersom en ansatt skulle slutte, eventuelt se om det var mulig å øke en stilling noe når den uansett skulle lyses ut. En av lederne var nettopp inne på dette i sitt svar på et spørsmål om hva eget tjenestested primært hadde jobbet med i Helt fram:

Ledige stillingsprosenter fordeles til ansatte i deltidstillinger som ønsker stillingsøking (Leder, spørreundersøkelse).

Dette omtales noen ganger som «heling» av stillinger (Amble, 2008). Heling av stillinger er en strategi som ofte benyttes for å øke stillingsandeler blant deltidsansatte. Dette innebærer at når stillinger eller stillingsandeler blir ledige, vurderes det om disse kan omfordeles til deltidsansatte som ønsker større stillinger. I praksis betyr dette at stillinger som allerede er en del av eksisterende turnus, overtas av en annen ansatt, uten at selve turnusen eller grunnstrukturen endres. Denne metoden kan bidra til at noen ansatte oppnår større stillinger, og på kort sikt kan den fremstå som en enkel løsning for å redusere omfanget av små stillinger. Likevel har heling som strategi klare begrensninger når det gjelder å skape en heltidskultur. Fordi heling i hovedsak bare er justeringer av eksisterende turnuser, adresserer den ikke mer grunnleggende utfordringer knyttet til organiseringen av arbeidstid og oppgaver. For å etablere heltidskultur kreves en mer helhetlig tilnærming som omfatter endringer i bemanningsanalyser, fordelingen av oppgaver og turnusplanlegging (Moland, 2024).

Lokalt partssamarbeid

En del ledere og tillitsvalgte på pilottjenestestedene fremhevet i intervjuene og i spørreundersøkelsen at det lokale partssamarbeidet hadde fått et større heltidsfokus gjennom Helt fram-prosjektet. I mange tilfeller dreide dette seg om tiltak for å få til større stillinger i enkelttilfeller. En tillitsvalgt var inne på dette poenget i et av sine svar i spørreundersøkelsen:

Vi har i trepartssamarbeidet jobbet sammen for å øke stillingene til de faste ansatte, som jobber i deltidsstillinger hos oss, når ledige stillinger har bydd seg. [...] Det bør her nevnes at vi også har en liten del ansatte som jobber av ulike årsaker frivillig deltid, noe som også er realiteten for enkelte. Men treparten har slik jeg, som tillitsvalgt ser det, vært opptatt av å øke hos våre faste ansatte der det har vært mulig og ønskelig (Tillitsvalgt, spørreundersøkelse).

Et par ledere nevnte i intervjuene noe av det samme:

Tankeprosessen til oss ledere [er endret]. Mer bevissthet, og diskuterer mer med forbundene. At vi prøver å se ting, og at de kanskje ser (Leder, intervju).

Vi har sendt tillitsvalgt på konferanser. Bortsett fra det har vi kjørt opplegget vårt og levd livet vårt her som vi pleier. [...] Vi kartla alle ansatte, ba alle ansatte sende sine ønsker. Kartla hvem som lå an til krav. Lagde en prioriteringsliste, ut ifra det og anseinitet ga vi tilbud forløpende etter når det ble ledig. Gjorde våre egne gode, har ikke kruttet utenfra (Leder, intervju).

6.5 Helt fram har også ført til større endringer i noen piloter

Ved andre tjenestesteder har det skjedd mer omfattende endringer i løpet av prosjektet. Noen av disse pilotenhetene fortalte om sine erfaringer på læringsnettverk og andre fysiske og digitale samlinger i Helt fram-regi samt omtalt i annen forskning fra Fafo.²⁸ I

²⁸ Se f.eks. omtale av Hjemmesykepleie Øst i Fredrikstad i Moland (2024).

intervjuene med disse pilotene ble vi fortalt om en rekke forsøk med å prøve ut arbeidstidsordninger for å håndtere utfordringer knyttet til bemanning, spesielt i helger. Denne utfordringen har vi tidligere i denne rapporten omtalt som helgefloken. Man kan bøte på denne utfordringen ved at ansatte arbeider flere helgetimer, for eksempel ved å arbeide hyppigere helgevakter eller lengre vakter (Moland & Bråthen, 2012a og b).

Langvakter og helgeproblematikk

En av de mest utbredte tiltakene har vært å innføre lange vakter og om lag 12,5 timers varighet i helgene i eller løsninger der ansatte har hyppigere arbeidshelger enn hver tredje helg, slik som er det vanligste i sektoren. I intervjuene og i spørreundersøkelsens fritekstfelt vises det til at disse tiltakene har bidratt til å redusere antallet ledige vakter og behovet for vikarer, særlig i helgene, og at man har lyktes med å kunne tilby flere store deltidstillinger og mer heltid. Effekter av den innførte løsningen ble kommentert slik:

Vi har innført langvakter på helg for å øke helgefrekvensen og dermed øke til andelen fulltid for de som ønsker det (Leder, spørreundersøkelse).

Prosentvis stor økning i heltidsansatte, flere har fått tilbud om økt stilling, bedring i tjenestekvaliteten, nedgang i fravær (Leder, spørreundersøkelse).

Vi har økt andel heltid ved å tilby langvakter hver 4. helg, slik at helgefrekvensen «øker» samtidig som ansatte opplever at de jobber helg sjeldnere. I dag har alle som ønsker det full stilling (Leder, spørreundersøkelse).

Kalenderplan

Et annet tiltak som har fått økt oppmerksomhet mot slutten av prosjektperioden, er innføringen av såkalte årsplaner eller kalenderplaner. I en tradisjonell rullerende turnus planlegges arbeidstiden for 4, 6, 8 eller 12 uker av gangen. Lineære turnuser skiller seg fra rullerende turnuser ved at arbeidstiden planlegges for en lengre periode. Det er ofte snakk om ett helt eller halvt år av gangen (Yssen et al., 2023, s. 47). Årsturnus og kalenderplan sier derfor ikke noe om selve turnusen, men om hvordan turnusen blir utarbeidet og praktisert. En årsturnus er en ikke-rullerende plan med varighet på ett år. Dette betyr at både arbeidstid og fritid planlegges 52 uker fram i tid. Kalenderplan er et begrep som brukes om mer eller mindre samme type turnusplan, men da er det gjerne snakk om en periode som er kortere enn ett år. Slik turnuser er ment å gi ansatte større innflytelse over egen arbeidstid. Bruken av slik ble tematisert og diskutert i våre intervjuer med pilotene, men var fremdeles en tidlig fase av utprøving ved pilotenhetene i 2024.

En leder viste til at de ved intervjutidspunktet ganske nylig hadde endret på arbeidsorganisering ved å innføre såkalte sykepleierteam. Dette innebar at sykepleierne i stedet for å jobbe på en avgrenset avdeling, ble organisert som fagteam som jobber med sykepleiefaglige oppgaver på tvers av flere avdelinger. Da intervjuet ble gjennomført var det ennå for tidlig å peke på konkrete effekter av denne organiseringen. Tidligere

undersøkelser har vist at rekrutteringen av sykepleiere kan bli enklere med slik team og at muligheten for faglig utvikling blir bedre (Bråthen & Moland, 2024, s. 50)

Helt fram som mulighetsvindu for noen få

Fire–fem ledere ved pilottjenestesteder fortalte om forholdsvis store endringer i løpet av Helt fram-prosjektet. I intervjuene trekkes Helt fram som en positiv forskjell – som noe som ga dem mulighet til å prøve ut noe nytt. Noen hadde nok allerede hatt tanker om noe de ønsket å prøve ut før prosjektet startet opp slik disse to er inne på:

Vi hadde snakket om det i tre – fire år. Hva kan vi gjøre for å få denne helgeknoten til å gå opp. Var med i en gruppe i etaten som så på ulike turnusløsninger. Det var langturus vi tekte på. Vi var flere hos oss som tenkte at dette kunne være noe (Leder, pilot).

Ja – vi var i gang før Helt fram. Ansattgruppa selv som etterlyst selv det å se på helgejobbing. Hadde hørt om steder i nabokommunene hvor de hadde prøvd langvakter i helgene. Også var leder positivt til å prøve det ut (Tillitsvalgt, pilot).

To andre ledere vi intervjuet gikk ikke inn i prosjektet med en klar formening om hva de ville ha ut av prosjektet eller var opptatt bestemte tiltak. De var likevel tydelig på de anså prosjektet som en anledning til å prøve noe nytt. En av dem sa det slik:

Prosjektet har vært en mulighet til å teste ut og prøve ut noe nytt. Det hadde vi nok ikke gjort eller prioritert når dagene er travle (Leder, fritekst).

Slik noen ledere og tillitsvalgte beskriver det, kan metaforen «mulighetsvindu» brukes for å beskrive hvordan prosjektet har fungert som en anledning til å sette i gang prosesser som ellers ikke. Samtidig har ikke Helt fram alene vært den utløsende faktoren for alle forbedringene. Informanter peker på at prosjektet har skjedd i en kontekst der andre positive forhold også har bidratt, som økt oppmerksomhet rundt rekrutteringsutfordringer og behovet for bedre turnusløsninger. Helt fram har dermed for noen fungert som en drahjelp – et ekstra skyv som har styrket viljen og motivasjonen til å prøve ut nye løsninger.

Eksempler fra fire piloter

Bekkevollen barne- og avlastningsbolig

Bekkevollen er en barne- og avlastningsbolig for barn mellom 0 og 18 år, med store og sammensatte behov og barn med nedsatt funksjonsevne, bosatt i Drammen kommune.²⁹

Bekkevollen har to avdelinger. Solenga er en avdeling for barn/ungdom og voksne med nedsatt funksjonsevne, blant annet multihandikappede og andre med stort hjelpebehov. Hestenga er en avdeling for barn/ungdom og voksne med spesielle behov, og er primært et tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne.

²⁹ Denne introduksjonen av Bekkevollen er hentet fra en av Drammens stillingsannonser.

Bekkevollen har 24 soverom, to leiligheter og en rekke aktivitetsrom som tilbys ca. 50 faste brukere. Et lite fåtall har stort tjenestebehov og bor der fast. De fleste barna overnatter ett døgn, kanskje to, noen en hel uke. Mange er her på helgeavlastning. Andre har ettermiddagstilbud, nærmest som «SFO». Mange barna er veldig aktive.

Det er mest å gjøre på morgener og ettermiddager. Med ujevne arbeidstopper og store beleggs-variasjoner er det vanskelig å lage bemanningsplaner som ivaretar disse arbeidsvariasjonene uten ganske omfattende bruk av små stillinger og vikarer. Dertil er kompetansekravene ganske høye, og det er vanskelig å rekruttere faste ansatte med riktig kompetanse. Dermed blir problemene med huller i turnus (vakansene) enda større. Avdelingene hadde derfor mange år bak seg med et stort omfang av både frivillig og ufrivillig deltid før de kom med i Helt fram.

I 2021 var det ganske høy turnover og vanskelig å rekruttere faste medarbeidere med ønsket kompetanse. Både ledere og ansatte sa i de første intervjuene at det var stor forskjell på å jobbe med faste versus ikke-faste kollegaer. Med personale på jobb som kjenner barna, oppleves det som et fint arbeidssted med rimelig arbeidsmengde. Med flere ukjente kunne arbeidsdagene være krevende. Noen helsefagarbeidere og høyskoleutdannede beskrev dette slik:

Både for oss og for barna ville det vært en fordel med flere store stillinger / heltid. Vi har masse vikarer. Da blir vi urolige, og barna blir urolige. Det kan forekomme utageringer fordi barna ikke forstår hva som blir sagt. Det viktigste er at de ansatte er mye til stede på jobben. Utrygge barn blir utagerende (Helsefagarbeider).

Mange små stillinger gir dårlig kontinuitet. Vi har mye helgestillinger og mange folk som er innom på besøk. Da blir driften sårbar. Mye trøkk på oss som jobber i store stillinger. Med så mange på deltid, blir det veldig tøft å jobbe heltid. Dette har jeg også erfart tidligere arbeidsplasser (Høyskoleutdannet).

Disse erfaringene sammen med at enkelte ansatte ønsket større stilling, ga et godt grunnlag for å bli med i Helt fram-prosjektet. Rent konkret var det først og fremst ledere og tillitsvalgte som var klar over at arbeidet for heltidskultur var en del av Helt fram. De ansatte var til å begynne med ikke så kjent med dette navnet. Heller ikke mot slutten av prosjektet var Helt fram i nærheten av å være et merkenavn de ansatte kjente til.

Fire år senere er bildet som gis i intervjuer ganske likt. Det er fortsatt for mye ufrivillig deltid og fortsatt behov for egne helgestillinger. Tallene viser imidlertid at Bekkevollen har kommet ganske langt på vei mot målet om større stillinger. Den ene avdelingen hadde økt heltidsandelen fra 19 til 40 prosent. Den andre hadde økt fra 33 til 54 prosent. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse var økt til henholdsvis 77 og 80 prosent (figur 3.7 og 3.8).

Resultatene er oppnådd dels ved heling og dels ved å bruke 12,5 timers vakter i helgene. De ansatte som er med på dette, er fornøyde, men Bekkevollen sliter som nesten alle andre med å få til god pauseavvikling. Ansatte som tar ekstravakter, tar både vanlige vakter og langvakter. Det er laget en ny grunnturnus. Den går over tolv uker.

Oppsett av felles turnus for de to avdelingene har ikke vært aktuelt. Mange har ønsket å prøve ut medlevertturnus, men veien for å få tillatelse til dette virker uoppnåelig. Kalenderplan som går over et halvt eller helt år, er heller ikke tatt i bruk. Bekkevollen har med andre ord flere tekniske muligheter til å skape enda flere og større stillinger i årene som kommer.

Svelvik sykehjem

Svelvik sykehjem har totalt 48 plasser. 20 av disse er korttidsplasser. Ledere, tillitsvalgte og ansatte ble første gang intervjuet i 2020. På det tidspunktet hadde ledelsen hørt om Helt fram. De var positive til å prøve å skape flere hele stillinger og syntes det var lett å se at det ga mer nytte med ansatte som jobber i 80 prosent stilling eller mer. Samtidig ble man oppfordret av økonomene til å spare ved å redusere vaktlengdene.

Fra 2020 til 2024 har korttidsavdelingen på Svelvik sykehjem økt heltidsandelen fra 30 prosent til over 70. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er økt til litt over 85 prosent. En heltidsandel på over 70 prosent er i denne sektoren sjeldent høyt. Den gjennomsnittlige stillingsprosenten på 85 prosent er imidlertid ikke så høy. Noe av forklaringen på dette er at avdelingen har seks små helgestillinger for studenter som trekker snittet blant de fast ansatte litt ned. Tallene var noe høyere i 2023 (figur 3.7 og 3.8). Dette kan skyldes forbigående variasjoner i personalgruppen. Men det kan også indikere at sykehjemmet har nådd en topp med de virkemidlene som er tatt i bruk.

For å oppnå disse resultatene, har enheten redusert helgeutfordringen. De faste ansatte kan velge om de vil jobbe annenhver helg med vanlige vaktlengde eller hver fjerde helg med lange vakter på 12,5 timer. Man har ikke løsninger som gir ansatte færre helgetimer. I intervjuene kommer det fram at de lange vaktene er krevende. Tempoet er høyt og pauseavviklingen er mangelfull. Langvakter velges for å slippe å jobbe annenhver helg. Selv om det gjenstår litt før driftsfordeler ved roligere langvakter er tatt ut, virker de ansatte som går langvakter å være fornøyde med dette.

Sykepleierne jobber tradisjonelt. Det vil si at de gjør alle slags pleieoppgaver. På langtidsavdelingen utfører helsefagarbeiderne flere sykepleierprosedyrer. Det gjør de ikke på korttidsavdelingen. Sykepleierne er fornøyde med arbeidsdelingen på begge avdelinger. Helsefagarbeiderne på korttidsavdelingen vil nok gjerne hatt flere faglige oppgaver.

Svelvik har hatt en gjennomgang med ufaglærte medarbeidere som tidligere «bare jobbet på timer» og som lå an til å kunne kreve større, fast stilling. Disse har fått større stillinger etter hvert som dette har blitt mulig. Ledelsen har samtidig «vært ganske pågående med fagutdanning. Vi følger dem til mål. Vi har vært ganske strenge, men motiverende. De er ganske dedikert til å bli ferdige. Det har vært ikke vært vanskelig».

Sykehjemmet har ikke vært aktive i Helt fram-sammenheng, og prosjektet er ikke kjent blant de ansatte. Som ledelsen sier: «Vi har jo heltid, så det har ikke vært nødvendig».

Harry Fetts vei bolig

Harry Fetts vei bolig ligger i Bydel Østensjø i Oslo og er et bo- og omsorgstilbud for mennesker med psykiske lidelser med behov for døgnbemanning. Boligen består av to

avdelinger som ligger i hver sin etasje i et felles bygg. Det er 16 beboere. I tillegg har boligen tre såkalte «satellitleiligheter» tilknyttet boligen der beboere bor i egen leilighet, men med noe oppfølging av boligens personale. Boligen består dessuten av et fellesrom og et personalrom. Yrkessammensettingen er forholdsvis variert. Det er både ansatte med treårig høyskole utdanning som f.eks. syke- og vernepleiere samt ansatte med utdanning på videregående nivå som helsefagarbeider. Flere har dessuten relevant videreutdanning. Det er for øvrig få ansatte uten formell helse- eller sosialfaglig utdanning.

Boligen har om lag 23 årsverk fordelt på de to avdelingene, inkludert én leder og lederstøtte. Boligen har liten bruk av ekstravakter. I intervjuer oppgis det at man benytter seg av noen tidligere ansatte som nå er pensjonister som ekstravakter ved behov.

Som det fremgår av kapittel 3 i denne rapporten, har heltidsarbeidet på Harry Fetts vei bolig båret frukter. Boligen har hatt en tydelig vekst i andelen heltidsansatte fra under 30 prosent i 2020 til 68 i 2024. Parallelt har også gjennomsnittlig stillingsstørrelse økt fra om lag 67 prosent til nesten 89 prosent i samme periode (figur 3.3 og 3.4).

I intervjuer vises det til at det har vært et høyt fokus på heltid over flere år, og en tidligere avdelingsleder omtales som en «turbo på heltid som ønsket at alle skulle jobbe heltid». Denne lederen trekkes frem som en viktig årsak til at en del ansatte på Harry Fetts vei har gått over til å arbeide lange vakter i helger så vel som i ukedager. En ansatt forteller om hvordan denne prosessen startet opp:

Alle fikk tilbud om langvakter helg. De kunne velge langvakter hver fjerde helg istedenfor vanlige vakter hver tredje. Kan også velge langvakter hver tredje. Først var det mange som var usikre, men det er flere og flere som har gått inn i langvakter. De som jobbet 100 prosent fikk tilbud om langvakter, også var gulroten at det ble arbeid hver fjerde helg. Men du kan også jobbe hver tredje med langvakter, da får du ekstra lønn.

I intervjuene vises det til at et flertall av de ansatte nå arbeider 12,5-timers vakter i helgene hver tredje eller fjerde helg. En del har også en del langvakter i ukedagene. Overgangen til lange vakter trekkes frem som den fremste grunnen til at ansatte som tidligere ønsket større stilling nå har fått det, og de fleste nå arbeider (tilnærmet) heltid.

I intervjuene med ansatte og tillitsvalgte fremholdes det at overgangen til lange vakter i all hovedsak har gått godt. En av de tillitsvalgte uttalte f.eks.:

Jeg personlig synes det er veldig fint med langvakter. Hvis det blir forandringer, blir jeg nok ganske lei meg.

En ansatt trekker frem at noen nok har følt seg presset til å arbeide mer enn ønsket:

Jeg har følt meg litt presset, for jeg føler at alle skal jobbe heltid her. Det er ikke alle som har mulighet eller ønsker om å jobbe heltid. Jeg synes det skal være rom for de som ikke kan eller ønsker. Det skal være rom for det også (Ansatt, intervju).

Videre er det enkelte ansatte som ga uttrykk for at det i starten ble lagt vel mye til rette for de som arbeidet lange vakter, og at dette kunne gå litt utover de som fremdeles

ønsket å gå i ordinære vakter på 7,5 timer. I et intervju vises det også til at det har vist seg å kunne være litt vanskelig å få ansatte til å dekke opp en langvakt på 12,5-timer ved akutt sykefravær e.l., og at de lange vaktene er noe mer sårbare slik sett. Til tross for enkelte utfordringer med lange vakter, viser brorparten av de vi intervjuet til positive effekter som flere store stillinger, færre ekstravakter og bedre kontinuitet i tjenestene for beboerne.

Hjemmesykepleie Øst Team 2-3 i Fredrikstad

Hjemmesykepleie Øst Team 2-3 er en enhet i Fredrikstad kommune med felles ledelse. Enheten består av totalt 85,18 årsverk fordelt på tre team, inkludert et eget sykepleier-team og to fagteam med helsefagarbeidere.

For Hjemmesykepleie Øst team 2 og 3 har heltidsarbeidet medført god utvikling på statistikken. Andelen heltidsansatte på 65 prosent i 2021 og når seg 72 prosent i 2024, mens gjennomsnittlig stillingsstørrelse går fra rundt 70 til 90 prosent i samme periode (figur 3.5 og 3.6).

Hjemmesykepleie Øst Team 2-3 gikk over til bruk av lange vakter i helgen allerede i 2020, og er derfor blant pilotene i Helt fram-prosjektet med mest erfaring med slike vakttyper. Enheten har valgt ta i bruk langvakter på 12,5 timer i helgene, med arbeid hver tredje eller fjerde helg. I starten var det noe motstand og usikkerhet blant ansatte knyttet til det å arbeide lange vakter i helgene. Alle var nødt til å forsøke lange vakter i starten og måtte prøve i det i minimum seks måneder. Noen har senere valgt å gå tilbake til ordinære eller lange vakter hver tredje helg. Ansatte, tillitsvalgte og leder omtaler disse prosessen som konstruktive og gode, og noe som ble håndtert gjennom involvering samtaler med den enkelte og HMS-gruppen.

Senere har enheten også innført det som omtales som en ønskeplan. Dette innebærer at turnusen planlegges for 12 eller 24 uker av gangen³⁰, to ganger per år, og i tillegg har man en egen sommerturnus. I intervjuer vises det til at en slik turnus gjør det enklere å planlegge gode turnusordninger samt gir større fleksibilitet og mulighet for ansatte til å påvirke egen arbeidstid. I intervjuene fremholdes det at langvaktene har ført til økt stabilitet og bemanning i helgene, og at flere ansatte har gått opp i stillingsprosent.

I 2023 ble enheten reorganisert, og det ble etablert tre team:

- **Sykepleierteamet:** Sykepleierteamet har ansvar for spesifikke sykepleieroppgaver, og kompetansen styrkes fortløpende gjennom opplæring og erfaringsdeling i teamet. Alle nye pasienter blir meldt til sykepleierteamet. Der foretas det kartlegging og vurderinger av videre hjelpebehov, før pasienten overføres til et av fagteamene. Det jobbes tverrfaglig i distriktet. Enkelte pasienter har behov for oppfølging av sykepleiere og overføres derfor ikke til et fagteam.
- **Fagteam 1 og 2:** Disse teamene består i hovedsak av helsefagarbeidere, som har fått overført enkelte tidligere sykepleieroppgaver som CRP-testing, INR-måling og administrasjon av medisiner. Dette er et ledd i et pågående arbeid knyttet til oppgavedelingen og kompetanseheving blant ansatte i enheten.

³⁰ Dette avhenger hvordan turnusen legger seg med hensyn til jul, sommer og påske.

De vi intervjuet var i overveiende grad positive til den nye fordelingen av oppgaver. En leder sa det slik:

Jeg synes det fungerer veldig bra. Gode tilbakemeldinger fra sykepleierne. Det kan jo fort bli en profesjonskamp. Men dette er enda nytt, og det kan nok bli noen endringer.

Blant ansatte har det også vært gode tilbakemeldinger på ny oppgavedeling og teamorganisering, selv om enkelte har uttrykt noe usikkerhet rundt nye oppgaver. Etter reorganiseringen er behovet for antall sykepleierstillinger redusert, og alle stillinger er besatt. Kombinasjonen av teamorganisering og lange vakter har vært med på å styrke helgebemanningen, som igjen har bidratt til redusert behov for eksterne vikarer og større kontinuitet i tjenestene.

6.6 Oppsummering: Hva har Helt fram betydd for pilotene?

Et viktig funn er at enkelte pilottjeneststeder har fått til forholdsvis omfattende endringer i turnus og organisering som trolig ikke hadde blitt realisert uten Helt fram-prosjektet. Dette kan dels knyttes til at man gjennom prosjektet på enkelte tjenestesteder har lyktes med å involvere ulike aktører tidlig i prosessen og lagt til rette for dialog for utvikling. Dette har vært viktig for å sikre oppslutning om vedtatte tiltakene og gjennomføringen av disse. Flere informanter fremhever dessuten at Helt fram har virket sammen med andre pågående initiativer og prosesser.

For en del andre piloter oppleves derimot Helt fram-prosjektet å ha hatt mindre betydning. Prosjekt har primært fungert som en påminnelse om at flere store stillinger og mer heltid er noe man bør etterstrebe. I praksis har det derimot ikke ført til noen særlig merkbare endringer.

Endring av deltidskulturen er en kompleks og tidkrevende prosess som krever dyp forankring og kontinuerlig innsats (Bråthen & Moland, 2019; Bråthen & Moland, 2023a). I Helt fram-prosjektet har dette blitt særlig tydelig, da involveringen og det å nå ut til alle ansatte på pilotene har vært en krevende øvelse. Informasjonen til pilotene og i resten av kommunene for øvrig, kan karakteriseres som bred – mange opplever «at det er noe på gang», man har hørt om prosjektet og arbeid med heltidskultur. Så selv om informasjonen har nådd bredt ut i kommunene, har involveringen i pilotene vært så dyp at man verken ser det nødvendig eller ønsker å endre på egen arbeidsplass. Hvorvidt Helt fram-prosjektet har ført til reelle endringer, er derfor en mangefasettert diskusjon. På den ene siden har prosjektet hatt en effekt ved å sette heltid på agendaen, og flere aktører i kommunene har blitt mer bevisste på dette i sitt arbeid. På den andre siden er det klart at den faktiske gjennomføringen pilottjenestesteder av tiltak har variert betydelig mellom ulike tjenestesteder. For noen har prosjektet ført til konkrete og store endringer av turnus og organisering. De fire omtalte tjenestestedene kan tjene som eksempler på dette. Andre tjenesteder har hatt en mer indirekte erfaring med prosjektet, preget av en økt bevissthet snarere enn handling.

7 Oppsummering av funn

De tre kommunene hadde klare intensjoner om å utvikle en sterk heltidskultur da Helt fram-prosjektet ble startet. Disse intensjonene har de fortsatt. Dersom målene som er satt for Helt fram blir nådd, vil kommunene ha utviklet en sterk heltidskultur. I dag har de tre kommunene fortsatt en sterk deltidskultur. Kun en håndfull tjenestesteder har gjennomført tiltak som har gitt stillingsstørrelser som indikerer at de har utviklet en middels sterk heltidskultur.

Vi oppsummerer resultatene i gjennomgangene av prosjektets forskningsspørsmål som er presentert i rapportens innledning.

Hvilke involveringstiltak er gjennomført, hvem har deltatt og hvordan oppfatter deltakerne tiltaket?

Det har vært gjennomført en rekke involveringstiltak med høy deltakelse.

13 felles læringsnettverk

Helt fram har gjennomført 13 felles nettverkssamlinger³¹ med mellom 50 og 100 deltakere hver gang. Dette har vært avdelingsledere, virksomhetsledere, kommunalsjefer og direktører. Det har vært tillitsvalgte fra alle de fire forbundene, personell fra HR- og økonomiavdelinger i tillegg til prosjektledere og forskere. Vi har hatt halvdags-, heldags og todagerssamlinger. Disse samlingene har hatt god oppslutning. Deltakerne synes de har lært mye og at de har fått motivasjon til å jobbe med lokale tiltak.

Lokale involveringstiltak

Hver kommune har gjennomført lokale involveringstiltak som de har brukt store ressurser på. Disse er omtalt over. Fredrikstad fikk en sterk start med sine prekesjapper, men lyktes ikke helt i overgangen fra mental og kunnskapsmessig involvering til forpliktende og praktisk fornyelse av bemanningsplaner og turnuser. Bydel Østensjø gjennomførte idepropeller som skapte oppmerksomhet for problematikken i de delene av tjenestene som hadde de minste stillingene. Drammens offisielle involveringstiltak nådde ikke ned til de ansatte. Men en restart med nye Personas-samlinger var til hjelp for praktisk endringsarbeid de siste to årene.

Feilslått topplerforankring

På tross av at man hadde lokale styringsgrupper og prosjektgrupper, har prosjektet manglet involverte toppler. En del av topplerne har kunne snakke varmt om heltidssatsingen på samlinger og i andre fora hvor de har blitt bedt om å si noe. Men det er få som har etterspurt resultater på eget initiativ og vist aktivt eierskap til prosjektet. Dermed har ikke avdelingslederne hatt så sterke incentiver ovenfra i organisasjon. Disse har heller ikke fått den støtten flere opplagt har hatt behov for når forsøkene ved tjenestestedene har møtt motstand fra ansatte og tillitsvalgte, eller det har vært behov for hjelp med teknisk kompetanse til å lage gode turnuser.

³¹ Den fjortende og siste samlingen avholdes fysisk i Fredrikstad 13.02.25

Hvilke arbeidstidsordninger tas i bruk?

Kommunene har forsøkt å ta i bruk en rekke nye arbeidstidsordninger. Det vanligste har vært ulike varianter med lange vakter i helgene og hyppigere helgevakter. Årsplaner/kalenderplaner er startet opp noen steder det siste året. Disse åpner for større valgmuligheter for de ansatte. Det er ikke mange eksempler på fullførte forsøk, og ingen har kommet i mål med å utvikle den ideelle kombinasjonen av års-/kalenderplan og optimale langvakter, slik at behovet for små deltidsstillinger og vikarer reduseres ytterligere.

Såkalt heling av vakter blir også benyttet. Det vil si at når stillinger og stillingsandeler blir ledige, vurderes det om disse kan brukes til å gi deltidsansatte større stillinger. Dette skjer gjerne uten å endre på turnusen og er bare en form for flikking på turnusen. Heling som eneste metode kan gi enkelte ansatte større stillinger, men det er vanligvis ikke nok til å skape en heltidskultur.

Hvor stor andel av stillingene lyses ut som heltidsstillinger?

Som ledd i å utvikle heltidskultur, må kommunene ha en utlysnings- og ansettelsespraksis som gjenspeiler at store og hele stillinger er det normale og som bidrar til å nå målene om heltidsandeler og gjennomsnittlig stillingsstørrelse. I spørreundersøkelsen oppgave 24 av 39 politikere at de syntes det ble lyst ut for mange deltidsstillinger (Vedleggstabell 1). De 15 andre politikerne var usikre på hva de skulle svare.

Når man går inn på siden «Ledige stillinger» på Fredrikstad kommunens hjemmeside³² er retningslinjene det første en ser, før en klikker seg inn på stillingsannonsene. En gjennomgang av annonsene for ledige stillinger i januar 2025 viser at det lyses ut flest deltidsstillinger. Det lyses også ut mange små helgestillinger og vikar-/ekstravaktstillinger. Også for sykepleiere lyses det ut deltidsstillinger, men her er heltidsstillingene i flertall. Førsteintrykket er med andre ord at ambisjonen om å utvikle heltidskultur er sterk, men når vi ser på de faktiske utlysningene møtes vi av den gamle deltidskulturen.

Blant stillingsannonsene i Drammen kommune er det også størst etterspørsel etter vikarer i midten av januar 2025. Dette gjenspeiler dels at det er et kontinuerlig behov for ekstrahjelp og dels at det planlegges for vikarer med tanke på kommende ferieavvikling. Ni av ti faste stillinger med krav til høyskoleutdanningen var heltid. På dette tidspunktet var det ingen utlysninger etter helsefagarbeidere.

Bydel Østensjø hadde kun én relevant stillingsannonse ute i midten av januar. Dette var en stilling for tilkallingsvikarer uten angitt stillingsstørrelse, ut over å være en såkalt «nullprosjekt». I annonsen søkte bydelen etter mot personell med helse- og sosialfaglig utdanning på alle nivåer.

Statistikk fra Fagforbundets stillingsutlysningsmonitor viste at stillingsstørrelsen for utlyste helsefagarbeiderstillinger i 2021 lå på et gjennomsnitt på litt over 40 prosent (tabell 7.1). Det er litt lavere enn for samtlige kommuner. De utlyste sykepleierstillingene var, basert på NSF's utlysningsdatabase, i gjennomsnitt på litt over 80 prosent. Det er noe høyere enn for samtlige kommuner. Ifølge disse databasene lyste Drammen, Fredrikstad

³² <https://www.fredrikstad.kommune.no/tjenester/om-fredrikstad/jobbe-hos-oss/?0=>

og Bydel Østensjø ut nesten identisk like mange stillinger: Til sammen lyste de ut 132 helsefagarbeiderstillinger og 239 sykepleierstillinger.

Tabell 7.1 Gjennomsnittlig størrelse på utlyste sykepleier- og helsefagarbeiderstillinger i 2021

	Helsefagarbeidere	Sykepleiere
Oslo	39	83
Drammen	43	82
Fredrikstad	44	80
Alle kommuner	46	77

Alt i alt er det ikke så mange faste stillinger som lyses ut. Men behovet for å dekke vakter som ikke dekkes av faste ansatte er stort. Vi vet fra tidligere undersøkelser at det er vanlig at sykepleierstillinger som lyses ut i 100 prosent, etter ønske fra søkeren, ender opp som en deltidsstilling på rundt 80 prosent. Denne praksisen i kombinasjon med at mange ansatte har deltidsstillinger de ikke ønsker å øke, gjør at det vil ta svært lang tid å nå målene for en sterk heltidskultur.

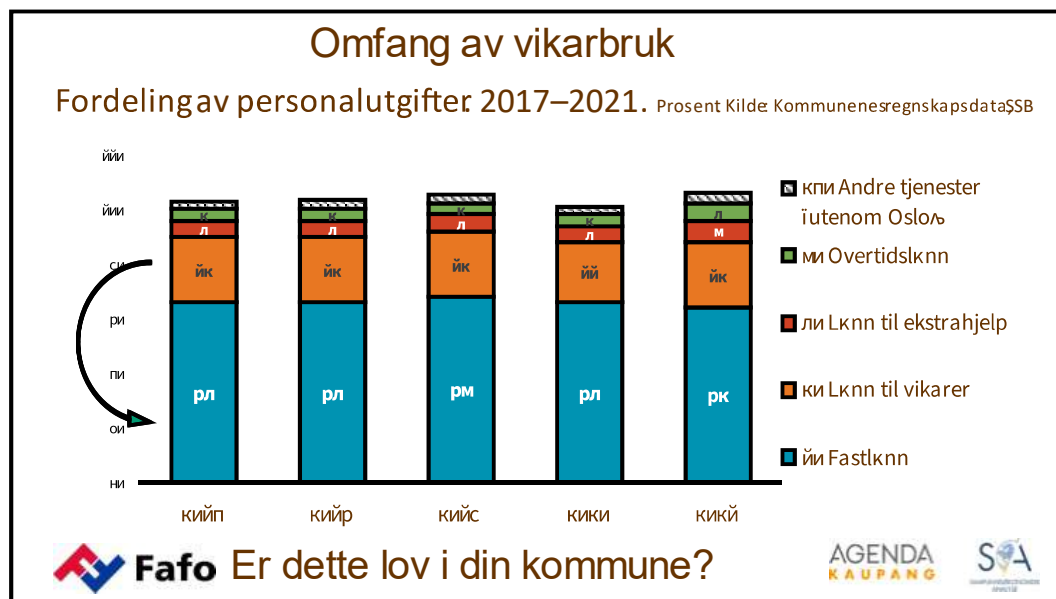
Hvilke tiltak er gjort for å redusere vikarbruken, og hva er oppnådd?

Langvakter i helgene og flere stillinger der ansatte jobber annenhver helg med vanlige vaktlengder er to tiltak som reduserer omfanget av vakante stillinger og dermed også behovet for vikarer, særlig i helgene. Dette er tiltak som har vært prøvd ut i alle de tre kommunene. Det siste året har kommunene også begynt med års-/kalenderplaner. Når disse kombineres med økt grunnbemanning og analyser av fraværsmønsteret, og de to nevnte tiltakene over, vil vikarbruken kunne reduseres kraftig. Ingen av kommunene har gjort alle disse tiltakene på ett sted. Bydel Østensjø har kommet lengst gjennom sine iverksatte tiltak med å følge grunnbemanningslæren. De to andre kommunene har kommet lengst med utprøving av tiltak for å løse helgefloken. De er på trappene til å innføre årsplaner, men avdelingslederne har ikke det samme økonomiske handlingsrommet som i Bydel Østensjø til å øke grunnbemanningen ved å overføre midler fra et forventet vikarbudsjettsjett til faste stillinger.

Skal vi dømme ut fra stillingsutlysningene i de tre kommunene (jf. tabell 7.1), er vikarbehovet fortsatt stort. Skal vi dømme ut fra intervjuer med ledere og tillitsvalgte, så er vikarbruken på vei ned. Dette gjelder først og fremst i Bydel Østensjø som har kommet lengst med utviklingen av mer robuste bemanningsplaner. Vi kan også vurdere vikarbruken ut fra kostnadene som går med til dette.

Kommunale pleie- og omsorgstjenester bruker ca. 20 prosent av lønnsmidlene på vikarer og overtid slik det vises i figur 7.1. Figuren er hentet fra Moland, Tofteng & Nesland 2023 med noen tilføyelser i forbindelse med foredragsvirksomhet. Fra 2015 til 2022 har vikarbruken økt med 1,5 prosentpoeng. Det er stor spredning kommunene imellom. Noen bruker 35 prosent av lønnsmidlene til vikarer, mens andre er nede i fem prosent.

Figur 7.1 Fordeling av lønnsmidler i pleie- og omsorgstjenestene 2017–2021³³



Hvis fastlønsandelen øker, er det uttrykk for at vikarbruken har gått ned. Tabell 7.2 viser fastlønsandelen av de totale lønnskostnadene i Helt fram-kommunene fra 2019 til 2023. Tallene er for KOSTRAS funksjonsområder 253 og 254, altså institusjons- og hjemmebaserte tjenester.

Tabell 7.2 Fastlønskostnader i prosent av totale kostnader, der også lønn til vikarer, ekstrahjelp og overtid er inkludert

	2019	2020	2022	2023
Fredrikstad	84,2	83,4	82,2	82,7
Drammen	85,6	83,6	85,8	86,8
Østensjø	85,2	81,9	86,4	88,3

Som det går fram av tabellen, har Bydel Østensjø redusert utgiftene til vikarer, ekstrahjelp og overtid fra 15 til 12 prosent av lønnskostnadene. Drammen har redusert disse utgiften med ca. ett prosentpoeng. I Fredrikstad har vikarutgiftene i samme periode økt 17 prosent av lønnskostnadene.

Hvor mye har stillingsstørrelsene økt?

Økningen i heltidsandeler er svært ujevn. Sju piloter har en heltidsandel på over 55 prosent. Det er 20 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet, men godt under målsettingen. Hos fire av pilot tjenestedene er heltidsandelen under 30, og ligger med det under landsgjennomsnittet. De siste ni har en heltidsandel som ligger midt imellom.

³³ Våren 2024 har vi fått nye regnskapsdata fra SSB. I rapporten vil vi ha tall som også inkluderer 2022 og 2023, samtidig som vi skiller mellom institusjonsbaserte og hjemmebaserte tjenester. Disse har begge lavere andel fastlønn enn det som vises i figuren. Institusjonstjenestene ligger under 80 prosent. Vi kan også trekke fram kommuner som utmerker seg ved at vikarutgiftene utgjør en lav andel av lønnsmidlene.

Åtte tjenestesteder har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på over 80 og noen ligger nærmere 90. Tjenestesteder som yter hjemmesykepleie, har overveiende de største stillingene, mens boliger til utviklingshemmede har med noen unntak flest små stillinger.

Det er svært stor forskjell mellom tjenestedene innad i kommunene, både når det gjelder nivået på stillingsstørrelser og hvordan dette har endret seg. Noen tjenestesteder har tre ganger så høy heltidsandel som andre. De fleste tjenestedene har hatt en viss økning, mens andre har hatt stillstand eller tilbakegang.

Resultatene som er oppnådd i pilotenhetene ligger langt unna målene som ble satt for dem. De ligger nærmere nivået som ble satt for hele tjenestområdet i hver av kommunene. Det vil si at mange er på god vei mot målene for 2029.

At de ambisiøse målene for nye stillingsstørrelser ikke er nådd, er ikke så overraskende. Men resultatulikhetene er overraskende, og det er naturlig å spørre om hvorfor det er så store variasjoner innad i de tre kommunene, og hvorfor en del ikke har fremgang i det hele tatt. I de neste kapitlene vil vi prøve å finne svar på dette.

Er ansatte bedre kjent med brukere, arbeidsrutiner etc.?

Et gjennomgående funn fra spørreundersøkelsen er at ansatte opplever seg godt rustet til å utføre jobben sin. Over 90 prosent svarer at de har nødvendig kjennskap til oppgavene som skal gjøres for å kunne jobbe effektivt, og omtrent den samme andelen oppgir at de kjenner rutinene godt nok, og at de mener de kjenner brukerne godt nok til å jobbe effektivt. Dette viser at majoriteten av de ansatte føler seg trygge i sin rolle og har god kjennskap til både arbeidsoppgaver, rutiner og brukerne.

Er færre ansatte ofte slitne? Har flere forutsigbar arbeidstid/lønn?

Spørreundersøkelsen viser at mange ansatte opplever å være psykisk og fysisk slitne etter jobb. Hele 41 prosent rapporterer at de føler seg psykisk slitne «ganske ofte», mens 23 prosent oppgir at de føler seg svært slitne. Når det gjelder fysisk slitenhet, oppgir halvparten at de ofte føler seg slitne – 32 prosent svarer «ganske ofte» og 18 prosent «svært ofte». Sammenlignet med tallene fra forprosjektet i 2019 ligger disse tallene på samme nivå, og på enkelte områder er de noe lavere. Det er imidlertid viktig å merke seg at utvalget i 2024 var mindre enn det i 2019, noe som gjør direkte sammenligninger vanskelig. Likevel tyder ikke dataene fra 2024 på at den mentale og fysiske belastningen har økt de siste fem årene. Dataene tyder ikke på at omfanget av ansatte som oppgir at de er fysiske eller psykisk slitne etter endt arbeidsøkt har økt til tross for at andelen heltidsansatte har gått opp.

Møter bruker færre forskjellige tjenesteytere?

Med større stillinger og mindre personalgrupper vil bruker møte færre tjenesteytere under forutsetning av at vikarbruken ikke går opp. Dette er et av de spørsmålene der politikerne var ganske samstemte. De aller fleste oppga i spørreundersøkelsen at dagens tjenesteorganisering førte til at brukerne måtte forholde seg til unødige mange forskjellige ansatte. De vil også ha vikarbruken ned. Vi har ikke gjort eksplisitte tellinger av hvor mange forskjellige tjenesteutøvere en bruker møter. Vi har heller ikke sykefraværs- og vikartall på tjenestenivå. Men ut fra endringer i gjennomsnittlig stillingsstørrelse og fastlønnskostnadens andel av totale lønnsutgifter, får vi et indirekte mål på utviklingen.

Våre data viser at 19 av 20 pilottjenestesteder har høyere heltidsandel og høyere gjennomsnittlig stillingsstørrelse blant det faste personalet enn de ved prosjektstart. Et flertall ligger på et nivå over landsgjennomsnittet. Det innebærer at personalgruppene er blitt mindre og at brukerne presumtivt møter færre ansatte.

Flere av dem vi intervjuet, og som har skrevet svar i spørreundersøkelsens fritekstfelt, er inne på at bruken av lange vakter har vært viktig for å redusere antall ansatte i tjenestene. En ansatt vi intervjuet pekte på følgende effekter av å ha innført langevakter i helgen:

Det er flere fornøyde ansatte, brukere og pårørende. Det er færre ansatte i helg. Dette er som følge av langvakter i helg (Ansatt).

Hvorfor ønsker mange ledere et høyt omfang av deltidsstillinger?

Lederne vi har intervjuet står bak målsettingen om å utvikle heltidskultur. Det er derfor ikke vanlig at noen eksplisitt sier det motsatte. Samtidig er det en del ledere som ikke aktivt går inn for å redusere omfanget av deltid. Når de ikke gjør dette, har det flere forklaringer. De fleste argumentene er situasjonsbetinget. Det er sjelden noen sier at et høyt omfang av deltidsstillinger er å foretrekke. Det er snarere slik at deltidsstillinger er viktig av hensyn til individets frihet og særskilte behov, og ut fra slik driften for tiden er lagt opp.

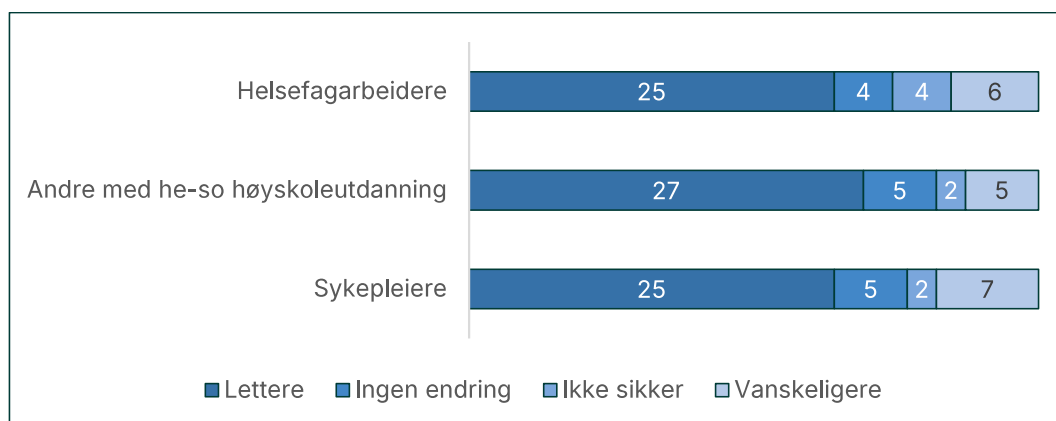
Individets frihet og motstand fra ansatte

Fra politisk hold hører vi argumentet om individets frihet til selv å velge hvor mye de vil arbeide. Mange ansatte ønsker å jobbe deltid, og eventuelt ta ekstravakter når det passer for dem. De sier nei til større stillinger. Det er også heltidsansatte som ikke vil være med på nye arbeidstidsordninger der de selv må jobbe mer helg. Argumentet om individets frihet fremføres selv om det reduserer arbeidsgivers styringsrett og administrasjonens evne til å nå produksjonsmålene om effektive og kvalitativt gode tjenester.

Hensynet til rekruttering

Deltidsstillinger er attraktivt for yrkesutøvere som ikke ønsker å binde seg til å jobbe i full stilling. Dette utgjør en ganske stor andel (omtrent halvparten) av alle yrkesaktive i sektoren. I en tid med rekrutteringsutfordringer er det lett å falle ned på at deltidsstillinger er gunstig for rekrutteringen. Mange kommuner har heltidserklæringer om å lyse ut hele stillinger. Men når kandidatene ber om å få redusert stillingen, vil mange arbeidsgivere godta dette ut fra en vurdering om at de risikerer å miste kandidaten om de holder fast på heltidskravet. Samme logikk tilsier at man ikke skal presse deltidsansatte til å jobbe mer. Da kan man risikere at de slutter. Erfaringer fra flere studier har imidlertid vist at det kan være lettere å unngå rekrutteringsproblemer og samtidig redusere rekrutteringskostnader dersom tjenestedene driftes med store stillingsstørrelser, jf. «den gode vakta». I spørreundersøkelsen fikk politikerne i Drammen og Fredrikstad dette spørsmålet: Tror du det blir lettere eller vanskeligere å rekruttere kvalifiserte medarbeidere, dersom dere i større grad lyser ut hele stillinger? Som figur 7.2 viser, er det heller ikke der så mange politikere som mener at deltidsutlysninger er gunstig for rekrutteringen.

Figur 7.2 Politikere i Drammen og Fredrikstads vurderinger av om flere utlysninger av heltidsstillinger vil gjøre det lettere eller vanskeligere å rekruttere kvalifiserte medarbeidere. Antall



Turnus må gå opp

Et annet argument fra enkelte politikere og flere toppledere er at deltidsstillinger er nødvendig for at kommunen i det hele tatt skal klare å levere tjenester i tilstrekkelig omfang. Dette er en rimelig holdning tatt i betraktning av at kommunene «alltid» har hatt bemanningsplaner som ikke går opp uten deltidsarbeidskraft. Med de nyeste bemanningsplanene som prøves ut, faller dette argumentet bort.

Deltidsansatte er god reservearbeidskraft

Helse- og omsorgssektoren skal levere tjenester til brukere døgnet rundt, alle dager i året. De fleste drives med såkalt minimumsbemanning. Det innebærer stor sårbarhet ved plutselige endringer, vanligvis i forbindelse med fravær, men også ved ekstraordinære bruker-/pasientbehov. I slike situasjoner er det greit for lederen å ha sitt vikarbudsjet og en deltidsansatt som kan spørres om å ta en ekstravakt. Alternativt har man en vikarliste med såkalte nullprosentere som kan ringes til. Dersom tjenestedet har flere heltidsansatte, har lederen færre som kan forespørres om å ta en ekstravakt uten at det utløser overtidsgodtgjørelser.

Heltid med tradisjonell turnus er kostbart

De tradisjonelle turnusene er satt opp med 7,5-timersvakter og arbeid hver tredje helg. Disse går kun opp dersom de suppleres med små deltidsstillinger og ekstrahjelp. Når deltidsstillinger på dette grunnlaget økes uten at de samme ansatte jobber mer i helgene, fører dette til overbemanning i ukedagene. Basert på erfaringer med at tiltak for større stillinger som bygger på denne turnustypen blir kostbare, er det også rimelig at politiske og administrative ledere setter foten ned.

IA-tenkning

Enkelte ledere, tillitsvalgte og politikere er kritiske til satsingen på heltidskultur fordi den oppfattes å stå i strid med verdiene i IA-avtalen. Deltidsstillinger kan være en god inngang til arbeidslivet for personer med redusert arbeidsevne. Dersom det ikke er mulig å tilrettelegge arbeidet slik at en ansatt kan jobbe i full stilling, vil deltid også kunne være en løsning for at vedkommende skal kunne forbli i arbeid. Disse argumentene for deltidsstillinger står imidlertid ikke i motsetning til arbeidet om å utvikle en moderat, sterk heltidskultur der heltidsandelen er på mellom 70 og 90. Da er det godt rom for

deltidsstillinger også. Ut fra resonnementene rundt «den gode vakta» med stabilt personale i store stillinger og personalgrupper med et moderat lederspenn, er det snarere tvert imot å forvente at et slikt miljø kan ivareta og ha utbytte av medarbeidere med redusert arbeidsevne.

Det vanskelige partssamarbeidet

De tradisjonelle turnusene er laget slik at de dekker kjernearbeidskraftens ønsker. Dette har medført at andre har måttet jobbe i mindre attraktive turnuser og med liten forutsigbarhet i når de skal jobbe og når de kan ha fri. Mange av de nye tiltakene for heltidskultur bryter med det innarbeidede mønsteret, og det reduserer kjernearbeidskraftens definisjonsmakt. I enkelte tilfeller bryter tiltakene med arbeidstakerorganisasjonenes oppfatninger av hvordan arbeidet og arbeidsøktene skal fordeles. Denne motstanden er heller ikke i seg selv et argument for å opprettholde et stort omfang av deltidsstillinger, men det er en delforklaring på at ledere ikke er så aktive på den nye veien mot heltidskultur.

Partsamarbeid er vanskelig når det krever at deltakerne må revurdere sine posisjoner. Vi har sett at tillitsvalgte i Helt fram har lært mye av å delta i utviklingsarbeidet og at de medgir at de i starten var negative til å prøve ut tiltak de nå, 4 år senere, er positive til. Her er aktørbildet sammensatt og vi skal utdype det her. Men det er ikke bare forbundene sentralt som med sine standpunkt tidvis gjør det vanskelig for ledere å gjennomføre tiltak for å utvikle den heltidskulturen alle er enige om. KS har lenge vært en pådriver i heltidsspørsmålet og har finansiert en rekke forskningsprosjekter for å få kunnskap til å realisere den sentrale heltidserklæringen. For enkelte ledere har uklarheter i forbindelse med håndtering av fridager når man går fra rullerende 8–12-ukerturnus til kalenderplan/årsturnus, bidratt til manglende fremgang i arbeidet for heltidskultur. Igjen ser vi at manglende oppslutning om flere store og hele stillinger ikke skyldes et genuint ønske om å ha mange deltidsstillinger, men at kampen for å gjennomføre nye tiltak bidrar til å redusere gjennomføringsinteressen.

Manglende støtte

Flere avdelingsledere trekker fram i intervjuene at manglende støtte har vært en utfordring i utviklingsarbeid, dette gjelder spesielt for de som over lang tid har drevet avdelingene sine på tradisjonelt vis. Disse lederne opplever at de nå ikke har tilstrekkelig handlingsrom og kunnskap for å kunne drive etter nye modeller, som f.eks. den tidligere omtalte grunnbemanningslæren. Samtidig er de ofte for opptatt med daglige oppgaver til å skaffe seg ny kunnskap og skaffe seg inngående innsikt i avdelingens økonomiske drift. Mange ledere uttrykker nå at de ikke har den nødvendige kompetansen eller verkøylene for å regne ut hvilket handlingsrom de faktisk har. Et eksempel er utfordringene med å gjøre beregninger knyttet til grunnbemanningslæren. En av lederne i spørreundersøkelsen skrev følgende i fritekstfeltet:

Vi vil be om hjelp fra økonomiavdelingen for å få hjelp til å beregne hvor stort handlingsrom vi har i forhold til grunnbemanningslære - nå har det vært «prøv deg frem» (Leder, fritekstfelt).

Uten tilstrekkelig støtte kan lederne miste motivasjonen og gi opp endringsprosessen. Det er derfor avgjørende at lederne får nødvendig bistand og støtte for å lykkes med utviklingsarbeidet.

Manglende handlingsrom og motivasjon

En av de store utfordringene i arbeidet for heltidskultur er at avdelingsledere ikke har tilstrekkelige fullmakter og turnusteknisk kompetansestøtte til å utvikle bedre. Dette skaper en barriere for å implementere tiltak som kan fremme større stillinger og mer forutsigbare arbeidstidsordninger. Selv om mange ledere har gode intensjoner og ønsker å legge til rette for et mer helhetlig bemanningsopplegg, blir de ofte bundet av overordnede føringer og økonomiske rammer. Uten tilstrekkelig handlingsrom risikerer de å bli forvaltere av eksisterende turnusordninger, snarere enn pådrivere for utvikling og innovasjon.

Mangelen på turnusteknisk kompetanse i ledelsen forsterker denne utfordringen. Effektive arbeidstidsordninger krever både innsikt i gjeldende regelverk og en praktisk forståelse av hvordan ulike turnusmodeller påvirker forhold drift, kvalitet og arbeidsmiljø. Uten denne kompetansen kan det være vanskelig å se alternative løsninger som både ivaretar ansattes behov og sikrer effektiv drift og god tjenestekvalitet. Dette kan føre til at nye turnusforslag enten blir møtt med skepsis fra tillitsvalgte eller at de ikke er gjennomførbare innen de rammene som finnes.

For å styrke arbeidet med heltidskultur er det derfor avgjørende at avdelingsledere får større beslutningsmyndighet kombinert med bedre tilgang på turnusteknisk støtte. Erfaringer fra andre kommuner viser at lederstøtte og helhetlige bemanningsstrategier er viktige faktorer for suksess (Moland, Tofteng og Nesland, 2023; Yssen, 2023).

8 Drøfting av motstand og løsninger

Da prosjektet startet, formulerte vi disse to hovedproblemstillingene:

1. Hva inngår i ansatte, tillitsvalgte og lederes motstand mot heltidsstillinger? Hvordan kan denne motstanden endres, og i tilfelle hvordan begrunnes viljen til å etablere og gå inn i heltidsstillinger av ansatte, tillitsvalgte og ledere?
2. Hva er de personalmessige tap og gevinster ved å realisere de nye turnus-, rekrutterings- og vikarforebyggende tiltakene for kommunene som arbeidsgivere?

De fleste tjenestesteder i helse- og omsorgssektoren har gamle bemanningsplaner og et fast budsjett som er bestemt av flere forhold enn de dagsaktuelle og rent tjenestemessige. Motstand mot å utvikle nye bemanningsplaner og nye turnuser basert på flere faste ansatte i store stillinger har vært ganske stor i mange år (Moland, 2013; Moland & Bråthen, 2019; Hansen, 2022; Håland & Rafoss, 2022). Dette gjelder også i de tre Helt fram-kommunene.

Når vi skal forklare manglende måloppnåelse, kan vi se på en rekke faktorer. Det kan være at målene var satt feil, at de ikke var tilstrekkelig kjent og forankret i organisasjonen, manglende kompetanse i organisasjonen, undervurdering av nødvendige ressurser og tid eller at hensikten med prosjektet ikke var viktig nok til å bli fulgt opp med prioritert innsats. Alle disse faktorene har spilt inn, slik vi har gjennomgått over. De var også på forhånd gjennomgått i møter og på nettverkssamlinger (jf. vedleggsfigur 1 og 2). I dette kapitlet spør vi om manglende måloppnåelse kan forklares med motstand mot endring.

Motstand mot forandring framkommer enten som aktiv motstand eller mer passivt i form av manglende støtte og oppslutning. Motstanden kan være begrunnet i ønsker om å beholde dagens ordninger eller som avvisning av enkelttiltak og ønske om andre endringer i stedet.

Motstand behøver ikke å være negativt. Den kan komme fra aktører som er tilfredse og engasjerte og ønsker å ta vare på noe som er viktig. Motstand kan også inneholde viktige korrigeringer og dermed virke som en kvalitetssikring. Dette er begge forhold vi har sett i arbeidet med å fremme heltidskultur, blant annet når turnuser skal godkjennes. Motstand kan være tegn på involvering, men også på at man ikke har blitt involvert.

I det følgende forsøker vi å se på motstand mot endringer som konkrete, rasjonelle handlinger, og ikke som diffuse og generelle følelser og konstateringer av at kulturer er grodd fast og vanskelige å endre.

I den perioden Helt fram har pågått, har det skjedd en betydelig nasjonal kunnskapsutvikling. Dette gjelder både forståelsen for tjenestestyrte og robust bemanningsplanlegging som tar høyde for fravær og sikrer lavere bruk av vikarer, og en rekke detaljer i den praktiske turnusutformingen. Vi har sett at ingen av tjenestestedene i Drammen, Fredrikstad og Bydel Østensjø har tatt i bruk hele tiltaksarsenalet som kan bidra til en sterk heltidskultur. Det betyr at også de tjenestestedene som har kommet lengst i utviklingen av

store stillinger, fortsatt kan nå lengre. Vi har også sett at forsøkene på å gjennomføre tiltak har møtt på motstand.

8.1 Hva inngår i ansatte, tillitsvalgte og lederes motstand mot heltidsstillinger?

Ansattes motstand

Personlige tap som redusert lønn, færre rettigheter eller trusler om oppsigelse kan være sterke begrunnelser for motstand mot endringer. Dette har ikke ansatte i Helt fram-prosjektet vært utsatt for, snarere tvert imot har mange oppnådd økt lønn og en sterkere arbeidstilknytning. Noen av tiltakene innebærer imidlertid nye oppgaver og nye arbeidsteder. Dette skaper ofte usikkerhet og motstand.

Ansattes motstand mot å være med på tiltak som gir større stillinger, bunner først og fremst i at mange ikke vil jobbe mer, og heller ikke annerledes.³⁴ Dette har vi sett i tidligere undersøkelser, så vel som i den siste Helt fram-undersøkelsen som er gjennomgått over. De deltidsansatte er fornøyde med den deltidsstillingen de har. Den er tilpasset deres ønsker om mer fritid og restitusjon, tid til studier eller spesielle omsorgsoppgaver som vanskelig kan kombineres med heltidsjobber. Mange har hatt en fast deltidsstilling og samme turnus i en årrekke og sammen med stillingsbeskrivelser og bekreftende samhandling med leder og kollegaer, blir dette oppfattet som en sosial kontrakt med arbeidsgiver; mellom individ og organisasjon. Ofte opprettholdes denne både over tid og med ledere som kommer og går. Når det kommer endringsforslag som skaper ubalanse i denne innarbeidede, sosiale kontrakten, skapes usikkerhet. Det som for eksempel har fungert med halv stilling og ekstravakter er ikke lenger godt nok. For noen vil denne endringen oppleves som et kontraktsbrudd og føre til motstand. For noen er det forhold utenfor arbeidet som styrer den etablerte deltidspraksisen. For andre kan det være arbeidets organisering som skaper belastninger som gjør at de velger å jobbe redusert. Dette vil for eksempel være tjenestesteder med minimumsturnuser, få heltidsansatte og mange vikarer. Her er det utviklet en selvforsterkende arbeidsmåte der det er mange gode grunner til å jobbe i redusert stilling, jf. den venstre sirkelen i figur 8.2.

Men motstanden fra ansatte kan også bunne i at tiltakene påvirker organiseringen av arbeidet og arbeidstiden, og disse endringene påvirker ikke bare deltidsansatte som skal jobbe mer, men også heltids- og deltidsansatte som ikke ønsker å endre

³⁴ I den første Helt fram-rapporten (Moland & Bråthen 2019, s. 57) skrev vi mer om kvinners arbeidstidsvalg. Her er noen utklipp: Den delen av deltidsarbeid som regnes som selvvalgt, [...] blir også forklart som et resultat av verdier, kjønnsroller og ulike former for tilpasninger til det lokale arbeidslivet (..) og privatlivet. [...] Ifølge preferanseteorien finnes det tre typer livsstilpreferanser blant kvinner: Den første gruppen er genuint «arbeidsorientert», det vil si at kvinnelige arbeidstakere ser lønnsarbeid som sin primære virksomhet. I denne gruppen finner vi heltidsansatte og mange med ufrivillig deltid. Den andre gruppen kvinner, er genuint «hjemmeorienterte». Disse ønsker så lite lønnsarbeid som mulig (Hakim, 2006). Mange av disse står helt utenfor arbeidslivet, i alle fall i perioder av livet. Dersom de jobber, kommer de i kategorien ønsket deltid.

Mellom disse ytterpunktene finner vi den tredje og største gruppen. Dette er kvinner med såkalte «adaptive preferanser». Disse ønsker å kombinere arbeid og familie, og mange av dem mener at denne kombinasjonen ikke lar seg gjøre hvis de jobber heltid. [...] (Aasbø, 2009; Moland & Gautun, 2002; Nicolaisen & Bråthen, 2012). Disse kvinnene kan gjerne ha god utdanning, men er ikke opptatt av karriere. Mange av dem er lite dedikerte til yrkesrollen (Hakim, 2006; Abrahamsen & Fekjær, 2017).

stillingsstørrelsen. Dette kan være motstand mot lange vakter, mer helgearbeid, overgang til kalenderplan (ikke så aktuelt i Helt fram enda), jobbing på tvers av avdelinger osv. Motstanden mot lange vakter kan være basert på erfaringer med at det er hardt nok å jobbe 7,5 timer, og da vil tanken på 12–13 timers vakter fremstå som enda hardere og umulig. Motstanden mot lange vakter kan også skyldes at langvaktene gjennomføres som doble vakter og med dårlig pauseavvikling, slik vi har sett noen eksempler på i Helt fram.

Andre steder avvikles lange vakter i tråd med den «god vakta» slik at arbeidsbelastningen blir mindre enn under «normalvakta» (jf. den høyre sirkelen i figur 8.1.). Når de ansatte da i tillegg får lange friperioder, fremstår langvaktene for mange som et attraktivt valg. Men vi har også sett i tidligere Helt fram-rapporter at selv om langvakter i helgene med kjente og kompetente kolleger oppleves som gode og bedre enn de gamle, korte helgevaktene, velger noen å gå tilbake til de korte og harde vaktene. Da er begrunnelsen gjerne hensynet til familien. Hadde disse ansatte gått tilbake til korte helgevakter annenhver helg, vil de ha fortsatt oppslutningen om kommunens heltidsvalg. Men når de går tilbake til korte vakter hver tredje helg, viser de at de motsetter seg kommunens endringsprosjekt. Med dette valget går de tilbake til noe som er verre for dem personlig, men bedre for familien.

Arbeidstakerorganisasjonenes motstand

Arbeidstakerorganisasjonene støtter intensjonene om å utvikle heltidskultur i helse- og omsorgstjenestene. For dem er heltid en viktig rettighet. De har medlemmer som ikke klarer seg økonomisk som følge av at de må jobbe deltid og jage ekstravakter. Noen får heller ikke banklån fordi de ikke har full stilling. Arbeidstakerorganisasjonene har først og fremst vært opptatt av at ingen skal måtte jobbe ufrivillig deltid. Blant tillitsvalgte i de tre Helt fram-kommunene er det også mange som ønsker å støtte arbeidsgivers arbeid for å redusere omfanget av frivillig deltid. Man ser at den frivillige deltiden kan stå i veien for å utvikle et mer bærekraftig arbeidsmiljø og bedre tjenester.

Likevel har det vært betydelig motstand mot utprøving av enkelte arbeidstidsordninger også fra tillitsvalgte i Helt fram-kommunene. Enkelte har vært særlig imot at ansatte skal jobbe flere helgetimer, selv om dette er nødvendig for å redusere bruken av flyktig arbeidskraft. Her holdt de lenge på kravet om at ingen skulle jobbe mer enn tilsvarende hver tredje helg med vaktlengde på 7,5 timer. Det har også vært prinsipiell motstand mot lange vakter der slitasje og sikkerhet har blitt definert ut fra antall arbeidstimer og ikke ut fra den reelle belastningen som vi har sett at ofte er større der man jobber kortere vakter.

I forbindelse med innføring av årsplaner, er det mulig å legge opp vaktene slik at helligdager fordeles jevnt. Da viser det seg at antall fridager etter arbeid på helligdager blir lavere enn det gamle ordninger med periodeturnus har gitt enkelte og som har vært normgivende for kravet alle ansatte har hatt. Uenigheter mellom partene om disse erstatningsfridagene har gjort innføringen av års-/kalenderplan ekstra krevende.

Lederes motstand

Ifølge store deler av organisasjonsteorien er det vanligvis ledelsen som tar initiativet til endringer (ofte tilskyndet av ytre forhold som for eksempel marked, rekruttering og myndigheter). Dermed er det som skal være gjenstand for motstand i ansatte, tillitsvalgte og ledere lengre ned i organisasjonen (Jacobsen, 1998). I den norske arbeidslivsmodellen står partssamarbeid og medarbeiderinvolvering sterk. Dermed blir ikke lederens stemme like sterk som i de fleste utenlandske virksomheter. I Helt fram er det til og med vanskelig å se om utviklingsprosjektet egentlig har vært villet av toppledelsen. Drivkraften i endringsarbeidet har ligget lengre ned i organisasjonen. Dermed oppstår det en situasjon hvor også ledelsen eller deler av den kan legge hindringer i veien for prosjektet.

Også blant ledere har vi sett betydelig motstand mot å forlate deltidskulturen. For avdelingsledere som er nødt til å drifte med minimumsbemanning og heltidsansatte som ikke vil jobbe mer enn hver tredje helg med korte vakter, er deltidsstillinger og tilkallingsvikarer uten timeavtaler helt nødvendig for å sikre at de har folk på jobb. Når det så også er mange som ønsker å jobbe deltid, kan det virke som at deltidskulturen blir en vinn-vinn-situasjon. Lederen har en fleksibel og lett tilgjengelig arbeidskraftreserve, samtidig som de fleste ansatte får det som de vil.

Samtlige ledere vi har intervjuet ser at flere store stillinger gir de omtalte driftsfordelene (jf. figur 8.2). Når mange avdelingsledere likevel ikke prøver ut flere av de mulige tiltakene som kan bidra til heltidskultur, skyldes det dels kjent og forventet motstand fra ansatte og tillitsvalgte, dels manglende støtte fra overordnet ledelse og dels manglende planleggings- og turnuskompetanse. Med manglende støtte fra overordnet ledelse, sikter vi både til manglende marsjordre og liten oppfølging og til de begrensningene vi har sett at ligger i en toppstyrt og lite tjenestestyrt økonomistyring. Med manglende planleggingskompetanse sikter vi både til kunnskap om bemanningsplaner som tar høyde for fravær og til turnustekniske løsninger.

Motstanden hos toppledere ligger først og mest i en oppfatning om at kjente løsninger for å fremme en heltidskultur kan bli en kostbar affære.

Politikeres motstand

Politikerne ser også fordelene med heltidskultur når dette blir forklart, og vi har ikke intervjuet noen som er imot at flere kan jobbe i større stillinger. Men de er opptatt av at ansatte selv må få velge hvor mye de vil jobbe, og så lenge det er mange som vil jobbe ekstravakter, er de skeptiske til de mest ambisiøse heltidsmålene. Vi har ikke møtt politikere som har sagt ansatte og tillitsvalgte imot når disse har sagt nei til å være med på konkrete heltidsfremmende tiltak. En del av politikerne er, på samme måte som noen av topplerne, bekymret for at heltidstiltak og tjenestestyrte bemanningsplaner skal være kostnadsdrivende. I arbeidsgiverspørsmål som dette er imidlertid de fleste politikere tilbakeholdne. De støtter seg til den administrative ledelsen. I den grad det er riktig å omtale noe som motstand fra politikere, er det at en del av dem har et konservativt syn på økonomistyringen og de ansattes frihet til å velge og slik lett blir forsvarere av en sterk deltidskultur.

8.2 Hvordan kan motstanden endres og hvordan begrunnes viljen til å etablere og gå inn i heltidsstillinger?

Når vi i intervjuer har bedt ledere og tillitsvalgte vurdere hva som er oppnådd i Helt fram-prosjektet, hører vi sjelden om enkeltstående turnustiltak eller økte stillingsstørrelser. De aller fleste som kjenner sektoren og heltid-deltidsproblematikken godt, refererer umiddelbart til holdningsendringer i kommunen. De viser til at arbeidet med å skape større og hele stillinger krever en kulturendring, og at arbeidet med å endre kultur kan kreve stor innsats og god tid. Dermed er de mer opptatt av å beskrive holdningsarbeidet, at kunnskapen om heltidsgevinster har økt i hele organisasjonen. Kommunens heltidsambisjoner ligger fast, konkrete tiltak prøves og man synes utviklingen mot heltidskultur går sakte, men sikkert riktig vei. De synes de ser lys i enden av tunnelen.

Kulturendring og arbeidet med å redusere motstand kan skje ved å etablere og følge en rekrutteringspolitikk som bygger opp under heltidsmålene og sikrer at flere nyansatte har store stillinger og positive holdninger til organiseringen av arbeid og arbeidstid som skaper heltidskultur. Utlysningsteksten til nye, faste stillinger viser at de er på rett vei, samtidig som utlysninger etter ekstrahjelp og vikarer viser at det er et stykke igjen.

Politisk oppslutning

Hovedinnsatsen for å redusere motstand og skape oppslutning er rettet mot ledere og ansatte som allerede er i organisasjonen. Politikernes forståelse gjenspeiles i hva slags og hvor mye informasjon de får. Denne informasjonen har økt i Bydel Østensjø. Dermed har administrasjonen fått økt forståelse og forankring i arbeidet med nye bemanningsplaner. Informasjonen til politikerne har avtatt i Drammen og Fredrikstad. Dermed har de to kommunene fått mer indifferente politikere, mens heltidsarbeidet har mistet viktige pådrivere (om det skulle være partipolitiske forskjeller i synet på enkelte tiltak, er disse bagatellmessige).

Holdninger i toppledelsen

I løpet av Helt fram-perioden har vi intervjuet mange toppledere. Vi har også gjennomført mange intervjuer der toppledere blir omtalt. En av de største endringene i toppledelsens syn på bemanningsplaner som fremmer heltidskultur har kommet i forbindelse med lederskifter. Dette har kommet særlig til uttrykk i Bydel Østensjø der to nye toppledere gikk i spissen for å innføre grunnbemanningslæren. Dermed fikk andre ledere med samme syn viktig støtte til å bistå avdelingslederne med implementeringen. Fredrikstad kommune har hatt mange lederskifter som i perioder har redusert kunnskapen om heltidsgevinstene og dermed også påvirket toppledelsens holdninger i negativ retning. Det siste året har toppledelsens holdninger til heltidsfremmende bemanningsplaner blitt mer positive. Dette følger dels av utskiftninger og at nåværende ledelse har fått mer kunnskap. I Drammen kommune har vi ikke sett tilsvarende holdningsendringer som i de to andre kommunene. Her har toppledelsen vært relativt distansert til heltidsarbeidet i hele periodene, antakelig fordi de ikke har endret syn på kostnadsspørsmålet.

Holdningsendringer hos avdelingslederne

Det siste året av Helt fram-prosjektet har vi sett flere eksempler på at holdningsendringer i toppledelsen kan gi avdelingslederne mer økonomisk handlingsrom og

inspirasjon til å prøve ut flere heltidsfremmende tiltak. Holdningsendringen ligger i ny kunnskap om at heltidsfremmende bemanningsløsninger som reduserer bruk av vikarer og overtid, i tillegg til å gi bedre tjenester og mer bærekraftig arbeidsmiljø, også kan gjennomføres uten kostnadsøkninger.

Holdningsendringer blant tillitsvalgte

Siden arbeidet med nye arbeidstidsordninger kan ha stor betydning for utformingen av arbeidet og de ansattes arbeidsmiljø, burde verneombudene hatt en sentral plass i arbeidet for heltidskultur (Arbeidsmiljøloven; Yssen, 2024). Det har vi sett fra utviklingsarbeid i mange andre kommuner at de ofte ikke har (Moland, 2015; Bråthen & Moland, 2023b). Slik har det også vært i to av Helt fram-kommunene.³⁵ Verneombudene er overveiende positive til arbeidet for å skape større stillinger. Så lenge tiltakene bidrar til et mer bærekraftig arbeidsmiljø der de ansatte blir lyttet til, er verneombudene ofte ganske pragmatiske i spørsmålet om ulike arbeidstidsordninger. Det er altså ikke her det er behov for holdningsendring.

En del av de tillitsvalgte har, i motsetning til verneombudene, vært ganske kritiske til noen av tiltakene som arbeidsgiver har ønsket å prøve ut. Selv om de tillitsvalgte har vært positive til heltidsmålene, har de ikke vært like positive til alle virkemidlene. Tillitsvalgte er vant til å forhandle og til å si nei til arbeidsgivers tilbud. De er også vant til å bruke lov- og avtaleverket og til å vurdere kritisk forslag fra arbeidsgiver. I arbeidet med nye turnuser har de en viktig oppgave som kvalitetsikrere (Moland & Bråthen, 2012b).

I kommunesektoren er det hovedtillitsvalgte (og fagforeningsledere) for en rekke forbund i hver kommune. I tillegg har de de største organisasjonene egne plasstillitsvalgte. I spørsmålet om holdningsendringer, er de plasstillitsvalgte i utgangspunktet overveiende pragmatiske. De er som oftest løsningsorienterte og lyttende til medlemmene. Vi har derfor ikke sett så mange eksempler på at de har måttet gå gjennom krevende endringer i synspunkter på tiltak som fremmer heltidskultur.

Når det gjelder de hovedtillitsvalgte, er bildet mer sammensatt. Det er disse som er vant til å være i forhandlerrollen og til å stå i bresjen for streik og avgjørelser som enten oppmuntrer til eller sier stopp til innovasjonstiltak som vi har beskrevet over. En rekke studier har vist hvordan hovedtillitsvalgte står i krysspress mellom hva fylkeslaget eller forbundet sentralt mener, og hva plasstillitsvalgte og medlemmene mener i en gitt sak. De står midt mellom den lokale pragmatismen og den sentrale formalismen med sin prinsippfasthet og avstand til lokale detaljer. I gjennomgangen over har vi vist eksempler på tillitsvalgte som medgir at de har vært for negative til å prøve ut enkelte tiltak. De forteller at de har endret holdninger. Noen er blitt mer kritiske til eget forbund som de synes at ikke lytter tilstrekkelig til egne medlemmer. Samtidig er de blitt mer åpne for å prøve ut nye løsninger. Dette forutsetter en trygghet som kommer når de ser at alle vedtak i et innovasjonsprosjekt kan reverseres, og når de ser at forespeilede, negative bieffekter ikke har inntrådt. Når de hovedtillitsvalgte lytter til medlemmene (og ikke antar at de er kooptert av lokale ledere), blir det også enklere å legge forbundets prinsipper til side

³⁵ Det er først og fremst i Bydel Østensjø vi har sett at verneombudet har vært aktiv i heltidsarbeidet.

mens forsøket pågår. Det finnes en rekke eksempler, både på at tillitsvalgte er motor i innovasjonsarbeid og på at de er så kritiske at det blir umulig å prøve ut nye tiltak.

I løpet av prosjektet har vi likevel sett at tillitsvalgte, spesielt fra Fagforbundet, har endret holdninger der dette har vært viktig for å understøtte arbeidet for heltidskultur. Dette kan skyldes en erkjennelse av at enkelte tiltak kan bidra positivt, selv om de ikke fullt ut samsvarer med tidligere standpunkter. Flere har erfart at en vilje til å prøve ut nye løsninger kan være avgjørende for å komme nærmere målet om heltidskultur. Denne prosessen kan også ha bidratt til økt tillit mellom partene, da de har sett at tidligere bekymringer ikke alltid har materialisert seg, og at nye løsninger ofte kan fungere bedre enn forventet. Erfaringene viser at en fleksibel tilnærming ikke nødvendigvis betyr å gi avkall på sentrale prinsipper, men heller å finne praktiske løsninger som kan evalueres og justeres underveis.

Holdningsendringer blant ansatte

Som andre studier også har vist, har det på tross av betydelig innsats i Helt fram-kommunene vært vanskelig å nå alle ansatte med informasjon og involvere dem i refleksjonsgrupper og andre fora hvor endringsmål og tiltak kan diskuteres. Paradoksalt nok, i alle fall tilsynelatende, er det særlig vanskelig å involvere de deltidsansatte. Videre er det en vanlig erfaring at kunnskap om sannsynlige endringsgevinster, ikke er tilstrekkelig for å få ansatte med på å gjøre disse endringene. Prekesjapper, Personas-grupper, Idépropeller og andre samlinger har bidratt til å gi avdelingsledere og tillitsvalgte kjennskap til heltidsgevinstene og ulike tiltak som andre kommuner har lyktes med. Men for mange av dem oppleves det ikke at positive gevinster for driften og pasientene også gir positive gevinster for dem selv. En stor gruppe synes ikke større stillinger og mer lønn er en gevinst når de personlige kostnadene ved å omstille seg oppfattes som større.

Når dette er sagt, er det også mange ansatte som har blitt med på forandringene. Gode erfaringer med enkeltstående turnustiltak i egne rekker har bidratt til å redusere motstanden blant ansatte og tillitsvalgte. Disse erfaringene hadde de imidlertid neppe fått om det ikke hadde vært for enkelte ildsjeler, modige avdelingsledere og prosjektledere som har stått i bresjen.

Oppslutningen om endring henger sammen med involvering, slik som at ansatte blir sett av lederen med tilbud om kompetanseutvikling, mer faglige oppgaver og en mer forutsigbar arbeidstid. Satsingen på fagbrev er ett eksempel der opplæring, mestringsopplevelse, arbeidstilknytning og stillingsstørrelse, har gått hånd i hånd. I disse tilfellene kan denne rekkefølgen, at man ikke starter med en beskjed om en forestående innføring av nye arbeidstidskrav, være viktig.

Men vi har også sett eksempler på det motsatte, der de ansatte fikk velge mellom to alternativer som få egentlig ønsket, men som de aller fleste sluttet seg til. Her sikter vi til tjenestestedet der valget sto mellom to alternativer som begge førte til flere helgetimer. Enten fikk man jobbe annenhver helg eller langvakt hver fjerde (eller oftere). Et tredje valg om å få slippe endring, fikk de ikke. Det som måtte ha vært av motstand kom ikke i veien for gjennomføringen av ledelsens ønskede endring.

Denne type ultimatum er sjelden å se i arbeidet for heltidskultur. Det er vanligvis bare ved etableringen av helt nye tjenestesteder at arbeidsgiver definerer arbeidstidsbestemmelsene så klart. Da er det en forutsetning for ansettelsen at jobbsøker tilslutter seg turnuser og arbeidsorganiseringer som avviker fra det tradisjonelle.

Endringer i bestående tjenesteenheter gjennomføres med stor vekt på frivillig oppslutning, dels av hensyn til formelle kontrakter og rettigheter, og dels av hensyn til den sosiale kontrakten. Innføring av langvakter er en endring som i særlig stor grad påvirkes av hvordan ledelsen håndterer motstand. Ofte kommer man inn i en ond sirkel der ansatte kan si nei takk. Hvis bare én eller to vil være med, blir forsøket ganske ineffektivt. Det er vanskelig å legge om tjenesten slik lange vakter blir rolige og godt planlagte og gjennomførte vakter. I stedet blir langvakter med som doble vakter. Dermed får man bekreftet at endringen til langvakter var et feilsteg. Samtidig bekreftes det at motstanden var berettiget.

Kunnskapsformidling, involvering og frivillighet er viktig, men ikke tilstrekkelig for å overvinne ansattes motstand mot turnuser som kan bidra til Helt fram-prosjektets mål. Vi har sett noen ledere som går «all in». Dette er en forutsetning for å få testet ut et tiltak som gir en endring man deretter kan evaluere. Men heller ikke dette er noen garanti for at tiltaket lykkes og at motstanden opphører. Det er flere andre forhold som påvirker motstand og oppslutning om endringstiltaket.

En forklaring vi ofte hører, og som vi nettopp har beskrevet, er at folk er forskjellige. Et tiltak kan fungere godt for driften og for ansattes opplevelse av arbeidsdagen. Likevel setter enkelte seg imot av hensyn til jobbeksterne forhold. I disse tilfellene må håndteringen av motstand ses i lys av om «ettergivenhet» fra ledelsen vil torpedere hele forsøket eller om det er mulig å ta individuelle hensyn til enkelte og samtidig gjennomføre tiltaket. Svært mange tiltak kveles i startgropen fordi lederen ikke klarer å oppløse motstanden.

Spørsmålet er om ledere med tydelige forventninger til at ansatte blir med på endringen bidrar til at de faktisk blir med, eller om de melder seg ut, eventuelt blir syke eller slutter. Vi har ikke sett så mange eksempler på at ledere presser de ansatte så langt at det fører til konflikter. Vi har mange eksempler på at ansatte har sluttet mens et forsøk har pågått både i Helt fram og i nasjonale programmer som Flink med Folk, Sammen om en bedre kommune og Tørn (Moland, 2007; Moland et al., 2015; Bråthen & Moland, 2024b). De fleste tilfellene er begrunnet med jobbeksterne grunner, slik som flytting eller helt vanlig ønske om å skifte jobb. Det er også noen eksempler på at folk har sluttet på grunn av forsøket, men det er ikke vanlig. De som virkelig ikke vil være med på endringen, får vanligvis et tilbud som gjør at de blir i ansettelsesforholdet. Men vel så interessant i innovasjonsøyemed, er at tydelige ledere ofte har en gjennomføringsevne som gjør at de klarer å trekke de ansatte med seg, også skeptikerne. De har gjennom sitt «nærværende lederskap» vært med på å skape attraktive arbeidsplasser med ansatte i utvikling og ønske om å bli (Moland & Holmli, 2004; Moland & Egge, 2000). Vi skulle gjerne sett flere tydelige avdelingsledere i Helt fram-prosjektet. Samtidig har vi sett at begrenset handlingsrom, lite støtte fra ledelsen og høyt arbeidspress virker passiverende på denne delen av avdelingsledernes oppgaver.

Ansattes motstand mot endring ligger ikke alltid først og fremst hos de som skal være med på endringen. Motstanden kan være sterkere hos de andre ansatte som ikke er med, men som påvirkes av den. Et vanlig eksempel er tjenesteder der en gruppe ansatte prøver ut en turnus med lange vakter og som er fornøyd med dette. De har vært med på planleggingen og på endringer i hvordan og når oppgaver skal utføres. De andre ansatte som ikke er med på forsøket har ikke vært med på dette, selv om deres arbeidsdag blir påvirket. Dette kan gjelde ansatte på dagvakter så vel som nattevakter. Når deres motstand vokser, kan dette føre til at hele tiltaket må legges ned eller startes på nytt (Moland, 2015). Dette er en form for motstand fra ansatte som relativt lett kunne vært dempet eller unngått med bedre planlegging og involvering av alle.

Den siste motstanden fra ansatte vi tar med har med turnusen å gjøre. Vi sikter ikke til misnøye med turnustypen, men til tekniske detaljer. Noen burde det være enkelt å overkomme, slik som start- og sluttidspunkt på vaktene og fri før og etter helgevakt. Dette fordrer at lederen åpner opp for en fleksibel praksis. Behovet for bedre pauseavvikling når man går lange vakter er et hyppig formidlet problem. Dette handler dels om i det hele tatt å få avviklet pause og dels om denne skal være betalt. Begge deler er løsbart. Det første er en lederoppgave som er vanskeligere enn den høres ut som, særlig på små og avsidesliggende tjenestesteder med få ansatte og utagerende brukere der behovet for kjente og kvalifiserte ansatte er stort. Spørsmålet om lønnet pause har et betydelig innslag av skjønn, og praksis varierer ganske mye i norske kommuner (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023). Uten å gå videre med detaljer, slår vi bare fast at pauseavviklingen inngår blant forklaringene på ansattes motstand mot lange vakter. Både Fredrikstad og Drammen har tjenestesteder med langvakter som har håndtert disse spørsmålene slik at det ikke har skapt motstand som har gjort det vanskelig å praktisere lange vakter.

8.3 Personalmessige tap og gevinster

Forskningsspørsmål 2 er formulert slik: Hva er de personalmessige tap og gevinster ved å realisere de nye turnus-, rekrutterings- og vikarforebyggende tiltakene for kommunene som arbeidsgivere?

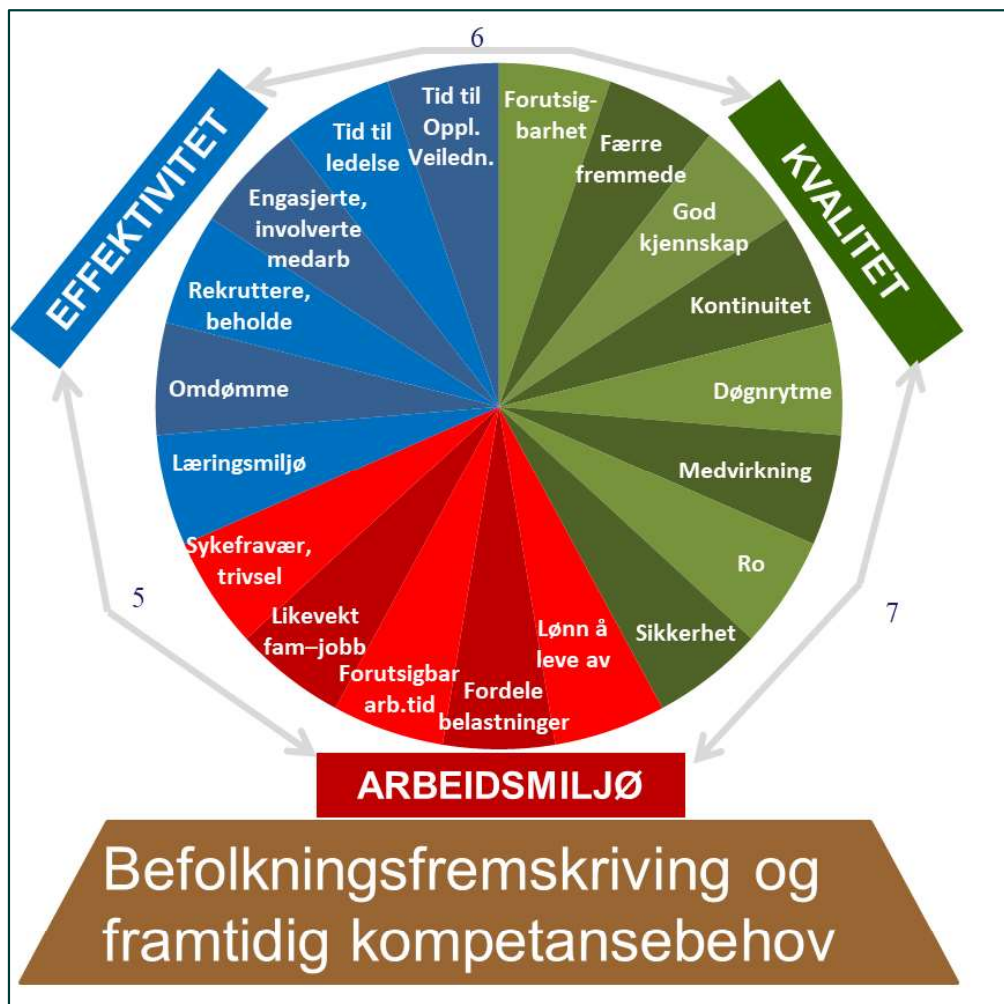
I den perioden Helt fram-prosjektet har pågått, er det gjennomført en rekke studier om forventede og erfarte gevinster ved å innføre nye bemanningsplaner med større stillinger og lavere vikarbruk, både for driften, arbeidsmiljøet, de ansatte og brukerne. Noe av dette er gjort i Helt fram-regi.³⁶

For ca. 20 år siden ble arbeidstakerperspektivet på stillingsstørrelser supplert med et arbeidsgiver- og brukerperspektiv på mulige fordeler med flere heltidsansettelser (Moland & Gautun, 2002). For snart ti år siden ble de tre perspektivene sammenfattet i det såkalte heltidshjulet. Både heltidshjulet og sammenfatninger av dette har stått sentralt i Helt fram-prosjektet for å begrunne overfor politikere og ansatte hvilke gevinster kommunen kan forvente å oppnå på tjenestesteder der ansatte jobber heltid eller i store deltidstillinger (80 prosent eller mer).

³⁶ Andre studier med overlappende tema har vært initiert av KS, Spekter, Helsedirektoratet, Arbeidsdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene.

Det såkalte heltidshjulet³⁷ er beskrevet i en rekke forskningsrapporter, masteroppgaver og bøker de siste årene. Heltidshjulet er gjengitt i figur 8.1. Teksten som forklarer figuren er hentet fra Moland (2021, s. 5f).

Figur 8.1 Heltidshjulet. Forventede gevinstområder ved økte stillingsstørrelser



Figuren er et kakediagram som inneholder åtte brukerrelevante kvalitetsvariabler (grønn), fem arbeidsmiljøvariabler som er særlig ansattrelevante (rød) og seks driftsrelevante effektivitetsvariabler (blå) som i større eller mindre grad også er en forutsetning for gode tjenester og et godt arbeidsmiljø.

For arbeidstaker kan resultatet bli mer forutsigbar arbeidstid og fritid, mer forutsigbar lønn, bedre fordeling av arbeidsoppgaver, økt trivsel og kanskje redusert sykefravær for

³⁷ Tre eksempler på bruk av heltidshjulet:

https://www.delta.no/sokeresultat/_/attachment/inline/6dfc89d1-308d-4dfc-9630-095ad1999710:e8d46e1562ac6994735e742a1ad77f8e7ed1636a/Veileder%20heltidskultur%20-%20Endelig%20utgave.pdf

<https://www.rogaland-revisjon.no/Userfiles/Upload/files/Begrunnelser%2C%20potensial%20og%20begrensninger%20for%20heltidskulturen%20i%20H%C3%A5.pdf>

<https://midt-telemark.kommune.no/for-ansatte/informasjon-for-ansatte/reglement-og-styrende-dokumenter/heltidsstrategi-for-midt-telemark-kommune/>

enkelte. Tjenestestedet vil kunne få styrket omdømme, lettere rekruttering av kompetent arbeidskraft, sterkere fagmiljøer, mer selvstendige medarbeidere, mindre vikarbruk og mer stabil arbeidskraft. For brukerne i helse- og omsorgstjenestene har tidligere studier også dokumentert potensielle kvalitetsgevinster ved å redusere omfanget av små deltidsstillinger (Moland, 2015; Moland & Bråthen, 2012a, b).³⁸

Gjennom intervjuer har ledere, tillitsvalgte og ansatte i Helt fram-prosjektet beskrevet endringer i driften og arbeidsmiljøet som langt på vei samsvarer med disse beskrivelsene.

Faste ansatte og færre vikarer

Vi har sett at argumentene for å ha høyere andel faste ansatte og redusere vikarbruken langt på vei er de samme som argumentene for større stillinger. Begge gir sterkere fagmiljøer, bedre kontinuitet i tjenestene, lavere turnover, bedre tid til ledelse og tjenesteutvikling og et mer bærekraftig arbeidsmiljø (Yssen et al., 2023; Moland, Tofteng & Bråthen, 2023; Nielsen & Moland, 2024). Begge gir også mulighet for å utføre tjenester med færre sysselsatte enn tidligere (Moland, Tofteng & Nesland, 2023; Oslo Economics, 2024). Disse resonnementene har inngått i Helt fram-kommunenes motivasjon for å utvikle tjenestesteder med større stillinger, og vi har sett at de har kommet et stykke på vei.

Den vanlige og den gode vakta³⁹

I helgene er det sjelden ledere på avdelingene. Andelen fast ansatte i store stillinger er ofte lav. Vaktene dekkes i stor grad av vikarer, ekstrahjelpere og ansatte i små stillinger (Moland & Bråthen, 2019). Dette fører ofte til redusert tjenestetilbud til brukerne og ekstra belastninger for de få faste ansatte som er på jobb. Det er lett for de faste å grue seg til å gå på jobb. Det er ikke nødvendigvis arbeidsoppgavene i seg selv som gjør det tungt, men at det er få kjente på jobb. Og når man gruer seg til å gå på jobb, er veien også kortere til at man unnlater å gå på jobb hvis formen er dårlig (Moland, 1997).

Tjenestesteder som har klart å etablere Den gode vakta vil også langt på vei ha lagt grunnen for et bærekraftig arbeidsmiljø. Dette begrepet jobbet vi mye med i forprosjektet og oppstartsfasen av Helt fram. Det bærekraftige arbeidsmiljøet, sett i lys av heltid-deltidsproblematikken, foreligger når følgende forhold preger arbeidsstedet og ansatte:

³⁸ Kakediagrammet er plassert på en «sokkel» som viser til det framtidige kompetanse- og arbeidskraftsbehovet som følger av et økende tjenestebehov både i den eldre og den yngre delen av befolkningen. Ved å omforme deler av deltidsreserven til heltidsarbeid og få flere timeverk ut av hver ansatt, og samtidig få bedre og flere tjenester ut av hvert årsverk, vil kommunene lettere kunne møte den framtidige etterspørselen etter tjenester.

³⁹ De to første avsnittene bygger på Moland, Tofteng & Bråthen (2023: 90f). Det finnes også annet arbeid, bl.a. om arbeidsfellesskap, jobbmestring, redusert sykefravær og tjenestekvalitet som kan underbygge tanken bak «den gode vakta» (Orvik, 2015; Knardahl et al., 2016; Knardahl, 2021). Flere masteroppgaver har også beskrevet tjenestegevinster ved enkelte arbeidsplaner som er i tråd med den gode vakta (Austad, 2015; Engbråten, 2015).

- klarer å stå i (heltids)jobb til naturlig pensjonsalder (62–67 år)
- opplever arbeidsglede, tilhørighet, mestring og respekt
- er «middels» slitne etter en arbeidsøkt
- har en lønn og pensjon «å leve av» (og muligheter til å ta opp banklån)
- har forutsigbar lønn, arbeidstid og fritid
- opplever få HMS-avvik

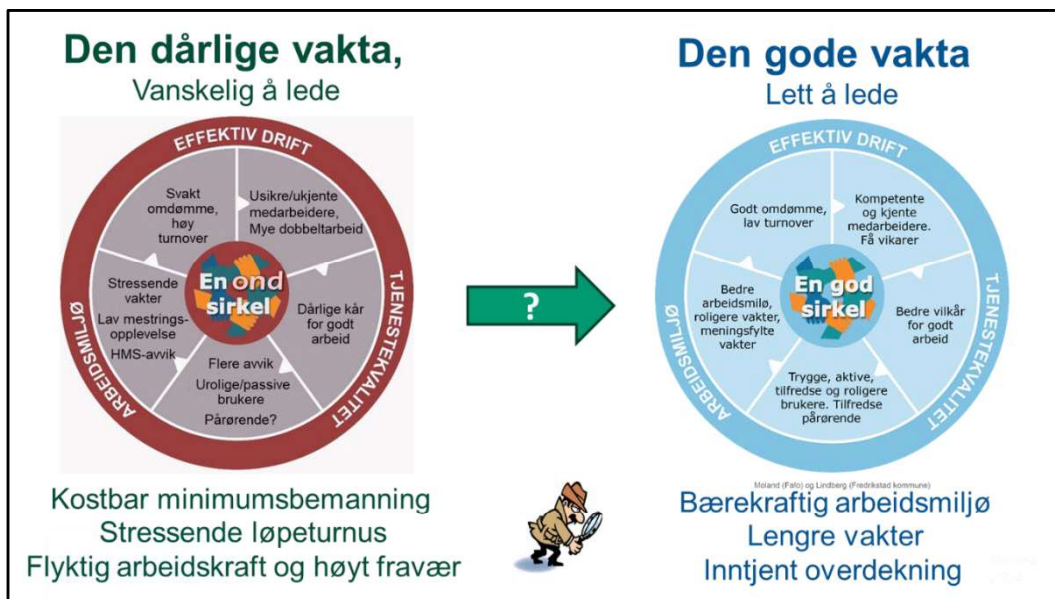
Den gode vakta kan en finne på tjenestesteder som har utviklet en drift med kvalifiserte ansatte som kjenner sine arbeidsoppgaver, HMS-rutiner, kolleger og brukere, og som har etablert et klima for godt arbeid og tjenester med høy faglig kvalitet. Dette gir grunnlag for gode tjenester og brukere som opplever økt livskvalitet. Utagerende brukere blir mindre utagerende, passive brukere blir mer aktive og pårørende responderer positivt. Dette bidrar til et bedre arbeidsmiljø for de ansatte og lite stress. Nøkkelord for den gode vakta er faglighet og kontinuitet godt hjulpet av en turnus med faste ansatte i store stillinger (Moland, 2015; Moland & Bråthen, 2012b og 2019). Den gode vakta finner en oftest der det er innført turnuser med lange vakter og/eller økt grunnbemanning.⁴⁰

I figur 8.2 har vi stilt opp den gode vakta ved siden av det som for mange er den vanlige vakta. Det er dels gjort av pedagogiske grunner, for å vise hvor de fleste skal gå fra, og ikke bare til. Figuren kan også illustrere en av forklaringene på sykefraværstallene i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene.⁴¹

⁴⁰ Fra flere tjenestesteder meldes det at sykefraværet blir lavere når ansatte er mye på jobb, slik de er når de går lange vakter (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023; Moland & Bråthen, 2012a). En større studie fant at ansatte på langvakter hadde lavere sykefravær enn ansatte som gikk tradisjonell turnus (Vedaa et al., 2018).

⁴¹ I norsk arbeidsliv har heltidsansatte lavere sykefravær enn deltidsansatte. I de kommunale pleie- og omsorgstjenestene er det omvendt. En aktuell forklaring på dette er at de fleste heltidsansatte jobber ved tjenestesteder der de er i mindretall, ofte nesten alene om ansvaret for driften, og med de vi kaller minimums- og løpeturnuser. Dette er en arbeidsorganisering som ofte kommer i strid med kjennetegn ved helsefremmende arbeidsplasser. Tjenestestedene som har tatt skritt mot å utvikle den gode vakta, vil ha lavere sykefravær også hos heltidsansatte. Men siden dette gjelder få tjenestesteder og få ansatte, slår ikke dette nevneverdig ut på den samlede sykefraværstatistikken i sektoren.

Figur 8.2 Den dårlige (vanlige) og den gode vakta



De som ikke ønsker endring, forsvaret en etablert tjenesteorganisering der praksis er nær det vi har kalt den dårlige vakta. Nye tiltak innenfor denne rammen blir møtt med motstand, for eksempel langvakter med høyt tempo. Når vi leter etter tjenestesteder som er i nærheten av å ha utviklet den gode vakta, er det nesten alltid tjenestesteder som har gjort endringer som fører til mindre personalgrupper med ansatte i faste store stillinger. Her har flere av pilot tjenestestedene oppnådd mye.

I problemstillingen spørres det om Helt fram har ført til personalmessige gevinster for arbeidsgiver, og her er svaret som vi har sett ja. Samtidig har vi sett at tiltakene ikke har vært så mange og omfattende, og at gevinstpotensialet er betydelig større enn det som er oppnådd.

Men i problemstillingen spørres det også om tiltakene har ført til personalmessige tap. Her er svaret at tiltakene for å endre turnuser og stillingsstørrelser ute på tjenestestedene i liten grad har ført til tap. Noe annet ville overrasket i og med at arbeidsgivers gjennomføringsforventninger har vært lave samtidig som deres lydhørhet for motstand har vært så stor at tiltak som kunne ført til tap for de ansatte enten er avlyst eller modifisert. Vi har heller ikke sett eksempler på at tiltakene har ført til tap for arbeidsgiver, verken økonomisk eller i form av økt turnover. Om vi vurderer involveringsarbeidet som tiltak, stiller det seg noe annerledes. En del informanter har ment at prekesjappene har vært kostbare. Samtidig har nettopp disse åpnet opp for den positive utviklingen den kommunen er inne i.

8.4 Avslutning

I denne rapporten har vi lagt vekt på å vise mangfoldet av aktører, perspektiver, interesser, tiltak, løsninger og erfaringer. Et tilsynelatende enkelt prosjekt med mål om å skape større stillinger har gitt mange og verdifulle erfaringer, men uten å lykkes helt med å nå målene som var satt. Selv om både deltakerkommunene og forskerne hadde omfattende kunnskaper på feltet og visste at det var mange forhold som ville spille inn, var det en tro på at veien ville bli til mens vi gikk, bare vi tok tiden til hjelp. Det ble også lagt

til grunn at målet ikke ville bli nådd om kommunene tok for lett på involveringsarbeidet og tjenestestedene var for raske med å iverksette konkrete turnustiltak.

I løpet av prosjektperioden har ny kunnskap kommet til, både om effekter av enkeltstående tiltak og om sammenhengene mellom ulike tiltak og om betydningen av beslutninger på ulike nivåer. Ikke minst har det kommet til ny kunnskap om betydningen av langsiktige og mer realistiske bemannings- og budsjettplaner. En del av løsningsbildet var ikke kjent da Helt fram ble startet. Med de virkemidlene kommunene hadde i oppstarten, var det ikke teknisk mulig å nå de meste ambisiøse heltidsmålene.

Dagens kunnskapsstatus⁴² bygger dels på erfaringene fra Helt Fram og Tørn samt enkeltstående studier om robuste bemanningsplaner, stillingsstørrelser og økonomi. Når vi har presentert funnene (data) fra Helt fram, har vi gjort det i lys av helhetsmodellen som vises i figurene 8.3 og 8.4. Sammenliknet med tidligere modeller legges det her mer vekt på brukerdefinerte behov og tjenestestyrte budsjettprinsipper, slik vi har sett i beskrivelsene av grunnbemanningslæren som særlig Bydel Østensjø har jobbet mye med. I modellen ses de konkrete arbeidstidstiltakene i sammenheng med hverandre og med bemanningsplanene et tjenestested har analysert seg fram til. Mange kommuner, Helt fram-kommunene inklusive, starter gjerne med å velge ut ett eller to turnustiltak som kan prøves ut uten å sette disse inn i den større konteksten. Det vil si at de starter på bolk 5 i figuren.

Arbeidet med å skape flere større og faste stillinger som samtidig er vikarreduserende bør starte med tjenesteanalyser. Derfra settes det opp langsiktige bemanningsplaner som revideres når tjenestebehovet endres. I tjenesteanalysene kartlegges hvilke tjenester som skal ytes i løpet av døgnet et helt år der det er aktuelt. I tjenesteanalysene inngår også planer for arbeids- og oppgavefordeling og vurderinger av kompetanse- og opplæringsbehov. Tjenesteanalysen avsluttes med å sette opp en årsplan for ressursdisponering der også fravørsanalyser og andre aktiviteter inngår (bolk 2 i figuren). Her legges også grunnlaget for en behovsstyrt rekrutteringspraksis. Helt fram-kommunene er ikke i førersetet når det gjelder arbeidet med ny oppgavedeling, men enkelte tjenesteder er godt i gang.

Vi har skrevet mye om helgefloken. Uten å løse denne, er det begrenset hvor store stillinger som kan etableres uten at det blir kostbart (bolk 4 i figuren). Man kan starte med å enes om hvordan den ideelle helgebemanningen ser ut. Kanskje er det fint å beholde noen av de små helgestillingene i rekrutteringsøyemed eller av andre grunner. Kanskje kan flere faste ansatte jobbe helg, og mange må være villige til å jobbe flere helgetimer i året enn de har gjort tidligere. Dette kan gjøres ved å jobbe lengre vakter eller flere helgevakter. Alle disse variantene har vi sett mange eksempler på i Helt fram-prosjektet. Men fortsatt er de aller fleste kommuner og avdelingsledere forsiktige med å kreve at faste ansatte jobber det helgetimeantallet som skal til for å dekke tjenestebehovet uten ekstrahjelp.

⁴² Modellen ble første gang presentert i en kunnskapsoppsummering til Helsedirektoratet i 2024 (Moland, 2024).

Etter og til dels parallelt med arbeidet med å analysere og fordele helgebemanningen, starter arbeidet med å utvikle nye turnuser (bolk 5 i figuren). Her ligger de viktigste valgene om man skal ha årsturnus/kalenderplan eller rullerende turnus på f.eks. åtte eller tolv uker, hvor lange vaktene skal være og hvordan fleksiløsninger med bruk av buffer- vakter, arbeid på tvers av avdelinger og «ønsketurnus» kan tas i bruk.

Bemanningsplanene og turnusene som utarbeides skal være så robuste at den faste bemanningen kan dekke en større del av det kjente fraværet. Vi har sett at lønn til vikarer, ekstrahjelp og overtid utgjør en stor del av de totale lønnskostnadene, og at dette er lønnsmidler som kan være vel anvendt i kritiske bemanningssituasjoner, men som kan brukes mer effektivt om en del omgjøres til faste stillinger. Det siste året har deltakerne i Helt fram-prosjektet diskutert problemet med at både de og de fleste andre kommuner setter opp et urealistisk lønnsbudsjett som år etter år går med et forutsigbart underskudd. Vi har sett gryende arbeid for å komme bort fra en praksis med denne underbudsjetterte minimumsbemanningen. I stedet vil de fleste tjenesteder kunne øke den faste bemanningen med rundt 80 til 90 prosent, slik Bydel Østensjø er ferd med å gjøre (bolk 6 i figuren).

Den siste delen av økonomispørsmålet dreier seg om å analysere kostnadsdrivere og kostnadene ved å øke stillingsstørrelsene med de ulike turnusvariantenes. Ifølge flere avsluttede og pågående studier vil utvikling av en sterk heltidskultur med den tradisjonelle og mest brukte turnusen⁴³ bli svært kostbar og personalkrevende. Når slike merkostnader ikke har påløpt i Helt fram-kommunene, skyldes det at økningen i store stillinger bare har ført dem fra «sterk til svak deltidskultur»⁴⁴ og at heltidsandeler og gjennomsnittlige stillingsstørrelser må bli betydelig høyere før man kan snakket om heltidskultur.

Til slutt i bemannings- og økonomisirkelen kommer rekruttering og stillingsutlysninger (bolk 7). Disse skal bygge på de samme tjenesteanalysene som modellen starter med (bolk 1 og 2). I dag er det fortsatt vanlig å lyse ut stillinger på «autorepeat». Det vil si at man lyser ut stillinger ut fra hva som er blitt ledig og ikke etter behov (Moland & Bråthen, 2021). Dette har sin parallell i en bemanningsplanlegging basert på økonomiske rammer tildelt fra kommuneledelsen versus en bemanningsplanlegging basert på tjenesteanalyser. Vi har sett at lederne ved pilottjenestestedene ønsker å komme bort fra «autorepeat»-praksisen, og at en del av dem også har klart det. Samtidig har vi sett at de fortsatt henger litt igjen i det gamle fordi det økonomiske handlingsrommet er begrenset.

Gevinstanalyser og tiltakene for å lykkes med utviklingsarbeidet innenfor de ulike områdene, er en kontinuerlig prosess. Dette er lagt inn som bolk 3 i figuren. I bemannings- og økonomimodellen har vi satt opp tre gevinstområder som kan motivere til endringsarbeidet (jf. figur 8.1 og 8.2). Ved siden av er det satt inn en manglekantet stjerne med tekst som viser suksessfaktorer for gjennomføring av utviklingstiltak. Disse er a)

⁴³ I den tradisjonelle turnusmodellen jobber ansatte 7–8 timers vakter og hver tredje helg. Dette genererer mye deltid. Flere store stillinger uten å endre på turnusmodellen bli svært personal- og kostnadskrevende (Moland, Tofteng & Nesland, 2023).

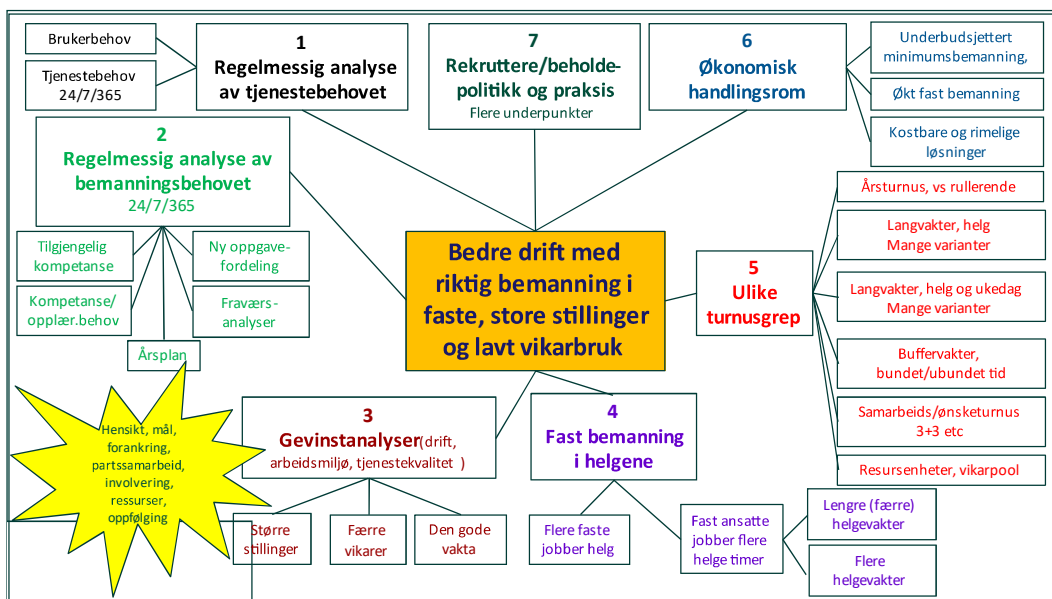
⁴⁴ Begreper som svak og sterk deltids-heltidskultur ble presentert og diskutert i den første Helt fram-rapporten (Moland & Bråthen, 2019).

hensikt, b) mål, c) forankring, d) partssamarbeid og involvering, e) ressurser og f) ledelsesoppfølging (jf. vedleggsfigur 1 og 2).

Figur 8.3 Bemannings- og økonomisirkelen: Fra tjenesteanalyse til turnusgrep for å etablere en økt andel store stillinger og redusere vikarbruken (oversiktsversjon)



Figur 8.4 Bemannings- og økonomisirkelen: Fra tjenesteanalyse til turnusgrep for å etablere en økt andel store stillinger og redusere vikarbruken (detaljert versjon)



Prosjektet har som figur 8.3 og 8.4 fremstiller vist at dette arbeidet ikke løses med én-faktor-løsninger. Forsøk som går for fort fram og kun rettes mot bolk 4 og 5 vil kunne gi nyttige erfaringer og noen effekter. Men de har også stor sannsynlighet for å trigge motstand hos ansatte og arbeidstakerorganisasjonene. De er heller ikke tilstrekkelige til å nå de mer ambisiøse målene om heltidskultur. Dette har vi sett i en rekke studier av heltidsarbeidet i norske kommuner, og vi har sett det i Fredrikstad og Drammen.

Bydel Østensjø har etter flere år uten framgang tatt tak i sammenhengen mellom bolk 6 og 2. De har imidlertid ikke jobbet så mye med bolk 4 og 5. Alle tre har gode

videreutviklingsmuligheter. Bydel Østensjø har kommet langt med «grunnmuren» og kan gå i gang med reisverket, dvs. bedre turnusoppsett. De andre som har jobbet mest med reisverket, her utlagt som langvakter og helgetimer, har en litt annen vei å gå for å styrke grunnmuren.

Skal vi formulere én hovedkonklusjon fra Helt fram-prosjektet, så er det at norske i kommuner må øke avdelingsledernes økonomiske handlingsrom (bolk 6), slik at de kan lage robuste bemanningsplaner med riktig personal-/oppgavesammensetning (bolk 2). Dette bygger på regelmessige analyser av brukerbehovene (bolk 1) og forutsetter en oppgradering av avdelingsledernes tilgjengelige økonomi- og turnuskompetanse. Med dette som basis har man forutsetningene for å gjøre gode valg med turnusmikser (bolk 5) og fordeling av helgevakter (bolk 4).

Litteratur

- Abrahamsen, B. & Fekjær, Silje B. (2017). Dedikasjon og deltidsønsker blant politi og sykepleierstudenter. Tidsskrift for samfunnsforskning 58(4), s. 389–408.
- Abrahamsen, B., Holte, K. A. & Laine, M. (2012). Part-time work and work-family interference. A comparative study of hospital nurses in Norway and Finland. Professions and professionalism Vol 2, nr. 1 (2012)
- Almendingen, B. (2024). Slik kutter flere kommuner ut helsevikarer. Kommunal Rapport 05.09.2024.
- Amble, N. (2024) Historien om «turnustrollet» og en mulig vei videre. I Ingstad K. (red) Helhetlig personellplanlegging for framtidens helse- og omsorgstjenester. Gyldendal Akademisk
- Amble, N. (2008). Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering (AFI-notat 4/08). Utrykt vedlegg til NOU 2008:17.
- Austad, I. (2015). Involveringens betydning for en vellykket langturnus. En kvalitativ studie blant ansatte i langturnus. Høgskolen i Buskerud og Vestfold. Fakultet for helsevitenskap
- Baklien, B. (2000). Evalueringsforskning for og om forvaltningen. I: O. Foss og J. Mønnesland, red., Sentrale kriterier for evaluering av offentlig forvaltning og tjenesteyting. Oslo: NIBR
- Bolghaug, A. (2019). Løsarbeider i lappeteppejobb. Kvalitativ undersøkelse av deltidskultur belyst gjennom helsefagarbeideres karrierehistorier. Masteroppgave. VID vitenskapelige høyskole.
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2024a). Oppgavedeling og heltidskultur. I: Ingstad, K. (red.): Hel-tidskultur – strategisk bemanningsplanlegging for framtidens helse- og omsorgstjeneste Gyldendal Akademisk.
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2024b). Ny tørn for helse- og omsorgstjenester. Underveisevaluering av Tørn-programmet
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2023a). Ny oppgavedeling i helse- og omsorgssektoren En undersøkelse blant helsefagarbeidere, helsesekretærer og portører. Fafo-rapport 2023:07
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2023b). Evaluering av Oslo kommunes heltidsforsøk i to institusjoner i Syke-hjemsetaten. Fafo-rapport 2023:18
- Bråthen, K. & Moland, L. E. (2022). Helt fram mot heltidskultur. Underveisrapportering fra et innovasjonsprosjekt. Fafo-notat 2022:08.
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2019): Dypdykk i deltidskulturen i fire Sørlandskommuner. Fafo-rapport 2019:06.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). Lærdommer fra arbeid med tillitsreform i skandinaviske land. DFØ-notat 2023:1
- Engbråten, A.L. (2015). Fra skadebegrensning til tjenesteutvikling – evaluering av langturnus i Lillevollen bofellesskap i Bodø kommune. Nordlandssykehuset og Bodø kommune
- Finne, H., Levin, M. & Nilssen, T. (1995). Trailing research: A model for useful program evaluation. Evaluation, 1(1), 11–31.
- Gautun, H. (2012). Planlagt og faktisk bemanning i sykehjem og hjemmesykepleien. Fafo-rapport 2012:05.
- Gautun, H. (2020). En utvikling som må snus. Bemanning og kompetanse i sykehjem og hjemmesykepleien. NOVA-rapport 14/20.
- Gautun, H., Øien, H. & Bratt, C. (2016). Underbemanning er selvforsterkende. Konsekvenser av mangel på sykepleiere i hjemmesykepleien og sykehjem (Nova-rapport No. 6). Oslo Metropolitan University – OsloMet: NOVA.
- Hakim, C. (2006). Women, Careers and Work-Life Preferences. British Journal of Guidance & Counseling, 34(3), 279–294.
- Håland, M. & Rafoss, B.Aa. (2022) Heltidskultur. En casestudie av arbeidet med økt heltidskultur i kommunal helse- og omsorgssektor.

- Hansen, J. B. (2022). Heltidskultur – hvorfor er det så vanskelig? Masteroppgave ved Universitetet Nord.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2022). Handlingsplan. Opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2020). Kompetanseløft 2025. Regjeringens plan for rekruttering, kompetanse og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelsetjenesten for perioden 2021–2025.
- Hjemås, G., Zhiyang, J., Kornstad, T. & Stølen, N. M. (2019). Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035. SSB-rapport 2019/11.
- Holmøy, E., Hjemås, G. & Haugstveit, F. (2023). Arbeidsinnsats i offentlig helse- og omsorg: Fremskrivninger og historikk. SSB-rapport 2023/3.
- Ingstad K. (red.) 2024. Helhetlig personellplanlegging for framtidens helse- og omsorgstjenester. I: Ingstad, K. (red.): Heltidskultur – strategisk bemanningsplanlegging for framtidens helse- og omsorgstjeneste Gyldendal Akademisk.
- Ingstad, K. (2014). Innovasjon i turnus. Vikarpool – ikke optimalt, men bedre enn en 18 prosents stilling. Høgskolen i Nord-Trøndelag. Rapport nr 98. Steinkjer
- Ingstad, K. & E. Kvande (2011a): Arbeid i sykehjem – for belastende for heltid? Søkelys på arbeidslivet 1–2.
- Ingstad, K. & Amble, N. (2015): En ny ro med langturnus. Nordic Journal of Nursing Research, 35, 152–157.
- Jacobsen, D.I. (1998). Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon. Magma, 1(1). <https://doi.org/10.23865/magma.v1.1>
- Jia, Z., Kornstad, T., Stølen, N. M. & Hjemås, G. (2023). Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040. SSB-rapport 2023:2.
- Knardahl, S. (2021). Arbeidsforhold av betydning for sykefravær. Kunnskapsoppsummering. STAMI.
- Knardahl, S., Sterud, T., Nielsen, M. B. & Nordby, K. C. (2016). Arbeidsplassen og sykefravær – Arbeidsforhold av betydning for sykefravær Tidsskrift for velferdsforskning, 2(19), 179–199
- Midttun, B. (2018). Prekesjappe for endring og bevisstgjøring. Norsk Gestalttidsskrift. Årgang XV, nr. 2, høst 2018. Oslo.
- Midttun, B. & Bolghaug, A. (2024). Metodehefte Prekesjappe. Utforskende dialoger – en læringshistorie. Fredrikstad kommune.
- Moland, L.E. (2024) Modeller for økt grunnbemanning og mindre vikarbruk i omsorgstjenestene. En kunnskapsoppsummering. Fafo-rapport 2024:36
- Moland, L.E. (2021). Mulige og umulige turnuser på veien mot heltidskultur. En kunnskaps- og eksempelsamling. Fafo-notat 1/21.
- Moland, L.E. (2015). Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid. Fafo-rapport 2015:25.
- Moland, L.E. (2013). Kunnskapsstatus om heltids-deltidsproblematikken. Perspektiver og tiltak for å redusere omfanget av ufrivillig deltid og organisere for heltids-ansettelser Fafo-rapport 2013:27.
- Moland, L.E. (2007a). Flink med folk i norske kommuner. Evaluering av et landsomfattende utviklingsprogram 2003–2006. Fafo-rapport 2007:17.
- Moland, L.E. (2006). Erfaringer med «Fleksibel arbeidstid» ved Abildsø bo- og rehabiliteringssenter. Fafo-notat 2006:11.
- Moland, L.E. (1997). Ingen grenser? Arbeidsmiljø og tjenesteorganisering i kommunene. Fafo-rapport 221.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2021). Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Fafo-rapport 2021:25.
- Moland L. E. & Bråthen, K. (2019). En ny vei mot heltidskultur. Resultater fra forprosjektering i åtte kommuner og en landsdekkende undersøkelse. Fafo-rapport 2019:15.

- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2012a). Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger? Fafo-rapport 2012:14.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2012b). Langturnus og hele stillinger i Bergen kommune. Arbeidstid i tjenester for utviklingshemmede og psykisk syke. Fafo-rapport 2012:60.
- Moland, L.E. & Egge, M. (2000). Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Fafo-rapport 337
- Moland, L. E. & Gautun, G. (2002). Deltid: Bidrag eller hemske for fornyelse av pleie- og omsorgssektoren. En studie av arbeidstid og undersysselsetting blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Fafo-rapport 395.
- Moland, L.E & Holmlil, H. (2004). Nærværende lederskap og tverrfaglighet i pleie- og omsorgssektoren. Arbeidslagsmodellen i Rykkinn, et pilotprosjekt i Bærum kommune. Fafo-rapport 390.
- Moland, L. E. & Schanche, P. (2019). Lang vei mot heltidskultur. Evaluering av tre pilotprosjekter i Bodø kommune. Fafo-rapport 2019:08.
- Moland, L. E., Tofteng, M. & Nesland, A. (2023a) Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester. Fafo-rapport 2023:17.
- Moland, L. E., Tofteng, M. & Bråthen, K. (2023b). Hva koster heltid egentlig? Økonomiske kostnader og gevinster ved å utvikle heltidskultur i kommunale pleie- og omsorgstjenester (Fafo-rapport 2023:12).
- Moland, L.E., Bakkeli, V., Hilsen, A.I. & Lien, L. (2015). Saman om ein betre kommune: Dypdykk i 16 kommuner (2). Fafo-rapport 2015:50.
- Natland, S., Tveiten, S. & Knutsen, I. (2017). Hvorfor skal pasienten medvirke i forskning? Tidsskrift for Den norske legeforening. 137. 210–212.
- Nicolaisen, H. & Bråthen, K. (2012). Frivillig deltid – en privatsak? Fafo-rapport: 2012:49.
- Nielsen, R.A & Moland, L.E. (2024): Mobilitet i helse- og omsorgstjenestene. Revidert utkast av Fafo-rapport 2023:30 med 2023-tall. Fafo-rapport 2024:31
- NOU 2023:4. Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste
- Næss, S. & Wærness, K. (1994). Arbeidssituasjonen i hjemmebasert omsorg. Bergen: SEFOS, Universitetet i Bergen.
- Orvik, A. (2015). Organisatorisk kompetanse: Innføring i profesjonskunnskap og kliniskledelse. 2. utg. Cappelen Damm Akademisk.
- Oslo Economics. (2024). Arbeidsgiveres begrunnelse for bruk av deltid og deltidsansattes arbeidskraftreserve. Rapport skrevet på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Reigstad, A. (2017). Jakten på heltidsstillinger, rett kompetanse og økt fleksibilitet i kommunehelsetjenesten. Er interne bemanningsløsninger svaret? Masteroppgave ved Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag, Høgskolen i Østfold
- Straum, K. L. (2020): Alle er for heltidskultur, men har de forstått hva det faktisk krever? Førstelinjelederes erfaringer med å etablere heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester. Masteroppgave. VID vitenskapelige høgskole
- Vedaa, Ø., Pallesen, S., Erevik, E. K., Svensen, E., Waage, S., Bjorvatn, B., Sivertsen, B. & Harris, A. (2018). Long working hours are inversely related to sick leave in the following 3 months: a 4-year registry study. *International Archives of Occupational and Environmental Health* Springer Ling 08.11.2018
- Yin, R. K. (2009). Case study research. Sage: Thousand Oaks, CA.
- Yssen, S., Bråthen K. & Moland L. E. (2023). Høyde for fravær. Etablering av bemannings- og turnusplaner med redusert bemanningsbehov (Fafo-rapport 2023:28).
- Aasbø, G. (2009). Når deltid er norm – Hjelpepleieres forhandlinger om valg av arbeidstid: Deltid og merarbeid. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo, Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi Det samfunnsvitenskapelige fakultet.

Tabell- og figurvedlegg

Spørsmål til henholdsvis 18 og 21 politikere i kommunene Drammen og Fredrikstad. Svarprofilen er lik i begge kommuner. Førsteårspolitikere svarer oftest «ikke sikker» og «verken eller».

Vedleggstabell 1: Er du enig eller uenig i de følgende påstandene om kommunens bruk av deltidsstillinger? N = 39 politikere.

	Ikke sikker	Helt uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Helt enig	Total
Deltidsstillinger er viktig for å imøtekomme ansattes ønsker	1	2	9	7	12	8	39
Mer heltid kan skapes kostnadsfritt med annerledes tjenesteorganisering	4	0	4	2	16	13	39
Mange og små (reduerte) stillinger går ut over effektiviteten	0	1	6	4	9	19	39
Arbeidsgiver lyser ut for mange deltidsstillinger	7	1	2	5	12	12	39
Avdelingslederne har stor frihet til å disponere lønnsmidlene	14	1	5	8	9	2	39
Avdelingslederne har anledning til å øke grunnbemanningen når de vurderer at det er behov	7	9	7	8	6	2	39
Brukerne får et forutsigbart tilbud	1	7	5	4	16	6	39
Brukerne møter unødige mange ansatte	3	0	1	2	14	19	39

Vedleggstabell 2: Hvordan vurderer du følgende tiltak som ledd i arbeidet for å redusere omfanget av uønsket deltid / øke andel heltidsstillinger? N = 39 politikere.

	Ikke sikker	Svært dårlig	Ganske dårlig	Verken eller	Ganske godt	Svært godt	Total
Bruk av lange vakter (9 timer eller mer)	6	3	6	6	13	5	39
Strengere regulering av innleie, bruk av vikarbyråer og andre eksterne vikarer	2	4	1	1	15	16	39

Vedleggstabell 3: Er arbeidet ditt slik at du etter arbeidsdagen kjenner deg fysisk sliten og psykisk/mentalt sliten? Arbeidstidsordning N = 2027 ansatte.

	Total	Trad. todelt turnus (Stort sett 7–8 timers vakter på dag- og kveldstid)	Tredelt turnus (Ca. 7–8 timers vakter, ev. litt lengre nattevakter)	3+3 turnus	Langvakter (9 timer eller mer), bare i helg	Langvakter (9 timer eller mer), også i ukedager	Korte vakter (Mindre enn 6 timer)	Samarbeids-/forhandlings-/ønske-turnus	Ressursenhet («vikar-pool»)	Annet
Fysisk sliten										
Antall	1931	892	81	7	242	166	31	80	41	117
Svært ofte	18 %	25 %	20 %	29 %	17 %	11 %	19 %	29 %	27 %	19 %
Ganske ofte	32 %	36 %	25 %	43 %	32 %	34 %	42 %	28 %	29 %	32 %
Ganske sjelden	29 %	25 %	37 %	0 %	31 %	37 %	26 %	26 %	32 %	32 %
Svært sjelden	16 %	11 %	11 %	29 %	16 %	16 %	13 %	15 %	10 %	14 %
Aldri	6 %	3 %	7 %	0 %	4 %	2 %	0 %	3 %	2 %	3 %
Psykisk/mentalt sliten										
Antall	1960	893	81	7	244	173	30	81	42	118
Svært ofte	23 %	29 %	19 %	29 %	25 %	20 %	20 %	25 %	19 %	16 %
Ganske ofte	41 %	41 %	38 %	43 %	39 %	43 %	50 %	38 %	31 %	40 %
Ganske sjelden	24 %	20 %	35 %	29 %	26 %	28 %	17 %	25 %	31 %	31 %
Svært sjelden	9 %	8 %	5 %	0 %	7 %	8 %	13 %	9 %	19 %	9 %
Aldri	3 %	2 %	4 %	0 %	3 %	2 %	0 %	4 %	0 %	3 %

Vedleggstabell 4: Er arbeidet ditt slik at du etter arbeidsdagen kjenner deg fysisk sliten og psykisk/mentalt sliten? Arbeidssted. N = 2048 ansatte

	Bolig for utviklingshemmede/avlastning barn	Hjemmetjenester	Sykehjem og helsehus	Rus og psykisk helse/mestring	Annet
Fysisk sliten					
Antall	504	392	521	220	411
Svært ofte	10 %	22 %	33 %	5 %	13 %
Ganske ofte	30 %	32 %	41 %	24 %	25 %
Ganske sjelden	38 %	28 %	18 %	37 %	31 %
Svært sjelden	19 %	15 %	6 %	25 %	21 %
Aldri	4 %	4 %	2 %	9 %	11 %
Psykisk/mentalt sliten					
Antall	510	398	519	232	421
Svært ofte	18 %	21 %	31 %	22 %	18 %
Ganske ofte	40 %	37 %	42 %	49 %	38 %
Ganske sjelden	28 %	30 %	16 %	23 %	28 %
Svært sjelden	11 %	9 %	8 %	5 %	11 %
Aldri	3 %	3 %	3 %	1 %	5 %

Vedleggstabell 5: Er arbeidet ditt slik at du etter arbeidsdagen kjenner deg fysisk sliten og psykisk/mentalt sliten? Stillingsstørrelse og ønske. N = 1931 ansatte.

	Jeg har hel stilling og ønsker å beholde den uendret	Jeg har hel stilling og ønsker å redusere den om mulig	Jeg har deltidsstilling og ønsker å beholde den stillingsprosenten jeg har	Jeg har deltidsstilling og ønsker å øke stillingen om mulig	Jeg har deltidsstilling og ønsker å redusere stillingen om mulig
Fysisk sliten					
Antall	1026	74	426	380	25
Svært ofte	16 %	35 %	18 %	18 %	44 %
Ganske ofte	30 %	42 %	36 %	30 %	16 %
Ganske sjelden	31 %	8 %	27 %	29 %	24 %
Svært sjelden	18 %	9 %	12 %	16 %	12 %

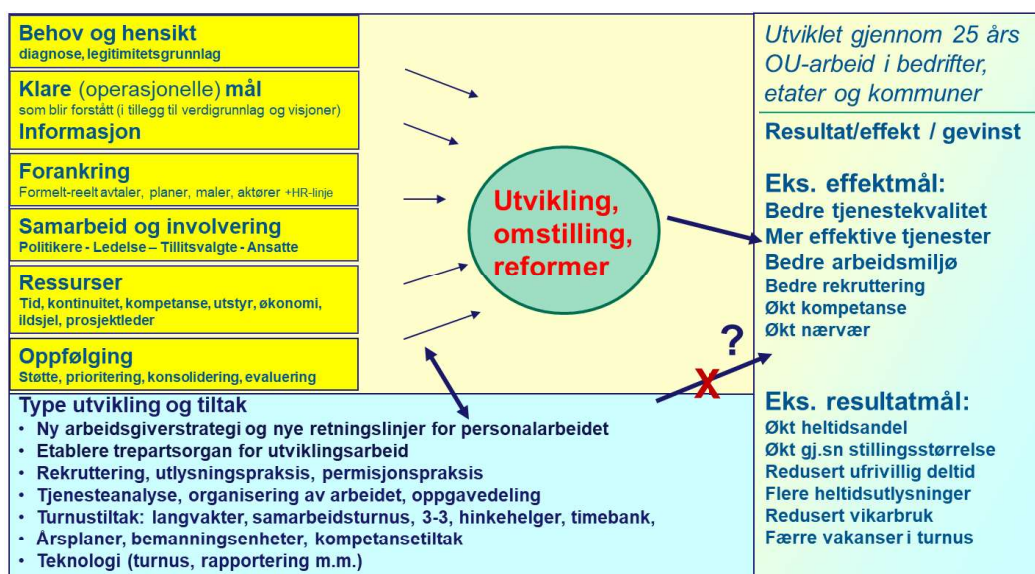
	Jeg har hel stilling og ønsker å beholde den uendret	Jeg har hel stilling og ønsker å redusere den om mulig	Jeg har deltidsstilling og ønsker å beholde den stillingsprosenten jeg har	Jeg har deltidsstilling og ønsker å øke stillingen om mulig	Jeg har deltidsstilling og ønsker å redusere stillingen om mulig
Aldri	5 %	5 %	5 %	7 %	4 %
Psykisk/mentalt sliten					
Antall	1052	73	432	379	24
Svært ofte	23 %	47 %	20 %	18 %	42 %
Ganske ofte	42 %	44 %	43 %	36 %	38 %
Ganske sjelden	25 %	7 %	24 %	28 %	4 %
Svært sjelden	8 %	1 %	10 %	12 %	17 %
Aldri	2 %	1 %	3 %	6 %	0 %

Vedleggstabell 6: Er arbeidet ditt slik at du etter arbeidsdagen kjenner deg fysisk sliten og psykisk/mentalt sliten, kommune? N = 2027 ansatte

Er arbeidet ditt slik at du etter arbeidsdagen kjenner deg				
	I hvilken kommune arbeider du?			
	Total	Fredrikstad	Drammen	Bydel Østensjø
Fysisk sliten				
Antall	1931	1274	441	216
Svært ofte	18 %	19 %	19 %	12 %
Ganske ofte	32 %	33 %	30 %	26 %
Ganske sjelden	29 %	28 %	29 %	32 %
Svært sjelden	16 %	15 %	17 %	19 %
Aldri	6 %	5 %	5 %	10 %
Psykisk/mentalt sliten				
Antall	1960	1296	443	221
Svært ofte	23 %	24 %	23 %	16 %

Er arbeidet ditt slik at du etter arbeidsdagen kjenner deg				
Ganske ofte	41 %	41 %	41 %	39 %
Ganske sjelden	24 %	23 %	24 %	31 %
Svært sjelden	9 %	9 %	10 %	10 %
Aldri	3 %	4 %	2 %	3 %

Vedleggsfigur 1: Utviklings- og analyseverktøy for gode innovasjonsprosesser (risikoanalyse)



Vedleggsfigur 2: Utviklings- og analyseverktøy for gode innovasjonsprosesser (risikoanalyse)

Gjør en vurdering av hvor godt dere har jobbet i din kommune i forhold til de ulike prosesselementene	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	
	Politisk og adm. ledelse HTV – HVO	Mellom ledelse TV – VO	Utfører Led	Plass TV-VO Ans. brukernære
Behov og hensikt diagnose, legitimitetsgrunnlag				
Klare (operasjonelle) mål som blir forstått (i tillegg til verdigrunnlag og visjoner) Informasjon				
Forankring Formelt-reelt avtaler, planer, maler, aktører + HR-linje				
Samarbeid og involvering Politikere - ledelse - tillitsvalgte - ansatte				
Ressurser Tid, kontinuitet, kompetanse, utstyr, økonomi, ildsjel, prosjektleder				
Oppfølging, Støtte, prioritering, konsolidering, evaluering				

Helt fram, på vei mot heltidskultur

Avslutningskonferanse, Fredrikstad 13.02.2025

Ketil Bråthen og Leif E. Moland:

Fafo-rapport 2025:07

- Skråblikk på visjoner og mål
- FoU-metode og involveringsarbeidet
- Resultater og nyvinninger
- Forankring og håndtering av motstand
- Gevinster og grunnlag for optimisme



Fredrikstad



Drammen



Bydel
Østensjø



Helt fram - En ny vei mot heltidskultur, 2020 -2023 (2029)



Ideen for å lykkes:

- Omveien om involvering og å oppløse motstand
- Og snarveiene som ikke nådde fram

Helt fram - En ny vei mot heltidskultur, (2017) 2020 -2024 (2029)

Hovedmål:

- FoU: Ny kunnskap om utvikling av heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester.
- Innovasjonsprosjektet: Utvikle og prøve ut tiltak som kan gi flere faste og kvalifiserte ansatte med høyt nærvær.

Nyskaping:

- **Forstå** hvordan motstand mot heltidskultur kan overvinnes
- **Utvikle** en samtale- og refleksjonsmetodikk for å ..
- øke oppslutningen om **verdier** og praktiske **tiltak** som forutsettes for å ..
- **realisere hovedmålet** om større stillinger og mer kvalifisert arbeidskraft

Målene for «Helt fram - en ny vei mot heltidskultur» 2020-2023 (29)

Tiltaksmål 1: Gjennomføring av involveringstiltak

Tiltaksmål 2: Utprøving av nye arbeidstidsordninger

Tiltaksmål 3: Flere heltidsutlysninger
95% av spl/vpl. og 70% av h.fagarb. heltidsutlysninger.

Tiltaksmål 4: Mer robuste turnuser
Stud. unntatt.

Resultatmål 1: Økt heltidsandel
80% (dere:høyere) i pilot. 20% opp i

Resultatmål 2: Økning av gjennomsnittlig stillingsstørrelse de andre

Resultatmål 3: Redusert frivillig deltid Pilot: 0 ufrivillig.

De andre ned 20%

Resultatmål 4: Redusert bruk

Effektmål 1: Kvalifisert perso

Effektmål 2: Bærekraftig arbe

Effektmål 3: Tjenestekvalitet

156



Hovedproblemstilling 1:

*Hva inngår i ansatte, tillitsvalgte og ledes motstand mot heltidsstillinger?
Hvordan kan denne motstanden endres, og hvordan begrunnes viljen til å etablere og gå inn i heltidsstillinger?*

Hovedproblemstilling 2:

Hva er de personalmessige tap og gevinster ved å realisere de nye turnus, rekrutterings og vikarforebyggende tiltakene?

Revidert 12.03.24

*Fredrikstad:
Drammen:
Østensjø/Oslo:*

Helt fram - En ny vei mot heltidskultur

Aktiviteter ved 15 pilottjenestesteder:

Utbredelse av prosesstiltak

Implementering fullføres

Turnus og rekrutteringstiltak

Deltidskulturen
forstått

Nye holdninger
utvikles

Heltidsstillinger
i flertall

Heltidskultur
etablert

2007 2013 2017 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2029

Survey.

Nullpunkt kartlegging
5 Nettverkssamlinger
Div. Fagsamlinger
Div. involverings- og
forankringsarbeid

Forprosjekt
Fredr.stad, Drammen,
Østensjø, Aremark
(Hvaler m.fl.), Fafo +

Tidl.
forsøk

Tidl.
forsøk

Tidl.
forsøk

Tidl.
forsøk

Tidl.
forsøk

Intervjuer

Covid-stopp for
Work-shop, pilot

Intervjuer
Workshops?

Lærings-
nettverk
6-7

Lærings-
nettverk
8-9

Lærings-
nettverk
10-11

Lærings-
nettverk
12-13

Slutt-
samling

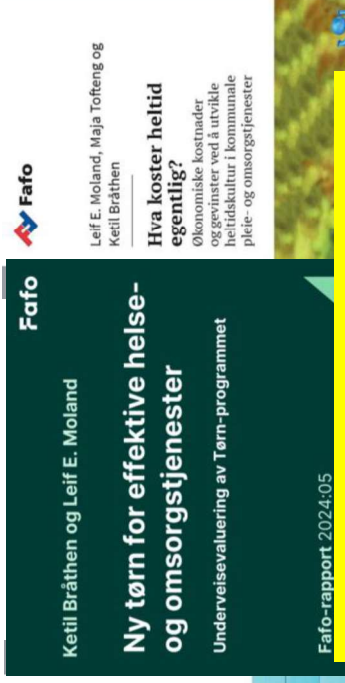
Fafo-aktiviteter

Delrapport 1
Publisert 12.06.19

M11: Delrapport 2
Publisert 15.06.22

M23: Sluttrapport
M24: Metodehefte
Publisert 13.02.25

Noen Fafo-rapporter om bemanningsplanlegging www.fafo.no



Den gode vakta
Kjennetegn, gevinster,
og forutsetninger.
Tjenestestyrt budsjett



Evaluerings- og forskningsmetode

Kommunenes involveringstiltak



Fredrikstad



Drammen

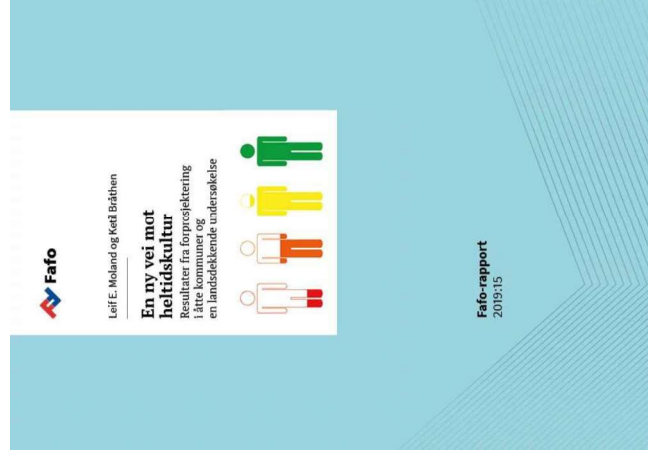


Bydel
Østensjø



Evalueringemetodikk og data

- Følgeforskning



Første runde
(2020-2022):
217 informanter

Intervjuer vår-vinteren 2024

	Antall intervjuer	Ledere	Tillitsvalgte/ VO	Ansatte	Sum
Drammen	18	5	7	20	32
Fredrikstad	23	7	6	24	37
Østensjø	15	4	5	12	21
Sum	56	16	18	56	90

Intervjuer høsten 2024

	Antall intervjuer	Politikere	Ledere	Tillitsvalgte	P-leder og rådgivere	Sum
Drammen	14	4	5	4	1	14
Fredrikstad	22	6	10	1	5	22
Østensjø	8	1	7	2	2	12
Sum	44	11	22	7	8	48

Andre runde:
100 intervjuer
138 informanter

Spørreundersøkelse 2024

Ledere & HTV	Antall svar	Svarprosent	Utvalg
Fredrikstad	71	34 %	206
Drammen	30	35 %	85
Bydel Østensjø	21	41 %	51
Alle	122	36 %	342
Ansatte	Antall svar	Svarprosent	Utvalg
Fredrikstad	1349	34 %	3941
Drammen	453	16 %	2828
Bydel Østensjø	225	26 %	866
Alle	2027	27 %	7635
Politikere	Antall svar	Svarprosent	Utvalg
Fredrikstad	21	15 %	140
Drammen	18	23 %	78
Alle	39	18 %	218
Total	2188	27 %	8195
	163		

14 nettverkssamlinger med innlegg fra:

- Lokale prosjektledere, avdelingsledere, fagpersoner, andre ledere/direktører og tillitsvalgte
- Alstahaug, Kristiansand, Karmøy, Midt-Telemark
- Ledere i KS, Fagforbundet, Delta, FO og NSF
- Pårørende
- Stortingsrepresentanter, statsråder/sekretærer
- Representanter fra tilsyn og direktorater
- Andre forskere

Fafo, Fredrikstad, Drammen og bydel Østensjø inviterer til digital nettverkssamling i Helt fram-prosjektet den 15. mars 2024 fra kl. 09-11.

Program:

- Velkommen til nettverkssamling nr. 12
Orientering om slutføringen av Helt fram
Innlegg om: Heltidskultur, sykefravær og robuste turnuser som reduserer vikarbehovet
1. Hvorfor har heltidsansatte høyere sykefravær enn deltidsansatte i pleie- og omsorgstjenestene, mens det er omvendt ellers i arbeidslivet?
 2. Hva kjennetegner tjenestesteder der heltidsansatte har henholdsvis lavt og høyt fravær?
 3. Hvordan kan tjenestestedene lage turnuser med lavere vikarbehov (og samtidig spare penger)

Gruppearbeid
Plenum. Tilbakemelding fra gruppearbeidet og spørsmål
Avslutning

Leif E. Moland, Ketil Bråthen og Selma Yssen benytter teori, tall og praktiske forskningsfronten på feltet. Innlegget er basert resultater fra disse rapportene:



Eksempler på nettverkssamling nr. 12 og 13

Forskningsprosjektet Helt fram - en ny vei mot heltidskultur

Til utvalgs- og råds medlemmer, linjeledere, ressurspersoner, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og andre interesserte

Møteinvitasjon digitalt heltidseminar – læringsnettverk

Program torsdag 6. juni kl. 09.00 – 12.00. Digitalt

Innslag

KL. 09.00 Intro Heltid. Avdelingslederrollen – muligheter og begrensninger v/ Trude Andresen, Kommunedirektor Drammen.

09.10 Fra tjenesteanalyse til store stillinger og lavt vikarbruk med eller uten økonomisk handlingsrom. v/ Fafo forskerne Leif Moland, Ketil Bråthen og Selma Yssen.

09.35 Om grunnbemanningslæren, oppspill til senere innlegg v/ Åse Merete Ternø, HR-direktor, Østensjø

09.45 Tillater budsjettering basert på tjenestebehov og bruk av «vikarmidler»/overdekning v/ Torill Øvlien, Økonomidirektor, Østensjø

09.55 Mer restriktiv økonomistyring? v/ Sudhir Sharma, Kommunassjef Hjemmeljester og Institusjon, Drammen kommune

Beinstrekk

10.05 Hva er god heltidsledelse i praksis? v/ Janka Holstad, Direktør Helse- og velferd Fredrikstad kommune

10.10 Vikarmidler, grunnbemanningslære, oppgavedeling - økt helid. v/ Gunn Elisabeth Hval, Virksomhetsleder i Østensjø

10.20 Har tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å gjøre om "vikarmidler" til faste stillinger, v/ Cathrine Geranson, Avdelingsleder Østensjø

10.40 Har kanskje ikke tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å gjøre om "vikarmidler" til faste stillinger, v/ Marianne Wulff, Avdelingsleder Fredrikstad

10.55 Har kanskje ikke tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å gjøre om "vikarmidler" til faste stillinger, v/ Allreza Afrazi og Diana Pariei, Avdelingsledere Drammen

Hva nå? v/ Hanne Jacobsen, HTV-NSF, Fredrikstad

11.00 Erfaringer fra Hjemmeljester Østensjø v/ Britt T.D. Holand, HTV-Fagforbundet, Østensjø

11.05 Erfaringer fra Drammen, v/ Anne Wisløff Høyer, HTV-Delta, Drammen

Beinstrekk

11.10 Gruppearbeid

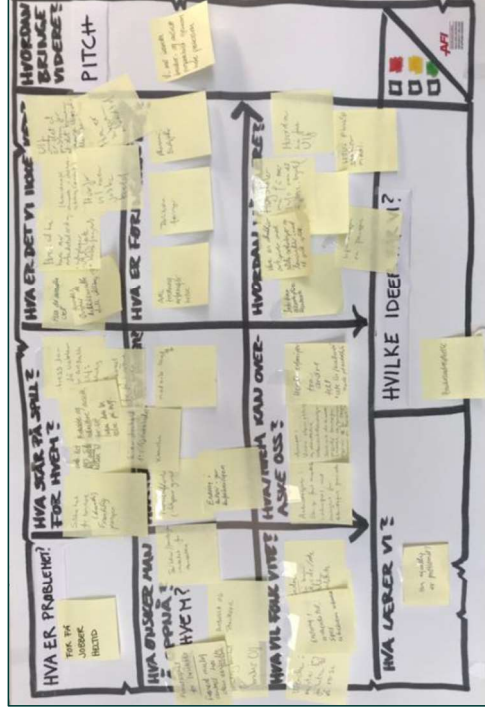
11.15 Refleksjoner, oppsummering v/ deltagende politikere, ledere, tillitsvalgte, forskere og Hanne Mersner Lørtang, KS.

11.30 Takk for i dag

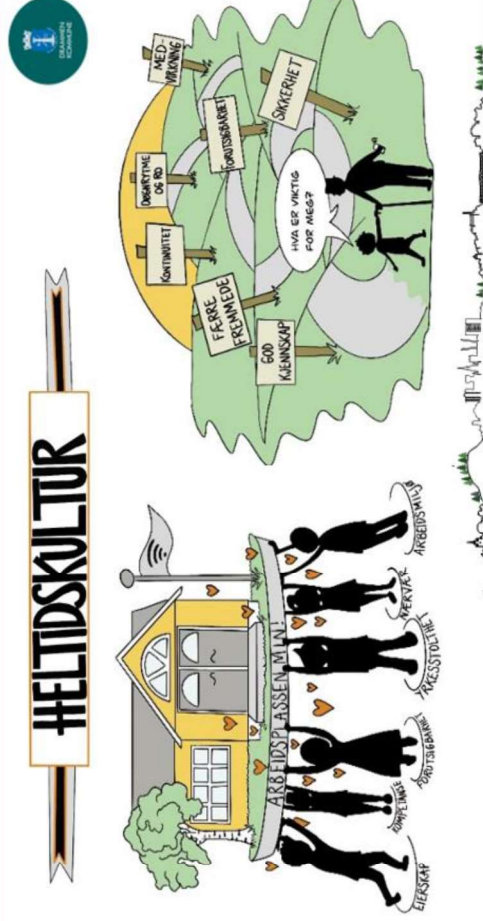


Involveringsmetodikk: tre kommuner – tre metoder og opplegg

- Bydel Østensjø: Idepropell
- Fredrikstad: Prekesjapper
- Drammen: Egenutviklet opplegg, personas



166

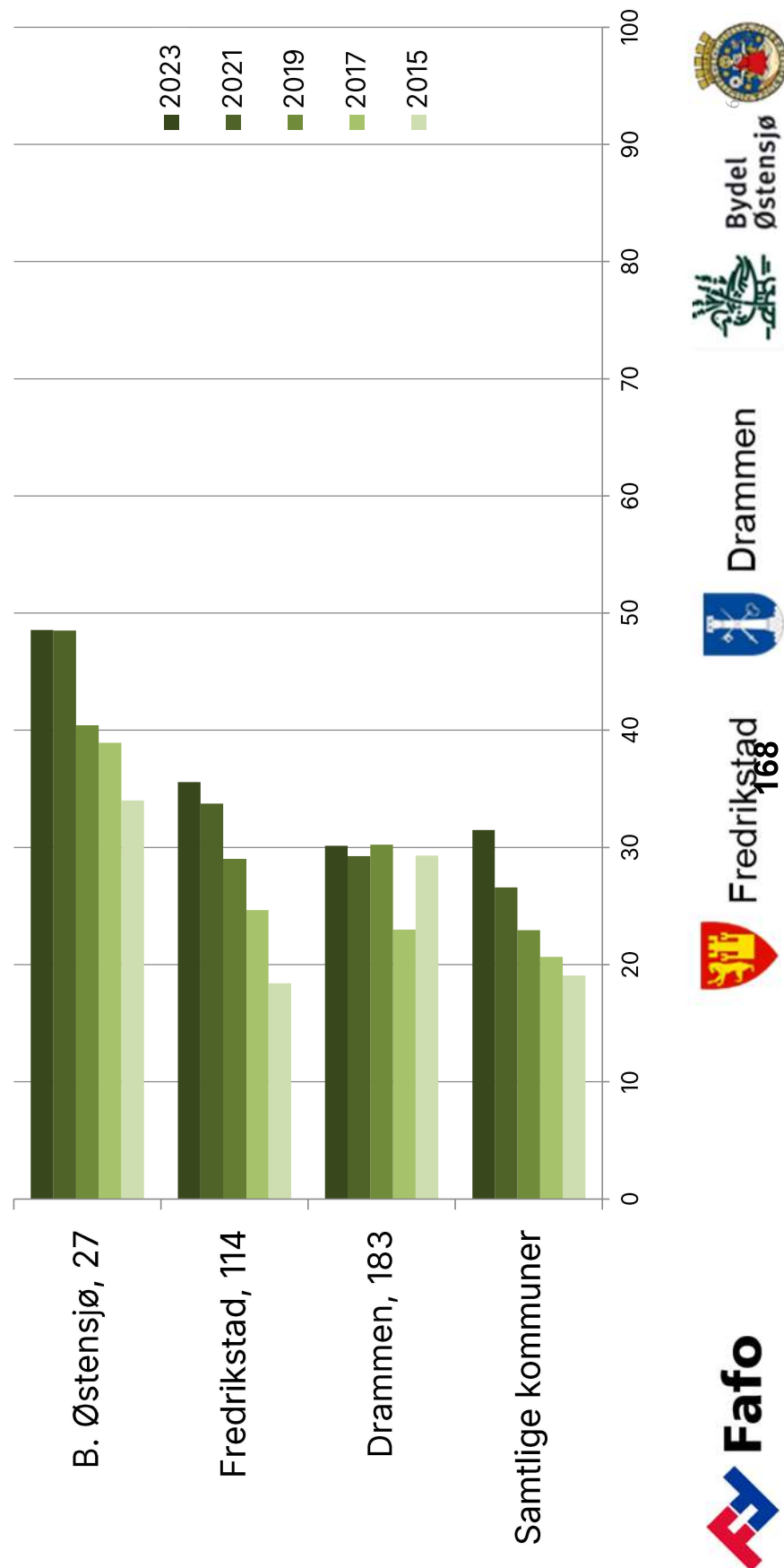


Resultater

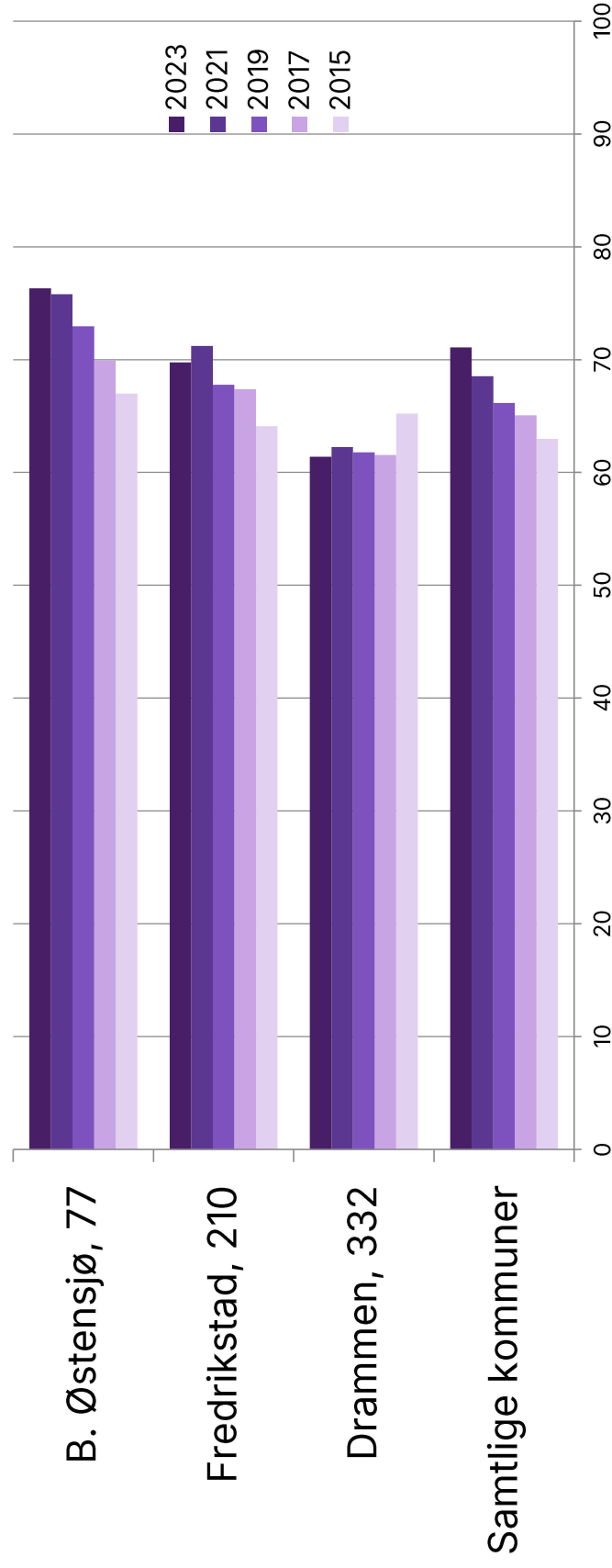
Heltid

Stillingsønsker og egenvurderinger av
arbeidsmiljø, kompetanse og tjenstekvalitet

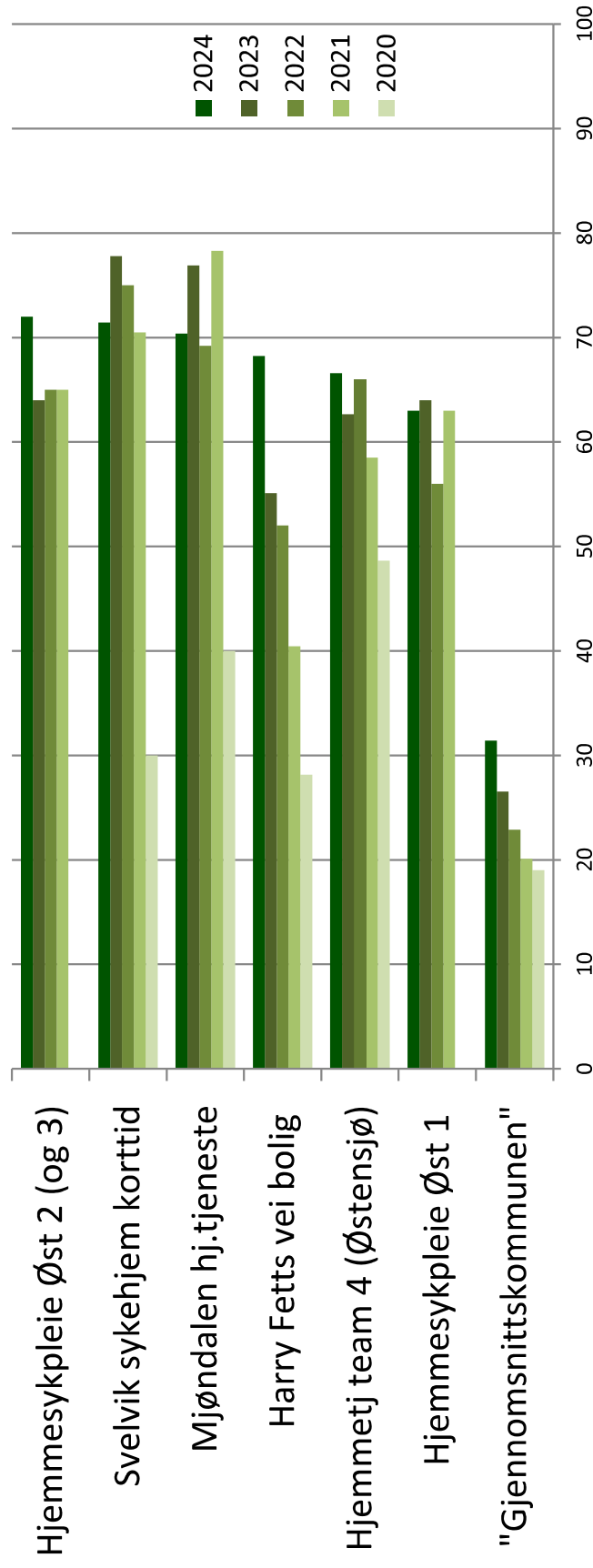
Andel heltidsansatte i pleie og omsorgstjenestene. 2015-2023



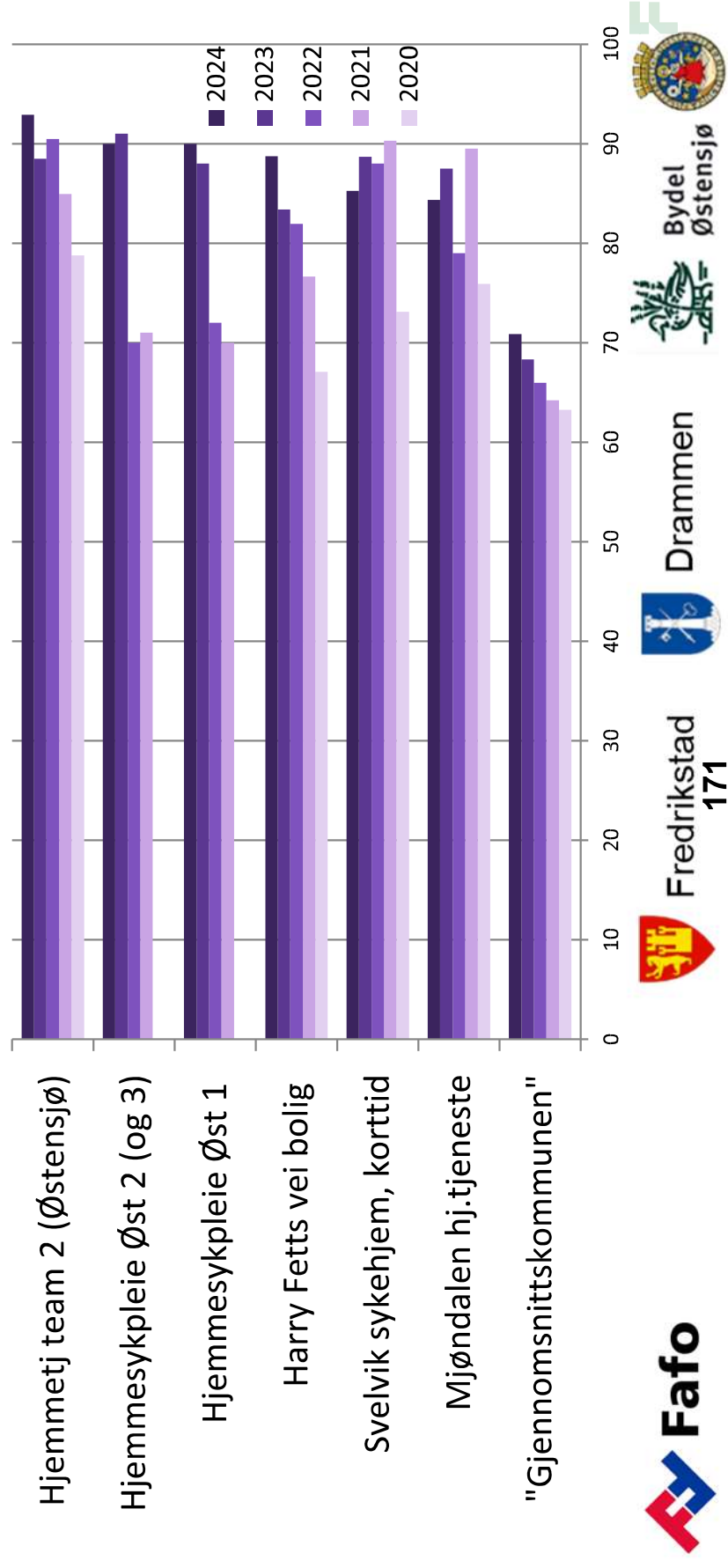
Gj.snittlig stillingsstørrelse i pleie og omsorgstjenestene 2015-2023



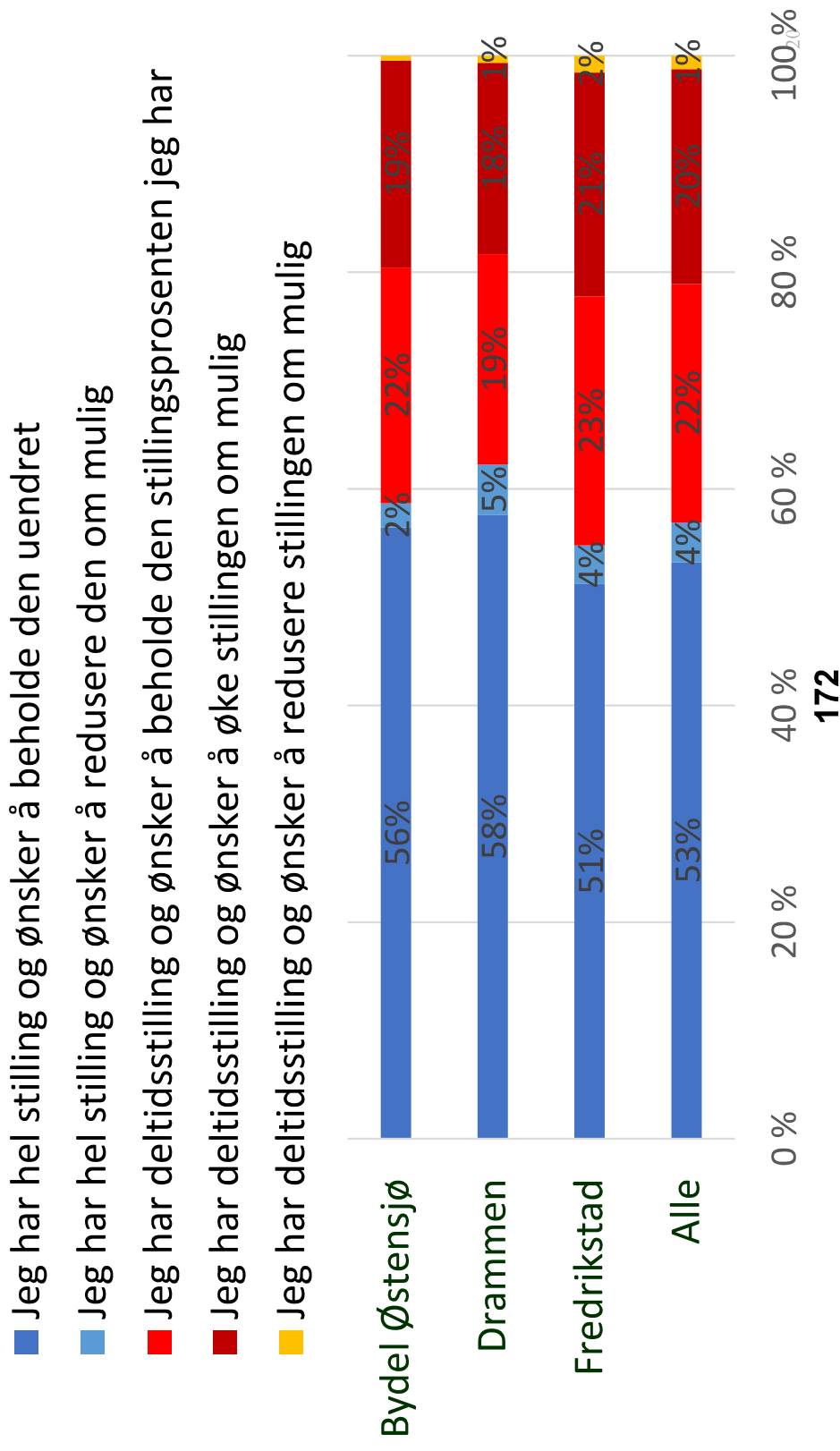
Andel heltidsansatte. Topp 6 piloter i Helt fram. 2020-2024



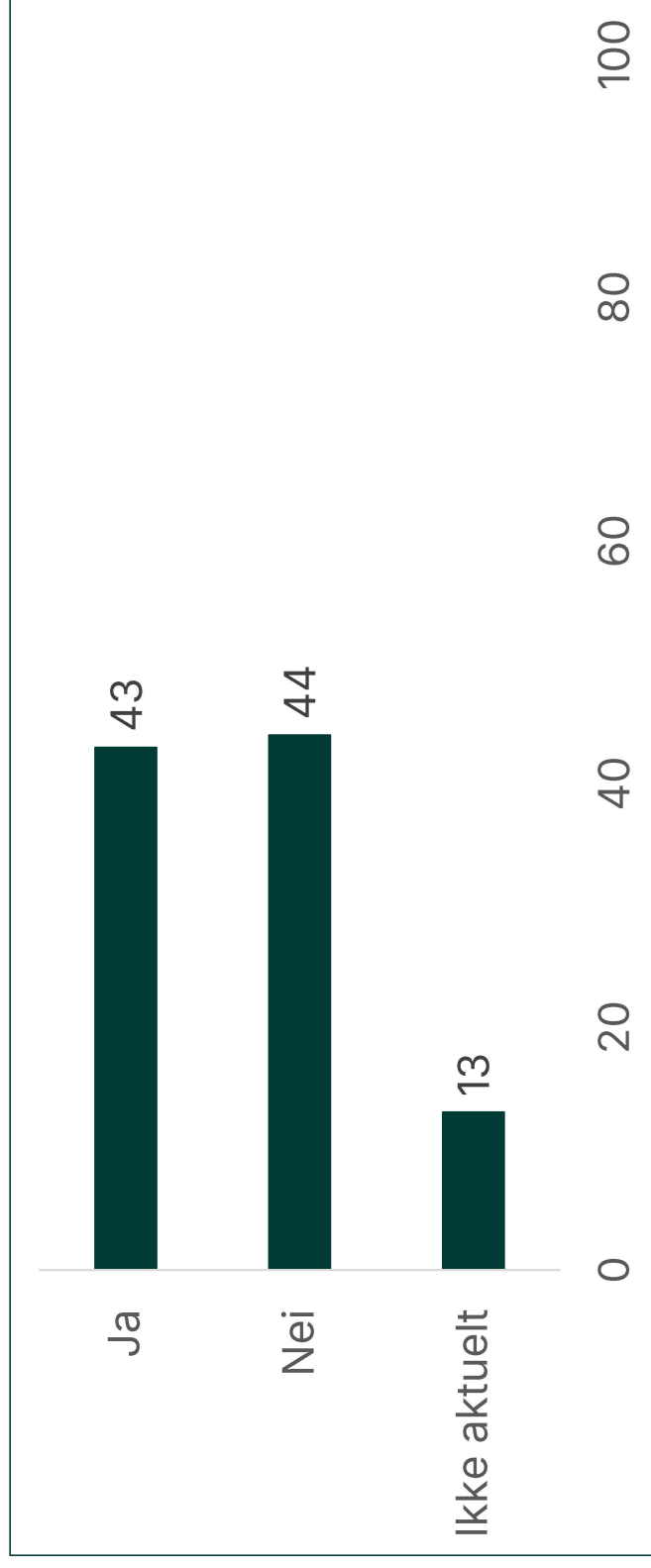
Gj.snittlig stillingsstørrelse. Topp 6 piloter i Helt fram. 2020-2024



Ansattes stillingsstørrelse og ønske



Jobber ekstravakter



- Illustrer en underliggende utfordring i bemanningsplanleggingen



Fredrikstad



Drammen

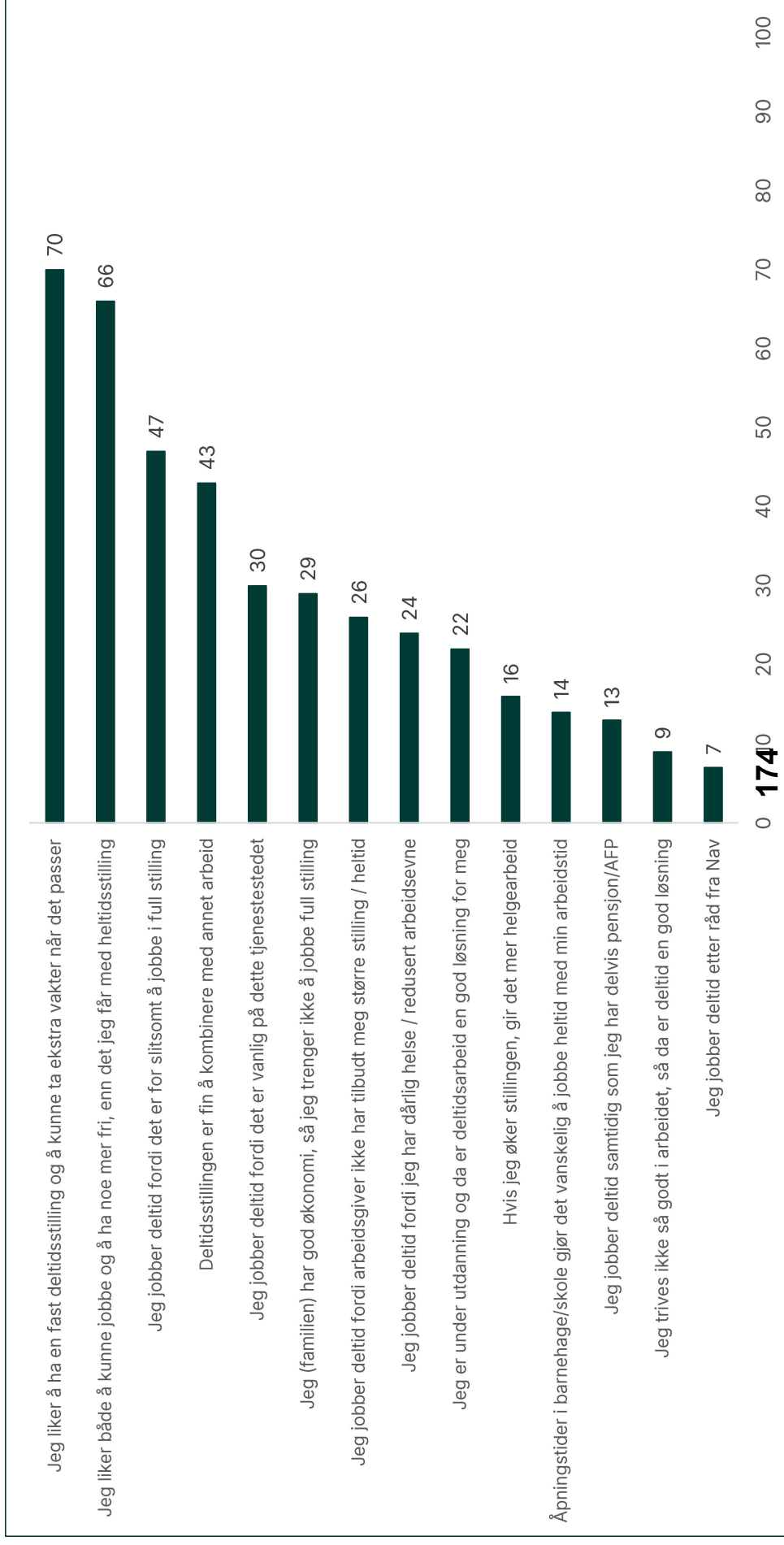


Bydel
Østensjø

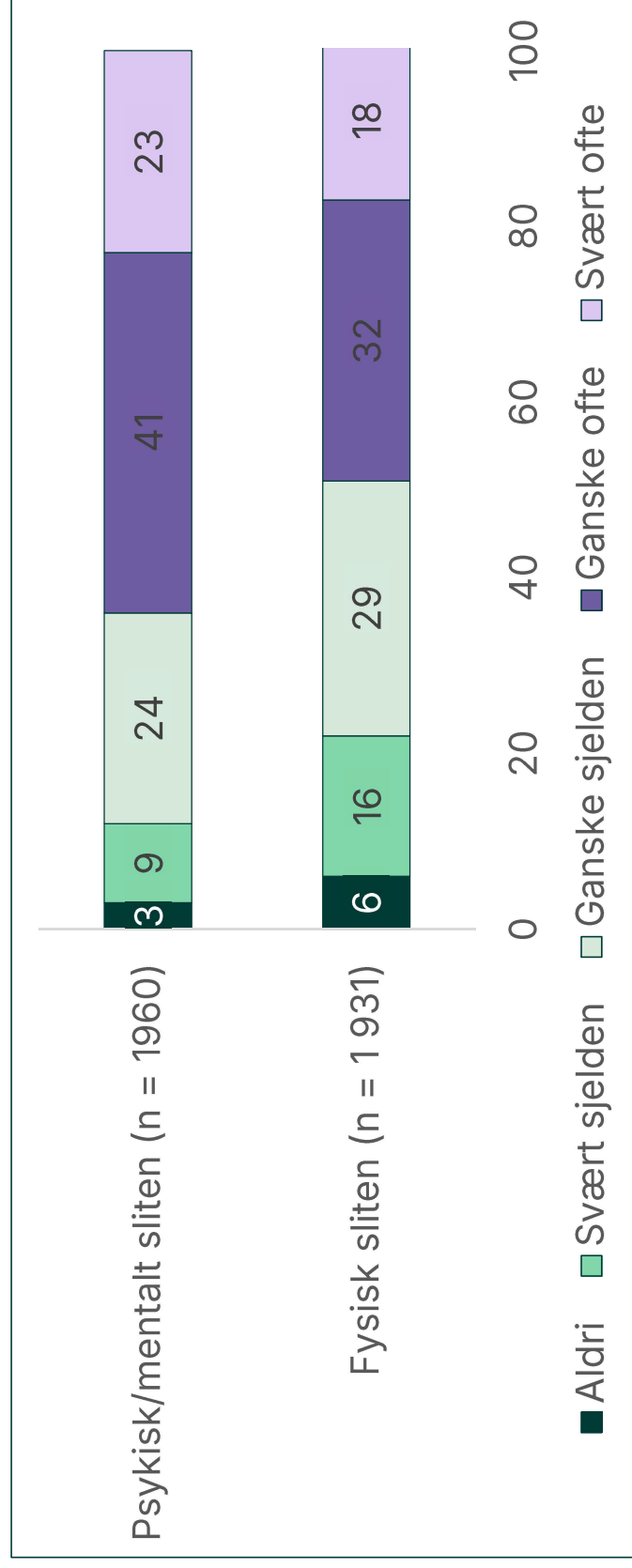


173

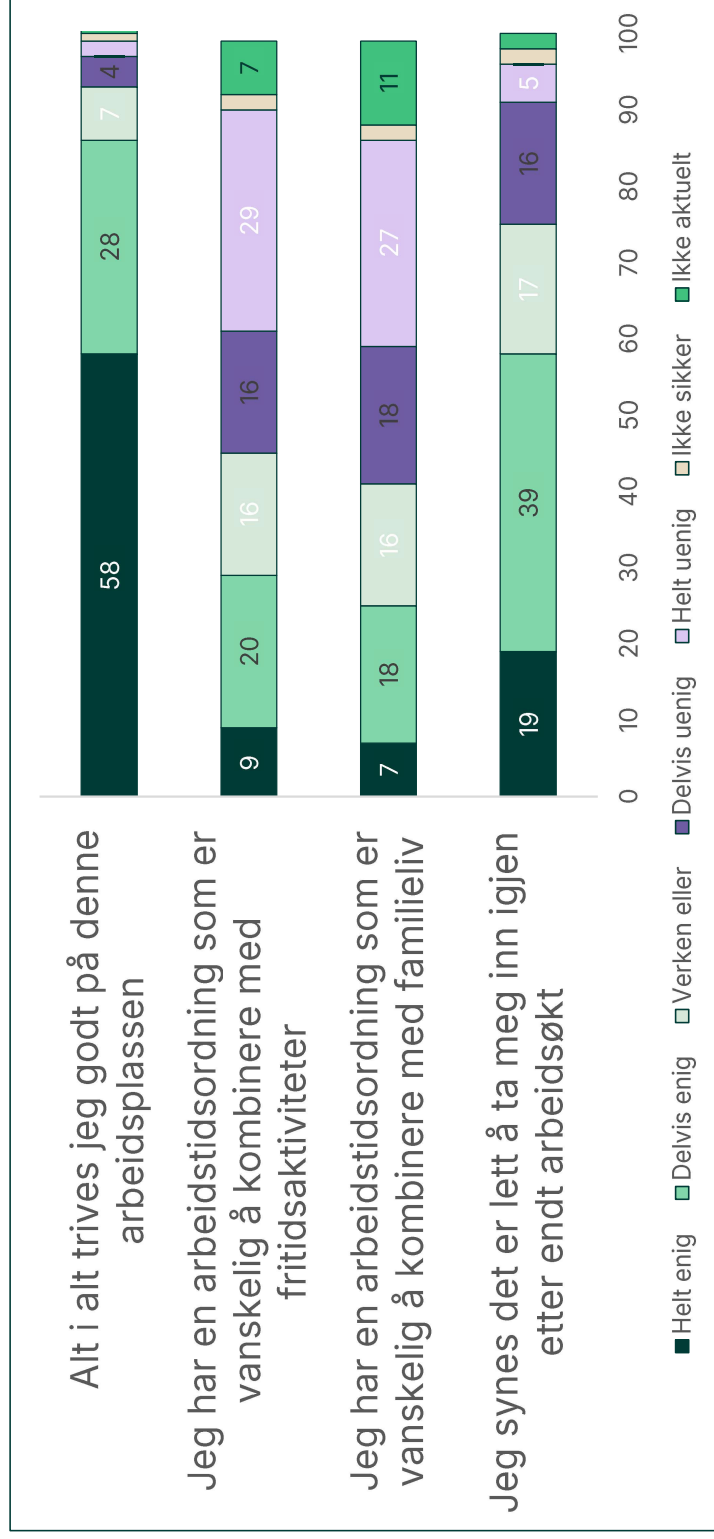
Hvorfor ønsker ansatte deltidsarbeid?



Ansattes psykiske og fysiske slitenhet

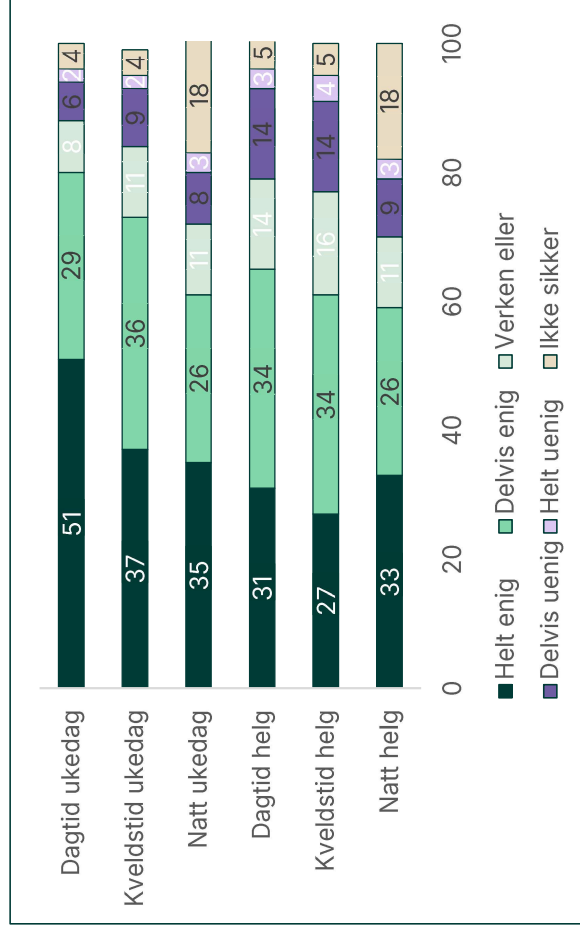


Trivsel, arbeidstid og privatliv

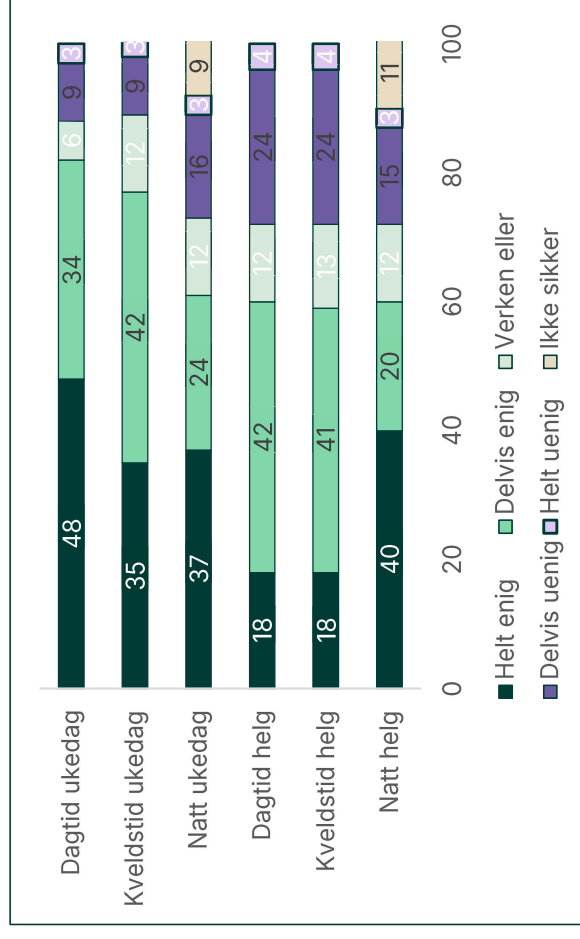


Vurderinger av avdelingens kompetanse på ulike tidspunkt

Ansatte



Ledere



Fredrikstad

177



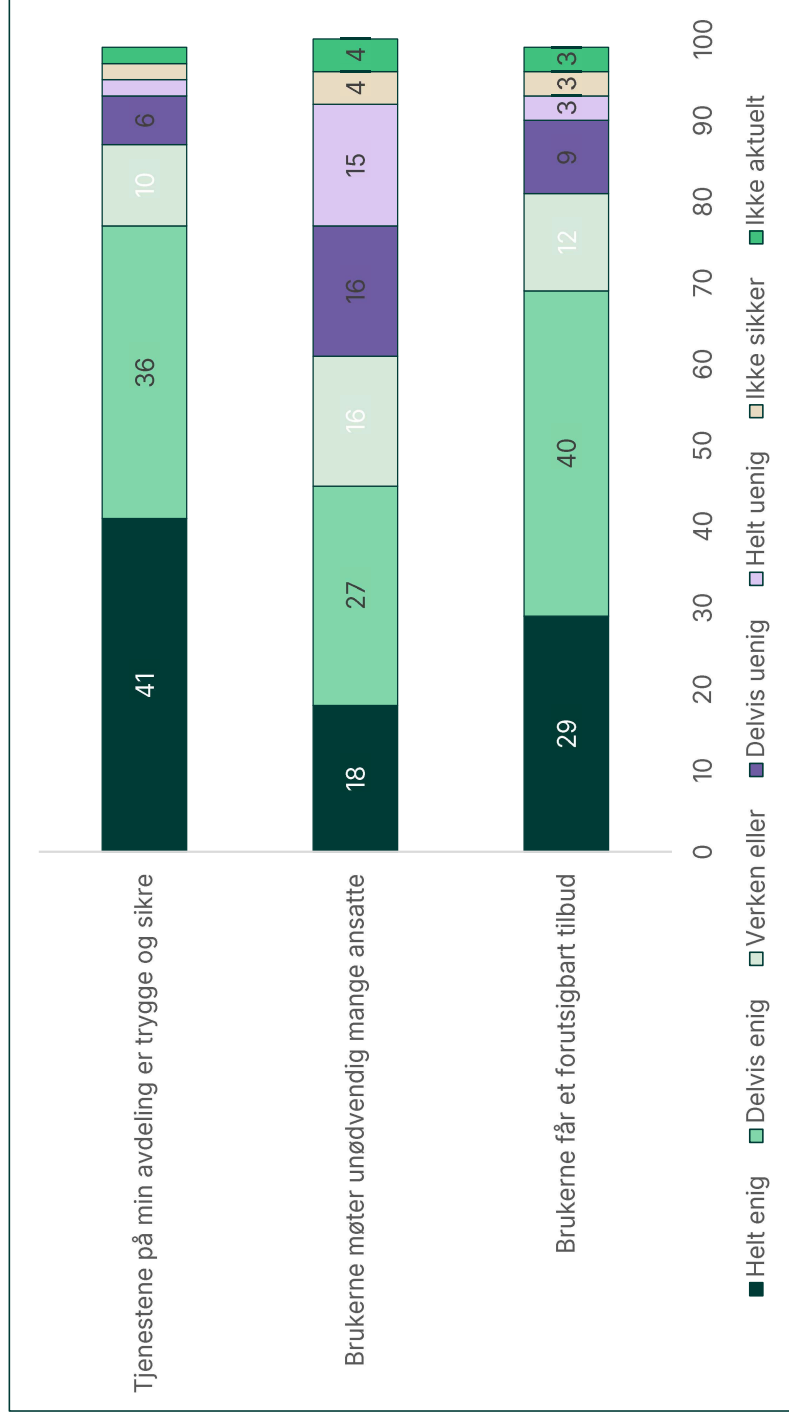
Drammen



Bydel
Østensjø



Tjenestekvalitet



Tjenestekvalitet forts.

Vikarene på min avdeling er godt kjent med rutiner (og brukernes behov)

Vi har for mange små stillinger i turnusen

På mitt tjenestested organiseres turnusplanleggingen på en god måte

Jeg synes jeg har nødvendig kjennskap til rutiner for å kunne jobbe effektivt



Bemanningstiltak som er prøvd ut
Helgevakter, langvakter,
årsturnus/kalenderplan, oppgavedeling
Nedlegging av ressursenheter

Langvakter og helgeproblematikk

- Lange vakter på ca. 12,5 timer hver 4. helg vanligste:
«Vi har innført langvakter på helg for å øke helgefrekvensen og dermed øke til andelen fulltid for de som ønsker det» (leder, spørreundersøkelse)
«Vi har økt andel heltid ved å tilby langvakter hver 4. helg, slik at helgefrekvensen øker samtidig som ansatte opplever at de jobber helg sjeldnere. I dag har alle som ønsker det full stilling» (Leder, spørreundersøkelse)
«Det er flere fornøyde ansatte, brukere og pårørende. Det er færre ansatte i helg. Dette er som følge av langvakter i helg» (Ansatt)



Fredrikstad



Drammen



Bydel
Østensjø



Ulike syn på langvakter, høsten 2020



To ansatte på et sykehjem:

- A. Jeg synes ikke arbeidsmengden eller presset har blitt verre med langvakter. Du får bedre oversikt og det blir mindre stress. Kan jo være vanskelig hvis man blir syke. Men med langvaktene, er det nesten ikke sykefravær
- B. Det er umulig å være sykepleier og gå doble vakter, og det er umulig å jobbe heltid med små barn. Jeg er bekymret for at langvakter nå skal bli tvang.

To ansatte i hjemmetjeneste:

- A. Langvakter er bra. Vi jobber annerledes. Jo flere som jobber langvakter og kan jobben, jo mindre slitsomt
- B. Nei, langvakter er ikke greit. De sene langvaktene er verst for familien. Da er jeg sliten
- A. Jeg synes motsatt. Familien synes det er bedre med langvakter, så er jeg oftere hjemme i helgene.

To hjemmesykepleiere:

- A. Det holder med langvakter i helgene.
- B. Jeg kunne gjerne jobbet langvakter i ukedagene også.

Langvakter er etter ønske fra oss
– som en videreutvikling av
samarbeidsturnusen. Hj.tj



Fra Drammen

Oppgavedeling

- Oppgavedeling kan ses på som endringer i oppgavefordelingen innad i eller mellom yrkesgrupper.

«Jeg synes det [ny oppgavedeling] fungerer veldig bra. Gode tilbakemeldinger fra sykepleierne. Det kan jo fort bli en profesjonskamp. Men dette er enda nytt, og det kan nok bli noen endringer» (Leder)

«Den tredje tingen som i noen grad har kommet opp, er jo arbeidet med oppgavedeling. Vi har utfordringer med å rekruttere sykepleiere, så vi må bruke hjelpepleierne på en annen måte. Vi har ikke gjort så veldig konkret mye enda». (Leder)



Fredrikstad



Drammen



Bydel
Østensjø



Kalenderplan

- Rullerende vs. linære turnuser
- Arbeidstiden planlegges for en lengre periode, ett eller halvt år av gangen

«Kalenderplan er løsningen. Kalenderplanen har vist oss at det er rom for å utvide til større stilling sammen med grunnbemanningslæren» (Tillitsvalgt)

«Og det fine er jo da at tillitsvalgte er veldig gira på grunnbemanningslære, kalenderplan og ny oppgavedeling. Nå er utfordringen å få med seg det jeg kaller fotfolket på dette her, da» (Politiker)

Mulige gevinster

- Noen trives godt med heltidspoolen

- Kan være

kjent med

- Mange helt

- Kan bidra

- Færre helt

- Redusert b

Forutsetninger

- For avdelingsledere vil små ressurslag med

faste og vel
attraktivt

- Ressursen
nødløsning

dårlige turn

- Heller A-lagspreget ressurslag enn B-

lagspreget vikarpool. Ta

«turnusspørsmålene» på alvor

Ressursenheter på godt og vondt

«Ressursenhetene [...] ga mange ansatte hele stillinger. Men de ble en hemsko i arbeidet med kalenderplan, fraværsprediksjon og flere heltidsmulighetet. Ressursenhetene er nå nedlagt» (Leder).

- Faglig utvikling

- Kan være negativt for

«Vikarpoolen var det stor uenighet om. Pauser og arbeidstid. Det er jo lenge siden. Da vi la ned vikarpool som hadde mye fravær, gikk vi over til grunnbemanningslæren og faste stillinger i avdelingene» (Tillitsvalgt).

og/eller deltid

- Kan virke turnover drivende (?)

Tjenestestyrte bemanningsplaner og grunnbemanningslære



Fredrikstad

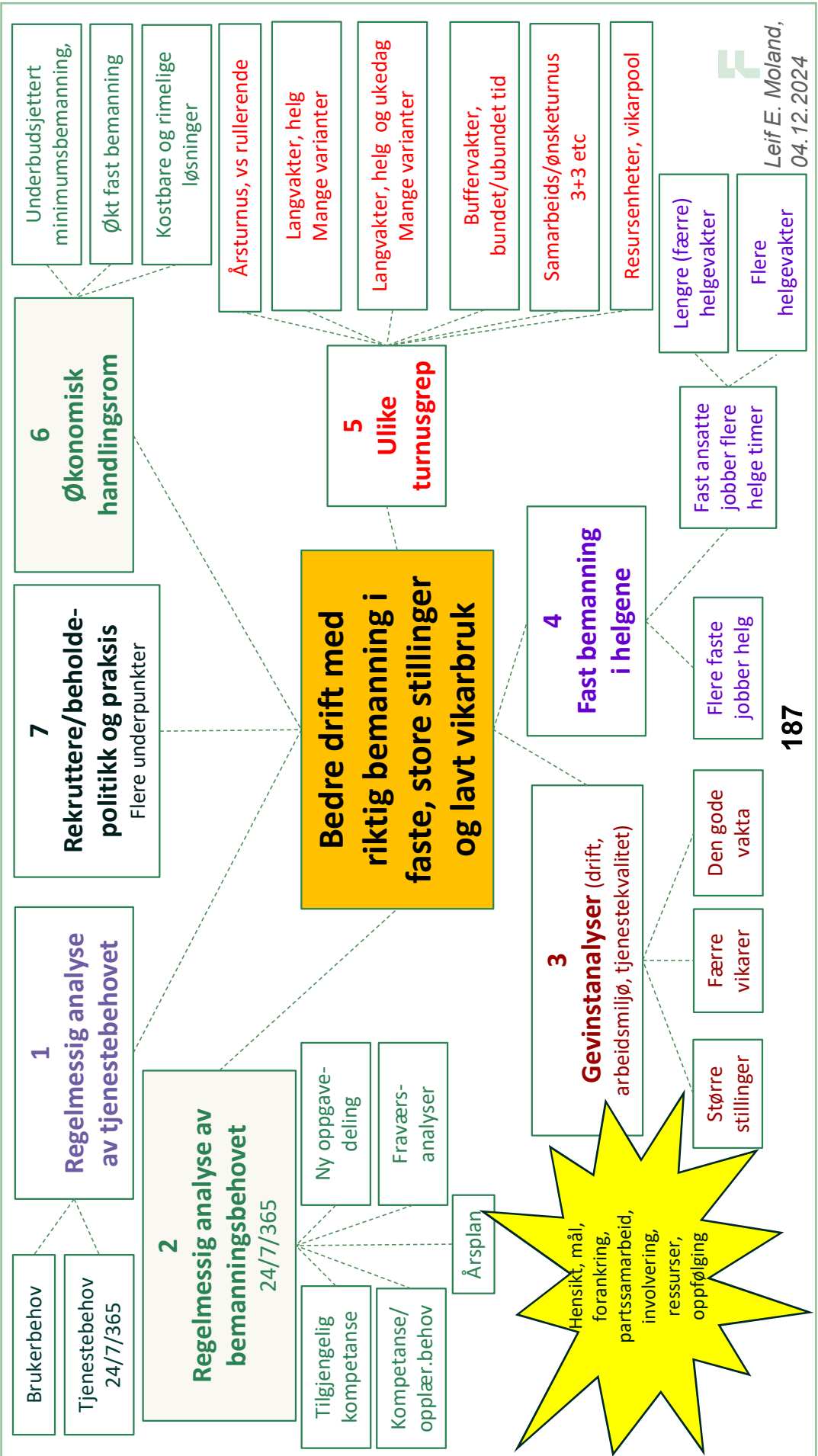


Drammen



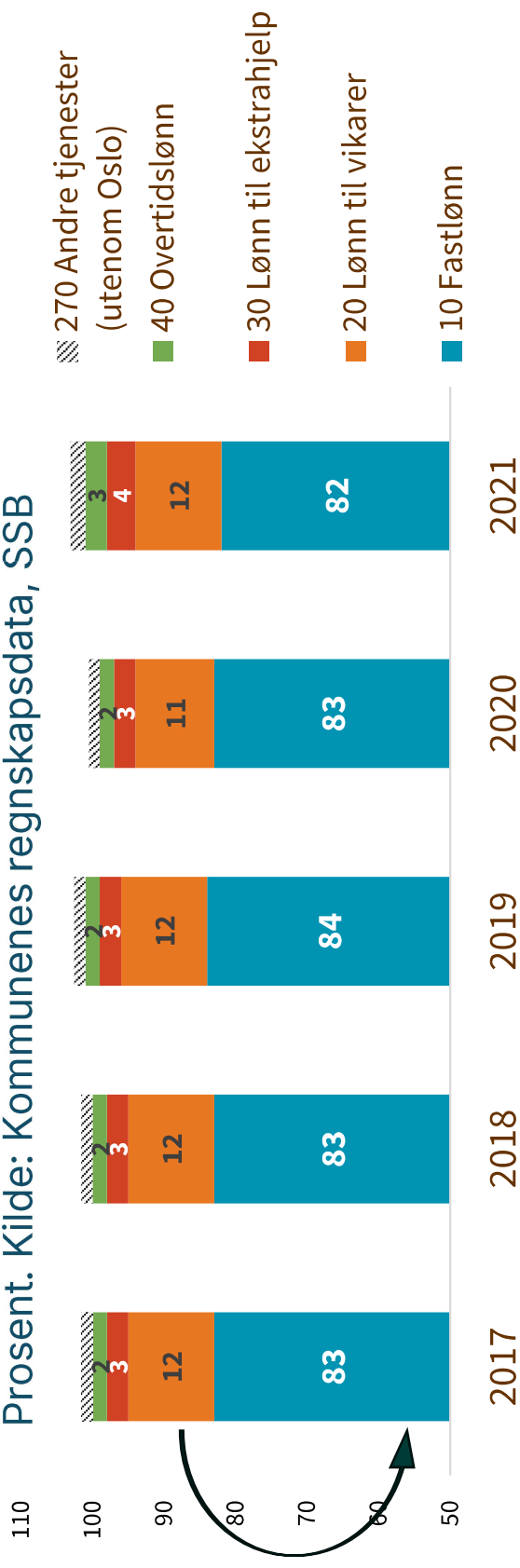
Bydel
Østensjø





Fordeling av personalutgifter. 2017–2021.

Prosent. Kilde: Kommunenes regnskapsdata, SSB

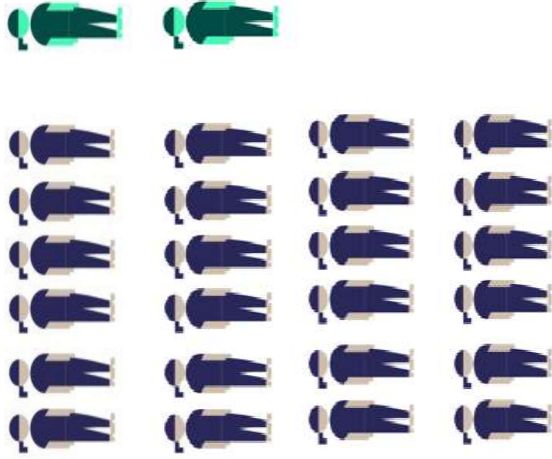


Fastlønnsandelen, Kostra 253 og 254

	2019	2020	2022	2023
Fredrikstad	84,2	83,4	82,2	82,7
Drammen	85,6	83,6	85,8	86,8
Østensjø	85,2	83,8	86,4	88,3

Grunnbemanningslæren

Dersom det foreligger et ganske konstant arbeidskraftsbehov i tjenesten, skal dette dekkes med en større grunnbemanning av faste ansatte, fremfor å benytte vikarer.



Lettere å følge:
aml 14-1b (hel stilling)
aml § 14-9 (fast stilling)
§ 14-4a («kravparagrafen»)

Forankring og håndtering av motstand



Fredrikstad



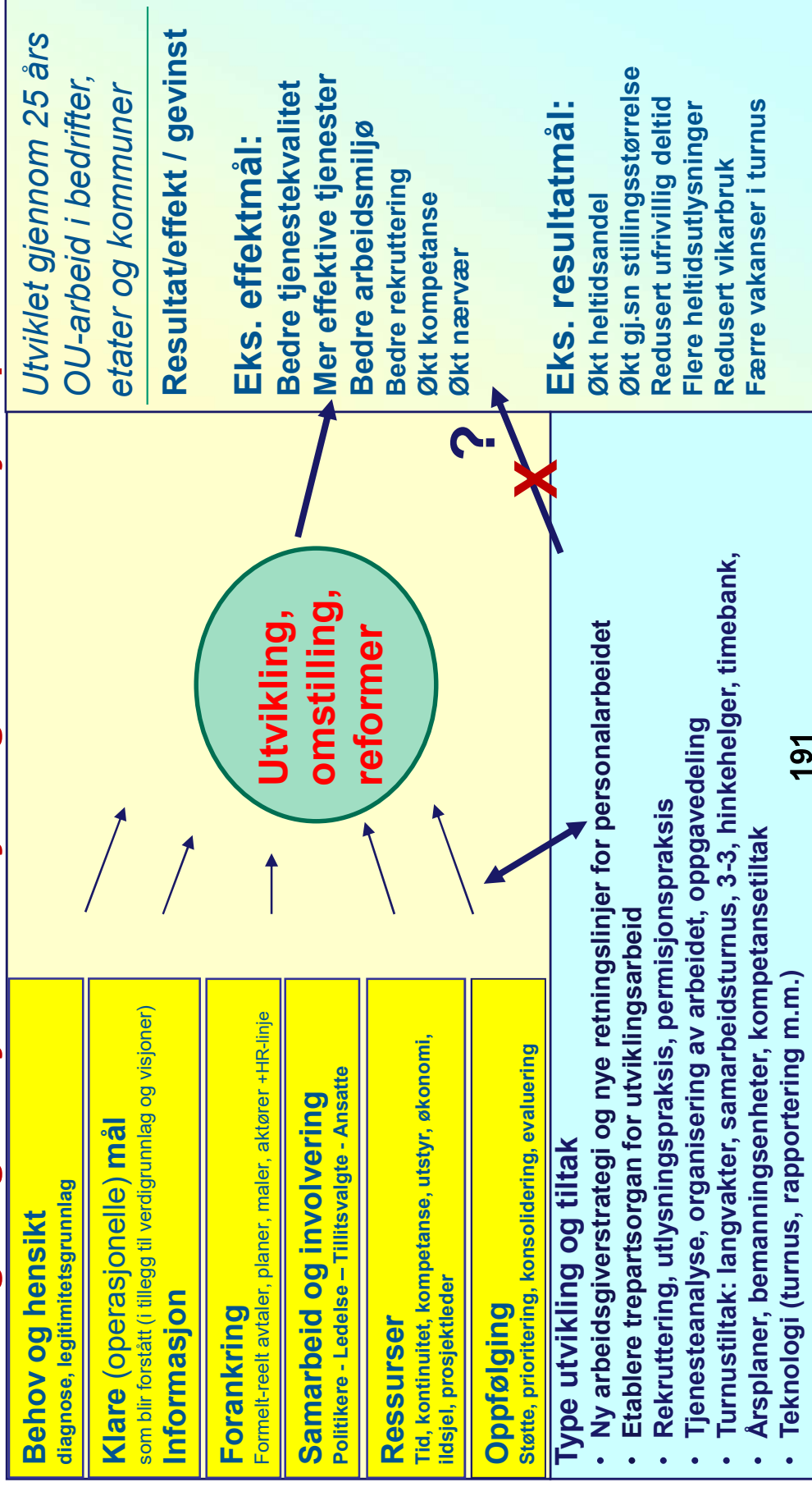
Drammen



Bydel
Østensjø



Utviklings- og analyseverktøy for gode innovasjonsprosesser (risikoanalyse)



Utviklings- og analyseverktøy for gode innovasjonsprosesser (risikoanalyse)

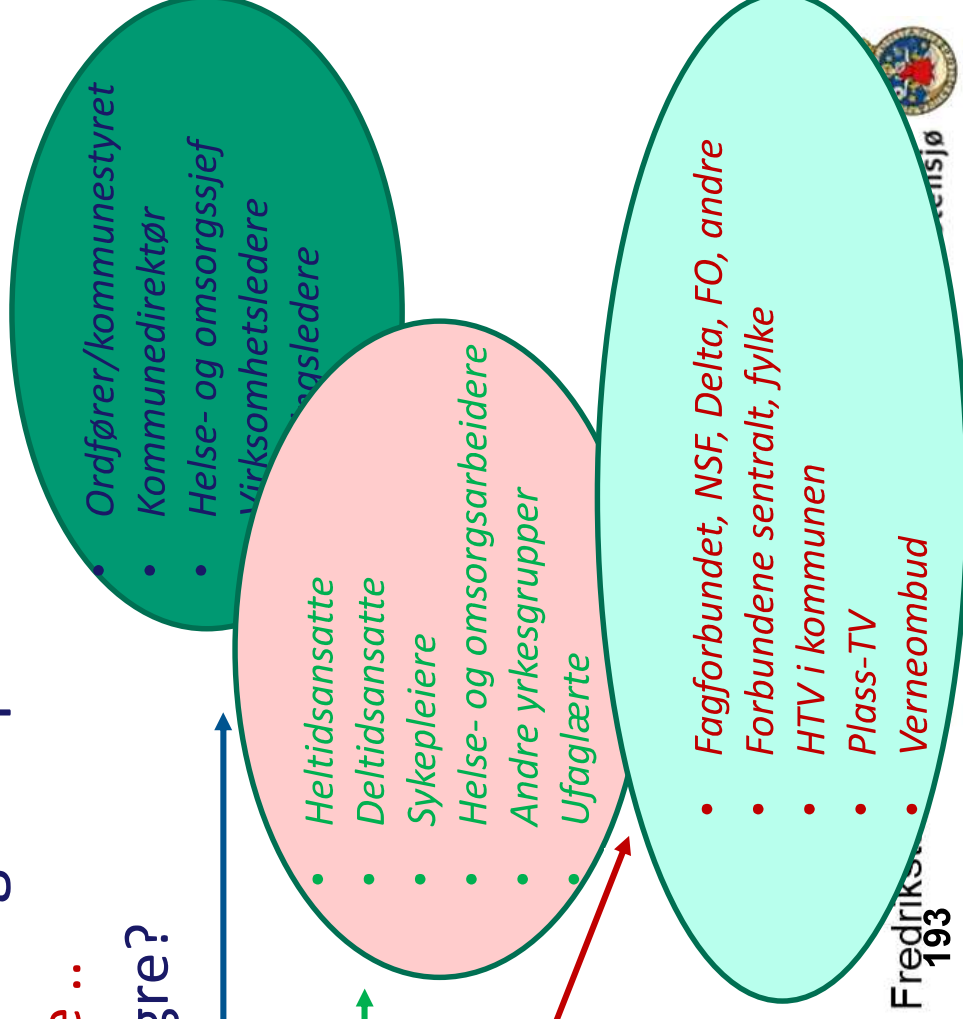
	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3
	Politisk og adm. ledelse HTV – HVO	Mellom ledelse TV –VO	Utfører Led Plass Ans. TV-VO brukernære
Behov og hensikt diagnose, legitimitetsgrunnlag			
Klare (operasjonelle) mål som blir forstått (i tillegg til verdigrunnlag og visjoner)			
Informasjon			
Forankring Formelt-reelt avtaler, planer, maler, aktører +HR-linje			
Samarbeid og involvering Politikere - Ledelse – Tillitsvalgte - Ansatte			
Ressurser Tid, kontinuitet, kompetanse, utstyr, økonomi, ildsjel, prosjektleder			
Oppfølging Støtte, prioritering, konsolidering, evaluering			



Lagt fram, men ikke brukt i interessentanalyse (?)

Heltidskultur, nærværskultur og kompetansekultur

- Gir store gevinster for alle ..
- Hvorfor ikke kommet lengre?
 - Ledere som sier nei? —————→
 - Ansatte som sier nei? —————→
 - Tillitsvalgte som sier nei? —————→



Heltidskultur, nærværskultur og kompetansekultur

- **Gir store gevinster for alle ..**
- Hvorfor ikke kommet lengre?

Forankring Formelt-reelt avtaler, planer, maler, aktører +HR-linje
Samarbeid og involvering Politikere - Ledelse – Tillsvalgte - Ansatte
Ressurser Tid, kontinuitet, kompetanse, utstyr, økonomi, ildsjel, prosjektleder
Oppfølging Støtte, prioritering, konsolidering, evaluering

- Formell forankring uten formelle handlingsplaner
reell forankring
- Motstand, læring og et skritt til



Fredrikstad

194



Drammen



Bydel
Østensjø



Heltidskultur, nærværskultur og kompetansekultur

- **Gir store gevinster for alle ..**
- Hvorfor ikke kommet lengre?

Hvorfor ønsker mange ledere å beholde deltidskulturen?

De fleste lederne står bak målsettingen om å utvikle heltidskultur. Uvanlig at noen eksplisitt sier det motsatte. Samtidig er det en del ledere som ikke aktivt går inn for å redusere omfanget av deltid.

Individets frihet og behov for deltidsarbeidskraft

Unngå motstand fra kjernearbeidskraften

Kostbart med heltid når turnusen er dårlig

Feilaktige IA-fortolkninger om ansatte med redusert arbeidsevne

Unngå motstand fra tillitsvalgte

Manglende handlingsrom og motivasjon



Fredrikstad
195



Drammen



Bydel
Østensjø



Motstand og framgang

Gevinst 1: Nye holdninger

Når ledere og tillitsvalgte vurderer Helt fram-prosjektet: sjelden om enkeltstående turnustiltak eller økte stillingsstørrelser, men holdningsendringer i kommunen.

Politisk oppslutning

Mer info og forklaring av sammenhenger

Holdninger i toppledelsen

Distanserte toppledere kommet nærmere, lederskifter og sett økonomien i tjenestetyrte bemanningsplaner

Holdninger hos avd.lederne

Økt handlingsrom hjelper på maktesløsheten, men fortsatt for snille?
VO greie, men underbrukt

Holdningsendringer blant TV/VO

HTV: Lenge: Ja til heltidskultur. Nei til tiltak. Krysspress mellom forbund og medlemmer. Kvalitetssikring fortsatt viktig. Samtidig kan Nei bli til Ja

Holdningsendringer blant ansatte

Deltidsansatte vanskelige å nå. Mange takker nei. Tall og eks. viser gode erfaringer og oppslutning fra mange (nok). Takket være ildsjeler/avd.ledere som overvinner den negative frivillighetssirkelen

Gevinst 2: Ny kunnskap og nye erfaringer med nye bemanningsplaner

Gevinst 3: De nyttige endringene



Fredrikstad
196



Drammen



Bydel
Østensjø



Avslutning

Personalmessige tap og gevinster

Mer optimist enn på mange år ..



Fredrikstad



Drammen

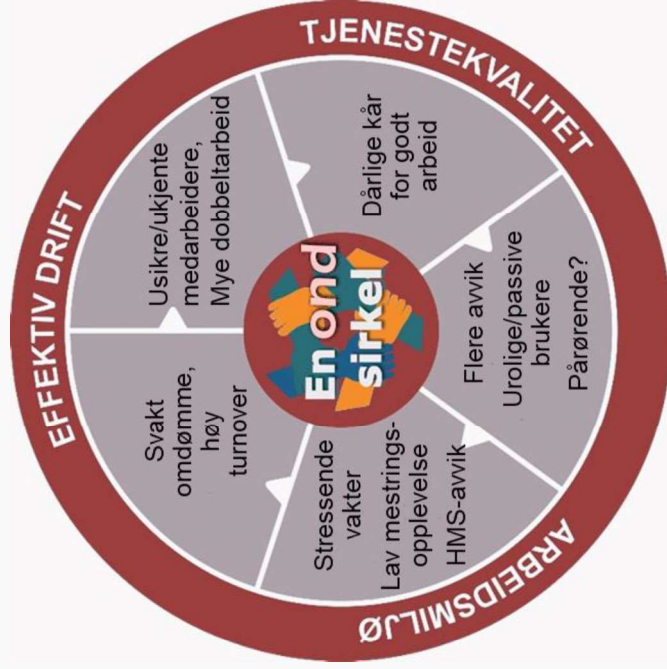


Bydel
Østensjø



Den vanlige vakta,

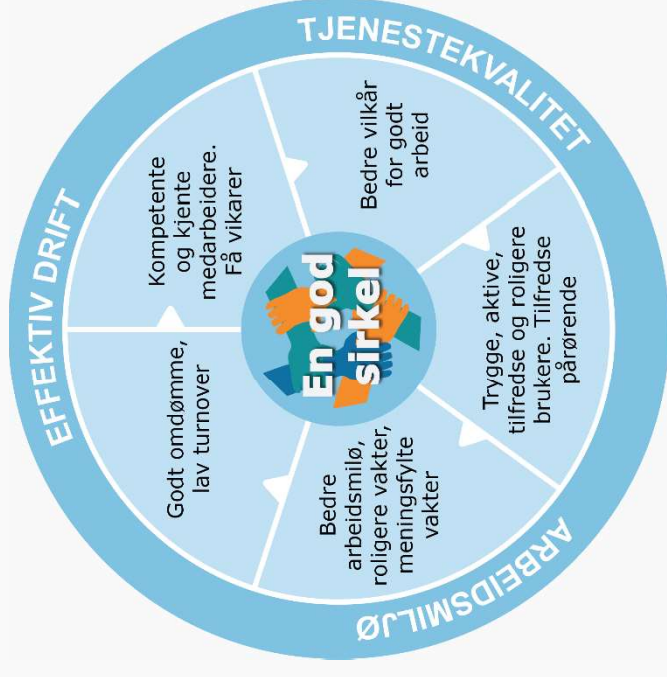
Vanskelig å lede



Kostbar minimumsbemanning
Flyktig arbeidskraft, Stressende
løpeturnus, høyt fravær heltid

Den gode vakta

Lett å lede



Bærekraftig arbeidsmiljø
Lengre vakter
Inntjent overdekning

Moland (Fafo) og Lindberg (Fredrikstad kommune)

Den nære fremtidens behov, utfordringer og muligheter

- Dere har råd til heltidsstillinger
- Mindre personalgrupper med faste ansatte gir mer effektiv drift, bedre tjenester, bedre arbeidsmiljø og færre som skal rekrutteres
- Moderne bemanningsplaner, ledelse og MDI
- Rett person på rett plass, redusert utenforskap
- Alle i faste stillinger, flest til 100, men også fint med 80 og noen mindre
- For kompetansekrevene stillinger er deltid et paradoks
- Sektoren har egentlig ikke råd til å la være!

**Gammeldags løpeturnus
med minimumsbemanning
og stort vikarbehov**

eller

**Moderne bemanningsplan
med fast, stabilt personale,
ofte rolige langvakter
og kalenderplan**

Helt fram har gitt:

Gode enkeltresultater

God kunnskaps- og holdningsutvikling

**Godt grunnlag for lengre skritt mot
heltidskultur i 2029**

Lykke til!



Fredrikstad
200



Drammen



Bydel
Østensjø





Saksnr.: 2025/14746
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 129818/2025
Klassering: 461

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	20.05.2025	5/25

Sykefraværstatistikk/personalstatistikk 1. tertial 2025

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering

Sammendrag

Kommunedirektøren jobber med å etablere en fast rapporteringsstruktur for personalstatistikk som styringsinformasjon. I denne saken presenteres tilgjengelig styringsdata innenfor sykefravær, vikarbruk og overtid for årets fire første måneder/ 1. tertial. Det presenteres også årsverkstall pr. januar 2025.

Det arbeides samtidig med å få opp en fast struktur for rapportering og involvering av riktige instanser i kommunen, slik at styringsdata brukes for analyse og ønsket utvikling.

Vedlegg

1. Personalrapport januar 2025
2. Personalrapport februar 2025
3. Personalrapport mars 2025
4. Personalrapport april/tertialet 2025

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen

Saksopplysninger

Personalrapporteringen består pr. i dag av rapportering på sykefravær, vikarbruk og overtid.

Det er et mål å utvide rapportering til å omfatte månedlig oversikt over turnover og årsverksutvikling. Foreløpig er det ikke mulig å ta ut disse dataene fra tilgjengelige systemer automatisk. Det er igangsatt et arbeid for anskaffelse av et system som vil forenkle uttrekk av årsverk og turnover.

Månedlige rapporter utarbeides og legges frem for kommunedirektørens ledergruppe (KLG), samt i kontaktmøte med hovedtillitsvalgte for hovedsammenslutningene. Sykefraværstall er fast på agendaen i kommunens arbeidsmiljøutvalg (AMU/KAMU). Fremover vil også måneds/ tertialrapport for personalstatistikk legges frem i AMU. På denne måten kan både ledelsen, tillitsvalgte og verneombud følge utviklingen og gjøre strategiske grep for å oppnå ønsket utvikling.

Sykefraværssrapporteringen bygges i dag opp av data som hentes ut av Visma HRM-systemet. Det rapporteres på fravær for kommunen som helhet, samt for alle

kommuneområdene. Denne rapporteringen vil etter hvert kunne hentes direkte fra Framsikt og det jobbes med å sikre at sykefraværdata i Framsikt er korrekt. Å beregne prosentvis sykefraværdata i forhold til antall ansatte har så langt gitt en mindre feil Framsikt i forhold til HRM. Denne feilen jobbes det med å rette. I Framsikt ligger budsjetterte årsverk, mens i HRM er faktiske årsverk, som utgjør den oppdagede feilkilden. Feilen har gitt en differanse på 0,1 til 0,7 prosentpoeng.

I rapporten differensieres på totalfravær, på egenmeldt fravær, korttid legemeldt fravær (det vil si legemeldt fravær som varer opptil 16 dager), legemeldt langtidsfravær som varer over 16 dager. I tillegg splittes langtidsfraværet inn i inntil 55 dager sykefravær, 56-183 dager og fravær over 183 dager.

De ulike fraværskategoriene krever ulike oppfølgingstiltak. Det er også relevant å se i hvilken grad ansatte benytter egenmeldinger contra legemeldt fravær. I det videre sees særlig langtidsfraværet opp mot uføregrad, hvor kommunen mottar rapporter fra KLP.

Oversikten over vikarbruk og overtidsbruk hentes fra økonomisystemet.

Å sammenligne data med tidligere år er bare mulig på kommunenivå, da endringer i organisasjonsstrukturen gjør at man på nivåer under dette ikke ville målt like størrelser.

Rapportering på viktige personalstatistikk og å følge utviklingen er vesentlig i styringen av kommunen. På den måten kan faktabaserte tiltak vurderes og iverksettes, samt følge opp om tiltak har ønsket effekt.

Sykefravær i 1. tertial:

Sykefraværet har hatt en jevn nedgang hver måned så langt i år. Reduksjon utover våren sees hvert år, men til forskjell fra tidligere år har denne nedgangen startet tidligere i 2025 og fremstår som en større reduksjon enn tidligere år.

Sykefraværet i Fredrikstad kommune viser pr 1.tertial et akkumulert fravær på 10,5%. Til sammenligning var tallet for 1. tertial 2024 11,8%.

	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
1. tertial 2025	10,5 %	1,8 %	1,2 %	7,5 %	1,5 %	3,3 %	2,7 %
1. tertial 2024	11,8 %	1,9 %	1,3 %	8,6 %	1,7 %	4,0 %	2,9 %

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser et fravær som er 1,3 prosentpoeng lavere enn 1.tertial 2024. Det egenmeldte fraværet og det legemeldte korttidsfraværet fremstår relativt stabilt. Det er langtidsfraværet som viser den største nedgangen. Langtidsfraværet utgjorde 73% av fraværet i 1.tertial 2024, i 2025 var andelen 71%. Det egenmeldte fraværet utgjorde 16% i 1.tertial 2024, i 2025 var andelen 17%. Det legemeldte korttidsfraværet utgjorde 11% både i 1.tertial 24 og i 1.tertial 25.

For kommuneområdene er det ikke mulig å sammenligne med fjoråret pga. omorganiseringen, men de fleste områdene viser samme tendens med nedgang i sykefraværet.

1.tertial 2025	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
Fredrikstad kommune	10,5 %	1,8 %	1,2 %	7,5 %	1,5 %	3,3 %	2,7 %
Organisasjon	5,1 %	1,3 %	0,7 %	3,1 %	0,4 %	1,1 %	1,6 %
Byutvikling	6,3 %	1,8 %	0,3 %	4,1 %	1,1 %	1,7 %	1,4 %
Teknisk	8,9 %	1,5 %	1,1 %	6,3 %	1,7 %	1,9 %	2,7 %
Oppvekst	9,9 %	1,9 %	1,2 %	6,8 %	1,1 %	3,4 %	2,3 %
Samfunn	9,3 %	1,7 %	1,0 %	6,6 %	1,6 %	1,7 %	3,3 %
Helse	12,2 %	1,8 %	1,3 %	9,1 %	1,8 %	4,0 %	3,3 %

Vikarbruk

Rapporten viser tall for 1.tertial 2025

	Totalt	Sentrale Staber	Byutvikling	Teknisk	Oppvekst	Samfunn	Helse
Sykevikariat *	31 099 881	95 779	0	350 577	10 440 688	195 485	20 017 352
Ferievikariat	28 250 241	0	0	683 013	4 692 864	670 057	22 819 019
Ekstrahjelp	17 025 630	62 018	98 760	647 443	6 294 795	1 921 437	8 001 177
Engasjement	7 652 060	387 512	215 040	415 613	3 350 267	2 393 474	890 154
Vikar ubesatt stilling	19 924 590	0	0	0	1 728 233	109 525	10 720 280

Utviklingen i bruk av vikarer vil følges nøye. Sammen med faste og midlertidig ansatte utgjør dette den totale personalbruken. Det er også et mål å ha faste ansatte i hele stillinger og lavest mulig grad av vikarer. Særlig bruk av vikar som følge av ubesatt stilling er vesentlig å følge, da den samtidig sier noe om hvor vi har rekrutteringsutfordringer.

Overtidsbruk

Rapporten viser tall for 1. tertial 2025

Totalt	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk	Oppvekst	Samfunn	Helse
21 242 153	667 307	9 903	5 241 154	3 746 544	709 327	10 867 918

Bruk av overtid er kostbart og ønsket i minst mulig grad. Tallenes utvikling vil følges nøye utover i 2025.

Årsverksoversikt

Kommunen har systemtekniske utfordringer som hindrer uttrekk av månedlig statistikk. Det jobbes med å få på plass et system som kan hente ut årsverkdata fortløpende. I starten av året tas det ut en oversikt pr. januar for hvert kommuneområde med fordeling på heltid/deltid, stillingsprosent og midlertidige ansatte. Dette arbeidet skjer manuelt og er

tidkrevende. I område Sentrale staber (Organisasjon) inngår tillitsvalgte i midlertidige stillinger.

	Faste ansatte	Årsverk	Gjennomsnittlig stillingsprosent	Heltid	Deltid	Midlertidige stillinger
Sentrale staber	216	211,4	97,87	203	13	22,6
Byutvikling	111	84,5	76,81	70	41	0
Teknisk	563	537	95,51	496	67	7,1
Utdanning	2507	2078	82,95	1629	878	65,4
Samfunn	385	334	86,86	289	96	12,7
Helse	2867	2177	75,95	1357	1510	69,3
Totalt:	6649	5421,9	85,99	4044	2605	177,1

Kommunen har en satsning på heltid og det er vesentlig å følge utviklingen både av totalt antall årsverk, men også andelen heltid og deltidsstillinger for å sikre at utviklingen går mot større grad av heltid. Arbeidsmiljøloven legger opp til streng praksis for bruk av midlertidige stillinger og her har kommunen et særlig ansvar for å sikre at dette ikke brukes utover hva som er lov.

Relevante bestemmelser

Ikke vurdert

Konsekvenser for sosial bærekraft

Personalstatistikken gir verdifull innsikt i hvordan kommunen som arbeidsgiver benytter sine personalressurser. Å redusere sykefravær, vikarbruk og overtidbruk er tiltak som vil bedre arbeidssituasjonen til de ansatte, sikrer bedre tjenesteleveranse og derved også forbedre den sosiale bærekraften.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Lønns- og personalkostnader utgjør den desidert største delen av kommunens budsjetter. Å bruke personalressursene best mulig og mest mulig effektivt har derfor stor innvirkning på kommunens økonomiske bærekraft. Oppdatert og korrekt styringsinformasjon er essensielt for å få optimale beslutninger.

Et redusert sykefravær og også redusert vikar/overtidbruk, har direkte påvirkning på kommunens økonomiske bærekraft.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke vurdert

Ansattes medbestemmelse

Rapportene legges frem i kontaktmøte mellom kommunedirektøren og hovedtillitsvalgte for hovedsammenslutningene. Sykefravær legges systematisk frem i AMU/ KAMU og skal behandles i virksomhetenes HMS grupper. Ettersom månedsrapport/ tertialrapport utarbeides, utvides og forbedres vil disse være viktig inn i AMU. Bruk av midlertidig stillinger skal drøftes.

Alternative løsninger

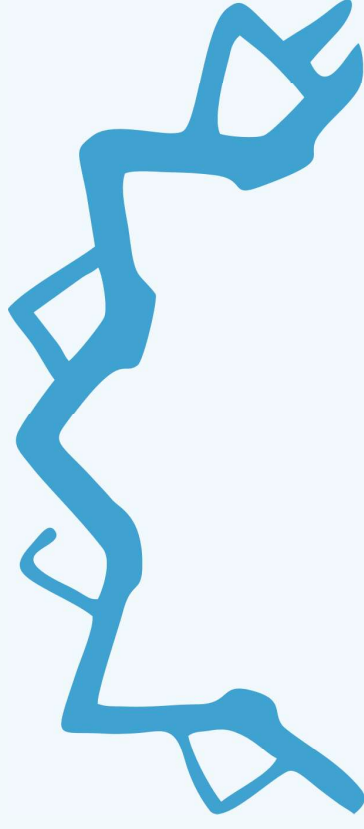
Ikke vurdert.

Konklusjon

Fremlagte statistikk og orientering anbefales tatt til orientering, og er ment for både å informere om status i kommunen pr. 1. tertial, samt vise hvordan det jobbes systematisk med å forbedre bruk av personalstatistikk.



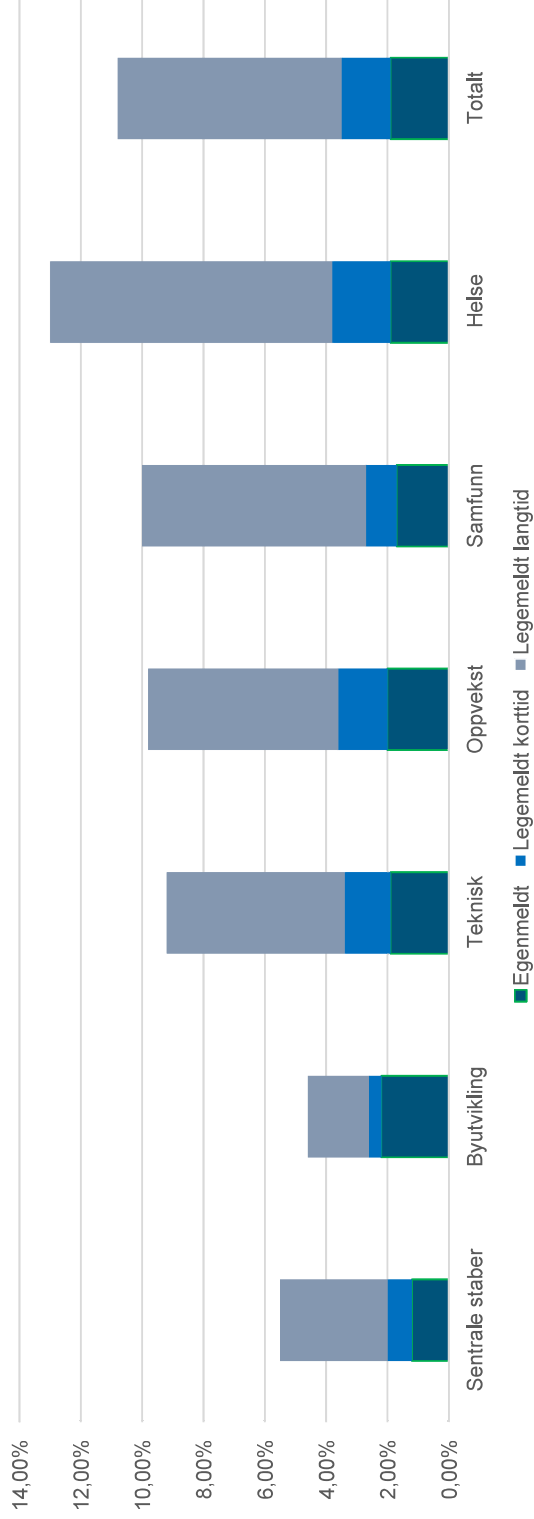
Personalstatistikk Januar 2025





Sykefravær Januar 2025

Sykefravær fordelt på type fravær



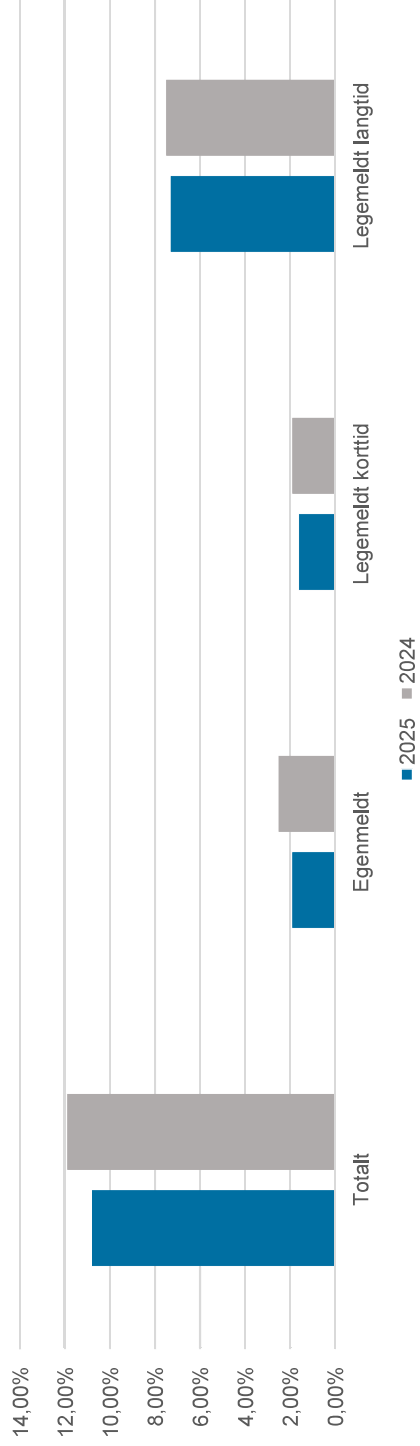
	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid
Sentrale staber		5,40 %	1,20 %	3,50 %
Byutvikling		4,70 %	2,20 %	2,00 %
Teknisk		9,30 %	1,90 %	5,80 %
Oppvekst		9,80 %	2,00 %	6,20 %
Samfunn		10,00 %	1,70 %	7,30 %
Helse		13,00 %	1,90 %	9,20 %
Totalt		10,80 %	1,90 %	7,30 %

Legemeldt korttid vil si legemeldt fravær som avsluttes innenfor 16 dager. Legemeldt langtidsfravær er fravær som varer lengre enn 16 dager



Sykefravær Januar 2024 vs Januar 2025

Sykefravær Fredrikstad kommune



	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid
2025	11,90 %	2,50 %	1,90 %	7,50 %
2024	10,80 %	1,90 %	1,60 %	7,30 %

Sykefraværstallene for januar 2025 viser et lavere fravær enn januar 2024. Størst nedgang ses i de kortere fraværene.



Heltid/Deltid

Heltid/Deltid											I tillegg
	Faste ansatte	Årsverk	Gjennomsnittlig stillingsprosent	Heltid	Deltid					Midlertidige stillinger	
Sentrale staber	216	211,4	97,87	203	13					22,6	
Byutvikling	111	84,5	76,81	70	41					0	
Teknisk	563	537	95,51	496	67					7,1	
Utdanning	2507	2078	82,95	1629	878					65,4	
Samfunn	385	334	86,86	289	96					12,7	
Helse	2867	2177	75,95	1357	1510					69,3	

Fordelingen mellom kommuneområdene kan være noe usikre for januarmåned på grunn av organisasjonsendringene



VIKARBRUK

	Kommunen	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk		Oppvekst	Samfunn	Helse	
Sykevikariat	7 010 579	0	0	79 977		2 300 619	38 347	4 591 636	
Ferievikariat	11 225 893	0	0	184 094		1 807 684	200 629	9 033 485	
Ekstrahjelp	4 249 960	8 662	23 336	239 475		1 215 502	526 788	2 236 196	
Engasjement	1 873 776	96 878	53 760	28 390		825 040	647 645	222 062	

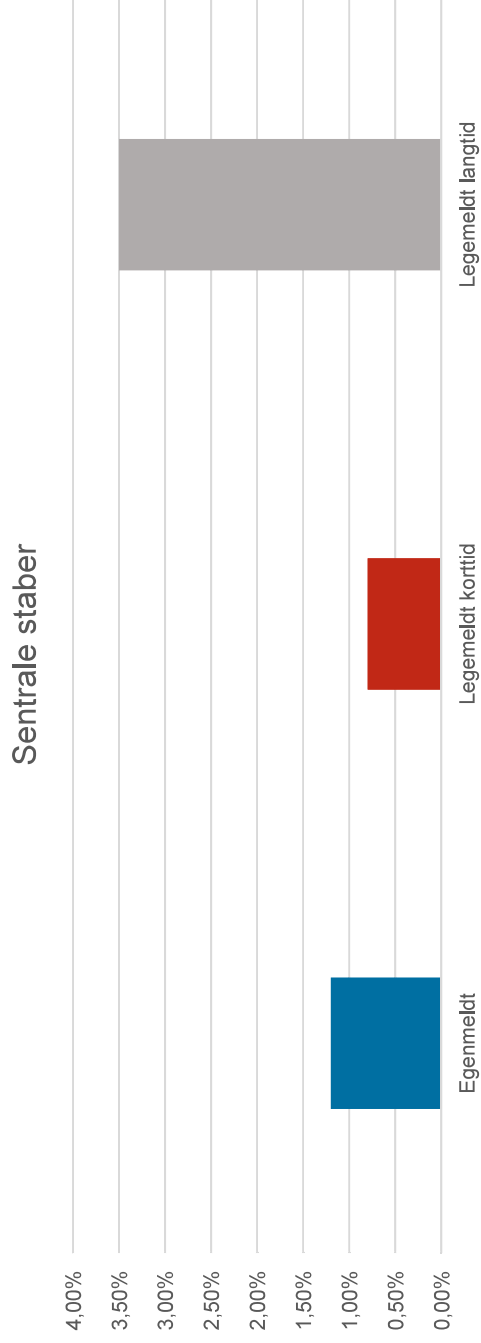
OVERTID

Fredrikstad kommune	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk avdeling	Oppvekst	Samfunn	Helse	
7 486 144	42 461	0	1 696 390	996 378	98 232	4 652 684	



Sentrale staber

Sykefravær januar 2025

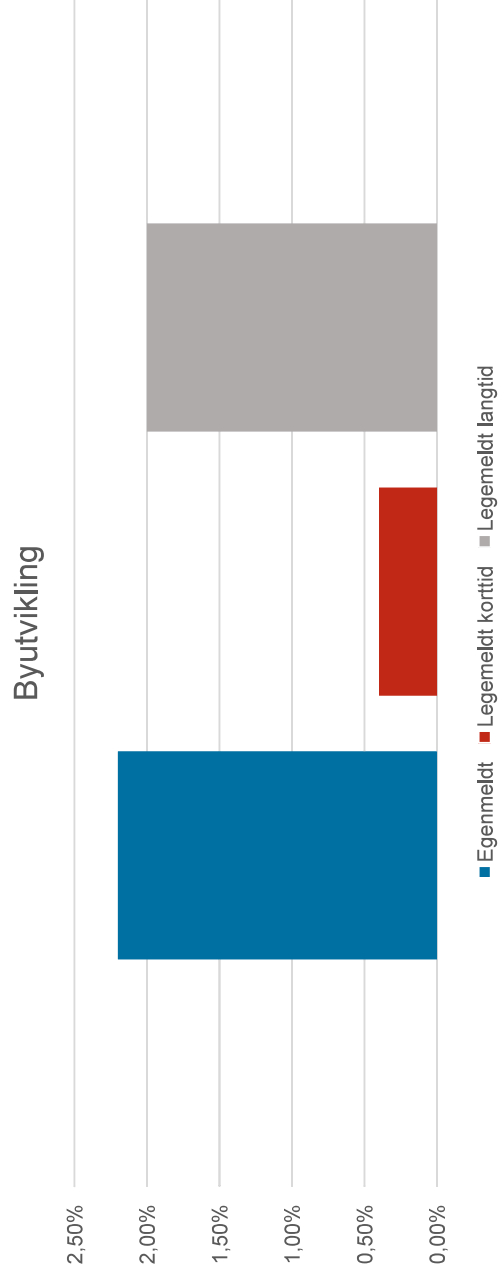


	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid
Sentrale staber	5,40 %	1,20 %	0,80 %	3,50 %



Byutvikling

Sykefravær Januar 2025

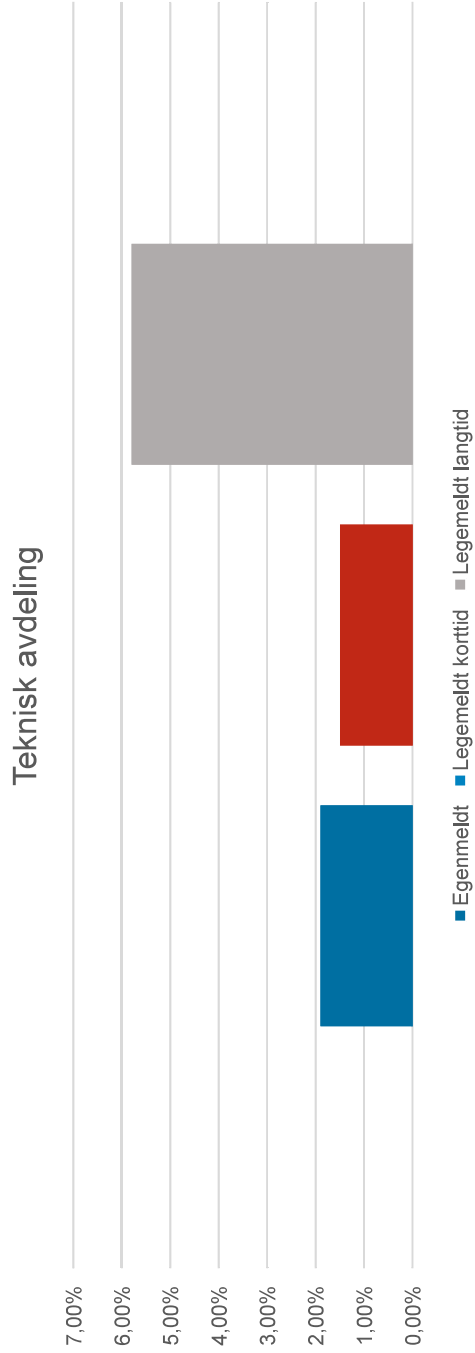


	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid
Byutvikling	4,70 %	2,20 %	0,40 %	2,00 %



Teknisk avdeling

Sykefravær Januar 2025

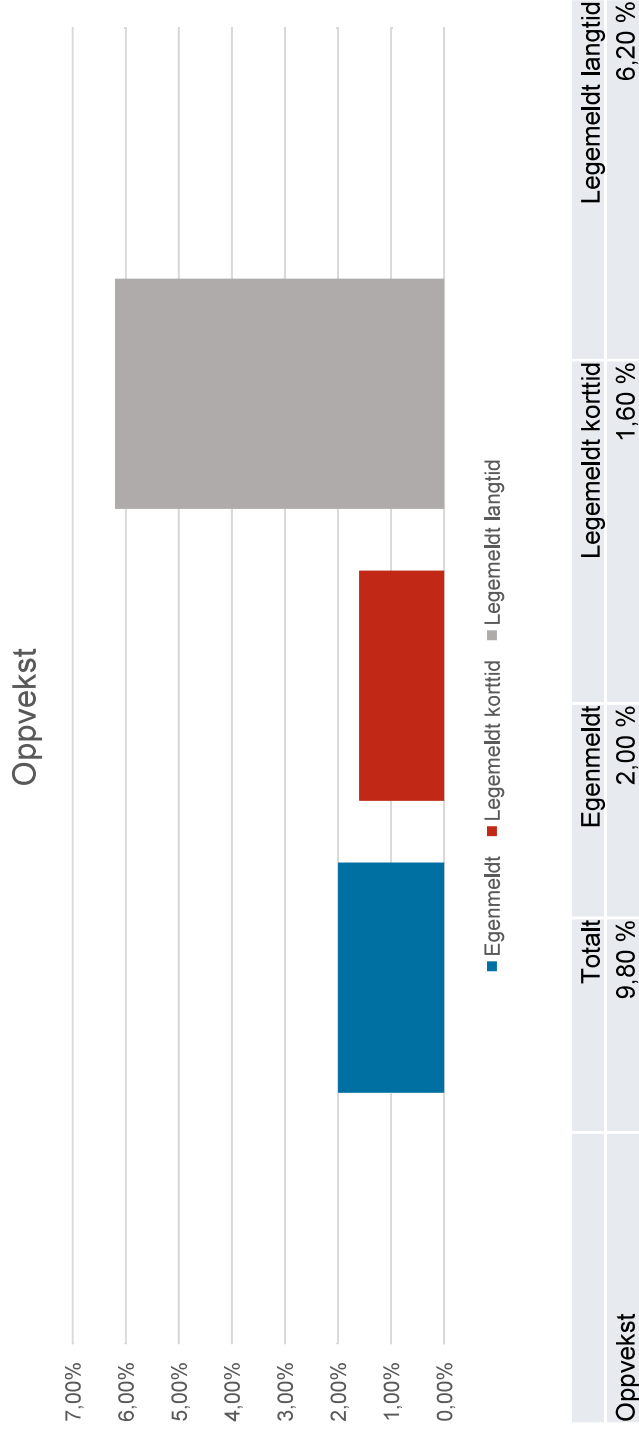


	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid
Teknisk	9,30 %	1,90 %	1,50 %	5,80 %



Oppvekst

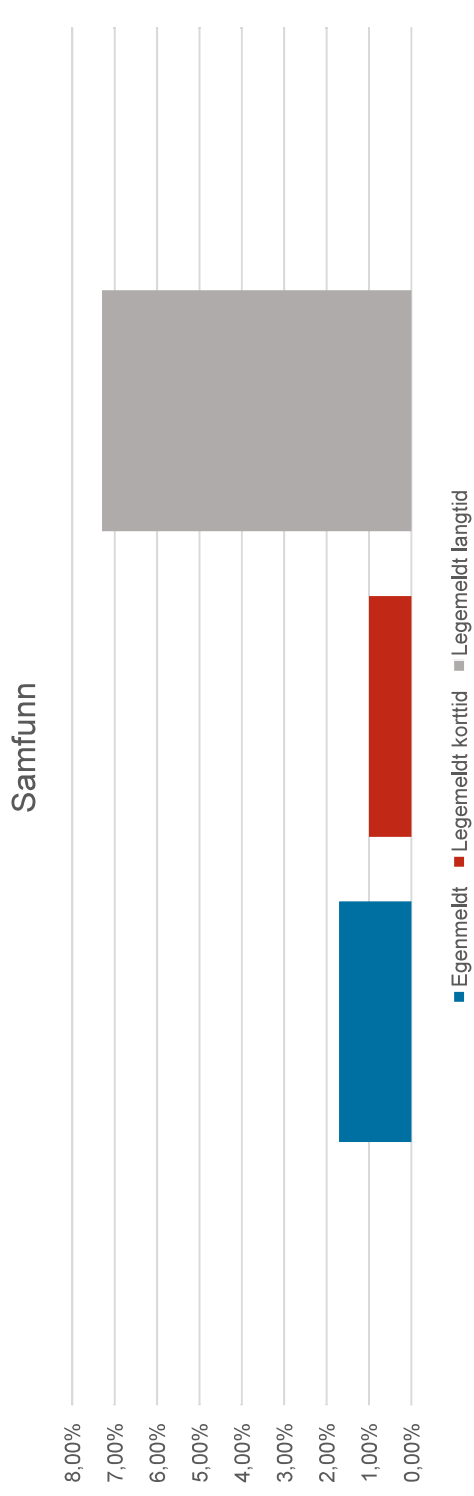
Sykefravær Januar 2025





Samfunn

Sykefravær Januar 2025

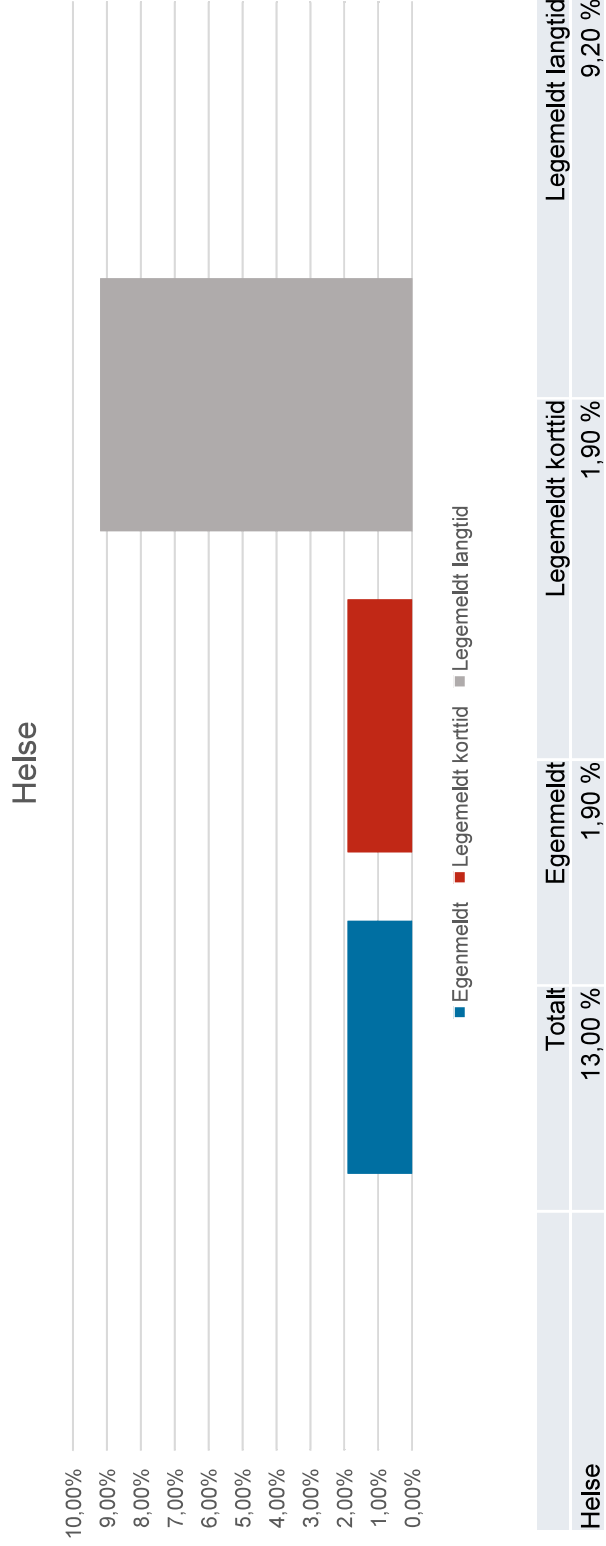


	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid
Samfunn	10,00 %	1,70 %	1,00 %	7,30 %



Helse

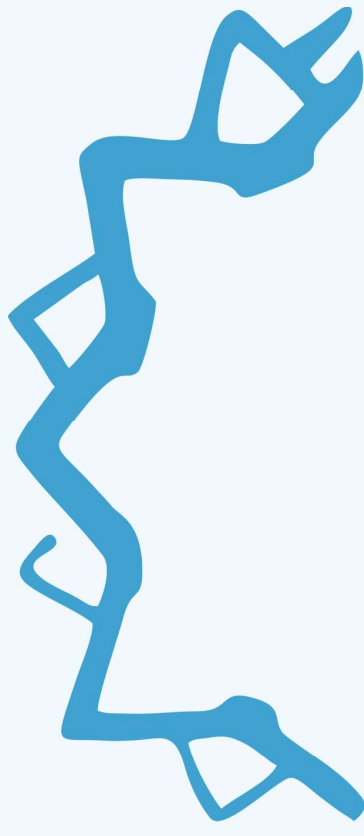
Sykefravær Januar 2025





Personalrapport

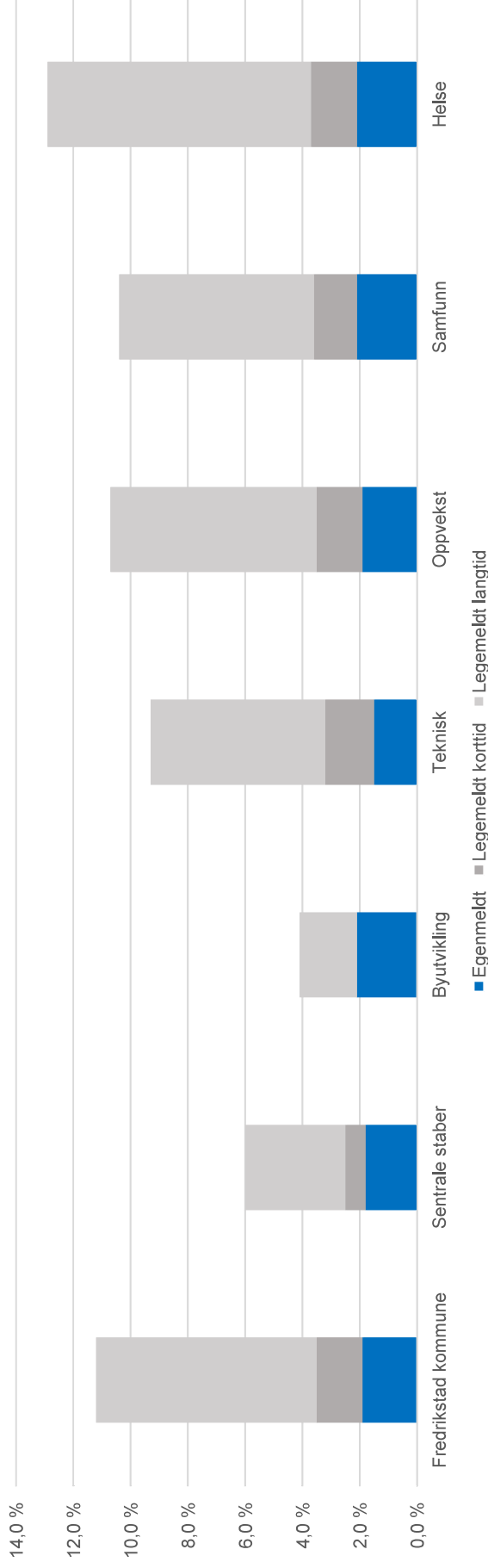
Februar 2025





Sykefravær februar 2025

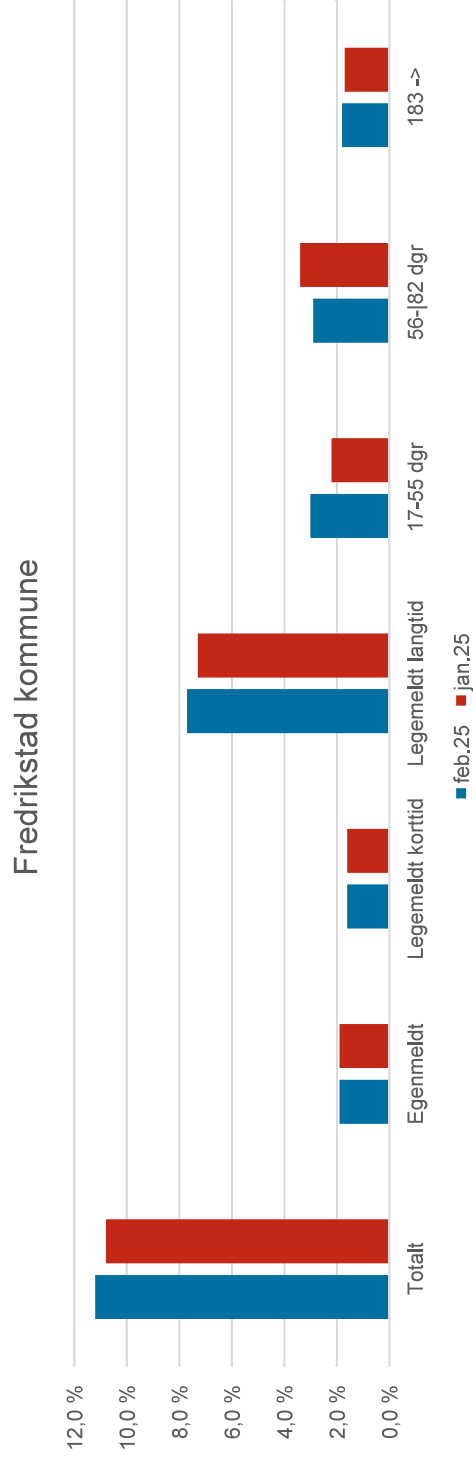
Sykefravær fordelt på type fravær



	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	Legemeldt 17 - 55 dgr	Legemeldt 56-182 dgr.	Legemeldt 183 ->
Fredrikstad kommune	11,20 %	1,90 %	1,60 %	7,70 %	3,00 %	2,90 %	1,80 %
Sentrale staber	6,00 %	1,80 %	0,70 %	3,50 %	0,60 %	1,50 %	1,40 %
Byutvikling	4,10 %	2,10 %	0,00 %	2,00 %	1,10 %	0,30 %	0,60 %
Teknisk	9,30 %	1,50 %	1,70 %	6,10 %	2,40 %	2,20 %	1,50 %
Oppvekst	10,60 %	1,90 %	1,60 %	7,20 %	3,20 %	2,50 %	1,40 %
Samfunn	10,40 %	2,10 %	1,50 %	6,80 %	2,50 %	3,30 %	1,00 %
Helse	13,00 %	2,10 %	1,60 %	9,20 %	3,30 %	3,60 %	2,30 %



Sykefravær Februar 2025 Fredrikstad kommune



Fredrikstad kommune	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.25	11,2 %	1,9 %	1,6 %	7,7 %	3,0 %	2,9 %	1,8 %
jan.25	10,8 %	1,9 %	1,6 %	7,3 %	2,2 %	3,4 %	1,7 %

Fredrikstad kommune	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.24	12,0 %	2,2 %	1,8 %	7,9 %	3,3 %	3,1 %	1,9 %
jan.24	11,9 %	2,5 %	1,9 %	7,6 %	2,5 %	3,6 %	1,5 %



VIKARBRUK

	Totalt	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk	Oppvekst	Samfunn	Helse	
Sykevikariat februar*	5 889 192	0	0	97 947	1 785 217	68 461	3 937 566	
Sykevikariat januar*	7 010 579	0	0	79 977	2 300 619	38 347	4 591 636	
Ferievikariat februar	4 134 015	0	0	158 456	851 209	233 765	2 890 585	
Ferievikariat januar	11 225 893	0	0	184 094	1 807 684	200 629	9 033 485	
Ekstrahjelp februar	3 468 629	37 151	23 981	-10 046	1 156 031	542 648	1 718 864	
Ekstrahjelp januar	4 249 960	8 662	23 336	239 475	1 215 502	526 788	2 236 196	
Engasjement februar	2 027 661	96 878	53 760	165 004	842 314	647 645	222 062	
Engasjement januar	1 873 776	96 878	53 760	28 390	825 040	647 645	222 062	

* Sykevikar uten refusjon



OVERTID

	Fredrikstad kommune	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk avdeling	Oppvekst	Samfunn	Helse	
feb.25	4 908 121	367 093	9 903	1 409 317	776 904	123 347	2 221 561	
jan.25	7 486 144	42 461	0	1 696 390	996 378	98 238	4 652 684	

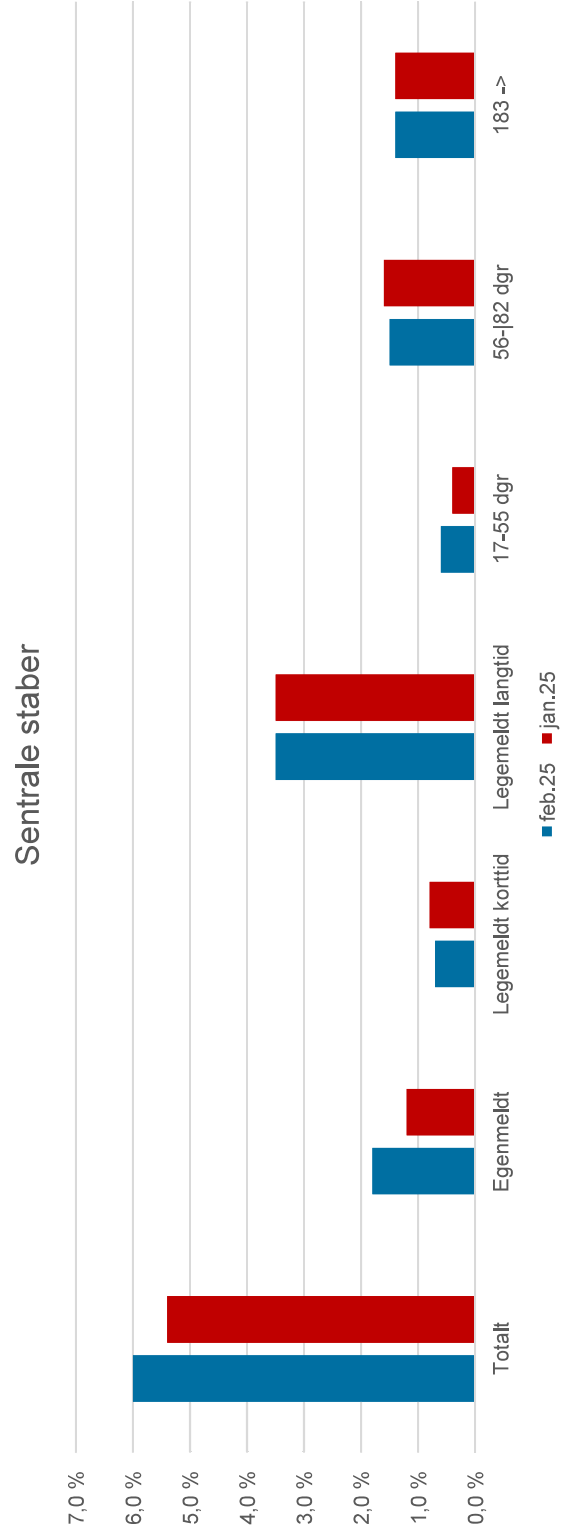


Heltid/Deltid

Heltid/Deltid												I tillegg
	Faste ansatte	Arsverk	Gjennomsnittlig stillingsprosent	Heltid	Deltid							Midlertidige stillinger
Sentrale staber	216	211,4	97,87	203	13							22,6
Byutvikling	111	84,5	76,81	70	41							0
Teknisk	563	537	95,51	496	67							7,1
Utdanning	2507	2078	82,95	1629	878							65,4
Samfunn	385	334	86,86	289	96							12,7
Helse	2867	2177	75,95	1357	1510							69,3



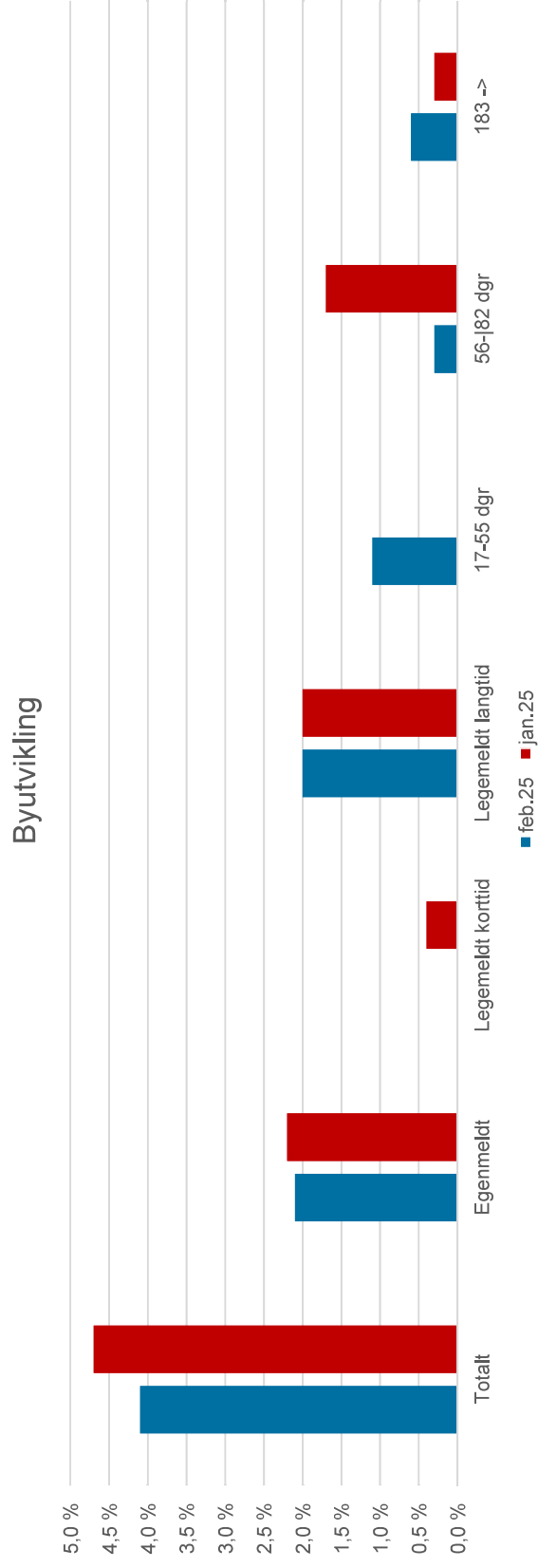
Sykefravær Februar 2025 Sentrale staber



Sentrale staber	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.25	6,0 %	1,8 %	0,7 %	3,5 %	0,6 %	1,5 %	1,4 %
jan.25	5,4 %	1,2 %	0,8 %	3,5 %	0,4 %	1,6 %	1,4 %



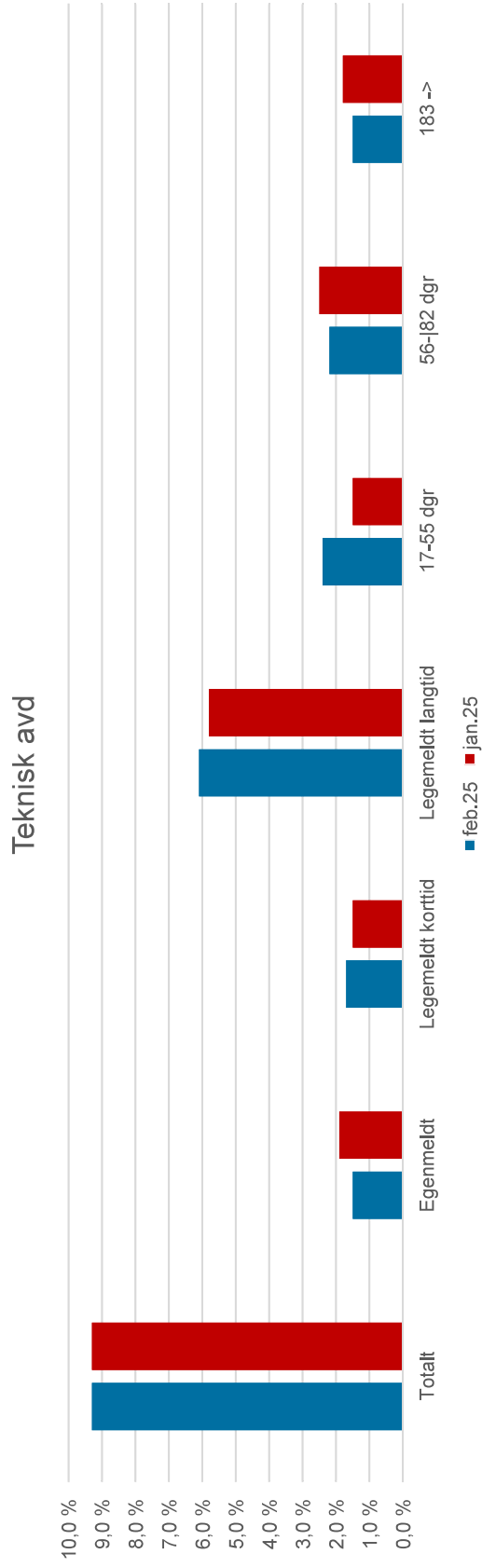
Sykefravær Februar 2025 Byutvikling



Byutvikling	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.25	4,1 %	2,1 %	0,0 %	2,0 %	1,1 %	0,3 %	0,6 %
jan.25	4,7 %	2,2 %	0,4 %	2,0 %	0,0 %	1,7 %	0,3 %



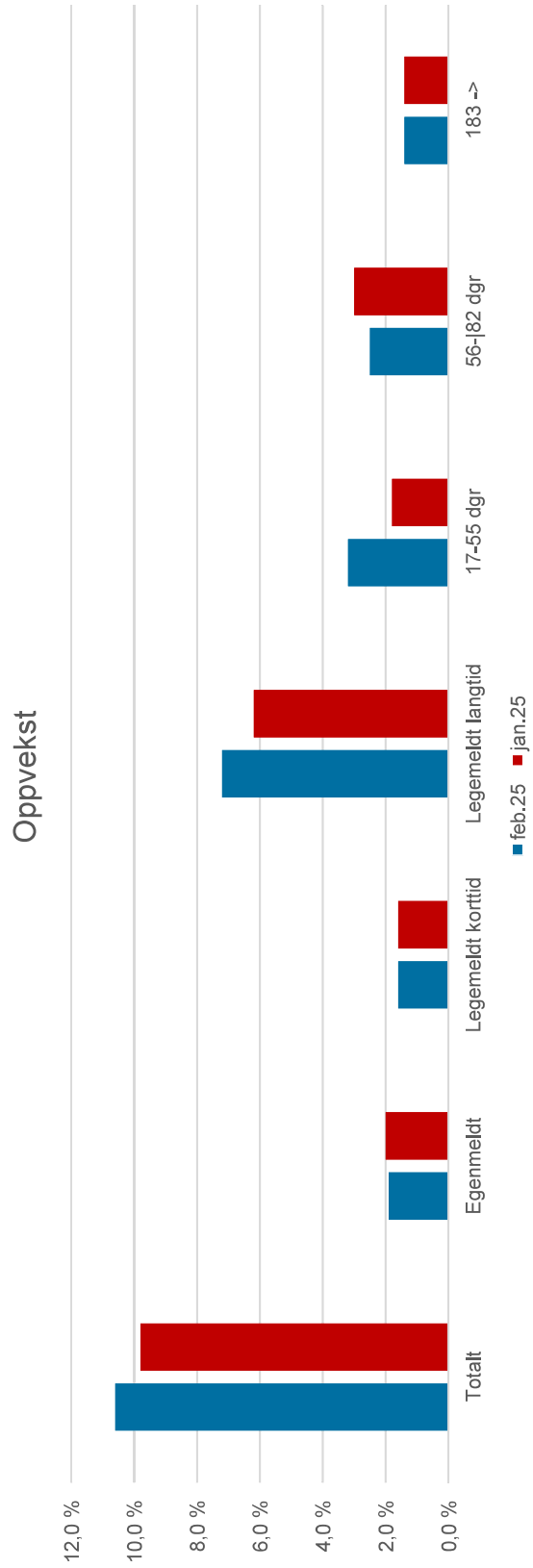
Sykefravær Februar 2025 Teknisk avd.



Teknisk avd	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.25	9,3 %	1,5 %	1,7 %	6,1 %	2,4 %	2,2 %	1,5 %
jan.25	9,3 %	1,9 %	1,5 %	5,8 %	1,5 %	2,5 %	1,8 %



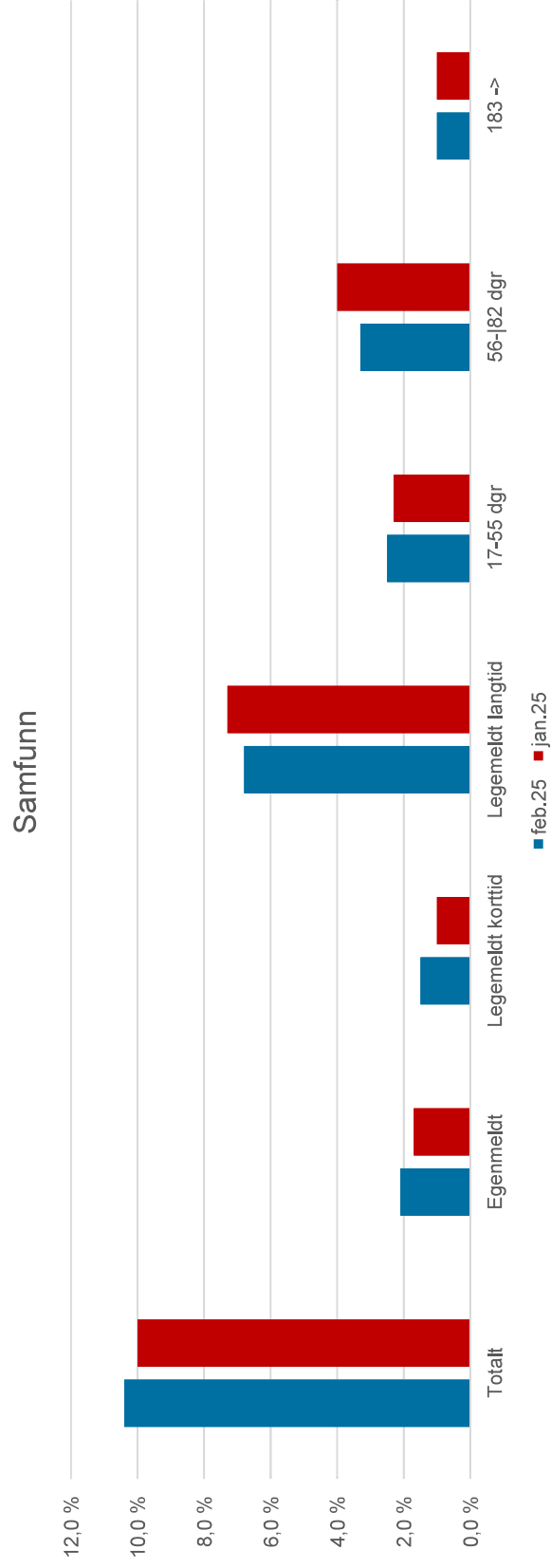
Sykefravær Februar 2025 Oppvekst



Oppvekst	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.25	10,6 %	1,9 %	1,6 %	7,2 %	3,2 %	2,5 %	1,4 %
jan.25	9,8 %	2,0 %	1,6 %	6,2 %	1,8 %	3,0 %	1,4 %



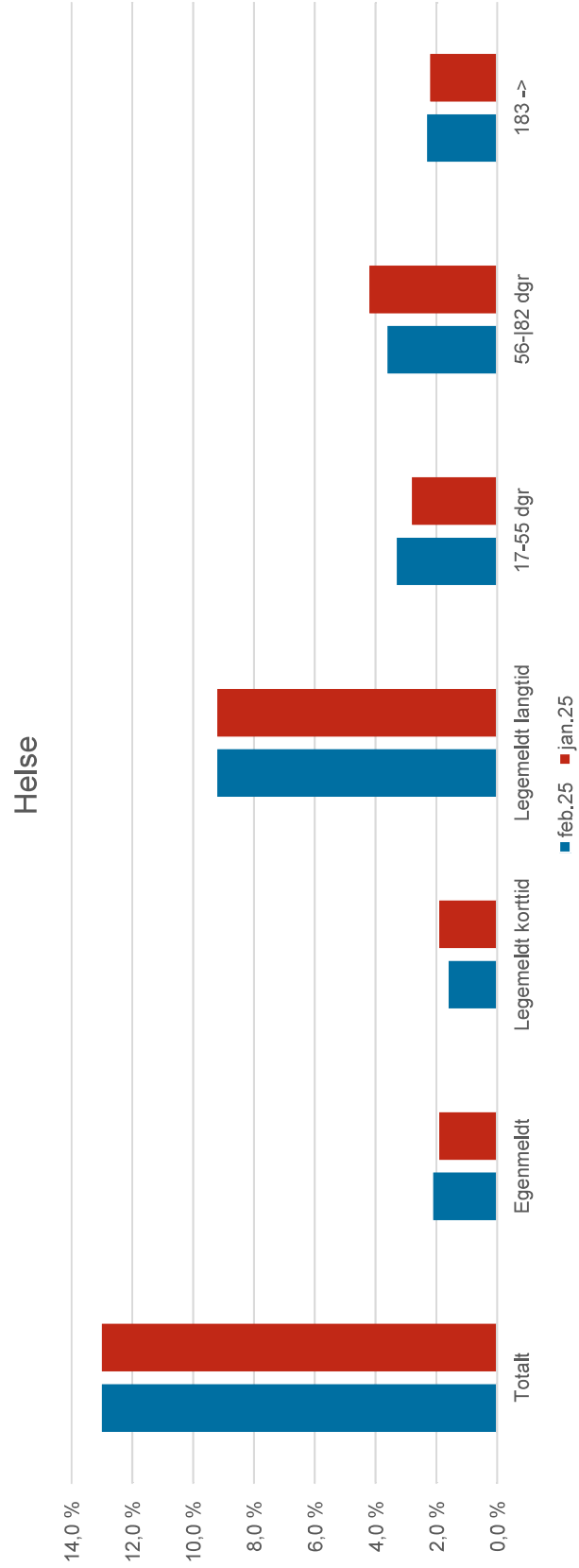
Sykefravær Februar 2025 Samfunn



Samfunn	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.25	10,4 %	2,1 %	1,5 %	6,8 %	2,5 %	3,3 %	1,0 %
jan.25	10,0 %	1,7 %	1,0 %	7,3 %	2,3 %	4,0 %	1,0 %



Sykefravær Februar 2025 Helse

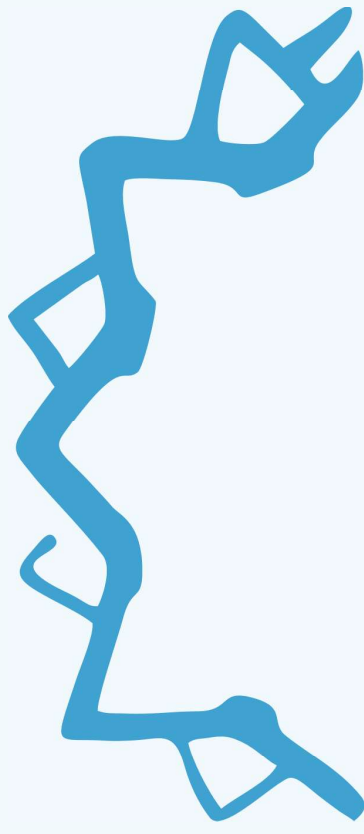


Helse	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
feb.25	13,0 %	2,1 %	1,6 %	9,2 %	3,3 %	3,6 %	2,3 %
jan.25	13,0 %	1,9 %	1,9 %	9,2 %	2,8 %	4,2 %	2,2 %



Personalrapport

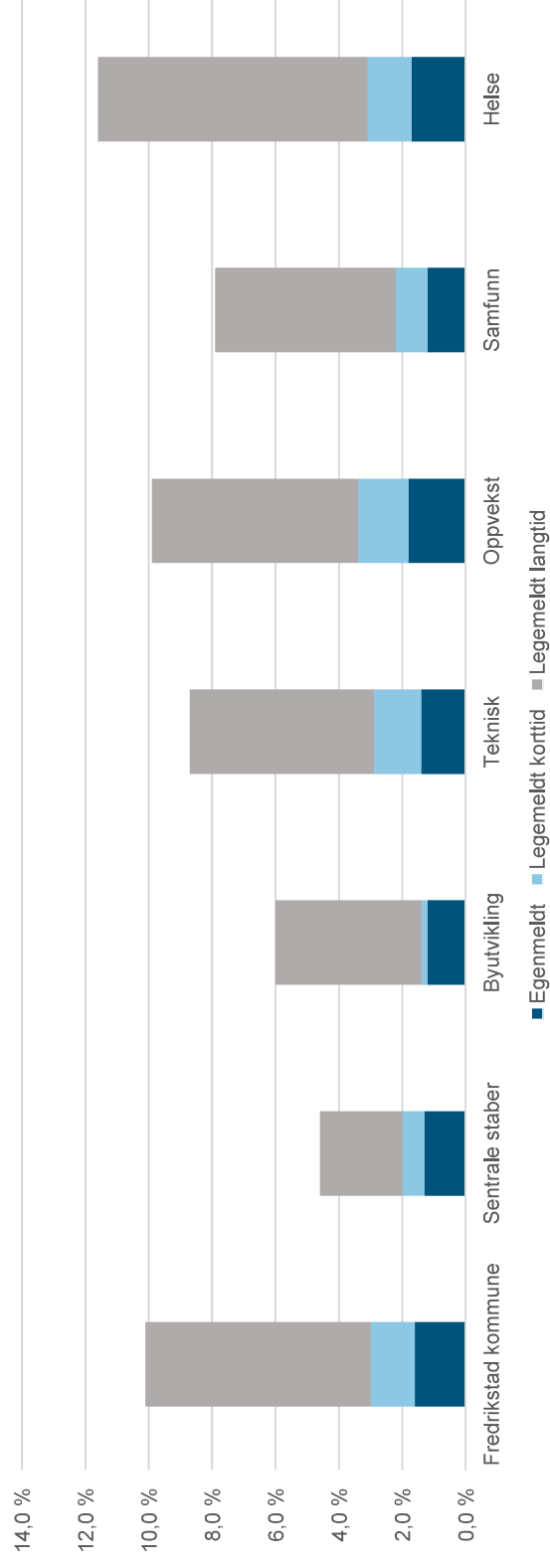
Mars 25





Sykefravær mars 25

Sykefravær fordelt på type fravær

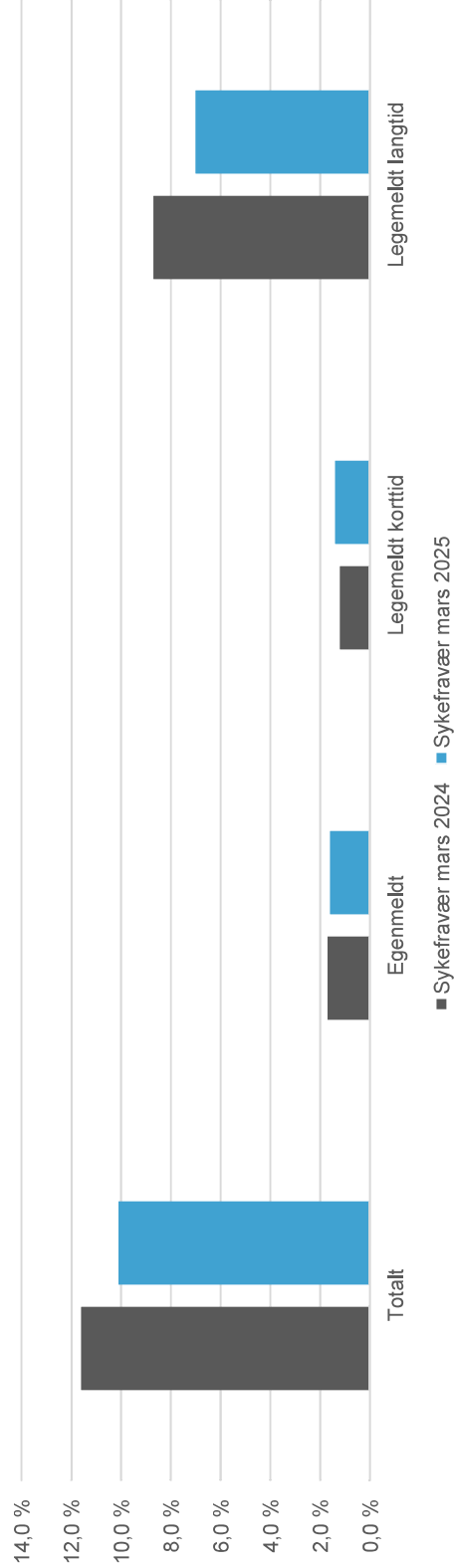


	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	Legemeldt 17 -55 dgr	Legemeldt 56-182 dgr.	Legemeldt 183 ->
Fredrikstad kommune	10,1 %	1,6 %	1,4 %	7,1 %	1,9 %	3,2 %	1,9 %
Sentrale staber	4,6 %	1,3 %	0,7 %	2,6 %	0,6 %	0,7 %	1,4 %
Byutvikling	6,1 %	1,2 %	0,2 %	4,6 %	2,1 %	1,2 %	1,4 %
Teknisk	8,7 %	1,4 %	1,5 %	5,8 %	1,7 %	2,4 %	1,7 %
Oppvekst	9,9 %	1,8 %	1,6 %	6,5 %	1,7 %	3,3 %	1,5 %
Samfunn	7,9 %	1,2 %	1,0 %	5,7 %	1,6 %	1,7 %	2,4 %
Helse	11,6 %	1,7 %	1,4 %	8,5 %	2,4 %	3,8 %	2,3 %



Sykefravær mars 24 og mars 25

Fredrikstad kommune

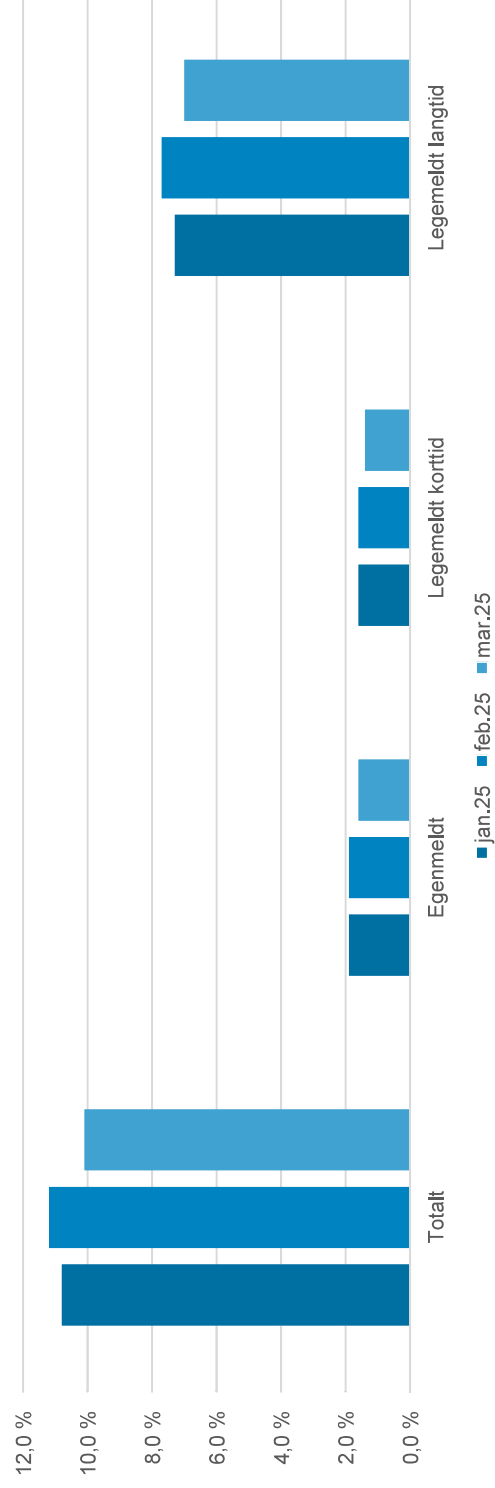


	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	Legemeldt -55 dgr	Legemeldt 56-182 dgr.	Legemeldt 183 ->
Sykefravær mars 2025	10,1 %	1,6 %	1,4 %	7,0 %	1,9 %	3,2 %	1,9 %
Sykefravær mars 2024	11,6 %	1,7 %	1,2 %	8,7 %	2,9 %	3,7 %	2,1 %



Sykefraværsutvikling

Fredrikstad kommune



Fredrikstad kommune	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
mar.25	10,1 %	1,6 %	1,4 %	7,0 %	1,9 %	3,2 %	1,9 %
feb.25	11,2 %	1,9 %	1,6 %	7,7 %	3,0 %	2,9 %	1,8 %
jan.25	10,8 %	1,9 %	1,6 %	7,3 %	2,2 %	3,4 %	1,7 %



VIKARBRUK

2025	Totalt	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk	Oppvekst	Samfunn	Helse
Sykevikariat mars*	7 587 075	47 889	0	93 622	2 761 364	56 553	4 627 646
Sykevikariat februar*	7 748 459	0	0	97 947	2 537 776	68 461	5 044 274
Sykevikariat januar*	8 515 018	0	0	79 977	2 455 458	38 347	5 941 235
ferievikariat mars	5 314 677	0	0	179 063	983 806	141 191	4 010 617
Ferievikariat februar	5 007 429	0	0	158 456	994 775	233 765	3 620 432
Ferievikariat januar	13 394 452	0	0	184 094	1 826 471	200 629	11 183 257
Ekstrahjelp mars	4 108 529	6 499	28 642	22 231	1 634 935	470 442	1 945 780
Ekstrahjelp februar	4 180 831	37 151	23 981	-10 046	1 633 029	542 648	1 954 058
Ekstrahjelp januar	4 616 432	8 662	23 336	239 475	1 360 578	526 788	2 457 592
Engasjement mars	1 935 821	96 878	53 760	143 754	854 633	563 782	223 014
Engasjement februar	2 027 661	96 878	53 760	165 004	842 314	647 645	222 062
Engasjement januar	1 873 776	96 878	53 760	28 390	825 040	647 645	222 062
Vikar ubesatt st. mars	3 646 431	0	0	0	902 656	0	2 647 950
Vikar ubesatt st. februar	3 104 126	0	0	0	233 045	0	2 857 380
Vikar ubesatt st. januar	2 738 696	0	0	0	207 736	0	2 530 953
*Sykevikariat uten refusjon							

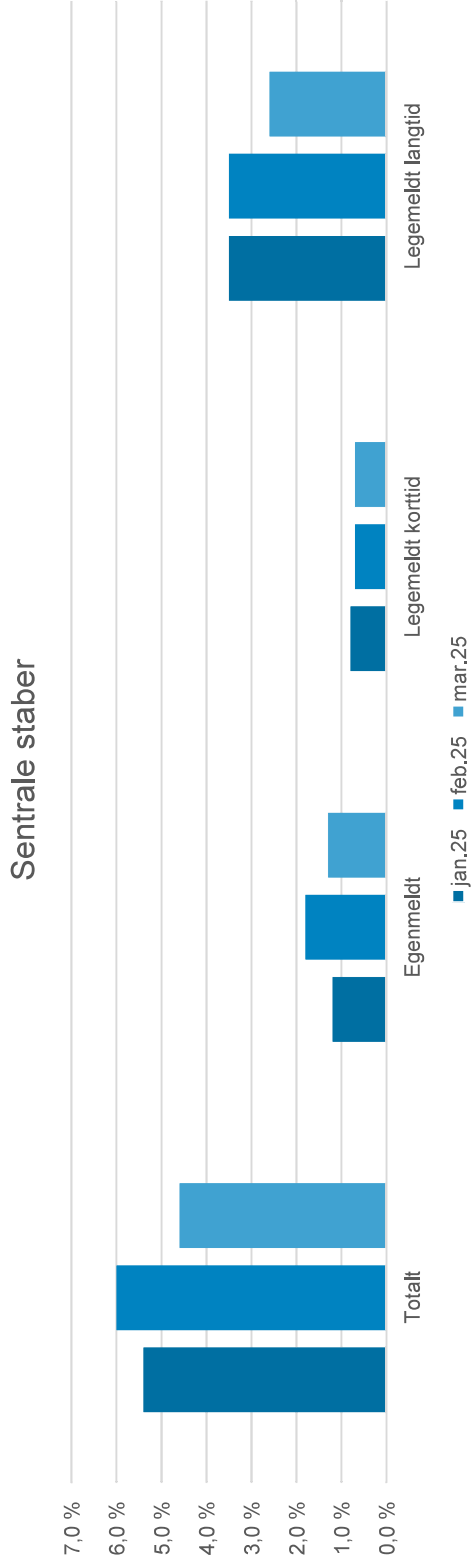


OVERTID

	Fredrikstad kommune	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk avdeling	Oppvekst	Samfunn	Helse	
mar.25	4 698 701	185 015	0	1 100 630	749 016	372 607	2 291 433	
feb.25	4 908 121	367 093	9 903	1 409 312	776 904	123 347	2 221 561	
jan.25	7 486 144	42 461	0	1 696 390	996 378	98 232	4 652 684	



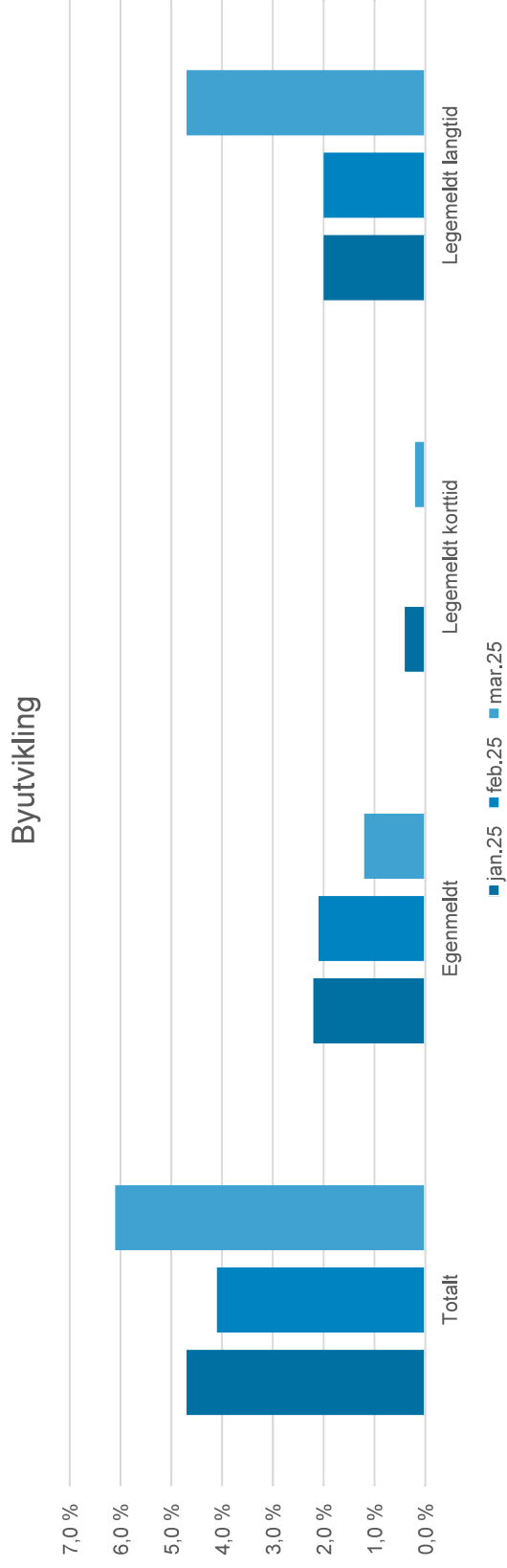
Sykefraværsutvikling Sentrale staber



Sentrale staber	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
mar.25	4,6 %	1,3 %	0,7 %	2,6 %	0,6 %	0,7 %	1,4 %
feb.25	6,0 %	1,8 %	0,7 %	3,5 %	0,6 %	1,5 %	1,4 %
jan.25	5,4 %	1,2 %	0,8 %	3,5 %	0,4 %	1,6 %	1,4 %



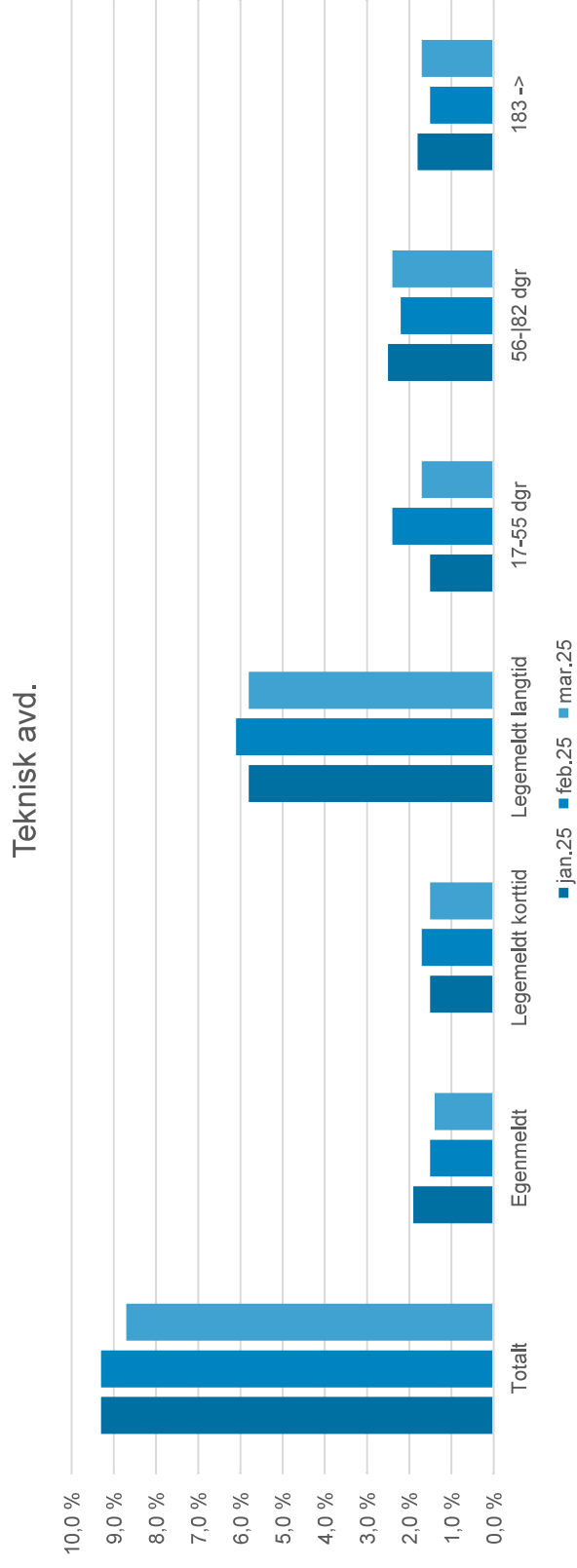
Sykefraværsutvikling Byutvikling



Byutvikling	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	Legemeldt korttid 17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
mar.25	6,1 %	1,2 %	0,2 %	4,7 %	2,1 %	1,2 %	1,4 %
feb.25	4,1 %	2,1 %	0,0 %	2,0 %	1,1 %	0,3 %	0,6 %
jan.25	4,7 %	2,2 %	0,4 %	2,0 %	0,0 %	1,7 %	0,3 %



Sykefraværsutvikling Teknisk avdeling

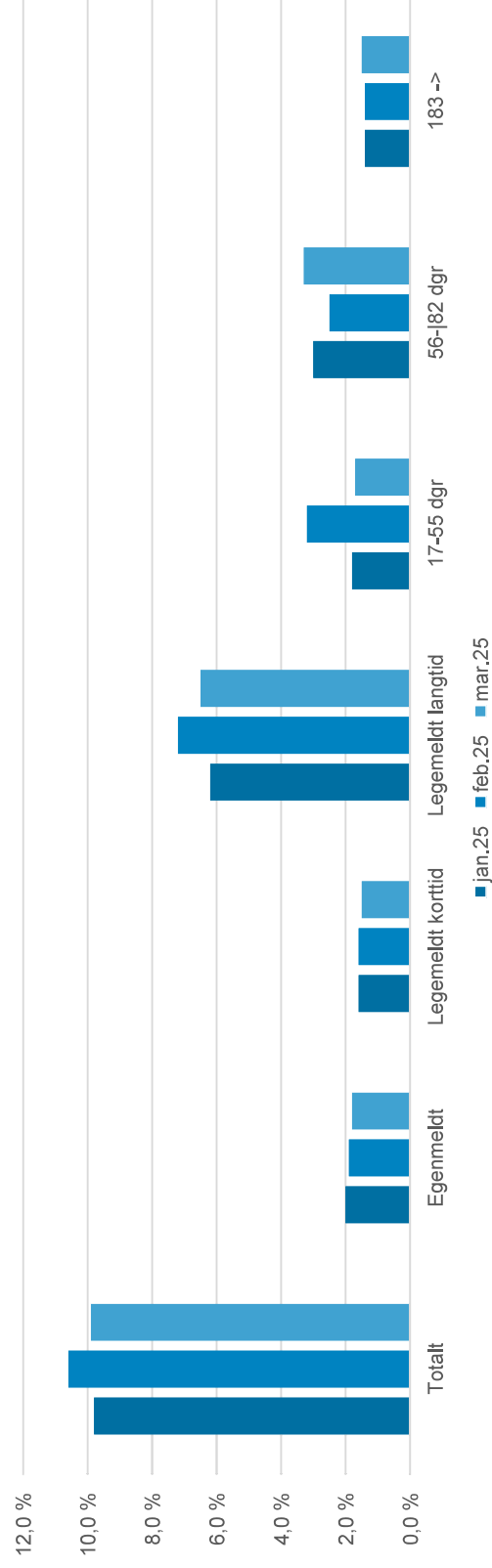


Teknisk avd	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
mar.25	8,7 %	1,4 %	1,5 %	5,8 %	1,7 %	2,4 %	1,7 %
feb.25	9,3 %	1,5 %	1,7 %	6,1 %	2,4 %	2,2 %	1,5 %
jan.25	9,3 %	1,9 %	1,5 %	5,8 %	1,5 %	2,5 %	1,8 %



Sykefraværsutvikling Oppvekst

Oppvekst

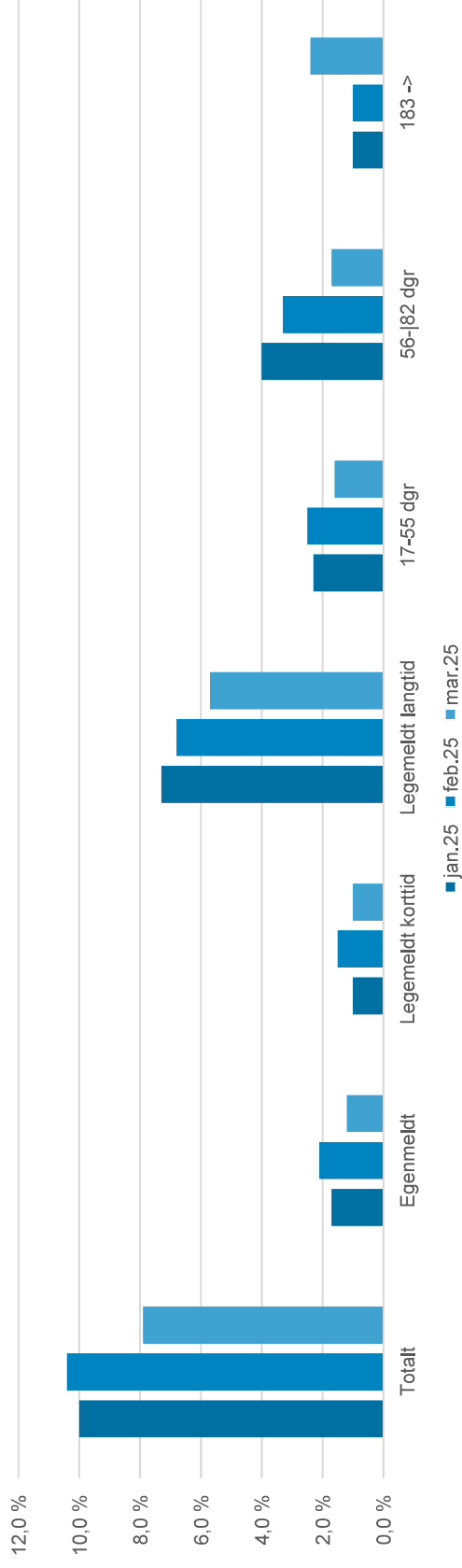


Oppvekst	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 +>
mar.25	9,9 %	1,8 %	1,5 %	6,5 %	1,7 %	3,3 %	1,5 %
feb.25	10,6 %	1,9 %	1,6 %	7,2 %	3,2 %	2,5 %	1,4 %
jan.25	9,8 %	2,0 %	1,6 %	6,2 %	1,8 %	3,0 %	1,4 %



Sykefraværsutvikling Samfunn

Samfunn

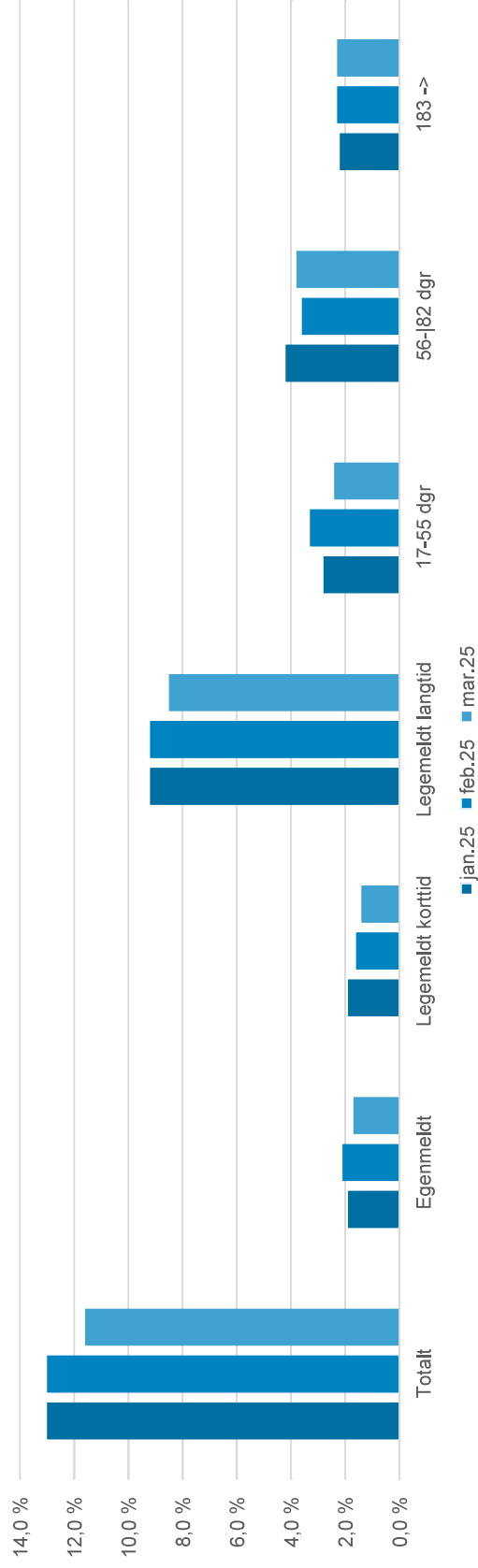


Samfunn	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
mar.25	7,9 %	1,2 %	1,0 %	5,7 %	1,6 %	1,7 %	2,4 %
feb.25	10,4 %	2,1 %	1,5 %	6,8 %	2,5 %	3,3 %	1,0 %
jan.25	10,0 %	1,7 %	1,0 %	7,3 %	2,3 %	4,0 %	1,0 %



Sykefraværsutvikling Helse

Helse

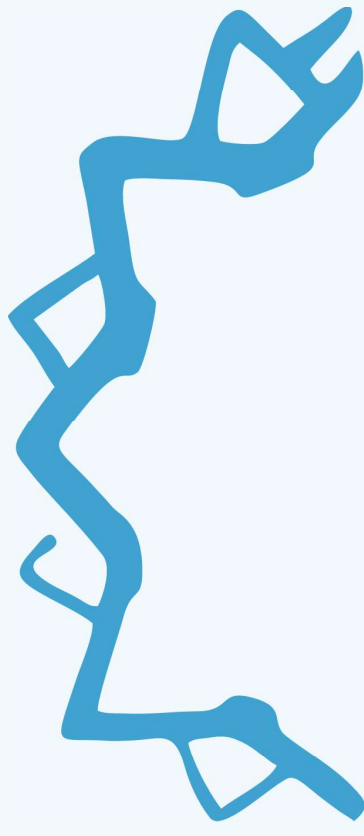


Helse	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
mar.25	11,6 %	1,7 %	1,4 %	8,5 %	2,4 %	3,8 %	2,3 %
feb.25	13,0 %	2,1 %	1,6 %	9,2 %	3,3 %	3,6 %	2,3 %
jan.25	13,0 %	1,9 %	1,9 %	9,2 %	2,8 %	4,2 %	2,2 %



Personalrapport

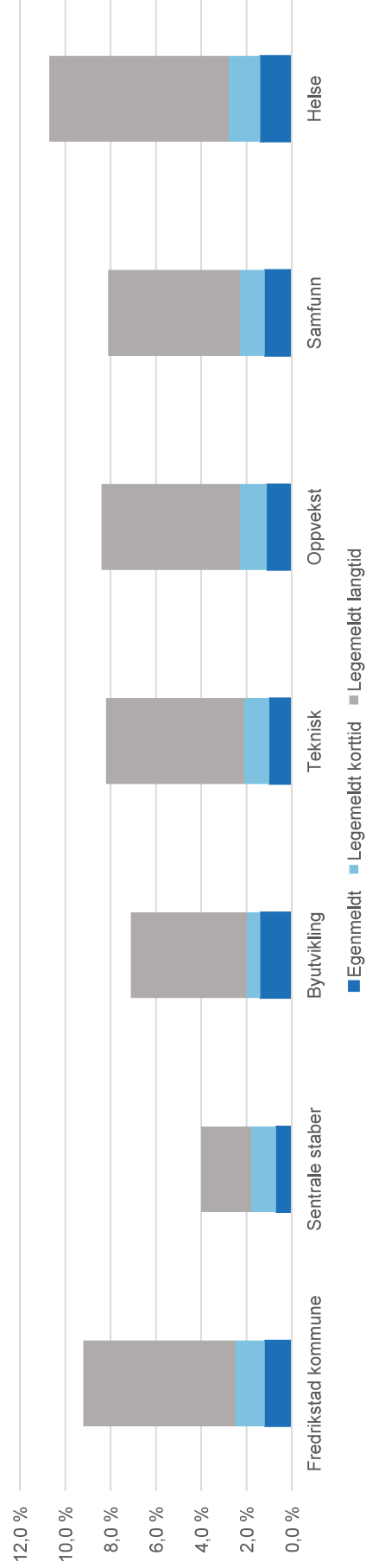
1. Tertial 2025
April 2025





Sykefravær i april 2025

Sykefravær fordelt på type fravær april 25

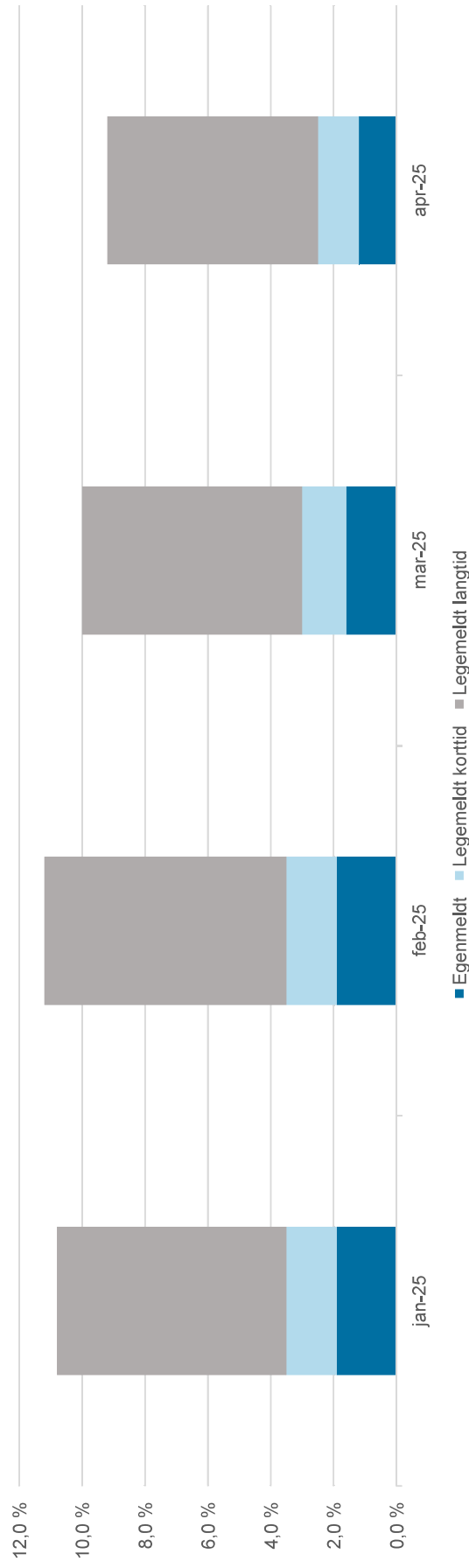


Sykefravær April 2025	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	Legemeldt 17 - 55 dgr	Legemeldt 56- 182 dgr.	Legemeldt 183 ->
Fredrikstad kommune							
Sentrale staber							
Byutvikling							
Teknisk							
Oppvekst							
Samfunn							
Helse							



Sykefravær pr måned 2025

Sykefravær pr måned Fredrikstad kommune

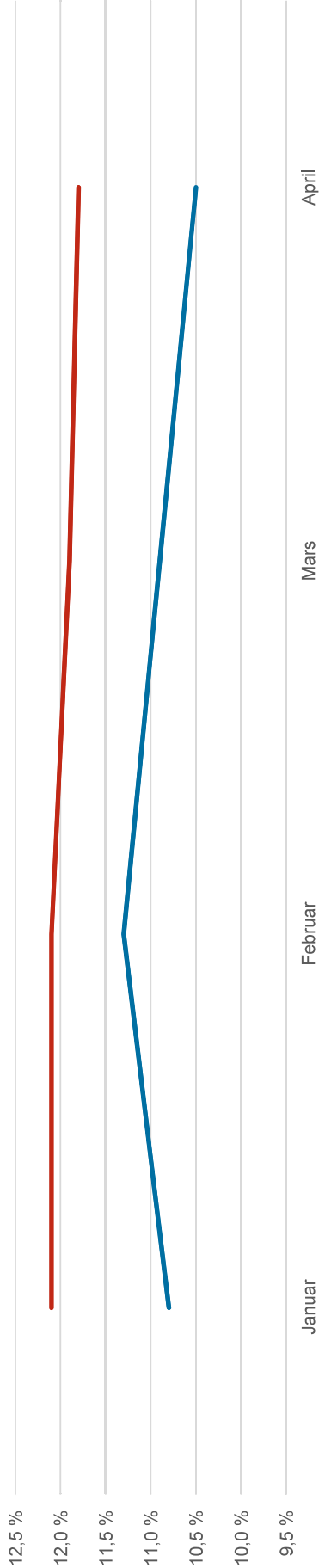


Fredrikstad kommune	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	9,2 %	1,2 %	1,3 %	6,7 %	1,8 %	2,8 %	2,0 %
mar.25	10,1 %	1,6 %	1,4 %	7,0 %	1,9 %	3,2 %	1,9 %
feb.25	11,2 %	1,9 %	1,6 %	7,7 %	3,0 %	2,9 %	1,8 %
jan.25	10,8 %	1,9 %	1,6 %	7,3 %	2,2 %	3,4 %	1,7 %



Sykefravær 1.tertial 2024 og 1.tertial 2025

Sykefravær Fredrikstad kommune



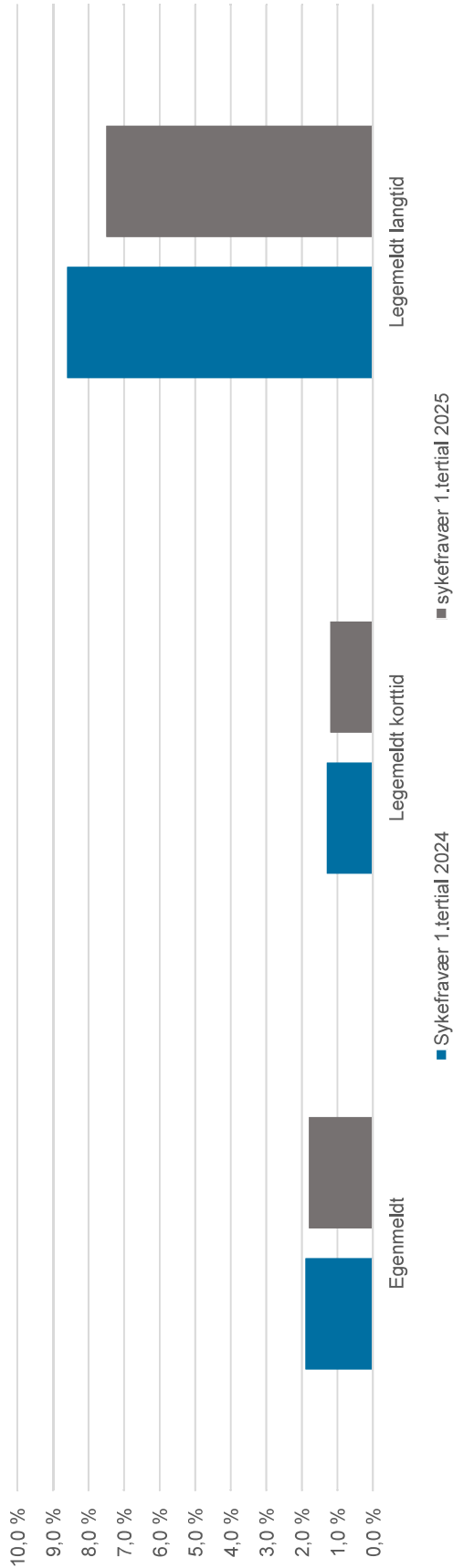
2025	Fredrikstad kommune akkumulert	Totalt				Legemeldt korttid		Legemeldt langtid	17-55 dgr		56-182 dgr		183 ->	
		Egenmeldt												
		Totalt												
	apr.25	10,5 %	1,8 %	1,2 %	7,5 %	1,5 %	3,3 %	183 ->	2,7 %					
	mar.25	10,9 %	2,0 %	1,3 %	7,6 %	1,6 %	3,6 %		2,4 %					
	feb.25	11,3 %	2,1 %	1,4 %	7,8 %	2,4 %	3,3 %		2,0 %					
	jan.25	10,8 %	1,9 %	1,6 %	7,3 %	2,2 %	3,4 %		1,7 %					

2024	Fredrikstad kommune akkumulert	Totalt				Legemeldt korttid		Legemeldt langtid	17-55 dgr		56-182 dgr		183 ->	
		Egenmeldt												
		Totalt												
	apr.24	11,80 %	1,90 %	1,30 %	8,60 %	1,70 %	4,00 %	183 ->	2,90 %					
	mar.24	11,90 %	2,10 %	1,30 %	8,60 %	2,00 %	4,10 %		2,40 %					
	feb.24	12,10 %	2,20 %	1,50 %	8,30 %	2,70 %	3,60 %		2,10 %					
	jan.24	12,10 %	2,50 %	2,00 %	7,70 %	2,50 %	3,70 %		1,50 %					



Sykefravær 1.tertial

Sykefravær 1.tertial 24/1.tertial 25



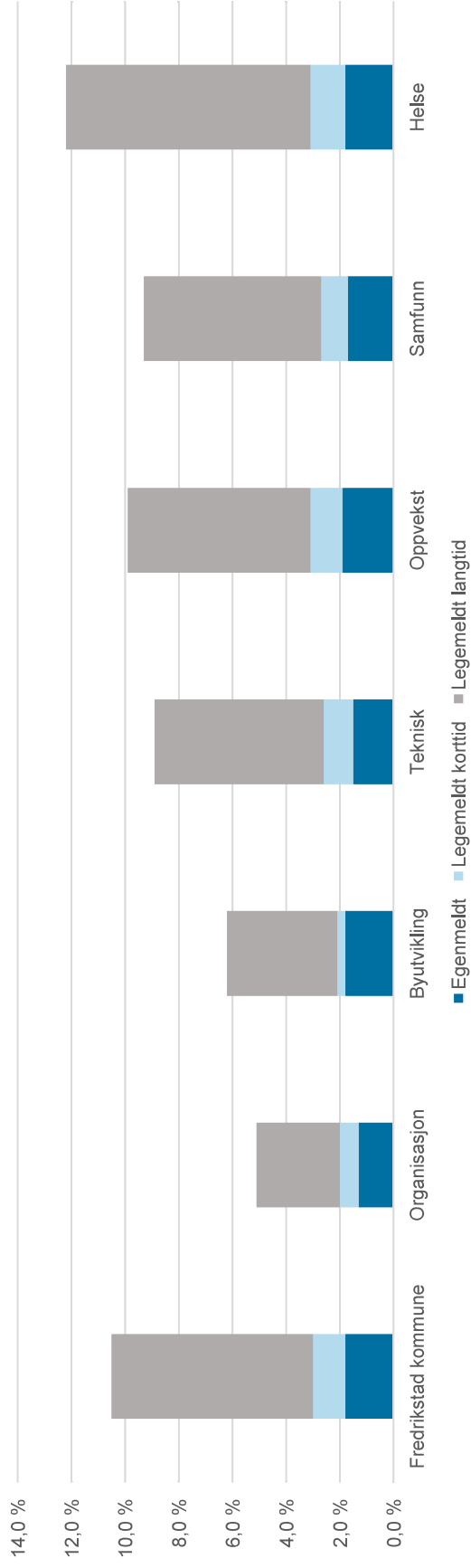
	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	Legemeldt 17-55 dgr	Legemeldt 56-182 dgr	Legemeldt 183 ->
sykefravær 1.tertial 2025	10,5 %	1,8 %	1,2 %	7,5 %	1,5 %	3,3 %	2,7 %
Sykefravær 1.tertial 2024	11,8 %	1,9 %	1,3 %	8,6 %	1,7 %	4,0 %	2,9 %

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser et fravær som er 1,3 prosentpoeng lavere enn 1.tertial 2024. Det egenmeldte fraværet og det legemeldte korttidsfraværet fremstår relativt stabilt. Det er langtidsfraværet som viser den største nedgangen. Langtidsfraværet utgjorde 73% av fraværet i 1.tertial 2024, i 2025 var andelen 71%. Det egenmeldte fraværet utgjorde 16% i 1.tertial 2024, i 2025 var andelen 17%. Det legemeldte korttidsfraværet utgjorde 11% både i 1.tertial 24 og i 1.tertial 25.



Sykefravær pr 1.tertial 2025 alle kommuneområder

Sykefravær 1.tertial 2025



1.tertial 2025	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
Fredrikstad kommune	10,5 %	1,8 %	1,2 %	7,5 %	1,5 %	3,3 %	2,7 %
Organisasjon	5,1 %	1,3 %	0,7 %	3,1 %	0,4 %	1,1 %	1,6 %
Byutvikling	6,3 %	1,8 %	0,3 %	4,1 %	1,1 %	1,7 %	1,4 %
Teknisk	8,9 %	1,5 %	1,1 %	6,3 %	1,7 %	1,9 %	2,7 %
Oppvekst	9,9 %	1,9 %	1,2 %	6,8 %	1,1 %	3,4 %	2,3 %
Samfunn	9,3 %	1,7 %	1,0 %	6,6 %	1,6 %	1,7 %	3,3 %
Helse	12,20 %	1,80 %	1,30 %	9,10 %	1,80 %	4,00 %	3,30 %



VIKARBRUK 1. TERTIAL 2025

	Totalt	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk	Oppvekst	Samfunn	Helse
Sykevikariat *	31 099 881	95 779	0	350 577	10 440 688	195 485	20 017 352
Ferievikariat	28 250 241	0	0	683 013	4 692 864	670 057	22 819 019
Ekstrahjelp	17 025 630	62 018	98 760	647 443	6 294 795	1 921 437	8 001 177
Engasjement	7 652 060	387 512	215 040	415 613	3 350 267	2 393 474	890 154
Vikar ubesatt stilling	19 924 590	0	0	0	1 728 233	109 525	10 720 280

* Sykevikariat uten refusjon

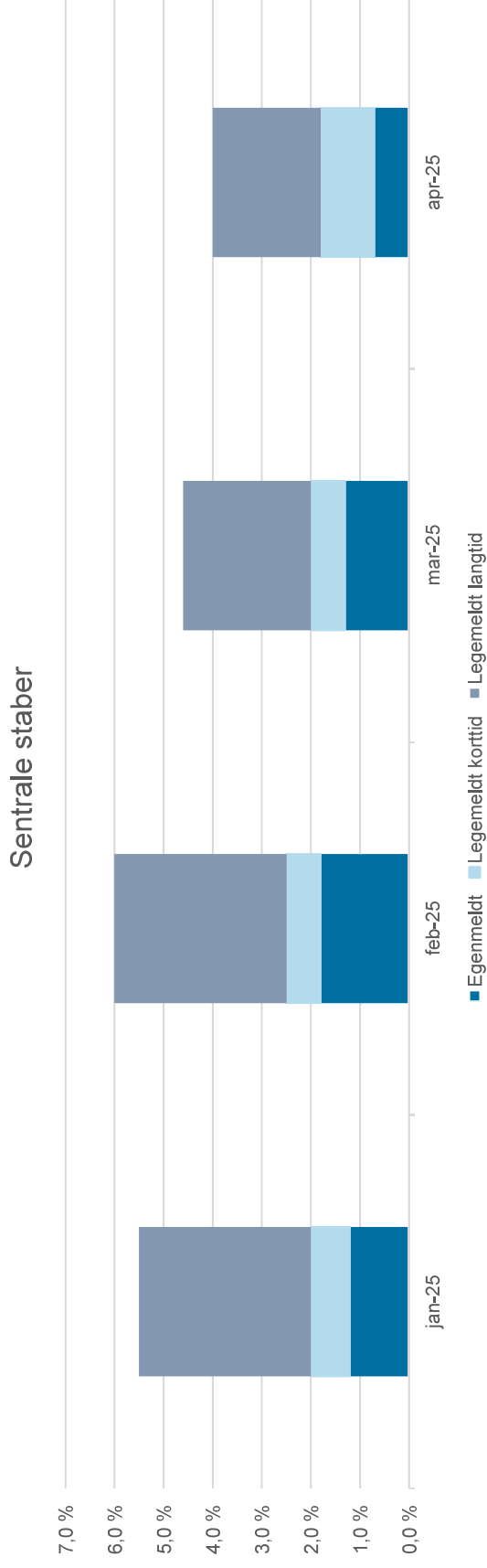
OVERTID 1. TERTIAL 2025

	Fredrikstad kommune	Sentrale staber	Byutvikling	Teknisk avdeling	Oppvekst	Samfunn	Helse
	21 242 153	667 307	9 903	5 241 154	3 746 544	709 327	10 867 918

Alle økonomitall er hentet fra Framsikt



Sykefravær pr måned Sentrale staber

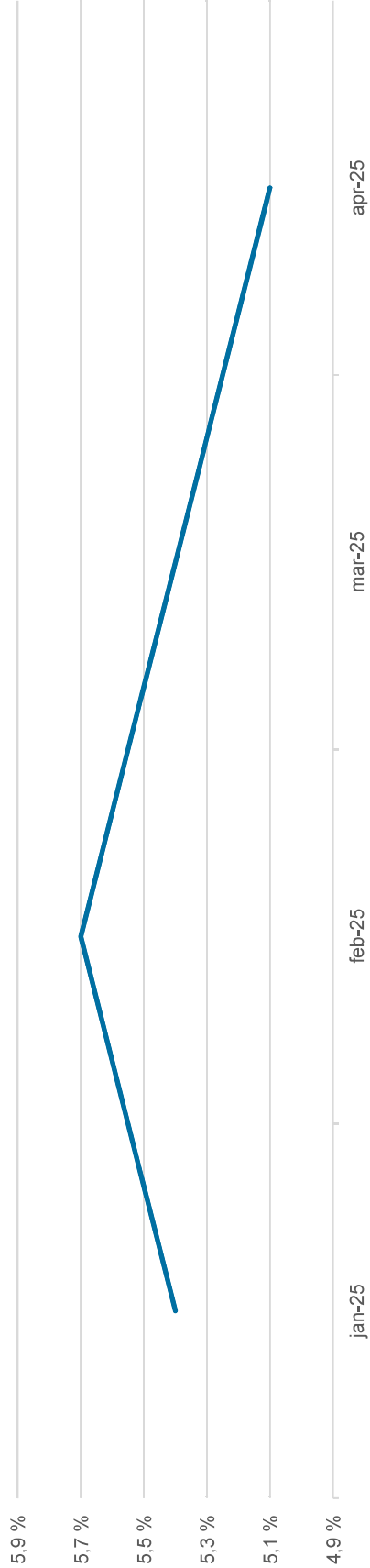


Organisasjon	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	4,1 %	0,7 %	1,1 %	2,2 %	0,3 %	0,9 %	1,1 %
mar.25	4,6 %	1,3 %	0,7 %	2,6 %	0,6 %	0,7 %	1,4 %
feb.25	6,0 %	1,8 %	0,7 %	3,5 %	0,6 %	1,5 %	1,4 %
jan.25	5,4 %	1,2 %	0,8 %	3,5 %	0,4 %	1,6 %	1,4 %



Sykefravær Sentrale staber akkumulert

Sentrale staber akkumulert



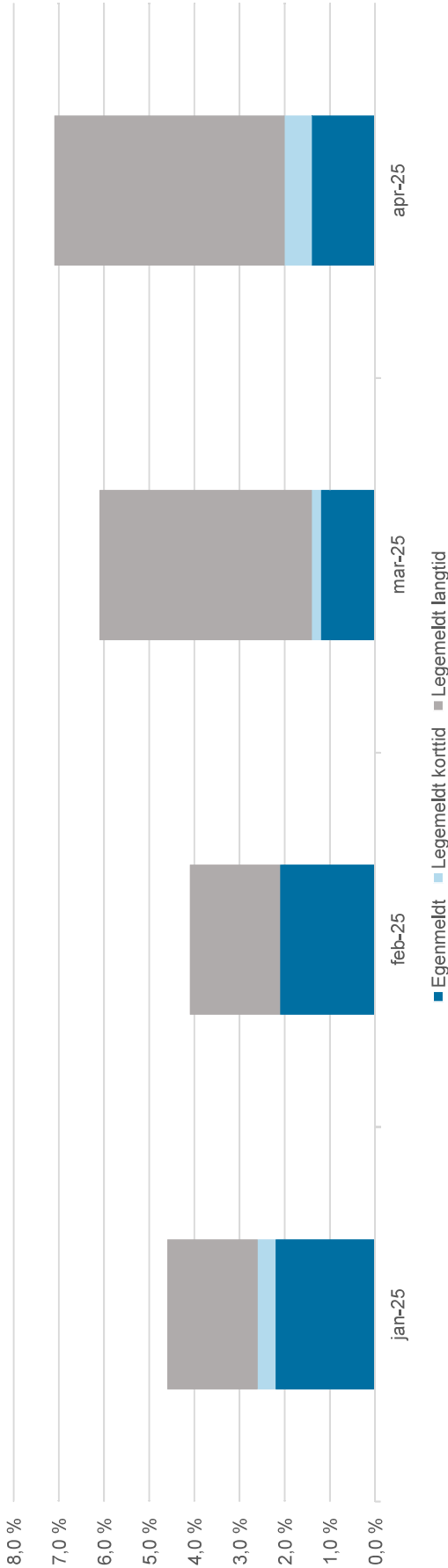
Organisasjon	Akkumulert Totalt	Egenmeldt		Legemeldt korttid		Legemeldt langtid		17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
	apr.25	5,1 %	1,3 %	0,7 %	3,1 %	0,4 %	1,1 %	1,6 %		
	mar.25	5,4 %	1,5 %	0,6 %	3,3 %	0,6 %	1,0 %	1,8 %		
	feb.25	5,7 %	1,5 %	0,7 %	3,5 %	0,4 %	1,6 %	1,5 %		
	jan.25	5,4 %	1,2 %	0,8 %	3,5 %	0,4 %	1,6 %	1,4 %		

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser en nedgang på 0,3 prosentpoeng fra januar til april. En liten reduksjon i egenmeldingsbruk og legemeldt korttidsfravær. Den største nedgangen ses i langtidsfraværet. Andelsfordeling i fraværet viser at det egenmeldte fraværet hadde en liten økning, andelen øker fra 22% i januar til 25% akkumulert pr april. Det legemeldte korttidsfraværet er relativt stabilt, fra 14% i januar til 15% akkumulert pr april. Det er langtidsfraværet som har den største nedgangen. Langtidsfraværet utgjorde 65% av fraværet i januar, ved utgangen av april var andelen 61%.



Sykefravær pr måned Byutvikling

Byutvikling

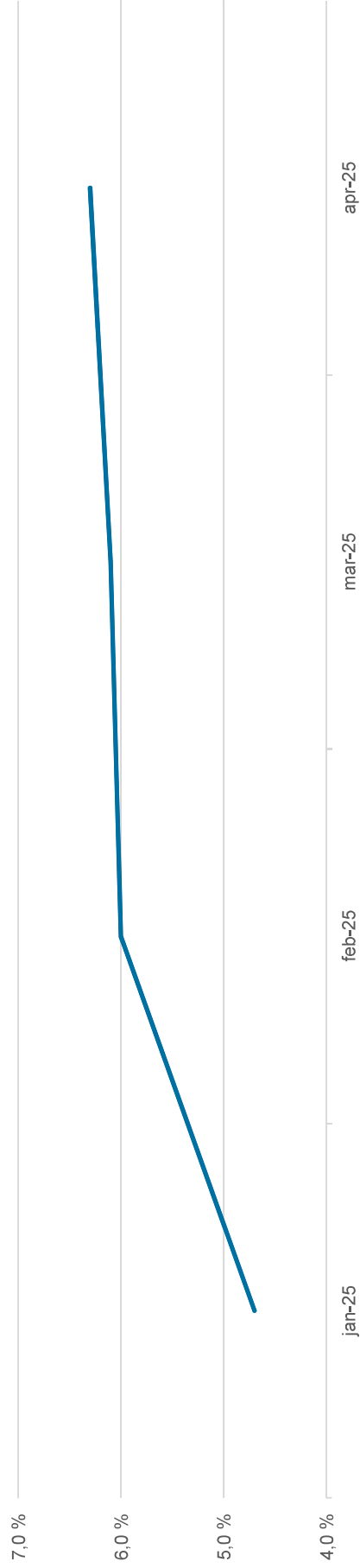


Byutvikling	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	7,2 %	1,4 %	0,6 %	5,1 %	1,6 %	2,1 %	1,4 %
mar.25	6,1 %	1,2 %	0,2 %	4,7 %	2,1 %	1,2 %	1,4 %
feb.25	4,1 %	2,1 %	0,0 %	2,0 %	1,1 %	0,3 %	0,6 %
jan.25	4,7 %	2,2 %	0,4 %	2,0 %	0,0 %	1,7 %	0,3 %



Sykefravær Byutvikling akkumulert

Byutvikling akkumulert



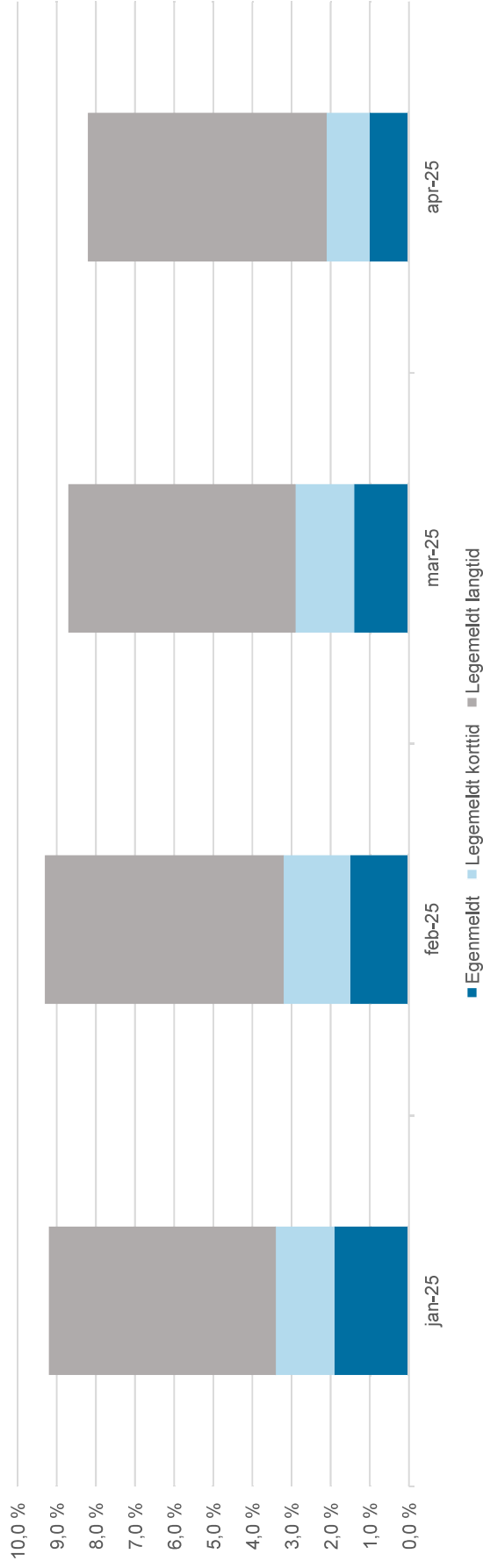
Byutvikling akkumulert	Totalt	Egenmeldt		Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25		6,3 %	1,8 %	0,3 %		4,1 %	1,1 %	1,7 %
mar.25		6,1 %	1,9 %	0,2 %		3,9 %	1,2 %	1,3 %
feb.25		6,0 %	2,3 %	0,5 %		3,3 %	1,4 %	0,5 %
jan.25		4,7 %	2,2 %	0,4 %		2,0 %	0,0 %	1,7 %
								0,3 %

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser en økning på 1,6 prosentpoeng fra januar til april. Det egenmeldte fraværet hadde en klar nedgang men langtidsfraværet viste en større økning. Andelsfordelingen viste en reduksjon i korttidsfraværet fra 47% i januar til 29% akkumulert pr april. Det legemeldte korttidsfraværet viste en andel på 8% i januar ned til 5% akkumulert pr april. Det er langtidsfraværet som har den største økningen. Langtidsfraværet utgjorde 43% av fraværet i januar, 65% ved utgangen av april.



Sykefravær pr måned Teknisk

Teknisk

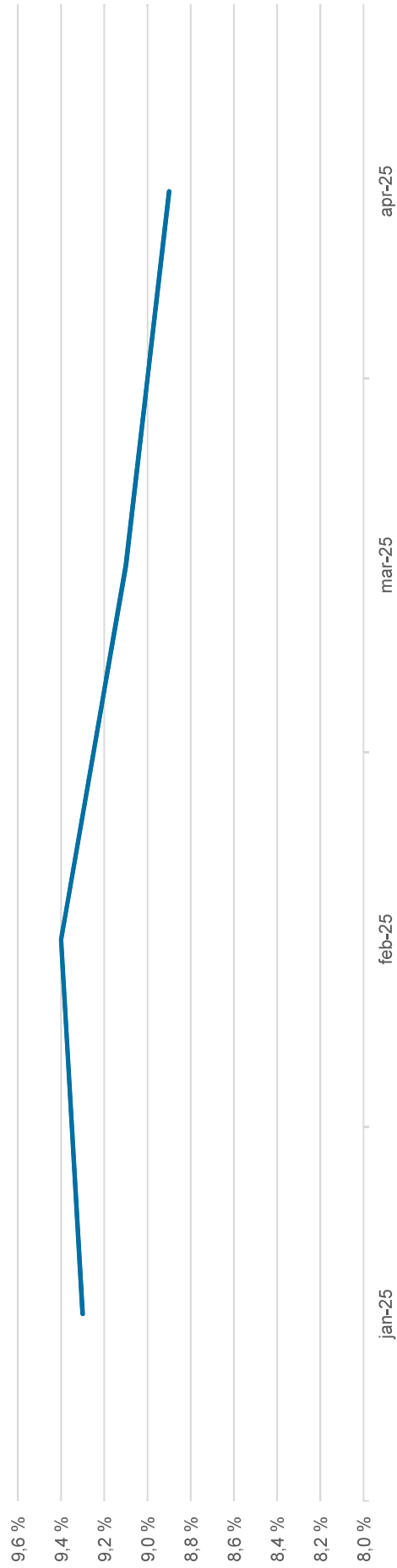


Teknisk	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	8,2 %	1,0 %	1,1 %	6,1 %	2,4 %	1,6 %	2,2 %
mar.25	8,7 %	1,4 %	1,5 %	5,8 %	1,7 %	2,4 %	1,7 %
feb.25	9,3 %	1,5 %	1,7 %	6,1 %	2,4 %	2,2 %	1,5 %
jan.25	9,3 %	1,9 %	1,5 %	5,8 %	1,5 %	2,5 %	1,8 %



Sykefravær teknisk akkumulert

Teknisk akkumulert

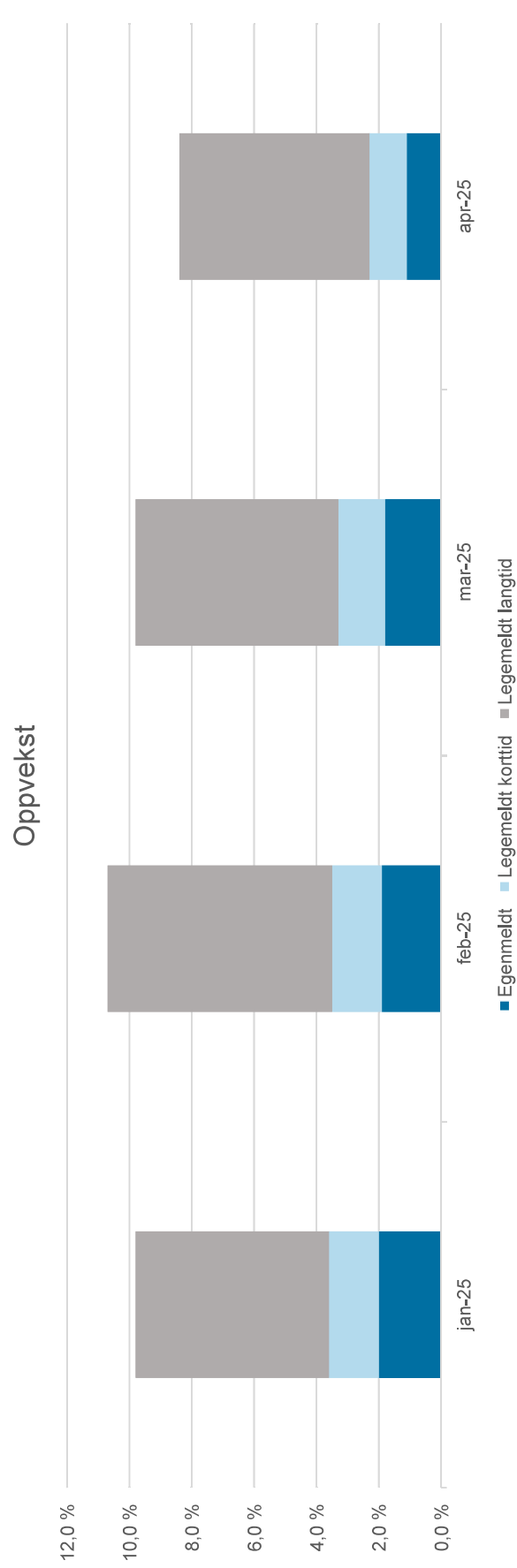


Teknisk akkumulert	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid langtid	Legemeldt	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	8,9 %	1,5 %	1,1 %	6,3 %	1,7 %	1,9 %	2,7 %
mar.25	9,1 %	1,7 %	1,3 %	6,2 %	1,5 %	2,6 %	2,1 %
feb.25	9,4 %	1,8 %	1,3 %	6,2 %	1,9 %	2,4 %	1,9 %
jan.25	9,3 %	1,9 %	1,5 %	5,8 %	1,5 %	2,5 %	1,8 %

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser en nedgang på 0,4 prosentpoeng fra januar til april. Det egenmeldte fraværet hadde en nedgang på 0,4 prosentpoeng, det samme hadde også det legemeldte korttidsfraværet. Langtidsfraværet økte med 0,5%. Andelen egenmeldt fravær ble redusert fra 20% i januar til 17% akkumulert pr april. Andelen av det legemeldte korttidsfraværet viste en nedgang fra 16% i januar til 12% akkumulert pr april. Langtidsfraværet utgjorde 62% av fraværet i januar, ved utgangen av april var andelen økt til 71%.



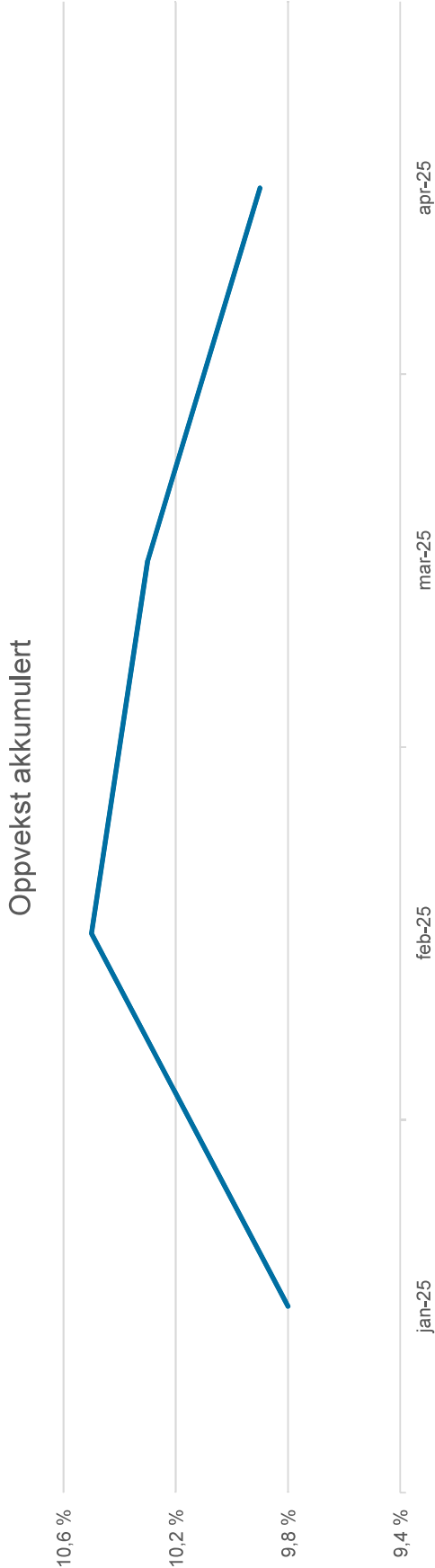
Sykefravær pr måned Oppvekst



Oppvekst	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	8,3 %	1,1 %	1,2 %	6,1 %	1,5 %	3,0 %	1,6 %
mar.25	9,9 %	1,8 %	1,5 %	6,5 %	1,7 %	3,3 %	1,5 %
feb.25	10,6 %	1,9 %	1,6 %	7,2 %	3,2 %	2,5 %	1,4 %
jan.25	9,8 %	2,0 %	1,6 %	6,2 %	1,8 %	3,0 %	1,4 %



Sykefravær Oppvekst akkumulert



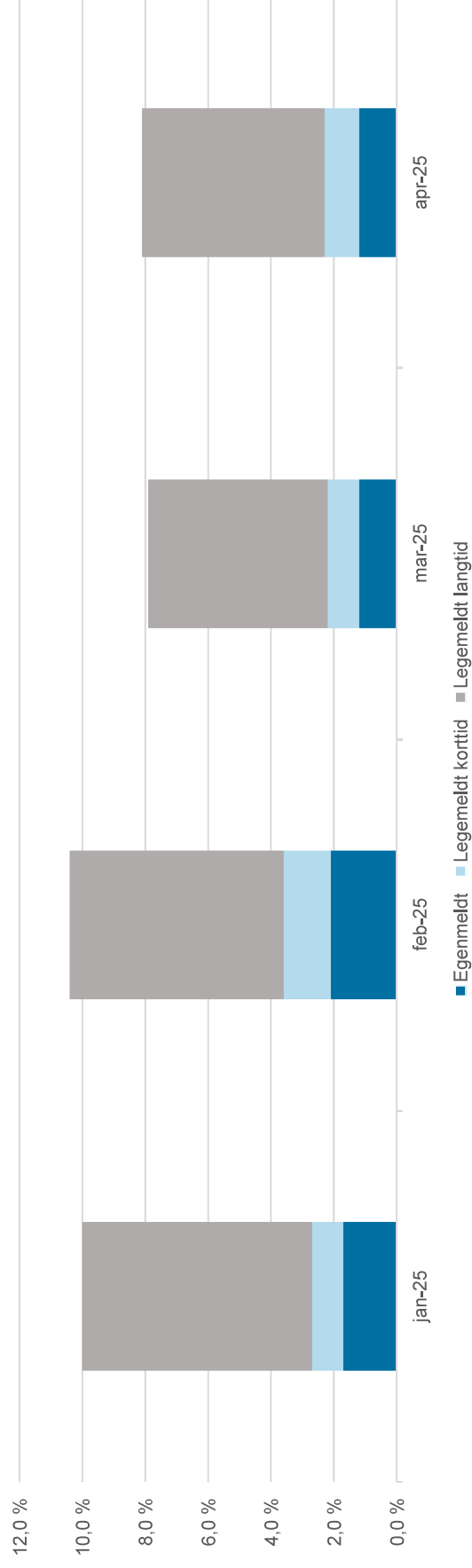
Oppvekst akkumulert	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->	
apr.25	9,9 %	1,9 %	1,2 %		6,8 %	1,1 %	3,4 %	2,3 %
mar.25	10,3 %	2,1 %	1,3 %		6,9 %	1,3 %	3,7 %	1,9 %
feb.25	10,5 %	2,2 %	1,3 %		7,0 %	2,5 %	2,8 %	1,7 %
jan.25	9,8 %	2,0 %	1,6 %		6,2 %	1,8 %	3,0 %	1,4 %

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser en økning på 0,1 prosentpoeng fra januar til april. Det egenmeldte fraværet er tilnærmet uendret. Det legemeldte korttidsfraværet har en nedgang på 0,4 prosentpoeng. Det legemeldte langtidsfraværet har økt med 0,6 prosentpoeng. Andelen av totalfraværet viser at det egenmeldte fraværet var 20% i januar og 19% akkumulert pr april. Andelen av det legemeldte korttidsfraværet viser en nedgang fra 16% i januar til 12% akkumulert pr april. Langtidsfraværet utgjorde 63% av fraværet i januar, ved utgangen av april var andelen økt til 69%.



Sykefravær pr måned Samfunn

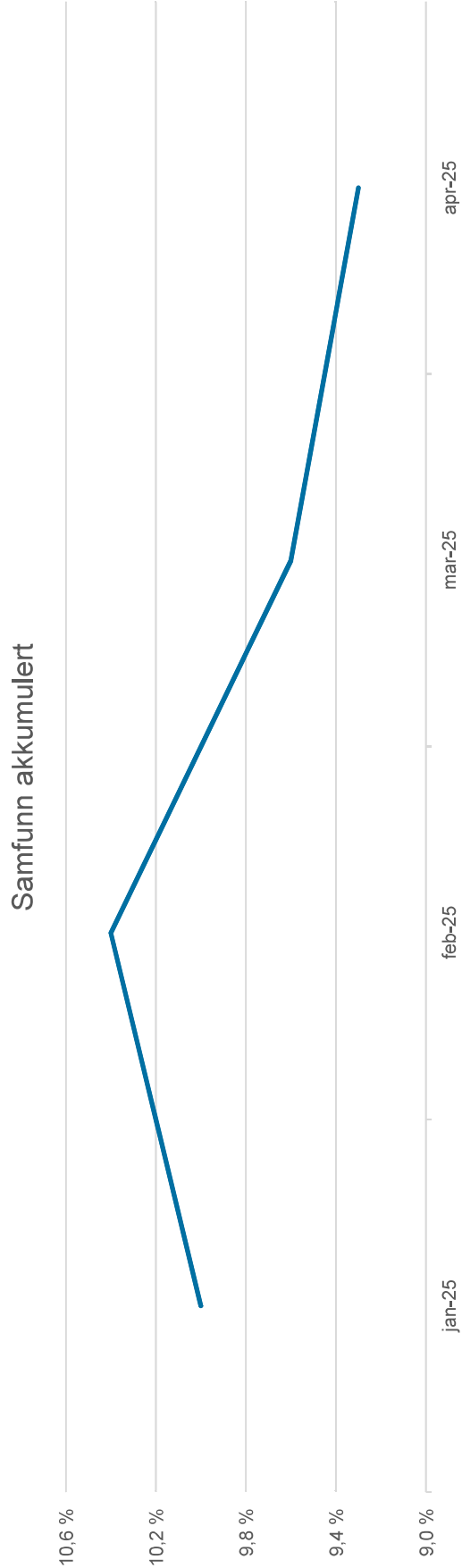
Samfunn



Samfunn	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	8,1 %	1,2 %	1,1 %	5,8 %	1,3 %	1,2 %	3,3 %
mar.25	7,9 %	1,2 %	1,0 %	5,7 %	1,6 %	1,7 %	2,4 %
feb.25	10,4 %	2,1 %	1,5 %	6,8 %	2,5 %	3,3 %	1,0 %
jan.25	10,0 %	1,7 %	1,0 %	7,3 %	2,3 %	4,0 %	1,0 %



Sykefravær Samfunn akkumulert



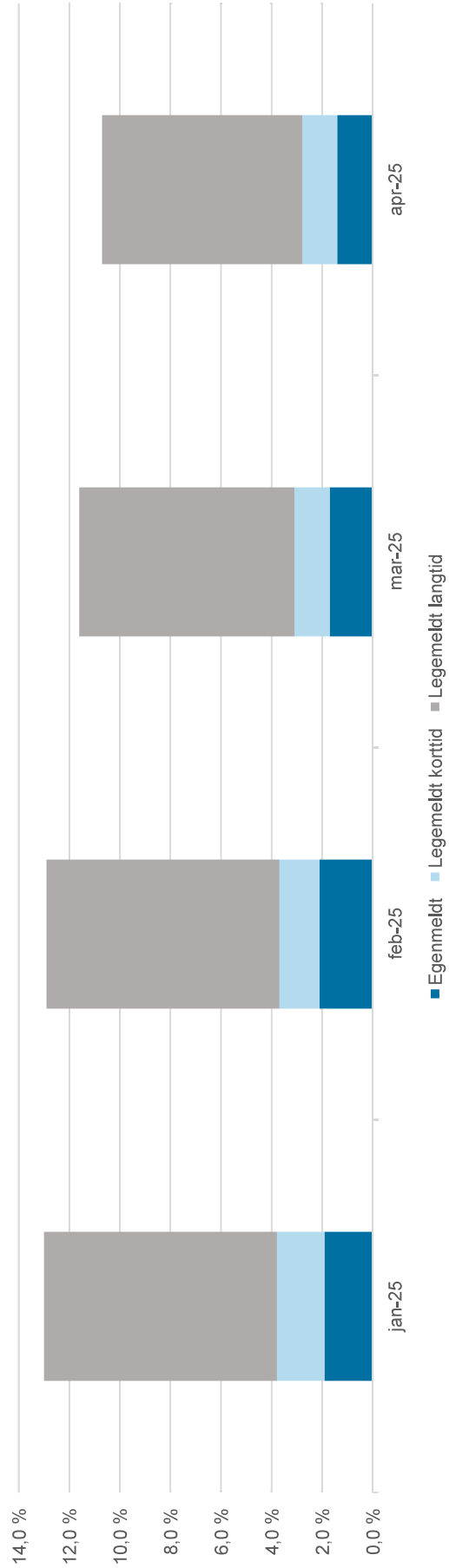
Samfunn akkumulert	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	9,3 %	1,7 %	1,0 %	6,6 %	1,6 %	1,7 %	3,3 %
mar.25	9,6 %	1,9 %	1,0 %	6,8 %	1,8 %	2,5 %	2,5 %
feb.25	10,4 %	2,1 %	1,1 %	7,1 %	2,2 %	3,8 %	1,1 %
jan.25	10,0 %	1,7 %	1,0 %	7,3 %	2,3 %	4,0 %	1,0 %

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser en nedgang på 0,7 prosentpoeng fra januar til april. Det egenmeldte sykefraværet er på 1,7% både i januar og ved utgangen av april. Det legemeldte korttidsfraværet er på 1% for januar og akkumulert pr april. Hele reduksjonen er ved langtidsfraværet som redusert med 0,7 prosentpoeng. Det egenmeldte fraværet viser en liten andelsøkning fra 17% i januar til 18% akkumulert pr april. Andel legemeldt korttidsfravær viser en økning fra 10% i januar til 11% akkumulert pr april. Langtidsfraværet utgjorde 73% av fraværet i januar, ved utgangen av april var andelen redusert til 71,7%.



Sykefravær pr måned Helse

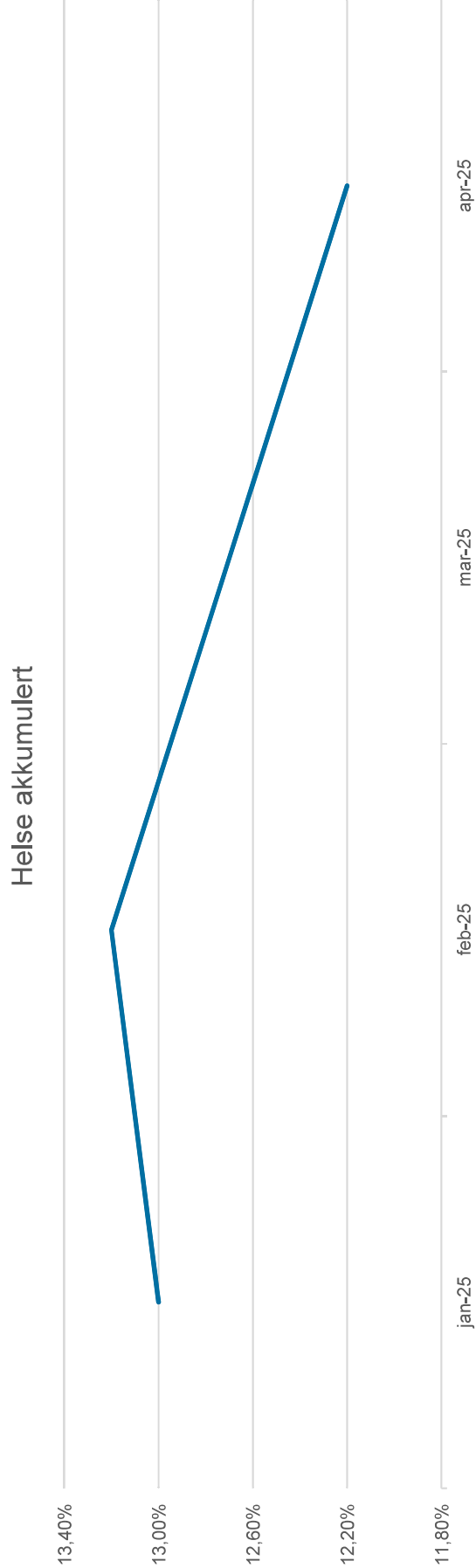
Chart Title



Helse	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	10,7 %	1,4 %	1,4 %	7,9 %	2,2 %	3,4 %	2,3 %
mar.25	11,6 %	1,7 %	1,4 %	8,5 %	2,4 %	3,8 %	2,3 %
feb.25	13,0 %	2,1 %	1,6 %	9,2 %	3,3 %	3,6 %	2,3 %
jan.25	13,0 %	1,9 %	1,9 %	9,2 %	2,8 %	4,2 %	2,2 %



Sykefravær Helse akkumulert



Helse akkumulert	Totalt	Egenmeldt	Legemeldt korttid	Legemeldt langtid	17-55 dgr	56-182 dgr	183 ->
apr.25	12,2 %	1,8 %	1,3 %	9,1 %	1,8 %	4,0 %	3,3 %
mar.25	12,7 %	1,9 %	1,4 %	9,4 %	2,0 %	4,4 %	3,0 %
feb.25	13,2 %	2,1 %	1,6 %	9,6 %	2,8 %	4,2 %	2,6 %
jan.25	13,0 %	1,9 %	1,9 %	9,2 %	2,8 %	4,2 %	2,2 %

Sykefraværet for 1.tertial 2025 viser en nedgang på 0,8 prosentpoeng fra januar til april. Det egenmeldte fraværet er redusert med 0,1 prosentpoeng. Det legemeldte korttidsfraværet er redusert med 0,6 prosentpoeng. Laangtidsfraværet er redusert med 0,1 prosentpoeng. Andelen av totalfraværet er det egenmeldte fraværet tilhærmert uendret med en andel på 15%. Andel legemeldt korttidsfravær viser en nedgang fra 15% i januar til 11% akkumulert pr april. Langtidsfraværet utgjorde 71% av fraværet i januar, ved utgangen av april var andelen økt til 75%.



Saksnr.: 2024/1889
Dokumentnr.: 4
Løpenr.: 130076/2025
Klassering: 400

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	20.05.2025	6/25

Oppfølging av bystyrevedtak om Ytring og ytringsfrihet i Fredrikstad kommune

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å fatte følgende vedtak:

1. Partssammensatt utvalg godkjenner spørsmålene foreslått av kommunedirektøren i denne saken.
2. Spørsmålene legges som tilleggsspørsmål i årets 10-faktor undersøkelse.

Saksopplysninger:

I sak PS 96/24 Representantforslag fra Silje Waters (SV) – ytring og ytringsfrihet i Fredrikstad kommune besluttet bystyret 02.05.2024 følgende:

1. Kommunedirektøren bes om å gjennomføre en enkel informasjonskampanje om ytringsfrihet i kommuneorganisasjonen.
2. Samtidig som kommunen gjennomfører 10-faktor-undersøkelsen skal det sendes ut en egen undersøkelse med spørsmål som knytter seg til ansattes opplevde rett til å ytre seg.
3. Partssammensatt utvalg gis i oppgave å igangsette dette arbeidet, godkjenne spørsmål som skal stilles i undersøkelsen, samt å følge opp resultatene av undersøkelsen når disse foreligger.

Vedlegg

1. Medieveileder for Fredrikstad kommune

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Bystyresak PS 96/24 Representantforslag fra Silje Waters (SV) – ytring og ytringsfrihet i Fredrikstad kommune

Saksopplysninger

Kommunedirektøren har gjennomført følgende tiltak for å følge opp bystyrets vedtak av 02.05.2024:

1. Ny medieveileder

I Partssammensatt utvalg 30. mai 2024 ble det orientert om den nye medieveilederen for Fredrikstad kommune.

Medieveilederen gjelder for alle kommunens ansatte, med unntak av tillitsvalgte, vernetjenesten og folkevalgte. Veilederen ble vedtatt av kommunedirektøren etter drøfting med tillitsvalgte, og deretter presentert for partssammensatt utvalg til orientering.

Medieveilederen bygger på kommunens kommunikasjonsstrategi og fungerer som en faglig veileder for mediekontakt i Fredrikstad kommune. Sammenlignet med tidligere versjoner har denne et forsterket fokus på ytringsfrihet samt regler og anbefalinger knyttet til ytringsfrihet,

lojalitetsplikt og taushetsplikt. Kapitlene om ytringsfrihet bygger på KS' veileder for ytringsfrihet og har som formål å fremme en god ytringskultur.

2. Informasjonskampanje

Med utgangspunkt i medieveilederen og KS' veileder om ytringsfrihet er det gjennomført en informasjonskampanje for å øke bevisstheten om rammene for ytringsfrihet i Fredrikstad kommune. Dette har medført følgende aktiviteter:

1. Fra 24. mars 2025 har «Ytringsfrihet i Fredrikstad kommune» hatt en fast rubrikk under aktuelt på forsiden av intranettet «Frekit».
2. Det er opprettet en egen temaside for ytringsfrihet på intranettet (siden ble lansert 24. mars og har hatt 1162 besøkende). [Fredrikstad kommune lanserer kampanje om ansattes ytringsfrihet](#)
3. Det er produsert og distribuert 350 plakater til kommuneområdene med oversikt over regler og anbefalinger for ytring. Plakatene har QR-koder som leder til temasiden for ytringsfrihet og digitalt kampanjemateriell. Plakatene er hengt strategisk opp på større møterom og andre fellesrom.
Se plakatene her: [Ytringsfrihet i Fredrikstad kommune](#)
4. Virksomhet Kommunikasjon har besøkt etater og virksomheter og holdt informasjonsmøter om ytringsfrihet og mediekontakt. Tilbudet om slike informasjonsmøter er formidlet i direktørenes ledergrupper (DLG).

3. Spørsmål til ansatte:

Det er besluttet at samtidig som kommunen gjennomfører 10-faktor-undersøkelsen skal det sendes ut en egen undersøkelse med spørsmål som knytter seg til ansattes opplevde rett til å ytre seg. Kommunen skal gjennomføre 10 – faktor – undersøkelsen denne våren og Partssammensatt utvalg har bedt kommunedirektøren om å forberede og legge frem til behandling hvilke spørsmål som skal stilles.

De foreslåtte spørsmålene nedenfor er utformet for å kartlegge ulike aspekter ved ansattes opplevde ytringsfrihet, kjennskap til retningslinjer og trygghet ved å ytre seg offentlig som ansatt i Fredrikstad kommune.

- 1. "Jeg er kjent med retningslinjene for ansattes mulighet til å ytre seg offentlig om forhold på arbeidsplassen"**

På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

- 2. "Jeg opplever at jeg kan delta i den offentlige debatten om kommunen, selv om jeg er kommunalt ansatt"**

På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

- 3. "Jeg kan skille mellom å ytre meg på egne vegne og de begrensninger som gjelder når jeg uttaler meg på vegne av kommunen"**

På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

4. **"Jeg vet hvor jeg finner informasjon om rettigheter og begrensninger som følge av taushetsplikt og lojalitetsplikt knyttet til ytringsfrihet i Fredrikstad kommune"**

På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

5. **"Jeg kan skille mellom hva som omfattes av taushetsplikt og hva jeg kan ytre meg om offentlig"**

På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig.

6. **"I hvilken grad opplever du at du på egne vegne kan ytre deg offentlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen uten frykt for negative konsekvenser?"**

På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er i svært liten grad og 5 er i svært stor grad.

"Har du i løpet av de siste 12 månedene latt være å ytre deg offentlig om forhold på arbeidsplassen av frykt for represalier eller negative reaksjoner fra ledelsen?" Ja / Nei / Vet ikke

7. **Har du i løpet av de siste 12 måneder latt være å ytre deg offentlig om forhold i Fredrikstad kommune av frykt for negativ oppmerksomhet fra innbyggere, kollegaer eller media?**

Ja / Nei / Vet ikke

8. **"Hvis du opplever begrensninger i din ytringsfrihet som ansatt, hvilke faktorer opplever du som mest begrensende?"**

Velg ett eller flere alternativer:

- Usikkerhet om retningslinjene for ytringsfrihet
- Frykt for konflikt med ledelsen
- Lojalitet til arbeidsgiver
- Usikkerhet om taushetsplikt
- Kollegial kultur som begrenser åpen kritikk
- Frykt for konsekvenser for karrieren
- Negative reaksjoner fra innbyggere
- Negative reaksjoner fra venner og familie
- Medieoppmerksomhet rundt egen person
- Jeg opplever ingen begrensninger.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet beskyttet av grunnloven og er av betydning for å fremme sosial bærekraft. For offentlig ansatte er ytringsfrihet spesielt viktig, da det gir dem muligheten til å uttrykke sine meninger om arbeidsplassen og arbeidsforholdene. Dette bidrar til å skape et åpent og transparent arbeidsmiljø der ulike perspektiver kan bli hørt og vurdert. Ved å sikre at offentlig ansatte har rett til å uttrykke seg fritt om sin arbeidsplass, kan man fremme sosial rettferdighet og likestilling innen offentlig sektor. Dette er essensielt for å forbedre arbeidsforholdene og sikre at eventuelle utfordringer blir adressert på en rettferdig og effektiv måte.

Et arbeidsmiljø der ytringsfrihet respekteres, er bedre rustet til å håndtere interne utfordringer og finne løsninger som er til det beste for alle ansatte. Ytringsfrihet styrker også demokratiet og rettsstaten, som er grunnleggende elementer i et bærekraftig samfunn. Derfor er det viktig å beskytte og fremme ytringsfrihet for offentlig ansatte som en nøkkelkomponent i arbeidet for sosial bærekraft.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

For offentlig ansatte er ytringsfrihet spesielt viktig, da det gir dem muligheten til å uttrykke sine meninger om arbeidsplassen og arbeidsforholdene. Dette kan bidra til økt innovasjon og produktivitet ved å fremme åpen kommunikasjon og deling av ideer.

Videre bidrar ytringsfrihet til transparens og ansvarlighet i offentlig sektor, noe som kan avdekke ineffektivitet og korrupsjon, og dermed forbedre økonomisk styring. Ved å sikre rettferdige arbeidsvilkår og styrke arbeidstakerrettigheter, kan man også fremme et stabilt og produktivt arbeidsmiljø.

Ytringsfrihet bygger tillit mellom ansatte og ledelse, noe som kan føre til økt engasjement og lojalitet, og dermed forbedre organisasjonens effektivitet og økonomiske resultater. Derfor er det viktig å beskytte og fremme ytringsfrihet for offentlig ansatte som en nøkkelkomponent i arbeidet for økonomisk bærekraft.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant/ vurdert.

Ansattes medbestemmelse

Medieveilederen er drøftet med hovedtillitsvalgte. Forslag til spørsmål er ikke drøftet med tillitsvalgte i forkant av behandling i partssammensatt utvalg. I utvalget er imidlertid arbeidstakersiden representert og kan påvirke spørsmålenes utforming.

Vurdering

Et velfungerende demokrati er avhengig av en åpen og opplyst debatt. Ansatte med kunnskap og innsikt om fagområder og tjenester er viktige aktører i det offentlige ordskiftet. Det er derfor viktig at kommuner gjør det trygt å ytre seg om forhold i egen virksomhet.

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å beslutte at de foreslåtte spørsmålene legges som tilleggsspørsmål i årets 10-faktor undersøkelse.

Medieveileders

Besluttet av kommunedirektøren xx.xx.2024

Innhold

Medias rolle	3
Avgrensing	4
Når vi uttaler oss på vegne av kommunen	5
Ledere.....	5
Medarbeidere.....	5
Enkelsaker og politiske saker	5
Tillitsvalgte, vernetjeneste og folkevalgte	6
Når vi uttaler oss på egne vegne.....	6
Ytringsfrihet.....	6
Lojalitetsplikt	6
Råd når media tar kontakt.....	8
Råd ved generelle henvendelser	8
Råd ved intervju.....	8
Råd om pressemelding/nyhetssak.....	9
Oppskriften på en pressemelding/nyhetssak	9
Råd når vi selv ønsker mediedekning	10
Kronikker og leserinnlegg	10
Pressekonferanser.....	10
Presseinvitasjoner	11
Informasjon og varsling til andre	11
Samarbeidspartnere	11
Informasjon til politisk ledelse	11
Informasjon til egne virksomheter og medarbeidere.....	12
Lenker	12

Medias rolle

Mediene er svært viktige kanaler for Fredrikstad kommunes samhandling med befolkningen og andre interessenter.

Media skal bidra til å holde innbyggerne oppdatert i samfunnsdebatten, og gi dem mulighet til å delta når de ønsker det.

Media skal også være en arena for å diskutere måter å styre fellesskapet på; hva som er gode løsninger på våre felles problemer, hvordan samfunnets felles ressurser skal forvaltes, og hvilke planer vi skal legge for framtiden.

Medias oppdrag er blant annet å gi innbyggerne tilgang til informasjon om:

- Hendelser som angår mange mennesker.
- Ulike måter å løse problemer på.
- Hvordan folkevalgte handler på vegne av befolkningen, og hvilke planer de legger.

Pressens samfunnsrolle (Vær varsom plakaten)

1.1. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet og trykkefrihet er grunnelementer i et demokrati. En fri, uavhengig presse er blant de viktigste institusjoner i demokratiske samfunn.

1.2. Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.

1.3. Pressen skal verne om ytringsfriheten, trykkefriheten og offentlighetsprinsippet. Den kan ikke gi etter for press fra noen som vil hindre åpen debatt, fri informasjonsformidling og fri adgang til kildene. Avtaler om eksklusiv formidling av arrangementer skal ikke være til hinder for fri nyhetsformidling.

1.4. Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold. Det er pressens plikt å sette et kritisk søkelys på hvordan mediene selv fyller sin samfunnsrolle.

1.5. Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.

Avgrensing

Medieveilederen bygger på [kommunikasjonsstrategien](#) og skal fungere som en veileder for mediekontakt i Fredrikstad kommune.

Medieveilederen gjelder for alle kommunens ansatte, med unntak av tillitsvalgte, vernetjenesten og folkevalgte.

Det er et lederansvar å forvalte medieveilederen.



Kommunikasjonsstrategi

2023



Når vi uttaler oss på vegne av kommunen

Ledere

Ledere i Fredrikstad kommune har et selvstendig ansvar for å svare på spørsmål fra mediene. Det er kommunedirektøren/direktør/virksomhetsleder sitt ansvar å utpeke hvem som skal uttale seg til media på kommunens vegne i ulike saker.

Ledere har også et ansvar for å ta initiativ til å informere om aktuelle saker innenfor eget fagområde. Slike initiativ bør forankres hos nærmeste leder, og meldes til virksomhet kommunikasjon.

Medarbeidere

Det er arbeidsgiver som, i kraft av styringsretten, bestemmer hvem som kan uttale seg til media på vegne av kommunen i en gitt sak, og på hvilken måte det skal skje.

Ansvar for mediekontakt i en konkret sak kan delegeres fra leder til ansatte med fagansvar for den konkrete saken. I dette tilfellet uttaler vedkommende seg på vegne av kommunen, og ikke bare på egne vegne.

Fagansvarlige/medarbeidere bør informere sin nærmeste leder om saker som media kontakter dem om.

Når fagansvarlige/medarbeidere selv tar initiativ til mediekontakt i kraft av sin stilling/rolle i kommunen, inkludert gjennom å skrive leserbrev eller kronikker, bør dette på forhånd forankres hos nærmeste leder, og virksomhet kommunikasjon bør varsles. Årsaken til dette er at tidspunktet for publisering bør planlegges, slik at ulike kommunikasjonsbudskap ikke oppfattes som konkurrerende eller motstridende.

Enkeltsaker og politiske saker

I Fredrikstad kommune uttaler vi oss ikke om enkeltsaker. Våre innbyggere skal kunne stole på at vi ikke utleverer opplysninger om dem til tredjeparter. Dette begrenser ikke muligheten til å gi generelle faktaopplysninger i de ulike sakene.

Kommunedirektøren kan fravike denne praksisen i konkrete saker, dersom det av ulike årsaker vurderes som hensiktsmessig eller nødvendig.

Som hovedregel skal administrasjonen ikke komme med politiske vurderinger.

Administrasjonen bør heller ikke kommentere saker som er sendt til politisk behandling. Dette begrenser ikke muligheten til å gi generelle faktaopplysninger i sakene. Kommunedirektøren kan fravike denne praksisen i konkrete saker, dersom det av ulike årsaker anses som hensiktsmessig eller nødvendig.

Dersom media stiller spørsmål etter at en politisk sak er offentliggjort, bør saksbehandler/leder som hovedregel henvise journalisten videre til kommunedirektør eller direktør.

Tillitsvalgte, vernetjeneste og folkevalgte

Medieveilederen gjelder ikke når ansatte uttaler seg til media i kraft av roller som tillitsvalgte, vernetjeneste eller folkevalgte.

Når vi uttaler oss på egne vegne

Ytringsfrihet

Medarbeidere i Fredrikstad kommune har, som alle andre, ytringsfrihet i tråd med § 100 i [Grunnloven](#). Ytringsfriheten er en viktig forutsetning for demokrati og sannhetssøken, og for individets frie meningsdannelse.

Det innebærer i praksis at en arbeidstaker på egne vegne har rett til å ytre seg om faktiske forhold ved virksomheten, og delta i politisk og faglig debatt som berører virksomheten. I slike tilfeller uttaler den ansatte seg ikke på vegne av Fredrikstad kommune.

Det er likevel noen begrensninger i ytringsfriheten, blant annet det som følger av lov og avtale om taushetsplikt. I arbeidsreglementet for Fredrikstad kommune beskrives det hvordan den generelle taushetsplikten er å forstå. Innen fagområder med lovbestemt taushetsplikt følges egne retningslinjer.

Lojalitetsplikt

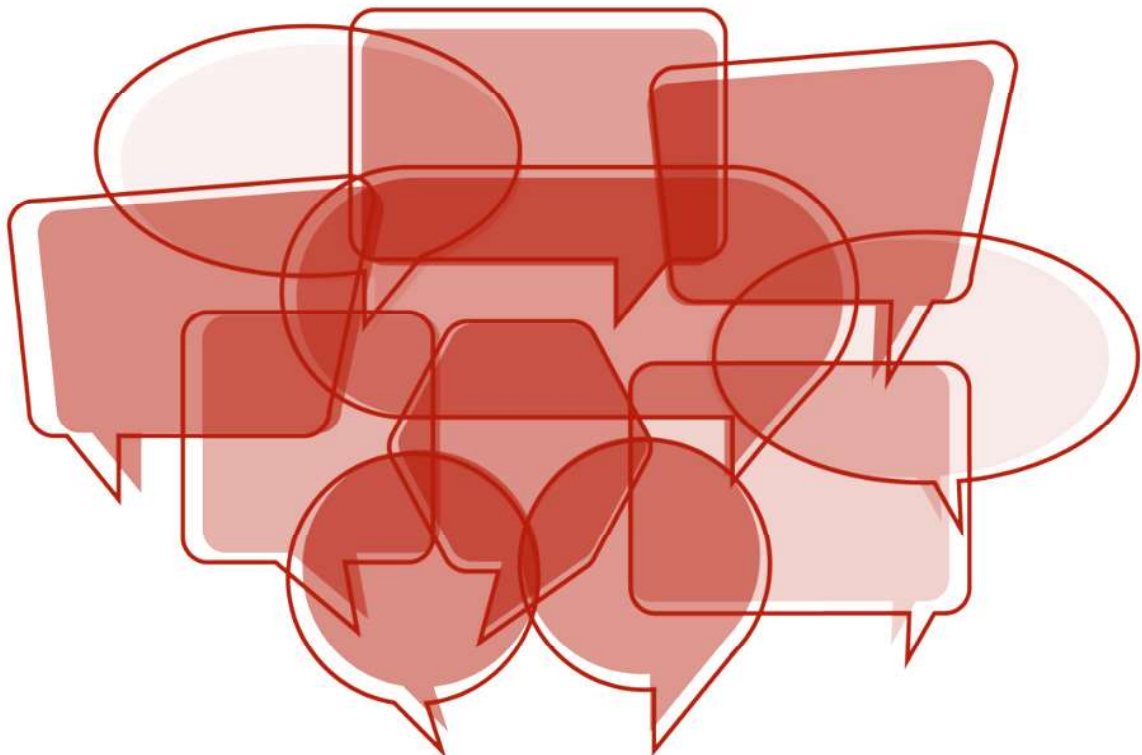
Som privatperson har kommunalt ansatte samme adgang som andre til å rette offentlig kritikk mot styre og stell i kommunen. Når det gjelder forhold som hører inn under eget arbeidsområde, kan det stille seg annerledes, spesielt for den som har lederansvar.

Her kommer den ansattes lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver inn. Det er ønskelig at en i slike tilfeller først går tjenestevei med kritiske synspunkter. Det er et lederansvar å legge til rette for interne kanaler og møteplasser der det er rom for å ta opp kritikk og utfordringer.

Arbeidstakers lojalitetsplikt går ut på at arbeidstaker, som hovedregel, skal opptre i samsvar med arbeidsgivers interesser, og lojalt fremme disse. Blant annet skal arbeidstaker ikke uberettiget omtale arbeidsgiver eller virksomheten på en negativ måte.

Dersom en medarbeider uttaler seg om en sak som er til behandling i kommunen, og den samme medarbeideren deltar i forberedelser, eller vil kunne påvirke utfallet av behandlingen, er spillerommet for å uttale seg normalt sett lite. Dette er viktig for å ivareta allmennhetens tillit til forvaltningen og ikke forstyrre saksbehandlingen og beslutningsprosessen.

Ansattes rett til å ytre seg i det offentlige rom strekker seg likevel langt. Det er vanskelig å trekke opp en generell grense for ytringsfrihet; det må vurderes konkret i hver enkelt sak. Les mer i denne [veilederen fra KS](#).



Råd når media tar kontakt

Media er en viktig aktør i et velfungerende demokrati. Når media kontakter oss skal vi legge til rette for at de kan utøve sin samfunnsrolle. Vi skal være åpne, behjelpelige og kompetente.

Råd ved generelle henvendelser

- Skaff deg oversikt over hva journalisten ønsker å få svar på.
- Finn ut av journalistens tidsfrist, og avklar om vi rekker å svare innen fristen. Vi skal alltid anstrenge oss for å svare innenfor tidsfristen.
- Varsle nærmeste leder og gjerne også virksomhet kommunikasjon.
- Leder avgjør hvem som skal være talsperson i de tilfeller det gjelder å uttale seg på vegne av kommunen.
- Før du svarer, bør du som hovedregel ta deg tid til å utarbeide et grundig svar.
- Avklar hva som eventuelt ikke kan svares ut.

Råd ved intervju

- Det er viktig å sette av litt tid til å forberede seg til selve intervjuet. Bestem deg for hovedbudskap og noter gjerne talepunkter.
- Tenk gjennom hva som kan dukke opp av kritiske eller vanskelige spørsmål.
- Ved radio-/TV-intervju, avklar om intervjuet skal tas i opptak eller går direkte.
- Snakk enkelt, lettfattelig og konkret.
- Hold fokus på hovedbudskapene dine. Gir du for mange detaljer blir det vanskelig å forstå hva som er hovedbudskapet.
- Besvar alltid alle spørsmål, selv om de overlapper hverandre.
- Hold deg til fakta – unngå synsing og spekulasjoner, spesielt hvis du får spørsmål du ikke kan svare på.
- Vær oppmerksom på at alt du sier kan bli publisert.
- Er du misfornøyd med et svar kan du be om å få svare på spørsmålet igjen, så lenge det ikke er direktesending.
- Dersom det er en tekst-sak, bør du be om sitatsjekk. Du kan bare forvente å få korrigere faktiske feil eller feil i egne sitater. Avklar tidsfrist.

- Se, hør, eller les saken når den publiseres. Mener du at saken blir feilaktig framstilt, eller inneholder faktafeil, ta kontakt med virksomhet kommunikasjon.

Virksomhet kommunikasjon kan være behjelpelig med å trene på intervjusituasjoner.

Råd om pressemelding/nyhetssak

Pressemeldinger og nyhetssaker egner seg godt når det er ønskelig å informere flere målgrupper om utviklingen, utfallet, etc. i en sak.

Oppskriften på en pressemelding/nyhetssak

- Overskrift og ingress bør vekke leserens interesse.
- Det viktigste skal stå først i pressemeldingen. Sett poenget i overskriften og detaljer om poenget i ingressen, detaljnivået kan gjerne øke jo lengre ut i pressemeldingen man kommer.
- Skriv kort (maks en A4-side) – og kom raskt til saken.
- Oppgi fakta: hvem, hva, hvor, når, hvorfor, hvordan?
- Skriv enkel og klar norsk.
- Sitater fra ledere og fagpersoner gjengis ofte av media og øker sjansene for å få pressemeldingen på trykk.
- Hvis du legger ved foto øker sjansen for spalteplass. Husk at foto må være i høyoppløselig format (minst 300 dpi).
- I pressemeldinger bør vi oppgi kontaktperson: "Nærmere opplysninger gis av ...". Kontaktpersonen må være tilgjengelig for oppfølgingsspørsmål fra media.

Alle pressemeldinger fra Fredrikstad kommune bør kvalitetssikres og ekspederes av virksomhet kommunikasjon.

Kommuneområder og virksomheter kan be om bistand til å utforme og publisere pressemeldinger hos virksomhet kommunikasjon.

Råd når vi selv ønsker mediedekning

Dersom du ønsker oppmerksomhet rundt et arrangement eller en sak kan det være effektivt å ta direkte kontakt med en redaksjon eller journalist og tilby intervju, fotomuligheter etc.

Husk å orientere nærmeste leder når du tar initiativ til saker, eller skal uttale deg på vegne av kommunen.

Ta gjerne kontakt med virksomhet kommunikasjon for bistand.

Kronikker og leserinnlegg

Debattsidene er en viktig arena for å få sagt det vi mener, og noen ganger for å rette opp det vi mener er feil inntrykk. Kronikker og leserinnlegg må ikke være basert på dagsaktuelle nyheter, men kan bidra til å sette ting på dagsorden.

- Kronikker bør ikke overskride 5000 tegn med mellomrom.
- Leserinnlegg bør ikke overskride 1200 tegn med mellomrom.

Virksomhet kommunikasjon kan være behjelpelige med å utforme kronikker og leserinnlegg.

Alle kronikker og innlegg fra Fredrikstad kommune bør kvalitetssikres av virksomhet kommunikasjon.

Pressekonferanser

Når kommunen har store, viktige saker, kan vi kalle inn til pressekonferanse.

Pressekonferanser er en kanal som bør brukes med forsiktighet, og bør alltid forankres hos kommunedirektøren.

Det kan oppfattes som negativt å innkalle til pressekonferanse uten å ha en viktig nyhetssak vi vil orientere om.



Virksomhet kommunikasjon kan være behjelpelig med å forberede pressekonferanser.

Presseinvitasjoner

Når det er ønskelig med mediedekning av ulike arrangementer, kan pressen inviteres spesielt.

«Eier» av arrangementet skal på forhånd utarbeide en enkel plan for arrangementet, med angivelse av tid og sted, logistikk, program og ansvarlige.

Presseinvitasjoner fra kommunedirektøren og direktørene utformes og ekspederes av virksomhet kommunikasjon.

Kommuneområder, tjenesteområder, virksomheter og kommunale foretak kan søke bistand til å utforme presseinvitasjoner hos virksomhet kommunikasjon.

For arrangementer hvor politisk ledelse deltar skal virksomhet kommunikasjon kvalitetssikre og sende ut invitasjonen.

Informasjon og varsling til andre

Samarbeidspartnere

Nedre Glomma er et felles arbeids og boområde. Kommunene i regionen er gjensidig avhengig av hverandre for å oppnå god samfunnsutvikling. Da må den administrative kontakten og samhandlingen med ulike samarbeidsparter generelt være god.

Som hovedregel bør derfor ikke administrasjonen i Fredrikstad kommune komme med utspill i det offentlige rom som kan få konsekvenser for våre nabokommuner og øvrige samarbeidspartnere, uten at dette er drøftet/varslet med de berørte på forhånd.

Informasjon til politisk ledelse

Politisk ledelse skal holdes orientert om større utspill overfor mediene, og når det kommer opp saker som kan bli kontroversielle. Denne kontakten håndteres av kommunedirektøren og virksomhetsleder for kommunikasjon.

Det er viktig at også virksomhetsledere varsler egen direktør eller kommunedirektøren når mediene tar kontakt om saker som kan oppfattes som kontroversielle.

Informasjon til egne virksomheter og medarbeidere

Kommunalsjefer og virksomhetsledere er selv ansvarlige for at egen direktør er orientert, før det planlegges eller foretas utspill i mediene.

Direktør bør orientere kommunalsjef og virksomhetsleder når det kommer forespørsler som kan føre til medieoppslag, som kan angå dem eller deres medarbeidere.

Lenker

Fredrikstad kommunes kommunikasjonsstrategi 2023:

<http://riskmanagerny/Kvalitetsdokumentasjon/Kommunikasjonsstrategi.docx?web=1>

Vær varsom plakaten: <https://presse.no/pfu/etiske-regler/vaer-varsom-plakaten/>

KS' veileder:

https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_var_sling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf



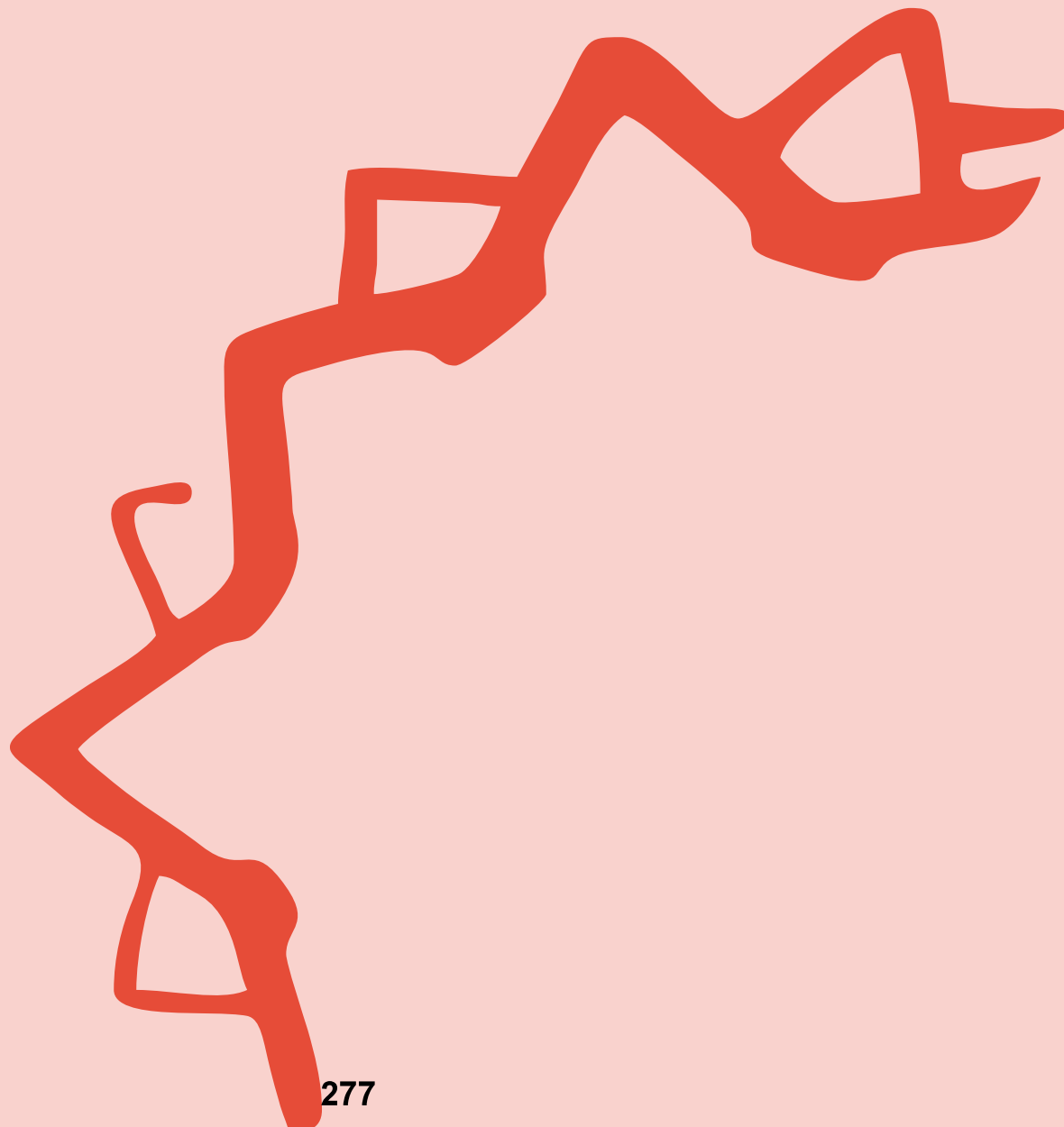


Medieveileder for Fredrikstad kommune

—

Utgitt av Fredrikstad kommune

Foto: Fredrikstad kommune





Saksnr.: 2022/21660
Dokumentnr.: 30
Løpenr.: 130620/2025
Klassering: 009

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	20.05.2025	7/25

Pilotering av tillitsreform i Fredrikstad kommune - anbefalinger for videre arbeid

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering.

Sammendrag

Fredrikstad kommune har gjennomført pilotprosjekter for tillitsreformen i tre virksomheter i perioden juni 2023 – juni 2024.

Målet var å teste ut prinsippene for tillitsbasert styring og ledelse, og høste erfaringer som kan danne grunnlag for videre arbeid.

Pilotene bestod av felles kompetansetiltak og lokal utprøving i virksomhetene. Erfaringene viser at arbeidet var ressurskrevende og nyttig, og at det har styrket bevissthet, involvering og forbedringskultur. Sluttrapporten anbefaler blant annet bedre forankring, tydeligere mål, og utvikling av verktøy og strukturer som støtter tillitsbasert praksis i hele kommunen.

Vedlegg

1. Rapport etter endt prosjekt.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. PS 161/22 tittel

Saksopplysninger

Tillitsreformen er et initiativ fra regjeringen som har som mål å fornye og effektivisere offentlig sektor. Hovedmålet med reformen er å ruste offentlig sektor til å møte økt endringstakt og fremtidige utfordringer, slik at sektoren kan utvikle og levere tjenester som best mulig treffer innbyggernes behov til rett tid, både nå og i fremtiden.

Fokusområder for Tillitsreformen:

1. Større ansvar til førstelinje: Gi mer ansvar og myndighet til de som jobber direkte med innbyggerne.
2. Økt bruk av tillitsbasert ledelse: Fremme ledelsesformer som bygger på tillit mellom ledere og ansatte.
3. Styrket medbestemmelse og involvering: Øke ansattes medbestemmelse og involvering i beslutningsprosesser

Vedtak og gjennomføring i Fredrikstad kommune:

Bystyret i Fredrikstad vedtok 8. desember 2022, i sak PS 161/22, at kommunen skulle arbeide med tillitsreformen. Arbeidet startet med å utarbeide formål og prinsipper for

reformen, etterfulgt av piloter i tre ulike virksomheter som representerte forskjellige kommuneområder. Pilotperioden varte i ett år og hadde som mål å teste ut tillitsreformarbeid i praksis, utforske og konkretisere prinsippene, og prøve ut nye arbeidsmetoder

De tre pilotvirksomhetene:

1. **Mat, vaskeri og praktisk** bistand fra seksjon for helse og velferd, med fokus på avdelingen praktisk bistand som tilbyr hjemmehjelpstjenester.
2. **Park** fra seksjon for teknisk drift, ansvarlig for forvaltning, drift og vedlikehold av parker og grøntområder.
3. **Torsnes skole**, en barneskole med 154 elever, fra seksjon for utdanning og oppvekst

Pilotgjennomføring:

Prosjektet startet med innsiktsarbeid for å lære av andre kommuner og offentlige instanser som Oslo, Bergen, Nordre Follo og Sogndal. Pilotarbeidet ble formelt startet i juni 2023 med en felles kick-off-samling. Arbeidet ble delt inn i to parallelle løp: fellessamlinger og kompetanseheving, samt lokalt arbeid i pilotvirksomhetene.

Evaluering og læringspunkter:

Pilotarbeidet ble evaluert gjennom spørreundersøkelser og gruppeintervjuer. Evalueringen viste at de fleste medarbeidere opplevde tillit i arbeidet og at det var positive endringer fra oppstart til slutt. Pilotarbeidet bidro til større bevissthet rundt styrker og forbedringsområder, større trygghet og åpenhet i medarbeidergruppene, og opplevelser av økt involvering i arbeidsorganiseringen

Anbefalinger for videre arbeid som er fremhevet i rapporten:

1. Forankre tankesett, mål og forventninger, og tydeliggjøre sammenheng til mål og prioriteringer.
2. Utvikle tillitsbasert styring og ledelse som fremmer medarbeiderskap og forbedringskultur.
3. Utvikle formelle og uformelle involveringsarenaer og styrke lokalt forbedringsarbeid.
4. Integrere tillitsreformprinsippene i mål- og resultatstyringsprosessene og gjennomgå styringsdialogen.
5. Styrke strategisk og systematisk kompetanseutvikling.
6. Utvikle felles verktøy og praksis for tjenesteutvikling

Disse anbefalingene er basert på erfaringer fra pilotarbeidet og andre offentlige etaters arbeid med tillitsreformen, som NAV.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Saken omhandler sosial bærekraft.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Ikke vurdert i saken.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke vurdert i saken.

Ansattes medbestemmelse

Arbeidsmiljøutvalget deltok i innledende workshop for å konkretisere tillitsreformprinsippene. Dette arbeidet ble brukt som utgangspunkt for pilotvirksomhetenes arbeid med prinsippene. Status på pilotarbeidet har vært presentert i arbeidsmiljøutvalget og partssammensatt utvalg i løpet av perioden.

Piloteringen har basert seg på partssammensatte kjernegrupper (bestående av ledere, tillitsvalgte og verneombud) i de ulike pilotvirksomhetene. Medarbeidergruppene i de ulike pilotvirksomhetene har i tillegg vært involvert i selve pilotgjennomføringen og i uttestingen av nye måter å jobbe på, samt i evalueringen av arbeidet.

Relevante bestemmelser

Ingen

Vurdering

Pilotprosjektene har gitt nyttig læring for kommunen og vist at tillitsreformen er et kulturarbeid som krever endringer i tankesett og arbeidsmetoder. Målet var å øke motivasjon og trivsel blant medarbeidere, effektivisere arbeidsprosesser og levere bedre tjenester til brukerne. Samtidig viste prosjektet at denne typen kulturarbeid tar tid.

Den økonomiske situasjonen i kommunen kan utfordre den tålmodigheten som kulturarbeid krever. Likevel er utviklingen av en tillitsbasert kultur, som innehar tillit i relasjonene og strukturene, avgjørende for å møte de økonomiske utfordringene. Øvelsen er å balansere kulturutvikling med fokus på drift og resultater.

For å bygge en tillitsbasert kultur anbefales at tillitsprinsippene integreres i ordinær praksis og operasjonaliseres i kommunens mål. Dette innebærer blant annet å legge ansvar og myndighet ut i organisasjonen, slik at beslutninger tas nærmere de som blir berørt av dem. Dette kan føre til mer effektive og tilpassede tjenester, og skape et arbeidsmiljø hvor ansatte føler seg verdsatt og har frihet til å bruke sin kompetanse. Det jobbes målbevisst i kommunen for å legge ansvar og myndighet ut og ved det vise tillitt.

Samtidig er det krav til kontroll og ensartet praksis i en stor og kompleks kommune som skal styres etter lover, forskrifter og politiske vedtak. Styring, rutiner og sikring av enhetlig praksis kan for noen oppleves å være det motsatte av tillit. Det ryddes en del i strukturer og det skjer mange parallelle endringsprosesser. Dette kan utfordre tilliten i endringsfasen. Det blir fremover viktig å vise at innenfor de strukturer og rammer som er nødvendig, er det også et betydelig handlingsrom og muligheter.

Kommunens verdier blir førende i arbeidet videre. Å være *modig, inkluderende og ansvarlig* handler om å utnytte handlingsrommet på en ansvarlig måte hvor ansatte og innbyggere inkluderes. Tillitt bygges gjennom å være modig, ansvarlig og ved å inkludere.

KS sitt initiativ "Nyskapende arbeidsgiver" handler om å støtte kommuner og fylkeskommuner i å utvikle en fremtidsrettet arbeidsgiverstrategi. Disse prinsippene er utarbeidet etter faglige og forskningsmessig arbeid i regi av KS.

Fredrikstad kommune jobber etter prinsippene i KS sitt rammeverk for nyskapende arbeidsgiver. Dette innebærer en målrettet innsats for å utvikle en fremtidsrettet arbeidsgiverstrategi, med høy oppmerksomhet og innsats på ledelse, medarbeiderskap, organisasjonskultur og kompetanseutvikling.

Målet er å være en attraktiv arbeidsgiver som evner å rekruttere, utvikle og beholde dyktige medarbeidere i møte med fremtidens utfordringer. De erfaringer kommunen har fått gjennom pilotene og arbeidet med tillitsreformen må tas med i hvordan kommunen skal jobbe med å være en nyskapende arbeidsgiver.

Alternative løsninger

Ikke å vektlegge anbefalingene i rapporten. Utvide prosjektet til å inneha flere piloter i kommunen.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler utvalget å ta saken til orientering.

Kommunedirektøren vil ta med anbefalingene i rapporten inn i arbeidet med strategier og styringsmål som kommunen skal jobbe etter fremover.



Piloting av tillitsreform i Fredrikstad kommune

- anbefalinger for videre arbeid

Dato
[12.05.25]



Innhold

1 Rammene for arbeidet	2
1.1 Kort om tillitsreformen og bestilling fra bystyret	2
1.2 Formål og prinsipper for tillitsreformarbeid i Fredrikstad kommune	2
1.3 Pilotering i tre virksomheter	3
1.4 De tre pilotene	3
1.5 Partssammensatte pilotgrupper	4
1.6 Prosjektgruppe	4
2 Pilotgjennomføringen	4
2.1 Innsiktsarbeid og inspirasjon	4
NAVs arbeid med reformen	5
2.2 Plan for gjennomføring	5
2.3 Gjennomføring av pilot	7
Gjennomføring av fellessamlinger og kompetanseheving	7
Gjennomføring av lokale forsøk	7
Praktisk bistand	8
Park	8
Torsnes skole	9
2.4 Evaluering av arbeidet	9
Resultater fra spørreundersøkelsene	9
Resultater fra intervjuer med kjernegruppene for pilotene	10
Overordnet oppsummering av pilotopplevelsen og læringspunkter for videre arbeid	12
3 Anbefalinger for videre arbeid med tillitsreform i Fredrikstad kommune	14
3.1 Anbefalinger for videre arbeid fra pilotarbeidet	14
1. Forankre tankesett, mål og forventninger, og tydeliggjøre sammenheng til mål og prioriteringer	14
2. Utvikle tillitsbasert styring og ledelse som fremmer medarbeiderskap og forbedringskultur	15
3. Utvikle formelle og uformelle involveringsarenaer og styrke lokalt forbedringsarbeid.	16
3.2 Anbefalinger basert på andre aktørers erfaring med tillitsreformarbeid	16
1. Integrere målene for tillitsarbeidet i mål- og resultatstyringsprosessene og gjennomgå styringsdialogen.	16
2. Styrke strategisk og systematisk kompetanseutvikling	17
3. Utvikle felles modeller, verktøy og praksis for å drive tjenesteutvikling lokalt	18
4 Referanser	19

1 Rammene for arbeidet

1.1 Kort om tillitsreformen og bestilling fra bystyret

Tillitsreformen er et initiativ fra regjeringen som skal bidra til å fornye og effektivisere offentlig sektor. Hovedmålet med tillitsreformen er å ruste det offentlige til å møte økt endringstakt og fremtidige utfordringer, slik at sektoren evner å utvikle og levere tjenester som treffer behovet til innbyggerne best mulig, og til rett tid, både nå og i framtida.

Arbeidet med tillitsreformen har fokus på særlig tre områder:

- *Gi større faglig ansvar til førstelinjen.* Dette innebærer å gi de som jobber tettest på innbyggerne tid og rom til å bruke sitt fag og faglige skjønn til det beste for innbyggerne.
- *Økt bruk av tillitsbasert styring og ledelse.* Dette handler om å utvikle ledere som gir tydelige rammer for arbeidet og delegerer myndighet, men samtidig gir medarbeiderne handlingsrom innenfor satte rammer for å finne og utvikle gode løsninger og tjenester til brukerne.
- *Styrke medbestemmelse og involvering.* Dette innebærer å bygge tillit i relasjonene og i enda større grad legge til rette for godt samarbeid mellom ledere og medarbeidere via involvering av medarbeidere.

Bystyret vedtok 8. desember 2022, i sak PS 161/22, at Fredrikstad kommune skulle arbeide med tillitsreform. Arbeidet skulle innledningsvis definere formål og prinsipper for tillitsreformarbeidet i kommunen, for så å pilotere tillitsreformarbeid i tre ulike virksomheter. Erfaringer fra pilotarbeidet skulle samles i en sluttrapport høsten 2024 med anbefalinger for videre arbeid med tillitsreform i hele kommunen.

1.2 Formål og prinsipper for tillitsreformarbeid i Fredrikstad kommune

Mai 2023 ble det vedtatt formål og prinsipper for tillitsreformarbeidet i kommunen. Disse ble utarbeidet i en partssammensatt gruppe vinteren 2023, og skulle gi retning og være veiledende for tillitsreformarbeidet både på kommuneovergripende nivå og i arbeidet i den enkelte enhet.



Bilde 1. Formål for tillitsreformarbeidet i Fredrikstad kommune



Bilde 2. Prinsipper for tillitsreformarbeidet i Fredrikstad kommune

1.3 Pilotering i tre virksomheter

Med utgangspunkt i vedtatt formål og prinsipper skulle det gjennomføres pilotforsøk i tre utvalgte virksomheter i kommunen. Målet var å teste ut tillitsreformarbeid i praksis ved å utforske og konkretisere prinsippene for tillitsarbeidet, og teste ut nye måter å jobbe på som kan bidra til at virksomhetene jobber mer i tråd med prinsippene. Hensikten med piloteringen var å gi nyttig erfaring med tillitsarbeid, som videre ga grunnlag for konkrete anbefalinger for hvordan kommunen bør jobbe mer tillitsbasert framover. Anbefalingene skulle gjengis i en sluttrapport høsten 2024.

Piloteringen skulle gjennomføres i en periode på ett år, fra juni 2023 – juni 2024, og innenfor de økonomiske rammene for virksomhetene. Det ble ikke innvilget ytterligere økonomiske ressurser til gjennomføringen.

De tre pilotene skulle være tjenesteytende, og representere tre ulike kommuneområder i kommunen for å gi et bredt erfaringsgrunnlag. Kommuneområdene de skulle representere var daværende seksjon for helse og velferd, seksjon for teknisk drift og seksjon for utdanning og oppvekst. Direktørenes ledergrupper for hver av de tre områdene valgte ut de tre pilotvirksomhetene.

1.4 De tre pilotene

Mat, vaskeri og praktisk bistand ble valgt som pilotvirksomhet fra seksjon for helse og velferd. Fordi dette er en stor virksomhet bestående av fire relativt ulike avdelinger ble det valgt å rette piloteringen inn mot den største avdelingen, praktisk bistand, som representerer 30% av virksomheten. *Praktisk bistand* tilbyr hjemmehjelpstjenester for innbyggere som er avhengig av hjelp og praktisk bistand i hverdagen for å kunne klare å bo hjemme i egen bolig. Avdelingen har hatt cirka 32 årsverk i perioden.

Park ble valgt som pilotvirksomhet for seksjon for teknisk drift. Park har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av parker, grøntområder, skjærgård, friområder og turstier i kommunen. Virksomheten har hatt cirka 21 årsverk i perioden.

Torsnes skole ble valgt som pilotvirksomhet for seksjon for utdanning og oppvekst. Torsnes er en liten barneskole (1- 7 klasse) med 154 elever. I pilotperioden har de hatt cirka 21 årsverk.

1.5 Partssammensatte pilotgrupper

Alle tre pilotvirksomheter ble representert av en partssammensatt kjernegruppe for å sikre medvirkning, involvering og tett samarbeid mellom partene, i tråd med tillitsreformens grunntanke. Kjernegruppene ble involvert fra start og var sentrale gjennom hele pilotløpet. Medarbeidergruppene til de ulike pilotvirksomhetene ble involvert i selve pilotgjennomføringen og i uttestingen av nye måter å jobbe på.

Deltakerne i kjernegruppene var:

- I Praktisk bistand deltok virksomhetsleder, avdelingsleder, tillitsvalgt og verneombud
- I Park deltok virksomhetsleder, grøntforvalter, tillitsvalgt og verneombud
- Ved Torsnes skole deltok rektor (virksomhetsleder), undervisningsinspektør, SFO-leder, tillitsvalgt, verneombud, samt hovedtillitsvalgt fra Utdanningsforbundet

1.6 Prosjektgruppe

Det ble nedsatt en prosjektgruppe bestående av medarbeidere i virksomhet organisasjonsutvikling og personal og lønn, som har hatt ansvaret for gjennomføring av piloteringen.

2 Pilotgjennomføringen

2.1 Innsiktsarbeid og inspirasjon

I oppstarten av pilotarbeidet ble det gjort et innsiktsarbeid for å utforske hvordan andre kommuner og offentlige instanser jobber med tillitsreform. Arbeid med tillitsreform er relativt nytt og fordi det er stort handlingsrom fra regjeringen i hvordan reformen skal omsettes i praksis er det variasjon i hvordan kommuner har valgt å løse oppgaven, og hvor langt de har kommet i arbeidet. Ifølge forskningsprosjektet om tillitsreformen "Understanding the Role of Trust in the Institutions of the Welfare state" oppgir de aller fleste kommuner (3 av 4 kommuner av de som besvarte undersøkelsen) at de jobber med å endre organisasjonskulturen i mer retning av tillit, ved å eksempelvis styrke lederopplæring, utarbeide tillitsbaserte prinsipper og verdier for arbeidet og styrke involvering av medarbeidere. Langt færre av de spurte kommunene oppgir imidlertid å jobbe med mer forpliktende tiltak knyttet til tillitsbasert styring, som eksempelvis økt delegering av myndighet eller tiltak for å redusere kontroll og styring.

Pilotprosjektet har hatt samtaler med flere kommuner som jobber med å styrke tillitsbasert ledelse og har erfaring med tillitsreformarbeidet, som blant annet Nordre Follo, Oslo og Bergen.

Oslo og Bergen kommune er kommunene som har jobbet lengst med tillitsreform i Norge, og har pilotert tillitsreform i praksis. Piloteringen har vært i form av større prosjekter som har gått over flere år, med dedikerte økonomiske midler og ressurser til pilotarbeidet (Tillitsmodellen i Oslo kommune og Tillits- og faglighetsreform i hjemmebaserte tjenester i

Bergen kommune). Begge kommuner jobber i dag blant annet aktivt med å utvikle tillitsbasert styring og ledelse, og styrking av lokal tjenesteutvikling, som tiltak basert på disse erfaringene.

Som inspirasjon til kommunens pilotgjennomføring har prosjektet også fulgt regjeringens erfaringsseminarer rundt tillitsreformarbeidet i offentlig sektor, samt oversikten over statlige tiltak i tillitsreformen, hvor særlig Arbeids- og velferdsetatens (NAV) tillitsreformarbeid har vært interessant og en sentral inspirasjonskilde.

NAVs arbeid med reformen

I 2022 fikk NAV i oppdrag å være pilot i offentlig sektor for arbeidet med tillitsreformen. I 2023 gjennomførte de et større innsiktsarbeid for å kartlegge hva som utfordret tilliten og handlingsrommet i NAV, og kom med anbefalinger for videre arbeid med tillitsreformen. Fredrikstad kommunes tillitsreformprosjekt har latt seg inspirere av arbeidet som er gjort og måten det ble gjennomført på. Prosjektet har blant annet blitt inspirert av hvordan NAV har hatt fokus på både sentrale tiltak, med hensikt å skape forståelse og refleksjoner knyttet til tillitsreformen i hele organisasjonen, men også lokale forsøk, som er basert på det lokale enheter i NAV opplever som "smertepunkter" for opplevelse av handlingsrom i arbeidet.

Prosjektarbeidet har også latt seg inspirere av hvordan NAV (basert på det svenske tillitsreformarbeidet) skiller mellom ulike typer tillit. De skiller mellom *relasjonell tillit*, altså tilliten som kommer til uttrykk i verdier, adferd og hvordan man behandler og forholder seg til andre, og *strukturell tillit* som handler om strukturene i organisasjonen, som styringssystemer, støttesystemer og prosesser. For å lykkes med tillitsbasert styring og ledelse må man jobbe med begge deler.

I og med at rammene for pilotarbeidet var å utfordre tillitsreformprinsippene lokalt og innenfor allerede satte virksomhetsrammer, har pilotarbeidet i all hovedsak hatt fokus på å utvikle den relasjonelle tilliten mellom ledere og medarbeidere, og tilliten innad i medarbeidergruppa. Det har vært mindre mulighet til å ha fokus på den strukturelle tilliten, og utfordre overordnede systemer, strukturer og rapporteringskrav innenfor dagens virksomhetsrammer.

2.2 Plan for gjennomføring

Pilotarbeidet ble startet opp i juni 2023 med en felles kick off-samling for kjernegruppene, prosjektgruppe og direktør for organisasjon, for å informere om arbeidet og forventninger til deltakelse og prioriteringer, og samles om oppdraget.

Det videre arbeidet ble delt inn i to parallelle løp; *fellessamlinger og kompetanseheving* der prosjektgruppen samlet alle kjernegruppene til felles arbeid og opplæring, og *lokalt arbeid* der pilotvirksomhetene fikk mulighet til å utforske og teste ut tillitsreformprinsippene i praksis knyttet til egne styrker og eget utfordringsbilde.



Bilde 3. Plan for arbeidet

1. Fellessamlinger og kompetanseheving

Dette var generelle tiltak som ble vurdert å være relevante for alle tre pilotene for å støtte dem i det lokale arbeidet og i å generelt etterleve prinsippene for tillitsreformarbeidet. Formålet med tiltakene var i all hovedsak å skape felles forståelse for tillitsreformen og eierskap til pilotarbeidet, øke kompetansen på relevante områder innen tillitsreformen, samt gi rom for å lære av hverandre.

Fellessamlinger samlet alle tre kjernegruppene for opplæring og praktiske øvelser med eksterne og interne ressurser, og erfaringsutveksling på tvers. Kjernegruppene ble også fulgt opp individuelt i etterkant av fellessamlingene.

2. Lokalt arbeid i de ulike pilotene

Dette var arbeid som kjernegruppene gjorde lokalt i egen virksomhet/avdeling. Arbeidet innebar å utforske og konkretisere prinsippene for tillitsreformen lokalt, identifisere forbedringsområder knyttet til prinsippene og relevante tiltak som skulle testes ut lokalt, samt selve uttestingen av de utvalgte tiltakene.

Avslutningsvis, ble det lagt opp til en **evaluering** av pilotgjennomføringen. Evalueringen innebar:

- Spørreundersøkelser til alle medarbeidere i pilotvirksomhetene med spørsmål om hvordan de opplever at tillitsreformprinsippene etterleves i egen virksomhet. Undersøkelsen ble gjennomført ved oppstart av de lokale tiltakene og etter endt pilotperiode.
- Gruppeintervju med kjernegruppene i pilotene, samt andre relevante ressurspersoner, gjennomført ved endt pilotperiode. Intervjuene hadde fokus på å fange opplevelsen av å være pilot, samt samle læringspunkter og anbefalinger for videre arbeid i kommunen.

2.3 Gjennomføring av pilot

Gjennomføring av fellessamlinger og kompetanseheving

Det ble gjennomført fem fellessamlinger med kjernegruppene (å 3 timer) i løpet av pilotperioden.



Bilde 4. Oversikt over fellessamlinger

I de to første samlingene jobbet kjernegruppene med å utforske de seks tillitsreformprinsippene og konkretisere hva de innebar for egen enhet. I tillegg vurderte de i hvilken grad de opplevde at virksomheten/avdelingen etterlevde prinsippene, og hvor de hadde styrker og forbedringsområder knyttet til disse. Dette arbeidet ble brukt som grunnlag i arbeidet med å identifisere lokale forsøk. Kjernegruppene jobbet også med å forberede det lokale arbeidet i egen virksomhet/avdeling, blant annet ved å utarbeide lokale målbilder for tillitsreformarbeidet, og forberede en lokal kick off.

I de tre andre samlingene fikk pilotgruppene opplæring og trening i temaene: Tillitsbasert styring og ledelse, målsetting og måldialog, samt medvirkning og medbestemmelse. Dette er grunntemaer innen tillitsreformtankegangen som også vurderes som sentrale tema innen ledelsesutvikling for kommunen framover. I tillegg til opplæring og øvelser innen temaene i samlingene, fikk kjernegruppene også mulighet til å dele erfaringer fra det lokale pilotarbeidet med hverandre.

Gjennomføring av lokale forsøk

De tre utvalgte pilotvirksomhetene er nokså ulike, med hver sine styrker og forbedringsområder knyttet til tillitsreformprinsippene. For at uttesting av lokale tiltak skulle bli så relevant som mulig var det viktig å gi pilotene fleksibilitet til å selv konkretisere hvilke områder av tillitsreformen de ønsket å jobbe med, og hva som ville være hensiktsmessige tiltak og nye arbeidsformer å teste.

Flere av pilotvirksomhetene ønsket innledningsvis å finne tiltak som utfordret rammer som ligger utenfor virksomhetens handlingsrom, for eksempel rapporteringskrav fra nasjonale myndigheter, og handlingsrommet i interne rutiner og systemer, som innkjøpssystemet e.l. Siden formålet med pilotarbeidet var å utforske tillitsreformprinsippene og teste nye måter å jobbe på innad i virksomhetene, ble det imidlertid besluttet at tiltakene i hovedsak skulle utvikle den relasjonelle tilliten mellom ledere og medarbeidere i virksomhetene.

At piloteringen skulle skje innen de satte økonomiske rammene ga i tillegg tydelige føringer for hvilke lokale forsøk det var mulig å gjennomføre i virksomheter, som allerede har stramme økonomiske rammer. Fokuset i de lokale tiltakene ble derfor å finne nye måter og jobbe på som kunne bidra til effektivisering av arbeidet, økt motivasjon og trivsel, og bedre bruk av kompetanse.

For kjernegruppene var det viktig å involvere bredt og inkludere medarbeidergruppene sine tidlig i pilotarbeidet for å skape størst mulig forståelse for og eierskap til oppdraget. Dette var

også i tråd med kommunens første tillitsreformprinsipp; *Involvering og medvirkning er grunnleggende forutsetninger for arbeidet*. Kjernegruppene startet derfor det lokale arbeidet med en kick off i egne virksomheter der medarbeidergruppene sammen jobbet videre med målbildet for arbeidet, vurderte hva som var styrker og forbedringsområder i enheten og jobbet frem forslag til tiltak og nye arbeidsformer som virksomheten/avdelingen skulle jobbe med i perioden. Basert på disse innspillene valgte kjernegruppene tiltakene som skulle testes ut.

Praktisk bistand

Målbilde for tillitsreformarbeidet	Styrke medarbeiderskap og utvikle et bedre arbeidsmiljø med høyere trivsel, engasjement og nærvær Medarbeidere opplever å bli hørt og har mulighet til å komme med forbedringsforslag
Tiltak som ble testet	Samkjøring og fordeling av arbeidslister i par, i oppdrag der dette er hensiktsmessig. - Foreslått av medarbeidere for å bygge medarbeiderskap og øke lojalitet til hverandre og arbeidsplassen, og på sikt styrke trivsel og nærvær. - Tiltaket ble testet over en periode på seks uker. Innføring av regelmessige, involverende møter for avdeling og team - Foreslått av kjernegruppen med hensikt å gi medarbeidere større trygghet og flere muligheter til å komme med innspill og forbedringsforslag til daglig drift og utvikling. Tiltaket ble påstartet våren 2024 og videreføres høsten 2024.

Tabell 1. Målbilde og tiltak i Praktisk bistand

Park

Målbilde for tillitsreformarbeidet	Bedre informasjonsflyt og forventningsavklaring i virksomheten Styrke medarbeiderskap Gi større muligheter for medvirkning og bedre bruk av kompetanse
Tiltak som ble testet	Hyppigere informasjonsdeling, deling av informasjon i nye kanaler og muligheter for å komme med innspill på arbeidsplaner Bla. ukentlige arbeidsplanmøter med rom for innspill, og utsendelse av arbeidsplan i relevante kanaler Flere regelmessige virksomhetsmøter, der noen av møtene var mer uformelle temamøter med fokus på å skape dialog og involvering og gi innspill til utfordrende arbeidsområder. Ny mal for medarbeidersamtaler med fokus på kompetansebehov og bruk av kompetanse

Tabell 1. Målbilde og tiltak i Park.

Torsnes skole

Målbilde for tillitsreformarbeidet	Involvere medarbeidere og spille på deres kompetanse og erfaring for å finne styrker og forbedringsområder. Se sammenhengen mellom tillitsreformarbeidet og annet utviklingsarbeid i enheten, og bruke prinsippene inn i utviklingsarbeidet
Tiltak som ble testet	Grundig ståstedsanalyse av virksomheten opp mot tillitsreformprinsippene med bred involvering. • Utvidet kick off arbeidet og involverte alle medarbeidere i arbeidet både på plandag og i gruppearbeid. Hensikt var å skape god forståelse og eierskap Knytte tillitsreformarbeidet til arbeid med seksjonens utviklingsarbeid og implementering av <i>Plan for kvalitet</i> • Tydeliggjøre hvordan tillitsreformprinsippene er sentrale i langsiktig utviklingsarbeid Uttesting av kollegaveiledning og erfaringsdeling som metode for kompetanseutvikling og –deling på tvers. • Metoden ble brukt i utviklingstid for alle lærere vinter/vår 2024 og vil videreføres etter endt pilotperiode.

Tabell 1. Målbilde og tiltak ved Torsnes skole

2.4 Evaluering av arbeidet

Målet for pilotarbeidet har vært å komme frem til anbefalinger for videre tillitsarbeid i hele kommunen. Evalueringene av pilotarbeidet har derfor hatt fokus på å vurdere de “store linjene” og de generelle delene av pilotopplegget som kan være aktuelle å videreutvikle og videreføre, eksempelvis opplæringstemaer og -opplegg, prosesser og tiltak av generell art.

Virksomheter er forskjellige og hva som er relevante lokale tiltak for en virksomhet vil ikke nødvendigvis være relevante for en annen. Hensikten med de lokale forsøkene har derfor ikke vært å vurdere om tiltakene er overførbare i større skala. Evalueringen tar i stedet sikte på å vurdere om prosessene for å komme frem til relevante tiltak, og opplevelser av å jobbe med tillitsreformprinsippene på visse måter, kan være aktuelt å videreføre og videreutvikle.

Resultater fra spørreundersøkelsene

Spørreundersøkelser ble gjennomført i alle tre pilotvirksomheter både ved oppstart av testperiode for de lokale tiltakene (desember 2023/januar 2024) og ved endt pilotperiode (juni 2024). I undersøkelsene ble medarbeidere bedt om å skåre hvorvidt de var enige/uenige i en rekke utsagn knyttet til hvert av tillitsreformprinsippene. Utsagnene handlet om hvorvidt man opplever at prinsippene etterleves.

Spørreundersøkelsen var lik ved begge gjennomføringer, med unntak av spørsmål som knyttet seg til perioden man var i, i pilotarbeidet, akkurat ved undersøkelsestidspunktet. Hensikten med å gjennomføre undersøkelsen på to ulike tidspunkt var å avdekke om det hadde skjedd noen endring i opplevelsen av prinsippene blant medarbeiderne i løpet av pilotperioden. I Praktisk bistand svarte 20 medarbeidere på begge undersøkelser, i Park svarte 17 medarbeidere på oppstartsundersøkelsen og 16 medarbeidere på avslutningsundersøkelsen og ved Torsnes svarte 16 og 14 medarbeidere på henholdsvis oppstarts- og avslutningsundersøkelsen.

Oppsummering fra spørreundersøkelsene

- De fleste medarbeidere oppga at de opplevde å ha *tillit i arbeidet*, både i undersøkelsen gjennomført ved oppstart, og ved endt pilotperiode (Praktisk bistand 70 - 70 %, Park 88 – 94 %, Torsnes skole 94 - 100 %).
- Det var liten, men i hovedsak positive, endringer fra oppstarts- til sluttundersøkelse i de fleste spørsmålene.
- Hos både Park og praktisk bistand:
 - opplevde mange medarbeidere å ha tydelige mål og forventninger til seg, og at de i stor grad fikk mulighet til å bruke egen kompetanse i hverdagen.
 - var det størst positiv endring i spørsmålene knyttet til tillitsreformprinsipp seks – *Vi bygger kultur for medarbeiderskap og kontinuerlig forbedring*.
 - var litt over halvparten (Praktisk bistand 54%, Park 60%) helt eller litt enige i at det har vært nyttig å være pilot, og at det ville være nyttig å fortsette arbeidet med tillitsreform.
- Ved Torsnes skole:
 - svarte medarbeidere jevnt over positivt på de fleste spørsmål og det var liten endring i svar fra oppstarts- til sluttundersøkelsen.
 - opplevde alle medarbeidere å bli involvert i pilotarbeidet (100%)
 - svarte rundt 80% at de er helt eller litt enige i at det har vært nyttig å være pilot, og at det ville være nyttig å fortsette arbeidet
- Hos alle tre piloter var det lavest skår på spørsmål knyttet til opplevelsen av å bli involvert, samt forventninger til å evaluere praksis og bruke oppdatert kunnskap. Det var likevel en positiv endring i svarene på disse spørsmålene fra oppstarts- til sluttundersøkelsen, noe som kan indikere at tillitsreformarbeidet har vært nyttig for å styrke fokuset på og praksis knyttet til involvering i enhetene.

Resultater fra intervjuer med kjernegruppene for pilotene

Det ble gjennomført sluttintervjuer (ca. 1,5 timer) med kjernegruppene i alle pilotene i juni 2024, for å avdekke deres opplevelser med å være pilot, opplevelser med fellessamlingene og det lokale arbeidet, samt for å samle læringspunkter og anbefalinger for videre arbeid med tillitsreformen.

Evaluerer av fellessamlinger

Kjernegruppene opplevde at opplegget med jevnlig og sentralt styrte fellessamlinger var nyttig i arbeidet. Det var nyttig for å skape større forståelse for tillitsarbeidet, få faglig påfyll og opplæring, kunne utveksle erfaringer og lære av hverandre, samt for å holde fokus i arbeidet. Alle tre piloter trekker frem at det har vært utfordrende ressursmessig å delta på fellessamlingene, men har forsøkt å prioritere fellesarbeidet så godt som mulig. De har opplevd det som positivt at prosjektet har vist fleksibilitet i opplegget.

Alle tre temaer belyst på samlingene, ble vurdert som svært relevante for å kunne jobbe mer tillitsbasert i virksomhetene.

- *Tillitsbasert styring og ledelse* – Kjernegruppene opplevde dette temaet som helt grunnleggende for tillitsarbeidet, og opplæringen kunne med fordel ha kommet enda tidligere i perioden. Det er en viktig suksessfaktor for arbeidet å skape en felles forståelse av tillitsbasert styring og ledelse, hva det innebærer og hva som kreves av alle parter, samt hva tillitsbaserte forhold kan skape.
- *Målsetting og måldialog* - ble av de fleste opplevd som et relevant tema for tillitsreformarbeidet, men opplæringen burde i hovedsak rettes mot ledere da det er de som i hovedsak legger til rette for målprosessen i virksomheten. Temaet var ikke like nyttig for alle parter.
- *Medvirkning og medbestemmelse* – Ble av alle deltakerne i alle tre grupper opplevd som svært relevant for å øke bevissthet og kompetanse rundt både hva

som forventes og kreves av alle parter for å få til god medvirkning. Kjernegruppene anbefaler at opplæringen også tilpasses og tilbys medarbeidere.

Evaluering av det lokale arbeidet og uttesting av lokale tiltak

Praktisk bistand

- Å få mulighet til å teste ut forbedringsforslag som både medarbeidere og ledere har snakket om lenge ble opplevd som svært positivt. Det viktigste med tiltaket var å gi muligheten til å få komme med egne innspill, og teste ut alternativ løsning. Tiltaket om mer samkjøring i oppdrag videreføres, men innen rammer som medarbeidere har fått være med å definere.
- Prosessen med å finne fram til tiltak kunne ha involvert flere nøkkelpersoner tidligere for å spisse tiltaket best mulig og skape større eierskap før uttesting.
- Kjernegruppa opplevde at tiltakene og tillitsarbeidet har gitt mer trygghet, større åpenhet og bedre kommunikasjonsflyt mellom de merkantile ressursene og medarbeidere, og mellom medarbeiderne på avdelingen.
- Tiltaket med flere og mer involverende sonemøter videreføres for å fortsatt senke terskelen for å si fra, komme med innspill og ha dialog om best mulig organisering av arbeidet.

Park

- En felles kick off hvor man i fellesskap vurderte styrker og forbedringsområder og fikk komme med innspill ble opplevd som bevisstgjørende og positivt for arbeidsmiljøet og hva virksomheten skal få til sammen.
- Det oppleves at tiltaket med nye informasjonsdelingsrutiner har bidratt til bedre informasjonsflyt i virksomheten, og at det er enklere å gi tilbakemeldinger og komme med innspill til arbeidsorganisering.
- Temamøtene med mer involverende form har blitt positivt mottatt, og det oppleves at møtene bidrar til større engasjement og åpenhet for å teste ut nye initiativ i miljøet. Det er viktig at slike møter framover får en god struktur og tydelige rammer, samt tester ut flere involverende metoder.
- Kjernegruppen var involvert i å utarbeide nye maler for medarbeidersamtaler. Uttestingen startet først våren 2024 og ble ikke testet fullt ut. Lederne opplevde at malene fungerte greit, men det er likevel et behov for å tilpasse malen til enkeltmedarbeidere og videreutvikle dette videre.

Torsnes skole

- Ståstedsanalysen i fellesskap ble opplevd som svært nyttig. Det var fint å involvere alle medarbeidere tidlig og la de jobbe på tvers. Det var positivt å få snakke om hva som er bra og bør forsterkes, men også ha mulighet til å se på hva de kan gjøre annerledes og bedre. Kjernegruppen ønsker å gjennomføre flere regelmessige ståstedsanalyser (i mindre skala) i tiden framover, for å bygge kultur for medarbeiderskap og kontinuerlig forbedring.
- Det opplevdes som svært positivt å få mulighet til å teste ut et forbedringsområde virksomheten har snakket om lenge. Kollegaveiledning som metode har økt bevissthet til hverandres kompetanse og gitt nye kompetansedelingsmuligheter, og vil videreføres som utviklingsmetodikk.
- Prosessen har forsterket tryggheten i medarbeidergruppa, og det oppleves som enklere å gi hverandre tilbakemeldinger, komme med innspill og bygge kompetanse i fellesskap.

Overordnet oppsummering av pilotopplevelsen og læringspunkter for videre arbeid

Kjernegruppene oppga at pilotperioden har vært ressurskrevende og at det til tider var utfordrende å prioritere arbeidet i en hektisk og økonomisk stram arbeidshverdag. Gruppene opplevde likevel overordnet at perioden har vært nyttig og positiv for virksomhetene. Den har bidratt til å bygge større bevissthet rundt styrker og forbedringsområder, større trygghet og åpenhet i medarbeidergruppene og opplevelser av å bli mer involvert i arbeidsorganiseringen. Det har gitt et godt grunnlag for forbedringsarbeid og medarbeiderskap som virksomhetene kan jobbe videre med å utvikle.

Tillitsreformen innebærer i all hovedsak et kulturarbeid med endringer i tankesett og måter å jobbe på som kan gi gevinster i form av økt motivasjon og trivsel hos medarbeidere, effektivisering i arbeidsprosesser og bedre tjenester til brukerne. Dette er endringsarbeid som krever tid og hvor eventuelle effekter sjeldent gir umiddelbare utslag, samt kan være vanskelig å måle. Pilotperioden var kun ett år og kjernegruppene opplevde at dette var en kunstig kort periode for å forvente store kulturendringer og konkrete effekter. Ingen av pilotene har opplevd merkbare endringer i sykefraværstall, turnover eller lignende i løpet av perioden, og hadde heller ikke forventninger om at arbeidet skulle gi slike effekter på så kort tid. Likevel opplevde de at arbeidet har påvirket arbeidsmiljøet positivt, og har satt i gang gode prosesser og dialog mellom medarbeidere og ledere, samt medarbeidere seg imellom, som vil være viktige byggesteiner i det videre kulturarbeidet for å skape trivsel, utvikling og øke nærværet.

Innledningsvis opplevde alle gruppene tillitsreformbegrepene og forventningene til hva som skulle piloteres som "ullent", teoretisk, lite konkret og vanskelig å gripe. De mener det var helt nødvendig å få bruke tid i starten på å forenkle og konkretisere hva tillitsreformarbeidet faktisk innebar og skulle bidra til, for å kunne gjøre et godt stykke arbeid og motivere medarbeidergruppene sine til felles innsats. For mer slagkraft i tillitsarbeidet videre anbefaler kjernegruppene at målene og prinsippene for tillitsreformarbeidet forenkles og tydeliggjøres ytterligere slik at kommunen får en felles forståelse for arbeidet og forventninger til nytteverdi. De tror videre at tillitsreformarbeidet framover ikke må ha for rigide rammer, men gi virksomhetene stor fleksibilitet og handlingsrom i hvordan de velger å omsette og teste ut prinsippene i praksis. Dette tror de vil gi større eierskap til arbeidet og øke sannsynligheten for reelle positive effekter både med tanke på styrket medarbeiderskap og lokal tjenesteutvikling.

Både Park og Torsnes skole opplevde ved oppstart av pilotperioden at de allerede arbeidet godt etter tillitsreformprinsippene. Dette støttes også av gode skår i den innledende spørreundersøkelsen, samt gode skår på medarbeiderundersøkelsen 10-FAKTOR, der flere sentrale elementer i tillitsreformen måles. Begge piloter var derfor usikre på hvor stor nytteverdi pilotdeltakelsen ville ha for virksomheten, og stilte spørsmål til om andre virksomheter, der man ikke opplever tillit i arbeidet i stor grad, hadde vært mer egnede piloter med tanke på overføringsverdi. Gjennom perioden har både Torsnes og Park likevel opplevd arbeidet som nyttig i form av at de har kunnet bruke tid på å utforske hva de gjør bra i virksomheten, og hvordan de må aktivt jobbe for å bevare og videreutvikle disse positive faktorene og forsterke arbeidsmiljøet. Dette kan indikere at det er nyttig for alle virksomheter å jobbe proaktivt med å utvikle tillit, uavhengig av om man opplever å være gode på dette, da det uansett vil være et godt fundament for alt trivsels- og utviklingsarbeid. Kjernegruppene fremhever at det videre tillitsreformarbeidet bør være enda tydeligere på dette.

Pilotarbeidet har vært gjennomført parallelt med flere store endringsprosjekter i kommunen og innsparingskrav. Dette har tatt mye fokus hos lederne i pilotvirksomhetene, men også hos lederne i lederlinjene for øvrig. Dette har trolig påvirket hvordan tillitsreformarbeidet har blitt

prioritert og fulgt opp i lederlinjene. Kjernegruppene er enige i at dersom kommunen skal lykkes med tillitsreformarbeidet framover, er det en nøkkelfaktor at tillitsarbeidet er godt forankret i hele lederlinja, at det settes tydelig mål og forventninger til innsats og utvikling, og at arbeidet og effekter følges opp jevnlig og strukturert.

Torsnes skole fremhever betydningen av å få knytte tillitsreformarbeidet tett til utviklingsarbeidet som de allerede jobbet med i virksomheten og som virksomheten måles på av skoleetaten. På denne måten kunne de integrere tillitsarbeidet i "daglig praksis", noe som skapte større forståelse for og eierskap til tillitsarbeidet. Pilotarbeidet ble i mindre grad sett som et ekstra initiativ på siden av det ordinære utviklingsarbeidet, men i stedet som nødvendige prinsipper som skulle bidra inn. I det videre arbeidet med tillitsreform bør det derfor tydeliggjøres hvordan tillitsprinsippene henger sammen, og er forutsetninger for, øvrig utviklingsarbeid og det kommunen ønsker å oppnå i fellesskap.

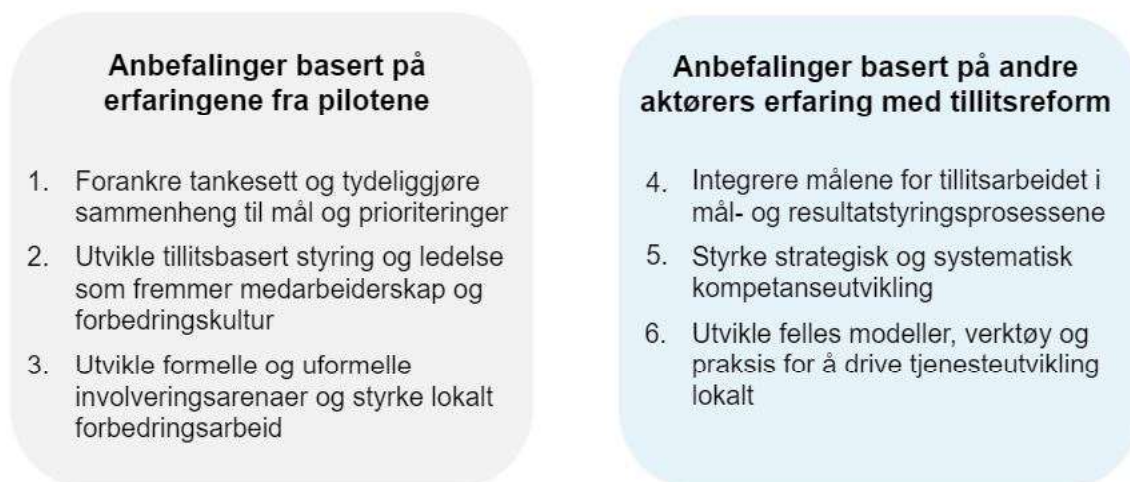
Kjernegruppene opplever at selv om det har vært nyttig å jobbe med relasjonell tillit innad i virksomhetene, vil det trolig være effekter å hente ved å også utvide det videre tillitsarbeidet til å utforske den strukturelle tilliten i større grad, eksempelvis ved å se på rapporteringskrav og strukturer for målsetting og måloppfølging i hele tjenestelinja.

3 anbefalinger for videre arbeid med tillitsreform i Fredrikstad kommune

Tillitsreformområdet er komplekst, og det var flere områder som pilotarbeidet ikke fikk mulighet til å utforske eller teste ut, blant annet tiltak og grep av mer strukturell art. Andre offentlige etater, eksempelvis NAV, har imidlertid hatt rammer og mulighet til å ta en enda bredere tilnærming til tillitsreformarbeidet. De har utforsket og kommet med anbefalinger om flere strukturelle grep, som prosjektet vurderer som relevante også for kommunens fokus på tillitsbasert styring og ledelse framover.

Anbefalingene for videre tillitsarbeid i kommunen baserer seg derfor både på erfaringene fra pilotarbeidet med fokus på det vi fikk mulighet til å teste ut, men også på andre aktørers erfaring fra tillitsreformarbeidet og deres anbefalinger for videre arbeid med tillitsreform. Anbefalingene er delt i to deler:

- Anbefalinger for videre arbeid fra pilotarbeidet
- Anbefalinger for videre arbeid basert på andre aktørers erfaringer



Bilde 4. Anbefalinger for videre arbeid

3.1 Anbefalinger for videre arbeid fra pilotarbeidet

1. Forankre tankesett, mål og forventninger, og tydeliggjøre sammenheng til mål og prioriteringer

En helt sentral forutsetning dersom tillitsreformarbeidet skal videreføres i resten av kommunen vil være å jobbe bredt med å forankre og skape en felles forståelse for tankesettet og prinsippene for tillitsarbeidet, og tillitsbasert praksis. I tillegg må det synliggjøres hvordan tillitsarbeidet henger tett sammen med andre sentrale målsettinger og prioriteringer i kommunen.

- Et viktig grep vil være å *forenkle* og i enda større grad *konkretisere* hva tillitsreformarbeidet er, hva prinsippene faktisk innebærer i praksis, hva tillitsarbeidet skal bidra til, og hvordan kommunen forventes å jobbe med dette. Forenklingen bør gjøres sentralt, men det er viktig å gi virksomhetene et handlingsrom til å konkretisere hvordan tillitsarbeidet skal fungere i praksis hos seg.

- Det bør settes *tydelige og forpliktende mål og forventninger* til både ledere og medarbeidere om å praktisere tillitsbasert styring og ledelse, og medarbeiderskap som kommuniseres godt ut i organisasjonen. Mål og forventninger til tillitsbasert adferd må inn i styringsdialogen, via styringsbrev, lederavtaler og medarbeidersamtaler, og det må utvikles gode strukturer for å følge opp målene tett i måldialogen.
- For å ytterligere skape eierskap og forpliktelse til arbeidet bør det oppfordres til at virksomhetene *kobler tillitsarbeidet til lokale mål, prioriteringer og lokalt utviklingsarbeid*, og i størst mulig grad arbeider inn tillitsreformprinsippene som en del av "daglig praksis".
- Ledelsen bør gå foran som rollemodeller og *illustrere ønsket praksis gjennom tillitsbasert adferd og godt kommunikasjonsarbeid*. I kommunikasjonsarbeidet er det viktig å synliggjøre hvordan tillitsreformarbeidet henger tett sammen med og støtter andre strategiske mål og prioriteringer, slik at tillitsreformarbeidet blir en integrert del av utviklingsarbeidet i kommunen, ikke et arbeid på siden, som skal foregå parallelt.
- Mange virksomheter i kommunen jobber allerede tillitsbasert, og et viktig grep i forankringsarbeidet vil være å *synliggjøre "god tillitsbasert praksis"* ved å markedsføre praktiske eksempler bredt ut i kommunen på for eksempel Frekit, i allmøter, ledersamlinger og lignende. Det anbefales også å ta i bruk eksterne inspirasjons- og erfaringsdelingstiltak, som eksempelvis *Tillitsreformuka*, som staten arrangerte høsten 2024, for å dele statens erfaringer med tillitsreformarbeidet og motivere for videre arbeid.
- Pilotenes positive erfaringer med å *få jobbe lokalt med å konkretisere tillitsreformprinsippene* bør videreføres. Prosjektet anbefaler at det videreutvikles og tilbys *enkle refleksjonsoppgaver* knyttet til prinsippene som kan brukes i for eksempel ledermøter eller enhetsmøter for å starte gode dialoger rundt tillitsarbeid i enhetene og konkretisere hvordan dette kan gjøres så relevant som mulig. Materialet fra kick off-samlingene med pilotene kan brukes som utgangspunkt for slike refleksjonsoppgaver og samtalepakker. NAV og andre offentlige etater har utviklet lignende samtalepakker som også kan brukes som inspirasjon.

2. Utvikle tillitsbasert styring og ledelse som fremmer medarbeiderskap og forbedringskultur

- En anbefaling for det videre arbeidet vil være å *styrke grunnleggende kompetanse innen nøkkelområdene* i tillitsreformen. Dette vil bidra til å sikre felles forståelse, eierskap og forventninger til tillitsbasert styring og ledelse i hele kommunen, og gjøre ledere og medarbeidere bedre i stand til å jobbe mer i tråd med tillitsreformprinsippene. Kompetansehevende tiltak i nøkkeltemaene bør integreres som hovedelementer i lederopplæring og arbeidet med lederutvikling i kommunen. Basert på pilotenes erfaringer fra fellessamlingene bør det tilbys opplæring og trening i områdene tillitsbasert styring og ledelse, målsetting og måldialog og medvirkning og medbestemmelse. Opplæringene bør inkludere refleksjonsøvelser og praktisk trening, og gi lederne muligheter til å knytte temaet til egen lederpraksis. For flere av områdene bør det vurderes om opplæring og trening også bør tilpasses og tilbys tillitsvalgte/vernetjeneste og øvrige medarbeidere.
- *Andre relevante temaer* som det ikke var anledning til å teste i pilotarbeidet, men som pilotene ønsket kompetanseheving på, og som vil være svært relevante for å styrke kommunen innen tillitsreformprinsippene, er eksempelvis medarbeiderskap, smart involvering, effektiv møteledelse, kompetanseledelse og systematisk forbedringsarbeid. Temaene bør inngå i utviklingstilbudet for ledere. Det bør også tilpasses og tilbys

opplæring i flere av temaene til medarbeidere for å sikre helhetlig forståelse for tillitsreformtankegangen og forventningene til adferd på alle nivåer.

3. Utvikle formelle og uformelle involveringsarenaer og styrke lokalt forbedringsarbeid.

Tillitsreformarbeidet skal legge til rette for økt medvirkning og involvering av medarbeidere, og gi medarbeidere tid og tillit til å bruke kompetansen sin og handlingsrommet sitt for å gi og utvikle brukerne bedre tjenester. I alle pilotene ble det påpekt et forbedringspotensial knyttet til involvering, evaluering og læring fra tidligere praksis, og de opplevde positive effekter ved å teste ut involverende metoder og invitere til medvirkning.

For å styrke kommunen på dette området anbefaler prosjektet at det jobbes med å videreutvikle både formelle og uformelle involveringsarenaer, både innad i virksomhetene, men også på tvers av enheter.

- Et tiltak er å *videreutvikle etablerte møtearenaer* som finnes i dag, eksempelvis virksomhets- og avdelingsmøter, og gjøre disse mer involverende, slik det ble testet hos blant annet Park og praktisk bistand med gode tilbakemeldinger.
- Et annet tiltak er å *etablere og utvikle helt nye arenaer for erfaringsutveksling og samhandling* innen områder der kommunen ønsker større samhandling på tvers, og hvor det er kritisk å bruke medarbeidernes kompetanse til å finne nye måter å jobbe på. Dette er blant annet grep som var en del av arbeidet med ny organisasjonsmodell vedtatt i 2024.
- Et nyttig tiltak for å styrke involverende praksis i hele kommunen vil være å *utvikle, systematisere og tilgjengeliggjøre enkle metoder og verktøy for involvering*, samhandling, samskaping og god møteledelse på for eksempel ressursider på Frekit, og tilby opplæring og trening i disse til både ledere og medarbeidere.
- En involveringsarena kommunen har i dag, men som bør styrkes ytterligere, er *mulighetene for å melde inn forbedringsforslag* både innad i virksomheter/avdelinger, men også for kommunen for øvrig. Systemene og rutinene vi har for innmelding bør forenkles, gjøres mer tilgjengelig og markedsføres i større grad. Det bør også videreutvikles gode og forpliktende rutiner for å håndtere og følge opp forbedringsforslag som meldes inn, slik at medarbeidere opplever at det nytter å komme med innspill og at disse tas på alvor.

3.2 Anbefalinger basert på andre aktørers erfaring med tillitsreformarbeid

1. Integrere målene for tillitsarbeidet i mål- og resultatstyringsprosessene og gjennomgå styringsdialogen.

En viktig forutsetning for at medarbeidere skal kunne oppleve tillit i arbeidet vil være at strukturene i kommunen legger til rette for tillitsbasert praksis, blant annet gjennom mål- og resultatstyringen. Handlingsrommet må være tydelig definert gjennom relevante og smarte mål og føringer, men målene må også oppleves som meningsfylte og realiserbare, og sikre at medarbeiderne opplever å ha reelle handlingsrom. Fra tidligere innsiktsarbeid knyttet til mål- og resultatstyring, samt tilbakemeldinger fra pilotene, vet vi at mange ledere og medarbeidere opplever å ha utydelige rammer og føringer. I tillegg opplever mange en svært detaljert og omfattende styring, som gir et begrenset handlingsrom i ytterste ledd til å gjøre nødvendige prioriteringer lokalt.

Et tiltak som både NAV og flere andre statlige virksomheter gjør, som en del av tillitsreformarbeidet, er å *gjennomgå styringsdialogen, målprosesser og rapporteringskrav med hensikt om å ha færre, men tydeligere mål og føringer* som ivaretar reelle lokale handlingsrom i hvordan mål skal nås. Et slikt arbeid er allerede i gang i kommunen gjennom mål- og resultatstyringsprosjektet og det anbefales at kommunen forsterker innsatsen på dette og *integrerer målene med og prinsippene for tillitsreformen i det videre arbeidet*.

Allerede foreslått *lederopplæring innen målsetting og måldialog* vil støtte dette arbeidet og heve kompetansen på å sette relevante, tillitsbaserte mål som ivaretar lokalt handlingsrom og motiverer for å ta gitt handlingsrom i bruk, på alle nivåer. Et ytterligere tiltak for å styrke kompetanse og læring på tvers om tillitsbasert styring, kan være å etablere *erfaringsnettverk*, med formål om å spre gode erfaringer, lære sammen av de dårlige erfaringene, og fange opp behov videre. Dette kan sikre likere oppfatning og praksis innen styring.

En videre anbefaling for å skape større forståelse og eierskap til målene som settes for virksomhetene/avdelingene kan være å *involvere medarbeidere i målsettingsarbeidet* for virksomhetene i enda større grad. Dette bør forventes som en naturlig del av mål- og resultatstyringsprosessene, for eksempel i det årlige arbeidet med å oversette overordnede føringer til lokale virksomhetsplaner for året. Å involvere medarbeidere tidlig i arbeidet, for eksempel ved å invitere til dialog rundt temaet på et virksomhetsmøte, kan bidra til at målene som settes oppleves mer relevante og meningsfulle, og at det kommer flere innspill, og skapes større forpliktelse, til aktivitetsplanene for året.

2. Styrke strategisk og systematisk kompetanseutvikling

Et viktig premiss for tillitsreformen er å gi medarbeiderne tilstrekkelig rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse slik at de leverer og utvikler gode tjenester sammen med brukerne. NAV og flere andre statlige enheter satser derfor på å styrke systematisk kompetanseutvikling.

I kommunen er kompetanseutviklingsarbeidet fragmentert; det er ulik praksis, fokus og kompetanse om kompetansearbeid i de ulike kommuneområdene, og det mangler helhetlig struktur. I en hektisk og økonomisk stram arbeidshverdag blir ofte kompetanseutviklingen nedprioritert. For å sikre et nødvendig fokus på kompetanseutvikling, bør det *etableres gode rammebetingelser for kompetanseutvikling og kompetansearbeidet må settes i system*, slik at alle medarbeidere tilbys og får mulighet til å ta den kompetansehevingen de trenger, når de trenger den. Dette vil også bidra til at praksisen og mulighetene blir likere på tvers av kommuneområder, og at kommunen evner å lære av hverandre og bruke hverandres kompetanse i større grad.

Økt endringstakt setter i tillegg krav til utvikling av nye kompetanser og ferdigheter, og det er et behov for å *jobbe enda mer strategisk med hvilke kompetanser vi skal utvikle og forvalte* på kort og lang sikt for å møte framtidens behov.

Det anbefales at det strategiske og systematiske kompetanseutviklingsarbeidet styrkes ved å forankre behovet for kompetansearbeidet i hele organisasjonen, og i alle ledd. Relevante tiltak vil være å *utvikle og tilgjengeliggjøre malverk, struktur og prosesser for strategisk kompetanseutvikling* som alle kommuneområder kan ta i bruk, og tilby ledere opplæring i kompetanseledelse og kompetansestyring via lederutviklingstilbudet. Det bør også jobbes videre med å *systematisere og tilgjengeliggjøre kompetansetilbudet* i større grad ved for eksempel utnytte tilgjengelige kompetanserelaterte systemer som KS læring og TalentTech, og interne kommunikasjonskanaler.

Som et grep for å både effektivisere kompetanseutviklingen og sikre best mulige effekter bør det systematiske kompetanseutviklingsarbeidet fremme og *legge til rette for praksisnære kompetansetiltak* der medarbeidere i all hovedsak får lære og trene i arbeidshverdagen, samt lære av hverandre og utvikle seg sammen. Metoder som kollegaveiledning, som Torsnes skole testet ut i pilotarbeidet med svært positive tilbakemeldinger, er for eksempel en metode som med fordel kan testes og innarbeides i andre enheter og på andre områder i enda større grad.

3. Utvikle felles modeller, verktøy og praksis for å drive tjenesteutvikling lokalt

Å utvikle bedre tjenester for innbyggerne er et av hovedmålene med tillitsreformarbeidet, og NAV og andre statlige virksomheter har som en del av tillitsreformarbeidet sett et behov for å *styrke lokal tjenesteutvikling gjennom å bedre strukturer og øke kompetansen* på området. NAV jobber blant annet med å utvikle en felles modell for tjenesteutvikling og bedre tilgang på relevante verktøy og metoder for å gjøre det enkelt å sette i gang med tjenesteutvikling lokalt og forbedre kvaliteten i arbeidet. I tillegg jobber de med å bedre systematikken for å kunne lære av hverandre.

Det drives mye fremoverlent, lokal tjenesteutvikling i kommunen i dag, og flere kommuneområder har opparbeidet seg god kompetanse og erfaring på området. Tjenesteutviklingsarbeidet er, som arbeidet med kompetanseutvikling, fragmentert og det er et forbedringspotensial i å jobbe enda mer systematisk og kunnskapsbasert med tjenesteutviklingen, for å øke både kvaliteten og omfanget.

Prosjektet anbefaler derfor at kommunen som en del av tillitsarbeidet framover, satser på å *tydeliggjøre forventninger til aktiv lokal tjenesteutvikling, samt tilbyr både ledere og medarbeidere enkel tilgang på, samt opplæring, trening og veiledning i verktøy og metoder for tjenesteutvikling*. Prosjektet anbefaler i tillegg at *pågående tjenesteutviklingsprosesser synliggjøres i større grad* og at det utvikles en *bedre systematikk for å kunne evaluere og lære av utviklingsprosesser og å skape bedre læring på tvers*. Det kan blant annet utvikles bedre evalueringsrutiner i utviklingsprosjektene der læringspunkter samles sentralt og deles bredt, og etableres erfaringsnettverk for å styrke deling av utviklingskompetanse og -erfaring på tvers.

4 Referanser

Tillitsreform – anbefalinger til forbedringer, NAVs rapport fra tillitsreformarbeidet. Arbeids- og velferdsdirektoratet Oktober 2023

Tillitsreform – Delrapport 1, NAVs rapport fra tillitsreformarbeidet. Arbeids- og velferdsdirektoratet Juni 2023.

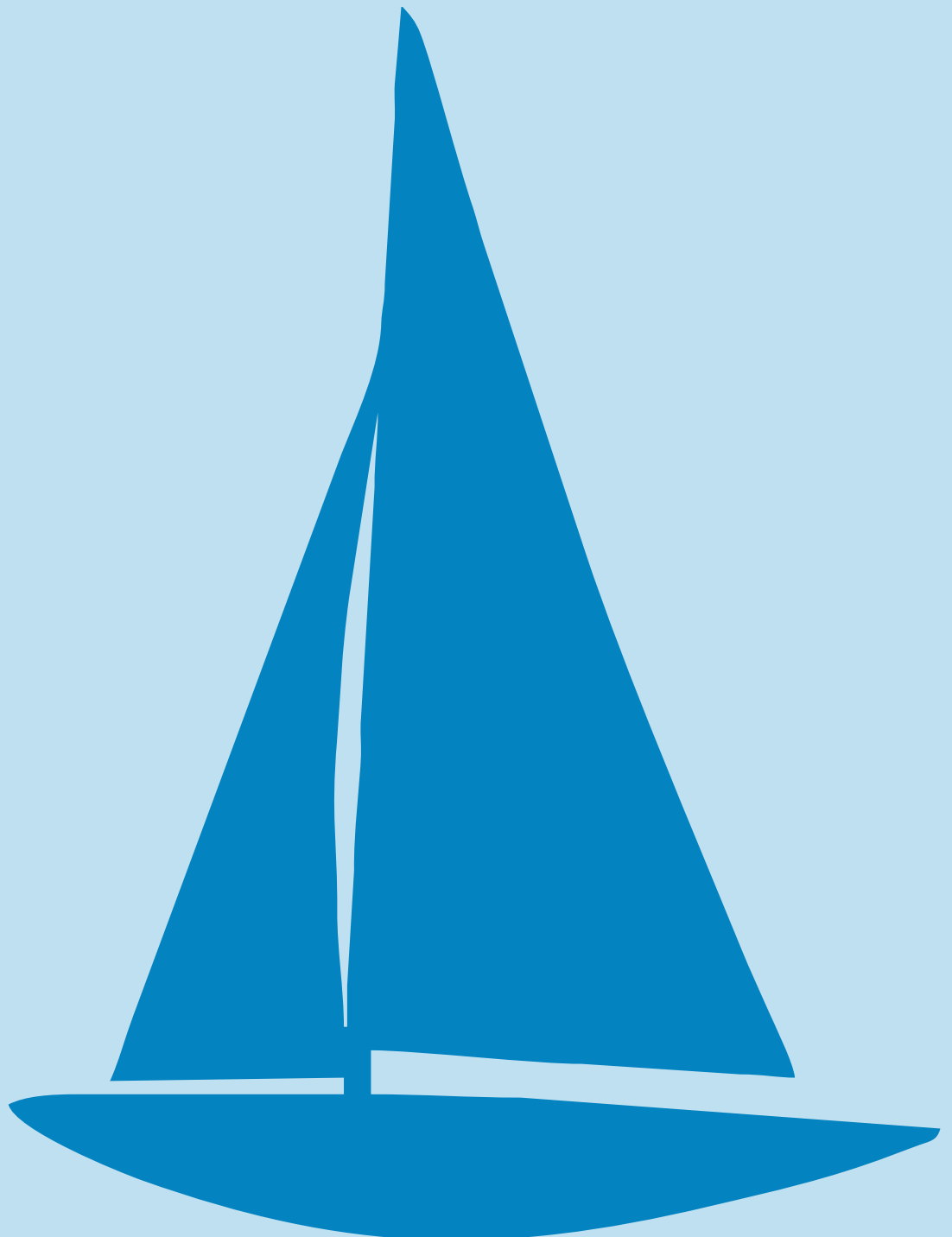
Understanding the Role of Trust in the Institutions of the Welfare state. Nordlandsforskning. Lo, Christian et. al. 2023.



Pilotering av tillitsreform i Fredrikstad kommune

—

Utgitt av Fredrikstad kommune





Saksnr.: 2025/14653
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 128714/2025
Klassering: 000

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	20.05.2025	8/25

Årsrapport fra varslingsordningen 2024

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å fatte følgende vedtak:

1. Saken tas til orientering.

Sammendrag

Arbeidsmiljøutvalget vedtok 11. februar 2020 kommunens nye varslingsordning. Varslingsordning for Fredrikstad kommune – beskrivelse og rutiner, etter grundig politisk behandling.

I forbindelse med en revidering av varslingsdokumentet i 2022, ble dette dokumentet splittet i to og behandlet i arbeidsmiljøutvalget den 31. oktober 2022.

Fredrikstad kommunes varslingsordning ble også revidert av kommunerevisjonen i 2023. Administrasjonen har gjennomført tiltak som etterkom føringene fra lovforarbeider, Arbeidstilsynet og KS. Som følge av forvaltningsrevisjonen ble varslingsrutinen revidert og oppdaterte rutine og varslingsdokument ble vedtatt av Arbeidsmiljøutvalget den 15. februar 2024.

Det er gjennomført en oppfølgingsrevisjon i 2024 og 2025.

I tråd med føringene fra rutineverket skal kommunedirektøren årlig utarbeide en rapport som oppsummerer:

- Antall varsler mottatt i perioden
- Type forhold det er varslet om, uten å beskrive enkeltsaker
- Avgjørelsesmåtene i sakene
- Anonymisert informasjon om saker der kommunen eventuelt har besluttet å ikke følge varslingsrådets anbefaling
- Beskrivelse av tiltak som er iverksatt for å motvirke eller forebygge eventuelle kritikkverdige forhold det er varslet om
- Status for samtlige pågående varslingsaker

Årsrapporten for varslingsordningen skal behandles i arbeidsmiljøutvalget, i tillegg til politisk behandling. Arbeidsmiljøutvalgets behandling skal omfatte en løpende evaluering av ordningen.

All overordnet rapportering skal ta hensyn til varsleren, slik at enkeltsaker ikke identifiseres, eller det blir kjent hvem som har varslet.

Vedlegg

Vedlegg:

- 1 Pågående varslingssaker - kritikkverdige, per 23. april 2025
- Status for samtlige pågående varslingssaker

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. PS 12/20 – Ny varslingsordning for Fredrikstad kommune
2. Varslingsordningen for Fredrikstad kommune (varslingsordningen)
3. Rutine for saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler (saksbehandlingsrutinen)

Saksopplysninger

Som samfunnsaktør, myndighetsforvalter og ansvarlig for bruk av fellesskapets midler, har kommunen et særlig behov for å avdekke og rette opp ulovlige eller kritikkverdige forhold.

Dette saksframlegget omhandler en overordnet oppsummering av saker som er meldt til BDOs varslingsmottak i 2024.

I tråd med føringene skal kommunedirektøren årlig utarbeide en rapport som oppsummerer:

- Antall varsler mottatt i perioden.
- Type forhold det er varslet om, uten å beskrive enkeltsaker.
- Avgjørelsesmåtene i sakene.
- Anonymisert informasjon om saker der kommunen eventuelt har besluttet å ikke følge varslingsrådets anbefaling.
- Beskrivelse av tiltak som er iverksatt for å motvirke eller forebygge eventuelle kritikkverdige forhold det er varslet om.
- Status for samtlige pågående varslingssaker.

All overordnet rapportering skal ta hensyn til varsleren, slik at enkeltsaker ikke identifiseres eller det blir kjent hvem som har varslet.

Årsrapporten for varslingsordningen skal behandles i arbeidsmiljøutvalget, i tillegg til politisk behandling. Arbeidsmiljøutvalgets behandling skal omfatte en løpende evaluering av ordningen.

Oversikt over innmeldte saker 2024:

Varslingsordningen gjelder for alle arbeidstakere i Fredrikstad kommune, politikere og andre som har verv i kommunen. Etter arbeidsmiljøloven har alle arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunens virksomhet (jf. AML, kapittel 2A, Varsling).

Hva som utgjør kritikkverdig forhold er definert i arbeidsmiljøloven, som forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten, eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel:

- Fare for liv og helse
- Fare for klima eller miljø
- Korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- Myndighetsmisbruk
- Uforsvarlig arbeidsmiljø
- Brudd på personopplysningssikkerheten

Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling, med mindre forholdet er å regne som kritikkverdig i tråd med eksemplene over. I tillegg til varsling etter arbeidsmiljøloven, omfatter Fredrikstad kommunes varslingsordning

også henvendelser, bekymringsmeldinger eller liknende fra publikum. Innbyggere/publikum kan benytte ordningen ved mistanke om, eller opplevelse av, at noe er alvorlig eller kritikkverdig fra kommunens side.

Totalt har det blitt innmeldt 36 varsler i 2024.

I tabellen under er varslene sortert etter kategori, med utgangspunkt i om varslet er vurdert å gjelde et kritikkverdig forhold i tråd med definisjonen i arbeidsmiljøloven eller ikke. Av hensyn til bevaring av anonymitet, er varslene ikke sortert med tanke på om varsler er en ansatt eller innbygger mv.

Forhold:	Eksempler på innhold i varsler i denne kategorien:	Antall saker i 2023	Antall saker i 2024	Status
Fare for klima eller miljø	Forsøpling og mulig forurensing, varsel om forsøpling, planlagt felling av mulig verneverdig tre	0	0	Sakene behandles og avsluttes fortløpende
Korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet	Påstått korrupsjon ved innvilgelse av byggetillatelse / Forhold i XXX.	1	1	Sakene behandles og avsluttes fortløpende
Uforsvarlig arbeidsmiljø	Arbeidsmiljø ved angitte steder, arbeidsmiljø – manglende bemanning, manglende oppfølging av elever	8	8	Sakene behandles og avsluttes fortløpende
Brudd på person-opplysnings-sikkerheten	Vedtak om språkopplæring	0	1	Sakene behandles og avsluttes fortløpende
Myndighetsmisbruk	Overdreven fysisk maktbruk, påstått trakassering fra en saksbehandler, usaklig forskjellsbehandling	2	2	Sakene behandles og avsluttes fortløpende
Brann eller mangler		0	0	Sakene behandles og avsluttes fortløpende
Liv og helse	Mistanke om tyveri av medikamenter, påstand om uskikket ansatt, påstand om ulovligheter	4	2	Sakene behandles og avsluttes fortløpende
Ikke-kritikkverdige forhold	Arbeidsforhold/Brudd på taushetsplikt, etablering for opplag for båt og bobil, felling verneverdige trær, ikke-fungerende ringesnor, manglende likebehandling, mulig brudd på byggeforskrifter – manglende rømningsveier, påstått ulovlig utleie, saksbehandling av byggesak, serveringssted nekter å ta imot kontakter, uprofesjonelt forhold, mm	27	22	Sakene behandles og avsluttes fortløpende

Majoriteten av saker meldt inn gjennom varslingsordningen er ikke varsler i

arbeidsmiljølovenes forstand, men bekymringsmeldinger, avviksmeldinger, og liknende fra innbyggere i Fredrikstad kommune.

Samtlige saker om kritikkverdige forhold følges uansett opp i tråd med varslingsrådets anbefalinger. Ikke kritikkverdige saker behandles ikke i varslingsrådet, og følges opp av den ansvarlige enheten, i tråd med gjeldende rutiner og praksis.

I henhold til rutinen for saksbehandling ved mottak og behandling og oppfølging av varsler, vedlegges oversikt over status for samtlige pågående varslingsaker.

Avtale med ekstern leverandør

I tråd med bystyrets vedtak om ekstern leverandør inngikk Fredrikstad kommune avtale med BDO AS, med virkning fra 1. januar 2020. Kontrakten omfatter alle funksjoner og oppgaver i forbindelse med mottak (varslingsmottak), vurdering og forslag til innledende behandling av varsler (varslingsråd).

BDO har ingen selvstendig myndighet i sakene som kommer inn.

Avtalen med BDO AS som eksternt varslingsmottak og –råd utløp ved årsskiftet 2023/24. Høsten 2023 ble det gjennomført en ny anskaffelsesprosess og BDO vant konkurransen og fikk derfor fornyet tillit som kommunes varslingsmottak og –råd.

Den nye avtalen er inngått for en periode på 4+1+1 år fra januar 2024.

Forvaltningsrevisjon av varslingsordningen

Fredrikstad kommunes varslingsordning ble revidert av kommunerevisjonen i 2023.

I 2024 er det startet en oppfølgingsrevisjon, som ikke var avsluttet ved årsskiftet.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Som samfunnsaktør, myndighetsforvalter og ansvarlig for bruk av fellesskapets midler, har kommunen et særlig behov for å avdekke og rette opp ulovlige eller kritikkverdige forhold.

Et godt ytringsklima på arbeidsplassen, og en forsvarlig framgangsmåte for varslings, er viktig for et godt arbeidsmiljø. Det motsatte kan ha negativ innvirkning på ansattes helse.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

For 2024 er det regnskapsført kr 413.463,- i kostnader til kommunens varslingsordning.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Det er betydelige samfunnsmessige konsekvenser med varslingsaker, ved mulig omdømmetap og belastning på de involverte. Godt forebyggende arbeid og omsorg for varslere minsker kostnadene og konsekvensene, gjør det tryggere å varsle, og bidrar derfor til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Målet er å ha gode systemer og kulturer for varslings i virksomhetene.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant i saken.

Ansattes medbestemmelse

Denne årsrapporten er behandlet i Fredrikstad kommune arbeidsmiljøutvalg (AMU) den 5. mai 2025 og ble enstemmig vedtatt tatt til orientering.

Vurdering

Både mengde og variasjon av innmeldte saker tyder på at varslingsordningen benyttes,

både av medarbeidere og innbyggere.

Det har vært en svak nedgang i antall innmeldte saker i 2024, sammenlignet med 2023 (fra 42 saker i 2023 til 36 saker i 2024). Nedgangen er i hovedsak forklart med noe færre såkalte ikke-kritikkverdige varsler, som ikke skal behandles etter arbeidsmiljøloven.

Kommunedirektøren noterer at antallet eksterne varsler, det vil si varsling om ikke kritikkverdige forhold, fortsatt er betydelig og utgjør over dobbelt så mange som de kritikkverdige forholdene etter arbeidsmiljøloven. De fleste av varslene om ikke-kritikkverdige forhold er i realiteten tips, søknader, klager og liknende, som hadde fått raskere behandling dersom de var meldt i riktig spor. Dette ville også spart kommunen kostnader, da det eksterne varslingsmottaket ikke hadde fakturert for disse sakene.

Fredrikstad kommunes varslingsordning har vært gjenstand for en oppfølgingsrevisjon etter fjorårets forvaltningsrevisjon. Resultatet etter denne er først klart i 2025.

Kommunedirektøren mener at varslingsordningen bidrar til en strukturert oversikt over innmeldte varsler i Fredrikstad kommune. Systemene og rutinene legger også godt til rette for rask og forsvarlig oppfølging av innmeldte saker, og sikrer en mer enhetlig oppfølging av sakene. Kommunedirektøren vurderer at varslingsordningen virker etter sin intensjon, og at datamaterialet viser at ordningen har nødvendig tillit, både internt og blant innbyggerne.

Saker under behandling som ikke er avsluttet:			
Sak varslingsordning BDO - adferd overfor pårørende	2020/898	Helse og velferd	Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - arbeidsmiljø - varsel om ***** - Etat bydrift *****	2022/3933	Teknisk drift	Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - bekymring for ansatt ved *****	2024/34514		Varsling liv og helse
Sak varslingsordning BDO - brudd på personvernlovgivningen - *****	2024/25296	Utdanning og oppvekst	Varsling brudd GDPR
Sak varslingsordning BDO - forskjellsbehandling av ansatt i Teknisk drift *****	2023/31518	Teknisk drift	Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - krenkelser/mobbing ved *****	2024/14908	Utdanning og oppvekst	Varsling mynd.misbruk
Sak varslingsordning BDO - misbruk av offentlige midler - *****	2023/30303	Teknisk drift	Varsling korrups. øk.krim
Sak varslingsordning BDO - mulig misligheter - *****	2024/16160	Kultur, miljø og byutvikling	Varsling mynd.misbruk
Sak varslingsordning BDO - mulig underslag - *****	2024/20550	Teknisk drift	Varsling korrups. øk.krim
Sak varslingsordning BDO - myndighetsmisbruk ovenfor *****	2023/28034	Helse og velferd	Varsling mynd.misbruk
Sak varslingsordning BDO - privat bruk av utstyr og materiale - *****	2025/1299		Varsling korrups. øk.krim
Sak varslingsordning BDO - psykososialt arbeidsmiljø - *****	2024/18126	Teknisk drift	Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - psykososialt arbeidsmiljø - *****	2024/20889	Utdanning og oppvekst	Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - psykososialt arbeidsmiljø - *****	2024/21242	Kultur, miljø og byutvikling	Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - psykososialt arbeidsmiljø - *****	2025/11413		Varsling uforsv. arb.milj

Sak varslingsordning BDO - psykososialt arbeidsmiljø - *****	2025/9539		Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - psykososialt arbeidsmiljø - *****	2024/5426	Teknisk drift	Varsling uforsv. arb.milj
Sak varslingsordning BDO - påstand om ulovligheter - *****	2024/2337	Helse og velferd	Varsling liv og helse



Saksnr.: 2025/14661
Dokumentnr.: 1
Løpenr.: 128806/2025
Klassering: 000

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	20.05.2025	9/25
Formannskapet	05.06.2025	
Bystyret	12.06.2025	

Justering av Fredrikstad kommunes varslingsordning

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Varslingsordningen hovedmålgruppe er kommunens medarbeidere og ordningen innrettes deretter.
2. Varslingsordningen omfatter ikke folkevalgte.

Sammendrag

Fredrikstad kommune har en god og etablert varslingsordning. Samtidig viser både erfaring og fakta fra en intern gjennomgang at ordningen ikke fungerer helt etter intensjonen. Det er derfor ønskelig med en justering av ordningen, om hvem som er hovedmålgruppen.

Hovedårsaken er det store antallet ikke kritikkverdige saker, som varslingsmottaket ved BDO AS må håndtere, og henvendelser som i innhold faller *utenfor* formålet med varslingsordningen.

Fremover ønsker vi å ha en varslingsordning som i større grad gjelder innenfor arbeidsmiljølovens virkeområde, dvs. internt for arbeidstakere i kommunen jf. AML § 2A-1. Videre vil dette kunne gi en økonomisk gevinst/innsparing.

Ordningen bør heller ikke lenger omfatte folkevalgte.

Vedlegg

Varslingsordningen for Fredrikstad kommune

Varsling - Rutine for saksbehandling ved mottak- behandling og oppfølging av varsler

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Saksopplysninger

Retten til å varsle er regulert og kommer frem av arbeidsmiljøloven. Den gjelder for alle virksomheter, også offentlige virksomheter i stat og kommune (jf. AML §§ 2-A1 - 2-A6).

Den 21.6.2018 vedtok bystyret i Fredrikstad kommune følgende:

Varslerordningen i Fredrikstad kommune legges i sin helhet ut av kommunen, til en ekstern aktør.

Den 6.11.2019 ble det inngått oppdragsavtale om varslingsordning for Fredrikstad kommune, mellom kommunen og ekstern leverandør BDO AS. Konsulentoppdraget omfattet avtale om varslingsordning, det vil si alle funksjoner og oppgaver i forbindelse med varsling, herunder

mottak, vurdering og forslag til behandling. BDO fakturerer per mottatt sak, samt ekstra ved mer kompliserte saker.

I oppdragsbeskrivelsen ble det beskrevet eksempler på forhold som det vil kunne varsles om:

- korrupsjon og økonomiske misligheter, som tyveri og underslag
- brudd på regler om arbeidsmiljø og sosial dumping
- brudd på regler for anskaffelser
- upassende gaver eller bonuser
- mobbing, trakassering eller diskriminering
- brudd på kommunens etiske prinsipper
- fare for liv og helse

Videre i oppdragsbeskrivelsen til BDO fra kommunen sto det:

«Erfaringstall tilsier at antall varsler ved dagens ordning er ca. 12-20 per år, av ulikt omfang. Kommunen har ikke estimerer for antall varslinger fra eksterne aktører, siden man ikke har slik ordning i dag».

Det følger videre av punkt 2.2. Varslingsmottak i oppdragsbeskrivelsen:

«Varslingsmottaket skal ta imot varsel om mulige kritikkverdige forhold i Fredrikstad kommune. Med dette menes forhold som er i strid med lov eller etiske normer, for eksempel korrupsjon eller annen kriminalitet, myndighetsmisbruk, fare for liv og helse, farlige produkter eller dårlig arbeidsmiljø».

I tillegg til varsling etter arbeidsmiljøloven, skal ordningen også omfatte varslinger og bekymringsmeldinger fra publikum. Det betyr at varslingsmottaket skal ta imot varsler både fra ansatte og eksterne aktører/publikum (brukere, pårørende, leverandører, innbyggere og andre).

Det ble også vedtatt at varslingsordningen gjelder for folkevalgte og andre som har verv i kommunen.

Varslinger fra utenfor Fredrikstad-kommuneansatte

Siden gjeldende varslingsordning tok til har både varslingsmottaket til BDO og varslingskoordinator i kommunen høstet erfaring på de meldingene som kommer inn og de varslene som har gått til varslingsmottaket. Erfaring har vist at et stort antall meldinger/henvendelser til varslingsmottaket gjelder ikke-kritikkverdige saker eller henvendelser som i innhold faller utenfor formålet med varslingsordningen, dvs. utenfor arbeidsmiljøloven.

Dette har gjort at vi har gjennomført en intern faktagjennomgang av alle de varsel/meldinger som har kommet inn til varslingsmottaket til BDO for år 2023.

Ikke krtikkverdige saker	Kritikkverdige saker, et varsel som undersøkt for mulig brudd på arbeidsmiljøloven, eller andre lover og regler.	Total antall saker, mottatt og håndtert 2023	Prosentvis ikke kritikkverdige av total, tips,bekymrings melding, klage mm.	Prosentvise kritikkverdige saker av total, varsel som undersøkt mulig brudd Aml, andre lover og regler
30	16	46	65,22	34,78
		Fordelt	65 %	35 %

Som gjennomgangen viser er det totalt 46 varslinger til varslingsmottak ved BDO i 2023. 30 tilfeller eller (65 %) av disse gjaldt ikke kritikkverdige saker som klager og annet innhold som ikke er et varsel, eller andre forhold som melding/tips vedrører vei, vann, infrastruktur mm. Antallet faktiske varslinger/meldinger for år 2023 ligger langt over det anslaget/estimatet, som ble gitt på oppdraget tilbake i år 2019, som var satt til 12-20 per år.

Til sammenligning har Sarpsborg kommune fått inn 10 saker til varslingsutvalget til vurdering i 2023. To av disse ble behandlet som varslinger, de andre var klager eller avvik, som har annen form for behandling. For 2024 har det kommet inn 16 saker til Sarpsborg, fire av disse ble behandlet som varslinger (*Kilde varslingskoordinator Sarpsborg kommune*).

For Fredrikstad kommune har trenden med det høye antallet varsler til mottak hos BDO fortsatt for hele 2024, med 22 *ikke-kritikkverdige* varsler mot 14 kritikkverdige.

I 2025 er det kommet inn 28 saker så langt, med 24 ikke-kritikkverdige og 4 kritikkverdige varsler.

En gjennomgang av timelistene og fakturaene fra BDO viser at disse sakene (ikke kritikkverdige) håndteres i de aller fleste av tilfellene raskt av varslingsmottaket, i gjennomsnitt ca.1,5 time før de er avgjort eller oversendt til kommunen. Gjennomgangen av oversendte timelister fra BDO på det som er arkivert som ikke kritikkverdige saker for år 2023, viser at BDO har brukt 45,5 timer og fakturert kommunen for 88 750 kroner.

Kostnadene ved ikke kritikkverdige saker, eller saker som i innhold ikke er et varsel utgjorde dermed ca.18 % av totalt fakturert fra BDO på varsling for hele året 2023.

De ovennevnte fakta og erfaring som både BDO ved mottak og varslingskoordinator nå har på disse sakene gjennom de siste 3-4 årene, innebærer at det bør gjøres en justering av nåværende varslingsordning. Det er for mange tilfeller/meldinger til varslingsmottaket som i innhold faller utenom intensjonen formålet med varslingsordningen. Dette kan være ulike tilfeller som:

- Klager, meldinger på vann/vei infrastruktur.
- Klager på vedtak eller tjenester som skal gått direkte til berørte virksomheter eller innbyggerdialogordningen.
- Ytringer om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-1 (3).
- Ytringer, som faglig eller politisk uenighet
- (Listen er ikke uttømmende).

Mange av meldingene som først går til varslingsmottaket fra publikum og andre, kunne vært håndtert mer effektivt og raskere via andre kanaler, ved at henvendelsen rettes direkte til innbyggerdialog som hjelper melder på rett spor, eller til virksomhetene som yter tjenesten for eventuell klagebehandling.

Det foreslås derfor at ordningen justeres til å gjelde varsler om kritikkverdige forhold fra kommunes medarbeidere, og at kommunens eksterne nettsider i større grad sluser innbyggers henvendelse om andre saker til riktig kanal.

Noen innbyggere kan ha en berettiget grunn til å varsle, for eksempel om korrupsjon eller misligheter. Det skal derfor fortsatt være mulig å varsle gjennom de eksterne nettsidene for innbyggere.

For å sikre at henvendelser fra innbyggere går til rett instans er det ønskelig at innbyggere får en side to i varslings skjemaet, hvor de får informasjon om ordningen for å sile ut henvendelser som ikke er varsler.

I samarbeid med BDO utarbeides en rutine for en mer forenklet behandling av saker som likevel tilflytter varslingsordningen, men som ikke er reelle varsler. På den måten går kostnadene med det eksterne varslingsmottaket i BDO ned.

Varslinger fra folkevalgte

Dagens varslingsordning, hvor også folkevalgte og andre som har verv i kommunen kan varsles på til kommunens mottak, byr på utfordringer og bør vurderes på nytt.

Behandlingen av en varslings sak innebærer undersøkelsesplikt, aktivitetsplikt til blant annet å innhente informasjon ved intervjuer, dokumenter, mm; og plikt til å iverksette tiltak.

Hverken kommunen eller BDO AS har fullmakter eller myndighet til ovennevnte hvis det varsles på folkevalgte. Administrasjonen i kommunen har ikke myndighet til å innkalle eller intervju berørte parter/individer som ikke har et arbeidsforhold i kommunen, med mindre de frivillig stiller. Kommunens administrasjon har heller ingen instruksjonsmyndighet ovenfor folkevalgte og kan ikke iverksette tiltak overfor dem. Selv om folkevalgte stiller til intervju eller lar en sak bli undersøkt, kan hva som avdekkes ikke følges opp. Det er ingen mulighet til å ettergå eventuelle varsler på folkevalgte i kommunen.

De fleste partiorganisasjoner har sine egne varslingsordninger og håndterer varsler på egne folkevalgte i denne dersom det skulle oppstå. Det vurderes som en fullgod løsning, og partiorganisasjoner har i større grad mulighet til å følge opp varslinger.

Det foreslås derfor at kommunens varslingsordning ikke skal gjelde folkevalgte og andre som har verv i kommunen, men som ikke er underlagt kommunens styringsrett.

Relevante bestemmelser

Arbeidsmiljøloven kapittel 2A

Konsekvenser for sosial bærekraft

Publikum vil få bedre veiledning, som spesielt vil være til fordel for ressursvake grupper som kan ha større vanskeligheter med å orientere seg på kommunens nettsider.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

a) Økonomiske konsekvenser – drifts- og investeringsbudsjett

Forslaget om å styre publikums tilgang til ordningen vil kunne gi en innsparing på fakturerte timer fra BDO AS. I tillegg vil internt ressursbruk reduseres og sikrer mer effektiv saksbehandling ved at henvendelser fra publikum styres til rett enhet/instans.

b) Samfunnsmessige konsekvenser

Innbyggere i Fredrikstad kommune vil med dette forslaget bli veiledet til den mest hensiktsmessige kanalen for å enten ytre seg, melde fra, klage, varsle eller liknende.

Forslaget innebærer en større sannsynlighet for at henvendelsen blir behandlet i rett enhet og på riktig måte.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke aktuelt i saken.

Ansattes medbestemmelse

Forslaget vil gi større oppmerksomhet, prioritering og ressursbruk på kommunens egne ansatte og deres arbeidsforhold.

Saken er behandlet i Fredrikstad kommune arbeidsmiljøutvalg (AMU) den 5. mai 2025 og forslagene ble enstemmig vedtatt der.

Vurdering

Fredrikstad kommune har en god og etablert varslingsordning. Samtidig viser både erfaring og fakta fra den interne gjennomgangen at ordningen ikke fungerer best mulig. Det trengs derfor en justering av ordningen om hvem som er hovedmålgruppen.

Arbeidsmiljølovens intensjon med varsling er at ansatte i ulike virksomheter skulle ha mulighet til å varsle når de ble kjent med alvorlige forhold og/eller kritikkverdige forhold hvor de ikke nådde frem gjennom andre kanaler.

Varsling skulle også gi rettsikkerhet for begge parter, varsler og den om varslede. Det har aldri vært meningen at varslingsordningen skulle være en ordning eller kanal for klager, meldinger om vei og vann, ytringer, klager på vedtak, altså meldinger som ikke ligger innenfor formålet med varsling. Her har vi allerede etablert bedre og enklere ordninger i kommunen som innbyggerdiallog, eller ved å ta direkte kontakt med berørt virksomhet for å sette fram en klage.

En justering av ordningen kan også gi årlige økonomiske innsparinger for kommunen ved at BDOs varslingsmottak får noen færre saker.

Varslingsordningen er vedtatt av bystyret og ovennevnte endringer må derfor vedtas på nytt politisk.

Konklusjon

Kommunaldirektøren anbefaler at varslingsordningen justeres i tråd med anbefalingene i saken.



Saksnr.: 2025/8258
Dokumentnr.: 6
Løpenr.: 79535/2025
Klassering: 411

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Partssammensatt utvalg	20.05.2025	10/25
Formannskapet	05.06.2025	
Bystyret	12.06.2025	

Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet for personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring

Kommunedirektørens innstilling

Kommunedirektøren anbefaler partssammensatt utvalg å gi følgende innstilling til formannskapet:

1. Det øremerkes et begrenset antall stillinger forbeholdt personer med nedsatt funksjonsevne, og personer med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring.
2. Hvilke stillinger dette skal gjelde, skal drøftes med de tillitsvalgte.

Sammendrag

Saken omhandler at det i kommunal sektor har vært usikkerhet knyttet til kvalifikasjonsprinsippet's handlingsrom når det gjelder å kunne begrense utlysning av stillinger til å være rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid eller utdanning.

Staten har denne muligheten nedfelt i sitt regelverk som ikke kommunal sektor har. KS har, sammen med kommuner, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og forhandlingssammenslutningene, sett hen til statens ordninger, om ansettelser av denne gruppen.

Som et resultat av dette har KS fått klargjort fire unntak fra kvalifikasjonsprinsippet samt fire vilkår for å bidra til at flere personer som står uten arbeid kommer inn i arbeid.

Kommunedirektøren anbefaler at det øremerkes et begrenset antall stillinger til personer med nedsatt funksjonsevne, og personer med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring. Antall stillinger som brukes til å inkludere må være rimelig sett opp mot det totale antall stillinger i kommunen. Hvilke stillinger dette skal være, må drøftes med de tillitsvalgte.

Det er viktig å balansere bruken av disse tiltakene mot kommunens arbeidsgiveransvar. Fredrikstad kommune har mange ansatte som har rettigheter, og disse må ivaretas før vi eventuelt kan øremerke stillinger. Vi har et ansvar som arbeidsgiver overfor de som allerede er ansatt. Dette inkluderer de som har rettigheter til stilling samt de som står i fare for å falle ut av arbeidslivet (helsemessige årsaker og overtallighet).

Vedlegg

Ingen.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Ingen.

Saksopplysninger

Det er et normativt krav og en nasjonal prioritert målsetning om mangfold i arbeidslivet, om at alle som kan og vil jobbe skal få mulighet til det.

Nesten 700.000 personer står utenfor arbeid, utdanning og opplæring i Norge. I tillegg har flyktningestrømmen skapt et betydelig press på sosialhjelpsutgiftene i kommunene. Samtidig mangler vi arbeidskraft fremover i kommunene. Et viktig grep for å møte disse utfordringene er å få kvalifisert mennesker som står utenfor til å komme seg inn i jobb i kommunal sektor.

Fredrikstad kommune har i sin arbeidsgiverstrategi fram mot 2030 uttalt følgende om kommunens samfunnsansvar: Vi vil være en organisasjon hvor ulikheter og mangfold oppleves som en styrke. Opplevelsen av å ha like muligheter til å bidra og delta i arbeidslivet er viktig for å få til økt inkludering og et mangfoldig arbeidsmiljø. Vi vil jobbe for å anerkjenne forskjeller mellom mennesker, for å styrke likeverdighet og inkludering i hele Fredrikstad-samfunnet.

Antall tilsetninger i Fredrikstad kommune varierer fra år til år, og i 2024 var det utlyst rett i underkant av 900 stillinger. Stillingene var fordelt slik: kommuneområde Helse 604 stillinger, kommuneområde Oppvekst 190 stillinger, kommuneområde Teknisk 35 stillinger, kommuneområde Kultur, miljø og Byutvikling 35 stillinger og i stabene var det utlyst 22 stillinger.

Undersøkelser viser at under 40 % av funksjonshemmede er i arbeid. Andelen av sysselsatte har sunket de siste årene, og viser at det er stort behov for å jobbe med hvordan man i større grad kan motvirke slikt utenforskap.

En funksjonsnedsettelse betyr ikke nødvendigvis nedsatt arbeidsevne. Likevel er det altså svært mange funksjonshemmede som står utenfor arbeidslivet, til tross for at de ønsker å jobbe. Det er et mål å inkludere flere med fysiske og psykiske funksjonsnedsettelser i arbeidslivet.

I kommunesektoren har det vært usikkerhet knyttet til kvalifikasjonsprinsippets handlingsrom. Kravet om å rekruttere mangfold og speile befolkningen i samfunnet og kravet om å følge kvalifikasjonsprinsippet, kan komme i konflikt.

Kvalifikasjonsprinsippet er hovedregelen i offentlig sektor. Kvalifikasjonsprinsippet er et ulovfestet prinsipp som innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes i en ledig stilling. Kvalifikasjonsprinsippet bygger på grunnleggende og ulovfestede prinsipper om likebehandling, rettferdighet og saklighet i ansettelsesprosessene i offentlig sektor. Prinsippet har lovs rang, og har derfor skapt noen utfordringer for kommuner når de skal ansette personer som står utenfor arbeidslivet.

I staten kan søkere med fravær fra arbeid eller utdanning og søkere med funksjonsnedsettelse ansettes dersom de er tilnærmet like godt kvalifisert som den best kvalifiserte søkeren. Kommunal sektor har ikke hatt denne klare, eksplisitte adgangen i forskrift til å gjøre unntak fra kvalifikasjonsprinsippet.

KS har ønsket å senke terskelen for deltakelse i arbeidslivet i kommunal sektor for personer med nedsatt funksjonsevne og fravær fra arbeid, utdanning og opplæring. KS anmodet Arbeids- og inkluderingsdepartementet om få finne løsninger slik at dette kan bli regulert, da staten allerede har denne muligheten.

Etter at det nå har vært dialog med kommuner, arbeids- og inkluderingsdepartementet og forhandlingssammenslutningene foreligger det nå en ny forståelse av adgangen til å gjøre unntak fra kvalifikasjonsprinsippet for å inkludere flere i arbeid i kommunal sektor.

KS opplyste til departementet å ha vurdert mulige unntak fra kvalifikasjonsprinsippet, og oppfatter at det ut fra en helhetsvurdering kan være et saklig unntak fra kvalifikasjonsprinsippet å begrense søkerkretsen til personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring.

Videre sier KS at de kommuner som ønsker å gjøre dette, bør holde antall stillinger som øremerkes på et så lavt nivå at det er rimelig sett opp mot det totale antall ledige stillinger. Det betyr at stillingen lyses ut for kun denne målgruppen, og at kvalifikasjonsprinsippet vil gjelde ved utvelgelsen mellom disse. KS har vist til at Oslo kommune har praktisert dette i mange år.

For å øke handlingsrommet ytterligere, har KS sett til statens ordninger, hvor det er ulike bestemmelser i statsansatteregelverket om ansettelser av denne gruppen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i brev til KS uttalt følgende:

«Departementet ser at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å gjøre begrensede unntak fra kvalifikasjonsprinsippet for å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid eller utdanning kommer i arbeid. Det er en prioritert målsetning at alle som kan og vil jobbe, skal få mulighet til det. For å nå denne målsetningen er det både nødvendig og ønskelig at fellesskapet stiller opp med aktive tiltak for å hjelpe folk med nedsatt funksjonsevne og helsemessige utfordringer inn i arbeid. Departementet anser det som positivt at kommunene utnytter det handlingsrommet som foreligger med hensyn til å gjøre saklige unntak fra kvalifikasjonsprinsippet til å hjelpe personer i disse gruppene inn i arbeidslivet.»

Som et resultat av dette har KS fått klargjort fire unntak fra kvalifikasjonsprinsippet og fire vilkår for å ta de i bruk.

Fire unntak til kvalifikasjonsprinsippet:

1. Øremerking av stillinger

Det kan ut fra en helhets vurdering være et saklig unntak fra kvalifikasjonsprinsippet å begrense søkerkretsen til personer med nedsatt funksjonsevne og personer som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring. Det vil si at bare personer innenfor disse gruppene eller en av gruppene kan søke.

Oslo kommune har i mange år praktisert denne ordningen.

2. Midlertidig ansettelse i inntil to år med lønnstilskudd uten utlysning

Personer som NAV mener kan ansettes med lønnstilskudd, kan ansettes midlertidig i inntil to år med lønnstilskudd, uten at stillingen må lyses ut. Denne muligheten finnes også i staten.

Blant annet så har Narvik kommune og Skien kommune testet dette ut i forbindelse med midlertidig ansettelse av personer på sosialstønad, heriblant mange innvandrere og flyktninger.

3. Fast ansettelse uten utlysning etter to eller tre år i traineeprogram

En ordning som ble innført først i staten, er traineeprogram for personer med nedsatt funksjonsevne og personer som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring.

Traineebegrepet er ikke vanlig i kommunal sektor og KS mener det er mer naturlig å kalle denne ordningen for kvalifiseringsløp.

Unntaket innebærer at de midlertidige stillingene lyses ut for den eller de nevnte gruppene, og at de personene som blir med i programmet/kvalifiseringsløpet kan ansettes fast etterpå uten utlysning.

Bærum kommune er en kommune som i flere år har hatt et traineeprogram.

4. Bruk av skjønn

Det kan også være mulig, etter en helhetsvurdering, å ansette fast uten utlysning, f.eks. etter at personen har vært i arbeidspraksis eller vært midlertidig ansatt med lønnstilskudd. Det kan tilsvarende være mulig å ansette midlertidig uten utlysning i traineeprogram (kvalifiseringsløp). Dette er muligheter staten ikke har etter nåværende lov og forskrift. Kommunesektoren har mulighet til dette fordi kvalifikasjonsprinsippet er ulovfestet.

Følgende vilkår må være oppfylt, for å kunne benytte seg av unntakene:

1. Det er et saklig behov for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet for at denne personen skal kunne klare å komme inn i jobb. Individuell vurdering i hvert tilfelle.
2. Antall stillinger som brukes til å inkludere må være rimelig sett opp mot det totale antall stillinger i kommunen. Antall stillinger som øremerkes bør holdes på et så lavt nivå at det er rimelig sett opp mot det totale antall ledige stillinger.
3. Hvilke stillinger dette skal være, må drøftes med tillitsvalgte.
4. Dersom de som allerede er ansatt har rett til stillingen i henhold til arbeidsmiljølovens regler, kan dette ikke fravikes. Arbeidstakere har rett til fast ansettelse og utvidet stilling etter arbeidsmiljøloven; fortrinnsrett til utvidet stilling for deltidsansatte, rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid, fast ansettelse etter midlertidig ansettelse i mer enn tre år, samt rett til fast ansettelse om det er et permanent behov for arbeidskraften (grunnbemanningslæren). Arbeidstakere med redusert arbeidsevne og overtallige har videre en rett til å bli omplassert til annen passende stilling. Det vil ikke være adgang til å ansette en ekstern søker dersom det vil stride mot lovbestemte rettigheter for de som allerede er ansatt.

På bakgrunn av dette får nå kommunal sektor en større mulighet til å ansette personer i utenforskap til kommunale jobber. Kommunen som arbeidsgiver og vi som samfunn, må gjøre det vi kan for å redusere utenforskapet i arbeidslivet. For å få til dette har vi trengt rammer for å gjøre dette mulig. Det er nå på plass. Det er viktig å påpeke at kvalifikasjonsprinsippet fortsatt er hovedregelen, men at det nå åpnes for unntakene som er nevnt over.

Selv om det åpnes for nye muligheter innenfor kvalifikasjonsprinsippet som kan bidra til å gjøre veien inn i ordinære ansettelser lettere for personer med nedsatt funksjonsevne og personer med fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring, er det avgjørende å balansere disse tiltakene med kommunens arbeidsgiveransvar. Fredrikstad kommune har et ansvar for å sikre gode arbeidsforhold, rettferdig behandling og trygghet for sine ansatte.

Ved å legge til rette for inkluderende tiltak og samtidig ivareta rettighetene og interessene til de som allerede er ansatt, kan kommunen skape en helhetlig arbeidsplass hvor mangfold og bærekraft går hånd i hånd. Det handler om å bygge en kultur som ikke bare tar hensyn til nåværende medarbeidere, men også ønsker nye arbeidstakere velkommen på en måte som styrker fellesskapet.

Konsekvenser for sosial bærekraft

Ved å få mennesker som i utgangspunktet står utenfor arbeidslivet inn i meningsfull jobb, er vi med på å bygge et mer rettferdig og bærekraftig samfunn der alle har mulighet til å bidra til fellesskapet.

Arbeid har også en positiv innvirkning på hver enkelt arbeidstaker. Det gir struktur i hverdagen, fremmer sosial interaksjon og kan redusere psykiske helseproblemer. Det er spesielt viktig for funksjonshemmede, som kan oppnå større selvstendighet og mer deltakelse i samfunnet, ved å være i arbeid. Ved å ha flere ansatte med funksjonsvariasjoner vil kommunen også speile befolkningen i større grad.

Konsekvenser for økonomisk bærekraft

Ved å inkludere flere personer i arbeidslivet, kan kommunen bidra til økt sysselsetting og økonomisk vekst. Dette kan også redusere kostnadene knyttet til sosialhjelp og andre støtteordninger.

Konsekvenser for miljømessig bærekraft

Ikke relevant.

Ansattes medbestemmelse

De ansattes representanter deltar i behandlingen av saken. Ved vurdering av hvilke stillinger som skal øremerkes blir det viktig med god involvering fra de ansattes organisasjoner.

Vurdering

Kommunedirektøren vurderer at ved å ta i bruk unntak fra kvalifikasjonsprinsippet, kan kommunen få verdifull arbeidskraft. Det er et paradoks at kommunen på den ene siden har mangel på arbeidskraft, og på den andre siden er det mennesker i arbeidsfør alder, som står utenfor arbeidslivet. Det er et mål om at flere av de som står i utenforskap skal inn i lønnet arbeid.

Videre er det viktig at kommunen tar ansvar for å ivareta de ansatte som allerede er hos oss, og som har ulike rettigheter, f.eks. rett på ny stilling på bakgrunn av helse, omstilling/overtallighet, og 3 års regel etc.

Kommunedirektøren vurderer at kommunen kan ta i bruk unntak fra kvalifikasjonsprinsippet i noen tilfeller. Mange av stillingene i kommunen har til dels høye kvalifikasjonskrav. Det kan være erfaringskrav, utdanningskrav og ev. autorisasjoner. Det er viktig å påpeke at dette ikke fravikes. Unntaket skal ikke gå på bekostning av utførelsen av de offentlige tjenestene. Det kan likevel være at noen av personene som står utenfor arbeidslivet innehar disse kvalifikasjonene, men likevel har vanskelig for å få jobb, da kvalifikasjonsprinsippet som hovedregel skal etterfølges; at den best kvalifiserte skal få jobben. Ved at unntaket benyttes i noen stillinger, vil søkekretsen begrenses, og disse personene vil ha lettere for å få jobb.

I tillegg jobber kommunen med TØRN hvor man ser på oppgavefordeling slik at kompetanse benyttes riktig. Et videre arbeid innenfor dette kan skape grunnlag for stillinger med lavere kompetansebehov ved at kompetansegrupper benytter sine kvalifikasjoner mer målrettet.

Unntak fra kvalifikasjonsprinsippet gir Fredrikstad kommune fleksibilitet til å tilpasse ansettelsesprosesser og inkludere flere i arbeidslivet. Dette er i tråd med TØRN-initiativets mål om å effektivisere kommunens tjenester og sikre at ressursene brukes på en optimal måte. Ved å bruke disse unntakene kan kommunen oppnå en mer inkluderende og effektiv arbeidsstyrke, som er bedre rustet til å møte fremtidige utfordringer

Kommunen har noen stillinger der kvalifikasjonskravene er lavere, og hvor det kan være aktuelt å øremerke disse til personer som har funksjonsnedsettelse eller fravær fra arbeid eller utdanning. Hvilke stillinger som kan være aktuelle for slik øremerking må sees i sammenheng med hvilke behov kommunen har, og hva personene som står utenfor arbeidslivet kan bidra med inn i kommunen.

Kommunedirektøren anbefaler at det øremerkes et begrenset antall stillinger til personer med nedsatt funksjonsevne og til personer med fravær fra arbeid eller utdanning. Forutsetningen er at dette står i rimelig forhold til det totale antallet ledige stillinger og at det er diskutert med de tillitsvalgte. Det er en prioritert målsetning at flere skal inn i lønnet arbeid.

Konklusjon

Fredrikstad kommune bør ta i bruk unntak fra kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelse til stillinger øremerket mennesker med nedsatt funksjonsevne og personer som står utenfor arbeid, utdanning eller opplæring. Dette kan bidra til økt inkludering og mangfold, samt vise samfunnsansvar.