

Leif E. Moland, Vidar Bakkeli,
Anne Inga Hilsen og Lise Lien

Sammen om en bedre kommune: Dypdykk-rapport 2

Leif E. Moland, Vidar Bakkeli,
Anne Inga Hilsen og Lise Lien

Sammen om en bedre kommune: Dypdykk-rapport 2

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0259-5

ISSN 0801-6143

Innhold

| | |
|--|------------|
| Forord | 5 |
| 1 Innledning | 6 |
| 2 Heltidskultur | 9 |
| Heltid-deltid i Songdalen kommune | 24 |
| Heltid-deltid i Drammen kommune | 39 |
| Heltid-deltid i Surnadal kommune | 48 |
| Heltid-deltid i Hamar kommune | 57 |
| 3 Nærvær og sykefravær | 62 |
| Nærvær og sykefravær i Arendal kommune | 69 |
| Nærvær og sykefravær i Bømlo kommune | 73 |
| Nærvær og sykefravær i Vefsn kommune | 81 |
| Nærvær og sykefravær i Stavanger kommune | 89 |
| 4 Kompetanse og rekruttering | 94 |
| Kompetanse og rekruttering i Brønnøy kommune | 97 |
| Kompetanse og rekruttering i Rennesøy og Finnøy kommuner | 101 |
| Kompetanse og rekruttering i Lunner kommune | 104 |
| Kompetanse og rekruttering i Sørumsund kommune | 109 |
| 5 Kommunalt omdømme | 114 |
| Kommunalt omdømme i Strand kommune | 118 |
| Kommunalt omdømme i Rissa kommune | 124 |
| Kommunalt omdømme i Åsnes kommune | 130 |
| Kommunalt omdømme i Øvre Eiker kommune | 135 |
| Litteratur | 141 |

Forord

Sammen om en bedre kommune er et nasjonalt lærings- og innovasjonsprogram for norske kommuner, som er kommet i stand gjennom et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne. Utviklingsprogrammet gir støtte til lokale utviklingsprosjekter innenfor temaene sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-deltid og omdømme. Programmet ble startet opp i 2011 og avsluttes i 2015.

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Fafo, Agenda Kaupang og RO gjennomført flere studier og oppsummeringer av det pågående prosjektarbeidet i programmet, skrevet kunnskapsstatuser for hvert av de fire temaområdene og holdt foredrag på nettverkskonferanser og fagdager i kommunene.

Denne rapporten er den andre av to som følger prosjektarbeidet i form av dypdykk i 16 deltakerkommuner. Vi vil takke ledere og ansatte i de 16 kommunene for god tilrettelegging under våre besøk og for konstruktive innspill til teksten i denne rapporten. Takk også til KMD, KS og Fagforbundets representanter i programmet for godt samarbeid underveis. I slutfasen har Hanne Bogen ved Fafo bistått med kvalitetssikring av teksten. Takk for nyttige innspill.

Anne Inga Hilsen har hatt ansvaret for gjennomføringen og presentasjonen av temaet kompetanse og rekruttering, Lise Lien har tilsvarende hatt ansvaret for sykefraværs- og nærværsdelen, mens Vidar Bakkeli har hatt ansvar for omdømmedelen. Leif E. Moland har hatt ansvaret for heltid-deltidsdelen og innledningskapitlet. Han er også prosjektleder.

Fafo, november 2015

Leif E. Moland, Vidar Bakkeli, Anne Inga Hilsen og Lise Lien

1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi programmet Sammen om en bedre kommune. Deretter beskriver vi problemstillingene for undersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten. Hoveddelen av kapitlet tar for seg forutsetninger for å lykkes med prosjektarbeidet, enten temaet er heltidskultur, nærvær, kompetanse og rekruttering eller omdømme. Vi går også igjennom en del sentrale begreper som blir benyttet av programledelsen og i nettverkene. Innledningen svarer på de av problemstillingene som ikke er tiltaksspesifikke. Det vil si at vi oppsummerer hvordan casekommunene legger opp utviklingsarbeidet i lys av kunnskap om gode gjennomføringsprosesser, og hvor de står overfor spesielle utfordringer, eventuelt hvordan disse er løst.

Deretter følger fire kapitler som tar for seg hvert av de fire Sammen om-temaene. Først kommer kapitlet om heltidskultur, deretter følger sykefravær, kompetanse/rekruttering og omdømme. Disse kapitlene består av en innledning og sammenfatning foruten fire casebeskrivelser.

Om programmet

«Sammen om en bedre kommune er et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne. Utviklingsprogrammet gir støtte til lokale prosjekter og tar for seg noen av de viktigste utfordringene i kommunesektoren: sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-deltid og omdømme» (fra programmets hjemmeside). For hvert av disse temaområdene er det formulert egne hovedmål. Om en kommune når et av målene om lavere sykefravær, større stillinger og bedre rekruttering, forventes det at dette i sin tur skal øke kommunens tilgjengelige kompetanse og sikre mer effektive og kvalitativt gode tjenester. Det legges derfor stor vekt på at programmet og deltakerne ikke bare sikter mot å oppnå enkeltstående resultater, men at de også ser gevinster av dette med hensyn til kommunenes mål om å være leverandører av gode og effektive tjenester.

I programmet deltar 104 kommuner med lokale utviklingsprosjekter for å utvikle bedre tjenester. I tillegg til det lokale utviklingsarbeidet deltar kommunene i læringsnettverk. Alle er med på minst tre nettverkssamlinger. De lokale utviklingsprosjektene og nettverkene er rettet mot forbedringer innenfor fire (fem) hovedområder. Disse er sykefravær, kompetanse og rekruttering, ufrivillig deltid og heltidskultur foruten omdømme. Et femte område har innovasjon som hovedtema.

Programmet er kommet til etter et initiativ fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med KS og arbeidstakerorganisasjonene. Kommunene som deltar, får både økonomisk og faglig støtte til utviklingsarbeidet. Programmet har et sekretariat som består av ansatte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Programmet har en ressursgruppe med personer fra Fagforbundet.¹ Dertil kommer seks nettverksledere og en nettverkskoordinator fra KS, samt et kompetansemiljø bestående av forskere og konsulenter fra Fafo, RO og Agenda Kaupang.

Programmet har en administrativ styringsgruppe der følgende er representert: LO Kommune, YS Kommune, Unio, Akademikerne og KS i tillegg til KMD. Her møter de administrative

¹ Fagforbundet stiller i ressursgruppen på vegne av de andre hovedsammenslutningene i kommunesektoren.

lederne. I tillegg er det et programråd der politiske ledere fra de samme organisasjonene møter. Programrådet er rådgivende organ for kommunalministeren som programeier.

Denne rapporten

I denne rapporten beskriver vi 16 kommuner som deltar i nettverksprogrammet. Oppdraget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er dette: «Vi ønsker en mer omfattende beskrivelse, oppfølging og analyse av noen av kommunenes prosjekter innenfor de fire temaene, fra start til slutt. Hensikten er å vurdere om deres tiltak oppnår resultater og hva som er driverne for nettopp dette slik at en kan få frem hva/hvilken praksis som lar seg overføre.» (Oppdragsdokument, Bilag 9, datert 27.11.2013)

Sekretariatet og Ressursgruppen har i samråd med kompetansemiljøet valgt ut fire kommuner fra hvert av de fire hovedtemaene. Blant utvalgskriteriene var følgende:

- Kommuner med ulike størrelser skulle være representert
- Hele kommunen skulle være målgruppe, og enkelte virksomheter skulle være involvert i prosjektarbeidet
- Prosjektet skulle ha god forankring og etablert et godt samarbeid
- Prosjektet skulle ha kommet godt i gang og ha et godt potensial for måloppnåelse
- Prosjektene skulle i sum dekke et spekter av tiltak
 - o Sykefravær: Ønske om å utvikle en nærværskultur gjennom individrettete tiltak, prosjektrettete tiltak og fundamenteringstiltak
 - o Heltid-deltid: Ønske om å utvikle heltidskultur, prøve ut nye, ulike arbeidstidsordninger, grundig kartlegging, nye måter å organisere arbeidstakerne på (eks. jobbe på tvers)
 - o Kompetanse og strategisk rekruttering: kompetansekartlegging, kompetanseheving, kompetansemobilisering, ledelse og strategisk rekruttering
 - o Omdømme: Synliggjøre kommunenes arbeid, blant annet knyttet til de andre temaområdene i programmet, i tillegg til rene omdømmeprosjekter

Hovedproblemstillinger

KMD har formulert hensikten med og problemstillingene for arbeidet slik²:

«Bakgrunnen for disse dypdykkene var et ønske fra KMD om en mer omfattende beskrivelse, oppfølging og analyse av noen av kommunenes prosjekter innenfor de fire temaene, fra start til slutt. Hensikten er å vurdere om deres tiltak fører til resultater og hva som er driverne for nettopp dette, slik at en kan få fram hva/hvilken praksis som lar seg overføre. (...)

Formålet med rapport nr. 2 er å følge opp status i prosjektene og sammenstille/sammenligne dette med første analyse. Fokus skal være på resultater, eventuelle endringer og hvorfor, samt om driverne fortsatt er de samme som sist.

² Bilag 12. Endringer i avtalen, 3. utkast, datert 10.02.2015

- Vurdere måloppnåelse – hva har utviklingen vært, og hva er forklaringen på dette?
- Vurdere hvordan samarbeidet/forankringen fungerer (for alle tre parter) og hvilken betydning dette har hatt
- Vurdere hva som fremmer og hva som hemmer arbeidet
- Vurdere hvordan det jobbes med gevinstrealisering/implementering - forberedelse til prosjektslutt?
- Har kommunen oppnådd det de ønsket å oppnå med deltakelsen i programmet? Og hva er de viktigste læringspunktene/erfaringene med dette? Effekter på andre temaområder? Hva er synergiene?» (Bilag 12. Endringer i avtalen, 3. utkast, datert 10.02.2015)

2 Heltidskultur

Dette er andre dypdykksrapport om kommuner som har deltatt i programmet Sammen om en bedre kommune for å utvikle en heltidskultur. Caseundersøkelsens hensikt er å vurdere om kommunenes prosjektarbeid og konkrete tiltak fører til resultater som fremmer programmets og kommunenes måloppnåelse innenfor temaet heltidskultur. Hva er i tilfellet driverne for gode utviklingsprosesser og resultater og hvilke utfordringer har en måttet løse underveis?

I dette kapitlet beskriver vi hvordan kommunene Drammen, Hamar, Songdalen og Surnadal har startet og til dels gjennomført sine utviklingsprosjekter for å få større stillinger. De fire kommunene er valgt ut fordi de representerer en god spredning blant deltakerkommunene i størrelse og geografi og ut fra forhåndsopplysninger om at de for tre år siden var godt i gang med tiltak for å utvikle en heltidskultur i helse- og omsorgstjenestene.

Vi har besøkt kommunene to ganger i løpet av programperioden. Datagrunnlaget for dette kapitlet består i hovedsak av intervjuer med politiske og administrative ledere, enhetsledere, tillitsvalgte og ansatte høsten 2013 og sommeren 2015.³ I den siste intervjurunden intervjuet vi også pårørende i to av kommunene. I de to andre kommunene ble det bestemt at det ikke hadde noen hensikt å intervju pårørende fordi tiltakene ikke var utprøvd i et tilstrekkelig omfang.

Sammenfatning

Programmets mål for temaet heltidskultur

Sammen om en bedre kommune har hatt som mål å bidra til økt kunnskap om heltid-deltidsproblematikken i norske kommuner:

«Programmets mål innenfor tema heltid-deltid er å etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse.» (Samarbeidsavtalen mellom KMD, Unio, YS Kommune, LO Kommune, Aka-demikerne og KS, vedlegg, 18.03.2011.)

Denne målsettingen er endret underveis i programmet fra først å vektlegge reduksjon av ufrivillig deltid til heller å vektlegge etablering av større stillinger og utvikling av en heltidskultur. Programmet har støttet utprøving av lokale tiltak for å redusere omfanget av små stillinger og uønsket deltid og i stedet utvikle en heltidskultur.

Forskningen og erfaringene fra prosjektene i programmet viser at gevinstene av større stillinger kan tas ut på flere områder. Arbeidsgiver vil kunne få en mer stabil og kompetent gruppe ansatte, mer involverte, selvstendige og fleksible ansatte, færre ansatte å forholde seg til og dermed mindre tidsspille for både ledere og erfarne fagfolk. Brukere vil kunne få færre tjenesteytere å forholde seg til, ansatte som kjenner dem og vice versa, en mer forutsigbar og kontinuerlig tjeneste, større muligheter for medvirkning osv. I et ansattperspektiv vil større stillinger kunne føre til et bedre arbeids- og læringsmiljø, forutsigbar lønn og arbeidstid, en lønn

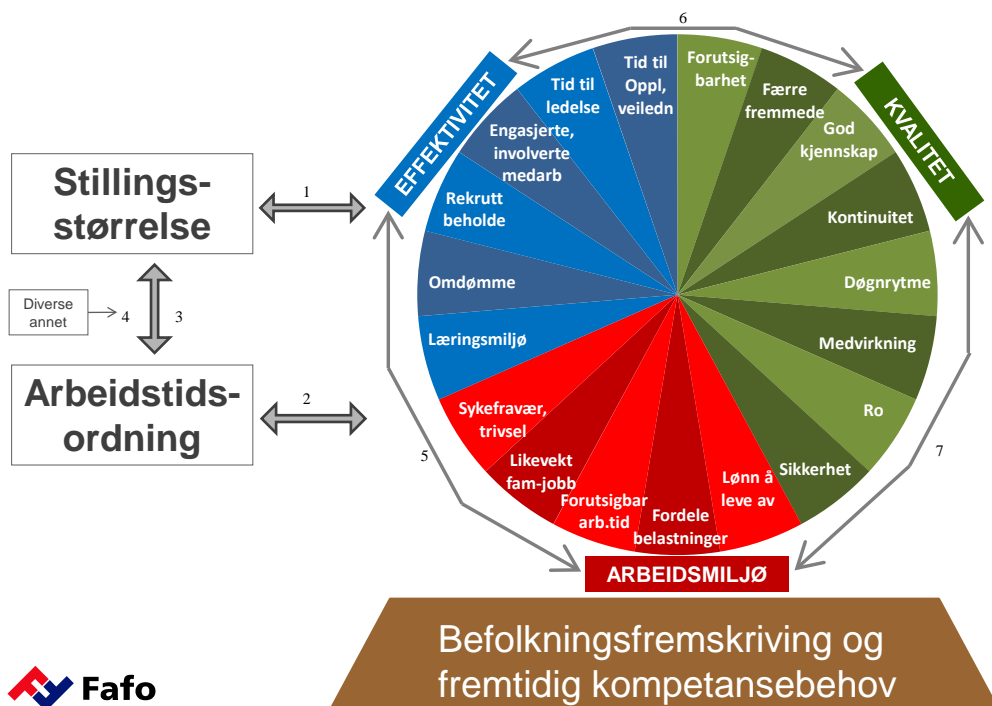
³ Vi har intervjuet henholdsvis 60 og 89 personer.

og en pensjon til å leve av, mer tilfredsstillende jobbsituasjon og opplevelsen av å yte bedre og mer effektive tjenester (Moland og Bråthen 2012b).

Større stillinger behøver ikke alltid å være et mål i seg selv. Men det kan være et godt virkemiddel for å oppnå resultater som er gunstige for både arbeidstaker, arbeidsgiver og bruker og dermed realisere det mer overordnede målet om «en bedre kommune».

I figur 2.1 har vi samlet et spekter av gode effekter (gevinstmuligheter) som kan være utfall av nye arbeidstidsordninger og andre tiltak som bidrar til større stillinger. Hensikten og motivene med å ta tak i deltidsproblematikken kan være mangfoldige og kanskje minst like viktige for ordføreren, økonomisjefen og virksomhetslederen som for den enkelte ansatte som ønsker større stilling. Ikke minst vil større stillinger og utvikling av en heltidskultur i pleie- og omsorgstjenestene være viktig for brukerne. Disse ulike perspektivene gjør et samarbeid mellom politikere, arbeidsgivere og ansatte ved deres tillitsvalgte særlig aktuelt med sikte på å utvikle en heltidskultur. I 2012 signerte KS sammen med Fagforbundet, Norsk Sykepleierforbund og Delta den såkalte heltidserklæringen om å «ta det store heltidsvalget». Målet var å redusere omfanget av små stillinger og utvikle en heltidskultur. I september 2015 ble en revidert erklæring som vektlegger de tre perspektivene og rollene til politikere, ledelse og tillitsvalgte signert. Under presentasjonen av den reviderte heltidserklæringen ble arbeidet i programmet Sammen om en bedre kommune tillagt stor vekt.

Figur 2.1 Forholdet mellom arbeidstid og stillingsstørrelse og effekter på ulike sider ved tjenestekvalitet, effektivitet og arbeidsmiljø.



Figur 2.1 er en videreutvikling av en figur fra Moland og Bråthen 2012b: 139 og består av et kakediagram som inneholder åtte kvalitetsvariabler som er rettet mot bruker (grønn), fem arbeidsmiljøvariabler som er rettet mot de ansatte (rød) og seks effektivitetsvariabler (blå) som i

større eller mindre grad også er en forutsetning for gode tjenester og et godt arbeidsmiljø. Til venstre i figuren er stillingsstørrelse tegnet inn. Relasjonen mellom stillingsstørrelse og innholdet i kakediagrammet er markert med tallet 1. Denne viser til hvilke områder en kan forvente at økt stillingsstørrelse vil ha effekter på. Tilsvarende viser relasjon 2 til hvilke effekter en kan forvente at enkelte arbeidstidsordninger kan ha på effektivitets-, kvalitets- og arbeidsmiljøvariablene i kakediagrammet (relasjon 2). Relasjon 3 viser til at en del av de nye arbeidstidsordningene påvirker stillingsstørrelse og slik forsterker effektene på utfallsvariabler i kakediagrammet. Kakediagrammet eller det såkalte heltidshjulet er satt på en sokkel som viser til betydningen av å ta i bruk en større del av den arbeidskraftreserven de deltidsansatte representerer for å møte økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. Denne utfordringen vil ikke kunne løses med økt nyrekruttering alene fordi et slikt tilbud av arbeidskraft ikke vil være til stede.

Kommunenes begrunnelser for å jobbe med deltidspromatikk og heltidskultur

De fire kommunene har alle behov for mer stabil drift, økt nærvær og løpende kompetanseutvikling. De har sluttet opp om programmets målformuleringer og legger til grunn at større stillinger vil kunne gi noen av de gevinstene som gjengis i figur 2.1. Arbeidet er mer forankret i arbeidsgiverpolitikken enn i tjenestepolitikken. Det vil si at tiltakene som prøves ut, skjer i et kompromiss mellom de ansattes gamle arbeidsavtaler (med mye deltid og ufaglærte) og nye behov for en bedre utnyttelse av den kompetente arbeidskraften. Veien fra deltidskultur til heltidskultur handler mye om å endre holdninger hos politikere, ledere og ansatte der ansattes rettigheter til deltid står sterkt. Overgangen fra deltidskultur til heltidskultur går sakte fordi den bygger på at ledere og ansatte skal være med på dette frivillig og at deres meninger skal tillegges stor vekt. Dette forklares dels hovedsakelig med at dette er de ansattes rett i henhold til stillingskontrakaten de har (om deltid).

Deltidspromatikken tas i økende grad inn i tjenestepolitikken.⁴ Det vil si at store stillinger og nye arbeidstidsordninger forstås som forutsetninger for mer effektiv drift og bedre tjenestekvalitet. Tjenestepolitikken synes lettest å kunne få gjennomslag der nye tjenesteområder etableres og der ledere benytter anledningen til å organisere de nye tjenestene slik at samtlige nyansatte jobber heltid (eller i store deltidstillinger).

Kommunenes mål

Kommunene har blitt klarere i sine målformuleringer i løpet av programperioden. Mange har utvidet antall delmål og noen har lagt lista høyere med hensyn til graden av heltid eller høyere stillingsbrøker. Det er interessant å se at i tråd med KMDs dreining av målområder⁵ har også kommunene justert sine mål. Reduksjon av ufrivillig deltid er blitt mindre enerådende som mål

⁴ Med tjenestepolitikken sikter vi til strategier for å videreutvikle og utforme nye tjenester til beste for bruker i tråd med kommunenes oppdrag. Utformingen av disse tjenestene skjer imidlertid innenfor en eksisterende ramme der blant annet gamle stillingskontrakter og gjeldende lov- og avtaleverk må hensynstas.

⁵ Ca. et år ut i programmet formulerte KMD (og programrådet) at tiltakene skulle jobbe mot å utvikle en heltidskultur. Med det blir målet for programmet noe langt mer enn bare å redusere omfanget av ufrivillig deltid og å prøve ut tiltak for moderat økning av de deltidsansattes stillinger.

og har nå fått følge av mål om større stillinger og heltidskultur. Blant de mest konkrete målene hos Sammen om-kommunene, inklusive dypdykkskommunene, finner vi:

- Gjennomsnittlig stillingsstørrelse skal økes, for eksempel til 75 prosent. Surnadal har tatt mål av seg til at de faste med fag- eller høyskoleutdanning i snitt skal over 80 prosent.
- Små stillinger skal reduseres eller helt bort. Noen vil kvitte seg med alle stillinger under 40 eller 50 prosent, andre vil beholde små rekrutterings-/helgestillinger.
- Andel heltidsansatte skal økes. Noen foreslår å doble, andre tredoble. De fire dypdykkskommunen har latt være å tallfeste noe eksakt mål. Drammen har tidligere erfart at økt heltidsandel ikke er et gode hvis det ikke kan gjennomføres uten at antallet små helgestillinger samtidig økes for å få ordinær turnus til å gå opp.
- Uønsket/ufrivillig deltid skal reduseres eller helt bort. Surnadal har mål om at all ufrivillig deltid skal bort i løpet av 2016. Drammen og Hamar har hatt mål om en reduksjon på henholdsvis 30 og 20 prosent. I Songdalen skal ingen som har stilling under 75 prosent, jobbe ufrivillig deltid i løpet av 2015. På sikt skal all ufrivillig deltid bort.
- Flere ufaglærte skal gjennom fagopplæring. Kommunene Songdalen, Drammen og Surnadal har løpende tiltak der fagopplæring (og høyskoleutdanning) og økt/fast stilling går hånd i hånd. Drammen tilbyr alle lærlinger stilling på minimum 80 prosent ved bestått fagprøve. Surnadal sikter mot det samme i løpet av 2016. Hamar har også et løpende arbeid for å få ufaglærte gjennom helsefagarbeiderutdanning, men de har ikke knyttet det opp mot arbeidet for en heltidskultur.⁶
- Utvikle en heltidskultur. Dette er et nytt mål og heltidskultur er derfor et svakt utviklet begrep. Songdalen og Surnadal har mål om at hele helse- og omsorgssektoren skal utvikle heltidskultur. Drammen kommune har vedtatt at hvert enkelt tjenestested i sektoren skal ha mål om heltidskultur. Hamar har en mer forsiktig tilnærming og har som mål å få kunnskap om hvordan man i neste omgang kan tilrettelegge for heltidskultur. Vi har ikke sett så mange operasjonaliseringer av begrepet, men dersom Songdalen, Drammen og Surnadal når de konkrete målene over, vil de være godt på vei mot en heltidskultur.

Resultater

Økt innsikt

Alle de fire kommunene har oppnådd resultater i form av økt innsikt i heltidsdeltidsproblematikken blant ledere og politikere. De har også fått økt innsikt i hvordan krevende utviklingsprosjekter på dette feltet bør planlegges og gjennomføres. Gjennom kartlegginger og analyser har de også fått økt kunnskap om deltidssituasjonen og mulighetene for å skape større stillinger og for gevinstpotensialet dersom målene nås. Det er gjennomført en rekke tiltak – både vellykkede og mislykkede – som har gitt nye erfaringer og ny kunnskap.

⁶ Hamar kommune har tett samarbeid med videregående skole og har hvert skoleår en klasse på voksenopplæring for å bli helsefagarbeidere. Siden dette har foregått helt siden 2009, har kommunen ikke regnet dette som en del av prosjektet.

Litt større stillinger og litt flere heltidsansatte, men fortsatt ikke heltidskultur

Hvert år sender kommunene inn personaldata til PAI-registeret.⁷ Blant dataene finner vi oversikt over andel heltidsansatte og gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Disse dataene kan brytes ned på sektorer. Tabell 2.1 og 2.2 viser gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel heltidsansatte i de fire casekommunenes pleie- og omsorgstjenester basert på PAI-tallene. Disse innbefatter hjemmebaserte tjenester, institusjonsbaserte tjenester (sykehjem) og botilbud til fysisk og psykisk funksjonshemmede. Tallene er overveiende lave tatt i betraktning at kommunene jobber for å øke stillingene. Dette gjelder ikke bare casekommunene, men de aller fleste kommuner både i og utenfor prosjektet. Forklaringen på dette er at mange kommuner bare har enkeltstående tjenestesteder med gode resultater med hensyn til å øke heltidsandelen. I mellomstor og store kommuner vil ikke enkeltstående resultater slå ut på kommunens samlede tall. I tillegg til PAI-tallene som kommunene har innrapportert til KS, har vi tall kommunene innrapporterer til Sammen om-programmet. Dette er tall som mer spesifikt dekker de utvalgte tjenesteenhetene som gjennom prosjektet har prøvd ut et bestemt tiltak.⁸

Tabell 2.1 Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i pleie- og omsorgssektoren i de fire casekommunene ved fem årstall. Rankingen viser til statistikk over alle norske kommuner, der kommunen med høyest gjennomsnittlig stillingsstørrelse er rangert som nummer én. Kilde: PAI-registeret.

| Kommune, plass på ranking 2014 | 2002 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|
| Surnadal, 89 | 60,9 | 64,6 | 68,9 | 77,2 | 70,3 |
| Drammen, 104 | 75,5 | 74,6 | 67,6 | 68,9 | 69,9 |
| Songdalen, 180 | 56,8 | 60,8 | 59,5 | 65,3 | 66,7 |
| Hamar, 346 | 66,6 | 61,0 | 60,8 | 61,8 | 61,4 |

Tabell 2.2 Andel heltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren i de fire casekommunene ved fem årstall. Rankingen viser til statistikk over alle norske kommuner, der kommunen med høyest andel heltidsansatte er rangert som nummer én. Kilde: PAI-registeret.

| Kommune, plass på ranking 2014 | 2002 | 2010 | 2012 | 2013 | 2104 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|
| Surnadal, 122 | 20,2 | 20,5 | 21,4 | 43,1 | 26,7 |
| Drammen, 35 | 43,0 | 46,6 | 31,6 | 33,5 | 35,7 |
| Hamar, 288 | 21,6 | 20,2 | 19,7 | 21,4 | 20,2 |
| Songdalen, 328 | 13,8 | 16,3 | 14,7 | 17,2 | 18,3 |

⁷ PAI: Personaladministrativt informasjonssystem, et register som driftes av KS og som bygger på opplysninger fra kommunesektoren om ansattes lønn, sykefravær, stillingskode og arbeidstid.

⁸ Da programmet startet, var pleie og omsorg det mest dekkende og brukte begrepet for de tjenestene som var med i programmet. Det er også disse tjenestene som definerer utvalget som hentes ut fra PAI-registeret, både nå og for noen år tilbake. De siste to årene er «pleie og omsorg» blitt erstattet av «helse og omsorg». Dette er ikke synonyme begreper, men begrepsendringen har ingen betydning for vår analyse siden vi hele tiden tar ut PAI-tall fra de samme tjenesteområdene. Likeledes ser vi at de praktiske forsøkene i programmet er rettet mot enheter innenfor pleie og omsorg og ikke mot de nye enhetene som måtte ha blitt inkludert i det nye helse- og omsorgsbegrepet.

Songdalen kommune

Over en 10-15 årsperiode har Songdalen i henhold til PAI-tall økt den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen med nesten ett prosentpoeng i året. Ifølge kommunens egne prosjekttall hadde pleie- og omsorgstjenestene sommeren 2015 kommet opp i en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 71 prosent, noe som er høyere enn det som fremkommer i tabell 2.1.⁹ Heltidsandelen har ifølge de lokale tallene som Songdalen opererer med i prosjektet, økt fra 25 til nærmere 30 prosent.¹⁰ Andelen i ufrivillig deltid er halvert i programperioden. Dette kommer etter en periode hvor andelen først hadde økt.

Drammen kommune

De siste tre årene har kommunen i henhold til PAI-tallene økt andel heltidsansatte med fire prosentpoeng til 35,7. I samme periode har den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen økt med to prosentpoeng til 69,9. Disse resultatene er oppnådd etter flere år der utviklingen gikk i motsatt retning. Andelen ufrivillig deltid har stått relativt stille. I nasjonal sammenheng har Drammen gode tall, men tatt i betraktning hvor lenge kommunene har jobbet med heltid-deltidsproblematikken og hvor mange ulike tiltak som har vært prøvd ut, er tallene imidlertid svakere enn forventet. Dette skyldes at det vedtatte implementeringsarbeidet ved de ulike tjenestestedene har gått trått. Blant Drammens mange tiltak er deres analyse av ledernes tidsbruk for å håndtere vikarer og turnover blant de mest informative. I det hele tatt er det tankevekkende hvor mye tid som går med til å håndtere vikarer og turnover, samt all tid erfarne fagpersoner bruker på opplæring av ansatte i små stillinger i stedet for tjenester til brukere. Dette gjelder selvsagt alle kommuner som har mange små stillinger og ikke bare Drammen kommune.

Surnadal kommune

Ansatte i Surnadals helse- og omsorgstjenester hadde i 2014 i gjennomsnitt en stilling på 70, 3 prosent. Det er seks prosentpoeng høyere enn i 2010. Tilsvarende var heltidsandelen på 26,7 prosent. Dette er også seks prosentpoeng høyere enn i 2010. Begge tallene er imidlertid lavere enn i 2013 som var et toppnivå kommunen ikke har klart å videreføre (figur 2.2). Kommunens egne tall er noe høyere og uten den markerte toppen i 2013. Surnadal har klart å redusere omfanget av ufrivillig deltid med 60 prosent.

Hamar kommune

Hamar hadde flere gode resultater ved sine tre pilotenheter, men tiltakene varte bare i 24 uker før de ble avsluttet. Dermed er de på samme nivå som før, slik de i følge PAI-tallene også har vært ganske lenge (tabell 2.1 og 2.2).

Fortsatt mye «flikking», men likevel noen gevinster

Ingen av casekommunene har klart å erstatte deltidskulturen med heltidskultur, men Drammen, Surnadal og Songdalen er på vei. De har alle prøvd ut nye tiltak og høstet erfaringer med hva

⁹ Dette er høyere enn det som kommer fram i tabell 2.1. Denne forskjellen forklares i delkapitlet som omhandler Songdalen kommune.

¹⁰ Forklaringer på at Songdalens og de andre kommunenes egne tall er høyere enn PAI-tallene, er gjennomgått lengre ned i rapporten.

som har vært gode og mindre gode løsninger. De prøver fortsatt ut nye tiltak. Det kanskje viktigste er at de har videreført arbeidet like målrettet som under prosjektperioden. Gode tiltak fra prosjektet er implementert som normalløsninger i driften. De har vedtak om spredning fra pilot til hele sektoren, men har fortsatt en lang vei å gå før alle tjenestesteder er involvert. På grunn av den sterke deltidskulturen og etablerte deltidsrettigheter, har kommunene gått forsiktig fram, og det er blitt mye «flikking» på arbeidstid i stedet for å ta skrittet med en ny arbeidstidsordning helt ut og inkludere alle ansatte på tjenestestedet.

Gevinstrealiseringen er foreløpig ikke så stor om vi ser hele helse- og omsorgssektoren i hver kommune under ett. Men om en kun ser på innsatsområdene, ser vi gevinster i form av at bruker/pasient møter mer kompetente og stabile tjenesteytere.

Tiltak

Prosjektarbeidet i de fire kommunene handler om å planlegge og forankre prosjektarbeidet, motivere ledere og ansatte til bli med på endringsforsøk, anskaffe teknisk kompetanse og utstyr for deretter å planlegge og gjennomføre konkrete tiltak som skal redusere omfanget av uønsket deltid og få opp stillingsstørrelsen.

Turnustiltak

De fire casekommunene har prøvd ut ganske mange tiltak. Løsninger på helgeproblematikken har hatt særlig stor oppmerksomhet. Her varierer det fra sporadiske hinkehelger¹¹ som kommer i tillegg til det vanlige oppsettet med vakter hver tredje helg² til ekstra helger som er integrert i en årsplanlagt turnus med eller uten bonussystemer.¹² Sporadiske forsøk med langvakter i helg (uten ekstraordinær bonus) er også prøvd ut, men alt i alt har alle de fire kommunene fortsatt mange stillinger for ansatte som bare jobber helg. Samarbeids- eller forhandlingsturnuser prøves fortsatt ut. De fleste tiltakene har beholdt den tradisjonelle grunnturnusen, så skjer hinkingen og forhandlingene innenfor denne rammen. Langvaktene gjennomføres for det meste som marginale helgetiltak der majoriteten av vakter er satt opp tradisjonelt.

Fagopplæring

Ut over i kapitlet viser vi flere eksempler på at en god kompetanse- og ressurspolitikk ser rekruttering, fagkompetanse og stillingsstørrelse i sammenheng. Arbeidsgiver oppmuntrer ufaglærte og tilbyr støtte til å ta fagbrev. De krever at nyansatte enten har fagbrev eller binder seg til å ta det. De sørger for at lærlingene etter eksamen får hel eller stor stilling. Dermed får kommunene flere ansatte med formalkompetanse samtidig som de nyttiggjør seg denne bedre gjennom å ha dem i store stillinger.

¹¹ Hinkehelg er en benevnelse som ofte brukes når ansatte jobber ekstra helg ut over det som er satt opp i turnusen.

¹² Se omtale av bonussystemet til Songdalen lengre ned.

Kartlegging og nullpunktsanalyse

For å måle endring i heltid-deltid og dokumentere grader av måloppnåelse, er det viktig å gjennomføre en kartlegging av faktisk og ønsket stillingsstørrelse i organisasjonen før en innfører et tiltak. Slike nullpunktsanalyser vil vise utvikling og endring selv om de ikke nødvendigvis vil kunne si noe om det spesifikke tiltakets effekt.¹³ De fire kommunene har kartlagt de ansattes faktiske og ønskede stillingsstørrelse flere ganger. Kartleggingene gir en pekepinn om de ansattes interesse for større stillinger og å jobbe annerledes og hvor det kan være lurt å starte et turnustiltak. I forbindelse med kartleggingen er det også viktig å ha utarbeidet klare definisjoner av hva en legger i uønsket eller ufrivillig deltid.

Streng definisjon av ufrivillig deltid

Drammen kommunes definisjon av uønsket deltid forutsetter at den ansatte, i tillegg til å ville ha større stilling, utviser stor grad av fleksibilitet med hensyn til hvor og når det nye stillingstillegget skal tas ut. Forutsatt at arbeidstakeren er kvalifisert, må hun kunne starte med økt arbeidstid innen tre måneder og være villig til å ta imot et tilbud selv om det kan innebære endret arbeidssted og/eller andre gjeldende arbeidstidsordninger enn vedkommende har i sin nåværende stilling. Hvis ikke, er vedkommende å regne som frivillig deltidsansatt. Dette kan oppfattes som en ganske streng definisjon¹⁴ som kan føre til at mange deltidsansatte ender med å bli definert som frivillig deltidsansatt. Dette skjedde med halvparten av de ansatte i Drammen kommune som i en kartleggingsundersøkelse i 2010 selv oppga at de jobbet ufrivillig deltid. Andre kommuner har opplevd en enda større nedgang som følge av at de har innført en strengere definisjon av ufrivillig deltid. Surnadal er enda litt strengere enn Drammen og krever at den som ønsker større stilling, skal kunne gå inn på fire ukers varsel. Hamar har en definisjon med annen ordlyd, men med nesten det samme innholdet som de andre. Hamar har imidlertid ikke presisert noen tidsramme for når økningen i stilling må finne sted.

Songdalen: Kartlegginger som dialog med ansatte og HR-verktøy

For kommuner som bare har som mål å bli kvitt uønsket deltid, gjør så strenge definisjoner som angitt (i avsnittet over), oppgaven ganske enkel. Men dersom målet er å utvikle en heltidskultur, betyr definisjoner ikke så mye. Arbeidsgiver må uansett inn i dialog med hver ansatt for å finne løsninger som kan føre til større stillinger. Spørsmålet blir da heller hvordan arbeidsgiver presenterer kommunens og brukernes behov for større stillinger og hvilke muligheter som ligger i dette for den ansatte. Det er for øvrig ikke alle nye arbeidstidsløsninger som stiller større krav til den ansattes fleksibilitet med hensyn til å skulle ta vakter på kort varsel, på nye arbeidssteder eller på nye tidspunkter. Men der dette er aktuelt, må arbeidsgiver sammen med de ansatte ta opp fordeler og eventuelle ulemper med de nye løsningene. Dersom det inngår i tiltaket at den ansatte skal jobbe flere steder, er opplæring viktig. Det samme gjelder tiltak for at den ansatte skal kunne bli kjent med kolleger og brukere på de forskjellige avdelingene slik at man slipper å være «bare en vikar» alle andre steder enn på moravdelingen.

Songdalen kommune har gitt denne dialogoppgaven en sentral plass i forbedringsarbeidet. Gjennom sine kartleggings- og motivasjonsdialoger ligger både kimen til holdningsendringer hos ledere og ansatte og dokumentasjon når stillinger skal lyses ut eller stillingsandeler fordeles.

¹³ Dypdykksrapport 1 har mer om kartlegginger.

¹⁴ Den er ganske lik SSBs definisjon av undersysselsetting og er den definisjonen stadig flere kommuner bruker.

Hvordan Songdalen med dette forsterker forankringen hos ansatte og ledere og samtidig bruker kartleggingen inn i organisasjonens planlegging, er beskrevet i omtalen av Songdalen lengre ned.

Krevende prosesser i miljøer med lav endringsvilje

Når en kommune prøver ut et tiltak, vil suksessen kunne avhenge av detaljer i selve utformingen av tiltaket, slik som fordeling av arbeidstid på flere poster ved kombijobbing,¹⁵ planleggingshorisont for hinkehelger, omfang av langvakter på et tjenestested, IKT-verktøy for håndtering av samarbeidsturnusen¹⁶ osv. Men vel så viktig for å lykkes, er at utviklingsprosjektene har motiverte ledere og medarbeidere som ser muligheter og håndterer de mange barrierene som dukker opp når man skal endre en inngrodd og ofte ønsket deltidskultur og erstatte denne med heltidskultur.

Vi har listet opp seks spørsmål som bør stilles før og underveis i endringsprosjekter og som gang på gang har vist seg å forklare henholdsvis gode og dårlige resultater av endringsarbeid. Disse ble beskrevet i forrige dypdykksrapport og de er ytterligere forklart og satt i en teoretisk ramme i Moland 2015:31f. De seks spørsmålene er:

1. Hva er organisasjonens behov, og hva er prosjektets/modellens hensikt?
2. Hvilke mål er satt, og hvordan skal det informeres om prosjektets hensikt og mål?
3. Hvordan sikres god forankring (politisk, administrativt og hos tillitsvalgte og ansatte)?
4. Hvordan legges det opp til samarbeid, medvirkning og involvering av ledere, tillitsvalgte og ansatte?
5. Er det satt av tilstrekkelig med ressurser i form av tid, økonomi og kompetanse (endrings-, turnus- og fagkompetanse)?
6. Hvordan vil prosjektet bli fulgt opp underveis og i etterkant?

Hensikt, mål og forankring

De tre første spørsmålene over har fått stor oppmerksomhet i programmet, og de er fylldig omtalt i forrige dypdykksrapport. Det har også kommet fram på nettverkssamlinger og i intervjuer at kommunene har lagt seg i selen for å formulere hensikt og mål og sikre god trepartsforankring. Dette har sikret prosjektenes eksistens og retning. En del av kommunene har hatt politikere med ny og stor interesse for feltet. Disse har vært til stor støtte for de

¹⁵¹⁵ Kombijobbing er en betegnelse som brukes når ansatte enten jobber flere steder eller med flere oppgaver på ett sted. Eksempel på det siste kan være en renholder som samtidig er pleieassistent på et sykehjem eller skoleassistent i SFO.

¹⁶ Samarbeidsturnus er en form for forhandlings- og ønsketurnus. Dette beskrives lengre ned i teksten.

prosjektansvarlige slik vi blant annet ser det hos tre av casekommunene. I andre kommuner har politikerne inntatt en, for prosjektlederne skuffende, passiv rolle.

Trepartssamarbeidet har ikke endret de vanlige topartsrelasjonene. Har en av arbeidstakerorganisasjonene for eksempel sagt nei til et tiltak arbeidsgiver har ønsket å prøve ut, blir ikke tiltaket prøvd ut. Vi har ikke sett at politikerne i casekommunene har forsøkt å påvirke et slikt resultat. Politikernes viktigste rolle i prosjektet har vært å tale prosjektets sak i politiske fora, i pressen og på ulike regionale og nasjonal samlinger. Likeledes har de støttet prosjektdeltakerne ved å vise interesse (ref. spørsmål 6 over).

Variable rammebetingelser

Ressursspørsmålet har blitt mer fremtredende utover i programperioden. Til å begynne med dreide ressursspørsmålet seg om de mulighetene midlene fra KMD ga til å bygge en prosjektorganisasjon og til nødvendig kunnskapsutvikling. Etter hvert har mange av prosjektene erfart sårbarhet som følge av turnover blant ressurspersoner, andre har meldt om lite handlingsrom fordi tiltakene blir antatt å være for kostbare til å bli tatt videre fra forsøk til drift. Flere har også vært gjennom omorganiseringer og nedbemanning underveis og det har påvirket måloppnåelsen for heltidsprosjektene. Dette gjelder for casekommunene så vel som mange av de andre deltakerne i programmet.

Når litt involvering blir for lite

Mest oppmerksomhet, særlig i annen halvdel av programmet, har utfordringer med å involvere og motivere ledere og ansatte lokalt fått. Lykkes man ikke med dette, blir tiltakene enten skrinlagt før de kommer i gang, eller de avsluttes relativt fort på grunn av motstand fra de lokale prosjektdeltakerne. Dette arbeidet foregår på to plan. Først må kommunen få kunnskap og forståelse for hvorfor store stillinger og en heltidskultur er viktig. Denne kunnskapen er stort sett godt etablert i de fleste prosjektgruppene, hos flertallet av tillitsvalgte og blant enkelte politikere i hver kommune. Deretter skal denne kunnskapen formidles til ledere og ansatte på tjenestestedene. Dette har skjedd trinnvis og det har tatt tid. De færreste har nådd ut til mer enn en begrenset gruppe ansatte og det har skjedd midtveis eller noe senere i prosjektperioden. Når så kunnskapen om hvorfor prosjektet er viktig for kommunen er formidlet, skal det etableres en forståelse og oppslutning på et mer personlig plan. Da er spørsmålet om hva din og min arbeidstid og stillingsstørrelse har å si både for brukerne man er ansatt for å yte en kvalitativt god tjeneste til og for en selv og ens privatliv. Dette er spørsmål som må bearbeides både rasjonelt og følelsesmessig. For ledelsen ligger den største utfordringen i å få oppslutning om en endring som mange av de heltids- og deltidsansatte i utgangspunktet ikke ønsker. I mange tilfeller er de også i sin fulle rett til å si nei med henvisning til ansettelseskontrakten.

Flikking og frivillighet

Det er lett å undervurdere styrken i deltidskulturen. Ofte skjer følgende: Lederen har informert avdelingen om prosjektet og hvorfor det er så viktig. Etter et halvt eller helt år med forarbeid er tiden inne for å iverksette tiltaket. Men da sier mange ansatte til lederens overraskelse nei. I noen tilfeller må tiltaket gis opp og man må eventuelt starte på nytt. I andre tilfeller, og det er de vanligste, ender man med et kompromiss hvor bare noen ansatte blir med på et begrenset

forsøk. Det kan være en liten del av de ansatte som jobber en langvakt i måneden eller sjeldnere, slik som i flere av casekommunene som omtales lengre ned, eller det kan være noen som tar en hinkehelg eller to. Da ender det opp i «flikking» på de bestående arbeidstidsordningene. Flikking med bruk av hinkehelg eller kombijobbing har som vist lengre ned i teksten liten effekt over tid. Flikking med langvakter der bare en ansatt har langvakt i helgene, har en viss stabiliserende effekt på det faglige miljøet, men gir ikke de vanlige langvaksgevintene i form av mer brukermedvirkning og færre aktivitetsavbrudd.

For å gjennomføre et tiltak som virkelig kan føre til en heltidskultur, må det aktuelle tjenestestedet enten rekruttere nye medarbeidere fra grunnen av eller så må lederen avfinne seg med at prosessen med å få tilstrekkelig oppslutning vil ta tid og kreve betydelig innsats fra alle involverte.

Drivere

I den grad drivere oppfattes som forhold som bidrar til suksess i utviklingsarbeid, er de viktigste driverne beskrevet i punktene over. Dersom vi forstår drivere som grunnleggende forutsetninger og drivkrefter for at en skal kunne gjennomføre gode utviklingsprosesser og få gjennomslag for tiltak, vil vi trekke fram følgende drivere i arbeidet for (og imot) å realisere en heltidskultur:

Mulige drivere hos ansatte

- **Ansatte får mer kontroll over arbeidstid og fritid.** Dette oppnås ved enkelte turnuser og er en sterk driver blant de ansatte som oppnår denne økte kontrollen. Dette vil gjerne være ansatte i ufrivillig deltid som må jage vakter og ta det de kan få på kort varsel. Disse utgjør en mindre gruppe av de ansatte, og de har minimal innflytelse som drivere. De utgjør på den annen side en gruppe som ofte sier ja takk. Dermed utgjør de også størsteparten av dem som har vært villige til å være med på de tiltakene kommunene har prøvd ut.
- **Ansatte ser at større stillinger gir bedre tjenestekvalitet.** Dette er en svak driver som kan bli sterkere dersom de ansatte får økt forståelse for sammenhengen mellom egen arbeidstid og tjenestekvalitet uten at økt stilling går ut over egen livskvalitet.
- **Ansatte ser at tiltak gir økte muligheter til større stillinger.** Dette er en sterk driver for gruppen av undersysselsatte. Den er svak hos hovedgruppen av ansatte som enten jobber heltid eller ønsket deltid.
- **Nye (eller nylig oppdagede) rettigheter i arbeidsmiljøloven** kan være en driver hos undersysselsatte som ser at de har nye muligheter til å få større stillinger. Disse rettighetene betyr rimeligvis lite for de andre ansatte, som utgjør en betydelig majoritet. I Surnadal har Arbeidsmiljøloven vært en sterk driver for et krafttak som ga mange deltidsansatte med mer enn fire års ansiennitet større stilling. Stillingsutvidelser som følge av denne type rettigheter, skjer vanligvis uten at hovedturnusen blir forandret. Så når noen får større stilling, oppstår det behov for å rekruttere nye inn i små stillinger («for å få turnusen til å

gå opp»). Disse vil i sin tur bli nye medarbeidere som oppgir at de jobber ufrivillig deltid. Arbeidsmiljøloven fremstår derfor ikke som en driver for en heltidskultur med vedvarende løsninger som hindrer nyrekruttering av undersysselsatte.

- **Ansatte oppnår økt og forutsigbar lønn.** Dette er igjen en sterk driver for de få. For flertallet av de deltidsansatte er utsikter til økt lønn ingen driver til å jobbe mer.
- **Bedre arbeidsmiljø, særlig i helgene,** og jevnere fordeling av belastninger burde vært en sterk driver fordi arbeids- og tjenestesituasjonen i helgene oppleves som dårlig av mange, uavhengig av stillingsstørrelse. Slik er det imidlertid ikke. Gevinsten for de ansatte ved å trives bedre på jobb og kunne levere bedre tjenester i helgene veier ofte ikke opp for kostnaden ved å redusere antall frihelger.
- **Større stillinger gir økt involvering i arbeidet og økt jobbtilfredsstillelse.** Dette er en lite påaktet driver som arbeidsgiver bør ta tak i.

Oppsummert viser dette at det ikke finnes sterke drivere for en heltidskultur blant hovedtyngden av de ansatte.

Mulige drivere i ledelsen

- **Arbeidsgiver ser at større stillinger gir mer effektive tjenester.** Dette har lenge vært en svak driver.
- **Arbeidsgiver ser at tjenestene blir kvalitativt bedre.** Dette fremstår som en sterk driver hos tre av casekommunene og brukes som argument for ambisjonen om å utvikle en heltidskultur. Dette er fortsatt en ganske svak driver i andre kommuner. Men blant ledere og politikere i kommuner som *har* prøvd ut alternative turnuser, fremstår dette som en stadig sterkere driver (Moland 2015 og sluttrapporter fra deltakerne i Sammen om en bedre kommune og ikke publiserte resultater fra sluttsurveyen 2015).
- **Bedrer rekrutteringssituasjonen.** Dette har så langt vært en svak driver. Mange ledere er snarere opptatt av at deltid er et gode i kampen om arbeidskraften. Dette er imidlertid en sterk driver i mange Finnmarks-kommuner og for andre som opplever at heltidsansettelser har økt kommunens evne til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Blant casekommunene er dette et kjent argument, men det er foreløpig ingen sterk driver. Dette må forstås ut ifra at de opererer i et arbeidsmarked hvor tilbudet av heltidsarbeidskraft enda ikke er stort nok til å dekke kommunenes kompetansebehov.
- **Gunstig for økonomien.** Her er bildet sammensatt. Innenfor rammen av tradisjonell turnus og med begrensninger på helgehyppighet fremstår små stillinger som ganske rasjonelt. Man kan liste opp en rekke forhold ved de små stillingene som er fordyrende (høy turnover, store ressurser går til opplæring/veiledning og til å skaffe ekstravakter, økte administrasjonskostnader for personalavdeling, utgifter til innleie osv.). Kunnskapen om dette er imidlertid ikke dokumentert på en slik måte at dette fremstår som en sterk driver.

- **Får mer stabilt personell.** Dette er en sterk driver hos de få som har prøvd ut alternative arbeidstidsordninger. Fortsatt en svak driver hos de fleste.

Oppsummert viser dette at driverne for en heltidskultur er i ferd med å styrkes på arbeidsgiversiden.

Drivere for å beholde stort omfang av små stillinger (barrierer og motdrivere)

Et flertall av de deltidsansatte og heltidsansatte ønsker ingen endringer. Færre små stillinger vil kunne føre til at heltidsansatte må ta flere kvelds- og helgevakter, mens mange deltidsansatte vegrer seg mot å jobbe mer av flere grunner:

- Større stilling oppfattes å bli for tøft. Dette er en sterk (mot)driver hos ansatte med redusert arbeidsevne og en gruppe deltidsansatte som jobber i tradisjonell turnus.
- Større stilling vil ofte innebære at ansatte må jobbe mer helg, noe mange ansatte og fagforeninger motsetter seg. Dette er en sterk (mot)driver hos mange, både heltids- og deltidsansatte.
- Mange deltidsansatte verken ønsker eller trenger å jobbe mer. De har god nok økonomi til å kunne prioritere mer fritid. Denne (mot)driveren er sterk hos mange deltidsansatte.
- Ved de fleste tjenestesteder i helse- og omsorgssektoren er det etablert en bedriftskultur for ikke å jobbe full tid. På tjenestesteder med en sterk deltidskultur får de deltidsansatte daglig bekreftelse på at de gjør et valg i tråd med «alle andre». Denne bekreftelsen vil de også ofte få fra familien og miljøer i lokalsamfunnet.
- Holdninger og valg av arbeidstid hos ansatte i heltid og ønsket deltid står i veien for andre deltidsansatte som vil jobbe mer. Dette er en sterk (mot)driver, som også understøttes av enkelte tillitsvalgte.

Alle disse (mot)driverne ser ut til å være vanskelige å håndtere for arbeidsgiver.

De tillitsvalgtes rolle

Fagbevegelsen og tillitsvalgte i alle forbund har vært pådrivere for stadig nye formuleringer i lov- og avtaleverket som skal styrke de undersysselsattes rettigheter og muligheter til større stillinger. Dette gjelder både sentralt i forbundene og lokalt i kommunene. Deres innsats for enkeltmedlemmers rettigheter til større stillinger er uomtvistelige, ref. både saker i arbeidsretten og tvisteløsningsnemda. Parolene på 8. mars og 1. mai viser det samme. Denne innsatsen har gitt mange personer større stillinger, men den har ikke bidratt til utvikling av en heltidskultur.

Tillitsvalgte lokalt er vanligvis prinsipielt for en heltidskultur (i tråd med forbundene og heltidserklæringen). I flere av de lokale heltid-deltidsprosjektene, både i Sammen om en bedre kommune og i Ufrivillig deltid har tillitsvalgte lokalt vært pådrivere. Men først og fremst møter vi tillitsvalgte som er i sterkt krysspress. De kan ha flere medlemmer som er imot utviklingen av en heltidskultur og det dette innebærer av omstillinger. Tiltak som virkelig bidrar til utviklingen av en heltidskultur, forutsetter betydelige endringer i organiseringen av arbeidet og arbeidstiden. En del av disse tiltakene møter motstand både fra grupper av ansatte, ledere og fagforbundene

sentralt. De tillitsvalgte har med andre ord mange hensyn å ta. Uansett hvilke valg de tar, vil de måtte regne med å bli utsatt for kritikk. Noen valg vil føre til kritikk fra en del av de ansatte (medlemmene), arbeidsgivere og politikere. Andre valg vil kunne føre til kritikk fra andre medlemmer, eget forbund og andre politikere. Ved å fortsette en praksis med individorienterte løsninger (men tuftet på et kollektivt lov- og avtaleverk) på undersysselsettingen, unngår de tillitsvalgte å provosere medlemmer i den etablerte deltidskulturen.

Mange ledere mener at tillitsvalgte står i veien for utviklingen av en heltidskultur, enten på grunn av press fra det forbundet de representerer eller fordi de er imot tiltak som deler av medlemmene er imot.

Resultatet av alle disse kryssende interessene blir lett til at tillitsvalgte bidrar til løsninger vi i denne rapporten kaller flikking. Det vil si at man gir enkeltpersoner større stillinger innenfor bestående arbeidstidsordninger som fortsatt er basert på et visst omfang av små helgestillinger. Disse løsningene vil ikke kunne resultere i en varig heltidskultur.

Spørsmålet om de tillitsvalgte er positive drivere eller det motsatte i arbeidet for en heltidskultur, er vanskelig å besvare. Selv om mange bidrar positivt, er likevel svaret at fagforeningene og de tillitsvalgte alt i alt ikke fremstår som drivere for en heltidskultur. De står mer fram som forsvarere av en deltidskultur som ikke skal ha undersysselsatte.

Arbeidet for heltidskultur henger tett sammen med de andre temaområdene

I arbeidet med å utvikle en heltidskultur finner vi flere eksempler på nye arbeidstidsordninger som representerer en lokal innovasjon. Tiltakene har vært drevet som et innovasjonsprosjekt og de har resultert i noe nytt som har vært en forbedring for kommunen og kommunens målgruppe (brukerne). Kommunene som har jobbet med heltid-deltidsproblematikken, gjør dette nesten uten unntak som ledd i en strategi for å rekruttere og beholde mer kompetente medarbeidere. Tre av casekommunene har også sørget for utdanningsløp for ufaglærte og koblet fullført utdanning til fast og større stilling. Mange heltidsprosjekter er iverksatt med betydelige, og ofte urealistiske, forventninger om at sykefraværet skal gå ned. Det er gjerne formulert som et delmål i prosjektbeskrivelsene, og det er et av de spørsmålene politikerne er mest opptatt av når vi i intervjuer spør om deres forventninger til prosjektet. Det er ikke grunnlag for å si at ansatte i store stillinger er mindre syke enn ansatte i små stillinger, snarere tvert i mot (Moland 2007; Salthe 2015), men enkeltstående forsøk med arbeidstidsordninger der den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen er økt betydelig samtidig som arbeidsorganiseringen har ført til redusert tempo (og økt tjenestekvalitet), har vist at sykefraværet over tid har gått ned (Moland og Bråthen 2012b; Moland 2015). Det siste temaområdet i Sammen om-programmet er omdømme. Skal kommunene lykkes i å rekruttere mange nok unge, er det viktig å ha et omdømme som sikrer tilstrekkelig tilstrømning av elever og studenter til de aktuelle utdanningene. Deretter må omdømmet være slik at det sikrer at den kompetente og dedikerte arbeidskraften kommer til kommunene. Da må kommunene tilby flere hele stillinger. Ønsker en kommune derimot å forbli en deltidsarbeidsplass som kan tilby arbeid til personer som ikke ønsker å jobbe så mye, behøver den verken å endre praksis eller å gjøre noe for å endre omdømmet. Lokalt, på det enkelte tjenestested, opplever imidlertid ledere og ansatte at ryktebørsen går. De som satser på kompetanse, store stillinger og nye arbeidstidsordninger (ikke flikking), tiltrekker seg ansatte som

også ønsker dette. Ledelsen i Drammen kommune uttalte i intervjuene at de håpet at innsatsen for heltidskultur ikke bare skulle bli kjent blant ansatte i kommunens og nabokommunenes helse- og omsorgstjenester, men at det også skulle styrke kommunens omdømme ute i befolkningen.

På jakt etter heltidskompetanse

Nærvær, kompetanse og stillingsstørrelse er tre sider av samme sak. En av erfaringene som er kommet fram helt på slutten av programmet, har vært at det er vanskelig å utvikle en kompetanskultur i et miljø som preges av deltidskultur. Man ser med andre ord at utviklingen av heltidskultur er nødvendig for å utvikle en kompetansekultur og vice versa. Først da utvikles heltidskompetanse.

Når det gjelder sykefravær, har fokuset de siste årene endret seg fra tiltak som skal redusere fravær, til tiltak som skal øke nærvær (Lien 2015 i Moland mfl 2015). Et perspektiv som ikke har vært tatt opp, er at en ansatt i 60 prosent stilling som aldri er borte fra jobb, egentlig kun har en nærværspersent på 60 og ikke 100. Har vedkommende i tillegg fravær, blir nærværspersenten enda lavere. Tilsvarende yter eksempelvis en sykepleier i 60 prosent stilling kun 60 prosent av den fagressursen vedkommende egentlig innehar. Bedre tjenestekvalitet vil oppnås dels gjennom å bruke fagressursene bedre (antall timer med sykepleier øker) og dels gjennom den kvalitetseffekten som følger av økt nærvær (kontinuitet, kjennskap, færre feil osv) per ansatt.

Heltid-deltid i Songdalen kommune

Songdalen kommune har ca. 6350 innbyggere og ligger Vest-Agder fylke like nord for Kristiansand.

Bakgrunn, mål og hensikt

I 2009 fattet kommunen et politisk vedtak om å løfte gjennomsnittlig stillingsprosent i pleie- og omsorgstjenestene til 70 prosent innen 2013 og at ingen ansatte skulle ha lavere stillingsbrøk enn 40 prosent. I løpet av de siste fem årene har kommunen jobbet systematisk for sakte, men sikkert å utvikle en heltidskultur. De siste to årene er lista lagt høyere, og høsten 2015 forbereder kommunen et heltidsprosjekt som er rettet mot alle enheter i kommunen.

Resultatmål

Underveis i Sammen om-programmet har administrasjonsutvalget¹⁷ formulert en ny og tredelt resultatmålsetting:

- Den gjennomsnittlige stillingsprosenten skal være 75 prosent innen prosjektets utgang i 2015
- Kommunen skal etablere en heltidskultur i helse og omsorg
- Kommunen skal avskaffe ufrivillig deltid

Det gamle målet om at ansatte ikke skal ha stilling under 40 prosent er ikke videreført. Arbeidet med å øke de minste stillingene førte til at mange unge og nyutdannede fikk økt sine stillinger til litt over 40 prosent på bekostning av ansatte med lengre ansiennitet som ønsket å øke sine stillinger fra ca. 50 til 80 prosent. Dermed sto dette målet i veien for utviklingen av en heltidskultur. Her kan vi også vise til erfaringer om at det gir større effektivitets- og kvalitetsgevinster å bruke et årsverk til å heve ansatte fra 50 til 80 prosent stilling enn fra for eksempel 15 til 45 (Moland 2015:18). En alternativ vei til å nå det gamle målet om å ikke ha de minste stillingene, kunne vært å fjerne disse stillingene helt og heller redusere antallet ansatte. Songdalen mener selv de har gjort dette og viser til at det nå er få ansatte som har under 40 prosent stilling utenom studenter, ansatte som kombinerer med stilling i andre kommuner og ansatte på pensjonistavlønning.

Effektmål

Ved å realisere disse målene, forventes det at «brukere vil merke bedre kvalitet i helse- og omsorgstjenesten» og at «Helse- og omsorgsenheten vil være en attraktiv arbeidsplass med bedre rekruttering til stillinger» (Sluttrapport fra Songdalen kommune til KMD, side 2).

¹⁷ Arbeids- og administrasjonsutvalget (admu) består av tre sentrale politikere (ordfører, varaordfører og en representant fra Arbeiderpartiet), tre fra administrasjonen (assisterende rådmann, en representant fra enhetene og en fra personal) samt hovedtillitsvalgt i henholdsvis Fagforbundet, Delta og Utdanningsforbundet. Norsk Sykepleierforbund (NSF) er kun vararepresentant til admu. Admu er styringsgruppe for prosjektet.

Hovedresultater

Mange kommuner kan vise til en forbedring i gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 30-40 prosent med tiltak på et enkelt tjenestested (avdeling). En forbedring på mellom 5 - 10 prosent for et helt tjenesteområde (sektor) er det derimot få som klarer (Moland 2015). Songdalen er en av de få kommunene som har klart dette. Resultatene varierer noe fra tjenestested til tjenestested, men alt i alt kan kommunen vise til resultater på alle de tre målområdene.

Større stillinger, men fortsatt mye deltid

Over en 10-15 årsperiode har Songdalen økt den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen med ca. ett prosentpoeng i året. Ifølge kommunens egne tall hadde helse- og omsorgstjenestene sommeren 2015 kommet opp i en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 71 prosent.¹⁸ PAI-tallene er fire prosentpoeng lavere (tabell 2.2) Denne forskjellen skyldes dels at PAI-tallene ikke har med ledere og dels at Songdalen i sine tall har tatt ut deltidsansatte som har heltidsstilling i nabokommunene.¹⁹ Dessuten er Songdalens egne tall fra 2015 og kan derfor ha fanget opp en vekst fra 2014.

Flere hele stillinger

Songdalen har økt andelen heltidsansatte med 4-5 prosentpoeng. Ifølge Songdalens egne tall der også fysioterapeuter, ergoterapeuter og ledere er med, mens studenter og deltidsansatte som har hele stillinger utenfor kommunen er utelatt, hadde de i 2013 ca. 25 prosent heltidsansatte. Siden har dette vokst til 27,5 prosent året etter og 30,6 prosent i 2015. PAI-tallene, som har et annet utvalg, er som forventet betydelig lavere. I følge disse har andelen heltidsansatte i Songdalens pleie- og omsorgstjenestene økt fra 14,7 i 2012 til 18,3 i 2014 (tabell 2.1). Tendensen er med andre ord den samme i begge tallgrunnlagene.

Ufrivillig deltid går i bølger

Songdalen er en av svært få kommuner som kartlegger ufrivillig deltid hvert år. I 2015 jobber 28 av 167 ansatte i pleie- og omsorg ufrivillig deltid. Det utgjør ca. 16 prosent av de ansatte. Dette er halvparten så mange som i 2012. Blant dem som jobber ufrivillig deltid finner vi først og fremst assistenter og fagarbeidere. 2015-nivået er imidlertid ikke så mye lavere enn nivået fra 2009. Menn jobber ikke ufrivillig deltid. Det er også noen av tjenestestedene der heller ikke kvinnelige ansatte jobber deltid.

¹⁸ Tallet er 2 prosentpoeng høyere dersom man holder studentstillingene utenfor.

¹⁹ Fra PAI er det tatt ut tall fra et begrenset område innenfor Pleie og omsorg. I den grad kommunenes tall bygger på alle som jobber innenfor det større området Helse- og omsorg, vil flere personer være inkludert. Hvis disse har høyere stillinger enn de ansatte i pleie og omsorg, bidrar dette også til å forklare at lokale tall er høyere enn de PAI-tallene vi benytter.

Tabell 2.3 Antall ansatte i Songdalen kommune som jobber ufrivillig deltid i perioden 2009–2015.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ant. ansatte, ufrivillig deltid | 33 | 28 | 41 | 61 | 49 | 31 | 28 |

Kommunen hadde en topp i ufrivillig deltid 2012. Dette skyldes dels en omstilling med nedbemanning og dels at man i 2011 og 2012 (mellom Kvalitetskommuneprogrammet og Sammen om en bedre kommune) hadde mindre oppmerksomhet på den ufrivillige deltiden.

Det er ikke uvanlig at omfanget av små stillinger og ufrivillig deltid går i bølger. Det vil lett skje når arbeidet for større stillinger skjer innenfor rammen av tradisjonell turnus og jobbing hver tredje helg eller sjeldnere. Da «tyter» behovet for små stillinger opp like snart som noen har fått større stilling. Fra denne gruppen av nyansatte i små stillinger vil det raskt dukke opp nye i ufrivillig deltid.

Suksessfaktorer og utfordringer

Songdalen går skritt for skritt mot en heltidskultur. Disse skrittene går videre etter programperioden i form av nye mål og utvidelser av målgruppene. De fleste av tiltakene er implementert i driften. Blant mange suksessfaktorer vil vi trekke fram disse:

- Godt trepartssamarbeid der politikerne virkelig er engasjert i at mål om heltidskultur skal realiseres og som følger opp med politiske og økonomiske vedtak. Det er også god oppslutning fra ledere og tillitsvalgte.
- Godt informasjonsarbeid rettet mot alle nivåer i kommunen. Årlige karlegginger av arbeidstidsønsker og stillingsmuligheter.
- Arbeidet for heltidskultur er også sentralt i ansettelsesutvalget som benytter kartleggingen som et «levende dokument» og hvor den enkelte arbeidstaker er ansvarlig for oppdateringen.
- Dyktig og engasjert prosjektleder/prosjektansvarlig som har frikjøpt tid til denne rollen også etter at programperioden er over.
- Budsjettmidlene fra KMD har vært avgjørende for oppstarten av prosjektet.
- Det er et godt samarbeidsklima i kommunen og det legges stor vekt på at de ansatte frivillig er med på tiltakene som skal gi større stillinger. Dette er positivt og har ført til at kommunen har unngått konflikter. Men i dette ligger det en forsiktighet som fører til at en del av tiltakene bare prøves ut halvveis. Denne småskalapraksisen fører til at man ikke får tatt ut potensialet som ligger i enkelte av tiltakene. Dette kommer tydeligst fram i forbindelse med praktisering av lange vakter.²⁰
- Kommunen har stram økonomi og har i programperioden måttet foreta nedbemanning. Men de har likevel klart å øke stillingsstørrelsen til mange av de gjenværende ansatte.

²⁰ Songdalen kommune er nå i ferd med å etablere en ny bolig for psykisk utviklingshemmede. Når den starter opp i februar 2016, vil denne kun ha lange vakter.

Tiltak

Songdalen kommune har ønsket å prøve ut en rekke tiltak i heltidsprosjektet. I forrige dypdykk omtalte vi forsøk med økt helgehyppighet, langvakter, jobbing på tvers, økning til deltidsansatte i stedet for utlysning av ledige stillinger, fagbrev for helsefagarbeidere og bruk av ubundet tid. Dette er tiltak som er beskrevet ganske inngående tidligere og i annen forskning (Moland 2015). I det følgende gir vi kun en kort oppfølging av disse og supplerer med erfaringer som ikke tidligere er beskrevet i forskningen. I tillegg beskriver vi noen nye tiltak Songdalen har eller planlegger å prøve ut.

Økt helgehyppighet og «Songdalens bonustrapp»

Hyppigere arbeidshelger er omstridt og det er et tema som diskuteres ofte i den offentlige debatten. Dersom ansatte vil jobbe oftere helg, er dette det enkleste tiltaket for å oppnå større stillinger. Da reduseres behovet for å ha egne helgeansatte. Samtidig unngår ledelsen å måtte endre på den tradisjonelle organiseringen av arbeidet og arbeidstiden.

I Songdalen kommune er økt helgehyppighet et tiltak for å øke stillingsprosenten. De siste to årene har Songdalen videreført arbeidet med økt helgehyppighet. I oktober 2014 vedtok kommunestyret å ta i bruk den såkalte «Spektertrappa». Prinsippet i denne er at ansatte som binder seg å jobbe et visst antall helger utover 17 helger i året,²¹ får en bonus. Songdalen har senere utviklet sin egen versjon som kalles «Songdalens bonustrapp». Kommunen har beregnet at dette for 2015 vil koste kr. 425.000. I en informasjonsbrosjyre beskrives bonustrappa slik:

«Songdalen har som første kommune i landet innført bonustrapp for ansatte som i turnus jobber hyppigere enn 3. hver helg eller langvakter 4. hver helg. Bonustrappa gjelder kun for fast ansatte i fast turnus med hyppigere helgefrekvens, ikke ekstravakter. Den gjelder også for ansatte som går i et tilsvarende vikariat. Tillegget utbetales på alle helgetimer arbeidet i turnus.

En ansatt som jobber 3. hver helg jobber ca 17 helger i året.

Det finnes to satser i bonustrappa:

- 1) de som jobber fra 18-21 helger i året à 20 kr ekstra pr time
- 2) de som jobber fra 22-26 helger i året à 30 kr ekstra pr time.

Bonustrapp tillegget utbetales på desember lønna hvert år, det trekkes skatt av tillegget.

Hvis en ansatt slutter eller går tilbake til arbeid hver 3. helg avregnes tillegget og utbetales på neste lønning. Det føres månedlige oversikter over bonustrapp tillegg som samles til en liste for hele året og sendes lønningskontoret innen 30.11. hvert år. Det sendes kopi til prosjektleder.»

Begrunnelsen for dette tiltaket er dels at det gir flere ansatte mulighet til å jobbe i større stillinger, dels at ved å få flere faste ansatte i helgene, blir tjenestekvaliteten bedre. Dårlig tjenestekvalitet i helgene er et problem i mange kommuner. Dette er utførlig dokumentert av både Ingstad (2011), Moland og Bråthen (2012a og b) og Moland (2015). I Songdalen formulerte en av de pårørende seg slik om problemer med helgevaktene og ferieavviklingen:

²¹ Med en tradisjonell turnus der ansatte jobber 7,5 timers vakter hver tredje helg, vil dette utgjøre 17 helger i året.

Ønsketurnus for meg er at mor har færrest mulig å forholde seg. Dvs. at folk jobber i store stillinger. Jeg savner mer ansvarsfølelse hos de som bare jobber helgene. De er unge og ikke så oppmerksomme. Min mor trenger tjenesteytere som både kjenner henne og som har faglig kompetanse til å utføre oppgavene. Ferien er noe dritt. I påsken ble mor liggende hele dagen [på grunn av lav bemanning og mange vikarer]. Nå går vi sommeren i møtet. Da blir det mange vikarer og folk som ikke kjenner mor.

De tillitsvalgte ønsker primært en praksis med arbeid hver tredje helg. Men dersom de ansatte selv ønsker å jobbe noen flere helger, så er det OK/greit for de tillitsvalgte. Dette har de formalisert ved blant annet å gi sin tilslutning til Bonustrappen.

Det er ikke slik at ledelsen mener at de ansatte bør jobbe annenhver helg, men det er ønskelig at de jobber hyppigere enn hver tredje. Men blant dem vi intervjuet, var det flere som nylig hadde begynt å jobbe annenhver helg for å få større stilling. Andre lar være å øke stillingen fordi de ikke vil jobbe hyppigere helg.

Jeg begynte med 11 prosent stilling, så økte jeg til 54, så 63 og nå 78,1. Den siste økningen er takket være Spekter trappa. Nå jobber jeg annenhver helg. Jeg sa jeg ønsket å jobbe mer og fikk større stilling. Men målet er å få hel stilling. (Ansatt)

Jeg jobber annenhver helg. Begynte med det da jeg fikk den siste økningen opp til 79,9. Jeg skulle gjerne jobbet mer. Men det må jo passe med turnusen også. Jeg jobber mye den ene uka og lite den andre. Det er lett å bytte vakter. Jeg ønsker å jobbe litt mindre på kveld av hensyn barna. Jeg synes jeg nesten har en slags ønsketurnus. Jeg er veldig takknemlig for det. (Ansatt)

Langvakter

Songdalen har over lengre tid prøvd ut ulike varianter med lange vakter. Dette har stort sett vært spredte forsøk med langvakter hver sjette eller hver fjerde helg for ansatte som har hatt lyst til å prøve. Det har ikke vært gjennomført en mer strategisk, faglig og helhetlig satsning på langevakter ved noen av tjenestestedene. De tillitsvalgte er stort sett positive til tiltaket så lenge det er basert på frivillighet, at det kommer brukerne til gode og at det er forsvarlig arbeidsmiljømessig for de ansatte. Dette har vi beskrevet tidligere.

I det følgende tar vi opp to spørsmål. Det ene retter seg mot samarbeidet mellom personell som jobber i ulike arbeidstidsordninger på samme arbeidsplass. Det andre tar opp hvordan praktiseringen av langvakter kan få konsekvenser for tjenestekvaliteten.

I evalueringen av programmet Ufrivillig deltid kom det fram at flere kommuner opplevde manglende samarbeid mellom ansatte i langvakter og ansatte i vanlige vakter som et problem. Dette skyldtes dels manglende involvering²² av samtlige ansatte og dels at man ikke var forberedt på endringene i arbeidsintensitet, oppgavefordeling og ressurstilgjengelighet som fulgte av de nye arbeidstidsordningene. (Moland 2015). Da vi stilte spørsmål om dette til informantene i Songdal, var dette utfordringer de ikke hadde møtt.

²² I masteroppgaven «Involveringens betydning for en vellykket langturnus» beskriver Austad (2015) involveringens betydning for å utvikle en god turnus og hvordan en god langvaktsturnus kan bidra til økt involvering i driften og derigjennom en styrking av arbeidsmiljøet.

Det er kjempebra å jobbe sammen med de som jobber langvakter. Jeg har aldri sett på det som problematisk at vi går ulike vakttyper. De på lang har oversikten og styrer, det er fint. (Ansatt i vanlige vakter)

Pauseavviklingen har aldri ført til konflikter oss i mellom. Men pausene burde vært bedre organisert. De er ikke så flinke til å få tatt pausene sine, men de trenger dem jo. Vi hjelper hverandre. Vi spør ofte: Har du husket å ta pause? (Tillitsvalgt)

Jeg tror ikke det er noe «vi» og «de». Vi har alltid en helg med noen på langvakter. Lett å samarbeide mellom langvakter og tradvakter. Vi snakker mye sammen. Har lenge hatt en samarbeidskultur. Vi har en dyktig leder som involverer alle. Vi snakket mye om turnusvalg og fordeling av oppgaver før vi startet. Underveis snakker vi også. (Ansatt som går både lange og vanlige vakter)

Forklaringen på at Songdalen har gått klar av samarbeidsproblemer, er trolig todelt. Dels er forsøkene med langvakter temmelig marginale. Det er noe et mindretall på en arbeidsplass prøver ut. Videre er det slik at de aller fleste som går lange vakter, også går vanlige vakter. Den andre forklaringen retter seg mot organisasjonskulturen og måten tiltakene gjennomføres på. Vi ser både i disse og andre sitater at kommunen har en godt utviklet samarbeidskultur, en involverende prosjektledelse og stor vektlegging av frivillighet.

Langvakter for brukers del?

Det andre spørsmålet vi vil, stille retter seg mot langvaktene betydning for tjenestekvaliteten og spesielt hvordan langvaktene praktiseres. Tidligere forskning har pekt på at bruk av langvakter bare i helgene, eller langvakter bare for en del av arbeidstakerne på et arbeidssted, ikke kan forventes å gi de samme driftseffektene som der langvakter tas i bruk også på hverdager (Moland og Bråthen 2012a; Moland 2015:115f).

Songdalen praktiserer langvakter i småskala. Det er bare noen få ansatte som går disse vaktene. Disse er som vi har sett, fornøyde. Men da vi spurte pårørende, kom det fram at langvaksgevinstene ikke tas skikkelig ut som følge av denne småskalapraksisen. Når flertallet av de ansatte jobber vanlige vakter, oppstår det situasjoner der både den langvaksansatte og brukerne må tilpasse seg rutinene til de ansatte som jobber vanlige vakter. En pårørende trakk fram et eksempel der datteren var med en gruppe på utflukt. Turen ble imidlertid ganske kort fordi både datteren og den langvaksansatte måtte følge de andre tilbake til ettermiddagsvaktskiftet.

Vi har en datter som ikke har språk, men som er svært bevegelig. Hun har 27-28 ansatte å måtte forholde seg til. Dette er vanskelig. Hun kan jo ikke si ifra. Jeg ser ikke at langvaktene gjør noen forskjell for henne. Hvis de drar i dyreparken, må de likevel tilbake til vaktskifte fordi noen av de ansatte som er med på turen, ikke jobber langvakt. (Pårørende)

Vi tolker dette eksemplet som uttrykk for at ansatteperspektivet har vært toneangivende i kommunens forsøk med langvakter og at organisasjons- og brukerperspektivene ikke har vært

like godt utviklet. Da vi gjorde ledelsen oppmerksomme på denne problematikken, sa de seg raskt enige i at dette ikke var helt optimalt:²³

Jeg er enig i at effekter av langvakter forutsetter at flere langvaksansatte er på jobb samtidig. (Leder)

Teorikurs til fagbrev for helsefagarbeidere

Kommunes største satsning ligger i et bredt anlagt løp der ufaglærte både innen helse og omsorg og andre arbeidsområder i kommunen har gjennomført teoridelen til fagbrevet. Ved utgangen av 2014 hadde i overkant av 50 personer avlagt teoriprøven til fagbrevet. Dette utgjør om lag 10 prosent av alle ansatte i kommunen. Fra helse- og omsorgstjenesten har 15 ufaglærte fullført teorikurs. Det tilsvarer 9 prosent av disse ansatte. Kompetanseheving i form av tilbud om gratis teorikurs til fagbrev som helsefagarbeider, inngår som tiltak i arbeidet med å utvikle en heltidskultur. Assistentene må binde seg til å ta fagbrev for å få økt stilling.

Vi har tidligere sett at andre kommuner har slitt med å skaffe praksisplasser til dem som tar fagbrev (Moland 2015:19; Skålholt m.fl. 2013). Dette gjelder blant annet innen helse og omsorg. Ifølge Songdalen kommunes kartleggingsrapport for 2015 var det ikke så mange av de 15 med teorikurs som hadde fullført praksisen. Ifølge ledere og tillitsvalgte vil det imidlertid ikke være vanskelig å tilby disse tilstrekkelig praksis slik at de får fullført utdanningen.

Kombijobbing og ubundet tid

Blant tiltakene i Songdalen kommune inngår også løsninger der de ansatte jobber flere steder og bruk av ubundet tid.²⁴ Begge deler er forsøkt ut i småskala, og her er lite nytt å tilføye fra forrige rapport. Tiltak med ubundet tid har bidratt til å avskaffe ufrivillig deltid i ett av bofellesskapene.

Prosess

Hensikt, mål, informasjon og prosjektorganisering

Songdalen har gode målformulering og har vært flinke til å informere de ansatte om målene og til å innhente informasjon om ansattes ønsker og holdninger. Dette er både beskrevet i tidligere rapporteringer til Sammen om-programmet og i teksten over. Hensikten med prosjektet²⁵ er også formulert, men drifts- og brukerperspektivene har ikke nådd like godt ut i avdelingene som ansatteperspektivet. Prosjektorganiseringen er beskrevet i forrige rapport og gjentas ikke her.

Heltidskultur, holdninger og tallfesting

Bak de mange tiltakene ligger målet om å utvikle en heltidskultur. De færreste kommuner har definert hva dette innebærer. I Songdalen finner vi målet om heltidskultur i både kommuneplan

²³ I ettertid presiserer Songdalen at eksemplet som er trukket fram, heller er unntaket enn regelen.

²⁴ Ubundet tid er en del av stillingen som ikke inngår i den planlagte turnusen. Denne delen av stillingen utføres på tidspunkter (og steder) som avtales løpende.

og likestillingsplan. Heltidskultur har både med målbare stillingsstørrelser og holdninger til arbeid å gjøre. Når vi spør ansatte, ledere og politikere, sier alle at man har et stykke igjen for målet om en heltidskultur er nådd, men at man er på god vei.

Holdninger

I Songdalen har holdningene til kvinners yrkesdeltakelse utviklet seg merkbart i løpet av de siste 20-30 år. Den gangen var skoler og barnehager stengt enkelte ukedager for at mor skulle kunne være hjemme med barna, og det ble forventet at hun enten var hjemmевærende eller jobbet maksimum 50 prosent. Nå fortelles det at kommunen er blitt moderne og at stadig flere kvinner ønsker å jobbe heltid eller i stillinger på rundt 80 prosent. Skoler og barnehager er åpne hver dag. Utviklingen har tatt fart de aller siste årene.

På de siste 5 årene har det skjedd en grunnleggende endring, fra et ekstremt personalrettet fokus [ansatte får velge sin deltidsstilling selv] til nå hvor vi setter brukerperspektivet/behovet i sentrum [når stillinger skal utformes]. (Leder)

Heltidskultur er at vi ønsker å ha flest mulig i hele stillinger. Det gir jo mye mer kontinuitet i tjenestene. Det er ikke lett å være primærkontakt i liten stilling. Da jeg begynte for 23 år siden, var det vanlig at vi bare jobbet halv stilling av hensyn til mann og barn. Dette er helt fjernt nå. Hvis en ung hjelpepleier i dag sa noe lignende, ville jeg fått sjokk. Hva sier dere andre? [De tre andre ansatte som deltar i gruppeintervjuet er helt enige.] Folk ønsker å jobbe. Jeg kjenner meg ikke igjen i når du [intervjuer] forteller at flere kommuner i fylket har skole/barnehage stengt en dag i uka, slik at mødrene skal ha fri til å være sammen med barna. Songdalen er blitt en moderne kommune. (Ansatt)

Heltidskultur? Det er en stor endring i folks holdninger og tankegang. Det går den riktige veien. Ser ikke lenger utlysninger av de små stillingene. Men vi har vel ikke kommet til en heltidskultur enda. (Ansatt)

Før var det kanskje greit med 50 prosent stilling pluss barn. Nå er det mer vanlig med 80 prosent pluss barn. Ting går seg til. Vi hadde for eksempel en sykepleier som i jobbet 75 prosent stilling. Så foreslo jeg at hun kunne utvide med å ha 5 prosent ubundet tid. Dette fungerte bra, og nå vil hun ha 10-15 prosent til. Det er blitt slik at de som justerer kartleggingen, gjerne justerer mer. (Leder)

Det har skjedd en holdningsendring. Da jeg begynte, var det slik at alle damer jobbet deltid. Nå er vi mange som jobber heltid eller i store deltidsstillinger. (Tillitsvalgt)

Tallfesting

Det er fullt mulig å si at heltidskultur er oppnådd når man har en viss andel heltidsansatte eller når gjennomsnittlig stillingsstørrelse er over et gitt nivå. De fleste vi har snakket med, mener at når gjennomsnittlig stillingsstørrelse er på 75 eller 80 prosent, er det uttrykk for man har en heltidskultur, men enkelte, blant annet noen av politikerne, vil at man skal legge lista enda høyere:

Vi kan ikke slå oss til ro med frivillig deltid på 80 prosent. I mannsyrker får de til turnuser der alle jobber heltid. (Politiker)

Hos oss er heltidskultur når vi når målet om en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 75 prosent. (Tillitsvalgt)

En tenker kanskje at heltidskultur er at alle jobber i 100 prosent stilling, men jeg tenker at kommer vi opp i 80 prosent – det er det vi ser er ønsket i kartleggingen – så har vi en heltidskultur. Jeg har et mål om at vi aldri lyser ut deltidsstillinger. (Leder)

Forankring

I Songdalen kommune er prosjektet forankret politisk, i ledelsen, hos fagforeningene og hos de ansatte. Det er formelt forankret via budsjettbevilgninger, i kommune- og likestillingsplanen og i kartleggingsdokumentet over ansattes ønskede stillingsstørrelse. I tillegg er det også forankret i ansettelsesutvalgets rutiner. Det formelle er beskrevet i tidligere rapportering. Her vil vi i stedet gi et bilde av forankring i praksis og noe av det som skiller Songdalen fra flertallet av landets kommuner: De har politikere som engasjerer seg i utviklingen av en heltidskultur.

Politisk forankring og trepartssamarbeid

Politikerne får gjennomgående skryt av ledere og tillitsvalgte for sin involvering i prosjektet. Denne involveringen har økt politikernes kunnskap og forståelse om heltid-deltidsproblematikken.

De politikerne vi samarbeider med, er fantastiske. De har også vært med på andre samlinger, konferanser o.l. (..) Det [disse samlingene og reisene] har gitt oss tid til å snakke sammen. Når vi har møter her, så har man så mange saker at man må haste litt videre. Vi har kunnet bruke reisetiden fram og tilbake og lunsjen. Vi har fått snakket oss godt sammen. Det har vært veldig positivt. Vi har blitt enige om en del ting på den måten. (Leder)

Vi har opplevd at i Songdalen der stiller politikerne opp på Saman om-samlingene. Det har løftet selvtilliten til de som er med i vår kommune. De føler at de har oppbacking og det er viktig for det er en tung prosess. (Leder)

Ledere, tillitsvalgte og politikerne selv trekker fram at trepartssamarbeidet som har vært praktisert i dette programmet, har vært inspirerende og resultatfremmende.

Vi er kommet så langt som vi har mye takket være politikernes holdninger. De var ikke fornøyd med at heltidskultur = 80 prosent. Det skulle være 100! (Leder)

Politikerne er ivrige. De vil at vi skal ha hele stillinger. (Tillitsvalgt)

Det eneste riktig er at vi skal drive tjenestene med mest mulig heltid. Vi må prioritere de unge som trenger en full stilling og som vil jobbe skikkelig. Vi kan ikke prioritere de eldre som bare vil jobbe litt. (Politiker)

Både rådmann, ordfører, andre politikere og tillitsvalgte snakker varmt om trepartssamarbeidet. På spørsmål om det er lett å trække i hverandres bedd, svarer de avkreftende. De tre sitatene er fra ordfører (SP) og to sentrale politikere fra Høyre og AP. Det siste kommer fra en tillitsvalgt:

Trepartssamarbeidet er veldig bra. Det er viktig med åpen kultur og at vi er ærlige. Vi er jo ganske pragmatisk orientert. (Politiker)

Det er flott å kunne snakke med alle. Men vi politikere blander oss ikke inn i detaljene om hvilke tiltak som skal gjennomføres. Og har jeg forslag til endringer, tar jeg bare med rådmannen i slike samtaler. (Politiker)

Trepartssamarbeid er en suksess. Nå er jo vi tre [fra tre ulike partier] også enige. Det har vært en styrke. Vi er en kommune med god lagånd. (Politiker)

Trepartssamarbeidet et veldig gøy. Dette samarbeidet med politikerne er bra. Her tror jeg vår kommune er litt unik. (Tillitsvalgt)

Forankring i fagforeningene

Alle parter påpeker at samarbeidet med fagforeningene er godt og viktig. En leder sier det på følgende vis:

Det har vært veldig godt samarbeid med organisasjonene. Det har vært et bevisst valg fra ledelsen. Vi ser de ansattes representanter som enormt viktige ressurspersoner. Vi har jobbet bevisst med å tydeliggjøre og gi den rollen en status – inviterer dem inn i ulike arenaer. Vi har hatt de hovedtillitsvalgte med på lederutvikling sammen med avdelingslederne og toppledergruppa. Det har skapt en dynamikk, fremdrift og driv som vi er tjent med. Vi får mange gode resultater. (Leder)

Kartlegging og forankring hos de ansatte

Kommuner som ønsker større stillinger blant ansatte i helse- og omsorgstjenestene, ønsker ofte å prøve ut tiltak der det ikke er tilstrekkelig at bare ansatte i ufrivillig deltid øker stillingen sin opp til et selvvalgt punkt. De ambisiøse lederne ønsker gjerne at alle ansatte skal jobbe i en større stilling enn det de ansatte selv ønsker. Når dette er tilfellet, står ledelsen overfor en betydelig oppgave med å skape forståelse for hvorfor det er viktig at den enkelte ansatte jobber mer og så motivere til en stillingsøkning vedkommende i utgangspunktet ikke hadde tenkt seg.

I Songdalen begynte dette arbeidet med at ledelsen ønsket kunnskap om de ansattes ønsker, for så noe senere å ta opp kommunens og brukernes behov for større stillinger. Et politisk vedtak i 2010 om ikke å ha lavere stillingsbrøk enn 40 prosent bidro til den første kartleggingen av ufrivillig deltid i kommunen. I Sammen om har en gått videre. Fremfor å ha en enkel spørreundersøkelse om de ansattes ønsker, valgte prosjektansvarlig i 2012 å intervjue alle de 165 ansatte i helse og omsorg. Ett av formålene var å få en klarere innsikt i de ansattes (manglende) fleksibilitet med hensyn til å kunne jobbe flere steder, med nye oppgaver eller til nye tider Det var en utbredt antakelse hos administrativ og politisk ledelse at de ansatte med ufrivillig deltid var kommet i denne situasjonen (med ufrivillig deltid) fordi de var lite fleksible, forstått som at de ikke ønsket mer helgearbeid og at de ikke ønsket å jobbe på tvers av avdelinger/enheter. Om det forholdt seg slik, opplevde prosjektansvarlig som vanskelig å verifisere fordi en ikke hadde

god nok informasjon om dette. Det ble derfor satt i gang en grundig kartlegging av de ansattes fleksibilitet med hensyn til helgejobbing eller andre måter å jobbe på. Fleksibilitet ble her målt ved de ansattes villighet til å prøve ut økt helgehyppighet, langvakter, kombijobbing, ubundet tid eller rett og slett ved å få økt stilling via ledige stilling/vakter.

Kartleggingen viste at 95 prosent av de ansatte i ufrivillig deltid var fleksible i henhold til to eller flere av de ovennevnte kriteriene, og en fikk dermed korrigeret en utbredt myte om at de ansatte var i lave stillingsbrøker fordi de var uflexible. Kommunen erfarte videre at én til én-samtaler ga større rom for å oppklare uklarheter enn bare bruk av spørreundersøkelser. Kartleggingssamtalene hadde dessuten en forklarende og motiverende funksjon. Mange ansatte ble umiddelbart mer fleksible når de fikk bedre forståelse for hva det dreide seg om og når de fikk satt det hele inn i en større sammenheng:

Lurt at vi intervjuet folk. Det var en vanvittig jobb. Vi satte av 20 minutter på hver. Vi hadde fått helt andre svar hvis de bare skulle krysse av på et skjema. Mange lurte på ting. Når de fikk forklart hva det innebar, så svarte de noe annet enn de hadde svart hvis det var et skjema. Vi kunne forklare mer for dem. Noen tok kanskje en ekstra helg i måneden og vi lanserte da om det var problematisk å legge inn i turnusen at de jobbet opp mot to helger i måneden hvis det førte til fast økt stillingsprosent. Mange av disse som jobbet mye ekstra vakter hvor de ble tilkalt på kort frist, fant ut at de heller kunne jobbe hyppigere helg i turnus. (Leder)

Dette illustrerer hvor viktig dialogen er ved slike endringer, at man bruker tid på å oppklare eventuelle misforståelser, at man synliggjør de positive effektene av endringer for den enkelte ansatte og på denne måten bidrar til å motivere til endring. Disse samtalene har gitt arbeidsgiver muligheten til å sette tematikken inn i en større sammenheng slik at de ansatte har fått en større forståelse for bakgrunnen og hensikten med at deltidsansatte jobber mer. Dette har videre gitt bedre grunnlag for å stake ut den videre retningen for prosjektet. Kartleggingen(e) har også vært et nyttig verktøy når man skal gjøre opp status for hvilke resultater en har oppnådd.

Kartleggingen beskrives som et «levende dokument». Det brukes strategisk av arbeidsgiver for å øke ansattes stillingsbrøker, og den enkelte medarbeider har ansvar for å holde dokumentet løpende oppdatert ved å si ifra dersom de endrer ønsker om arbeidstid. På denne måten sikrer man at dokumentet gjenspeiler den enkeltes faktiske ønsker til enhver tid. Det en har erfart så langt, er at når kolleger får økt stilling, kommer andre ansatte som i utgangspunktet var mindre fleksible og endrer informasjonen i kartleggingen sin i retning av økt stilling. Det viser at enkeltansatte kan fungere som gode eksempler for andre. De kan bidra til å ufarliggjøre og samtidig fremstå som gode eksempler på at «gamle» måter å tenke arbeidstid/-lengde på ikke nødvendigvis er til det beste for den ansatte selv – eller bruker. Når ansatte ser at større fleksibilitet hos den enkelte faktisk kan føre til større stillingsbrøk, og med det kanskje også bedre trivsel, har kommunen oppnådd en ønsket utvikling i retning heltid som kommer nedenfra, fra de ansatte selv.

Ved (ønsket) endring av sin egen kartlegging skal de ansatte kun kontakte prosjektansvarlig og ikke sin nærmeste leder. Prosjektansvarlig sender lederne oppdaterte kartlegginger for sin avdeling. Kartleggingen i seg selv gir et svært godt bilde av deltidssituasjonen i kommunen og har blitt et viktig verktøy i kommunens arbeid for større stillinger. Kartleggingssamtalene var som nevnt over vide og hadde et tilleggselement i seg knyttet til oppklaring, opplysning og motivering. Disse tilleggselementene ser ut til å ha hatt en positiv effekt. De oppgis å ha satt i

gang refleksjonsprosesser hos de ansatte, som igjen har bidratt til å endre holdningene i retning av en heltidskultur:

Kartleggingen og intervjuene har nok satt i gang en tankeprosess hos ansatte. De har kanskje sett at nå har kollegaen fått større stilling ved å jobbe litt mer helg, så begynner de å tenke at jeg gjør jo egentlig det allerede fordi jeg jobber ekstra. Jeg må endre kartleggingen min. (Leder)

Folk endrer sin egen kartlegging. De ser kanskje at andre har prøvd ting og så ser de at det kanskje ikke var så ille likevel og så går de inn og endrer. (Leder)

Det interessante er om kartleggingen fanger opp de ansattes reelle ønsker. Mange av kommunene som deltar i Sammen om en bedre kommune og andre nasjonale programmer, har erfart at ansatte som har oppgitt å være i uønsket deltid, viser seg å takke nei til større stilling når dette blir tilbudt dem. Om denne problemstillingen svarer en leder i Songdalen følgende:

Vi har diskutert om de ansatte har sagt det de mener og det har vi sett så langt at de har. De ansatte vet at hvis det er få ting de er villige til å gjøre for å få økt stilling, så havner de langt bak i lekser. Hvis jeg ønsker å være på bare den ene avdelingen jeg er og ikke vil jobbe mer helg, eller ha ubunden tid, så er det helt greit, men da må de være obs på at det er mange med kortere ansiennitet som vil få større stilling enn dem. Vi har vært veldig tydelige på det. (Leder)

Folk er veldig opptatt av kartleggingen: Nei, nå må jeg forandre kartleggingen min. Nå vil jeg jobbe mer, eller heller sånn og sånn. Dette viser i alle fall at kartleggingen er forankret hos de ansatte. (Leder)

Disse sitatene illustrerer at kartleggingen i Songdalen har vært grundig, og at den er forankret helt ned på ansatte-nivå. Kommunen har for øvrig møtt på det de benevner som et lite dilemma i sitt ønske om å få ansatte opp i større/hele stillinger, men som de likevel har klart å finne en løsning på. Dette dilemmaet er knyttet til forholdet mellom enkelte ansattes ønske om større stilling og deres helsesituasjon. En har opplevd ansatte som ønsker høyere stillingsprosent, men hvor arbeidsgiver er usikker på om den ansattes helse vil tåle dette. En måte de har løst dette på, er at den ansatte får forsøke heltid/større stillingsprosent i en periode, slik at en får testet ut om vedkommende har helse til det.

Prosjektlederrollen er viktig

Prosjektledere som forstår problemstillingene, kjenner tjenestestedene og som har fått tilstrekkelig med tid til å lede prosjektet, er viktig. Deltakerkommunene er sårbare for turnover og sykefravær hos prosjektledere og linjeledere som skal lede lokale tiltak.

Prosjektledere som forstår problemstillingene, kjenner tjenestestedene og hvordan det er å jobbe i sektoren og som har fått tilstrekkelig med tid til å lede prosjektet er viktig. Songdalen kommune har i tillegg hatt en prosjektleder som har brent for utviklingen av en heltidskultur i kommunen og som har brukt mye tid på samtaler med de ansatte. Kommunen har dertil trukket prosjektlederen med i fora der viktige beslutninger fattes, slik som for eksempel

ansettelsesutvalget. Avsnittene over om kartlegging, ble skrevet for to år siden. Og som vi ser av sitatene under, har kommunen fortsatt på det samme gode sporet:

Samtalen med prosjektleder for 2-3 år siden var grunnleggende. Der ble vi spurt og der svarte vi på stillingsønsker. Dette holdes ved like. Prosjektleder sender oversikten til hvert tjenestested. Der står det for hver enkelt hvilke ønsker vi hadde og hvor vi står i forhold til dette. Vi blir også spurt om vi nå har den stillingsstørrelsen vi ønsker å ha eller om vi vil endre ønske. (Ansatt)

Jeg synes vi har oppnådd mye. Det er utrolig gøy å jobbe med dette, og morsomt hver gang resultatene fra kartleggingen kommer. Prosjektlederstillingen må videreføres. (Leder)

Songdalen er nå i gang med en ny kartleggingsrunde. Denne gangen går de også mer inn i forklaringer på at ansatte jobber frivillig deltid slik at man i neste omgang kan sette inn tiltak mot disse.

Heltidskultur inn i ansettelsesutvalget

Kommunen lyser ikke ut nye stillinger hvis en kan dekke arbeidskraftsbehovet ved interne ansettelser. Den årlige kartleggingen av uønsket deltid som kontinuerlig oppdateres, blir gjennomgått i ansettelsesutvalget.²⁵ Ansatte som i følge kartleggingen ønsker større stilling, anses som søkermasse. Dette grepet har bidratt til at en i større grad enn tidligere får en mer helhetlig oversikt over stillingsbehovet i den enkelte enhet og hvordan en kan benytte denne kunnskapen til å øke stillingsbrøken til ansatte i uønsket deltid.

Ansettelsesutvalget har oversikt over ledige stillinger og stillingsmuligheter. De sørger for at deltidsansatte får økt stilling i stedet for å ansette studenter. Dette er godt forankret. Vi har skjønt systemet. (Ansatt)

Ansettelsesutvalget fungerer veldig bra. Her diskuteres behov og løsningsmuligheter før en eventuell stillingsutlysning. (Tillitsvalgt)

Ressurser

De viktigste ressursene i utviklingsarbeid er tilstrekkelig tid, kontinuitet, endringskompetanse, fagkompetanse, utstyr, økonomi og gjerne en ildsjel. Songdalens arbeid for en heltidskultur preges av en kontinuitet og et tidsperspektiv som er sjelden å se og som mange kommuner som deltar i de nasjonale lærings- og nettverksprogrammene, ofte mangler (Moland, Hofstad, Lien, Nygaard 2013; Moland 2015). Ved å ta seg god tid, gå forsiktig fram og sikre god forankring, har kommunen unngått mange av de vanlige feilene som leder til motstand eller til at prosjektene renner ut i sanden etter kort tid. Dermed har man også fått tid til å utvikle endringskompetanse underveis. Kommunen har hatt mange engasjerte enkeltpersoner blant politikere, ledere og tillitsvalgte.

²⁵ Ansettelsesutvalget for helse- og omsorgstjenestene består av enhetsleder, personalsjef og prosjektleder. Aktuell leder og tillitsvalgt trer inn i utvalget når deres ansettelser skal behandles.

Den enkelte leder er viktig

Vi har sett at prosjektlederrollen har vært viktig og fremstår som en av prosjektets viktigste ressurser. Den enkelte leders interesse for heltid-deltidsproblematikken er også av stor betydning, både for om tiltak i det hele skal prøves ut og for om de skal lykkes. Når vi ber ansatte kort fortelle yrkes- og stillingshistorien sin, forteller de fleste både i Songdalen og i andre kommuner at de har startet i en liten stilling. Så har de spurt lederen om det er mulig å få en utvidelse. Etter noen år gjentas gjerne spørsmålet, og for hver gang man spør, kommer man nærmere en stor og ønsket stillingsstørrelse hvis man er heldig. Disse historiene forteller gjerne om reaktive ledere. Økt stilling har ikke vært noe man tilbys, men noe man får som følge av at man selv står på, eventuelt med støtte fra Arbeidsmiljøloven.²⁶

Det er stor forskjell på ledes holdninger til heltid-deltidsproblematikken og deres villighet til å prøve ut nye tiltak. Dette gjelder også i Songdalen kommune. Men gjennom prosjektet og ansettelsesutvalget blir alle «tvunget» til å være mer proaktive.

Jeg har jobbet her i 13 år og startet med 60 prosent stilling. En leder fikk meg opp til 85 prosent. Nå har jeg sagt ja til å jobbe annenhver helg, så nå har jeg fått 91,46 prosent stilling. Jeg ønsker meg 100 prosent. Nå får vi en ny leder og hun har enda mer fokus på heltid, så jeg regner med at det blir full stilling snart.²⁷ (Ansatt)

Kommuneøkonomi

Den økonomiske situasjonen i Songdalen er stram og påvirker kommunens handlingsrom i arbeidet for større og hele stillinger. Det er enighet om at den stramme økonomien, som også innebærer at en har et svært lavt vikarbudsjet, er med på å hindre den positive utviklingen mot økte stillingsbrøker. Kommunen har også vært igjennom en nedbemanning i løpet av programperioden. På tross av dette har kommunen fortsatt arbeidet med å utvikle en heltidskultur. De har satte av ekstra midler til Bonustrappa og til prosjektleder.

Kommunens økonomi har satt oss mest tilbake. Kraftig nedbemanning over kort tid. Det gjorde noe med prosjektet, men prosjektet overlevde. (Leder)

Nedbemanningen har vært uheldig. Brukerne blir bare dårligere og dårligere. Vi hadde derfor heller trengt flere ansatte, ikke færre. Ingen sagt opp. Ledelsen lar bare være å ansette nye. Vi har for lav grunnbemanning. Jeg tror vi trenger friske midler også. Med for lav grunnbemanning blir det mye vikarleie... (Ansatt)

Implementering og spredning

Politikere og ledere i Songdalen kommune har tatt tak i utfordringene med å rekruttere, utvikle og disponere arbeidskraften mer effektivt i helse- og omsorgssektoren. I dette arbeidet står heltid-deltidsproblematikken helt sentralt. For to år siden var det viktig for prosjektgruppen at tiltakene kommunen prøver ut, skulle bli videreført i drift etter prosjektperioden:

²⁶ Aktuelle referanser fra Arbeidsmiljøloven er: Fortrinnsretten for deltidsansatte (§ 14-3), Ettårsregelen (§ 14-4.a) og Fireårsregelen (§ 14-9 (6))

²⁷ Tre måneder etter dette intervjuet bekreftes det at den deltidsansatte informanten har fått full stilling.

Det har vært veldig grunnleggende for oss i prosjektgruppa at vi ikke vil sette i gang tiltak som bare kunne pågå så lenge vi hadde penger i prosjektet. De tiltakene vi setter i gang, skal kunne videreføres ut i drift. Det har vært det klare budskapet fra styringsgruppa og politikerne. (Leder)

Songdalen kommune ligger som vi har sett ganske langt fra heltidstoppen (tabell 2.1 og 2.2), men har med sin systematikk, forankring og langsiktighet blitt en av de kommunene som ofte trekkes fram som forbilde på nasjonale konferanser. Kommunen er aktiv i det regionale arbeidet for å utvikle en heltidskultur og har i 2015 søkt Fylkeskommunen om støtte til å videreføre denne satsningen i tre år fremover. Da vil satsningen utvides til å gjelde hele kommunen. Songdalen vi da også bli brukt som en ressurs opp mot de andre kommunene i Vest Agder. 24.11.2015 ble søknaden innvilget av Fylkestinget.

Heltid-deltid i Drammen kommune

Bakgrunn, mål og hensikt

Drammen kommune ligger i Buskerud fylke og har ca. 67130 innbyggere. Kommunen har gjennomført en rekke arbeidstidsprosjekter de siste 7-8 årene.

Hensikt

Kommunens overordnede mål er å etablere en heltidskultur i helse-, sosial- og omsorgstjenestene. Hensikten med dette er å styrke kommunens evne til å levere gode tjenester. Ifølge kommunens heltidsbrosjyre ²⁸ handler dette om «tjenestemottakers livskvalitet, og opplevelse av gode dager, vår evne til å skape kvalitet, og tjenester med fokus på verdi for bruker og om å skape bærekraftige arbeidsplasser og gode arbeidsmiljøer, som rekrutterer og beholder» den kompetente arbeidskraften.

Resultatmål

I sin heltidsbrosjyre skriver Drammen kommune at følgende overordnede tiltak er besluttet:

- Ikke lyse ut stillinger under 50 prosent, unntaket er «studentstillinger»
- Obligatorisk å ha mål og tiltak for heltidskultur i alle virksomhetsplaner
- Kvalifiserte og egnede lærlinger (med læretid i Drammen kommune) tilbys 80-100% stilling, ved bestått fagprøve
- Gjennomsnittlig helgefrequens i turnus er tredje hver helg. Ansatte kan etter eget ønske jobbe hyppigere helgefrequens
- Alle virksomheter, der det er hensiktsmessig, bør tilby samarbeidsturnus

Kommunen har i tillegg en lang rekke mer konkrete resultat- og effektmål.²⁹ Spørsmålene man kan stille er om tjenestestedene har fulgt opp disse vedtakene og om kommunen har klart å redusere omfanget av ufrivillig deltid, få på plass flere heltidsstillinger og samtidig øke den gjennomsnittlige stillingsprosenten. Bak mange av tiltakene ligger et ønske om at disse skal føre til en bedre ressursutnyttelse og mer fleksible og stabile ledere og ansatte.

²⁸ Denne ligger på Drammen kommunes hjemmeside:

<https://www.drammen.kommune.no/Documents/Omsorg,%20trygd%20og%20sosiale%20tjenester/Brosjyre%20arbeidstidsordning.pdf>

²⁹ Resultatmål og effektmål glir ofte over i hverandre. Dette gjelder ikke bare i Drammen, men også hos de andre kommunene som deltar i programmet Sammen om en bedre kommune.

Hovedresultater

Heltid-deltid

Heltidutviklingen i Drammen kommune, slik den fremkommer i PAI-statistikken, viser en kraftig nedgang i heltidsandel og gjennomsnittlig stillingsstørrelse etter 2010 og en moderat oppgang fra 2012 og utover. De siste tre årene har kommunen økt andel heltidsansatte med fire prosentpoeng til 35,7. I samme periode har den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen økt med to prosentpoeng til 69,9 (tabell 2.1 og 2.2).

Ufrivillig deltid

Ifølge målsettingen for prosjektet skulle omfanget av ufrivillig deltid i helse-, sosial- og omsorgstjenestene reduseres med 30 prosent sammenlignet med 2010. Den gangen var det registrert 261 ansatte i ufrivillig deltid. I 2014 hadde kommunen 255 registrerte, altså praktisk talt ingen endring. Bak disse tallene skjuler det seg imidlertid en del endringer blant enkeltindivider, for samtidig som en del av de ansatte i perioden har fått større stilling de er tilfredse med, har man rekruttert inn nye medarbeidere til stillinger som er mindre enn ønsket. Dette anskueliggjør et problem Drammen kommune har hatt i hele programperioden. Og den mest nærliggende forklaringen er at med noen få unntak, har man økt stillingsstørrelsene til enkeltindivider nærmest etter ansiennitet uten å gjøre gjennomgripende endringer i hvordan arbeidet og arbeidstiden organiseres. Dermed får man heller ikke fjernet behovet for små stillinger for å få turnusen til å gå opp.

Endret bruk av ledertid

Det er anslått at lederne tidligere brukte mellom 30 og 50 prosent av tiden til vikarinneleie. Etableringen av ordningen med bemanningskonsulenter har definitivt bidratt til å frigjøre ledertid. Ordningen med bemanningskonsulenter er beskrevet i Moland Elgvin, Hilsen og Lien 2013:57. Det er imidlertid uklart hvordan den nyvunnede tiden brukes. Ifølge de tillitsvalgte har det ikke ført til at de ansatte har fått mer nærværende ledere. Men dette er et område i stadig utvikling.

Bemanningskonsulentene får stadig flere oppgaver. Dermed frigjøres mye ledertid. Men vi kan ikke svare klart på om lederne er blitt mer nærværende. Det satses mye på lederutvikling, men fortsatt er det mye «fraværende» ledelse. (Tillitsvalgt)

Mange tiltak, mye erfaring, men liten spredning

Når vi ser på hovedtallene, har Drammen gode tall sammenliknet med andre kommuner. Tallene er imidlertid svakere enn forventet. Dette skyldes at implementeringsarbeidet ved de ulike tjenestestedene går trått.

Kommunen har prøvd ut usedvanlig mange tiltak, og noen av disse har gitt svært gode resultater til en avgrenset målgruppe. Noen tiltak videreføres, andre som f.eks. 3+3 er avsluttet. Man har håndfaste resultater med fagopplæringstiltak og med bemanningskonsulenter.

Drammen har alt i alt ervervet betydelig kunnskap om de ulike tiltakene og hvilke effekter de kan forventes å gi både på stillingsstørrelser og gevinster i form av bedre drift og kvalitet. Kommunen har høster omfattende erfaringer med gode og mindre gode utviklingsforløp. Det er også mange enkeltteksempler på redusert bruk av vikarer og bedre tjenestekvalitet til brukere.

Selv om det gjenstår en del før alle tjenestestedene internt i helse-, sosial- og omsorgstjenestene har implementert de sentrale vedtakene, har Drammen kommune gjort mye for å spre sine erfaringer. De har blant annet laget brosjyren: *På veg mot en heltidskultur – fra prosjekt til virkelighet! «Sammen om en bedre kommune» – heltidsprosjektet i Helse-, sosial og omsorg i Drammen kommune.*

Suksessfaktorer og utfordringer

Etter å ha prøvd ut tiltak i småskala, er Drammen kommune inne i fase hvor samtlige enheter i helse-, sosial- og omsorgssektoren skal prøve ut lokale tiltak basert på en variant av samarbeidsturnusen. Ideen om å utvikle en heltidskultur er godt fundert hos sentrale ledere, tillitsvalgte og politikere, og de har en forventning om at heltidskulturen vil utvikles på lokalt plan. I forrige dypdykksrapport ble det rukket fram over 20 suksessfaktorer som informantene selv trakk fram. Det var ingen ting galt med dem, bortsett fra at de fleste snarere viste til hva som var lurt å gjøre – altså antatte suksesskriterier - i stedet for hvilke faktorer som faktisk hadde vist seg å bidra til suksess. Blant suksessfaktorene og utfordringene trekker vi fram disse:

- Politisk forankrede vedtak som over flere år et blitt fulgt opp av en kunnskapsrik og engasjert prosjektleder. Denne aksen har vært stabil. Aksene mot linjeledelsen har vært mindre stabil.
- Kommunen har vært aktiv i en rekke lærings- og utviklingsnettverk, og det har vært stor åpenhet i prosjektledelsen for å prøve ut nye tiltak. Det er dermed samlet solid kunnskap for å kunne videreføre arbeidet.
- Prosjektet har hatt en prosjektledelse med sterk stabsforankring. Dette er ofte et godt valg, særlig hvis kommunen har høye ambisjoner om å dekke en hel sektor. Men det stiller ekstra store krav til dialog med tjenestelederne for å sikre lokalt eierskap til hvorfor man skal gå helhjertet inn i et utviklingsprosjekt. Her står mange kommuner overfor utfordringer som ofte viser seg å vokse til barrierer som hindrer endring og innovasjon.
- Kommunes største utfordring ligger i at et flertall av tjenestelederne ikke har fulgt opp de overordnede målsettingene. Dette henger blant annet sammen med at linjeledelsen ikke har vært tilstrekkelig involvert i trepartssamarbeidet. Dermed har linjeledelsen heller ikke etterspurt resultater fra lederne ved de ulike tjenestestedene.
- Når man samtidig med denne linjebristen skal iverksette endringer som skal bygge på individuell frivillighet, blir det lett for travle ledere ute i avdelingene å fortsette som før ved det minste tegn på motstand.

Tiltak

Hovedprosjektet til Drammen kommune har bestått av tre delprosjekter hvor målet er økt stillingsbrøk for de ansatte: Vikarpool/bemanningskonsulentordningen, Nye arbeidstidsordninger, som inneholdt fire ulike turnustiltak og Fra ufaglært til faglært. I forrige dypdykk ble alle presentert. I denne andre runden skriver vi først og fremst om samarbeidsturnus som er vedtatt å skulle tas i bruk ved alle tjenesteenhetene i helse-, sosial- og omsorgstjenestene.

Fra 2013 til 2015 har Drammen kommune fortsatt arbeidet med blant annet to tiltak:

- Samarbeidsturnus (forhandlingsturnus) og litt langvakter
- Utvikling av et turnusverktøy for større stillinger.³⁰

Samarbeidsturnus med innslag av lange vakter

Samarbeidsturnus er også kjent som ønsketurnus, drømmeturnus, fleksibel turnus og forhandlingsturnus. Sett fra arbeidsgivers ståsted gir turnusen god styring og større fleksibilitet knyttet til bruken av ansatte og til å oppjustere stillingsbrøkene til de ansatte. I Drammen praktiseres den med ulike grunnturnuser. En av gruppeboligene praktiserer en turnus som går over seks uker. Sju av de ansatte går to langvakter hver sjettede helg og en langvakt hver sjettede tirsdag. En langvakt er fra kl. 8.00 til kl. 21.00. Langvaktene er fordelt slik at det alltid er én langvaksansatt i helgene. Dermed oppstår samme suboptimale situasjon som beskrevet i Songdalen ved at man ikke har flere langvaksansatte på jobb samtidig. Men som vi skal se, rapporteres det at én langvaksansatt på helg er et betydelig gode sammenliknet med de tradisjonelle løsningene uten noen på langvakt.

Alle ansatte er en del av samarbeidsturnusen. Avdelingsleder har ansvaret for å sette den opp. Sju av oss tar langvakter. Dette er frivillig. Veldig bra at vi ikke er blitt presset. Vi har hele tiden hatt mulighet til å gå tilbake til vanlige turnuser. (Ansatt)

Fleksipotensial som blir lite brukt

Samarbeidsturnusen åpner for fleksibel arbeidstid, men når en ny turnusperiode settes opp, velger de fleste å kopiere oppsettet fra forrige periode.

Viktig at vi har samarbeidsturnus i bønn. Det gir jo alle litt fleksibilitet. Men folk bruker ikke mulighetene så veldig. Det har lett for at vi utvikler et eget turnusmønster og gjentar dette. Og så har du litt begrensninger i muligheter til vaktbytter, overtid og antall søndager, F1-dager. Og så må det alltid være en med medisinerutdelerkompetanse. (Ansatt)

Godt arbeidsmiljø

Det er kjent at tjenestesteder der noen ansatte går lange vakter, mens andre bare går vanlige vakter på 7,5 timer eller mindre, opplever utfordringer i arbeidsmiljøet (Moland 2014:15).

³⁰ Dette verktøyet er utviklet sammen med Agenda Kaupang og noen andre kommuner i tillegg. Verktøyet er helt nytt og det er komplisert å bruke. Avdelingslederne er derfor avhengige av en superbruker som kan hjelpe dem. Under intervjuene fikk vi både positive og kritiske tilbakemeldinger. Men blant ledere og tillitsvalgte vi intervjuet var egne erfaringer med verktøyet så sparsomme at vi ikke har grunnlag for å gi en mer utdypende beskrivelse i denne rapporten. Verktøyet er tilgjengelig ved henvendelse til KMD eller Agenda Kaupang.

Drammen har også fra tidligere erfaringer med at det er vanskelig å kombinere ulike turnuser på samme arbeidssted (Moland 2015:246). Vi har derfor spurt spesielt om hvordan arbeidsmiljøet er der det praktiseres samarbeidsturnus med innslag av noen langvakter. Svarene fra de ansatte er at langvaktene er positive både for de som går disse vaktene og for de som er på jobb sammen med ansatte i langvakter. De trekker spesielt fram at alle har fått tilbud og at det å ta langvakter er frivillig, at man jobber på en annen måte når man har langvakt og at sykefraværet har gått ned i helgene.

Jeg var skeptisk på forhånd. Men er veldig fornøyd nå. Har ikke hørt fra de på vanlige vakter at de er misfornøyd med at vi går langvakter. Var litt diskusjoner i forkant, men har ikke hørt noe negativ nå. Det har gått mer smertefritt enn forventet. (Ansatt)

Nei, vi blir ikke slitne. Vi var spente på forhånd. Vi har jo to halvtimers hvile. Og så er jo vår bolig slik at det ikke er fullt trøkk hele tiden. Pluss at vi jobber forebyggende for å unngå at det skal bli urolig. (Ansatt)

Nei, man må ikke sammenlikne langvakter med å gå doble vakter. Det er stor forskjell. Når du har langvakt, har du hele dagen på deg. På vanlig vakt må du være ferdig med alt til vaktskifte. Da er det tungt å ta ekstra timer. (Ansatt)

Langvakt gir mer brukerinnretning

De ansattes tilfredshet med samarbeidsturnus og enkelte langvakter begrunnes med at det gir bedre drift. De ansatte opplever å gjøre en bedre jobb fordi de har bedre oversikt og kan gi brukerne bedre tjenester.

«Vi på langvakt er veldig fornøyd. På de lange vaktene får vi mye bedre oversikt. Beboerne føler trygghet når de vet at vi er der hele helgen. Det er mer ro på huset. Det er lettere å gjøre gode vurderinger når det hele tiden er noen med store stillinger.» (Ansatt)

«Beboere blir urolige når de skjønner det blir avvik på hvem av oss som kommer på vakt. Alle steder vil bli roligere dersom man har langvakter. Vi vet jo at vi skal være der hele dagen og trenger ikke stresse. Vi har tid til å prate med beboerne. Dette er lettere nå enn før. Også fint å slippe å måtte overlate noe til kollega på neste vakt som du selv burde ha gjort. Kan også utsette ting til etter at bruker har lagt seg.» (Ansatt)

«Mor til hun jeg er primærkontakt for sier det er veldig betryggende at vi har langvakter. Da vet hun at det er på stell i helgene. Pårørende er ikke så opptatt av hvem som skal jobbe på helg lenger. Så lenge de vet at det er en langvakt, er de fornøyd. Det er også trygt for helgevikarene å ha en kjent på vakt hele tiden.» (Ansatt)

Tillitsvalgte om langvaktene

De tillitsvalgte fra Fagforbundet, Sykepleierforbundet og Delta har ulikt syn på bruk av langvakter, men alle bekrefter det positive bildet de ansatte har tegnet.

De ansatte er fornøyde. Det har vært viktig med brukerperspektiv. Dette er i fokus. Det er lavere sykefravær. Og lavt fravær når langvaktene er på helg. Det er ingen som vil bort fra lang. Snarere slik at flere på trad vil til lang. (Tillitsvalgt)

Mitt medlem er veldig positiv til tiltaket og fornøyd med at det er en viss fleksibilitet. Vi ser at organiseringen av arbeidet blir annerledes på langvakter. De ansatte hadde hatt en lang prosess. Dette har vært en gevinst. Det har vært lite støy. (Tillitsvalgt)

Prosess

Lang vei fra stabsvisjoner til ny praksis ved tjenestestedene

Drammen kommunes utprøving av ulike tiltak for større stillinger er beskrevet og evaluert i en rekke forskningsrapporter og utredninger (Amble 2008; Nicolaysen & Bråthen 2012; Moland m.fl. 2013; Moland 2015). Kommunen trekkes stadig fram på nasjonale konferanser som en foregangskommune og får ofte besøk fra andre kommuner som vil lære. Dette er rimeligvis ikke uten grunn. Kommunen har vært tidlig ute med flere av tiltakene og med å se heltid-deltidsproblematikken i et organisatorisk helhetsperspektiv. Likeledes har varaordfører, prosjektleder og andre talspersoner for prosjektet ofte stått fram og talt varmt om tiltak, erfaringer og nye mål. Likevel har det vært naturlig å avslutte den siste intervjurunden med spørsmålet: Hvorfor går det så smått? Hvorfor blir ikke flere tiltak realisert ute ved tjenestestedene?

Prosjektorganiseringen har vært vanskelig

Det første svaret vi, får er at prosjektorganiseringen har vært vanskelig på tross av at utgangspunktet var det beste. «Partssammensatt samarbeidsutvalg har vært styringsgruppe for prosjektet hvor både arbeidstakerorganisasjonene, hovedtillitsvalgte, de politiske gruppelederne og rådmann har fått direkte informasjon, og har fulgt prosjektet tett. Dette har gitt prosjektet en god forankring», ifølge heltidsbrosjyren. Og som vi har sett, har man hatt en kunnskapsrik og engasjert prosjektleder. Prosjektlederen synes det til tider har vært tungt å få gjennomslag ute i organisasjonen.

Innimellom har det vært tungt å være prosjektleder. Vi har fått til en del noen steder. Der har samarbeidet med avdelingslederen vært fint. (Leder)

Informasjonsspredning blir trukket fram som et eksempel. Ansvar for å spre prosjektinformasjon har ligget hos prosjektleder og de nærmeste medarbeiderne. Prosjektet har drevet omfattende informasjonsarbeid, holdt mange møter og fått mange presseoppslag. Likevel mener prosjektlederen at informasjonen ikke har nådd ordentlig ut til tjenestestedene:

Selv om jeg har benyttet alle fora og arenaer for å snakke om dette, og seminarer hvor vi har invitert ledelse, tillitsvalgte og verneombud, så vil informasjonsbehovet aldri bli dekket. (Leder)

Vi er store, så det er en omfattende prosess. Vi var to til tre stykker som reiste ut og informerte. Med jevne mellomrom har vi kalt inn og så har det vært noen fra hver virksomhet som har kommet og hørt om dette. Det betyr ikke at det risler ut til de ytterste ledd. (Leder)

Slik blir det lett når informasjonen skal gå fra sentral stab og ut til alle enheter. Med en bedre linjeforankring høyere opp i organisasjonen ville avdelingsledere også blitt informert og i større grad fulgt opp i linjen. Da ville det kunne blitt grobunn for at prosjektlederen og sentrale medarbeidere i stedet var blitt invitert ut. Litt spissformulert ville informasjonen da blitt etterspurt av linjen i stedet for «påprakket».

Avdelingslederne følger ikke opp

Det andre svaret på at resultatene lar vente på seg er avdelingslederne enten ikke har tilstrekkelig tid eller interesse for å prioritere heltidsprosjektet.

Det stopper på avdelingsledernivå. De har ikke tid. De sier at hverdagen spiser dem opp. Positiv ledergruppe når du snakker med dem, men det skjer ingen ting. (Leder)

Det er ikke bare deltidsansatte som ikke vil jobbe mer og tillitsvalgte som er negative til mer helg eller langvakter, som representerer motkreftene. Det gjør også mange ledere (Politiker)

Vegring og frivillighet

Det tredje svaret på at ting tar tid er at mange ansatte ikke vil jobbe mer og at lederne slår seg til ro med det. Her kommer vi inn på et kjent forhold i arbeidet med heltidskultur: Mange heltidsansatte ønsker ikke å jobbe annerledes og deltidsansatte ønsker verken å jobbe annerledes eller mer. Samtidig har man mange ledere som kanskje synes det er greit å slippe å forandre på denne delen av driften, eller som ikke har ressurser til å sette i gang en prosess som skal lede til at ansatte endrer oppfatning.

Selv om de fleste ansatte er positive, så kan enkelte være negative. Og dette er nok til at de lokale lederne utsetter og utsetter. (Leder)

Der de ikke har startet opp, så skyldes det mange steder vegring hos ansatte. Lederne er som oftest positive. (Tillitsvalgt)

En av de sentrale tillitsvalgte reiste rundt og sa at forbundet var imot blant annet langvakter. Dette var uheldig. Noen ansatte lyttet til forbundet, andre ikke. Jeg tror vi kunne fått til mer om vi hadde hatt mindre motstand fra fagforbundene. (Leder)

Ting tar tid, ja. Det har da i det minste bidratt til å unngå de helt store gnisningene. (Leder)

Endringer i stillingsstørrelse og arbeidstidstidsordning griper inn i den enkeltes arbeidsdag og privatliv. Alle parter legger derfor stor vekt på at endringer skal skje frivillig, også om dette skal

føre til at prosessene tar lengre tid. I utsagnene fra de langvaksansatte så vi også at frivillighetsprinsippet ble trukket fram som avgjørende for at de hadde lyktes.

Det er forankret i planene at alle enheter skal prøve ut samarbeidsturnus. Men vi er kommet veldig kort. Ansatte må motiveres. De må få høre om de gode resultatene. Vi har landet på at langvakter kan være fint å trekke inn. Men lite er enda bestemt. Hvis folk blir presset, blir de bare syke eller de slutter. (Leder)

Vi har hatt en god prosess. Alt har vært basert på frivillighet. De på lang og de på trad samarbeider godt. Alle: Vi er veldig fornøyde med prosessen. Det er jo heller ingen som vil tilbake til trad. (Tillitsvalgt)

I dette dypdykket har vi rettet oppmerksomheten mot arbeidet for heltidskultur i tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. Dette tjenesteområdet utgjør det siste trinnet i Drammen kommunes prosjekt for å innføre samarbeidsturnus i hele helse- og omsorgstjenesten. Samarbeidsturnus er stort sett på plass i de andre tjenesteområdene. Totalbildet er med andre ord mer positivt enn det vi har beskrevet på sidene i over. Prosjektleder har beskrevet det slik:

Samarbeidsturnus har kommet kort i tjenester til de med nedsatt funksjonsevne. Men ca 85 prosent av de ansatte i sykehjem, hjemmetjenester, psykiatrilogier og Helsehuset har samarbeidsturnus, og 98 prosent av disse er veldig fornøyd med denne ordningen.

Klassisk stab-linje-problematikk som følge av brist i partssamarbeidet

De tre svarene, og kanskje særlig de to første, indikerer alle at det er problemer med kommunikasjonen og ansvarsfordelingen mellom stab og linje. Prosjektet har vært for ensidig forankret i sentral stab og for lite i linjen:

Det har vært en utfordring at «Uønsket deltid i Drammen kommune» først og fremst har vært prosjektlederens prosjekt. Linja har knapt brydd seg. (Politiker)

Når toppledelsen skal forklare denne skjevfordelingen mellom stab og linje, kommer de inn på en brist i forankringen og i et trepartssamarbeid de for øvrig er godt fornøyde med. Treparsamarbeidet på toppen har fungert bra, og rådmannens og politikernes tette oppfølging av prosjektet har vært bra. Svikten har ligget i manglende forankring i linjen på nivået under rådmannen. Dette igjen forklares med høy turnover i den administrative ledelsen.

Treparsamarbeidet har vært bra, og det har vært positivt at «partssammensatt samarbeidsutvalg» har vært styringsgruppe. Når vi blir enige i dette møtet, kan man ikke komme inn etterpå og si noe annet. (Politiker)

Treparsamarbeidet er positivt. Men vi i administrativ ledelse har ikke klart å følge opp. Vi jobber nå for å få linja mer inn i tematikken. (Leder)

Prosjektet har lidd under stor turnover i toppledelsen. Prosjektleder har hatt sitt oppdrag og ryggdekning fra styringsgruppa. Men det har manglet en link mellom linja og

styringsgruppa. Den linken burde vært helse- og omsorgsdirektøren. Dette burde nok rådmannen ha tatt tak i. (Politiker)

Som følge av den manglende forankringen i linjen blir forventningene som sendes ut til ledere og ansatte på tjenestestedene alt for svake. Bak frivillighetsprinsippet overlates det til de enkelte å finne løsninger. Og så lenge det bare er et lite mindretall som ønsker endringer, fører hensynet til det reaktive flertallet til at det sjelden blir tatt grep som monner. Det tydeligste eksempelet på dette er at kommunen fortsatt har et omfattende behov for små helgestillinger.

Heltid-deltid i Surnadal kommune

Surnadal kommune har ca. 6000 innbyggere og ligger på Nordmøre.

Bakgrunn, mål og hensikt

Hensikt, visjon, begrunnelse

Surnadal kommune har gode formuleringer av hensikt og gevinstrealiseringspotensialet ved å få større stillinger. Ansatte-perspektivet står imidlertid fortsatt mest sentralt. I den siste toårsperioden har flere ledere og tillitsvalgte sluttet seg til det helhetlige organisasjonsperspektivet på heltidsproblematikken som vi tidligere kun har sett i prosjektdokumenter og hos en håndfull av de mest sentrale personene i prosjektet.

Politisk og administrativ ledelse ønsker å få brukt deltidsreserven bedre fordi organisasjonen trenger det, men er likevel forsiktige med å definere deltidsreserven som noe mer enn de ansatte som faktisk ønsker større stilling, ikke alle i deltidsstilling.

Mål

Surnadal har hatt som mål om å fjerne all uønsket deltid blant fast ansatte innenfor helse- og sosialtjenesten (HESO) innen 01.01.17. Underveis i prosjektet ble det i tillegg formulert et mål om at ansatte med fagbrev eller høyskoleutdanning i 2017 skal ha en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på minimum 80 prosent. Dette tallet er så høyt at det innebærer at kommunen også må rette tiltakene mot ansatte i frivillig deltid.

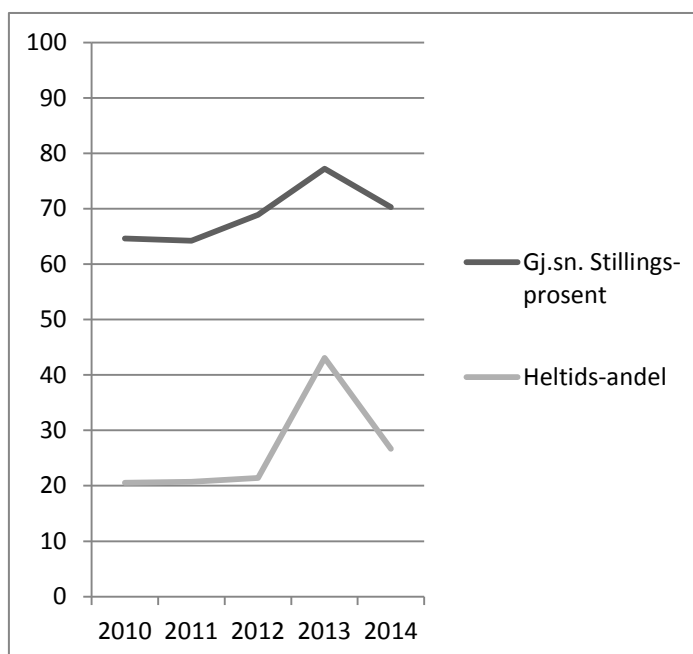
Hovedresultater

Heltid-deltid: To kjempeskritt fram og ett tilbake

Ansatte i Surnadals pleie- og omsorgstjenester³¹ hadde i 2014 i gjennomsnitt en stilling på 70,3 prosent. Det er seks prosentpoeng høyere enn i 2010. Tilsvarende var heltidsandelen i 2014 på 26,7 prosent. Dette er også seks prosentpoeng høyere enn i 2010. Begge tallene er imidlertid lavere enn i 2013 (figur 2.2).

³¹ Dette er PAI-tall som refererer til pleie- og omsorgstjenestene, dvs. hjemmebaserte tjenester, sykehjemstjenester og tjenester til psykisk utviklingshemmede. Surnadal kommunene refererer til helse- og omsorgstjenestene som kan utgjøre en noe større tjenestegruppe.

Figur 2.2 Utvikling i stillingsstørrelser og heltidsandeler i helse- og omsorgstjenestene i Surnadal kommune fra 2010 til 2014. Kilde: PAI-registeret.



PAI-registeret inneholder tall hver enkelt kommune selv har sendt inn. De er vanligvis litt lavere enn de tallene kommunene selv opererer med i sine presentasjoner. Forskjellene er størst der kommunene inkluderer lederne og ekskluderer studentstillingene. Forskjellen vil også øke dersom kommunen opererer med tall som kun innbefatter avgrensede tiltaksgrupper eller trekker inn hele helse-, sosial- og omsorgssektoren og slik inkluderer personalgrupper med store stillinger som ikke er med i PAI-tallene. Surnadal har med ledere og studenter i faste deltidsstillinger. Studenter i midlertidige stillinger er ikke inkludert. For øvrig dekker tallene i neste avsnitt kun enheter som er med i tiltakene.

I en presentasjon til kommunestyret høsten 2015 hadde institusjonene i Surnadal i 2014 en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 73 prosent. Dette var en oppgang på 10 prosentpoeng fra de to foregående årene. Bo- og aktivitetstjenestene hadde tilsvarende en økning fra 66 til 72 prosent. Ingen av disse hadde en stor topp i 2013, slik det fremkommer i PAI-tallene.

Surnadal kommune hadde i 2012 en gjennomgang av 140 deltidsansatte som etter AML § 14.9 (5) kunne ha krav på fast ansettelse i større stillinger (den såkalte fireårsregelen).³² Ca. 50 stillinger var berørt, og til sammen ble ca. 18 årsverk fordelt på disse. Med dette tiltaket økte den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen blant ansatte i pleie og omsorg fra 69 til 77 prosent og andel

³² Utdrag fra AML § 14.9 (5): «Midlertidige arbeidsavtaler opphører ved det avtalte tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. For arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år kommer reglene om oppsigelse i arbeidsforhold til anvendelse.»

heltidsansatte økte fra 21 til 43 prosent. For å kunne realisere en slik stillingsvekst, ble det gjennomført tiltak med kombistillinger/bemanningspool og hinkehelger.

Da linjen ble involvert, satte de ganske fort i gang flere tiltak. Disse ga umiddelbart gode resultater i form av større stillinger. Det siste året har det vært en del tilbakefall. Hinkehelger ser ut til å være et tiltak som kun har appell til noen få. Dette er en erfaring mange andre kommuner også har gjort. En bonusordning som den vi har sett i Songdalen, ville kanskje ha begrenset tilbakefallet.

Bemanningspool har hatt god effekt, men også den har hatt noe tilbakefall. Det er velkjent at skal de ulike ordningene der ansatte jobber flere steder lykkes godt, bør de gjennomføres samtidig med kompetansehevede tiltak. Det bør også være en regularitet i bytte av tjenestested slik at de ansatte blir godt kjent med både brukere, kolleger og oppgaver på de respektive avdelingene. Det er mulig de ulike stillingenes vikarpoolandel er for små slik at man ender opp med å være «bare en vikar» når man er på en av naboenhetene. En av lederne prøvde å forklare utviklingen slik:

Det er en utfordring å finne langvarige løsninger. En del av de som fikk økt stilling i fjor, fikk det ved å jobbe litt mer i helgene, for eksempel en søndag ekstra per sjette uke. Etter et år vil de ikke mer. Da går de også ned i stillingsstørrelse igjen. Det er også en del som har gått ut av bemanningspoolen og ned i stilling igjen. Dette er en del av forklaringen på PAI-tallene også. (Leder)

Som vi vil se lengre ned, er Surnadal kommune klar over tilbakefallsproblematikken, noe som også er formulert i en e-post fra prosjektleder høsten 2015:

«[Det vil bli lagt] fram ei handlingsplan for heltidskultur som skal bidra til å hindre at vi legg opp til heltidskultur i den eine enden og forvitrar den i den andre enden i form av stadig rekruttering av ufaglærte som følgje av både 4-årsregel og 1-årsregel.»

Sitatet over viser at Surnadal virkelig sikter mot utvikling av en heltidskultur. En annen indikator på dette finner vi når vi ser på den nye praksisen med stillingsutlysninger. I 2013 var bare hver fjerde utlyste stilling større enn 80 prosent. I 2014 gjaldt dette ni av ti.

Ufrivillig/uønsket deltid

Surnadal har ikke så mye ufrivillig deltid lenger. Enkelte ledere melder at de ikke har noen i det hele tatt. Ved første måling i 2013 hadde institusjonene 36 ansatte i uønsket deltid. I 2015 var dette redusert til 8. Ved første måling i 2014 i bo- og aktivitetstjenestene hadde de 20 ansatte i uønsket deltid. Dette var i 2015 redusert til 15.

Noe av denne nedgangen skyldes at deltidsansatte har fått større stillinger og er tilfredse med den nye stillingsprosenten. Kommunen har også ansatt flere nye i heltidsstillinger. Noen av de deltidsansatte vil nå ha vært igjennom en utvikling fra å ha uønsket deltid i liten stilling til frivillig deltid/heltid i stor stilling, for så å gå tilbake til liten stilling, men denne gangen definert som ønsket eller frivillig.³³

³³ En ny definisjon av ufrivillig deltid som stiller strengere krav til de ansattes tilpasningsevne, iverksettes ikke før i 2016 og kan således ikke være noen delforklaring på det reduserte omfanget av ufrivillig deltid.

Suksessfaktorer og utfordringer

- Det har vært god trepartsforankring sentralt i kommunen.
- Mange av lederne har en god forståelse av kompetansespørsmålet og har kommet ut av den uheldige praksisen med å ansette ufaglærte uten at disse forplikter seg til å gå inn i et læringsløp.
- Det har tatt lang tid før prosjektets visjoner og målsettinger ble formidlet fra sentral prosjektgruppe til linjelederne. Gjennomføringen av tiltakene kan dermed ha kommet litt brått på avdelingsledere og ansatte slik at disse ikke har vært tilstrekkelig involvert i planlegging og utforming av eget tiltak. Dette er særlig uheldig der deltidskulturen er sterk og motivasjonen for endring lav.
- En av de største utfordringene er at man så langt ikke har klart å utvikle tiltak med varige effekter. Noe av dette skyldes at tiltakene bare har flikket på problemene. Man har hatt en stillingsandel som skal lappes inn i en gammel turnus (gjelder både hinkehelger og bemanningspoolen). Det ideelle ville ha være å starte i den andre enden og finne løsninger på hva som er optimal drift og organisering av de ansatte.

Tiltak

Surnadal har hatt 11 tiltak for å redusere omfanget av små stillinger og bygge en heltidskultur. Blant disse inngår tre fagdager, tiltak for å heve de ansattes formal- og realkompetanse, kartlegginger av arbeidstid og ønsker, opprydding i ansettelsesforhold i henhold til arbeidsmiljøloven og nye måter å organisere arbeidet og arbeidstiden på (bemanningspool, hinkehelger, overbooking, årsplan, langturnus). Mye av dette er omtalt i de andre dypdykkene, så her begrenses presentasjonen til noen få.

I 2015 kom Surnadal kommune fram til denne definisjonen på ønsket deltid: Uønsket deltid foreligger når en person er:

- Fast tilsett
- Arbeider deltid i dag
- Ønsker større fast stilling
- Har skriftleggjort eit ønskje om større stilling
- Er klar til å starte i større stilling innan 4 veker
- Er villig til å endre arbeidsstad og/eller arbeide på tvers av einingar
- Strekpunkt 4 i pkt. 1 [kulepunkt 5] skal ikke tale imot ein arbeidstakars rett til auka stilling om det er i påvente av auka plass i barnehage som er årsak til forseinkinga

I personalplanens kapittel 4 er det utarbeidet retningslinjer for hvordan definisjonen av ufrivillig deltid skal brukes. Her går det fram at alle enheter skal gjennomføre en årlig kartlegging av ansattes stillingsønsker og hvordan de stiller seg til å jobbe annerledes. De som oppfyller kriteriene som ufrivillig deltidsansatt, får fortrinnsrett på nye stillinger/stillingsdeler når disse blir ledige.

Helg- og langvakter

Hyppigere helgevakt er trolig den enkleste løsningen sett fra en leders ståsted. Man fortsetter med tilnærmet vanlig turnus og får noen av de ansatte til å jobbe litt flere helger. Vi har tidligere påpekt at hyppigere helgearbeid, nok kan være OK for noen få, men at dette er ett av de minst vellykkede tiltakene. I forrige dypdykksrapport omtalte vi også at det var ganske stor motstand hos ansatte i Surnadal kommune mot å jobbe mer helg. Mange deltidsansatte jobbet allerede en del ekstra helger. Man burde derfor se etter løsninger der flere deler denne helgebelastningen.

Mange av dem som har fått større stillinger, har fått nettopp det fordi de har økt helgehyppigheten. Det er fortsatt ikke populært, og kommunen vil nå prøve langvakter i helgene for å få økt den faste bemanningen uten at de ansatte må jobbe hyppigere helg.

Det er ikke mange av mine medlemmer som har takket ja til hinkehelger. Men fra Fagforbundet sa mange ja til hinkehelg for å få større stilling. Nå, etter et år med hinkehelger, er det mange som ikke vil lenger. (Tillitsvalgt)

Vi kan ikke jobbe mer enn hver 3. helg. Krav om mer vil føre til at folk ikke blir i stilling til de blir pensjonert. (Ansatt)

Det var en større protestaksjon i kommunene i forbindelse med søndagsåpne butikker. Dette bidro til at mange av våre ansatte ikke ville ta hinkehelger lenger. Da satte vi hardt mot hardt. Enten fikk de ta hinkehelgen og beholde ny stillingsstørrelse. Eller gå ned til gammel stillingsstørrelse. Mange valgte det siste. (Leder)

En gruppebolig planlegger å prøve ut vakter på 12 timer. De ansatte har hatt individuelle samtaler med lederen og er godt informert. Turnusen er brukerrettet og pauseromsfasiliteter er på plass. De ansatte er spente. En av dem foreslår at ansatte som skal gå i langturnus, må forutsettes å jobbe tilnærmet heltid. Begrunnelsen er behovet for kontinuitet, ikke bare gjennom en enkelt dag (vakt), men også over et større tidsrom. Det er et godt utgangspunkt. En langturnus som inkluderer deltidsansatte i stillinger ned mot 65 prosent, og som kan bidra til å reduseres bruken av vikarer og helgestillinger på mellom 10 og 50 prosent, vil trolig også gi en kvalitets- og miljøgevinst.

Hos meg har det ikke vært noen som sier fra seg stillingsstørrelsen for å jobbe mindre helg. Men nå skal vi prøve ut 10 timer på helg et sted for å løse helgeutfordringen. (Tillitsvalgt)

Det burde være en grense på stillingsstørrelse for dem skal gå langturnus. Bare de på store stillinger bør få gå langvakter. Selv på 80 prosent blir du jo veldig mye borte. Vi skal jo være både hoved- og bikontakter. Og da må vi jo være tilstede. (Ansatt)

Bemanningspool

Surnadal kommune er i gang med forsøk med bemanningspool både for nyansatte og for mer etablerte. Bemanningspoolen benyttes i kombinasjon med en fast turnus. Den er altså et verktøy for bruk av faste ansatte i stedet for eksterne vikarer for dekke oppdukkende behov for ekstra bemanning. I Surnadals årsrapport (2014:6) til KMD utgjør ansatte i bemanningspoolen en

personalressurs når vikarbehov oppstår. Den delen av de ansattes stilling som er en del av bemanningspoolen, omtales som økt grunnbemanning og er finansiert av frie midler satt av til vikarbruk. Når ansatte i prosjektet får større stilling, vil stillingsutvidelsen ofte være lik den delen av stillingen som inngår i bemanningspoolen. For disse vil den økte stillingen bare opprettholdes så lenge man er i bemanningspoolen. Går man ut av poolen, går man også tilbake til den gamle stillingsstørrelsen.

I tillegg til å sikre kvalifisert arbeidskraft ved oppdukkende behov, skal bemanningspoolen bidra til organisatorisk læring og økt fleksibilitet hos de ansatte. Ifølge ledere og ansatte vi har intervjuet, har kommunen lyktes et stykke på vei med dette. Men ikke alle trives med å jobbe på flere avdelinger, så på samme vis som med hinkehelgene, er det en del som har valgt å gå ut av ordningen og ned i stilling.

Alle skal prøve seg i bemanningspoolen i en 6-ukersperiode. Jeg hadde dette før jul. Jeg var på 4 avdelinger inklusive min egen. Det har vært lærerikt. Avdelingene har blitt litt likere. (Ansatt)

Det har nok vært en del motstand. Til å begynne med følte jeg at jeg var på besøk i de andre avdelingene. Men i ettertid ser vi at alle er blitt mer kjent med hverandre. Dette har økt vi-følelsen. Folk stiller lettere opp for hverandre. (Ansatt)

Kompetanseheving

Kompetansespørsmålet handler dels om å rekruttere og utvikle fagpersonell med riktig kompetanse og dels om å nyttiggjøre seg det kompetansepotensialet som ligger i personalgruppen. Det siste handler om å optimalisere kompetanseuttaket fra hver ansatt ved å ansette i hele (store) stillinger og å sikre at den nødvendige kompetansen kan tilbys bruker til rett tid og sted.

Ifølge ledere og ansatte har kommunene lyktes med å rekruttere unge sykepleiere. Man har imidlertid ikke lyktes like godt med helsefagarbeidere, hvor man fortsatt har underdekning. Dette skyldes en praksis med å ta inn ufaglærte uten å stille krav om et utdanningsløp. Etter den omtalte opprydningen i forbindelse med ansatte som hadde krav på større stillinger etter arbeidsmiljøloven, har kommunen forsøkt å endre denne praksisen. Ledere vi har snakket med, er enige i at man ikke bør ansatte ufaglærte med mindre de er villige til å ta fagbrev, men når man står i en konkret situasjon med akutt behov for arbeidskraft, er det lett å ty til den gamle praksisen igjen. Som det kommer fram av sitatene under, er det betydelige forskjeller mellom de ulike tjenestedene:

Vi må arbeide med holdninger hos de unge, ufaglærte som kommer bare for å få fast stilling. De må også oppmuntres til å ta utdanning. Vi endrer nå holdning til hva slags vikarer vi bruker. Hvis en vikar ikke vil inn i et utdanningsløp, så slutter vi å bruke vedkommende, slik at vi ikke blir bundet opp. (Tillitsvalgt)

I 2008 hadde vi nesten 30 stillinger under 50 prosent. Nå har vi ingen. Og vi har nesten halvert andelen ufaglærte. Dette skyldes at eldre ufaglærte går over i pensjon mens vi får inn unge faglærte. Vi har klart å unngå å produsere nye «4-årsansatte». Vi bruker nesten ikke vikarer. Før måtte vi alltid ta inn en hvis en var syk. Da tok vi inn på autopilot det vi

fikk. Nå har vi skapt rom for fleksibel bruk. For eksempel kan en fagutviklingssykepleier gå i vanlig pleie ved sykdom. (Leder)

Vi har nå 4-5 nye helsefagarbeidere som kom inn som ufaglærte på 4-årsregelen. Vi har også klart å få mange av de ufaglærte inn på vernepleier-/sykepleierutdanning. Mange synes dette er givende. (Leder)

Samtidig har vi utfordringer med vikarleie. Ikke bra med alle de ufaglærte vikarene som vi leier inn i helgene. Så får de etter en tid rettigheter til faste stillinger. Dette må vi jo prøve å unngå. Dette viser jo at vi har for få ansatte i store stillinger. (Leder)

Når ledelsen står der, så fortsetter de å leie inn, selv om vi helst skulle unngå det. (Ansatt)

Vi skrev i forrige rapportering om økt arbeidsglede og tilhørighet for ansatte som fikk større stillinger. En annen gevinst som trekkes fram denne gangen, er hva økt kompetanse betyr, ikke bare for trivsel og kvalitet, men også for effektivitet. I eksemplet under har den økte kompetansen ført til bedre tjenesteutøvelse som igjen har ført til økt trivsel for brukeren. Dermed har de kommet inn i en god sirkel der også arbeidsbelastningene er redusert (Moland 2015:13). I dette tilfellet har forbedringen vært så stor at tjenestestedet har kunnet redusere bemanningen:

Vi har satset mye på å få inn kompetente ansatte. Ett sted har vi klart å redusere bemanningen fra 3:1 til 2:1 på en av brukerne. De med kompetanse er tryggere og håndterer brukerne bedre. Dette er også med på å påvirke stillingsstørrelsene og å redusere behovet for helgestillinger. (Leder)

Til slutt tar vi med gode erfaringer med å benytte vernepleiere på sykehjem. Vernepleierne har en arbeidsform som er særlig god overfor brukere med utfordrende adferd. De klarer å holde tempoet nede uten at det går ut over effektiviteten.

Vi har noen vernepleiere på skjermet avdeling på sykehjemmet og dette er veldig positivt. De håndterer utfordrende adferd bedre enn andre faggrupper. Lise Næss³⁴ fra Bergen har også snakket om dette med tempo og hvordan vi jobber med bruker. Vi ser at vernepleierne tilfører noe positivt, men vi har kanskje ikke vært det så bevisst før i det siste. (Leder)

Vi har også ansatt en del vernepleiere under utdanning som jobber i helgene. Det ligger i kortene at de kan få faste, større stillinger når de er ferdige. De har ikke vedtak om noen bestemt stillingsstørrelse. Vi ønsker jo å knytte dem til oss med tanke på større stillinger. Men det er ikke formalisert. (Leder)

³⁴ Lise Næss er spesialist i klinisk gerontopsykologi og har deltatt på en fagdag i Surnadal kommune.

Forankring

Toppforankringen er som beskrevet i forrige dypdykksrapport god. Styringsgruppen består av varaordfører, leder av administrasjonsutvalget, ytterligere to politikere, rådmann, personalsjef, hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet og Utdanningsforbundet samt noen plasstillitsvalgte. Sammen om-prosjektet er fast orienterings- og drøftingssak i Administrasjonsutvalget og orienteringssak i Arbeidsmiljøutvalget. Trepertssamarbeidet fungerer er greit.

Trepertssamarbeidet i Saman om-prosjektet er tett. Jeg ser bare fordeler med dette. Det hender vel at rådmannen synes vi politikere blander oss. Det er også en utfordring i en liten kommune når kommuneansatte også er politikere. Jeg håper de ansatte synes vi politikere har hatt en riktig rolle. Men det viktigste er at prosjektet får satt seg hos de ansatte. (Politiker)

Vi har ikke diskutert prosjektet i kommunestyret på lenge, men det skal opp like over ferien. Prosjektet er ofte tema i administrasjonsutvalget. Det er også oppe i formannskapet. (Politiker)

Lederen av administrasjonsutvalget (politiker) snakker alltid fram Saman om i ulike sammenhenger. Jeg synes han gjør en god jobb for prosjektet. Jeg har ikke opplevd at noen går til kommunestyret og undergraver prosjekter. (Leder)

Også Surnadal har hatt sine runder med stab-linje-problematikk. I forrige dypdykk beskrev vi hele prosjektprosessen som «fortung». Det vil si at kommunen hadde en prosjektgruppe som over en lang periode jobbet med å organisere seg selv og å formulere mål for prosjektet. Prosjektgruppen arbeidet temmelig isolert og ble også kritisert for å ha liten fremdrift.

Prosjektgruppen besto til å begynne med av varaordfører, leder av administrasjonsutvalget, assisterende rådmann, personalkonsulent og hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet og Utdanningsforbundet. Prosjektgruppen ble høsten 2013 utvidet med representanter for lokale prosjektgrupper ved de to institusjonene. Men fortsatt var prosjektgruppen for sentralisert og møteaktiviteten var liten. Det har derfor vært ønske om å endre sammensetning av prosjektgruppen og legge mer ansvar over i linjen, det vil si til HESO som er ledermøtet for Helse- og omsorgstjenestene. Prosjektlederen forklarer behovet for endring med at prosjektgruppen var blitt for stor og at den ikke er et egnet forum for å drive implementeringsarbeidet:

«Fra start ble det bestemt at prosjektgruppen skulle være bredt sammensatt. Den ble derfor veldig stor. Forsøk på å redusere størrelsen ble avvist. Fordelen med en så bredt sammensatt og stor prosjektgruppe var at vi fikk en solid forankring i 3-partssamarbeidet og i flere ansattegrupper, noe som bidro til å styrke det helhetlige perspektivet på heltidskultur i prosjektet. Ulempen ved en så stor prosjektgruppe var at den ble vanskelig å manøvrere operativt. Den fungerte mer som et nyttig diskusjons- og drøftingsforum enn som en praktisk pådriver. Flere av medlemmene i prosjektgruppen var også medlemmer i styringsgruppen som hadde jevnlig møter. For å sikre fremdrift i prosjektet, opplevde prosjektleder at det var både nødvendig og mer effektivt å ha løpende dialog med ressurser fra prosjektgruppa, styringsgruppa og pilotenhetene uten å kalle inn hele

prosjektgruppa. Prosjektgruppas rolle som helhet havnet etterhvert i et vakuum, men det betyr ikke at den ikke har vært en viktig del av prosjektet, særlig i startfasen og ved viktige milepæler.

Det som gjenstår som det viktigste å ta tak i fremover, er en evaluering av sammenhengene mellom mål og tiltak i prosjektperioden for deretter å løfte arbeidet med heltidskultur videre inn i ordinær drift. Dette må forankres godt i 3-partssamarbeidet og derfor vil prosjektgruppa legge fram forslag til styringsgruppa om hvordan dette arbeidet bør videreføres. En sluttrapport med plan for videreføring av heltidskultur vil bli lagt fram for kommunestyret 1. kvartal 2016.

Etter prosjektperioden er det behov for en koordinerende enhet som kan sikre gevinstrealisering og ha det faglige ansvaret for de tiltak og målsettinger som blir anbefalt av kommunestyret og 3-partssamarbeidet. Det er her HESO, som er ledermøtet for helse- og omsorgstjenestene, kommer inn i bildet som koordinerende enhet.» (E-post fra prosjektleder høsten 2015)

Heltid-deltid i Hamar kommune

Hamar kommune ligger i Hedmark fylke og har ca. 29350 innbyggere.

Bakgrunn, mål og hensikt

Helse- og omsorgssektoren i Hamar kommune har en høy deltidsandel og deres motivasjon for å være med i Sammen om en bedre kommune har vært å skaffe mer erfaring med hvordan man kan tilrettelegge for heltidskultur og fjerne ufrivillig deltid. Prosjektets mandat har vært å bidra til en bærekraftig helse- og omsorgssektor for Hamar kommune, med tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft, der heltidsarbeid er hovedregelen og ikke unntaket. Ut over dette står kommunen overfor en betydelig rekrutteringsutfordring, og man ser at bedre utnytting av deltidsreserven kan være et viktig bidrag for å møte denne. Kommunen valgte ut tre sykehjemsavdelinger som pilotenheter som fikk følgende mål:

- Redusere ufrivillig deltid med 20 prosent
- Redusere helgestillinger med 50 prosent
- Alle stillinger, unntatt rene helgestillinger, skal være minimum 50 prosent
- Økt fornøydhet med stillingsstørrelse
- Økt/forbedret kontinuitet
- Økt motivasjon/interesse/forståelse for økte stillinger

Hovedresultater

De tre sykehjemsavdelingene fikk til sammen fikk 3,7 årsverk. Disse ble i hovedsak brukt til å øke bemanningen i helgene slik at omfanget av rene helgestillinger kunne reduseres. Dette førte til bedre tjenestekvalitet og mindre vikarbruk i helgene. Prosjektet ble etter planen avsluttet allerede etter en prøveperiode på 24 uker.³⁵

Hamar deltok aktivt på nettverkssamlinger i startfasen, hadde god trepartsforankring og hadde gode formuleringer om å trekke alle ansatte inn i utviklingsprosjektene. Kommunen deltok også i Sammen om-programmets innovasjonsnettverk. Det er derfor overraskende at prøveperioden ble så kort, målgruppen så liten og tiltakene så begrensede.

Utfordringer

Deltidskulturen i Hamar kommune er sterk og den gjør det vanskelig å nå målet om større stillinger og mindre ufrivillig deltid fordi løsningene forutsetter oppslutning om nye måter å jobbe på hos både ledere, tillitsvalgte, heltidsansatte og deltidsansatte - enten dette er frivillig eller ikke. Kulturendringer må skje på lokalt nivå og involvere samtlige. Det har vært en del uenighet mellom partene som har gjort det vanskelig å komme fram til konkrete tiltak. Kommunikasjonen mellom stab (HR-avdelingen) og linje kom alt for sent i gang, noe som blant

³⁵ Det var, ifølge prosjektledelsen, hele tiden meningen at piloten skulle avsluttes etter 24 uker, slik at man kunne evaluere måloppnåelse og kostnader i prosjektet, før nye tiltak prøves ut.

annet innebar at de som skulle gjennomføre tiltak, ikke deltok tilstrekkelig i utformingen av de tiltakene de skulle prøve ut.

Erfaringer

Fortsatt litt stykkevis

Tiltaket begrenset seg til at man la inn én enkelt hinkehelg på 24 uker. Noen ansatte gikk også en ekstra kveldsvakt. Selv om enkelte ansatte var negative til å måtte gå en ekstra helg, var alle, også ledere og tillitsvalgte, enige om at driften i helgene ble vesentlig bedre. Noen beklager at man nå er «tilbake til det gamle». Andre synes det er greit at forsøket er avsluttet:

Vi jobber hver tredje helg. I prosjektet hadde vi en hinkehelg på det halvåret prosjektet varte. Greit nok med en ekstra helg. Vi fikk jo beskjed lenge i forveien. Men jeg foretrekker å slippe. Så det er helt greit at den delen av prosjektet er kuttet ut. (Ansatt)

Folk liker ikke tanken på å skulle gå oftere helg. Da slutter vi (sier de gamle). Andre sier: Da må vi ha lavere stillingsstørrelse så vi slipper så mye helg. (Tillitsvalgt)

Prosjektet ble prøvd ut i et halvt år i fjor. Etter avslutning så er alt ved det gamle, dessverre. (Ansatt)

Dette gikk for fort og var jo ikke noen god turnus. Det ble tredd nedover hodet på oss og var ikke så populært. Vi burde heller ha gjort dette ordentlig ved å lage en helt ny turnus. (Ansatt)

Økt grunnbemanning på helg ga effekt både på tjenestekvalitet [i helgene] og mindre fravær. Men det straffet seg ved at de skulle ha fri på hverdager. Så da ble det ufaglærte inn på hverdager. (Tillitsvalgt)

Vi hadde store visjoner, men fikk til lite. Vi har satsset for lite. De feiget ut. (Tillitsvalgt)

De to siste sitatene over peker på at tiltakene som ble prøvd ut, ikke var godt nok forberedt og at praktiseringen hadde bieffekter i form av svekket tjenestekvalitet fordi «hinkingen» ikke ble en del av en større plan der blant annet flere stillingsutvidelser burde ha inngått. De vi har intervjuet, har flere forklaringer på hvorfor man ikke har lyktes. Noen mener det skyldes den sterke deltidskulturen og motvillige ansatte i kombinasjon med forsiktige ledere.

Deltidskulturen ble ikke utfordret

Det kan se ut som at politikerne ikke har forstått betydningen store stillinger har for effektiv drift og god tjenestekvalitet. Og når man heller ikke vil ta tak i den frivillige deltiden, fører det bare til å opprettholde deltidskulturen.

Det er bred politisk enighet om å se på deltidspromblematikken. Fra vårt sted er ufrivillig deltid en utfordring for de ansatte det gjelder. Større stillinger er viktig for ansattes trygghet. Vi håper også at vi kan spare penger på dette. (Politiker)

Vi fokuserer på uønsket deltid. Vi kan jo ikke jobbe for å endre på ønsket deltid. Det er mange som ønsker å jobbe redusert fordi det er et tøft yrke. Vi må passe på å ikke gjøre oss mindre attraktive ved å presse folk til å jobbe mer enn det de ønsker. (Politiker)

Lederne vi snakket med ser den sterke deltidskulturen og at den står i veien for bedre prosjektresultater og bedre drift, uten at de har vært i stand til å gjøre noe med dette i programperioden.

Vi burde jobbet mer med kultur. Lederne må også bli tydeligere på at de trenger heltidsansatte. Ansatte kan ikke bestemme selv når de vil jobbe. I kvinnekulturen er det for mye fritidskultur. Det må være vanlig å jobbe heltid i vårt yrke. Vi må fortelle at vi trenger ansatte i store stillinger. (Leder)

Vi har som mål å lyse ut hele stillinger, men klarer det ikke. Det å utvikle en heltidskultur i Hamar kommune kommer til å ta lang tid. Også mange av de unge ønsker å jobbe deltid. Vi må få bort shoppingmarkedet. (Leder)

Økonomiske gevinster

Andre forklarer en puslete satsning med hastverk og for liten forståelse for økonomien. Forklaringen med hastverk må forstås ut fra at de som ble med i realiseringen og evalueringen av prosjektet, ikke var med fra begynnelsen. En av de stabsansatte sier det slik:

Prosjektet ble for lite. Det ble for mye flikking. Folk gikk opp 2-3 prosentpoeng. Som økonom ser jeg at vi må satse mer slik at det monner. Dette skyldes at vi fikk fryktelig dårlig tid. Derfor satte vi bare i gang med småting. Større tiltak ville vi ikke fått gjennomført.

Også linjelederne er enige i at tiltakene var for dårlig planlagt og at de ikke var særlig radikale. De har imidlertid et annet syn på økonomien enn HR-avdelingen. Alt i alt ser det ut til at de tre avdelingene klarte å drive en halv million billigere det året forsøket varte, og dette fremholdes både i prosjektleders sluttevaluering (side 20) og av linjelederne sitert under som et godt resultat. Men av budsjettekniske årsaker fremsto prosjektet likevel som et underskuddsforetagende, dels fordi kommunene «alltid» underbudsjetterer lønnsmidler og dels som følge av at vikarbudsjetten ble skåret ned i forkant av prosjektet.

Skal vi se på økonomien i forhold til budsjett eller i forhold til det som har vært reell drift i alle år? Jeg mener prosjektet var lønnsomt fordi jeg ser på totalrammen. Jeg ser alle driftsposter, utstyrsposter og lønnsposter som helhet. Regnskapet viser at vi alltid bruker mer penger enn vi har fordi det er underbudsjetterte lønnskostnader. Det går ikke an å si at dette ikke var økonomisk lønnsomt. (Leder)

Vikarpostene var på forhånd skåret ned. Vi hadde derfor et strammere budsjett enn vanlig. Det var uheldig at HR sentralt skulle styre. Vi fikk et budsjett som ikke var realistisk. (Leder)

Jeg synes virkelighetsbemanningen har hatt mye for seg. Men det var ikke økonomisk bærekraftig. Jeg brukte opp for mye penger på å øke bemanningen på helger og alle kvelder. Jeg risikerte overtidsgifter. Men heldigvis fikk jeg ikke så mye sykefravær. Tror vi må kjøre slike prosjekter med en større virksomhet enn 18 senger. (Leder)

Formell toppforankring, men langt til de ansatte

Den formelle toppforankringen har vært god. Dette er utførlig beskrevet i forrige dypdykksrapport. Styringsgruppen har bestått av øverste politiske og administrative ledelse, rådmann, ordfører, leder av Organisasjons- og personalstyret, pleie- og omsorgssjef, hovedtillitsvalgt for Fagforbundet og hovedtillitsvalgt for NSF. Det er orientert om prosjektet i ledermøte i aktuelt pleie- og omsorgsdistrikt, og det orienteres i Organisasjons- og personalstyrets møter. Det er orientert i forum for tillitsvalgte. Alle er med andre ord orientert.

Styringsgruppa har fungert, men det var uheldig at det ble så mye uenighet om så lite. Dette gjelder blant annet økonomien. Vi var optimistiske i starten. Men dette har ikke blitt det vi forventet. (Tillitsvalgt)

Trepartssamarbeidet har fungert i den forstand at alle tre parter har vært representert. Men vi har jo hatt ulikt ståsted. Jeg ville gjerne hatt mer tydelig deltakelse fra politikere og at de viste interesse utenom å bare komme på de obligatoriske styringsgruppemøtene. (Leder)

Prosjektgruppen var satt sammen med flere fra rådmannens stab. Hamar fikk en liknende utfordring som Drammen kommune med å skape oppslutning i linjen. Det tar lang tid før prosjektgjennomførerne ble valgt ut slik at disse fikk dårlig tid til å planlegge egne tiltak. Involveringen av de ansatte kom tilsvarende for sent.

Samarbeidet mellom HR og Helse burde vært bedre. Starten ble litt brå. Tjenestestedene har ikke vært med i forarbeidet. Egentlig hadde vi god tid. Men det gikk jo nesten et år før vi ute i avdelingene kom med. (Leder)

I oppstarten var det uenighet mellom HR og Distriktet om hvor mye risiko vi skulle ta. Jeg som avdelingsleder ville ta ordentlig grep og ikke bare flikke. Dette var HR imot. (Leder)

Dette er i seg selv nok til å forstå at forsøkene som skal gjennomføres i en bedriftskultur som er sterkt preget av deltidskulturen, blir ganske halvhjertede. I tillegg bidrar uenigheter mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte og mellom tillitsvalgte internt til ytterligere forsinkelser før prosjektet involverte de viktigste aktørene.

Uenigheten har nok bidratt til at vi ikke har oppnådd så mye som vi burde. Vi har sterk deltidskultur, og dette er en utfordring. Vi har vært opptatt av rekruttering og deltidsarbeidskraft i årevis, men ingen forbedring. (Tillitsvalgt)

Videreføring

Til tross for at prosjektet ikke ble så vellykket som enkelte hadde håpet, sitter partene på flere nivåer igjen med nyttige erfaringer. Nye forsøk vil bli gjennomført. En bemanningspool etableres 01.02.16. Bemanningseenheten vil bestå av store stillinger (mer enn 75 prosent) og rene helgestillinger for studenter. Det siste inngår i en rekrutteringsstrategi. Men studentene har ingen avtale om fast stilling etterpå. Prosjektleder har nylig forhørt seg om det kunne være aktuelt å prøve ut langvakter, men fikk da motstand fra både en av lederne og fra to av fagforbundene. Siden flertallet av informantene har fremført kritikk av den sentrale prosjektledelsen, avslutter vi med et hjertesukk fra den sentrale prosjektledelsen som går den andre veien, etterfulgt av et mer positivt syn på fortsettelsen:

Vi i rådhuset vil gjerne prøve, men det går ikke.

Men vi har jo lært mye. Neste trinn vil bli bedre.

Etter at vi gjennomførte de siste intervjuene i sommer, har Hamar etablert et nytt heltid-deltidsprosjekt med sikte på å utvikle en heltidskultur. Prosjektet har en tilsvarende trepartsforankring på toppen i kommunen. Det er laget en samarbeidsavtale der ordfører, rådmann, kommunalsjef og hovedtillitsvalgte for Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund forplikter seg til å bidra til at målene i det nye prosjektet blir nådd. Disse utgjør sammen med en distriktsleder prosjektet styringsgruppe.

Den operative prosjektstyringen- og driftsansvaret er denne gangen «i sin helhet lagt til Helse- og omsorgsavdelingene» (Prosjektmandat side 1). Oppstart er 01.02.16.

Prosjektets hovedmål er formulert i det nye mandatet (side 1):

1. Mobilisere deler av arbeidskraftspotensialet for å sikre tilstrekkelig personell i helse- og omsorgssektoren, og skape en heltidskultur
2. Økt kvalitet gjennom:
 - a. Mer stabil bemanning
 - b. Forutsigbarhet for bruker og personell
 - c. Bedre informasjonsflyt og kompetanseoverføring
3. Bygge en innovasjonskultur

Delmål i prosjektet er:

- Øke andelen heltidsstillinger
- Redusere ufrivillig deltid
- Redusere andelen frivillig deltid
- Redusere bruken av midlertidige stillinger

Med disse videreføringsplanene er det grunn til å forvente at også Hamar kommune vil komme et skritt videre på veien mot en heltidskultur i helse- og omsorgstjenestene sine.

3 Nærvær og sykefravær

Dette er andre dypdykksrapport om fire utvalgte kommuner – Arendal, Bømlo, Stavanger og Vefsn - som har deltatt i programmet Sammen om en bedre kommune innenfor temaområdet sykefravær og nærvær. Hensikten med denne caseundersøkelsen er å vurdere om kommunenes prosjektarbeid og ulike tiltak fører til resultater som fremmer programmets og kommunenes måloppnåelse innenfor dette temaet. Forrige dypdykk viste at kommunene arbeider svært forskjellig med temaet. Bømlo og Vefsn er de som har arbeidet mest helhetlig med tematikken, mens Arendal og Stavanger i større grad har konsentrert seg om ett enkelttiltak. Felles for alle kommunene er at sykefraværet har variert gjennom hele prosjektperioden.

Vi har besøkt casekommunene to ganger i løpet av programperioden (2011-2015). Første gang var i 2013/2014 og siste gang var sommeren/høsten 2015. Datagrunnlaget for dette kapitlet består av intervjuer med politikere – hovedsakelig ordførere - kommunal toppledelse, prosjektledere, enhets-/avdelingsledere og tillitsvalgte. I dette dypdykket beskriver vi hvordan de fire utvalgte kommunene har jobbet med sine utviklingsprosjekter i prosjektperioden for å redusere sykefraværet og øke nærværet samt deres refleksjoner og vurderinger av dette arbeidet.

Anne Inga Hilsen har stått for casebeskrivelsene av Arendal og Stavanger kommuner, mens Lise Lien har stått for beskrivelsene av Bømlo og Vefsn kommuner. Samlet har vi intervjuet 49 personer.

Måloppnåelse/resultater

Programmets mål innenfor temaet nærvær er å etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor.

Kommunene har testet ut ulike tiltak og metoder i sitt forsøk på å redusere sykefraværet og å øke nærværet. Noen av disse tiltakene har ikke hatt noen påviselig effekt; kommunene synes å bruke enkelte tiltak kun for å skape litt blest om tematikken uten at de forventer at dette skal slå ut på sykefraværsstatistikkene. Disse tiltakene kan karakteriseres som «støttetiltak» fordi de gjerne kombineres med andre tiltak som i større grad er ment å bidra til kulturendringer, redusert sykefravær og økt nærvær. Et program som dette skal for øvrig gi rom for eksperimentering. Det betyr at hvis et tiltak ikke ser ut til å ha en effekt, er ikke dette *nodvendigvis* et problem. Det gir snarere muligheter for læring og kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker. På den annen side vet en mye om hvilke tiltak som virker og et program som dette kunne vært benyttet til å teste ut slike tiltak. Forankring har vært viktig i alle prosjektene selv om den reelle forankringen varierer noe fra kommune til kommune. Det vi ser er at forankring generelt sett anses som å være viktig av alle de involverte partene. Der en har lykket med partssamarbeidet, oppgir en også at dette har hatt positive effekter utover prosjektet. Mer dialog og åpenhet mellom tillitsvalgte og toppledelse/politisk nivå oppgis å gi mindre støy i organisasjonen generelt sett og mer konstruktivt samarbeid - med bedre løsninger som resultat.

Kommunenes målsettinger og tiltak

Kommunenes målsettinger er selvfølgelig styrt av Sammen om-programmets innretning og målsettinger. Det betyr ikke at kommunene har likeartede målsettinger. Det samme gjelder

igangsatte tiltak. Dypdykkskommunene har hatt en rekke forskjellige tiltak; noen av relativt kortvarig art, andre av mer varig karakter, slik som Bømlo kommunes Tiltakshjulet.

Alle kommunene måtte sette seg et mål for sykefraværet i programperioden. *Arendal kommunes* mål i programperioden var å øke nærværet til 92,7 prosent. Ved oppstart av prosjektet i 2011 hadde kommunen et totalfravær på 8,6 prosent. I 2014 hadde kommunen redusert fraværet noe og endte med et totalfravær på 8,1 prosent. Sykefraværet i gruppen av ansatte som var målgruppe for tiltaket Raskere frisk (ansatte i omsorgssektoren), var på 11,5 prosent ved prosjektoppstart og var redusert til 10,4 prosent i 2014. Ordningen med Raskere frisk ble utvidet til å gjelde hele kommunen fra oktober 2013. Totalfraværet blant dem som fikk tilbud om Raskere frisk var i 2013 8,4 prosent. I 2014 hadde dette fraværet som nevnt over sunket til 8,1 prosent.

Bømlo kommunes mål i programperioden var et totalfravær på 5,4 prosent. Sykefraværet har gjennom hele perioden ligget mellom 6,5 – 7,5 prosent. I oktober 2014 lå fraværet på 6,9 prosent.

Vefsn kommunes mål i programperioden var å redusere det totale sykefraværet fra 8,6 prosent til 6,9 prosent. Kommunen nådde dette målet i 2013 da sykefraværet var 6,7 prosent. I 2014 var sykefraværet imidlertid økt til 7,6 prosent. Denne økningen mener kommunen de har kontroll på og de har kunnskap om hva den skyldes. *Stavanger kommune* har satt ulike mål for sykefraværet avhengig av sektor. Målet for skolene har vært et sykefravær under 6 prosent, målet for barnehager, sykehjem og hjemmebaserte tjenester har vært et fravær under 7,5 prosent.³⁶ Målinger utført i juni-november 2013 viste et fravær på 7,5 prosent innenfor de deltagende områdene sett samlet. I samme periode 2014 var fraværet økt til 7,7 prosent.

Utfordringene med å skille mellom effektene av enkelttiltak som settes i verk innenfor sykefraværs-/nærværsarbeidet og effekter av flere endrede måter å jobbe på, er stor fordi det gjerne er mange og komplekse forhold som gjensidig påvirker hverandre med ulik styrke i kommuneorganisasjonen. Det er mange forhold som kan påvirke sykefraværet og nærværet i en organisasjon og det er viktig å ha kunnskap om dette i arbeidet med denne type problematikk. Sykefraværet vil ha naturlige variasjoner og kan knyttes til alvorlig sykdom hos ansatte. Samtidig opplever mange kommuner at en har et nivå på sykefraværet som ikke bare kan forklares med dette. Alle kommunene ser ut til å være seg bevisst dette.

I kunnskapsstatusen som ble utarbeidet som del av dette prosjektet, så vi at forskning dokumenterer mulige direkte og indirekte effekter av godt arbeidsmiljø og ledelse på sykefravær og nærvær, selv om effekten av dette kan være utfordrende å måle (Lien 2013). Informantene i alle dypdykkscasene er forøvrigt enige om at dette er viktige faktorer for å øke trivselen, redusere sykefraværet og øke nærværet i organisasjonen. Kommunene har alle, på ulike måter og med ulik styrke, jobbet med holdningsendringer og ansvarliggjøring av de ansatte samt med ulike aspekter ved ledelse.

I dypdykksrapport 1 påpekte vi at arbeidet med sykefravær og nærvær er en «evigvarende» prosess som må ta utgangspunkt i lokale utfordringer. For å sikre kultur- og holdningsendringer, og ikke minst implementering av ulike former for endringer systematisk arbeid antakelig den mest bærekraftige måten å arbeide på fordi det bidrar i større grad til å sikre endringer i hele organisasjonen og en vil – i hvert fall på sikt – bli mindre sårbar for endringer i kommuneøkonomi eller at dedikerte personellmessige ressurser forsvinner og med det også de

³⁶ Tallene er hovedsakelig hentet fra kommunenes årsrapportering for 2014.

gode tiltakene eller måtene å jobbe på. Dette ser vi også konturene av blant kommunene i dypdykk 2. Med systematisk arbeid menes at en for eksempel endrer rutinene for hvordan hele organisasjonen skal jobbe konkret med sykefravær, at en har faste møtestrukturer og innhold i partsmøter som er ment å holde trykket på sykefravær/nærvær oppe og at det er faste rutiner for hele organisasjonen i deres håndtering av arbeidsmiljøundersøkelser.

Sykefravær og nærvær er enkle størrelser å måle fordi de kan leses direkte ut fra sykefraværstatistikker, men ulike tiltaks effekter på fravær og nærvær er ikke like enkle å måle.

Tiltak kan oppleves som gode blant ledere og ansatte uten at effekten av tiltaket kan leses i sykefraværstatistikken på kort sikt. Dette er et viktig poeng. Temaområdet sykefravær og nærvær handler om mer enn å skulle nå et fastsatt måltall for sykefraværet. Prosessene med å endre kulturer og holdninger er store, utfordrende og krevende og tar tid. Men målet med dette arbeidet må være å redusere sykefraværet på lang sikt. Dypdykkskommunene er også tydelige på dette og påpeker at dette prosjektets vellykkethet ikke umiddelbart kan måles ved hjelp av sykefravær- eller nærværstatistikker. Dette er prosesser som tar lang tid og arbeidet med dette kan få synlige effekter først lenge etter dette programmets avslutning. Den viktigste måloppnåelsen kan kanskje sies å være at særlig tre av dypdykkskommunene opplever at de jobber på riktig måte og med treffende tiltak. Noen oppnår konkrete resultater og sykefraværet går ned mens andre oppgir at de sakte, men sikkert opplever å bevege kommunen i ønsket retning.

Sykefraværet vil alltid variere, men nivået på sykefraværet kan mange kommuner jobbe med å få ned. Noen ganger er det for enkelt å bortforklare vedvarende høyt fravær med forhold en som arbeidsgiver ikke kan gjøre noe med. Vefsn kommune har eksempelvis ledere som viser at det faktisk nytter – til tross for at det ser nytteløst ut.

Endringer på samfunnsnivå har betydning for lokale endringer og måloppnåelse

Kommuneorganisasjonene virker innenfor en større samfunnskontekst. Det ser ut til at de sentrale (og lokale) partenes inngåelse av IA-avtalen har vært en viktig driver på samfunnsnivå for å snu tenkningen rundt sykefravær på arbeidsplassnivå. Casekommunene oppgir at sykefravær tidligere ble ansett som en privatsak mellom den sykmeldte og fastlegen, mens sykefraværet nå har blitt en sak som i mye større grad angår arbeidsgiver (leder) og som blir sett i sammenheng med arbeidsmiljø og kontinuitet og kvalitet i tjenestene. IA-avtalen ser dermed ut til å ha hatt stor betydning for arbeidet med holdningsendringer på den enkelte arbeidsplass. Den enkelte arbeidstaker har blitt mer ansvarliggjort, og eget fravær og nærvær ses og forstås mer i lys av konsekvensene av eget og andres fravær og nærvær. Den generelle holdningsendringen på samfunnsnivå fra oppmerksomheten rettet mot den sykes begrensninger og utfordringer til den sykes muligheter, ser ut til å ha hatt effekt over tid. Det samme har toppledere og politikeres økte interesse for tematikken samt de ulike verktøyene og virkemidlene som har fulgt med IA-tenkningen. Denne generelle endringen i tenkningen om sykefravær ser også ut til å ha hatt betydning for casekommunene. Flere viser til at det har ført til endringer i tenkningen og arbeidsmetodene som benyttes i sykefraværarbeidet i virksomhetene. Det har ført til et visst press mot lederne for å innfri i dette arbeidet og ikke minst et insentiv for å jobbe systematisk med denne type problematikk.

Samarbeidets og forankringens betydning

Dypdykk 1 og 2 har synliggjort og tydeliggjort at samarbeidet mellom ulike nivåer i kommuneorganisasjonen er essensielt når en skal arbeide bredt med sykefraværs- og nærværsproblematikk. Dette arbeidet forutsetter god forankring. Med god forankring menes at kommunens toppledelse, og til dels også politisk ledelse, er tydelige på at dette er viktig og at det er noe de kommer til å følge med på og følge opp. Synliggjøring av viktighet handler mer konkret om å etterspørre resultater, sette sykefravær på agendaen i relevante møteforum og å sette i verk tiltak der en ser manglende resultater. Det som gis oppmerksomhet, får oppmerksomhet, er noe alle kommunene er enige om. Motstand hos ansatte i kommuneorganisasjonen må møtes med handling og/eller sanksjoner. Der det er motstand blant virksomhetsledere, må det komme reaksjoner fra øverste hold i kommunen. Dette er en måte å tydeliggjøre at dette arbeidet ikke er valgfritt og det er essensielt for å implementere ønskede endringer i hele kommuneorganisasjonen der det er målet.

Arbeidet må altså forankres ute i organisasjonen blant alle ledere med personalansvar og blant tillitsvalgte og medarbeidere. Det er tross alt på dette nivået implementeringen og endringene skal finne sted. Økt forståelse for hvorfor sykefraværs- og nærværarbeid er viktig og hvilken betydning sykefravær har både for kolleger, arbeidsmiljø og tjenestekvalitet er avgjørende for oppslutningen. Det er viktig å synliggjøre de negative konsekvensene av fravær, men ikke minst også de positive konsekvensene av økt nærvær. Når en beveger seg vekk fra holdningen om at sykefravær kun er å anse som et personlig anliggende mellom den sykemeldte og fastlegen til også å bli et forhold mellom arbeidsgiver og den sykemeldte, øker ansvaret for å finne løsninger og tiltak som fungerer både for den sykemeldte og for arbeidsgiver. Dette krever tillit og god dialog mellom ansatte og ledere. God dialog er muligens selve kjernen i å skape endringer i kultur og holdninger til sykefravær, i hvert fall hvis en ser på hva casekommunene selv sier.

Når en tar utgangspunkt i at sykefravær og økt nærvær er et resultat av en rekke ulike forhold slik som ledelse, arbeidsorganisatoriske forhold og samarbeid og velvilje på arbeidsplassnivå, vil et godt partssamarbeid også kunne spille en viktig rolle. Flere av casekommunene påpeker at god dialog og et velfungerende samarbeid med de tillitsvalgte gir et bra klima for å jobbe med denne typen temaer. Et godt partssamarbeid som involverer de folkevalgte, bidrar til å ansvarliggjøre av *alle* parter. Partsmøter preget av løsningsorientering har erstattet partsmøter som tidligere var mer preget av konflikter og uenighet. En bruker således kreftene i større grad på å utvikle kommunen.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

I og med at kommunene har satt i verk svært ulike tiltak vil det variere hva som bidrar til å fremme eller hemme sykefraværs- og nærværarbeidet. Til tross for dette ser vi at det er enkelte overordnede faktorer som er felles. Først og fremst påpeker kommunene at sykefraværs- og nærværarbeidet deres har bidratt til økt kunnskap og oppmerksomhet i organisasjonen om tematikken – noe som er en viktig del av programmet.

I avsnittet over ble forankring påpekt som en viktig faktor som bidrar til å fremme sykefraværs- og nærværarbeidet. Utover dette er det særlig to andre forhold som utmerker seg som relevante: i) *Ledelse* oppgis å være særlig viktig for å lykkes med arbeidet. Lederne må – i

samarbeid med de ansatte – jobbe for å oppnå en inkluderende og utviklende arbeidskultur. Ledere som opparbeider seg tillit hos de ansatte, som vektlegger dialog og gode relasjoner, som har klare og tydelige forventninger til de ansatte og som benytter tilgjengelige tiltak og verktøy i sykefraværsarbeidet, ser ut til å lykkes godt med å endre holdninger og kulturer, med redusert sykefravær som resultat. Kompetanseheving av ledere er en viktig faktor i dette arbeidet. Trygge og kunnskapsrike ledere som setter krav og som samtidig ser sine ansatte, ser ut til å være en viktig faktor for trygge og nærværende ansatte. ii) *Nøke ressurser* til å drive arbeidet fremover er også en fellesnevner blant flere av kommunene. Ressurser forstås både i økonomisk og personellmessig forstand. Særlig sårbart fremstår tiltak der finansieringen avhenger av budsjettforhandlinger fra år til år. Dette ble påpekt allerede i dypdykk 1. I dypdykk 2 ser vi at dette fremdeles er en utfordring. Arendal kommunes Raskere frisk, som alle mener har vært en suksess, har sikret finansiering ut 2016 via et tilskudd fra kommunens pensjonskasse. Hva som skjer etter dette, er fremdeles usikkert selv om en jobber aktivt med å sikre videre finansiering. Vefsn kommunes Bedriftsjordmor, som også vurderes som et vellykket tiltak, møter det samme problemet. Ordningen forsvinner i utgangspunktet med avslutningen av programmet Sammen om siden kommunen har benyttet pengene fra dette programmet til å dekke kostnadene ved tiltaket. Det jobbes også her med å sikre finansieringen fremover.

Ressurser i form av personell – oftest å forstå som en prosjektleder eller en ildsjel - er antakelig mest avgjørende der en har hatt tiltak/arbeidsmetoder som ennå ikke har satt seg som en måte å jobbe på i organisasjonen. Der en jobber systematisk og systemisk med ønskede endringer, vil denne type ressurs antakeligvis på sikt være mindre viktig fordi det da blir en del av driften - måten en jobber på. I Arendal kommune har en forøvrig sikret videreføring av sykefraværs-/nærværsarbeidet. Der har de bestemt å ansette prosjektleder for prosjektet som nærværskonsulent etter prosjektslutt, for å sikre implementeringen av tiltakene og kontinuiteten i kommunens sykefraværsarbeid.

Drivere

I dypdykksrunde 1 så vi at casekommunene gjorde mye «riktig» ifølge forskningen på sykefravær og nærvær. De driverne vi identifiserte i dypdykk 1, ser fremdeles ut til å være driverne i dette dypdykket:

- Nærværs-/fraværsarbeid er en kontinuerlig prosess som krever forankring på alle nivåer i organisasjonen.
- Det er en fordel at sykefraværs-/nærværsarbeid er en del av virksomhetens overordnede strategi, mål og struktur. Det fører til forpliktelser og ekstra trykk.
- Medvirkning og involvering av ansatte og tillitsvalgte/verneombud. Det forplikter i større grad partene til å jobbe for felles mål. Samarbeidet kan gi positive synergier utover selve sykefraværsarbeidet, slik som mindre uoverensstemmelser i kommunens budsjettarbeid.
- Gode ensartede oppfølgingsrutiner knyttet til sykefraværsarbeidet.
- Ansvarliggjørende dialog mellom arbeidsgiver og syke/friske arbeidstakere. Begge parter har en plikt til å finne løsninger.
- Ledere lokalt på den enkelte arbeidsplass er de viktigste driverne i sykefraværs- og nærværsarbeidet.

- Arbeidsgivere må øke kunnskapen og kompetansen til sine avdelingsledere slik at de settes i stand til å ta samtaler om sykefravær og nærvær med sine ansatte.
- God lederstøtte og lederverktøy må være tilgjengelig for ledere med personalansvar.
- Systematikk: Jevnlige evalueringer for å måle om et tiltak/gruppe av tiltak har en positiv effekt. Det gir rom for nødvendige justeringer. Det er også vel så viktig å luke ut dårlige tiltak uten effekt som å finne de gode tiltakene med effekt.
- Endringer på samfunnsnivå, slik som IA-avtalen, har hatt betydning for holdningsendringer på arbeidsplassnivå.

Effekter på andre temaområder?

Vi har ingen informasjon som kan underbygge at kommunenes arbeid på temaområdet sykefravær og nærvær har hatt effekter eller synergier på andre temaområder i Sammen om-programmet. Men det er stor sannsynlighet for at i de casekommunene en har satset på et systematisk og bredt sykefraværs- og nærværsarbeid, vil en mest sannsynlig oppleve effekter på andre områder. Nettopp fordi – slik kommunene selv påpeker – alt henger sammen med alt.

Avsluttende kommentarer

I dypdykk 1 påpekte vi en rekke viktige spørsmål som kommuner bør stille seg i eget endringsarbeid. For det første om kommunenes administrative og politiske ledelse har kunnskap om gevinstene ved eksempelvis et lavere sykefravær og om disse gevinstene oppfattes som så attraktive at ledelsen synes det er verdt å bruke ressurser på å høste dem. Det vi påpekte i dypdykk 1, er at kommunene allerede ved oppstart av prosjektet burde stilt seg spørsmålet om hvordan en skal forholde seg til videreføring/implementering hvis et tiltak viser seg å virke på en måte kommunen oppfatter som positiv. Det gjelder særlig hvis tiltaket krever ekstra ressurser – enten i form av penger eller personell. Vi ser at Vefsn kommune med sitt tiltak Bedriftsjordmor nå møter denne utfordringen. Arendal kommune har klart å utsette problemet til 2017. Spørsmålet blir hva som skjer deretter? Har kommunen råd til ikke å prioritere eller finansiere et tiltak som «alle» er fornøyde med og som kan vise til positive resultater? Har kommunen regnet på økonomien i tiltaket og innsparingene ved økt nærvær?

Vi stilte også spørsmål om den enkelte kommune har tilstrekkelig kunnskap om verktøyene og virkemidlene i sykefraværsarbeidet, om de innehar nødvendig endringskompetanse til å gjennomføre et godt utviklingsprosjekt og om de har muligheter for å gjennomføre endringsønsket. Våre casekommuner ser ut til å ha økt sin kompetanse om både verktøy og virkemidler, men også om endringsarbeid. Flere av dem forstår sykefravær som sammensatt av en rekke komplekse faktorer og at denne type arbeid må det jobbes aktivt med på ulike fronter og nivåer i organisasjonen, men at arbeidets suksess hovedsakelig hviler på det arbeidet som gjøres av ledere og ansatte (og til dels plasstillitsvalgte) på den enkelte arbeidsplass. Flere oppgir at implementeringsarbeid er krevende, men samtidig ser det ut til at de «står i det» og at de beveger seg i ønsket retning. Denne bevegelsen ser for øvrig ut til å være avhengig av godt samarbeid og god dialog på ulike nivåer i kommunen og ute på virksomhetene.

Til sist i dypdykk 1 stilte vi spørsmålene om de ansatte er motiverte for å endre sin situasjon? Alle endringer har en tendens til å møte motstand hos en del ansatte. Endring av kulturer og holdninger er et tidkrevende og utfordrende arbeid, men det er ikke umulig. Det har flere av våre dypdykkcase vist. Det betyr ikke at implementering av ulike tiltak og større endringer foregår uten problemer.

I dypdykk 1 påpekte vi at den beste og antakelig mest bærekraftige måten å jobbe med sykefravær og nærvær på, er gjennom et helhetlig arbeid hvor dette arbeidet blir sett på som en del av de ordinære driftsoppgavene – først da kan en si at tiltaket/arbeidet er implementert i organisasjonen. Sykefraværsarbeid bør altså ikke være noe en oppfatter som å være noe en skal gjøre på siden av alt det andre arbeidet. Det er antakelig slik at de som jobber systematisk med å skape gode arbeidsorganisasjoner ved hjelp av kompetansehevende tiltak, støttende og lyttende ledere, endringsorienterte ledere og myndiggjorte og ansvarliggjorte medarbeidere, vil ende med å bruke mindre av sin ledertid på rendyrket sykefraværsarbeid og mer tid på utviklingsoppgaver.

I forrige dypdykk påpekte vi at effekter på et temaområde kan være et resultat av et samspill mellom mange og ulike faktorer i og utenfor programmet Sammen om, deltakelse i andre (nettverks-)program, men også egne lokale prosjekter (Moland m.fl. 2014:17). Arbeid kommunene har startet i et program, blir gjerne videreført i neste programdeltakelse. Vi så i dypdykk 1 eksempler på at kommuner som i sin tid deltok i Kvalitetskommuneprogrammet, trakk frem dette som et viktig program for å utvikle partssamarbeidet i kommunen. Sammen om-programmet blir på sin side trukket frem som en viktig mulighet for å utvikle dette samarbeidet ytterligere. Men ikke bare det. I dypdykk 2 påpeker blant annet Vefsn kommune at Sammen om-programmets varighet har vært viktig. Uttesting av tiltak krever tid før en eventuelt vil kunne se effekter av tiltakene og det er viktig å ta høyde for dette i slike programmer. Stramme kommunale budsjetter oppgis som en utfordring for modell- og tiltaksutprøving i kommunene og pengene som har fulgt med deltakelsen i Sammen om, har bidratt til mulighetene for uttesting av tiltak, hvilket også var meningen.

Nærvær og sykefravær i Arendal kommune

Bakgrunn

Arendal kommune er med i Sammen om en bedre kommune med tema nærvær. Prosjektperiode: 2012–2014. Kommunens nærværprosjekt består av en rekke aktiviteter, både avsluttede og videreførte.

Kommunens overordnede Nærværprogram omfatter alle kommunens ansatte.

Måloppnåelse

Selv om prosjektet defineres som et nærværprosjekt, har hovedfokus vært på sykefraværforebygging og -oppfølging. I tillegg er noen av tiltakene bredere og ser mer helhetlig på arbeidsmiljø og nærværforhold, men sykefravær ser ut til å være dominerende, også i informantenes beskrivelser av prosjektet.

Arendal kommune hadde satt som mål å øke nærværet til 92,7 prosent (som de måler som det omvendte av fravær, dvs. tilstedeværelse). Dette målet er ikke helt nådd, selv om kommunen har hatt en jevn sykefraværreduksjon i perioden. Særlig er de fornøyde med at de har beholdt reduksjon i sykefraværet i pleie- og omsorgssektoren, som var der de først startet innsatsen. Samtidig er de klare på at sykefravær må måles over lengre perioder for å sikre at det faktisk er en varig reduksjon de ser. Ved oppstart av prosjektet i 2011 hadde kommunen et totalfravær på 8,6 prosent. I 2014 hadde kommunen redusert fraværet noe og endte med et totalfravær på 8,1 prosent.

Siden en del av innsatsen handler om å fange opp medarbeidere som står i fare for å bli syke, er det også vanskelig å målsette denne innsatsen. Ville de blitt syke hvis man ikke gjorde noe? Kommunen mener selv at det forebyggende arbeidet har hatt stor betydning, selv om de sier at det ikke like lett kan tallfestes.

Fokuset på å forebygge sykefravær har også ført til holdningsendring ifølge informantene. Lederne har blitt tryggere på hvilke krav de kan stille, ansatte har blitt mer bevisst betydningen av egeninnsats og organisasjonen har sett betydningen av tidlig innsats i forebyggingsarbeidet, «at ting tas fatt i forb», som en informant sa.

Tiltak

Arendal kommune har hatt et Nærværprogram siden 2010. Målet med programmet er et sterkt fokus på nærvær for å øke nærværet og redusere sykefraværet i organisasjonen. Det overordnede målet for hele prosjektet er følgende:

- Økt nærvær
- Økt trivsel på arbeidsplassen
- Økt kvalitet på tjenestene til innbyggerne
- Økt pensjoneringsalder
- Reduksjon i antall uføre

Kommunen har siden starten på Nærværprogrammet jobbet bredt med temaet nærvær, alt fra utvikling av kultur og verdier i organisasjonen til mer konkrete tiltak. Kommunen har jobbet med ulike tiltak i sitt Nærværprogram (se kort beskrivelse nedenfor). Tiltakene er delvis de samme som ved tidligere besøk i kommunen og dels noe justert. Tiltak som ikke fungerte etter hensikten, er avviklet. Vellykkede tiltak er i all hovedsak videreført og er pågående utover prosjektperioden (2012-2014). Tiltakene i Nærværprogrammet er som følger:

- Aktivitetsbank (prøvd ut uten resultater; avsluttet og videreføres ikke)
- Verdiprojektet ved Solhaug hjemmesykepleie; avsluttet og videreføres ikke
- Nærværsdagen (årlig gjennomført med ca. 200 deltakere per gang; avsluttet og erstattes av):
- Inspirasjons- og informasjonssamling for alle HMS-utvalg; pågående og planlegges videreført utover prosjektperioden
- Raskere frisk
 - Ble igangsatt i august 2012 for ansatte i helse og omsorg som står i fare for å bli sykmeldte, eller ansatte som har en sykehistorie. Fra høsten 2014 ble ordningen utvidet til å gjelde ansatte i hele kommunen. Pågående og har foreløpig finansiering ut 2016.
- Den nødvendige samtale (kurs/prosess for personalgrupper/ledere/ledergrupper)
 - Kommunen har jobbet frem et eget kurskonsept Den nødvendige samtale. Kurset er for ledere med personalansvar, men benyttes også som utgangspunkt for å få i gang en ønsket prosess i en personalgruppe på en avdeling som har spurt om bistand til arbeidsmiljøutvikling. Pågående og videreføres utover prosjektperioden.
- Sykefraværsoppfølging gjennom workshop i oppfølging av sykmeldte for ledere, oppfølging av enheter med høyt fravær, samtale mellom leder og medarbeider ved 4. gangs bruk av egenmelding. Alt dette er pågående og videreføres.
- Nærværsteam/møteplassen. Består av representanter fra NAV arbeidslivssenter, BHT, HVO og stab. Møtes ca. hver 6. uke. Dette er pågående og videreføres.
- Nærværforum. Består av utvalgte ledere fra forskjellige enheter, noen hovedtillitsvalgte, noen fra Stab Personal og kvalitet. Dette er en pågående aktivitet med 2-3 møter i året og videreføres.

Hva har man lykkes med?

Et sentralt og viktig grep Arendal har tatt er å ansette prosjektleder i fast stilling for å sikre videreføring av arbeidet også etter at prosjektperioden er over. Som fast ansatt nærværskonsulent i kommunen har man noen som holder i tiltakene og kan følge dem opp også når de legges inn i ordinær drift. Informantene påpeker at det er viktig både for videreføringen og signaleffekten at kommunen satser på nærværarbeidet. Dette sikrer også en stabilitet i arbeidet med prosjektet som ikke alle kommuner oppnår.

Kommunen har vist seg god på å vurdere igangsatte tiltak underveis og avslutte eller endre tiltak som viste seg å ikke fungere etter hensikten.

Et viktig virkemiddel i nærværarbeidet er de avdelingsvise HMS-utvalgene. Før hadde man HMS-utvalg sentralt og opplevde at det ble for stor avstand til daglig drift. Nå har man i stedet opprettet lokale HMS-utvalg på avdelingsnivå og som flere påpekte, har «HMS-utvalgene blitt engasjert og styrket» på denne måten. For å styrke disse HMS-utvalgene, har man også valgt å erstatte den årlige Nærværsdagen med Inspirasjons- og informasjonssamling for alle HMS-utvalgene der man tar opp relevante tema og gir faglig påfyll.

Den nødvendige samtalen og lederutvikling & -opplæring har gjort lederne tryggere i sin rolle, forteller flere ledere. Det har blitt lettere å vite hva slags krav man kan stille og hvordan vanskelige saker kan tas opp. Medarbeidersamtalen er også et viktig verktøy i personaloppfølgingen. Alle ansatte i kommunen skal årlig ha en medarbeidersamtale og lederopplæringen har hatt fokus på bruk av samtalen.

Hvilke utfordringer har man opplevd?

Forpliktende samarbeid med sykmeldende lege er fortsatt en utfordring for kommunen. Man har arbeidet med å få et godt system for kommunikasjon med sykmelder blant annet med tanke på oppfølgingsplaner og hvilke muligheter som finnes for den enkelte medarbeider - både med tanke på funksjonsnivå og på hvilke tilretteleggingsmuligheter som finnes. Der Raskere frisk gir både individuell oppfølging, funksjonsvurdering og samarbeid med virksomheten om eventuelle tilrettelegginger, fungerer samarbeidet med sykmeldende lege dårligere.

Hovedutfordringene fremover er først og fremst knyttet til finansieringen av Raskere frisk. Også ved første besøk sto finansiering av ordningen Raskere frisk frem som en risikofaktor. Selv om kommunen nå har sikret finansiering av Raskere frisk ut 2016 gjennom tilskudd fra pensjonskassen, er det en usikkerhet knyttet til hva som skjer videre. Tiltaket Raskere frisk tilbys av konsulentfirmaet Quick Care (QC) som ble opprettet i Danmark i 2007. Firmaet opprettet et datterselskap i Norge i 2011. Som ved forrige besøk i kommunen (Moland m.fl. 2014), er det fortsatt stor enighet blant alle de intervjuede - fra toppledelsen til ansatte – om at tiltaket er en suksess.

I oppstarten fikk kommunen en rammebevilgning på kr. 500000 fra NAV til å drifte tiltaket. Ved forrige besøk (beskrevet i Moland m.fl. 2014) var denne finansieringen nylig avsluttet og lederne måtte søke tilretteleggingstilskudd for hvert sykmeldingstilfelle. Mange var bekymret for at dette gjorde at det tok lengre tid før Raskere frisk kunne settes inn, at det medførte en mer byråkratisk søkeprosedyre og at man risikerte å få avslag fra NAV, dvs. større usikkerhet for linjelederne som opplevde at ansatte var i ferd med å gå ut i sykmelding. Finansieringen var det mest sårbare elementet ved opplegget ifølge både informantene og forskerne. Siden den gang har kommunen klart å få tilsvarende rammetilskudd til ordningen fra sin egen pensjonskasse og har dermed sikret finansiering ut 2016. Hva som da skjer, er foreløpig uavklart. Denne usikkerheten rundt finansiering er nok kommunens største utfordring med hensyn til å beholde en ordning alle gir uttrykk for at fungerer bra og viser effekt på sykefraværet. Man har forsøkt å ta opp behovet for støtte både med NAV og sentrale politikere uten å nå frem med ønsket sitt.

Internt i kommunen er det også kritikk mot å gjøre seg avhengig av å kjøpe tjenestene fra en kommersiell aktør. Tillitsvalgte påpekte at dette burde man kunne få fra den interkommunale bedriftshelsetjenesten (BHT) - der Arendal kommune eier 50 prosent og fylkeskommunen og

Froland kommune eier resten - i stedet for å kjøpe det eksternt. Situasjonen per i dag er at BHT ikke har denne kompetansen, men, som det ble sagt, siden BHT skal levere tjenester på bestilling, kunne ledelsen krevd at BHT sørget for å ha nødvendig kompetanse på området. Samtidig er både linjeledere og ansatte svært fornøyde med tjenesten de får fra QC og ønsker ikke å miste denne. Dette er et dilemma og den største svakheten ved et opplegg som ellers oppleves som svært vellykket.

Synergier

Hovedfokus i prosjektet er nærvær/fravær, men man kan forvente at god personaloppfølging, bra ivaretagelse av ansatte med helseproblemer og vekt på lederopplæring gir ringvirkninger på kommunens omdømme som arbeidsgiver og evne til å rekruttere nyansatte ved behov. Siden dette ikke har vært tema, kan man ikke si noe mer konkret om slike effekter.

Nærvær og sykefravær i Bømlo kommune

Bakgrunn

Bømlo kommune startet et mer systematisk og strategisk sykefraværarbeid i 2010 etter å ha innsett at de til da i praksis ikke hadde vært en god IA-virksomhet. Denne beslutningen resulterte i møter mellom prosjektleder, virksomhetsledere, tillitsvalgte og verneombud om hva kommunen konkret kunne gjøre for å bli en bedre IA-virksomhet. De ble enige om åtte innsatsområder som utgjør kommunens tiltakshjul, eller Hjulet: oppfølging/ tilrettelegging, medråderettsmøte, medarbeidersamtale, arbeidsmiljøundersøkelse, arbeidsmiljøutvalg, avvikssystem, samlet HMS-plan og nytilsatte. Disse åtte innsatsområdene var en felles erkjennelse av at alt henger sammen med alt. Viktige samarbeidsparter i arbeidet er Bømlo HMS-senter, NAV Bømlo og NAV arbeidslivssenter.

Prosjektet i Bømlo kommune har tre bakenforliggende arbeidsmål, som er svært like IA-avtalens tre delmål: i) reduksjon i sykefraværet, ii) inkludering av flere ansatte med nedsatt arbeidsevne og iii) få senioren til å stå lenger i arbeid. Kommunens vedtatte mål fra 2010 om å holde på senioren til fylte 62 år er endret til å handle om livsfaseperspektivet, med særlig vektlegging av individuell tilrettelegging.

Kommunens målsetting om et sykefravær på 5,4 prosent har vært den samme gjennom hele prosjektperioden. De har holdt på de opprinnelige innsatsområdene gjennom hele perioden. Kommunen har for øvrig lagt til to nye punkter: Årlig trivselsdag og årlig trivselspris. I april 2015 var sykefraværet på 6,8 prosent, med andre ord høyere målsettingen. Kommunen har imidlertid stor tro på at høy trivsel og godt arbeidsmiljø fører til lavt sykefravær og bedre kvalitet på tjenestene. De er derfor opptatt av at en må sette inn tiltak som sørger for dette og det er dette de åtte innsatsområdene handler om.

Måloppnåelse

Måloppnåelse i dette prosjektet handler om mer enn å nå et måltall på 5,4 prosent (totalfravær) sykefravær i kommunen. Det handler om å skape trivsel og et godt arbeidsmiljø på arbeidsplassen gjennom kulturendringer - på mange ulike nivåer og på mange ulike måter.

Sykefraværet i kommunen har gjennom hele prosjektperioden ligget over målsettingen på 5,4 prosent. Totalfraværet i perioden har ligget mellom 6,5-7,5 prosent på årsbasis. I oktober 2014 ble fraværet målt til 6,9 prosent. Men det legemeldte fraværet oppgis å ligge under målsettingen på 5,4 prosent på intervjuetidspunktet. Selv om kommunen ikke har nådd målsettingen, er kommunen fornøyd med deltakelsen i programmet og de opplever ønskede endringer på en rekke områder. Det som understrekes, er for øvrig at endringer trenger tid og at en må ha kontinuerlig fokus på det en ønsker å endre. Derfor skal endringsarbeidet fortsette etter programperiodens slutt. Kommunen viser til følgende endringer i prosjektperioden: i) Kulturelle endringer i organisasjonen – det er større forståelse for at kommunen er en helhet og opplevelsen av «vi» ute i virksomhetene og «dem» på rådhuset har blitt svakere, ii) mer systematikk i kartleggings-, oppfølgings- og tilretteleggingsarbeidet, iii) sykefravær er i mindre

grad et privat anliggende, iv) bedre samarbeid mellom partene, som har en rekke positive effekter og iv) politikerne har begynt å etterspørre resultater fra sykefraværsarbeidet.

Den overordnede målsettingen har vært å jobbe for en kulturrendring i måten man tenker om sykefravær, hvordan man forholder seg til sykefravær og hvordan ledere forholder seg til og følger opp de sykmeldte. Troen på at kultur har en betydning for sykefravær og trivsel og at arbeidet med kulturrendringer derfor er viktig, har kommunen holdt fast ved gjennom hele prosjektperioden.

Tiltakene

En viktig del av kommunens innledende arbeid, men som ikke har vært en del av tiltakshjulet, var kartleggingen av egen organisasjon. En spørreundersøkelse dannet grunnlaget for innholdet i en påfølgende besøksrunde til virksomhetene, hvor prosjektleder, hovedverneombud og NAV arbeidslivssenter deltok. Det ble tydeliggjort overfor virksomhetene i forkant av besøket at det ikke var et tilsyn, men et tilbud om hjelp til ledere som slet med å få til arbeidet med tiltakshjulet. Denne måten å gjøre det på ble godt mottatt ute i virksomhetene og det bidro samtidig til at toppledelsen fikk god innsikt i hele organisasjonen. Besøksrundene ble ansett som så vellykkede at rådmannen selv tok initiativ til og ledet en ny besøksrunde i virksomhetene i 2015. Rådmannen kunne etter denne runden konstatere at praksis ute på virksomhetene har endret seg fra forrige besøksrunde, samtidig som ledere og tillitsvalgte melder om at de ser nytten av dette arbeidet:

Det er gøy å se hvor mye som har kommet på plass. Stor forskjell fra første runde. Viktig å etterspørre resultater, for å få vite om det fungerer. (...) Det har ikke vært måling eller kontroll. De skeptiske lederne var opptatt av at de nå skulle bli kontrollert og bli tatt for at ikke alt er på plass. Vi har vinklet det slik: Hva er på plass? Hva kan vi hjelpe dere med for å få flere av punktene i hjulet på plass?

Både rådmann og prosjektleder påpeker at det ikke var en ubetinget enighet om å foreta besøksrunden, men at den har vært nyttig på flere måter:

(...) Jeg fikk masse informasjon og kunnskap om arbeidsplassene, som ofte kan være perifere. Tilbakemelding fra politikerne var at det ga troverdighet når jeg fortalte usminket om ansattes hverdag. Ansatte møter slag og spark osv., men likevel er det stå-på-vilje på arbeidsplassen. Det er viktig å vite om når en må inn med innsparinger. (Rådmann)

Denne runden var også en fin mulighet for rådmannen til å tydeliggjøre overfor alle lederne at Hjulet er den metoden en skal jobbe med IA på i organisasjonen. Det ble altså tydeliggjort at dette ikke var valgfritt. Denne tydeligheten skal også gjenspeiles i lokal ledelses forventninger til de ansatte. De ansatte påpeker at leder må påse at det som er bestemt, følges av *alle* ansatte for å unngå misnøye og for å sørge for at alle går i samme retning. Intervjuene viser at disse rundene har vært en suksess til tross for at enkelte var skeptiske til dem. Runden bidro blant annet til at lederne i enkeltvirksomheter som ikke hadde levert i henhold til Hjulet, tok fatt i arbeidet. I det følgende beskriver vi tiltakene nærmere:

Tiltakshjulet/Hjulet

Tiltakshjulet eller Hjulet er et verktøy for ledere i deres arbeid med sykefravær og nærvær. Hjulet setter IA-arbeidet inn i et system og bidrar til å vise at de ulike tiltakene står i et gjensidig forhold til hverandre. Hjulet fungerer dermed som en form for struktur for arbeidet, som skal bidra til at alle jobber mot et felles mål. Kommunen utarbeider sykefraværstatistikker på gruppenivå, men ønsker å finne bedre måter å presentere tallene for de ansatte, slik at de lettere kan diskutere hvordan de selv kan bidra til å få ned sykefraværet. En har tro på at høy trivsel og godt arbeidsmiljø fører til lavt sykefravær og bedre kvalitet på tjenestene, og de er opptatt av å sette i verk tiltak som skal bidra til godt arbeidsmiljø og høy trivsel, slik de åtte punktene i Hjulet er ment å bidra til. Besøksrunde nummer to ute i virksomhetene tydeliggjorde for rådmann og prosjektleder at det må være stor grad av fleksibilitet og frihet når det gjelder *hvordan* virksomhetene kan gjennomføre de åtte innsatsfaktorene. Men lokalt på den enkelte arbeidsplass skal det ligge en omforent forståelse mellom lokal ledelse og plasstillitsvalgte rundt hvordan en skal gjennomføre det

Medråderettsmøte

Ett av de faste punktene i tiltakshjulet er medråderettsmøte hvor virksomhetslederne, verneombud og tillitsvalgte møtes. Dette møtet skal holdes på alle arbeidsplasser i kommunen en gang i måneden og skal ligge som faste møtepunkter i kalenderen. Det skal også skrives referat fra møtene. Meningen med møtet er å diskutere hvordan en har det på jobb og hva en kan gjøre for å få det enda bedre. Det er utarbeidet en dagsorden som kan brukes som mal for disse møtene. På møteagendaen står også tilrettelegging og konsekvenser av det og hvordan en skal informere de ansatte om dette. Dette er et møte som trekkes fram som svært positivt og nyttig av begge parter. De tillitsvalgte og verneombudene har som rolle å melde ifra til administrasjonen om hva som rører seg ute i organisasjonen og hvordan de ansatte opplever å ha det på jobben. En av lederne sier dette om disse møtene:

(...) Møtene har vært utrolig viktig og nyttig. Har fått snudd utviklingen i tjenesten. Har fått tillitsvalgte og verneombud på banen. Jeg var litt skeptisk til dette i begynnelsen. Men det har vært kjempepositivt, så jeg er glad for at det ble presset igjennom. (Leder)

Hjulet har bidratt til å få IA-systemet mer på plass i kommunen og de er svært fornøyde med disse møtene. Samtidig påpeker flere at det mangler en arena hvor de ansatte kan møtes for å jobbe aktivt med tematikker rundt egen arbeidshverdag. Det vurderes om en måte å få til dette på er å ha det som et eget punkt på personalmøtene.

På spørsmålet til de ansatte om deres forhold til Hjulet, er svaret at de har hørt om det, men utover det har de ikke noe spesielt forhold til det. I hvilken grad de ansatte bruker referatene fra medråderettsmøtene, oppgis å være avhengig av kulturen på den enkelte arbeidsplass. De tillitsvalgte etterlyses mer i dette arbeidet. Det ønskes at de tillitsvalgte etterspør mer aktivt saker hos de ansatte som de kan ta med inn til møtene. De hovedtillitsvalgte er dels enige i dette, samtidig som de mener at det går rette veien med medråderettsmøtene. De påpeker at virksomhetene har fått det inn i Hjulet – med innkalling, sakliste og referat.

Arbeidsmiljøundersøkelse

Et av tiltakene i Hjulet er en årlig arbeidsmiljøundersøkelse. Denne undersøkelsen har en sosio-teknisk innretning med spørsmål rettet mot arbeidsmiljø, relasjoner, ledelse og fysiske arbeidsforhold. Det mest håndfaste beviset kommunen har på en bedring i trivselen i organisasjonen er denne undersøkelsen, som har vist en stadig forbedring med høy skår på viktige trivselsvariabler. Dette er en undersøkelse som skal tas på alvor og kommunen har dermed klare regler for hvordan resultatene fra undersøkelsene skal håndteres. Lederne skal identifisere et antall forhold som ikke fungerer og sette i verk tiltak for å endre dette, samtidig som de skal identifisere et antall forhold de skårer særlig bra på og jobbe videre med disse. Denne arbeidsmetoden bidrar til å forankre og implementere tiltaket, samtidig som den blir et viktig verktøy for toppledelsen som enklere får en oversikt over virksomheter med utfordringer. Virksomhetsledere som ikke tar denne jobben på alvor, eller som opplever å ha problemer som overskrider ens (opplevde) muligheter for å ordne opp, blir dermed ganske tydelig lenger opp i organisasjonen. I slike tilfeller tilbyr kommunen hjelp til leder slik at vedkommende kan starte arbeidet. De ansatte melder om saker som har blitt tatt tak i og som det er funnet en løsning på, mens andre har opplevd at saker ikke har blitt håndtert etter at leder har fått kjennskap til dem:

Hos oss hadde vi en elendig arbeidsmiljøundersøkelse i fjor og ingen tiltak fulgte i etterkant. I år var de ansatte på avdelingen klar på at dette gadd de ikke svare på. Men i forkant av tidsfristen ble det tatt et initiativ fra toppledelsen hvor de oppfordret til å svare. De skulle sørge for at det ble tatt tak i denne gangen. Det ser lovende ut. Det gikk da fra 2 svar til 90 prosent svar. (Ansatte)

Viktig at lederne følger opp når ting stopper opp eller ikke fungerer. Vi har konkrete eksempler på at dette er gjort. Det skaper tillit. (Rådmann)

Metodikken på dette arbeid har ført til at vi har fått ordnet opp ting som ikke har vært bra på arbeidsplassen. Vi tar arbeidet på alvor. Alle bruker samme metodikk og den er nyttig. (HTV)

Sitatene viser viktigheten av at avtalebrudd blir fulgt opp og sanksjonert på riktig nivå. Dette skaper tillit og troverdighet blant de ansatte. En annen viktig effekt av arbeidsmiljøundersøkelsen som de tillitsvalgte fremhever, er at undersøkelsen kommer til politisk behandling. Dette har ført til at politikerne i større grad enn tidligere etterspør hvordan de ansatte har det og at de har blitt mer bevisste på at de har et arbeidsgiveransvar for kommunens ansatte.

Helhetlig avvikssystem

Kommunen har jobbet med å innføre et helhetlig avvikssystem i programperioden og dette tiltaket har vært en del av Hjulet. Dette tiltaket var et resultat av besøksrunden som ble foretatt innledningsvis i alle kommunens virksomheter og der det framkom at en ikke hadde et godt nok system for håndtering av avvik. Det påpekes at dette har hatt en positiv innvirkning for de ansatte. Tidligere skrev de ansatte avviksmeldinger som havnet i en skuff. Nå vises det til et system som fanger opp avvik på en skikkelig måte. De som melder om avvik, får tilbakemelding og det blir ordnet opp i. Det påpekes også som viktig for å få kvalitativt bedre tjenester.

Trivselsdagen

Trivselsdagen er et tiltak som kommunen benytter for å få litt blest om sykefravær og nærvær og det tildeles en pris en gang i året til en virksomhet som har jobbet godt med trivsel på arbeidsplassen. En ansatt påpeker at vedkommende/hun oppfatter at tiltaket bare er/kan være for dem i kommunen, det vil si de som er ansatt på rådhuset. Dette begrunnes med at det er lagt midt på dagen når de ute på virksomhetene må jobbe.

Hvem er dagen for? Det har vi diskutert en del. Er dagen for ledere? For de på rådhuset? Vi har ikke skjønnet poenget med det. (...) De ser på fraværet, men ser de nærmere på *hvorfor* folk er sykmeldte og har det betydning? (...) (Ansatt)

Andre påpeker at det har blitt jobbet konkret med dette på noen arbeidsplasser og at de som vant prisen sist, hadde jobbet sammen med/i et felles prosjekt om hva en gjør for å skape trivsel på egen arbeidsplass. Kunnskapen om trivselsdagen og hvem den retter seg mot ser dermed ut til å variere en del.

Drivere

I Bømlo kommune har de hatt en rekke viktige drivere i dette prosjektet. Ser man vekk fra de konkrete tiltakene, framstår rådmann og særlig prosjektleder som viktige drivkrefter for utviklingen av IA-arbeidet i kommunen.

I begynnelsen av dette prosjektet fremstår hyppige møter mellom arbeidsgiver og arbeidstakerrepresentantene som en viktig driver for å skape tillit, dialog og respekt for hverandre. Disse møtene bidrar til felles målforståelse gjennom dialog og bidrar til forankring og ansvarliggjøring av alle involverte parter. I Bømlo hadde en slike møter en gang i uken i begynnelsen av prosjektet. Da en begynte å få resultater, reduserte en det til en gang hver 14. dag og nå har de redusert det til en gang i måneden. Det påpekes at det kan lønne seg å putte litt ekstra ressurser inn tidlig i en prosjektperiode for å få ting opp og stå. Det kan redusere ressursbruken på sikt og bidra til hurtigere implementering. En annen viktig drivkraft i Bømløs arbeid har vært prosjektlederstillingen, men også rådmannen og resten av ledernivået i organisasjonen. Det understrekes at det er den formelle linjen, inkludert de hovedtillitsvalgte, som må stå for arbeidet og at disse dermed har en viktig rolle for å drive arbeidet fremover.

Samarbeid og forankring

Forrige dypdykk viste at kommunen operer med to ulike typer partssamarbeid: Det «tradisjonelle» partssamarbeidet med politikere, administrasjon og tillitsvalgte som ble opprettet ved inntreden i Sammen om-prosjektet på den ene side og partssamarbeidet kommunen har utviklet i forbindelse med IA-arbeidet, det vil si medråderettsmøtet, på den andre. Dette møtet oppgis å være en viktig suksessfaktor for å bygge en ny og bedre måte å samhandle på. Møtene oppgis å ha vært en viktig utviklingsarena for alle deltakerne. Det har vært et løsningsorientert organ og ikke et vedtaksorgan. Med hensyn til partssamarbeidet, hvor også politikerne er deltakere, er kommunen mer usikker på om dette samarbeidet har fungert på en god nok måte. En av årsakene til dette meldes å være at en rekke møter har foregått uten politikerne til stede.

Politikerne er en så viktig del av beslutningssystemet at det er viktig at de kjenner temperaturen på organisasjonen, at de får innsikt i hvordan de tillitsvalgte tenker og at de kan delta i et partsutvalg der en litt ufarlig diskuterer ting. (...) (Prosjektleder)

(...) Det er slik at det ledelsen er opptatt av, får fokus og det en ikke fokuserer på, skjer det gjerne ikke noe med. Det er litt sånn innenfor det politiske nivået også. De trenger ikke si at de ikke vil jobbe på den måten, men hvis de ikke er opptatt av det, så sender det også noen signaler. (...) Det er i det politiske miljøet det har vært tyngst å forankre tenkemåten. Det kan være ideologiske ulikheter. (...) (Ordfører)

En positiv bivirkning er at vi har fått til en verdidebatt mellom partene. Den biten har politikerne vært koblet på. (...) har landet på tre verdier som skal opp til politisk behandling. Det sier noe om hvem vi er og hvordan vi ser på hverandre. Er vi gode på å inkludere, tilrettelegge og se hverandre? Må få til praksisen på dette. (HTV)

Felles forståelse av kommunens situasjon oppgis som viktig og partssamarbeid bidrar til dette samt å ansvarliggjøre partene, noe som oppleves som særlig viktig i budsjettarbeidet. De tillitsvalgte mener at de nå jobber mot et felles mål. Ordføreren mener dessuten å se positive effekter på produksjonen og produktiviteten i organisasjonen:

(...) Man kan bruke ulike ord på det, som trivsel, effektivitet eller produksjon, men en reduserer energitapet. I en organisasjon der fokus er konflikt fremfor et samarbeidsfokus, er energitapet mye større enn i en organisasjon med løsningsfokus. (...) Har dreid det mot at en skal finne løsninger det kan være ulike interesser i. (...) (Ordfører)

Gevinstrealisering og implementering

Aktivitetene i Bømlo kommune er organisert som en del av den daglige driften og det er derfor ingen forberedelse til prosjektslutt. Faktorer som likevel kan bidra til å svekke fokuset, er at prosjektleder har pensjonert seg i løpet av prosjektperioden. For å holde drivkraften ved like, har kommunen leid prosjektleder inn på timebasis til programslutt. Rådmannen skal også gå av med pensjon i løpet av året og dermed er to viktige drivkrefter og forankringspunkter snart ute av organisasjonen. Hvordan den nye rådmannen forholder seg til dette, vil dermed antakelig få betydning for arbeidet fremover. Høstens kommunevalg påpekes også som en avgjørende faktor for hvordan det vil gå fremover. På den annen side tror flere ledere at de har kommet så langt på virksomhetsnivå at det vil gå av seg selv fremover fordi lederne er mer koblet på enn før og at aktivitetene det er satt i system.

Kommunen har jobbet aktivt og på flere fronter for å implementere de ønskede endringene i kommuneorganisasjonen. De har innført IA-rapportering i formannskapsmøter og i kommunestyret. En har gått fra at kommunestyret ikke skjønnte hvorfor de skulle vite noe om dette, til nå hvor de etterspør resultater. Å endre kulturer krever tid og det er viktig at de ansatte får forståelse for hvorfor en ønsker endringer. Flere av de intervjuede påpeker at det som får fokus i en organisasjon, blir viktig. At toppledelsen etterspør resultater på/av sykefraværarbeidet, bidrar til å opprettholde fokuset. Tydelig lederskap med forventninger om resultater, er også viktig for å få implementert ønskede endringer i organisasjonen. Tiltak som

krever ekstra ressurser for å videreføres, har en tendens til å bli avsluttet – selv der en har gode resultater å vise til. Ordføreren sier følgende:

Det blir krevende for organisasjonen å ta opp i seg hele prosjektlederens funksjon. Må nok ha noen som har en pådriverrolle. (...) Det er viktig å utfordre lederskapet i organisasjonen med at dette skal være en del av deres lederskap. De må ikke bli for avhengige av at det er noen som skal drifte dette for dem. (...) På lengre sikt handler det om å jobbe det inn i kulturen. Det skal være måten vi jobber på. (Ordfører)

At kommunalsjefene har IA fast på sakslisten i utvalgsmøtene, oppgis å være en viktig faktor for å få politikerne mer interesserte og de tillitsvalgte er opptatte av at endringer og nye systemer som innføres, må treffe de utfordringer organisasjonen har og oppleves som relevante for de ansatte i deres arbeidshverdag. Da vil implementeringen gå enklere.

Ved besøksrunden i 2015 fikk ledelsen god innsikt i hva de ulike arbeidsplassene strever med. Runden viste også at IA-hjulet er bedre innarbeidet i organisasjonen enn ved forrige runde og at Hjulet oppfattes som nyttig.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Faktorer som bidrar til å fremme arbeidet, knyttes til å ha dedikerte ressurser som kan holde i trådene og som har den kompetansen som er nødvendig for prosjektets gjennomføring. Å kunne gjennomføre en god kartlegging, ha en systematisk tilnærming og ha en engasjert og kompetent toppledelse er særlig viktig. Møtearenaer og sammensetningen av partssammensatt møte (medråderettsmøte) som bidrar til å skape tillit, god dialog og større forståelse mellom de ulike partene oppgis også å være viktig. Dette bidrar i sin tur til færre konflikter. Reell forankring på toppledernivå, politisk nivå, virksomhetsleder- og avdelingsledernivå oppgis som viktig for å drive arbeidet fremover. Rent konkret kommer dette til uttrykk ved at politikere og toppledere etterspør resultater og at en har tydelige krav og forventninger til lederne på virksomhetsnivå. Samarbeid med NAV og NAV arbeidslivssenter er viktig fordi det gir økt kompetanse i organisasjonen – en kompetanse som tilbys gratis.

Utfordringer er knyttet til overgangen fra beslutninger tatt i partssammensatt møte til at nye etablerte rutiner har satt seg i organisasjonen. Det kan være krevende å finne gode, motiverende metodikker i arbeidet. Økt kunnskap bidrar ikke nødvendigvis til atferdsendring; derfor er det viktig å tenke systematisk for å legge til rette og presse frem ønsket atferdsendring. Trang kommuneøkonomi kan være en utfordring for en organisasjon som ønsker endring, det samme kan motstand på ulike nivåer i organisasjonen. Fremover har en vurdert om arbeidet skal utvikles og videreføres ved økt samarbeid med fastlegene og mer bruk av medarbeiderskap. Det er satt ned en prosjektgruppe som jobber med videreutviklingen.

Kommunenes tidsregistreringssystem oppgis å være en hemmende faktor for sykefraværs- og nærværarbeidet fordi tidsregistreringssystemet gir for liten fleksibilitet for ansatte med gradert sykmelding. Muligheten for å være en hel dag på jobb, men med halvt tempo, som gradert sykmelding åpner for, oppfattes som umulig. Systemet muliggjør dermed ikke den fleksibiliteten ordningen med gradert sykmelding kan representere for sykmeldte.

Synergier

Vi har ikke noe grunnlag for å si noe om sykefraværs-/nærværsarbeidets effekter på andre temaområder, men en kan forvente at kulturendring i måten man tenker om sykefravær, hvordan man forholder seg til sykefravær og hvordan ledere forholder seg til og følger opp de sykmeldte, kan ha indirekte effekter på andre temaområder. Ansatte med høy trivsel kan promotere egen kommune og arbeidsgiver på positive måter, noe som kan få betydning for kommunens omdømme som arbeidsgiver og dermed for fremtidig rekrutteringen av ansatte.

Nærvær og sykefravær i Vefsn kommune

Bakgrunn

Vefsn kommune er opptatt av å delta i prosesser som videreutvikler kommunen som arbeidssted. I 2011 ble kommunen rangert til beste kommune i landet av Kommunal Rapport Kommunebarometeret. På tross av det har kommunen, i likhet med andre kommuner, flere utfordringer som organisasjon. Kommunen har hatt et høyt sykefravær over flere år og de har tatt som utgangspunkt at en reduksjon i fraværet (generelt) vil øke kvaliteten på tjenestene i kommunen og redusere kostnadene.

Kommunen har iverksatt en rekke tiltak knyttet til ledelse, tillitsvalgte, verneombud og politikere. En har særlig ønsket å styrke kunnskapen om relasjonsledelse og å rette oppmerksomheten mot nærvær. Det er utarbeidet informasjonsmateriell og en har arrangert en rekke temadager. Kommunen har erfart at mange gravide arbeidstakere faller tidlig ut av arbeidet og dette frafallet tilsvarer om lag to årsverk. Et viktig tiltak har i så måte vært Bedriftsjordmor, som skulle øke kunnskapen om graviditet og arbeid både hos ledere og de gravide. I første runde var det et tiltak som fremsto som det aller viktigste i Vefsn, men til tross for det fremkom ikke dette tiltaket av tiltakslisten, og det tiltaket fremkom ikke av tiltakslisten. Det handlet om kommunens arbeid med å endre tankesettet rundt sykemelding og omlegging av praksis rundt, og oppfølging av, sykmeldte. IA-arbeidet i kommunen har vært omfattende. De har laget planer, drevet oppfølging, gjennomført dialogmøter og samarbeidet tett med ressursperson fra NAV arbeidslivssenter. Mye av den positive utviklingen ble forklart med at de ansatte hadde akseptert denne endringen til tross for mye motstand til å begynne med. Dette arbeidet ligger som et viktig rammeverk rundt kommunens sykefraværarbeid.

Måloppnåelse

Vefsn kommune har flere delmål i sitt prosjekt, men hovedmålet med deres deltakelse i programmet er sykefraværreduksjon. I utgangspunktet hadde kommunen et mål om å redusere det totale sykefraværet med 20 prosent – det vil si fra 8,6 prosent til 6,9 prosent innen utgangen av prosjektslutt 2015. Omregnet til antall personer betyr målet at det skal være 17 personer flere på jobb i kommunen hver dag. Kommunen nådde målet i 2013 da totalfraværet i kommunen var 6,7 prosent, men i 2014 økte sykefraværet igjen til 7,6 prosent. Men de mener å ha forklaringen på denne økningen. Kommunen hadde en stor reduksjon i langtidsfraværet i 2013, noe som skyldtes ekstra oppfølging og avklaring av ansatte som ble betegnet som de «uavklarte langtidssykmeldte». Det vil si ansatte med sykefravær over 56 dager og hvor det ikke var foretatt noen avklaring om deres status fremover. Avklaringen rundt disse sykmeldte førte til en synlig effekt i form av reduksjon i sykefraværet i 2013. I 2014 gikk alt fravær ned med unntak av det lange langtidsfraværet (56 dager +). Økningen forklares delvis med at effekten av avklaringen rundt de lange langtidssykmeldte i 2013 var tatt ut og delvis med at de har en gruppe ansatte med alvorlig sykdom.

Det er enighet om at sykefravær er komplekst og at det er mange ulike forhold som påvirker fraværet i en organisasjon. De intervjuede peker på forhold på to ulike nivåer når de skal forklare

den positive utviklingen i kommunen. For det første knyttes det til interne forhold i kommunen slik som ledelse, økt jobbmotivasjon og trivsel hos de ansatte, positive kulturendringer, økt tillit mellom ansatte og mellom ansatte og ledere, økt grad av rettferdighet (at like tilfeller behandles likt ved sykefravær), økt stolthet i jobben, økt fellesskapsfølelse, endrede verdier og bedre arbeidsmiljø.

(...) Vi forandret måten vi var på og lagde oss noen kjøreregler. Hvordan er det å møte på arbeidet om morgenen? Hvordan er vi overfor kollegaen? Hvis en kollega sier at i dag er jeg i dårlig form, så er det god tatt. Start dagen med å si: «God dag!». Ikke slutt arbeidsdagen med å si til din kollega: «Lykke til! Det har vært en forferdelig vakt». Du ødelegger arbeidsdagen til dem som skal jobbe en hel helg. Det har vi sluttet med. (Ansatt)

For det andre knyttes det til forhold *utenfor* organisasjonen, slik som endringer i sykefraværreglene og holdningsendringer til sykefravær i samfunnet generelt. Særlig viser en til IA-avtalens virkning. IA-avtalen oppgis å ha bidratt til å gjøre sykefravær mindre privat og at det nå er mer legitimt å snakke om sykefravær og å stille forventninger til de sykmeldte. En leder som overtok en enhet med et fravær på 17-20 prosent, illustrerer nettopp dette med å ha en dialog rundt sykefraværproblematikk:

(...) Sykefravær ble mindre privat. Vi begynte så å bli opptatt av forebygging: Hva kan jeg gjøre for at du skal unngå fravær? Etter hvert som vi fikk bedre relasjoner, ble det ikke så vanskelig å komme på jobb. (...) Nå er veien til kontoret kort og så har de gjerne en løsning å komme med selv. (...) Dialogen har vært det viktigste. (Leder)

En ansatt bekrefter at sykefravær har blitt et tema i deres arbeidshverdag, samtidig som de i større grad enn tidligere ansvarliggjøres i sykefraværarbeidet:

Vi får mail om sykefraværet jevnlig. Vi har fått det opp som fast punkt, slik at vi vet hvordan sykefraværet er i enheten vår. Og så har vi det som tema. Leder er mer bevisst på det og så snakker vi om årsaker og om det er noe vi kan gjøre med det? Om det er noe å forbedre? (Ansatt)

Kommunens mål er en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent også per driftsenhet og hver enhet har sitt eget individuelle mål de skal nå. Prosjektleder mener at å dele sykefraværstatistikken med de ansatte, har ført til at sykefravær har blitt en «snakkis» hver måned og at det har bidratt til økt oppmerksomhet rundt eget og andres fravær. Det legges også informasjon ut på hjemmesidene.

Det rapporteres at det har blitt mer åpenhet, mer fokus på forebygging og bedre tilrettelegging på arbeidsplassen de senere årene, noe som altså forklares som å handle om en kombinasjon av endringer i holdninger til sykefravær på samfunnsnivå, men ikke minst det lokale arbeidet på den enkelte arbeidsplass. Kunnskapsnivået i organisasjonen om sykefravær og dets konsekvenser for kolleger og kvalitet på tjenesten oppgis å ha økt betydelig mange steder i organisasjonen. Dette har en oppnådd ved å jobbe på mange fronter samtidig og gjennom dette prosjektets ulike tiltak.

Kommunen har vært opptatt av ledelse og relasjonskompetanse i prosjektperioden. Enkelte mener imidlertid at dette fremdeles ikke er godt nok implementert i alle deler av

kommuneorganisasjonen. Samtidig har kommunen flere eksempler på at de har ledere som jobber bevisst og målrettet med dette. Lederen nevnt over, oppgir å ha jobbet mye med relasjoner:

Har brukt mye tid på relasjoner og ledelse. Har handlet om å korte ned avstanden til avdelingslederne, trygge lederne til å ta avgjørelser og fokus på deres lederkompetanse. Når det var på plass, så begynte vi å snakke om hvorfor vi hadde høyere fravær enn andre. (...) Jeg laget meg et prosjekt på det med å heve den kollektive selvfølelsen. (...) Når vi begynte å bli så åpne mot hverandre at vi kunne begynne å snakke om hva det var som hadde forårsaket det, så kunne vi gå inn i hva vi kunne gjøre. (...) (Leder)

Lederen forteller også at hun jobbet tett med verneombud og plasstillitsvalgte og at de sammen utarbeidet nye rutiner for sykefraværarbeidet. Resultatet av disse rutineendringene, og det generelle arbeidet med å utvikle en nærværskultur, har bidratt til å få fraværet ned til 3,2 prosent i hennes virksomhet. I tillegg har virksomheten nesten ikke dagsfravær lenger. En annen virksomhetsleder viser til at han har hatt et femårsperspektiv på å snu en virksomhet med svært høyt fravær (25 prosent). Gjennom systematisk arbeid er det gjennomsnittlige sykefraværet redusert til 5,8 prosent (2015). Gjennom de fem årene har sykefraværarbeidet i virksomheten vært omtalt på ulike måter slik som bedring av psykososialt arbeidsmiljø, trivsel og service. Helhet og systematikk karakteriserer lederens møysommelige arbeid. Det er en leder som er opptatt av å være tett på sine ansatte, som har fokus på hjelpemidler og kompetanseutvikling – både av de som trenger en fagutdanning og de som trenger mellomlederutdanning. De tillitsvalgte på sin side er opptatt av at det særlig er mellomlederne i organisasjonen som er viktige i sykefraværarbeidet fordi det er de som har den daglige kontakten med de ansatte og som dermed kjenner den enkelte ansatte best.

(...) Den største forskjellen er at vi har skapt en nærværskultur der det før var en fraværskultur. (...) Forskjellen nå fra tidligere er at de kommer på jobb og gjør det de kan. De melder seg ikke ut. (...) (Leder)

(...) Jeg har gått mange runder med meg selv om hvem jeg er i lederrollen. Jeg var en del av personalgruppa før og ble satt inn i stillingen og ante ikke hva jeg sa ja til. Jeg var ingen flink leder. (...) Jeg tror vi er altfor lite flinke og for lite modige til å stille krav til lederne: Hva tenker du når du har 20 prosent sykefravær? Jeg tror ikke det er noen som er mye sykere enn andre over lang tid. Da er det noe annet. Det tror jeg er mulig å endre hvis vi har en ledelsesform som ivaretar folk. Men det er veldig vanskelig å snakke om det. (Leder)

Kommunen har gjennom en årrekke satset på kompetanseheving hos de ansatte. Dette påpekes også som en mulig årsak til en positiv utvikling i nærværet i kommunen. For øvrig oppgis det at kommunen har jobbet på mange ulike fronter over år og at det gjør det vanskelig å vite eksakt hvilke tiltak som har gitt hvilke effekter.

Kommunen har kommet langt på vei i retning dit de ønsker seg, selv om det fremdeles er en vei å gå. Lavere sykefravær, mer fokus på ledelse, kulturendring og bedre partssamarbeid har vært positive effekter i programperioden. Det er mange måter å måle et prosjekts suksess eller fiasko på. Det kan også by på utfordringer å måle ulike sykefraværstiltaks suksess fordi en

mangler egnet statistikk. Et tiltak kan dessuten oppfattes som vellykket sett ut ifra andre perspektiver enn de rent tallmessige – det vil si en målt reduksjon i sykefravær. Kommunalsjefen påpeker nettopp dette:

Det er ikke alltid så lett å måle kvantitativt. Tiltak kan være gode kvalitativt sett. Hvis en bare ser på kvantitative resultater, kan en fort bli handlingslammet. Kan være vanskelig å måle effekten kvantitativt og det er så sammensatt. Samtidig ser de at de ansatte setter stor pris på dette. (Kommunalsjef)

Dette støttes også av de tillitsvalgte, som mener at sykefraværarbeidet kan ha en positiv kvalitativ gevinst i form av fornøyde arbeidstakere som føler seg sett og ivaretatt og med det opplever å ha et godt arbeidsmiljø. De tillitsvalgte mener også at tiltaket Sprækar no vil være vanskelig å måle effekten av selv om fysisk aktivitet skal ha en helsemessig gevinst.

Ledelse oppgis å være særlig viktig for å bidra til nærvær. Noen mener imidlertid at tiltaket relasjonsledelse ikke har blitt implementert godt nok ute i alle deler av organisasjonen.

Tiltakene

Vefsn kommune jobber på flere områder for å nå målet om redusert sykefravær og de har satt i verk en rekke tiltak i programperioden. Noen tiltak har vært av kortvarig art og er avsluttet, andre tiltak har gått over lengre tid og er uavklarte tidsmessig mens atter andre har blitt varige.

«Ke ska e jær når at...»

Som en del av prosjektarbeidet har kommunen utarbeidet et informasjonshefte for alle medarbeidere i kommunen om sykefravær og sykefraværarbeid: «Ke ska e jær når at...». I dette heftet tydeliggjør kommunen hvilke krav, forventninger og rettigheter som eksisterer rundt sykefravær og forebygging. Disse brosjyrene har blitt distribuert til alle driftsenheter og skal være tilgjengelig på alle personalrom. Prosjektleder påpeker at dette heftet er ett av flere tiltak som skal bidra til å endre kultur og holdninger hos ledere og ansatte.

IA-samtaler

I de senere årene har det blitt økte krav til arbeidsgivers oppfølging av syke ansatte; dialogmøter er en del av det nye sykefraværregimet. I Vefsn kommune har prosjektleder innført begrepet dialogmøte 0, hvor arbeidstakere med 3-4 egenmeldinger i året inviteres til en friskvernsamtale hvor en går konkret til verks og stiller spørsmål om hva som bidrar til at den ansatte har så mange egenmeldinger. Dialogmøtet beskrives som et uformelt møte som det innkalles til hvis en ser at en ansatt sliter, eller hvis en leder får tilbakemeldinger om dette fra andre kolleger. Dette beskrives som relasjonstenkning i praksis. Denne samtalen har blant annet bidratt til å fange opp ansatte som kun har trengt små tilretteleggingstiltak, som å kunne begynne litt senere på jobb på grunn av medisinske/helsemessige utfordringer. Denne type fravær har blitt redusert, eller blitt helt borte på grunn av enkle tilretteleggingstiltak. Flere mener at disse samtalene fungerer og viser også til at 30 prosent av alt legemeldt fravær i kommunen i 2014 var med en form for gradering:

(...) Vi er gode på gradering. (...) Må gi legestanden ros for dette. Når vi inviterer legene på IA-samtalene, drar vi frem dette med gradering. Alle legene har vært inne på slike samtaler og det som skjer når en syk person går til legen og legen hører at personen er ansatt i kommunen, tenker de at kommunen er god på tilrettelegging og gradering. Da kommer spørsmålet fra legen til pasienten med en gang om muligheten for gradering. (Prosjektleder)

De tillitsvalgte påpeker for øvrig at IA-samtalene ikke fungerer godt nok på alle arbeidsplasser og at det er viktig at lederne trår varsomt hvis de mistenker at det dreier seg om psykiske lidelser:

(...) Går en til legen med psykiatri, setter gjerne legen av en dobbeltime. Det burde også gjenspeiles i en IA-samtale. (...) Når det er vanskelige saker og arbeidstakerne blir møtt av lederne med: «Vi har veldig dårlig tid. Vi er allerede 10 min forsinket, så...» (HTV)

Avklaring av de uavklarte langtidssykmeldte

Den store effekten av kommunens avklaringsarbeid ble tatt ut i 2013, men avklaring er fremdeles en viktig del av kommunens sykefraværsarbeid. Det endrede tankesettet rundt sykmelding og endring av praksis som var tydelig i dypdykk 1, gjelder fremdeles. Denne måten å jobbe på ser ut til å ha blitt en innarbeidet praksis i kommunen. De har obligatoriske IA-møter hvor personalavdelingen, den sykmeldte, avdelingsleder, NAV arbeidslivssenter og NAV lokalt møter. Ved behov møter også fastlegene. Kommunen har også opprettet et system i de tilfeller driftsleder og avdelingsleder ikke lykkes med avklaringsarbeidet. Avklaringen handler om å få klarhet i om de sykmeldte har restarbeidsevne og om kommunen har muligheter for omplassering. Hvis det viser seg at de sykmeldte verken har restarbeidsevne eller at omplassering er umulig, har det i enkelte tilfeller endt med omskolering og attføring hos NAV og dermed avsluttet arbeidsforhold i kommunen.

Bedriftsjordmor

Bedriftsjordmoren har vært ansatt i 20 prosent stilling i prosjektperioden. I 2014 og 2015 har kommunen brukt mye av midlene fra programmet til dette tiltaket. Jordmoren reiser ut til arbeidsplasser med gravide ansatte og informerer om forhold rundt graviditet og arbeid – hva som er ufarlig å gjøre og hva en ikke bør gjøre. Dette for å øke kunnskapsnivået og tryggheten både hos leder og den enkelte gravide. Jordmor har 2-3 møter med den gravide og den gravides leder. Så snart den gravide ansatte forteller om sin graviditet, legges det tilretteleggingsplaner for den ansatte. De gravide opplever seg sett og hørt og arbeidsoppgaveavklaringen bidrar til at gravide unngår å strekke strikken for langt eller at de underpresterer/eller sykmelder seg i frykt for å skade barnet. Dette arbeidet har bidratt til at mange gravide har fortsatt i arbeid.

Det har økt de gravides kompetanse om hva de kan og ikke kan gjøre, men også ledernes kompetanse har økt. Når skal du begynne å ta hensyn? Hva slags hensyn skal du ta? Hva slags tilrettelegging trengs? (...) De ansatte har vært veldig positive til dette. Lederne synes også det er en god støtte og hjelp med tanke på tilretteleggingstekningen. (HTV)

Kommunen har i forbindelse med bedriftsjordmorprosjektet utarbeidet en informasjonsbrosjyre om tiltaket. Her informeres det kort om prosjektet og en oppfordrer de gravide til å ta kontakt med bedriftsjordmoren så tidlig som mulig i svangerskapet slik at tilretteleggingen kan starte så raskt som mulig. Prosjektleder mener det er vanskelig å vise til statistikk som kan dokumentere at sykefraværet har blitt redusert vesentlig på grunn av dette tiltaket. Dette begrunnes hovedsakelig med måleproblemer rundt gravides sykefravær. Gravide sykmeldte på svangerskapspenge teller eksempelvis ikke i sykefraværstatistikken. Men samtidig har prosjektledelsen fått så mange positive tilbakemeldinger fra ansatte og ledere at de ønsker å fortsette tiltaket. Det jobbes med å skaffe midler til videreføringen.

Tidsavgrensede tiltak

Kommunen har i prosjektperioden hatt flere tidsavgrensede tiltak: i) *Sprøkar no* hadde som formål å bygge opp det sosiale miljøet på arbeidsplassene gjennom fysisk aktivitet. Alle avdelinger kunne være med å etablere et lag, men det måtte skje på eget initiativ og det var frivillig deltakelse. Det ble etablert 17-18 lag i kommunen med 130 ansatte, noe som utgjorde om lag 10 prosent av de ansatte. De eneste kravene som kommunen stilte, var at de ansatte skulle gjøre en fysisk aktivitet og registrere tiden de brukte på aktiviteten. Lagene konkurrerte om å ha brukt mest tid på fysiske aktiviteter. Selve konkurransen gikk over seks måneder og de tre beste lagene fikk en premie. Dette er et tiltak de ansatte refererer til som morsomt og sosialt. Det fikk også mange ansatte til å bevege seg mer selv om ingen hevder at dette er et tiltak som bidrar til å redusere sykefraværet. ii) *Human Performance* var et kurs som ble kjørt for ansatte og ledere i hjemmetjenesten. Målet var at de skulle bli tryggere på seg selv og i sin arbeidshverdag. Det oppgis at kommunen fikk mange gode tilbakemeldinger fra de ansatte på dette kurstilbudet, for det første fordi denne gruppen av ansatte generelt har fått liten oppmerksomhet og at det å bli sett opplevdes som svært positivt, for det andre fordi det ble oppfattet som meningsfullt og nyttig i egen arbeidshverdag. iii) *IA-ledelse*. Kommunen fikk en KS-konsulent til kommunen og kjørte et kursopplegg om IA-ledelse med fokus på redusert fravær og økt nærvær. Kurset rettet seg mot tillitsvalgte, verneombud og avdelingsledere. Dette fikk kommunen mange gode tilbakemeldinger på. Partene opplevde noe felles og fikk muligheter for å snakke om hva som bidrar til økt nærvær, hva som har betydning for arbeidsmiljøet og for økt trivsel. Dette tiltaket endte med en enkel tiltaksplan for hver avdeling. iv) *Temadager*. Prosjektleder og hovedtillitsvalgte trekker frem bruken av temadager som en positiv erfaring fra deltakelse i Sammen om-programmet. Særlig prosjektleder trekker dette frem som en vekker. De har endret måten de tenker og bruker temadager i kommunen:

(...) Når vi snakker om en temadag, trenger det ikke være en hel dag. Kan ha en eller to timer. NAV arbeidslivssenter har jo masse å tilby. Vi kan invitere dem hit og så kan de snakke om den nye IA-avtalen, eller om IA arbeid og de vanskelige samtale. Og så kan vi invitere de målgruppene vi vil. Det greier vi å få til innenfor de rammene vi har. Vi kan få etablert en mer permanent ordning på temadager. Tanken har ikke slått oss før. Vi har tenkt stort og komplekst. (Prosjektleder)

Prosjektlederen peker også på at det særlig er to driftsenheter som har lyktes med å redusere fraværet betydelig og deres erfaringer planlegger nå kommunen å benytte seg av for å vise andre ledere at det nytter.

Samarbeid og forankring

De intervjuede er i all hovedsak enige om at trepartssamarbeidet og forankringen av prosjektet har vært bra selv om det kunne vært bedre. De tillitsvalgte understreker at tiltakene i prosjektet blir sett på som positive:

I forbindelse med Snakkes i måro har ledelsen vært opptatt av å kommunisere det ut til oss som skal utføre jobben i stedet for at det settes i gang på overordnet nivå og at vi plutselig får beskjed om at slik skal det være uten at vi har vært med å diskutere det. Tidligere fikk en ikke vite noe om omstillingene før de plutselig skulle gjennomføres. Da blir det vanskelig å håndtere. Nå får vi høre om det og være med å diskutere det før det trår i kraft. (HTV)

(...) Ønsker å komme et hakk videre etter dette prosjektet på trepartssamarbeid. Trepartssamarbeidet er noe vi kan dra frem som noe positivt og hvor vi har høstet en del erfaringer. Både gjennom Kvalitetskommuneprogrammet og Sammen om. (...) Det er nyttig for de folkevalgte å få innsikt i enkelte ting. Det er begrenset hva en klarer å gi av informasjon i kommunestyrepapirer. (Prosjektleder)

En svakhet har vært at ordføreren i liten grad har deltatt på møtene og at ordføreren av den grunn burde hatt en vararepresentant. Det er for øvrig enighet om at trepartssamarbeid som sådan er viktig fordi det bidrar til å senke konfliktnivået i kommunen, men ikke bare det: Det gir større fokus på saker en mener er viktige, til større legitimitet ved nødvendige endringer og til økte krav og forventninger til resultater fra alle parter. Omforenhet rundt målsettinger gir større ro og retning rundt arbeidet.

Gevinstrealisering og implementering

I dypdykk 1 ble det påpekt at en svakhet, særlig ved bedriftsjordmørtiltaket, er at de har blitt finansiert av tilskudd og programmidler. Prosjektleder påpeker at jordmorstillingen forsvinner med prosjektet, men at de prøver å dokumentere effekten av ordningen, slik at tiltaket kan videreføres. En tanke har vært å få bedriftshelsetjenesten til å etablere en bedriftsjordmorordning slik at kommunen kan kjøpe tjenesten av dem. Samtidig uttrykkes det en viss bekymring for en slik løsning på grunn av kommunens stramme økonomi.

Kommunen har opplevd en holdnings- og fraværskulturendring i den forstand at sykefravær ikke lenger oppfattes som kun et anliggende mellom lege og pasient, men at det også handler om å være åpen om egen arbeidsevne på arbeidsplassen. De fleste har blitt bedre til å snakke om tematikken og en har som ambisjon å bli enda bedre. Kommunen ønsker derfor å videreføre arbeidet med en åpenhetskultur rundt fravær, bruk av temadager til opplæring og inspirasjon og

å forbedre trepartssamarbeidet. Dialog er nøkkelordet i kommunens videre satsing, i tillegg til at en skal jobbe bedre med forebygging og oppfølging.

Varigheten ved uttesting av tiltak påpekes som viktig for å kunne høste eventuelle erfaringer og effekter og at det har hatt vesentlig betydning i dette prosjektet. utfordringer knyttet til modellutprøving og implementering knyttes til lite ressurser i linjen. Det påpekes at det må bevilges nok ressurser i form av penger og personell for å teste ut enkelte tiltak og for å videreføre vellykkede tiltak.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

På direkte spørsmål om hva som kan bidra til å hemme arbeidet fremover knyttes dette til ressurser både i økonomisk og personellmessig forstand. Den relativt beskjedne økonomiske støtten som har fulgt med deltakelsen i Sammen om, har hatt en viktig funksjon. Det har gitt kommunen det ekstra lille løftet som skal til for å prøve ut tiltak de har tro på, men ikke har hatt tid eller ressurser til å teste ut i en hektisk kommunehverdag. At det er noen i organisasjonen som bidrar til å holde trykket og fokuset oppe, fremstilles som essensielt for å drive arbeidet fremover. Utover ressurs spørsmålet er det en rekke faktorer som peker seg ut som viktige for godt sykefraværarbeid. Kort oppsummert handler det om: ledelse, samarbeid, dialog og tillit mellom ledere og ansatte og mellom de ansatte. Det handler om godt trepartssamarbeid som i bunn og grunn handler om god dialog og respekt mellom partene, det handler om godt partssamarbeid ute på virksomhetene hvor verneombud, plasstillitsvalgte, ansatte og ledere sammen arbeider for å skape en god arbeidsplass.

Nærvær og sykefravær i Stavanger kommune

Bakgrunn

Stavanger kommune ligger i Rogaland og har ca. 132 000 innbyggere. Kommunen er med i Sammen om en bedre kommune med temaet sykefravær.

Kommunens prosjekt i programmet er tiltaket God praksis, et fem-dagers kurs for virksomhetsledere/avdelingsledere, verneombud og tillitsvalgte innen utvalgte tjenesteområder. Tiltaket består i fortelling som metode for å få frem gode erfaringer og praksis.

Målgruppe for prosjektet er tjenesteområdene skole, barnehage, sykehjem og hjemmebaserte tjenester. I tillegg noen virksomheter fra bydekkende tjenester, dagsenter, avlastning, rehabiliteringsseksjonen og NAV kontor.

Prosjektperiode: 2013-2015.

Denne beskrivelsen bygger på foreliggende dokumentasjon og gruppeintervju med prosjektgruppen i kommunen. I rapporten brukes sitater for å illustrere poengene som diskuteres, men det oppgis ikke hvilken funksjon de som uttaler seg har. Dette fordi materialet stammer fra et gruppeintervju med få informanter, og funksjon vil gi entydig identifisering av den som snakker.

Måloppnåelse

Målet med God praksis er gjennom fortelling som metode å avdekke om det finnes egnede verktøy og tiltak i nærværarbeidet i Stavanger kommune som så kan videreformidles og bli felles verktøy. Prosjektet ble gjennomført bydelsvis og ved utgangen av 2015 har de utvalgte tjenesteområdene i alle bydelene deltatt i tiltaket. Siden arbeidet avsluttes ved slutten av 2015, sluttevalueres det ikke før 2016.

Det er vanskelig å sette måltall for resultatene av dette tiltaket uavhengig av kommunens øvrige sykefraværarbeid. Tiltaket oppleves positivt av dem som har deltatt (fremgår av deltakerevalueringer av kursene) og informantene mente at man ser metoden tatt i bruk. For øvrig ser man ikke den ønskede effekt på sykefraværet i de deltakende tjenesteområdene. Prosjektgruppen, som ble intervjuet, trakk frem at historiefortelling som metode kan brukes i forskjellige settinger, ikke bare når det gjelder sykefravær, og det kan være et resultat av prosjektet at man bruker metoder i flere sammenhenger, selv om man ikke ser konkrete eksempler ennå:

«Metodikken kan brukes på samlinger vi har i andre sammenhenger, bruke deler av metodikken når vi holder kurs på andre områder eller hva det skal være».

For sykefraværarbeidet i kommunen samlet er følgende målkrav satt: Skole med mindre enn 6 prosent sykefravær, barnehage mindre enn 7,5 prosent og sykehjem og hjemmebaserte tjenester mindre enn 7,5 prosent. Disse målene er ikke nådd i perioden, men Stavanger lå i utgangspunktet lavere enn kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. I tillegg har den

økonomiske krisen i oljesektoren rammet Stavangerregionen særdeles hardt, noe også kommunen merker.

Tiltak

Selv om kommunen har en rekke tiltak for å redusere sykefravær og øke nærvær, et det bare ett tiltak som inngår i Sammen om en bedre kommune -programmet, og det er God praksis. Som sagt innledningsvis, er God praksis et fem-dagers kurs for virksomhetsledere/avdelingsledere, verneombud og tillitsvalgte innen utvalgte tjenesteområder. Prosjektet bruker narrativ metode for å spre god praksis på sykefraværsområdet gjennom fortellinger om hva som er gjort for å få opp nærværet. Full beskrivelse av tiltaket står omtalt i den tidligere dypdykkrapporten i Sammen om-programmet (Moland m.fl. 2014).

Historiefortelling handler både om å arbeide frem erfarte historier og såkalte strategiske historier om hvordan man skulle ønske situasjonen var, fremtidsbilder av ønsket situasjon. Erfaringene til Stavanger var at erfaringsdelingen fungerte beste, mens strategisk historiefortelling var vanskeligere å få til. Selv om man ønsker å spre historiene til flere, har man valgt å først og fremst å dele dem i samlingene og blant deltakerne der. Man legger dem også ut på intranettet, men opplever at de i liten grad leses. Derfor blir viktigste spredningsform blant dem som deltar.

Historiene er ment både å inspirere og vise tiltak og gode grep i nærværarbeidet. Et eksempel er historien «Dialog og gode løsninger» fra en av skolene i kommunen:

Rektor ved (...) skole, er opptatt av nærværsfaktorer på skolen.

- Jeg har erfart at nærhet og dialog kan forhindre sykefravær. Som rektor og arbeidsgiver er jeg opptatt av at vi ikke må glemme omsorgsplikten vi har.

- Men har vi ikke ansvar for egen helse da?

- Selvsagt har hver og en av oss ansvar for egen helse, sier rektor, men la meg gi et lite eksempel. En lærer overtok en utfordrende klasse en høst. Hun hadde mye krevende og til tider frustrerende arbeid som tappet henne for krefter utover vinteren. Hun følte at hun ikke kom noen vei, tross lang erfaring og systematisk jobbing. Hun var tydelig sliten og jeg hadde en samtale med henne om arbeidssituasjonen. Hun hadde også en pleietrengende mor. Min medarbeider var på grensen av hva hun kunne tåle av påkjenninger og lurte på om hun ville «henge sammen helt til sommerferien».

Bli sett og møtt: En sykmelding var det siste både hun, klassen og skolen trengte. Jeg spurte om det var noe hun kunne se for seg som et pustehull, jeg forklarte at jeg kunne gi henne noe velferdspermisjon, slik at hun kunne komme litt ovenpå uten å bli syk. «Ja, mannen hadde snakket om en uke i Syden. Det måtte være deilig, men hun kunne da ikke..?» «Jo, det kan du! Gå hjem og tenk og drøm litt om sol og strender. Dette får vi til hvis det kan gi deg den vitamininnsprøytingen du trenger. Så snakkes vi over helgen. «Etter helgen kom hun tilbake og virket mye lettere i stemmen. Hun hadde tenkt. Og drømt. Og funnet ut at hvis hun kunne få en fridag til å være sammen med moren, ha samtaler med personalet i aldersboligen, så ville det være veldig fint. Fridagen ble innvilget, læreren fikk sitt tiltrengte pustehull, vi unngikk en lengre

sykmeldingsperiode som nok kunne blitt en ytterligere belastning både for henne og skolen. - Dette for en «liten», enkel fridag! - Og å bli sett og møtt, kanskje?

Gode løsninger: En annen historie som viser viktigheten av en tett og god dialog, er historien om min gravide medarbeider, sier rektor. To uker før permisjonsdatoen ble hun tydelig trette, opphovnet i beina og vond i ryggen. Samtidig hadde hun en viktig uke med 25 utviklingssamtaler på ettermiddagstid. Hvis hun fikk hvile litt innimellom, mente hun at hun skulle greie å gjennomføre de viktige elev- og foreldresamtalene. Vi fikk ryddet plass til en undervisningsfri time hver dag denne uka. Det ble satt inn vikar i klassen, mens hun fikk lagt seg ned på litt. Ved ukas slutt takket hun for denne løsningen: Det hadde gjort en forskjell, slik at hun hadde kunnet levere både gode undervisningsøkter og gode utviklingssamtaler for klassen sin. Fire enkle vikartimer sparte antagelig skolen for en til to uker med vikarer og foreldresamtalene kunne gå som planlagt.

Jeg vil dele historien om hvordan vi feiret en dag uten korttidsfravær. Jeg hang opp en plakat hvor det sto: HURRA! IKKE KORTTIDSFRAVÆR I DAG! Plakaten ble hengt opp på vikartavlen og for personalet som ble møtt med denne gladmeldingen, betydde det at ingen opplegg måtte endres i full fart, ingen kjapp omorganisering. Alt kunne gå som planlagt. Vi gledet oss over dette, og spanderte på oss en pose Twist i pausen. En fin dag!

Et resultat av prosjektet er at man har spredd kjennskap til historiefortelling som metode og gitt deltakerne erfaring med at historier kan brukes som eksempler og inspirasjon. Selv om tiltaket oppleves som positivt og vellykket, har man imidlertid hatt vansker med å oppnå den innsatsen man ønsket, både i form av engasjement på kursene og i form av spredning av god praksis til flere i kommunen enn deltakerne. Det har vært problematisk å få frem nok historier og aktiv spredning av erfaringene både innad på tjenestestedene og til andre deler av kommunen. Langt på vei skyldes dette en travel hverdag for linjelederne, en vesentlig strammere kommuneøkonomi og store personutskiftninger i prosjektet.

Samarbeid og forankring

Prosjektgruppen er bredt sammensatt, med deltakelse fra rådgivere ved fagstab, personalavdelingen, tillitsvalgte og verneombud. Politikerne har vært informert underveis, men har ikke inngått i arbeidsgruppen. I God praksis-samlingene har det deltatt ledere, tillitsvalgte og verneombud.

Tiltaket er godt forankret, men man opplever problemer med å spre kjennskap til historiene og bruk av historiefortelling til andre enn deltakerne i prosjektgruppa og de som har deltatt på kursene. Disse kjenner tiltaket godt, men for øvrig har det vært problematisk å nå ut i virksomhetene. Som en informant sa:

God praksis er nok en godt bevart hemmelighet for mange.

Det påpekes at det er vanskelig å gjøre tiltaket kjent i hele organisasjonen, man opplever at det «når ikke frem».

I den tidligere dypdykkrapporten fra programmet (Moland m.fl. 2014) pekes det på at trepartssamarbeidet er styrket gjennom deltakelse i programmet, selv om politikerne i Stavanger ikke deltar direkte i prosjektgruppen, slik de gjør i mange andre deltakerkommuner. Kommunen

har til gjengjeld allerede et godt utviklet partssamarbeid, der ledelsen og tillitsvalgte samarbeider, slik de også gjør i dette prosjektet.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Prosjektgruppen trekker frem at god informasjon om tiltaket på forhånd er viktig for at deltakerne skal være forberedt på hva de deltar i når de møter på kurs, «at de som er med, vet hva de deltar i og hvor vi vil og at de er involvert». Dette mente man fungerte bra. De som kom til kursene seminarene, var godt informert og kjente til hva de gikk til og hva som forventes av dem.

Et annet viktig punkt for å lykkes er at man klarer å skaffe gode foredragsholdere til samlingene. Kommunen hadde i hele prosjektperioden hatt kontakt med Idébanken.org som er en idébank med eksempler og fagstoff om hele inkluderende arbeidsliv-området, også sykefravær. Her hadde man fått hjelp til å finne foredragsholdere. Dette har fungert bra.

En annen faktor som er viktig for å lykkes, er sammensetting av gruppene av deltakere på kursene, hvem som deltar sammen. Kommunen har valgt å blande ulike virksomheter selv om det betyr at leder på en skole kan møte leder i en helseinstitusjon. Selv om forskjellene mellom arbeidsområdene kan være store, mener man likevel at det blir bedre diskusjoner og mer inspirerende fortellinger av det enn hvis alle kom fra samme sektor.

Det har vi fått gode tilbakemeldinger på at oppleves bra og nyttig. Det er bra å få høre hvordan andre jobber med det og ser at noen utfordringer går igjen enten man er rektor eller... Det tror vi har fremmet.

Det som har hemmet prosjektet, er vanskeligheter med å få kursdeltakerne til å delta på alle samlingene. Selv om deltakerne opplever samlingene som fruktbare og positive, kan det allikevel være vanskelig å oppleve dem viktige nok til å prioriteres hvis man har både økonomiske og bemanningsmessige utfordringer på tjenestestedet. Det fortelles om en dårligere kommuneøkonomi i perioden, «skåret til beinet» og dermed mer sårbart for fravær uansett hvor bra samlingene oppleves.

... så er allikevel det å jobbe med nærvær nødvendig, men har man ikke plass i hverdagen, så prioriterer ikke folk å komme.

Tidsfaktoren har også påvirket. Fordi prosjektet har gått over flere år, har man opplevd personutskiftninger. Man har skiftet prosjektleder tre ganger og det er fjerde prosjektleder som nå leder prosjektet. Dette har selvsagt gjort det vanskelig å holde samme engasjement selv om man mener man har jobbet for å greie det.

Dette kom opp av ildsjeler som brant for det, og så endrer det seg og det er vanskeligere å holde oppe samme gløden og innsatsen.

I intervjuet ble det stilt spørsmål om prosjektets lengde burde vært kortere. Man mente at man kanskje kunne involvert flere bydelers raskere og «med mer trøkk hvis vi hadde hatt kortere

periode». Det ble opplevd som utfordrende å beholde samme konseptet («god praksis») gjennom skiftninger. Som en informant sa:

Det er vanskelig å gjøre dette mens blålysene uler på eget arbeidssted.

I etterkant ser man at den første piloten nok hadde bedre vilkår. Samtidig har man greid å gjennomføre prosjektet som planlagt, og siste kullet er ferdig med kurset i slutten av november 2015. Da har alle de utvalgte tjenestestedene i alle bydelene vært igjennom kurset.

Synergier

Prosjektet hadde fokus på sykefravær og skulle supplere kommunens mange andre nærvær- og sykefraværstiltak. Dermed forventet man ikke effekter på andre områder. Allikevel mener man det har bidratt til bedre opplevelse av kommunen som arbeidsplass og dermed det interne omdømmet. Det ble sagt at: «vi snakker mer positivt om virksomhetene gjennom God praksis og det er nok en effekt».

Man mener også at de blandede gruppene på kursene har bidratt til at man har blitt bedre kjent på tvers av tjenesteområdene, og dette oppleves positivt.

4 Kompetanse og rekruttering

Som beskrevet i forrige dypdykkrapport fra prosjektet (Moland m.fl. 2014), ønsker departementet med programmet Sammen om en bedre kommune å bidra til økt kunnskap om kompetanseutfordringene i norske kommuner. Programmet støtter utprøving av lokale tiltak som søker å løse kommunenes egne kompetanseutfordringer.

Programmets mål innenfor tema kompetanse og rekruttering er å styrke evnen til strategisk kompetanseplanlegging og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunenes utfordringer.

Hensikten med forrige caseundersøkelse var å vurdere om innførte tiltak oppnår resultater og hva som var driverne for (nettopp) dette slik at en kan få frem hvilken praksis som lar seg overføre til andre kommuner. Undersøkelsene ble gjennomført 4. kvartal 2013 og 1. kvartal 2014.

Undersøkelsen ble gjentatt i de samme kommunene sommeren/høsten 2015 og er oppsummert i denne rapporten. Mange av kommunene påpekte den gangen utfordringene med å vurdere resultater så tidlig i prosessen, og denne gjentatte dypdykkundersøkelsen prøver nettopp å se hva som har skjedd i prosjektperioden. Det har vært flere forskere inne i denne delen av undersøkelsen. Studiene i Sørum og Lunner kommuner er gjennomført av Lise Lien, Fafo, mens studiene i Brønnøy og Finnøy/Rennesøy kommuner er gjennomført av Anne Inga Hilsen, Fafo.

De to rapportene kan leses uavhengig av hverandre, men vi anbefaler å se på beskrivelsen av casene i forrige rapport (også) for å få et fullt bilde av situasjonen. Til en viss grad gjentas poeng fra sist, men den utfyllende beskrivelsen av tiltak og organisering er best beskrevet i første rapport.

Kompetansekartlegging

Som påpekt sist, har kommunene satt i gang ambisiøse kompetansekartlegginger som skritt i arbeidet med strategisk kompetansestyring. Forrige rapport reiste spørsmål om de ville klare å gjennomføre dette og, ikke minst, holde et slikt system ved like. Denne runden besøk viste at den kommunen som hadde lyktes best og arbeidet mest systematisk med å vedlikeholde og, ikke minst, bruke kompetansekartleggingen, var Brønnøy.

Suksessfaktorene her så ut til å være en godt forankret avklaring av hvordan informasjonen skulle legges inn i systemet, slik at sammenlignbare data lett kunne hentes ut igjen. For å motivere ledere og ansatte til å holde kompetansebasen oppdatert, ble CV med oppdatert kompetanse også etterspurt ved lønnsforhandlinger, søknader om deltakelse på kompetansetiltak og i medarbeidersamtalen. Slik sikret man at begge parter hadde interesse av å etterspørre oppdaterte CV'er.

Det er grunn til å tro at det kreves denne typen virkemidler for at en kompetansekartlegging skal bli et «levende» verktøy som kommunen faktisk bruker.

Prosjektperioden og målbare resultater

Allerede i forrige rapport påpekte vi problemene med å måle resultater og effekter på temaområdet kompetanse og rekruttering. I denne gjentatte undersøkelsen kommer dette enda bedre frem. Måltallene og effektindikatorerne som etterspørres fra departementet, oppleves som mindre relevante eller vanskelig målbare i prosjektet, og resultatene som oppnås, er vanskelige å passe inn i rapporteringsmalen. Prosjektperioden er også for kort til å se om dette faktisk fører til at man klarer å rekruttere og beholde nødvendig arbeidskraft i kommunen.

Alle de fire besøkte kommunene har gjennomført tiltak og har oppnådd noen resultater de er fornøyde med, selv om dette vanskelig lar seg måle.

Selv om temaområdet oppleves som svært viktig for kommunene, skjer det også stadig noe som «forstyrrer» innsatsen, som endret økonomisk situasjon, nedbemanninger eller lignende. Flere er inne på at en kortere og mer konsentrert prosjektperiode med komprimert innsats kunne være lettere gjennomførbart, samtidig som resultatene da i enda mindre grad enn nå hadde kunne måles i prosjektperioden. Samtidig påpekes det at kompetansefeltet innebærer et pågående og langsiktig arbeid som ikke kan verken avsluttes eller settes noe klart endepunkt for.

Resultatene i prosjektet handler om å sette tema på dagsordenen, skaffe seg oversikt over kompetanseutfordringene i kommunen og samarbeide om tiltak og virkemidler som kan møte utfordringene. Sammen om-programmet har åpenbart bidratt til dette og ingen av kommunene sier at arbeidet er avsluttet ved programperiodens slutt, men at det vil videreføres i linjen og i de samarbeidsorganene man har eller har opprettet i prosjektet.

Drivere og personavhengighet

Et forhold som går igjen i alle kommunene er personavhengighet når folk slutter. I perioden har det vært omfattende personutskiftninger de fleste steder. Prosjektleder skiftes flere ganger, ledere og rådmenn kommer og går og prosjektet blir, ikke uventet, skadelidende. Om det er normalt med så stor turn-over i kommunesektoren, kan vi ikke si ut fra disse to undersøkelsene, men det er helt klart et forhold som påvirker prosjekter som går over flere år.

Prosjekter er ofte avhengig av ildsjeler, i hvert fall i oppstarten. Ildsjelene brenner for prosjektet, får med seg andre og har en klar idé om hvor man vil med prosjektet. Om de andre deltagerne har like stort engasjement, er mer varierende. Det kan også være vanskelig å holde taket i prosessen over tid, særlig hvis de som overtar prosjektet, ikke var med å utforme det. Det er vanskelig å gjøre noe for å redusere personavhengigheten; her kan arbeidsgrupper og prosjektgrupper med bred sammensetting være et virkemiddel.

Klar plan for hvordan igangsatte tiltak skal implementeres i daglig drift er også nødvendig. Flere av kommunene har utviklet tiltak som er implementert i linjen og som dermed blir mindre avhengig av pådriver utenfra. Dette forutsetter at linjen ser effekten av tiltak eller arbeidsmåte, slik at arbeidet videreføres selv under endrende forhold. Et godt eksempel på dette er demensteam, som både Brønnøy og Sørumsund trekker frem. Disse har gitt kompetanseløft og forbedret tjenestene til brukerne. Samtidig er dette et pålagt tiltak, et «dette skulle vi jo gjort likevel»-tiltak (som én av kommunene beskrev det), så suksessen kan ikke tillegges Sammen om-programmet alene. Et annet eksempel er lean-arbeidet i Lunner som ser ut til å være så innarbeidet som arbeidsform at det lever videre selv om man ikke har hatt deltakelse i et nasjonal utviklingsprogram som pådriver.

Partssamarbeid

Partssamarbeid har stått sentralt i hele programmet, og kommunene trekker frem at programmet har bidratt til å styrke dette samarbeidet. Et etablert samarbeid der både administrativ og politisk ledelse og fagforeningene møtes jevnlig, er også et virkemiddel for å minske personavhengigheten i utviklingsarbeid. Dette ser ut til å være et tydelig resultat av deltakelse i programmet, og det er grunn til å tro at dette vil videreføres når det først er etablert og partene har sett verdien av slikt samarbeid.

Overføringsverdi

Sammen om-programmet har satt kompetanseutvikling på dagsordenen og bidratt til at kommunene har rettet økt oppmerksomhet mot dette temaet. Det setter i gang lokal praksis av mange slag. Som påpekt i forrige dypdykkundersøkelse, er det vanskelig å hente frem enkelttiltak som i seg selv kan overføres til andre kommuner. Arbeidsmåtene, forankringen og medvirkning er nødvendig for at tiltak skal fungere, og et tiltak som virker i én kommune, fungerer ikke nødvendigvis i andre kommuner.

Som forrige rapport oppsummerte, er «det lettere å peke på overføringsverdien av dårlige eksempler: Ikke sett i gang flere tiltak/prosjekter enn man klarer å følge opp. Ikke kartlegg hvis man ikke har en plan for oppfølging og beredskap for å håndtere resultatene. Det er de godt forankrede prosjektene med stor opplevd nytteverdi som overlever, og det kan vanskelig overføres som annet enn generelle råd. God prosess og lokalt eierskap er en forutsetning for å lykkes, og det kan vi lære av casekommunene» (Moland m.fl. 2014: 156).

Dette står fortsatt som en gyldig oppsummering, og kommunene som har deltatt i prosjektet, har initiert ny praksis som forhåpentligvis setter spor både lokalt og gjennom nettverkene.

Kompetanse og rekruttering i Brønnøy kommune

Bakgrunn

Brønnøy kommune ligger i Sør-Helgeland og har like under 8000 innbyggere. Kommunen er med i Sammen om en bedre kommune med temaet kompetanse/rekruttering. Kommunens prosjekt består av en rekke aktiviteter, både avsluttede og videreførte.

Alle enheter og sektorer i kommunen er i utgangspunktet berørt av prosjektet.

Prosjektperiode: 2012-2015. Denne beskrivelsen bygger på foreliggende dokumentasjon, den tidligere dypdykkundersøkelsen (Moland m.fl. 2014) og intervjuer med 7 informanter fra både administrasjonen, politisk ledelse og tillitsvalgte.

Måloppnåelse

Prosjektet har følgende hovedmål: "Prosjektet skal identifisere hvilken kompetanse Brønnøy kommune trenger, utarbeide og fremlegge en overordnet kompetanseplan, samt initiere og gjennomføre ulike tiltak som bidrar til å dekke kommunens kompetansebehov".

I forrige caseundersøkelse (Moland m.fl. 2014) ble det beskrevet en situasjon med svært ambisiøst aktivitetsnivå (mange igangsatte tiltak) og mangelfull tallfesting av måloppnåelse. Også når man ser kommunens årsrapportering til KMD, mangler tallfestede resultater. Det var derfor positivt overraskende å se at kommunen hadde jobbet målrettet og målbart med tiltakene i hele prosjektperioden ved besøket høsten 2015 til tross for store utskiftninger både i styringsgruppen og prosjektgruppen. Som en informant sa: «Det er viktigere at vi er gode i praksis enn på å rapportere». Resultater beskrives under det enkelte tiltaket.

Siden prosjektet startet, har kommunen hatt en uheldig økonomisk utvikling og står nå overfor nedbemanning og store innsparinger. Det fremheves i den sammenhengen at man har vært opptatt av å legge prosjektene inn i ordinær drift så snart man kunne for å minske avhengigheten av prosjektfinansiering. Samtidig er det klart at den økonomiske situasjonen i vekslende grad vil ramme flere av tiltakene. Som påpekt innledningsvis, hadde også kommunen et svært høyt ambisjonsnivå med mange av tiltakene. Som en av informantene oppsummerte det:

Det burde vært kjørt færre prosjekter, men med større tyngde og intensitet. I etterkant er det naturligvis lettere å se slikt.

Tiltakene

Det overordnede målet for kommunens deltakelse i Sammen om-programmet handler om en **overordnet kompetanseplan**. I tidligere programmer (Kvalitetskommuneprogrammet) har kommunen fått på plass kompetansekartlegging og alle ansattes kompetanse er registrert i et eget elektronisk kartleggingsverktøy (Dossier). Informasjon om den enkeltes CV-opplysninger finnes dermed lett tilgjengelig og i sammenlignbart format, slik at kommunen har oversikt over

kompetansen og kan ta ut oversikter på forskjellige områder. Kommunen forteller om mye arbeid i forkant av registreringen for å få informasjonen de ansatte legger inn i sammenlignbart format, f.eks. ved å standardisere sammenlignbare utdannelser med forskjellige titler, som hjelpepleier, helsefagarbeider og omsorgsarbeider. Gitt at dette er utdanninger på samme nivå og med lik utdanningslengde, har man valgt å bruke fellesbetegnelsen omsorgsarbeider når kompetanse registreres. Dermed er det lett å ta ut kompetanseoversikter og sammenligne kompetanse. De ansatte har selv ansvaret for å oppdatere informasjonen og for å sikre at alle gjør dette, krever kommunen oppdatert CV ved lønnsforhandlinger, i medarbeidersamtaler og ved ønske om deltakelse i kompetansetiltak. Dermed har man gitt de ansatte motivasjon til å holde sin CV oppdatert og sikre at den også etterspørres og brukes av nærmeste leder.

Kompetanseplanen ligger til grunn for tiltak som settes i gang. Planen ble utarbeidet i 2012, men er ikke oppdatert siden. Flere informanter påpekte at planen var så detaljert og tidfestet at den krever jevnlig gjennomgang for å ikke bli utdatert, og dette har man ikke gjort. Arbeidet med å oppdatere kompetanseplanen planlegges videreført i linjen etter at Sammen om en bedre kommune er avsluttet.

I forbindelse med kompetanseplanen er det igangsatt en rekke delprosjekter:

- 1. Demensteam.** Prosjektet er gjennomført og demensteamet er etablert. Etter en prøveperiode er prosjektet lagt inn i den løpende driften. Prosjektet oppleves som svært vellykket og det har ført til både kompetanseløft for ansatte og bedret tilbudet til pårørende til og pasienter med demens. I løpet av perioden hadde 30 pasienter demensteam som tilbud, hvorav 9 nye i 2015. Det er gjennomført en rekke kurs for pårørende (oversikt over antall deltakere og kursevalueringer av alle kursene finnes i kommunen, men er ikke rapportert videre). Flere ansatte holder på med videreutdanning/spesialisering i geriatri, 60-80 ansatte har gjennomført det to-årige deltidskurset ABC demens med kursbevis og 40 holder også på med påbygningen ABC demens i miljøterapi. Kommunen inngår i nasjonale og regionale nettverk for demens. Da prosjektet ble avsluttet som prosjekt, ble det lagt direkte under Koordinerende Enhet, dvs. sentralt i kommunen, ikke under andre tjenesteområder. Dette mener informantene er med på å sikre prioriteringen av demensteamet også i den vanskelige budsjettssituasjonen fremover. Som flere trekker frem, vil dette ikke ramme demensteamet siden det ikke er basert på prosjektstillinger. Teamene oppleves å være en effektiv og målrettet bruk av de faste ressursene kommunen har på pleie- og omsorgsområdet.
- 2. Veiledningsprogram for nytilsatte lærere/førskolelærere.** Program er utviklet og iverksatt og inngår nå i sektorens ordinære drift. Dette tiltakene er sikret videreføring gjennom en avtale mellom KS og KMD. Ordningen innebærer opplæring, mentorordning etc. Omtrent 30-40 ansatte har vært igjennom opplegget, men grunnet økonomiske situasjonen og dermed færre nyansettelser, er det ingen deltakere siste året. Ordningen er kostnadsberegnet til ca. kr. 250 000 i året, og man regner med å kunne skjerme denne potten også i de kommende budsjettnedskjæringene. Ordningen evalueres ved at det to ganger i året sendes evalueringsskjema til alle nytilsatte og veiledere. Disse evalueringene finnes i kommunen, men rapporteres ikke videre.

3. **Gutta boyz på tokt i barnehagen.** Dette er et sommerjobb-prosjekt som har blitt gjennomført årlig siden sommeren 2012 for å introdusere gutter for jobbmulighetene i barnehagesektoren. Selv om dette oppleves som vellykket og har fått positiv medieomtale, er det vanskelig å se effekten av tiltaket før om flere år. Det er usikkert om tiltaket vil videreføres i den vanskelige økonomiske situasjonen kommunen er i, men opplegget finnes jo til senere anledninger.
4. **Fra jul til hjul.** Prosjektet har utformet et årshjul som viser hvilke faste informasjons-, profilerings- og rekrutteringsaktiviteter Brønnøy kommune skal gjennomføre i løpet av et år. Det arbeides med å utarbeide felles støttemateriell som kan brukes når kommunen presenterer seg. Selv om dette arbeidet er preget av kommunens økonomiske situasjon som tilsier svært lite aktiv rekruttering de nærmeste årene, kan dette verktøyet allikevel ha en verdi som et profilerings- og omdømmeverktøy.
5. **Å lede med glede.** Dette prosjektet startet i 2014 med kick-off samling for alle ledere og tre ledersamlinger i 2015 med forskjellige temaer: relasjonsledelse i februar, opplæring i medarbeidersamtale i mai og i oktober tema Ledere og ansatte i omstilling. Det er også under utarbeidelse en lederhåndbok som skal avklare forventninger og krav til lederne. Personalsjefen har ansvaret for dette arbeidet.

Øvrige tiltak ble ikke omtalt av informantene og er enten avsluttet eller inngår i andre satsninger enn Sammen om en bedre kommune.

Samarbeid og forankring

Prosjektet har vært forankret i administrasjonsutvalget, som har fungert som styringsgruppe. Styringsgruppen har dermed vært stabil selv om arbeidsgruppen har vært igjennom store utskiftninger. Personalsjef har ledet arbeidsgruppen. Selv om prosjektet opprinnelig var godt forankret, har kommunen skiftet rådmann to ganger og personalsjef tre ganger i perioden, i tillegg til at mesteparten av personalavdelingen er ny siden prosjektet startet. Dette påvirker selvsagt forankringen. I tillegg skifter man nå ut politisk ledelse i administrasjonsutvalget i forbindelse med kommunevalget i 2015. Tillitsvalgte har vært stabilt med i hele perioden.

Flere av informantene trekker frem at det er viktig at prosjektet har vært forankret i administrasjonsutvalget: «Der sitter jo alle tre partene». Trepertssamarbeidet fremheves fra både politisk ledelse, administrativ ledelse og tillitsvalgte. Samtidig er ikke denne måten å arbeide på en selvfølge, men krever stadig oppmerksomhet rettet mot medvirkning og medinnflytelse. Noen nevnte at det ville vært til hjelp om Sammen om en bedre kommune hadde hatt opplæring i trepartssamarbeid.

Selv om prosjektet begynte med solid forankring i politisk og administrativ ledelse og hos tillitsvalgte, oppleves nok de sist gjennomførte tiltakene (Lede med glede og Fra jul til hjul) som initiert og styrt fra personalavdelingen. På den annen side er de fleste av tiltakene implementert i ordinær drift og dermed mindre personavhengige.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Den største utfordringen for arbeidet har vært personutskiftninger. Flere av informantene påpekte at det er vanskelig å holde tak i aktiviteter når de som har utviklet dem, blir borte. Den vanskelige økonomiske situasjonen er også en utfordring for videreføring av tiltak som koster penger.

Effekter på andre temaområder?

Selv om temaet har vært kompetanse/rekruttering, har kommunen også startet et prosjekt om heltid/deltid. Sammenhengen mellom stillingsstørrelse og rekrutteringsmulighetene er åpenbare. Som en fortalte, har kommunen hatt ansatte som ikke har fått boliglån fordi de har for liten stilling, selv om de i praksis arbeider opp mot full stilling. Dette er verken god arbeidsgiverpolitikk eller en fordel i kampen om arbeidskraften. Kommunen sier selv at et av problemene med å få til heltid, er mange ansatte med ønske om deltid og manglende vilje til å øke stillingsandel dersom det medfører flere arbeidshelger i turnusen. Dermed er man fanget i en situasjon man ikke helt vet hvordan man skal gripe an, men det arbeides med å gjøre noe med situasjonen.

Kompetanse og rekruttering i Rennesøy og Finnøy kommuner

Bakgrunn

Nabokommunene Finnøy og Rennesøy i Rogaland fylke samarbeider om et Sammen om en bedre kommune-prosjekt på temaet kompetanse/rekruttering. Rennesøy har litt under 5000 innbyggere og Finnøy ca. 3000 innbyggere. Kommunene har felles utfordringer og muligheter knyttet til størrelse, geografisk lokalisering, befolkningsvekst og økonomi. En utfordring for både Rennesøy og Finnøy er å sikre nødvendig kapasitet og kompetanse til å møte denne situasjonen, og de samarbeider om et felles prosjekt under Sammen om-programmet. Alle enheter og sektorer i kommunen er i utgangspunktet berørt av prosjektet.

Prosjektperiode: 2012-2015.

Denne beskrivelsen bygger på foreliggende dokumentasjon og to gruppeintervjuer, ett med fire informanter på Finnøy og ett med tre informanter på Rennesøy.

Måloppnåelse

Konkrete mål for prosjektet var å:

- Etablere system for helhetlig kompetansestyring
- Bruke kompetanseplan systematisk i ledelse, styring og oppfølging i organisasjonene
- Samarbeide mellom Finnøy og Rennesøy i utvikling og rekruttering. Felles ressurser på områder med behov for faglig spisskompetanse
- Utvikle ledernes kompetanse, herunder kjennskap til og forståelse for kompetansestyring

Måloppnåelsen er sterkt påvirket av store utskiftninger i prosjektet. Man har mistet begge prosjektlederne i de to samarbeidende kommunene i tillegg til andre personutskiftninger og det har gjort det vanskeligere å holde oppmerksomheten rettet mot prosjektet. I den forbindelse er det viktig å understreke at dette først og fremst gjaldt siste del av prosjektperioden, særlig siste året. Alle informantene påpeker at man ikke har gitt opp planene, bare justert ambisjonene noe. Noen av målene er oppnådd selv om noen gjenstår.

Tiltakene

Lederopplæring har man gjennomført etter planen og opplever at man har lyktes godt med. Man har gjennomført opplæring i økonomi i samarbeid med Høgskolen i Hedmark og personalledelse i samarbeid med Høgskolen Stord og Haugesund. Det har vært et stort kompetanseløft for ledere i begge kommunene og man mener å merke det på samarbeid, holdninger og handlingsevne. Noe av opplæringen skjedde kommunevis mens store deler har vært felles. Bedre og mer omforent forståelse av kommuneøkonomi kommer til uttrykk i det daglige, og som en informant sa:

Vi slipper begreper som budsjettvinnere og budsjettapere.

Når det gjelder **kompetanseplan og system for helhetlig kompetansestyring**, har man i større grad merket savnet etter prosjektledere til å ha hovedansvar for prosessen. Begge kommunene har gjennomført kompetansekartlegging og innlegging av ansattes CV'er i VISMA. I tillegg har man gjennomført spørreundersøkelse om kompetanse (etter opplegg utarbeidet i samarbeid med professor Linda Lai ved BI). Deretter ser prosessen ut til å ha stanset opp. Den planlagte analysen av forholdet mellom eksisterende kompetanse og ønsket kompetanse (gap-analyse) og utviklingen av en kompetanseplan har også stoppet opp, selv om planene ikke er lagt bort, bare forsinket.

Har ikke greid å forløse dette som planlagt.

Man har ikke fått til det strukturerte og systematiske arbeidet med **strategisk kompetanseplan**, men man jobber videre med dette.

Når det gjelder **samarbeid mellom kommunene om rekruttering**, har dette delvis fungert. Man hadde allerede tidlig i perioden samarbeid om enkelte nøkkelstillinger, som beskrevet i Moland m.fl. (2014). Informantene forteller at de hadde ambisjoner om å utvide dette samarbeidet ved hjelp av prosjektet ved å gå systematisk igjennom tjenesteområdene og diskutere hva som kunne gjøres. Selv om dette ikke er gjennomført i den skalaen man planla, har det allikvel skjedd en del. De har opprettet samarbeid om flere nøkkelstillinger underveis i prosjektperioden. I løpet av det siste året har kommunene også tatt opp igjen det såkalte «synergi-arbeidet» - og foretatt en systematisk gjennomgang av mulige samarbeidsområder på tjenesteområdene. Det som ble endret på i forhold til planlagt aktivitet, var hvordan arbeidet ble organisert. Fra årsskifte 2014/2015 ble oppgaven lagt til kommunalsjefene (ikke prosjektgruppen), dette delvis på grunn av vakanse i prosjektgruppen, men også for å sikre forankring i linjen. Informantene forteller om få konkrete resultater av arbeidet «i den forstand at vi ikke har konkludert med flere felles stillinger – heller ikke formelle samarbeid – men vi har forsterket samarbeidet på flere områder, gjennom felles utredning/planlegging/opplæring osv. – særlig innen beredskap, helse/omsorg og plan/forvaltning.»

Samarbeid og forankring

Økt samarbeid mellom kommunene har vært en av grunnene til at kommunene gikk sammen om et prosjekt, og styrket samarbeid har vært et viktig mål med prosjektet. Selv om man ikke har kommet så langt som man ønsket, har man oppnådd gode resultater her. Både ledere og tillitsvalgte i de to kommunene kjenner hverandre bedre nå. Som en tillitsvalgt sa:

Det er lettere å snakke med dem nå som vi kjenner hverandre bedre. Det er jo kort avstand og nå kjenner vi hverandre mer.

Samtidig var man klar over at det avhang av sakstypen det gjaldt om det var mest naturlig å ta kontakt på tvers av kommunene eller med egen hovedorganisasjon.

At samarbeid har blitt lettere på grunn av økt bekjentskap, hører vi også om fra linjeledere på forskjellige tjenesteområdene. Fordi man har deltatt på felles aktiviteter (lederopplæring), har man blitt bedre kjent, og det er dermed lettere å henvende seg til andre ledere ved behov.

Prosjektet har også bidratt til bedret samarbeidet mellom partene innad i kommunen, som beskrevet i den forrige rapporten fra prosjektet (Moland m.fl. 2014). Dette samarbeidet har holdt seg og består utover prosjektperioden. Prosjektet har vært godt forankret med deltakere fra både administrativ og politisk ledelse i tillegg til tillitsvalgte. Hovedutfordringen har ikke handlet om partssamarbeid og forankring i linjen, men om manglende prosjektledelse i perioder.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Hovedkonklusjonen var at man trenger kontinuitet i bemanning av slike prosjekter, og skifte av prosjektleder er uheldig. Som en av informantene beskrev det:

Det bør en tenke på når en går inn i et slikt prosjekt, men det kan man jo ikke vite...

Ustabil bemanning og perioder uten prosjektleder er nok det forholdet som i størst grad har fungert hemmende i dette prosjektet. På den annen side opplever informantene at det har vært verdifullt å være med i et nasjonalt program. Programmet har både bidratt med finansiering, å ha noen som driver utviklingsarbeidet og noen som etterspør resultater.

Et forhold som trekkes frem som problematisk i prosjektet, er rapporteringsregimet. Man opplever å måtte rapportere på effektindikatorer som ikke er relevante for prosjektet. Selv om man fikk definere målene innledningsvis, ble det fra departementets side etterspurt måltall kommunene opplevde som lite hensiktsmessige innen prosjektperioden.

De forhold som kan måles, må gå over mye lengre tid.

Kompetanse og rekruttering i Lunner kommune

Bakgrunn

Lunner kommune er en utviklingsorientert kommune som er opptatt av medarbeiderskap. Kombinasjonen brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet og effektiv drift står sentralt.

Lunner var med i Kvalitetskommuneprogrammet og har arbeidet med utviklingsarbeid i mange år. Arbeidet med Lea'n i Lunner startet i 2010, altså før deltakelsen i Sammen om, og var et samarbeid med KS-konsulentene. Lea'n i Lunner er et utviklingsprosjekt hvor medarbeiderskap ligger i bunn. Lea'n kan forstås både som et konsept og et verktøy. Det har gått syv år siden kommunen startet opp arbeidet og det er først nå de ser at de har klart å få helheten på plass. Lea'n kan ses på som en tretrinnsrakett bestående av: i) medarbeiderskap, ii) lære seg verktøyet (lean) og iii) kompetanseutvikling. Deltakelse i Sammen om-programmet ga kommunen muligheter til å utdype kompetansecfokuset i utviklingsarbeidet. Kompetansekartlegging, særlig med hensyn til realkompetanse, startet de med allerede i 2008 i forbindelse med tariffoppgjøret om realkompetansevurdering. Denne beskrivelsen bygger på foreliggende dokumentasjon, den tidligere dypdykkundersøkelsen (Moland m.fl. 2014) og intervjuer med 15 informanter fra både administrasjonen, politisk ledelse og tillitsvalgte.

Måloppnåelse

Resultatoppnåelsen oppgis å være ulik og ujevn mellom tjenestestedene, men det oppgis å ha vært en reduksjon i sykefraværet, en reduksjon i uttak av AFP og lavere turnover. En har overoppfylt målene på enkelte områder og underprestert på andre. Den positive utviklingen i sykefravær stanset opp i 2014 da sykefraværet økte kraftig. Årsakene til dette oppgis å være flere. Kommunens økonomisk overforbruk bidro til en større nedbemanningsprosess. En stor organisasjonsendring som har bidratt til store forandringer i den strategiske ledelsen i kommunen og på underliggende nivåer, har også hatt betydning.

Måloppnåelsen har vært best i de avdelingene som var tidlig i gang med medarbeiderskap og hvor arbeidet hadde fått et godt fotfeste før nedbemanningsprosessen. Der medarbeiderskap ikke var satt i verk, fikk en et forventningsbrudd som oppgis å ha vært en utfordring.

Kommunen har jobbet med mye forskjellig samtidig. Til tross for dette oppgis det at en har lyktes relativt godt med å drive fram Lea'n i Lunner. En har, med noen få unntak, gjennomført medarbeiderskapskursene for alle kommunens fast ansatte og gjennomført lean-prosesser i alle deler av virksomheten. Kommunen var også godt i gang med kompetansestyringstiltaket da de oppdaget at grunndataene i ansattsystemet ikke stemte. De fant mangler og feil i PAI. Oppryddingsarbeidet brukte kommunen over ett år på, men nå opplyses det om at alt er på plass.

Tiltakene

Prosjektets tre overordnede tiltak er: økt medarbeiderskap, lean og strategisk kompetansestyring, som er tre gjensidig understøttende elementer.

Medarbeiderskap

Det tre dager lange kurset i medarbeiderskap er gjennomført for alle kommunens fast ansatte (ledere og vanlige ansatte) og målet har vært å bygge opp om myndiggjorte, aktive og selvstendige medarbeidere som deltar i «med-ledelse» på arbeidsplassen. En viktig hensikt med kurset var å formidle at alle ansatte er en del av en helhet; at du er en del av hele kommunen og at hele kommunen angår deg.

Medarbeiderskapskursene oppgis å ha vært en suksess. Kommunen har observert ulike positive effekter etter kurset: Trivselen har økt i organisasjonen. Dette forklares med at ansatte slipper mer til og får føle mer mestring. Sykefraværet oppgis å ha gått ned hos mange medarbeidere som har vært på disse kursene. Medarbeiderskap har bidratt til økt ansvarliggjøring av alle ansatte. Alle oppmuntres til å komme med ideer og forslag til endringer. Medarbeiderskap oppgis å ha vært viktig for dem som jobber utenfor rådhuset fordi en nå oppfatter kommunen som en helhetlig organisasjon – ikke delt i et «vi» (de ansatte ute på virksomhetene) og «dem» (de ansatte på rådhuset).

Etter to år mener en for øvrig at de positive effektene generelt sett begynner å reduseres noe og en er nå opptatt av å finne måter å holde medarbeiderskapet vedlike. Kommunen opplevde en tydelig nedgang i sykefraværet i barnehagene etter medarbeiderskapskurset. Effekten holdt seg en stund, men fraværet har økt igjen. Medarbeiderskap skal nå derfor revitaliseres i barnehagene i kommunen under betegnelsen Medarbeiderskap i praksis, og en skal begynne med en pilot i to barnehager. Mye av det som det jobbes med i medarbeiderskap, handler om nærværsfaktorer.

KAIZEN-tavlen

KAIZEN er et japansk ord som betyr kontinuerlige forbedringer. Målet er å få til et system som bidrar til at en på arbeidsplassen: «(...) over tid kan følge opp vedtatte tiltak og stadig være på jakt etter nye måter å gjøre ting bedre på» (Moland m.fl. 2014:178). Tavlen har blitt brukt flittig av de fleste ansatte i løpet av prosjektperioden, men bruken av den har begynt å forta seg i mange virksomheter. Antall tavlemøter oppgis å ha gått ned fordi de ansatte begynner å gå tom for ideer. Pleie og omsorg var Kaizen-pilot og ansatte her forteller at de har «lean'et» mange prosesser, samtidig som de påpeker at turnusarbeid har skapt store utfordringer i bruken av tavlen. Det tok for lang tid før de ansatte som kom med ideene, var på møtene igjen, og de ulike ansatte fikk dermed ikke eierskap til ideene på tavlen. De endte dermed med å bruke tavlen til mer «quick-fix»-oppgaver, noe som imidlertid oppgis å ha vært veldig nyttig. Vurderingen av nytten av tavlen støttes av flere. I andre virksomheter/avdelinger har de helt sluttet å bruke den. Til tross for dette benyttes dette verktøyet ute i organisasjonen og metodikken brukes på flere områder, blant annet til å utvikle internkontrollsystemet. Kommunen har fått et verktøy de kan ta frem ved behov.

Pleie og omsorg mener denne måten å arbeide på har frigjort tid til å forbedre tjenesteutøvelsen. Endringer i telefontiden i hjemmetjenesten frigjorde sykepleiertid, som nå kan

brukes til pasientrettet arbeid. De har også fått alarmvakt og elektronisk kjørebok. Dette har bidratt til at de jobber mer effektivt. De håndterer flere oppgaver og pasienter nå enn de gjorde tidligere og det med færre ansatte. Her oppgis lean-tankegangen å ha vært essensiell.

Strategisk kompetansestyring

Kommunen har jobbet over mange år med å heve de ansattes kompetanse. I helse og omsorg får alle ansatte som vil ta en utdanning, muligheten for dette og i utdanningsperioden får de ansatte studentavlønning. Studenter som ønsker å jobbe i kommunen, blir tatt inn i helgestillinger med studentavlønning og lønnsopprykk under hele utdanningsperioden. Disse blir også garantert en stilling når de er ferdig utdannet. Kommunen har på denne måten lyktes med å rekruttere nok sykepleiere til ledige stillinger. Dette har vært en lang og møysommelig prosess. Det eneste som oppgis å gjenstå, er realkompetansevurderingen av de ufaglærte, som utgjør om lag 16 prosent av alle årsverk.

Kommunen har kommet relativt sent i gang med denne delen av prosjektet, men det jobbes med det. Kommunen har oppdatert CV'ene til de ansatte og de har fått et system for elektroniske CV'er som kan importeres rett inn i lønssystemet. Kommunens utfordring er forøvrig vedlikeholdet av grunnlagsdataene i systemet, og dette har dermed blitt et tema i den årlige medarbeidersamtalen. Det er lagt opp til at den enkelte kan gjøre denne oppdateringen selv. Ved nyansettelser registreres CV'en automatisk i systemet.

Kommunen har et samarbeid med Karrieresenteret på Gran. Per i dag har de ikke implementert kompetanseplanen, men alle elementene oppgis å være (ferdige) på plass. Kommunen har også fått til en avtale med Høyskolen i Hedmark om praksisbasert barnehagelærerutdanning. To fagarbeidere skal gå inn i et 4-årig studium. De er sikret lønnsutvikling, stilling som pedagogisk leder og lønnsopprykk når de er ferdig utdannet.

Samarbeid og forankring

Kommunen har hatt et trepartssamarbeid siden 2008. Dette samarbeidet ble videreutviklet gjennom kommunens deltakelse i Kvalitetskommuneprogrammet. I 2011 ble man enig om å bruke unntaksbestemmelsen i kommunelovens § 25 og en laget en lokal avtale om hvordan en skulle organisere samarbeidet mellom tillitsvalgte, rådmann og politisk nivå. Avtalen ble skrevet under av partene, og den hadde egne vedtekter for trepartsorganet. Organet er et vedtaksorgan, et samarbeidsorgan og et styringsorgan (for eksempel for Saman om og kommunens IA-arbeid). Det er et innstillende organ når det gjelder kommunedelplan, hvor en finner mål og strategi for hvordan en skal utvikle kommunen i årene fremover, slik som nærværarbeid og medbestemmelse. Trepartsorganet består av ordfører og rådmannens toppledergruppe (to kommunalsjefer og rådmannen) og tre hovedtillitsvalgte. Partene jobber etter konsensusprinsippet uten at det er krav om dette.

En har faste møter og et reglement for hvilke saker som skal behandles i trepartssamarbeidet. Ved denne organiseringen gir rådmannen fra seg mye makt og arbeidstakerorganisasjonene får mer ansvar. De tillitsvalgte blir i større grad involvert og får et mye større medansvar for at kommunen utvikles til beste for innbyggerne. En blir mer løsningsorienterte.

Kommunen har vært igjennom økonomiske kutt, nedbemanning og omorganisering. Viktig at vi har hatt et utvidet partssamarbeid med åpenhet og dialog. Jeg tror det er med på å forebygge. Konflikter får ikke satt seg eller blomstre opp før vi kan håndtere det. Vi kommer inn på et tidlig tidspunkt hvis det er noe som skjer fordi vi har dialog og informerer hverandre. Det er en tillitt mellom partene som gjør at vi får til en del ting, og uten uro. Det er en viktig følge av det tette samarbeidet.

Fordelen med trepartsorganet og en konsensuspreget samhandling er at en bruker tiden på tjenesteoptimalisering, som også har vært et prosjekt i kommunen der målet har vært å optimalisere kommunens tjenester innenfor budsjett. I forbindelse med Tjenesteoptimaliseringsprosjektet ble trepartssamarbeidet benyttet som modell på den enkelte arbeidsplass der de tillitsvalgte og ansatte presenterte det de jobber med for politikerne. Alle parter måtte komme med forslag til tiltak som kunne optimalisere arbeidet. Dette bidro til ansvarliggjøring alle parter, og det ga også politikerne bedre innsikt i hva deres ulike beslutninger ville få av konsekvenser for de ansattes arbeidshverdag. Denne type innsikt oppgis av alle parter å være viktig.

(...) Lean har vært politisk forankret. Det har vært en viktig bit i dette arbeidet. At vi har hatt konkrete vedtak i de politiske organene som har sagt at vi skal prioritere dette og vi har avsatt midler i budsjettet for å gjennomføre en del av de tingene som Lea'n beskriver. Det har vært hyppige avrapporteringer til de politiske organene knyttet til det som er gjort innenfor Lean-arbeidet. (...) Det er i treparten vi har de inngående diskusjonene rundt måloppnåelse, avrapportering, veivalg osv. for dette prosjektet.

God forankring i prosesser oppgis som viktig og som noe en opplever å ha i kommunen. Dette bidrar til sterkere gjennomføringskraft når tiltak skal iverksettes.

Gevinstrealisering og implementering

Lea'n i Lunner har satt spor i organisasjonen, men utfordringen fremover oppgis å være å vedlikeholde Lean-tenkningen ute i organisasjonen. Siktemålet med Lea'n i Lunner var at en i løpet av 2015 skulle ha etablert arbeidsmåten/metodikken som en del av kommunens kultur. Medarbeiderskap handler om denne kulturbyggingen, og det er de lokale tjenestelederne som har som oppgave å drive dette arbeidet fremover. Dette har vist seg å være en utfordring blant annet på grunn av krevende arbeidshverdager og budsjettkutt. Veilederne, som er kurset i medarbeiderskap, skal fungere som en støtte i dette arbeidet – noe de også gjør - men de oppgir samtidig at de trenger mer ressurser til dette for at det skal fungere optimalt. Til tross for dette lever medarbeiderskap på ulike måter i organisasjonen. Det har blant annet blitt en del av introduksjonskurset for kommunens nyansatte og det er satt i gang et pilotprosjekt i nærvær i to barnehager hvor medarbeiderskap er fundamentet. Der jobber en med metodikken for å styrke nærværarbeidet og få ned sykefraværet. Viser dette seg vellykket, vil det implementeres i resten av barnehagene. Målet er å bruke det som ligger i *Medarbeiderskap i praksis* i det daglige og en skal bruke de arenaene som allerede finnes som medbestemelsesmøter og personalmøter, slik at det blir en naturlig del av den daglige driften.

Medarbeiderskap og kulturbygging oppgis å være det aller beste med Lea'n fordi det har bidratt til at ansatte føler seg sett, de føler seg viktige og det har blitt tydeliggjort at det har stor

betydning at enkeltindividet kommer på jobb, at en blir lyttet til og at en kan påvirke arbeidshverdagen og arbeidsmetodene. Flere oppgir at de observerer at mange ord og uttrykk og måter å jobbe på har sitt opphav i Lea'n.

Lea'n ses på som en forutsetning for å drive innovasjon, og medarbeiderskap er en måte å bygge kulturen for dette. Kommunen startet forankringsarbeidet for Lea'n hos lederne, deretter brukte kommunen 2,5 år for å informere alle ansatte om arbeidsmåten. Medarbeiderskap handler om å flytte metodikken ut til alle medarbeidere i kommunen, slik at de forstår, blir inspirert og jobber på en slik måte i arbeidshverdagen. Det oppgir kommunen at de i stor grad har fått til.

Selv om Kaizentavlen brukes i mindre grad enn i dypdykk 1, prøver kommunen å finne andre måter å bruke tavlen på. En er opptatt av at bruken av tavlen ikke må bli fastlåst, men at den kan brukes på måter som oppfattes som nyttig og som skal bidra til mer effektive og økonomisk bærekraftige tjenester.

Selv om rådmannen ikke leder Lea'n-arbeidet lenger, etterspør rådmannen og rådmannens leder- og strategiske gruppe resultater og de er tydelige på at Lea'n skal prioriteres. Konkret vises det gjennom å prioritere tid og ressurser til arbeidet samt å være målbærere for måten å jobbe på. Noen reagerer for øvrig på at toppledelsen selv ikke jobber etter metodikken. Lea'n i Lunner oppgis å være avsluttet som prosjekt og at det nå er en måte å jobbe på. På leder- og politisk nivå vil Lea'n fortsette som del av kommunens innovasjonsarbeid.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Endrede rammebetingelser i organisasjonen, slik som økonomiske utfordringer og nedbemanning, kan dempe prosjektaktiviteten og måloppnåelsen – særlig der ønskede endringer ikke har fått tid til å feste seg i organisasjonen. Oppmerksomhet fra toppledelsen er essensielt for fremdrift og nedbemanning utfordrer fokuset og legitimiteten – ikke minst hos de ansatte. At prosjektleder, som bare var 40 prosent dedikert til prosjektet, sluttet relativt kort tid etter ansettelsen, har fått følger for fremdriften i deler av prosjektet, slik som kompetanseplanen. Det har altså handlet om manglende personellressurser og ikke penger. Kommunen har prioritert penger til prosjektet over flere år. Prioritering fra ledelsens side er nødvendig for å sette dagsorden og gi føringer for andres prioriteringer. Kommunen satte sammen en tverrfaglig ressursgruppe på tvers av kommunale tjenestoområder, og disse ble frikjøpt for å være inspiratorer, veiledere og pådrivere i prosessen. En har vært opptatt av at det kontinuerlig skal rapporteres resultater og effekter av prosjektet – også til politikerne. Det etterspørres dessuten resultater i ledersamtalen.

Effekter på andre temaområder?

Kommunen opplever synergier på andre områder, slik som nærvær. En er i ferd med å igangsette konkrete nærværprosjekter, og en følger rammen og verktøyene i Lean i dette arbeidet. Prosjektet har også hatt betydning for kommunens omdømme. Dette knyttes blant annet til rekruttering av sykepleiere, som oppgis ikke å ha vært et problem på flere år og en mener dette kan knyttes til kommunens økte attraktivitet som arbeidsgiver.

Kompetanse og rekruttering i Sørum kommune

Bakgrunn

I 2012 gjennomgikk Sørum kommune en stor omorganisering til en to-nivåmodell. En ny rådmann ønsket mer matrisetenkning i organisasjonen. Under omorganiseringen kom det sterke signaler fra de ansatte om at det var et uutnyttet potensial for tverrfaglig samarbeid i kommunen. Opprettelsen av tverrfaglige *arbeidslag* var et verktøy for å bli bedre på dette, og arbeidslagene ble videreført og rendyrket i Sammen om-prosjektet. Arbeidslagene ble vurdert som et virkemiddel mot silotekningen som kommunen var noe preget av tidligere. Kommunen ønsker å videreutvikle organisasjonskulturen for å bli mer kreativ, innovativ og proaktiv i møte med nye oppgaver og ressursbehov. Tanken er at kompetansen finnes i egen organisasjon og at den best utnyttes gjennom bred involvering av de ansatte, samt åpenhet og forankring både hos tillitsvalgte og politikere. Omorganiseringsprosjektet dannet et viktig bakteppe for opprettelsen av arbeidslagene og arbeidslagene ses på som ett av flere verktøy for å bygge opp organisasjonen og for å skape kvalitativt bedre og mer effektive tjenester. Tre viktige og styrende prinsipper i prosjektet har vært: i) myndiggjøring av medarbeiderne, ii) kommunen som lærende organisasjon og iii) forebygging. Denne beskrivelsen bygger på foreliggende dokumentasjon, den tidligere dypdykkundersøkelsen (Moland m.fl. 2014) og intervjuer med ca. 13 informanter.

Tiltaket – Arbeidslag

Kommunen har opplevd stor befolkningsvekst de siste ti årene og befolkningsfremskrivninger tilsier at denne veksten kommer til å fortsette. På bakgrunn av dette valgte kommunen å sette i verk en større omorganisering. Omorganisasjonsprosjektet *Organisasjon for fremtida* danner et viktig bakteppe for arbeidslagene, som ses på som et verktøy for å bygge ny organisasjon. Tre viktige prinsipper for arbeidslagene er: myndiggjøring av medarbeiderne, kommunen som en lærende organisasjon og forebygging.

Arbeidslagene i Sørum kommune er ment å skulle fungere som et organ for tverrfaglig kompetanseutvikling og er ett av flere virkemidler for å realisere kommunens hovedstrategier, organisatoriske prinsipper og styringsprinsipper. Arbeidslagene skal bidra til å: bygge ny organisasjonsstruktur, myke opp linjeorganisasjonen, utvikle myndiggjorte ledere og medarbeidere og bidra til deling av kunnskap og erfaringer. Det er et mål at alle ansatte og ledere i kommunen og de kommunale foretakene skal ha kunnskap om formålet med arbeidslag som arbeidsmetode og kunne delta i slike lag ved behov. Ved siste intervjurunde, høsten 2015, hadde kommunen om lag 30 arbeidslag, hvorav en del ikke er særlig aktive. Av de mer aktive lagene er det særlig to arbeidslag som fremheves som særlig vellykkede blant *alle* de intervjuede og det er: Arbeidslag for lærlinger og Dementsteamet.

Måloppnåelse

Det er stor enighet blant de intervjuede om at det er vanskelig å måle direkte i hvilken grad en har lykket med intensjonen med arbeidslagene og det varierer i hvilken grad de ulike arbeidslagene har opplevd måloppnåelse. Det er utviklet noen systemer og strukturer som et resultat av arbeidslagenes arbeid, noe som var en viktig del av byggingen av ny organisasjon. En har også vektlagt kompetanseoppbygging i arbeidslagene. Det har blant annet kommet flere konkrete endringer på grunnlag av arbeidet til arbeidslaget for lærlinger:

Vi har gjort mye med selve opptaket av lærlinger, intervjuer, utlysninger, laget opplæringsplaner. Vi har laget oppfølgingsløp for lærlingene. Alt er mer klart når de starter sammenlignet med tidligere. (...)

En ansatt som ikke er medlem av et arbeidslag, men som oppgir å være berørt av arbeidet som er gjort i arbeidslaget for lærlinger, mener jobben som faglig leder har blitt mye enklere samtidig som det har hatt en positiv betydning også for lærlingene.

Kommunens medarbeiderundersøkelse viser at mange, men ikke alle, opplever at de får noe igjen for å jobbe i arbeidslag. Koordinatorene for arbeidslagene er overbevist om at hvis en gjør det en skal gjøre i arbeidslagene, fører det til bedre kvalitet og/eller større effektivitet i tjenestene, og de påpeker at arbeidslag uten måloppnåelse forutsettes lagt ned. Koordinatorene fra ulike arbeidslag viser til flere eksempler hvor de mener at deres arbeid har bidratt til bedre tjenester: *Foreldre i skolen* – der har en fått til en bedre forberedelse til skolestart. Foreldre vet mer om hva de går til og en har fått til bedre avklaring av gjensidige forventninger. *Samordna opptak til barnehagene i Sørum* har ført til bedre opptaksrutiner og mer forutsigbarhet. De/koordinatorene? mener at foreldrene får et godt tilbud og at individuelle ønsker blir bedre ivaretatt enn før. Med *Kompetanseplan omsorg velferd* har en erfart at ulike virksomheter ser behovet for hverandres kompetanse og en samhandler mer på tvers. *Demensteamet* sørger blant annet for hjelp og informasjon til pårørende, leger og relevante etater. De oppgir at dette arbeidet har gitt et godt omdømme innad i kommunen og blant innbyggerne.

Kommunen har forøvrig ikke opplevd alle de synergiene en hadde håpet på med arbeidslagene. Dette forklares delvis med endringer i rammebetingelsene i løpet av prosjektperioden: Kommunen har opplevd liten kontinuitet i toppledersjiktet med rådmannsskifte tre ganger i løpet av tre år. Dette har ført til mindre oppmerksomhet og interesse for prosjektet og arbeidslagene blant topplederne. Det samme har utskiftning av initiativtakerne til prosjektet bidratt til, da disse var viktige bærere av denne måten å arbeide på. En ekstern konsulentrapport som kritiserer arbeidslagsmodellen, har vært en annen viktig faktor som har bidratt til å endre holdningen til arbeidslagene – særlig blant politikerne. Kritikken går ut på at arbeidslagene har for stor myndighet, samtidig som dette var forutsetningen for opprettelsen av lagene. Flere mener at rapporten bommer med sin kritikk, mens andre delvis støtter kritikken. Kritikken ser særlig ut til å handle om hvor *grensene* for denne beslutningsmyndigheten bør gå – arbeidslagenes myndighet må ikke oppfattes som innblanding i den enkelte virksomhets arbeid.

Forrige dypdykk pekte på utfordringer knyttet til at enkelte arbeidslag lukker seg mot resten av organisasjonen, at ikke alle arbeidslag har opprettet arbeidsrom, at informasjonen om lagene ikke blir oppsøkt på intranettet og at spredningen av informasjon – og kan vi tillegge – måter å jobbe på – ikke har vært vellykket. Disse utfordringene har kommunen fremdeles. En del av arbeidslagene oppgis å ha vært gode på *intern* oppgaveløsning og kompetanseutvikling, men har

ikke lykkes særlig godt med å spre denne kompetansen ut i organisasjonen. Det sies at den individuelle læringen har vært større enn den kollektive organisasjonslæringen.

Malen for kommunikasjon, som er laget spesielt for arbeidslagene, oppgis å være lite brukt, men den er heller ikke obligatorisk å benytte. Det har også vært arrangert kurs om informasjonsspredning uten at dette har hjulpet. Dette mener flere gjenspeiler en utfordring kommunen generelt har slitt med: De mener de er gode på informasjon til innbyggerne, men dårligere på intern informasjon. Prosjektet har bidratt til å synliggjøre at kommunen ikke er så åpen som den tror.

Kommunen har ikke nådd målet en satte for prosjektet om at 20 prosent av de ansatte skal være involvert i et arbeidslag, men dette målet opplyses nå å være urealistisk. Dette knyttes til at det er vanskelig for enkelte enheter å avgi ressurser til arbeidslagene, eksempelvis arbeidsintensive virksomheter som barnehager og helse og omsorg. Dette ses i sammenheng med virksomhetenes daglige drift - behovet for vikarer er stort når ansatte tas ut av produksjonen. Enhetene som avgir ressurser, har for øvrig blitt tilbudt refusjon av vikarutgifter uten at noen faktisk har benyttet seg av denne muligheten. I utgangspunktet er ikke arbeidslagene ment å skulle føre til mer-arbeid for medlemmene da det handler om å gjøre de samme arbeidsoppgavene en har til daglig, men på en annen og mer effektiv måte. De som deltar i lagene, opplever likevel at det krever mer av dem – både tids- og ressursmessig. Koordinatorene for arbeidslagene har uten tvil mer-arbeid i kraft av sin rolle og det handler i stor grad om administrative oppgaver knyttet til arbeidet med lagene. Men det handler ikke bare om ressurser. Manglende opplevde gevinster for virksomhetene som avgir ressurser til arbeidslagene, kan også være en viktig årsak. For å bøte på dette, har prosjektleder vært opptatt av å legge ansvaret for å synliggjøre lagets arbeid hos virksomhetslederne. En er tydelig på at ledere må etterspørre resultater fra arbeidet i arbeidslagene. Manglende synergier knyttes også til muligheten for at arbeidslagene er feil sammensatt, eller at oppgavene ikke egner seg for denne arbeidsmåten.

Arbeidslag er *ett* av flere verktøy kommunen har for å oppnå mer tverrfaglig samarbeid og læring. Alle de intervjuede er for øvrig opptatt av at arbeidslag ikke er ment eller er egnet for alle typer oppgaver. Det er tegn i organisasjonen som tyder på at arbeidslag har blitt brukt i for stor grad på bekostning av andre og bedre egnede samarbeidsformer. Dette er i ferd med å endre seg og det oppleves som riktig og naturlig:

Lagene er en av flere metoder vi anbefaler for oppgaveløsning. Det er hele tiden trykk mot virksomhetslederne på at de skal samhandle. Det er litt løst opp og det tror jeg er riktig vei å gå. Ting som var arbeidslag nå, kalles noe annet og får en litt annen form. Det er samarbeidet som er viktig.

Noen mener at en gevinst med arbeidslagene er at en har blitt mer bevisst på samhandlingsrelasjoner og hva som skal til for å skape god samhandling. Tidligere oppgis samarbeidsrelasjonene å ha vært mindre forpliktende og med svake forventninger til samhandlingen. De tydelige forventningene en har satt til samarbeid i arbeidslag, mer etterspørring etter resultater og årlige evalueringer av lagene, har bidratt til å disiplinere samhandlingen. Flere arbeidslag har blitt lagt ned og årsaken til dette oppgis å være at de aldri burde vært opprettet. Med en grundigere vurdering innledningsvis av hvilke lag som skulle opprettes, kunne dette vært unngått. Det at arbeidslag legges ned, er for øvrig et godt tegn og fungerer dermed etter intensjonen; lag som ikke fungerer, forutsettes lagt ned. Ledelsen oppgir

at de muligens har vært for opptatt av å nå måltallet om *antall* arbeidslag, fremfor hensiktsmessigheten ved det enkelte arbeidslag som opprettes, og at en samtidig har glemt alternative samarbeidsmåter til arbeidslag.

Det er noe uenighet knyttet til om en kan peke på synergier av arbeidslagenes arbeid kontra andre tverrfaglige samarbeidsmåter - med unntak av eksempelvis Demensteamet og arbeidslaget for lærlinger. Særlig de tillitsvalgte stiller seg noe avventende til om arbeidslag generelt sett har bidratt til å nå målet om mer tverrfaglighet og læring og påpeker at arbeidslagene og deres arbeid ofte oppfattes som noe relativt diffust ute i (de enkelte) virksomhetene. En annen svakhet i prosjektet oppgis av noen å være utydelige målekriterier og manglende analyse av hva som er kommunens utfordringer særlig sett i lys av innbyggernes forventninger til de kommunale tjenestene.

Samarbeid og forankring

Organisasjonsendringer og prosjektarbeid krever godt forankringsarbeid på alle nivåer i organisasjonen. I utgangspunktet var det rådmannen som hadde det overordnede ansvaret for samhandling og tverrfaglig samarbeid i arbeidslag. Flere rådmansskifter i løpet av prosjektperioden har bidratt til svekket fokus på arbeidslag som verktøy og med det også kontinuiteten og interessen for det. Førrige besøk i kommunen viste at partssamarbeidet i kommunen over lang tid hadde foregått utenfor de formelle partsforaene og det ble påpekt at Arbeidsmiljøutvalget (AMU) i praksis ikke hadde blitt brukt i tilstrekkelig grad. En konsekvens av dette var at kommunen høsten 2013 etablerte det de kaller et «trepartsverksted» bestående av tre politikere, tre ansatte fra administrasjonen og tre hovedtillitsvalgte. Siden førrige besøk har kommunen etablert AMU som en mer aktiv møteplass, men trepartsverkstedet har ikke vært et særlig aktivt organ i Sammen om-prosjektet. Politikerne har ikke vært særlig påkoblet prosjektet og det oppfattes som en skuffelse fra politikernes selv. Kommunen har for øvrig et greit to-partssamarbeid.

Gevinstrealisering og implementering

Arbeidslag som metode og verktøy var ikke ment som et prosjekt i Sørums kommun, men en måte å jobbe på for å få til organisasjonsendringer. Koordinatorene for arbeidslag mener en bør fortsette med arbeidslag fordi de har erfart at det er en god måte å gjennomføre tiltak på. Følgende faktorer oppgis som viktige forutsetninger for at arbeidslagene skal fungere best mulig:

- Arbeidslagene må ses opp mot arbeidspakker, nettverk og andre prosjekter ansatte er med i. En må se på totalarbeidsbelastningen, slik at det ikke blir for mye på den enkelte.
- Alle medlemmer må bidra like mye i lagene for å unngå skjevfordeling av belastninger.
- De fleste ansatte bør bli spurt om å være med i et arbeidslag.
- Arbeidslagene må være samkjørte og en må ha klare prioriteringer.
- Bevissthet rundt hvilke lag som opprettes, og hvilke som skal bestå. Arbeidslagene må ha en effekt.
- Mer spissede arbeidslag innenfor færre områder.

Flere mener at lagene vil være en av flere metoder for det tverrfaglige samarbeidet i kommunen fremover, men at lagene antakeligvis ikke vil fortsette som det viktigste. Det er forøvrig også stor enighet om at enkelte av arbeidslagene bør bestå fordi de har vist seg særlig vellykkede med god måloppnåelse, slik som arbeidslaget for lærlinger og demensteamet. Disse lagene har utgjort en forskjell for både ansatte og brukere. Kommunen kommer til å fortsette med opplæring som stimulerer til tverrfaglig samhandling og kommunens organisasjons- og utviklingsavdeling vil få ansvaret for å utvikle kurspakker knyttet til dette. Viktig læring har vært at en må stille resultatkrav til lagene. Kommunen har gjennom arbeidet med arbeidslag også fått mye kunnskap om hva en *ikke* bør gjøre. I dette ligger det også mye læring.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Flere er av den oppfatning at kommunen har lykket med å øke myndiggjøringen av en rekke medarbeidere. Prosjektet har vist at det er mye kompetanse å hente internt i organisasjonen og at det er mange ansatte som ønsker å bidra i arbeidet med å skape en bedre organisasjon. Rammebetingelsene betyr mye for arbeidslagenes arbeid og suksess. Dette er først og fremst knyttet til å ha et tydelig mandat med myndighet i henhold til mandatet. Men det fremkommer en rekke andre forhold som har betydningen for arbeidslagenes arbeid. Det er knyttet til egnethet – en må foreta en grundig vurdering av hvilke oppgaver som egner seg for samarbeidsformen før en oppretter et arbeidslag. Det må være et visst omfang av oppgaver, særlig repetitive oppgaver egner seg godt (slik som årshjuloppgaver). For det andre må lagets oppgaver være konkrete og de bør være en del av ens faste arbeidsoppgaver. For det tredje handler det om sammensetningen av lagene og lagets interne spilleregler. Det må velges personer som faglig best kan bidra til dette arbeidet, som er dedikerte og som ønsker å delta og bidrar. For det fjerde bør lagene ikke bestå av for mange personer. Det er bedre å begynne i det små før en eventuelt utvider. Sist, men ikke minst er det viktig med enkle årlige evalueringer av lagene slik at en får kunnskap om lagenes effekt. Utover dette er ledelsen viktig for å lykkes med dette arbeidet. Ledere må vise interesse for arbeidet som gjøres i lagene, etterspørre resultater og sørge for at det settes av nok tid til deltakelse i lagene slik at medlemmene ikke opplever for stort arbeidspress totalt sett. Koordinatorrollen er også viktig. En god koordinator tar tak i ting, har god oversikt over lagets arbeid og medlemmer som ikke gjør oppgavene sine, må sanksjoneres. Koordinator må derfor ha myndighet til å forplikte og delegere oppgaver innad i laget.

Kommunen har hatt utfordringer med å spre og/eller implementere arbeidet i arbeidslagene til resten av organisasjonen. Det vises i den sammenheng til at en må ha et kontaktledd ut fra arbeidslagene til dem som skal utøve disse prosedyrene og rutinene ute i virksomhetene. Ofte handler arbeidslagenes arbeid om nye rutiner og nye prosedyrer. Ansatte opplever imidlertid at de får lite informasjon om og opplæring i dette. Ansatte som ikke er med i et arbeidslag, men som er berørt av arbeidslaget, mener de må inviteres inn når det foretas evalueringer av lagene. Noen arbeidslag kan ikke kalles en suksess før de som blir berørt av deres arbeid, også får si sin mening. Det vil si ansatte, brukere og pårørende. Andre forhold som hindrer implementering, er intern motstand fra mellomledere og/eller ansatte som ønsker å gjøre ting på sin måte og nyansatte som ikke blir introdusert godt nok for denne arbeidsformen. Dette vil på sikt bidra til å svekke oppmerksomheten rundt arbeidslagene.

5 Kommunalt omdømme

Om omdømmeprosjektene

«Sammen om en bedre kommune»-programmet skal bidra til at kommunene som deltar, får bedre omdømme. Programmet har som mål å «styrke kommunens omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter». I denne dypdykksrapporten undersøker vi nærmere hvordan fire av omdømmekommunene, Strand, Øvre Eiker, Rissa og Åsnes, har jobbet med omdømme.

Omdømmeprosjektene i de fire kommunene er forskjellige, både knyttet til mål og tiltak. Rissa kommune har fokusert på å bygge omdømme gjennom utadrettet profilering og kommunikasjonsarbeid. Strand kommune har valgt en lignende strategi med vekt på utadrettet kommunikasjon. Øvre Eiker har dels fokusert på samarbeid med frivillig sektor, dels på å rette opp dårlig omdømme i en SFO-enhet gjennom blant annet organisatoriske grep. Åsnes kommune har jobbet målbevisst med internkultur i kommunen for å bedre sitt omdømme som arbeidsgiver og derigjennom skape bedre rekruttering.

Den forrige caseundersøkelsen (Moland m.fl. 2014) undersøkte hvordan de fire «omdømmekommunene» jobbet med omdømmeprosjektet på det tidspunktet. Med vekt på hva slags tilnærminger de hadde valgt, hvilke tiltak de gjennomførte og hva som var drivere og utfordringer. Undersøkelsen ble gjennomført i november og desember 2013. Intervjuene i Åsnes og Rissa kommune ble gjort av Øivind Johnsen fra Ressurscenter for omstilling i kommunene (RO), mens Olav Elgvin fra Fafo gjennomførte intervjuene i Strand og Øvre Eiker.

Undersøkelsen ble gjort på nytt i de samme kommunene i juni og august 2015. Vidar Bakkeli fra Fafo gjennomførte intervjuer i alle fire kommuner. Prosjektleder i hver kommune hjalp til ved å sette opp et intervjuprogram for dagen. Vi intervjuet prosjektleder, rådmann, ordfører, enhetsledere, tillitsvalgte og andre relevante aktører, blant annet fra frivillig sektor. Informantene ble spurt om deres involvering i prosjektet, erfaringer med gjennomførte tiltak, vurderinger av måloppnåelse, syn på samarbeid og forankring, hemmere og fremmere i prosessen og veien videre. Funnene fra den denne siste undersøkelsen er oppsummert i denne rapporten. De to rapportene kan leses uavhengig av hverandre, men rapporten fra 2014 inneholder fylligere beskrivelser og bakgrunn om hver kommune, samt flere betraktninger rundt tidligere forskning om omdømme.

Når vi har vurdert måloppnåelse har vi i stor grad sett disse i sammenheng med kommunenes egne målsetninger. I gjennomgangen av måloppnåelse og tiltak har vi valgt å vektlegge informantenes egne vurderinger, siden de har vært nærmest prosessene som har foregått. Samtidig er det åpenbart at prosjektledere og andre kan ha interesse av å vektlegge positive sider ved prosjektene. I analysen av materialet har vi derfor også sett de ulike aktørenes vurderinger i sammenheng. Rapporten bygger også på innbygger- og medarbeiderundersøkelser kommunene har fått gjennomført, samt dokumentasjon fra kommunene. Fafo har ikke gjennomført egne kvantitative undersøkelser for å belyse endringer i omdømme. Det er generelt sett utfordrende å måle omdømme og resultater av tiltak knyttet til omdømmebygging, og omdømmet påvirkes av mange faktorer (Elgvin 2013).

Vi bruker, som i 2014-rapporten, følgende definisjon av omdømme: «Omdømmet er summen av oppfatninger som ulike grupper har om en virksomhet» (Apeland 2010:31).

Gruppene kan være eksterne, som kommunens omdømme utenfor kommunen, og interne, som kommunens innbyggere eller ansatte i kommunen. Omdømmebegrepet kan forstås på ulike måter (Elgvin 2013; Elgvin i Moland 2014:201). Det kan være omdømme til kommunen som sted og lokalsamfunn, eller omdømmet til kommunen som organisasjon. Kommuneorganisasjonens omdømme kan igjen handle om omdømme knyttet til kvaliteten på tjenestene eller organisasjonen som arbeidsplass. Sistnevnte er særlig viktig med hensyn til rekruttering av arbeidstakere.

Måloppnåelse i prosjektperioden

Prosjektene i de fire kommunene har vært ulikt innrettet. Stikkordsmessig kan de oppsummeres slik:

- Strand: Bedre dialog og kommunikasjon med innbyggerne, tjeneste- og organisasjonsutvikling, mer helhetlig kommuneidentitet
- Øvre Eiker: Nye samarbeidsformer med frivillig sektor, bedre omdømme for SFO-enhet
- Rissa: Forbedre kommunens omdømme som sted samt forbedre kommuneorganisasjonens omdømme for å skape bedre rekruttering.
- Åsnes: Forbedre omdømme gjennom intern organisasjonsutvikling. Skape engasjement og fellesskap.

Måloppnåelse vurderes her basert på aktørenes egne vurderinger og resultater fra undersøkelser som kommunene selv har gjennomført. Kommunene har hatt forskjellige prosjekter, med ulike mål. Samlet sett er vårt hovedinntrykk at alle kommunene har oppnådd gode resultater i henhold til egne mål. Kommunene har gjennomført en rekke forskjellige tiltak, som både har vært internt rettet (mot kommuneorganisasjonen) og eksternt (mot innbyggere eller knyttet til kommunens generelle omdømme). Flere av kommunene har gjennomført innbygger- og medarbeiderundersøkelser som har hatt spørsmål som er gode indikatorer for omdømmeprosjektene målsettinger. Strand kommune har i deres innbyggerundersøkelse i stor grad oppnådd målsettingene de hadde for prosjektet, knyttet til innbyggertilfredshet, brukernes møte med kommunen, tillit til kommunen, m.m.. Rissa kommune har gode resultater å vise til i sosiale medier (målt i antall følgere på Facebook og antall bilder på Instagram), et økende antall nyetableringer, forbedret omdømme fra 2012 til 2014, og bedre nærværprosent. Åsnes har gjennomført medarbeiderundersøkelser i 2013 og 2015, og har noe bedringer i nærværprosent. Ellers ligger måleresultatene omtrent på samme nivå langs de ulike dimensjonene, slik at man ennå ikke helt har nådd målsettingene i prosjektet. Øvre Eiker har ikke gjennomført spørreundersøkelser som er relevante for prosjektet, og har mer kvalitativt orienterte målsettinger. Kommunen har blant annet fokusert på samarbeid med frivillig sektor og har styrket dette i prosjektperioden.

Deltagelse i Sammen om-programmet har skapt et mulighetsrom for å utprøve nye idéer og tiltak, som ellers ikke ville vært der. Prosjektene har gitt viktig organisatorisk læring. Flere av informantene påpeker at det har vært nyttig å samarbeide mer på tvers av sektorer, blant annet ved å arrangere felles workshoper. Det har vært utfordringer underveis i prosjektene, blant annet knyttet til kursendring, at ting ikke blir som forventet, utfordringer i samarbeidsrelasjoner,

manglende involvering og engasjement, og andre faktorer. Samtidig har kommunene vært flinke til å videreutvikle prosjektene og være fleksible underveis. Kommunene mener de har hatt utbytte av å delta i programmet, og vil videreføre prosjektene og omdømmearbeidet også etter Sammen om-prosjektet.

Samarbeid og forankring

Partssamarbeidet har vært en viktig del av Sammen om-programmet, og omdømmekommunene har vært opptatt av å involvere tillitsvalgte. Vårt hovedinntrykk er at dette har vært en klar styrke for prosjektgjennomføringen, ettersom det bidrar til bedre forankring både oppover til politisk og administrativ ledelse, og utover i linjeorganisasjonen. Flere av kommunene fremhevet at de generelt sett har et sterkt partssamarbeid og at man bygde videre på gode partsrelasjoner også i Sammen om-programmet. En viktig faktor i prosjektgjennomføringen har også vært å involvere administrativ og politisk ledelse i prosjektet. Her var det større variasjoner mellom kommunene, blant annet knyttet til mange endringer i den administrative ledelsen, noe som (i noen grad) bidro til å senke fremdriften i enkelte prosjekter. Videre finner vi at samarbeid og forankring handler om mer enn bare det formelle. Kanskje like viktig er å skape uformelle former for forankring, knyttet til engasjement og interesse. Dette gjelder både i prosjektenes relasjon til kommunestyre og til ansatte.

Overføringsverdi

Vi finner flere faktorer som bidrar til å fremme prosjektprosessene i den enkelte kommune:

- Ta seg god tid i begynnelsen
- Involvering
- Forankring, både formell og uformell
- Aktiv støtte fra kommuneledelsen
- Implementering av prosjektet ut i linja

I begynnelsen av prosjektperioden finner vi at det er viktig å ta seg noe tid til å utvikle prosjektet og involvere bredt, i kommuneorganisasjonen, blant innbyggere og andre samarbeidspartnere, avhengig av prosjektets innretning. Involvering bidrar til å sikre at prosjektene blir relevante i retning og innhold, og at de engasjerer folk. Bred involvering er også en fremmer fordi det skaper dialog, for eksempel mellom folk i ulike sektorer i kommunen. Videre er god forankring sentralt. Dette handler dels om den formelle siden, ved at man sikrer deltagelse i styringsgruppe og prosjektgruppa fra politisk og administrativ ledelse samt tillitsvalgte, og opprettholder dette gjennom prosjektperioden. Forankring handler også om uformelle sider, som at prosjektet skaper entusiasme og interesse i organisasjonen eller blant innbyggere i kommunen. Forankring hos tillitsvalgte og virksomhetsledere er en stor fordel, siden de er sentrale for å nå ut i organisasjonen. Det kan også være en god idé å trekke med ansatte fra ulike sektorer og nivåer i prosjektgruppen, som man har gjort i Rissa. Å skape engasjement for prosjektet er viktig, ikke minst fordi kommuner er travle organisasjoner med mange driftsoppgaver, hvor det alltid en

kamp om oppmerksomheten. Rådmann og ordfører har også sentrale roller knyttet til å skape entusiasme, fremsnakke og støtte opp om prosjektet. En siste fremmer er at man gjennom et godt samarbeid med enhetsledere aktivt jobber med å få prosjektet implementert ut på enhetsnivå. Dette innebærer også at enhetsledere involveres og får ansvar for å gjennomføre tiltak.

Videre kan vi identifisere flere faktorer som bidrar til å hemme fremdriften i prosjektene:

- Mangel på reell forankring
- For lite involvering
- Hyppige lederskifter
- Utfordrende å holde oppmerksomheten på omdømme i en travel organisasjon
- Manglende implementering i virksomhetene

På samme måte som forankring er en fremmer, er manglende forankring av prosjektene en hemmer. For lite informasjon om prosjektet kan redusere engasjementet og forståelse i organisasjonen, og gjøre implementering vanskelig. Det samme kan for lite involvering. Ledelsen har en viktig rolle knyttet til å støtte prosjektet, også innad i kommuneorganisasjonen. Ustabilt lederskap knyttet til hyppige skifter kan føre til perioder hvor det skjer lite i prosjektet og at det blir tyngre å jobbe med. Dette henger også sammen med at mange har mye å gjøre, og at driftsoppgaver ofte får førsteprioritet. Utviklingsprosjekter kan også være sårbare i kommuneadministrasjoner med presset økonomi og i perioder med budsjettkutt. En siste hemmer er at prosjektet i for liten grad realiseres ut i linjeorganisasjonen gjennom implementering i virksomhetene. Det risikerer da å forbli et prosjekt som i liten grad lever utover prosjektperioden.

Kommunalt omdømme i Strand kommune

Bakgrunn

Strand kommune har ca. 12 400 innbyggere og ligger i Ryfylke i Rogaland. Kommunen ligger tvers over fjorden fra Stavanger. Kommunen står i nær fremtid overfor potensielt store omstillinger. Tunnelprosjektet Ryfast-forbindelsen til Stavanger har planlagt ferdigstilling i 2019. Reisetiden til Stavanger blir da 20 minutter mot dagens rundt 45-50 minutter. Asplan Viak har anslått at folketallet i kommunen kan øke til opp mot 55 000 i 2050.³⁷ Kommunens prosjektperiode for Sammen om er fra 2012 til 2015. Alle tjenestesektorer i kommunen er involvert i prosjektet, og målgruppe er både ansatte og innbyggere i kommunen.

Hovedmålsetting med prosjektet har vært å «forbedre kommunens omdømme gjennom å øke innbyggernes kunnskap om kommunens tjenester og tilfredshet med disse tjenestene, bedre oppfatningen av kommunen som bosted, og bedre tilliten til lokaldemokratiet» (Prosjektplan 2012: 4). Kommunen ønsket å forbedre resultatene i innbyggerundersøkelsen, som var 3,9 i 2009 (på en skala fra 1-6). Målet for ny innbyggerundersøkelse i 2015 var å få 4,1, som ligger på landsgjennomsnittet. Videre ønsker man å få høyere resultatscore for disse dimensjonene:

- Å forbedre brukernes møte med kommunen (fra 3,2 til 4,0)
- Å øke tilliten til kommunen (fra 3,4 til 3,7)
- Å forbedre informasjonen fra kommunen (fra 3,4 til 3,8)

Mer overordnet kan man si at kommunen har oppmerksomhet rettet mot å forbedre kommunikasjonen med innbyggerne i kommunen, på alle nivåer og i alle sektorer. Det har herunder vært et ønske å skape mer medvirkning og deltagelse fra innbyggerne. Videre har man ønsket å skape en sterkere identitet blant ansatte i kommunen, både sentralt og ute i virksomhetene. Dette skal igjen føre til at de blir bedre «ambassadører» for kommunen.

Måloppnåelse

Den siste innbyggerundersøkelsen ble gjennomført i september 2015.³⁸ Resultatene viser at kommunen har forbedret gjennomsnittlig innbyggertilfredshet med kommunen fra fra 3,9 til 4,3 i perioden 2009 til 2015. Dette er godt over målsettingen på 4,1 og kan sies å være et godt resultat for måloppnåelse, selv om det var lav svarprosent på spørreundersøkelsen. Også for de tre delmålene er det fremgang sammenlignet med 2009, selv om man ikke når målsettingen for alle delmålene. Gjennomsnittsscoren for brukernes møte med kommunen har økt fra 3,2 i 2009 til 3,6 i 2015. Tillit til kommunen har økt fra 3,4 til 3,6 mens tilfredshet med informasjon fra

³⁷ <http://www.nrk.no/rogaland/strand-kan-bli-tredobbelt-sa-stor-1.11507382>

³⁸ Vår gjengivelse her er basert på dokumentet «Innbyggerundersøkelsen 2015. Sluttrapport». Undersøkelsen ble sendt 1130 tilfeldige husstander i kommunen. Svarprosenten er lav, 26 prosent, det vil si 285 svar. Kommunen bemerker at det er noen skjevheter i utvalget knyttet til kjønn, alder og boforhold, men vurderer selv svarprosenten som tilfredsstillende.

kommunen har økt fra 3,4 til 3,8. Det er altså generelt en positiv tendens langs de ulike dimensjonene. Resultatene tyder på at de ulike tiltakene kommunen har iverksatt har bidratt til større tilfredshet med kommunen og gitt bedre omdømme. Samtidig vil mange faktorer ha kunnet påvirke resultatene ettersom omdømme er sårbart for påvirkning fra både interne og eksterne forhold.

Hovedresultater innbyggerundersøkelser 2009 og 2015.

| | Oppstart 2009 | Avslutning | Mål |
|---|---------------|------------|-----|
| Innbyggertilfredshet - Gjennomsnittlig innbyggertilfredshet | 3,9 | 4,3 | 4,1 |
| Innbyggertilfredshet - Brukernes møte med kommunen | 3,2 | 3,6 | 4,0 |
| Innbyggertilfredshet - Tillit til kommunen | 3,4 | 3,6 | 3,7 |
| Innbyggertilfredshet - Informasjon fra kommunen | 3,4 | 3,8 | 3,8 |

Skalaen i poenggivingen går fra 1 til 6.

Kilde: Strand kommune (2015) Sammen om et bedre omdømme. Sluttrapport.

Informantene vi snakket med i kommunen vurderer selv at de ulike tiltakene har vært positive. De forteller at prosjektene blant annet har skapt bedre dialog mellom kommune og innbyggere, mer tilgjengelige tjenester og en tydeligere kommunal identitet. Informantene mener at kommunen har blitt mye mer aktiv på sosiale medier, fått en tydeligere grafisk profil/identitet som kommuniserer bedre, man hadde en tettere og raskere dialog med innbyggerne gjennom blant annet SMS-tjenester og Facebooksiden, og et nytt avtalesystem i administrasjonen har ført til økt tilgjengelighet for innbyggere som ønsker å møte ansatte.

Tiltak

Kommunen har iverksatt en rekke tiltak i omdømmeprojektet:

- Ny kommunikasjonsstrategi 2012-2015
- Kartlegging av virksomhetenes opplegg for brukerdiallog, medvirkning og tilgjengelighet
- Sjekkpunkter for brukerdiallog, medvirkning og tilgjengelighet
- Ny grafisk profil
- Ny språkprofil
- Innført selvbetjeningstjenester i forskjellige tjenester
- Sosiale medier, bruk av Facebook
- Oppdatert nettside
- Økt tilgjengelighet til ansatte i kommunen gjennom nytt avtalesystem og utvidet åpningstid
- Gjennomført brukerundersøkelser
- Opplegg for kvalitetssikring av administrativ oppfølging av politiske vedtak
- Mer åpenhet i forvaltningen

Bedre kommunikasjon med innbyggerne

Som beskrevet i forrige delrapport, tok Sammen om-prosjektet i Strand utgangspunkt i å utvikle en ny kommunikasjonsstrategi (Moland m.fl. 2014). Strategien Kommunikasjonsstrategi for Strand kommune 2012-2015 vektlegger at kommunen skal bygge opp under den felles visjonen Saman om trivsel. Sentrale mål er at man skal styrke informasjon, dialog og medvirkning på tjenestestedene. Man fant ut at det var stort behov for å utvikle og kommunisere en mer felles identitet for kommunen (se under). I ettertid har man jobbet med å implementere kommunikasjonsstrategien i virksomhetene. Flere informanter mener at mye positivt er gjort og at det har skjedd en endring i hvordan man forholder seg til omdømmearbeid. Samtidig var det flere som mente at det ikke er jobbet nok med å skape en felles kommuneidentitet på tvers av enhetene. Prosjektlederen påpeker også i årets undersøkelse at dette forankringsarbeidet har ligget litt på vent, ettersom det har pågått en prosess hvor det kunne være aktuelt med sammenslåing med to nabokommuner i 2017. Enhetslederne påpeker at å skape endring, både med hensyn til språkbruk og identitetsfølelse, krever systematisk arbeid over tid og at man var usikre på i hvor stor grad endringer faktisk er implementert i enhetene:

Enhetsleder 1: Føler at man ikke må slippe ballen. Man må pushe, pushe, pushe...det tar tid å endre, hvis du har én måte å skrive på, skal det mye til å endre det.

Enhetsleder 2: Det er det jeg lurer på, hvordan det kommer ut videre til dere.

Enhetsleder 1: (...) man må jobbe systematisk over tid for å skape endring. Det har kanskje i for liten grad, altså, noe er blitt gjennomført, mens andre ting ikke er blitt gjennomført. (enhetsleder)

Kommunen har også fått utarbeidet en ny grafisk profil som ble innført sommeren 2014. Denne omfatter både nye nettsider, brevark, konvolutter, bildekor osv. Prosjektleder forteller det har vært mye arbeid med å implementere disse endringene. Videre har man jobbet med en ny språkprofil. Hovedmålet med denne er å skrive tydeligere og klarere tekster og øke bevisstheten på å uttrykke seg enkelt og forståelig. Dette arbeidet pågår fortsatt. Det er for eksempel en stor jobb å endre vedtaksmaler. Kommunen har også utviklet et e-læringsprogram. Det har vært jobbet med å implementere og diskutere både kommunikasjonsstrategi og språkprofil ute på virksomhetsnivå.

Mer aktiv bruk av sosiale medier er et annet tiltak, med vekt på utvikling av kommunens Facebooksider. Her har ordføreren redaktøransvar og skriver egne poster. Ellers fungerer dette som en informasjonskanal for kommunen. Facebooksiden har per i dag rundt 1350 følgere og får mye oppmerksomhet. Et annet tiltak er utsending av en informasjonsbrosjyre hvert år som forteller hva som har skjedd i året som gikk.

Kartlegging i virksomhetene

En annen type tiltak har vært kartlegginger av virksomhetenes opplegg for brukerdiallog, medvirkning og tilgjengelighet. Man har gjennomført en kartlegging i virksomhetene for å avdekke hvor det eventuelt er utfordringer knyttet til informasjons- og kommunikasjonsarbeid til innbyggere og mottakere av tjenestene. På grunnlag av dette er det laget handlingsplaner med forbedringspunkter. Det er også gjennomført brukerundersøkelser på virksomhetsnivå for å kartlegge hvor tilfredse brukerne har vært med tjenestekvaliteten.

Enhetslederne forteller at disse tiltakene samlet sett har ført til nyttige og konkrete diskusjoner om hvordan man kan jobbe bedre utadrettet. Dette har virket bevisstgjørende og ført til nye rutiner. Som en enhetsleder i helse og omsorg påpekte:

Den generelle kommunikasjonen ute, det er at omdømmebygging, brukerundersøkelser, på virksomhetsledermøter, i samtaler ute, dette er blitt begreper som betyr noe. Ikke bare å utøve sykepleie, men du gjør det i en kontekst. Du selger en tjeneste på en måte. Den måten å snakke om det på er blitt mer legitimt enn før. I hvert fall i helse og omsorg. (Enhetsleder)

Mer tilgjengelige tjenester

Man har også utviklet nye tjenester tilknyttet områder som tidligere har hatt problemer med lavt omdømme. Innen teknisk sektor har man f.eks. utviklet enkle nettbaserte selvbetjeningstjenester for innbyggerne. Med disse kan man melde fra om feil, mangler eller behov som oppstår, som snømåking, problemer i grøntområder, behov for grusing og så videre. Teknisk avdeling får raskt beskjed, og utbedring av feilene gjøres så fort som mulig. Man har også innført SMS-basert varsling for å varsle innbyggere i berørte områder om ulike hendelser, for eksempel omkjøring på grunn av stengte veier, spyling av kum, stenging av vann og lignende. Informantene forteller at disse tiltakene har vært populære og ført til rask og god dialog med innbyggerne.

Den kommunale legevakten hadde også hatt dårlig omdømme fordi «man ikke fikk tak i noen der», som prosjektlederen formulerte det. Man har derfor innført et automatisert timebestillingssystem som har vært en suksess ifølge flere av informantene. Fellestrekk for disse tiltakene er å gjøre konkrete, små grep for å skape bedre kontakt med innbyggerne.

Et organisatorisk tiltak for å øke tilgjengeligheten til kommunens ansatte, har vært å innføre åpne kalendre. Tidligere har det vært en kultur i kommuneadministrasjonen at kalendre var en «privatsak». Ved å gjøre dem åpne slik at hvem som helst kan booke tid, ble det mye enklere for resepsjonen å booke avtaler for innbyggerne/publikum hos ansatte. Dermed blir kommuneansatte mer tilgjengelige for innbyggerne. Informantene vi snakket med i kommunen, er godt fornøyde med denne ordningen, og det oppleves som en profesjonalisering av organisasjonen. Videre har man innført at alle besøk til administrasjonen går gjennom resepsjonen. Tidligere hadde kommunens lokaler vært åpne, slik at hvem som helst kunne gå i gangene. Ved å innføre et besøkssystem, ble det enklere å holde oversikt, og besøkstiden har blitt utvidet til å gjelde hele kontortiden, ikke bare kl. 12-15 som tidligere. Tiltaket har vært noe kontroversielt ettersom noen mente man gjorde seg mindre tilgjengelig med denne endringen, men flere informanter betonte at det var en god endring.

Samlet sett har det altså vært gjort en rekke små og store tiltak for å øke omdømmet. Flere informanter fremhevet at det har vært nyttig å holde oppmerksomheten rettet mot konkrete enkelttiltak som så skulle implementeres. Som en enhetsleder sa:

Vi har ikke brukt mye tid på å utvikle store, tunge prosjekter. Gått mer rett på den praktiske gjennomføringen, implementeringen. Sikkert sett denne lista før i dag, kall det småprosjekter som vi har jobbet konkret med, satt ut i livet. (Enhetsleder)

Og en annen enhetsleder uttrykte:

Synes kommunen er i ferd med å bli mer og mer profesjonell egentlig. Tydeligere. Større forventninger til det. Enig i at det skjer en del småting, litt på avdelinger, litt som helhet. Men summen av det synes jeg er bra. (Enhetsleder)

Samarbeid og forankring

Prosjektlederen betoner at forankring i politisk og administrativ ledelse har vært en forutsetning for å få god fremdrift i prosjektet. Prosjektperioden 2012-2014 var en utviklingsfase for prosjektet. De siste 1,5 årene av prosjektperioden har i hovedsak handlet om å implementere tiltakene. Prosjektlederen mener at partssamarbeid var mindre viktig i denne perioden enn i den tidligere utviklingsfasen:

Trepartssamarbeid ikke så i fokus når det gjelder implementering. I denne fasen er det fokus på å gjøre ting ferdig, få organisasjonen til å ta det til seg. Partssamarbeidet viktigere i første fase – hvor skal vi gå. (Prosjektleder)

Mens man i utviklingsfasen hadde en frittstående styringsgruppe, var styringsgruppa for prosjektet i implementeringsfasen lagt inn under administrasjonsutvalget, som er en permanent struktur/organ. Oppmerksomheten har i denne fasen vært rettet mot å implementere de ulike tiltakene nedover i linjeorganisasjonen. Dette innebærer blant annet at det er virksomhetsledere som får ansvar for å realisere tiltakene. Elgvin påpekte at det tidligere i prosjektperioden hadde vært utfordringer med forankring i administrativ ledelse (Moland m.fl. 2014). Våre informanter mente at man hadde jobbet mye med å sikre sterkere administrativ forankring og at dette hadde bedret seg.

Flere informanter påpekte at trepartssamarbeidet hadde vært viktigere i utviklingsfasen enn i implementeringsfasen i prosjektet. Noen mente det hadde vært utfordrende til tider, og at det blant annet hadde utfordret beslutningsstrukturen. En grunn til dette var at det utfordret beslutningsstrukturen i kommunen, i situasjoner hvor det har vært uenighet om veivalg for prosjektet.

Gevinstrealisering og implementering

Man har i 2014 og 2015 hatt oppmerksomheten rettet mot å implementere tiltak inn «i linjen» og ut i virksomhetene. Man vil bygge videre på dette arbeidet også etter prosjektperioden. Prosjektlederen påpekte at man vil jobbe videre med å få visjonen Sammen om trivsel bedre forankret i organisasjonen. Det har også som nevnt vært en utfordring knyttet til implementering at det har vært en pågående kommunesammenslåingsprosess med nabokommunene Hjelmeland og Forsand. Dette har gjort at deler av omdømmeprojektet har ligget på vent i perioder.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Informantene fremhever at god forankring har vært viktig for å fremme prosjektarbeidet. Prosjektlederen fremhevet særlig forankring i administrativ ledelse, med rådmannen som særlig viktig. Det er også viktig å forankre prosjektet ute i virksomhetene. I en kommune er det en kontinuerlig kamp om oppmerksomheten, og prosjektarbeid kommer gjerne også i tillegg til primæroppgavene. Kampen om oppmerksomhet er dermed en faktor som kan virke hemmende på engasjementet. God forankring gjennom å skape forståelse og engasjement for prosjektet hos administrative ledere og virksomhetsledere har derfor vært viktig. God informasjon om prosjektet ut i organisasjon og enheter har også vært sentralt for å drive prosjektet fremover. Informantene mente informasjonen i hovedsak har vært god, men at det alltid er utfordrende å nå alle enheter like godt. For lite informasjon kan ha ført til redusert engasjement ute i noen virksomheter.

Kommunalt omdømme i Rissa kommune

Bakgrunn

Rissa kommune har rundt 6700 innbyggere og ligger i Sør-Trøndelag. Prosjektittel for Sammen om-prosjektet er Jordnær lykke. Prosjektperioden er fra 2012-2015. Alle sektorer i kommunen er involvert, og prosjektet retter seg mot hele kommunen, både ansatte og innbyggere. Det var flere grunner til at kommunen ble med i Sammen om i 2012. Kommunen opplevde at det ble vanskeligere å rekruttere ansatte med riktig kompetanse og ønsket å forbedre omdømme for å lette rekrutteringsarbeidet. Videre ønsket kommunen å øke innbyggertallet, med mål om 7 500 innbyggere i 2025. Man ville også bidra til utvikling av ny næringsvirksomhet i kommunen. Sentralt var også en opplevelse av at kommunen hadde et imageproblem. Man var også i en situasjon hvor kommunens profil var lite enhetlig; man manglet en felles identitet på tvers av administrasjon og enheter i kommuneorganisasjonen.

Hovedmål med prosjektet kan deles i tre punkter, basert på prosjektskissen fra 2012:

- Prosjektet skal bedre Rissa kommunes omdømme og bidra til økt innbyggertall
- Positivt omdømme skal styrke innbyggernes og ansattes identitet, det skal styrke nyrekruttering av kompetente ansatte og ikke minst bidra til å beholde de dyktige ansatte vi har i organisasjonen
- Prosjektet skal gi en positiv effekt når det gjelder nyetableringer og videreutvikling av næringsvirksomhet.

Målsettingen om bedre omdømme kan sies å være det primære, og dette skal igjen bidra til å øke innbyggertallet, styrke identitet både hos innbyggere og ansatte i kommunen, bidra til bedre rekruttering og styrke arbeidet med nyetableringer og videreutvikling av næringslivet.

Måloppnåelse

Rissa måler måloppnåelse gjennom å se på resultater i sosiale medier, antall nyetableringer, funn i medarbeiderundersøkelser og innbyggerundersøkelser, samt innbyggertall. Tall fra kommunen viser en positiv utvikling målt i antall nyetableringer fra 2014 til 2015 (per 3. kvartal), med en økning fra 70 i 2014 til 82 i 2015 (kilde: data fra kommunen). Innbyggerundersøkelser ble gjennomført i 2012 og i 2014. Resultatene viste en bedring i kommunens omdømme. Når det gjelder score på tilhørighet/positivt omdømme, har dette bedret seg fra 3,6 i 2012 til 4,3 i 2014 (på en skala fra 1-6). Det er planlagt en ny undersøkelse i 2016 som vil vise om omdømmet har blitt bedre. Medarbeiderundersøkelser viser at nærvær/fravær blant ansatte i organisasjonen har forbedret seg i perioden, fra 88,4 prosent nærvær i 2012 til 92,8 prosent per 3. kvartal i 2015 (kilde: data fra kommunen). Målet om økt innbyggertall er et langsiktig mål frem til 2025. Vi finner en liten økning i folketallet på 2 prosent fra 1. januar 2012 til 2015 (fra 6543 innbyggere til 6638 per 2. kvartal 2015). Samlet mener vi disse tallene viser en positiv tendens og tyder på at man har en god måloppnåelse. Samtidig blir innbyggerundersøkelsen i 2016 viktig for å fastslå dette mer sikkert.

Samlet sett vurderer informantene vi har snakket med måloppnåelsen rundt styrking av kommunens omdømme som svært god. De påpeker at de fleste innbyggerne kjenner til kommunevisjonen Jordnær lykke og at den har blitt tatt godt imot av de fleste. Dette har bidratt til å styrke lokal identitet og stolthet, ifølge informantene. Kommunen har brukt sosiale medier svært aktivt og fått mye respons på dette. Per november 2015 ligger 11 800 bilder med hashtaggen #jordnærlykke på Instagram. Kommunen har over 4 200 følgere på Facebook, et høyt antall tatt i betraktning kommunens 6 700 innbyggere. Kommunen fikk en ny grafisk profil som informantene mener har styrket kommunens som en organisasjon med en felles identitet. Videre har man i arbeidet med blant annet visjonen hatt en åpen og inkluderende prosess overfor både innbyggere og ansatte, med blant annet flere folkemøter. Mye tyder på at dette i seg selv har bidratt til mer åpenhet og dialog mellom kommune og innbyggere, noe som også har hatt en positiv betydning for andre prosesser, som f.eks. en pågående kommunesammenslåingsprosess. Flere av tiltakene har handlet om å vise frem Rissa som attraktiv arbeidsgiver. Flere informanter mente omdømmearbeidet har ført til bedre rekruttering og vært vellykket også når det gjelder dette delmålet.

Tiltak

Kommunen har i prosjektperioden gjennomført en rekke tiltak:

- Innbyggerundersøkelser (gjennomført i 2012 og 2014, ny planlagt i 2016)
- Utviklet ny visjon, nye verdier
- Tatt i bruk sosiale medier (Facebook, Instagram, LinkedIn, Youtube og Twitter)
- Reklamefilm på Youtube
- Kulturelle opplevelser til ansatte, bl.a. «kulturelle julegaver» som Åge Aleksandersen-konsert
- Medietrening for ledere og formannskapet
- Utarbeidet ny grafisk profil for kommunen
- Fotoprojekt med lokal fotograf
- Fotokonkurranse på Instagram
- Lansering av fotobok med innbyggernes bilder av den nye visjonen
- Stillingsannonser på Youtube
- Markering på videregående skole hvor avgangselever får gave fra Rissa kommune
- Kursing i «Det gode vertskap»
- Utarbeidet profileringsprodukter, gaveartikler basert på ny visjon og grafisk profil
- Prosesser på arbeidsplassene – jobbes med omdømme for hver enkelt arbeidsplass. Informasjon på personalmøter
- Markedsføring av stillingsmangfold
- Youtube-serien Jobber i Rissa - vise Rissa som attraktiv arbeidsgiver
- Omdømmedugnad Jordnær lykke ut i verden! Oppfordret innbyggerne til å ta med seg Rissaboka ut i verden og vise dette på sosiale medier
- Julekalender på Facebook med barnehagebarn
- Utarbeidet kommunikasjonsstrategi

I begynnelsen av prosjektperioden var det helt sentrale tiltaket å utvikle en ny visjon for kommunen. For å få mer kunnskap, ble det i 2012 gjennomført en innbyggerundersøkelse. Videre gjennomførte man en åpen og inkluderende dialogprosess som involverte både innbyggere og ansatte, blant annet i form av flere folkemøter og workshops. Både ungdomsråd, tillitsvalgte, verneombud, seniorer, barnehagefamilier, pendlere, frivillige organisasjoner, næringsliv, skoleelever og andre var med. Sentrale spørsmål ifølge prosjektlederen var «Hvem er vi, hvem tror vi at vi er, hvordan fremstår vi, hva vil vi vise frem til Kongen hvis han kommer på besøk». Den nye visjonen man kom frem til var Jordnær lykke og verdiene Engasjert, frodig og gjestfri. Informantene forteller at visjonen er blitt godt mottatt av innbyggerne i kommunen. Ny grafisk profil var også et helt sentralt tiltak i denne fasen. Man anså at det var et sterkt behov for å skape en felles kommunal identitet og en profesjonalisering av kommunikasjonsarbeidet. Kommunen fikk i disse prosessene hjelp av et designbyrå og rådgivning fra en ekstern kommunikasjonsrådgiver.

Visjonen og den grafiske profilen har ligget til grunn for en rekke av de andre tiltakene arbeidet som er gjennomført i prosjektperioden. Det var stort behov for en bedre kommunevisjon siden den gamle (visjonen) hadde blitt en stående vits i kommunen. Informantene fremhever at den brede involveringen i en tidlig fase var en forutsetning for å komme frem til en god visjon som folk kjente seg igjen i. Prosjektlederen forteller:

Vår forrige visjon var Rissa for dine drømmer. Det ble fort et revynummer. 'Nå har dem satt opp en bomstasjon, og nå ska dem bynn å kutt, og nå skal dem lægg ned skolen, ja IN YOUR DREAMS' – det ble litt sånn. Vi fant ut at vi skulle passe på at vi fikk en versjon de ikke kunne koddde med. Det var viktig for oss. Det tror vi at vi har fått til. Har selvsagt vært noen småkommentarer – 'å ja det her er jordnær lykke ja, det e nå itt dæ førr mæ nei' men de klarer ikke gjøre narr av det videre. Man kan stille spørsmålstegn, ja vel? Men kan ikke si det der er teit. Vi har nok oppnådd noe der. (Prosjektleder)

Mange av tiltakene har handlet om å kommunisere visjonen på forskjellige måter. Aktiv bruk av sosiale medier som Facebook, Youtube og Instagram har vært sentralt. Kommunen har bygget opp Facebooksiden til å bli en viktig informasjonskanal for kommunen, samt et sted for spørsmål, svar og dialog med innbyggerne. Per november 2015 har kommunene 4200 følgere på Facebook. Kommunen har flere ganger kommet på førsteplass i den uformelle kåringen «NM for kommuner i Facebook». I rapporten Hvordan lykkes kommunesektoren i sosiale medier for KS ble kommunen rangert som tredje beste kommune på bruk av sosiale medier (Johnsen m.fl. 2013). Ordføreren har også en egen blogg som gjennomgående oppdateres med ett innlegg i uka. Kommunen arrangerte videre en fotokonkurranse på Instagram med visjonen som tema, og dette ble en stor suksess. Innbyggerne lastet opp bilder av deres jordnære lykke med hashtaggen #jordnærlykke. Per november 2015 ligger det rundt 11 800 bilder med denne taggen på Instagram. I etterkant utga kommunen en fotobok med et utvalg av bildene.

En annen del av prosjektet har vært å utvikle strategier, retningslinjer og planer. I januar 2015 ble en ny kommunikasjonsstrategi lansert, samt retningslinjer for bruk av sosiale media. Man har også jobbet med etiske retningslinjer. Dette har vært med på å profesjonalisere kommunikasjonsarbeidet.

Kommunen har hatt flere tiltak for å bedre kommunens omdømme som attraktiv arbeidsgiver og styrke rekrutteringen. Et tiltak var en serie videoer på Youtube hvor ansatte i kommunen forteller om jobben sin og hva som er jordnær lykke for dem. Det er laget totalt 23

videoer som favner mange profesjoner og yrkesgrupper, blant annet kokk, hjelpepleier, barnehagelærer, lege, vaktmester, byggesaksbehandler, arealplanlegger, sykepleier og kulturskolelærer. Informantene mener at disse både har bidratt til å styrke omdømmet og til å bedre rekrutteringen. Det er også laget en lengre informasjonsfilm om Rissa kommune som har blitt sett 10 772 ganger per november 2015. Informantene mener dette har vært vellykket og bidratt til bedre rekruttering av nyansatte til kommunen. Man har også merket økt positiv oppmerksomhet på messer, stands og konferanser.

Informantene vi har snakket med mener samlet sett at disse tiltakene har vært svært vellykkede og at de i betydelig grad har bidratt til å styrke Rissas omdømme. Samtidig påpeker flere at mange av tiltakene har hatt mest oppmerksomhet rettet mot å bygge eksternt omdømme. I 2015 har oppmerksomheten i større grad vært rettet mot å forankre omdømmearbeidet internt i organisasjonen. Det har vært kjørt prosesser på arbeidsplassene hvor omdømme har vært tema. Som prosjektlederen påpekte: «Jobben er å få den inn i drift, at ansatte gjør det selv, at de ikke glemmer det. Vi har kontinuerlig behov for å tenke omdømme». Flere informanter påpekte imidlertid at man ikke hadde kommet langt nok med å skape en fellesidentitet på tvers av virksomheter.

Samarbeid og forankring

Kommunen fikk ny prosjektleder i januar 2015 fordi den forrige prosjektlederen gikk til en annen stilling. Han hadde vært svært sentral i arbeidet med omdømmeprosjektene. Informantene mente at overgangen til ny prosjektleder hadde gått bra og at dette skifte ikke hadde vært negativt, men tvert imot innebåret en revitalisering av arbeidet. Prosjektet har hatt en styringsgruppe og en prosjektgruppe. Prosjektgruppa har vært helt sentral og har fungert svært godt, ifølge informantene. Den har fått stort handlingsrom til å utvikle tiltakene og følge opp gjennomføringen. Gruppa har vært bredt sammensatt, med personer fra ulike virksomheter i kommunen. Den besto opprinnelig av assisterende rådmann/prosjektleder, fem enhetsledere, hovedverneombud, HTV Fagforbundet samt Rissa Utvikling. Sammensetningen av prosjektgruppa ble noe endret i januar 2015, med noen personer som gikk ut og andre som kom inn. Informantene mente at endringene samlet førte til en revitalisering av omdømmearbeidet og hadde vært positive.

Informantene er enige i at samarbeidet mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte har vært god i prosjektet. Prosjektgruppa har fått stor frihet til å utvikle tiltak og implementere disse. Forankringen av prosjektet i styringsgruppa har fungert bra. Prosjektleder fremhever at prosjektet har vært bredt forankret i organisasjonen og at samarbeidet har fungert bra:

Samarbeidet har fungert veldig bra vil jeg si. (...) Politikerne veldig obs på det. Tillitsvalgte. Ansatte generelt. Lederne. Fungerer kjempebra. Tidligere prosjektleder var jevnlig i kommunestyre og diskuterte med politikerne. Fagforeninger var involvert i lokale møter. Hadde også personalmøter hvor prosjektleder var med inn i, allerede i tidlig fase med utvikling av visjoner. (Prosjektleder)

Informantene fremhever også at det har vært godt forankring både hos politisk ledelse og i kommunestyret. Prosjektlederne har vært jevnlig i kommunestyret og diskutert prosjektet med politikerne. Politikerne har vært interessert og engasjert i prosjektet, og har i politiske

diskusjoner referert til visjonen gjennom kommentarer som «Er vi jordnære nå?». Ordføreren fremhever at det har vært tett og godt samarbeid mellom politikere og administrasjon og at forankringen i kommunestyre har vært viktig.

Informantene er også enige i at det har vært et godt samarbeid med tillitsvalgte. Prosjektlederen forteller om tett involvering:

Fagforening har vært veldig involvert. Både arbeidsgruppa, fellesmøter, innspill fra tillitsvalgte hele veien. Hovedtillitsvalgt var med i ungdomsgruppa som fast medlem. Verneombud var også med, fast medlem. (Prosjektleder)

Tillitsvalgte selv mente også at samarbeidet hadde vært svært bra. Han identifiserte seg også mer som deltaker i prosjektet enn som tillitsvalgt i denne sammenhengen og mente det hadde vært et spennende prosjekt:

Oppfatter meg ikke som tillitsvalgt i prosjektet – mer som medlem. (...) Ikke tenkt så mye på rollene. Virker som gruppa var heldig med utvelgelse av medlemmer helt i starten. Har vært mye energi. Ikke vært så mye snakk om roller, men hvordan man skal løse ting sammen. (Tillitsvalgt)

Det gode samarbeidet med tillitsvalgte var spesielt viktig i 2013 da det var en utfordrende nedbemanningsprosess. Det ble blant annet rettet kritikk mot at man jobbet med omdømme samtidig som man måtte kutte stillinger i organisasjonen. Partssamarbeidet med tillitsvalgte fremheves av prosjektleder som en viktig faktor for at denne situasjonen ble taklet på en god måte og at omdømmeprojektet ikke mistet fremdrift:

Da merket vi godt hvor viktig det trepartssamarbeidet i forhold til tillitsvalgte var. De bidro til at situasjonen gikk så bra som den gjorde. Det var noen avisskriverier, men det kunne vært veldig mye verre.

Man arrangerte blant annet møter hvor ansatte som var frustrerte og bekymret over situasjonen, fikk fremme sine synspunkter og diskutere dette åpent. Man har også vært nøye med å kommunisere at omdømmeprojektet ikke belaster driftsbudsjettet, men av fondsmidler og eksterne tilskudd.

Gevinstrealisering og implementering

Arbeidet med omdømme vil fortsette også etter prosjektslutt. Prosjektgruppa vil videreføres, og prosjektlederen vil fortsette. Informantene mener man i stor grad har lyktes med å styrke kommunens eksterne omdømme. Mest oppmerksomhet i 2015 har vært lagt på å få omdømmetenkningen inn i virksomhetene. Flere informanter påpeker at det har vært utfordringer knyttet til å få omdømmearbeidet forankret på enhetsnivå. Som prosjektlederen forteller:

Har vært litt vanskelig å få det ned i organisasjonen. Få de til å skjønne at de må jobbe med det hver dag. Vi har styrket vi-følelse, men ikke fått bukt på enkeltenhetene sine «det

er oss og så er det dem nede på rådhuset». Vi er ikke helt fri, men viska bort noe av det hugget. Det vi skal jobbe med mer nå da. Gå litt mer ned i materien. (Prosjektleder)

I videreføringen av prosjektet har man også gjort et nytt grep ved å koble omdømme på en ny satsing på arbeidsmiljø som ledes av personalsjefen. Her er et sentralt mål å få ned sykefraværet. Man vil delta i personalmøter i enhetene og diskutere arbeidsmiljø og omdømmearbeid. På grunnlag av diskusjonene skal det utformes avtaler om hvordan arbeidsmiljøet kan styrkes.

Det er også relevant for omdømmearbeidet og veien videre at Rissa er inne i en kommunesammenslåingsprosess med nabokommunen Leksvik. Vedtak om sammenslåing ble gjort i begge kommunestyre etter valget i september 2015 og sammenslåingen vil etter planen tre i kraft fra 1. januar 2018.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

En rekke faktorer har bidratt til å fremme prosjektet. Det har vært viktig å ha en godt fungerende prosjektgruppe. Prosjektgruppen har også vært godt forankret i organisasjonen, med medlemmer fra ulike virksomheter, verneombud og tillitsvalgte. Informantene mener sammensetningen av mennesker har vært viktig og at det har vært folk som har ønske om å få til noe bra sammen. Rådmann og ordfører påpeker at det har vært bra ikke å ha det for topptungt, men at det er ansatte i organisasjonen som «kjører» det og får skryt når ting går bra. Å ha en gruppe som jobber sammen, gir en helt annen positiv energi enn om enkeltpersoner skulle dratt prosjektet alene. Videre har man i prosjektgjennomføringen vært opptatt av involvering og utadrettet virksomhet, også generelt i kommuneorganisasjonen. En annen faktor som har virket som en fremmer i prosjektet har vært bred involvering fra begynnelsen av, både blant innbyggere og i organisasjonen. Flere fremhever at det var viktig å ta seg god tid i en tidlig fase med utviklingen av visjonen og bygge identitet. Én side av dette er at det er viktig med et innhold som folk kjenner seg igjen i. Trepertssamarbeidet har også fungert godt, med god forankring til kommunestyre, politisk og administrativ ledelse og godt samarbeid med tillitsvalgte.

Utfordringer og hemmende faktorer i prosessen har vært enkeltpersoner i organisasjonen som av ulike grunner har vært negative til prosjektet og dette har forsinket ulike prosesser. Videre har det vært utfordringer med å få prosjektet forankret ned i organisasjonen og ute i enhetene. Noen har identitet knyttet til enheten og i liten grad en fellesidentitet knyttet til hele kommuneorganisasjonen. Dårlig økonomi har vært en annen hemmende faktor i prosessen og har gjort at noen har vært kritiske til at man har brukt ressurser på et omdømmeprojekt i en tid med nedbemanning.

Kommunalt omdømme i Åsnes kommune

Bakgrunn

Åsnes kommune har ca. 7600 innbyggere og ligger i Hedmark. Prosjektets navn er Omdømmebygging i Åsnes kommune, med prosjektperiode fra 2013 til 2015. Alle tjenestesektorer og alle ansatte i kommunen er involvert i prosjektet. Kommunen hadde allerede igangsatt et annet omdømmeprosjekt kalt Landsbyen Flisa – ekte landsbyliv. Dette prosjektet dreide seg om lokalsamfunnsutvikling og å få flere til å bosette seg i kommunen. Da muligheten kom for å bli med i Sammen om-prosjektet, bestemte kommunen seg for å utforme et omdømmeprosjekt med vekt på kommunen som arbeidsgiver. Man hadde rekrutteringsutfordringer og behov for arbeidskraft. Særlig for å rekruttere yngre og nyutdannede var det nødvendig å fremstå som mer attraktive.

Prosjektets hovedmål er å «styrke kommunens omdømme gjennom systematisk og langsiktig kultur- og lagbygging og ta utgangspunkt i kommunens verdigrunnlag» (fra prosjektplanen). Dette er uttrykt gjennom «Vi må stå for noe – ellers faller vi for ingenting». Kommunen har videre fire konkrete resultatmål som omdømmearbeidet måles etter. For det første med hensyn til nærvær: Målet er at dette skal øke fra 90,1 prosent i 2013 til 92 prosent i 2015. Trivsel (målt med «Alt i alt hvor godt trives du med arbeidet og arbeidssituasjonen din?») skal øke fra 5,1 til 5,3 i samme periode (på en skala fra 1-6), stolthet over arbeidsplass fra 4,8 til 5,0 og med nærmeste leder fra 4,6 til 4,9. Disse indikatorene er hentet fra medarbeiderundersøkelsen. Andre mål som er satt er at nye felles verdier skal være med på å bygge en sterkere kultur og «vi-følelse» blant ansatte i kommunen.

Måloppnåelse

Kommunen har oppmerksomhet på omdømmebygging gjennom å bygge internkultur i organisasjonen. Måleindikatorene er hentet fra medarbeiderundersøkelsen. En ny medarbeiderundersøkelse ble gjennomført i 3. kvartal 2015 og har bedret resultatene for de fire resultatmålene. Kommunen har særlig forbedret seg innen nærvær. Her er resultat 92,8 prosent, en økning fra 90,1 i 2013 til godt over målsettingen som var på 92 prosent for 2015. På de andre dimensjonene er resultatene fra 2015 noe under målsettingene og omtrent på samme nivå som i 2013.

Resultater fra medarbeiderundersøkelser i 2013 og 2015.

| Dimensjoner | Målsetting | Måling 2013 | Måling 3. kvartal 2015 |
|--|------------|-------------|------------------------|
| Nærvær | 92 | 90,1 | 92,8 |
| Trivsel: Hvor godt trives du med arbeidet og arbeidssituasjonen din? | 5,3 | 5,1 | 5 |
| Stolthet over egen arbeidsplass | 5 | 4,8 | 4,8 |
| Nærmeste leder | 4,9 | 4,6 | 4,7 |

Skala:1-6

Kilde: Sluttrapportering Åsnes kommune.

En sentral del av omdømmeprojektet har vært utvikling av nye verdier, det såkalte ESS'et (Engasjement, samarbeid, servicefokus). I medarbeiderundersøkelsen var det også spørsmål om ansatte opplevde at disse verdiene ble etterlevd i deres avdeling, om de ble brukt til å ta beslutninger, og om man opplevde å ha et felles verdigrunnlag som ga styring og retning. Som tabellen viser, var resultatene i 3. kvartal 2015 nesten identiske som i 2013, og noe under målsettingene.

Resultater fra medarbeiderundersøkelser i 2013 og 2015.

| Dimensjoner | Målsetting | Måling 2013 | Måling 3. kvartal 2015 |
|--|------------|-------------|------------------------|
| Jeg opplever at kommunens verdier (ESS'et) etterlevs i min avdeling | 4,8 | 4,4 | 4,4 |
| I min avd. bruker vi kommunens verdier aktivt for å ta beslutninger | 4,7 | 4,2 | 4,2 |
| Jeg opplever at vi har et felles verdigrunnlag som er styrende for Åsnes kommune | 4,7 | 4,1 | 4 |

Skala:1-6

Kilde: Sluttrapportering Åsnes kommune.

Åsnes fikk i 2015 også en gullstjerne i KS' verktøy Kommunekompasset, som måler og sammenligner kommuners praksis på åtte fokusområder, blant annet med hensyn til offentlighet og demokrati, tilgjengeligheter og innbyggerorientering, kommunen som arbeidsgiver og utviklingsstrategier i organisasjonen.

Tiltak

Sent i 2013, da forrige dypdykksrapport undersøkte situasjonen i Åsnes, var kommunen fortsatt i en planleggings- og utviklingsfase, samt jobbet med å strukturere og forankre prosjektet. I 2014 og 2015 har følgende tiltak blitt gjennomført:

- Utarbeidet nytt verdigrunnlag (ESS'et: Engasjement, samarbeid og servicefokus)
- Utarbeide felles lederplattform- «Utsikten»
- Verdiprosesser i alle enheter og avdelinger. Konkretisere hva verdiene betyr for deg
- Arrangert medarbeiderdag – lansering av verdiene
- Fotokonkurranse – tema: ta bilde av verdiene i din arbeidshverdag.
- Presentasjon av foto fra konkurransen på intranett – «Ukens verdibilde»
- Stafettpinne for gode historier med fokus på ESS'et. Virksomhetsledere presenterer på intranettet en gang i måneden
- Temasamling for ledere. Samarbeid på tvers av enheter, dele kunnskap
- Gjennomføre medarbeiderdag 2015
- Nye systemer for lederavtaler og medarbeidersamtaler
- Gode historier, fast del av møteagenda
- Rekrutteringsprosesser med verdier og lederplattform. Info om verdiene
- Trepertssamarbeid – formalisering av samarbeid med politikere

- Velkommen til Åsnes kommune – samling for nye medarbeidere to ganger i året
- Opplæring av nye politikere – presentasjon av administrasjonen

De mest sentrale tiltakene er det nye verdigrunnlaget og lederplattformen, mens mange av de andre er tiltak som støtter opp om disse. Verdiene ble utviklet i en prosess i januar 2014. Det ble arrangert en endags workshop hvor 16 personer fra ulike virksomheter i kommunen deltok, både unge og eldre og ulike fag og posisjoner. I workshopen diskuterte man blant annet «hva er vi stolte av, hva er det kollegaene våre er stolte av», satte opp lapper på vegger og gjorde en utvelgelse. Gruppen kom frem til tre verdier: Engasjement, samarbeid og servicefokus og ble enige om at disse var sentrale for arbeidet i kommunen. Når forbokstavene settes sammen blir dette ESS, også kalt «ESS'et» eller «ESS i ermet». Verdigrunnlaget ble presentert for lederforumet i kommunen, som ble enige om å støtte det. De nye verdiene ble lansert på en felles medarbeiderdag i kommunen i juni 2014. Her fikk alle utdelt vannflasker med verdiene og tre små steiner. Disse steinene skulle symbolisere verdiene og det å gjøre gode handlinger i hverdagen. På medarbeiderdagen ble det også lansert en fotokonkurranse med temaet ESS i hverdagen. Bildene fra konkurransen ble lagt ut på intranettet med et bilde hver uke – under vignetten «Ukens ESS».

Lederplattformen ble utviklet over fire dager. De to første dagene var alle virksomhetsledere samlet, samt fagledere, tillitsvalgte og verneombud. Lederplattformen inneholder verdier for ledelse samt retningslinjer for ledere. Lederplattformen ble lansert i mai 2014. Rundt årsdagen for lanseringen av lederplattformen i mai arrangeres det en samling hvert år. Et annet tiltak handler om å spre gode historier i hverdagen ved å starte hvert virksomhetsmøte med å dele gode historier. Det går en stafettpinne på rundgang slik at alle over tid forteller en historie. Det er også innført et nytt system for medarbeidersamtaler hvor medarbeidere skal få tydeligere tilbakemeldinger om forventninger. Dette kalles et konsekvenssystem.

Et viktig resultat som følge av prosessen er at man har blitt mer kjent på tvers av enheter og skillelinjer. Som en enhetsleder fortalte: «Bare det å møtes er veldig bra. Ikke alle man har hilst på. Fikk knytta ansikter til stillinger rundt omkring. Sitter mye taus kunnskap hos folk som fikk komme på bordet.»

En viktig del av implementeringsprosessen i prosjektet har vært å få verdiene (ESS'et) ut på virksomhetsnivå. Verdiene har blitt diskutert på personalmøter og arbeidsgrupper konkretiserte punkter under hver hovedverdi for å gjøre dem konkrete og relevante for deres aktivitet. Samtidig er det variasjoner mellom enhetene i hvor stor grad verdiene har blitt del av hverdagen. Prosjektlederen fortalte:

Noen ledere griper jo dette med en gang, har tatt ESSet inn i virksomheten. (...) Noen har gjennomført prosesser, for eksempel sykehjemmet har kjørt diskusjoner om hva betyr det for oss, hvordan vi skal leve ut dette. Men tror vi fortsatt har avdelinger hvor vi kanskje må trykke mer på. (Prosjektleder)

Rådmannen mente man hadde lykkes med å få verdiene ut i virksomhetene:

Vil si vi har lyktes å gjøre verdiene levende i organisasjonen. Men i en stor organisasjon vil det jo også være noen medarbeidere som ikke har fått så stort eierskap til verdiene. Men jeg synes vi har gjort et godt implementeringsarbeid. (Rådmann)

Enhetslederne vi intervjuet innen skole, sykehjem, helse og personal mente at mye positivt var blitt gjort med hensyn til å få verdiene inn i hverdagen. Videre betonet de at det hadde skapt sterkere identitet knyttet til å være del av kommunen.

Samarbeid og forankring

I hovedsak har samarbeidet mellom partene i kommunen har vært bra. Varaordfører og rådmann sitter i prosjektets styringsgruppe, et partssammensatt utvalg. Ordfører og varaordfører har vært involvert i prosjektet og støttet det, mens resten av kommunestyret i noe mindre grad har vært engasjert. Prosjektlederen påpekte at hun hadde forsøkt å få mer dialog og interesse fra kommunestyret, men at dette har vært noe utfordrende:

Utfordrende å koble på politikerne. (...) Verdiene er litt interne, våre medarbeidere. Har presentert for kommunestyret, men slitt litt. Sagt at de gjerne skal etterspørre, heie på oss og verdiene, men har vært stille fra kommunestyre. Men ordfører og varaordfører har vært tett på.

En mulig grunn til at politikerne ikke har vært så engasjerte i prosjektet, er at det har vært rettet internt i kommuneorganisasjonen. Rådmannen som administrativ leder har vært involvert i prosjektet, blant annet med arbeidet med verdiene, og vært opptatt av å fronte prosjektet utad i organisasjonen. Trepertssamarbeidet i kommunen virker å ha fungert godt, tillitsvalgte har vært del av partssammensatt utvalg og kommet med innspill i prosessen.

Gevinstrealisering og implementering

Kommunen vil fortsette arbeidet med organisasjonsverdiene og de ulike tiltakene også etter at Sammen om-perioden er over. Hovedvekt er lagt på å få tiltakene til å «leve» i virksomhetene. Dette innebærer blant annet å sikre at virksomhetsledere følger opp tiltakene. I internkommunikasjonen har man i mindre grad fremstilt tiltakene som «Sammen om-tiltak». Det gjør at prosjektene ikke fremstår som et Sammen om-prosjekt, men mer som en del av kommunens organisasjonsutvikling, som vil fortsette. Samtidig er kommunen i en presset økonomisk situasjon og skal kutte i årsverk. Slike prosesser kan gjøre at omdømmearbeid blir nedprioritert. Samtidig fremhevet flere informanter at det å bygge felles verdier og identitet, også kan ha betydelig positiv betydning i slike krevende prosesser.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

Også informanter i denne kommunen nevner forankring i politisk ledelse som en viktig fremmende faktor i prosjektet. Involvering av tillitsvalgte er også viktig, ettersom de har mye mer kontakt med ansatte enn prosjektleder i stab og dermed er i en posisjon hvor de kan gi viktige tilbakemeldinger. En faktor som har hemmet prosjektet noe, ifølge prosjektlederen, er at man ikke har vært tydelig nok på forventninger til lederne om hva de skulle gjøre og følge opp til hvilken tid. Dette har ført til variasjoner mellom enhetene knyttet til at noen har fulgt opp prosjektet mens andre ikke har gjort det. Man kan diskutere om prosjektet kunne vært organisert rundt en bredere prosjektgruppe. Det har i hovedsak vært en prosjektleder som har hatt ansvaret å dra prosjektet. Dette har gått bra, men er samtidig en sårbar organisering i tilfelle prosjektleder for eksempel skulle skifte stilling. Man kunne for eksempel trukket virksomhetsledere mer aktivt med i en prosjektgruppe og slik fått en bredere sammensetning av mennesker og kompetanse å spille på i prosjektutviklingen.

Kommunalt omdømme i Øvre Eiker kommune

Bakgrunn

Øvre Eiker har ca. 12 000 innbyggere og ligger i Buskerud fylke. Prosjektperioden er 2013-2015. Alle tjenestesektorene i kommunen er involvert i prosjektet, og målgruppe er ansatte og innbyggere i kommunen. Deltagelse i Sammen om-prosjektet bygger på kommunens arbeid gjennom lengre tid. Man har hatt et fokus på å samarbeide med ideelle organisasjoner, involvere frivillige på ulike måter i kommunens tjenester og skape nære relasjoner mellom kommuneledelse, administrasjon og innbyggere. Man har blant annet en ordning med at innbyggerne i hvert tettsted i kommunen representeres av grendeutvalg som involveres tett når kommunen gjør beslutninger som involverer disse stedene.

Kommunen har to forskjellige prosjekter i Sammen om-prosjektet og derfor også et sett av mål knyttet til hvert prosjekt. Det ene prosjektet heter Sammen mot 2022 og sikter mot bedre samarbeid og involvering av frivillige krefter i kommunen. Målet med omdømmearbeidet for dette prosjektet er at kommunen skal finne frem til nye samarbeidsformer med frivillige, ideelle organisasjoner og næringsliv, slik at de bidrar mer i kommunens tjenester gjennom frivillig (gratis) innsats. Dette er blant annet viktig for å møte fremtidens utfordringer rundt eldrebølgen og at kommunene får et større samfunnsansvar. Kommunevisjonen er «Sammen skaper vi et livskraftig Øvre Eiker», en visjon som også understreker kommunens fokus på samarbeid med frivillig sektor og lokalbefolkning. Dette samarbeidet har vært viktig for kommunen i mange år, og Sammen mot 2022-prosjektet bygger videre på dette. Hovedmål for Sammen mot 2022:

1. Gjøre Øvre Eiker kommune enda bedre som samarbeidspartner og tilrettelegger for samfunnsengasjerte innbyggere, organisert frivillighet og næringsliv.
2. Styrke kommunens omdømme som samfunnsaktiv, visjonsstyrt «Sammen-med-kommune».
3. Bidra til ytterligere utvikling av potensialet som ligger i grensesnittet mellom sivilsamfunn og kommune.

Det andre prosjektet handler om SFO på Hokksund, som har hatt omdømmeproblemer. Hovedmål for Hokksund SFO-prosjektet:

1. Bedre ressursutnyttelse. Det skal fortsatt arbeides med organiseringen av SFO, innholdet i SFO-dagen og utvikling av den enkelte medarbeider.
2. Økt trivsel og nærvær hos personalet.
3. Aktive fornøyde barn som trives på SFO.
4. Økte inntekter fra foreldrebetaling.
5. En indirekte gevinst i forhold til skolepresentasjon da SFO er en viktig del av de minste barnas "skoleuke" og økt trivsel i SFO vil gi en bedre skoledag.
6. Viktig erfaring og kunnskap i forhold til hva SFO i Øvre Eiker skal være i fremtiden.

Måloppnåelse

Når det gjelder Sammen mot 2022-prosjektet har ikke kommunen har det ikke vært målbare resultatindikatorer. Informantene i kommunen mener at prosjektet har ført til bedre omdømme. Kommunen får jevnt over positiv omtale, blant annet i lokalavisen, og det er et godt samarbeid med frivillige krefter. Flere påpekte at prosjektarbeidet har gitt styrket dialog med ideelle organisasjoner og frivillige, blant annet gjennom å skape flere møteplasser, og at prosjektet har gitt rom for å tenke nytt. Det har også bidratt til mer oppmerksomhet rettet mot ungdom og innvandrere i det kommunale arbeidet. Informantene opplever også at omdømme- og innovasjonsarbeid er tydeligere på agendaen i kommunen. Dette innebærer blant annet at ansatte i kommunen i større grad «fremsnakker» kommunen enn det som var tilfellet tidligere.

I prosjekt Hokksund SFO var målet å bedre enhetens omdømme gjennom å jobbe med kvaliteten i tjenesten, bedre ressursutnyttelse, økt trivsel og nærvær, bedre organisering. Det er ikke gjort noen målinger av omdømmeresultater for SFO-enheten i forbindelse med deltagelse i Sammen om-prosjektet. I prosjektperioden har det vært gjort flere grep knyttet til rutiner og organisering, blant annet ved at man har fått inn en pedagog i lederstillingen. Det har underveis vært visse utfordringer knyttet til prosjektgjennomføring som har medført lav fremdrift. På intervjudispunktet så dette ut til å ha bedret seg, og informantene fortalte at omdømmet i foreldregruppen er blitt bedre. Man har så langt ikke lyktes i å få ned sykefraværet.

Tiltak

Øvre Eiker har som nevnt hatt to hovedprosjekter innen omdømme: Sammen mot 2022 og Hokksund SFO.

Sammen mot 2022

Arbeidet med Sammen mot 2022 har munnet ut i en rekke konkrete prosjekter, herunder:

- Innovasjonsverksteder med frivillige. I 2014: Med henholdsvis Øvre Eiker idrettsråd, Øvre Eiker Innvandrerråd, Hokksund byutvalg og fellesmøte med representanter for fem grendeutvalg i kommunen.
- 2015: Ny frivillighetsstrategi
- Studietur til MIDTLAB og tankesenteret «Sager der samler» i Århus, Danmark
- Innovasjonsverksteder
- Facebookside for Øvre Eiker Innvandrerråd
- Videreutvikling av samarbeidsprosjekter med frivilligheten
- Studietur til Aarhus. Frembrakte gode idéer og motivasjon
- Nettverkssamlinger
- Lyttevenn i grunnskolen
- Kommunalt anbefalingsbrev. Styrke ungdoms deltagelse i frivillig arbeid. Ungdom som har jobbet med frivillighet (minst 40 timer), får anbefalingsbrev

Da vi spurte kommunen om oppnådde resultater, trakk de i hovedsak frem de konkrete tiltakene de har gjennomført. Sammen mot 2022 retter oppmerksomheten mot å tenke nytt om

samarbeid med ideelle organisasjoner og frivillig sektor. Arbeidet bygger videre på et mangeårig tett samarbeid. Tidligere i prosjektperioden, i 2013, arrangerte kommunen en konferanse med tittelen «Innovasjon inn i norske kommuner», med ledere, tillitsvalgte og frivillige. Dette markerte en tidlig forankring av omdømme- og innovasjonsarbeid i kommuneorganisasjonen. Innovasjonsverkstedene var viktige tiltak i 2014 og handler på mange måter om å skape en dialogprosess med aktører i frivillig sektor. Tema for innovasjonsverkstedene var «Jakten på nye, smarte samarbeidsløsninger inn i ei ny tid». Disse ble gjennomført med fire ulike grupper, nemlig Øvre idrettsrådet, Innvandrerrådet, Hokksund byutvalg samt et fellesmøte med representanter for fem grendeutvalg. Her diskuterte man ulike måter å organisere samarbeid og tjenester på hvordan frivillige kan bidra. Flere av de andre tiltakene på listen over ble utviklet som en følge av disse verkstedene. Det gjelder blant annet ny Facebookside for Øvre Eiker Innvandreråd, Lyttevennprosjektet i grunnskolen, kommunalt anbefalingsbrev til ungdom og ulike samarbeidsprosjekter med frivillige innen idrett.

Flere i prosjektgruppen fremhevet at man gjennom dette arbeidet har fått bedre dialog med flere grupper, både ungdom, innvandrere og idretten. Et eksempel er dialogen med Innvandrerrådet, som informantene mente har ført til bedre samarbeid med innvandrere i Øvre Eiker, som igjen fremmer at innvandrere deltar mer i lokalsamfunnet. Facebooksiden har skapt bedre dialog og kommunikasjon mellom kommune og innvandrere. Flere barn kommer inn i frivillige aktiviteter, og det er formalisert at kommuneledelsen møter Innvandrerrådet to ganger i året. En informant fremhevet også at samarbeidet har bidratt til økt flerkulturell kompetanse i kommuneorganisasjonen. Innen idrett førte verkstedet til at det ble avdekket utfordringer i samarbeidsrelasjonene mellom idretten og en skole om bruk av idrettslokaler. Dette gjorde at det ble etablert et dialog- og diskusjonsforum med skole, administrasjon og idretten for å løse dette og skape bedre tilbud for unge.

Et annet tiltak er anbefalingsbrev for ungdom som har deltatt i frivillig arbeid. Noen har jobbet i en idrettsfritidsordning eller på sykehjem. De får anbefalingsbrev signert av ordfører og rådmann som kan brukes ved søknad om skoleplass, i jobbsøking og så videre. Dette er et tiltak for å få flere ungdom engasjert i frivillig arbeid. Et annet tiltak er Lyttevennprosjektet i grunnskolen. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom skole og frivillige, hvor personer hjelper elever med lesing. I 2014 hadde man åtte lyttevenner, som hjalp elever i andre og tredje klasse, og dette ble utvidet i 2015.

I 2015 kom også en frivilligstrategi som gjelder for 2015-2019. Denne inneholder strategiske målsettinger og prinsipper for samarbeid med frivillig sektor, blant annet at frivillige skal supplere offentlige tjenester, ikke erstatte de, at frivillige er en viktig ressurs, og at kommune og frivillige er likeverdige parter. Strategien vil senere vil følges opp av en mer konkret handlingsplan. Samarbeidet med frivilligheten har også blitt styrket gjennom dialog med grendeutvalgene. Hvert tettsted har et grendeutvalg med representanter for innbyggerne, som involveres i spørsmål knyttet til dette stedet. Disse representerer en viktig kanal til befolkningen. Oppsummert mener informantene sentralt i kommunen at det har vært flere gode følger av innovasjonsverkstedene. Blant annet har det ført til tettere og mer strukturert samarbeid med Innvandrerrådet, med ungdommer og grendeutvalgene, bedre dialog og etablering av flere møteplasser. De sentrale informantene i prosjektgruppen mener også at prosjektene samlet har styrket kommunens omdømme. Følgende sitat oppsummerer dette:

Grovt sett, når det gjelder hva dette har ført til for Øvre Eiker kommune, gjennom disse verkstedene og møteplassene vi har etablert, så føler jeg meg rimelig trygg på at vi har

styrket omdømmet vårt. Vi har et varemerke som både innbyggere og ordfører bruker. Det er: Sammen med kommunen. Det er på en måte et varemerke som kommunen har fått. (Prosjektkoordinator)

De forteller om positive tilbakemeldinger fra frivillige og grendeutvalgene. Frivillige vi snakket med mente også at arbeidet med frivilligheten var godt og aktivt. Samtidig understreket de at dette bygget på lange samarbeidsrelasjoner tilbake i tid.

Informantene mener også at dette arbeidet har ført til bedre omdømme, men påpekte at det er vanskelig å måle dette. Som prosjektlederen fortalte:

Kan jo ikke måle omdømme da, det som er så vanskelig. Vi har jo ikke hatt noen undersøkelse før og etter. Men det er vel tydeligere på agendaen enn det har vært før. Vi er opptatt av det, og prøver å fremsnakke i stedet for å baksnakke. Profilerer i avisene – fremme de gode historiene og de positive tingene. Hvis du hadde bladd litt i lokalavisen over en periode, så er det mye positive saker om Øvre Eiker, sjeldent det står noe negativt. (Prosjektleder)

Hokksund SFO

Denne delen av omdømmeprosjektet har vært mer avgrenset og fokusert på å forbedre omdømme til en SFO-enhet. Sentrale tiltak har vært:

- Planleggingsdager med tema som relasjonsbygging, stolthet til jobben, betydningen av å gi positive tilbakemeldinger
- Medarbeidersamtaler
- Faste møter på dagtid med personalet
- Forbedring av vaktplaner og rutiner
- Utarbeide kvalitetsplan
- Bedre informasjon til foresatte
- Pedagog i lederstilling
- Bedre dialog med foresattegruppen
- Mer voksenstyrte aktiviteter med barna

Formålet med tiltakene har vært å gi SFO-enheten bedre omdømme. Det har vært problemer med høyt sykefravær og negativ stemning i foreldregruppen, som blant annet har blitt uttrykt i diskusjoner på Facebook. Et sentralt tiltak har vært å ansette en pedagog i lederstilling. Lederen på SFO-enheten fremhever at man har jobbet med å få et tydeligere lederskap, bedre informasjonflyt til foresattegruppen, utviklet mer rutiner når det gjelder voksenstyrte aktiviteter for barna.

Samarbeid og forankring

Overordnet sett virker organiseringen av styringsgruppe og prosjektgruppe å ha fungert bra. Det har vært en del utskiftninger av administrative ledere i prosjektperioden, noe som kan ha ført til

redusert fremdrift i perioder. Vi har inntrykk av at partssamarbeidet også har fungert godt. To tillitsvalgte har sittet i koordineringsgruppa. Tillitsvalgte nevner at samarbeidet med politisk ledelse har vært bra, men at samarbeidet med administrativ ledelse kunne vært bedre, noe som henger sammen med skiftende ledere over tid.

Prosjektet bygger på et veletablert trepartssamarbeid som har eksistert i mange år. Som en tillitsvalgt fortalte:

Det er et strukturert tre-partssamarbeid som både ordfører og alle er fornøyde med. Det er struktur på det. (...) Jeg kan ikke si annet enn at det har vært et bra samarbeid. Det sitter jo to representanter fra Utdanningsforbundet og Fagforbundet i koordineringsgruppa og styrer med pengefordeling og er veldig aktive. Jeg vet i hvert fall at trepartssamarbeidet i Øvre Eiker har vært brukt som et eksempel og forbilde for andre kommuner. (Tillitsvalgt)

Tillitsvalgte mente at samarbeidet med politikere hadde vært veldig bra, men at det i perioder hadde vært noen utfordringer i samarbeidet med administrasjonen. Dette dreide seg særlig om at toppadministrasjonen ikke hadde vært tett nok involvert. Ordføreren kom med i prosjektgruppa i begynnelsen av prosjektet, og dette hadde vært positivt.

I SFO-prosjektet har fremdriften i deler av prosjektperioden vært lav, blant annet på grunn av omorganiseringer på skolen. Skolen fikk ny rektor i september 2014, mens nåværende SFO-leder hadde vært dette siden høsten 2013. Han mente involveringen av lederen ved SFO enheten tidligere i prosjektperioden hadde vært for lite involvert:

Åpenbart for meg, kunne vært annen organisering på skolen. Vært endel ting som har planlagt i ledergruppa som [SFO-leder] ikke har vært involvert i. Men når det er sagt, så er det gjort grep nå (rektor på skolen)

Vårt hovedinntrykk er at det på intervjuetidspunktet var en mer positiv situasjon i prosjektet, og at SFO-leder i samarbeid med rektor i større grad enn tidligere jobbet med tiltak som førte til forbedret omdømme:

Tror hvis [SFO-leder] får tydeligere oppdrag og blir mer involvert i prosjektet, og vi blir mer aktive, da kan vi lykkes godt med prosjektet. Jeg ser konturene av bedre omdømme, snakker med FAU og foreldre som jeg gjør mye, det er mye positiv omtale av SFO. (rektor på skolen)

Informantene fremhever at det er blitt bedre dialog med foreldrene, og at ansattgruppen var mer fornøyd enn tidligere og gir bedre tilbakemeldinger. Det er samtidig fortsatt utfordringer med høyt sykefravær i avdelingen, noe som blant annet skyldes høy snittalder ifølge SFO-lederen.

Gevinstrealisering og implementering

Informantene understreker at omdømmebygging er en kontinuerlig prosess som pågår over tid. Det har tidligere i prosjektperioden vært utfordringer med skiftende administrativt lederskap, noe som har ført til at fremdriften har blitt redusert. Med nye ledere har det «begynt å ta seg opp igjen», ifølge prosjektlederen og bedre stemning i organisasjonen. Det har vært utfordrende å holde oppe engasjementet når det har vært mye usikkerhet i organisasjonen. Man vil fortsette å videreutvikle Sammen mot 2022 og SFO-prosjektet også etter endt prosjektperiode i Sammen om. Fremdriften i SFO-prosjektet har som nevnt i perioder vært lav, men informantene mente at det var tatt positive lokale grep i prosjektet og at man jobber videre med å forbedre omdømme høsten 2015 og ut i 2016.

Hva fremmer og hemmer arbeidet?

En viktig positiv faktor er at partssamarbeidet har vært godt forankret i organisasjonen. Særlig forankring i ledelsen har vært viktig. Dette har vært utfordrende i prosjektperioden siden det har vært skiftende ledere i administrasjonen. Dette har redusert fremdriften i perioder og skapt lavere engasjement for prosjektet enn ønsket. Stabilt lederskap er en viktig faktor for prosjektgjennomføring. Lederrollen handler også om å skape entusiasme i organisasjonen for prosjektet. En annen fremmede faktor som ble fremhevet av prosjektlederen, var deltagelse i Sammen om-nettverket og nytten av å lære av andre kommuner. En siste fremmede faktor har vært det gode samarbeidet med både frivillig sektor og innbyggere. Informantene mente dette hadde blitt styrket i prosjektperioden. En hemmende faktor som kan gjelde mer spesifikt for SFO-delen av prosjektet er at det har vært for lite involvering av enhetslederen i tidligere faser av prosjektperioden.

Litteratur

- 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.
- Austad, I. (2015): Involveringens betydning for en vellykket langturnus. En kvalitativ studie blant ansatte i langturnus. Masteroppgave i Helsefremmende arbeid Høgskolen i Buskerud og Vestfold - Fakultet for helsevitenskap.
- Ingstad, K. (2011). *Hele og delte sykepleiere. En kvalitativ studie av sykepleieres arbeidsvilkår og arbeidstid i sykehjem*. Avhandling for graden philosophiae doctor. Trondheim, april.
- Moland, L. E. (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid*. Fafo-rapport 2015:25. Oslo: Fafo
- Moland, L., Elgvin, O., Hilsen, A. I. & Lien, L. (2013). *Sammen om en bedre kommune: Dypdykk i 16 kommuner*. Fafo-rapport 2014:17. Oslo: Fafo
- 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. Oslo: Fafo.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2012a). *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2012:14. Oslo: Fafo.
- Nicolaisen, H. & Bråthen, K. (2012). *Frivillig deltid – en privatsak?* Fafo-rapport:2012:49.
- Salthe, H. Aa. (2014). Fører deltidsarbeid til økt sykefravær? En kvantitativ analyse av kjønnsforskjellen i sykefraværet i Norge. Masteroppgave i sosiologi ved NTNU, Trondheim.
- 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*. NIFU Rapport 5/2013.

Sammen om en bedre kommune: Dypdykk-rapport 2

Sammen om en bedre kommune er et nasjonalt, program med en rekke lærings- og innovasjonsnettverk. Denne rapporten beskriver hvordan 16 av 104 deltakerkommuner arbeider med lokale prosjekter og hva de har oppnådd innenfor følgende fire områder:

- Hvordan utvikle en heltidskultur?
- Hvordan redusere sykefraværet og øke nærværet?
- Hvordan utvikle kommunens kompetanse og sikre god rekruttering?
- Hvordan styrke kommunens omdømme?