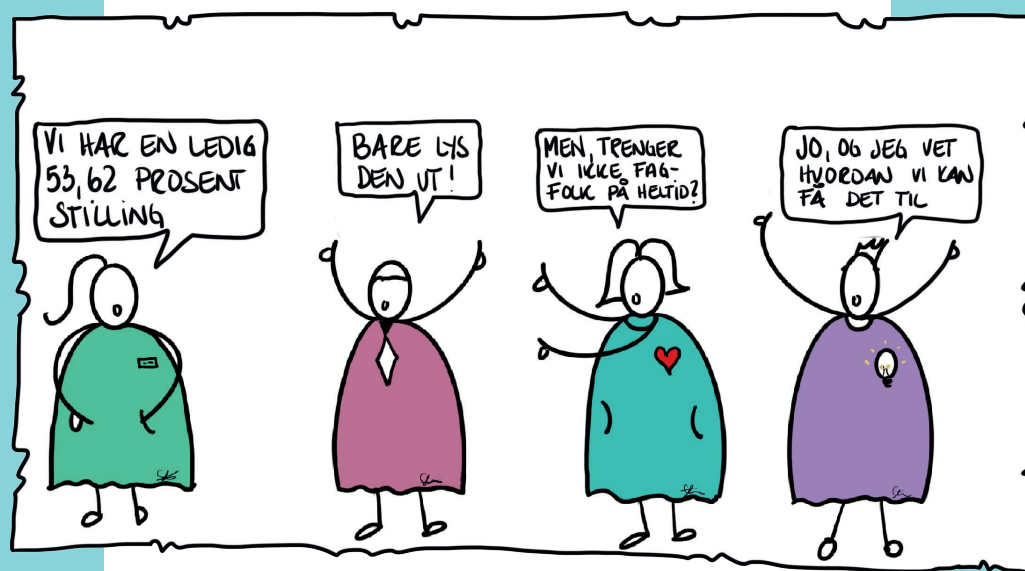


Leif E. Moland og Ketil Bråthen

Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene



Fafo-rapport
2021:25

Leif E. Moland og Ketil Bråthen

**Stillingsutlysninger, rekruttering og
heltidskultur i de kommunale
helse- og omsorgstjenestene**

Fafo-rapport 2021:25

Fafo-rapport 2021:25

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0617-3

ISSN 2387-6859

Omslagsillustrasjon: Stehphanie Helland etter idé av Leif E. Moland

Innhold

Forord.....	5
Sammendrag	7
1 Innledning	14
1.1 Bakgrunn	14
1.2 Lov og avtaleverket om utlysninger og ansettelser	19
2 Metode og gjennomføring	21
2.1 Kvantitative data.....	21
2.2 Dokumentstudier	23
2.3 Kvalitative data	23
3 Strategiske forutsetninger	27
3.1 Fra strategiske dokumenter til retningslinjer og praktiske rutiner	27
3.2 Noen eksempler fra case-kommunene	29
3.3 Hva har kommunene og hvilke erfaringer har man med heltidsdokumentene?.....	30
4 Hva skjer når en stilling blir ledig?	32
4.1 Utlyste helsefagarbeider- og sykepleierstillinger	32
4.2 Hvem deltar i behovsvurderingen?	35
4.3 Hvordan vurderes behov for faglig kompetanse?	36
4.4 Ubesatte stillinger	37
4.5 Lyses stillingen ut eksternt?.....	41
4.6 Bruk av desimaler i utlysningene	43
5 Hva skjer når stillingen skal besettes?	47
5.1 Faktiske stillingsstørrelser	47
5.2 Førte heltidsutlysning til heltidsstilling.....	52
5.3 Interne ansettelser og stillingsutvidelser	55
5.4 Hvorfor ikke flere heltidsansettelser	59
5.5 Er store stillinger en følge av størrelsen på utlyste stillinger?	66
6 Omstilling til heltidsstillinger er krevende, men vi er på rett vei.....	68
6.1 Alstahaug kommune	68
6.2 Farsund kommune	70
6.3 Trondheim kommune	71
6.4 Ulstein kommune	72
6.5 Lillestrøm kommune	72
6.6 Tromsø kommune.....	73
6.7 Berlevåg kommune	73
7 Oppsummering	75
7.1 Hovedfasene i rekrutteringsprosessen.....	75
7.2 Hva gjør kommuner som både lyser ut og ansetter i større stillinger?	77
7.3 Små grep med beskjedne resultater er en god start.....	77
7.4 Lederes holdninger og handlingsrom	79
7.5 Tjenesteorganisering, bemanningsplaner og utlysninger.....	81
Vedleggstabeller og -figurer.....	85
Spørreskjema	92
Litteratur	97

Forord

Utvikling av heltidskultur i helse- og omsorgstjenestene kommer stadig høyere opp på den politiske dagsordenen. Sterkere fagmiljøer, bedre drift og mer kontinuitet i tjenestene, bedre tjenestekvalitet til brukerne og bedre arbeidsforhold for de ansatte er blant mange gevinster som forventes. Til tross for unison oppslutning fra politikere og partene i arbeidslivet, og utprøving av en rekke tiltak de siste 25 årene, jobber de fleste i helse og omsorg fortsatt deltid.

Denne rapporten er et resultat av en undersøkelse Fafo har gjort på oppdrag for KS, Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund (NSF). Vi spør hvorfor det ikke lyses ut flere heltidsstillinger, og hva som kan gjøres for at flere utlyste heltidsstillinger også fører til flere heltidsansettelser. Hva kan gjøres av enkle tiltak i selve ansettelsesprosessen for å kunne lyse ut litt flere, store stillinger? Og hvilke forutsetninger i driften må utvikles over tid for at kommunene skal kunne lyse ut tilnærmet alle stillinger som hele?

I et forsøk på å finne svar på disse spørsmålene har vi gjennomgått aktuelle dokumenter i 40 kommuner, og gjennomført landsdekkende spørreundersøkelser til ledere og tillitsvalgte i kommunene. Vi har benyttet data fra KS' PAI-register, data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og stillingsdatabasene til Fagforbundet og NSF. Det er videre gjennomført intervjuer med ledere, tillitsvalgte og HR-ansatte i sju case-kommuner. I tre av dem har vi også fulgt konkrete ansettelser og kommunenes intervjuer med jobbkandidater.

En annen del av dette prosjektet er å utvikle et praktisk verktøy kommunene kan bruke når stillinger skal lyses ut og når de skal berede grunnen for at flere stillinger kan lyses ut som hele. KS Konsulent har hovedansvaret for dette arbeidet. De har vært med på en del av de kvalitative studiene som beskrives i denne rapporten. KS Konsulent og Fafo har i fellesskap gjennomført et webinar sammen med et femtitalls ledere, HR-ansatte og tillitsvalgte fra de sju case-kommunene, som ledd i å utvikle et relevant innhold for verktøyet.

Takk til alle fra Alstadhaug, Berlevåg, Farsund, Lillestrøm, Tromsø, Trondheim og Ulstein som har stilt opp i intervjuer, samtaler og seminarer, og gitt oss tilgang på dokumenter og andre data.

Takk også til Delta, Fagforbundet, FO og NSF for å ha gitt oss tilgang til tillitsvalgte e-postadresser slik at de har kunnet være med på spørreundersøkelsene. Fagforbundet og NSF har også stilt sine stillingsutlysningdatabaser til disposisjon.

Underveis i prosjektarbeidet har vi hatt regelmessig kontakt med den sentrale prosjektgruppen som har bestått av Hanne Børrestuen, fagansvarlig fra KS, Siv Karin Kjølmoen fra Fagforbundet, Kirsten Hagen fra NSF og Monica Deildok fra Delta. I tillegg har Hege Øhrn, Siri Klevstrand, Christina Claussen, Liv Overaae alle fra KS, Ola Sigmundstad fra Arendal kommune og Alf Åge Berg fra KS i Møre og Romsdal bidratt underveis. KS' fylkesstyre har vært prosjektets referansegruppe. Takk til alle for fine diskusjoner og gode innspill underveis og for nyttige kommentarer til rapportutkastet.

Kollega Terje Olsen har vært faglig kvalitetssikrer i slutfasen. Takk også til deg for nyttige kommentarer. Leif E. Moland har skrevet kapitlene 1, 5, 6 og 7. Ketil har skrevet kapittel 3, mens kapitlene 2 og 4 er skrevet i fellesskap. Eventuelle feil og mangler som måtte gjenstå står for forfatternes regning.

Fafo/Oslo 1.september 2021

Leif E. Moland og Ketil Bråthen

Sammendrag

Denne FoU-rapporten er første delleveranse i et prosjekt som beskriver kommunenes utlysningspraksis innenfor helse- og omsorgssektoren, og hva kommunene kan gjøre for å lyse ut og ansette i flere hele stillinger. Den neste delleveransen er et verktøy kommunene kan bruke i det praktiske rekrutteringsarbeidet. Rapporten gir en praktisk beskrivelse av kommunenes utlysnings- og rekrutteringspraksis, sikter på å forklare hvorfor den er som den er, og diskuterer forutsetninger for å kunne endre den. Rapporten avsluttes med råd om hvordan kommunene kan lyse ut flere hele stillinger. Følgende problemstillinger har ligget til grunn for arbeidet:

- 1 Hvordan foregår prosessene rundt utlysning av en ny ekstern stilling?
- 2 Hvordan praktiseres interne utlysninger?
- 3 Hvordan følger kommunenes rekrutteringsstrategier opp politiske vedtak om heltidskultur?
- 4 Hvilken betydning har partssamarbeidet i disse prosessene?
- 5 Hva er de viktigste strukturelle og kulturelle barrierene for å utlyse heltidsstillinger?
- 6 Hva er de viktigste kjennetegnene ved de kommunene som lyser ut flest heltidsstillinger?
- 7 Hva skal til for å endre utlysningspraksis slik at heltid blir hovedregelen?

Metode

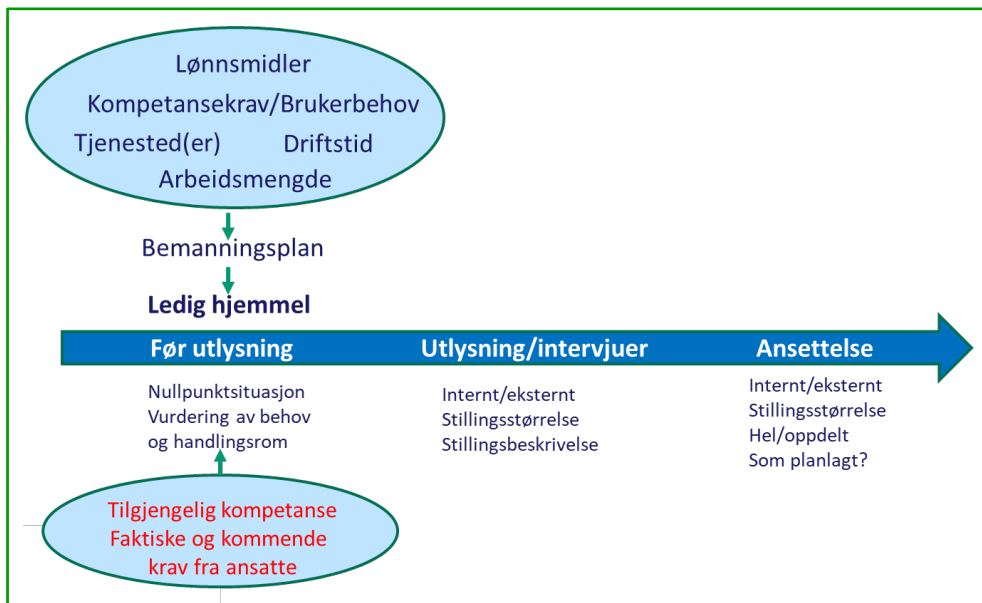
For å belyse prosjektets problemstillinger har vi gjennomgått aktuelle dokumenter i 40 kommuner og gjennomført en landsdekkende, elektronisk spørreundersøkelse til 1981 ledere og tillitsvalgte i kommunene med en svarprosent på 34. Data om faktiske stillingsstørrelser her hentet fra PAI-registeret (Personaladministrativt informasjonssystem) som driftes av KS. Det bygger på opplysninger fra kommunesektoren om ansattes lønn, sykefravær, stillingskode og arbeidstid. Data om de senere års utlysninger av helsefagarbeider- og sykepleierstillinger er hentet fra stillingsdatabasene til Fagforbundet og NSF. Det er videre gjennomført intervjuer med ledere, tillitsvalgte og HR-ansatte i sju case-kommuner. I tre av dem har vi også fulgt konkrete ansettelser og kommunenes intervjuer med jobbkandidater.

Hovedfunn

Er utlysningspraksis i kommunene en barriere mot heltidskultur? Dette er denne studiens hovedspørsmål, og svaret er ja. Forklaringen ligger dels i trekk ved utlysningspraksisen og dels i bakenforliggende forhold som gjør det vanskelig å lyse ut hele stillinger i situasjoner der kommunen egentlig ønsker å kunne gjøre det.

Hovedfasene i rekrutteringsprosessen

Figuren under viser utlysnings- og ansettelsesprosessen i tre faser. I den første slås det fast at kommunen har et ansettelsesbehov, i den andre foretas utlysningen og kommunikasjon med kandidaten, mens den tredje fasen leder til et utfall, forhåpentligvis en ansettelse i tråd med utlysningen.



Utlysninger på «autorepeat»

Våre data viser at mange kommuner ofte foretar utlysninger nærmest på autopilot, noe som lett blir til autorepeat. Ledere lyser gjerne ut en ledig stilling/stillingsandel uten å vurdere alternativer. Dermed videreføres en bemanningsplan de fleste vil ha arvet fra tidligere ledere.

Den bestående bemanningsplanen er laget med utgangspunkt i hvor mye personell med ulik kompetanse tjenestestedet trenger for å løse sine oppgaver. Dette påvirkes av brukerbehovene. I og med at tjenestene som inngår i denne studien i overveiende grad skal utføres døgkontinuerlig, vil bemanningsplanen måtte dekke kvelds- og nattevakter i tillegg til dagvakter både i ukedagene og i helgene. Med begrensede lønnsmidler og mange ansatte som ikke vil jobbe mer enn hver tredje eller fjerde helg, ligger det ganske sterke føringer på hvordan bemanningsplanen må se ut.

Samarbeid om utlysningene

Når behovet og handlingsmulighetene er klarlagt, er neste trinn å bestemme om stillingen eller stillingsandelen skal lyse ut eksternt eller internt, eller om den skal gå til å utvide stillingen til en eller flere deltidsansatte på avdelingen.

Samarbeid mellom tjenesteleder, HR-kontakt og tillitsvalgt er nyttig både for å sikre at utlysningen gjøres formelt riktig og at teksten er utformet med sikte på å rekruttere en medarbeider som svarer best mulig til tjenestestedets behov (Moland & Bråthen 2012a). Ikke minst er et slikt samarbeid en god kvalitetssikring for at utlysningen bygger opp under målene om å utvikle en heltidskultur. Dette samarbeidet kan med fordel fortsette under intervjuene for å unngå at kortsiktige mål kommer i veien for langsiktige mål. Her snakker vi dels om forhandling om stillingsstørrelse og helgevakter der kandidater krever en reduksjon og ledere vil være tilbøyelige til å gå med på disse i frykt for at kandidaten glipper. Dels snakker vi om de mange «brannslukningsansettelsene» fordi tjenestestedet har desperat behov for arbeidskraft. Det siste forholdet er en av de store unnlåtelsessyndene i kommunens personalforvaltning som har ført til ikke-strategisk rekruttering og påfølgende kravsaker.

Hva gjør kommuner som både lyser ut og ansetter i større stillinger?

Seks (21) punkter som beskriver tiltak som i større eller mindre grad benyttes i kommuner som jobber systematisk for å rekruttere og beholde ansatte i store stillinger.

- 1 Definere en heltidssatsning, politisk forankret med kortsiktige og langsiktige mål
 - a) Partssamarbeid, både strategisk og operativt (praktisk).
 - b) Forsterke arbeidsgiverpolitikken ved å se heltids-, kompetanse- og nærværarbeid i sammenheng.
 - c) Sørge for ha politiske vedtak, strategiske planer og rutiner i utforming av og argumentasjon for store stillinger som rekrutteringsansvarlige kan støtte seg på i sitt arbeid.
 - d) Formulere mål og rutiner for en rekrutteringspraksis der det er krav om flere større stillinger og høyere andel eksterne utlysninger?
- 2 Holdningsarbeid overfor ledere, ansatte og tillitsvalgte.
 - a) Kompetanseutvikling som gir ledere faglig og «kulturell» forståelse for å praktisere heltidsnormene i rekruttering og organisering.
 - b) Informasjon om gevinster ved større stillinger, bedre tjenester og bærekraftige arbeidsmiljø.
 - c) Utfordre gamle vaner og forestillinger, jf. utlysninger med desimaltall.
- 3 Økonomisk kompetanse og handlingsrom.
 - a) Foreta økonomiske analyser av foreliggende og alternative bemanningsdisposisjoner, herunder overtid og høyt forbruk av vikarer.
 - b) Gi lederne økt økonomisk og rekrutteringsmessig handlingsrom, og trygghet til å bruke det.
- 4 Offensiv utlysningspraksis basert på behovsanalyse.
 - a) Jobbe med utlysningstekster. Søke utvidelsesmuligheter, ofte snakk små skritt.
 - b) Ikke hvile på turnusarv og turnusprogrammenes beregninger. Unngå utlysninger på autorepeat.
 - c) Være fast i forhandlinger med søkere som vil ha lavere stillingsandel enn det som er utlyst, og unngå å lyse ut «lokkestillinger».
 - d) Benytte kvalitetssikringssløyfe i samarbeid med HR som etterspør heltidsutlysninger. Kvalitetssikringssløyfen bør også inkludere tillitsvalgte.
 - e) Vurdere om en flere ledige helsefagarbeiderstillinger kan lyses ut eksternt.
- 5 Gjennomgå permisjonspraksis- og praksis rundt redusert arbeidstid.
- 6 Forbedre tjenesteorganiseringen og bemanningsplanene (for større stillingsutlysninger).
 - a) Bruke årsplan/kalenderplan uansett hvilke turnusgrep som benyttes.
 - b) Bruke langvakter som gir rom for store økninger i heltidsstillinger.
 - c) Ansatte i store stillinger jobber mer i helgene.
 - d) Ta i bruk ressursenheter med kvalifiserte heltidsansatte (ikke vikarpooler med deltidsansatte og ringe-til-vikarer).
 - e) Øke samarbeidet om bemanningsløsninger på tvers av tjenestesteder og -områder.
 - f) Toppe bemanningen, basert på analyser av faktisk bemanningsbehov i løpet av et helt år. Dette inkluderer framskriving av bl.a. ferieavvikling og sykefravær.
 - g) Kompetanseutvikling for ledere og tillitsvalgte slik at de er i stand til å planlegge og gjennomføre tekniske grep for større stillinger.

Små grep med beskjedne resultater er en god start

Det lyses ut svært mange heltids- og deltidsstillinger, faste og midlertidige, innenfor den kommunale helse- og omsorgssektoren hver måned. Rekrutteringsbehovet er mer eller mindre akutt. Mange av tiltakene som er listet opp over, er omfattende og tidkrevende. Noen trenger politisk behandling, betydelig opplæring og tidkrevende holdningsarbeid. Disse er nødvendige for å nå målene om heltidskultur. Parallelt med det langsiktige arbeidet, kan enkelte tiltak gjennomføres raskere med gode eller midtels gode resultater.

Offensiv utlysningspraksis, kvalitetssikringssløyfe og bedre permisjonspraksis

Punkt fire om en offensiv utlysningspraksis og punkt fem om permisjonspraksis er de mest utlysningsnære. Man kan begynne med en systematisk behovsanalyse og spørre om en ledig deltidsstilling kan gjøres større før den lyses ut. Man kan også skjerpe kravene om at en utlyst heltidsstilling også skal føre til en heltidsansettelse.

Kvalitetssikringssløyfer

Kommunene vil ofte ha dedikerte og kompetente HR-medarbeidere og tillitsvalgte som kan bistå linjelederne i rekrutteringsarbeidet og kvalitetssikre at «alle stener snus» for at flere stillinger lyses ut som hele stillinger (kvalitetssikringssløyfa). Dette er en god begynnelse som krever begrenset forarbeid.

Rekrutterings- og kompetansearbeidet som en del av heltidssatsningen

Hvis kommunene ikke allerede har gjort det, er det viktig parallelt eller så snart som mulig, å formulere, formalisere og forankre mål og strategier for en heltidssatsning som kan åpne for flere heltidsutlysninger (punkt 1). Det kan være både stimulerende og besparende å se hvordan arbeidet med rekruttering, kompetanseutvikling, sykefravær og heltidskultur henger sammen.

Litt mer forpliktende heltidsformuleringer

Det foreligger en rekke strategiske og praktiske formuleringer om hvordan kommunene kan skape flere store og hele stillinger. Den rundt formulerte frasen om at stillinger helst skal lyses ut som hele er vel kjent. Her etterlyser vi en formulering som kunne gjøre intensjonen om heltidsutlysninger *litt* mer forpliktende.

Flere eksterne utlysninger

Som vi har sett av utlysningsstatistikken lyses det ut langt flere hele sykepleierstillinger enn hele helsefagarbeiderstillinger. Det må bety at det er lettere eller høyere prioritert å etablere heltidshjemler for sykepleiere og andre faggrupper med høyskoleutdanning, enn for helsefagarbeidere. Vi etterlyser derfor også at kommunene formulerer og følger opp intensjoner om at flere helsefagarbeiderstillinger lyses ut eksternt.

Lederes holdninger og handlingsrom

Utviklingen og opprettholdelsen av *den sterke deltidskulturen* i helse- og omsorgssektoren har mange og sammensatte forklaringer. Blant disse finner vi holdninger og verdier hos politikere, ledere, ansatte og tillitsvalgte. Svært ofte, både i denne studien og andre, trekkes de ansattes motvilje mot å jobbe heltid eller flere helgetimer fram

som det kanskje største problemet. Det er ansatte som av ulike grunner velger å jobbe deltid og som ikke ønsker å jobbe mer, og det er heltidsansatte som ikke ønsker flere helgetimer. Men mange ledere og politikeres holdninger til heltidsspørsmålet er en vel så stor utfordring for å komme videre i arbeidet for heltidskultur.

Mange kommuner oppgir at de er i en økonomisk situasjon som krever at de må redusere utgiftsnivået. Kommuner som har vedtatt at de vil jobbe for en heltidskultur forsøker likevel å øke en og annen stilling. Kommuner som ikke har slike vedtak, bruker ofte økonomiargumentet for å vedlikeholde dagens organisering og deltidskulturen.

Politikere og administrativ ledelse i mange kommuner oppfatter store stillinger som fordyrende og støtter derfor ikke tiltak for heltidskultur, selv om de på generelt grunnlag kan uttale at hele stillinger er viktig for tjenestekvaliteten. Det brer seg dermed en oppfatning i kommunen om at heltidskultur nok er fint, men for dyrt å gjennomføre.

Støtte til linjelederne om å ta risiko

Kommunene bruker store millionbeløp på innleie av vikarer, og mye tid til å administrere det. Sykefravær, ferieavvikling og andre aktiviteter gir et ganske forutsigbart fravær på omkring 20 prosent. Det store gapet mellom planlagt og faktisk bemanning viser at dette kan håndteres bedre av de fleste kommuner. Gapet fører til økt bruk av ufaglært arbeidskraft. Samtidig savner mange ledere handlingsrom til å finansiere økte stillingsstørrelser ved å «låne fra vikarbudsjettet» og slik kunne øke grunnbemanningen og de ansattes stillingsstørrelser.

Ressursargumenter for deltid

Ressursargumenter for deltid er at deltidsansatte er kjent på avdelingen og utgjør lett tilgjengelig reservearbeidskraft. Dette kan redusere behovet for å leie inn eksterne ekstravakter. Når deltidsansatte tar ekstravakter, får de vanlig lønn fordi ekstraarbeidet er såkalt mertid. Når heltidsansatte tar ekstravakter, fører det ofte til overtidbetaling.

Deltidsarbeidende er ansatt i en stillingsbrøk som tilsvarer den linjen i turnusen (kan være en foreliggende hjemmel) som skal dekkes. Dermed er lederen sikret at den overensstemmer med tjenestestedets tildelte lønnsbudsjett. Deltidsansatte jobber ofte minst like mye helg som en heltidsansatt. Dermed kan to deltidsansatte dekke dobbelt så mange helger uten at det utfordrer verken de formelle arbeidstidsbestemmelsene eller den vanlige praksisen med å ikke jobbe mer enn hver tredje helg.

Ressursargumenter for heltid

De generelle ressursargumentene for heltid er at heltidsansatte er dedikerte til arbeidet, kjenner rutiner, kolleger og brukere, og derfor kan jobbe mer planmessig og selvstendig. Med heltidsansatte får ledere en mindre og mer håndterlig personalgruppe. Både ledere og seniorpersonale kan bruke mindre tid til administrasjon, opplæring, veiledning og kontroll. Dette kan frigjøre tid til ledelse og brukerrettede aktiviteter. Med frigjort tid, mindre og mer kompetente personalgrupper kan en også forvente at det blir lettere å utvikle tjenestene. Med færre å administrere vil også HR-avdelingene få frigjort tid. Innleie av vikarer, især fra vikarbyråer er kostbart. Med mer robuste bemanningsplaner kan omfanget av innleie reduseres.

Tjenesteorganisering, bemanningsplaner og utlysninger

For å kunne lyse ut betydelig flere hele stillinger, må kommunene gjennomføre større organisatoriske og turnusmessige grep. Dette kan ikke gjøres uten å iverksette tiltakene under punkt 1, 2 og 3. Det innebærer overordnede politiske og administrative vedtak, tett partssamarbeid og et omfattende holdningsarbeid som kan åpne for endringsvilje hos ledere, ansatte og tillitsvalgte. I tillegg fordres teknisk og kulturell kompetanseutvikling som kan skape endringsevne (punkt 6).

Helg en gang til

Årsturnus, kalenderplan, samarbeidsturnus, vikarpool, ressursenheter, timebanker, økt grunnbemanning/topping, bundet og ubundet tid, kombijobbing, oppgaveglidning, flåtebemanning og langvakter er tiltak som alle kan være et lite skritt på vei mot heltidskultur. Tiltakene er også viktige som grunnlag for utlysning av flere hele stillinger. Effekten av dem er imidlertid begrenset dersom virksomheten yter tjenester både hverdager og helg. Kommunene må enten endre den rådende praktiseringen av helgevakter, eller øke bemanningen kraftig. Det siste vil føre til fordyrende overbemanning i ukedagene.

Både ledere og tillitsvalgte kommer raskt inn på helgeproblematikken når de skal begrunne hvorfor de ikke lyser ut flere hele stillinger, og når de skal forklare hvorfor heltidsstillinger blir splittet opp. Det skjer fordi de fleste heltidsstillinger er satt opp med for få helgevakter. Skal en heltidsstilling være turnusmessig bærekraftig, må den være satt opp med omkring 325 timer helgearbeid. Dersom antall helgetimer er lavere, må dette kompenseres av deltidsansatte (Moland 2021).

Som ledd i å utvikle en heltidskultur må for det første omfanget er rene helgestillinger reduseres, deretter bør tjenestene organiseres slik at færre ansatte jobber bare på hverdager. For det tredje må turnusene settes opp med flere stillinger som innehar flere helgetimer. Dette kan gjøres ved å legge inn mer enn hver tredje helg eller ved å utvide lengden på helgevaktene. Gjør man det siste, er det tilstrekkelig å jobbe hver tredje eller fjerde helg

Gode tjenester og et bærekraftig arbeidsmiljø

Langvakter og flere helgetimer i løpet av et år er blant de mest effektive tiltakene dersom kommunene skal klare å skape flere heltidsstillinger. Begge tiltak møter betydelig motstand, dels fra ansatte som mener at større stillinger og mer helgearbeid står i veien for private prioriteringer, dels fra tillitsvalgte som mener at tiltakene skaper et uakseptabelt arbeidsmiljø.

Vi har vist til 16 studier som finner at langvaktsturnuser kan fungere godt, og ofte bedre enn den tradisjonelle turnusen med 7–8 timers vakter. Trolig fordi organiseringen av langvakter i disse studiene balanserer arbeidstid og intensitet bedre enn det som gjøres i den tradisjonelle turnusen. Spørsmålet om hva som er en bærekraftig turnus kan ikke besvares ved å vise til vaktlengde og bemanningsfaktor alene. Begge deler kan være viktige indikatorer på arbeidsbelastninger, men andre forhold er minst like viktige.

Når et tjenestested skal sette opp en bemanningsplan er det ikke bare et spørsmål om hvor mange hele stillinger som kan skapes. Følgende spørsmål kan med fordel stilles (oftere) når et tjenestested skal vurdere gammel og ny bemanningsplan:

- Er den brukervennlig?
- Er den kostnadseffektiv?

- Er den forskriftsmessig og lovlig?
- Bidrar den til et bærekraftig arbeidsmiljø?
- Hvor mange heltidsstillinger er mulig?
- Hvor høy gjennomsnittlig stillingsprosent kan oppnås?
- Er den attraktiv for ansatte?
- Er den attraktiv for ledere?
- Er den gunstig for rekrutteringen?
- Underbygger turnusen «Den gode vakta».

1 Innledning

Denne FoU-rapporten er første delleveranse i et prosjekt som beskriver kommunenes utlysningspraksis innenfor helse- og omsorgssektoren og hva kommunene kan gjøre for å lyse ut og ansette i flere hele stillinger. Den neste delleveransen er et verktøy kommunene kan bruke i det praktiske rekrutteringsarbeidet. Rapporten gir en praktisk beskrivelse av kommunenes utlysnings- og rekrutteringspraksis, sikter på å forklare hvorfor den er som den er, og diskuterer forutsetninger for å kunne endre den. Rapporten avsluttes med råd om hvordan kommunene kan lyse ut flere hele stillinger. Følgende problemstillinger har ligget til grunn for arbeidet:

- 1 Hvordan foregår prosessene rundt utlysning av en ny ekstern stilling?
- 2 Hvordan praktiseres interne utlysninger?
- 3 Hvordan følger kommunenes rekrutteringsstrategier opp politiske vedtak om heltidskultur?
- 4 Hvilken betydning har partssamarbeidet i disse prosessene?
- 5 Hva er de viktigste strukturelle og kulturelle barrierene for å utlyse heltidsstillinger?
- 6 Hva er de viktigste kjennetegnene ved de kommunene som lyser ut flest heltidsstillinger?
- 7 Hva skal til for å endre utlysningspraksis slik at heltid blir hovedregelen?

I den andre delleveransen blir materialet som er beskrevet i denne rapporten benyttet til å utvikle et digitalt arbeids-/prosessverktøy som skal kunne brukes av kommunene i arbeidet med å redusere antall deltidsstillinger.

1.1 Bakgrunn

Det er skrevet ganske mye om bakgrunnen for at kommunene bør lyse ut flere stillinger, og det er gjort mange forsøk på å etablere større stillingshjemler å lyse ut. Kommunenes rekrutteringsutfordringer har også vært beskrevet. Siden dette er en del av premissene for å kunne lyse ut hele stillinger, skal vi gjennomgå noen hovedtrekk.

Kommunenes kompetanseutfordring

Å rekruttere kompetent arbeidskraft og å holde på kvalifiserte medarbeiderne er avgjørende for alle kompetansebedrifter dersom de skal klare å utføre sine oppgaver og innfri mål satt av eierne/politikerne. Tittelen på et KS-program rundt årtusenskiftet «Kampen om den kompetente arbeidskraften» (Rødvei 2000), og de mange FoU-prosjektene og utviklingsverkstedene om rekruttering, kompetanse, omdømme og heltids-deltidskultur, viser at dette også har vært viktig for kommunene. Rapporten «Kommunal sektor bedre enn sitt rykte» viser at dette er fire sider av samme sak (Moland & Egge 2000).

For arbeidslivsorganisasjonene er utfordringene med å utvikle, rekruttere og holde på kompetent arbeidskraft en av deres fremste oppgaver. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom en rekke medlemsaktiviteter, FOU-prosjekter og politisk virksomhet fra både KS, Fagforbundet, Delta og NSF.

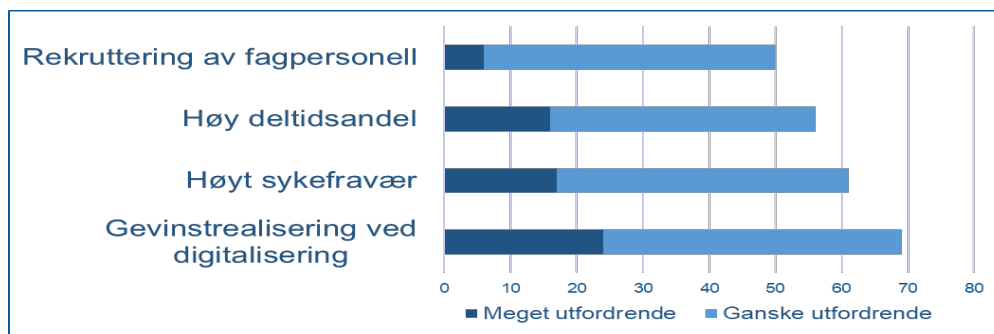
Heltidskultur og rekruttering som to av de fire største utfordringene

Kommunene har lenge hatt store utfordringer med å rekruttere kompetente ansatte til å møte den økende etterspørselen etter helse- og omsorgstjenester (Holmøy, Kjellvik & Strøm 2014). I mange kommuner benyttes arbeidskraft med lavere kompetanse enn normert (Gautun 2012, 2020). Det brukes også mye vikarer og ansatte i små deltidstillinger (Moland & Schanche 2019). Dette fører til at brukerne møter mange tjenesteytere de ikke kjenner og som ikke kjenner dem (Moland & Bråthen 2019). Lederne av tjenestene må bruke mye tid på opplæring og veiledning av «flyktig» arbeidskraft, og arbeidsdagene blir ikke så godt planlagt som de kunne ha vært (Moland 2015). Tjenestekvaliteten svekkes (Bråthen 2016 og vedleggsfigur 2). Arbeidsmiljøet er ikke bærekraftig. En del arbeidstakere jobber også ufrivillig deltid (Moland & Bråthen 2019; Lien 2019).

I og med at tre fjerdedeler av turnusansatte i kommunene jobber deltid, og at den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen er på under 70 prosent (PAI-registeret, Moland & Bråthen 2019), foreligger det en teoretisk reservearbeidskraft som kan redusere behovet for nyrekruttering. De kommunale helse- og omsorgstjenestene preges imidlertid av en sterk deltidkultur som vanskeliggjør dette. En del av denne deltidskulturen vises ved at flertallet av sykepleier- og helsefagarbeiderstillinger lyses ut som deltidstillinger. En nærliggende forklaring for denne undersøkelsen var at utlysningene styres av «hull i turnusen». Mangler man en 20,3 prosent stilling, er det dette man lyser ut. I hvilken grad dette faktisk stemmer, vil avdekkes utover i rapporten.

Heltid som det normale i helse- og omsorgssektoren har lenge vært et uttalt mål både for regjeringen¹, partene i arbeidslivet² og mange kommuner (Ellingsæter & Jensen 2019). I valgkampen i 2019 var deltid-heltidsproblematikken et sentralt tema.³ I en undersøkelse IPSOS har gjort for KS, er heltidskultur en av de viktigste utfordringene for kommune-Norge. Blant de andre utfordringene står beslektede temaer som behovet for økt nærvær og sterkere fagmiljøer slik det vises i figur 1.1.

Figur 1.1 De fire største utfordringene for kommunene i 2020. Prosent. Kilde: KS' arbeidsgivermonitor/IPSOS 2019 i KS' debathefte 2020.



Målene om å utvikle en nærværskultur og en sterkere kompetansekultur er nesten umulig å nå så lenge deltidskulturen er sterk. Men jo større heltidsandel, jo lettere vil

¹ Se også samarbeidsavtalen om programmet «Sammen om en bedre kommune» mellom KMD, Unio, YS Kommune, LO Kommune, Akademikerne og KS. Samarbeidsavtalen er vedlagt i Moland 2015.

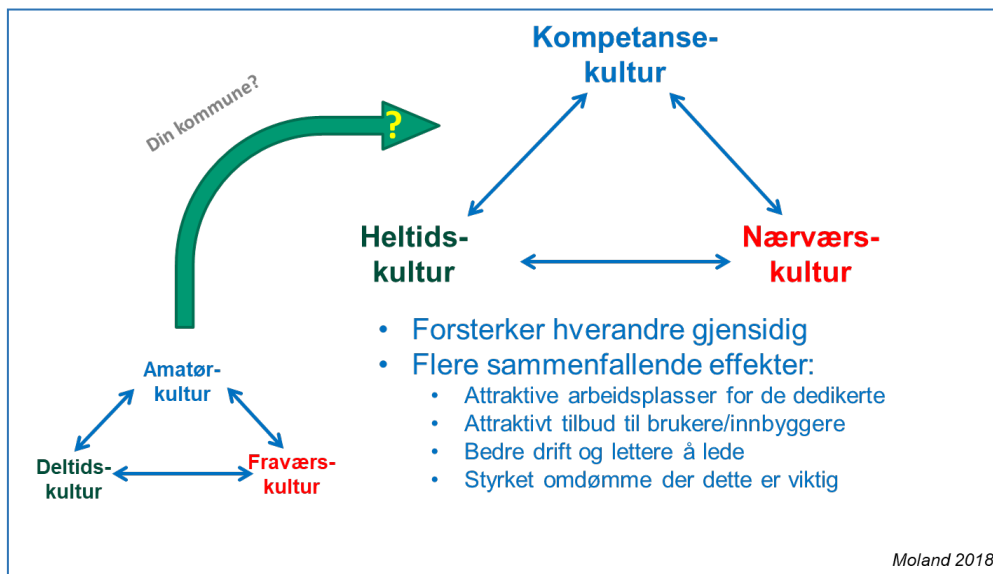
² Forløperen til heltidserklæringen ble introdusert i Moland & Bråthen 2012a. Første gang signert av partene i 2013, og revidert i 2015 og 2018. Gjengitt og omtalt blant annet på KS' hjemmesider: <http://www.ks.no/heltidskultur>

³ Fredrikstad Blad: <https://www.f-b.no/nyheter/helse/arbeidsliv/vedtok-heltid-som-ny-norm-for-flere-ar-siden-fortsatt-jobber-2-av-3-deltid/s/5-59-1062246>

Faktisk.no: <https://www.faktisk.no/artikler/gNM/hvor-mange-jobber-egentlig-deltid-i-kommune-norge>

det være å øke både nærværet og kompetansen i de lokale personalgruppene (Moland & Bråthen 2019) På konferanser om personalpolitikk, har mer kunnskap om denne sammenhengen vært sterkt etterspurt. For tiden er trekanten i figur 1.2 sentral i KS' arbeid med å skape forståelse for hvor viktig det er å utvikle en heltidskultur. Figuren ble første gang presentert av Fafo på en KS-konferanse om arbeidsgiverpolitikk på Hamar i 2017. Det gis en bredere forklaring på figur 1.2 i kapittel 3.

Figur 1.2 Heltids-, kompetanse- og nærværskultur er tre sider av samme sak.



Heltidskultur for å løse flere utfordringer

Med det utvidete perspektivet på heltid-deltidsproblematikken fremstår målet om heltidskultur som vanskelig å nå ved alene å endre personalpolitikk for å skape større stillinger. Samtidig blir heltidskultur noe som kan bidra til å løse andre utfordringer. Heltidskultur kan faktisk forstås som en forutsetning for å utvikle sterkere fagmiljøer (Abrahamsen & Fekjær 2017), bruke kompetansen bedre og gjøre den mer tilgjengelig for arbeidsgiver og brukerne av kommunale tjenester. Samtidig er det vanskelig å rekruttere dedikerte medarbeidere til heltidsstillinger dersom kommunen ikke kan tilby et utviklende fagmiljø. Forholdet mellom arbeidstid og kompetansemiljø og tjenestetekvalitet er også beskrevet i flere arbeider av Amble og Ingstad (Amble 2008, Ingstad 2015, 2016).

Heltidskultur vil styrke ledernes muligheter til å utøve ledelse med faglig kompetente og dedikerte medarbeidere slik det gjøres i de fleste andre kompetansebedrifter. Frigjøring av tid til ledelse og samtidig utvikling av «myndiggjorte» medarbeidere er eksempler på hvordan trekk ved heltidskulturen kan øke mulighetene for å lykkes

med «Tillitsreformen» (Moland 2021).⁴ Tilsvarende kan sies om en rekke andre forhold, alt fra å hindre fraflytting fra mindre kommuner og kompetansereformer til håndtering av korona-viruset⁵.

Rekruttering: viktig og ressurskrevende, men lite forstått aktivitet?

Petersen mfl. (2000:763) hevder at rekruttering er blant de mest betydningsfulle, men likevel minst forståtte prosessene i arbeidslivet. Rogstad & Sterri (2014, 2015, 2016) har i flere arbeider vært opptatt av å forstå hva som skjer i jobbintervjuer og rekrutteringsprosesser mer generelt; hvilke metoder som blir brukt og hvilke egenskaper som vektlegges når arbeidsgivere rekrutterer nye arbeidstakere. I artikkelen «Passe inn og passe til» er forfatterne opptatt av hvilken informasjon arbeidsgiverne bruker når de skal rangere og velge søkere. Forskernes analytiske utgangspunkt er Goffmans (1978) skille mellom frontstage og backstage. De to begrepene brukes for å begrunne en inndeling i aktørenes forventninger til jobbintervjuer (skript), samspillet underveis i intervjuet (frontstage), og hva som er den egentlige underteksten i møtet (backstage). Et viktig funn er at jobbsøkerens evne til å signalisere sosiale koder er avgjørende for å få jobb, og at denne uformelle kompetansen ofte er viktigere enn den formelle kompetansen i rekrutteringens avsluttende fase. Forfatterne mener at dette gjør seg gjeldende fordi arbeidsgiverne opplever at de har stor grad av frihet til å legge vekt på personlig egnethet og at de har stor tro på egen magefølelse. I denne magefølelsen står oppfatninger om virksomheten sentralt, der jobbsøkeren skal passe inn i. Dette betyr at arbeidsgivernes vurderinger av arbeidsmiljø og kultur i virksomheten setter en standard som arbeidssøkerne vurderes opp mot (Rogstad & Sterri 2018).

Et slikt funn kan være en mulig forklaring på hvorfor deltidskulturen år etter år opprettholdes og er så sterk innen helse- og omsorgssektoren. Det kan handle om at arbeidsgivere rekrutterer personer som passer inn i den rådene (deltids)kulturen som preger de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Nye, formelt vedtatte rekrutteringsstrategier har tilsynelatende liten betydning

For å komme bort fra en rekrutteringspraksis⁶ som opprettholder en deltidskultur man egentlig ønsker seg vekk fra, kan man gå til forskningen for noen praktiske råd. Rogstad og Sterri (2020) legger blant annet at vekt på at man må ha en klar forestilling om hva som faktisk ønskes av en ny arbeidstaker. Det kan handle om å bestemme seg for hva slags kompetanse og stillingsstørrelse som kreves i en stilling, og holde seg til dette kravet gjennom hele rekrutteringsprosessen. Den som rekrutterer bør dessuten forsøke å redusere innsalget av skjønnsmessige beslutninger. Videre vises det til at når arbeidsgiver rekrutterer bør de legge vekt på det viktigste. Det virker åpenbart, men forskning viser at det er langt fra alltid arbeidsgivere forholder seg til det

⁴ Tillitsbegrepet benyttes i mange «oppskrifter» for ledelse og styring. Arbeiderpartiet skriver på sine hjemmesider at «En tillitsreform innebærer at ansatte får mer tid, handlingsrom og frihet til å styre arbeidshverdagen sin selv.» (Arbeiderpartiets hjemmeside) Her ser vi en linje til «tillitsbasert ledelse» og «human relation»-skolen ved bl.a. «teori X» hos McGregor (1968) som motsats til den klassiske lederteorien med taylorisme og fordisme, beskrevet som «teori Y» hos McGregor. Tillitsreformen løfter fram de menneskelige verdiene og utfordrer et strengt rapporteringssystem og en praksis i kommunene som nok kan være temmelig «tayloristisk» der ansatte og ledere ikke har den friheten og styringsmuligheten som tas opp i sitatet over.

⁵ Dersom for eksempel 10 heltidsansatte kan gjøre samme jobb som 20 deltidsansatte og dersom de ansatte jobber på én avdeling i stedet for mange, er det ganske innlysende at faren for smitte kan reduseres. Jacobsen m.fl. (2021) finner at mer heltid og flere tjenester i egen regi (mindre innleie) gir bedre smittevern.

⁶ Rekrutteringspraksisen er selvsagt bare en av flere forhold som opprettholder deltidskulturen. Sosialisering og normer for hvordan vi jobber her hos oss, er også viktig jf. Nicolaisen & Bråthen 2012 og Aasbø 2009.

antatt viktigste kriteriet. Forskerne mener derfor at den viktigste egenskapen man ser etter hos kandidatene i jobbintervjuet, også må samsvare med kvalifikasjonene slik de er beskrevet i utlysningsteksten. Dette kan for eksempel dreie seg om viktigheten av at kandidaten skal jobbe heltid i tillegg til formelle kvalifikasjonskrav.

Heltidsutlysninger og stillingsstørrelser på Kalnes

Sykehuset Østfold har som mange andre helseforetak, retningslinjer om å lyse ut heltidsstillinger så sant det er mulig. De lyser også ut flere heltidsstillinger nå enn tidligere. I en ny studie kommer det imidlertid fram at tiltaket ikke har ført til flere heltidsstillinger, kanskje snarere tvert imot (Moland & Bråthen 2021).⁷ Den mest nærliggende forklaringen er at sykehuset har en personalpolitikk der ansatte (med noen unntak) må jobbe på flere poster for å få større stilling enn 75 prosent. Negativt formulert betyr dette at ledelsen setter et ansettelsestak (på én avdeling) på 75 prosent. Dermed kan det tolkes som en personalpolitikk som setter deltid i system. En positiv versjon av denne personalpolitikken vil derimot si at «flerpost-politikken» er et virkemiddel som kan fremme flere store stillinger. En ansatt som jobber 75 + 25 vil formelt være ansatt i én stilling på 100 prosent, og har fått økt deltidsstillingen fra 75 til 100 prosent. Nå viser det seg imidlertid at mange av de nyutdannede som går i helstilling (75+25 prosent) etter en tid foretrekker å gå ned i 75 prosent stilling og heller kombinere dette med å shoppe ekstravakter på egen avdeling.

Unge arbeidstakere

I Heltidserklæringen mellom KS, Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund finner vi denne formuleringen: «For at kommunesektoren skal være en attraktiv arbeidsplass i framtida, er det viktig at nyutdannede tilbys faste hele stillinger». Det er altså et ønske om å satse på kompetanse, spesielt blant de unge. I KS-prosjektet «Strategisk rekruttering av ungdom» deltok ledere fra flere sektorer i fire kommuner, to fylkeskommuner, to interkommunale selskap i tillegg til ingeniør-, sykepleier og førskolelærerstudenter ved fire høyskoler. Studien beskrev studentenes krav og forventninger til framtidige arbeidsgivere, og hvordan kommunale virksomheter jobbet for å profilere og trekke til seg den unge arbeidskraften. De unge hadde mange krav til arbeidsgiver som kan være vanskelig å innfri. Med et par unntak var disse kravene ganske like de vi fant 17 år tidligere: To av kravene var sterke fagmiljøer og nærværende ledere (vedleggsfigur 1). Undersøkelsen fant at case-kommunene rekrutterte flere unge enn andre kommuner. Størrelsen på sykepleierstillingenes som ble lyst ut i årene etter prosjektdeltakelsen, lå mellom 73 og 85 prosent (Bakkeli, Sterri & Moland 2016). Samtidig gjennomførte Samfunnsøkonomisk analyse et prosjekt for KS om bruk av sosiale medier for å nå de unge til kommunerelevante utdanninger og stillinger (Jordell & Eggen 2016). Konklusjonen var at sosiale medier kun var én av flere rekrutteringskanaler, og kanskje heller ikke den viktigste. Bakkeli, Sterri & Moland (2016) fant det samme. På et KS-seminar 03.03.2017, i forbindelse med lansering av disse rapportene, sto kommunenes begrensede midler til å drive profilerings- og rekrutteringsarbeid i sterk kontrast til konkurrerende arbeidsgivere i privat sektor.

Kommunene skiller seg fra andre kunnskapsbedrifter både ved å ha en høy andel ansatte som har lavere kompetanse enn det som er normert for stillingen, en høy andel deltidsansatte og ved sin praksis der det fortløpende lyses ut små stillinger. En

⁷ Moland og Bråthen har på oppdrag for Spekter gjennomført en studie Sykehuset Østfold bruk av ressurs- /bemanningssenheter, flerpost-stillinger som virkemiddel i sykehusets rekrutterings- og kompetansepolitikk.

annen indikasjon på en lite ungdoms- og kompetanseorientert rekruttering beskrives i Fafo-notatet «Relevans i fag- og yrkesopplæringen (Andersen, Skålholt & Tønder, 2019). Her kommer det fram at 92 prosent av fagarbeidere i byggebransjen har fast heltidsstilling ett år etter avlagt svenneprøve. I helse- og omsorgssektoren har bare 33 prosent fast heltidsstilling etter avlagt fagprøve. 29 prosent jobber i fast deltidsstilling mens 38 prosent har en form for midlertidig stilling. Dette har også en kjønnsdimensjon. Der mannlige fagarbeidere i privat sektor i all hovedsak jobber heltid i en fast stilling, jobber kvinnelige helse- og omsorgsarbeidere i offentlig sektor i stor grad i en deltidsstilling eller i en midlertidig stilling (Skålholt, Høst, Nyen & Tønder 2013).

I artikkelen «Utdanning til randsonen» bruker Bråten og Tønder (2020) barne- og ungdomsarbeiderfaget som eksempel på en utdanning som er populær, men som fører unge jenter til arbeidslivets randsonen. Svært få får fast jobb, hel stilling, muligheter for videreutdanning og en lønn å leve av. Utdanningen opplever et ganske stort fravall, og Bråten og Tønder mener at mangelen på heltidsarbeid kan være en viktig medvirkende faktor til at så mange unge bestemmer seg for å ta høyere utdanning, enten underveis i videregående opplæring eller etter å ha fullført barne- og ungdomsarbeiderutdanningen med fagbrev.

1.2 Lov og avtaleverket om utlysninger og ansettelser

Hovedtariffavtalen

Ifølge hovedtariffavtalen for KS-området skal kommunene fortrinnsvis lyse ut og ansette i hele stillinger. Kommunene skal også ha retningslinjer for hvordan de skal øke heltidsandelen. Her er et utdrag fra HTA 2.3.1:

«Det skal som hovedregel tilsettes i heltidsstilling. Unntak drøftes med de tillitsvalgte med mindre det er åpenbart unødvendig. Ved ledighet foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.

Ved ledig stilling skal deltidsstilsatte ved intern utlysning i kommunen/virksomheten tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen.

Arbeidsgiver skal informere og drøfte prinsippene for bruk av deltidsstillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året. Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidsstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.»

Som hovedregel

Formuleringen om at det «*som hovedregel* skal tilsettes i full stilling» har stått i hovedavtalen i mer enn 20 år, og den går igjen i mange kommuner og helseforetaks lokale retningslinjer. I 2011 svarte hver tredje kommune at de hadde slike retningslinjer (Moland & Bråthen 2012a). Etter 2012 har KS, Fagforbundet, Delta og NSF kommet med heltidserklæringen(e), og materiale som skal hjelpe kommunene i arbeidet for heltidskultur (www.heltid.no). Vi antar derfor at andelen kommuner som har lokale retningslinjer for heltidskultur er høyere nå. Hos Helse Sør-Øst heter det også at «alle stillinger i helseforetakene skal i *utgangspunktet* lyses ut som heltidsstillinger». Dette

er intensjonale formuleringer med mange tolkningsmuligheter og begrensede sanksjonsmuligheter når arbeidsgiver vurderer at hovedregelen om heltidsutlysninger må settes til side. «Trysil-dommen» fra 2016 bekreftet dette (AR-2016-03).⁸

Arbeidsmiljøloven

Utover i rapporten vil det bli viet mye plass til å beskrive arbeidsgiveres praksis med å fravike hovedregelen om heltidsstillinger. Her vil også håndteringen av arbeidsmiljøloven (aml) § 14.1-4 stå sentralt. Her gjengitt i utdrag:

§ 14-1. Informasjon om ledige stillinger i virksomheten

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten osv.

§ 14-1 a. Drøfting om bruk av deltid

Arbeidsgiver skal minst én gang per år drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte.

§ 14-2. Fortrinnsrett til ny ansettelse

(1) Arbeidstaker som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold har fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomhet, med mindre det gjelder en stilling arbeidstakeren ikke er kvalifisert for osv.

§ 14-3. Fortrinnsrett for deltidsansatte

(1) Deltidsansatte har fortrinnsrett til utvidet stilling fremfor at arbeidsgiver foretar ny ansettelse i virksomheten. Fortrinnsretten kan også gjelde en del av en stilling.

(2) Fortrinnsretten er betinget av at arbeidstaker er kvalifisert for stillingen og at utøvelse av fortrinnsretten ikke vil innebære vesentlige ulemper for virksomheten.

(3) Før arbeidsgiver fatter beslutning om ansettelse i stilling som arbeidstaker krever fortrinnsrett til, skal spørsmålet så langt det er praktisk mulig drøftes med arbeidstaker osv.

§ 14-4 a. Rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid

(1) Deltidsansatte som de siste 12 måneder jevnlig har arbeidet utover avtalt arbeidstid, har rett til stilling tilsvarende faktisk arbeidstid i denne perioden, med mindre arbeidsgiver kan dokumentere at behovet for merarbeid ikke lenger foreligger osv.

I dette innledende kapittelet har vi gjort rede for bakgrunnen for oppdraget samt for utfordringsbildet sektoren står overfor. I det neste kapitlet skal vi diskutere forskningsoppleggets metodiske aspekter, før vi i de neste tre kapitlene vil presentere vårt empiriske grunnlag. Deretter følger et diskusjons- og et oppsummeringskapittel.

⁸ I 2013 lyste Trysil kommune ut 9 deltidsstillinger. Fagforbundet mente at minst en stilling burde vært lyst ut som hel stilling. Trysil kommune sa nei til dette. Saken ble ført for arbeidsretten i 2016. Trysil kommunes begrunnelse for kun å lyse ut deltidsstillinger var at dette var nødvendig for å få turnusen til å gå opp. Dette ble godtatt av arbeidsretten som mente at kommunens vurdering av alternativer var godgjort, og at det da lå innenfor arbeidsgivers styringsrett å kunne lyse ut de ni deltidsstillingene. <https://www.arbeidsretten.no/dv-cms/resources/dom-21-sak-03-2016.pdf>

2 Metode og gjennomføring

I dette prosjektet har vi benyttet både etablerte samfunnsvitenskapelige metoder og nyere metoder fra tjenstedesign. Vi har brukt hovedkilder i datainnsamlingen: registerdata, data fra en spørreundersøkelse og fra gruppeintervjuer i tillegg til dokumentanalyser som inkluderer en egen, mindre survey.

Sektorer, tjenesteområder og stillingstitler brukes litt ulikt rundt i kommunene. I denne rapporten kan bruken av henholdsvis «pleie og omsorg» og «helse og omsorg» kanskje virke forvirrende. Når vi refererer til PAI-dataene, vil vi ofte bruke «pleie og omsorg». Her er data hentet fra det som for tjue år siden ble kalt sykehjem, hjemmebaserte tjenester og tjenester til psykisk utviklingshemmede. I dag er «helse og omsorg» et mer brukt begrep. Her inngår også «friskliv og mestring», rusbehandling, psykiatri, helsestasjoner, legevakt, barnevern og folkehelse. Eksempelvis presenterer Trondheim kommune på sine hjemmesider 75 ulike helse- og omsorgstjenester fordelt på ni hovedområder.⁹

Sitatene har referanse til en leder eller tillitsvalgt når kommune ikke er oppgitt. Når vi oppgir hvilken kommune et sitat er hentet fra har vi av personvern hensyn ikke oppgitt rollen til den siterte.

2.1 Kvantitative data

PAI-registeret og utlysningsdatabasene til NSF og Fagforbundet.

Fafo kjøper hvert år registerdata over heltidsandeler og stillingsstørrelser i alle landets kommuner fra PAI-registeret¹⁰, og har bygget opp en omfattende database. Disse tallene dekker a) alle ledere og ansatte i hver kommune, og ansatte som ikke har lederstillinger i henholdsvis b) pleie- og omsorg, c) barnehage og d) grunnskole. Midlertidige ansatte og ekstravakter inngår også. Innleid arbeidskraft fra vikarbyråer er bare med i den grad kommunene har betalt lønn direkte til arbeidstakerne. Utførte timer som bemanningsbyråene har fakturert, er ikke inkludert. Derfor vil andelen «deltidsansatte» være noe høyere enn det som vises i denne statistikken. Samtidig vil andelen heltidsansatte være lavere enn det kommunene selv pleier å presentere. Dette skyldes at kommunene presenterer tall som inkluderer ledere og administrativt ansatte. Hvis de i tillegg luker bort alle ikke-faste stillinger og ekstravakter blir tallene enda penere, det vil si at heltidsandelen og gjennomsnittlig stillingsstørrelse blir betydelig høyere enn i tallgrunnlaget vi bruker i denne rapporten

I våre tall regnes en person som har flere deltidsstillinger i en kommune som heltidsansatt hvis summen av stillingene er 100 prosent. Hvis en person har 80 prosentstilling i én kommune og 40 prosentstilling i en annen kommune eller i en helt annen virksomhet, vil vedkommende bli registrert med to deltidsansettelser, selv om summen er over 100 prosent. For kolleger og brukere vil denne personen framstå som

⁹ <https://www.trondheim.kommune.no/tema/helse-og-omsorg/>

¹⁰ PAI-registeret (Personaladministrativt informasjonssystem) driftes av KS. Det bygger på opplysninger fra kommunesektoren om ansattes lønn, sykefravær, stillingskode og arbeidstid.

deltidsansatt på de ulike arbeidsplassene, selv om vedkommende lønnsmessig jobber fullt og vel så det.¹¹

Fra Norsk Sykepleierforbund har vi data over samtlige kommuner, helseforetak og andre virksomheters utlysninger av sykepleierstillinger i 2017, 2018, 2019, 2020 og deler av 2021. Disse dataene er samlet inn av analysebyrået Retriever fra NAVs stillingsdatabase. Fra Fagforbundet har vi tilsvarende tall for utlyste helsefagarbeidersstillinger i 2019, 2020 og 2021.

Survey til kommunene om hvordan de jobber med rekruttering og heltidskultur

Vi har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse der hensikten var å få et oversiktsbilde over hva ledere og tillitsvalgte vektlegger når nye stillinger skal lyses ut. Hvordan vektlegges stillingsstørrelse og hvordan forstås handlingsrommet til å lyse ut heltidsstillinger? Er man for eksempel låst til gamle turnuser og bestemte rammer for bruk av stillingshjemler og vikarmidler? I hvilken grad kan kommunen sette premisser for stillingene som lyses ut opp mot krav som stilles av arbeidskraften? Har man nytte av retningslinjer og handlingsplaner om kompetansebehov, heltidskultur og rekrutteringspolitikk. Er det bestemte temaer som gjennomgående preges av enighet eller uenighet mellom partene og mellom HR/stab og faglinjen? Hender det at ledige stillinger ikke lyses ut?

Det ble utarbeidet et felles spørreskjema som gikk til en person fra HR og en linjeleder fra helse- og omsorgssektoren. Samme spørreskjema ble sendt ut til tillitsvalgte i Delta, Fagforbundet, NSF og FO. Invitasjonen rettet mot kommunene ble sendt til postmottakene med beskjed om å videresende til henholdsvis HR-leder og overordnet leder (kommunalsjef e.l.) innenfor helse- og omsorgssektoren. De tillitsvalgte i de fire forbundene fikk invitasjon direkte til sine e-postadresser. Disse adressene fikk Fafo tilsendt fra forbundene sentralt. Undersøkelsen ble sendt ut i midten av februar 2021 og var åpen ut mars. Det ble sendt ut tre purringer. I tabellen under kan vi se antall svar fra hver av gruppene, samt hvor mange respondenter som fikk undersøkelsen. Totalt ble undersøkelsen sendt ut til 1981 epostadresser og vi fikk svar fra 679, noe som gir en svarprosent på 34. Dette vurderes å være tilfredsstillende, og er i overenstemmelse med hva Fafo tidligere har oppnådd i lignende undersøkelser med samme framgangsmåte.

Tabell 2.1 Utsendte og mottatte svar på spørreskjema.

	Antall svar	Sendt ut til	Svar-prosent
HR-sjef/rådgiver	160	365	44 %
Linjeleder	123	365	34 %
Hovedtillitsvalgt NSF	134	360	37 %
Hovedtillitsvalgt Delta	98	331	30 %
Hovedtillitsvalgt Fagforbundet	114	317	36 %
Hovedtillitsvalgt FO	50	243	21 %
Total	679	1981	34 %

¹¹ Dette avsnittet er hentet fra Moland & Schanche 2019:19f. Dersom man legger et brukerperspektiv til grunn vil to halve stillinger som utgjør en hel stilling (lønnsmessig) for den ansatte fortsatt framstå som deltidsstillinger. Tilsvarende utfordring ligger i bruk av ressurs- og vikarpooler.

2.2 Dokumentstudier

Innhenting av dokumenter om heltidskultur og rekruttering

Vi forventet at flertallet av kommunene har skriftlige retningslinjer og andre dokumenter om heltidskultur og/eller rekruttering. Hensikten med å samle disse inn fra de antatt beste kommunene på dette temaet, var å få en oversikt over innholdet. I hvilken grad er formuleringene intensjonale eller forpliktende, strategiske eller tekniske og etterprøvbare? Og i hvilken grad gjenspeiles forståelse for de viktige sammenhengene vi har omtalt tidligere?

Vi sendte derfor en e-post til HR-avdelingen i om lag 60 kommuner. Disse ble valgt ut fordi de var på topp 30-listen over kommunene etter heltidsandel blant ansatte i helse- og omsorg eller på topp 30-listen over kommunene etter gjennomsnittlig stillingsstørrelse. 17 kommuner er inne på begge listene. Til sammen fikk vi på denne måten et utvalg på 43 kommuner. De resterende plassene ble fylt opp med kommuner som har jobbet mye enten med heltidskultur eller rekruttering. Arbeidet med å innhente disse dokumentene ble gjennomført i november og desember 2020.

Dokumentstudier har dels foregått ved å gjennomgå tilsendt materiale fra kommuner slik det er referert over. I tillegg har vi bedt de sju case-kommunene om å oversende flere relevante dokumenter om tjenesteutvikling, kompetansebehov, mobilitet, rekruttering, heltidskultur og fraværspromatikk. Dette ble gjort for å få et bilde av hvor strategisk kommunene jobber med disse temaene, i hvilken grad de er opptatt av sammenhenger mellom temaene og i hvilken grad dokumentene har innflytelse på rekrutteringsarbeidet og etableringer av store stillinger.

2.3 Kvalitative data

Sju case-kommuner

Vi har samlet inn kvalitative data fra sju kommuner. Her inngår intervjuer med nøkkelpersoner, observasjon av ansettelsesprosesser og ansettelsesintervjuet, og et virtuelt oppfølgingsseminar. I hvert av casene har vi intervjuet ledere og tillitsvalgte på sentralt nivå. Disse intervjuene har gitt informasjon om hvordan rekrutteringsarbeidet er strukturert, hvilke retningslinjer som gjelder og i hvilken grad de benyttes i den enkelte ansettelsesprosess, hvilke vurderinger som gjøres av kompetansebehov, stillingsstørrelse og jobbsøker. Intervjuene har også fått fram hvilke refleksjoner arbeidsgivere og tillitsvalgte gjør seg rundt egen praksis. Intervjuguiden var bygget opp rundt tre hovedfaser i ansettelsesprosessen:

- 1 Fasen før ansettelsesintervjuet: Hva skjer i forkant? Hvem er involvert og hvordan? Hvordan samhandles det? Hva vektlegges? Hvordan blir utlysningsteksten?
- 2 Fasen under ansettelsesintervjuet: Hvem er med? Hva vektlegges og hva vektlegges ikke? Hvordan følges fase 1 opp? Hvem får gjennomslag under samtalen? Tilbys hel stilling? Aksepteres full stilling? Er det mange andre kandidater?
- 3 Fasen etter ansettelsesintervjuet: Hva skjer i etterkant? Hva må sjekkes ut? Hva legges til grunn for vurdering av ansettelsen? Og hva svarer den som blir tilbudt stillingen? Er det samsvar mellom tjenestestedets behov, utlysningsteksten og den faktiske ansettelsen?

I hver av de sju case-kommune har vi intervjuet a) HR-leder og/eller HR-medarbeider, b) Linjeleder med daglig personalansvar og/eller linjeleder med overordnet lederansvar og c) Tillitsvalgte og/eller hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet, Delta og/eller NSF. Intervjuene var digitale gruppeintervjuer (Teams, Skype, Zoom). I de minste kommunene har vi bare intervjuet tillitsvalgte fra Fagforbundet.

Faktiske ansettelsesprosesser i tre kommuner

I tre av kommunene, Lillestrøm, Trondheim og Farsund fikk vi anledning til å følge en konkret ansettelsesprosess fra et definert ansettelsesbehov til fullført ansettelse. Dette ble gjort ved at vi observerte gjennomføringen av ansettelsesintervjuene. Lederne, tillitsvalgte og HR-personer som deltok under ansettelsesintervjuene ble intervjuet i forkant og etterkant.

Felles workshop

Etter å ha gjennomført intervjuene i samtlige sju case-kommuner og observasjon i tre av dem, laget Fafo og KS Konsulent en enkel oppsummering. Deretter inviterte vi samtlige informanter og andre representanter fra case-kommunene sammen med prosjektets referansegruppe til en felles workshop i begynnelsen av mai 2021. Denne workshopen starter med at Fafo kort presenterte hovedfunnene. Deretter ble det gjennomført tre økter hvor deltakerne ble delt inn i tilfeldige grupper for å diskutere utfordringer i rekrutteringsarbeidet og hva et verktøy til praktisk rekrutteringsarbeid bør inneholde. Denne delen ble ledet av KS Konsulent.

Utvelgelse av de sju case-kommunene

Da vi skulle velge ut sju case-kommuner, var det viktig å finne kommuner vi var sikre på kunne tilføre ny kunnskap til problemstillingene. Dette gjorde vi ved å benytte tilgjengelig bakgrunnsinformasjon fra de tre registerdatakildene (PAI, Fagforbundet/Retriever/NAV og NSF/Retriever/NAV) og analyse av tilsendte retningslinjer og andre dokumenter for rekruttering og heltidskultur. Dermed kunne interessante case-kommuner være:

- 1 Kommuner som lyser ut høyest andel heltidsstillinger og stillinger med høyest gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Datakilde: NSF og Fagforbundets databaser. Se figurene 4.1–4.5 og vedleggstabellene 3.1 og 3.2.
- 2 Kommuner som har høy andel heltidsansatte og høy gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Datakilde PAI-registeret (figur 5.5 og 5.7).
- 3 Kommuner som har hatt en betydelig økning av andel heltidsansatte og gjennomsnittlig stillingsstørrelse de siste årene, de såkalte heltidsgasellene. Datakilde: PAI-registeret (figur 5.6).
- 4 I tillegg vurderte vi
 - a) Kommuner som har jobbet mye med heltid-deltidsproblematikken
 - b) Kommuner som har jobbet mye med rekruttering
 - c) Kommuner som har jobbet mye med kompetansekartlegging
- 5 På dette grunnlaget hadde vi en ranking av de «beste kommunene». Det viste seg at de hadde veldig ulik score på skriftlig formulerte retningslinjer og strategidokumenter.

På dette grunnlaget laget vi først en topp 30-liste over kommuner som så ble redusert til en topp 12-liste. Disse kommunene hadde høy score på et flertall av de utvalgte indikatorene. Det var imidlertid ingen som hadde toppscore på både andel heltidsutlysninger, faktiske stillingsstørrelser, gasellefaktor og gode dokumenter. Svært få av kommunene som har deltatt i ulike kompetanse- og/eller rekrutteringsprogrammer¹² kom inn på denne topp-12 listen. Det skyldes at de med noen få unntak får lav score

¹² Her sikter vi til 38 kommuner som er eller har vært med i enten «Jobbvinnerprosjektet» og/eller «Ungdomsrekrutteringsrekrutteringsprosjektet» i regi av KS.

både på andel heltidsutlysninger og på faktiske stillingsstørrelser. Dermed var ikke deltakelse i slike programmer noen indikator på at kommunene jobbet systematisk med stillingsutlysninger og heltidskultur.

De sju utvalgte kommunene var alle på topp 12-listen. Når nettopp disse ble valgt ut, er det fordi de har utmerket seg spesielt på noen av indikatorene samtidig som kommune ivaretar et ønske om at utvalget skal ha en viss geografisk og størrelsesmessig spredning.

Figur 2.1 Undersøkelsens sju case-kommuner



Tabell 2.1 Case-kommunens rangering på 5 utvalgsvariabler.

Kommune	Rank heltid s- andel	Rank stillings- størrelse	Utllysning sykepleie r score	Utllysning helsefag- arbeider score	Dokument score	Region	Størrelse	Folketall
Alstahaug	3	3	7	-	12	Nordland	Liten	7500
Berlevåg	1	1	12	-	2	Finnmark	Svært liten	1000
Farsund	189	220	9	8	11	Agder	Liten	9700
Lillestrøm	84	127	9	6	9	Østlandet	Stor	86000
Tromsø	19	53	10	7	6	Troms	Stor	77000
Trondheim	37	128	10	5	12	Trøndelag	Svært stor	205000
Ulstein	72	73	10	-	9	Møre	Liten	8600

Rangeringen av heltidsandeler og stillingsstørrelser (kolonne 1 og 2 i tabell 2.1) er basert på PAI-data fra 2019 som inkluderer samtlige kommuner. Siden den gangen har flere av case-kommunene forbedret posisjonen på rankingen. Score som er oppgitt i kolonne 3 og 4 i tabellen er basert på utlysingsstatistikken fra NSF/Fagforbundet/Retriever/NAV og omgjort til en skala fra 1 til 12. Hvis samtlige stillingsutlysninger er hele, har det gitt en score på 12 slik som for Berlevågs rekruttering av sykepleiere. I kolonne 4 er flere av kommunene merket med «-». Det er fordi antall utlyste helsefagarbeiderstillinger var for lavt til å kunne prosentueres. Dermed har det ikke vært grunnlag for å gi score for helsefagarbeiderutlysninger til tre av kommunene. Dokumenter fra 40 kommuner fikk karakterer som er omgjort til en skala fra 1 til 12 der 12 er best.

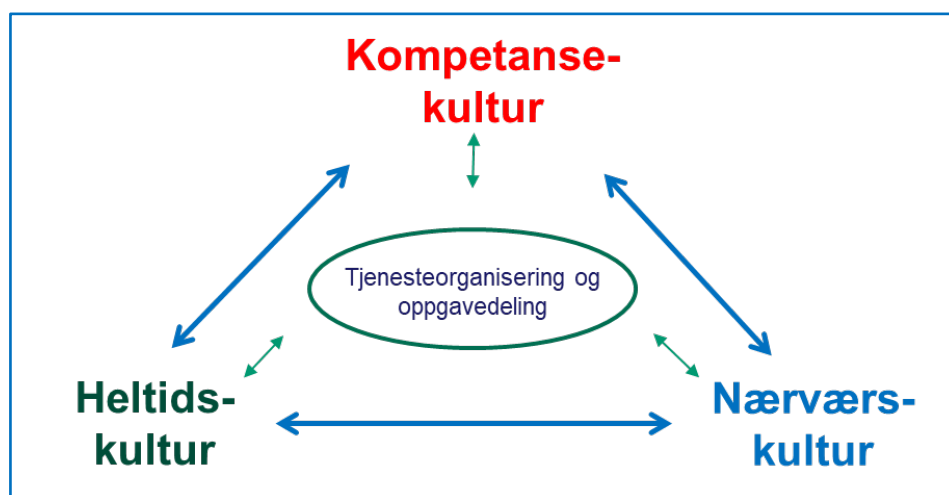
3 Strategiske forutsetninger

Vi starter datapresentasjonen i dette kapitlet med å gjennomgå hvilke strategiske dokumenter som finnes om rekruttering, heltid og kompetanse. Her er vi særlig interessert i å se nærmere på om en i kommunene ser disse forholdene i sammenheng og om hvilken forståelse av heltidsproblematikken som ligger til grunn. Hvordan er for eksempel forholdet mellom stillingsstørrelser, rekrutteringsbehov, stillingsutlysninger og ansettelse formulert?

3.1 Fra strategiske dokumenter til retningslinjer og praktiske rutiner

Som en del av utvelgelsen av case ble det, som nevnt i kapittel 2, sendt ut en forespørsel til om lag 60 kommuner. I forespørselen fra Fafo ble kommunene bedt om å sende over kopier av dokumenter og retningslinjer som tar opp arbeidet med heltidskultur og rekruttering på strategisk så vel som operativt nivå. Med disse dokumentene var vi ute etter å se om kommunene på overordnet nivå ser sammenhengen mellom å jobbe for heltidskultur, kompetansekultur og nærværskultur, samt mer generelt hva slags planer og rutiner som foreligger. Vi hadde på forhånd en arbeidshypotese om at ansvarlige for kompetanseutvikling i mindre grad vurderte at deres område hang tett sammen med nærvær- og heltidsarbeidet og at det samme gjaldt for de ansvarlige for nærvær/sykefraværarbeid. Samtidig forventet vi at ansvarlige for heltidskultur vurderte at deres område hang tett sammen med kompetanse- og nærværarbeidet. Med andre ord: I hvilken grad finner vi sammenhengene som er vist i figur 3.1¹³ igjen i dokumentene vi har fått tilgang til?

Figur 3.1 Analysemodell for gjensidigheten mellom heltids-, kompetanse- og nærværskultur koblet til tjenesteorganisering og oppgavedeling



¹³ Se figur 1.2 for en nærmere forklaring av figuren.

I analysen av de tilsendte dokumentene var vi derfor interessert i å finne ut om kommunenes formuleringer er intensjonale eller forpliktende, strategiske eller tekniske og etterprøvbare. Som en del av analysearbeidet fikk hver kommune en score på hvor godt de svarte på de forhåndsdefinerte dimensjonene heltids-, kompetanse- og nærveretskultur. I tillegg ønsket vi også å undersøke om dokumentene inneholdt en «endringstilnærming»; altså at dokumentene ikke bare var beskrivelser av hvorfor heltidskultur er viktig, men også noe mer om hvordan kommunen skal jobbe for å skape en slik kultur.

Gjennomgangen av de tilsendte dokumentene viser at innholdet varierer ganske mye mellom de ulike kommunene. Variasjonen kommer til uttrykk både med hensyn til hvor omfattende dokumentene er og hva som ses i sammenheng. Figur 3.2 illustrerer hvilke typer av dokumenter vi har fått tilsendt og sammenhengen mellom dem.

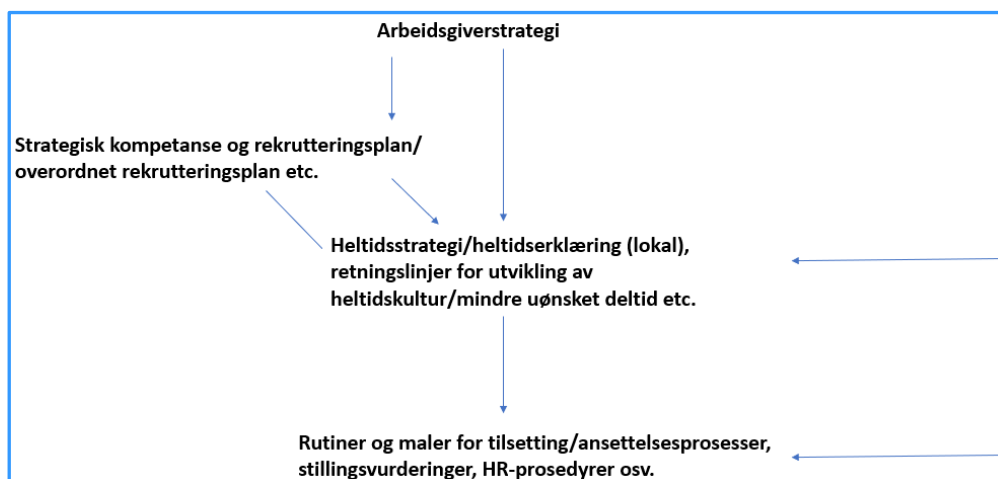
Øverst i figuren finner vi arbeidsgiverstrategier. Flere av kommunene har sendt oss eller vist til sine arbeidsgiverstrategier i sine heltidsdokumenter. I arbeidsgiverstrategiene nevnes heltidskultur og rekruttering gjerne i ganske overordnende termer. Med bakgrunn i sine arbeidsgiverstrategien har noen kommuner laget en strategisk kompetanse og rekrutteringsplan, overordnet rekrutteringsplan eller lignende. En annen type dokumenter er det vi her har kalt heltidsstrategier, lokale heltidserklæringer eller heltidsretningslinjer. I enkelte kommuner er disse planene tatt inn i strategisk kompetanse- og rekrutteringsplan, derfor er de to punktene knyttet sammen i figuren.

Helt nederst i figuren finner vi rutiner og maler for tilsetting, ansettelsesprosesser, stillingsvurderinger, og HR-prosedyrer. Her er det snakk om mer praktiske hjelpemidler og retningslinjer for det daglige rekrutteringsarbeidet.

Sett under ett viser vår gjennomgang at det ikke er slik at alle kommuner har alle typer av dokumenter. Noen kommuner har bare heltidsstrategier, mens andre har bare rutiner og maler for tilsetting og rekruttering. Det er derfor disse to punktene har piler inn fra høyre side i figuren.

I intervjuene er det også noe ulikt hvordan nytten av dokumentene vurderes av våre informanter. Likevel kan vi si at for mange informanter, ledere og tillitsvalgte, er det til stor hjelp å ha en kommunal heltidsstrategi sammen med konkrete rutiner og maler å lene seg på i arbeidet med å lyse ut og rekruttere til heltidsstillinger.

3.2 Dokumenttyper heltidskultur og rekruttering



I mange kommuner fremstår oppgaven med å vurdere behov for kompetanse og rekruttere ansatte som tilfeldig og usystematisk. Men det er også en god del unntak. Både Alstahaug og Trondheim er case-kommuner som sammen med Fredrikstad (som ikke er case-kommune) har fått full pott i vår vurdering av deres heltidsdokumenter. Disse tre kommunene har alle omfattende dokumenter knyttet til utvikling av heltidskultur og rekruttering.

Alle kommunene vi henvendte oss til har heller ikke hatt dokumenter å dele med oss. Berlevåg som er en av case-kommunene, og som samtidig scorer best i Norge på andel heltidsstillinger og gjennomsnittlig stillingsprosent innenfor helse- og omsorgsområdet, har ingen slike dokumenter.

En del av kommunene har oversendt flere mer eller mindre enkeltstående dokumenter som hver for seg tar for seg temaer som heltidskultur, rekruttering og kompetanse. Likevel er disse ofte av mer teknisk art og har få og lite forpliktende mål og retningslinjer. Disse dokumentene kan typisk beskrive lov- og avtaleverk, og består gjerne av korte beskrivelser av hvordan dette skal kunne bidra i kommunenes arbeid med heltidskultur. Disse dokumentene er med andre ord lite utbroderende, framstår som isolert og er i liten grad en del av en helhetlig arbeidsgiverstrategi.

Det er derimot nettopp som en del av arbeidsgiverstrategien mange kommunene vi har sett nærmere på har utarbeidet sine dokumenter om heltidskultur. Flere av kommunene vi kontaktet har sendt oss arbeidsgiverstrategien og/eller tilhørende dokumenter som beskriver heltidskulturarbeidet til kommunen. KS definerer arbeidsgiverpolitikk som de handlinger, holdninger og verdier som arbeidsgiver står for og praktiserer overfor medarbeiderne hver dag. Arbeidsgiverpolitikken synliggjør arbeidsgivers konkrete evne til å frigjøre den menneskelige energien i organisasjonen.

3.2 Noen eksempler fra case-kommunene

Flere av kommunene i vårt utvalg har en overordnet arbeidsgiverstrategi, og har med bakgrunn i denne også utarbeidet ulike planer for arbeidet med som heltid, kompetanse- og rekruttering. Fredrikstad kommune er et slikt eksempel. I deres «Strategi for kompetanse og rekruttering i Fredrikstad kommune 2018–2025» kan vi blant annet lese følgende:

Å jobbe i større stillinger, og heltidsstillinger betyr mye for medarbeidernes kompetanse og den kvalitet de utfører i tjenestene. Det er også viktig for medarbeidernes tilknytning til arbeidet, og for det totale arbeidsmiljøet. Å ha flere i heltidsstillinger er også en fordel for arbeidsgiver, da det er mer kostnadseffektivt å organisere arbeidet for hele stillinger. For ledere som skal drive daglig personaloppfølging og støtte, er det en fordel å ha et mindre lederspenn. Å ha flere i heltidsstillinger sikrer også større kontinuitet og bedre kvalitet for brukere, da de får færre ansatte å forholde seg til.

Noe lignende finner vi også i Lillestrøm. Både av tilsendte dokumenter og i en del intervjuer i Lillestrøm kommune vises det til at kommunenes heltidsstrategi er et sentralt dokument. Lillestrøms heltidsstrategi er et dokument som er utledet av arbeidsgiverstrategien for kommunen. Tanken er at dette dokumentet skal være et virkemiddel for utvikling av heltidskultur i hele kommuneorganisasjonen. Denne strategien angir definerte mål og grep for å øke antallet heltidsstillinger. Tjenestestedene skal med utgangspunkt i heltidsstrategien planlegge og gjennomføre tiltak lokalt. Arbeid med heltidskultur må vies spesiell oppmerksomhet da kultur ikke kan iverksettes kun gjennom beslutninger og erklæringer, men må utvikles over tid.

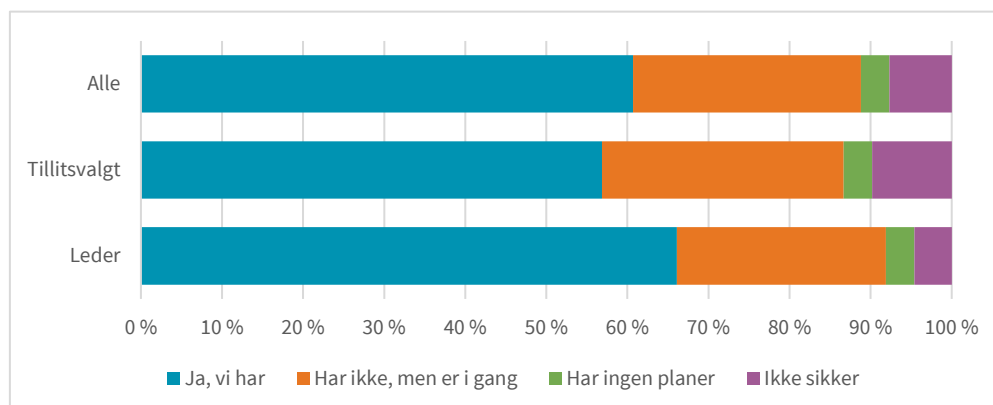
Trondheim er et eksempel på en kommune som gjennom flere år har hatt klare mål for heltidsarbeidet i kommunens handling og økonomiplan. Dette har også vært en del av kommunens årsmeldinger. I tillegg ble det i 2015 gjort til et viktig prinsipp i kommunens arbeidsgiverpolitiske plattform. Den arbeidsgiverpolitiske plattformen er våren 2021 til ny politisk behandling sammen med flere saker som omhandler organisering av tjenestene. I Trondheim har også temaet heltid vært presentert årlig i administrasjonsutvalget i form av heltidsrapportering. Denne rapporteringen og videre oppfølging ses i sammenheng med vedtakene etter bystyrets behandling av saken om god beredskap med robust arbeidskraft i kommunal egenregi. Tjenesteområdet helse og velferd har også i flere år hatt en egen rekrutteringsstrategi.

Alstahaug er en annen av case-kommunene som etter vår vurdering har laget gode dokumenter i arbeidet med sin heltidssatsing. Kommunen har blant annet utarbeidet en lokal heltidserklæring med en rekke mål for arbeidet, men også flere virkemidler. Den lokale erklæringen er fra 2018 og underskrevet av partene i kommunene. I tillegg har kommunen utarbeidet en strategisk kompetanse- og rekrutteringsplan sammen med seks andre kommuner på Ytre Helgeland. I denne planen pekes det på områder det er viktig å ha oppmerksomhet om i årene framover, slik at kommunene kan imøtekomme et økende behov for å rekruttere, beholde og utvikle personer som arbeider med helse og omsorg i kommunesektoren.

3.3 Hva har kommunene og hvilke erfaringer har man med heltidsdokumentene?

I vår spørreundersøkelsen som ble sendt ut til kommuneledere og hovedtillitsvalgte stilte vi spørsmål om kommunen har retningslinjer eller andre førende dokumenter når det gjelder å skape en heltidskultur. Av figur 3.3 ser vi svarfordelingene. Sett under ett svarer omkring 60 prosent av respondentene at kommunen har slike dokumenter. Noe under 30 prosent oppgir at de ikke har slike dokumenter, men at de er i gang med å lage slike. Våre data peker derfor på at mange kommuner enten har dokumenter eller er i gang med å utarbeide dokumenter for å utvikle heltidskultur innenfor helse- og omsorgstjenestene. Vi ser ellers at det er få forskjeller med hensyn til hvordan ledere og tillitsvalgte svarer.

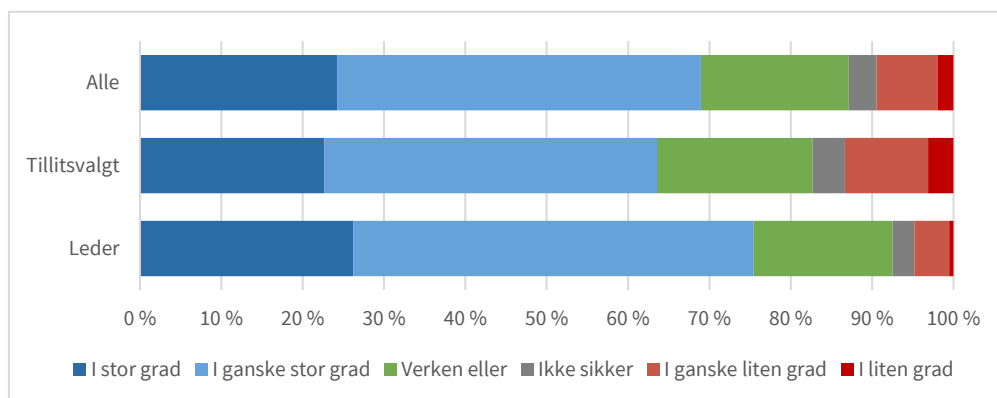
Figur 3.3 Har kommunen retningslinjer eller andre førende dokumenter når det gjelder å skape en heltidskultur? Prosent. N= 679



Mange respondenter oppgir at kommunen der de arbeider har dokumenter knyttet til heltidskultur. I figur 3.4 ser vi hva våre respondenter har svart på hvilken nytte de har av disse dokumentene. 70 prosent av våre respondenter har svart at de i stor eller

ganske stor grad har nytte av disse dokumentene. Om lag én av fem er usikre på nytten, mens noe under ti prosent har oppgitt å ha ganske liten eller liten nytte.

Figur 3.4 I hvilken grad har dere nytte av disse dokumentene? Prosent. N= 679



Av våre intervjuer i case-kommunene er det særlig ledere på strategisk nivå og hovedtillitsvalgte som viser til nytte av de strategiske dokumentene. Det vises blant annet til at dokumentene peker ut en hovedkurs kommunen må forholde seg til, og at en bestemmelse om at man i all hovedsak skal lyse ut heltidsstillinger kan være nyttig å henvise til i ulike diskusjoner om kommunen har råd til å lyse ut en stilling som heltid. Nyten av slike dokumenter gjenfinnes også i noen av intervjuene med lokale tillitsvalgte, som viser til tilfeller der de har valgt å henvise til kommunes arbeidsgiverstrategi eller heltidskulturarbeid dersom lokal tjenesteleder ønsker å lyse ut en deltidsstilling der tillitsvalgte mener det burde være rom for en heltidsstilling. Følgende sitat er fra en sentral leder og illustrerer viktigheten av å ha utarbeidet dokumenter og rutiner der heltidsstillinger skal være det foretrukne:

Vi prøver å lyse ut flest mulig heltidsstillinger. Vi ser at vi har lyktes med å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelse for fast ansatte og andelen med hel stilling. Dette skyldes intern retningslinje for kultur for heltidsvalg og vår praksis med stillingsvurdering og at alle stillingsutlysninger går via HR avdelingen sentralt.

Selv om noen lokale ledere og tillitsvalgte viste til at kommunenes dokumenter om heltidskultur var viktige i rekrutteringsarbeidet, var det også flere som fortalte at slike dokumenter ikke var viktig i deres arbeid. I et par av case-kommunene opplevde vi at lokale ledere og tillitsvalgte i liten grad var kjent med dokumentene. Andre lokale informanter viste til at det på tjenestenivå er vanskelig å oppfylle kommunenes mål om heltidskultur. Det ble særlig vist til trange økonomiske rammer på det enkelte tjenestested som ofte medfører at man handler slik man alltid har gjort. En av lederne vi snakket med var opptatt av nettopp dette, og uttalte:

Kommunen har et overordnet dokument som skal fremme heltidskultur. Det er likevel innenfor rammene til hver enhet [dette skal skje].

4 Hva skjer når en stilling blir ledig?

4.1 Utlyste helsefagarbeider- og sykepleierstillinger

Vi innleder dette kapitlet med å vise stillingsstørrelsen på faktiske utlysninger av helsefag- og sykepleierstillinger de siste årene. Tallene og figurene som vises reiser en rekke spørsmål som innbyr til refleksjon og diskusjon. Siden en del av stoffet lengre ut i kapitlet kan forklare det vi viser i innledningen, knytter vi ikke så mange kommentarer til tallene her. Følgende blir belyst:

- Hvor stor andel av de utlyste stillingene er heltidsstillinger?
- Hva er gjennomsnittlig stillingsstørrelse på de utlyste stillingene?
- Finner vi den samme utlysningspraksisen i kommuner, helseforetak og private virksomheter? Og hvor står de sju case-kommunene?
- Har det skjedd endringer i utlysningspraksisen de siste årene?

I alt har vi data fra 708 virksomheter som har lyst ut 16095 helsefagarbeiderstillinger. Av disse stillingene var 16 prosent heltidsstillinger. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse var på 45,9 prosent.

Vi har også data fra 1046 virksomheter som har lyst ut 67339 sykepleierstillinger. Av disse stillingene var 46,8 prosent heltidsstillinger. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse var 72,9 prosent.

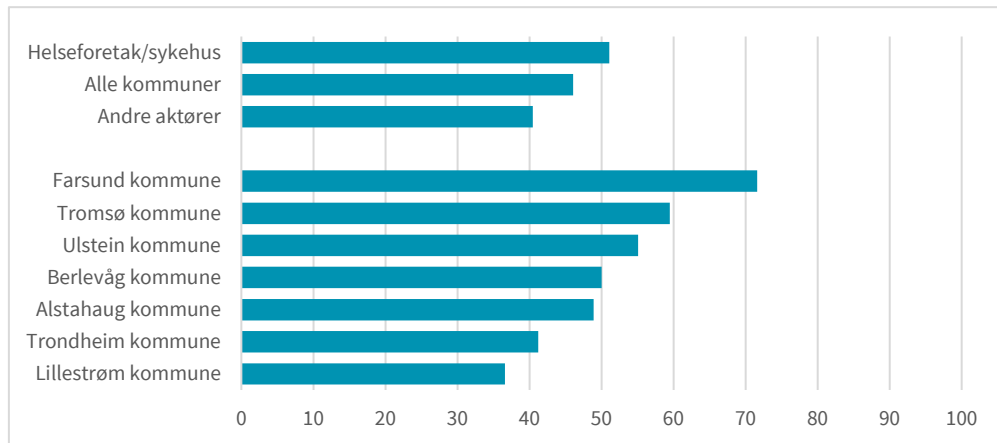
Virksomhetene som har lyst ut stillingene er delt inn i tre grupper. Den første består av kommuner, den andre av helseforetak og den tredje av andre aktører. I den siste gruppen er det flest private aktører som enten yter helse- og omsorgstjenester eller leier ut personell. Her er også noen fylkeskommunale virksomheter. Antall utlysninger fordelt på yrke, årstall og virksomhetskategori er gjengitt i vedleggstabellene 1 og 2.

Figur 4.1 viser gjennomsnittlig stillingsstørrelse på utlyste helsefagarbeiderstillinger i de tre gruppene og i de sju case-kommunene. Her ser vi at helseforetakene har en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 51 prosent. Deretter følger kommunene med 46 prosent. Stillingene som ble lyst ut av gruppen andre virksomheter hadde en stillingsstørrelse på 40 prosent.

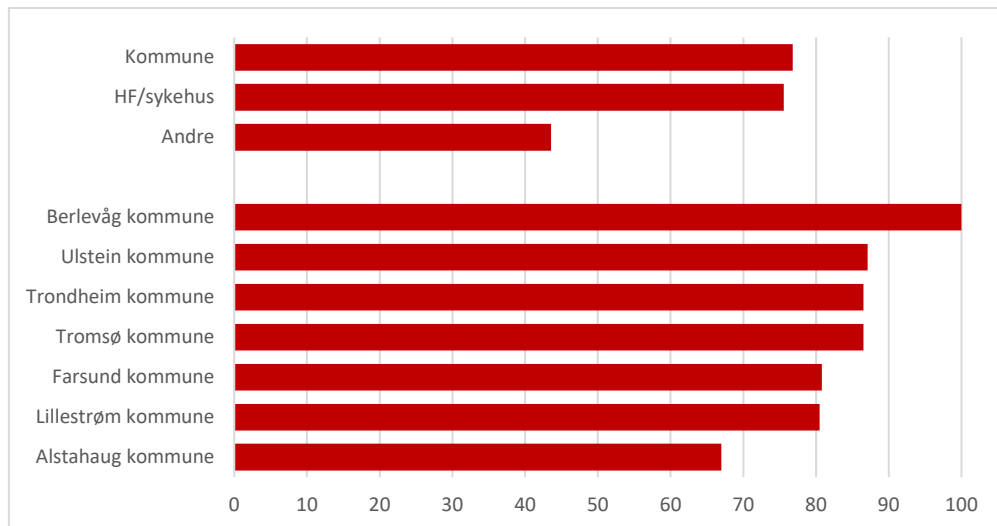
Det er stor spredning i virksomhetenes utlysningspraksis. Adecco, Sør-Varanger kommune, Bergen Røde Kors Sykehjem og Farsund kommune lyser ut flest store helsefagarbeiderstillinger, alle har en gjennomsnittlig stillingsprosent på over 70. En oversikt over de tjue virksomhetene som lyser ut flest store helsefagarbeiderstillinger er gjengitt i vedleggstabell 3.

I figur 4.1 ser en også de sju pilotkommunenes utlysningspraksis. Noen av dem kommer kanskje overraskende lavt ut. Fire ligger under gjennomsnittet for kommunene. Hvordan disse likevel kan ende opp med en god del hele stillinger, kommer vi tilbake til.

Figur 4.1 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse på utlyste helsefagarbeiderstillinger 2019–2021. Prosent. N=16095. Kilde: Fagforbundet, Retriever og NAV



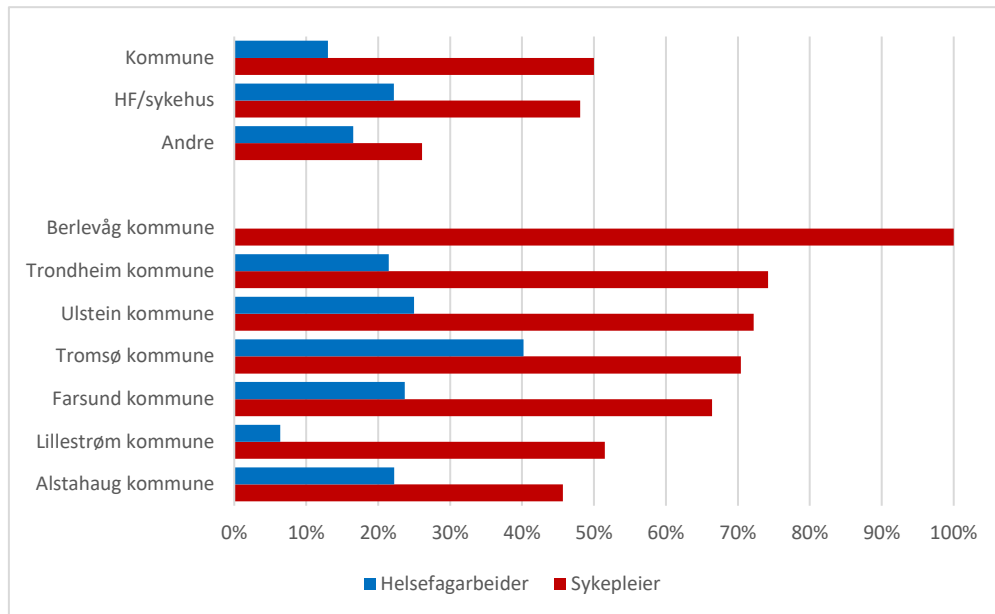
Figur 4.2 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse på utlyste sykepleierstillinger 2017–2021. Prosent. N= 67339. Kilde: NSF, Retriever og NAV



Figur 4.2 viser gjennomsnittlig stillingsstørrelse på utlyste sykepleierstillinger i de tre hovedgruppene og i de sju case-kommunene. Det første som slår en når en sammenlikner figur 4.1 og figur 4.2 er at søylene er betydelig lengre i den siste figuren. Forskjellen er størst i kommunene. Her har utlyste sykepleierstillingene i gjennomsnitt en stillingsstørrelse 76 prosent. Dette er 30 prosentpoeng høyere enn tilsvarende for helsefagarbeiderstillinger. Samtidig er dette betydelig lavere enn det de fleste kommuner har som mål, nemlig 100 prosent. I hele utvalget er det kun Berlevåg og Hasvik som har lyst ut bare hele sykepleierstillinger. En oversikt over de tjue virksomhetene som lyser ut flest store sykepleierstillinger er gjengitt i vedleggstabell 4. Det er ingen som har lyst ut bare hele helsefagarbeiderstillinger.¹⁴

¹⁴ Det finnes noen få kommuner og andre virksomheter som kun har lyst ut hele stillinger. Disse nevnes ikke fordi de kun har lyst en eller to stillinger totalt.

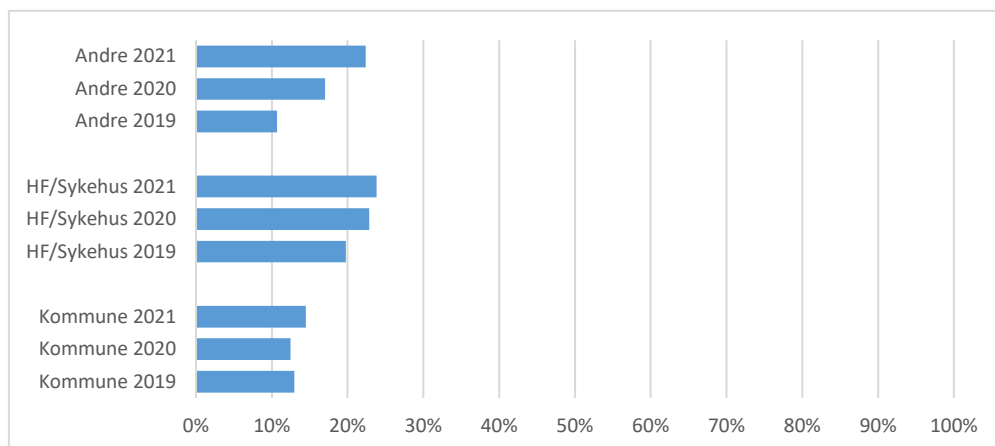
Figur 4.3 Heltidsandel blant utlyste helsefag- og sykepleierstillinger etter hovedvirksomhet og i de sju casekommunene. Prosent. N blå = 16095. N rød = 67339. Kilde: NSF, Retriever og NAV



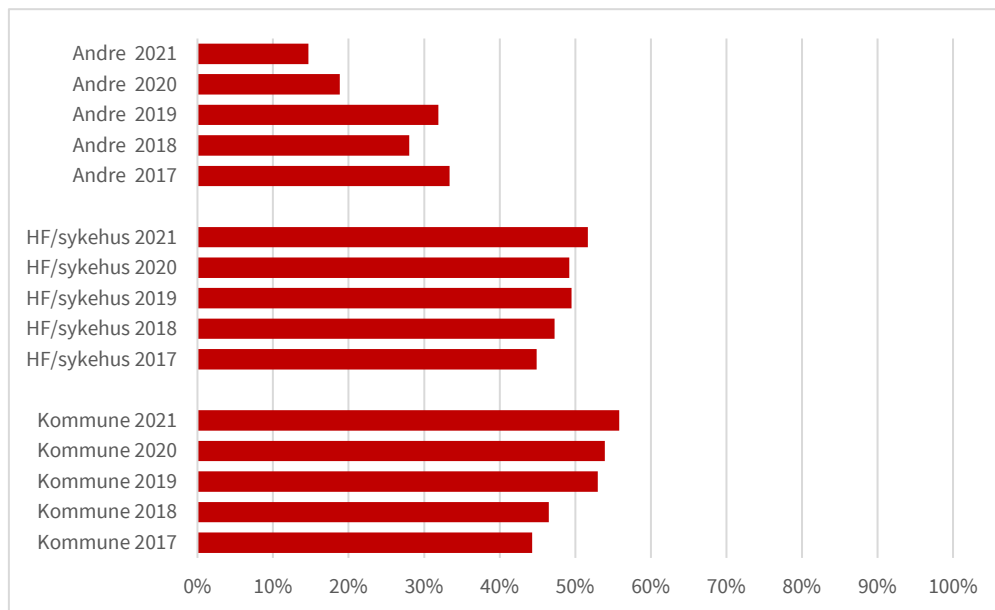
Andelen utlyste heltidsstillinger er 16 og 47 prosent for henholdsvis helsefagarbeidere og sykepleiere. Kommunene lyser ut færrest heltidsstillinger. Gruppen av andre aktører lyser ut flest. Utviklingen fra 2019 til 2021 indikerer at det nå lyses ut flere heltidsstillinger. Gruppen av andre virksomheter har doblet antallet fra 11 til 22 prosent (figur 4.4).

Utviklingen ser annerledes ut når det gjelder sykepleiere. Her har andre-gruppen halvert heltidsandelen fra 33 til 15 prosent (figur 4.5). Kommunene og sykehusene har begge økte andelen heltidsutlysninger fra 45 til litt over 50 prosent.

Figur 4.4 Andel heltidsstillinger blant utlyste helsefagarbeiderstillinger i 2019– 2021. Prosent. N=16095. Kilde: Fagforbundet, Retriever og NAV



Figur 4.5 Andel heltidsstillinger blant utlyste sykepleierstillinger i 2017–2021. Prosent. N=67339. Kilde: NSF, Retriever og NAV

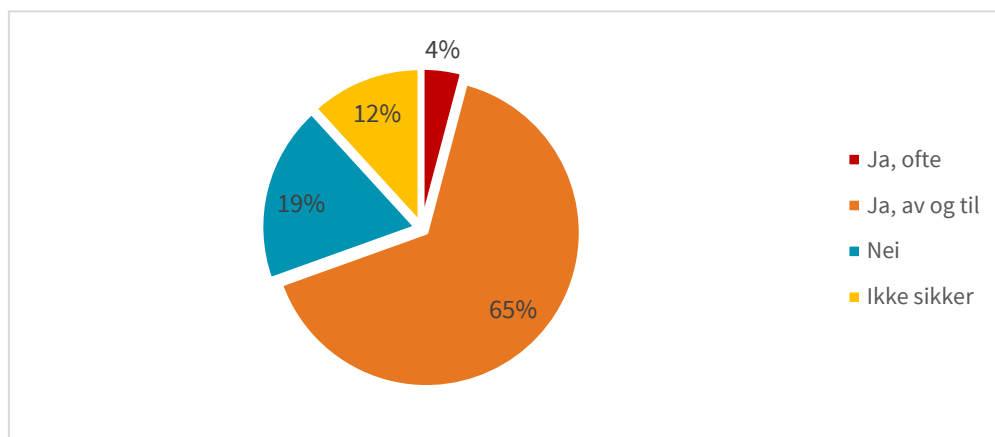


4.2 Hvem deltar i behovsvurderingen?

Av intervjuene fremgår det at det er noen ulikheter mellom kommune med hensyn til hvem som deltar i diskusjoner i forkant av stillingsutlysninger. I enkelte kommuner som i Alstahaug og Farsund fortelles det at man har rutiner og prosedyrer som sikrer en bred gjennomgang og diskusjon før en stillings utlyses. Det vurderes hvilken størrelse stillingen skal ha og det foretas en kompetansevurdering. I andre kommuner og i konkrete utlysninger vi har fulgt, har dette vært vurderinger lederen på det enkelte tjenestested har gjort mer eller mindre alene.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om leder og tillitsvalgte har vært uenige om utlysninger To tredeler av respondentene svarer av det skjer av og til, mens under fem prosent oppgir at det skjer ofte (figur 4.6). Om lag en femtedel svarer at det ikke forekommer, mens noe over ti prosent er usikre. Dette stemmer godt overens med våre kvalitative data – det forekommer ofte at det er uenigheter mellom ledelse og tillitsvalgte om utlysninger.

Figur 4.6 Har det skjedd at leder og tillitsvalgte har vært uenige om utlysninger? Prosent. N=679



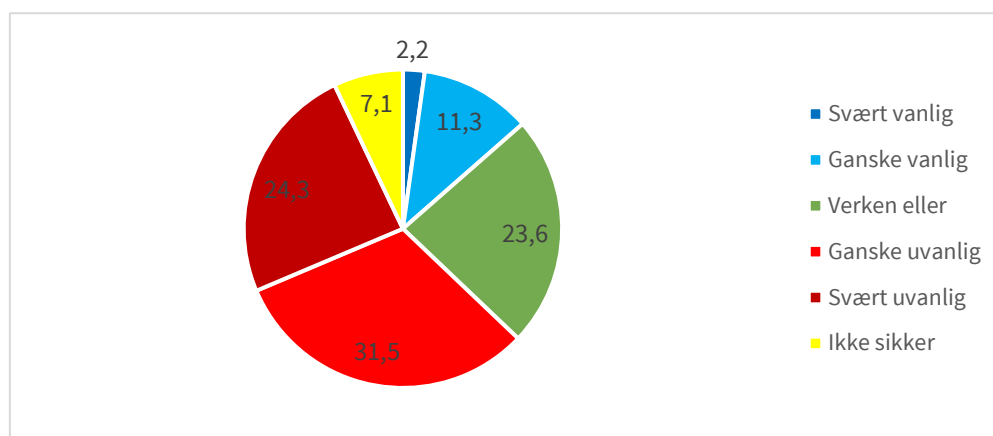
Denne uenigheten kan dreie seg om stillingsstørrelse, om man heller burde stykke opp stillingen og la flere få større stilling. Det kan også være ulike syn på hvilke kompetansekrav man skal legge til grunn for utlysningen. Flere, særlig tillitsvalgte, fortalte at man flere ganger har sendt en stillingsutlysning i «retur» til ledelsen/HR-avdelingen dersom en stilling er tenkt lyst ut som en deltidsstilling. Man har i slike tilfeller vist til et politisk vedtak, retningslinjer eller tilsvarende som fastslår at stillinger innenfor sektoren skal utlyses som heltidsstillinger.

4.3 Hvordan vurderes behov for faglig kompetanse?

Helsevesenet står overfor en rekke utfordringer. Økonomisk press, forventet helsepersonellmangel og teknologisk utvikling gjør det nødvendig å tenke nytt om ledelse og organisering. En løsning kan være å endre oppgavefordelingen mellom faggruppene i helsevesenet. En slik endring kalles gjerne oppgaveglidning og kan ses som et verktøy for å effektivisere helsetjenester ved å bedre ressursutnyttelsen og øke fleksibiliteten. (Lie 2017; Meld. St. 13, 2011–2012, s. 43). Oppgaveglidning kan derfor ses på som en endring av tradisjonell oppgavefordeling, innad i, eller mellom yrkesgrupper (Lie 2017:vi). Det kan bety at sykepleiere får oppgaver som tradisjonelt utføres av leger, men også at helsefagarbeidere utfører oppgaver som tradisjonelt har blitt utført av sykepleiere.

I vår spørreundersøkelse spurte vi ikke om oppgaveglidning spesielt, men oppgavefordelingen mellom de høyskoleutdannede og de med fagutdanningen var noe flere av de intervjuede var opptatt av. Flere ledere og tillitsvalgte fortalte om diskusjoner i forbindelse med utlysninger om hvilket utdanningsnivå man skulle legge seg på. I undersøkelsen spurte vi derimot om hvor vanlig det er at en ledig stilling eller stillingsandel for helsefagarbeidere blir omgjort til en sykepleier eller vernepleierstilling. Av figur 4.7 ser vi at dette ikke er særlig vanlig. Under 15 prosent svarer at dette er svært eller ganske vanlig, mens om lag 55 prosent har oppgitt at dette er ganske eller svært uvanlig. Det er dessuten stor andel av respondentene, omkring en fjerdedel, som oppgitt at det er verken vanlig eller uvanlig.

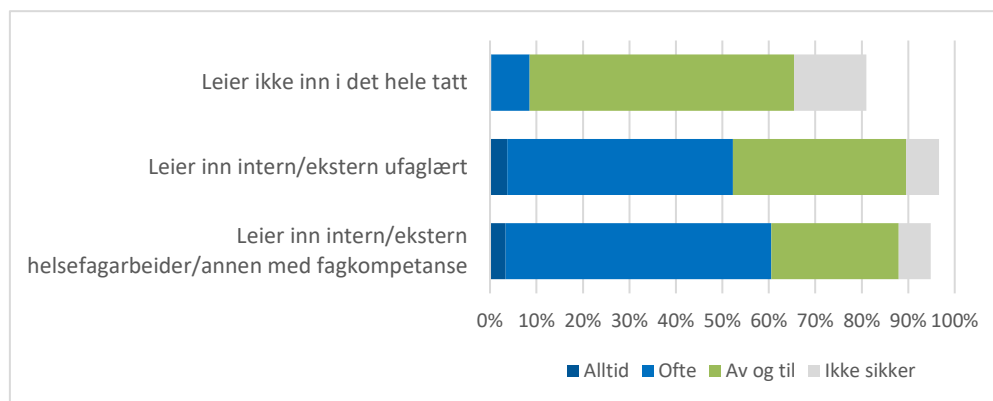
Figur 4.7 Stillingen blir gjort om til en sykepleier/vernepleierstilling. Prosent. N = 679



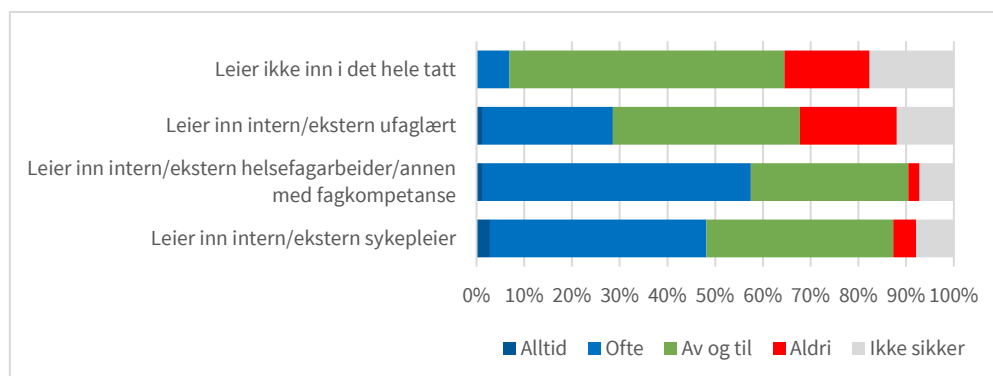
Hvordan den faglige kompetansen vurderes vil også kunne ses på måten kommunene fyller vakter i hverdagen. Av figur 4.8 kan vi se hvordan respondentene våre har svart på hvordan de fyller vakante helsefagarbeidervakter i hverdagen. Vi ser at en del har oppgitt at man leier inn helsefagarbeidere eller andre med fagkompetanse, men også ufaglærte. Det er derimot sjeldnere man ikke leier inn noen i det hele tatt. Noe av det

samme mønsteret ser vi på spørsmålet som dreier seg om vakante sykepleiervakter, men her ser vi at en del respondenter oppgir at man i slike tilfeller også leier inn helsefagarbeidere eller andre med fagkompetanse, altså uten høyskoleutdanning. Dette gjelder også for vernepleierutdannede.

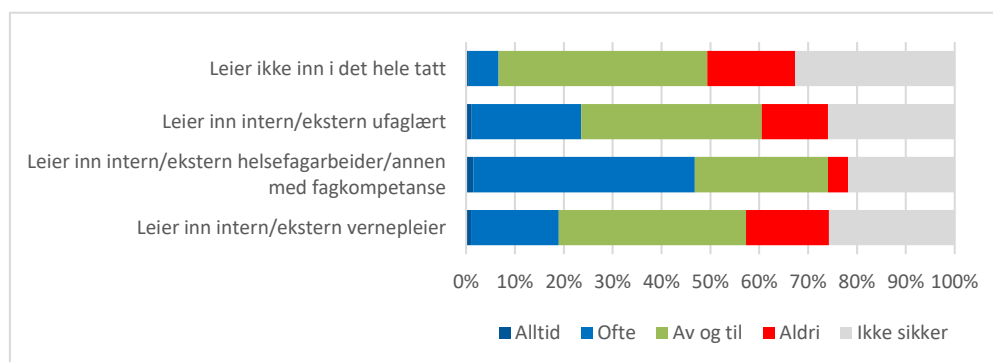
Figur 4.8 Hvordan fyller dere vakante helsefagarbeidervakter i hverdagen? Prosent. N = 679



Figur 4.9 Hvordan fyller dere vakante sykepleiervakter i hverdagen? Prosent. N = 679



Figur 4.10 Hvordan fyller dere vakante vernepleiervakter i hverdagen? Prosent. N = 679

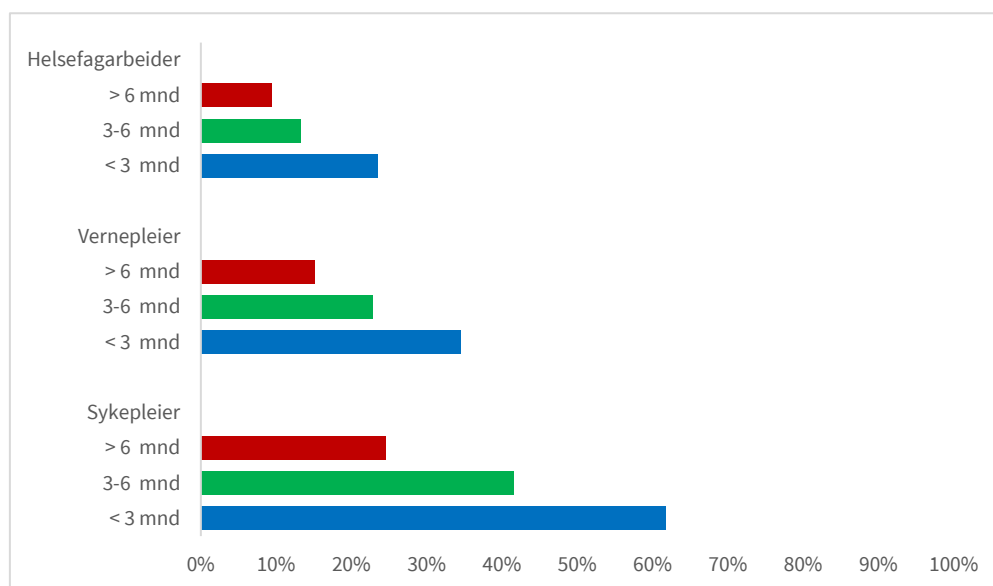


4.4 Ubesatte stillinger

I spørreundersøkelsen fikk respondentene også flere spørsmål om hvor lenge det er vanlige at ulike stillingstyper står ledige. I figur 4.11 ser vi svarfordelingen fordelt på helsefagarbeidere, vernepleiere og sykepleiere. Når det gjelder helsefagarbeidere svarer 9 prosent av de spurte at disse stillingene står ledige i mer enn et halvt år, det

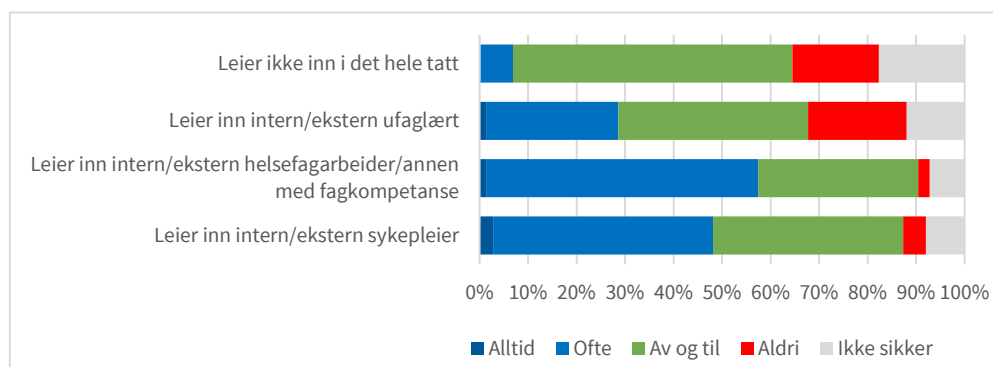
samme tallet for vernepleiere er 15, mens for sykepleiere er andelen 25 prosent. Vi ser med andre ord at én fjerdedel av våre respondenter mener det er vanlig at sykepleierstillinger står vakante i over 6 måneder. En del flere, 43 prosent, oppgir at sykepleierstillinger står vakante i 3–6 måneder. Den samme andelen for vernepleiere og helsefagarbeidere er henholdsvis 23 og 13 prosent. Dette kan sies å være i samsvar med funn fra den kvalitative undersøkelsen. I flere av intervjuene ble det av både ledere og tillitsvalgte, vist til at det ofte kan være vanskelig å få fatt i fagutdannede vikarer ved korttidsfravær. Mange mente dessuten at det er særlig utfordrende å få tak i sykepleiere. En del av kommunene viste til sterk konkurranse med sykehus i nærheten.

Figur 4.11 Hvor lenge er det vanlig at stillinger står ledige? Prosent. N=679 ledere og tillitsvalgte.

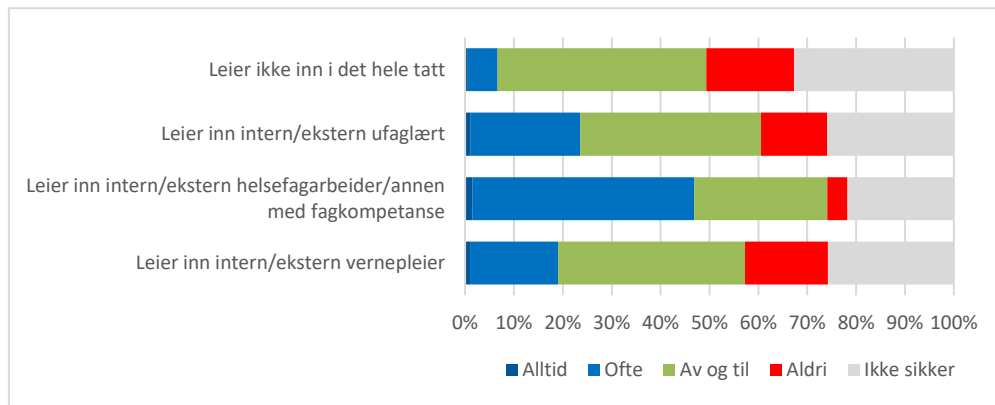


I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om hvordan man løser utfordringen med vakante stillinger i hverdagen. Disse spørsmålene ble stilt med utgangspunkt i de ulike faggruppene. Figurene under viser hvordan svarene fordeler seg på tvers av sykepleiere, vernepleiere og helsefagarbeidere. Av figur 4.12 ser vi at det er vanlig for både sykepleiere og vernepleiere at det leies inn personer med annen fagkompetanse, mens det for helsefagarbeidere er ganske vanlig at det leies inn en person som er ufaglært. For både sykepleiere og helsefagarbeidere ser vi dessuten at det ofte leies inn en person med rett kompetanse.

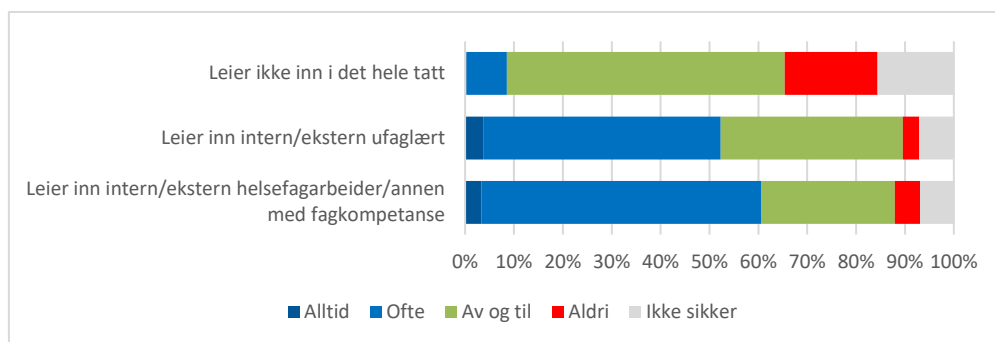
Figur 4.12. Hvordan fyller dere vakante sykepleiervakter i hverdagen? Prosent. N = 679.



Figur 4.13 Hvordan fyller dere vakante vernepleiervakter i hverdagen? Prosent. N = 679



Figur 4.14. Hvordan fyller dere vakante helsefagarbeidervakter i hverdagen? Prosent. N = 679.

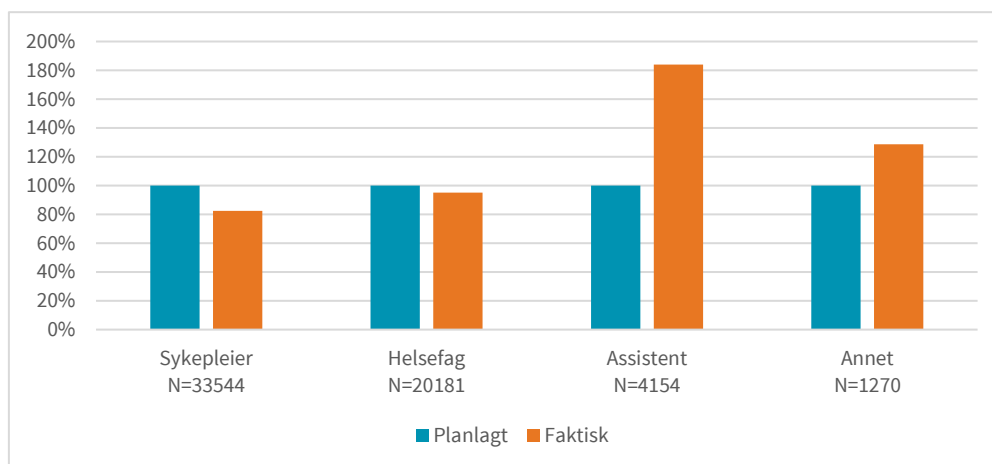


Gap mellom planlagt og faktisk bemanning

I det daglige er det ofte stor forskjell mellom den bemanningen som er planlagt i henhold til bemanningsplanen og den bemanningen som faktisk er på vakt. I rapporten «Planlagt og faktisk bemanning i sykehjem og hjemmesykepleien» undersøkte Gautun (2012) hva som ligger bak avvik mellom planlagt og faktisk bemanning av sykepleiere og helsefagarbeidere i sykehjem og i hjemmesykepleien. I rapporten pekes det på at avvik gjerne oppstår fordi det er vanskelig å få fatt i utdannede vikarer ved sykefravær. Dette forklares igjen med stramme økonomiske rammer og vanskeligheter med rekruttering til sektoren.

I 2018 ble det gjort en ny undersøkelse av forholdet mellom planlagt og faktisk bemanning i hjemmesykepleien i norske kommuner (Gautun 2020). I figur 4.15 er planlagt bemanning satt til 100 prosent (blå søyle). Faktisk bemanning (orange søyle) er vist som prosent av planlagt bemanning. Tallene viser et negativt gap (underbemanning) mellom planlagt og faktisk sykepleierbemanning på 17,5 prosent. Tilsvarende tall for helsefagarbeidere er 5,5 prosent. For ufaglærte og annet personalet er situasjonen omvendt. Ufaglærte dekker 80 prosent flere vakter enn planlagt. I følge Gautun var skjevheten mellom planlagt og faktisk bruk av fagpersonale versus ufaglært enda større i 2019. Mange av vaktene som etter bemanningsplanen skulle vært dekket av sykepleiere og helsefagarbeidere er dekket av faglærte.

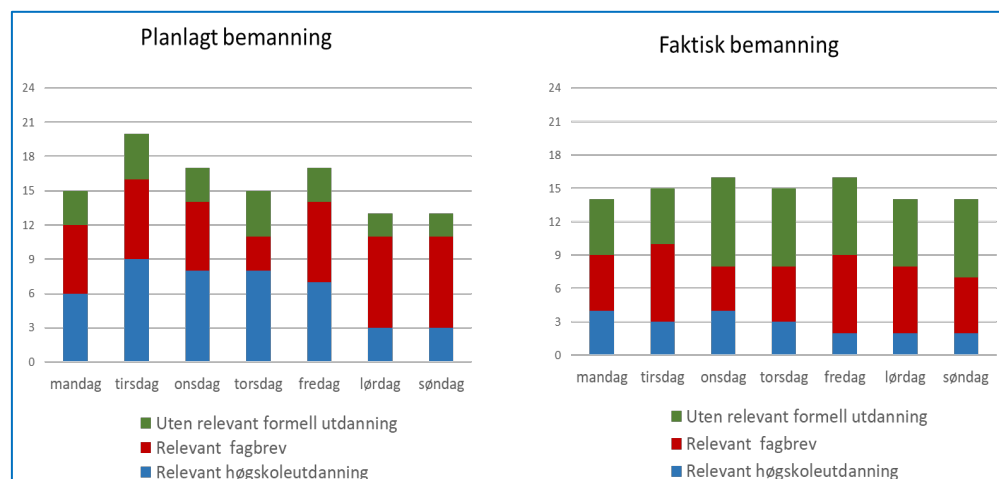
Figur 4.15 Planlagt og faktisk bemanning for sykepleiere, helsefagarbeidere, ufaglærte assistenter og annet personell vakter i hjemmesykepleien 2018. Prosent. Kilde: Gautun 2020:27/NAV



Alstahaug, en av våre case-kommuner, er en av mange kommuner som har opplevd det samme. I 2018 gjennomførte kommunen en kartlegging av hvilke kompetanse-ressurser som var planlagt i bemanningsplanen, og hvilke ressurser som faktisk ble benyttet. Dette var en del av et opplegg der KS Konsulent bisto med bruk av tjenestedesignmetodikk for bedre utnyttelse av personalressursene. Resultatene av kartleggingen viste at det også hos dem hadde foregått en kompetansutvanning.

Figur 4.16 viser forskjellen på planlagt og faktisk bemanning i en tilfeldig uke i 2018. Antall sykepleiere på vakt var om lag halvparten av det planlagte. Antall helsefagarbeidere var også redusert, mens antall ufaglærte var bortimot tre ganger så høyt som planlagt. Som vist i figuren, var dette gapet mellom planlagt og faktisk bemanning særlig stort i helgen.

Figur 4.16 Planlagt og faktisk bemanning ved sykehjemmet i Alstahaug kommune, 2018. Absolutte tall.



I alt har vi fått tilsendt data fra 12 tjenestesteder i Alstadhaug kommune som viser forskjellen mellom planlagt og faktisk bemanning for 860 medarbeidere en tilfeldig uke i 2018. Disse tallene viser at figur 4.16 er ganske representativ for hele kommunen.

Tabell 4.1 Planlagt og faktisk bemanning ved 12 tjenestesteder i Alstahaug kommune i løpet av en uke. Mer detaljerte tall er gjengitt i vedleggstabellene 9 og 10.

	Planlagt	Faktisk	Differanse
Relevant høgskoleutdanning	295	198	-97
Relevant fagbrev	437	350	-87
Uten relevant formell utdanning	128	309	181
Sum	860	857	-3

Tabell 4.1 viser at hver tredje sykepleiervakt ble dekket av en ansatte med annen fagbakgrunn. Det tilsvarende gjelder hver femte helsefagarbeiderstilling. De fleste ledige vaktene ble dekket av ansatte og vikarer uten relevant fagbakgrunn, som dermed gikk mer enn dobbelt så mange vakter som planlagt i bemanningsplanen.

Noen av vaktene som ikke ble fylt av personale med riktig kompetanse kan forklares med sykefravær og ferieavvikling. Men en del skyldes også vakante stillinger. Det vil si at kommunen ikke hadde besatt alle stillingene som er ledige (oppført i bemanningsplanen).

I 2018 og 2019 ble funnene presentert for samtlige ansatte og ledere. Deretter fulgte workshops med idégenerering og tiltak for å tette gapet og styrke kvaliteten på tjenestene. Her viste det seg ganske fort at de viktigste tiltakene for å skape større stillinger også bidro til å redusere gapet mellom planlagt og faktisk bemanning, og samtidig redusere bruk av arbeidstakere som ikke har relevant formell utdanning. Blant tiltakene som har hatt effekt trekker kommunen særlig fram topping av turnus kombinert med redusert vikarbruk, flåteløsning for sykepleiere og års-/kalenderplan. Disse og andre tiltak beskrives nærmere lengre ned i rapporten.

Heidi Gautuns studier og dette eksemplet fra Alstahaug kommune om gapet mellom planlagt og faktisk bemanning, viser at bemanningsplanleggingen i mange kommuner kan bli bedre, og at de tradisjonelle turnusene og bemanningsnormene ikke er optimale for å yte tjenester på et planlagt kvalitetsnivå. Gapet er dels et resultat av huller i turnusen og vakante stillinger, dels et resultat av fraværssituasjoner som løses ved å sette inn vikarer med lavere formalkompetanse. Vakante stillinger kan være et resultat av at kommunen har rekrutteringsproblemer. Samtidig har kommunene mange deltidsansatte som med andre bemanningsplaner kunne ha dekket opp noen av de ledige stillingene. Dermed får kommunene nok et argument for å arbeide videre med heltidskultur. Det store kompetansegapet, sammen med et ganske forutsigbart fravær på ca. 20 prosent, taler også for at kommunene uten store kostnader kan «toppe» (øke) den faste bemanningen, og slik stå friere til å lyse ut flere heltidsstillinger.

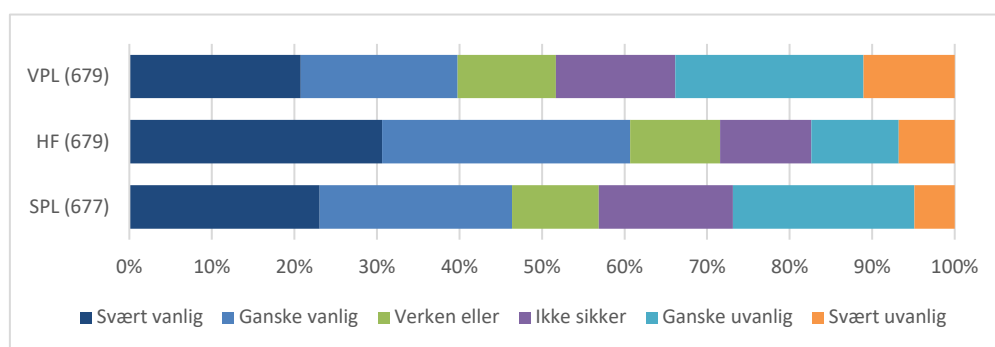
4.5 Lyses stillingen ut eksternt?

Vi vet fra tidligere undersøkelser at ikke alle ledige stillinger lyseshes ut eksternt når de blir ledige; noen stillinger splittes opp og gis til flere deltidsansatte for å heve deres stillinger, mens i andre tilfelles lyseshes stillingene bare ut internt i kommunene (se f.eks. Moland og Bråthen 2019). I spørreundersøkelsen var vi derfor opptatt av å få større innsikt i hva som skjer når en ledig stilling ikke lyseshes ut eksternt.

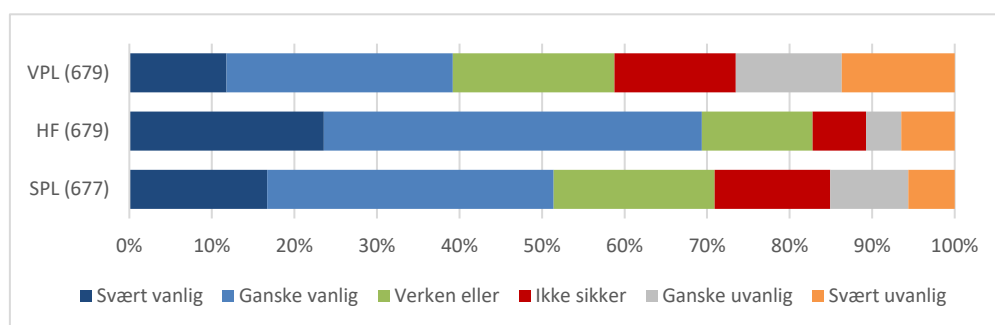
I figur 4.17 ser vi hvordan respondentene svarer på påstanden om at stillingen lyseshes ut internt for de ulike faggruppene. Av figuren er vi at dette er vanlig blant alle faggrupper, mellom 40 og 50 prosent av respondentene har oppgitt at dette er svært

eller ganske vanlig blant vernepleiere og sykepleiere, mens den samme andelen er rett over 60 prosent når det gjelder helsefagarbeidere. Av figur 4.18 ser vi svarfordelingen på spørsmålet om hvor vanlig det er at stillingen gis til ansatte som ønsker større stilling. Også på det spørsmålet skiller helsefagarbeiderne seg ut. Hele 70 prosent av respondentene har svart at dette er svært eller ganske vanlig. Den samme andelen for henholdsvis vernepleiere og sykepleiere er 39 og 52 prosent

Figur 4.17 Hvor vanlig eller uvanlig er følgende tilfeller når en stilling eller stillingsandel blir ledig og ikke lyses ut eksternt? Stillingen lyses ut internt. Prosent.

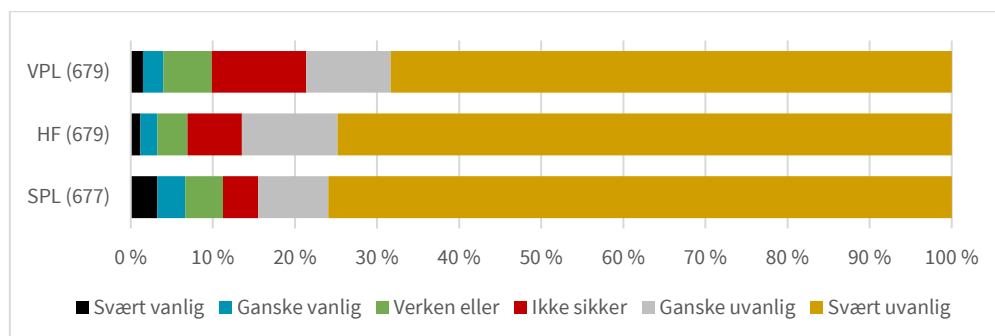


Figur 4.18 Stillingen gis til ansatte som ønsker større stilling. Prosent.



I undersøkelsen var det også et spørsmål som dreier seg om stillinger som ikke lyses ut og heller går til eksterne, altså personer som ikke jobber i kommunen, uten utlysning. Figur 4.19 viser at dette i liten grad er tilfelle. Om lag 80 prosent svarer at dette er ganske eller svært uvanlig. Dette gjelder alle de tre yrkesgruppene. Dette samsvarer godt med funn fra den kvalitative undersøkelsen der våre informanter fortalte at stillinger aldri eller svært sjelden gis til eksterne uten utlysning.

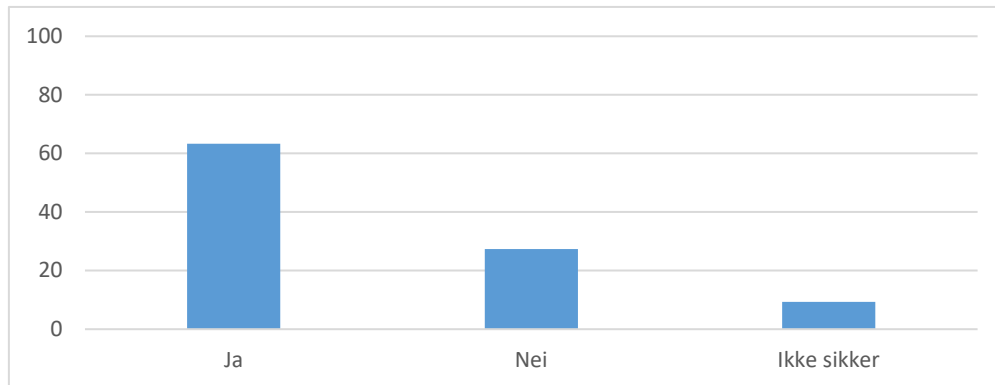
Figur 4.19 Stillingen gis til eksterne uten utlysning. Prosent.



4.6 Bruk av desimaler i utlysningene

Når kommunene lyser ut deltidsstillinger, er det ganske vanlig at stillingsstørrelsen oppgis med desimaler. De siste årene har imidlertid flere kommuner vedtak om at desimaler ikke skal benyttes. På spørsmål om det hender at kommunen lyser ut deltidsstillinger med desimaler, svarer nesten to tredjedeler av de spurt ja. Omkring en fjerdedel del oppgir at det ikke skjer (figur 4.20).

4.20 Hender det at dere lyser ut deltidsstillinger med desimaler? Prosent. N= 283 ledere og 396 tillitsvalgte.



De fleste forklaringene på bruken av desimaler ligger i forlengelsen av de turnusmessige begrunnelsene for den omfattende bruken av deltidsstillinger. På samme måte som hovedtrekkene i en turnus ofte er bestemt av andre enn dagens avdelingsleder, er størrelsen på deltidsstillingen med matematisk nøyaktighet beregnet slik at ingen skal jobbe et minutt mer eller mindre enn fastsatt. En ansatt som for eksempel jobber 7,1¹⁵ timer hver tredje lørdag og søndag vil få en stillingsstørrelse på 13,33 prosent. En ansatt som fra før har halv stilling vil ved å jobbe disse helgene ekstra få en stillingsprosent på 63,33 prosent. En som jobber langvakter på 12,5 timer annenhver lørdag og søndag kommer ut med en stillingsstørrelse på 35,21 prosent.

På spørsmål om hvorfor stillingene må lyses ut med disse desimalene, har vi mottatt 679 tekstsvaer fra ledere og tillitsvalgte. Disse kan grupperes slik:

- Stilling med desimal i turnusen er ledig.
- Turnusen gir ikke rom for annet.
- Turnusprogrammet beregner dette.
- God oversikt, økonomi og riktig lønn.
- Bryte med innarbeidet praksis.

Vedleggstabell 5 gjengir hvilke ord som ble benyttet da 679 ledere og tillitsvalgte i et fritekstfelt besvarte hvorfor eller hvorfor ikke det lyses ut stillinger med desimaler.

Stilling med desimal i turnusen er ledig

Dersom ikke annet er bestemt, vil et tjenestested vanligvis lyse ut en stilling med den stillingsstørrelsen som trengs for å få turnusen til å gå opp. Er det ledig en stilling på 63,33 prosent, så vil den utlyste stillingen også være på 63,33 prosent. Man følger det oppgatte sporet:

¹⁵ Ansatte som jobber dag- og kveldsvakter har 35,5 timers arbeidsuke. Da vil 7,1 time fem dager i uken tilsvare full stilling

Vi gjør det fordi det er den stillingen som er ledig, og det som går opp i turnusen. Man kan ikke utlyse f. eks 25 prosent hvis man jobber 25,4. (Leder)

Arbeidsgiver er veldig steil på å kun lyse ut de timene som er ledig i gjeldende turnus. 16,7 prosent er et eksempel. (Tillitsvalgt)

I de tilfellene stillingene ikke kan omgjøres til hele prosenter. Dette blir påvirket av vakter i turnus. Men som regel lyser man ut hele prosenter. Men desimaler i utlysninger kan forekomme. (Leder)

Turnusen gir ikke rom for annet

Hva som er ledig og hva som lyses ut er styrt av turnusen

Arbeidsgiver sier at de ikke får timene til å gå opp i turnus, og at de ikke vil lyse ut med frie timer i turnus. Dette gjelder i hovedregel nattevakt/student stillinger, og er heldigvis sjeldent i bruk ved utlysninger. Men det henger litt rusk igjen fra gammelt av. (Tillitsvalgt)

Vi gjør det fordi vi mangler akkurat den desimalen for at turnus skal gå opp, men det er sjelden. Vi knytter ofte småstillinger til andre stillinger, da er det gjerne helgestillinger som er vakante på grunn av økning av deltidsstillinger forut. (Leder)

Turnusprogrammet beregner dette

Det er vanligvis et eget turnusprogram som beregner stillingsstørrelsene ned til desimalen. Programmet sikrer at lederen ikke går ut over stillingsrammen i budsjettet. I programmet forutsettes det at turnusen følges i detalj. De to første sitatene er fra overordnede ledere som beskriver ordningen, men samtidig er kritisk til bruken:

Turnusprogrammet beregner nøyaktig og med desimaler slik at avdelingen holder seg innenfor stillingsrammen i budsjettet. Overordnet ledelse oppfordrer til å unngå desimaler, men ser at det er vanskelig for avdelingslederne å forholde seg til det i praksis. (Leder)

Dette skjer når ledere ikke klarer å følge opp mht at vi primært ikke ønsker dette, og de følger vaktverktøy slavisk. (Leder)

De tillitsvalgte nevner flere, ulike turnusprogram som beregner hva som er riktig stillingsstørrelse. I det siste sitatet vises det også til at det finnes muligheter for mer fleksibilitet i programmene slik at man ikke blir låst i grunnturnusens begrensninger:

Turnussystemet Gat beregner turnuslinjene ned til desimaler, og det lyses derfor ut stillingsprosenter med desimaler i hht. vakant turnuslinje i arbeidsplan. (Tillitsvalgt)

Det er for at ansatte skal få rette vaktkoder. Alle timer i turnus skal være planlagt, ikke minustimer og ikke plusstimer. Så da blir stillinger delt ut med desimaler. Vi har fått en ny udefinert vaktkode i Visma, som er personlig. Dette er en av sakene jeg jobber med nå. Prøve å få ledere til å bruke denne. Da kan man lyse ut renere tall. (Tillitsvalgt)

Rekruttering styrt ut fra tildelte stillingshjemler begrenser lederens muligheter til å bestemme størrelsen på stillinger som lyses ut. Tidligere kunne det skje at kommu-

nestyret bestemte at et tjenestested skulle tildeles for eksempel 2,4 nye stillingshjemler. Dette skjer i mindre grad nå.¹⁶ I dag tildeles tjenestestedene et årsbudsjett med fastlagt lønnsramme. Så er det opp til lederen å fordele lønnsmidlene slik at tjenestestedet får flest mulige timeverk.

Vi hjemmelsbudsjetterer i vår kommune og det er stillingshjemler som lyses ut. Dersom deler av stilling går til allerede fast ansatte for å øke disse stillingsstørrelse, kan det fortsatt være at det er desimaler i det som er igjen. Dette henger på gjeldende turnus. (Leder)

Kommunen praktiserer årsverksrammen strengt, hvilket innebærer at stillinger ofte lyses ut som deltidsstillinger, gjerne også med desimaler for å sikre at den enkelte enhet ikke går utover sin politisk vedtatte årsverksramme. (Leder)

Det er visst veldig vanskelig å runde opp, eller ned for den slags skyld. For ikke lenge siden lyste de ut 80,05 %, rett og slett flaut. I dag er det en stilling lyst ut på 50,70%. Min stilling før jeg ble HTV var 78,97 %. (Tillitsvalgt)

God oversikt, best økonomi og riktig lønn

Mange ledere synes det er greit at deltidsstillingene har desimaler slik at de gjenspeiler den teoretiske stillingen som ligger i turnusen. Det gir en sikkerhet for at man ikke må betale mer i lønn enn det turnusrammen tilsier. Ved å skulle runde opp alle stillingene, påføres avdelingen ekstra lønnsutgifter. Alternativt kan man opprette timebank eller operere med ubundet tid, men det er det mange ledere som ikke ønsker:

Desimalene gjør det enkelt å holde oversikt, og hva den som ansettes eventuelt får som merarbeid [når vedkommende tar ekstravakter] i tillegg til stillingsstørrelsen i turnus. Da slipper vi å holde oversikt over timer i timebank som lønnes løpende. (Leder)

Det er ikke ofte man ender opp med en hel stillingsprosent når man summerer opp vaktene i arbeidstidsplan/turnus.. Når økonomi legges til grunn, økes ikke stillingen til hele tall. (Tillitsvalgt)

Det vert ikkje lyst ut meir enn akkurat det som behøves. Er ikkje lønsmiddlar til meir vert det sagt. (Tillitsvalgt)

Dette er konsekvensen av at turnusen må gå opp i en svært presset økonomisk situasjon hvor vi stort sett er på minimumsbemanning med tanke på forsvarlig tjeneste. (Tillitsvalgt)

Det gir arbeidsgiver noe å gå på med tanke på hva som utløser overtid. Den uken du har mindre timer enn 35,5 utløser det ikke overtid på alle timer, slik spares det penger. Det er datasystemet de bruker når de lager turnusen som gir eksakt desimal. Dette har vi som tillitsvalgte sagt at er en uting. Det medfører utrolig mange forskjellige vaktkoder for at minuttene skal gå opp! (Tillitsvalgt)

Bryte med innarbeidet praksis

Dersom man legger inn noe ubundet tid eller oppbemanner noe fordi man vet det alltid vil bli behov for innleie av vikarer, vil desimalene lett kunne fjernes. Troen på

¹⁶ Det skrives mer om stillingshjemler i kapittel 5.

at minimumsturnuser er den mest regningssvarende måten å drive på, trekker imidlertid i motsatt retning. Siden mange av disse stillingene er styrt av turnusen, oppfattes det som ryddig å operere med en nøyaktighet på desimalnivå. Sitatene over viser at meningene om denne praksisen er delt. I sitatene under argumenteres det for at praksisen som blant annet leder til deltidsstillinger med desimaler er dårlig begrunnet, lite kreativ og uttrykk for en reaktiv ledelsesutøvelse. Det påpekes også at ledere kan ha behov for mer turnuskompetanse og bedre forståelse for hvordan de totale lønnskostnadene kan styres:

Det er gammel vane og veldig trange budsjetter. Mange av lederne er for opphengt i gammel kultur om at ledig stilling skal lyses ut eksakt slik den er i turnus. (Leder)

Det følger av en lite gjennomtenkt holdning til hvordan turnusprogram får styre rekrutteringsarbeidet, manglende budsjetteringsforståelse og manglende fokus på helhet og heltid. (Tillitsvalgt)

Avdelingsleder som ikke har satt seg inn i kommunens satsing på heltidskultur. Det er for lite kompetanse og vilje til å gå utenfor ramma. (Tillitsvalgt)

Flere av fritekstsvarene viser til at arbeidet med heltidskultur skal gjøre slutt på desimalene.

Dette endrer vi på nå. Ett av tiltakene for heltidskultur er å ikke lyse ut med desimaler, stillinger skal rundes opp til nærmeste hele tall. (Tillitsvalgt)

I et heltidsprosjekt vi har så har vi bestemt at det ikke skal gjøres fremover. (Leder)

Flere av case-kommunene har gått helt bort fra å bruke desimaler, slik det kommer fram i dette sitatet fra Alstahaug kommune:

Vi har en protokoll hvor vi har landet på hele tall. Her brukes ikke desimaler lenger. Stillingene er rundet opp til nærmeste 5 prosent.

5 Hva skjer når stillingen skal besettes?

Vi innleder dette kapitlet med å vise hvordan heltidsandelen blant kvinnelige sysselsatte har utviklet seg de siste 25 årene og hvordan heltids- og deltidsstillinger fordeles seg mellom kvinner og menn i ulike sektorer i norsk arbeidsliv.

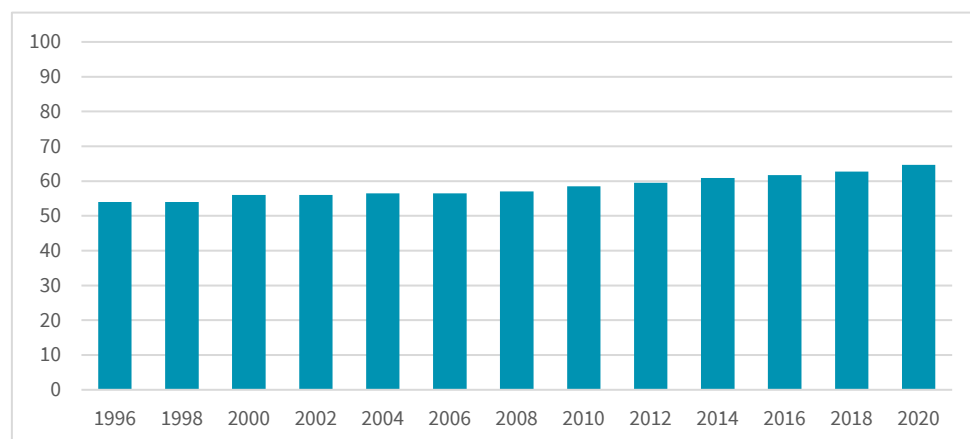
Deretter spør vi om heltidsutlysningene fører til ansettelser i hele eller reduserte stillinger. Hvordan forklarer ledere og tillitsvalgte de mange tilfellene der en heltidsutlysning resulterer i en deltidsansettelse? Vi har allerede sett at de aller fleste stillingene lyses ut som deltidsstillinger. Her vil vi formidle og drøfte de forklaringene vi har fått både muntlig og skriftlig i undersøkelsen.

En annen side ved kommunenes ansettelsespraksis er at svært mange stillinger ikke lyses ut. I dette kapitlet går vi nærmere inn på forklaringer på denne praksisen og hvorfor den er så forskjellig mellom sykepleiere og helsefagarbeidere. Til slutt spør vi om det i det hele tatt er noen sammenheng mellom faktiske stillingsstørrelser og størrelsen på de utlyste stillingene.

5.1 Faktiske stillingsstørrelser

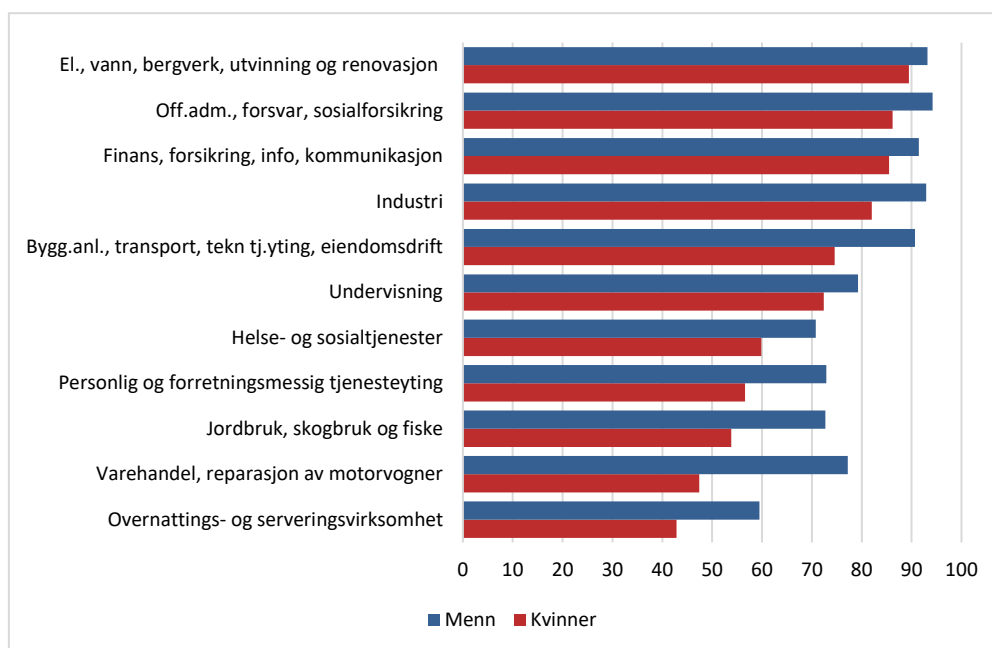
Kvinner utgjør 47 prosent av en arbeidsstyrke på 2,7 millioner sysselsatte. De utgjør to tredjedeler av alle deltidsansatte (SSB/AKU). Fra 1996 til 2020 har heltidsandelen blant sysselsatte kvinner økt fra 54 til 64 prosent (figur 5.1). Fram til 2015 skjedde den økningen først og fremst blant høyt utdannede kvinner i statlig og deler av privat sektor.

Figur 5.1 Heltidsandelen blant kvinnelige sysselsatte fra 1996 til og med 2020. Prosent. Kilde SSB/AKU



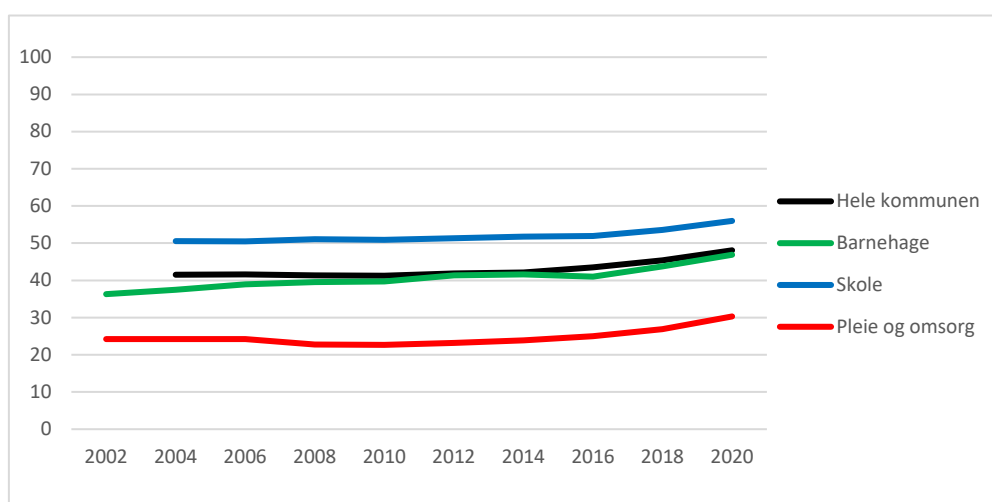
Figur 5.2 viser andelen heltidsansatte i Norge etter SSB næringsinndeling. Hovedbildet er at i de næringene hvor få menn jobber heltid, jobber enda litt færre kvinner deltid. I næringene hvor 90 prosent eller flere menn jobber heltid, jobber mellom 80 og 90 prosent av kvinnene også heltid.

Figur 5.2 Heltidsandelen blant mannlige og kvinnelige sysselsatte i 2020 etter næring. Prosent. Kilde AKU/SSB



Selv om det har vært et politisk ønske om flere hele stillinger siden forrige århundre, har de fleste kommuner et godt stykke igjen før halvparten av stillingene i pleie- og omsorgssektoren¹⁷ er hele. Mål om en heltidsandel på rundt 80 prosent ligger enda lengre unna. Kommunene sett under ett hadde omtrent den samme heltidsandelen hvert år fram til 2016. Etter dette har det vært en svak økning i heltidsandelen både i skole, barnehage og pleie- og omsorgssektoren. Som det går fram av Figur 5.3 skjer endringene sakte, men sikkert, på bred front. Selv om det har vært rettet mest oppmerksomhet og gjennomført flest tiltak i pleie- og omsorgssektoren, ser vi at skole og barnehagene har hatt omtrent samme utvikling.

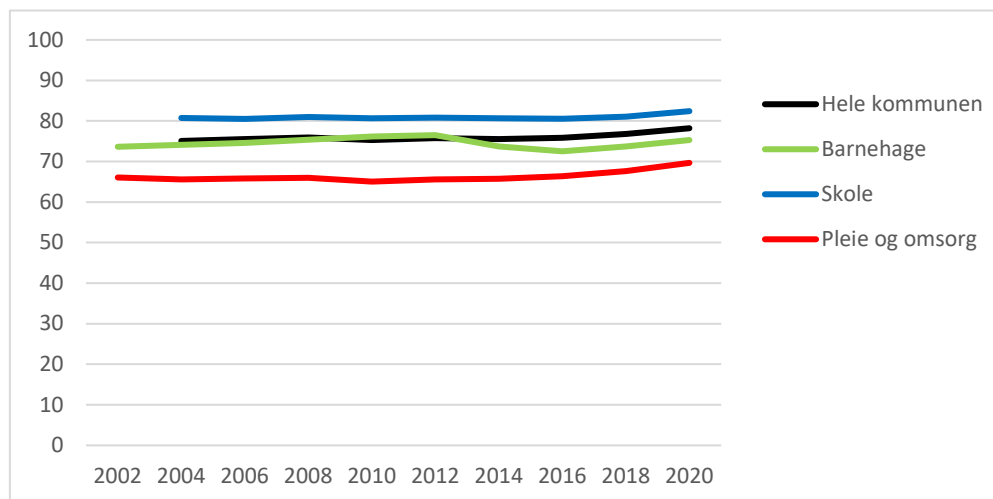
Figur 5.3 Andel heltidsansatte i norske kommuner 2002–2020. Prosent. Kilde: KS/PAI-registeret



¹⁷ Her bruker vi begrepet «pleie og omsorg» i stedet for «helse og omsorg» fordi vi refererer til et avgrenset uttrekk fra PAI-registeret slik det er forklart i metodekapitlet.

I figur 5.3 ligger heltidsandelen i pleie- og omsorg 2020 på 30 prosent. Det er omtrent halvparten av heltidsandelen i Helse og sosialtjenester som er vist i figur 5.2. Dette skyldes at pleie- og omsorgstallene kun er en del av de samlede helse- og sosialtjenestene, avgrenset til sykehjem, hjemmesykepleie og boligtjenester til psykiske utviklingshemmede. Dette er døgkontinuerlige tjenester der de ansatte går i turnus. Tallene i figur 5.3 og 5.4 har heller ikke inkludert ledere.

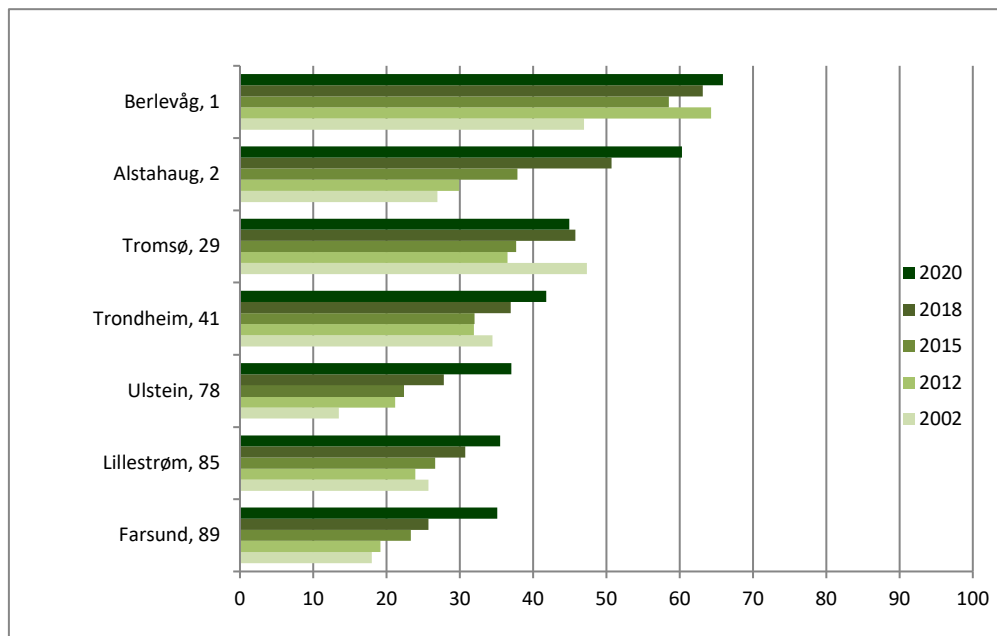
Figur 5.4 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i norske kommuner 2002–2020, prosent. Kilde: KS/PAI-registeret



Når vi ser spesifikt på case-kommunene, ser vi av figur 5.5 at seks av sju case-kommunene har økt andelen heltidsstillinger både de siste årene og over et lengre tidsrom. Tallet som står bak hver kommune i figuren, refererer til kommunens plassering på en rankingliste over andel heltidsansatte. Det fremgår her at Berlevåg er nummer én, mens Farsund er nummer 89.¹⁸ Både Ulstein og Farsund er kommuner som har doblet heltidsandelen på få år. Alstadhaug er den kommunen som har hatt den største framgangen mens Berlevåg viser at det er mulig over tid å ha en heltidsandel blant turnusansatte i denne sektoren på over 60 prosent. Dette er omtrent dobbelt så høyt som gjennomsnittet blant kommuner.

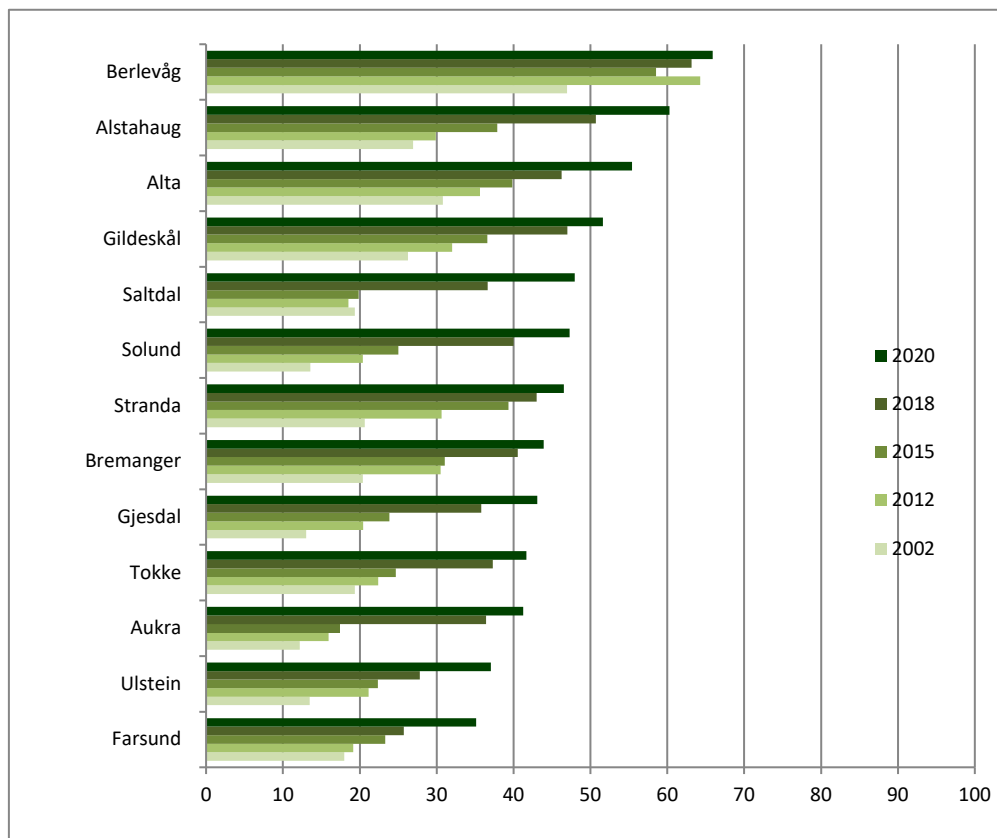
¹⁸ Det er nesten 200 plasser opp fra plasseringen Farsund hadde 2014.

Figur 5.5 Andel heltidsansatte i de sju casekommunenes pleie- og omsorgstjenester 2002–2020. Prosent. Kilde: PAI



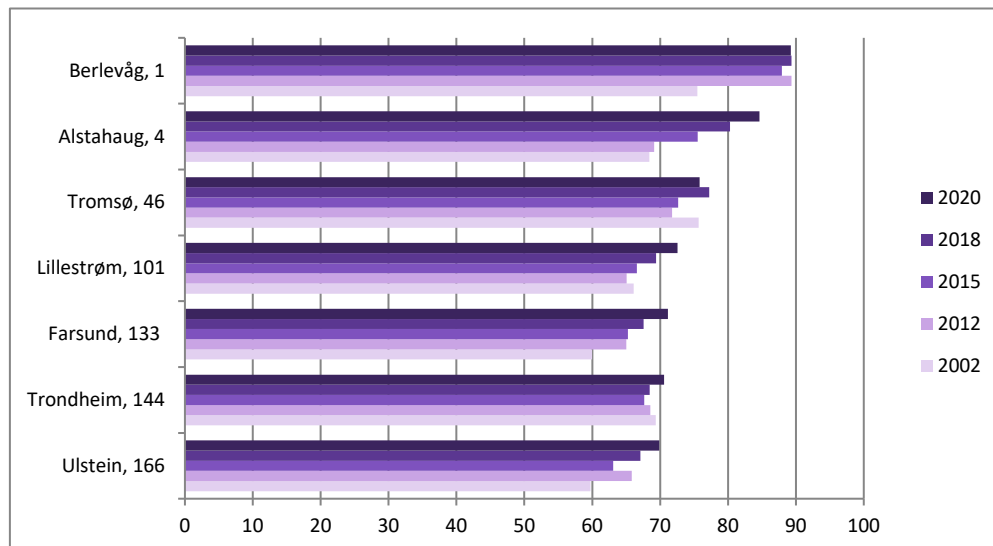
Figur 5.6 viser kommunene i Norge som har hatt størst vekst i andel hele stillinger i sine pleie- og omsorgstjenester siden 2002.

Figur 5.6 Norske gaselle-kommuner, basert på økning i heltidsandeler blant ansatte i pleie- og omsorgstjenestene i perioden 2002–2020. Rangert etter heltidsandelen i 2020. Prosent. Kilde: PAI-registeret



Vi ser av figur 5.7 at de fleste case kommunene ligger omtrent likt eller litt over det nasjonale gjennomsnittstallet som er på 70 prosent. Berlevåg og Alstahaug ligger helt i toppen med en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på henholdsvis 89 og 85 prosent.

Figur 5.7 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i de sju casekommunenes helse- og omsorgstjenester 2002–2020. «Nye» PAI-tall



For å oppnå best mulig tjenestekvalitet er høyt nærvær hos de ansatte, kjennskap til brukere og rutiner, og kontinuitet i tjenestene viktig (Austad 2015; Engbråten 2015, Ingstad & Amble 2015; Moland 2015). Andel heltidsansatte er ett mål på dette. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse er et annet. Begge mål bør benyttes. For eksempel kan tjenestested ha en heltidsandel på 50 prosent, men hvis den andre halvparten kun jobber helger vil tjenestestedet komme ut med en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 58,5. Et annet tjenestested har en heltidsandel på 40 prosent. Hvis de deltidsansatte jobber ca. 85 prosent, kommer tjenestestedet ut med en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 91 prosent. Et tredje tjenestested har bare 20 prosent heltidsansatte. Men her jobber alle de andre i stillinger på 90–95 prosent. Dermed kommer gjennomsnittlig stillingsstørrelse opp i 95 prosent. I et brukerperspektiv er trolig eksempel tre det beste, selv om heltidsandelen er lav. For ansatte som trenger full lønn og muligheter til å tjene opp fulle pensjonsrettigheter vil det første eksemplet gi flest ansatte disse mulighetene. Samtidig gir det første eksemplet flest lønns- og pensjonstapere og størst sårbarhet i forhold til kvalitetsvariablene (jf. figur 1.2). For en utdypning av begrepet heltidskultur vises det til Moland og Bråthen, 2019:100ff. Der de tre følgende punktene er hentet fra. En sterk heltidskultur kjennetegnes av ulike trekk der heltid er normen:

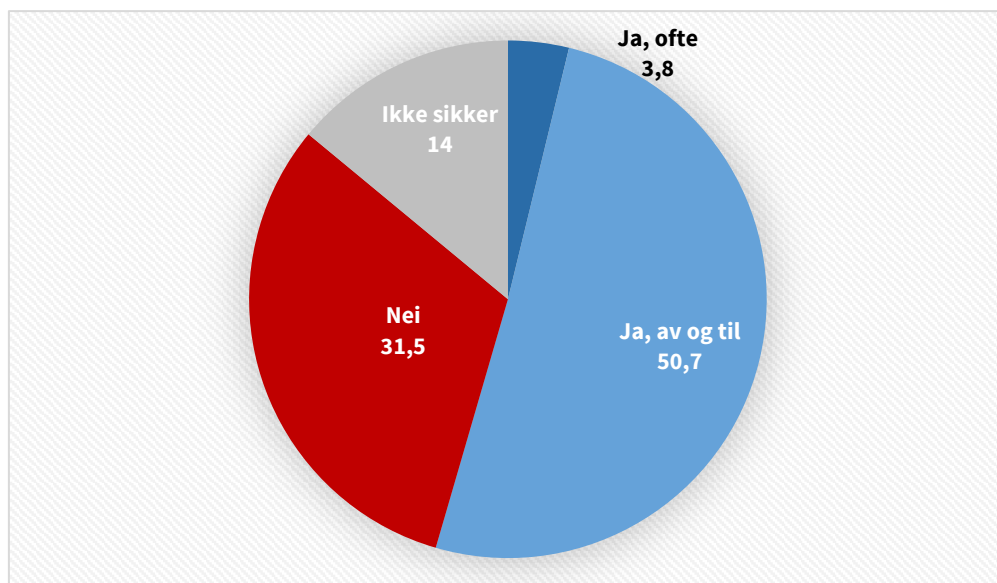
- 1 Organisasjonen har en høy andel heltidsansatte og en høy gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Ingen stillinger under 60 prosent og en heltidsandel på rundt 80 prosent. Innenfor rammen av en heltidskultur er det rom for at personer med redusert arbeidsevne og personer med omsorgsansvar i perioder jobber deltid (jf. arbeidsmiljøloven, Hovedtariffavtalen og IA-avtalen). Dersom den sistnevnte gruppen går tilbake i hel stilling når omsorgssituasjonen er over, vil ikke dette svekke normen om at heltidsstillinger utgjør normalsituasjonen.

- 2 Organisasjonen har en helhetlig arbeidsgiverpolitikk, lyser som norm ut heltidsstillinger. Dette er nedfelt i plandokumenter og retningslinjer og viser seg i et bærekraftig arbeidsmiljø der ansatte kan stå i fulle stillinger over tid.. Når sektorene som norm utlyser heltidsstillinger og ansatte kan stå i fulle stillinger over tid, kan man si å ha oppnådd en heltidskultur.
- 3 Et tredje uttrykk for styrken i heltidskulturen er om kjennetegnene er på plass. Er for eksempel ufrivillig deltid borte? Dekkes helgene av fast ansatte? Er tjenestekvaliteten like god i helgene som på hverdager? Har bruker fått færre ansatte å forholde seg til? Er den samlede kompetansen som er tilgjengelig for bruker, styrket?

5.2 Førte heltidsutlysning til heltidsstilling

Vi har sett hvilke vurderinger og prosesser som ligger til grunn for at et tjenestested eller en kommune har besluttet at en stilling skal lyses ut som heltidsstilling. Likevel skjer det at den som ansettes i stillingen får en avtale om å jobbe deltid. Ifølge ledere og tillitsvalgte som har besvart spørreundersøkelsen, skjer ikke dette så veldig ofte. Ca. en tredjedel svarer at det ikke skjer i deres kommune (figur 5.8). Dette kan enten skyldes at disse kommunene sjelden lyser ut hele stillinger, at de har søkere som ønsker hel stilling eller at de klarer å unngå en situasjon der ansatte med deltidspreferanser forhandler stillingen ned.

Figur 5.8 Forekommer det at dere lyser ut en heltidsstilling som ender med en deltidsansettelse? Prosent. N=679.



Vi har spurt ledere og tillitsvalgte i de sju case-kommunene om de har opplevd situasjoner der de har lyst ut hele stillinger og fått søkere som ønsket redusert stilling. Vi har også spurt om hvordan de har håndtert slike situasjoner. Har ansettelsen endt med hele eller reduserte stillinger?

I den grad dette skjer, så gjelder det stort sett bare i forbindelse med rekruttering av sykepleiere. Og som vi skal se er meningene delte om hvorvidt dette er bra eller ikke.

Det skjer ganske ofte

Blant case-kommunene er fenomenet mest utbredt i Farsund, Lillestrøm og Trondheim. Håndteringen av slike situasjoner påvirkes av søkerens begrunnelse for redusert stilling og ledelsens handlingsrom. Har man andre dyktige søkere? Er det kanskje vel så greit at det blir en 80-prosent-stilling? Hvor sterke er prinsippene for å holde fast ved heltidsrekruttering?

Det er også viktig å skille mellom en generell reduksjon av stillingen, der man ansettes i for eksempel en 80 prosent stilling, og en løsning der man ansettes i full stilling med tidsbegrenset rett til reduksjon begrunnet i rettigheter i forbindelse med omsorgsoppgaver eller redusert arbeidsevne.

Det første sitatet viser til søkere som ønsker redusert stilling uten nødvendigvis å ha rettigheter til det. Det andre sitatet forteller om en situasjon der søkeren får tidsbegrenset avtale om redusert stilling. Det tredje sitatet viser til eksempler der søkeren har redusert arbeidsevne. Her sikter informanten til at kommunen kan opprette eller videreføre deltidsstillinger

Ja dette har jeg vært med på mange ganger. Søkerne skylder på både barn og barnebarn. Mange enhetsledere gir etter for at de ansatte ikke skal forsvinne. (Lillestrøm)

Hvis vi lyser ut hundre prosent stilling og kandidaten sier at en bare vil jobbe 80 prosent, så sier vi at hvis vedkommende for eksempel har omsorg for mindre barn kan hun/han søke om reduksjon med varighet ett år av gangen til barnet er ti år. (Farsund)

Har man helsemessige grunner som gjør at man ikke kan jobbe hundre prosent, så er det helt klart. Det vil alltid være deltidsstillinger, men vi trenger ikke oppfordre til det. (Farsund)

Begrenset rett til reduksjon

I sitatene over formidles det at situasjoner der en heltidsutlysning fører til en deltidsansettelse, er en situasjon som ikke er ønsket og at dersom det skjer, så skal reduksjonen være tidsbegrenset. Stadig flere kommuner rydder opp i slike avtaler som ofte bare har gått år etter år uten noen vurdering. Barna som en gang var små har etter hvert både blitt konfirmert og foreldre selv. Denne oppryddingen skjer ikke bare gjennom en mer bevisst ansettelsespraksis, men også ved å gå gjennom gamle avtaler.

Ansatte mener ofte de har rett på å søke seg ned i stilling. Dette har vært en praksis som har fått lov til å leve sitt eget liv. Men en slik rett har de ikke. Vi har sammen med ledelsen sendt ut beskjed om hvordan man skal praktisere permisjonsreglementet. Dette står vi for, men det har vært litt «kjipt» også, fordi flere av medlemmene har opplevd dette som negativt for dem. (Tillitsvalgt)

Her har vi snudd om på dette med at redusert stilling er OK. Nå sier vi at vi har behov for din kompetanse 100%. Hvilken kvalitet reklamerer vi for i vår kommune da? Vi må dytte i de rette endene for å få det til. Dette gjelder både i rekrutteringen til nye og utvidelser av gamle stillinger (Leder)

Søkere som sier de vil jobbe deltid luker vi bort

I Trondheim kommune observerte vi tre ansettelsesintervjuer til en heltidsstilling for sykepleier. Stillingsannonsen innledes med «Ved xx helsehus er det ledig en fast 100 prosent stilling som sykepleier, gjerne med videreutdanning innen geriatri, psykiatri eller demensomsorg». En av søkerne sa under intervjuet at hun ønsket redusert stilling. Dette førte til at ledere og tillitsvalgte etter intervjuene vurderte denne kandidaten som uaktuell som dermed heller ikke ble innstilt på tredje plass.

Det er noe med å stå i de upopulære avgjørelsene. Når vi lyser ut en 100% så er den 100%. Et eksempel er når det lyses ut 100% stilling og 2 søkere skrev i søknaden om at de ville ha en redusert stilling. De to søkerne la vi bare bort. (Farsund)

De fleste vil ned til 80-90 prosent. Vi hadde en som krevde enda mindre. Hun fikk ikke stillingen. Dette var jo ikke lett, for hun vi sa nei til var mye bedre faglig enn vedkommende som fikk stillingen, Dette ble litt surt. (Farsund)

Skjer ikke hos oss

I tre av de sju case-kommunene, Alstadhaug, Berlevåg og Ulstein oppgir informanter i intervjuer at de ikke har vært i en situasjon der de har ansatt personer i en mindre stilling enn dent som ble utlyst.

Vi har faktisk ikke hatt noen situasjon der vi har lyst ut 100 og endt med 80. Vi må kunne tilby hele stillinger for å få søkere til sykepleierstillinger. Det gjelder både for tilflyttere og folk fra kommunen (Berlevåg).

Det har ikke vi opplevd. En ukjent problemstilling (Alstadhaug)

Vi vet at disse kommunene også lyser ut deltidstillinger. Dermed er det nærliggende å konkludere med at de har en praksis der det er stort samsvar mellom stillingene som lyses ut og det som besettes. Forklaringer på dette kan være sterk lojalitet hos ledere til retningslinjer og andre dokumenter og normer om å utvikle en heltidskultur. Dette forsterkes som vi skal se av tett og kvalitetssikrende samarbeid mellom HR og linjelederne.

80 prosent er egentlig ganske OK

En rekke tidligere undersøkelser viser at ledere synes 80 prosent stillinger er optimalt. Da er de ansatte tilstrekkelig mye på jobb til å kjenne brukere, kolleger og arbeidsoppgaver godt nok til å ivareta kravene til tjenestekvalitet og effektiv drift. Med 80 prosent stilling har de i tillegg ledig kapasitet til å ta ekstravakter uten å generere overtid. På denne bakgrunnen kan en forvente både mange utlyste 80 prosent stillinger og en holdning om at dersom en utlyst 100 prosent stilling ender opp med 80 prosents ansettelse så er det egentlig helt greit. Dessuten slipper man risikoen ved å miste en dyktig kandidat. Som de to neste sitatene viser, finner vi enkelte spor av slike holdninger også blant noen av informantene fra de sju case-kommunene.

For å tiltrekke seg sykepleiere bør man skrive i stillingsannonsen at det lyses ut 100 prosent stilling som kan reduseres til for eksempel 80. Det er mange sykepleiere som ikke ønsker å jobbe 100. Da kan folk velge selv. Jeg har hatt mange som har søkt seg ned til 80. Det er stor forskjell på en 80 og 100 prosent mht til turnus og fri. (Lillestrøm)

Ja, jeg opplever at dette skjer. I intervjuene blir søkerne spurt om hva de ønsker. Mange sier at ønsker maksimum 80 prosent. Og for arbeidsgiver kan det være en fin løsning. Men det handler om holdninger og prinsipper, mener jeg. En del steder blir man sett rart på om man jobber heltid. Det er så normalt at man jobber deltid. (Lillestrøm)

Hovedfunnet er imidlertid at de sju case-kommunene er kommet lenger i utvikling av heltidsnormer enn de fleste andre kommuner.

5.3 Interne ansettelser og stillingsutvidelser

Vi har sett at kommunene gjerne har skriftlige formuleringer om at stillinger skal lyses ut som heltidsstillinger dersom det er mulig. Vi har også sett av utlysingsstatistikken at dette er en regel med mange unntak, kanskje for mange unntak slik en tillitsvalgt uttrykte det:

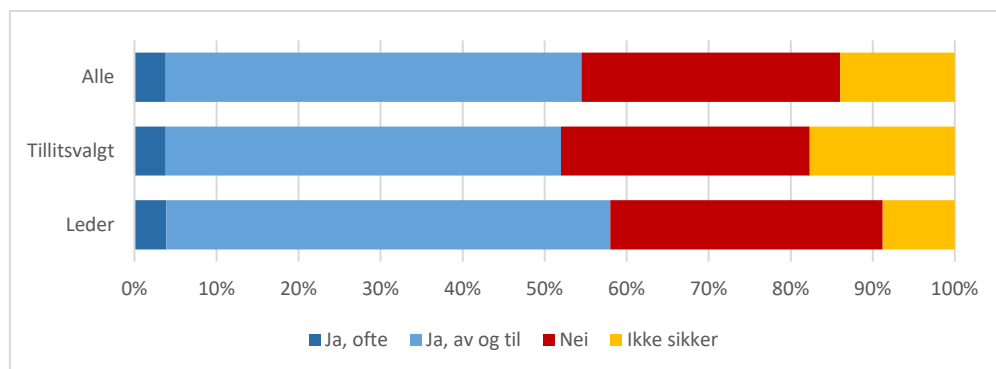
Dokumenter og retningslinjer på heltidskultur har vi, men ordet fortrinnsvis blir brukt en del. Det skal fortrinnsvis lyses ut heltid. Burde vært skal og ikke bare fortrinnsvis!

Heltidsstillinger splittes opp

Ofte er utfordringen at tjenestestedet ikke har en hel stilling å lyse ut. Men det hender også at det motsatte er tilfelle. Tjenestestedet har en hel stilling, men lyser den ikke ut. I det følgende spør vi om det forekommer at ledige heltidsstillinger splittes opp før de lyses ut eller om de besettes internt som flere deltidsstillinger (uten utlysning)? Dette er med andre ord en annen situasjon enn der arbeidsgiver lyser ut en hel stilling, men ender opp med en arbeidskontrakt der arbeidstiden er lavere, eller der en heltidsansatt går over i redusert stilling.

I spørreundersøkelsen ble ledere og tillitsvalgte spurt om det forekommer at heltidsstillinger splittes opp. Spørsmålet ble stilt både med ferdige svaralternativer og med et åpent svarfelt. Av figur 5.8 ser vi at litt over halvparten bekrefter at det skjer. Ledere og tillitsvalgte svarer ganske likt bortsett fra at det er noe mer usikkerhet hos tillitsvalgte.

Figur 5.8 Forekommer det at heltidsstillinger splittes opp? N=679. Prosent.



Av 679 informanter i undersøkelsen er det noen få som skriver at en slik oppdeling ikke forekommer, eller at det er noe som kun skjer unntaksvis. Ganske mange oppgir at en slik oppsplitting er velkjent og at det overveiende skjer etter ønsker fra ansatte.

Her menes det ikke at ansatte ønsker å splitte opp stillinger, men at deltidsansattes ønsker om større stillinger av og til løses ved å splitte opp en heltidsstilling.

Tabell 5.2 Antall treff på søkeord fra 679 tekstsvaer i spørreundersøkelsen

Ord	Antall	Ord	Antall
Ønske (fra ansatte)	120	Ledig	13
Krav (fra ansatte)	77	Ufrivillig (deltid)	10
Helg	37	Økonomi/spare	9
Turnus	21	Kompetanse	6

Deltidsansattes fortrinnsrett og krav på større stillinger

Når man spør ledere om hvorfor hele stillinger splittes opp i mindre, er svaret gjerne at det er noe arbeidsgiver gjør for å imøtekomme ønsker fra ansatte om større stillinger. I en del av tilfellene vil deltidsansatte ha eller være i ferd med å opparbeide seg krav på større stilling etter arbeidsmiljølovens § 14.

Lovgiver har gitt deltidsansatte mulighet til å kreve deler av en stilling. Dersom flere ansatte har krav på økt stilling, kan det være stillingen splittes opp og fordeles på noen av de som krever fortrinn på større stilling. Det kan også skje om bare en deltidsansatt har rett på utvidet stilling, også om det bare er en del av ledig stilling. (Leder)

Dette med krav er vanskelig for oss. Vi har måttet ansatte folk som egentlig ikke burde ha stilling. Dette er ikke bare min skyld, dette er forhold vi arver også. (Leder)

Oppsplitting av en stor stilling kan føre til at flere deltidsansatte får hel stilling eller til at de får en større deltidsstilling.

Vi ønsker at våre medarbeidere skal ha størst mulig stilling, men opplever at ikke alle våre medarbeidere ønsker hundre prosent stilling og dermed kan vi risikere at resultatet blir flere deltidsstillinger pga. deltidsansattes rettigheter i henhold til arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen. (Leder)

Dekke helger

Både ledere og tillitsvalgte kommer raskt inn på helgeproblematikken når de skal begrunne hvorfor heltidsstillinger splittes opp. Dette høres umiddelbart rart ut. Med mål om heltidskultur bør jo en heltidsstilling forbli hel. Utfordringen ligger imidlertid i at de fleste heltidsstillinger er satt opp med for få helgevakter dersom man ønsker å redusere omfanget av små deltids(helge)stillinger. Skal en heltidsstilling være turnus- og heltidsmessig bærekraftig, må den være satt opp med ca. 325 helgetimer per år. Dette gjelder der det ytes døgnskunterlige tjenester sju dager i uken og hvor tjenestebehovet er omtrent like stort i helger og ukedager. Dersom antall helgetimer per ansatt per år i gjennomsnitt er lavere enn ca. 325, må dette kompenseres av deltidsansatte (Moland & Bråthen 2021:46). Dette innebærer betydelig flere helgetimer enn det som er vanlig i tradisjonelle turnuser der ansatte gjerne jobber 7–8 timers vakter hver tredje helg. I den tradisjonelle turnusen har en heltidsstilling 265–275 helgetimer, altså om lag 50 timer mindre enn det som er påkrevd dersom man skal

unngå bruk av deltidsansatte som først og fremst jobber i helgene eller alternativer der enkelte ansatte jobber betydelig mer enn 325 helgetimer i året.

Når kommunene kobler helgeutfordringen med å splitte opp heltidsstillinger, kan det forklares med at de står overfor et valg med to muligheter. Den aktuelle heltidsstillingen man har og som er satt opp med arbeid hver tredje helg (eller sjeldnere) kan forbli hel dersom den endres til en heltidsstilling som har flere helgetimer. Det vil si at andel helgetimer av totalt årstimeantall økes fra nesten 15 prosent til nærmere 20 prosent.¹⁹ Dersom det ikke lar seg gjøre å øke helgetimetallet til denne stillingen, kan kommunen la være å gjøre noe og fortsette å fordele de 50 helgetimene på ansatte som har deltidsstillinger. Men da har man ikke kommet nærmere målet om å skape flere hele stillinger.

Ofte er situasjon den at kommunen har deltidsansatte som ønsker større stilling. Noen av disse har antakelig også krav på dette etter arbeidsmiljøloven § 14. Men dersom deltidsansatte som allerede jobber omtrent hver tredje helg ønsker større stilling, vil de på grunn av problemene med å dekke helgevakter ofte bli møtt med et krav om å jobbe ytterligere helg. I en slik situasjon kan oppsplitting av den ledige heltidsstillingen som inneholdt om lag 265 helgetimer være en løsning.

Sett fra den eller de deltidsansattes side blir situasjonen gjerne slik at de får større stilling og at en del av stillingsutvidelsen innebærer at de må jobbe mer helg enn før. De vil da fort få en helgeprosent som langt overstiger både 15 og 20 prosent.²⁰

I tilfellene vi beskriver i dette kapitlet, tas stillingsandelene fra en heltidsstilling som splittes opp slik det beskrives av lederen som er sitert under:

Fast deltidstilsette har rett på å få auka stillinga si dersom dei er kvalifiserte jf HTA 2.3.1. Dersom vi har ledig stilling og det er fleire tilsette som ønsker ein del av stillinga, må vi prate om korleis vi løyser helga. Vil dei auke stillinga si ved å ta på seg fleire timar på helg? Vi prøvar så langt som råd å unngå å lyse ut små stillingar. (Leder)

I det neste sitatet gjengir vi en tillitsvalgt som mener at arbeidet som har gitt mange heltidsstillinger også har ført til økt press på helgevaktene. Når flere ansatte går inn i heltidsstillinger der man kun jobber hver tredje helg, økes behovet for små helgestillinger. Dermed fører en litt uheldig satsning på heltidsstillinger til flere små deltidstillinger. For å redusere denne effekten blir det nærliggende å reversere tiltakene ved å splitte opp enkelte heltidsstillinger slik at de blir flere deltidsansatte å fordele helgene på:

Dette med oppsplitting har ikke blitt gjort på lang tid i vår kommune. Nå har heltidskulturen imidlertid blitt så stor, at det ses på muligheter for hvordan ting skal løses fremover. Vi tåler ikke så mye høyere heltidskultur i forhold til helgebelastning (Tillitsvalgt)

En annen variant av det samme trekkes fram av en annen tillitsvalgt. Her velger en leder å splitte heltidsstillingen i to slik at stillingen(e) kan dekke to helger per tredje

¹⁹ 265 helgetimer av et årsverk på ca. 1700 timer tilsvarer en helgeandel på ca. 15 prosent. 325 helgetimer av et årsverk på ca. 1700 timer tilsvarer en helgeandel på ca. 20 prosent. For en deltidsansatt i halv stilling vil 265 helgetimer av et halvt årsverk på ca. 850 timer tilsvarer en helgeandel på ca. 30 prosent.

²⁰ I den konteksten vi her beskriver fremstår ikke oppbemanning eller topping av bemanningen som et alternativ for kommunene. Den vanlige praksisen er at bemanningen skjer innenfor et fastlagt ramme.

uke istedenfor bare en. Oppsplittingen er med andre ord en følge av helgeproblematikken:

Helgefloka kan være årsak, dersom ikke ansatte tar flere helgetimer er en manko på hoder på helg. Noen ledere sier "dessverre" fortsatt vi må ha noe å spille på. Derfor lyser de ut i noen få tilfeller 2 x 50 prosent.

Ressursmotiv

Omfordeling av ressurser for å redusere utgifter anføres også som argument for å splitte opp stillinger. Dette kan være i ekstraordinære situasjoner der alternativet kanskje vil være nedbemanning fordi tjenestestedet har fått budsjettkutt.

I det siste har dette skjedd fordi man må spare penger. Alternativet har vært nedbemanning. Så da har man måtte forsøke å fordele prosenter på eksisterende ansatte. Men som hovedregel deler man ikke opp stillinger. Det er i helt spesielle tilfeller.

Flere tillitsvalgte sier at oppsplitting er ganske vanlig fordi arbeidsgiver mener at dette er ressursbesparende.

Det skjer ofte fordi arbeidsgiver tror de skal få mer ut av stillingen på denne måten.

Lederne er redd for å overbemanne. Holde budsjett.

Det vil bli gitt flere og utdypende forklaringer på ressursmotivet for å holde et visst omfang av deltidstillinger. Det er gjerne knyttet til helgeproblematikken og bruk av merarbeid framfor overtid. Her er det bare nevnt som eksempel på at et ressursmotiv kan være en av flere begrunnelser for å splitte opp hele stillinger.

Dette gjør vi ikke

Blant de 679 tekstsvarene fra spørreundersøkelsen finner vi en håndfull ledere og tillitsvalgte som oppgir at kommunene ikke splitter opp hele stillinger. De to første sitatene er fra ledere, mens de to neste sitatene er fra tillitsvalgte:

Vi deler ikke opp hele stillinger.

Vi har få heltidsstillinger og føringer som tilsier at man ikke skal dele en stilling over 50 prosent.

Vi har hatt et heltid/deltidsprosjekt der vi er omforent om at målet er å få en heltidskultur. En heltidsstilling blir derfor aldri oppdelt i mindre stillinger.

Vi prøver å unngå «pulverisering» av hele stillinger. Det er viktig for både ledelsen og tillitsvalgte at vi beholder stillingene som er hele.

Det ser ut til å være en gråsoner mellom oppsplitting av hele stillinger på den ene siden og ansettelser der en hel stilling gjøres om til en deltidstilling etter ønske fra ansatte på den andre. Mens noen kommuner sier de aldri splitter opp hele stillinger, forteller andre at det forekommer at en stilling splittes opp i forkant av en utlysning fordi det antas å fremme en spesifikk rekrutteringssituasjon eller for å beholde fagpersonell, slik denne lederen forteller:

Det kan være at en sykepleier har ønsket om en spesifikk stillingsstørrelse. Stillingen kan splittes opp internt før utlysning for å beholde sykepleieren vi har, eller splittes opp etter utlysning for å rekruttere en aktuell søker.

5.4 Hvorfor ikke flere heltidsansettelser

Argumentene for å ikke ansette flere fagpersoner i hele stillinger, er langt på vei de samme som benyttes for å begrunne hvorfor det ikke lyses ut flere hele stillinger eller hvorfor det brukes desimaler.

Norske kommuners utlysninger av stillinger innenfor helse- og omsorgssektoren reflekter hvilke stillingshjemler som er ledige. Stillingshjemlene inngår i en bemanningsplan for hvordan et tjenestested skal driftes i henhold til faglige standarder og innenfor en fastsatt økonomisk ramme. Disse hjemlene er et resultat av et definert bemanningsbehov for å ivareta en tjenesteproduksjon som i stor grad er døgnskcontinuerlig.²¹ Noen tjenestesteder har redusert drift på formiddagen og økt drift i helgene, andre steder er det omvendt. Dette skaper et bemanningsbehov som gjør det krevende å drifte med hele stillinger. Skal kommunene klare å etablere flere store og hele stillinger, utfordres arbeidsgivers turnus-, økonomi- og HMS-kompetanse. På den andre siden utfordres arbeidstakere på hvor mye og når de kan og vil jobbe. Bildet kompliseres ytterligere av hvordan kompetansebehovet defineres, og av hvor tilgjengelig denne kompetansen er. I det følgende gjengir vi de vanligste argumentene ledere og tillitsvalgte benytter når de skal forklare hvorfor det både lyses ut og ansettes i så mange deltidsstillinger selv om dette strider mot kommunenes eventuelle mål om å utvikle en heltidskultur.

Lyser ut stillinger etter hvilke hjemler som er ledige

Utgangspunktet for utlysningsprosessen er gjerne at arbeidsgiver lyser ut den stillingshjemmelen som er ledig. Er dette en hel stilling så lyses det ut en heltidsstilling. Unntak fra dette så vi i avsnittet over. Er det ledig en redusert stillingsandel så lyses det ut en deltidsstilling, slik denne siterte lederen sier. Ledere og tillitsvalgte er ganske samstemte i at utlysningene styres av hvilke hjemler som er ledige i bemanningsplanen. Det er nesten som utlysningene går på autorepeat.

Antall opprettede stillingshjemler, tilser at vi ikke kan lyse ledig mer stillingsressurs enn hva vi faktisk har. Og når en i 60 prosent stilling som f.eks. helsefagarbeider sier opp sin stilling, må denne erstattes og da ender vi dessverre ofte ut med å måtte lyse ut en deltidsstilling (Leder)

Det er ansatte i tilgjengelige hjemler. Det vil si at budsjettrammer begrenser ansettelse av flere kollegaer i fulle faste stillinger. (Leder)

Arbeidsgiver har ikke hjemler til annet. Tillitsvalgte presser på, og mener vikarbudsjetter kan brukes. Vi ser at det alltid er mangel på folk, så de behøves uansett. (Tillitsvalgt)

Handlingsrommet for avdelingslederne er begrenset. Vi er låst av hjemler. Det hadde vært bedre å styrt etter årsverk og bestemt selv innenfor der. (Leder)

Det kan se ut som at mange kommuner og ledere er låst fast i tidligere vedtatte stillingshjemler. Hvorvidt dette er en binding som følger av kommunenes styringsdokumenter eller om det er en oppfatning hos ledere, mer basert på sedvane, er litt uklart.

²¹ Begrepet hjemmel slik det brukes i den kommunale dagligtale referer ikke til en politisk vedtatt hjemmel, men til en stilling i bemanningsplanen. Bemanningsplanen er forankret i en økonomisk ramme som den enkelte leder er tildelt av kommunens ledelse. Kommunens ledelse har gjort prioriteringer i henhold til et politisk vedtatt budsjett. Det er i dag svært sjelden at politiske dokumenter inneholder føringer for fordeling av de enkelte stillingene.

Det kan forekomme at avdelingsledere oppfatter handlingsrommet som låst, selv om ledelsen i kommunen sier at avdelingslederne har frihet til å ansette i stillingsstørrelser etter egne vurderinger, bare de holder seg innenfor de økonomiske rammene.

Som vi har sett av utlysingsstatistikken lyses det ut langt flere hele sykepleierstillinger enn helsefagarbeiderstillinger. Det må bety at det er lettere å etablere heltidshjemler for sykepleiere og andre faggrupper med høyskoleutdanning enn for helsefagarbeidere. I sitatet under sier en leder at alle sykepleier- og vernepleierstillinger lyses ut som heltidsstillinger. Dette er ganske representativt for kommunenes intensjoner. I sitatet kommer det også fram at kommunen har begynt planleggingen av å gjøre det samme for helsefagarbeidere. Her ligger nok denne kommunen litt foran de fleste andre kommuner. Vi ser i imidlertid at kommunene prioriterer heltid for helsefagarbeidere lavere enn de gjør med sykepleiere og vernepleiere.

Alle stillinger som sykepleier og vernepleier lyses ut som 100 %. Vi arbeider for tiden for å gjøre det samme med helsefagarbeiderstillinger. (Leder)

Alle sykepleiere og vernepleiere som ønsker det, har heltidsstilling. Så har vi igjen en vei å gå for å få til det samme med fagarbeidere. Her må det ses på turnuser og helgebelastning. (Leder)

Alle sykepleierne har den stillingsstørrelse de ønsker. Flere Helsefagarbeidere ønsker større stillinger. (Tillitsvalgt)

Mange ledere innleder sine beskrivelser av kommunens ansettelsespraksis med at det som regel eller i prinsippet bare lyses ut hele stillinger. Deretter kommer en lang rekke med eksempler og forklaringer på hvorfor man likevel ansetter i små og mellomstore deltidstillinger. Her følger noen av dem.

Ujevnt bemanningsbehov og produksjon til alle døgnets tider

En av forklaringene på at det er vanskelig å sette opp turnuser med bare hele stillinger er at man har et ujevnt arbeidstrykk og at tjenestene skal utføres til alle døgnets tider og i helger så vel som hverdager (Moland & Bråthen 2012b). Avlastningsboliger for barn og unge har flest brukere i helgene og færrest midt på dagen i hverdagene. Boliger for funksjonshemmede har ofte brukere som er på eksterne dagaktiviteter. I begge tilfelle ender man lett opp med arbeidsplaner som består av mange kvelds- og helgevakter, slik lederen i sitatet under forteller:

Vi har ikke 100 prosent stilling til alle ansatte i budsjetttramma, og vi har ikke nok arbeidsoppgaver på dagtid til å forsvare hele stillinger. Virksomheten har størst bemanningsbehov på kveld og helg.

Utfordringen med å skape store stillinger på tjenestesteder hvor arbeidsmengden varierer, slik som ved en rekke avlastningsboliger for barn og unge og boliger for funksjonshemmede, er kjent, men den har fått liten oppmerksomhet. Utfordringen er vanskelig å løse fordi den krever samarbeid mellom flere tjenestesteder. Dette vil involvere flere enn ledere og ansatte ved det tjenestedet hvor dette er et problem. Tjenestedetet som organiserer dagaktiviteter på hverdager, har en annen ledelse og ofte ansatte som har en tilnærmet normalarbeidsdag. I mange tilfeller vil dagaktivitetene kunne være organisert under en annen etat eller hos en privat aktør. Dermed blir dette fort en sak som må løses politisk i samarbeid med kommunedirektøren.

Det gjøres en rekke forsøk der en stilling dekker arbeid på tvers av avdelinger og slik gjør det mulig ansette i flere hele stillinger. Sykepleiere som dekker flere sykehjems-avdelinger, er vanlig. En videreutvikling av denne praksisen er opprettelsen av såkalte flåtestillinger, der flere sykepleiere utgjør et team som dekker et stort område. Ressursteam og andre personalpooler der ansatte jobber flere steder testes for tiden ut i stor skala. Kombijobbing og flerpoststillinger er beslektede tiltak (Ingstad 2014; Reigstad 2017; Moland & Bråthen 2021) Dette er måter å organisere arbeidet slik at arbeidstakerne kan settes inn fleksibelt for å møte det varierende tjenestebehovet, enten dette skyldes forutsigbare arbeidstopper som beskrevet over eller sykefravær, ferie og annet fravær blant personalet. Disse tiltakene håndterer noen av utfordringene med å kunne ansette flere i hele stillinger, men de gir ikke nødvendigvis heltidskultur ut på avdelingene.

Blant våre informanter sier flere ledere at de strever med å få ansatte med på å jobbe flere stillinger, slik at mulighetene til å lyse ut og ansette i hele stillinger reduseres:

Avdelingslederne våre har fokus på turnus og økonomi. I heltidsarbeidet jobber vi for å endre dette til økt samarbeid. Ansatte er lite villig til å jobbe på flere avdelinger for å få større stilling. (Leder)

Små enheter og desentralisert struktur på tjenesten medfører at turnusgruppene blir små og det blir dårlig mobilitet blant personalet. Mange ansatte vil bare ha stillingsøkning i sin avdeling. (Leder)

Kompetanse- og oppgaveglidning der fordeling av oppgaver mellom yrkesgrupper gjøres på andre måter, kan bidra til både mer effektiv drift og åpne for flere heltidsansettelser. Det var få informanter som hadde egne erfaringer med dette. Enkelte var imidlertid opptatt av at utlysningsteksten åpnet for at flere yrkesgrupper kunne søke på den samme stillingen. Dette bidrar til flere søkere og øker muligheten for at en eller flere av dem også sier ja til å gå inn i en heltidsstilling. Noen mente også at snevert definerte utlysningstekster gjør at man noen ganger ikke får kvalifiserte søkere i det hele tatt. Som eksempel ble nevnt en avlastningsbolig for barn og unge som hadde søkt etter vernepleier uten å lykkes. Hadde stillingen vært åpen for en barnevernspedagog ville resultatet trolig vært annerledes.

Heltid blir for dyrt

Når kommunene, som i eksemplene over, ikke klarer å etablere større stillinger ved å organisere tjenestene annerledes, vil økte stillingsstørrelser bli for dyrt. Arbeidsgiver vil nødlig utvide en stilling uten også å utvide arbeidsmengden som ligger til stillingen.²² Men også løstrevet fra disse eksemplene framføres det ofte at hele stillinger er for kostnadskrevenende. Tjenestestedene har en gitt kostnadsramme. Dersom noen av stillingene økes, vil denne rammen overskrides. Dermed er arbeidsgiver forsiktig med å lyse ut større stillinger.

Arbeidsgiver tør ikke å lyse ut større stilling enn det den forrige var. De er redd for økonomiske konsekvenser. (Tillitsvalgt)

²² Her sikter vi rett og slett til at skal en stilling økes må det motsvares med at det er et arbeidsmessig behov for denne økningen. Hvis bemanningsbehovet i hverdager er dekket samtidig som man har underbemanning i helgene, kan man ikke øke bemanningen på hverdagene for å innfri et heltidsbehov.

Begrunnelsen vi får er at det ikke er budsjett for flere faste stillinger. Kommunen velger en minimumsbemanning for at budsjettet skal gå opp. (Tillitsvalgt)

Det er ikke økonomiske rammer til å øke deltidsstillinger til 100% men det vurderes hver gang og av og til får vi det til. (Tillitsvalgt)

De ressursene vi har tillater ikke at vi lyser ut mer. Vi er en liten kommune. Har lite ansatte. Turnusen skal gå opp i forhold til lovverk om bl.a. ferieavvikling og fridager, samt helgearbeid. (Leder)

Begrunnelsene for kostnadsvurderingene er turnustekniske. Flere av informantene har også tatt opp at kommunen er i en situasjon der den må redusere kostnader, og at det i den forbindelse argumenteres med nødvendigheten av små stillinger. Kommuner som har vedtatt at de vil jobbe for en heltidskultur forsøker likevel å øke en og annen stilling. Kommuner som ikke har slike vedtak, bruker økonomiargumentet for å vedlikeholde deltidskulturen.

Vi er underbemannet, men kommunen tar ikke dette innover seg da dei må spare penger pga. kommunesammenslåing [...] så bruker vi [heller] et stort antall vikarer. (Tillitsvalgt)

Forklaringen ligger i de økonomiske rammebetingelser, og for liten forståelse for viktigheten av heltidskultur blant ledere og tillitsvalgte. (Leder)

En del av informantene, og da særlig tillitsvalgte, trekker fram to forhold i diskusjonen om kostnader. Det ene er rettet mot politikere og administrativ ledelse i kommunen som oppfatter store stillinger som fordyrende og derfor ikke støtter tiltak for heltidskultur, selv om de på generelt grunnlag kan uttale at hele stillinger er viktig for tjenestekvaliteten. Det brer seg dermed en oppfatning om at heltidskultur nok er fint, men for dyrt å gjennomføre. Det andre som trekkes fram dreier seg om kostnader til vikarinneleie. Kommunene bruker store millionbeløp på innleie av vikarer og mye tid til å administrere dette. Mange ledere savner handlingsrom til å finansiere økte stillingsstørrelser ved å låne fra vikarbudsjettet og slik kunne øke («toppe») grunnbemanningen.

Store stillinger og heltid er ikke forankret på øverste nivå. Politikere ser nytteverdien, men det mangler penger med. Arbeidsgiver er lite villig til å overbetømme fast i turnusplan selv om de foretar den samme innleien i etterkant. (Tillitsvalgt)

Arbeidsgiver sier at [...] det ikke er økonomi til å ha kun hundreprosent stillinger. Hovedtillitsvalgt sier at en turnus skal tåle et visst fravær i forbindelse med sykdom, ferie, permisjoner og kurs. Turnusen og bemanningen er kun akkurat og tåler ikke et fravær. Ledere bruker mye tid på å skaffe vikarer. Dette kunne de unngått dersom turnusen var så god at man kunne tåle et visst fravær uten å måtte leie inn. Vi har spilt inn for arbeidsgiver om at de må se på hvor mye som brukes på overtid, forskyvning og vikarbruk og ber de om å se dette opp imot en bedre bemanningsfaktor. (Tillitsvalgt)

Vi er på hælene når det gjelder vikarer og krav etter en- og treårs regelen. De kommer inn i deltidsandeler, og tjenesten får dermed overtallighet noe som resulterer i færre utlyste hele stillinger. (Tillitsvalgt)

I sitatene får vi en av de underliggende forklaringene på at heltidskultur fort kan bli dyrt. Problemene med å løse utfordringen med varierende arbeidsmengde forsterkes av at en del av arbeidet skal utføres i helgene.

Kommunen skal spare penger og er i ferd med å kutte i stillinger. De begrunner småstillingene med turnustekniske problemer og at helgene er en gordisk knute. (Tillitsvalgt)

Helgeproblematikken

Den fremste forklaringen på hvorfor det lyses ut så mange deltidstillinger er at bemanningsplanen ikke har plass til flere heltidstillinger uten at kostnadene skyter i været. Grunnen til dette er at de fleste ansatte jobber hver tredje helg eller sjeldnere. Med en vaktlengde på ca. 7,5 timer utgjøre dette 270 helgetimer eller mindre i løpet av et år. Dette er omtrent 50 timer for lite dersom turnusen skulle gått opp med bare heltidsansatte.

Den konkrete utfordringen for arbeidsgiver ligger i å sette opp turnuser som dekker behovet for kvalifisert arbeidskraft i helgene uten at det fører til en fordyrende overbemanning på ukedagene. Da må bruken av rene helgevakter reduseres samtidig som fast ansatte må jobbe noe mer helg. Skal man nå målene om heltidskultur må turnusene settes opp med flere stillinger som innehar flere helgetimer. Dette kan gjøres ved å legge inn flere helger i året enn hver tredje helg eller ved utvide lengden på helgevaktene. Gjør man det siste, er det tilstrekkelig å jobbe hver tredje eller fjerde helg.

I tabell 5.3 som er hentet fra Moland (2021) har vi satt opp noen hovedvarianter av turnuser etter vaktlengder og helgehypighet. De ulike modellene genererer ulike heltidsmuligheter, helgejobbing, fritid, kostnader og arbeidspress som er gjennomgått i flere studier (Moland & Bråthen 2019; Moland & Bråthen 2021). Beregningene som ligger til grunn for tallene i kolonne fire, fem og seks tar utgangspunkt i en tenkt avdeling som til enhver tid må bemannes med fire ansatte. I modell 1 som er den vanligste, jobber ansatte 7–8 timersvakter og hver tredje helg. Her kreves det 24 årsverk dersom alle skal jobbe heltid. Dette innebærer imidlertid en betydelig overbemanning i ukedagene. Dersom alle jobber deltid i denne turnusen, kan man komme ned i ca. 12 årsverk. Da blir gjennomsnittlig stillingsstørrelse 49 prosent. Modell 2 har langvakter både helg og ukedager. Her kan man oppnå full heltidsbemanning med 12 årsverk. Dersom halvparten jobber heltid eller alle jobber deltid kan man klare seg med 10 årsverk. Da vil gjennomsnittlig stillingsstørrelse ligge på ca. 85 prosent. For en mer detaljert utgreiing om hvordan ulike turnusmodeller slår ut på kostnader og heltidsandeler vises det til Moland 2021.

Når vi trekker fram disse modellene her, er det for å vise at økning i heltidstillinger for kommuner som holder seg til modell 1, slik de fleste gjør, blir svært dyrt. Dermed bekrefter vi de mange utsagnene fra ledere og tillitsvalgte over. Samtidig viser oversikten at det finnes mange alternativer som ikke behøver å være kostnadsdrivende.

De alternative løsningene til modell 1 kan realiseres uten store kostnadsendringer. Der de gjennomføres på en god måte, kan en forvente en viss kostnadsreduksjon fordi innleie av vikarer reduseres. Bedre drift som følge av at ansatte er mer til stede og kjenner oppgaver, rutiner, kolleger og brukere, vil også kunne redusere sykefraværet (Moland & Schanche 2019; Moland & Bråthen 2021)

Tabell 5.3 Turnusmodeller, stillingsstørrelser, kostnader,

Turnus-modell	Antall helger	Vaktlengde	Alle jobber heltid	Alle har samme deltids%	Halvparten jobber hhv. heltid/deltid
Modell 1	Hver 3.	Tradisjonell vaktlengde, alle vakter	24 årsv 24 heltid 100%	12 årsv 0 heltid 49%	14 årsv 12 heltid 56%
Modell 2	Hver 3.	Langvakt helg og ukedager	12 årsv 12 heltid 100%	10 årsv 0 heltid 85%	10 årsv 6 heltid 85%
Modell 3	Hver 4.	Langvakt helg og ukedager	16 årsv 16 heltid 100%	10 årsv 0 heltid 64%	10 årsv 8 heltid 64%
Modell 4	Hver 4.	Langvakt helg, trad. vakt ukedager	16 årsv 16 heltid 100%	12 årsv 0 heltid 73%	12 årsv 8 heltid 73%
Modell 5	Hver 2.	Tradisjonell vaktlengde, alle vakter	16 årsv 16 heltid 100%	13 årsv 0 heltid 73%	13 årsv 8 heltid 73%
Modell 6	Hver 4.	Tradisjonell vaktlengde, alle vakter	32 årsv 32 heltid 100%	12 årsv 0 heltid 37%	18 årsv 16 heltid 55%

Her står kommunene imidlertid overfor to problemer. Det ene er at denne kunnskapen ikke er utbredt blant ledere og HR-medarbeidere som er involvert i rekrutteringsarbeidet. Det andre problemet er at mange ansatte og deler av fagbevegelsen ikke vil være med på turnuser der ansatte jobber mer i helgen enn det som er inne i modell 1, altså 7,5 timer hver tredje helg. Både ledere og tillitsvalgte forklarer hvordan «helgetrollet» genererer små stillinger for å avlaste kjernepersonalet. De ser også at bruken av egne helgestillinger er «kostnadseffektivt» i en turnusvirkelighet der modell 1 er rådende. Så når vi spør om hvorfor det ikke lyses ut og ansettes i flere stillinger, kobler mange dette til helgeproblematikken. Dette gjøres både rent matematisk og i samband med at den mest etterspurte arbeidskraften, sykepleierne, er vanskelig å rekruttere dersom arbeidsgiver krever at de jobber mer helg:

Det er ønskelig med flere heltidsstillinger, men utfordringen er helgevakter. De fleste vil ikke jobbe oftere eller mer på helg, og da er det vanskelig å få dekket opp disse med bare hele stillinger. For å kunne gjøre noe med heltidsstillinger må det føres mer penger inn i helse og omsorgssektoren, i tillegg må det jobbes med motivasjon for å jobbe mer på helg. I dag sliter vi med å få nok sykepleiere og de jobber sjeldnere helg. Hvis vi sier de skal jobbe oftere, mister vi de som ansatt. (Leder)

Hele 70 % av våre ansatte har ved undersøkelse uttrykt at de ønsker å jobbe deltid. (Leder)

Vi har problemer med å dekke opp personell på helg siden bemanningen da er nesten like stor som på ukedager. Helsepersonell ønsker vanligvis ikke å arbeide mer enn hver tredje eller fjerde helg og langvakter er heller ikke ønskelig i denne kommunen. Dermed får vi behov for flere ansatte på helg i småstillinger. Disse arbeider som vikar i tillegg (Leder)

Ansatte nekter å arbeide oftere enn hver 3. helg. For å få større stillinger må bemanningen økes på ukedager. Det vil medføre store kostnader for kommunen. (Leder)

Både blant ledere og ansatte er det mange som avviser målet om betydelig flere heltidsansettelser. Dels vises det til frivillighetsprinsippet, at ansatte ikke kan presse til å jobbe mer enn de ønsker, og dels vises det til at deltidsstillinger er gunstig for rekrutteringen. Uten å kunne tilby deltid, ville man følgelig hatt et enda større rekrutteringsproblem. En del av helgestillingene kalles nettopp rekrutteringsstillinger fordi de besettes av personer som er under utdanning, og som senere kanskje vil ha fast stilling.

Det er mange som kombinerer jobb og utdanning som ønsker deltidsstilling. Ved å tilby deltidsstilling, eks. helgestilling /kveldsstillinger kan vi rekruttere unge inn i helse- og omsorgsyke som får innblikk i yrket og kan finansiere f.eks. sjukepleie/vernepleiestudiet ved å jobbe deltid/ta vakter. (Leder)

Det er faktisk mange tilsette som ikke ønsker heil stilling, tilsette vi i 100% er det mange som søker permisjon i deler av stillinga. Handler om kultur og innarbeidd praksis som vi, saman med dei tillitsvalde, håpar å endre i arbeidet med heiltidskultur. (Leder)

Deltidskultur som ledelsesproblem

Kunnskapen om mulige gevinster ved flere heltidsstillinger er nå ganske utbredt. Men kunnskap om kostnader forbundet med å ha mange små stillinger og høyt vikarbruk opp mot det å ha færre ansatte der alle jobber heltid eller i store deltidsstillinger er mangelfull. Dersom ledelsen hadde hatt bedre kunnskap om hele kostnadsbildet, der også sykefravær, kompetansesituasjon, administrasjon og tjenestekvalitet inngår og om alternative bemanningsløsninger, kunne kommunene både ha lyst ut og ansatt i flere heltidsstillinger. Under har vi tatt med sitater fra to tillitsvalgte og to ledere:

Ledelsen sier dette handler om rammer. Det mener jeg blir feil. Sykefraværet er stort. Om en bemanner med litt mer enn rammen, letter dette belastningen samt at en slipper å leie inn så mange vikarer. Vi trenger å få opp statusen til disse yrkene som er lavtlønnede og kvinneorienterte. Det kan blant annet gjøres ved å ansette i fulle stillinger. (Tillitsvalgt)

Deltiden er blitt som en tradisjon hos en del av lederne. De er opptatt av hoder i turnusen mer enn av kvalitet. Ivaretagelse av enkeltansatte går på bekostning av brukere. Ofte holdes små helgestillinger vakante for å få budsjett til å gå opp. Tillitsvalgte sier nei til lange vakter og flere helgetimer. Ledere lar seg styre av ansattes rettigheter f.eks. til redusert stilling, som fører til at stillinger over mange år blir splittet. (Leder)

All deltiden er dårlig forvaltning av ressurser i kommunen. Ansvarer ligger på de aller fleste nivåene i organisasjonen [...] Vi hadde en plan for heltidskultur, men [...] vi opplever at flere nøkkelpersoner i ledelsen ikke har tid eller anledning til å starte arbeidet. (Tillitsvalgt)

Kunnskapen hos ledere om muligheter innen bemanningsplanlegging er for lav. Arbeidstidsreglene er kompliserte, og det er krevende å få nye avtaler formelt på plass. Så har du det kulturelle - deltid er vanlig - og ønsket av mange. Samtidig har vi unge som vil jobbe mer, men som bare får deltidsstilling og så tilpasser seg deltidskulturen. (Leder)

5.5 Er store stillinger en følge av størrelsen på utlyste stillinger?

Vi avslutter kapitlet med å spørre om heltidsutlysninger faktisk fører til hele stillinger. Er det mulig å tallfest at kommuner som har fleste hele stillinger og kommuner som har hatt størst vekst i andel hele stillinger (gasellene) samtidig utmerker seg med store utlysninger? Vi lager et utvalg bestående av de 15 kommunene med høyest heltidsandeler. Disse har alle mer enn 50 prosent heltidsansatte. Så supplerer vi med de sju case-kommunene og de fremste heltidsgasellene. Hvis vi ikke hadde hatt gjengangere, ville dette gitt oss et utvalg på 35 kommuner. Men en del av kommunene befinner seg i både to og tre av disse gruppene. Dermed sitter vi igjen med et utvalg på 27 kommuner:

Tekstboks 1: Kommuner med høy andel heltidsstillinger

Alstahaug, Alta, Aukra, Berlevåg, Bremanger, Bykle, Båtsfjord, Farsund, Gamvik, Gildeskål, Gjesdal, Hammerfest, Hasvik, Ibestad, Leka, Lillestrøm, Loppa, Måsøy, Saltdal, Solund, Stranda, Tokke, Tromsø, Trondheim Ulstein, Vadsø og Vardø.

Som sammenlikningsgrunnlag har vi valgt ut 23 kommuner med svært lav heltidsandel:

Tekstboks 2: Kommuner med lav andel heltidsstilling

Bjerkreim, Bømlo, Drangedal, Etne, Etnedal, Flatanger, Flesberg, Frosta, Iveland, Kvam, Lesja, Lom, Lund, Marker, Meråker, Nordre Land, Osen, Rennebu, Rødøy, Samnanger, Steinkjer, Vang, Vestre Slidre, Våler (Innlandet)

I vedleggstabell 6 vises heltidsandeler på faktiske stillinger, antall utlyste helsefagarbeider- og sykepleierstillinger, antall og andel hele stillinger i de 27 kommunene med høyest heltidsandel på faktiske stillinger. I vedleggstabell 7 vises tilsvarende tall for de 24 kommunene som har lavest andel på faktiske stillinger.

Tabell 5.4 Faktiske og utlyste stillinger hos henholdsvis 27 og 24 kommuner. Gjennomsnitt. Se vedleggstabell 6 og 7 for detaljer.

	Andel faktiske heltidsstillinger 2020	Andel utlyste hele stillinger. Helsefagarbeidere	Andel utlyste hele stillinger. Sykepleiere
27 kommuner med høy heltidsandel	49,8	25,4	70,2
24 kommuner med lav heltidsandel	16,2	9,1	26,8

Helsefagarbeiderstillinger

De 27 topp-kommunene er registret med 791 utlysninger av helsefagarbeiderstillinger over en treårsperiode, og blant disse er en fjerdedel heltidsstillinger. Dette tilsynelatende lave tallet har tre hovedforklaringer: For det første er det fortsatt mange deltidshjemler som lyses ut. For det andre er mange av de utlyste stillingene vikariater knyttet til permisjoner og ferieavvikling. Og for det tredje vet vi fra gjennomgangen over at en stor del av helsefagarbeiderstillingene ikke lyses ut eksternt. Betyr dette at

størrelsen på de utlyste stillingene er av liten betydning for størrelsen på de faktiske stillingene?

En sammenlikning med tilsvarende tall hos de 24 kommunene som har det største omfanget av små stillinger, viser at det ikke er tilfelle. Som det går fram av tabell 5.4 har bare 9 prosent av deres utlyste helsefagarbeiderstillinger vært hele. Men bortsett fra én kommune finner vi ingen kommuner som kan skilte med at de lyser ut så mye som halvparten av helsefagarbeiderstillingene som hele stillinger.

Blant de 24 kommunene med mange små stillinger, har en tredjedel ikke lyst ut noen hele helsefagarbeiderstillinger. Fire av fem av disse kommunene har bare lyst to eller færre hele stillinger de siste tre årene.

Sykepleier-stillinger

De 27 topp-kommunene er registret med 2605 utlysninger av sykepleierstillinger over en knapp femårsperiode, og blant disse er 70,2 prosent hele stillinger. Dette er en betydelig høyere andel enn det som gjaldt for helsefagarbeiderstillinger. Samtidig er det overraskende lavt tatt i betraktning av at dette er kommuner som fører en heltidspolitikk der de fleste har en formulering av typen at alle sykepleierstillinger så sant det er mulig skal lyses ut som heltidsstillinger. På den annen side er tallet høyt sammenliknet med de 24 andre kommunene. Der var kun 26,8 prosent av de utlyste sykepleierstillingene hele.

Utllysning og faktisk stillingsstørrelse

Forskjellen mellom 25,5 prosent og 9,1 prosent (helsefagarbeiderstillinger) og 70,3 og 26,8 (sykepleierstillinger) er så stor at utlysningsstørrelsen fremstår som en klar indikator på kommunenes faktiske stillingsstørrelser. Kommuner med høy andel hele stillinger i tjenestene, lyser også ut flere store stillinger enn andre kommuner.

Etter hvert som kommunene klarer å drifte med større stillinger og fører en rekrutteringspolitikk som unngår kravsituasjoner slik at en større andel av stillingene lyses ut eksternt, kan man forvente at forholdet mellom utlyste og faktiske stillinger nærmer seg hverandre.

6 Omstilling til heltidsstillinger er krevende, men vi er på rett vei

Vi avslutter denne gjennomgangen med noen litt mer optimistiske tilbakemeldinger fra ledere og tillitsvalgte i de sju case-kommunene. Dette er kommuner som i tillegg til å ha erfart det som er skrevet tidligere i kapitlet, også har erfart at det er mulig å både lyse ut og ansette i flere hele stillinger. I det første forteller en leder at kommunen har avvist de gamle argumentene for å lyse ut deltidsstillinger. Deretter forteller en tillitsvalgt at kommunen nylig lyste ut 11 hele stillinger og at samtlige utlysninger førte til ansettelser i hele stillinger:

Heltid skal være hovedregelen fremover. Tidligere har vi lyst ut deltid både fordi det er det som har vært behovet, for å få turnus til å gå opp og fordi mange av søkerne ikke ønsker å jobbe fulltid. (Leder)

Dette er blitt mye bedre, sist på 2020 lyste vi ut 11 100 prosent-stillinger, da 7 sykepleier -og 4 helsefagarbeider stillinger. Det er veldig fokus på dette nå, og med fremtidig rekruttering som en viktig faktor (Tillitsvalgt)

I det neste sitatet forsikrer en tillitsvalgt at kommunen virkelig satser på heltid, men at det samtidig er en lang prosess å rette opp konsekvensene av deltidskulturen. Her rettes innsatsen spesielt mot helsefagarbeiderne. Så sier en leder at drøftinger med tillitsvalgte i seg selv styrker arbeidet for heltidskultur. Til slutt har vi to sitater som viser til praktiske tiltak kommunene har erfart at gir større stillinger:

Kommunen har fokus på heltid, men siden det over så mange år har vært mye deltidsstillinger er det mange deltidsstillinger som blir ledige. Arbeide med å få fagarbeidere opp i heltid er i gang, men det tar lang tid og er krevende. Sykepleiere får stort sett heltid dersom de ønsker. (Tillitsvalgt)

Drøftinger med tillitsvalgte er med på bevisstgjøring på at vi ønsker heltidskultur. (Leder)

Etter vi starta med årsturnus i omsorg, har fleire gått opp i stillingsprosent. Timebank vert nytta for å imøtekomme krav om auka stilling. (Leder)

Vi har begynt med langvakter og døgnturnus mange plasser for å kunne få til større stillinger. Da arbeider de ansatte flere helgetimer, men ikke flere helger. (tillitsvalgt)

6.1 Alstahaug kommune

Alstahaug kommune er en av pilotkommunene i dette prosjektet og den kommunen i Norge som på få år har hatt størst økning i andel heltidsstillinger. Dette har de fått til gjennom sterk forankring og tydelig satsing på kompetanse og nærvær ved hjelp av lederopplæring, medvirkning og kreative løsninger:

Vi er blitt mye mer kreative på å finne løsninger. Da snakker vi om en generell utvikling på lederkompetanse

Her opplevde man også at handlingsrommet for avdelingslederne var begrenset, mye fordi man var låst av gamle stillingshjemler og en ansettelsespraksis som var forankret i deltidskulturen. Det vil si at ledere lot ansatte få velge om de ville jobbe heltid eller ikke. Stillingsstørrelser og ansettelser styres nå mer målrettet etter tjenstedets (og brukernes) behov. Samtidig har Alstadhaug siden 2013 jobbet både med målformuleringer, mulige tiltak og ikke minst kulturspørsmålet:

Vi har jobbet mye med kulturen. Her er det 100 prosent som gjelds. Og nå merker vi at det blir færre som spør om redusert stilling.

Vi er blitt strengere. De ansatte får ikke bestemme like mye nå. Det ble alt for mye tilrettelegging etter ansattes ønsker

For å klare å etablere heltidsstillinger i stort omfang, har kommunen dels lyst ut heltidsstillinger (primært til høyskolegruppene), dels gitt deltidsansatte hele stillinger, ofte gjennom interne prosesser (primært helsefagarbeidere), og sagt nei til ansatte som har søkt på hele stillinger og bedt om reduksjon (når aml-begrunnelse ikke er til stedet). For å klare det siste har lederne kunnet vise til kommunens formelle vedtak om heltidskultur.

Det var en utlysning på 80 prosent. Så refererte jeg til Heltidsretningslinjene og fikk gjennomslag for at vi skulle lyse stillingen ut som en 100 prosentstilling.

For å klare å skape flere hele stillinger har kommunen gjennomført lederutvikling slik at de har hatt kompetanse til å ta i bruk årsplaner, langvakter, andre turnusløsninger og flåteløsning for sykepleierne. For å gjøre dette attraktivt for ansatte og nye søkere har kommunen satset på kompetanseutvikling og sørget for at ansatte blir kvalifiserte for å kunne gå inn i hele stillinger. Flåteløsningen for sykepleierne har styrket fagmiljøet. Her har de små team av sykepleiere som får bedre anledning til å utvikle seg faglig enn under dem gamle turnusen der de gikk mer for seg selv. Også på andre områder har heltidssatsningen vært samkjørt med kompetanseplanen.

Nå har vi ingen ansatte som ikke er helsefagarbeider eller i ferd med å bli det. Vi tilbyr elever og studenter fast hel stilling når de er ferdig utdannet. Dette er uproblematisk å gjøre. Vi ser jo hva vi har av kommende pensjonister i nær tid. Dette er en del av kompetanseplanen.

I sykepleierteamet er det alltid to på vakt samtidig. De dekker fire avdelinger. I tillegg er det faste sykepleiere. De er som en flåte på toppen av den faste bemanningen. Vi får dyrket det faglige på en bedre måte. Når det kommer nye faglige oppgaver ivaretas det av teamet.

Kommunen har også samkjørt heltidssatsningen med sykefraværssarbeidet. Kort sammenfattet har lederne vist at utviklingen av økt heltid, kompetanse og nærvær trigges av de samme faktorene, og at dette styrker både arbeidsmiljøet og fagligheten i arbeidet. Så samtidig som heltidsandelen er doblet fra 30 til 60 prosent er sykefraværet halvert fra 10 til 5 prosent.

Sykefraværssoppfølgingen er blitt bedre parallelt med heltidsarbeidet. Vi følger bedre opp. Vi er blitt flinkere, og har drive på at de skal ha større stillinger.

Sykefraværet er i redusert fra 10 til 5 prosent. Dette har skjedd parallelt med omleggingen av turnus.

Bruk av langvakter både dag og helg er som vi har sett, et tiltak som rent matematisk gir hele stillinger uten mange årsverk. Bruk av langvakter er også ofte gunstig for brukerne. I Alstahaug var det de ansatte som ønsket denne turnusen, dermed har dette gitt kommunen et rekrutteringsfortrinn. Dette er forøvrig kjent fra mange andre kommuner også (Moland & Bråthen 2012a; Moland 2015).

Med en dårlig turnus vil de ikke jobbe heltid fordi det blir for mye helgejobbing. Med en god turnus jobber de gjerne mer. Vi hadde nylig 3 ansatte som sa ja til 100 prosent stilling når de fikk gå langvakter.

6.2 Farsund kommune

Farsund kommune har ganske mye til felles med Alstahaug i sin tilnærming til arbeidet for å få flere heltidsstillinger. Selv om Farsund ligger på Sørlandet der det er høyere andel deltidsstillinger, har de mye av den samme tilnærmingen til hvordan kommunen skal jobbe for å få flere heltidsstillinger.

Politikerne er engasjert, og etter en kommunerevisjon i 2015 ble arbeidet med å etablere flere hele stillinger systematisert. Arbeidet er forankret i kommunedelplanens samfunnsdel. Her inngår heltidskultur som virkemiddel i arbeidsgiverstrategien for å nå målene i kommuneplanen. Arbeidet med heltidskultur har vært forankret på alle nivåer i kommunen.

Disse planene er nyttige. Vi kan etterlyse tiltak, og si skjerpings hvis lederne faller tilbake til gamle deltidssynder.

Helse- og omsorgsplanen er «bibelen vår». Den bruker vi hele tiden. Den legitimerer innovasjonsarbeidet. Lettere å overvinne motstand. Et eksempel på kulturendring i en ansettelsessituasjon er at nå møter vi ansatte som sier «Jeg har ikke lyst på hel stilling» med «Men vi trenger deg i hel stilling» der vi før var ettergivende.

Normene om heltidsstillinger er blitt framtrepende i ansettelsesprosessen. Både ledere og tillitsvalgte gjør mer for å finne løsninger som gjør at stillinger som tidligere ville blitt utlyst som deltidsstillinger nå lyses ut som hele. Arbeidet med holdninger og rekrutteringsrutiner har skjedd gradvis. Det har også vært viktig at en person i HR-avdelingen har deltatt i alle rekrutteringsprosesser og kvalitetssikret at både utlysningstekster og ansettelsesvurderinger har vært styrt av heltidsnormene.

Hatt en gradvis utvikling. Lederne ser at det går. Viktig også å sammenlikne fra 10 år tilbake, så ser vi jo at vi har fått til mye.

HTV og andre i møtet opplever at ansvarlige ledere i enda større grad må snu alle steiner ved ledighet i stilling for å oppnå flere heltidsstillinger.

Uavhengig av turnustype har bruken av kalenderplan eller årsturnus vært et viktig verktøy for å økte stillinger. Her får lederen større handlingsrom til å skape større stillinger og samtidig få økt økonomisk forutsigbarhet. Hvert tiltak har ikke gitt så stor effekt, men summen av dem har bidratt til utvikling av heltidsnormer og bedre utlysningspraksis. I de to siste sitatene under oppsummerer en leder og en tillitsvalgt at bruken av årsturnus har gitt økt forutsigbarhet for både ledere og ansatte og gjort det lettere for tillitsvalgte å argumentere for store stillinger overfor medlemmene

Det var årsturnusen som ga gjennombruddet. Den gir økt forutsigbarhet også økonomisk. Dette har vært viktig fordi lokale ledere har frykt for å svi økonomisk hvis de ansetter i større stillinger.

Vi hadde en stilling på 90 prosent som vi fikk omgjort til 100. Det skjedde etter innspill fra tillitsvalgte. Vedkommende som hadde stillingen før, ville ikke øke med mindre hun fikk mer på dagtid. Det kunne vi ikke gi henne. Men nå fikk vi en ny mulighet, for med årsturnus ser vi at vi vil ha behov for de siste 10 prosentene.

Det er lettere å få det til i årsturnus for her har vi kjent fravær. Da blir det mer forutsigbar arbeidstid. Det blir også lettere å selge inn til folk som ikke uten videre vil øke. De vil jo helst shoppe ekstravakter, men nå kan de overtales til å jobbe mer fast. I forrige uke hadde vi et tilfelle der jeg utfordret lederen på dette, og da klarte vi å få opp en nittifem stilling til hundre. I et annet tilfelle lyste vi ut en vikarstilling, og da klarte lederen å lage en kombistilling som ga hundre prosent.

Årsturnusen gir også mer forutsigbarhet for ansatte som nå slipper å plukke vakter. De slipper stresset med å måtte jakte.

Lederne trenger ikke å være engstelige for budsjettsprekk. Og for oss tillitsvalgte er det blitt lettere å argumentere for store stillinger.

6.3 Trondheim kommune

Trondheim skiller seg fra de andre kommunene ved sin størrelse og ved at de har prøvd ut langt flere tiltak. Kommunens størrelse bidrar til at det er vanskelig å se aggregerte resultater av enkeltstående suksess tiltak.

Mange ledere kjenner ikke alle vedtakene. Det er vanskelig å holde rede på alt når økonomien tar all oppmerksomhet.

Trondheim forsøker (som Farsund) å kvalitetssikre stillingsutlysningene, men størrelsen gjør det krevende å kommunisere og sikre at alle enheter følger opp heltids-satsningen med en ønsket utlysnings- og ansettelsespraksis. Ved det tjenestestedet som inngikk i undersøkelsen hadde man imidlertid klart dette. Der ble malen for stillingsutlysninger brukt med god effekt på heltidsrekrutteringen:

Vi lyser alltid 100 prosent stillinger. Bruker den malen vi har fått. Dette går automatisk. Vi ser også at dette er lurt i konkurransen om gode medarbeidere. De beste søkerne vil som oftest ha heltidsstilling.

Vedtaket om å lyse ut 100 utlysninger har endret fokuset. Vi følger opp dette. Nå skal vi passe på at dette gjøres.

Også i Trondheim kommune trekkes det fram at politikerne og et godt partssamarbeid er viktig. Det første sitatet under, der en politiker tar opp at det ikke er nok med politiske visjoner og mål, men at politikerne også må understøtte løsningsforsøk, er ganske unikt. I en så vanskelig sak som arbeidet med heltidskultur, utgjør politikerengasjement en viktig tilleggsverdi, slik vi har sett tidligere i denne rapporten, og slik det også er beskrevet i tidligere studier (Øyum & Nilsen 2019; Moland 2017, 2021)

Det er viktig at politikere ikke bare er for heltid, men også forpliktet på hvordan vi skal komme dit. Vi må være løsningsorienterte.

De som gjør det bra på heltid er gode på partssamarbeid og annet som rekruttering, kompetansebygging og arbeidsmiljø. Og omvendt der det ikke går så bra. Gode ledere får til alt og omvendt.

Spørsmålet om ledernes begrensede handlingsrom er også kjent. Trondheim er en av de kommunene som har lengst erfaring med årsplaner og ser at dette er gunstig for å kunne planlegge driften med noe større stillinger. Da synliggjøres det at såkalt topping av bemanningen kan gjøres uten at det fører til budsjettsprekke:

Det er stort press på økonomisk disiplin. Dette blir lederne målt på. Det er den viktigste suksessfaktoren for dem som ledere. Budsjettet overstyrer alt. Toppet bemanning kan være økonomisk lurt. Noen ledere tør. Flere gjør det ikke.

6.4 Ulstein kommune

Som de andre case-kommunene framhever ledere og tillitsvalgte i Ulstein et godt partssamarbeid der også politikerne er engasjerte. Samarbeidet mellom enheter er også viktig, både i holdningsarbeidet og for å utvikle og praktisere tiltak som sammen med holdningene skal utvikle heltidskulturen. Helse- og omsorgstjenestene har også en rekrutteringsansvarlig i HR som kvalitetssikrer stillingsutlysningene.

Kommunen er opptatt av å prøve ut mange forskjellige tiltak. Blant disse framheves ressursbanken som et viktig virkemiddel for å etablere flere hele stillinger. Tidligere het det vikarbank. Skiftet av navn avspeiler også endringer i hvordan enheten oppfattes og blir brukt. Fra å være et teknisk hjelpemiddel til å dekke et vikarbehov, inngår ordningen også i kvalitetsforbedringsarbeidet. De ansatte jobber flere steder og har i sum hele stillinger. Ordningen har gjort at innleie av vikarer er redusert. Den finansieres av vikarbudsjetten og fungerer som en topping av grunnturnusene i de avdelingene som benytter seg av den.

Ressursbanken er kanskje det viktigste av tiltakene. For en del år siden var det mye fokus på hva sykefravær kostet. Da ble det veldig fokus på hvordan vi skulle få kvalitet inn som erstattere. Da ble det mye fokus på kvalitet og kontinuitet. Ledelsen var villig til å lage denne ressursbanken der vi samlet folk istedenfor å leie inn mer løst.

Vi har byttet navn fra vikarbank til ressursbank. Det handler om at man ikke er en tilfeldig bank.

6.5 Lillestrøm kommune

En hel generasjon helsefagarbeider må komme seg inn i arbeidslivet gjennom å bli tilbudt små helgestillinger. Det går faktisk ikke an!

Under datainnsamlingen i Lillestrøm kommune ble det ofte henvist til det såkalte «Heltidsprogrammet 2021–2024». Dette programmets mål er å jobbe for styrket heltidskultur gjennom omlegging av turnus. Programmet går over 20 uker og det gjennomføres fire puljer i året, der seks seksjoner deltar i hver pulje. Programmet inneholder workshops for arbeidsplassens leder, tillitsvalgte og verneombud i tillegg til lederveiledning og samlinger i de enkelte seksjonene. På denne måten skal også ansatte involveres i endringsarbeidet. Programmet er fremdeles ganske nytt, så det var få av dem vi snakket med som hadde konkrete erfaringer. Som en del av arbeidet med

heltidskultur er det også etablert et felles rekrutteringsforum mellom tjenesteområdet Helse og mestring og tjenesteområdet Oppvekst. I dette forumet er tanken at man skal legge til rette for kombinasjonsstillinger på tvers av disse tjenesteområdene. For barn som er brukere av begge tjenesteområder er tanken at kombinasjonsstillinger vil kunne gi et mer sømløst tilbud og bidra til flere heltidsstillinger.

I likhet med flere av våre case-kommuner oppfordres også avdelingslederne i Lillestrøm til å forsøke å lyse ut hele stillinger. Alle stillingsutlysninger kvalitetssikres av HR-seksjonen før publisering. Kvalitetssikringen kan sies å gå veier. Det vil si at HR-avdelingen på den ene siden sjekker om utlysningen av en deltidsstilling kan omgjøres til en heltidsstilling, på den andre siden vurderes om avdelingslederne har budsjettmessig dekning for å lyse ut stillingen.

6.6 Tromsø kommune

Informantene i Tromsø kommune framhever i større grad enn de andre casekommunene at de har betydelige rekrutteringsproblemer. Dette har ført til en utlysningspraksis der det legges større vekt på å unngå å støte bort mulige søkere framfor å trekke til seg eventuelle søkere som kunne vært spesielt interessert i å jobbe med spesifikke, faglige oppgaver.

Vi er veldig forsiktig med å spesifisere for mye i utlysningsteksten. Vi velger ganske runde formuleringer for å ikke utelukke mulige søkere. En person i HR utarbeider annonsetekstene og sender dem til leder for godkjenning.

Poenget med runde formuleringer kan være en god idé slik vi også har skrevet tidligere, men slik Tromsø gjør det, fremstår det litt defensivt. Kommunens rekrutteringsproblem kommer også tydelig fram ved at man velger å etterkomme søkeres ønsker om særbehandling, en praksis stadig flere kommuner forsøker å komme bort fra.

Vi kjenner veldig på at den vanskelige rekrutteringssituasjonen skaper frustrasjoner. Vi er ikke i den situasjonen at vi kan velge og vrake i kandidater. Vi kan ikke diskutere med kandidatene. Det blir litt sånn i intervjuet at vi må selge oss til kandidaten og ikke omvendt.

Vi føler nesten vi må komme dem i møte på for eksempel krav om færre kveldsvakter og helger. Lønn vet de at det ikke er så mye å gjøre noe med. Det går mer og mer rundt arbeidstid, at man ikke vil arbeide ubekvem arbeidstid.

6.7 Berlevåg kommune

Berlevåg er en liten kommune som ligger nordøst i Finnmark. Det er den kommunen som over lang tid har hatt flest heltidsstillinger i pleie- og omsorgstjenestene. Arbeidet med større stillinger var i gang allerede i 1991. Det ble intensivert i 2001 da alle deltidsansatte ble spurt om de ville jobbe mer. I 2013 fikk sektoren en ekstra lønnsbevilgning på en million kroner og etter det har kommunen hatt en heltidsandel som er mer enn dobbelt så høy som gjennomsnittet blant norske kommuner. I dag jobber samtlige sykepleiere (og renholdere) i hel stilling. Ved hjelp av de økte lønnsmidlene har kommunen utviklet tjenester med store stillinger og mindre bruk av overtid og vikarer. Denne toppingen av bemanningen har gitt gode resultater også økonomisk:

Det billigste er å ha litt ekstra. Vi har nå mindre overtid og mindre bruk av innleide fagarbeidere. Bruk av vikarbyråer er dyrt. Det slipper vi nå. Og så er

sykefraværet lavt, bare 2,5 prosent i hjemmetjenestene. Dette er mye bedre for brukerne våre som slipper å måtte forholde seg til så mange forskjellige.

I tillegg til toppingen har Berlevåg lenge praktisert en rekrutteringspolitikk der de lyser ut hele stillinger og legger til rette for at søkere skal finne seg til rette i kommunen. De vet at de ikke kan trekke til seg kompetent personale hvis de bare tilbys deltidstillinger. Sykepleierne tilbys her som mange andre steder å starte med ti års ansiennitet.

Kommunen har også hatt et langsiktig prosjekt for å rekruttere og utvikle helsefagarbeidere. Dette har gitt dem selvstendige og faglig trygge helsefagarbeidere som også tar sykepleiervakter så lenge en sykepleier har bakvakt. I denne satsningen har LOSA-prosjektet²³ stått sentralt. LOSA-prosjektet er et samarbeid mellom kommunen og utdanningsinstitusjoner som Berlevåg har brukt til å utdanne og rekruttere helsefagarbeidere.

LOSA har vi hatt i 15 år. Det er en vekslingsmodell hvor vi utdanner helsefagarbeidere selv ☺ Elevene kan gå på videregående skole i Berlevåg der de studerer over nettet. Utdanningssenteret ligger i Honningsvåg. De som skal bli helsefagarbeider går en uke skole og en uke i praksis de første to årene. Så er det fagpraksis i 2 år, og da er de ferdig etter 4 år. Alt skjer uten at de behøver å reise ut av kommunen.

Kommunen sørger for at vi har tilstrekkelig mange lærlingeplasser. Det er utrolig bra at de nå kan ta hele utdanningen i Berlevåg. Dette er god hjelp til å holde på ungdommen. Opplegget gjelder også flere utdanninger.

Kommunen har vurdert å prøve ut langvakter og ønsketurnus, men har foreløpig ikke gjort dette. Deres mest brukte turnusgrep for å klare å drifte med så mange heltidstillinger har vært å øke helgefrequensen.

En tillitsvalgt i kommunen svarer følgende på spørsmålet om hvorfor Berlevåg har lykkes så godt:

Først vil jeg si at vi er ikke i mål enda. Jeg tror det er en fordel å være liten [kommune] når vi først har bestemt oss. Det er kort vei mellom ansatte, ledere, tillitsvalgte og politikere. Mange av oss har flere roller, så da blir jo kommunikasjonen ekstra god ☺. Det viktigste for å lykkes er å ha et godt samarbeid med organisasjonene og sørge for at ledelsen lytter til oss. Og så er det viktig at ledelsen kjenner de ansattes ønsker.

²³ LOSA er forkortelse for «Lokal Opplæring i Samarbeid med Arbeidslivet», og er et opplæringsprosjekt som gir elever i Berlevåg og sju andre Finnmarkskommuner mulighet til å ta første år på videregående skole i sin hjemkommune. Prosjektet ble opprettet som et prosjekt av Finnmark fylkeskommune i 2005.

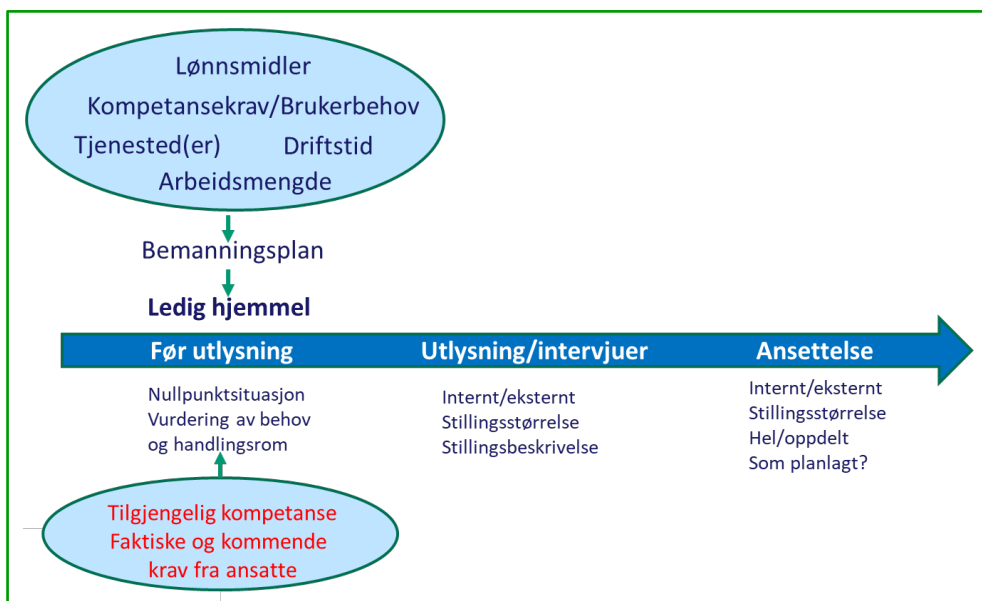
7 Oppsummering

Er utlysningspraksis i kommunene en barriere mot heltidskultur? Dette er denne studiens hovedspørsmål, og svaret er ja. Forklaringen på dette tydelige svaret ligger dels i trekk ved utlysningspraksisen og dels i bakenforliggende forhold som gjør det vanskelig å lyse ut hele stillinger i situasjoner der kommunen egentlig ønsker å kunne gjøre det.

7.1 Hovedfasene i rekrutteringsprosessen

I figur 7.1 har vi delt inn utlysnings- og ansettelsesprosessen i tre faser. I den første fasen slås det fast at kommunen har et ansettelsesbehov, i den andre foretas utlysningen og kommunikasjon med kandidaten, mens den tredje fasen leder til et utfall, forhåpentligvis en ansettelse.

Figur 7.1 Utlysningsprosessen: Fra behovs- og mulighetsbeskrivelse til ansettelse



Fase 1: Før utlysning

Våre data viser at mange kommuner ofte foretar utlysninger nærmest på autopilot, noe som lett blir til autorepeat. Mange ledere lyser ut en ledig hjemmel uten å vurdere alternativer. Lederens handlingsrom kan være stort eller lite, avhengig av hvilke analyser lederen gjør og hvilke fullmakter vedkommende har. Her er det store individuelle og strukturelle variasjoner mellom kommuner så vel som avdelinger, i hver enkelt kommune. Før enhver stillingsutlysning bør det gjøres en situasjonsanalyse med utgangspunkt i avdelingens kompetansebehov for å utføre kvalitativt gode og effektive tjenester. Det er godt mulig at en ledig sykepleierstilling på 68,7 prosent ikke er

gunstig, verken ut fra et drifts- eller kvalitetsperspektiv, selv om dette er den hjemmelen som er ledig i bemanningsplanen. Hva skal til for å øke den?

Bemanningsplanen er noe mange tjenesteledere har arvet fra tidligere ledere. I kommuner med ambisjoner om å utvikle heltidskultur vil ledere ofte «snu alle steiner» for å benytte en rekrutteringssituasjon til å gjøre stillingene større. Brukerbehovene kan ha endret seg. Ansattes kompetanse og potensial til å jobbe i større stillinger kan også ha endret seg. Her kan det gjøres små endringer innenfor bestående bemanningsplan. Kravsakene (jf. aml 14-3 og aml 14-4a) der ansatte har opparbeidet rettigheter til større stillinger, krever også endringer innenfor bemanningsplanens rammer. Dette er et møysommelig arbeid for tjenestelederen som kan gi gevinster til enkelte ansatte. Dette bringer ikke tjenestene så mye nærmere en heltidskultur, men er et av flere små skritt som kan underbygge at heltid er i ferd med å bli den ønskede stillingsnormen.

De store grepene for å kunne lyse ut hele stillinger ligger i å endre bemanningsplanen radikalt. Dette krever et langsiktig forarbeid og kan selvsagt ikke gjøres i forbindelse med en konkret stillingsutlysning. Den bestående bemanningsplanen er laget med utgangspunkt i hvor mye personale med ulik kompetanse tjenestestedet trenger for å løse sine oppgaver. Dette påvirkes av brukerbehovene. I og med at tjenestene som inngår i denne studien i overveiende grad skal utføres døgntkontinuerlig, vil bemanningsplanen måtte dekke kvelds- og nattevakter i tillegg til dagvakter både i ukedagene og i helgene. Med begrensede lønnsmidler og mange ansatte som ikke vil jobbe mer enn hver tredje eller fjerde helg, ligger det ganske sterke føringer på hvordan bemanningsplanen må se ut.

I løpet av de neste 10 til 15 årene vil trolig de fleste kommuner ha omorganisert helse- og omsorgstjenestene, slått sammen enheter og etablert nye. I forbindelse med nye sykehjem og omsorgsboligheter har man i en del tilfeller anledning til å stille med (tilnærmet) blanke ark både i utforming av bemanningsplaner og i rekruttering av medarbeider. I noen tilfeller har ledelsen god tid i forveien utarbeidet bemanningsplaner som har gitt en heltidsandel som er mer enn dobbelt så høy som vanlig i sektoren, og som samtidig har rekruttert kvalifiserte fagpersoner (Moland & Bråthen 2012a; Moland & Schanche 2019). Men som oftest blir denne anledningen oversett. Når det nærmer seg tid for (ny)åpning, lages en tradisjonell turnus (som modell 1 i tabell 5.3) der et flertall av de ansatte jobber deltid.

Fase 2: Stillingsutlysninger- og intervjuer

Når behovet og handlingsalternativene er klarlagt, er neste trinn å bestemme om stillingen eller stillingsandelen skal lyses ut eksternt, internt eller om den skal gå til å utvide stillingen til en eller flere deltidsansatte på avdelingen. Mange ledere sørger for å unngå såkalte kravsituasjoner, dels ved å heve stillinger i forkant, og dels gjennom en drift som ikke genererer høyt bruk av ekstravakter.

Det er viktig å arbeide med stillingsbeskrivelsen, og ikke bare lyse ut på autorepeat. Skal stillingen lyses ut som hel, selv om den ledige hjemmelen er mindre? Skal man bruke vendingen «60 prosent stilling ledig med mulighet for full stilling» slik man ofte skriver om vikariater som kan bli til faste stillinger? Eller har forarbeidet avdekket at det er grunnlag for å skrive i klartekst at det er en hel stilling som lyses ut? Hvordan signaliserer man til potensielle søkere at stillingen kun vil bli besatt av en som går inn i hele stillingen? Skal man skrive at stillingen gir muligheter for langvakter, timebank eller annet?

Formuleringer om kompetansekrav, fagutvikling, tjeneste- og arbeidsorganisering, særskilte tiltak og resultater gir signal om hvordan tjenestestedet drives og vil

trekke til seg de mest eller minst dedikerte søkerne i ulik grad. Jo mer åpent kravene til formalkompetanse beskrives, jo flere kandidater vil kunne søke. Men er beskrivelsen for vid eller uklar, kan det kanskje gjøre stillingen mindre attraktive for spesielt kvalifiserte andre søkere.

Samarbeid mellom tjenesteleder, HR-kontakt og tillitsvalgt er nyttig både for å sikre at utlysningen gjøres formelt riktig og at teksten er utformet med sikte på å skulle rekruttere en medarbeider som svarer best mulig til tjenestestedets behov (Moland & Bråthen 2012a). Ikke minst er et slikt samarbeid en god kvalitetssikring for at utlysningen bygger opp under målene om å utvikle en heltidskultur. Dette samarbeidet kan med fordel fortsette under gjennomføringen av intervjuene for å unngå at kortsiktige mål kommer i veien for langsiktige mål. Her sikter vi dels til forhandling om stillingsstørrelse og helgevakter der kandidater krever en reduksjon og ledere vil være tilbøyelige til å gå med på disse i frykt for at kandidaten glipper. Dels sikter vi også til de mange brannslukningsansettelsene når tjenestestedet har desperat behov for arbeidskraft. Det siste forholdet er en av de store unnlåtelsessyndene i kommunens personalforvaltning, som har ført til en ikke-strategisk rekruttering og påfølgende kravsaker.

Fase 3: Ansettelse

Dersom det har vært flere kandidater til intervju, foretas en vurdering som leder til et tilbud og senere ansettelse. De fleste kommuner har ganske detaljerte rutiner for dette. Resultatet av denne fasen ble kanskje en heltidsansettelse med eller uten avtale om midlertidig reduksjon. Kanskje en deltidsansettelse selv om det var en helstilling som ble utlyst? Eller kanskje var det en deltidsstilling som ble fordelt på flere deltidsansatte? Uansett hva som ble utfallet, er det greit å sammenfatte prosessen og ansettelsen i lys av intensjonen man hadde i forkant. Fikk vi det vi søkte om? Førte ansettelsen kommunen et skritt i retning mot heltidskultur? Hvis ja: Hvorfor og hvordan klarte vi det? Hvis nei: Hva kan gjøres på kort og lang sikt for å lykke bedre neste gang?

7.2 Hva gjør kommuner som både lyser ut og ansetter i større stillinger?

I det følgende har vi satt opp 6 (21) punkter som beskriver tiltak som i større eller mindre grad benyttes i kommuner som jobber systematisk for å rekruttere og beholde ansatte i store stillinger.

- 1 Definere en heltidssatsning, politisk forankret med kortsiktige og langsiktige mål
 - a) Partssamarbeid, både strategisk og operativt (praktisk).
 - b) Forsterke arbeidsgiverpolitikken ved å se heltids-, kompetanse- og nærværssamarbeid i sammenheng.
 - c) Sørge for ha politiske vedtak, strategiske planer og rutiner i utforming av og argumentasjon for store stillinger som rekrutteringsansvarlige kan støtte seg på i sitt arbeid.
 - d) Formulere mål og rutiner for en rekrutteringspraksis der det er krav om flere større stillinger og høyere andel eksterne utlysninger?
- 2 Holdningsarbeid overfor ledere, ansatte og tillitsvalgte.
 - a) Kompetanseutvikling som gir ledere faglig og «kulturell» forståelse for å praktisere heltidsnormene i rekruttering og organisering.

- b) Informasjon om gevinster ved større stillinger, bedre tjenester og bærekraftige arbeidsmiljø.
 - c) Utfordre gamle vaner og forestillinger, jf. utlysninger med desimaltall.
- 3 Økonomisk kompetanse og handlingsrom.
- a) Foreta økonomiske analyser av foreliggende og alternative bemanningsdisposisjoner, herunder overtid og høyt forbruk av vikarer.
 - b) Gi lederne økt økonomisk og rekrutteringsmessig handlingsrom, og trygghet til å bruke det.
- 4 Offensiv utlysningspraksis basert på behovsanalyse.
- a) Jobbe med utlysningstekster. Søke utvidelsesmuligheter, ofte snakk små skritt.
 - b) Ikke hvile på turnusarv og turnusprogrammenes beregninger. Unngå utlysninger på autorepeat.
 - c) Være fast i forhandlinger med søkere som vil ha lavere stillingsandel enn det som er utlyst, og unngå å lyse ut «lokkestillinger».
 - d) Benytte kvalitetssikringssløyfe i samarbeid med HR som etterspør heltidsutlysninger. Kvalitetssikringssløyfen bør også inkludere tillitsvalgte.
 - e) Vurdere om en flere ledige helsefagarbeiderstillinger kan lyses ut eksternt.
- 5 Gjennomgå permisjonspraksis- og praksis rundt redusert arbeidstid.
- 6 Forbedre tjenesteorganiseringen og bemanningsplanene (for større stillingsutlysninger).
- a) Bruke årsplan/kalenderplan uansett hvilke turnusgrep som benyttes.
 - b) Bruke langvakter som gir rom for store økninger i heltidsstillinger.
 - c) Ansatte i store stillinger jobber mer i helgene.
 - d) Ta i bruk ressursenheter med kvalifiserte heltidsansatte (ikke vikarpooler med deltidsansatte og ringe-til-vikarer).
 - e) Øke samarbeidet om bemanningsløsninger på tvers av tjenestesteder og -områder.
 - f) Toppe bemanningen, basert på analyser av faktisk bemanningsbehov i løpet av et helt år. Dette inkluderer framskriving av bl.a. ferieavvikling og sykefravær.
 - g) Kompetanseutvikling for ledere og tillitsvalgte slik at de er i stand til å planlegge og gjennomføre tekniske grep for større stillinger.

7.3 Små grep med beskjedne resultater er en god start

Det lyses ut svært mange heltids- og deltidsstillinger, faste og midlertidige, innenfor den kommunale helse- og omsorgssektoren hver måned. Rekrutteringsbehovet er mer eller mindre akutt. Mange av tiltakene som er listet opp over, er omfattende og tidkrevende. Noen trenger politisk behandling, betydelig opplæring og tidkrevende holdningsarbeid. Disse er nødvendige for å nå målene om heltidskultur. Parallelt med det langsiktige arbeidet, kan enkelte tiltak gjennomføres raskere med gode eller midtels gode resultater.

Offensiv utlysningspraksis, kvalitetssikringssløyfe og bedre permisjonspraksis (punkt 4 og 5)

Punkt fire om en offensiv utlysningspraksis og punkt fem om permisjonspraksis er de meste utlysningsnære. Man kan begynne med en systematisk behovsanalyse og spørre om en ledig deltidsjhemmel kan gjøres større før den lyses ut. Man kan også

relativt fort skjerpe kravene om at en utlyst heltidsstilling også skal føre til en heltidsansettelse. Det samme gjelder permisjonspraksisen.

Kvalitetssikringssløyfer

Kommunene vil ofte ha dedikerte og kompetente HR-medarbeidere og tillitsvalgte som kan bistå linjelederne i rekrutteringsarbeidet og kvalitetssikre at alle stener snus for at flere stillinger lyses ut som hele stillinger (kvalitetssikringssløyfa).

Dette er en god begynnelse som krever begrenset forarbeid. For en mer detaljert beskrivelse av hvordan utlysningsprosessen kan forbedres, viser vi til rekrutteringsverktøyet Fafo har bistått KS Konsulent med å utvikle. Dette vil være klart i løpet av høsten 2021. Verktøyet vil bli lagt ut på <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/partssamarbeid-om-heltid/>

Rekrutterings- og kompetansearbeidet som en del av heltidssatsningen (punkt 2)

Hvis kommunene ikke allerede har gjort det, er det viktig parallelt eller så snart som mulig, å formulere, formalisere og forankre mål og strategier for en heltidssatsning som kan åpne for flere heltidsutlysninger (punkt 1). Dette er beskrevet i kapittel 3. Det kan være både stimulerende og besparende å se hvordan arbeidet med rekruttering, kompetanseutvikling, sykefravær og heltidskultur henger sammen, slik det er beskrevet i innledningskapitlet. Det langsiktige arbeidet med forankring, partssamarbeid, holdningsendringer og andre forutsetninger for å få til gode utviklingsprosesser er beskrevet i en rekke rapporter. Se for eksempel det siste kapitlet i «Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur» turnuser (Moland 2021:48ff).

Litt mer forpliktende heltidsformuleringer

Det foreligger en rekke strategiske og praktiske formuleringer om hvordan kommunene kan skape flere store og hele stillinger. Den rundt formulerte frasen om at stillinger helst skal lyses ut som hele er vel kjent. Her etterlyser vi en formulering som kunne gjøre intensjonen om heltidsutlysninger *litt* mer forpliktende.

Flere eksterne utlysninger

Som vi har sett av utlysningsstatistikken lyses det ut langt flere hele sykepleierstillinger enn hele helsefagarbeiderstillinger. Det må bety at det er lettere eller høyere prioritert å etablere heltidshjemler for sykepleiere og andre faggrupper med høyskoleutdanning enn for helsefagarbeidere. Vi etterlyser derfor også at kommunene formulerer og følger opp intensjoner om at flere helsefagarbeiderstillinger lyses ut eksternt.

7.4 Lederes holdninger og handlingsrom

Utviklingen og opprettholdelsen av *den sterke deltidskulturen* i helse- og omsorgssektoren har mange og sammensatte forklaringer. Blant disse finner vi holdninger og verdier hos politikere, ledere, ansatte og tillitsvalgte. Svært ofte både i denne og andre studier, trekkes de ansattes motvilje mot å jobbe heltid eller flere helgetimer, fram som det kanskje største problemet. Det er ansatte som av ulike grunner velger å jobbe deltid og som ikke ønsker å jobbe mer og det er heltidsansatte som ikke ønsker flere helgetimer (Moland & Bråthen 2019; Ingulsrud & Falkum 2019) Den motviljen

er ofte godt begrunnet (dette diskuteres nærmere senere i dette kapitlet). I dette avsnittet trekker vi i stedet fram utfordringer knyttet til ledere og politikeres holdninger til heltidsspørsmålet.

Mange kommuner oppgir at de er i en økonomisk situasjon som krever at de må redusere utgiftsnivået. Kommuner som har vedtatt at de vil jobbe for en heltidskultur forsøker likevel å øke en og annen stilling. Kommuner som ikke har slike vedtak, bruker ofte økonomiargumentet for å vedlikeholde dagens organisering og deltidskulturen.

En del av informantene, og da særlig tillitsvalgte, trekker fram to forhold i diskusjonen om kostnader. Det ene er rettet mot politikere og administrativ ledelse i kommunen som oppfatter store stillinger som fordyrende og derfor ikke støtter tiltak for heltidskultur, selv om de på generelt grunnlag kan uttale at hele stillinger er viktig for tjenestekvaliteten. Det brer seg dermed en oppfatning i kommunen om at heltidskultur nok er fint, men for dyrt å gjennomføre.

Støtte til linjelederne om å ta risiko

Det andre ressursargumentet som hyppig trekkes fram, og da særlig av tillitsvalgte, er at vikarinnleie er dyrt. Kommunene bruker store millionbeløp på innleie av vikarer og mye tid til å administrere det. Sykefravær, ferieavvikling og andre aktiviteter gir et ganske forutsigbart fravær på ca. 20 prosent.²⁴ Det store gapet mellom planlagt og faktisk bemanning viser at de fleste kommuner kan håndtere dette bedre. Samtidig savner mange ledere handlingsrom til å finansiere økte stillingsstørrelser ved å kunne «låne fra vikarbudsjettet», og slik kunne øke grunnbemanningen og de ansattes stillingsstørrelser.

Når vi har presentert kommunenes sentrale ledelse med dette ønsket, repliserer en del at de lokale lederne har denne friheten. Uansett hva som er riktig tolkning, er det viktig at lokale ledere som tør å ta risiko ved å «overbemanne» får eksplisitt støtte fra overordnede. Med overbemanning sikter vi til at tjenestedet etablerer en eller flere stillinger mer enn det som er fastsatt i lønnsbudsjettet. Dette er en utgift som forutsettes dekket av at den nye og mer robuste bemanningsplanen kan redusere utgifter til vikarinnleie.

Det er lite forskning på heltidsspørsmål og kostnader. Det nevnes i en rekke studier, men det er så vidt vi har kunnet frambringe fremdeles kun Pukstad og Tangstrøm (2014) som har hatt dette som hovedtema. Deres konklusjon var at et tjenestedet kunne spare om lag 250.000 kr i året ved å fordele et gitt antall årsverk på fem færre ansatte. Kunnskapen om antatt økonomiske fordeler ved deltid versus heltid, kan sammenfattes slik:

Ressursargumenter for deltid

Ressursargumenter for deltid er at deltidsansatte er kjent på avdelingen og utgjør lett tilgjengelig reservearbeidskraft. Dette kan redusere behovet for å leie inn eksterne ekstravakter. Når deltidsansatte tar ekstravakter, får de vanlig lønn fordi ekstraarbeidet er såkalt mertid. Når heltidsansatte tar ekstravakter, fører det ofte til overtidsbetaling.

²⁴ Ferie 20 dager eller mer, helligdager/off. fridager 10–12 dager, legemeldt sykefravær 13 dager, egenmelding 3 dager. Dette blir om lag 50 fraværsdager. 50 dager utgjør 19 prosent av et teoretisk turnusår (52 uker x 5 dager = 260 dager). I tillegg kommer fravær i forbindelse med konferanser, opplæring, permisjoner og avspasering etter helligdager.

Deltidsarbeidende er ansatt i en stillingsbrøk som tilsvarer den linjen i turnusen (kan være en foreliggende hjemmel) som skal dekkes. Dermed er lederen sikret at den overensstemmer med tjenestestedets tildelte lønnsbudsjett.

Deltidsansatte jobber ofte minst like mye helg som heltidsansatte. Dermed kan to deltidsansatte dekke dobbelt så mange helger uten at det utfordrer verken de formelle arbeidstidsbestemmelsene eller den vanlige praksisen fra 1986/87²⁵ om å ikke jobbe mer enn hver tredje helg.

Ressursargumenter for heltid

De generelle ressursargumentene for heltid er at heltidsansatte er dedikerte til arbeidet, kjenner rutiner, kolleger og brukere, og derfor kan jobbe mer planmessig og selvstendig. Med heltidsansatte får lederen en mindre og mer håndterlig personalgruppe. Både ledere og seniorpersonale kan bruke mindre tid til administrasjon, opplæring, veiledning og kontroll. Dette kan frigjøre mer tid til ledelse og brukerrettede aktiviteter.

Med frigjort tid, mindre og mer kompetent personalgruppe kan en også forvente at det blir lettere å utvikle tjenestene. Med færre å administrere vil også HR-avdelingene få frigjort tid.²⁶ Innleie av vikarer, særlig fra vikarbyråer, er kostbart. Med mer robuste bemanningsplaner kan omfanget av innleie reduseres.

7.5 Tjenesteorganisering, bemanningsplaner og utlysninger

For å kunne lyse ut flere hele stillinger, må kommunene gjennomføre større organisatoriske og turnusmessige grep. Dette kan ikke gjøres uten å iverksette tiltakene under punkt 1, 2 og 3. Det innebærer overordnede politiske og administrative vedtak, tett partssamarbeid og et omfattende holdningsarbeid for å åpne for endringsvilje hos ledere, ansatte og tillitsvalgte. I tillegg kreves teknisk og kulturell kompetanseutvikling som kan skape endringsevne.

De mer tekniske tiltakene er listet opp i punkt 6 over. De er mer utførlig beskrevet i Moland (2021) og Aagestad, Schanche & Moland (2021). Hvordan utviklingsprosessene bør gjennomføres er også diskutert i detalj i Moland (2021).

Helg en gang til

Årsturnus, kalenderplan, samarbeidsturnus, vikarpool, ressursenheter, timebanker, økt grunnbemanning/topping, bundet og ubundet tid, kombijobbing, oppgaveglidning, flåtebemanning og langvakter er tiltak som alle kan være et lite skritt på vei mot heltidskultur. Tiltakene er også viktige som grunnlag for utlysning av flere hele stillinger. Effekten på store stillinger er imidlertid begrenset dersom virksomheten yter tjenester både hverdager og helg. Enten må kommunene endre den rådende

²⁵ Aml § 10-8 (4) sier at arbeidstaker skal ha fri minst annenhver helg. Det er imidlertid utviklet en «hevd» på at ansatte skal ha fri minst to av tre helger. Dette har sin bakgrunn fra en arbeidstidsreduksjon med 2,5 timer per uke i 1987 og denne arbeidstidsreduksjonen ble i stor grad tatt ut ved å jobbe mindre i helgene. Denne ordningen ble formulert som en mulighet i B-rundskriv nr. 37/86 fra KS (tidligere Norske Kommuners Sentralforbund) som er gjengitt som vedlegg i Moland (2015). NSF har så sent som i 2019 et landsmøtevedtak som sier at «medlemmene skal ha rett til full stilling, uten økt helgebelastning [og] medlemmenes turnusplaner skal inneholde arbeid maksimalt hver tredje helg.

²⁶ Færre som skal ha lønnsutbetaling, færre med sykefravær og ferieavvikling. Færre, men store og faste stillinger gir færre rekrutteringer.

praktiseringen av helgevakter, eller øke bemanningen kraftig. Det siste vil føre til en fordyrende overbemanning i ukedagene.

Både ledere og tillitsvalgte kommer raskt inn på helgeproblematikken når de skal begrunne hvorfor de ikke lyses ut flere hele stillinger og når de skal forklare hvorfor heltidsstillinger blir splittet opp. Dette skjer fordi de fleste heltidsstillinger er satt opp med for få helgevakter. Skal en heltidsstilling være turnusmessig bærekraftig, må den være satt opp med ca. 325 timer helgearbeid. Dersom antall helgetimer er lavere, må dette kompenseres av deltidsansatte (Moland 2021).

Som ledd i å utvikle en heltidskultur må for det første omfanget er rene helgestillinger reduseres, deretter bør tjenestene organiseres slik at færre ansatte bare jobber på hverdager. For det tredje må turnusene settes opp med flere stillinger med flere helgetimer. Dette kan gjøres ved å legge inn flere helger i året enn hver tredje helg eller ved utvide lengden på helgevaktene. Gjør man det siste, er det tilstrekkelig å jobbe hver tredje eller fjerde helg

Gode tjenester og et bærekraftig arbeidsmiljø

Langvakter og flere helgetimer i løpet av et år er blant de mest effektive tiltakene dersom kommunene skal klare å skape flere heltidsstillinger. Begge tiltak møter betydelig motstand, dels fra ansatte som mener at større stillinger og mer helgearbeid står i veien for private prioriteringer (Moland & Bråthen 2019, 2021; Ingelsrud & Falkum 2019) og dels fra tillitsvalgte som mener at tiltakene skaper et uakseptabelt arbeidsmiljø (Moland 2015, 2021).

I Aagestad, Schanche og Moland (2021) vises det til 16 studier som finner at langvaktsturnuser kan fungere godt, og ofte bedre enn den tradisjonelle turnusen med 7–8-timersvakter. Trolig fordi organiseringen av langvakter i disse studiene balanserer arbeidstid og intensitet bedre enn det som gjøres i den tradisjonelle modell 1-løsningen. Spørsmålet om hva som er en bærekraftig turnus kan ikke besvares ved alene å vise til vaktlengde og bemanningsfaktor. Begge deler kan være viktige indikatorer på arbeidsbelastninger, men andre forhold er minst like viktige.

Vi har i denne studien sett at mange ledere arver foreliggende bemanningsplan fra sine forgjengere, og at denne ofte opprettholdes gjennom en rekrutteringspraksis der man lyser ut nye stillinger som er identiske med det som er ledig på den aktuelle linjen i turnusplanen. Når et tjenestested skal sette opp en bemanningsplan er det ikke bare et spørsmål om hvor mange hele stillinger som kan skapes. Både denne og tidligere studier viser at spørsmålene i tekstboks 7.1 med fordel kan stilles (oftere) når et tjenestested skal vurdere gammel og ny bemanningsplan:

Tekstboks 7.1 Viktige spørsmål ved vurderinger av bemanningsplaner

- Er den brukervennlig?
- Er den kostnadseffektiv?
- Er den forskriftsmessig og lovlig?
- Bidrar den til et bærekraftig arbeidsmiljø?
- Hvor mange heltidsstillinger er mulig?
- Hvor høy gjennomsnittlig stillingsprosent kan oppnås?
- Er den attraktiv for ansatte?
- Er den attraktiv for ledere?
- Er den gunstig for rekrutteringen?
- Underbygger turnusen «Den gode vakta»?

Spørsmålet om bærekraftig arbeidstidsordninger og bærekraftige arbeidsmiljø har vært tatt opp en rekke ganger i de foregående kapitlene. Det finnes en rekke definisjoner på hva som kjennetegner et godt og helsefremmende arbeidsmiljø, og hvilke faktorer som forutsettes for å utvikle slike miljøer. Dette er et stort felt. Her vil vi avgrense bærekraftsspørsmålet til heltid-deltidsrelevante forhold, slik det er gjort i Moland (2021). Et bærekraftig arbeidsmiljø foreligger i et slikt perspektiv når punktene i tekstboks 7.2 preger arbeidsstedet og ansatte.

Tekstboks 7.2 Et bærekraftig arbeidsmiljø

Arbeidsstedet/ansatte:

- 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.

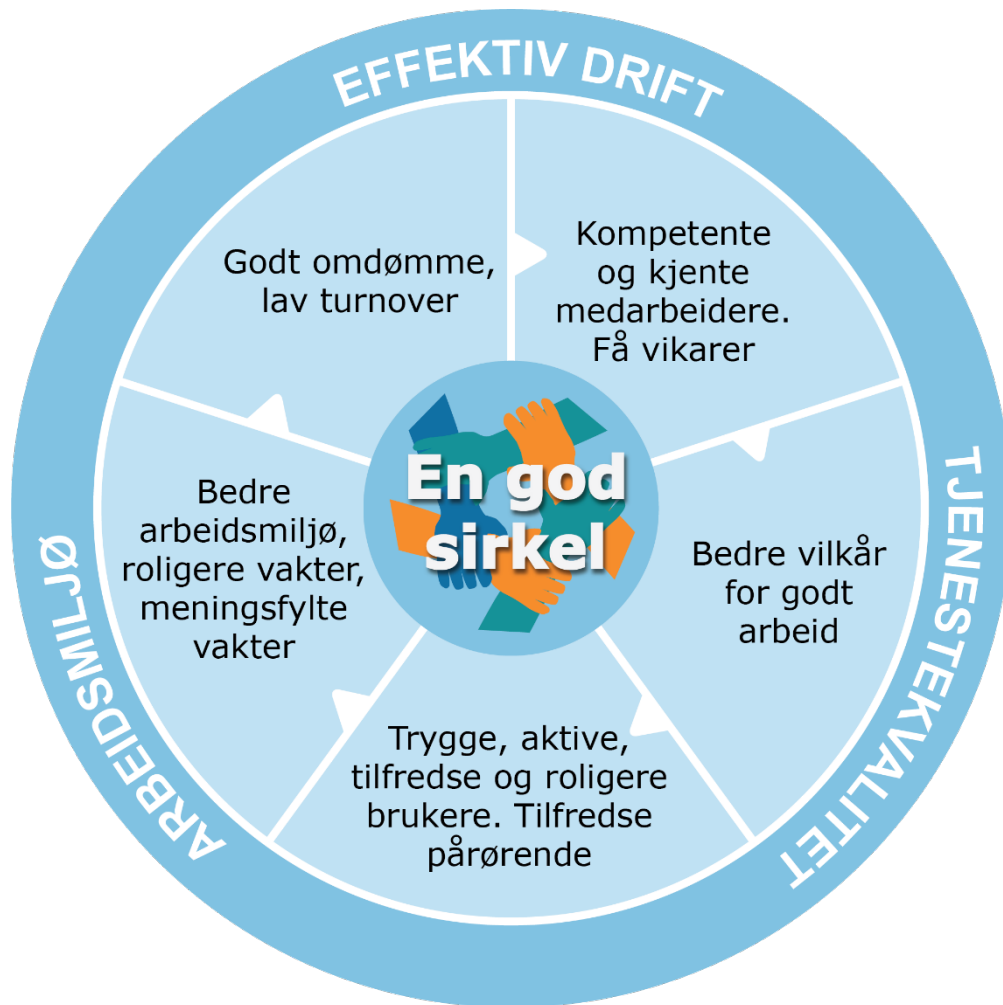
I det siste punktet i tekstboks 7.1 vises det til «Den gode vakta». Den er beskrevet slik i Moland (2021:12):

«Tjenesteder som har klart å etablere «den gode vakta» der ansatte involveres i utformingen av arbeidet og arbeidstiden, vil også langt på vei ha lagt grunnen for et bærekraftig arbeidsmiljø. Type turnus og antall timer på jobb ser ut til å være mindre viktig for arbeidsmiljøet og ansattes opplevelse av arbeidsbelastninger.

«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, pårørende responderer positivt osv. Dette bidrar til et bedre arbeidsmiljø for de ansatte osv. Nøkkelord for «den gode vakta» er faglighet og kontinuitet godt hjulpet av en turnus med fast ansatte i store stillinger (Moland 2015; Moland & Bråthen 2012b, 2019).»

I denne studien har ikke Den gode vakta vært et eksplisitt tema. Forholdene som tas opp i figur 7.2 har i noen grad vært framme i de rekrutteringsprosessene vi har fulgt. Da ikke som spørsmål om bærekraftig arbeidsmiljø eller gode og dårlig bemanningsplaner, men mer indirekte for at rekrutteringen skulle styrke kvaliteten på tjenestetilbudet. Denne studien har vist at de som er ansvarlige for rekruttering og utvikling av bemanningsplaner kan ha hjelp av å benytte tekstboksene og figurene i dette kapitlet som ledd i en behovs- og mulighetsanalyse.

Figur 7.2 Den gode vakta/den gode sirkel. Kilde: Moland 2015. Design: Andrea Elisabeth Lindberg, Fredrikstad kommune



Moland (Fafo) og Lindberg (Fredrikstad kommune)

Gjennomgangen i dette sluttkapittelet har vist at det er mange meninger om både rekrutteringsarbeidet og spørsmålet om heltidskultur. De to henger tett sammen. Og begge vil kunne styrkes av å bli koblet sammen med kompetanse- og fraværsarbeidet i en enhetlig arbeidsgiverpolitikk. Uansett hvilke turnusvarianter som benyttes vil regelmessige behovsanalyser og bruk av årsplaner både åpne for flere store stillinger og gi et mer treffsikkert rekrutteringsgrunnlag. Bruk av kvalitetssikringssløyfa med HR og tillitsvalgte supplert med støtte fra overordnet ledelse som kan bekrefte rekrutteringsansvarlig leders handlingsrom, fremstår etter vårt skjønn som et effektivt tiltak på både kort og lang sikt.

Vedleggstabeller og -figurer

Vedleggstabell 1 Antall utlyste helsefagarbeiderstillinger fra og med februar 2019 til og med mars 2021 i henholdsvis kommunene, helseforetakene og andre aktører innenfor helse- og omsorgssektoren. Kilde: Fagforbundet, Retriever, NAV

	2019	2020	2021	Total
Kommune	3918	6538	2819	13275
Helseforetak/sykehus	354	696	235	1285
Andre	356	893	286	1535
Total	4628	8127	3340	16095

Vedleggstabell 2 Antall utlyste sykepleierstillinger fra og med september 2017 til og med mars 2021 i henholdsvis kommunene, helseforetakene og andre aktører innenfor helse- og omsorgssektoren. Kilde: NSF, Retriever, NAV

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Kommune	7699	9444	10269	9311	1675	38398
Helseforetak/sykehus	3964	5859	5698	5292	956	21769
Andre	782	1662	2092	2228	408	7172
Total	12445	16965	18059	16831	3039	67339

Vedleggstabell 3 Tjenestesteder som lyser ut flest store helsefagarbeiderstillinger fra og med september 2019 til og med mars 2021. Tabellen viser topp 20 av i alt 695 tjenestesteder hvorav 404 kommuner, 26 helseforetak og 285 private aktører. Kilde: Fagforbundet, Retriever, NAV

Rank	Tjenestested	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Antall
1	Adecco	77,6	19
2	Sør-Varanger kommune	73,5	26
3	Bergen Røde Kors Sykehjem	71,9	32
4	Farsund kommune	71,6	38
5	Harstad kommune	69,8	59
6	Leirfjord kommune	69,1	23
7	Hammerfest kommune	68,6	57
8	Hol kommune	68,5	22
9	Stiftelsen Betanien Bergen	68,2	19
10	Sola kommune	67,9	53
11	Bjørnafjorden kommune	67,4	30
12	Østre Toten kommune	67,2	19
13	Lebesby kommune	67,1	22
14	Alta kommune	66,6	63
15	Vestvågøy kommune	65,9	16
16	Askvoll kommune	65,8	24
17	Nesbyen kommune	65,6	15
18	Helgelandssykehuset HF	65,3	37
19	Narvik kommune	64,7	38
20	Frøya kommune	63,8	25

Vedleggstabell 4 Tjenestesteder som lyser ut flest store sykepleierstillinger fra og med februar 2017 til og med mars 2021. Tabellen viser topp 20 av i alt 695 tjenesteder hvorav 404 kommuner, 26 helseforetak og 285 private aktører. Kilde: NSF, Retriever, NAV

	Tjenestested	Gjennomsnittlig stillingsstørrelse	Antall
1	Berlevåg kommune	100,0	17
2	Hasvik kommune	100,0	17
3	Norsk Sykepleierforbund	97,6	23
4	Helse Nord	97,4	23
5	Vardø kommune	95,3	16
6	Lebesby kommune	94,8	22
7	Tasta sykehjem	93,4	22
8	Sør-Varanger kommune	93,1	101
9	Modum Bad	92,4	23
10	Tokke kommune	91,8	25
11	Fjaler kommune	91,3	27
12	Andøy kommune	90,8	83
13	Folldal kommune	90,6	26
14	Lurøy kommune	90,2	27
15	Holtålen kommune	90,0	15
16	Fjord kommune	89,7	15
17	Kvæfjord kommune	89,5	19
18	Gildeskål kommune	89,4	16
19	Vevelstad kommune	89,2	18
20	Rakkestad kommune	88,7	62

Vedleggstabell 5 Antall treff på søkeord fra 679 tekstsvaer fra surveyen på spørsmål om hvorfor eller hvorfor det ikke lyses stillinger med desimaler.

Ord	Antall	Ord	Antall
Helg	317	Hjemler	23
Turnus	160	Langvakt	19
Ønske fra ansatte	149	Deltid	12
Økonomi/spare	120	Natt	12
Kultur	63	Kompetanse	9
Ledig	43	Frivillig	7

Vedleggstabell 6 Utlyste helsefagarbeiderstillinger (2019–2021) og sykepleierstillinger (2017–2021) hos kommuner med *høyest* andel hele stillinger i pleie- og omsorgssektoren. Kilder: KS/PAI, Fagforbundet, NSF, Retriever, NAV

Kommune	Heltidsandel 2020	Ranking heltidsandel	Helsefagarbeidere			Sykepleiere		
			Utlyste stillinger	Hele stillinger.	Andel hele stillinger	Utlyste stillinger	Hele stillinger	Andel hele stillinger
Berlevåg	65,9	1	1	0	*	17	17	100,0
Alstahaug	60,3	2	9	2	*	35	16	45,7
Hasvik	60,0	3	23	6	26,1	17	17	100,0
Vardø	58,5	4	3	2	*	16	13	81,3
Måsøy	58,4	5	20	8	40,0	6	6	*
Vadsø	57,3	6	12	4	33,3	65	46	70,8
Alta	55,4	7	63	22	34,9	155	95	61,3
Ibestad	55,4	8	7	1	*	11	9	*
Gamvik	54,3	9	2	1	*	10	7	*
Bykle	53,4	10	3	1	*	16	11	68,8
Hammerfest	53,2	11	57	21	36,8	140	92	65,7
Båtsfjord	52,6	12	5	0	0,0	18	14	77,8
Gildeskål	51,6	13	9	2	*	16	12	75,0
Leka	51,4	14	5	1	*	14	6	42,9
Loppa	50,7	15	5	3	*	28	15	53,6
Saltdal	48,0	18	5	2	*	25	16	64,0
Solund	47,3	20	4	0	*	6	6	*
Stranda	46,6	23	17	3	17,6	56	33	58,9
Tromsø	45,0	29	92	37	40,2	645	454	70,4
Bremanger	43,9	33	19	1	5,3	52	43	82,7
Gjesdal	43,1	35	11	4	36,4	54	39	72,2
Trondheim	41,8	41	261	56	21,5	870	651	74,8
Tokke	41,7	44	9	1	*	25	20	80,0
Aukra	41,3	50	9	6	66,7	46	35	76,1
Ulstein	37,1	78	8	2	*	19	14	73,7
Lillestrøm	35,5	85	94	6	6,4	136	70	51,5
Farsund	35,1	89	38	9	23,7	107	71	66,4
Sum 1	49,8		791	201	25,4	2605	1828	70,2

Vedleggstabell 7 Utlyste helsefagarbeiderstillinger (2019–2021) og sykepleierstillinger (2017–2021) hos kommuner med *lavest* andel hele stillinger i pleie- og omsorgssektoren. Kilder: KS/PAI, Fagforbundet, NSF, Retriever, NAV

Kommune	Heltidsandel 2020	Ranking heltidsandel	Helsefagarbeidere			Sykepleiere		
			Utlyste stillinger	Hele stillinger.	Andel hele stillinger	Utlyste stillinger	Hele stillinger	Andel hele stillinger
Bjerkreim	17,6	338	0	0	*	12	10	83,3
Bømlo	18,2	334	20	3	15,0	1	0	*
Drangedal	13,6	352	2	0	*	25	4	16,0
Etne	16,4	345	10	0	*	54	14	25,9
Etnedal	16,3	346	10	1	*	19	2	10,5
Flatanger	17,9	335	0	0	*	4	2	*
Flesberg	16,7	343	4	0	*	32	14	43,8
Frosta	13,8	351	20	2	10,0	22	2	*
Iveland	15,6	347	4	0	*	22	4	18,2
Kvam	17,7	337	21	1	4,8	58	15	25,9
Lesja	9,9	355	47	2	4,3	45	12	26,7
Lom	13,1	353	12	0	*	13	2	*
Lund	18,4	332	50	5	10,0	50	12	24,0
Marker	14,6	349	5	0	*	23	7	30,4
Meråker	18,2	333	32	3	9,4	33	10	30,3
Nordre Land	17,5	340	23	4	17,4	76	31	40,8
Osen	15,1	348	2	1	*	11	8	*
Rennebu	13,1	354	24	3	12,5	27	9	33,3
Rødøy	17,3	341	15	2	13,3	31	5	16,1
Samnanger	17,6	339	9	1	*	38	8	21,1
Steinkjer	18,5	331	10	1	10,0	172	31	18,0
Vang	17,0	342	29	2	6,9	13	8	*
Vestre Slidre	17,7	336	19	2	10,5	26	6	23,1
Våler (Innland)	16,7	344	6	1	*	18	5	27,8
Sum 2	16,2		374	34	9,1	825	221	26,8

Vedleggstabell 8: Hjelpeliste for vurdering av kommunenes arbeidsgiverpolitiske dokumenter og eventuelle retningslinjer for rekruttering, heltidskultur, kompetanse og nærvær

Dimensjon	Nivå	Kommune 1	Kommune 2	osv
Rekruttering som viktig og utfordrende	Strategisk			
Rekruttering, spesifikke tiltak	Operativt			
Stillingsutlysninger	Ekstern/intern			
Rekruttering koblet til	Stillingsstørrelse o.a.			
Kompetanse som viktig og utfordrende Formal-realkompetanse Individuell – kollektiv kompetanse	Strategisk			
Kompetanse Spesifikke tiltak	Operativt			
Kompetanse koblet til	Stillingsstørrelse o.a.			
Heltid Viktig og utfordrende	Strategisk			
Heltid Spesifikke tiltak	Operativt			
Heltid koblet til	Kompetanse, fravær, rekruttering			
Prosess vs. vedtaks-orientering på arbeidet med heltidskultur	Strategisk			
Partssamarbeid og linjeforankring	Strategisk og operativt			

Vedleggstabell 9 Planlagt bemanning ved 12 tjenestesteder i Alstahaug kommune en uke i 2017. Kilde: Alstahaug kommune

Planlagt bemanning	Man- dag	Tirs- dag	Ons- dag	Torsd ag	Fre- dag	Lør- dag	Søn- dag	Sum
Relevant høgskoleutdanning	44	55	59	46	43	24	24	295
Relevant fagbrev	62	64	63	59	65	62	62	437
Uten relevant formell utdanning	22	21	20	21	23	12	9	128
Sum alle	128	140	142	126	131	98	95	860

Vedleggstabell 10 Faktisk bemanning ved 12 tjenestesteder i Alstahaug kommune den samme uken i 2017 som i vedleggstabell 9. Kilde: Alstahaug kommune

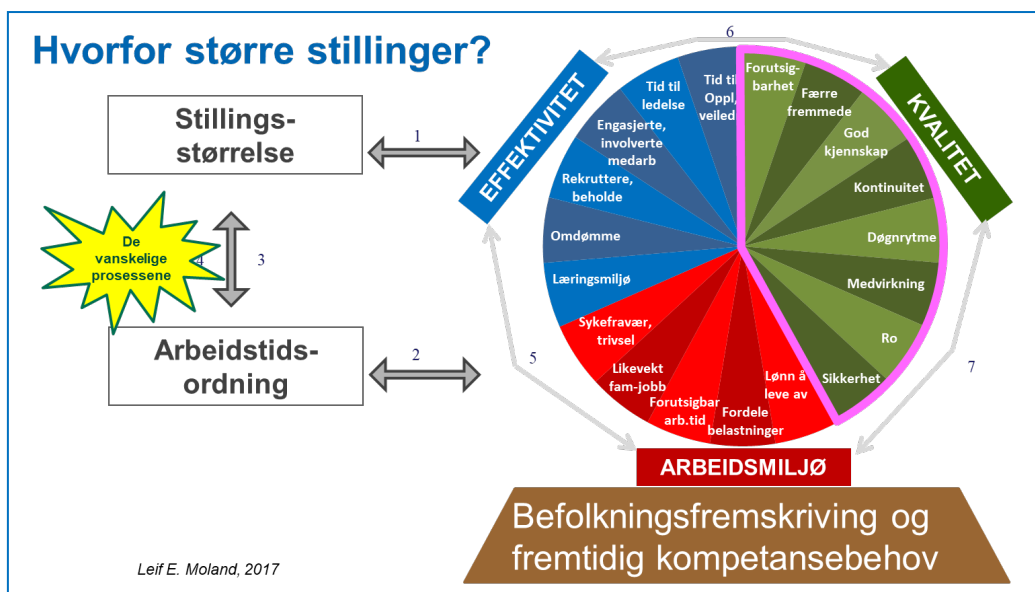
Faktisk bemanning	Man- dag	Tirs- dag	Ons- dag	Torsda g	Fre- dag	Lør- dag	Søn- dag	Sum	Differanse
Relevant høgskoleutdanning	27	36	36	34	30	16	19	198	-97
Relevant fagbrev	59	55	53	49	45	44	45	350	-87
Uten relevant formell utdanning	42	46	51	42	50	40	38	309	181
Sum alle	128	137	140	125	125	100	102	857	-3

Unge om attraktive arbeidsgivere og arbeidsplasser

- Sterke fagmiljøer
- Spennende arbeidsoppgaver og muligheter for fagutvikling
- Nærværende, involverende og klare ledere
- Hyppige tilbakemeldinger fra leder og anerkjennelse for ytelse
- Godt sosialt miljø
- Fast og hel stilling
- Konkurransedyktig lønn

Mao. Ganske tradisjonelt, men fortsatt vanskelig å imøtekomme

Vedleggsfigur 2 Heltidshjulet med referanse til de vanskelige prosessene.



Kakediagramet inneholder åtte brukerrelevante kvalitetsvariabler (grønn), fem arbeidsmiljøvariabler som er særlig ansatterrelevante (rød), og seks driftsrelevante effektivitetsvariabler (blå) som i større eller mindre grad også er en forutsetning for gode tjenester og et godt arbeidsmiljø.

For arbeidstakerne kan resultatet av større stilling 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 kvalitetsgevinster ved å

reducere omfanget av små deltidsstillinger (Moland 2015; Moland & Bråthen 2012a og b).

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. Se Moland 2021 for en mer utfyllende beskrivelse av kakediagrammet.

	Hvilken kommune arbeider du i?
Skriv inn navnet på kommunen her	Open

	Hvilken stilling har du?
HR-sjef/rådgiver	i 1
Linjeleder	i 2
HTV/TV i NSF som dekker helse- og omsorgssektoren	i 3
HTV/TV i Delta som dekker helse- og omsorgssektoren	i 4
HTV/TV i Fagforbundet som dekker helse- og omsorgssektoren	i 5
HTV/TV i FO som dekker helse- og omsorgssektoren	i 6
Annet	i 7

	Du svarte annet. Kan du skrive hvilken stilling du har?
	Open

	Hvor vanlig eller uvanlig er følgende tilfeller når en stilling eller stillingsandel for sykepleiere blir ledig og ikke lyses ut eksternt?						
	Svært vanlig 1	Ganske vanlig 2	Verken eller 3	Ganske uvanlig 4	Svært uvanlig 5	Ikke sikker 6	
Stillingen lyses ut internt	i	i	i	i	i	i	1
Stillingen gis til ansatte som ønske større stilling	i	i	i	i	i	i	2
Stillingen gis til eksterne uten utly	i	i	i	i	i	i	3

	Eventuelle andre kommentarer?
Skriv her	Open

	Hvor vanlig eller uvanlig er følgende tilfeller når en stilling eller stillingsandel for helsefagarbeidere blir ledig og ikke lyses ut eksternt?						
	Svært vanlig 1	Ganske vanlig 2	Verken eller 3	Ganske uvanlig 4	Svært uvanlig 5	Ikke sikker 6	
Stillingen lyses ut internt	i	i	i	i	i	i	1
Stillingen gis til ansatte som ønske større stilling	i	i	i	i	i	i	2
Stillingen gis til eksterne uten utly	i	i	i	i	i	i	3
Stillingen blir gjort om til en sykepleier/vernepleierstilling	i	i	i	i	i	i	4

	Eventuelle andre kommentarer?
Skriv her	Open

	Hvor vanlig eller uvanlig er følgende tilfeller når en stilling eller stillingsandel for vernepleiere blir ledig og ikke lyses ut eksternt?						
	Svært vanlig 1	Ganske vanlig 2	Verken eller 3	Ganske uvanlig 4	Svært uvanlig 5	Ikke sikker 6	
Stillingen lyses ut internt	i	i	i	i	i	i	1
Stillingen gis til ansatte som ønske større stilling	i	i	i	i	i	i	2
Stillingen gis til eksterne uten utly	i	i	i	i	i	i	3

	Eventuelle andre kommentarer?
Skriv her	Open

	Er det vanlig at vakante sykepleierstillinger forblir ubesatt over tid?					
	Alltid 1	Ofte 2	Av og til 3	Aldri 4	Ikke sikker 5	
0-3 mnd	i	i	i	i	i	1
4-6 mnd	i	i	i	i	i	2
Mer enn 6 mnd	i	i	i	i	i	3

	Hvordan fyller dere vakante sykepleiervakter i hverdagen?					
	Alltid 1	Ofte 2	Av og til 3	Aldri 4	Ikke sikker 5	
Leier inn intern/ekstern sykepleier	i	i	i	i	i	1
Leier inn intern/ekstern helsefagarbeider/annen med fagkompetanse	i	i	i	i	i	2
Leier inn intern/ekstern ufaglært	i	i	i	i	i	3
Leier ikke inn i det hele tatt	i	i	i	i	i	4

	Er det vanlig at vakante vernepleierstillinger forblir ubesatt over tid?					
	Alltid 1	Ofte 2	Av og til 3	Aldri 4	Ikke sikker 5	
0-3 mnd	i	i	i	i	i	1

	Er det vanlig at vakante vernepleierstillinger forblir ubesatt over tid?				
4-6 mnd	i	i	i	i	2
Mer enn 6 mnd	i	i	i	i	3

	Hvordan fyller dere vakante vernepleiervakter i hverdagen?				
	Alltid 1	Ofte 2	Av og til 3	Aldri 4	Ikke sikker 5
Leier inn intern/ekstern vernepleier	i	i	i	i	1
Leier inn intern/ekstern helsefagarbeider/annen med fagkompetanse	i	i	i	i	2
Leier inn intern/ekstern ufaglært	i	i	i	i	3
Leier ikke inn i det hele tatt	i	i	i	i	4

	Er det vanlig at vakante helsefagarbeiderstillinger forblir ubesatt over tid?				
	Alltid 1	Ofte 2	Av og til 3	Aldri 4	Ikke sikker 5
0-3 mnd	i	i	i	i	1
4-6 mnd	i	i	i	i	2
Mer enn 6 mnd	i	i	i	i	3

	Hvordan fyller dere vakante helsefagarbeidervakter i hverdagen?				
	Alltid 1	Ofte 2	Av og til 3	Aldri 4	Ikke sikker 5
Leier inn intern/ekstern helsefagarbeider/annen med fagkompetanse	i	i	i	i	1
Leier inn intern/ekstern ufaglært	i	i	i	i	2
Leier ikke inn i det hele tatt	i	i	i	i	3

	Hva er tillitsvalgtes rolle når stillinger besettes uten ekstern utlysning? (fritekst)
	Open

	Hva er tillitsvalgtes rolle når en stilling lyses ut eksternt? (fritekst)
	Open

	Hvor stor andel av ledige stillinger til sykepleiere pleier dere å lyse ut (bruk tall)
Ca x prosent av ledige heltidsstillinger til sykepleiere lyses ut	Open
Ca Y prosent av ledige deltidstillinger til sykepleiere lyses ut	Open
Ca Z prosent av ledige vikariater til sykepleiere lyses ut	Open

	Hvor stor andel av ledige stillinger til helsefagarbeidere pleier dere å lyse ut (bruk tall)
Ca x prosent av ledige heltidsstillinger til helsefagarbeidere lyses ut	Open
Ca Y prosent av ledige deltidstillinger til helsefagarbeidere lyses ut	Open
Ca Z prosent av ledige vikariater til helsefagarbeidere lyses ut	Open

	Hvor stor andel av ledige stillinger til vernepleiere pleier dere å lyse ut (bruk tall)
Ca x prosent av ledige heltidsstillinger til vernepleiere lyses ut	Open
Ca Y prosent av ledige deltidstillinger til vernepleiere lyses ut	Open
Ca Z prosent av ledige vikariater til vernepleiere lyses ut	Open

	Hva avgjør om en stilling innen helse og omsorgssektoren lyses ut som heltid eller deltid?
	Open

	Hender det at dere lyser ut deltidstillinger med desimaler?
Ja	i 1
Nei	i 2
Ikke sikker	i 3

	Hva er begrunnelsen for å utlyse deltidstillinger med desimaler?
Skriv her	Open

	Har kommunen retningslinjer eller andre førende dokumenter når det gjelder å skape en heltidskultur?
Ja, vi har	i 1
Vi har ikke, men vi er i gang	i 2
Vi har ikke, og ingen planer	i 3
Ikke sikker	i 4

	I hvilken grad har dere nytte av disse dokumentene?
I stor grad	i 1

	I hvilken grad har dere nytte av disse dokumentene?		
I ganske stor grad		i	2
Verken eller		i	3
I ganske liten grad		i	4
I liten grad		i	5
Ikke sikker		i	6

	Forekommer det at dere lyser ut en heltidsstilling som ender med en deltidsansettelse?		
Ja, ofte		i	1
Ja, av og til		i	2
Nei		i	3
Ikke sikker		i	4

	Forekommer det at dere har en ledig heltidsstilling som splittes opp før den lyses ut eller besettes internt som flere deltidsstillinger?		
Ja, ofte		i	1
Ja, av og til		i	2
Nei		i	3
Ikke sikker		i	4

	Hvorfor skjer dette?	
		Open

	Hvorfor lyses ut/ansettes det ikke i flere hele stillinger innenfor helse- og omsorgssektoren i kommunen der du arbeider? (Fritekst)	
		Open

	Har det skjedd at leder og tillitsvalgte har vært uenige om utlysninger?		
Ja, ofte		i	1
Ja, av og til		i	2
Nei		i	3
Ikke sikker		i	4

Feil! Det er ingen tekst med den angitte stilen i dokumentet.

Litteratur

- Abrahamsen, B., Fekjær, Silje B. (2017). Dedikasjon og deltidsoønsker blant politi og sykepleierstudenter. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 58 (4), 389-408.
- Amble, N. (2008). Ikke fullt og helt, men stykkevis og delt: Om det uønskede deltidssarbeidets vesen. *Søkelys på arbeidslivet* 25(3), 367-380.
- Amble, N. (2008). *Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus – en oppsummering*. Utrykt vedlegg til NOU 2008:17. AFI-notat 4/08.
- Ingstad, K. og Amble, N. (2015). En ny ro med langturnus. *Nordic Journal of Nursing Research* 35, 152-157.
- Andersen, R. A., Skålholt, A. & Tønder, A. H. (2019). *Relevans i fag- og yrkesopplæringen. Underveisnotat fra utviklingen av fagarbeiderundersøkelsen og arbeidsgiverundersøkelsen*. Fafo-notat 2019:10
- Austad, I. (2015). *Involveringens betydning for en vellykket langturnus. En kvalitativ studie blant ansatte i langturnus*. Høgskolen i Buskerud og Vestfold. Fakultet for helsevitenskap
- Bakkeli, V. Sterri, E. B. & Moland, L.E. (2016). *Strategisk rekruttering av unge til kommunal sektor*. Fafo-rapport 2016:04.
- Bråthen, K. (2016). Langturnus og tjenestekvalitet: En undersøkelse av fem enheter i Bergen kommune. I Ingstad, K. (red.) *Turnus som fremmer heltidskultur*. Gyldendal
- Bråten, M. & Tønder, A. H. (2020). En utdanning til randsonen? Barne- og ungdomsarbeiderfagets plass i arbeidslivet. *Søkelys på Arbeidslivet* 03/2020 (Volum 37).
- Ellingsæter, A. L. & Jensen, R. S. (2019). Politicising Women's Part-Time Work in Norway: A Longitudinal Study of Ideas. *WES Work, Employment and Society*. 2019:1-18.
- Engbråten, A. L. (2015). *Fra skadebegrensning til tjenesteutvikling" - evaluering av langturnus i Lillevollen bofellesskap i Bodø kommune*. Nordlandssykehuset og Bodø kommune.
- 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.
- Goffman, E. (1978). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Harmondsworth.
- Holmøy, E. Kjelvik, J. & Strøm. B. (2014). *Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover*. Statistisk sentralbyrå Rapporter 2014/14.
- Ingelsrud, M. H & Falkum E. (2019). *Heltidskultur i kommunal helse og omsorg Et spørsmål om fordeling av arbeid*. Arbeidsforskningsinstituttet AFIs FoU-resultat 2019:05. Oslo Met.
- Ingstad, K., red. (2016). *Turnus som fremmer heltidskultur*. Gyldendal Akademisk.
- Ingstad, K. & Amble, N. (2015). En ny ro med langturnus. *Nordic Journal of Nursing Research*, 35, 152-157.
- Ingstad, Kari (2014). *Innovasjon i turnus. Vikarpool – ikke optimalt, men bedre enn en 18 prosents stilling*. Høgskolen i Nord-Trøndelag. Rapport nr 98. Steinkjer.
- Jacobsen, F.F., Arntzen, C. Devik, S. A., Førland, O., Krane, M. S., Madsen, L., Moholt, J-M, Olsen, R. M., Tingvold, L., Tranvåg, O., Ågotnes, G, & Aasmu, I. (2021). *Erfaringer med Covid i norske sykehjem*. Senter for omsorgsforskning rapport nr 1 2021
- Jordell, H. & Eggen, F. W. (2016). *Profilering og rekruttering gjennom sosiale medier*. Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 31-2016.
- Lie, A. E. (2017). *Klinikeres holdninger til oppgaveglidning i spesialisthelsetjenesten*. Masteroppgave ved Det medisinske fakultet, Uio.
- Lie, J.-A. S., Arneberg, L., Goffeng, L. O., Lie, A., Ljoså, C. H., & Matre, D. (2014). *Arbeidstid og helse Oppdatering av en systematisk litteraturstudie*. I STAMI (red.) Statens arbeidsmiljøinstitutt.

- Lien, H. (2019). *Økende arbeidsstyrke*. Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftsundersøkelsen.
- McGregor, D. (1968), *Mennesket og bedriften*, Gyldendal Norsk Forlag, Fakkelseerien 1968
- Meld. St. 13, 2011-2012, Utdanning for velferd
- Moland, L. E. (2021). *Mulige og umulige turnuser på veien mot heltidskultur. En kunnskaps- og eksempelsamling*. Fafo-notat 2021:01.
- Moland, L. E. (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid*. Fafo-rapport 2015:25.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2021). *Heltids- og deltidsansettelser i sykehusene. Om bruk av flerdelte stillinger ved Sykehuset Østfold*. Fafo-rapport 2021:01
- 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. (2012b). *Langturnus og hele stillinger i Bergen kommune. Arbeidstid i tjenester for utviklingshemmede og psykisk syke*. Fafo-rapport 2012:60.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2012a). *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2012:14
- 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. & Schanche, P. (2019). *Lang vei mot heltidskultur. Evaluering av tre pilotprosjekter i Bodø kommune*. Fafo-rapport 2019:08.
- Petersen, T. mfl. (2000). Offering a job. Meritocracy and social networks. *American Journal of Sociology*, 106, 763–816.
- Pukstad, T, & Tangstrøm, E (2014). *Deltid – en kostbar affære. Hvordan vil vi kunne bruke økonomisk analyse som bidrag til beslutninger om å øke gjennomsnittlig stillingsstørrelser i pleie- og omsorgssektoren?* Masteravhandling. Handelshøyskolen i København.
- Rogstad, J. & Sterri, E. B. (2020 16. august). Bli bedre på rekruttering. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring <https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/inkluderingsdugnaden/bli-bedre-pa-rekruttering>
- Rogstad, J. & Sterri, E. B. (2018). *Passe inn og passe til. Arbeidsgiveres vurderinger av jobbsøkere*. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 01/2018.
- Rogstad, J. & Sterri, E. B. (2016). *Rettmessig forskjellsbehandling? Rettferdighet og amatørskap i ansettelsesprosesser*. Fafo-rapport 2016:23.
- Rogstad, J. & Sterri, E. B. (2014). «Kulturelt betinget, naturlig beskjedenhet». *En studie av jobbintervjuets muligheter og begrensninger*. Fafo-rapport 2014:33.
- 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, Høyskolen i Østfold
- Rødvei, P-H. (2000). *Kommunene og den kompetente arbeidskraften. Gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv*. Bodø: Nordlandsforskning. Rapport nr11/2000.
- Skålholt, A., Høst, H., Nyen, T. & Tønder, A. H. (2013). *Å bli helsefagarbeider. En kvalitativ undersøkelse av overganger mellom skole og læretid, og mellom læretid og arbeidsliv blant ungdom i helsearbeiderfaget*. Fafo-rapport 2013:05.
- Agestad, C., Schanche, P. & Moland, L. E. (2021). *Organisering, kompetanse og heltidskultur – i kommunale helse- og omsorgstjenester. En kunnskapsoppsummering*. Agenda Kaupang, Rapport nr 1021452

Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene

Denne rapporten beskriver kommunenes utlysningspraksis innenfor helse- og omsorgssektoren, og hva kommunene kan gjøre for å lyse ut og ansette i flere hele stillinger. Rapporten gir en praktisk beskrivelse av kommunenes utlysnings- og rekrutteringspraksis, sikter på å forklare hvorfor den er som den er, og diskuterer forutsetninger for å kunne endre den.

Er utlysningspraksis i kommunene en barriere mot heltidskultur? Dette er denne studiens hovedspørsmål, og svaret er ja. Forklaringen ligger dels i trekk ved utlysningspraksisen og dels i bakenforliggende forhold som gjør det vanskelig å lyse ut hele stillinger i situasjoner der kommunen egentlig ønsker å kunne gjøre det.

Hva gjør så de kommunene som er kommet lengst i å etablere heltidsstillinger? Svare gis i form av 21 punkter om den overordnede arbeidsgiverpolitikken, holdningsarbeid, økonomiske analyser, utlysningspraksis og turnusplanlegging.



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

Fafo-rapport 2021:25
ID-nr.:20792

Oppdragsgivere



FAGFORBUNDET



NORSK SYKEPLEIERFORBUND