

Leif E. Moland

Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren

Tiltak og prosesser i 19 kommuner



Leif E. Moland

**Innsats for arbeidsmiljøet
i pleie- og omsorgssektoren**
Tiltak og prosesser i 19 kommuner

© Fafo 2003

ISBN 82-7422-394-2

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Marianne Grøndahl / BAM / Samfoto

Omslag: Jon S. Lahlum

Trykk: Wittusen & Jensen AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	9
1 Innledning	25
1.1 Prosjektet	25
1.2 Bemanning og ledelse i kommunene	26
1.3 Deltakere og arrangører	38
1.4 Gjennomføring og metode	38
2 Sosial- og helsedepartementets oppdrag til aktørene	43
2.1 SHDs formulering av målene for oppstartseminaret	43
2.2 ROs tolkning av målene for oppstartseminaret	45
2.3 Utvelgelse av deltakerkommuner	46
2.4 Oppstartseminaret: Program, bidragsytere og deltakere	48
3 Vurdering av forarbeidet og premissene for deltakelse	49
3.1 Etablering av prosjektet	49
3.2 Utvelgelse av deltakerkommunene	49
3.3 Forberedelse av deltakerkommunene	50
3.4 SHDs tilbud og krav til deltakerkommunene	52
4 Vurderinger av oppstartseminarene	57
4.1 Vurdering av programmet	57
4.2 Vurdering av oppstartseminaret	65
5 Kunnskapsoverføring fra regionale samlinger til ansatte i lokale prosjekter	69
5.1 De regionale fellessamlingene	69
5.2 Lokal viderefremidling	71

6 Tiltak og resultater i deltakerkommunene	77
6.1 Oppland og Hedmark	77
6.2 Hordaland	83
6.3 Trøndelag	86
6.4 Finnmark	93
6.5 Agder	99
6.6 Oppsummering	102
7 Tiltak og resultater i hovedtrekk	105
7.1 De vanligste tiltakene	105
7.2 Kartlegging og handlingsplaner	107
7.3 Hva er blitt bedre?	109
7.4 Oppsummering	114
8 Lokale utvikingsprosesser: Mål, gjennomføring og læring	117
8.1 Suksessprosesser	117
8.2 Prosjektdeltakelse, primært som læring	123
8.3 Oppsummering	125
9 Prosjektsamarbeid ut over egen kommune og SHDs betydning	127
9.1 Samarbeid med andre	127
9.2 SHDs betydning for prosjektarbeidet	131
Litteratur	135
Vedlegg 1 Seksjonsvis sykefraværstatistikk	137

Forord

I denne rapporten beskriver vi hvordan 19 kommuner i fem regioner har gått frem for å styrke arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren; dels som et mål i seg selv og dels som et virkemiddel for å oppnå bedre effektivitet og tjenestekvalitet og redusert sykefravær. Arbeidet i kommunene har pågått over cirka to år. Det har vært lagt opp som fem regionale utviklingsverksted der kommunene har møttes til jevnlig fellessamlinger for erfaringsutveksling og faglig påfyll.

Med forankring i Handlingsplanen for sosial- og helsepersonell «Rett person på rett plass», tok Sosial- og helsedepartementet i samråd med Kommunenes Sentralforbund (KS) initiativet til dette arbeidet i 1999. Ressurscenter for omstilling i kommunene var fødselshjelper (RO), mens KS i fylkene overtok ansvaret for den lokale videreføringen. Andre aktører som Aetat, arbeidstilsyn og fylkesmann/fylkeslege har deltatt i varierende grad.

Arbeidet med arbeidsmiljøprosjektet i handlingsplanen har vært forankret i flere avdelinger i Helse- og sosialdepartementet. I dag ligger det i Sosial- og helsedirektoratets avdeling for sosial- og helsepersonell.

Fafo ble involvert høsten 2000. Vi har deltatt på fem fellessamlinger, besøkt sju kommuner, gjennomført 25 gruppeintervjuer og en mindre spørreundersøkelse med 93 informanter, der samtlige deltakerkommuner presumptivt skulle være med. En rekke institusjoner og personer har med andre ord vært involvert i dette arbeidet:

Fra SHD (departementet/direktoratet) har følgende personer vært involvert: Ellen Elster, underdirektør (faglig ansvarlig), Fredrik Hoffman, ekspedisjonssjef, Stine Margrethe Jacobsen, rådgiver (saksbehandler og hovedkontakt høsten 2000 – sommeren 2002), Kirsten Petersen, rådgiver (saksbehandler i 1999), Liv Marit Westerheim, rådgiver (saksbehandler første halvår 2000) og Erling Steen, rådgiver (hovedkontakt høsten 2002)

Møyfrid Hallset og Halvor Holmli fra RO har vært ansvarlige for planleggingen og gjennomføringen av oppsattseminarene.

Liv Overaae har representert KS sentralt. Fra KS i fylkene har følgende deltatt: Inger Oddrun Sverkmø (Hedmark-Oppland), Bodil Vekseth (Nord-Trøndelag) Ole Gunnar Kjosnes (Sør-Trøndelag), Astrid Toft (Hordaland), Elbjørg Aronsen (Finnmark) og Jan Inge Tungesvik (Aust-Agder). Takk til samtlige for godt samarbeid i ulike deler av prosjektprosessen.

Prosjektet har også hatt en referansegruppe som har bestått av representanter fra Norsk Helse- og Sosiallederlag, Kommunalansattes Fellesorganisasjon, Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere, Norsk Helse- og Sosialforbund, Norsk sykepleierforbund, Norsk Kommuneforbund, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Arbeidstilsynet foruten KS og SHD.

Jeg vil rette en spesiell takk til ledere og ansatte i kommunene Båtsfjord, Karasjøk, Osterøy, Ullensvang, Hamar, Holtålen og Høylandet som har tatt imot oss og bidratt med ros og ris til egen virksomhet.

I dette prosjektet har datainnsamlingen vært en større utfordring enn vanlig. Takk til Rolf Andersen og kolleger fra Opinion AS for deres del av del av oppgaven. Heidi Gautun og Barbro Svensson (Fafø) har gjennomført gruppeintervjuer i tre av kommunene vi besøkte. Barbro har også jobbet med den kvantitative undersøkelsen. Takk også til Arnhild Taksdal (Sefos) og Heidi Gautun (Fafø) for nyttige kommentarer underveis. Sist, men ikke minst takk til Bente Bakken (Fafø) for språkvask og hjelp med å redusere antall meningsløse setninger og avsnitt.

Spørreskjemaet som er benyttet i evalueringen er lagt ut på vårt nettsted www.fafø.no/pub/rapp/405.

Fafø, januar 2003

Om myndighetenes initiativ

«Dette opplegget viser at myndighetene bryr seg. Etter dette har arbeidsmiljøet kommet mer i fokus her i kommunen. Flere er interessert i det vi driver med. Det har også gitt økt oppmerksomhet for arbeidet vårt i kommunestyret.»

«Bra at SHD ga jobben med oppstartseminaret til RO. Ofte blir statlige midler brukt opp uten at det blir til noe. Konferanser med foredrag og opplysninger uten oppfølging er det vanlige. Myndighetene har gode intensjoner, men er vanligvis ikke prosessorientert. Da skjer ikke noe på deltakernes hjemmebane.»

Samtidig: klarere lederskap og ansatte mer involvert

«Vi har fått en ryddigere organisasjon og det er viktig også for arbeidsmiljøet.»

«De ansatte føler at de har fått mer ansvar, og de tar derfor også mer ansvar. Etter at vi innførte ønsketurnus har behovet for permisjoner gått kraftig ned.»

«Når ansatte er med, blir prosjektet også tilstrekkelig konkret.»

«Vi har vel først og fremst lært noe om utviklingsprosesser.»

«Vi tør å være ledere og ser poenget med å være målrettede og ikke bare svirre rundt.»

Om de regionale samlingene

«De regionale fellessamlingene var veldig inspirerende. For mitt vedkommende har det resultert i et interessant samarbeid med andre kommuner.»

«Hovedprosjektet har hjulpet lederne til å ha et klart fokus. Det har inspirert selv om våre lokale tiltak ikke alltid har sprunget direkte ut av fellessamlingene.»

«Gjennom hovedprosjektet er vi blitt mer bevisste på arbeidsmiljøet. Før så vi mer på sykefraværsprosenten. Nå er vi mer opptatt av det bakenforliggende.»

Sammendrag

I denne rapporten evaluerer vi gjennomføringen og resultatene av innsatsen for bedre arbeidsmiljø i 19 kommuner i fem regioner. Vi beskriver hvordan kommunene har gått løs på utfordringen om å styrke arbeidsmiljøet, dels som et mål i seg selv og dels som et virkemiddel for å øke både effektiviteten og tjenestekvaliteten. Vi beskriver enkelte tiltak som har hatt suksess i noen kommuner. Men først og fremst er dette en rapport om hvorfor noen kommuner har større suksess med nær sagt alt de foretar seg, mens andre kommuner sliter med å realisere de samme målene.

Utfordringen fra SHD til kommunene

Det regionale og kommunale prosjektarbeidet er kommet i stand etter initiativ og støtte fra Sosial- og helsedepartementet¹ (SHD) om å styrke arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Med utgangspunkt i Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell (Rett person på rett plass) er det gjennomført regionale seminarrekker (utviklingsverksted). Disse seminarene er ment å være en inspirasjonskilde til lokale arbeidsmiljøprosjekter i deltakerkommunene.

«Seminarenes målsetting er å motivere kommunene til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og å styrke kommunenes kompetanse vedrørende tiltak for å bedre arbeidsmiljøet innenfor pleie- og omsorgssektoren.» (SHDs prosjekt-notat)

«Fokus skal i denne sammenheng være på organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.» (SHD i brev til RO² 05.07.1999)

¹ Etter de departementale omorganiseringene i 2002 er ansvaret for dette prosjektet overført til det nye Sosial- og helsedirektoratet. Siden departementet var initiativtaker og ansvarlig mesteparten av prosjektperioden, refererer vi også i fortsettelsen til departementet og ikke til direktoratet.

² RO er forkortelse for Ressursenter for omstilling i kommunene. Dette er et konsulentfirma med god kjennskap til de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. RO er mye brukt både i utviklingsarbeid og som konferansearrangør.

Arbeidet vi evaluerer har bestått av både regionale samlinger og lokale arbeidsmiljøprosjekter, som i ulik grad har utviklet seg i samvirke med de regionale samlingene. SHD har i sin prosjektbeskrivelse stilt følgende hovedspørsmål:

«I hvilken grad har seminarne og den påfølgende prosessen innad og på tvers av kommunene bidratt til å skape gode modeller for bedre arbeidsmiljø som på lengre sikt vil styrke rekrutteringen til sektoren og holde på de som er der i dag?» (SHD 30.06.00)

På denne bakgrunn har vi satt opp seks hovedspørsmål som evalueringen har som mål å besvare.

1. Har de regionale fellessamlingene styrket kommunenes kompetanse om forhold som bevirker godt og dårlig arbeidsmiljø?
2. Har den faglige fokuseringen regionalt og lokalt vært organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse?
3. Har de regionale fellessamlingene motivert kommunene til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet?
4. Har den påfølgende prosessen innad og på tvers av kommunene bidratt til å skape gode modeller for bedre arbeidsmiljø?
5. Vil disse modellene/dette arbeidet på lengre sikt styrke rekruttering og bibehold av personell i sektoren?
6. Vil prosjektarbeidet ute i kommunene kunne bidra til et lavere sykefravær enn ellers?

I tillegg til disse hovedspørsmålene kommer en rekke andre delmål og erfaringer fra det regionale og lokale prosjektarbeidet som vi først vil belyse. Dette gjør vi ved å sammendra hovedfunnene fra hvert enkelt kapittel i evalueringsrapporten.

Evalueringens gjennomføring og metode

Kommunene har holdt på med sine prosjekter fra annen halvdel av 1999 og mange holdt fortsatt på høsten 2002. Fafo begynte å evaluere i august 2000. To av oppstartseminarene var på det tidspunktet allerede gjennomført. De tre siste ble gjennomført september – november 2000.

Til grunn for evalueringen har vi benyttet fire hovedformer for informasjonsinnhenting:

1. Skriftlige kilder (brev, seminarmateriell, egevalueringer, relevant forskning og kommunenes søknader og rapporter, m.m.)
2. Deltakelse ved fem regionale fellessamlinger
3. Kvalitative informantintervjuer (ca 25 dybdeintervjuer med til sammen 77 ledere, tillitsvalgte og ansatte fra 7 kommuner, ca 10 intervjuer med KS' fylkeskonsulenter og ROs representanter, ca 20 telefonsamtaler med lokale prosjektkontakter)
4. En strukturert survey rettet mot ansatte i alle deltakerkommunene (nettoutvalg på 93 informanter)

Forarbeid og fellessamlinger

Utvelgelse av deltakerkommunene: Nybegynnere og racere

I de fleste regionene var det større søkning fra kommunene enn kapasitet. KS i fylkene valgte ut de kommunene som skulle få delta på oppstartseminarene. Med dette valget var det også i realiteten avgjort at de samme skulle få tilskudd fra SHD til oppfølgingsarbeidet etterpå. Kriteriene for å skille ut de kommunene som kom med på oppstartseminaret fra de som ikke kom med, har variert fra fylke til fylke. Faglige argumenter har ikke vært sentrale i denne delen av prosessen. I Finnmark ble fem kommuner fra den østlige regionen valgt ut. I Trøndelag fikk man en naturlig avskalling. I Hedmark-Oppland kom de fem første søkerne med. I Hordaland sto man i startgropen på et annet prosjekt, så her var valget gjort på forhånd. Agder fikk bare fire søknader, så her ble alle med.

Finnmark og Hordaland har trukket med mange kommuner med liten erfaring i denne typen prosjektarbeid. Hedmark-Oppland og Agder har nesten bare «prosjektracere» blant sine deltakerkommuner. Trøndelag har en blandet sammensetning.

To typer suksess

Med så ulike måter å rekruttere deltakerkommuner på, må en også forvente svært ulike resultater. For «nybegynnerne» vil økt prosessforståelse bli vurdert som et fullgodt resultat. Med dette vil sannsynligheten for bedre gjennomføring av prosjekter og tiltak ved neste forsøk være stor. For «racerne» som er kommet lenger i prosesshåndtering, forventer vi en helt annen grad av gjennomføringsevne og konkrete forbedringer.

Ulikt behov for fellessamlinger

Racere klarer seg som oftest godt, uansett hvilke løsninger de velger. De er vanligvis aktive både på hjemmebane og i flere interkommunale nettverk. Agderkommunene valgte bort fellessamlingene med unntak av det obligatoriske oppstartseminaret. Hos dem gikk midlene fra SHD inn i arbeidsmiljøprosjekter som stort sett var igangsatt lenge før SHD-initiativet. Ut fra den viktigste av målsettingene – om lokalt forbedringsarbeid – lyktes disse kommunene bra. Racerne i de andre regionene kunne også sikkert ha oppnådd gode resultater på samme måte. De valgte imidlertid å følge verkstedsmodellen med flere fellessamlinger. Deres mergevinst ved dette kom i form av ny kunnskap, nye impulser og lokale tiltak en antakelig ikke ville ha kommet på dersom en hadde jobbet alene.

For de mindre erfarne kommunene vil verkstedsmodellen være enda viktigere, ikke bare for tilegnelse av ny kunnskap og utveksling av erfaringer med nabo-kommuner, men også for å få oppfølging.

Vi tror at ganske mange av deltakerkommunene, spesielt de mindre erfarne, kunne oppnådd bedre resultater dersom det på regionalt hold var satt av mer ressurser til veiledning og løpende resultatinteresse.

Programstrukturen på oppstartseminarene

Oppstartseminarene har hatt om lag 20–30 deltakere. De har bestått av cirka en tredel faglige forelesninger og om lag to tredeler prosessarbeid. Den faglige delen har bestått av en totimers forelesning første dag og en halvannen times forelesning andre dag. Til sammen cirka tre og en halv time. Prosessarbeidet der deltakerne har vært aktive i grupper og i plenum har bestått av tre økter første dag (foruten selvlaget kveldsunderholdning) og fire–fem økter annen dag. Lokale innlegg regner vi i denne sammenhengen som en del av prosessarbeidet. Til sammen om lag sju timer. Totalt har programmet over to dager inneholdt cirka elleve effektive arbeidstimer.

Forelesningene og foreleserne får gode tilbakemeldinger fra deltakerne og KS-representantene. Det samme gjør gruppearbeid og plenumssamlinger. Ikke minst kombinasjonen av disse bidrar til at oppstartseminarene fyller de prosessmålene som var satt.

Det faglige programmet på oppstartsamlingene

Den faglige oppmerksomheten har overveiende vært rettet mot organisatoriske forhold som er viktige for et godt arbeidsmiljø og dermed også for den delen av sykefraværet som er jobberelatert. En har ikke solgt lettvinne løsninger. Det ene faglige hovedperspektivet har vært styrking av arbeidsmiljøet og trivselen gjennom ansattes involvering og utvikling. Det andre hovedperspektivet har dreid seg om organi-

sasjonsutvikling eller organisasjonsforbedring, der bedre driftsledelse, klare mål og god oppfølging ses som nøkkelen til både økt effektivitet, bedre tjenestekvalitet og bedre arbeidsmiljø med økt trivsel. Programmet har med andre ord vært godt tilpasset forskningsbasert kunnskap om sykefravær, trivsel og utviklingsarbeid. Innholdet er også i tråd med SHDs ønske om å fokusere på ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.

RO som prosessledere

Ressursenter for omstilling i kommunene (RO) sin rolle har variert noe mellom regionene, avhengig av hvor aktive KS har ønsket å være. RO får pen omtale av både deltakerne og kontaktpersonene i KS for sin kompetanse og innsats som prosessledere. RO har dessuten svært god kjennskap til temaet. De kjenner kommune-Norges organisering av pleie- og omsorgstjenester og er godt orientert om forskningsaktiviteten på feltet. De to konsulentene fra RO har en uformell tone og er flinke til å få forsamlingen i tale.

RO har sørget for gode forelesere og et program som har gitt deltakerne nye kunnskaper om faktorer som er viktige for et godt arbeidsmiljø. Samtidig har en gitt kommunene en god start i arbeidet med det lokale utviklingsarbeidet.

KS' rolle

Med sitt initiativ går SHD inn og gir arbeidsgiver bistand til å ivareta en side ved arbeidsgiveransvaret. KS i fylkene har hatt en sentral rolle, og kontorenes utøvelse av denne har hatt betydning for etableringen, fremdriften og hvordan arbeidet i de ulike regionene har utviklet seg. SHD har latt det være opp til KS å tolke og utøve sin rolle uten å blande seg inn i de høyst ulike tolkningene regionene imellom.

SHD burde vært klarere i å definere sine forventninger til KS. SHD bruker KS' verkstedskonsept samtidig som RO trekkes inn som ansvarlig for den første samlingen. KS i fylkene og RO har både overlappende kompetanse og oppgaver. Siden KS ikke har hatt ansvar for oppstartsamlingen, har det også vært uklarerheter om hvilken rolle KS skulle ha i fortsettelsen. Flertallet av de fem regionene har likevel påtatt seg en sekretariats- og pådriverrolle og løst denne på en, etter forutsetningene, god måte.

De regionale mellomsamlingene: Et godt konsept som kan bli bedre

Hordaland og Hedmark-Oppland har gjennomført fire regionale fellessamlinger, Trøndelag har hatt tre, mens Finnmark har hatt to. Samlingene ble lagt opp med både faglige innledninger fra eksterne foredragsholdere og fremlegg fra hver av del-

takerkommunene. De faglige forelesningene vurderes som svært relevante. Innleggene fra kommunene er en form for rapportering, der representantene forteller enten om planer eller om tiltak man er i gang med. Representantene fra de andre kommunene lytter høflig. Når alle er ferdige med sine innlegg, har forsamlingen fått 5–6 monologer. Disse samlingene kunne med fordel ha vært forberedt slik at det ble bedre dialoger om de lokale prosjektene. Dette ville spesielt vært nyttig for kommuner med liten erfaring i denne typen prosjektarbeid. Her sikter vi spesielt til Hordalands- og Finnmarkskommunene og noen av Trøndelagskommunene.

Kunnskapsspredning fra fellessamling til kollegene hjemme

Kommuner som har deltatt med en relativt stor gruppe ledere og tillitsvalgte på disse samlingene har hatt en mye lettere oppgave med å overføre mål og ideer på hjemmebane enn kommuner som har stilt med få deltakere. Ressurspersonene i hver av deltakerkommunene gir fellessamlingene godt skussmål.

Kunnskapen om «kommunens store arbeidsmiljøprosjekt» og fellessamlingene er jevnt over lav ute i kommunene. Det har ikke vært formidlet så mye eksplisitt og teoretisk fra seminarene. Ved første øyekast kan dette virke nedslående. Men i mange av kommunene er det satset på tiltak i forlengelsen av seminarene. Prosjektarbeidet viser bedre enn referater at samlingenes ideer er fulgt opp i praksis, uten at det er lagt vekt på å fremheve kilden. Her kan en med andre ord kunne si at «gavnet er viktigere enn navnet». Det er derfor ikke så ille om ikke de regionale fellessamlingene står så sterkt i de ansattes bevissthet.

Nettverksetablering og de statlige regionkontorene

Ambisjonene om å etablere interkommunale nettverk blant deltakerkommunene er oppnådd i varierende grad. To av regionene har kommet spesielt langt. Samarbeidet mellom kommunene og fylkeskontorene til KS har også kommet styrket ut av tiltaket. Derimot ser det ikke ut til at en har lykkes særlig godt i å få etablert et samarbeid med Bedriftshelsetjenesten, Arbeidstilsynet, Trygdeetaten og Arbeidslivstjenesten. Her kan imidlertid Trygdeetatens sterke utbygging av tiltaket «inkluderende arbeidsliv» få en sentral rolle. De statlige regionkontorene har ofte hatt problemer med å bistå kommuner og andre virksomheter vedrørende kollektive arbeidsmiljøspørsmål. Deres oppgave har gjerne vært å ivareta enkeltindividets rettigheter som trygdede, sykmeldte, pasienter osv. Med tiltaket «inkluderende arbeidsliv» kan vi ha fått en statlig tilnærming til arbeidsmiljøspørsmål som også trekker inn virksomhetenes driftsperspektiv og ikke bare lovverket.

Tiltak og prosesser i kommunene

Mange er involvert

Vi har beskrevet en rekke lokale tiltak som 19 kommuner³ fra fem regioner har iverksatt for å styrke arbeidsmiljøet. De fleste kommunene har involvert to til fire tjenesteenheter. Men noen har trukket inn langt flere. Ni kommuner har involvert fra 100 til nesten 500 ansatte, fem har involvert mellom 40–60 ansatte, mens seks kommuner har hatt med mellom 20 til 40 ansatte. Det skulle tilsi at cirka 2500 ansatte har vært involvert i lokale utviklingsprosjekter for bedre arbeidsmiljø.

Stor aktivitet

Vi har registrert 121 prosjekter og tiltak i disse 19 kommunene. Det vil si at hver kommune i snitt har jobbet med cirka seks tiltak som alle oppgis å skulle bidra til økt trivsel, bedre system i tjenestene og et bedre arbeidsmiljø. Tabell 6.1 viser en oppstilling av de prosjektene og tiltakene som er referert til i teksten i dette kapitlet. Tiltak for å få mer synlige og seende ledere (14 prosjekter/tiltak) topper listen sammen med gjennomføring av arbeidsmiljøundersøkelser (14). Deretter følger tiltak for bedre kommunikasjon (13), etterfulgt av tiltak for å utvikle flere sosiale treffpunkter (10). Halvparten av kommunene ser på tjenestestrukturering og kvalitets-sikring som viktige tiltak for bedring av tjenestens arbeidsmiljø (9). Like mange har satt i gang tiltak for å følge opp langtidssykmeldte. Andre tiltaksområder er nye arbeidstidsordninger, hospitering, jobbrotasjon, større stillinger (7), holdninger, verdier og arbeidstakerrollen (6), brukerorientering og trening i samtaler med pårørende for økt trivsel (6), kultur og trivsel, vurdering av arbeidsmiljøet (5) og medvirkning og ansvarliggjøring av ansatte (5)

Få lettvinde og skippertakspregede løsningsforsøk

Et hovedtrekk ved de lokale tiltakene som vises i tabell 6.1, er at tiltak som eksplisitt (og hurtig) forventes å virke som incentiver for redusert sykefravær har fått liten oppmerksomhet. Her er få lettvinde og skippertakspregede forsøk på å «vedta seg til» et lavere fravær. Listen som gjengis i tabell 6.1 viser i stedet at en først og fremst har lagt vekt på grunnleggende forhold i utformingen av en god tjeneste og en god arbeidsplass. Disse er så supplert med enkeltstående, trivselsfremmende tiltak. En ren satsing på de sistnevnte (eks. lønningspils og trim) har ingen dokumentert lang-

³ Fire deltakerkommuner er ikke medregnet fordi vi ikke har informasjon om hva de har gjort. Et par andre kommuner falt bort etter oppstartseminaret.

varig effekt. Men som supplement til det mer dyptgripende arbeidet med klarere strukturer, synlig og klar ledelse, bedre kommunikasjon og mer ansvar til flertallet av de ansatte, har de enklere tiltakene neppe noen negativ effekt.

I tråd med forskningen

Både SHD og RO la i starten vekt på forskningsformidling. Kommunene har dels støttet seg til den forskningsformidlingen som ble gitt på oppstartseminaret. Men de fleste har i tillegg hatt kontakt med en rekke andre forskningsmiljøer gjennom både litteratur og andre samlinger. Vi kjenner igjen Sørensens vekt på trivsel og involvering, Nygårds vekt på prosessarbeid, Molands vekt på tydelig og nærværende lederskap og klare organisasjonsstrukturer. Mange av tiltakene springer ut av en jobbing med grunnlagsspørsmålene og inngår i en helhetlig forståelse av tjenesten. Dette er i tråd med hovedbudskapet i Torvatn og Vedis idéhåndbok for arbeid med sykefraværet (se kapittel 1.2).

I tråd med behovene i pleie- og omsorgstjenesten

Avhengig av den lokale gjennomføringsevnen burde mange av disse tiltakene borge for noe lavere sykefravær, bedre ivaretagelse av langtidssykmeldte, en mer stabil personalsituasjon og i noen tilfeller også økt yrkesaktivitet blant de deltidsansatte. Det store omfanget av prosjekter der målet er organisasjonsforbedring borger for mer faglig attraktive arbeidsplasser og økt trivsel, samtidig som dette gir bedre drift, effektivitet og tjenestekvalitet i «bonus».

Økt kunnskap om arbeidsmiljø og mulighetene til å kunne gjøre noe med egen arbeidssituasjon

To tredeler av de spurte oppgir at de har fått bedre kunnskaper om arbeidsmiljøet og om betingelser for et godt arbeidsmiljø. Like mange oppgir at mulighetene til å gjøre noe med egen arbeidssituasjon er blitt bedre i løpet av prosjektet. Med dette har en beredt grunnen for kontinuerlig forbedringsarbeid. Dermed kan dette sies å være et viktigere «resultat» enn suksess med gjennomføring av et enkeltstående tiltak. Med dette er også hovedmålene som RO hadde for sine oppstartseminarer, innfridd.

Oppfølging av sykmeldte

Til tross for at flere kommuner ikke har hatt oppfølging av sykmeldte som et definert prosjekt eller tiltak, sier i overkant av halvparten at dette arbeidet er blitt merk-

bart bedre i prosjektperioden (figur 7.3). Dette er ett av de 15 tiltakene som ifølge Torvatn og Vedi har størst suksess i arbeidet for å redusere sykefraværet. Tatt i betraktning at mange har gode erfaringer med bedre oppfølging av sykmeldte, og at bakgrunnen for de lokale prosjektene har vært å forebygge og redusere sykefravær, burde kanskje alle deltakerkommunene gjort noe på dette feltet. Her finnes for øvrig mye godt materiale fra bedrifter som har innført tiltaket «inkluderende arbeidsliv» (IA), og som er tilgjengelig ved henvendelse til et av IA-kontorene.

Økt innsikt i avdelingsmiljøet og bedre kommunikasjon mellom ledere og ansatte

Kommunikasjonen mellom ledere og ansatte har fått et løft i mange av deltakerkommunene. Dette følger dels av de temaene som er blitt tatt opp i de lokale prosjektene, og dels av at prosjektarbeid (om organisering og arbeidsmiljø) er en arbeidsform som legger opp til involvering fra både ledere og ansatte. Arbeidet med å gjøre lederne mer synlige, informerende og responderende, og forståelse for organisasjonskulturen, økt innsikt i avdelingen, utarbeiding av nye rutiner, turnusordninger, «ansvarliggjøring» av ansatte og diskusjoner om arbeidsmoral og verdigrunnlag, er eksempler på dette. Cirka halvparten av de spurte sier at ledelsen er blitt flinkere til å informere og til å gi tilbakemeldinger. Omtrent like mange oppgir at arbeidsmoralen og innsikten i avdelingens svake og sterke sider er økt (figur 7.3).

Kommunikasjon med brukere og pårørende bidrar også til økt trivsel

Mange av kommunene regner kvalitetsarbeid og bedre kommunikasjon med brukere og pårørende for arbeidsmiljøprosjekter. To begrunnelser ble trukket frem. Mange ansatte er usikre på hvordan de skal forholde seg til pårørende. Dermed vil opplæring i dette skape økt trygghet i håndteringen av denne delen av arbeidet. Utvikling og økt mestring skaper økt tilfredshet. Dette er også tanken bak sammenhengen mellom økt brukerorientering og bedre arbeidsmiljø. Om lag halvparten av de spurte oppgir at samarbeidet med brukere og personalets holdninger til brukerne er blitt bedre.

Liten suksess: Helsefremmende tiltak

Innsats for de ansattes helse i form av trimtiltak, bedre arbeidsteknikk og lignende ser ut til å ha lav effekt. Dette er blant de hyppigst nevnte tiltakene kommunene har iverksatt, men det er ikke mer enn 23 prosent av de spurte som oppgir at dette har ført til merkbart positive resultater (figur 7.3). Slike tiltak har lett for bli

enkelstående ad hoc-tiltak. Det er derfor ikke overraskende at suksessen er så lav (jfr. Torvatn og Vedi 2000 og Moland 1999).

Stor suksess: Gode kommunikasjonsarenaer som for eksempel «refleksjonsgruppen»

Små grupper der ledere og ansatte er i dialog, kan være tillitskapende og rydde bort mye mistenksomhet og motstand som ofte ødelegger omstillingsarbeidet. Vi har beskrevet «refleksjonsgruppen» som en arena for faglig påfyll, utvikling av felles verdier, omstillingsforståelse og idémyldring. Riktig brukt kan dette lille forumet, som det er så lett å harselere med og rasjonalisere bort i innsparingstider, bli motoren i forbedringsarbeid og utvikling av en sterk organisasjonskultur.

Gode prosesser

Representanter fra de fleste deltakerkommunene oppgir at deltakelsen har gitt nyttig læring om utviklingsprosesser. De som har lyktes godt har hatt en heldig hånd om prosjektprosessene. Ledere, tillitsvalgte og ansatte som fremhever prosesskunnskap som det kanskje viktigste resultatet ved deltakelsen, fremholder at de neste gang vil sørge for bedre forarbeid ved større omstillinger, og at de ansatte må involveres mer og tidligere. Vi kan oppsummere erfaringene fra utviklingsarbeidet i noen punkter. En del av dem kan virke ganske selvfølgelige og banale når de settes på trykk. I en travel hverdag er de imidlertid lett å glemme, ofte med svært uheldige konsekvenser for måloppnåelsen. Vi tillater oss derfor å ta med også de meste opplagte:

- Større omstillingsprosjekter fordrer grundig forarbeid.
- Det må settes klare mål og mandater i den daglige virksomheten. Dette skaper en forutsigbar organisasjon med klare forventninger til alle. Da skapes god forankring og et godt utgangspunkt for fleksibilitet, fornyelse og forbedringsarbeid, der ledere naturlig kan etterspørre resultater. Av dette blir det også lettere å utvikle og fastholde klare mål og mandater i utviklings- og prosjektarbeid.
- Styrket kommunikasjon og åpenhet i den daglige virksomheten skaper trygghet og et godt utgangspunkt for kreativ tenkning. De ansatte kommer lettere i tale, og en motvirker mistenksomhet og endringsvegving. Informasjon fra ledelsen er viktig, men må suppleres med dialog i mindre grupper.
- Synlige og målrettede ledere som i det daglige følger opp de ansatte og deres måloppnåelse, har en bedre basis for suksessfylt prosjektarbeid enn andre. Dette gjelder både i store omstillinger der målene er definert på toppen i organisasjonen, og i mindre omstillinger der tiltak og ofte initiativ kommer nedenfra.

(Oppfølging av planer, vedtak, tidsfrister m.m. er ikke det samme som petimeterkontroll.)

- Dyktige ledere ser den ressursen de tillitsvalgte kan utgjøre. I suksesshistoriene finner vi ofte tillitsvalgte som medspillere og formidlere.
- Medansvarlighet, holdninger og endringsvilje er sentrale temaer som kan gjøres til egne temaer i forbedringsarbeidet. Tjenestens verdigrunnlag, holdninger til bruker og kolleger står sentralt i denne sammenheng. Ofte vil gode holdninger og endringsvilje være frukter av det arbeidet som er nedlagt i punktene over.
- Trekke ansatte mer med i prosessen. Ansattes involvering bidrar til god konkretisering og en lokal utvikling som alle kan få et eiendomsforhold til. Dermed reduseres faren for utvendighet og implementeringsproblemer som følge av modellkopiering.
- Ting tar tid. Dette har ikke vært noe sentralt tema i de avgrensede prosjektene som har vært gjennomført hos deltakerkommunene. Men ved større omstillingsprosjekter vil en ofte ha behov for å bruke lang tid både på å utforme gode mål og mandater, på å skape forståelse, tro og eierskap i organisasjonen, gå inn i tiltakene og så begynne å se resultater. Av denne grunn har en heller ikke tillagt streben etter målbare endringer i fraværstall så stor vekt.

SHDs rolle

SHD har dekket brorparten av utgiftene i forbindelse med oppstartseminarene og stilt 50 000 kroner til disposisjon for hver deltakerkommune. Til gjengjeld stilte departementet visse praktiske og tematiske betingelser samt krav til rapportering.

Vedvarende og helhetlig søkelys på arbeidsmiljø

SHD-initiativet har bidratt til å sette arbeidsmiljøet høyere opp på dagsordenen i kommunene. Flere kommuner ser sammenhengen mellom trivsel, godt arbeidsmiljø og en effektiv og kvalitativt god tjeneste. Med dette settes arbeidsmiljøet i en organisatorisk sammenheng, der arbeidsgiver og ansatte kommer sammen til felles innsats over tid. Arbeidstilsynet og fagbevegelsen har lenge jobbet med dette. Deres engasjement har vært basert på lov- og avtaleverket, og deres argumenter har vært forankret i rettighetstenkning. I verkstedskonseptet er oppmerksomheten mer rettet mot organisasjonsutvikling, i dette tilfellet mot bedre arbeidsmiljø som virkemiddel for redusert fravær og/eller bedre tjenester. Økt forståelse for at trivsel og

godt arbeidsmiljø er «matnyttig» for arbeidsgiver (og bruker) og ikke bare en rettighet for ansatte, gir grunnlag for å tro at kommunene vil videreutvikle satsingen på bedre arbeidsmiljø.

SHDs betydning for nye tiltak

Enkelte ideer og lokale prosjekter og tiltak er kommet som en direkte følge av deltagelsen på oppstartseminaret. Disse ville neppe sett dagens lys uten initiativet fra SHD. De fleste deltakerne kommer til oppstartseminaret med noen lokale problemstillinger de har ønsket å følge opp i dette verkstedet. Disse kommunene har hatt ønsker og behov som har vært egnet til videreutvikling. Noen av tiltakene ville blitt gjennomført uansett, andre ikke. Enkelte kommuner har hatt visse prosjektideer i starten, men har endret dem som følge av at deltakerkommunene i regionen har blitt enige om et felles opplegg. Videre har vi de kommunene som allerede var i gang med et utviklingsprosjekt som kunne la seg definere inn under målsettingen til SHD/RO. For disse kommune har ikke SHD vært viktig for å komme i gang. Fellessamlingene kan imidlertid ha bidratt til å bedre resultatene. Til sist har vi noen få kommuner som ikke har gjennomført regionale fellessamlinger, og som har brukt midlene fra SHD mer som en subsidiering av et opplegg som allerede var godt i gang.

Myndighetene bryr seg om og skaper økt forståelse for arbeidsmiljø i kommunen

Både ledere og tillitsvalgte i de kommunene vi har besøkt uttrykker stor begeistring for initiativet fra SHD. Vi vet fra personalforvaltningen hvor viktig det er for de ansatte å «bli sett» av sin leder. Noe av det samme fenomenet gjør seg gjeldende i forholdet mellom tjenestestedene ute i kommunene og myndighetene inne i hovedstaden. Forventningene til nærværende lederskap i tjenesteenhetene er rimeligvis større enn forventningene til myndighetenes nærvær. Desto gledeligere er det når myndighetene ikke bare sender ut kravspesifikasjoner i form av lover og direktiver, men også går inn med bidrag, slik som dette arbeidsmiljøtilbudet.

I de kommunene vi har besøkt i etterkant, får SHD skryt for å følge opp prosjekttildelingen med en evaluering. Spesielt fra «nybegynnerne» understrekes det at innsatsen for bedre arbeidsmiljø må følges opp. De ber også om råd fra SHD/KS/Fafo om hvordan de kan bli bedre på gjennomføring av endringsprosesser. For en del av kommunene har det å få være med som deltakerkommune i seg selv vært opplevd som en stimulans og anerkjennelse.

SHDs nærvær

SHD har stilt med representant på oppstartmøtene og på noen av de andre fellessamlingene. Representanten har dels informert om departementets ønsker med sitt arbeidsmiljøengasjement og dels fortalt litt om den interne oppbyggingen av departementet. Både nærværet i seg selv og formidlingen fra SHD har vært omtalt i positive ordelag.

Lokal eller regional disponering av midlene?

SHD lot det være opp til kommunene selv å avgjøre om de ville bruke tilskuddet på 50 000 kroner til egne tiltak eller til fellessamlinger. Men departementet anbefalte kommunene om å gå sammen om å bruke dem på felles tiltak. Regionene har valgt ulike løsninger. Hedmark-Opplandskommunene har brukt samtlige midler og i tillegg lagt til like mye selv på sine store fellessamlinger. Agderkommunene har brukt alt lokalt. De fleste av deltakerkommunene befinner seg et sted imellom. Vi har kun mottatt regnskap fra en del av deltakerne. Foruten reise- og oppholdsutgifter i tilknytning til fellessamlingene, har en del av midlene gått til dekking av vikarutgifter. En mindre sum har gått til studietur til for eksempel et kompetansesenter eller en nabokommune. Noe er også gått til utstyr. De kommunene som har hatt lite utgifter til fellessamlinger har i stedet brukt en større del av midlene til interne seminarer.

Økonomitilskuddets positive effekter

Stimuleringstilskuddet bidrar utvilsomt til aktivitet i ønsket retning. For det første bidrar SHDs initiativ og tilskuddsmidler til at «noe» blir iverksatt, og dernest øker det sannsynligheten for å oppnå et vellykket resultat. De prosjekterfarne kommunene har vært mest effektive og kan dermed også sies å ha utnyttet midlene best, enten de har gjort det lokalt eller i fellesskap. Kommunene med minst erfaring fra prosjektarbeid har ikke like synlige resultater å vise til. Enkelte kan knapt redegjøre fornuftig for bruken. Likevel har nok mange av disse kommunene hatt det beste utbyttet av deltakelsen, og de ville antakelig ikke ha blitt med uten stimuleringsmidlene som gulrot.

Deltakerkommunenes rapportering

I startfasen kom det frem en del kritikk mot SHD, fordi departementet enten var for detaljstyrende eller krevde alt for omstendelige rapporter av deltakerne. Vår erfaring er snarere den motsatte. For det første har SHDs begrensede nærvær blitt godt mottatt og noe mange kommunale ledere ville hatt mer av. For det annet har SHDs

engasjement vært en styrke for mange av de kommunale aktørene. For det tredje har ikke SHD blandet seg inn underveis. SHD ga en del kriterier for deltakelse i forkant av søkeprosessen. Ved å søke, har kommunene i prinsippet godtatt disse. Enkelte av kravene ble for øvrig frafalt. For det fjerde har mange kommuner tatt ganske lett på rapporteringen. De fleste har skrevet ganske korte rapporter på én til to sider. Noen har skrevet litt mer. Knappt en firedel av kommunene har oppgitt tall for sykefravær og turnover. En begrenset tids- og ressursramme, og et svakt faglig grunnlag for å korrelere arbeidsmiljøtiltak med sykefravær, tilsier at suksessmål basert på tallfesting av redusert sykefravær ikke er et realistisk mål. Like fullt mener vi at kommunene i sterkere grad burde ha jobbet med å utvikle en god sykefraværstatistikk, ikke for dette prosjektets skyld, men som et ledd i en mer langsiktig oppfølging av sykefraværsarbeidet.⁴

Avslutning

Vi innledet sammendraget med å stille seks sentrale spørsmål. Samtlige kan besvares med grader av «ja». For om lag tre firedeler av deltakerkommunene vil svarene være definitivt positive. Vi kan derfor gjøre spørsmålene om til følgende påstander:

1. De regionale fellessamlingene har styrket kommunenes kompetanse om forhold som bevirker godt og dårlig arbeidsmiljø.
2. Den faglige fokuseringen regionalt og lokalt har vært organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.
3. De regionale fellessamlingene har motivert (de) kommunene (som ikke allerede var i gang) til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet.
4. Den påfølgende prosessen innad og på tvers av kommunene har bidratt til å skape gode modeller for bedre arbeidsmiljø. Ser en på selve utviklingsverkstedet som en modell, bekreftes påstanden. Ser en på forståelsen av organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse som en grunnmodell for alt forbedringsarbeid, bekreftes også påstanden. Modell forstås da som en liste over viktige faktorer som bør trekkes inn ved utviklingen av nye systemer, tiltak og arbeidsmåter.

⁴ Sykefraværstatistikk fra Sørums kommune, som ikke har vært med i dette prosjektet, er gjengitt i vedlegget. Sørum har derimot inngått avtale om å være IA-kommune. Vi mener samtlige norske kommuner burde kunne legge frem månedlig sykefraværstatistikk på tilsvarende detaljeringsnivå som gjengitt i vedlegget.

5. Disse modellene/dette arbeidet vil på lengre sikt styrke rekruttering og bibehold av personell i sektoren. Fordi dette arbeidet skaper økt trivsel og på andre måter mer attraktive arbeidsplasser, er det rimelig at situasjonen for rekruttering og bibehold styrkes, sammenliknet med om en ikke gjøre dette arbeidet.
6. Prosjektarbeidet ute i kommunene bør kunne bidra til et lavere sykefravær enn ellers. Her har vi modifisert påstanden ved å sette inn et «bør». Prosjektarbeidet ute i kommunene samsvarer med forskningsbaserte anbefalinger for hvordan en bør gå frem for å redusere sykefraværet. Det har imidlertid ikke vært mulig å foreta en eksakt måling av dette.

Med dette tiltaket har SHD klart å sette sterkere søkelys på arbeidsmiljø i målgruppene. Nye kommuner er trukket med, og de viderekomne kommunene har utviklet sin arbeidsmiljøkompetanse enda et skritt videre.

I de regionene som har vært opptatt av å få med førstegangskommuner som i utgangspunktet har lavere motivasjon for denne typen arbeid, har SHDs stimuleringsstilskudd hatt en viktig funksjon.

Veien videre

Sett fra et markedsståsted kan dette konseptet med noen mindre justeringer med fordel gjentas. Behovet ute i kommunene er stort. For tiden er det mange aktører som er opptatt av kommunenes ve og vel. For den aktive kommunen som stiller når den blir innkalt, kan det bli veldig mange seminarer med overlappende tema på kort tid. Her sikter vi først og fremst til SHD, fylkesmann/fylkeslege, arbeidstilsyn, «inkluderende arbeidsliv» og partene i arbeidslivet representert ved KS og fagforbundene. Disse bør med fordel kunne koordinere både ideer og ressursbruk på forhånd.

KS er en naturlig nøkkelspiller og bør få et tydeligere mandat og større ansvar. «Førstegangskommunene» må få betydelig tettere oppfølging. Suksesskommuner kan trekkes inn; ikke som selvforherligende deltakere, men med representanter som kan kommentere deltakerkommunenes planer og utfordringer underveis i prosessen.

Stimuleringsstilskuddene kan rettes mer mot førstegangsdeltakerne og oppfølging av dem.

Etter hvert som det er utviklet gode hjelpemidler for dette arbeidet, burde slike kunne trekkes noe mer inn i de lokale utviklingsprosjektene. Selv om vi tviholder på grunnleggende sider ved organisasjon og ledelse og prosesshåndtering som de viktigste suksessfaktorene, forhindrer ikke dette at virksomheter med fordel kan la seg inspirere av andres verktøy og gi det en lokal form som gjør det til et egnet virkemiddel på kommunes egne premisser. Det er bare når en hopper over den lokale

bearbeidingen at «kopifellen» fremstår som en av de vanligste grunnene til mislykte prosjekter.

1 Innledning

Sosial- og helsedepartementet¹ har bedt Forskningsstiftelsen Fafo om å evaluere gjennomføringen av fem regionale arbeidsmiljøseminarer og den lokale oppfølgingen i cirka 25 deltakerkommuner. Følgende hovedspørsmål ønskes belyst:

«I hvilken grad har seminarene og den påfølgende prosessen innad og på tvers av kommunene bidratt til å skape gode modeller for bedre arbeidsmiljø som på lengre sikt vil styrke rekrutteringen til sektoren og holde på de som er der i dag?» (SHD 30.06.00)

1.1 Prosjektet

Prosjektet som skal evalueres har bestått både av regionale samlinger, til dels utviklingsverksted, og av lokale arbeidsmiljøprosjekter som i ulik grad har utviklet seg i samvirke med de regionale samlingene. Både myndighetene og partene i arbeidslivet har gjennom flere år bidratt til et omfattende forsknings- og utredningsarbeid for å kartlegge og forstå arbeidsmiljøet og rekrutteringsproblematikken i sektoren. I denne rapporten vil vi belyse om den benyttede seminarformen er en god måte for å formidle forsknings- og erfaringsbasert kunnskap, styrke kommunale arbeidsplasser og bidra til fornyelse i offentlig sektor.

Med utgangspunkt i Handlingsplanen for helse- og sosialpersonell (Rett person på rett plass) tiltak 6.3.3 om Arbeidsmiljø og helse i pleie- og omsorgssektoren, har SHD tatt initiativ til gjennomføringen av fem arbeidsmiljøseminarer rettet mot 25 kommuner i fem regioner.

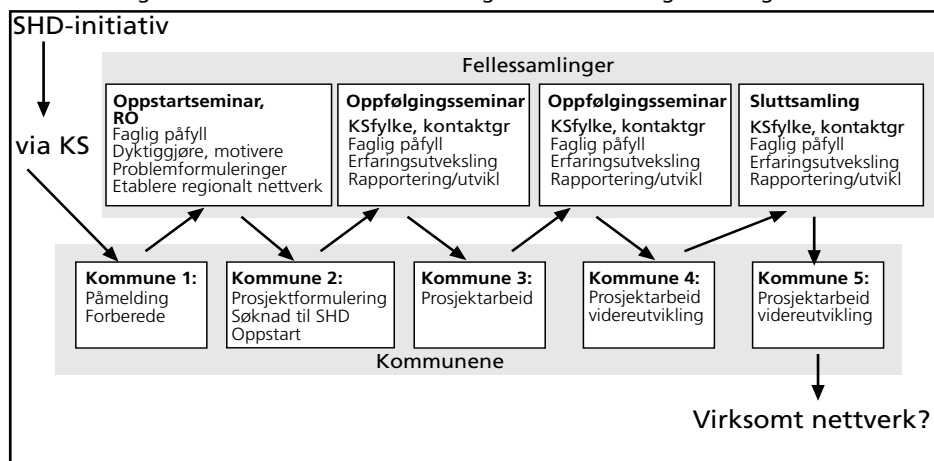
«Seminarenes målsetting er å motivere kommunene til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og å styrke kommunenes kompetanse vedrørende tiltak for å bedre arbeidsmiljøet innenfor pleie- og omsorgssektoren.» (SHDs prosjektnotat)

¹ Etter de departementale omorganiseringene i 2002 er ansvaret for dette prosjektet overført til det nye Sosial- og helsedirektoratet. Siden departementet var initiativtaker og ansvarlig mesteparten av prosjektperioden, refererer vi også i fortsettelsen til departementet og ikke til direktoratet.

Disse oppstartseminarene er ment å være en inspirasjonskilde til lokale arbeidsmiljøprosjekter i deltakerkommunene. SHD har holdt en viss avstand til prosessen og overlatt til regionene og kommunene selv hvordan de vil benytte de mulighetene som ligger i SHDs utspill. Det eneste som har ligget fast er at hver region skal ha gjennomført et oppstartseminar med deltakelse fra om lag fem kommuner, og at dette skulle lede til et utviklingsarbeid lokalt. I ettertid har det vist seg at de fleste har valgt å arrangere flere oppfølgingskonferanser der de utvalgte kommunene har vært samlet.

I figur 1.1 vises en modell der arbeidsmiljøprosjektet ses som en prosess med vekselvirking mellom den enkelte kommune og fellessamlingene. Opplegget som har vært brukt er ganske likt utviklingsverkstedene som KS har benyttet i flere år.

Figur 1.1 Verkstedsmodellen for arbeidet i fellesseminarer og lokalt i kommune, slik de fleste ser ut til å organisere dette. Antall fellessamlinger varierer fra region til region.



1.2 Bemanning og ledelse i kommunene

I programformuleringen fra SHD legges det vekt på sammenhengen mellom arbeidsmiljø og rekrutteringssituasjon. Godt arbeidsmiljø er et mål i seg selv, men det er også et viktig aspekt ved attraktive arbeidsplasser. Slik sett vil tiltak for å bedre arbeidsmiljøet kunne inngå som et av flere virkemidler for å styrke rekrutteringen til pleie- og omsorgssektoren. I et notat av 30.06.00 trekker SHD også frem målsettingen om å legge bedre til rette for «livslang karriere i fulltidsjobb». Dermed er også deltids- og trygdeproblematikken trukket inn, dels som et mulig resultat av arbeidsmiljøbelastninger, og dels som en medvirkende årsak til en vanskelig rekrutteringssituasjon. I Handlingsplanens tekst (punkt 6.3.3) har også sykefraværet fått sin plass:

«Bakgrunnen for handlingsprogrammet er blant annet bekymring over utvikling når det gjelder sykefravær og tidlige uførepensjon i sektoren. Det ser ut som om sektoren har vansker med å ivareta sine arbeidstakere.» (SHD 1999)

Det er med andre ord ganske mange forhold som ligger til grunn for dette initiativet. Deltakerkommunene har på den ene siden et vanskelig utgangspunkt, og oppgaven er ikke enkel. På den annen side står de forholdsvis fritt i å velge blant de mange utfordringene.

Knappt med folk og store omstillingskrav

Deler av kommunal sektor har over lengre tid hatt økende problemer med å rekruttere og holde på kvalifisert arbeidskraft. Økt utdanningskapasitet og rasjonalisering de siste årene, har dempet denne utviklingen noe.

Sysselsettingen i kommunene, målt i årsverk, har fra 1992 til 1999 økt med cirka 18 prosent. Dette er likevel ikke nok til å dekke arbeidskraftbehovet. En rekke reformer har overført nye oppgaver til kommunene og fordrer ny kompetanse på både etablerte og nye fagområder (eks. Stortingsmelding nr. 50, 1996–97). Tilbudet skal økes både i omfang, kvalitet og geografisk tilgjengelighet. For to år siden så vi at dersom effektivitet og arbeidstidsordninger ble holdt på det samme nivået, ville kommunene ha behov for mellom 40- og 50 000 nye arbeidstakere bare innenfor pleie- og omsorgssektoren de nærmeste årene. I tillegg til det rekrutteringsbehovet som følger av nye mål for tjenestene, kommer det løpende behovet for å kompensere tapet av ansatte som forlater sektoren eller reduserer sin tilknytning til fordel for annen virksomhet eller trygd. Dette gjelder årlig tolv prosent av arbeidskraften eller om lag 50 000 arbeidstakere. En rekke arbeidslivsreformer bidrar til at hver enkelt ansatt yter mindre i løpet av et livsverk og forsterker ytterligere behovet for nyrekruttering i tiden som kommer (Moland og Egge 2000). På toppen av dette står vi foran en eldrebølge bestående av etterkrigsgenerasjonen

Ifølge tidligere SSB-fremskrivninger av tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet vil mange av de mest kriseomtalte yrkesgruppene komme i balanse om kort tid. Dette ser imidlertid ikke ut til å gjelde den store gruppen av hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, der knappheten fortsatt vil være stor i flere år fremover (Stølen 1999).

Uansett om utdanningsinstitusjonene teoretisk skulle få kapasitet til å utdanne nok personell, vet vi at dette ikke lar seg gjøre i praksis, fordi ungdomskullene er for små, og fordi arbeidsgivers økonomi setter begrensninger på mulighetene til å ansette folk.

Presset mot rasjonalisering og økt produktivitet i kommunesektoren har tiltatt. Dette stiller nye og større krav til både ledere og ansatte. De ansattes hverdag er gjenstand for hyppige endringer og økt tempo. Der dette defineres som utviklings-

arbeid og håndteres godt, oppleves nyvinninger og tilfredshet. Der dette håndteres mindre godt, kan resultatet bli dårligere arbeidsmiljø med økte arbeidsrelaterte sykemeldinger, høyere turnover og (ytterligere) underbemanning. Enkelte steder er svakheter i personalsituasjonen og svakt lederskap blitt så store problemer at målsettingene for tjenesteytingen vanskelig kan nås. Mye tid som kunne vært brukt på drift, går med til opplæring av vikarer og ansatte i små stillinger. Mange virksomheter preges av slitasje, endringsvegtring og personalkonflikter. Tiltak som skulle bidra til fornyelse viser seg å være vanskeligere å gjennomføre enn planlagt, og utilsiktede bivirkninger kan vise seg å distrahere mer enn å fokusere arbeidsinnsatsen for bedre løsninger av kjerneoppgavene. Arbeidsgivers personalpolitikk og evne til å se utvikling og arbeidsmiljø som to sider av samme sak, blir derfor enda viktigere enn før.

Personalgjennomtrekk skaper økt behov for en fast struktur og innsats for å beholde

Arbeidslivet er generelt preget av stor mobilitet. Kommunesektoren som sådan skiller seg ikke så mye ut fra andre deler av arbeidsmarkedet (Stambøl 2000, KS 2001). Tre av fire arbeidstakere forblir i samme stilling fra ett år til et annet. Halvparten av den siste firedelen går til ny stilling hos samme arbeidsgiver, mens de resterende forlater sektoren helt (pensjon, permisjon, annet arbeidsområde osv.). Bare 2–3 prosent skifter arbeidsgiver innen sektoren. Samtidig med en viss, «kronisk» underbemanning, skaper gjennomtrekken mange steder betydelige problemer både for arbeidsmiljøet, tjenestekvaliteten og fornyelsesevnen. Med høy gjennomtrekk blir skriftlig dokumentasjon av prosedyrer og effektiv innlemmelse av nyansatte ekstra viktig.

Deltidsarbeid

Blant SHDs mål for prosjektarbeidet er også en formulering om å trekke deltidsansatte mer inn i arbeidet. Mer enn halvparten av de kommunalt ansatte jobber deltid. (KS 2001, Moland og Gautun 2002). Deltidsarbeid er mest utbredt blant kvinner og blant ansatte i pleie- og omsorgssektoren. Cirka 70 prosent av hjelpepleierne er deltidsansatt. Blant de eldre er størrelsen på deltidsstillingen ofte selvvalgt.

Halvparten av de unge hjelpepleierne er undersysselsatte

Halvparten av alle hjelpepleiere og omsorgsarbeidere under 30 år er undersysselsatte. Med utgangspunkt i sektorens store behov for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere er dette et overraskende høyt tall. Det er faktisk så høyt at det er grunn til å etterlyse et sterkere nærvær av en strategisk arbeidsgiverpolitikk som kan realisere en plan for rekruttering av fagpersonell en vet det er økende knapphet på. Myndighetene

har de siste to årene hatt en kampanje for å få ungdom til å ta fagopplæring, herunder også de helse- og sosialfaglige utdanningene. Men dersom bare halvparten tilbys full stilling, er det vel liten grunn til å forvente seier i denne kampen om de unge og kompetente arbeidstakerne.

Mange og små stillinger fører til dårligere tjenestekvalitet

I en større undersøkelse som ble gjennomført i januar 2002 om deltid i pleie- og omsorgssektoren, inngikk blant annet et utvalg på 257 avdelingsledere (Moland og Gautun 2002). Mellom 80 og 95 prosent av disse mener at det høye omfanget av deltidsansettelser er uheldig for tjenestekvaliteten.

Dette begrunnes med at deltidsansettelser fører til at brukerne får unødig mange forskjellige tjenesteutøvere å måtte forholde seg til. Kjente ansikter (tjenesteutøvere) skaper trygghet og stabilitet. Mange ansatte og korte besøk er for mange brukere negativt i seg selv, selv om de ansatte er kompetente og vet hvilke oppgaver som skal gjøres. Tjenesteutøvere som kjenner brukeren vil også kunne utføre de riktige oppgavene på «den rette» måten. Mange konfliktsituasjoner og destruktiv utagering som skyldes arbeidstakers uvitenhet om brukers særegne behov kunne vært helt unngått, og andre langt bedre håndtert, av tjenesteutøvere med godt kjennskap til brukeren. Høy personalgjennomtrekk og mye bruk av ekstravakter reduserer i seg selv tjenestekvaliteten. Som et mulig kvalitetsreducerende tillegg kommer eventuell lavere kompetanse hos deltidsansatte i små stillinger.

Mange og små stillinger reduserer effektiviteten

Nittien prosent av Oslo-lederne og 80 prosent av lederne i landet for øvrig mener at et stort omfang av deltidsarbeidskraft er negativt for effektiviteten. Det fører til mer administrasjon og økt tid brukt på kommunikasjon for både ledere og ansatte. Brukerinformasjon må deles med flere, og flere medarbeidere har behov for opplæring og hyppig veiledning. Mange ansatte i små stillinger gjør det også vanskeligere å innføre og opprettholde dokumentasjonssystemer som er ment å styrke både kvaliteten og effektiviteten i tjenestene.

Deltidsarbeidende tar mindre ansvar

Mange kommuner jobber aktivt med såkalt «myndiggjøring» av sine ansatte. Det vil si at en søker å utvikle en organisasjon der de ansatte jobber mer selvstendig og gis og tar mer ansvar. Dette forutsetter at en etablerer en personalgruppe som karakteriseres av høy grad av tilstedeværelse, tilhørighet, kontinuitet og riktig fagkompetanse. Samtidig fordrer dette en arbeidsgiverpolitikk der det satses på heltidsstillinger og store deltidsstillinger. Nesten halvparten av lederne oppgir imidlertid at deltidsansatte tar mindre ansvar. Det er med andre ord en betydelig motsetning mellom dagens praksis med stort omfang av små stillinger og visjonene om den effektive, kompetente og selvstendige medarbeider.

Små stillinger skaper rekrutteringsproblemer

Tre firedeler av lederne mener at enkelte av stillingene de har ledige er vanskelig å få besatt fordi de er så små. Spesielt blant lederne i landet for øvrig er det mange som mener dette (82 prosent). To tredeler av lederne på landsbasis oppgir at de mister ansatte fordi stillingene som tilbys er så små. Dette gjelder ikke Oslo, som tilbyr større stillinger.

Svekket arbeidsmiljø

To tredeler av lederne oppgir at arbeidsmiljøet svekkes av det store omfanget deltidsansettelser. Vi tror det viktigste aspektet ved forholdet mellom deltids og arbeidsmiljø er at det er vanskeligere å lede en avdeling med mange ansatte som sjelden er å treffe. Turnus og mye arbeid alene forsterker dette. Det er av de samme grunnene også vanskeligere å utvikle en sterk lagånd blant de ansatte. En høy andel deltidsansatte har dessuten lett for å medføre ekstra belastninger på de som jobber i full stilling.

Attraktive arbeidsplasser

Tiltakene som kan motivere ansatte til å jobbe mer er langt på vei overlappende med tiltak som kan bidra til å rekruttere og holde på arbeidskraften (Moland og Egge 2000). Hvilke faktorer som virker motiverende og demotiverende i arbeidet varierer både mellom og innen grupper som nøkkelpersonell med ledelses- og/eller faglig ansvar, unge arbeidstakere, eldre arbeidstakere og småbarnsforeldre. Alle har ulike krav og forventninger til arbeidsgiver. Dermed må arbeidsgiver strekke seg i flere retninger, skal han ha håp om å trekke til seg og beholde arbeidskraften. Attraktive arbeidsplasser og miljøer med høy trivselsfaktor har betydelige innslag av disse momentene:

- Faglig stimulerende oppgaver som er interessante, ikke bare «viktige»
- Godt arbeidsmiljø, rimelig arbeidspress, mulighet til å gjøre en god jobb. Ikke fremstå som «taper» i forhold til kvalitetsnormer på grunn av underbemanning
- Faglig og sosial støtte og tilbakemelding fra ledere og kolleger
- Tydelige ledere og klart formulerte oppgaver
- Muligheter til å kombinere jobb med private forpliktelser

For oppfatning av yrkets, sektorens og egen status tillegges samfunnets omtale og eventuelle anerkjennelse samt en rettferdig avlønning også stor verdi.

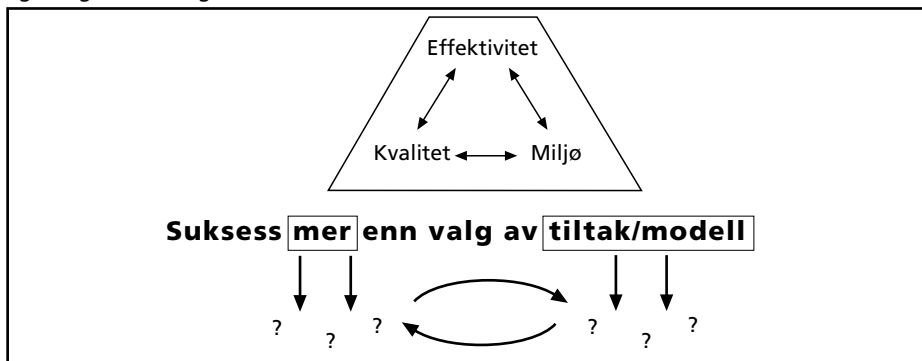
Både modell og håndtering

Tro er en viktig drivkraft i fornyelsesarbeid. Derfor har også troen på at bestemte organisasjonsløsninger som flatere struktur, ønsketurnus, «myndiggjøring», konkurranseutsetting eller trimprosjekter for den saks skyld og så videre en verdi i seg selv (Moland og Bogen 2001, Ohlsson og Rombach 1998). Modeller, tiltak og systemer har ofte et potensial til å bringe organisasjonen videre. Men i den praktiske hverdagen vil faktisk organisasjonsklarhet og utøvende ledelse ofte være enda viktigere enn modellvalget (Moland 1999). Har virksomhetene utviklet klare mandater, en god kommunikasjon og forutsigbarhet for ansatte og brukere, har en for det første et godt utgangspunkt for fornyelsesarbeid, og dernest vil en ofte få suksess uansett hva tiltaket måtte bestå i. Og motsatt: som en svøpe åpner uklarhet for produktivitetstappende konflikter og usikkerhet blant personalet, dårlig samarbeid og ineffektiv virksomhet og derav også redusert tjenestekvalitet. Da hjelper det lite om modellen, tiltaket eller det nye systemet en tilstreber egentlig er godt. Innføring av en ny modell kan virke positivt i seg selv dersom den setter i gang refleksjon over mål, strategier og virkemidler. Dersom den derimot overtas som en kopi, kan vondt lett bli verre. Det er mange eksempler på kommuner som har etterliknet modeller fra såkalte suksesskommuner og fått merke at kopien ikke var så lett å overføre på egne forhold.

Det er gjennomført en del undersøkelser for både KS og flere av fagforbundene i kommunal sektor der temaet har vært kjennetegn ved attraktive arbeidsplasser og velfungerende kommunale organisasjoner (Monsen og Nygård 2000, Econ 2000). Bestemte tiltak, vedtak og modellvalg kommer ganske langt ned på listen over suksessfaktorer. Noen modeller eller tiltak kan riktig nok ha et større potensial enn andre, men resultatet står og faller på håndteringen og kjennetegn ved produksjonen og arbeidskraften. Kvalitet, effektivitet og godt arbeidsmiljø fordrer altså god kommunikasjon og en klar organisasjon. Dette er en ganske generell selvsaghet alle kan enes om. Den vanskelige oppgaven ligger i å utforme en organisasjonsstruktur og -kultur som øker sannsynligheten for at anførere og medarbeidere ved hjelp av «den gode modellen» får virksomheten et skritt i ønsket retning.

Det samme resonnementet står sentralt i alle former for organisasjonsutvikling. Suksess beforder ikke bare valg av en god modell, samtidig som en fyller opp med ressurspersoner og gode ledere. Håndteringen av selve endringsprosessen før den nye modellen er på plass er også avgjørende for utfallet. Typisk nok er den viktigste lærdommen mange ledere i arbeidslivet sitter igjen med etter å ha gjennomført et prosjekt med heller middelmådige resultater, at neste gang skal de definere, informere og trekke med ansatte og overordnede i langt større grad.

Figur 1.2 Organisasjonsutvikling og god drift forutsetter både et godt tiltak eller en god modell og riktig håndtering.



En unngår å gå i «kopieringsfella», og sikrer en god prosess, ved at modellen, prosjektet eller tiltaket inngår i en begrunnet strategi der mål og virkemidler er klart definert og forankret i virksomhetens egen kultur. Involvering av de ansatte og deres medvirkning øker sannsynligheten for å lykkes betraktelig (Moland og Holmlı 2002, Gautun 2002).

Ledelse og attraktive arbeidsplasser

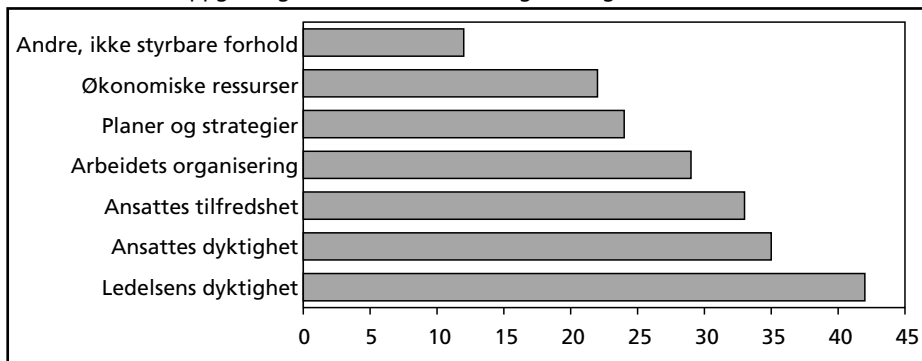
En rekke undersøkelser viser at lederens evne til å fungere som lagleder, tilrettelegger og omsorgsperson, er den mest påfallende suksessfaktoren dersom en ønsker å skape attraktive og effektive arbeidsplasser (Strand 2001, Moland 1999 og 2002). Nærværende ledere er viktig på de fleste arbeidsplasser, uavhengig av bransje. Men det gjelder i spesielt stor grad i pleie- og omsorgssektoren, der de ansatte yter tjenester til brukere med «umettelige» og sammensatte behov, der en ofte har uklare grenser², høyt arbeidspress, mange marginale arbeidstakere³ og stort kommunikasjonsbehov.

Ledelse er viktig, selvsagt. Dette hevdes ikke bare i managementlitteraturen, men også i en rekke forskningsrapporter. I en landsdekkende undersøkelse fra 1994 mente 42,5 prosent av de spurte at ledelsens dyktighet var meget viktig for virksomhetens

² Ikke alle kommuner har gode tjenestevedtak, og der en har det, vil en ofte oppleve situasjoner der brukerbehovene ikke er fullt overlappende med innholdet i vedtaket. Den ansatte må derfor ofte bruke skjønn. Andre forhold som faller inn under klarhetsproblematikken: Uklare grenser for ansvarsfordeling, uklare rammebetingelser, uformelle strukturer som ikke korresponderer med de formelle, ansatte, brukere, politikere osv. i dobbeltroller, profesjonskamp, variasjoner i arbeidsoppgaver og arbeidstid, usikkerhet om morgendagens arbeidsforhold, konflikt mellom arbeidsmiljølov og helse- og sosialtjenestelovene m.m.

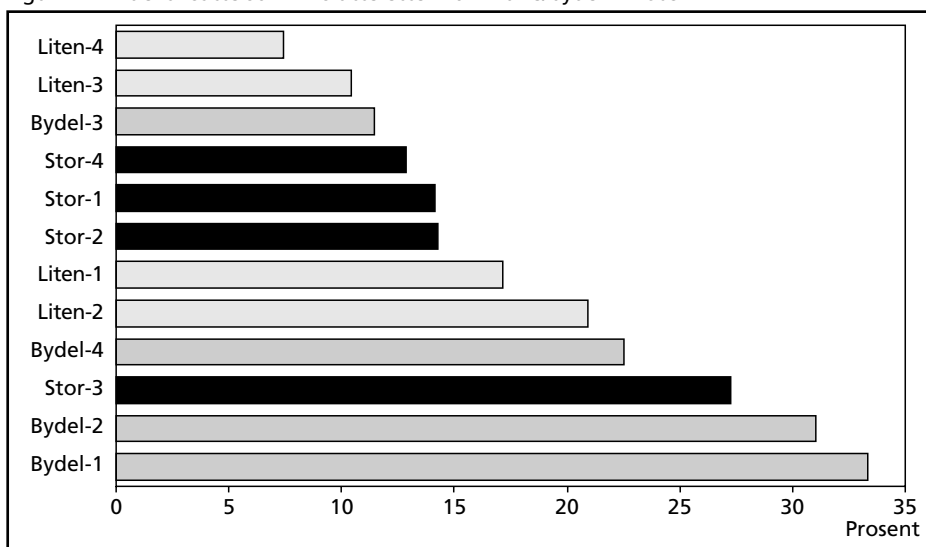
³ Mange ansatte i små stillinger, høyt vikarbruk, ekstravakter, økende gjennomtrekk.

Figur 1.3 Norske oppfatninger av hva som bidrar til resultat for den organisasjonen de arbeider i. Andel som oppgir følgende forhold som «meget viktig». N=1040.



Kilde: Strand 2001. Data fra ulikhetsundersøkelsen i 1994.

Figur 1.4 Andel ansatte som vil slutte etter kommune/bydel. N=865.



Kilde: Moland og Egge 2000.

resultater (figur 1.3). Dette er ganske mye mer enn de andre faktorene deltakerne i undersøkelsen ble bedt om å vurdere.

I figur 1.4 vises svarfordeling blant ansatte som ble spurt om de hadde planer om å slutte i stillingen sin de nærmeste to årene. Utvalget består av 865 ansatte i fire små kommuner (kalt Liten 1-4), fire mellomstore kommuner (kalt Stor 1-4) og fire bydeler i Oslo (kalt Bydel 1-4). Kommunen øverst i figur 1.4 er «Liten-4». Der har 7,5 prosent av de spurte svart at de har planer om å slutte. Kommunen

nederst i figur 1.4 er kalt «Bydel-1». Der har 33 prosent av de spurte svart at de har slutteplaner.

Det første som en slår en ved denne figuren, er antakelig at det er større personalgjennom-trekk i Oslo enn i de små kommune og mellomstore kommunene. Grunnene til dette er mange, og vi skal ikke ta dem opp her. Det er mer interessant å spørre om hvorfor «Bydel nr 3» avviker så positivt i forhold til de øvrige bydelene. Og om en går inn i de enkelte kommunene, vil en kunne finne tilsvarende forskjeller mellom to sykehjemsavdelinger, to sosialkontor, to gruppeboliger for psykisk utviklingshemmede, to hjemmehjelpsdistrikter osv. Vi sammenlikner avdelinger med likelydende formål, de samme økonomiske rammebetingelsene, det samme rekrutteringsgrunnlaget osv. Hva kan da forklare at den ene sliter med underbemanning og uønsket høy turnover, mens den andre er preget av stabilitet og tilstrekkelig bemanning?

Når ledere og særlig ansatte forklarer hvorfor en avdeling er stabil, mens en annen på samme sted sliter med turbulens og rekrutteringsproblemer, trekker de nesten bare frem momenter som kan sammenfattes under begrepet verdsettende ledelse. Med verdsettende ledelse siktes det til at lederen «ser» sine medarbeidere, hilser, spør interessert om arbeidet og så videre, er tilgjengelig for spørsmål og i stand til å gi svar, tar i et tak når det kniper, står last og brast mot ytre «fiender» (presse, kritiske pårørende, andre avdelinger osv). Kort sagt at ledere viser respekt for medarbeiderne og deres arbeidssituasjon. De ansattes forventninger til ledelsen og til sine nærmeste ledere er svært store. I omsorgssektoren vil mange ledere med rette kunne hevde at de er urimelig store.

Klare og tydelige ledere som også er tilgjengelige, skaper trygghet blant de ansatte og bidrar til å utvikle gruppeidentitet og tilhørighet. De ansatte føler seg verdsatt og kan bruke kreftene på pasient/bruker i stedet for på uvisshet og interne konflikter. Den arbeidsgiver som ikke klarer å beholde noen av sine mest kompetente medarbeidere, står uten de personene som skaper en attraktiv arbeidsplass. «De beste» kan sitt fag, men viktigere: De har erfaring, oversikt og kan personalledelse. De skiller seg ut fra andre ved at de er flinkere til å peke på og formidle mål for virksomheten, gi personalet muligheter til å være med i utviklingen av virksomheten og slik skape forståelse og oppslutning om kollektive mål. I kjølvannet av dette skapes grobunn for faglig utvikling og følelse av å bli verdsatt.

Ikke alle innehavere av lederstillinger utøver lederskap. Noen fortsetter som saksbehandlere eller fagutøvere også etter at de er blitt ledere. De er vanligvis lite synlige som anførere og miljøskapere. Dette kan skyldes både manglende opplæring og oppfølging av nye ledere, og det kan skyldes uklarheter i deres plattform for å utøve lederskap. De virksomhetene som har lavest personalgjennomtrekk, har også hatt en heldigere hånd om sin lederpleie (Moland 1999).

Lederskap fordrer mer enn gode lederemner

Heltene er mange, og ropene etter dem er enda flere. Forventningene til hva den enkelte leder bør kunne utrette, er store, ofte alt for store. Ledere som ikke innfrir eller som selv føler de ikke mestrer oppgavene, er også mange, og en del bukker under før de knapt har kommet i gang. En velfungerende leder må rimeligvis kvalifiseres, men vel så viktig er det at han gis en solid plattform for utøvelse av lederskapet. Mange kommuner har slurvet med hvordan ansvar og myndighet er definert, og straffes med ansvarsvegring, fremvekst av uformelle beslutninger og ineffektiv drift. Dernest må lederrollen utformes i forhold til hvordan produksjonen er organisert. Når en virksomhet legger om driften, setter sammen nye arbeidsgrupper, tilfører ny kompetanse og nye oppgaver, skjer det noe ikke bare i arbeidsgruppen, men i hele virksomheten. Arbeidsgruppen vil ha behov for en ny intern ansvarsfordeling. Samtidig vil nytt ansvar i en gruppe påvirke ansvaret som legges til andre grupper i virksomheten. Kommunikasjonen mellom gruppene forandres også. Dette får stor betydning for utformingen av de nye lederrollene og bør også få konsekvenser for myndigheten som inngår i rollens plattform.

I jakten på gode organisasjonsmodeller, effektiv produksjon, god kvalitet og et godt arbeidsmiljø har lederen stor betydning. De som er gode på drift, lykkes også ofte med å skape attraktive arbeidsplasser i et godt arbeidsmiljø og tiltrekke seg den ønskede arbeidskraften. I rapporten «Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene» (Moland 1999) ble det konkludert med at de kommunene som hadde suksess i utformingen av sine hjemmebaserte tjenester, først og fremst skilte seg fra de andre ved at de hadde en klarere organisasjon og klare ledere. En klar organisasjon utnytter den valgte modellen bedre enn en uklar organisasjon (uansett hvilken modell den måtte ha valgt) og den klarer å utnytte ildsjelene slik at deres innsats kommer hele tjenesten til gode.

Om sykefravær: «Det beste fra de beste»

«Det beste fra de beste» er en idébok om arbeid med sykefravær i kommunal sektor. Den er et resultat av et KS-prosjekt der målsettingen var å finne de beste tiltakene for å forebygge og redusere sykefravær. Rapporten sammenfatter norske analyser av og erfaringer med tiltak mot sykefravær de siste ti årene. I tillegg har forfatterne sett på noen gode kommunale prosjekter som er gjennomført i praksis, men ikke beskrevet i forskningsrapporter. Prosjektet har hatt et helhetlig arbeidsmiljøperspektiv på sykefravær:

«Arbeid med sykefravær krever helhetlig tenkning og helhetlige løsninger. Den som vil ha resultater må starte med reell medvirkning og ta utgangspunkt i arbeidsmiljøet.» (Torvatn og Vedi 2000)

Torvatn og Vedi identifiserer 15 tiltak som, der de er iverksatt, har ført til redusert sykefravær. Tiltakene kan deles inn i to hovedtyper, nemlig de individuelle og de organisatoriske. De individuelle tiltakene har søkelys på enkeltindividenes atferd, på muligheter til å unngå sykdom og på det å komme tilbake på arbeid. De organisatoriske tiltakene retter oppmerksomheten mot organisasjonens mulighet for å påvirke fravær og atferd for de ansatte. Tiltakene kan knyttes opp mot enten fysiske eller sosiale og organisatoriske betingelser for gode arbeidsvilkår. Det konkluderes med at uansett hvilke tiltak som iverksettes, så må de forankres i lokal kultur og virkelighetsforståelse, og organiseres og ledes på en riktig måte.

15 tiltak som har vist seg å gi effekt i sykefraværarbeidet

Torvik og Vedi har laget en liste over 15 tiltak som på forskjellige måter har vist seg å ha effekt og gi redusert sykefravær. Vi gjengir dem bare stikkordsmessig, selv om det kan være vanskelig å forstå enkelte av dem. En del av dem vil bli forklart når vi trekker dem inn i evalueringen av de lokale prosjektene. Med tanke på de arbeidsmiljøprosjektene som har vært gjennomført i våre deltakerkommuner, har nok de organisatoriske tiltakene størst relevans.

Sju individuelle tiltak:

1) Medisinsk oppfølging og trening, 2) Aktiv sykemelding, 3) Basisgrupper, 4) Generelle helsetiltak (livsstil), 5) Stressmestring, 6) Utvidet egenmelding, 7) Tilrettelegging for gravide.

Åtte organisatoriske tiltak:

1) Oppfølging av langtidssyke, 2) Tilrettelegging av arbeidet, 3) Bedring av fysisk arbeidsmiljø, 4) Kultur- og holdningsendring, 5) Systematisk HMS-arbeid, 6) «Tretrinns-modellen», 7) Refleksiv kommunikasjon, 8) Utvikling av ledelse.

Disse sosiale og organisatoriske tiltakene springer ut av grunnleggende betingelser for «arbeidets organisering, utforming og fordeling av oppgaver (ledelse), forholdet mellom krav og muligheter for å innfri kravene, muligheter for kompetanseutvikling, bruk av egen kompetanse og mulighetsstruktur.» Torvatn og Vedi understreker viktigheten av god kommunikasjon mellom kolleger og mellom ledelse og ansatte. De individuelle tiltakene er rettet mot enkeltindividens atferd og muligheter for å unngå sykdom, for å bli frisk og for å atføres tilbake til arbeid.

Lovpålagt, langsiktig arbeid

Kommunene har en lovpålagt plikt til å legge til rette for et godt arbeidsmiljø. En rekke av de organisatoriske tiltakene vil være en oppfølging av arbeidsmiljøloven og forskriftene om systematisk HMS-arbeid. Med enkelte unntak av forbedringer av

det fysiske arbeidsmiljøet innebærer alle tiltakene langsiktig arbeid, og det er vanskelig å måle direkte endringer i sykefravær. Disse tiltakene innebærer som oftest forandringer i organisasjonen og vil derfor ofte være tidkrevende å gjennomføre. Men samtidig er dette den eneste typen arbeid som gjør noe med de strukturelle betingelsene som skaper fravær (Øvrum 2000).

Lokal forankring og riktig håndtering

Uansett hvilke tiltak en kommune velger å satse på, må tiltakene organiseres og gjennomføres systematisk. Erfaringene er ganske entydige i så måte. For å få et godt resultat må tiltaket tilpasses den lokale virkelighetsforståelsen/kulturen og forankres i den lokale organisasjonen. Dette innebærer at både utforming og valg av tiltak må tilpasses de lokale forhold. Tiltak som har lyktes i én kommune, kan mislykkes en annen, dersom det gjennomføres galt. Derfor er det viktig å sørge for at tiltakene får lokal forankring og lokalt eierskap.

Informasjon og involvering

Når det gjelder det lokale sykefraværarbeidet, trekker Torvatn og Vedi spesielt frem at det må inkludere alle ansatte på alle nivåer i kommunen/virksomheten, og at disse må informeres og involveres i arbeidet, slik at de kan delta på en best mulig måte. Jo større arbeid som settes i gang, jo viktigere er det å få involvert flest mulig grupper tidligst mulig, slik at de kan delta i så vel utformingen som gjennomføringen av tiltakene. Torvatn og Vedi oppsummerer forskningen og erfaringene med å anbefale kommunene å sette organisasjonsutvikling og arbeidsmiljø i høysetet. Deretter kan en (eventuelt) supplere med ulike tiltak mot sykefravær. De oppsummerer sitt arbeid med følgende påstander:

- 1 Sykefraværarbeidet i kommunal sektor må ta hensyn til de særtrekk som er ved denne typen arbeid.
- 2 Reduksjon av sykefraværet kan ikke være det eneste målet for arbeidet.
- 3 Det perfekte tiltak finnes ikke.
- 4 Gå fra enkeltstående tiltak til organisasjonsutvikling
- 5 Reell medvirkning er mulig.
- 6 Start med reell medvirkning, ikke med tiltak.

1.3 Deltakere og arrangører

Deltakere fra fem regioner og om lag fem kommuner fra hver region

Hver av de fem regionene er knyttet opp til et av KS' korresponderende fylkeskontorer. Oppstartseminarene har hatt følgende deltakelse: Ledere og tillitsvalgte fra de utvalgte kommunene, en representant fra SHD, en eller to representanter fra KS i fylket, en eller to seminarledere fra RO, eksterne forelesere samt i større eller mindre grad representasjon fra Arbeidstilsynet, Aetat, Fylkestyngdekontor og andre offentlige virksomheter. Hvilke regioner og kommuner som har deltatt, følger av tabell 1.1.

Tabell 1.1 Sted, tid og kommunal deltakelse ved de fem regionenes oppstartseminarer.

Region	Hedmark-Oppland	Hordaland	Finnmark	Aust-Agder	Trøndelag
Dato	15-16/12-99	1-2/3-00	5-6/9-00	15-16/10-00	27-28/11-00
Sted	Hamar	Bergen	Kirkenes	Vrådal	Steinkjer
Deltakerkommuner og antall deltakere fra hver kommune	Lillehammer, 2 Hamar, 6 Stange, 6 Stor-Elvdal, 6 Lesja sjukeheim, 3	Fana bydel, 6 Osterøy, 6 Austrheim, 5 Ullensvang, 5 Kvinnherad, 5 Radøy sjukeheim, 4	Berlevåg, 5 Båtsfjord, 6 Karasjok, 5 Sør-Varanger, 8 Tana, 6	Lillesand, 4 Arendal, 6 Grimstad, 6 Tvedestrand, 2	Holtålen, 4 Melhus, 5 Frosta, 5 Leksvik, 2 Høylandet, 7

1.4 Gjennomføring og metode

Vi har delt evalueringen i to deler. Først beskriver vi gjennomføringen av fem regionale arbeidsmiljøseminarer som ble holdt for til sammen om lag 25 kommuner. Siden det underveis ble arrangert flere regionale fellessamlinger, bruker vi betegnelsen oppstartsamling eller oppstartseminar om disse første samlingene. Ressurscenter for omstilling i kommunene (RO) var ansvarlig for gjennomføringen av disse seminarene, assistert av de regionale kontorene til Kommunenes Sentralforbund (KS). Et utkast til evaluering av denne første fasen ble levert Sosial- og helsedepartementet i mai 2001. I den andre delen av evalueringen beskriver vi tiltak, resultater og arbeidsformer som har vært benyttet i regionene og i den enkelte kommune. Kommunene har holdt på med sine prosjekter fra annen halvdel av 1999, og mange holdt fortsatt på høsten 2002. Fafo begynte arbeidet i august 2000. To av oppstart-

seminarene var på det tidspunktet allerede gjennomført. De tre siste ble gjennomført september – november 2000. Dermed har vi ikke kunnet være med på de to første. Den sene oppstarten for de tre andre kommunene har medført at vi har valgt å dra arbeidet med evalueringen noe ut i tid.

Som grunnlag for evalueringen har vi benyttet fire hovedformer for informasjonsinnhenting:

- 1 Skriftlige kilder
- 2 Deltakelse i regionale fellessamlinger
- 3 Kvalitative informantintervjuer
- 4 Survey rettet mot ansatte i alle deltakerkommunene

Den første delen av evalueringen, som tar for seg perioden høsten 1999 til våren 2001, er basert på:

- a) Tilstedeværelse ved tre oppstartseminarer og et oppfølgingsseminar
- b) Gjennomgang av deltakernes egne seminar evalueringer
- c) Personlig intervju med to konsulenter ved RO i Stjørdal
- d) Gjennomgang av prosjektdokumenter fra oppstartperioden
- e) Telefonintervjuer med KS-representantene i hver av de fem regionene
- f) Annet materiale som for eksempel utsendelser fra KS etter oppstartseminarene

Den andre delen av evalueringen, som tar for seg perioden våren 2001 til høsten 2002, er basert på:

- g) Søknadene fra kommunene til SHD om å bli deltakerkommune
- h) Skriftlig kommunikasjon mellom de fem KS-kontorene og deltakerkommunene
- i) Samtaler med KS-kontaktene
- j) Samtaler med kontaktpersoner i deltakerkommunene
- k) Skriftlige rapporter fra deltakerkommunene og KS-sekretariatene
- l) En kvantitativ spørreundersøkelse
- m) Besøk i et utvalg deltakerkommuner der vi gjennomførte gruppeintervjuer med ledere, tillitsvalgte og ansatte

Kvantitativ spørreundersøkelse

Som en del av evalueringsgrunnlaget har det vært gjennomført en liten kvantitativ spørreundersøkelse. Den ble gjennomført i form av telefonintervjuer av Opinion AS mars 2002. Målet var å gjennomføre intervjuer med 2–3 nøkkelpersoner og 3–

4 medarbeidere fra hver deltakerkommune. Alle skulle presumptivt ha noe eller mer kjennskap til arbeidsmiljøprosjektet.

Dette har vært en langt mer møysommelig prosess enn på forhånd antatt. For det første var det vanskelig å få kontakt med kommunenes kontaktpersoner. Deretter måtte det mye purring til før vi fikk oversendt informantlister. Kommunene ble bedt om å oppgi cirka 15 personer som skulle ha kjennskap til det lokale prosjektarbeidet. I alt klarte vi å få tilstrekkelige opplysninger fra 17 av kommunene (tabell 1.2). Når disse vel var i havn, viste det seg snart at mange av de som var oppført, ikke kjente til prosjektet i det hele tatt. Vi hadde 239 personer på telefonlisten og oppnådde kontakt med 136. Av disse ble det gjennomført intervju med 93. Det vil si at hver tredje person som ble oppringt ikke gjennomførte intervjuet. I de aller fleste tilfellene skyldtes det at informantene ikke kjente til prosjektet.

Tabell 1.2 Utvalg og frafall i den kvantitative undersøkelsen.

	Brutto- utvalg 1 i henhold til liste	Brutto- utvalg 2 stratifisert ned	Ikke svar, opptatt, feil nummer	Oppnådd kontakt	Nekt	Intervju avbrutt, manglende kjennskap	Intervju gjennom- ført	Andel nekt og avbrudd
Hamar	15	12	5	7	1	1	5	29 %
Stange	15	12	5	7	2	0	5	29 %
Stor-Elvdal	8	7	2	5	2	1	2	60 %
Lillehammer	15	12	5	7	0	3	4	43 %
Tvedestrand	15	14	1	13	3	4	6	54 %
Kvinnherad	15	8	0	8	0	2	6	25 %
Ullensvang	15	6	0	6	0	0	6	0 %
Radøy	15	8	0	8	1	1	6	25 %
Holtålen	15	12	5	7	0	1	6	14 %
Melhus	15	7	0	7	0	1	6	14 %
Frosta	14	7	0	7	1	0	6	14 %
Leksvik	15	11	0	11	1	4	6	45 %
Høylandet	15	13	2	11	2	4	5	55 %
Karasjok	15	8	0	8	0	2	6	25 %
Tana	15	8	0	8	1	1	6	25 %
Båtsfjord	8	7	1	6	0	0	6	0 %
Sør-Varanger	14	13	3	10	0	4	6	40 %
Total	239	165	29	136	14	29	93	32 %

Informanter etter region

Samtlige telefonintervjuer startet med følgende spørsmål: «For cirka 1–2 år siden ble din kommune invitert til å være med på et utviklingsseminar sammen med 4–5 andre kommuner i regionen. Dette var startskuddet til at en rekke lokale arbeidsmiljøprosjekter ble satt i gang. RO, KS og SHD bidro til å få dette i gang. Kjenner du til hvordan dere har jobbet med dette i din kommune eller på din arbeidsplass?»

Nittitre av de spurte bekreftet at de hadde kjennskap til lokale arbeidsmiljøprosjekter. De som ikke kjente til noe slikt, ble tatt ut av undersøkelsen. Blant de

spurte er 88 kvinner og fem menn. Fra Trøndelag er 29 deltakere med, mens Agder bare har med seks, som alle kommer fra én kommune (tabell 1.3). De øvrige regionene har fra 16 til 24 informanter.

Trettifire av informantene har hatt nøkkelfunksjoner i forhold til prosjektet. Femtini informanter er ansatt i de tjenesteområdene der de lokale prosjektene er eller skal ha vært gjennomført.

Tabell 1.3 Informanter etter region, funksjon og kjønn. Antall.

Region	I alt	Nøkkelperson	Ansatt	Mann	Kvinne
Hedmark-Oppland	16	7	9	2	14
Agder	6	3	3	1	5
Hordaland	18	6	12	1	17
Trøndelag	29	10	19	1	28
Finnmark	24	8	16		24
Sum	93	34	59	5	88

Besøk i kommuner og gruppeintervjuer

Vi ønsket å besøke et utvalg av deltakerkommunene for å få en grundigere bilde av det lokale prosjektarbeidet. Vi ønsket å bli bedre kjent med kommuner som enten hadde gode resultater å vise til eller som hadde lært noe grunnleggende nytt om utviklingsarbeid for å bedre arbeidsmiljøet. Etter at deltakerkommunene hadde hatt flere fellessamlinger og jobbet med lokale prosjekter et års tid, valgte vi i samråd med KS-kontorene ut egnede kommuner.

Vi har gjennomført om lag 25 dybdeintervjuer med til sammen 77 ledere, tillitsvalgte og ansatte i sju kommuner (tabell 1.4). Intervjuene har vært delvis strukturerte. Det vil si at vi har benyttet intervjuguide, men samtidig latt samtalene gå ganske fritt. Intervjuene har hatt en varighet på halvannen til to timer. Intervjuene har vært gjennomført i grupper som overveiende har bestått av tre–fire til seks personer. Ledere har vært intervjuet for seg. Tillitsvalgte har enten vært intervjuet som en del av en gruppe ansatte, eller i en egen gruppe. Intervjuene ble gjennomført i perioden februar til september 2002.

På denne måten har vi intervjuet 26 ledere, 15 tillitsvalgte og 36 ansatte. Vi la opp til å gjennomføre tre intervjuer hvert sted, slik at vi fikk snakket med tre til fem ledere og cirka ti ansatte, hvorav en av de tillitsvalgte. Som det fremkommer av tabell 1.4, har dette ønsket ikke vært like lett å innfri for alle.

Tabell 1.4 Antall ledere, tillitsvalgte og ansatte som har deltatt i gruppeintervjuer i sju kommuner.

Kommune	Tidspunkt	Ledere	Tillitsvalgte	Ansatte	Sum
Karasjok	februar 2002	4		2	6
Båtsfjord	februar 2002	2		1	3
Høylandet	april 2002	3	1	5	9
Osterøy	april 2002	2		6	8
Ullensvang	april 2002	2	3	6	11
Holtålen	september 2002	6	8	6	20
Hamar	september 2002	7	3	10	20
Alle		26	15	36	77

2 Sosial- og helsedepartementets oppdrag til aktørene

De første målene som ble satt av Sosial- og helsedepartementet (SHD) har gjennomgått visse endringer, og forventningene til konkrete resultater er justert noe ned. I dette kapitlet gjengis SHD formuleringer slik de ble oversendt Ressurscenter for omstilling i kommunene (RO) i brev av 05.07.99 og ROs tolkning av oppgaven slik dette er formulert i brev fra RO til SHD av 22.09.99.

2.1 SHDs formulering av målene for oppstartseminaret

Mål 1 Seminarets faglige hovedanliggende

1. «Mål for seminarene er blant annet å styrke kommunenes kompetanse vedrørende tiltak for å bedre arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Fokus skal i denne sammenheng være på *organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.*» SHD i brev til RO 05.07.1999
2. Synliggjøring av arbeidsmiljøproblematikken innen pleie- og omsorgssektoren med vekt på blant annet *kostnader, trivsel, kvalitet, opplæring, rekruttering.*
3. Gjennomgå forskningen på området.
4. Gjennomgå gjennomførte prosjekter.
5. Gjennomgå metoder for å gå i gang i egen kommune.

Mål 2 Seminarets prosessmål

1. Etablere interkommunalt samarbeid og presentere et opplegg for støtte og veiledning.
2. Motivere for igangsetting av tiltak i kommunene.
3. Oppnevne en kontaktperson i forhold til videre oppfølging for disse kommunene.

4. Legge grunnlaget for at kommunene får etablert et samarbeid med eksempelvis KS-fylkeskontor, Bedriftshelsetjenesten, Arbeidstilsynet, Trygdeetaten og Arbeidslivstjenesten.
5. Informere hver deltakerkommune om søknad om stimuleringsstøtte fra SHD.

Mål 3 Resultatmål (for seminaret)

1. SHD ønsker også gjennom dette å få et større erfaringsgrunnlag og innhente kunnskap om arbeidsmiljø og helse i pleie- og omsorgssektoren.

Mål 4 Seminarets målgruppe

1. Kommuner som enten har etablert et samarbeid eller som har slik beliggenhet at dette kan etableres.
2. Til seminaret inviteres fra hver kommune: toppledelse, personalsjef, overordnet ledelse av pleie- og omsorgssektoren og relevante fagorganisasjoner.

Mål 5 Seminarets organisering

1. Det holdes 5 seminarer med 5–6 kommuner i hvert seminar. Seminarene ønskes startet opp i løpet av høsten 1999.
2. Hvert seminar skreddersys for hver region, der blant annet lokale forskningsinstitusjoner trekkes med i arbeidet.
3. Seminarprogrammet må bygges opp slik at det gir god mulighet for diskusjoner og aktiv deltakelse fra seminar deltakerne.
4. Det etableres en referansegruppe der blant annet KS og SHD deltar. (Ikke Fafos referansegruppe)

Mål 6 Oppfølging av seminarene

Pleie- og omsorgsavdelingen i SHD ser for seg at det kan være behov for noe oppfølging etter oppstartseminaret, og lister opp følgende:

1. Regelmessig kontakt med utpekt kontaktperson for det interkommunale samarbeidet.
2. Tilbud om veiledningstjeneste, eventuelt bistand med fremskaffelse av en prosjektveileder.
3. Mulighet for å kunne rapportere til SHD et halvt år etter gjennomført oppstartseminar om i hvilken grad en har kommet i gang med tiltak på området.
4. Utarbeiding av oversikt over eksisterende veiledningsmateriell.
5. SHD skriver at denne oppfølgingen kan tenkes gjort regionalt eller fra en sentral instans.

2.2 ROs tolkning av målene for oppstartseminaret

Hovedmålsetting

RO formulerer i sitt brev (22.09.99) til SHD følgende hovedmålsetting for oppstartseminarene:

1. Motivere for å sette i gang tiltak for å bedre arbeidsmiljøet i kommunene.
2. Styrke kommunenes kompetanse vedrørende tiltak for å bedre arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren.

Oppstartseminaret som forum

RO lister opp fire forhold som beskriver hvordan oppstartseminarene kan være møtested for ulike aktører, og der deltakerne vil kunne bruke seminaret som forum for å:

- a. videreutvikle og etablere interkommunalt samarbeid vedrørende arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren.
- b. legge grunnlaget for at kommunene får etablert et samarbeid med eksempelvis KS-fylkeskontor, Bedriftshelsetjenesten, Arbeidstilsynet, Trygdeetaten og Arbeidslivstjenesten.
- c. initiere kontakt mellom kommuner og lokale kompetansemiljøer for kompetanseinnhenting og veiledning i forbindelse med det lokale utviklingsarbeidet.
- d. innhente erfaring og kunnskap om arbeidsmiljø og helse i pleie- og omsorgssektoren i deltakende kommuner.

De faglige hovedbolkene

Det faglige innholdet og opplegget for bearbeidingen av dette er delt inn i tre hovedbolker:

ROs første hovedbolk: Overordnede tema

- a. Synliggjøring av arbeidsmiljøproblematikken innen pleie- og omsorgssektoren som gir oversikt over kostnader, kvalitetskonsekvenser m.m.
- b. Kunnskap om arbeidsforhold som kan skape godt arbeidsmiljø, og forhold som kan skape vanskelig arbeidsmiljø.
- c. Hva vi vet om suksessfaktorer for organisasjonsutvikling med særlig vekt på arbeidsmiljø.

ROs andre hovedbolk: Lokale utfordringer til deltakerne

- d. Inviterte forskningsinstitusjoner/høgskoler i regionen skal gi en kort informasjon om eget arbeid og egen kompetanse.
- e. Informasjon fra deltakende kommuner om forslag/ideer til prosjekt.

ROs tredje bolck: Seminarene som arbeidsprosess

RO legger betydelig vekt på erfaringsutveksling og metodikker for å få i gang en prosjektprosess blant deltakerne fra hver av kommunene. Dette er berørt i kapittel 4.1 og utdypes noe her:

- f. Kommunene legger grunnlaget for en skisse til prosjekt i løpet av seminaret.
- g. Skape motivasjon gjennom å avklare og forstå motstand i organisasjonen og de ulike fasene i et prosjekt.
- h. Jobbe med ulike metoder for initiering og igangsetting av et utviklingstiltak.
- i. Arbeide med erfaringene fra lokale prosjekt for å overføre grunnlag for nye erfaringer i egen kommune.

Økonomi

RO påtar seg å gjennomføre oppstartseminarene innenfor en økonomisk ramme på 150 000 kroner per seminar. Dette dekker kost og losji for inntil 40 deltakere på hotell med én overnatting.

2.3 Utvelgelse av deltakerkommuner

Ansvarsfordeling mellom SHD, KS og RO

Ut over det å ha laget de generelle retningslinjene for deltakerkommunene, hvor muligheten for interkommunalt samarbeid sto sentralt, har SHD ikke påvirket den konkrete utvelgelsen av deltakerkommuner. SHD overlot til KS i de respektive regionene å forestå utvelgelsen av deltakerkommuner i henhold til mål 3.1. RO var ikke inne i denne delen av forarbeidet i det hele tatt.

RO ønsket imidlertid å stille de utvalgte kommunene noe friere og åpne for noen flere deltakere enn det SHD opprinnelig gikk inn for. RO mente kommunene burde få stille med opp til seks representanter, og at de kunne stå fritt til å plukke ut disse selv, så lenge personalleder/sjef, overordnet ledelse av pleie- og omsorgssektoren og representanter for arbeidstakerorganisasjonene kom med.

Invitasjonen som fylkeskontorene til KS sendte ut til kommunene, har variert noe fra region til region avhengig av i hvilken grad oppstartseminaret skulle trekkes inn i et lokalt arbeid som allerede var i gang eller ikke. Uansett er hovedpunktene fra SHDs brev av 05.07.1999 og ROs brev 22.09.99 (antakelig) kommet med.

Konkretisering av SHDs tilbud og krav til deltakerkommunene

I et brev fra SHD av .02.2000 suppleres SHDs tilbud og seminarenes målsetting med krav til deltakerkommunene. Betingelsene fra SHD er konkretisert slik:

1. Departementet kan bidra med (...) en ramme på inntil 50.000,- kroner for hver kommune. (...) Pengene kan brukes til veiledning, konsulentbistand og opplæringstiltak.
2. I og med at beløpet som tildeles er begrenset, kan det være gunstig om flere kommuner fra seminaret slår seg sammen og oppnår synergieffekter gjennom samarbeid på tvers av kommunegrensene.
3. For å oppnå stimuleringsstilskudd må den enkelte kommune, (...) ha behandlet prosjektet politisk.
4. Videre må kommunene oppgi tall over sykefravær og turnover, for kommunene generelt, for helse- og sosialsektoren og for de enheten(e) som berøres av tilskuddet, før, underveis og etter at arbeidsmiljøtiltakene settes inn.
5. Sluttrapport for prosjektet og dokumentasjon av resultater av prosjektet sendes SHD innen tre måneder etter at prosjektet er avsluttet. Hvis stimuleringsiltaket inngår i et større prosjekt rettet mot arbeidsmiljøet, ønskes statusrapport ved årsavslutning med beskrivelse av fremdrift i forhold til målsetting og tidsplan og kort beskrivelse av hva som er utført (...).
6. Det forutsettes at det føres regnskap for anvendelsen av midlene fra SHD og at revisorattestert regnskap sendes (...).

2.4 Oppstartseminaret: Program, bidragsyttere og deltakere

Oppstartseminarene har alle vært gjennomført etter en felles mal. Rekkefølgen på innslagene har variert noe. Videre har hver region hatt lokale innslag. Men grunnmalen for oppstartseminarene har vært omtrent slik:

Kl.	Aktivitet første dag	Hovedaktør
10:30	Innsjekking, kaffe og te	
11:00	Åpning og presentasjon av deltakerne	RO og lokal KS-representant
12:00	Lunsj	
13:00	Kunnskapsstatus om arbeidsmiljø – generell arbeidsmiljøkunnskap og verktøy som kan brukes	Björg Åse Sørensen
13:50	Pause	
14:00	Kunnskapsstatus om arbeidsmiljø – generell arbeidsmiljøkunnskap og verktøy som kan brukes	Björg Åse Sørensen
15:00	Pause med kaffe og te	
15:20	Vi ønsker å utvikle vårt arbeidsmiljø Erfaringer og opplevelser (og planer) omkring endringsprosesser	Representanter fra hver av deltakerkommunene
16:35	Pause med frukt	
16:50	Sammen om utviklingsarbeidet. Hva kan vi gjøre?	Innlegg fra Aetat, fylkestyngdekontor, arbeidstilsyn, foregangs-kommuner eller andre
18:00	Storgrupper forbereder innslag under middagen	Alle
19:30	Fellesmiddag	

Kl.	Aktivitet andre dag	Hovedaktør
08:30	Refleksjoner og tilbakeblikk på dag én med "kommunal" vinkling	RO
09:00	Benstrekk	
09:10	"Det beste av de beste" "Hvordan sikre suksess i utviklingsarbeidet?"	1 x Eva Lian, KS 4 x Lars Nygård, RO
10:40	Pause, utsjekking	
11:00	Seminarer deles opp i mindre grupper som arbeider videre med aktuelle arbeidsmiljøprosjekt, igangsatte eller nye	Alle i gruppearbeid
11:45	Tilbakemelding fra gruppene i plenum	Alle
12:00	Lunsj	
13:00	Informasjon fra SHD	Rådgiver fra SHD
14:00	Pause	
14:10	Gruppene arbeider videre	Alle i gruppearbeid
15:00	Veien videre	Alle i plenum
	Evaluering og avslutning	Alle i plenum
15:30	Slutt hjemreise	

3 Vurdering av forarbeidet og premissene for deltakelse

3.1 Etablering av prosjektet

Den 21.09.99 ble det avholdt et møte mellom representanter fra Kommunenes Sentralforbund (KS), Sosial- og helsedepartementet (SHD) og Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO). Her blir de fem regionene plukket ut. RO som fikk ansvaret for det faglige innholdet, la tidlig opp til et nært samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Samtidig overfører KS sitt engasjement fra hovedkontoret til sine fylkeskontorer i de respektive regionene.¹

3.2 Utvelgelse av deltakerkommunene

I de fleste fylkene søkte flere kommuner om å få delta enn de hadde kapasitet til å motta. KS i fylkene valgte ut de kommunene som skulle få delta på oppstartseminarene. Med dette valget var det også i realiteten avgjort at de samme kommunene skulle få tilskudd fra SHD til oppfølgingsarbeidet etterpå. Kriteriene for å skille ut de kommunene som kom med på oppstartseminaret fra de som ikke kom med, har variert fra fylke til fylke. Faglige argumenter har ikke vært sentrale i denne delen av prosessen. I Finnmark ble fem kommuner fra den østlige regionen valgt ut. I Trøndelag fikk man en naturlig avskalling. I Hedmark-Oppland kom de fem første søkerne med. I Hordaland sto man i startgropen på et annet prosjekt, så her var valget gjort på forhånd. Aust-Agder fikk bare fire søknader, så her ble alle med. SHDs krav om at deltakerkommunene skulle ha en beliggenhet med sikte på at interkommunalt samarbeid kan etableres, har bare i noen grad vært avgjørende for utvelgelsen. Hvor viktig spørsmålet om geografisk nærhet er i hver av regionene, vet vi foreløpig ikke.

¹ En mer detaljert gjennomgang av oppstartfasen kan fås ved henvendelse til Fafo.

«Vi sendte ut informasjon fra SHD og RO til samtlige kommuner i fylket. Ni kommuner ønsket å delta. Sammen med rådmannsutvalget plukket vi ut fire kommuner fra Finnmark Øst og Karasjok. Disse er sjelden med på slike aktiviteter, mens Vest-kommunene “alltid” er med.» (KS i Finnmark)

«Alle kommunene i Nord-Trøndelag ble invitert. Åtte kommuner svarte positivt. Disse stilte på en informasjonssamling. Tre ble med videre. På tampen ble Sør-Trøndelag trukket inn. De stilte i all hast med to kommuner.» (KS i Nord-Trøndelag)

«Før SHD/RO-opplegget ble kjent hadde Hordaland satt i gang planleggingen av et utviklingsverksted knyttet til Fylkeskommunens Likestillingsplan, der også Bella-prosjektet i sin tid inngikk. Vi etablerte en ressursgruppe (se under). Informasjon ble sendt ut og 20 kommuner var interessert i å være med. Seks av disse ble plukket ut. Opprinnelig var vi sju, men Fylkessykehuset i Stord trakk seg etter oppstartseminaret. Da SHD-tilbudet kom, gjennomførte vi ingen ny utlysningrunde. I stedet justerte vi litt på Utviklingsverkstedet og tilpasset det til SHDs opplegg. Vi var jo bare i startgroppen, og temaene var nær identiske.» (KS i Hordaland)

«Vi sendte invitasjon til alle kommunene. De fem første fikk være med. Reaksjonsevnen ble avgjørende. Vi gikk bredt ut. Dette sikrer at vi treffer de ivrigste. Dernest lå det en forpliktelse i invitasjonen. Seminaret skulle følges opp med en lokal prosess. Dette sikrer at vi får med “de rette” (i alle fall en del av dem), samtidig som det forsterker motivasjonen hos deltakerne. Vi kunne kanskje ha kartlagt de potensielle deltakerne på forhånd, men det gjorde vi altså ikke. Jeg synes utvalget vi ble stående med er godt.» (KS i Hedmark-Oppland)

«Vi sendte ut brev til samtlige kommuner. Bare fire meldte interesse. De fikk være med.» (KS i Agder)

3.3 Forberedelse av deltakerkommunene

Under gjennomføringen av oppstartseminarene stilte noen kommuner med formulerte innlegg og planer for et lokalt prosjektarbeid, mens andre stilte med representanter som var helt uforberedt. De sistnevnte var kommuner i regioner med ledig plass, og som hadde meldt seg på i siste liten.

Normalprosedyren var imidlertid at de utvalgte deltakerkommunene ble kontaktet før oppstartseminaret, for å sikre at de stilte best mulig forberedt. RO hadde laget en intervjuguide til dette formålet. Denne ble brukt i varierende grad. RO ringte

selv til kommunene i Hedmark-Oppland og Finnmark, mens KS ringte til kommunene i Hordaland som allerede var i gang. I Aust-Agder ble denne guiden ikke brukt. Der brukte KS sin egen forberedelsesguide. Trøndelag valgte en helt annen variant. Her holdt prosjektet Bærekraftig omsorg, som er en del av satsingen til Agenda 21, et informasjonsmøte.

«Både vi i KS og kommunene stilte med ganske blanke ark og var ganske dårlig forberedt. Vi burde kanskje ha fått litt mer informasjon fra SHD eller RO? I alle fall syntes vi at det var knapp tid til forberedelsene. Men da RO ringte i april og spurte om vi ville være med, sa vi selvsagt ja med en gang. Det er ikke så ofte vi får slike muligheter.» (KS i Finnmark)

«Da RO spurte oss om å bli med, gjorde vi det under forutsetning av at vi fikk være med å definere innholdet. Vi mente at seminaret måtte ta utgangspunkt i kommunenes behov. Siden vi under Lokal Agenda har jobbet mye med miljø, startet vi med å teste ut “Bærekraftig omsorg” som et mulig perspektiv. Dette ble imidlertid lagt til side etter oppstartseminaret. I dag kaller vi denne satsingen for Nettverk med fokus på arbeidsmiljø» (KS i Trøndelag)

«Hver kommune har definert en lokal arbeidsgruppe bestående av 5–6 representanter. Disse har stilt på alle samlingene, også oppstartseminaret. Kommunene hadde jo søkt på forhånd om å være med på utviklingsverkstedet, så da de stilte på oppstartseminaret, hadde de allerede formulert sine prosjektideer. Søknadene som senere gikk til SHD, var nesten identiske med de opprinnelige søknadene.» (KS i Hordaland)

«Kommunene hadde lest informasjonsbrevet fra SHD og tent på temaene som sto omtalt. Vi hadde noen overskrifter, men stilte ellers med blanke ark. Alle var motiverte til å jobbe med disse temaene. Målet for den første samlingen var å etablere et nettverk og et begynnende samarbeid. De var ellers lite forberedt. Ingen hadde med seg prosjektanker. Vi i KS gjorde ikke så mye før seminaret. Men vi har bidratt mer under og etter.» (KS i Hedmark-Oppland)

«Brevet fra SHD ble sendt ut. Likeledes fikk kommunene beskjed om at de skulle holde et forberedt innlegg.» (KS i Agder)

Vi ser at lokal tilpasning kan innebære tilpasning til regionale KS' ideer. Dette er imidlertid ikke automatisk det samme som tilpasning til kommunenes behov. Trøndelag tok konsekvensen av dette ved å legge bort ideen om å bruke Lokal Agenda 21 som faglig ramme for de lokale utviklingsprosjektene. Oppstartseminaret i Trøndelag startet med arbeidstittelen Bærekraftig omsorg, mens prosessen under seminaret førte til prosjektittelen Nettverk med fokus på arbeidsmiljø, som igjen spesielt satte søkelyset på arbeidstidsordninger.

3.4 SHDs tilbud og krav til deltakerkommunene

SHD har dekket brorparten av utgiftene i forbindelse med oppstartseminaret og stilt 50 000 kroner til disposisjon for hver deltakerkommune. Til gjengjeld stilte departementet visse praktiske og tematiske betingelser samt krav om måloppnåelse. Flere av de vi snakket med i startfasen mente at betingelsene for å få disse midlene både var for strenge og for begrensede.

Kombinasjonen av økonomiske tilskudd og strenge bruksvilkår har både positive og negative sider. Ser en pragmatisk på det, er de positive utvilsomt i overvekt. I kapittel 2.3 er SHDs krav til deltakerkommunene satt opp i seks punkter.

SHDs tematiske avgrensning

Enkelte av KS-representantene advarte mot å definere de faglige målene for snevert, fordi dette kunne føre til at seminarene satte i gang prosesser som ikke hadde tilstrekkelig forankring i lokale behov. Hvis man kombinerte eksterne detaljkrav med økonomiske bidrag, var KS-representantene bekymret for at prosjektene skulle renne ut i sand.

«SHD må være åpne og la kommunene bestemme selv. Ikke for sterke og detaljerte reguleringer. Deler av midlene knyttet til Handlingsplanen (Rett person på rett plass) har vært alt for detaljerte. Kommunene har måttet forholde seg til en masse punkter for småpenger. Dersom kravene er for strenge fra SHD samtidig som det følger attraktive penger med et prosjekt, risikerer en at det blir satt i gang en rekke prosjekter uten at det er et virkelig behov. Arbeidet med disse blir halv-hjertet (utvendig) og stopper ofte helt opp. Resultat: Ingen ting.» (KS i fylke)

«Seminarinvitasjonen var for snevert rettet inn mot sykefravær. Dette blir for sært. Vi burde ha gått bredere ut om arbeidsmiljø, kjennetegn ved attraktive arbeidsplasser, god ledelse og kampen om arbeidskraften. Så kunne sykefraværspromatikken funnet sin plass der. SHD har også vært for rigid og for smal i sin oppmerksomhet mot kommunene. Synes at også fylkeskommunale virksomheter burde få være med. Også for snevert rettet inn mot pleie og omsorg. SHD må være rausere i formuleringene og helst også sektorovergrepene. La de tusen enger blomstre.» (KS i fylke)

Engstelsen for at kommunene lokkes med på noe de egentlig ikke har behov for har vært ganske grunnløs, som vi skal se senere. En annen side av kritikken er at SHD har gått faglig for snevert ut. Vi kan ikke se at denne kritikken, om en for snever tilnærming til sykefravær der en ikke trekker inn de grunnleggende arbeidsmiljøspørsmålene, er riktig. Ser vi på de opprinnelige målformuleringene, er disse både

brede og detaljerte. Antakelig er de så omfattende at det er nærliggende å forstå dem som en buffet, med en overgripende formålsparagraf, hvor en kan velge ut noen temaer som er tilpasset de lokale behov. En slik oppfatning understøttes av departementets åpenhet om å la prosjektet inngå i andre lokale prosjekter med tilgrensende mål, slik det for eksempel er gjort i Hordaland. Klarsignalet for å la Trøndelag kjøre et opplegg med tittelen Bærekraftig omsorg, peker i samme retning. En senere gjennomgang av innholdet i oppfølgingsseminarene og det lokale prosjektarbeidet vil vise både et bredt tiltaksspekter og at mange har valgt å konsentrere seg om underliggende forhold ved arbeidsmiljøet og ikke å stirre seg blind på sykefraværstall. Slik kommunene har gått frem, ser det ut til at de har vektlagt prosjektets «formålsparagraf» og ikke latt seg skremme av de seks kravene i «forskriften» (se kapittel 2.3). Det er derfor ikke grunnlag for å kritisere SHD for utidig detaljstyring i forbindelse med dette prosjektet.

Etter at KS hadde forestått utvelgelsen av deltakerkommuner og oppstartseminarene vel var gjennomført, kunne deltakerkommunene som ønsket å fortsette med et lokalt arbeidsmiljøprosjekt søke SHD om det nevnte tilskuddet. Alle som søkte, fikk tildelt beløp tilsvarende 50 000 kroner per kommune.

Ønske om lokal toppforankring

For å sørge for toppforankring i organisasjonene og dermed øke mulighetene for at endringsprosjektene skulle lykkes, stilte SHD krav om at søknadene om stimuleringsstilskudd skulle behandles politisk i deltakerkommunene. Høsten 2000 ble den formuleringen mildnet ved at SHDs representant på de siste oppstartseminarene muntlig sa at søknadene helst skulle behandles politisk.

De fleste søknadene har vist at kommunene har sørget for en omfattende behandling hvor både rådmann, AMU og politiske utvalg har vært involvert.

Rapporteringens omfang og tallfesting av resultater

Kravene om å oppgi tall over sykefravær og turnover før, underveis og etter at arbeidsmiljøtiltakene settes inn og kravene til regnskapsføring og resultatdokumentasjon i en sluttrapport, tilsier at selve kommunikasjonen med SHD fort kan koste et beløp i nærheten av tilskuddet på 50 000 kroner.

Et større problem som også ble påpekt i Fafos skisse for evaluering av dette tiltaket, er om resultatmålene er realistiske. En tallfesting av endringer som kanskje kan føres tilbake til dette tiltaket er et ambisiøst og ikke helt realistisk mål. De fleste kommuner vil rent teknisk kunne klare å oppgi tall for sykefravær og turnover på to ulike tidspunkter. Men å gi en tolkning på hva som ligger bak en eventuell endring, kan vanskelig gjøres seriøst. For det første har vi ikke oversikt over alle rele-

vante variabler, og for det andre er tidsrammen i minste laget til å vurdere om det er en sammenheng mellom tiltak og en eventuell effekt.

Kravene om å oppgi tall for sykefravær og turnover før, underveis og etter at arbeidsmiljøtiltakene settes inn, kan kanskje tyde på at SHD har hatt en forventet resultatdokumentasjon som ikke er realistisk. Både den begrensede tids- og ressursrammen, og et svakt faglig grunnlag for å korrelere arbeidsmiljøtiltak med sykefravær, tilsier at dette ikke er realistiske mål. Slik både SHD og deltakerkommunene ordla seg høsten 2000, står dette opprinnelig sentrale målet om tallfesting av resultater ikke særlig høyt på dagsordenen lenger.²

I det utvalget av søknader fra kommunene til SHD som vi har sett, har de fleste enten inneholdt tall over sykefravær og turnover ved søknadstidspunktet, eller det er formulert at slike tall vil bli stilt opp i sluttrapporteringen.

«SHD forlanger mye for skarve 50 000 kroner. Målene er alt for ambisiøse for så kort tid. Holdningsendringer og politiske og administrative vedtak tar tid! Jeg synes også at kravet til rapportering er vel stort.» (KS i fylke)

Lokal eller regional disponering av midlene?

SHD overlot til kommunene å avgjøre om de ville bruke tilskuddet på 50 000 kroner til egne tiltak eller til fellessamlinger. Men departementet anbefalte at kommunene gikk sammen om å bruke midlene på felles tiltak. Regionene har valgt ulike løsninger. Hedmark-Oppland leverte en felles søknad der midlene ble satt inn på én konto. Andre har levert individuelle søknader der pengene ble satt av til felles tiltak, mens den tredje varianten har vært at kommunene har disponert midlene lokalt. Det kan neppe være tvil om at målsettingen om å etablere nettverk mellom kommunene og slik stimulere til erfaringsutveksling, er tjent med løsninger der midlene benyttes til felles tiltak.

«Økonomitilskuddet på 50 000 gikk rett til den enkelte kommune. Det er opp til den enkelte kommune å gjøre hva de vil med disse midlene. Med en slik løsning ble systematikken og fellesskapet borte.» (KS i Agder)

«Hver kommune har beholdt sin andel for seg selv. I ettertid ser de fleste at pengene burde vært satt av til fellessamlinger. I den grad dette ikke er for sent, forsøker de å gjøre dette nå.» (KS i Finnmark)

«Deltakerkommunene styrer bruken av midler helt selv. I vår region ble de enige om å bruke pengene på fellestiltak.» (KS i Trøndelag)

² Kommunene har selv dreid innholdet i seminarerne i en retning hvor sykefraværspromatikken kun inngår som en liten del. Det samme gjelder SHDs intensjon, i alle fall slik jeg oppfattet det etter hvert.

Økonomitilskuddets positive effekter

Det positive som overskygger de negative sidene er at pengene uomtvistelig har bidratt til en aktivitet i ønsket retning. For det første har SHDs initiativ og tilskuddsmidler bidratt til at «noe» blir iverksatt. Dernest øker tilskuddsmidlene sannsynligheten for å oppnå et vellykket resultat, fordi det gir kommunene anledning til å trekke flere personer inn i prosjektet fra begynnelsen av. Dermed har kommunen flere personer som er sammen om å være pådrivere i det lokale prosjektet. Blant deltakerkommunene finner vi mange kommuner som over tid har vært aktive prosjektkommuner. Disse har gode erfaringer med både bruk av tilskuddsmidler og arbeid i utviklingsverksted. De vil ofte være gjengangere på denne typen arrangementer. Men blant kommunene finner vi også en del «førstegangskommuner» i en slik sammenheng. Dette er kommuner som har lite erfaring med prosjektarbeid og som ikke inngår i like godt fungerende regionale nettverk som de andre. I de regionene som har vært opptatt av å få med førstegangskommuner som i utgangspunktet har lavere motivasjon for denne typen arbeid, har SHDs stimuleringsstilskudd hatt en spesielt viktig funksjon.

«Selvsagt er det flott å få dekket oppstartseminaret og bidraget på 50 000 til hver kommune. Dette hjelper oss til å komme i gang og til å betale forelesere og litteratur. Det viktigste med slike bidrag er at det gjør det mulig for kommunene å stille med flere deltakere enn ellers.

Vanligvis inviterer vi forelesere og betaler dette. Kommunene må selv betale reise og opphold. Da har de ikke råd til å sende så mange, kanskje bare en kontaktperson. Dermed blir deltakersammensetningen på seminarene smalere og informasjonsutvekslingen mer begrenset. Dersom informasjons- eller erfaringsutveksling er en viktig del av opplegget, kan deltakerbredde være viktig. Slik som i dette tilfellet, hvor målet er å få til lokale utviklingsprosesser, er det en stor fordel dersom alle de aktuelle lederne (og tillitsvalgte) deltar. Da slipper en den tunge situasjonen at en representant kommer hjem og må videreformidle seminarerfaringene og motivere de andre. Når alle lederne er med, skapes en felles plattform (forståelse) og alle er motivert. Du slipper det tunge mellomledet.

Så økonomitilskuddet gjør dette til et bedre seminar enn de vi ellers har, og, viktigst: det øker sannsynligheten for å få til et godt resultat av det endringsarbeidet en har intensjon om å bidra til i deltakerkommunene.» (KS i Hedmark-Oppland)

«Det er stimulerende for kommunene å få 50 000. Det inspirerer og bidrar til å komme videre. Når det er sagt, må det legges til at man kan ikke forvente all verdens resultater for denne summen. Tror ikke at sykefraværet går ned med dette.

Midlene gjør at kommunene skal stille med en gruppe og ikke bare én representant. Gruppedeltakelsen betyr mye for oppfølgingsarbeidet hjemme. Det er

en samlet gjeng som reiser hjem og som står på for prosjektet. Alternativet er at kommunene sender en representant til et seminar. Dette er ofte pleie- og omsorgssjef. Slikt har nesten aldri noen effekt.» (KS i Hordaland)

«Dette initiativet fra SHD hvor det fulgte med penger har bidratt til at vi har klart å gi noen av de mindre aktive kommunene en sjanse. Dette er veldig positivt. Vanligvis har vi noen kommuner som alltid er med på slike opplegg. De har dyktige etatsledere som sørger for en kontinuerlig utvikling. I vårt fylke finner du nok flest av dem i vest. Så har du de kommunene som sjelden eller aldri er med.» (KS i Finnmark)

4 Vurderinger av oppstartseminarene

4.1 Vurdering av programmet

Selv om noen av de involverte har kritisert Sosial- og helsedepartementets mål for prosjektet for å ha vært for snevert, har det faktiske innholdet i seminarene og temaene for de lokale prosjektene tatt hensyn til kommunenes formulerte behov. Det som har kommet frem av kritikk, har vært rettet mot invitasjonen og enkelte av målspesifiseringene samt omfanget av rapporteringskravene. Deltakerkommunene har uansett ikke latt seg skremme bort. Så snart man har kommet i gang, har både seminarledere, forelesere, SHDs representant og deltakerkommunene rettet søke-lyset mot prosessmålene som har gått ut på å sette i gang et OU-prosjekt for styrking av arbeidsmiljøet i deltakerkommunenes pleie- og omsorgstjenester.

Med en slik målforskyvning stilles det også andre krav til selve programmet. For det første må programmet vurderes i forhold til prosessmålene, og for det andre ut fra lokalt definerte faglige behov.

Seminarene har bestått av cirka en tredel faglig input og om lag to tredeler prosessarbeid. Den faglige delen har bestått av en to timers forelesning første dag og en halvannen times forelesning andre dag, til sammen cirka tre og en halv time. Prosessarbeidet har bestått av tre økter første dag, foruten selvlaget kveldsunderholdning, og fire–fem økter annen dag. Lokale innlegg regner vi i denne sammenhengen som en del av prosessarbeidet. Til sammen blir dette om lag sju timer prosessarbeid.

Mot slutten av hvert oppstartseminar ble hver deltaker bedt om evaluere samlingen. Til dette formål hadde RO laget et enkelt og åpent skjema hvor deltakerne kun skulle skrive opp positive og mindre positive forhold. Det var med andre ord ikke spesifiserte temaer som skulle vurderes. Når det gjøres på denne måten, innbys det først og fremst til generelle kommentarer av typen «gode forelesere», «kaldt hotell», «hyggelig samvær», «bra initiativ fra SHD» osv.

I alt hadde oppstartseminarene 125 deltakere fra kommunene pluss cirka 15 deltakere fra de statlige regionskontorene. Åttiåtte av disse 140 har besvart evaluere-

ringsskjemaet. Alle er overveiende fornøyd. Om lag 50 har ikke levert inn evalueringsskjemaet. Vi vet ikke om disse er mer eller mindre tilfreds enn de som har levert.

Faglige mål

SHDs opprinnelige faglige mål er gjengitt som fem punkter:

Mål 1 Seminarets faglige hovedansvar

1. «Mål for seminarene er blant annet å styrke kommunenes kompetanse vedrørende tiltak for å bedre arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Fokus skal i denne sammenheng være på organisering, ledelse og bruk av de ansattes kompetanse.» SHD i brev til RO 05.07.1999
2. Synliggjøring av arbeidsmiljøproblematikken innen pleie- og omsorgssektoren med vekt på blant annet kostnader, trivsel, kvalitet, opplæring, rekruttering
3. Gjennomgå forskningen på området
4. Gjennomgå gjennomførte prosjekter
5. Gjennomgå metoder for å gå i gang i egen kommune

Slik vi har avgrenset de faglige målene, utgjør ROs faglige mål tre punkter hentet fra første hovedbolk og ett punkt fra annen hovedbolk (jfr. kapittel 2.2):

- a) Synliggjøring av arbeidsmiljøproblematikken innen pleie- og omsorgssektoren som gir oversikt over kostnader, kvalitetskonsekvenser m.m.
- b) Kunnskap om arbeidsforhold som kan skape godt arbeidsmiljø, og forhold som kan skape vanskelig arbeidsmiljø
- c) Hva vi vet om suksessfaktorer for organisasjonsutvikling med særlig vekt på arbeidsmiljø
- d) Inviterte forskningsinstitusjoner/høgskoler i regionen skal gi en kort informasjon om eget arbeid og egen kompetanse

Hensikten med forelesningen(e) første dag var å gi en grunnleggende og generell gjennomgang av sentrale arbeidsmiljøfaktorer, mens forelesningen(e) på dag to skulle gi en innføring i et mer avgrenset tema, fortrinnsvis suksessfaktorer i utviklingsarbeid. Bjørg Aase Sørensen fra AFI hadde ansvaret for disse forelesningene, og hun startet med en lettfattelig gjennomgang av organisasjonsteorien, med vekt på trivselsfaktorer og arbeidsglede. Deretter presenterte hun erfaringer fra flere av sine egne utviklingsprosjekter, deriblant fra Lille Tøyen sykehjem. Hun var flink til å formidle positive resultater.

Viktige stikkord fra forelesningene er: Meningsfylte oppgaver, faglig utvikling, bruk av faglige ferdigheter og støttende og utviklingsorientert ledelse. SHDs intensjoner i punkt 1 og 2 over om å vektlegge ledelse og de ansattes kompetanse, trivsel, kvalitet og opplæring sto således sentralt. Også punkt b i ROs mål er godt ivaretatt. Sørensen la ulik vekt på sykefraværskforskningen, etter hvor hun foreleste og etter innholdet i de andre forelesernes innlegg.

Dersom det i punkt 3 og 4 over var ment at Sørensen skulle gjennomgå et bredt spekter av nyere arbeidslivsforskning, så har oppdragsgiver gitt en oppgave som ikke lar seg løse på en tretimers forelesning. Sørensen gjorde heller ikke noe forsøk på å gjøre dette. Det er et vell av forskning som da kunne ha vært tatt med. En slik gjennomgang kunne imidlertid lett ha blitt flyktig eller oppramsende, med mange temaer og mye tall. Rent pedagogisk var det antakelig fornuftig å avgrense seg slik Sørensen gjorde. Temaene hun valgte ut var grunnleggende og eksemplene hennes egne. Det er en kombinasjon som vanligvis kommuniserer godt med de fleste forsamlinger.

Med Lars Nygårds forelesninger¹ andre dag fikk deltakerne innspill til prosessarbeidet. Dermed ble noe av punkt 5 i SHDs mål ivaretatt. Både Nygård og Sørensen dekket temaet «suksessfaktorer for organisasjonsutvikling med særlig vekt på arbeidsmiljø» (ROs pkt c).

Innslagene fra øvrige forelesere (fra de statlige regionkontorene og representanter for virksomheter med suksess tiltak) og fra kommunene selv har variert fra region til region. En del hadde ganske begrenset relevans og liten faglig verdi, mens andre innslag var bidrag til prosessarbeidet. I Finnmark holdt flere av innleggene god faglig kvalitet, samtidig som de inngikk i prosessarbeidet.

Vi sitter imidlertid igjen med et inntrykk av at det som i planleggingsfasen gikk under punkt d hos RO: «Inviterte forskningsinstitusjoner/høgskoler i regionen skal gi en kort informasjon om eget arbeid og kompetanse», må ha blitt nedprioritert. (Se også SHDs mål 5.2.) Skulle dette vært tatt med innenfor den tilgjengelige tidsrammen, måtte en enten ha redusert noe på forelesningene, redusert gruppearbeidet eller knappet ned på innslagene fra de statlige regionkontorene. Nå vet ikke vi hvorfor punkt d gikk ut, men dersom det skulle vært tatt med, tilsier tilbakemeldingene at de kunne ha kommet inn som et alternativ til regionkontorene, og ikke på bekostning av forelesninger eller gruppearbeid.

Deltakernes vurderinger: Gode forelesere

Åttien deltakere trekker frem foreleserne som gode. Bjørg Åse Sørensen fra AFI nevnes spesielt ofte. Også KS-representantene gir foreleserne bra skussmål.

«Meget gode forelesere, både Bjørg Åse Sørensen og Lars Nygård.» (KS i Agder)

¹ Lars Nygård er konsulent ved RO.

«Forelesningene var bra, særlig Bjørg Åse Sørensen.» (KS i Finnmark)

«Programmet var bra. Bjørg Åse Sørensen var spesielt god. Gruppearbeidet var også bra.» (KS i Hordaland)

Prosessmålene

De faglige målene har liten verdi i seg selv. De skal kun inngå som virkemidler til å nå de endelige prosessmålene. Måloppnåelsen av disse vurderes ikke i dette kapitlet. Her tar vi bare for oss prosessarbeidet, slik det fungerte på oppstartseminaret.

Mål 2 Seminarets prosessmål (SHD)

1. Etablere interkommunalt samarbeid og presentere et opplegg for støtte og veiledning.
2. Motivere for igangsetting av tiltak i kommunene.
3. Oppnevne en kontaktperson i forhold til videre oppfølging for disse kommunene.
4. Legge grunnlaget for at kommunene får etablert et samarbeid med eksempelvis KS-fylkeskontor, Bedriftshelsetjenesten, Arbeidstilsynet, Trygdeetaten og Arbeidslivstjenesten.
5. Informere hver deltakerkommune om søknad om stimuleringstilskudd fra SHD.

RO formulerer prosessmålene som de overordnede (jfr. kapittel 2.2) og legger som vi har sett programmet opp etter dette. ROs prosessmål er de samme som det SHD har formulert. RO legger betydelig vekt på erfaringsutveksling og metodikker for å få i gang en prosjektprosess blant deltakerne fra hver av kommunene, og de supplerer SHDs mål slik:

- a) Informasjon fra deltakende kommuner om forslag/ideer til prosjekt.
- b) Kommunene legger grunnlaget for en skisse til prosjekt i løpet av seminaret.
- c) Skape motivasjon gjennom å avklare og forstå motstand i organisasjonen og de ulike fasene i et prosjekt.
- d) Jobbe med ulike metoder for initiering og igangsetting av et utviklingstiltak.
- e) Arbeide med erfaringene fra lokale prosjekt for å overføre grunnlag for nye erfaringer i egen kommune.

En god prosess er i gang

Alle disse punktene ble vektlagt under seminarene. Punkt 4 fungerte dårlig og punkt e var svært variabelt. Punktene 3 og 5 ble vel ivaretatt. Målene for punktene b og f ble meget godt håndtert. Når det gjelder de øvrige punktene, var det enkelte regionmessige variasjoner.

Gjennom programmet på oppstartseminarene presenterte både RO, SHD, KS og noen av de statlige regionkontorene ulike muligheter for støtte og veiledning (følges opp i kapittel 9).

Gruppearbeidet ble dels gjennomført som tilfeldig sammensatte grupper der deltakere fra ulike kommuner satt sammen, og dels som grupper inndelt etter kommunetilhørighet. Plenumsarbeidet besto dels i kommunepresentasjoner og dels i presentasjoner og diskusjoner rundt innholdet i gruppearbeidet. På denne måten ble det lagt opp til erfaringsutveksling og problemformuleringer både med sikte på det kommende, lokale arbeidet og med sikte på videre interkommunalt samarbeid («nettverksarbeid»). I løpet av seminaret hadde alle deltakerkommunene formulert problemstillinger for sitt videre arbeid. Disse ble skrevet på plansjer og gjennomgått i plenum. Denne prosessen fikk også frem hva kommunene hadde av felles problemstillinger. I dette arbeidet ble også stoff fra forelesningene trukket inn.

SHDs krav til seminarets organisering (mål 5.3) om at programmet må bygges opp slik at det gir god anledning for diskusjoner og aktiv deltakelse fra seminar-deltakerne, er med andre ord også ivaretatt.

En del av kommunene stilte lite forberedt og hadde lite å bidra med av konkrete prosjektideer. Dermed ble mer overlatt til foreleserne og ROs evne til å stimulere til idémyldring. Som iakttaker tenker en umiddelbart at dette var svakt og at disse kommunene og KS burde ha gjort denne delen av leksen bedre. Nå er det imidlertid ikke sikkert at de som stilte med et prosjektopplegg på forhånd får det beste sluttresultatet. Det er mulig at en kommune som stiller med blanke ark og utvikler en prosjektidé med forankring i de faglige innspillene under oppstartseminaret har vel så store muligheter for å lykkes. Sannsynligheten øker for at disse deltakerkommunene ender opp med lokale prosjekter som får en fellesnevner. Dermed blir det kanskje også mer interessant å videreutvikle det interkommunale samarbeidet?

I løpet av seminaret var de fleste deltakerne svært motiverte for å komme i gang med det planlagte prosjektarbeidet. Nå er ikke dette i seg selv uvanlig etter slike konferanser. Men når motivasjon går sammen med avtaler om oppfølgingssamlinger, slik det ble gjort i de fleste regionene, har oppstartseminaret i det minste beredt grunnen slik det var ment.

«Det er vanskelig å vurdere om dette prosjektet er eller vil bli vellykket eller mislykket. Men de prosjektansvarlige i kommunene er i alle fall veldig motiverte. Men prosjektet må få romslig tid. De som er med fra kommunene har jo ikke tid, så det blir lett venstrehåndsarbeid.» (KS i Finnmark)

«Oppstartsamlingen bidro til å befeste et samarbeidsønske og å etablere en styringsgruppe (kontaktgruppe). Dermed var faktisk målsettingen nådd.» (KS i Hedmark-Oppland)

I en av regionene utviklet det regionale oppfølgingsarbeidet seg svakere enn i de andre regionene. Agderkommunene valgte å bruke stimuleringsmidlene til prosjekter de allerede var i gang med. Dermed ble det ikke midler til fellessamlinger. KS i Agder beskriver oppstartsamlingen som inspirerende, men for lite forpliktende. Når kommunene valgte å bruke pengene internt, ble fellesskapsgrunnlaget borte. Kommunenes begrunnelser for å velge slik, kommer vi tilbake til senere. Det pussige i kommentaren fra KS i Agder er at nettopp dette fylkeskontoret var blant de som litt tidligere hadde kritisert SHD for å være for detaljstyrende.

«Oppstartsamlingen var inspirerende, men alt for lite forpliktende. Kommunen tok pengene selv, og da ble systematikken og fellesskapet borte. De burde ha vært sterkere utfordret på prosess og samarbeid. Kunne ha blitt pålagt å skrive et prosessnotat. Dette vil vært mer forpliktende. (KS i Agder)

Deltakernes mening

Gruppearbeidet og erfaringsutveksling trekkes spesielt frem som positivt cirka 60 ganger i deltakerevalueringen. En del synes det ble litt knapp tid til gruppearbeid. Ti-femten deltakere nevner spesielt at gruppearbeidet der gruppene var satt sammen etter kommune og hvor en skulle jobbe med prosjektutviklingen, kunne fått litt mer tid. De fleste reiser motivert hjem med tro på at et videre arbeid vil bli fulgt opp.

«Programmet var lagt opp for å forberede til nettverksarbeid: Med dette menes at deltakerkommunene etablerer prosjektgrupper og at disse møtes jevnlig for å utveksle erfaringer fra det lokale prosjektarbeidet. Dette er både nyttig, motiverende og forpliktende.» (KS i Trøndelag)

«Jeg synes at programmet som RO hadde lagt opp ivaretok intensjonene fra SHD-brevet. Skulle en ha gjort noen endringer, måtte det ha vært å sette av mer tid til gruppearbeid. Jeg ville selv ha jobbet bedre for å forsikre meg om at vi fikk de beste foreleserne i forhold til tema og målgruppe. Forelesningene må være mer spesifikke på de behovene forsamlingen har. Dette måtte gjøres dels ved selve foreleservalget og dels ved å ta en samtale med foreleseren på forhånd. Denne tematiske og pedagogiske skreddersømmen må ikke gå ut over den generelle forelesningen til Bjørg Åse Sørensen som var veldig bra.» (KS i Hedmark-Oppland)

RO som prosessledere

RO får meget pen omtale av både deltakerne og kontaktpersonene i KS for sin kompetanse og innsats som prosessledere. Programmet er i seg selv en indikator på dette. RO har dessuten svært god kjennskap til temaet. De kjenner kommune-Norges organisering av pleie- og omsorgstjenester, og er godt orientert om forskningsaktiviteten på feltet. De to konsulentene har en uformell tone og er flinke til å få forsamlingen i tale. ROs rolle har variert noe mellom regionene, avhengig av hvor aktive KS har ønsket å være.

«Bra at SHD ga jobben med oppstartseminaret til RO. Ofte blir statlige midler brukt opp uten at det blir til noe. Konferanser med foredrag og opplysninger uten oppfølging er det vanlige. Myndighetene har gode intensjoner, men de er vanligvis ikke prosessorientert. Det skjer ikke noe på deltakernes hjemmebane.» (KS i Trøndelag)

«Samarbeidet mellom RO og KS i Agder var godt, både før og under seminaret. Programmet var godt lagt opp. RO er gode prosessledere.» (KS i Agder)

«Når dette tiltaket lykkes så bra (i motsetning til andre der departementer eller fylkeskommunen arrangerer), er det fordi RO kan prosess, ikke bare konferanse. KS kan etter hvert også mye om prosessarbeid, jamfør utviklingsverkstedene.» (KS i Trøndelag)

«RO er veldig gode til å beskrive situasjonen og til å bidra til at kommunene fordyper seg. De er kunnskapsrike og jordnære. De er praktisk orientert og klarer å kommunisere med kommunene om deres praktiske situasjon. Dette er veldig viktig for å få til et godt seminar og en god prosess videre.» (KS i Hedmark-Oppland)

«RO er meget bra. Men de burde ha informert mer på forhånd.» (KS i Finnmark)

«RO gjorde en grei jobb med å dra gjennom oppstartseminaret. Det er jo egentlig ingen stor kunst. Viktigere er deres kunnskaper om læring gjennom erfaringsutveksling og prosessarbeid. Uten dette ville hele opplegget kunne ha blitt en "tradisjonell konferanse" i statlig eller fylkeskommunal regi, hvor en får noe faglig påfyll og formaninger, og så reiser hjem uten at noe følges opp.» (KS i Trøndelag)

«RO fikk nok en litt merkelig rolle hos oss. De gikk inn i noe som allerede var etablert. Dermed fikk vi kanskje litt mange møteledere. RO er flinke til å skape stemning.» (KS i Hordaland)

KS' rolle

Premissene for KS' deltakelse har vært uklare. Det er derfor vanskelig å vite hva som er rimelig å forvente. KS har hatt et ansvar for å etablere kontakt med deltakerkommunene, og til en viss grad også «et slags ansvar» for oppslutningen blant kommunene i forkant av seminarene. De har vært med under selve seminaret, og de er ment å skulle ha et visst ansvar for oppfølgingen. KS' funksjon i oppstartfasen, før selve avviklingen av seminaret, var viktig. Dette oppdraget er håndtert ulikt, uten at det har gått ut over de rammene SHD har satt. Som vi har sett valgte Hordaland å trekke tiltaket inn i et av sine utviklingsseminar som var i startgruppen. Agder og Trøndelag tenkte også i samme baner, uten at det ble gjennomført, mens KS i Hedmark-Oppland og Finnmark tok utgangspunkt i SHD-invitasjonen uten å skjele til andre pågående eller planlagte prosjekter. KS har ved alle oppstartseminarene stilt med minst én konsulent som har bistått med gjennomføringen.

«Vi følger opp ganske hyppig. Jeg ringer rundt og følger opp fremdriften. Legger press på de kommunene som trenger det.» (KS i Finnmark)

«Vi har nok tatt for lite tak i dette. Det er så mange andre prosjekter som vi selv har ansvar for. Vi tar selvkritikk på at vi ikke har fulgt opp så mye som vi burde etter seminaret. Vi burde ha utfordret kommunene mer til å arrangere fellessamlinger.» (KS i fylke)

De statlige regionkontorene som en del av nettverkssamarbeidet

Samarbeidet mellom kommunene og minst fire av fylkeskontorene til KS kommer styrket ut av tiltaket. Derimot ser det ikke ut til at en har lyktes særlig godt i å få etablert et samarbeid med Bedriftshelsetjenesten, Arbeidstilsynet, Trygdeetaten og Arbeidslivstjenesten. De ble alle invitert til å være med på oppstartseminaret, og de fleste deltok.

Ytterpunktene representeres av Hordaland, hvor etatsrepresentantene deltok aktivt helt fra starten av, og Trøndelag, der etatsrepresentantene ikke møtte i det hele tatt. Der de har stilt, har etatene holdt innlegg og vært positive. Men bare noen få har klart å gå i dialog med kommunene.

Ut fra tilbakemeldingene fra KS og RO avspeiler dette «kulturforskjeller», og at de statlige regionkontorenes arbeidsfelt i liten grad overlapper kommunenes innsats for bedre arbeidsmiljø. Dersom en ønsker et nærmere samarbeid mellom kommunene og de statlige regionkontorene, vil det antakelig kreve et betydelig arbeid som ligger langt utenfor rammene av dette tiltaket.

«Representantene fra de statsregionale virksomhetene kan nok ha noen gode ideer, men de klarer ikke å gå inn som aktører som kan stimulere prosesser. De

har ensidig fokus på kontroll og på individrettede tiltak. Disse var også med på kontaktmøtet i januar. De er vennlige, men blir for begrensede. De har sitt oppdrag, og kan ikke heve blikket ut over det. Kunne gjerne hatt med KLP. De har midler til å støtte sykefraværprosjekter.» (KS i fylke)

«Aetat har forsøkt ganske mye, og fått til noe. Jeg vet at en av kommunene har brukt dem. Generelt er det slik at der Aetat er med fra begynnelsen, kan det bli gode resultater. Men der de kobles inn midt i en prosess, går det ofte ikke så bra. Aetat er også blitt ganske dyre.» (KS i fylke)

«Arbeidstilsynet, Aetat/arbeidslivstjenesten og Trygdeetaten ble invitert. Sistnevnte stilte ikke. Arbeidstilsynet og Aetat tilbød seg å bistå i det videre arbeidet, men ingen av dem er blitt brukt i nevneverdig grad. Arbeidstilsynet blir lett formalistiske. De ender alltid opp i lovfiksering, mens kommunene er praktisk orientert. Da får du fort en kulturkollisjon.» (KS i fylke)

«Ingen av de inviterte kom! Skal jeg tenke høyt, tror jeg det har med deres selvforståelse å gjøre. De ser ikke på seg selv som tjenesteytere for brukerne (i dette tilfelle for kommunene). Nettverksbasert prosessarbeid er fremmed for dem. De kan konferanse, men ikke prosess.» (KS i fylke)

«Allerede før SHD-prosjektet ble startet, hadde vi etablert en ressursgruppe bestående av representanter fra KS, Arbeidslivstjenesten, Arbeidstilsynet, Fylkesstrygdekontoret og HMT-kontoret i fylkeskommunen. Denne gruppas aktiviteter ble finansiert av Fylkesmannen gjennom Likestillingsplanen. Alle kjente til BELLA-prosjektet. Dette ga gruppen en felles, faglig plattform. Ressursgruppen har fungert veldig bra som gruppe, kanskje for bra. Den har vært med på samtlige samlinger og har stilt seg til rådighet uten å være offensive. Men gruppen har ikke klart å kommunisere med kommunene. Kanskje litt på samlingene, men ikke mellom.» (KS i fylke)

4.2 Vurdering av oppstartseminaret

Her følger en beskrivelse av gjennomføringen i forhold til målgruppene og andre krav SHD hadde til seminarene.

Tid og størrelse for gjennomføringen

RO har i henhold til avtalen gjennomført fem seminarer med 5–6 kommuner i hvert seminar. I SHDs mål 5.1 ønsket man at disse ble startet opp høsten 1999. Som det

fremgår av tabell 1.1 tok det noe lengre tid. Det siste oppstartseminaret ble ikke gjennomført før i slutten av november 2000.

Om deltakerne fra kommunene

RO la stor vekt på at deltakerkommunene skulle stille med både linjeledelse, personalledelse og tillitsvalgte. Dette ble fulgt opp av de fleste kommunene.

«Kommunene stiller med cirka fem representanter: Ett verneombud, en tillitsvalgt, 1–2 avdelingsledere/gruppeledere, 1–2 helse- og sosialsjef og/eller pleie- og omsorgsleder. Bare én kommune har hatt med personalkonsulent.» (KS i Hordaland)

«Dette varierte en del. Alle har med flere deltakere i prosjektgruppene som ble etablert etter oppstartseminaret. De som stilte med bare to på seminaret har også hatt størst problemer med det lokale utviklingsarbeidet. De som først har lært seg metoden, stiller mannsterke, og de stiller ofte og de lykkes bra med utviklingsarbeidet.» (KS i Trøndelag)

«Sentrale ledere stilte. Husker ikke hvordan det var med de tillitsvalgte på oppstartseminaret. Men de har i alle fall vært aktive i prosessen som har fulgt.» (KS i Hedmark-Oppland)

«Representasjonen fra kommunene var ujevn.» (KS i Agder)

Vurdering av arrangementet

På dette punktet kom det frem både ros og ris på evalueringsskjemaet fra de enkelte seminardeltakerne.

Gode arrangører og godt initiativ fra SHD

Først og fremst gis det generell ros av arrangementet og til SHD for initiativet. Dernest får RO god omtale for sin rolle. Tjueto nevner dette eksplisitt. KS oppfattes ikke som så sentral og får ros fra noen og ris for passivitet fra andre (ikke så mange). SHDs faktiske tilstedeværelse ved oppstartseminarene er positivt mottatt. Antakelig burde departementet orientert om både prosjektet og sin egen organisasjon tidlig på seminarets første dag.

Noen tekniske sider ved arrangementene med forbedringspotensial

- For noen ble programmet for komprimert. Flere hadde lang reise bak seg og stått opp tidlig for å komme frem. Behovet for pauser, programavbrekk og egenaktivitet er derfor stort.

- Flere kommuner stilte nesten helt uforberedt. 7–8 etterlyste bedre informasjon på forhånd.
- Noen deltakere mente at kopi av lysark burde vært delt ut på forhånd.

Oppsummering

RO har gjort en god jobb som seminararrangør. De har sørget for gode forelesere og et program som har gitt deltakerne nye kunnskaper om faktorer som er viktige for et godt arbeidsmiljø. Samtidig har en gitt kommunene en god start i arbeidet med det lokale utviklingsarbeidet.

Den faglige vekten har overveiende vært lagt på organisatoriske forhold som er viktige for et godt arbeidsmiljø og dermed også for den delen av sykefraværet som er jobbrelatert. En har ikke solgt lettvinte løsninger. Det ene faglige hovedperspektivet (særlig vektlagt av Sørensen) har vært styrking arbeidsmiljøet og trivselen gjennom ansattes involvering og utvikling. Det andre hovedperspektivet har dreid seg om organisasjonsutvikling eller organisasjonsforbedring, der bedre driftsledelse, klare mål og god oppfølging ses som nøkkelen til både økt effektivitet, bedre tjenestekvalitet bedre arbeidsmiljø med økt trivsel.

5 Kunnskapsoverføring fra regionale samlinger til ansatte i lokale prosjekter

I dette kapitlet går vi nærmere inn på kommunikasjonen mellom aktører på ulike nivåer. Først spør vi om og eventuelt hvordan det faglige innholdet i de regionale fellessamlingen er blitt overført til kommunene. Dernest spør vi om hvordan lokale nøkkelpersoner har formidlet og brukt sine nyervervede kunnskaper i sitt lokale miljø.

5.1 De regionale fellessamlingene

Alle fellessamlinger har vært lagt opp med både faglige innledninger fra eksterne foredragsholdere og fremlegg fra hver av deltakerkommunene. Innleggene fra kommunene er en form for rapportering der representantene enten forteller om planer eller om tiltak man er i gang med. Representantene fra de andre kommunene lytter høflig. Når alle er ferdige med sine innlegg, har forsamlingen fått 5–6 monologer. Det er sjelden at andre enn kolleger fra egen kommune har kommentarer til innleggene. Dersom deltakerne hadde hatt ressurser til å sende ut sine arbeidsskisser/rapporter på forhånd og til å lese hva de andre hadde produsert, ville en utvilsomt kunne fått til mer dialog om hvert enkelt lokale prosjekt. Når deltakerne reiser hjem, har de lyttet til eksperters og kollegers innlegg. Her har en utvilsomt fått interessant kunnskap å ta med hjem. Men mange kommer hjem uten å ha fått kommentarer på eget arbeid.

Hordaland: Fire regionale fellessamlinger

Hordaland hadde sin oppstartsamling i mars 2000. Deretter ble det arrangert mellomksamlinger i september 2000 og februar 2001. I oktober 2001 ble det avholdt en fjerde, avsluttende samling.

På fellessamlingene i Hordaland har en hatt følgende innledninger fra eksterne ressurspersoner: Lærende organisasjoner, Kvalitetsindikatorer, Endring er en normaltilstand i dagens arbeidsliv. I tillegg har to av deltakerkommunene lagt frem hoved-

innholdet fra KS' sykefraværprosjekt, Det beste fra de beste (Torvatn og Vedi 2000). For øvrig har presentasjon og diskusjon av lokale prosjekter stått sentralt. Hordaland har med dette valgt å la de faglige innleggende være ganske generelle, der en har lagt stor vekt på endringsprosesser og utvikling av organisasjoner. Dermed burde samtlige deltakerkommuner kunne ha utbytte av forelesningene, selv om de har valgt svært forskjellige temaer for sine lokale arbeidsmiljøprosjekter. KS i Hordaland har valgt gode temaer for forelesningene. Som det kommer frem i kapittel 8 fremhever nettopp Hordalandkommunene at de hadde lært mye om prosessarbeid. De to kommunene vi besøkte i etterkant har imidlertid fortsatt problemer med å designe en god prosjektprosess. I den ene kommunen var målene ikke godt nok konkretisert, i den andre var mandatene og forankringen til kommuneledelsen ikke god nok. Siden vi ikke har vært til stede på noen av fellessamlingene i Hordaland, er det vanskelig å si hvordan gruppearbeid og behandlingen av lokale prosjekter har foregått. Vi vet derfor heller ikke om hvor konkret de lokale prosjektdesignene har vært diskutert.

Ifølge en evaluering KS i Hordaland selv foretok blant deltakerne, var det stor tilfredshet med forskningsformidlingen. Cirka halvparten har klart å bruke noe av dette lokalt. Deltakerkommunene kunne stille med opp til seks personer hver. Noen kommuner stilte med færre. Begge de Hordalandskommunene vi oppsøkte i etterkant, mente at de ville hatt bedre utbytte av opplegget og lettere for å følge opp lokalt, dersom de hadde hatt med flere deltakere.

«Vi fikk bare lov å stille med 6 deltakere gratis på oppstartseminaret. Vi burde ha hatt med alle gruppelederne.» (Leder fra kommune i Hordaland)

«Hvis vi skulle gjort dette om igjen, ville jeg hatt med flere på de regionale samlingene.» (Tillitsvalgt fra kommune i Hordaland)

Trøndelag: Tre regionale fellessamlinger

Trøndelag hadde sin oppstartsamling i november 2000. Deretter ble det arrangert to samlinger i april og november 2001. Mellom samlingene hadde en prosjektledermøter. Det tematiske innholdet i fellessamlingene utviklet seg i løpet av prosessen. Oppstartsamlingen ble programmessig innledet med Sørensens forelesning om arbeidsmiljø. I tillegg var økologisk ressursbruk, blant annet ved drift av sykehjem, og samarbeid over grensen til Sverige tema. Det siste ble raskt lagt til side. Neste samling tok opp sykefravær og forebygging av fravær. På denne samlingen hadde en også to foredrag om bevegelig arbeidstid og såkalt ønsketurnus. Dette ble Trøndelagsregionens fellestema for resten av prosjektperioden. På sluttsamlingen hadde en to forelesninger om henholdsvis trivsel og arbeidsglede, og om erfaringer fra en institusjon som har prøvd ut såkalt ønsketurnus.

Flere av deltakerkommunene var på forhånd i gang med forberedelse/gjennomføring av forsøk med alternative turnusordninger. I etterkant av dette utviklingsverkstedet har KS i Trøndelag startet opp et nytt verksted om «bevegelig arbeidstid – et verktøy for bedre tjenester og bedre arbeidsmiljø».

Hedmark-Oppland: Fire regionale fellessamlinger

Hedmark-Oppland hadde sin startkonferanse i desember 1999. Til sammen har KS og de fire deltakerkommunene gjennomført fire fellessamlinger. Hovedtema på de tre oppfølgingssamlingene har vært: Lederen som kulturskaper, ledelse, organisasjonskultur og arbeidsmiljø, og organisering av psykososialt arbeide og kompetanse i kommunikasjon. Hver deltakerkommune har stilt med om lag 15–25 deltakere. Kombinasjonen av tema og deltakelse skulle borge for god lokal spredning av innholdet fra fellessamlingene.

Finnmark: To regionale fellessamlinger

Finnmarkskommunene gjennomførte sin oppstartsamling i september 2000 og avslutningssamling i september 2001. På avslutningssamlingen ble det holdt to foredrag om henholdsvis Bodø kommunes erfaringer med sitt sykefraværprosjekt og om «hvordan gjennomføre den vanskelige samtalen». Hver kommune presenterte kort sine prosjekter. Mellom disse samlingene har en avholdt arbeidsmøter, hvor prosjektlederne i deltakerkommunene har deltatt.

5.2 Lokal videreformidling

Kjennskap til oppstartseminaret

Ressurspersonene i hver av deltakerkommunene gir fellessamlingene godt skussmål. De faglige forelesninger vurderes som svært relevante. Mange av de ansatte som har vært med i lokale prosjekter kjenner imidlertid ikke til fellessamlingene. Andre vet at ledere og andre nøkkelpersoner har deltatt, og at det har gitt dem godt utbytte. Atter andre har fått formidlet deler av innholdet fra fellessamlingene.

Nå er det ingen betingelse for gjennomføringen av et godt prosjekt at alle prosjektdeltakerne kjenner spesifikt til innholdet i et faglig seminar for ledere og tillitsvalgte. Deler av stoffet er vanskelig å formidle, og andre deler er antakelig uvesentlig å gjenfortelle til alle i organisasjonen. Men det er kanskje rimelig at ansatte blir gjort kjent med at nærmeste leder har vært med på et seminar som har gått over ett til to år der målet er å utvikle et bedre arbeidsmiljø?

«Det har vært vanskelig å overføre kunnskaper og ideer fra de regionale samlingene til vår lokale virkelighet. Jeg har savnet lokale samlinger mellom de regionale samlingene, der vi kunne ha formidlet og diskutert det som har vært tatt opp i fellessamlingene.» (Tillitsvalgt fra kommune i Hordaland)

I en av Hedmarkskommunene snakket vi med en gruppe ansatte eller tillitsvalgte der ingen kjente til at det eksisterte noe eget arbeidsmiljøprosjekt. Med litt hjelp fra intervjuer husket halvparten at lederne hadde vært på kurs.

I en annen gruppe, der ingen kjenner konkret til innholdet i fellessamlingene, tror de ansatte at lederne er blitt inspirert av disse samlingene. De forteller at det i hele tjenesteapparatet er blitt lagt betydelig mer vekt på arbeidsmiljøet i de siste årene.

I en tredje gruppe oppgir to av de ansatte at deres leder(e) har referert fra fellessamlingene. Deretter ble det åpnet for diskusjon. Resultatet var at hver av arbeidsgruppene i avdelingen lagde en oversikt over positive og negative forhold i arbeidsmiljøet. Dette ledet til flere forslag om tiltak.

Etter region

Et av de første spørsmålene som ble stilt i den lille surveyundersøkelsen var om informantene kjente til at det hadde vært avholdt et oppstartseminar. Cirka halvparten av de spurte er kjent med dette (tabell 5.1).

Tabell 5.1 Kjennskap til oppstartseminaret ledet av RO (Ressursenteret fra Stjørdal = Ressursenter for Omstilling i kommunene) og KS. Antall og prosent.

Region	Antall				Prosent			
	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum
Hedmark-Oppland	9	6	1	16	56,3	37,5	6,3	100
Agder	3	3		6	50,0	50,0		100
Hordaland	9	5	1	15	50,0	44,4	5,6	100
Trøndelag	15	11	3	29	51,7	37,9	10,3	100
Finnmark	14	10		24	55,3	41,7		100
Total/ gjennomsnitt	50	35	5	93	53,5	40,9	5,4	100

Tabell 5.2 Antall informanter som var til stede på oppstartseminaret. Absolutte tall.

Region	Ja	Nei	Sum
	(nøkkelperson + ansatt)	(nøkkelperson + ansatt)	
Hedmark-Oppland	6 (5+1)	3 (1+2)	9
Agder	1 (1+0)	2 (2+0)	3
Hordaland	6 (5+1)	3 (0+3)	9
Trøndelag	7 (7+0)	5 (2+6)	15
Finnmark	6 (4+2)	5 (4+4)	14
Sum	26	24	50

Blant de 50 som hadde hørt om oppstartseminaret oppgir 26 at de selv deltok (tabell 5.2). Agderregionen er representert med én deltaker. De øvrige har 5–6 deltakere hver.

Informasjon fra oppstartseminaret

Samtlige nøkkelpersoner som er spurt oppgir at det er formidlet kunnskap fra oppstartseminaret til kolleger og medarbeidere i egen kommune. Bare halvparten av de ansatte svarer det samme (tabell 5.3). Legger en til de 35 informantene (tabell 5.1) som ikke kjenner til seminarene i det hele tatt, kommer vi ut med at ni av 57 ansatte er kjent med at det har foregått en eksplisitt kunnskapsformidling fra oppstartseminarene.

Tabell 5.3 Antall som mener det er blitt formidlet kunnskap fra oppstartseminaret til avdelingen, etter funksjon og egen tilstedeværelse. Antall.

	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum
Nøkkelperson	30		1	31
Ansatt	9	6	4	19
Var selv til stede på seminaret	23	1	2	26
Var ikke til stede på seminaret	16	5	3	24
Total	39	6	5	50

Hvordan er kunnskapen fra oppstartsamlingen spredt?

Noe av det første som slår en når en spør om kunnskapsspredning fra oppstartsamlingene, er at bare 39 informanter mener at slik spredning har skjedd. Det vil si at 55 prosent av de som er med i denne lille undersøkelsen ikke kjenner til innholdet fra oppstartseminarene.¹ På spørsmål om hvordan kunnskapen er spredt, svarer 27

Tabell 5.4 Hvordan formidling av kunnskap fra oppstartsamlingene er spredd til organisasjonen.

	Større personalsamlinger med ansatte fra flere avd.	Små personalsamlinger	Skriftlig rapportering	Annet
Antall	15	27	14	2
Andel av de 39 spurte	46,2	69,2	35,9	5,1
Andel av hele utvalget på 93	19,4	29,0	15,1	2,2

¹ Vi minner om at våre informanter er trukket fra en liste over personer ledelsen mente hadde kjennskap til prosjektarbeidet. De informantene som vi kaller «ansatte», til forskjell fra «nøkkelpersoner», representerer de absolutt best orienterte.

at dette har skjedd på små personalsamlinger. Større personalsamlinger oppgis av 15, mens 14 oppgir skriftlig rapportering.

Trettini informanter har avgitt 61 svar. Det forteller at noen kommuner har kombinert flere formidlingsformer.

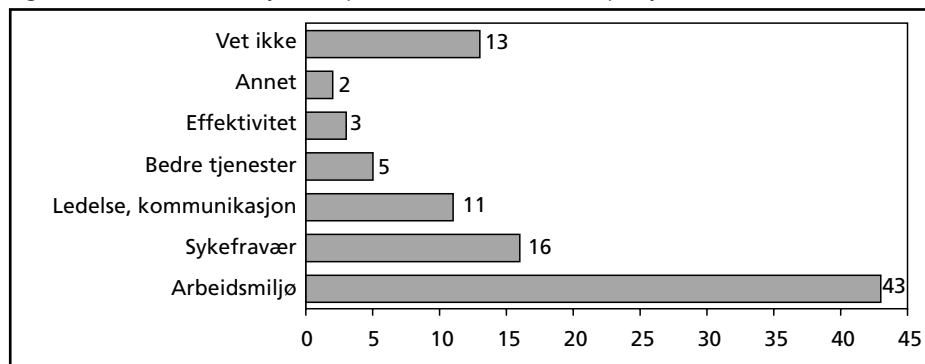
Kjennskap til fellessamlinger og kjennskap til det lokale prosjektarbeidet

Kommunene har stilt med alt fra 3–4 til opp mot 30 deltakere på fellessamlingene. Innholdet i disse har i liten grad blitt spredt til ansatte i enheter de lokale arbeidsmiljøprosjektene har vært rettet mot. Ledere og tillitsvalgte kjenner alle til at seminarer har vært holdt og at de har hatt betydning for prosjektenes nøkkelpersoner. De fleste av disse er også kjent med innholdet i fellessamlingene.

I Holtålen som har lykkes bra med sine prosjekter, kjenner de fleste ledere og tillitsvalgte til at fellessamlingene hadde ønsketernus som tema. De ansatte er ikke kjent med noen av fellessamlingene. Det betyr at det ikke har vært formidlet noe eksplisitt og teoretisk fra seminarer. Men Holtålens sterke satsing på tiltak innenfor temaer som bedre ledelse, større stillinger, redusert turnover, større stillinger, holdninger og så videre, viser bedre enn referater at samlingenes ideer er fulgt opp i praksis. Tilsvarende så vi også i Hamar. Ideene fra fellessamlingene er blitt fulgt opp uten at det er lagt vekt på å fremheve kilden. Her må en med andre ord kunne si at «gavnet er viktigere enn navnet». Vi synes derfor ikke det er så ille om ikke de regionale fellessamlingene står så sterkt i de ansattes bevissthet.

Problemet er større dersom de ansatte ikke kjenner til at det finnes et lokalt arbeidsmiljøprosjekt. I den lille surveyen ble informantene spurt om de kjente til innholdet i det lokale prosjektet. I figur 5.1 er svarene på spørsmål om målene for disse prosjektene gjengitt. Cirka halvparten svarer, ikke overraskende, at målet for prosjektet har med arbeidsmiljø å gjøre. Tretten personer svarer vet ikke.

Figur 5.1 Informantenes kjennskap til målene for de lokale prosjektene. Antall.



Det er kanskje ikke mer å vente enn at 13 av 93 ikke vet. Men tatt i betraktning at alle som kom med på utvalgslisten skulle kjenne prosjektet, er tallet høyt. Når der-til en tredel av de opprinnelige informantene måtte tas ut av undersøkelsen fordi de ikke hadde kjennskap til prosjektet, er det vanskelig å se at gjennomsnittskommunen har klart å trekke de ansatte inn i prosjektet.²

Også under kommunebesøk og i telefonintervjuer var det stor forskjell mellom nøkkelpersoner og ansatte. Vi møtte mange ironiske kommentarer under forsøk på å forklare hva slags prosjekt som var gjenstand for evaluering. Nesten uten unntak ga ledere og andre nøkkelpersoner prosjektet bedre skussmål enn det ansatte og litt mer perifere ledere gjorde. En nøkkelperson fra Hordaland går temmelig langt i å utøve selvkritikk:

«De ansatte vet lite om hva som egentlig er gjort. Vi har vært for svake til å formidle hva vi i ressursgruppen har drevet med.» (Tillitsvalgt)

² Her kunne en trukket resonnetet videre og sagt at heller ikke dette er viktig, dersom «noe» har skjedd i kommunen som har ført til økt trivsel, lavere sykefravær, redusert personalgjennomtrekk osv. Slike målbare tall har vi imidlertid bare for noen få kommuner.

6 Tiltak og resultater i deltakerkommunene

6.1 Oppland og Hedmark

Lederen som kulturskaper, ledelse og arbeidsmiljø

De fire kommunene Hamar, Lillehammer, Stange og Stor-Elvdal har valgt å fundere sitt arbeid for å bedre arbeidsmiljøet på lederens rolle som kulturskaper og via utviklingen av klart lederskap gjennomføre mer konkrete tiltak.

Hamar kommune

Nitten enheter (bestående av ca 10–30 årsverk = 15–50 personer) har deltatt. Arbeidsprosessen ble definert slik av ledelsen:

- Begrepene organisasjonskultur og arbeidsmiljø skal gjennomgås på avdelingsmøter. Fem gruppeoppgaver ble laget sentralt. Tidsfrister ble satt.
- Jobbing med eget arbeidsmiljø og egen kultur. Seks gruppeoppgaver ble laget sentralt. Tidsfrister ble satt.

Ifølge hovedrapporten fra Hamar kommune har alle enhetene jobbet godt med dette opplegget. Det har vært arbeidet i grupper med ni temaområder/tiltak.

Tiltak

- Etablering av fast internundervisning, «mini»undervisning basert på oppmeldte behov fra de ansatte. En uformell undervisning det skal være lett å be om og lett å få. I tillegg er det utarbeidet mer formell undervisningsplan for enheten.
- Etablering av faste sosiale møtepunkter. F.eks. «lønningspils», det vil si den 12. i hver måned møtes de som ønsker det på et kjent sted i byen. Deltakelsen varierer, det viktige er kanskje at medarbeiderne vet at det er mulig å treffes.
- Utvikling av samarbeidsregler mellom avdelinger, enheter.
- Kvalitetssikring vedrørende medikamenthåndtering.

- Pårørendesamtaler. Undervisningsopplegg for å øke ferdighetene ved vanskelige samtaler. Slik økt kompetanse gir mindre stressopplevelse hos de ansatte.
- Arbeidsmiljøet i den enkelte avdeling. Er det samsvar mellom det vi ønsker og det vi gjør?
- Øke bevisstheten hos lederen for å «se» sine medarbeidere. Ethvert menneske har behov for å bli sett – hørt – respektert. Dette er viktig for enhver leder.
- Veiledningsgrupper. For å øke refleksjon over praksis og videreutvikle egen funksjon. Også et viktig tiltak for å bearbeide egen usikkerhet og frustrasjon som igjen påvirker arbeidsmiljøet.
- Jobbrotasjon og hospitering. Tiltak for å bedre forståelsen av hverandres situasjon.

I rapporten fra Hamar er det lagt ved en egen rapport fra en nybygget og nyetablert enhet som driver meget godt. Denne er ikke representativ for driften i de andre enhetene. Den har flere ressurser, både materielt og personalmessig. De som jobber der er stolte og ganske bevisst på at de er «best i klassen». Det er derfor tvilsomt om kommunens «utstillingsvindu» har særlig verdi som inspirasjon for ledere og ansatte i de mer ordinære avdelingene.

Ifølge våre dybdeintervjuer har de 19 enhetene jobbet godt med mange av de oppsatte tiltakene, men et fåtall har fulgt den sentrale prosjektledelsens metodeanvisninger. Det har vært formidlet lite eksplisitt til avdelingene fra de regionale fellessamlingene. Flertallet av de ansatte og tillitsvalgte mener likevel at lederne har vært inspirert av disse samlingene, og at det har gitt positive utslag i avdelingene. Denne inspirasjonen har styrket deres evne til å fylle lederrollen og stå tydeligere frem som ledere. Den har videre bidratt til at arbeidsmiljøspørsmål har fått en mer sentral plass i tjenesteutformingene. Lederens rolle som kulturskaper har med andre ord fått et praktisk uttrykk i mange av de 19 tjenesteenhetene.

«Hovedprosjektet har hjulpet lederne til å ha et klart fokus. Det har inspirert selv om våre lokale tiltak ikke alltid har sprunget direkte ut av fellessamlingene.»
(Leder)

«Gjennom hovedprosjektet er vi blitt mer bevisst på arbeidsmiljøet. Før så vi mer på sykefraværsprosenten. Nå er vi mer opptatt av det bakenforliggende.»
(Annen leder)

De avdelingene som har vært representert i evalueringens dybdeintervjuer, jobber alle med arbeidsmiljøet, og de fleste kan vise til flere konkrete tiltak. Noen av dem sammenfaller med de sentralt definerte tiltakene, andre ikke. En ganske nytilsatt avdelingsleder som overtok en tjenesteenhet med lite struktur, beskriver sitt nybrottsarbeid i termer som harmonerer godt med innholdet i de regionale samlingene:

«Jeg har tatt tak i kulturen og fått ro i avdelingen og økt trivsel. De ansatte tar vare på hverandre. En forutsetning for dette var at vi fikk satt ting i system.»
(Tredje leder)

Hun forteller om hvordan de har strukturert arbeidet (laget arbeidslister) både for å bli mer effektive, for å få et bedre arbeidsmiljø (eliminere unnasluntring), skape forutsigbarhet og redusere usikkerhet (de ansatte kan planlegge arbeidet og jobbe mer strukturert). Dermed kan de ansatte også tildeles ansvar. Både leder og ansatt har fått håndfaste mål og rutiner til planlegging, gjennomføring og evaluering av egen og avdelingens innsats. Andre eksempler på tiltak i avdelingene er:

- «Ansvarliggjøring» av de ansatte og færre ledere.
- Holdninger i forhold til pårørende.
- Oppfølging av langtidssykmeldte.
- Massasjestol som de ansatte har anledning til å bruke i arbeidstiden.
- Ansatte fordeler selv de tunge brukerne.
- Aksjon: ledere skal hilse om morgenen.

Lillehammer kommune

Lillehammer kommune har deltatt aktivt i fellessamlingene og hatt det samme faglige utgangspunktet som Hamar kommune. Kommunen har brukt prosjektet for å bevisstgjøre sine ledere på lederrollen, og som kunnskapspåfyll og støtte i arbeidet med en rekke andre prosjekter med tilgrensende temaer.

Lederne som har vært med i de regionale fellessamlingene sier at prosjektdeltakelsen har vært bevisstgjørende på deres holdninger og væremåte som ledere, og at dette har påvirket arbeidsplassklimaet og den rådende kulturen.

Det har vært arbeidet i grupper fra både sykehjem, hjemmebaserte tjenester og boliger til funksjonshemmede, samt seksjon for bo og service. De har jobbet med følgende temaområder/tiltak:

- Økt fokusering på arbeidsrollen og frigjøring av tid til utøvelse av lederrollen.
- Arbeidsgruppe er nedsatt for å se på prinsippene for medvirkning og fleksibilitet i turnus.
- Rutinegjennomgang på flere områder og nivåer. Rydde opp i møte- og rapportstruktur. Mer effektiv bruk av tid.
- Planlagt arbeid for å registrere og administrere både formell og reell kompetanse.
- Arbeidsgruppe nedsatt for å systematisere mottak av nyansatte. Har også planlagt arbeid for å registrere og administrere vikarer på en annen måte.

- Satt av faste tidspunkter for undervisning og erfaringsutveksling. Avdelings- sykepleierne samles til arbeidslunsj én gang per uke.
- Flere sosiale samlinger på fritid for de som ønsker det. Stikkord: trim.
- Mer bevisst og målrettet arbeid med de langtidssykmeldte for å tilrettelegge slik at de kan komme tilbake i arbeid.

Stange kommune

Stange kommune har også deltatt aktivt og med mange deltakere på fellessamlingene. I det lokale prosjektarbeidet har enhetene i hjemmebaserte tjenester, institusjonene og et bofellesskap for fysisk funksjonshemmede deltatt.

Alle ledere ble bedt om å gjennomføre personalmøter i sine enheter og ta utgangspunkt i metoden for kulturkartlegging som både var foredratt og rollespilt på en av de regionale fellessamlingene:

- Diskuter dere fram til to kjennetegn på egen kultur som dere er stolt av.
- Bli enige om to kulturkjennetegn som dere gjerne skulle sett forandret i egen kultur.
- Hvilke myter/forestillinger tror du andre organisasjoner – som kjenner dere godt – har av dere?
- Hvilke myter/forestillinger har dere om egen kultur?

Ifølge kommunens rapport har alle avdelinger hatt minst to møter hvor de har diskutert organisasjonskulturen. Det følgende er kjennetegn ved kulturen som avdelingene er stolte av:

- Høy fagkompetanse, stolte av seg selv, får mye ut av ressursene.
- Gode samarbeidsevner, mye sosialt, har stor takhøyde, humor. Gir hverandre tilbakemeldinger.
- Stor bevissthet om hva en har sammen. Alle er like mye verdt, uansett profesjon.
- Arbeidet går på skinner, *arbeidsroller er tydelige og avklarte.*

Det følgende er et utdrag av de kulturkjennetegnene de ansatte mener bør forandres:

- Mer struktur: Bli flinkere til å prioritere oppgaver. Bedre rapportsystem. Ajourhold av pleieplaner, primærkontaktsystemet har ligget nede. Ha det ryddigere.
- Bli ferdig med konflikter, komme videre.
- Tidspress og turnus: Slutte å gi inntrykk av at vi har dårlig tid.
- Bedre undervisningen av ufaglærte/vikarer – ønsker rutinehåndbok for de som sjelden er på jobb.

Avdelingenes egne målsettinger for prosjektet

- Skape en arena der personalet ser seg selv som en viktig aktør, med fast oppsatte personalmøter som åpner for at nettopp dette kan bli mulig.
- Arbeide med kultur i overgang fra institusjon til hjemmebaserte tjenester. Skape trygghet og mulighet for medinnflytelse. I enkelte avdelinger: Manglende lederskap hadde utviklet subkulturer. Få bukt med «prat i krokene».
- Vedlikeholde allerede igangsatt praksis og følge opp dokumentasjon.
- Større åpenhet/direkthet. Skape deltakelse ved å ta personalet med i planarbeidene.

Tiltak og resultater

Som en oppfølging av kulturdiskusjoner og målsettinger har avdelingene foreslått en rekke tiltak. I kommunens rapportering går mål, foreslåtte tiltak og resultater av og til litt om hverandre. Det følgende er et utdrag fra kommunens tiltaksliste:

- Strukturere møter, skape regelmessighet i møter, samarbeidsmøter som er nødvendige for de som ikke hadde det. Noen har HMS som fast punkt på alle personalmøter. Personalmøter både på dag og kveld. Positive erfaringer med idéutveksling i avdelingene når mange er til stede. Personalet snakker jevnlig om hva de kan gjøre annerledes, og alle virker positive. Prat i krokene er borte.
- Rose det positive, dempe det negative, «gjøre hverandre gode». Utnytte hverandres faglige kompetanse. Personalet har blitt mer motivert til å undervise hverandre, dette øker egenverdien og viser betydningen av å satse på å gi nye kunnskaper og økt kompetanse som skaper styrke og trygghet. Bli kjent med personalet personlig og faglig gjennom medarbeidersamtaler.
- Tydeliggjøring og plassering av ansvar.
- Bedre strukturering av oppfølging av langtidssykmeldte. Tryggheten er etablert til å ta opp saker på personalmøter, eventuelt arbeidslunnsj, ukeslutt. Når alle vet når møtene avholdes, møter også sykmeldte opp. Subkulturer på ledelse er borte ved klargjøring av roller, tydeliggjøring av ansvar.
- Det er lagd rutinehåndbok for vikarer, som skal spres til alle avdelinger.
- Lage temadag hvor egen arbeidssituasjon beskrives, vurdere oppgavene opp mot ressursene med kvalitet og etikk i sentrum. Grensesetting. Hva kan vi si nei til? Kan vi si nei?
- Endret dokumentasjonssystem vedrørende medikamentutdeling. Vellykket.
- Primærkontaktsystemet *ble innført* igjen.

Stor-Elvdal kommune

Stor-Elvdal kommune har hatt en bredere deltakelse enn de øvrige kommunene. Foruten hjemmebaserte tjenester (hjemmesykepleien, hjemmehjelp, tjenester for funksjonshemmede), har sykehjemmet deltatt med fellesfunksjoner, kjøkken, vaskeri og renhold.

Stor-Elvdal, som også har deltatt i de regionale fellessamlingene, valgte følgende målsettinger for sitt lokale arbeid:

- Å utvikle lederen som kulturskaper.
- Å utvikle gode arbeidsplasser med trygg og forutsigbar arbeidssituasjon.
- Å sørge for at ansatte har kjennskap til og felles forståelse for kommunens verdigrunnlag.
- At organisasjonen kjennetegnes av en vi-følelse i og utenfor egen avdeling.

I sin skriftlige rapport har Stor-Elvdal listet opp flere tiltak under hvert av de fire målene over. Her er et punktvis sammendrag:

- Kurs i kommunikasjon
- Opprette veiledningsgruppe for ledere i helse- og sosialavdelingen
- Etablere ønsketurnus
- Integrering av HMS med personal- og permisjonsreglement i organisasjonen
- Gjennomgang av personalreglementets sider om lederprofil, lojalitet og bedriftskultur
- Sosiale treffpunkter: Lønningspils/kaffe første fredag etter lønning, og kantina som aktiv møteplass

Alle de fire kommunene har lagt vekt på ledelse, klargjøring av ansvar, rutiner og oppgaver og bedre formell og uformell kommunikasjon som sentrale forutsetninger for et godt arbeidsmiljø.

Stor-Elvdal har imidlertid ikke levert noe materiale som viser hva som er gjort etter at den første planen ble lagt. Kontakt med kommunen i evalueringens slutt-fase gir grunn til å tro at de ikke har maktet å følge opp de gode intensjonene.

6.2 Hordaland

Bedre helse og arbeidsmiljø i pleie og omsorg

De seks kommunene Austrheim, Kvinnherad, Osterøy, Ullensvang, Bergen v/Fana bydel og Hordaland fylkeskommune v/Radøy sjukeheim har gjennomført flere fellessamlinger ledet av KS-Hordaland. Hordalandkommunene har ikke valgt ut noe hovedtema for prosjektene slik Hedmark-Oppland har gjort. Kommunenes prosjekter for bedring av arbeidsmiljøet er derfor mer lokale både hva gjelder perspektiv og tiltak.

Vi har ikke mottatt noen skriftlige rapporter fra kommunene. Vi kan derfor bare beskrive arbeidet som er gjort i de to kommunene vi har besøkt, samt ved Radøy Sjukeheim.

Ullensvang kommune

Ullensvang har endret organiseringen av pleie- og omsorgstjenestene slik at det samme personalet jobber både «inne» på det nye omsorgssenteret (sykehjem) og «ute» i hjemmetjenesten. I samband med dette har en også iverksatt en del andre tiltak. Det overordnede spørsmålet til Ullensvang som deltakerkommune var hvordan dette har påvirket arbeidsmiljøet.

Bedre ledelse, kommunikasjon, struktur

Om vi skal forsøke å formulere hovedmålene for Ullensvangs prosjekter og tiltak, må det være «Bedre ledelse, mer og bedre kommunikasjon og mer og bedre struktur i organiseringen av arbeidet». Kommunen har satt i gang en rekke små prosjekter:

- Posthylleprosjekt
- Garderoberyddingsprosjekt
- Pauseprosjekt
- Kommunikasjonsprosjekt

Selv om informantene formulerer tiltak som de har gjennomført med gode resultater, er likevel hovedinntrykket at de større arbeidsmiljøprosjektene ikke har kommet i mål. Prosjektgrupper har levert rapporter til ledelsen med forslag til tiltak. Da Fafo var på besøk, ventet de fortsatt på svar, mer enn et år etter. Beslutningsmyndigheten ligger lenger unna aktørene i denne kommunen enn i for eksempel Hamar og Holtålen.

«Bedre samtaler mellom ledere og tillitsvalgte.» (Leder)

«Posthylleprosjektet har vært en suksess. Nå som alle har sin hylle, er det vanskeligere å la være å holde seg orientert.» (Tillitsvalgt)

«Økt bevissthet rundt lederrollen har vi jobbet mye med, ikke bare i prosjektet.» (Leder)

«Ekstravaktgruppa har laget skjemaer som fungerer! Vakter med oppgavebeskrivelser blir laget. Så kan ansatte skrive seg på dette skjemaet. Deretter kvitterer leder fortløpende.» (Tillitsvalgt)

Posthylleprosjektet omtales som en suksess, og den tillitsvalgtes utsagn om ansatte som ikke lar seg informere, kunne like gjerne kommet fra en leder i en hvilken som helst norsk kommune. Det er ganske vanlig å møte ledes frustrasjoner over at ansatte er passive, til dels uengasjerte og svakt orienterte. Men posthylleprosjektet har også et annet aspekt. Ansatte som jobber i turnus, gjerne i deltidstillinger og som bruker mye tid ute i andres hjem, ofte alene, har færre fellesskapspunkter enn andre arbeidstakere. I dette lyset fremstår posthylleprosjektet som et konkret og ganske viktig tiltak for å fremme de ansattes tilhørighet og forankring i arbeidsorganisasjonen. Dette er lett å glemme for ledere, byråkrater, forskere og andre med eget kontor, posthylle, egen PC med e-mail osv.

Et annet, viktig «resultat» i Ullensvang kommune ligger ikke i de enkelte tiltakene, men i økt innsikt i håndtering av utviklingsprosesser og i at kommunepolitikerne etter sigende har fått større forståelse for arbeidsmiljøspørsmål. Dette er viktige forhold som følges opp i kapittel 7.

Osterøy kommune

Samordningsprosjektet: Integrering av miljøarbeidertjenesten

I forbindelse med ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede forsøkte kommunen for noen år tilbake å integrere miljøarbeidertjenesten med de øvrige pleie- og omsorgstjenestene. Målet var å få ansatte i hjemmesykepleie og hjemmehjelp til å jobbe i miljøarbeidertjenesten og vice versa. Dette tiltaket mislyktes og skapte betydelige arbeidsmiljøproblemer.

Da Osterøy fikk tilbudet om å bli deltakerkommune, så ledelsen en anledning til å gripe tak i det samme prosjektet, men nå få hjelp til å gjennomføre det uten at arbeidsmiljøet ble skadelidende. Fra ledelsens side er dette hovedmålsettingen for det lokale arbeidsmiljøprosjektet. I tillegg til dette har kommunen satt i gang følgende prosjekter eller tiltak:

- Lage arbeidsmiljøskjema
- Bistand fra Aetat

- Tur til Voss
- Interne fellessamlinger om arbeidsmiljø

Fortsatt er det misnøye blant en del av personalet. Noen har nektet å gå inn i gruppeboligen for psykisk utviklingshemmede. De er blitt presset til å gå inn en time hver dag. Ut over dette har de sluppet. Andre hjemmehjelpere har tatt mer arbeid i gruppeboligene, fordi de har følt at de måtte.

«Vi brukes fleksibelt fordi vi ikke protesterer.» (Ansatt)

«Personlig synes jeg det er fint å variere oppgaver. Du blir svett av å bare være ett sted hele tiden. Når du har jobbet en stund i bolig, er det godt å komme ut og treffe noen en kan snakke med.» (Ansatt)

Hovedinntrykket etter samtaler med både ledere og ansatte er at heller ikke fase 2 av samordningsprosjektet var godt nok forberedt. De ansatte understreker at det tar tid å opparbeide trygghet til å jobbe på flere steder. Førrige gang fikk de ufaglærte for mange nye oppgaver på kort tid. Prosjektet har bidratt til et bedre samarbeid mellom ledere og ansatte. Både ledere og ansatte sier at ledelsen nå har lært viktigheten av medvirkning for å lykkes med omstillingsarbeid. Flere ansatte jobber nå bredere, men fortsatt er det slik at de mest stridbare slipper unna. Ledelsen er takknemlig for at Osterøy fikk være med i opplegget til SHD/KS.

«Jeg som leder har lært og forstått viktigheten av å fokusere på de ansatte.» (Leder)

«Ledelsen har lært. De var mer steile før. De er blitt flinkere til å ta oss med på råd – i alle fall mer enn før.» (Ansatte)

«Vi er på riktig vei. Miljøet er blitt bedre. Vi har fått trygghet i gruppen. Vi må godta at samordning er kommet for å bli.» (Ansatte)

«Uten dette prosjektet hadde vi kanskje gitt opp etter den dårlige erfaringen fra første fase.» (Leder)

Radøy Sjukeheim

Radøy Sjukeheim er en fylkeskommunal psykiatrisk institusjon med cirka 20 brukere og 35 ansatte. Sykehjemmet har fått en ny funksjon som psykiatrisk senter med økt vekt på rehabilitering og endring av tilbudet fra langtidsopphold til mer korttidsopphold. Institusjonen bygges om og får elleve nye stillinger.

Radøys mål for prosjektet har vært å ivareta arbeidsmiljøet i en så omfattende omorganisering. Tiltak for bedring av arbeidsmiljøet tok utgangspunkt i et miljøbarometer, der de ansatte hadde svart på en rekke spørsmål. Denne undersøkelsen

viste behov for å bedre informasjonen og kommunikasjonen på arbeidsplassen. Det ble derfor avholdt en rekke personalmøter om både interne endringer og rutiner, og om konsekvensene av statlig overtaking. Hyppig informasjon til de ansatte med påfølgende diskusjoner, har virket forebyggende mot negative rykter. Usikkerhet som følge av sen informasjon fra statlige myndigheter om konsekvensene av etableringen av de nye helseforetakene, har likevel ikke vært til å unngå.

* * *

Det er vanskelig å gjennomføre gode utviklingsprosesser. Ledere og tillitsvalgte har lært av tidligere prosesser. I fellesrapporten fra KS-Hordaland fremstår de ansattes involvering i utviklingsprosesser som kanskje det viktigste resultatet av prosjektarbeidet. Deltakelse i utviklingsprosesser er lærerikt og skaper i seg selv en bedre organisasjon.

6.3 Trøndelag

Bærekraftig omsorg

De fem trønderkommunene Holtålen, Høylandet, Leksvik, Melhus og Frosta har brukt slagordet «Bærekraftig omsorg» som samlebetegnelse for sine arbeidsmiljøprosjekter. Leksvik kommune har levert en god oppstartskisse, men ikke noen rapport. Kommunene Melhus og Frosta har levert underveisrapporter. Høylandet og Holtålen er besøkt.

Holtålen kommune

Holtålen kommune valgte å ta med samtlige enheter i PRO-tjenesten på dette arbeidsmiljøprosjektet. Kommunen er inne i en periode med store endringer. Fra rådmannen er det etablert et gjennomgripende omstillingsprosjekt, med en rekke delprosjekter. Fra arbeidsmiljøprosjektet har en utformet to prosjekter som er lagt inn under det store omstillingsprosjektet. Disse to prosjektene består igjen av flere mindre prosjekter og tiltak.

Kvalitetssikring og refleksjoner i PRO

Prosjektet er forankret i Nasjonal strategi for kvalitetsutvikling i helsetjenesten, der kommunene er pålagt å utvikle effektive systemer som overvåker og garanterer kvaliteten i tjenesten. Ifølge ledelsen har ikke PRO-tjenesten gode nok systemer med

tilstrekkelig nedskrevne prosedyrer som tjenesten skal arbeide etter. I sin rapport om dette prosjektet skriver kommunen selv:

«Kvalitetssikring er også holdningsarbeid. Det psykososiale arbeidsmiljøet i en stor organisasjon som pleie-, rehabiliterings- og omsorgstjenesten må stadig arbeide med holdninger og arbeide for at ansatte føler trygghet. Tjenesten vil derfor starte med et holdningsprosjekt som implementeres i kvalitetssikringsprosjektet. Hver enhet skal ca. en halv til en time hver annen uke reflektere over en situasjon som ansatte har erfart. Det kan være en situasjon som har skjedd mellom den ansatte og en bruker / pårørende, mellom to ansatte eller det kan være en spesiell hendelse som gjorde spesielt inntrykk på en eller flere ansatte, en positiv eller negativ opplevelse. Disse refleksjonssamlingene skal foregå med de ansatte som er på arbeid den dagen.»

Følgende mål ble satt for kvalitetssikrings- og refleksjonsprosjektet:

- At tjenesten skal få bedre systemer.
- At ansatte kjenner styrende og styrte dokumenter som ligger til grunn for tjenesteytingen.
- Bevisstgjøring av ansatte.
- At brukeren møter en tjeneste som ivaretar deres behov.
- At den enkelte ansatte føler seg trygg og vil ta opp vanskelige saker/situasjoner.
- At det skapes en trivelig og engasjerende arbeidsplass.

Ifølge rapporten har de oppnådd følgende:

- Ansatte og ledere er bedre kjent med de krav som ligger til grunn for tjenesteytingen.
- Tjenesten arbeider etter avviksmetoden.
- Ansatte har fått større kunnskaper om lover og krav.
- Tjenesten har fått sin egen systemhåndbok, og de ansatte har selv formulert og nedskrevet prosedyrene. Dette har gitt de ansatte et eierforhold til prosedyrene og en forståelse for deres berettigelse.

Refleksjonsmøtene har gitt mer trygghet og åpenhet

Refleksjonsgrupper avholdes annenhver uke på hver av arbeidsplassene. Møtene varer i en halv time. Her møter ledere og ansatte som har anledning. Blant de vi intervjuet oppga tre at de hadde vært på 7–9 møter den tiden dette har pågått, én hadde vært på 4–5 møter. Femtemann i gruppen jobbet på kjøkkenet. Her skulle de etablere refleksjonsgruppe med det første.

Mange kommuner har i sin iver etter å spare penger, redusert antall kommunikasjonsarenaer til under et minimum (Moland 1999). Veiledningsgrupper, overlappende turnus der påtroppende og avtroppende vakt kan snakke sammen og andre fora tilsvarende disse refleksjonsgruppene, ble saldert bort i mange kommuner på 1990-tallet.

Om en imidlertid stopper opp ved disse refleksjonsgruppene i Holtålen, ser en raskt at de har en positiv funksjon som langt overgår målsettingene for enkeltstående prosjekter. Målet om å skape større trygghet hos de ansatte og samtidig bedre tjenester til brukerne er et evigvarende mål, der refleksjonsgruppene inngår som et viktig virkemiddel. Men i tillegg bidrar refleksjonsgruppene til økt bevissthet om andre spørsmål. Ledere snakker bedre med de tillitsvalgte. Ansatte kommer med forslag som ledelsen applauderer osv. Refleksjonsgruppene blir faktisk et viktig element for vedvarende endringsarbeid, både som kreativ kraft og som arena for bearbeiding av strategiske tiltak. Dermed fremstår refleksjonsgruppene i tillegg til sin opprinnelige funksjon som et virkemiddel for å skape kollektiv oppslutning om verdier, rutiner, nye organisasjonsløsninger osv.

«Refleksjonsgruppene er veldig bra. Vi har hatt dette i cirka ett år. Her snakker vi om oss selv og om situasjoner vi har taklet bra eller dårlig. Noen synes selv-sagt at det er vanskelig å snakke så åpent. Men de av oss som har gått på det noen ganger er veldig fornøyd.» (Ansatt)

«I refleksjonsgruppene tar vi opp vanskelige ting – ofte konkrete situasjoner – som ikke ville ha kommet opp andre steder. Dette har skapt trygghet og mer kontakt med ledelsen.» (Ansatt)

«Refleksjonsgruppene har ført til at ledelsen tar oss mer på alvor.» (Tillitsvalgt)

«Refleksjonsgruppene er uformelle møter. Det gjør det mye lettere å få folk i tale, enn for eksempel i avdelingsmøtene. Vi får høre mye nyttig fra de ansatte. Refleksjonsgruppene er en fin anledning til å jobbe med holdninger og etikk. Jeg synes også de har bidratt til en bedre stemning i avdelingen.» (Leder)

Helhetlig vurdering av PRO

Prosjektet Helhetlig vurdering av PRO har som overordnet mål å gjøre tjenesten mer funksjonell og velorganisert, med rett person på rett plass. Bakgrunnen for prosjektet var at ledelsen mente at pleie- og omsorgstjenesten slet med følgende forhold:

- Mangelfull stillingsoversikt.
- Ansatte arbeider andre steder enn der de ønsker å arbeide.
- Ansatte innehar annen stillingsstørrelse enn det de ønsker å ha.

- Det er vanskelig å rekruttere hjemmehjelpere.
- Brukerne har behov for annen tjenesteyting enn den som gis i dag.

Resultat ifølge Holtå lens egen rapport:

- 14 ansatte har fått større stillingsstørrelse, av disse hadde 4 personer 13% stilling.
- 6 ansatte har byttet arbeidsplass innen PRO.
- Flere har startet på fagutdanning.
- Flere har fått fast stilling.

I nær tilknytning til prosjektet Helhetlig vurdering av PRO-tjenesten har kommunen jobbet med såkalt ønsketurnus og vikarpool.

Større stillinger og positive holdninger

Prosjektet Helhetlig vurdering av PRO har altså hatt som mål å forbedre den samlede ressursbruken i PRO. Som et ledd i dette har en gjennomgått de mange små stillingene med sikte på kun å ha stillinger på 100, 75 eller 50 prosent. Mange rare stillinger (eks. 86,2%) som bandt opp og hindret en fornyelse av turnusen, er fjernet. En del av de minste stillingene er også fjernet. Andel undersysselsatte er redusert. Men kommunen har fortsatt unge, nyutdannede som er undersysselsatt.

Resultatene er oppnådd på god vilje, og uten større organisatoriske endringer. Etter hvert som små stillinger er blitt ledige, er de blitt satt i en stillingsbank i påvente av store nok reserver til at en kan opprette store stillinger. Problemer med at store stillinger skulle føre til dødtid, er ukjent. Arbeidsrutinene er lagt om. Samtidig har ønsketurnusen skapt en bevissthet hos de ansatte om god ressursutnyttning. Dette er begge forhold som motvirker dødtid.

«Etablering av ønsketurnus og vikarpool har både gitt en personlig utvikling og gjort at jeg er blitt mer positiv.» (Ansatt)

«Ønsketurnusen har gitt oss mer ansvar og medbestemmelsesrett. Det har skapt økt bevissthet om ressursdisponeringen og motivert til bedre samarbeid.» (Omsorgsarbeider)

«Arbeidet med helhetlig vurdering og ønsketurnus har gjort oss flinkere til å få rett person på rett plass.» (Tillitsvalgt)

«Alle prosjektene har bidratt til at vi har fått større innflytelse. Når vi har vært med å bestemme, kan vi jo ikke trekke oss eller skyld på andre. Bordet fanger.» (Ansatt)

«Ønsketurnusen har også gjort det lettere å få hverdagen til å gå i hop.» (Ansatt)

«Alle prosjektene har gjort noe positivt med arbeidsmiljøet. Refleksjonsgrupper og medarbeidersamtaler har bidratt til bedre kommunikasjon. Holdningene er blitt mer positive.» (Tillitsvalgt)

Holtålen er blant de kommunene som har oppnådd virkelig gode resultater for arbeidsmiljøet, dels som følge av primære arbeidsmiljøprosjekter, og dels som følge av prosjekter med andre hovedmål, som effektiv organisering og kvalitativt bedre tjenester. En har fått bedre kommunikasjon, økt trivsel, større forståelse for «de andre» og flere som tar ansvar for helheten i tjenesten. Undersysselsettingen er nesten halvert, og lederne har fått frigjort mer tid til ledelse. Flere av disse forholdene har utvilsomt en gjensidig positiv effekt på hverandre.

Høylandet kommune

Fra Høylandet kommune har vi ikke mottatt noe skriftlig materiale. Ifølge ledelsen var politikerne opptatt av stadig økende vikarutgifter grunnet økt sykefravær. Da tilbudet fra SHD kom, var dette en gylden anledning til å finne ut av hvorfor sykefraværet var blitt så høyt. Blant mange planlagte prosjekter, fremstår arbeidet med såkalt ønsketurnus som det mest håndfaste.

Ledelsen synes at deltakelsen i det regionale tilbudet har bidratt til å bedre rekrutteringen og gitt mer stabil arbeidskraft.

Ikke bare stillinger for de fysisk sterkeste

Forklaringen på de høye fraværstallene var knyttet til et fåtall langtidssykmeldte. I dag er alle disse i arbeid igjen. Dette oppfattes ikke som å være et direkte resultat av arbeidsmiljøprosjektet, men som en følge av en ombygging på sykehjemmet. Da man opprettet en egen demensavdeling, ble det samtidig utformet stillinger som gjorde det mulig å jobbe for de som ikke hadde helse til å jobbe med tunge løft og annet fysisk krevende arbeid.

Bare ønsketurnus?

Ønsketurnusprosjektet er håndfast og det er gjennomført til stor tilfredshet hos både ledere og ansatte. Men når enkelte hevder at ønsketurnus er det eneste som er kommet ut av prosjektet, så er ikke det helt riktig.

«En stor bit er delegert ned med innføring av ønsketurnus. Å sette opp turnus er lagt til gruppeleder. Er fornøyd med innføring av ønsketurnus. Dette er det eneste prosjektet som har blitt gjennomført som betyr noe.» (Ansatt)

«Ønsketurnus har vokst ut av dette prosjektet. Og det er positivt. Ansatte både på sykehjem, i hjemmesykepleien og miljøarbeiderne er positive til ønsketurnus. Det re ønsketurnus vi ser mest resultat av.» (Ansatt)

«Har også oppnådd opplæring to ganger i året om løfteteknikk, fra arbeidsmiljøprosjektet.» (Ansatt)

«Vi har fått en ryddigere organisasjon, og det er viktig også for arbeidsmiljøet. Sykehjem og hjemmesykepleien har det roligere. Vi har folk på plass i alle ledd nå.» (Leder)

Svak oppfølging og lite planlagt endring?

Enkelte ansatte er kritiske til oppfølgingen av en gjennomført arbeidsmiljøundersøkelse. De hadde ventet at det skulle komme noen tiltak ut av den. Samtidig er en del kritiske til andre endringer de ikke forstår hensikten med. Ledelsen i Høylandet har ikke vært flinke nok til å informere og skape dialog med de ansatte om arbeidsmiljøprosjektet.

«Dette arbeidsmiljøprosjektet har ikke akkurat tatt tida vår. Har egentlig ikke merket arbeidsmiljøprosjektet.» (Ansatt)

«Vi hadde en arbeidsmiljøundersøkelse for en tid tilbake. Den kom fram til at det ikke var mistrivsel på arbeidsplassen. Da ble det jo ikke så mye å tak i heller.» (Ansatt)

«Noe misnøye kom da frem i intervjuene. Men jeg vet ikke om det blir gjort noe med. Vi har ikke makt til å gjøre noe. Dumt at rapporten ikke er ferdig. Vi venter på den, og hva som da eventuelt vil skje.» (Ansatt)

«Endringer bør evalueres. Deretter må de ta konsekvensene av det som blir evaluert. Her skjer det endringer uten at vi vet hvorfor de gjøres. Forandrer for å forandre, uten å vite hva som er godt og dårlig. Det må være et mål med omlegging.» (Ansatt)

«Ledelsen må bli flinkere til å få ut informasjon om ting som gjelder alle. Her har de en utfordring. Det hjelper ikke å gi informasjon til noen. Vi trenger et system som sprer til alle.» (Ansatt)

«Det vil bli gjennomført en ny arbeidsmiljøundersøkelse blant de ansatte i sommer, samtidig som de ansattes første erfaringer med ønsketurnus undersøkes. (Leder)

Frosta kommune

Fra Frosta kommunes egen rapport tar vi med følgende utdrag:

«Frosta har hatt en svært travel, men spennende høst. Hele pleie og omsorgstjenesten har fysisk flyttet under samme tak. Vi har tatt i bruk et nytt senter som har fått navnet Frostatunet. Vi har satt fokus på arbeidsmiljø. Tatt med oss det som har vært bra, og prøver gjennom ulike tiltak å etablere arenaer hvor vi kan utvikle et godt arbeidsmiljø. Vi holder også på med “rutinebeskrivelse” for å kvalitetssikre de som allerede er blitt sykmeldt, spesielt de langtidssykmeldte. Hvordan opprettholder vi kontakt osv. Ny turnus er under utarbeidelse, og vi ønsker å se det i forhold til andre prosjekter, bl.a bevegelig arbeidstid og ønske-turnus.»

Melhus kommune

Trivsel på arbeidsplassen

Melhus har valgt å trekke med et sykehjem og en omsorgsbolig for psykisk utviklingshemmede i prosjektet. Hovedmålet ble definert til å være «Trivsel på arbeidsplassen». Noen av tiltakene som er gjennomført er:

- «Stuevakt» på sykehjemmet. Mens de sykehjemsansatte holder på med morgenstellet, tar ansatte fra dagsenteret seg av de som allerede er oppe. Resultat: God avlastning for de ansatte og økt ro og trygghet for brukerne.
- Idékasse hvor ansatte og brukere kan legge forslag til saker. Resultater av dette er ikke kommentert i rapporten.
- Avskjerming av gruppeboligen vis-à-vis omsorgssenteret. Både ansatte og brukere synes at avskjermingen har økt trivselen.
- Kartlegging av innklimaet i omsorgsboligen er foretatt. Utbedringer må vente til bygge- og eiendomsavdelingen får midler på sitt budsjett.
- Utarbeide bedre mål for tjenestene til brukerne i omsorgsboligen. Ideen er kommet etter en ekskursjon til en annen arbeidsplass med høy trivsel. En tenker at økt oppgaveklarhet vil redusere de ansattes følelse av utilstrekkelighet.

Tiltakene er utformet på de ansattes initiativ, noe ledelsen mener har bidratt sterkt til gode resultater.

6.4 Finnmark

De fem kommunene Karasjok, Båtsfjord, Sør-Varanger, Berlevåg og Tana har hatt flere fellessamlinger under ledelse av KS i Finnmark.

Karasjok

Fra Karasjok har vi mye materiale som beskriver arbeidsmiljøet og hvilke forhold de involverte ønsker å utbedre. Kommunen har også gjennomført flere tiltak. Det er imidlertid vanskelig å danne seg et klart bilde av resultatene.¹

Bakgrunn

Kommunens ambisjoner for å delta i arbeidsmiljøprosjektet er å få til et bedre tverrfaglig samarbeid på og mellom avdelingene, en sterkere lagånd, for best å ivareta klientenes og brukernes interesse. Det er likedan et uttalt ønske fra lederes side at de ansatte deltar mer aktivt og klarere profilerer sine ønsker og synspunkter underveis i prosessene, før viktige avgjørelser blir tatt.

Kommunen kjennetegnes av et utpreget flerkulturelt miljø blant både brukere og ansatte. Dette stiller ekstraordinært store krav til kommunikasjon og organisasjonsklarhet. Kommunen har et stort behov for tydelige og uomtvistelige retningslinjer i virksomhetene, en klart definert plattform for ledere som skal utøve lederskap og et felles verdigrunnlag som ledere og ansatte kan gi sin formelle og uformelle tilslutning til. Arbeidsmiljøet i pleie og omsorg er preget av uro, motstand mot endringer og høy gjennomtrekk blant ledere som sliter med legitimitet vis-à-vis de ansatte. Både ledere og ansatte er glad for anledningen dette prosjektet har gitt til å ta tak i disse problemene.

«Det har vært mye rykter, kaos og personalproblemer. Vi led under dette og vi var nødt til å gjøre noe. Etter at vi ble med i dette arbeidsmiljøprosjektet, har vi blitt flinkere til å tenke på hva vi sier til kollegaer og hvordan vi kan ta vare på hverandre. Vi trengte dette, og jeg tror ikke at dette er det siste prosjektet.»

«Vi må gjøre våre kulturelle verdier synlige. Det finnes jo motstridende interesser her. Det går på syn på arbeidet, på holdninger, på lederskap, på våre ansatte og våre brukere.»

«Det har vært en kultur å gå ut mot ledelsen. Media har også vært brukt. Så det er vel ikke så rart at vi har hatt stor utskifting av ledelsen og mye motstand mot endringer.»

¹ Siden antallet informanter har vært ganske lavt i Karasjok, har vi ikke satt tittel bak dem.

Kartlegging av arbeidsmiljøet

I juni og oktober 1999 gjennomførte bedriftshelsetjenesten en kartlegging av arbeidsmiljøet. En ekstern konsulent har bistått i sortering og bearbeiding av resultatene.

«Nå har vi gjennomført en tredje kartlegging. Bedriftshelsa har intervjuet alle ansatte og skrevet en rapport. Etter en rekke diskusjoner har vi arbeidet fram konkrete handlingsplaner.»

«Hovedkonklusjonen fra kartleggingen var at problemene var ledelsens feil. Fem personer fikk ansvaret for all elendigheten. Prosessen etterpå har vært artig. Folk fikk komme ut med det de følte og mente, og på en bedre måte enn rapporten. Det er merkelig, men etter den rapporten så var det ikke så viktig for noen å være så negative ...»

«Det største arbeidsmiljøproblemet er ukulturen. Nå har vi skrevet en handlingsplan, som vi skal prøve å følge og oppfylle. En viktig ting i den er at baksnakking må bort.»

Kommunikasjonskurs

Ifølge kommunens egen rapport ble det i august 2001 gjennomført to kommunikasjonskurs for ansatte innen pleie og omsorg. Man benyttet en ekstern kvalitetsrådgiver, og de forskjellige gruppene fremla resultatet av sitt arbeid.

Integrering av avdelinger

Omorganisering influerer ofte på arbeidsmiljøet. Sammenslåing av tjenesteenheter og forventninger om at ansatte skal kunne jobbe flere steder og med flere oppgaver har ført til mange tårer i de fleste norske kommuner de siste 10–12 årene. Det er derfor rimelig å ha arbeidsmiljøspørsmål langt fremme når en gjennomfører slike omlegginger. I praksis har enkelte ansatte ved institusjonen tatt sporadiske vakter i hjemmetjenesten. Få fra hjemmetjenesten har jobbet inne på institusjonen.

«Vi har slått sammen avdelinger i hjemmebaserte tjenester og en sykeavdeling og laget nye turnusordninger. Vi er også i ferd med å overføre en miljøarbeideravdeling til mer hjemmebasert virksomhet.»

«Vi har forsøkt å flytte ansatte mellom avdelinger eller å la dem bytte på jobber. Men ikke alle ville det, og andre følte seg tvunget.»

«Når du er vant til avdeling og bare blir satt til å jobbe med nye ting og mennesker, da er det ukjent og man føler seg usikker.»

Tiltak mot sykefravær

Terskelen for sykmelding er ifølge samtlige informanter svært lav. Den ser ut til å ha blitt så lav at den nærmest praktiseres som en rett til permisjon med lønn som den ansatte selv innvilger seg med legenes godkjenningsstempel. Enten fremstillingene av en slik praksis er riktig eller ikke, avdekkes forestillinger og holdninger som må bearbeides på veien mot en bedre og sterkere bedriftskultur.

«Vi begynner vel å komme i gang nå, med rutiner. Når en syk er borte lenge, så skal avdelingsleder ta kontakt, og det har fungert på institusjonen lenge nå.»

«Av og til går du på jobben fordi du må, ikke fordi du vil. Og da er det jo farlig lett å virkelig kjenne ekstra etter om man ikke er litt syk, og så bli hjemme. Dette kan nok også være en årsak til at det er så mye sykefravær.»

«Vi må bare innse at den slags er faktisk akseptert her i kommunen. Det er ikke slik at du trenger å skamme deg for naboer hvis de treffer deg ute og vet at du er sykmeldt. Det kan være personer som ville ha fri, men ikke kunne få det. Så blir de sykmeldte, og så treffer du dem f.eks i et bryllup, ute på ski eller de driver og maler hus. Da er de ikke særlig syke, vil jeg si! Det at du belaster kolleger, det ser ikke alle som sitt problem. Det er ledelsen som skal ordne vikarer. Men alle vet jo hvor vanskelig det er.»

«Vi har gjennomført den nye ordningen hvor man kan bruke egenmelding og splitte opp dagene selv, men så langt har det resultert i at sykefraværet har gått opp.»

Lederutviklingsprogram

I 2001 satte kommunen i gang et lederutviklingsprogram. Det overordnede målet er å bidra til at ledere i Karasjok kommune skal oppnå bedre kompetanse i lederskap, slik at serviceleveransen til brukerne blir effektiv og kvalitativt bedre. Dette skal oppnås gjennom kurs/undervisning og veiledning.

Båtsfjord kommune

Arbeidsmiljø i pleie- og omsorgssektoren

Prosjekt Arbeidsmiljø i pleie- og omsorgssektoren har rettet seg mot åpen omsorg og sykestua ved Båtsfjord helsesenter. Etter en behovskartlegging kom en frem til tre tiltak for Åpen omsorg og fire tiltak for sykehjemmet/sykestua.

Kartlegging av arbeidsmiljøet

Kommunen har gjennomført en kartlegging av arbeidsmiljøet. Dette ble gjort ved at de ansatte besvarte et spørreskjema. Der kom det frem at arbeidsmiljøet med fordel kunne bli bedre. Svak kommunikasjon, negativt prat og overtidbelastninger ble fremhevet som forbedringsområder.

«Vi hadde en spørreundersøkelse med 7 spørsmål. Her ble alle ansatte bedt om å vurdere arbeidsmiljøet og ulike arbeidsmiljøproblemer.» (Leder)

«14 ansatte svarte at vi ikke hadde bra arbeidsmiljø. Det gikk på at det var problemer med å gi og ta beskjed fra hverandre, og også å takle kritiske bemerkninger. Så var det ting som overtidbelastninger.»

Sosiale aktiviteter og samholdskapende tiltak (åpen omsorg)

Målet var å ha felles lunsj én gang i måneden, benytte gymsal eller svømme én gang i uken, arrangere personalfest, lønningspils, vinlotteri.

Trivselstiltak (begge avdelinger)

«En slik sosial og fysisk ting vi gjorde for personalet var å kjøpe massasjetime til alle, det var jo veldig inne med massasje da. Så én gang fikk alle. Noen har faktisk fortsatt med det.» (Leder)

«Det har vært vanskelig å få alle med ut. Vi prøvde for eksempel å gjøre onsdag til en møtedag, å gå ut sammen, men det blir den samme gjengen som treffes.»

«Svømmingen er jo frivillig, men en bra sak for fysikk og helse. Kommunen reserverte den kommunale svømmehallen for kommunalt ansatte på lørdager, og i begynnelsen gikk det fint. Men etter tre–fire ganger dabbet det av.» (Leder)

«Folk er interessert, og iblant er det bare små ting som skal til, som for eksempel dette med å skaffe en mikrobølgeovn. Det satte folk pris på. Da kunne de som ville få varm mat, og trivselsfaktoren økte.»

HMS-arbeid (åpen omsorg)

Etter besøk fra Arbeidstilsynet kom kommunen frem til at de trengte å bedre rutinene for dokumentasjon av arbeidet og håndtering av avvikssituasjoner. I løpet av prosjektperioden er nye rutiner og et kartleggingskjema/avviksskjema utviklet.

«Vi trengte et bedre kartleggingskjema. Vi hadde et helt enkelt, men nå har vi utviklet et nytt, slik at vi har bedre rutiner. Det kan for eksempel være når en bruker ikke er hjemme når han skal være der, hvis det er bråk og spetakkel, fyll kanskje. Det kan også ha med hva slags utstyr som skal finnes eller regler for flytting av tunge møbler og den slags.» (Leder)

Definere overordnede mål for avdelingen (Sykestua/Sykehjemmet)

En gruppe har jobbet med å definere målsettingen for avdelingens drift. Gjennom arbeidet som ikke er helt avsluttet enda, har en hatt en rekke avklarende og bevisstgjørende diskusjoner.

Utvikle rutiner for samarbeid med pårørende (Sykestua/Sykehjemmet)

Målet for dette arbeidet har, ifølge kommunenes egen rapport, vært «å utvikle et positivt og konstruktivt samarbeid med pårørende. Dette (...) henger nært sammen med arbeidsmiljø, holdninger (...) og viktigheten av å se hvilken ressurs de pårørende er. Konkrete tiltak som søkes gjennomført er: Innkomstsamtaler, faste felles møter med pårørende, faste møter mellom primærkontakter og pårørende, rutiner for etterlattesamtaler.

«På sykestua har vi hatt problem med holdninger mellom kolleger og samarbeidet med pårørende. Så akkurat med dette har vi lagt vekten på å få større forståelse mellom ansatte og pårørende, slik at kommunikasjonen skal bli bedre. Vi har blant annet laget et skjema der vi kartlegger brukernes bakgrunn bedre. Slik får vi vite mer om både brukere og pårørende.» (Leder)

Sør-Varanger kommune

Arbeid og trivsel

Kommunen har kalt sitt arbeidsmiljøprosjekt for Arbeid og trivsel. Til dette foreligger en fremdriftsplan for tiltak i hjemmebasert omsorg for perioden 2001–2003. Pleie- og omsorgsseksjonen har nylig slått elleve avdelinger sammen til fem. Samtidig som en slik omorganisering i seg selv er en utfordring for arbeidsmiljøet, er kommunen i gang med å utarbeide en kvalitetshåndbok som foreskriver standarder og rutiner. I samband med dette har en ved hjelp av RO foretatt en analyse av tjenestetilbudet og organiseringen av tjenestene. Prosjektet Arbeid og trivsel ser ut til å ha tatt utgangspunkt i en omfattende plan med over 40 resultatmål og enda flere tiltak for å bedre tjenesten. Etter hvert har de innsnevret dette til fem resultatmål med til sammen 25 tiltak. De fem resultatmålene er:

- Tilrettelagte fysiske arbeidsforhold og tilgjengelige arbeidsredskaper (fem tiltak).
- Kvalitetssikre saksbehandling og tjenestetildeling i henhold til lov- og brukerkrav (sju tiltak).
- Ansattes holdninger, tjenesteatferd og arbeidsmetoder skal ivareta brukernes ressurser (tre tiltak).

- Målrettet samarbeid med helsetjenestens avdelinger og andre instanser (fire tiltak).
- Stabil arbeidskraft (seks tiltak).

Sør-Varanger har altså valgt å trekke arbeidsmiljøet inn i handlingsplanen for pleie og omsorg. Dette kan være en styrke dersom arbeidsmiljøspørsmålene virkelig blir en del av handlingsplanen. Men det er også en fare for at arbeidsmiljøspørsmålene på denne måten drukner i andre og mer synlige, presserende prioriteringer. Det er vanskelig ut fra de tilsendte papirene å si hvilken vei det tipper. Sør-Varanger har som mange andre kommuner hatt utskiftninger av ledere. Dette har ført til visse problemer med gjennomføringsevnen.

Berlevåg kommune

Berlevåg kommune har deltatt på de regionale fellessamlingene. Kommunen hadde tatt mål av seg til å lage et sykefraværsregister og utvikle bedre rutiner for oppfølging av sykmeldte. I samarbeid med kommunefysioterapeuten hadde en videre planer om å iverksette tiltak for personell som er spesielt utsatt for sykefravær. Det skulle også etableres et attføringsutvalg.

Etter at disse planene ble lagt, har flere nøkkelpersoner sluttet. Samtidig har rekrutteringssvikt ført til underbemanning og derav følgende driftspress for de gjenværende lederne. Kommunen har derfor ikke klart å gjennomføre de mål som var satt for prosjektdeltakelsen.

«Det har vært vanskelig her. Prosjektlederen har sluttet. Vi skulle komme i gang med sykefraværsregister, men vi har ikke hatt tid å gjennomføre det. Jeg har tatt dette opp på to personalmøter og fått positiv respons fra de ansatte. Men vi har ikke kommet i gang. Vi har nå stor mangel på folk, og jeg er alene i min stilling her i omsorg. Jeg har ikke en gang hatt kontorhjelpe, så det har ikke vært mulig å arbeide med dette.»

«Akkurat nå sliter vi til og med med å få tak i ufaglærte. Vi trenger folk i alle andre yrkesgrupper, og vi har stor utskiftning. Vi har krise nå, så vi kan ikke jobbe med dette. Vi hadde tenkt å jobbe langsiktig med sykefravær, vi har snakket om at etter 14 dager skal vi kontakte de som er sykmeldte, men dette er vanskelig. Dessuten ønsker vi dette forankret i kommunene, og dit er vi altså ikke kommet enda.»

Tana kommune

Tana kommune har deltatt i de regionale samlingene. I sin søknad om å bli deltakerkommune skrev de at midlene skulle brukes til opplæringstiltak for ledere rettet mot temaer som medarbeidersamtale og psykososialt arbeidsmiljø, og motivasjonskurs for alle hvor tema skulle være arbeids glede og yrkes stolthet. I tillegg ville man ha fysisk treningstilbud til alle ansatte, dels som forebygging og dels rettet mot sykmeldte.

«Vi har jobbet aktivt med retningslinjer for sykmeldninger og skolert ledere i dette med “den vanskelige samtalen”. Så har vi hatt en fysioterapeut i halv stilling i ett år for å kartlegge miljøet, rette opp, og veilede litt. Vi har også kjøpt treningstilbud på et treningsstudio til samtlige ansatte.»

«Motivasjonsseminaret ble kjørt i to puljer over to dager da, slik at alle kunne delta. Her drøftet vi arbeidsmiljøet og tiltak som ansatte og ledelse selv kunne bidra med. Vi snakket om felles personalmøter, om at vi skal gå i lag på trening, og andre sosiale tiltak.»

«Det er viktig å legge vekt på trivsel og verdsetting. Det handler om ris og ros. Ledelsen kan så lett tro at de er så flinke, men så synes ikke personalet det. Vi har jo fått høre slike ting som at “jeg har jobbet her i 10 år, men aldri har noen sagt til meg at det var bra”. Så ledelse og ansatte kan iblant leve i forskjellige verdener, ikke sant.»

6.5 Agder

Agderkommunene Tvedestrand, Arendal, Lillesand og Grimstad har ikke hatt noen fellessamlinger utover det obligatoriske oppstartseminaret. Dette er kommuner som tilhører «Sørlandets racere». De holder et høyt utviklingstempo internt, og de er aktive i eksterne sammenhenger. Samtlige er eller har vært med i andre, parallelle utviklingsverksteder i KS sin regi. Da det ikke var noen absolutt forutsetning fra SHD om at kommunene skulle bruke stimuleringsmidlene til fellessamlinger og nettverksbygging, valgte disse kommunene å bruke midlene lokalt.

Tvedestrand kommune

Tvedestrand kommune har brukt stimuleringsmidlene fra SHD til to prosjekter. Det ene prosjektet har pågått i en sykehjemsavdeling. Det andre har vært rettet mot alle ansatte i kommunen.

Arbeidsmiljø og brukertilfredshet

Våren 2001 startet kommunen et prosjekt i en sykehjemsavdeling der arbeidsmiljø og brukertilfredshet for beboere i sykehjem skulle ses i sammenheng. Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med Rehab Nor som også hadde trukket inn andre kommuner til samme typen prosjekt.

«Utgangspunktet var et behov for å gjøre noe med arbeidsmiljøet som man så at trengte nye impulser. Vi ville arbeide med arbeidsmiljøet gjennom brukerperspektivet. Brukers mål og livskvalitet som hovedfokus. Vi hadde tro på denne linken som viktig for utvikling av et positivt arbeidsmiljø.» (Leder)

Ifølge ledelsen har prosjektet vært svært positivt. Økt oppmerksomhet på brukerne og faglig utvikling har styrket standarden i avdelingen. Bedre holdninger til og forståelse av egen innsats har også gitt et bedre arbeidsmiljø.

«Det brer seg en ny kultur i avdelingen når man har fått fokus på “hva er best for bruker når bruker selv setter standarden”. Som utenforstående leder registrerer jeg en tydeligere stolthet og vilje til kontinuerlig forbedring. Bl.a. er flere av medarbeiderne direkte inne i kartleggingsarbeidet (brukers mål – standardisert) – noe som gjør at fokus er flyttet fra “hva jeg som fagperson tror du som bruker trenger” til reell brukerinnflytelse. Dette gjør uten tvil noe med arbeidsmiljøet.» (Leder)

Fysisk trening for alle ansatte i kommunen

Det andre arbeidsmiljøprosjektet har vært videreføring av et pågående fysisk treningsprosjekt for ansatte i pleie- og omsorgsavdelingen, som nå er blitt utvidet til å gjelde ansatte i hele kommunen. Dette arbeidet er styrket ved at en i budsjettet for 2002 har opprettet en stilling for turnuskandidat i fysioterapi.

«Dette tror vi vil styrke fokus på den forebyggende siden ved arbeidsmiljøet.» (Leder)

Tvedestrand har over flere år arbeidet målbevisst med kompetanse- og ledelsesutvikling, kvalitetssikring og utvikling av en organisasjon der ansvar og forventninger avklares. Slikt arbeid har ofte en gunstig virkning på arbeidsmiljøet.

«Det er noe vanskelig å skille ut alle deler av arbeidsmiljøstimulerende tiltak. Vi har et omfattende arbeid både innen lederutvikling, kompetanseutvikling, kvalitetssystemutvikling og prosessrettet arbeidsmetodikk. Alle disse elementer tror vi også stimulerer til et positivt arbeidsmiljø ved siden av kontinuerlig forbedring av tjenestene. Vi kan også ved årets slutt se at rekrutteringen til ledige stillinger innen vår sektor er rimelig god, få slutter og brukerne er godt fornøyd med tjenestene.» (Leder)

Arendal kommune

Da Agderkommunene hadde sitt oppstartseminar, presenterte Arendal sitt sykefraværprosjekt, som var ett av ni store prosjekter en for tiden hadde gående. Arendal har valgt å sette alle ressursene fra arbeidsmiljøprosjektet inn i det pågående sykefraværprosjektet, der Arendal Pensjonskasse har vært en tung økonomisk bidragsyter.

Prosjektets mål er å utvikle og motivere til bedre arbeidsmiljø i enhetene for å motvirke fraværøkningen og skape fornøyde medarbeidere. Prosjektets mandat er å iverksette fraværforebyggende arbeidsmiljøtiltak i fire enheter.

- Arbeidsmiljøet er kartlagt gjennom seks arbeidsmiljøundersøkelser i de fire enhetene.
- Gruppeledere og ansatte har fått veiledning på temaet «medvirkning» og hvilken betydning det blant annet har for arbeidsmiljøet.
- 450 ansatte har vært på en endags dialog- og kommunikasjonskonferanse der alle gruppene utarbeidet prioriterte forbedringsområder.
- 14 ledere og 21 ansatte har deltatt på 8 dialogseminarer for å skape trygghet i forhold til at kommunen stadig er i endring.

Lillesand kommune

Lillesand kommune presenterte på oppstartmøtet et opplegg der man ville trekke det lokale arbeidsmiljøprosjektet inn i det pågående prosjektet Person og Bedrift, som ble ledet av Agder HMS. To sykehjemsavdelinger med langtidsplasser har vært med. Prosjektet har vært delt i to underprosjekter.

Oppfølging av langtidssykmeldte

Under ledelse av bedriftslegen i Agder HMS er det etablert et forum med representanter fra trygdekontoret og ledelsen ved enhetene. Til dette ble samtlige ansatte med sykefravær over noe tid invitert. Ordningen er vurdert som så vellykket at den nå er innført for hele kommunen.

Arbeidsmiljøet i avdelingen

Ansatte ble oppfattet som passive og selvtilfredse. Derfor var det vanskelig å få dem engasjert i arbeidsmiljøspørsmål. Ledelsen valgte derfor å ta utgangspunkt i Forskrift for kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten, ut fra et resonnement om at gode tjenester fører til fornøyde brukere som fører til ansatte som trives på jobben som fører til mindre sykefravær. Dette skapte ifølge Lillesands egenrapport stort engasjement. Det ble avholdt to seminarer med stort fremmøte fra de ansatte. Her kom det frem forslag til tiltak som for eksempel nye rutiner for mottak av pasienter. Deltidsproble-

matikk, håndtering av konfliktsituasjoner, personalsamtaler og andre sider ved arbeidsmiljøet er også diskutert.

Grimstad kommune

Grimstad kommune presenterte sitt arbeidsmiljøprosjekt på Agders oppstartseminar november 2000. Et halvt år tidligere hadde kommunen med HMS-seksjonen som veileder, startet en arbeidsmiljøprosess i en av sykehjemsavdelingene. Underveis ble sykehjemsavdelingen slått sammen med hjemmebaserte tjenester. Målene for prosjektet kommer ikke så klart frem verken i muntlige presentasjoner eller i skriftlige rapporter. Det virker mer som om en har hatt prosessen som mål i seg selv og et håp om at denne skulle lede til bedre samhold og avdekking av behov for miljøforbedrende tiltak som i løpet av prosessen kunne finne sine løsninger. En har arbeidet etter den såkalte LØFT-metoden². En har avholdt en rekke møter og arrangert en tredagers konferanse to ganger, slik at alle ansatte har hatt anledning til å delta. På denne ble en mengde forbedringstiltak diskutert. Noen er fulgt opp i ettertid. En del er blitt liggende, fordi lederen som var initiativtaker til mange av tiltakene har hatt en lengre permisjon. I etterkant har kommunen for øvrig valgt å skille institusjons- og hjemmetjenester slik det var før en begynte.

6.6 Oppsummering

Mange er involvert

I dette kapitlet har vi beskrevet en rekke lokale tiltak som 19 kommuner³ fra fem regioner har iverksatt for å styrke arbeidsmiljøet. De fleste kommunene har involvert to til fire tjenesteenheter. Men noen har trukket inn langt flere. Ni kommuner har involvert fra 100 til nesten 500 ansatte, fem har involvert mellom 40–60 ansatte, mens seks kommuner har hatt med mellom 20 til 40 ansatte. Det skulle tilsa at cirka 2500 ansatte har vært involvert i lokale utviklingsprosjekter for bedre arbeidsmiljø.

² LØFT er en forkortelse for LØsningsFokusert Tilnærming der en er mer løsningsorientert enn problemorientert. Dette er en metode som har vært brukt i mange kommuner de siste årene.

³ Fire deltakerkommuner er ikke medregnet fordi vi ikke har lest deres rapporter.

Stor aktivitet

Vi har registrert 121 prosjekter og tiltak i disse 19 kommunene. Det vil si at hver kommune i snitt har jobbet med om lag seks tiltak som alle oppgis å skulle bidra til økt trivsel, bedre system i tjenestene og et bedre arbeidsmiljø. Tabell 6.1 viser en opptelling av de prosjektene og tiltakene som er referert til i teksten i dette kapitlet. Tiltak for å få mer synlige og seende ledere topper listen sammen med gjennomføring av arbeidsmiljøundersøkelser (14). Deretter følger tiltak for bedre kommunikasjon (13) etterfulgt av tiltak for å utvikle flere sosiale treffpunkt (10). Halvparten av kommunene ser på tjenestestrukturering og kvalitetssikring som viktige tiltak for bedring av tjenestens arbeidsmiljø (9). Like mange har satt i gang tiltak for å følge opp langtidssykmeldte osv.

Et hovedtrekk ved de lokale tiltakene som vises i tabell 6.1 er at tiltak som eksplisitt (og hurtig) forventes å virke som incentiver for redusert sykefravær, har fått liten oppmerksomhet. Her er få lettvinte og skippertakspregede forsøk på å vedta seg til et lavere fravær. Listen som gjengis i tabell 6.1 viser i stedet at en først og fremst har lagt vekt på grunnleggende forhold i utformingen av en god tjeneste og en god arbeidsplass. Disse er så supplert med enkeltstående, trivselsfremmende tiltak. En ren satsning på de sistnevnte (eks. lønningspils og trim) har ingen dokumentert langvarig effekt. Men som supplement til det mer dyptgripende arbeidet med klarere strukturer, synlig og klar ledelse, bedre kommunikasjon og mer ansvar til flertallet av de ansatte, har de enklere tiltakene neppe noen negativ effekt.

Tabell 6.1 Prosjekter og tiltak motivert ut fra mål om å bedre arbeidsmiljøet. Antall.

Prosjekt, tiltak	Antall
Synlige og seende ledere, annen lederopplæring	14
Arbeidsmiljøundersøkelser	14
Bedre kommunikasjon og flere kommunikasjonsarenaer, veilednings- og refleksjonsgrupper	13
Sosiale treffpunkt, lønningspils, trim, m.m	10
Tjenestestrukturering og kvalitetssikring	9
Oppfølging av langtidssykmeldte	9
Nye arbeidstidsordninger, hospitering, jobbrotasjon, større stillinger	7
Holdninger, verdier og arbeidstakerrollen	6
Brukerorientering og trening i samtaler med pårørende for økt trivsel	6
Samarbeid mellom tjenesteenheter	5
Kultur og trivsel, vurdering av arbeidsmiljøet	5
Medvirkning og ansvarliggjøring av ansatte	5
Større OU-prosesser	4
Diverse	14
Sum	121

I tråd med forskningen

Både SHD og RO la i starten vekt på forskningsformidling. Kommunene har dels støttet seg til den forskningsformidlingen som ble gitt på oppstartseminaret. Men de fleste har i tillegg hatt kontakt med en rekke andre forskningsmiljøer gjennom både litteratur og andre samlinger. Vi kjenner igjen Sørensens vekt på trivsel og involvering, Nygårds vekt på prosessarbeid, Molands vekt på tydelig og nærværende lederskap og klare organisasjonsstrukturer. Faglige innspill som har kommet på de regionale oppfølgingssamlingene og som gjennomgås i kapittel 8, avspeiles også i tabell 6.1. Mange av tiltakene springer ut av en jobbing med grunnlagsspørsmålene og inngår i en helhetlig forståelse av tjenesten. Dette er i tråd med hovedbudskapet i Torvatns og Vedis idéhåndbok for arbeid med sykefraværet (se kapittel 1.2).

I tråd med behovene i pleie- og omsorgstjenesten

Avhengig av den lokale gjennomføringsevnen burde mange av disse tiltakene borge for noe lavere sykefravær, bedre ivaretagelse av langtidssykmeldte, en mer stabil personalsituasjon og i noen tilfeller også økt yrkesaktivitet blant de deltidsansatte. Det store omfanget av prosjekter der målet er organisasjonsforbedring, borger for mer faglig attraktive arbeidsplasser og økt trivsel, samtidig som dette gir bedre drift, effektivitet og tjenestekvalitet i «bonus».

7 Tiltak og resultater i hovedtrekk

Vi har sett at de fleste kommunene i samband med prosjektdeltakelsen har benyttet anledningen til enten å starte opp lokale arbeidsmiljøprosjekter eller å forsterke planer og prosjekter som allerede var påtenkt og til dels iverksatt. Vi har presentert lokale prosjekter og tiltak og informantenes vurderinger av resultater. Faktorer som kan tenkes å påvirke graden av suksess har vi foreløpig ikke berørt. I dette kapitlet vil vi bruke resultater fra den lille surveyundersøkelsen som ble gjennomført i februar 2002.

I spørreundersøkelsen ble deltakerne bedt om å ta stilling til en rekke tiltak som vi ut fra kommunenes søknader kunne ha grunn til å tro at kanskje var blitt gjennomført. Vi spurte om tiltaket var vurdert å gjennomføre, om det var igangsatt og om det var avsluttet. Samtlige informanter oppga at ett eller flere av tiltakene var vurdert, og nesten samtlige oppga at minst ett av dem var iverksatt. Andelen som har svart «annet» eller «ingen av delene» er svært lavt. Det betyr i det minste at vi har klart å liste opp relevante svarkategorier.

7.1 De vanligste tiltakene

Kommunikasjon, ledelse og holdninger

Tre firedeler (eller mer) av de ansatte oppgir at prosjekter og tiltak for å bedre eller utvikle kommunikasjonen i avdelingen, rutiner for oppfølging av sykmeldte, holdninger og arbeidsmoral og sosiale fellestiltak for personalet har vært vurdert. Godt over halvparten oppgir at disse vurderingene er fulgt opp med prosjekter og/eller tiltak (tabell 7.1). I praksis ble vel ingen av prosjektene regnet som avsluttet på intervjudidspunktet, selv om flere av kommunene som er representert i surveyundersøkelsen også har levert sine sluttrapporter. Dette kan tolkes på flere måter. Det kan være uttrykk for at kommunene ikke har kommet så langt i den praktiske gjennomføringen av prosjektet. Det kan være at informantene mener at kanskje har prosessen kommet langt, men manglende resultater gjør at de ikke kan si at det er avsluttet. Mange av prosjektene er dessuten av en slik art at selv om en definert prosjektperiode kanskje er avsluttet, så vil suksessen være avhengig av kontinuerlig oppfølging og ikke bare intense skippertiltak.

Tabell 7.1 Tiltak som har vært diskutert og vurdert i forbindelse med dette prosjektet. Prosent. N=93.

	Vurdert	Igang satt	Avsluttet
Kommunikasjon i avdelingen	86,0	57,1	1,1
Rutiner for oppfølging av sykmeldte	80,6	54,4	1,1
Holdninger og arbeidsmoral	77,4	56,0	0
Sosiale fellestiltak for personalet	76,3	57,1	2,2
Håndtering av fysiske arbeidsbelastninger	74,2	49,5	1,1
Helsefremmende tiltak (trim etc)	69,9	45,1	1,1
Forbedringer av den fysiske utformingen av arbeidsplassen	64,5	40,7	6,7
Personalledelse	59,1	30,8	1,1
Nye arbeidstidsordninger	57,0	36,3	2,2
Ny tjenesteorganisering	48,4	30,8	0
Ikke sikker	2,2	0,0	3,4
Annet	1,1	1,1	0
Ingen av de nevnte	0,0	2,2	-

Et prosjekt som går ut på å kartlegge behovet for fysiske hjelpemidler og deretter anskaffe slike, har et naturlig avslutningspunkt når hjelpemidlene er på plass og i bruk. Et prosjekt om trim vil av noen regnes som ferdig når det er kommet i gang, av andre når det er rapportert/evaluert, mens atter andre vil si at det først er avsluttet når trimaktiviteten har opphørt å eksistere.

Ser en videre på spekteret av prosjekter, ser en at noen er å regne som konkrete tiltak, mens andre er evigvarende lærings- og utviklingsprosesser med til dels abstrakt innhold.

Som en av informantene fra Hamar kommune sa i begynnelsen av kapitlet, er oppmerksomheten mindre rettet mot fraværsprosenten og strakstiltak for å få den ned. I stedet ser vi at det er stor oppmerksomhet mot bakenforliggende forhold som kan tenkes å påvirke trivsel og god drift. Trivsel og god drift kan påvirke hverandre gjensidig, og når dette skjer, antar en også at noe av sykefraværet kan reduseres. Dette er i overensstemmelse med budskapet fra de regionale fellessamlingene (delrapport 1). Fra gjennomgangen av det kvalitative materialet reflekteres dette i at uklarhet skaper misnøye og et dårlig arbeidsmiljø.

Derfor ser vi at mange kommuner satser på å utvikle en klarere tjenesteorganisering, med tydeligere mandater til ledere, bedre rutiner for håndtering av vanskelige arbeidsoppgaver (eks. Båtsfjord) og å utvikle et gjennomarbeidet verdigrunnlag (eks. Hamar, Karasjok) ansatte og ledere kan ha felles. Fokusering på ledelse innebærer å gi lederen legitimitet dels i form av en plattform med ansvar og virkemidler og dels gjennom opplæring i å håndtere lederoppgaven. Fra våre besøk kan nevnes spesielt arbeidet med å sette klare og målbare mål og deretter etterspørre

resultater (eks. Holtålen), å synliggjøre ledere og å hjelpe ledere til å se sine ansatte og hjelpe dem i konflikthåndtering (eks. Stange).

Rutiner for oppfølging av sykmeldte

Åtti prosent av de spurte oppgir at kommunen har diskutert rutiner for oppfølging av sykmeldte, og halvparten er kjent med at dette er fulgt opp. Kartlegging av sykefravær og sykmeldte, omsorgsfull oppfølging av langtidssykmeldte og en god praktisering av ordningen med aktiv sykmelding står her sentralt. På dette temaet er det stor forskjell kommunene imellom. Noen har kommet langt og har gode erfaringer med sine måter å håndtere sykmeldte på (eks. Hamar og Holtålen), mens andre står på bar bakke og er engstelige for at velmente forsøk på kontakt med langtidssykmeldte skal bli oppfattet negativt, som utidig kontroll.

Trim, lønningspils, massasje m.m.

Blant de mer avgrensede og håndfaste tiltakene finner vi blant annet lønningspils, svømming, massasje, og vinlotteri. Trim og kroppspleie hører klart hjemme blant ad hoc-tiltakene. Én avdeling i én kommune har gått til anskaffelse av massasjestol, som de ansatte kan bruke i arbeidstiden.

Nye arbeidstidsordninger

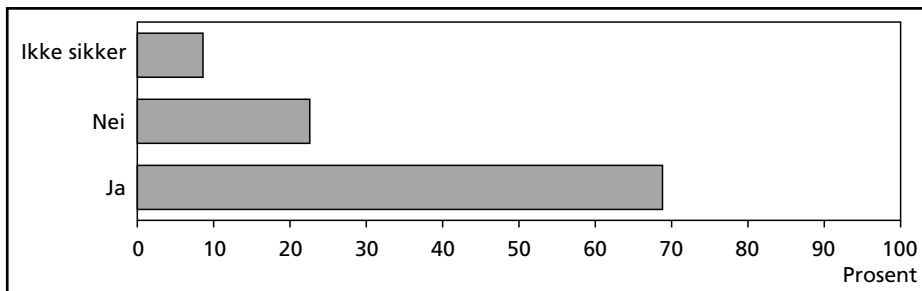
Nye arbeidstidsordninger har vært et av hovedtemaene i Trøndelagsregionen. Men også flere av de andre kommunene er opptatt av hvordan redusert undersysselsetting og nye turnusordninger kan styrke arbeidsmiljøet og bidra til både økt trivsel og at de ansatte tar mer ansvar. I tabell 7.1 sier hver tredje spurte at de kjenner til at det er igangsatt arbeid for nye turnusordninger.

7.2 Kartlegging og handlingsplaner

Kartlegging av arbeidsmiljøet

Tre firedeler av de spurte oppgir at kommunen har eller er i ferd med å kartlegge arbeidsmiljøet (figur 7.1). Det er neppe riktig at tre firedeler av deltakerkommunene har gjennomført en systematisk kartlegging av arbeidsmiljøet. Men dersom en inkluderer små behovsundersøkelser som første del av en prosjektprosess for kartlegging av (en del av) arbeidsmiljøet, kan tallet være riktig.

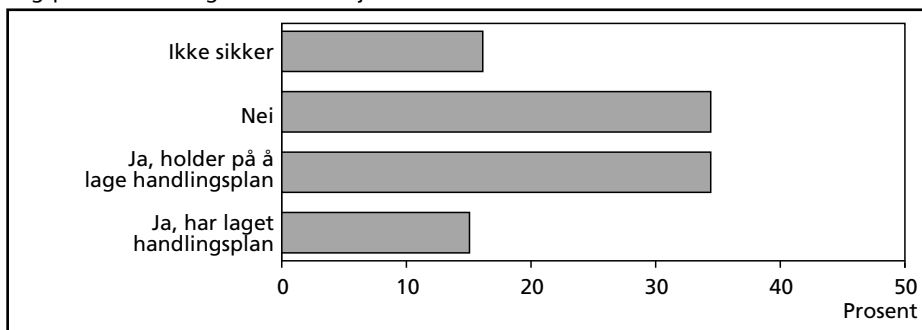
Figur 7.1 Andel informanter som oppgir at kommunen har eller er i ferd med å kartlegge arbeidsmiljøet. Prosent. N=93.



Handlingsplan for bedring av arbeidsmiljøet?

Femten prosent av de spurte oppgir at kommunene har laget en handlingsplan for bedring av arbeidsmiljøet. Legger en til at 35 prosent oppgir at kommunen er i ferd med å lage en slik handlingsplan, vil det si at cirka halvparten svarer positivt på dette spørsmålet. Dersom en med handlingsplan sikter til en overordnet og helhetlig plan for arbeidsmiljøet i en kommune som også skal være virksom i avdelingene, er det neppe grunnlag for å si at så mye som halvparten av kommunene har dette. Dersom man derimot nøyer seg med å si at det finnes planer for hvordan innsatsen for et bedre arbeidsmiljøet skal realiseres gjennom konkrete prosjekter med en viss varighet eller en forståelse for at arbeidsmiljøet settes i en organisatorisk sammenheng, vil vi nok finne dette i flere kommuner.

Figur 7.2 Andel informanter som oppgir at det er laget eller er i ferd med å bli laget en handlingsplan for bedring av arbeidsmiljøet i kommunen.



7.3 Hva er blitt bedre?

Vi har spurt informantene om bestemte tiltak har ført frem. Følgende spørsmål ble stilt: «Jeg skal nå lese opp noen forhold som kan ha endret seg under prosjektperioden. Jeg vil at du skal angi om noen av de følgende forholdene er blitt *merkbart* bedre i prosjektperioden.» Tretten tiltak/områder ble lest opp.

Størst suksess: Økt kunnskap om arbeidsmiljø og mulighetene til å kunne gjøre noe med egen arbeidssituasjon

To tredeler av de spurte oppgir at prosjektarbeidet har gitt økt forståelse for eget arbeidsmiljø. Ser vi dette i lys av det kvalitative materialet, kan en gå videre og si at både ledere og ansatte har fått økt innsikt i hvordan positive og negative trekk i et arbeidsmiljø utvikler seg. Samtidig har en lært om forhold i organisasjonen som borger for godt eller dårlig arbeidsmiljø. Når teoretisk kunnskap og praktiske erfaringer bearbeides i organisasjonen, utvikles også kunnskaper om hvordan dette kan endres positivt. En bekreftelse på dette får vi når så mye som to tredeler av informantene i surveyen oppgir at mulighetene til å gjøre noe med egen arbeidssituasjon er blitt bedre i løpet av prosjektet.

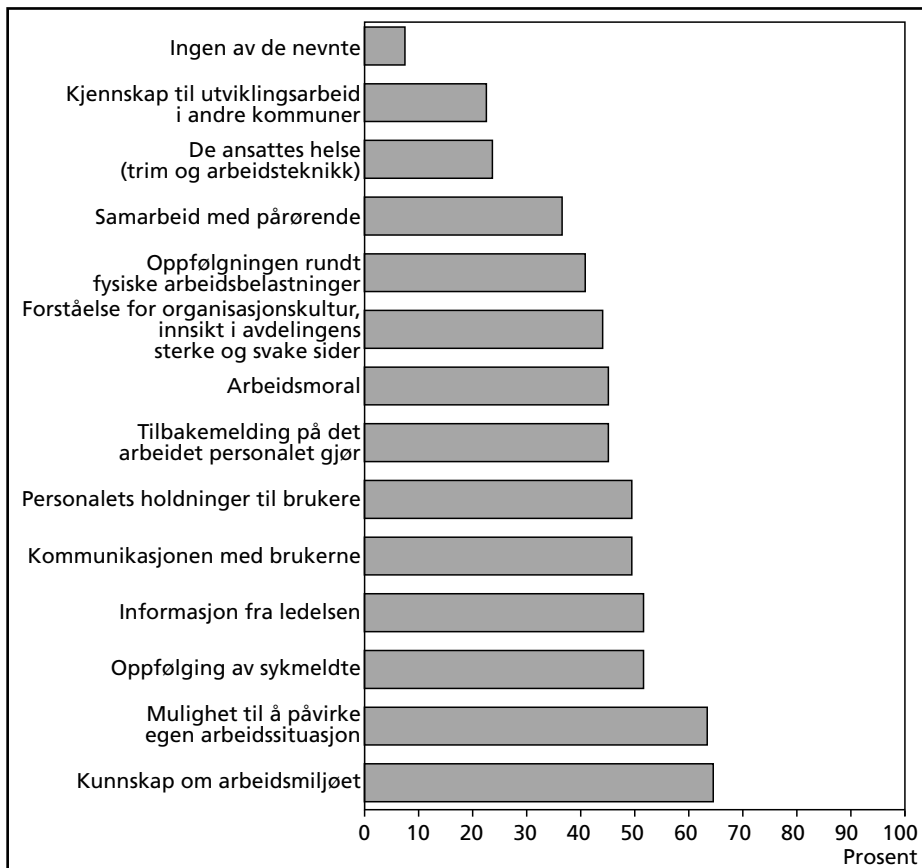
Oppfølging av sykmeldte

På tross av at flere kommuner ikke har hatt oppfølging av sykmeldte som et definert prosjekt eller tiltak, sier i overkant av halvparten at dette er blitt merkbart bedre i prosjektperioden (figur 7.3). Dette bør oppmuntre til fortsatt innsats, og kommuner som er engstelige for at sykmeldte skal ta oppfølgingen negativt opp, bør ikke la denne bekymringen stoppe seg.

Avdelingsmiljø og kommunikasjon mellom ledere og ansatte

Kommunikasjonen mellom ledere og ansatte har fått et løft i mange av deltakerkommunene. Selv om kommunikasjonen mellom ledere og ansatte i mange kommuner fortsatt har et betydelig forbedringspotensial, er det grunn til å tro at arbeidsmiljøprosjektet har bidratt positivt til å bedre dette samarbeidet. Over halvparten av de spurte sier dette er blitt bedre i prosjektperioden. Dette følger dels av de temaene som er blitt tatt opp i de lokale prosjektene og dels av at prosjektarbeid (om organisering og arbeidsmiljø) er en arbeidsform som legger opp til involvering fra både ledere og ansatte. Flere av prosjektene har eksplisitt bedre kommunikasjon på dagsordenen. Arbeidet med å gjøre lederne mer synlige, informerende og responderende er eksempler på dette. Andre prosjekter har økt kommunikasjon som

Figur 7.3 Forhold som informantene har oppgitt at er blitt *merkbart* bedre i prosjektperioden. Prosent. N=93.



en forutsetning. Forståelse for organisasjonskulturen, økt innsikt i avdelingen, utarbeiding av nye rutiner, turnusordninger, «ansvarliggjøring» av ansatte og diskusjoner om arbeidsmoral og verdigrunnlag, er eksempler på dette. Om lag halvparten av de spurte sier at ledelsen er blitt flinkere til å informere og til å gi tilbakemeldinger. Cirka 45 prosent oppgir at arbeidsmoralen og innsikten i avdelingens svake og sterke sider er økt (figur 7.3).

Kommunikasjon med brukere og pårørende

I gjennomgangen i kapittel 5 så vi at mange av kommunene satte kvalitetsarbeid og brukere og pårørende i sentrum. Det er kanskje ikke det man umiddelbart oppfatter som typiske temaer for arbeidsmiljøprosjekter. To begrunnelser ble trukket frem. Mange ansatte er usikre på hvordan de skal forholde seg til pårørende. Dermed vil

opplæring i dette skape økt trygghet i håndteringen av en side ved arbeidssituasjonen. Utvikling og økt mestring skaper økt tilfredshet. Dette er også tanken bak sammenhengen mellom økt brukerorientering og bedre arbeidsmiljø. Om lag halvparten av de spurte oppgir at samarbeidet med brukere og personalets holdninger til brukerne er blitt bedre. Knappt 40 prosent oppgir at samarbeidet med pårørende er blitt bedre.

Liten suksess: Helsefremmende tiltak

Innsats for de ansattes helse i form av trimtiltak, bedre arbeidsteknikk og liknende får lav skåre. Dette er blant de hyppigst nevnte tiltakene kommunene har iverksatt, men det er ikke mer enn 23 prosent av de spurte som oppgir at dette har ført til merkbart positive resultater (figur 7.3). Kjennskapen til utviklingsarbeid i andre kommuner har heller ikke blitt så mye bedre.¹

Ikke bare summen av mange tiltak

Noen ganger vil helt spesielle forhold kunne forklare et sykefravær. I slike tilfeller kan enkeltstående tiltak som influensavaksine eller opplæring i bedre løfteteknikk ha god effekt. Noen steder vil sykefravær og vantrivsel kunne føres tilbake til helt bestemte forhold av mer psykososial karakter, og målrettet innsats for å løse problemet kan føre frem, inntil neste gang det oppstår. Ad hoc-tiltakene kan ha god effekt en kort stund, men må gjerne erstattes av nye. Trimtiltakenes skjebne kan tjene som eksempel på tiltak med kortvarig effekt.

Økt kunnskap om arbeidsmiljø, involvering og forståelse for virksomheten nevnes ofte som viktige gevinster i kjølvannet av prosjektdeltakelsen. Samtidig har vi sett at mange av kommunene har fått en mer systemisk forståelse av arbeidsmiljøet. Dette kommer frem ved at prosjektorienteringen i stedet for å være rettet mot enkeltstående tiltak som eksplisitt har til hensikt å forbedre arbeidsmiljøet, er rettet mot utviklingen av en god tjenesteenhet. En god tjenesteenhet kjennetegnes ved at ansatte og ledere samarbeider effektivt for å yte gode tjenester. Dette både forutsetter og fremmer et godt arbeidsmiljø. Mange av eksemplene på vantrivsel kan føres tilbake til grunnleggende organisatoriske svakheter. Mangel på klare mål for tjenesten, mangel på rutiner for oppgaveløsning og kvalitetssikring, mangel på et felles verdigrunnlag, ledere som mangler legitimitet, ansatte som ikke involveres og dårlige turnusløsninger er blant de mer organisatoriske forholdene som skaper dårlig arbeidsmiljø, og der løsningen ligger i mer dyptgripende prosjektarbeid enn i enkeltstående tiltak. Kompleksiteten i disse spørsmålene understreker også hvor

¹ Samarbeidet mellom kommunene utdypes i kapittel 9.

viktig det er at kommunene jobber langsiktig for å styrke arbeidsmiljøet, og at toppledelsen er oppriktig engasjert.

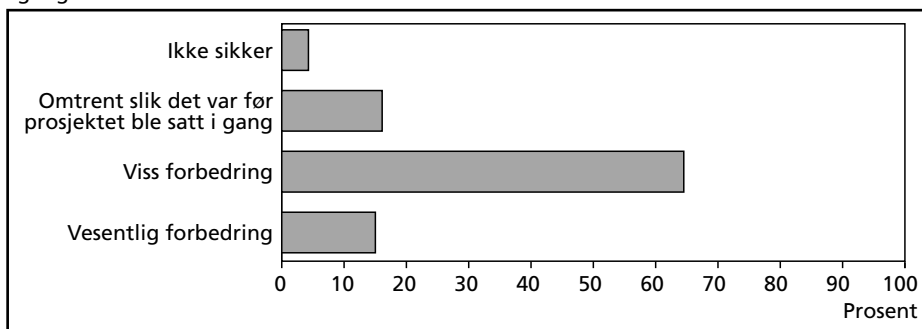
Jordnære deltakere om grad av vellykkethet

Gjennomgangen av de lokale prosjektene i kapittel 2 viste at mange kommuner har gode intensjoner, og at en del av disse også har et godt grep på utviklingsarbeid der arbeidsmiljøet inngår som sentral komponent. Andre kommuner har vel i realiteten ikke kommet i gang med sitt lokale arbeidsmiljøprosjekt. Vi har spurt våre informanter om de tror det lokale prosjektarbeidet vil gi en vesentlig forbedring av arbeidsmiljøet i året som kommer. Cirka 15 prosent mener at arbeidsmiljøet blir vesentlig bedre. Litt over 60 prosent tror det vil bli noe bedre, mens om lag 20 prosent ikke tror på noen endring (figur 7.4).

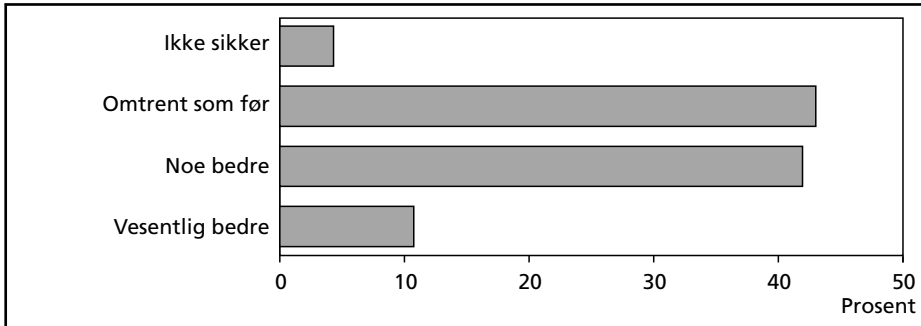
Figur 7.4 gjengir hvordan informantene tror arbeidsmiljøet vil utvikle seg i året som kommer. Men vi har også spurt de samme om de mener at prosjektet per dags dato har ført til en bedring av arbeidsmiljøet. Svarene er gjengitt i figur 7.5, og de er rimeligvis ikke fullt så positive som de vi nettopp har sett. Ti prosent mener at arbeidsmiljøet er blitt vesentlig bedre, 40 prosent sier det er blitt noe bedre, mens cirka 50 prosent mener at de ikke har sett noen endring. Dette betyr at en del av de som ikke har sett resultater til nå, har forventninger om at de vil komme etter hvert.

Går en bak de presenterte tallene, vil en finne at ledere og andre nøkkelpersoner er mer positive enn andre ansatte når de vurderer både de faktiske og de forventede resultatene av arbeidsmiljøprosjektene. Vi fant den samme tendensen da vi besøkte kommunene. Der kommunen hadde lyktes ganske godt med prosjektarbeidet, var nøkkelpersoner og ansatte samstemte, mens der en ikke hadde fått til så mye, var lederne mer positive enn de ansatte (se kapittel 7).

Figur 7.4 Andel informanter som tror at prosjektarbeidet vil gi en vesentlig forbedring av arbeidsmiljøet, en viss forbedring eller at det vil bli omtrent slik det var før prosjektet ble satt i gang.

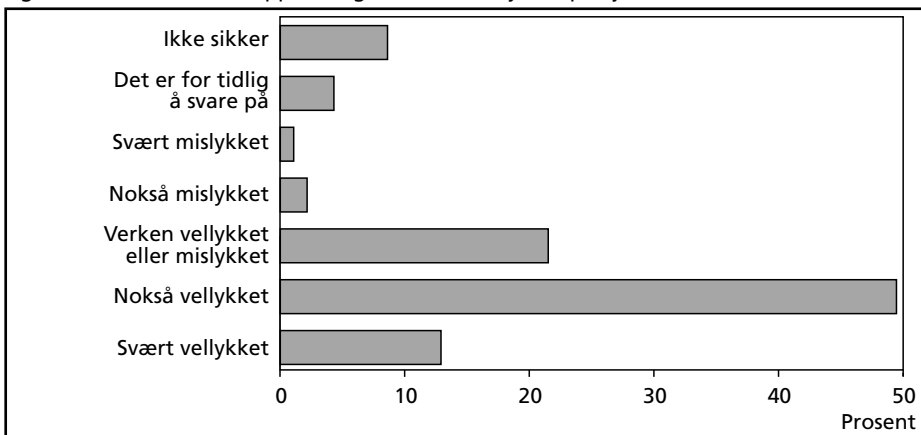


Figur 7.5 Vil du si at arbeidsmiljøet på din arbeidsplass i løpet av prosjektperioden har blitt vesentlig bedre, noe bedre eller at det er omtrent som før?



Den kvantitative spørreundersøkelsen ble avsluttet med et spørsmål om informantene hadde noen oppfatninger av prosjektets grad av vellykkethet (figur 7.6). Svarmønsteret er ganske likt det vi fikk på de to foregående spørsmålene. Tolv prosent synes at prosjektet har vært svært vellykket, 50 prosent mener det var nokså vellykket, mens de øvrige er mer avmålte eller negative. Gruppen avmålte/negative/usikre er dominert av ansatte uten leder- eller nøkkelfunksjoner. Blant de mest fornøyde finner vi ledere og ansatte både fra suksesskommuner (for eksempel Holtålen) og kommuner som sliter (for eksempel Karasjok). Dette bekrefter at SHD-initiativet har hatt betydning for begge kategorier kommuner. Men blant de minst fornøyde informantene er også begge kategorier godt representert. Hamar, som i kapittel 2 fremstår som blant de flinkeste i klassen, har heller avmålte representanter i surveyundersøkelsen. Vi skal ikke tøyse surveydataene for langt, spesielt ikke på kommunenivå. Hver kommune har bare 5–6 informanter, og de er neppe representative i kvantitativ forstand.

Figur 7.6 Informantenes oppfatninger av hvor vellykket prosjektet har vært. Prosent.



Når de ansatte har svart på grad av vellykkethet, bør de nødvendigvis ha konkret kjennskap til de lokale prosjektene. Mange har ikke det. Dermed kan avmålthet i svarene enten være uttrykk for at man ikke synes resultatene er gode nok eller at en ikke kjenner til resultatene. Når vi så legger til det store frafallet vi hadde under gjennomføringen av surveyundersøkelsen, bør nok det «kvantitative» uttrykket for suksess tolkes som noe svakere enn det som fremkommer i figur 7.6.

7.4 Oppsummering

Det kvantitative surveymaterialet bekrefter hovedfunnene fra det kvalitative intervjumateriale som ble presentert i kapittel 6.

Økt kunnskap om arbeidsmiljø og mulighetene til å kunne gjøre noe med egen arbeidssituasjon

To tredeler av de spurte oppgir at de har fått bedre kunnskaper om arbeidsmiljøet og om betingelser for et godt arbeidsmiljø. Like mange oppgir at mulighetene til å gjøre noe med egen arbeidssituasjon er blitt bedre i løpet av prosjektet. Med dette har en beredt grunnen for kontinuerlig forbedringsarbeid. Dermed kan dette sies å være et viktigere «resultat» enn suksess med gjennomføring av et enkeltstående tiltak. Med dette er også hovedmålene som RO hadde for sine oppstartseminar innfridd.

Oppfølging av sykmeldte

På tross av at flere kommuner ikke har hatt oppfølging av sykmeldte som et definert prosjekt eller tiltak, sier i overkant av halvparten at dette arbeidet er blitt merkbart bedre i prosjektperioden (figur 7.3). Dette er ett av de 15 tiltakene som ifølge Torvatn og Vædi har størst suksess i arbeidet for å redusere sykefraværet. Tatt i betraktning av at mange har gode erfaringer med bedre oppfølging av sykmeldte, og at bakgrunnen for de lokale prosjektene har vært å forebygge og redusere sykefravær, burde kanskje alle deltakerkommunene gjort noe på dette feltet. Her finnes for øvrig mye godt materiale fra bedrifter som er med i tiltaket «inkluderende arbeidsliv» (IA), og som er tilgjengelig ved henvendelse til et av IA-kontorene.

Økt innsikt i avdelingsmiljø og bedre kommunikasjon mellom ledere og ansatte

Kommunikasjonen mellom ledere og ansatte har fått et løft i mange av deltakerkommunene. Dette følger dels av de temaene som er blitt tatt opp i de lokale prosjektene og dels av at prosjektarbeid (om organisering og arbeidsmiljø) er en arbeidsform som legger opp til involvering fra både ledere og ansatte. Arbeidet med å gjøre lederne mer synlige, informerende og responderende, og med å skape forståelse for organisasjonskulturen, økt innsikt i avdelingen, utarbeiding av nye rutiner, turnusordninger, «ansvarliggjøring» av ansatte og diskusjoner om arbeidsmoral og verdigrunnlag er eksempler på dette. Om lag halvparten av de spurte sier at ledelsen er blitt flinkere til å informere og til å gi tilbakemeldinger. Omtrent like mange oppgir at arbeidsmoralen og innsikten i avdelingens svake og sterke sider er økt (figur 7.3).

Kommunikasjon med brukere og pårørende bidrar også til økt trivsel

Mange av kommunene regner kvalitetsarbeid og bedre kommunikasjon med brukere og pårørende for å være arbeidsmiljøprosjekter. To begrunnelser ble trukket frem. Mange ansatte er usikre på hvordan de skal forholde seg til pårørende. Dermed vil opplæring i dette skape økt trygghet i håndteringen av denne delen av arbeidet. Utvikling og økt mestring skaper økt tilfredshet. Dette er også tanken bak sammenhengen mellom økt brukerorientering og bedre arbeidsmiljø. Om lag halvparten av de spurte oppgir at samarbeidet med brukere og personalets holdninger til brukerne er blitt bedre.

Liten suksess: Helsefremmende tiltak

Innsats for de ansattes helse i form av trimtiltak, bedre arbeidsteknikk og liknende får lav skåre. Dette er blant de hyppigst nevnte tiltakene kommunene har iverksatt, men det er ikke mer enn 23 prosent av de spurte som oppgir at dette har ført til merkbart positive resultater (figur 7.3). Slike tiltak har lett for bli enkeltstående ad hoc-tiltak. Det er derfor ikke overraskende at suksessen er så lav (jfr. Torvatn og Vedi 2000 og Moland 1999).

Til nå har vi konsentrert oss 1) om innholdet i de lokale prosjektene, 2) om disse har hatt relevans og gode perspektiver og 3) om hva kommunene har lykket med. Men når vi skal forklare hvorfor noen kommuner har lykket bedre enn andre, finner vi neppe svaret i ulike valg av prosjekttema. Dette er tema for de neste kapitlene.

8 Lokale utviklingsprosesser: Mål, gjennomføring og læring

På bakgrunn av dybdeintervjuene vil vi trekke frem spesielt to forhold ved prosesshåndtering. For det første vil vi beskrive prosessene i de prosjektene som har ledet frem til gode resultater. For det annet vil vi beskrive den kompetanseutviklingen som har funnet sted uavhengig av andre resultater. For enkelte av kommunene vil det viktigste «resultatet» av deltakelsen ligge i prosjekterfaringer som leder frem til økt prosessforståelse og økt sannsynlighet for suksess ved neste forsøk.

Når vi tidligere har sett at noen tiltak har vært mer vellykkede enn andre, vil en stor del av forklaringen ligge i hvordan tiltak og prosjekt er organisert internt i kommunen og hvordan utviklingsprosessene er håndtert på mikronivå (se kapittel 1.2).

I et nylig avsluttet Fafo-KS-prosjekt (Gautun 2000) blir det beskrevet hvordan fire kommuner har gått frem for å innføre nye arbeidstidsordninger, blant annet såkalt ønsketurnus. Tre av kommunene har lyktes godt, mens den fjerde ikke har fått det til. De tre har oppnådd gode resultater blant annet i form av økt tilfredshet hos de ansatte ved å kunne styre arbeidstiden sin selv, frigjøring av tid til ledelse hos lederen som slipper å lage turnusen, og et sterkere arbeidsfellesskap. Disse og andre resultater kan nok føres tilbake til den nye turnusmodellen, men de ville ikke blitt nådd hvis ikke omstillingsprosessen var håndtert riktig. Dette gjelder rimeligvis også for resultater av de arbeidsmiljøprosjektene som vi evaluerer.

8.1 Suksessprosesser

Holtålen kommune er blant de kommunene som har oppnådd mye på kort tid (jfr. kapittel 6). Kommunen har gjennomført en rekke prosjekter og iverksatt mange tiltak. Måten de har gjort dette på kan være like interessant som hva de faktisk har oppnådd. På få år har pleie- og omsorgstjenestene i denne kommunen «blomstret», og deltakelsen i det prosjektet vi her evaluerer er bare ett av mange kommunen er engasjert i.

Prosjekter engasjerer og avler nye prosjekter

Holtålen har på relativt kort tid klart å komme ut av en vanskelig og negativ situasjon. Nye og innovative ledere trekker med de ansatte og får dem med på å ville utvikle tjenesten sammen. De ansatte er villige til å strekke seg langt, og de trives bedre enn tidligere. Ingen av de vi snakket med ville tilbake til det gamle. Prosjektarbeidet har vært som en rullende snøball. Det ene prosjektet har tatt det andre med seg. Gode erfaringer med de første prosjektene og med denne arbeidsformen har skapt et miljø for ytterligere utvikling. Man har med andre ord kommet inn i en god og selvforsterkende prosess.

Ledere og ansatte legger stor vekt på selve arbeidsformen. Prosjektprosessen fremheves som vel så viktig som målet. Kommunen har da også flere eksempler på at en god prosess skaper langt større og flere resultater enn det som var satt som mål da prosjektet ble definert.

«Vi begynte med ett prosjekt. Så kom nye til for å følge opp. Inkluderende arbeidsliv er også en naturlig del av dette.» (Tillitsvalgt)

«Når ansatte er med, blir prosjektet også tilstrekkelig konkret.» (Leder)

«Det kanskje mest positive er at vi ansatte har vært med å utvikle dette. Slik har vi fått gode løsninger. Og så blir vi jo nødt til å ta mer ansvar, da, når vi selv har vært med på å bestemme det.» (Tillitsvalgt)

«Vi tror veldig på prosjektarbeid. Prosjektprosessen er viktig i seg selv. Ofte er veien viktigere enn målet.» (Leder)

«Vi er kommet inn i en god sirkel. De ansatte trives, tar mer ansvar osv. Da blir det også mye lettere å være leder. Vi holder et høyt tempo, ja. Vi får mye positive tilbakemeldinger både fra ansatte, tillitsvalgte og kolleger. Det gir energi. Og så kan du ha fokus på oppgaver i stedet for på problemer.» (Leder)

Vi legger merke til at både ledere og tillitsvalgte fremhever betydningen av at de ansatte kommer med tidlig i prosessen. De overordnede målene for litt større prosjekter vil vanligvis være bestemt av ledelsen. Det er en del av deres styringsrett og -plikt. Men når en kommer til hvordan en skal jobbe for å nå disse, vil de ansattes bidrag være viktige. Dels øker dette sannsynligheten for samsvar mellom overordnet målsetting og konkrete tiltak, og dels skaper det eierskap til prosjektet og deretter ansvar for resultatet hos alle involverte.

Man etablerer altså prosjekter i stor skala, møter engasjerte medarbeidere, har en ledelse som nyter tillit og respekt og som kommuniserer godt. Og ikke minst: Kommunen kan også vise til resultater av alt dette prosjektarbeidet. Hvordan har de klart dette som så mange andre ikke får til?

Styrket kommunikasjon, åpenhet og trygghet

Ledelsen har jobbet mye for å skape trygghet i organisasjonen. Dette er gjort ved utstrakt grad av åpenhet og tilgjengelighet. En direkte og åpen kommunikasjonsform fra ledelsens side bidrar dessuten til å tydeliggjøre normer en ønsker skal gjennomsyre organisasjonskulturen. Et tiltak som å iverksette refleksjonsgrupper, i en tid da andre kommuner velger bort slike fora fordi det ikke er produktivt arbeid, har bidratt til å skape åpenhet og trygghet. Refleksjonsgruppene tar tak i situasjoner i tjenesteutøvelsen. Det primære målet med disse er å utvikle faglig trygghet hos de ansatte for å kunne yte bedre tjenester. Men økt trivsel og positive holdninger til tjenesten følger i kjølvannet. Herfra er veien kort til samtaler om temaer som senere har generert nye utviklingsprosjekter.

Et annet trekk i miljøet er at ledelsen er raskt ute med å dele sine organisatoriske kunnskaper og planer med de ansatte. Høyt kommunikasjonsnivå og åpenhet fra ledelsens side reduserer mistenksomhet mot «skjulte agendaer». Samtidig bringer det klarhet i hva som forventes både av ledere og ansatte.

«Vi har jobbet veldig, veldig mye for å skape trygghet hos de ansatte. Lederne er våkne for ansattes behov. Refleksjonsgruppene, prat etter vaktskift, medarbeidersamtaler osv. er gode anledninger.» (Leder)

«Jeg bruker mye tid ute og prøver å etablere åpenhet begge veier. Synes denne kommunen har kommet langt på dette feltet. Tilstedeværelse gir mulighet til å skape trygghet og fjerne misforståelser. Jeg er kjapp til å ta tak i kritikk og sladder. Mye av dette baserer seg på misforståelser. Ved å være direkte får du anledning til å fjerne misforståelser. Dessuten: Når de ansatte ser at jeg ikke skjuler noe, tar vi samtidig bort grunnlaget for mistenksomhet og negative spekulasjoner.» (Leder)

Synlige og målrettede ledere som følger opp

Holtålen har hatt en betydelig utskifting av ledere de siste 2–3 åra. Dagens ledere er mer målrettede og åpne for nye ideer. De er konfronterende og synlige.

«Både pleie- og omsorgssjef og avdelingslederne er synlige. De følger opp ideer og er flinke til å involvere oss ansatte. Vi har fått et større press på oss. Men det er positivt. Vi må ha det for å komme videre.» (Tillitsvalgt)

«PRO-sjefen er over alt. Hun er mye ute og prater. Hun stiller også opp i pleie hvis det er påkrevd. Når det gjelder prosjektarbeid eller andre tiltak, er hun krevende. Hun forventer at vi følger opp og er rask til å si fra om ting ikke skjer. Vi får ikke anledning til å la det skli ut. Hun gir av seg selv, så da godtar vi at hun maser.» (Ansatt)

Måltrettethet står på pensum i enhver ABC om ledelse, og det oppfattes som en selvfølgelighet å kunne forvente at ledere er målrettede. Det kan derfor kanskje oppfattes som banalt å trekke frem dette. Høy grad av måltrettethet forutsetter imidlertid at de som bekler lederstillinger har kunnskaper, evner og muligheter til å sette mål for virksomheten og for mindre prosjekter, og at de tilsvarende også følger opp ved å kreve «levering». Blant arbeidsledere er dag til dag-ledelse, brannslukningsledelse og sekretær- og kontrollarbeid langt mer utbredt enn planlagt ledelse. Mye planlagt utviklingsarbeid som kunne ført til både økt effektivitet, bedre tjenester og bedre arbeidsmiljø renner ut i sand fordi ledere ikke konkretiserer mål og forventninger og ikke i tilstrekkelig grad etterspør oppfølging (Moland 1999, Moland og Holmli 2002).

Legger vi til planmessighet som ledd i å nå et mål, nærmer vi oss ytterligere et av skillene mellom suksess og nederlag i gjennomføringen av lokale prosjekter. I Holtålen kommune har samtlige arbeidsledere og avdelingsledere enten fullført eller påbegynt videreutdanning i ledelse. De pågående kursene skjer sammen med ledere fra andre kommuner.¹ Lederne mener selv at dette har skapt en bevissthet om selve lederrollen, om måltrettethet og resultatoppfølging de ikke hadde tidligere.

«Vi tør å være ledere og ser poenget med å være målrettede og ikke barre svirre rundt.» (Leder)

Medansvarlighet, holdninger og endringsvilje

Medansvarliggjøringen og økt forståelse for driften gjennom ulike tiltak og prosjekter har sammen med generelt bedre kommunikasjon, der refleksjonsgrupper har vært viktig, økt effektiviteten. Dette har skjedd ved at en har fått mindre korttidsfravær. Noe kan kanskje være en forbigående mobiliseringseffekt som vil legge seg når ansvarsfølelsen «normaliseres».

Såkalt ønsketurnus har ført til at de ansatte tar ansvar for turnusen, og økt bruk av aktiv sykemelding har bidratt til økt toleranse for halvdagsfravær, der ansatte tidligere valgte å være borte en hel dag selv om det ikke var nødvendig. En har også fått redusert fravær i forbindelse med legebesøk og så videre, fordi dette nå i større grad legges utenfor arbeidstid. Dette er antakelig et resultat av organisatoriske omlegginger. Det bør derfor kunne forventes at deler av reduksjonen kan opprettholdes.

«Vi har jobbet mye med holdninger, om hvordan vi ser på kommunen som arbeidsplass. Vi er blitt mer åpne for å gjøre ting på nye måter og har fått større forståelse for kolleger på andre plasser. Før var det alltid litt sånn at vi følte at de

¹ En sideeffekt av dette opplegget er at en får styrket det interkommunale nettverket.

andre jobbet mindre enn oss, eller at de så ned på oss fordi vi ikke jobbet nok.» (Tillitsvalgt)

«Vi strekker oss mye lengre når vi har bestemt ting selv.» (Ansatt)

«De ansatte føler at de har fått mer ansvar, og de tar derfor også mer ansvar. Etter at vi innførte ønsketurnus har behovet for permisjoner gått kraftig ned. Nå sørger de ansatte for å gå til legen når de har fri.» (Leder)

«Det siste året er det blitt større toleranse for “avvik”. Har du sykt barn, kan du stille på jobb senere på dagen, så snart du kan komme fra. Tidligere måtte du heller være borte hele dagen. Nå er det toleranse for å komme for sent.» (Ansatt)

«De friske har en god arbeidsplass her hos oss. Det er sjelden folk snakker om at det er tungt. Arbeidsmiljøet er blitt bedre de siste to åra, både fysisk og mentalt.» (Ansatt)

«All denne prosjektjobbingen har faktisk i løpet av et par år skapt en positiv holdning til endring. Vi hadde faktisk mer endringsvegring tidligere» (Leder)

Ikke uten motstand fra ansatte, men få vil tilbake til det gamle

Dette endringsarbeidet har ikke skjedd uten motstand fra deler av medarbeiderstabene. Men siden denne kommunen har så mange, til dels små og konkrete prosjekter, behøver ikke alle være med på alt hver gang. Noen ansatte engasjerer seg i ett tema, mens andre kan engasjeres i et annet. Dermed trekkes samtlige ansatte med i en eller annen form for utviklingsarbeid. Generell endringsvegring, som mange ledere i andre kommuner sliter med, ser ut til å være overvunnet.

«En del av de ansatte var imot disse prosjektene i starten. Det ble jo veldig mye nytt og mange prosjekter på en gang. Men dette er stort sett borte nå. De ser jo at det går den rette veien og at det nye ikke er noe å være redd for.» (Tillitsvalgt)

«Ingen vil tilbake og bort fra ønsketurnus.» (Ansatt)

«Vi satser selvfølgelig på de som er positive til de ulike prosjektene. Alle behøver ikke være like engasjerte i alt. Men ofte gjør vi også det motsatte ved å trekke inn negative personer. Når de kommer med i en prosjektgruppe, får de mer informasjon, og da opphører gjerne motstanden.» (Leder)

«Det er viktig å påse at du får med alle. Vi passer derfor på at det ikke alltid er de samme og mest aktive som trekkes inn i prosjektgruppene.» (Leder)

Tillitsvalgte som medspillere og formidlere

Det er ikke bare PRO-sjefen som yngler av ideer. Flere av de andre lederne er også kreative. Rådmannen og hovedtillitsvalgte blir også nevnt som viktige aktører i fornyelsesarbeidet. Vårt inntrykk fra besøk i kommunen er at også plasstillitsvalgte spiller en viktig rolle. I de enkelte utviklingsprosjektene er den formelle forhandlingsinstitusjonen sterkt tilbaketrukket. Derimot stiller de tillitsvalgte opp som sentrale formidlere av prosjektmålene til ansatte.

«Vi har vært med på å fastsette målene for prosjektene. Det har derfor vært en viktig oppgave for oss å skape oppslutning hos de ansatte.» (Tillitsvalgt)

«PRO-sjefen er dynamisk. Hun tenker positivt og hun følger opp. Men det er ikke slik at hver gang hun får en frisk idé så definerer vi et nytt prosjekt. I bunn for alle disse fornyelsesprosjektene ligger kommunens intensjonserklæring for "Det store omstillingsprosjektet". Dette har vi vært med å forhandle frem. Riset bak speilet dersom vi ikke klarer å bli bedre, er privatisering og nedleggelse.» (Tillitsvalgt)

«PRO-sjefen er flink til å skape oppslutning. Men hun har god støtte av de andre lederne. Rådmannen og hovedtillitsvalgte er også veldig positive.» (Leder)

* * *

Når vi ser på suksessfaktorene i Holtålen kommune, ser vi raskt en satsing langs mange linjer. Disse henger sammen i en grunnleggende filosofi om trivsel og effektivitet i (tjenesteytende) organisasjoner. Dette følges opp med en betydelig grad av sammenfall mellom liv og lære. Prosjektarbeidet har en sterk forankring i produksjonsforholdene. Viktige stikkord for suksessen i Holtålen er videre at det er lagt stor vekt på: trivsel, trygghet, åpenhet, engasjement, medvirkning fra ansatte og tillitsvalgte, klare mål, klare mandater, synlige og krevende ledere og en ekstraordnært kreativ og pågående PRO-sjef. Det er med andre ord summen av enkeltpersoners innsats, en god samarbeidsstruktur og målrettede ledere med høy legitimitet som har ført til at Holtålen har lykket så godt.

En annen kommune som har lagt opp en god prosess er Melhus. Kommunen hører til gruppen av kommuner som stilte på oppstartsamlingen med relativt blanke ark. Parallelt med de konkrete tiltakene som skulle utvikles, kommer styringsgruppen frem til at hovedmålet skulle være «Trivsel på arbeidsplassen», og at en ville unngå å ha et for stor fokusering på sykefraværet.

«Vi ønsket at de ansatte skulle foreslå tiltak de mente ville medføre større trivsel, og at tiltakene som ble valgt skulle ha en mest mulig varig effekt slik at prosjektet var noe som fikk betydning for personalgruppene over tid.»

Deretter ble det nedsatt arbeidsgrupper ved hvert arbeidssted bestående av ansatte som var interessert. Kommunen oppsummerer at det var fornuftig å trekke de ansatte så sterkt med og å vektlegge trivsel. Samtidig har de fått erfare at når de ansatte er med på å foreslå tiltak, får man helt andre forslag om tiltak enn hva som er tilfellet når ledere (på egen hånd) foreslår tiltak. De ansatte er opptatt av små, trivselsfremmende tiltak for brukere og ansatte. Når kommunen nå står på trappene til å innføre arbeidstidsordningen «bevegelig arbeidstid», er det som følge av inspirasjon fra fellessamlingene. Ledelsens iaktakelse om interne utviklingsprosesser er denne:

«Vi antok at forslagene fra de ansatte ville innebære tiltak i forhold til administrative rutiner, lederutvikling, holdningsarbeid, styrking av sosialt fellesskap og større muligheter til å håndtere faglige utfordringer. (Det fikk vi ikke.) Tiltakene som ble foreslått av de ansatte omhandlet stort sett beboernes trivsel i hverdagen og de ansattes sosiale fellesskap.»

8.2 Prosjektdeltakelse, primært som læring

Enkelte av deltakerkommunene har ikke så mange resultater i form av konkrete tiltak å skilte med. Under våre besøk vare mange av informantene mer opptatt av hva som hadde gått galt, enn av hva de hatt fått til. Her hadde vi mange samtaler med både positivt og negativt fortegn knyttet til suksessfaktorene som informasjon, deltagelse, initiativ fra både ledere og ansatte, konkrete mål, lokal iverksetting og ansvar for oppfølging.

«Vi har vel først og fremst lært noe om utviklingsprosesser. Vi må være bevisste på hvordan vi skal styre prosjektet og hvordan vi skal forankre dette helt ned på arbeidsplassene.» (Leder)

«Ledelsen må bli flinkere til å delegere og til å gi tilbakemelding, og så må ansvar legges på enkeltpersoner.» (Tillitsvalgt)

Informasjonsmøter er viktig, men ikke tilstrekkelig

Alle kommuner har hatt informasjonsmøter i en eller annen variant, der det orienteres om planer, beslutninger og ymse utfordringer. Informasjonsmøter og avdelingsmøter er ofte store, og de er definitivt ledelsens fora. De er godt egnet til å sende

informasjon fra ledelsen til ansatte, men lite egnet for dialog. Møtene er viktige, men de er ikke tilstrekkelige dersom en ønsker å involvere de ansatte. Skal en få dem aktivt med i utviklingsarbeidet, må det i tillegg etableres mindre grupper som tillater åpen dialog og reelle innspill fra alle som skal involveres.

«Vi har ikke greid å få de ansatte med. Vi har hatt informasjonsmøter, men det blir ofte feil det også. De er store, og det er mye info fra oss og ledelsen og få spørsmål fra de ansatte. Utfordringen er å involvere de ansatte bedre.» (Tillitsvalgt, Hordalandskommune)

«Hva jeg har lært? Jo, hvis vi fikk en ny sjanse ville jeg gjort mer for å trekke med alle i organisasjonen. Jeg ville ha delt inn alle i grupper slik at alle de ansatte fikk konkrete temaer å jobbe med. Men når det er sagt, må jeg innrømme at vi ikke har klart å følge opp de eksisterende gruppene vi har hatt heller.» (Leder, Hordalandskommune)

Forarbeid

Forarbeid er selvsagt viktig, og ofte langt viktigere enn det initiativtakerne av og til er klar over. Omstillingsprosesser som fører til omlegginger av tjenesteorganiseringen krever rimeligvis større forberedelser enn små tiltak som kanskje kommer etter en idémyldring blant personalet.

En av kommunene benyttet deltakelsen til å gjøre et nytt forsøk på å gjennomføre en omstilling for å samordne miljøarbeidertjenesten med de øvrige hjemmebaserte tjenestene. Tiltaket de nå skal i gang med er vanskelig. Få kommuner klarer dette uten perioder med et konfliktfylt arbeidsmiljø. Langtidssykefravær og oppsigelser er ganske vanlig. Slik gikk det også med vår deltakerkommune forrige gang de forsøkte.

Da vi besøkte kommunen, sto den midt oppe i andre forsøk. Misnøyen blant en del av hjemmehjelperne var stor. Noen nektet å gå inn i gruppeboligene i miljøarbeidertjenesten. En del er blitt presset til å gå inn én time hver dag. Ut over dette har de sluppet. Andre hjemmehjelpere har tatt mer fordi de har følt at de måtte. Dette fører til opplevelse av forskjellsbehandling.

Hovedinntrykket etter samtaler med både ledere og ansatte er at også det andre forsøket kunne ha vært bedre forberedt av de ansvarlige. Ledelsen har informert, men har ikke klart å skape kollektiv oppslutning. Prosjektet fremstår som et kompromissprosjekt som faller litt mellom to stoler. Det skyldes dels at ledelsen ikke er tilstrekkelig målorientert, og dels at de ansatte ikke er trukket ordentlig inn i prosessen med sikte på å utvikle deres «medeierskap». En av informantene takker kommunens deltakelse i det regionale tiltaket for at de har kommet så langt som de (tross alt) har gjort.

«Samordningsprosjektet begynte i blinde, også da vi startet opp i andre gangen. Lederne visste ikke hva de bega seg ut på. De har innrømmet dette nå.» (Hordalandskommune)

«Samordningen har ikke vært like konfliktfylt nå som forrige gang. Jeg synes fortsatt at ledelsen ikke hører nok på oss. Da vi skulle begynne å jobbe begge steder, skjedde det alt for fort.» (Hordalandskommune)

En leder fra en annen kommune trekker også frem sider ved forarbeidet som de nå er blitt mer klar over viktigheten av.

«Jeg har lært mye om prosjektledelse og endringsprosesser. Forrige gang ble endringstiltak fattet uten tilstrekkelig forarbeid. Nå har vi hatt de ansatte med på råd. De ansatte er også blitt mer bevisste på sin rolle, de er blitt bedre på spillereglene og de tar mer ansvar. Vi som er ledere er blitt flinkere til å forstå hva endringer gjør med mennesker. Dette er kunnskaper vi kan bruke i andre sammenhenger også.» (Annen Hordalandskommune)

«Uten dette prosjektet hadde vi kanskje gitt oss etter de dårlige erfaringene vi hadde fra første fase.» (Hordalandskommune)

8.3 Oppsummering

Representanter fra de fleste deltakerkommunene oppgir at deltakelsen har gitt nyttig læring om utviklingsprosesser. De som har lykket godt har hatt en heldig hånd om prosjektprosessene. Ledere, tillitsvalgte og ansatte som fremhever prosesskunnskap som det kanskje viktigste resultatet ved deltakelsen, fremholder at de neste gang vil sørge for bedre forarbeid ved større omstillinger, og at de ansatte må involveres mer og tidligere. Vi kan oppsummere erfaringene fra utviklingsarbeidet i noen punkter. En del av dem kan virke ganske selvfølgelige og banale når de settes på trykk. I en travel hverdag er de imidlertid lett å glemme, ofte med svært uheldige konsekvenser for måloppnåelsen. Vi tillater oss derfor å ta med også de meste opplagte:

- Større omstillingsprosjekter fordrer grundig forarbeid.
- Det må settes klare mål og gis klare mandater i den daglige virksomheten. Dette skaper en forutsigbar organisasjon med klare forventninger til alle. Da skapes en god forankring og et godt utgangspunkt for fleksibilitet, fornyelse og forbedringsarbeid, der ledere naturlig kan etterspørre resultater. Av dette blir det også lettere å utvikle og fastholde klare mål og mandater i utviklings- og prosjektarbeid.

- Styrket kommunikasjon og åpenhet i den daglige virksomheten skaper trygghet og et godt utgangspunkt for kreativitet. De ansatte kommer lettere i tale, og en motvirker mistenksomhet og endringsvegtring. Informasjon fra ledelsen er viktig, men må suppleres med dialog i mindre grupper.
- Synlige og målrettede ledere som i det daglige følger opp de ansatte og deres måloppnåelse, har en bedre basis for suksessfylt prosjektarbeid enn andre. Dette gjelder både i store omstillinger der målene er definert på toppen i organisasjonen, og i mindre omstillinger der tiltak og ofte initiativ kommer nedenfra. (Oppfølging av planer, vedtak, tidsfrister m.m. er ikke det samme som petimeterkontroll.)
- Dyktige ledere ser den ressursen de tillitsvalgte kan utgjøre. I suksesshistoriene finner vi ofte tillitsvalgte som medspillere og formidlere.
- Medansvarlighet, holdninger og endringsvilje er sentrale temaer som kan gjøres til egne temaer i forbedringsarbeidet. Tjenestens verdigrunnlag, holdninger til brukere og kolleger står sentralt i denne sammenheng. Ofte vil gode holdninger og endringsvilje være frukter av det arbeidet som er nedlagt i punktene over.
- Trekke ansatte mer med i prosessen. Ansattes involvering bidrar til god konkretisering og til en lokal utvikling som alle kan få et eiendomsforhold til. Dermed reduseres faren for utvendighet og implementeringsproblemer som følge av modellkopiering.
- Ting tar tid. Dette har ikke vært noe sentralt tema i de avgrensede prosjektene som har vært gjennomført hos deltakerkommunene. Men ved større omstillingssprosjekter vil en ofte ha behov for å bruke lang tid både på å utforme gode mål og mandater, på å skape forståelse, tro og eierskap i organisasjonen, gå inn i tiltakene og så begynne å se resultater. Av denne grunn har en heller ikke tillagt streben etter målbare endringer i fraværstall så stor vekt.

Disse erfaringene stemmer godt med budskapet fra den forskningen som ble presentert i kapittel 1 og som ble formidlet på oppstartseminarene. Om vi går tilbake til tabell 6.1, ser vi også at mange av prosjektene har vært rettet mot temaer som øker kommunenes evne til å gjennomføre gode prosesser.

9 Prosjektsamarbeid ut over egen kommune og SHDs betydning

I dette kapitlet beskrives den kommunale nettverksbyggingen, hvordan kommunene har samarbeidet utenom fellessamlingene og i hvilken grad de har trukket inn andre eksterne aktører i prosjektarbeidet. Til slutt beskrives informantenes vurderinger av Sosial- og helsedepartementets rolle.

9.1 Samarbeid med andre

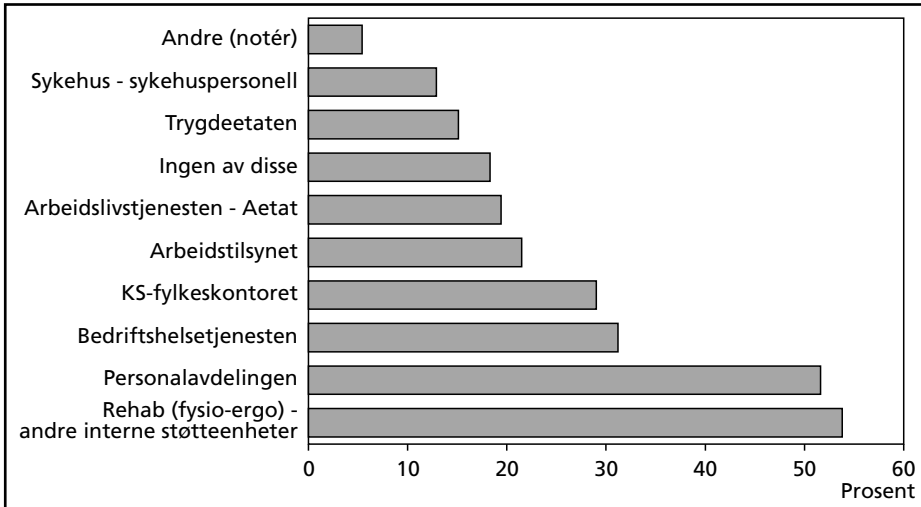
Da Ressurscenter for omsorgstjenester (RO) og Helse- og sosialdepartementet (SHD) formulerte overordnede mål for oppstartseminaret og det videre arbeidet i kommunene, sto nettverksbygging sentralt. Det var et mål at kommunene gjennom fellessamlinger skulle utveksle erfaringer og utvikle et samarbeid for å øke det lokale prosjektarbeidets sannsynlige suksess. Foruten det interkommunale samarbeidet var det ønskelig å at andre institusjoner som Aetat/arbeidslivssentrene, trygdekontor og andre også ble trukket inn. Av kommunens egne ressurser kunne det være naturlig å trekke inn for eksempel personalavdelingen.

I figur 9.1 gjengis svarfordelingen på spørsmålet om hvilke enheter informanten kjenner til har vært involvert i prosjektprosessen. Halvparten oppgir at de har samarbeidet med egen rehabiliteringsavdeling¹ og personalavdelingen. Rehabiliteringsavdelingen og bedriftshelsetjenesten kobles gjerne inn i forbindelse med utbedring av det fysiske arbeidsmiljøet og fysiske aktiviteter for å bedre de ansattes arbeidsmetodikk (sittestilling, løfteteknikk m.m.). Det er mulig de også har vært konsultert i forbindelse med de mange trimprosjektene.

Personalavdelingene er ofte genuint opptatt av fraværstall. Det hender de gir råd, men de er sjelden med i utviklingsprosessene ute i avdelingene. Personalavdelingens funksjon har oftere med kontroll og regnskap enn med prosesser å gjøre. Avdelingene rapporterer til personalavdelingen. Der prosjektene fører til endringer i personalpolitikken eller behov for videre oppfølging, er det også enheter som kobler

¹ Rehabiliteringsavdelingene er vanligvis tungt besatt med fysioterapeuter og ergoterapeuter.

Figur 9.1 Informanter som kjenner til samarbeid med en eller flere virksomheter. Prosent. N=93.

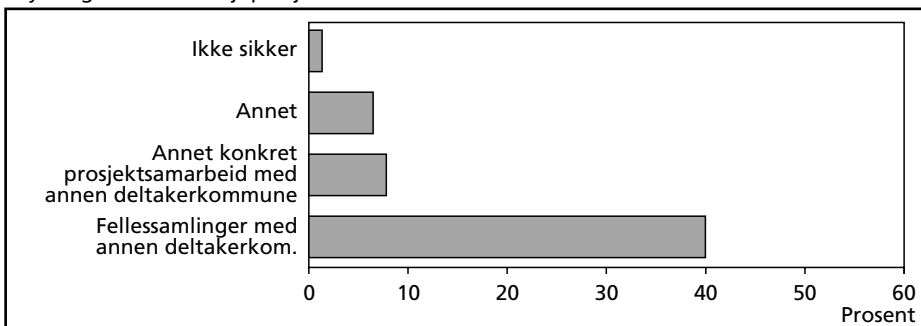


inn personalavdelingen. I enkelte kommuner er personalavdelingen mer en passiv forvalter av reglementer enn en bidragsyter i utviklingsarbeid. Dersom slike kommuner heller ikke har delegert betydelige deler av personalfunksjonen til tjenesteenheter, vil personalavdelingene kunne trenere mer enn stimulere til resultater av innsatsen for et bedre arbeidsmiljø.

Cirka 30 prosent sier at det har vært kontakt med bedriftshelsetjenesten. Om lag 15 prosent oppgir at de har kontakt med Trygdeetaten, Arbeidstilsynet eller Aetat/Arbeidslivstjenesten. En av tre oppgir at de har hatt en eller annen form for samarbeid med noen av de andre deltakerkommunene (figur 9.2).

Atten prosent sier at de har hatt samarbeid med Aetat/Arbeidslivstjenesten. Dette er ikke 18 prosent av informantene jevnt fordelt fra alle kommuner. Noen kommuner

Figur 9.2 Informanter som oppgir at kommunen har samarbeidet med andre kommuner i tilknytning til arbeidsmiljøprosjektet. Prosent. N=93.



har hatt et utbytterikt samarbeid med Aetat/Arbeidslivstjenesten, mens andre har ikke hatt noe samarbeid i det hele tatt.

En del av kommunene har hatt kontakt med hverandre utenom fellessamlingene. I Hordaland gjelder dette halvparten av kommunene.

«Halvparten av deltakerne opplever at nettverket som utviklingsverkstedet gir har vært benyttet utenom samlingene.» (KS i Hordaland)

KS er sentral både for forskningsformidling og nettverksbygging

Når det gjelder samarbeid om ideer til organisasjonsutvikling, bedre arbeidsmiljø, nye turnusordninger og så videre, utvikles nettverk både som følge av dette initiativet fra SHD som her evalueres og en rekke andre tiltak. KS har flere utviklingsverksted av samme typen. I tillegg har KS sitt store nettverksprosjekt.² Fylkeslegen har regelmessige, distriktsvise samlinger med kommunene. Det samme har Fylkesmannen. En del kommuner har egne nettverkssamlinger for pleie- og omsorgsledere. Fagforbundene har samlinger. Helse- og sosiallederlag finnes i de fleste fylkene (eller for to og to fylker). Det er med andre ord mange arenaer for utvikling av kontakt mellom kommunene.

Mange av de nevnte arenaene er avgrensede konferanser med temaer som nye tilskuddsordninger, endringer i lovverket eller siste nytt fra forskningsfronten. I verkstedskonseptet møtes færre kommuner over tid. Deltakerne blir bedre kjent med hverandre og de driftsutfordringene hver kommune står i. Ikke minst utveksles gode erfaringer. Slik har SHD-initiativet bidratt til å forsterke en nettverksbygging noen kommuner er godt i gang med. For andre har dette blitt deres første anledning til å treffe andre til noe mer enn faglige dagskonferanser. Fire ledere fra Hedmark-Oppland uttrykker sin begeistring slik:

«Det har vært nyttig å samarbeide med de andre kommunene. Vi har ikke samarbeidet med andre instanser.»

«Det har gitt et løft å få være med i det regionale nettverket. Fellessamlingene har vært fine, og vi har fått gode forelesninger.»

«De regionale fellessamlingene var veldig inspirerende. For mitt vedkommende har det resultert i et interessant samarbeid med andre kommuner.»

«Dette opplegget med en prosess som går over tid har vært viktig. Det har også ført til bedre samarbeid.»

² I «Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering» deltar for tiden 156 kommuner i mindre nettverk bestående av ca 5–8 kommuner (ømtalt på KS' hjemmesider).

I en internevaluering KS-Hedmark-Oppland har gjort, anfører imidlertid et flertall av deltakerne på fellessamlingene at i dette forumet har de faglige forelesningene vært viktigere enn erfaringsutveksling med deltakere fra andre kommune. Dette kan som tidligere nevnt henge sammen med at erfaringsutvekslingen ikke har vært tilstrekkelig disputerende. Deltakerne har stort sett kun brakt til torgs egne underveisrapporteringer med begrenset interesse for de andre. Dermed blir fellessamlingene en arena hvor en først og fremst henter inspirasjon og læring fra forelesningene, der kommunenes egenpresentasjoner mer fremstår som en pedagogisk øvelse for å sikre kontinuitet i de respektives lokale prosjekter. Dette kan indikere at den reelle erfaringsutvekslingen i en del av fellessamlingene ikke har vært så annerledes enn den en har i alle de andre foraene. At det er blitt slik, kan være en rimelig følge av at man kun har den faglige overbygningen felles, mens de lokale tiltakene er svært ulike.

En av Trøndelagskommunene melder på sin side tilbake at fellessamlingene har gitt dem en helt ny erfaring med å bli kjent med andre kommuner. I tillegg har deltakelsen i de store fellessamlingene bidratt til å styrke fellesskapet mellom ledere og ansatte fra ulike enheter i egen kommune.

«Vi valgte å sende mange deltakere til nettverkssamlingene i regi av KS. Dette har vært svært givende. Ikke bare har tema og foredragsholdere vært midt i blinken, men utbyttet av å etablere kontakter med kommuner i Sør- og Nord-Trøndelag har vært stort. Deltakerne i styringsgruppa arbeider vanligvis ikke tett sammen i det daglige, og samlingene har bidratt til at vi har fått styrket opplevelsen av å være ansatt hos samme arbeidsgiver. Det å bli bedre kjent med hverandres ansvarsområder medfører en større gjensidig forståelse for blant annet ressursbehov og arbeidsmiljøfaktorer ved de andre enhetene.» (Leder)

Vi vet at KS-sekretariatene i de fire regionene har vært aktive både som tilretteleggere for fellessamlinger og som pådrivere/støttespillere i det lokale arbeidet. Om denne rollen ikke er så godt kjent blant informantene i surveyen (tabell 9.1), er den velkjent blant nøkkelpersonene vi har snakket med på fellessamlinger og i de kommunene vi har besøkt. Med noe bedre samarbeid mellom KS og SHD i planleggingsfasen, vil KS i regionene kunne gjøre en enda bedre jobb.

Tabell 9.1 Antall informanter som oppgir at de kjenner til samarbeid med det regionale KS-sekretariatet.

Region	Nei, ikke samarbeid med KS	Ja, samarbeid med KS	Total
Hedmark-Oppland	12	4	16
Agder	4	2	6
Hordaland	15	3	18
Trøndelag	16	13	29
Finnmark	19	5	24
Total	66	27	93

Hvor er fagforbundene?

Som arrangør for oppstartseminaret, la RO stor vekt på å trekke med seg de tillitsvalgte. Dette ble fulgt opp av de aller fleste kommunene. Men senere i utviklingsarbeidet har de tillitsvalgte stort sett hatt en perifer rolle. Lokale representanter forteller at de oftere har opptrådt som ansatte enn som tillitsvalgte. Det er stor variasjon mellom kommunene i måten lokale ledere har trukket med seg tillitsvalgte på.

I det konseptet KS har utviklet for utviklingsverksted og som har dannet malen også for dette arbeidsmiljøverkstedet, har de tillitsvalgte ingen sentral rolle. Noen ganger inviteres de med, andre ganger ikke. Dette er vanligvis litt opp til deltakerkommunene selv å avgjøre. Det er med andre ord ingen policy for å trekke med de ansattes representanter på utviklingsverksted. Tatt i betraktning av hvor viktig det er med opplutning fra de ansatte, kunne en vel ventet at det overordnet ble lagt vekt på å trekke med de tillitsvalgte i noe større grad. Om en tar opp dette på lokalt nivå, hører en ofte at dette har vært en forglemmelse eller at man ikke har ressurser til å ta tillitsvalgte mer ut av sin ordinære jobb.

For øvrig har ingen av forbundene vært trukket inn i arbeidet. De kunne kanskje ha vært med på noen av fellessamlingene?

Aetat

Aetat eller Arbeidslivstjenesten har vært til stede ved flere av fellessamlingene. I Finnmark og Hordaland har de også stilt med ressurspersoner i noen av kommunene. I en av kommunene fremheves samarbeidet med Aetat som både godt og viktig av både ledere og ansatte. Der stilte Aetat med en person som både holdt foredrag og var pådriver i arbeidet med å redusere sykefraværet.

9.2 SHDs betydning for prosjektarbeidet

Vedvarende og helhetlig fokusering på arbeidsmiljø

Nettverksbyggingen foregår nå langs flere løp. SHD-initiativet har bidratt til å sette arbeidsmiljøet høyere opp på dagsordenen i kommunene. Flere kommuner ser sammenhengen mellom trivsel, godt arbeidsmiljø og en effektiv og kvalitativt god tjeneste. SHDs initiativ fungerer ikke bare som et bidrag til å forsterke nettverksbyggingen, men også som et bidrag til å sette arbeidsmiljøet i en organisatorisk sammenheng der arbeidsgiver og ansatte kommer sammen til felles innsats over tid. Arbeidstilsynet og fagbevegelsen har lenge jobbet med dette. Deres engasjement har vært basert på lov- og avtaleverket, og deres argumenter har vært forankret i rettig-

hetstenking. I verkstedskonseptet er oppmerksomheten mer rettet mot organisasjonsutvikling, i dette tilfellet mot bedre arbeidsmiljø som virkemiddel for redusert fravær og/eller bedre tjenester. Økt forståelse for at trivsel og godt arbeidsmiljø er «matnyttig» for arbeidsgiver (og bruker) og ikke bare en rettighet til ansatte, gir grunnlag for å tro at kommunene vil videreutvikle satsingen på bedre arbeidsmiljø. Tidligere var arbeidsmiljøspørsmål mer en ad hoc-foreteelse der den ene parten var mer interessert enn den annen.

SHDs betydning for nye tiltak

Enkelte ideer og lokale prosjekter og tiltak er kommet direkte som en følge av deltakelsen på oppstartseminaret. Disse ville neppe sett dagens lys uten initiativet fra SHD. Her har kommunene stilt med ganske blanke ark. De fleste deltakerne har nok ikke hatt fullt så blanke ark. Det har vært mer vanlig å komme til oppstartseminaret med åpent sinn, men like fullt med noen lokale problemstillinger en har ønsket å følge opp i dette verkstedet. Disse kommunene har hatt ønsker og behov som har vært egnet til videreutvikling. Noen av disse tiltakene ville blitt gjennomført uansett, andre ikke. Enkelte kommuner har hatt visse prosjektideer i starten, men har endret dem som følge av at deltakerkommunene i regionen har blitt enige om et felles opplegg. Så finnes de kommunene som allerede var i gang med et utviklingsprosjekt som kunne la seg definere inn under målsettingen til SHD/RO. For disse kommune har ikke SHD vært viktig for å komme i gang. Fellessamlingene kan likevel ha bidratt til å bedre resultatene. Til sist har vi noen få kommuner som ikke har gjennomført regionale fellessamlinger, og som har brukt midlene fra SHD mer som en subsidiering av et opplegg som allerede var godt i gang.

I surveyen ble informantene bedt om å vurdere hvilken betydning SHDs initiativ har hatt for iverksettingen av lokale tiltak for arbeidsmiljøet. Litt over halvparten mener at tiltakene kan føres direkte tilbake til SHDs initiativ, mens én av fire mener at tiltakene var påbegynt på forhånd (tabell 9.2). Det er vanskelig å trekke klare slutninger om det vi spør etter ut fra tabell 9.2. I Hordaland var man for eksempel i gang med ideene til et (likestillings- og) arbeidsmiljøverksted før SHDs planer var

Tabell 9.2 Vurdering av hvilken betydning SHDs initiativ har hatt for iverksettingen av lokale tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet. Antall.

Region	Tiltakene er en følge av initiativet fra SHD	Tiltakene var påbegynt før SHD-initiativet	Vanskelig å si, ikke sikker	Sum
Hedmark-Oppland	6	8	2	16
Hordaland	11	4	3	18
Trøndelag	18	4	7	29
Finnmark	14	6	4	24
Total	51	24	18	93

kjent. Likevel sier de fleste fra Hordaland at tiltakene er en følge av initiativet fra SHD. I Hedmark-Oppland sier derimot et flertall at tiltakene var påbegynt på forhånd. Ganske mange er usikre.

Myndighetene bryr seg og skaper økt forståelse for arbeidsmiljø i kommunen

Både ledere og tillitsvalgte i de kommunene vi besøkte uttrykker stor begeistring for initiativet fra SHD. Vi vet fra personalforvaltningen hvor viktig det er for de ansatte å «bli sett» av sin leder. Noe av det samme fenomenet gjør seg gjeldende i forholdet mellom tjenestestedene ute i kommunene og myndighetene inne i hovedstaden. Forventningene til nærværende lederskap i tjenesteenhetene er rimeligvis større enn forventningene til myndighetenes nærvær. Desto gledeligere når myndighetene ikke bare sender ut kravspesifikasjoner i form av lover og direktiver, men også går inn med bidrag som med dette arbeidsmiljøtilbudet.

SHDs oppfølging

I de kommunene vi har besøkt i etterkant, får SHD skryt for å følge opp prosjekt-tildelingen med en evaluering. Spesielt fra «nybegynnerne» understrekes det at innsatsen for bedre arbeidsmiljø må følges opp. De ber også om råd fra SHD/KS/Fafo om hvordan de kan bli bedre til å gjennomføre endringsprosesser. For en del av kommunene har det å få være med som deltakerkommune i seg selv vært opplevd som en stimulans og anerkjennelse. Blant de kommune som vi i tillegg har besøkt, er vi blitt møtt med en betydelig grad av stolthet over å få slik oppmerksomhet.

«Vi gikk inn i dette med visjoner, og det er viktig at vi følges opp, både av SHD (slik du fra Fafo gjør) og av ledelsen. Fellessamlingene med de andre kommunene var veldig bra og KS-konsulentene var flinke.» (Tillitsvalgt)

«Vi må ikke stoppe opp selv om vi har hatt noen hvileskjær.» (Leder)

«Vi hadde nok ikke fått til dette uten eksterne døråpnere.» (Ullensvang)

SHDs nærvær

SHD har stilt med representant på oppstartmøtene og på noen av de andre fellessamlingene. Representanten har dels informert om departementets ønsker med sitt arbeidsmiljøengasjement og dels fortalt litt om den interne oppbyggingen av departementet. Både nærværet i seg selv og formidlingen fra SHD har vært omtalt i positive ordelag.

«Det viser at myndighetene de bryr seg. Etter dette har arbeidsmiljøet kommet mer i fokus her i kommunen. Flere er interessert i det vi driver med. Det har også gitt økt oppmerksomhet for arbeidet vårt i kommunestyret.» (Osterøy)

Økt status for styrking av arbeidsmiljøet

En forutsetning for å bli deltakerkommune var at kommunenes søknad til SHD på forhånd skulle ha vært behandlet politisk. En behandling som «bare» hadde vært foretatt i rådmannens ledergruppe ble også godtatt. Dermed er toppledelsen i kommunene i det minste blitt orientert om prosjektet og om at arbeidsmiljø er satt på dagsordenen også i SHD. I noen av kommunene har dette ført til en reell toppforankring av prosjektet. I andre har en i det minste oppnådd at flere ledere og politikere har fått øynene opp for arbeidsmiljøet.

«Dette er første gang vi gjør noe slikt, og det har vært fint å få være med. Pengene har vært en gulrot. Det viktigste med pengene og SHDs engasjement er at prosjektet og innsatsen for arbeidsmiljø har fått større status hos politikerne.»
(Leder Ullensvang)

Rapportering og økonomisk støtte

I startfasen kom det frem en del kritikk mot SHD fordi departementet enten var for detaljstyrende eller krevde alt for omstendelige rapporter av deltakerne. Vår erfaring er snarere den motsatte. For det første har SHDs begrensede nærvær blitt godt mottatt og snarere vært noe mange kommunale ledere ville hatt mer av. For det annet har SHDs engasjement vært en styrke for mange av de kommunale aktørene. For det tredje har ikke SHD blandet seg inn underveis. SHD ga en del kriterier for deltakelse i forkant av søkeprosessen. Ved å søke har kommunene i prinsippet godtatt disse. Enkelte av kravene ble for øvrig frafalt. For det fjerde har mange kommuner tatt ganske lett på rapporteringen. De fleste har skrevet ganske korte rapporter på én til to sider. Noen har skrevet litt mer. Knappt en firedel av kommunene har oppgitt tall for sykefravær og turnover. En begrenset tids- og ressursramme, og et svakt faglig grunnlag for å korrelere arbeidsmiljøtiltak med sykefravær, tilsier at suksessmål basert på tallfesting av redusert sykefravær ikke er et realistisk mål. Like fullt mener vi kommunene i sterkere grad burde ha jobbet med å utvikle en god sykefraværstatistikk, ikke for dette prosjektets skyld, men som et ledd i en mer langsiktig oppfølging av sykefraværarbeidet.

Bruken av den økonomiske støtten har variert. Hedmark-Opplandskommunene har brukt samtlige midler og i tillegg lagt til like mye selv på sine store fellessamlinger. Agderkommunene har brukt alt lokalt. De fleste av deltakerkommunene befinner seg et sted imellom. Vi har kun mottatt regnskap fra en mindre del av deltakerne. Foruten reise- og oppholdsutgifter i tilknytning til fellessamlingene, har en del av midlene gått til dekking av vikarutgifter. En mindre sum har gått til studietur til for eksempel et kompetansesenter eller en nabokommune. Noe er også gått til utstyr. De kommunene som har hatt lite utgifter til fellessamlinger har i stedet brukt en større del av midlene til interne seminarer.

Litteratur

- Gautun, Heidi (2002) *Når fleksibilitet fremmer fellesskap. Nye arbeidstidsordninger innen pleie- og omsorg*. Oslo: Fafo
- Kommunenes Sentralforbund (1996) *Ansvarlege arbeidsgjevarar. Myndiggjorte medarbeidarar. Plattform for ein framtidig arbeidsgjevarpolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget
- Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø, 04.02.1977 med endringer av 06.01.1995
- Moland, Leif og Heidi Gautun (2002) *Deltid: Bidrag eller hemske for fornyelse av pleie- og omsorgssektoren? En studie av arbeidstid og undersyssetting blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere*. Oslo: Fafo
- Moland, Leif og Halvor Holmli (2002) *Nærværende lederskap og tverrfaglighet i pleie- og omsorgssektoren*. Oslo: Fafo
- Moland, Leif og Hanne Bogen (2001) *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Oslo: Fafo
- Moland, Leif og Marit Egge (2000) *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft*. Oslo: Fafo
- Moland, Leif (2000) *Økt yrkesdeltakelse blant deltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren – et bidrag for å møte etterspørselen etter arbeidskraft?* Notat. Oslo: Fafo
- Moland, Leif (1999) *Suksess og nederlag i pleie og omsorgstjenestene*. Oslo: Fafo
- Moland, Leif (1997) *Ingen grenser? Arbeidsmiljø og tjenesteorganisering i kommunene*. Oslo: Fafo
- Monsen, Leif-Kristian og Lars Nygård (2000) *Fellestrekk ved vellykkede utviklingsprosjekter*. Oslo: Kommuneforlaget
- NOU (1992:1) *Trygghet – verdighet – omsorg*. (Gjærevollutvalget)
- Sosial- og helsedepartementet (1999) *Handlingsplan for helse- og sosialpersonell 1998-2001: Rett person på rett plass* (3. utgave). Oslo
- SSB-WEB (2002) <http://www.ssb.no/emner/06/01/aku/>

- Stortingsmelding nr. 28 (1999-2000) *Innhald og kvalitet i omsorgstenestene*
Statistisk sentralbyrå, Arbeidsmarkedsstatistikk. Diverse årganger av AKU. Oslo
- Stambøl, Lasse Sigbjørn (2000) «Regional arbeidsmarkedsmobilitet i Norge». I: *Økonomiske Analyser*, 4. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Stølen, Nils Martin (1999) «Tilbud og etterspørsel for ulike typer arbeidskraft». I: *Økonomiske Analyser*, 7. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Torvatn, Hans og Camilla Vedi, red. (2000) *Idébok for kommunalt sykefraværarbeid*. Trondheim: SINTEF, Teknologiledelse, IFIM
- Rogdaberg, Gudrun og Nils Martin Stølen (1999) «Tilbud og etterspørsel for ulike typer helsepersonell». I: *Økonomiske Analyser*, 2. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Øvrum, Rolf (2000) «*Det beste fra de beste.*» Et sammendrag av Torvatn og Vedi 2000. Oslo: Kommunenes Sentralforbund

Vedlegg 1

Seksjonsvis sykefraværstatistikk Eksempel hentet fra Sørum kommune

Seksjon	Januar	Febr	Mars	April	Mai	Juni	Juli	August	Sept	Okt	Nov	Des	Hele året
Kulturkontoret	2,30	0,70	5,80	0,80	0,70	2,20	0,00	1,70	2,80				1,89
Barnevern	3,60	2,60	2,40	3,90	0,40	0,00	9,20	2,30	0,90				2,81
Drift og vedlikehold	0,70	1,40	0,00	3,00	6,30	6,10	6,70	5,80	5,90				3,99
Helse-tjenesten	5,30	12,10	3,90	4,20	2,00	2,30	2,40	1,50	7,00				4,52
Grunnskolen	7,90	8,50	6,10	6,20	5,20	4,30	2,60	3,30	5,40				5,50
Servicesenter	4,70	5,80	4,90	3,50	5,90	6,90	9,00	7,70	8,60				6,33
Plan og utb.seksjon	12,10	9,40	14,10	7,80	1,90	3,70	6,00	6,60	4,10				7,30
PRO	10,30	9,20	8,40	10,10	8,00	5,20	5,00	5,00	7,10				7,59
Barnehager	7,10	9,30	9,00	8,10	5,80	5,90	6,50	7,50	9,60				7,64
Sosial-tjenesten	8,90	9,90	9,30	10,20	10,90	13,90	14,20	11,60	8,60				10,83
TOTALT	7,60	8,10	6,90	7,00	6,30	5,90	5,60	5,50	6,80				6,63

Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren

I denne rapporten beskriver vi hvordan 19 kommuner i fem regioner har gått frem for å styrke arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren; dels som et mål i seg selv og dels som et virkemiddel for å oppnå bedre effektivitet og tjenestekvalitet og redusert sykefravær. Arbeidet i kommunene har pågått over cirka to år. Det har vært lagt opp som fem regionale utviklingsverksted der kommunene har møttes til jevnlig fellessamlinger for erfaringsutveksling og faglig påfyll.

Blant de spørsmål rapporten forsøker å besvare, er disse:

- Har de regionale fellessamlingene styrket kommunenes kompetanse om forhold som bevirker godt og dårlig arbeidsmiljø?
- Har samlingene motivert kommunene til å iverksette tiltak for å bedre arbeidsmiljøet?
- Hva gjør kommuner som lykkes med utviklingsarbeidet til forskjell fra kommuner som forsøker det samme uten å lykkes like godt?



Fafo

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

Fafo-rapport 405
ISBN 82-7422-394-2
ISSN 0801-6143