

Vidar Bakkeli, Arne Backer Grønningsæter, Anne Inga Hilsen, Per Trygve Hoff, Tormod Hofstad, Øivind Johnsen, Emir Kico, Lise Lien, Leif E. Moland, Per Schanche og Kjell Værnor

Sammen om en bedre kommune: En oppsummering

Vidar Bakkeli, Arne Backer Grønningsæter,
Anne Inga Hilsen, Per Trygve Hoff, Tormod Hofstad,
Øivind Johnsen, Emir Kico, Lise Lien, Leif E. Moland,
Per Schanche og Kjell Værnor

Sammen om en bedre kommune: En oppsummering

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0284-7

ISSN 0801-6143

Innhold

Forfattere.....	6
Forord.....	7
Kapittel 1 Innledning	9
1.1 Om programmet.....	9
1.2 Denne rapporten	10
Kapittel 2 Metode og gjennomføring.....	11
2.1 Metode og gjennomføring (hele prosjektet).....	11
2.2 Spørreundersøkelser	13
2.3 Telefonintervju.....	17
Kapittel 3 Sykefravær – nærvær	18
3.1 Innledning og sammendrag	18
3.2 Målgruppe	19
3.3 Mål	20
3.4 Måloppnåelse	22
3.5 Tiltak	23
3.6 Læring	26
3.7 Læring.....	32
3.8 Oppsummering.....	32
Kapittel 4 Nærvær/sykefravær, oppsummerende refleksjon	34
4.1 Tiltakene	35
4.2 Måloppnåelse og suksesskriterier.....	35
4.3 Gevinstrealisering	36
4.4 Partssamarbeid	38
4.5 Utdfordringer	38
Kapittel 5 Heltidskultur.....	40
5.1 Innledning og sammendrag	40
5.2 Aktiviteten beskrevet ved noen hovedtall.....	41
5.3 Målanalyse	43
5.4 Tiltaksanalyse	48
5.5 Resultatanalyse	51
5.6 Erfaringer fra prosjektarbeidet.....	53
5.7 Oppsummering.....	62

Kapittel 6 Heltidskultur, oppsummerende refleksjon	64
6.1 Programmets mål for temaet heltidskultur	64
6.2 Hvilke tiltak har gitt best resultater?	65
6.3 Hvilke utfordringer har kommunene møtt underveis i prosjektdriften?	66
6.4 Hvilke gevinster er oppnådd som følge av disse resultatene?	71
Kapittel 7 Kompetanse og rekruttering	72
7.1 Innledning	72
7.2 Målgruppe	73
7.3 Utfordringer i kompetanse- og rekrutteringsprosjektene	74
7.4 Mål	75
7.5 Måloppnåelse	76
7.6 Tiltak	80
7.7 Resultater	83
7.8 Læring	84
7.9 Avslutning og konklusjon	96
Kapittel 8 Kompetanse og rekruttering, oppsummerende refleksjon	97
8.1 Mål	97
8.2 Tiltak	98
8.3 Utfordringer	99
Kapittel 9 Omdømme	101
9.1 Innledning	101
9.2 Målgruppe	101
9.3 Hva handler omdømmeprojektene om?	103
9.4 Mål	104
9.5 Måloppnåelse	105
9.6 Tiltak	109
9.7 Resultater	113
9.8 Læring	116
9.9 Utfordringer	117
9.10 Avslutning og konklusjon	120
Kapittel 10 Omdømme, oppsummerende refleksjon	121
10.1 Innretning og tiltak	122
10.2 Måloppnåelse	123
10.3 Suksessfaktorer og utfordringer	124

Kapittel 11 Fellesspørsmål	127
11.1 Innledning	127
11.2 Gjennomføring	127
11.3 Måloppnåelse	132
11.4 Tiltak	135
11.5 Kompetanse	137
11.6 Samarbeid	139
11.7 Ansattes oppslutning	142
11.8 Evaluering	142
11.9 Oppsummering og konklusjon.....	144
Kapittel 12 Sammen om heltidskultur, nærværskultur og kompetansekultur gir god drift og godt omdømme	146
12.1 Sammendrag av hovedfunn	147
Referanser	149

Forfattere

- Kapittel 1: Fafo v/Arne Backer Grønningsæter
- Kapittel 2: RO v/Emir Kico
- Kapittel 3: Agenda Kaupang v/Per Trygve Hoff, Per Schanche og Kjell Værnor
- Kapittel 4: Fafo v/Lise Lien
- Kapittel 5: Agenda Kaupang v/Per Trygve Hoff, Per Schanche og Kjell Værnor
- Kapittel 6: Fafo v/Leif E. Moland
- Kapittel 7: RO v/Øivind Johnsen
- Kapittel 8: Fafo v/Anne Inga Hilsen
- Kapittel 9: RO v/ Tormod Hofstad
- Kapittel 10: Fafo v/Vidar Bakkeli
- Kapittel 11: RO v/ Øivind Johnsen
- Kapittel 12: Fafo v/Arne Backer Grønningsæter og Leif E. Moland

Forord

Sammen om en bedre kommune var et nasjonalt lærings- og innovasjonsprogram som kom i stand gjennom et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, LO Kommune, Unio og Akademikerne. Gjennom programmet ble det gitt støtte til lokale utviklingsprosjekter innen temaene sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid-deltid og omdømme. Programmet ble gjennomført i perioden fra 2011 til 2015.

Agenda Kaupang, RO og Fafo har fulgt programmet og gjennomført flere studier og oppsummeringer av prosjektarbeidet. Denne rapporten er en oppsummerende avslutning av disse miljøenes engasjement i prosjektet.

Vi vil takke respondenter og informanter i de avsluttende spørreundersøkelsene. Stor takk også til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Fagforbundet og KS for innspill og kommentarer underveis i arbeidet med rapporten.

Som det vises i andre steder i rapporten er det mange forfattere fra tre miljøer som har bidratt. Hvem som er ansvarlig for de enkelte bidragene presenteres på side 6. Leif Moland har vært Fafo prosjektleder gjennom nesten hele prosjektperioden. På grunn av sykefravær har Arne Backer Grønningsæter og Anne Inga Hilsen gjort hovedjobben med sluttredigering av rapporten. Grønningsæter har også hatt ansvaret for kvalitetssikringen.

Fafo mars 2016

Arne Backer Grønningsæter

Kapittel 1 Innledning

1.1 Om programmet

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

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

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

Programmet har hatt en administrativ styringsgruppe der følgende er representert: LO Kommune, YS Kommune, Unio, Akademikerne og KS i tillegg til KMD. Her møter de administrative lederne. I tillegg har det vært et programråd der politiske ledere fra de samme organisasjonene har møtt. Programrådet har vært rådgivende organ for kommunalministeren som har vært programeier.

1.2 Denne rapporten

Oppdraget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært å analysere og kommentere resultatene fra deltakerkommunenes utviklingstiltak. Oppsummert er målsettingene:

- Etablere en nærværskultur og redusere sykefravær gjennom å utvikle tiltak, opparbeide kunnskap og sikre erfaringsoverføring i kommunal sektor.
- Etablere en heltidskultur og prøve ut tiltak og modeller som avskaffer ufrivillig deltid og øker gjennomsnittlig stillingsstørrelse.
- Styrket evne til strategisk kompetanseplanlegging og realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.
- Styrke kommunenes omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter.» (Fra Bilag 13)

Denne rapporten er en oppsummering av en sluttundersøkelse til alle deltakerkommunene, og er i hovedsak utarbeidet av Agenda Kaupang og RO. I tillegg har Fafo kommentert de fire temaområdene, basert på både sluttundersøkelsen og tidligere undersøkelser som inngår i programmet.

Gangen i rapporten

Fafo, RO og Agenda Kaupang har fulgt prosjektet og disse tre miljøene har gitt ulike bidrag til denne oppsummeringen. Ansvaret for de ulike kapitlene er angitt foran i rapporten. Rapporten er bygd opp med en innledning og diskusjon av metode og gjennomføring. Deretter følger de fire temaområdene. Det første kapitlet under hvert temaområde er skrevet av Agenda Kaupang og RO. Disse kapitlene er fulgt av hvert sitt refleksjonskapittel fra Fafo. Etter temaområdene er presentert og kommentert oppsummeres fellesspørsmål fra sluttundersøkelsen (som angår alle temaområdene) av RO. Til slutt løfter Fafo en diskusjon om sammenhengen mellom de fire temaområdene i et siste kapittel.

Kapittel 2 Metode og gjennomføring

2.1 Metode og gjennomføring (hele prosjektet)

Gjennom programperioden fra 2011 til 2015 har Fafo, Agenda Kaupang og RO bistått sekretariatet og kommunene med faglige innspill på ulike samlinger, analyse av underveisrapporter, gjennomføring av kvantitative og kvalitative prosjektundersøkelser og utvikling av verktøy. I denne rapporten bygger vi både på nye data innhentet høsten 2015 og på tidligere data.

Kunnskapsstatus

I 2012 skrev Fafo kunnskapsstater for de respektive temaområdene. Disse kom ut tidlig i 2013. Tre av rapportene ble skrevet på oppdrag for KMD. Den fjerde, som omhandlet heltidsproblematikken, ble skrevet på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet. Disse fire rapportene hadde ikke egen empiri, men sammenfattet foreliggende forskning på de respektive fagområdene.

Analyse av årsrapporteringer

2013 og 2014

Kompetansemiljøene (Fafo, RO og Agenda Kaupang) bearbeidet årsrapportene fra kommunene i 2013 og 2014, med en oppsummerende rapport for hvert år. 104 kommuner deltok i programmet i 2013, og 102 i 2014.

Hensikten med analysen av årsrapportene var å gjennomgå kommunenes mål, tiltak, resultater og egnevaluering for å kunne synliggjøre hvilke bevegelser, læring og ny praksis som har funnet sted blant deltagerkommunene, og for å kartlegge hvilke utfordringer kommunene har erfart og hvilke sammenhenger de så.

Målanalysen skulle avklare om det var samsvar mellom de målsettingene (effekt mål og resultat mål) deltagerkommunene rapporterte i 2014 og 2013. Sentrale spørsmål her var blant annet: hva som hadde utviklet seg, hva som hadde endret seg og hva grunnen til endringene kan være. Tiltaksanalysen fokuserte spesielt på hvilke tiltak kommunene gjennomførte og i hvilken grad disse tiltakene hadde endret seg i prosjektperioden. Resultatanalysen skulle avklare hvilke resultater kommunene hadde oppnådd i prosjektet det siste året, og siden oppstart. Disse resultatene ble vurdert opp mot programmets målsettinger.

Dypdykk

Det ble foretatt såkalte dypdykk i henholdsvis 2013 og 2015. Resultater fra disse er beskrevet i to ganske omfattende rapporter. Her har Fafo foretatt en grundigere beskrivelse og analyse av utfordringer og suksesskriterier basert på erfaringer fra 16 deltakerkommuner.

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

- Kommuner med ulike størrelser skulle være representert.
- Hele kommunen skulle være målgruppe, og enkelte virksomheter skulle være involvert i prosjektarbeidet.
- Prosjektet skulle ha god forankring og etablere et godt samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte og politikere.
- Prosjektet skulle ha kommet godt i gang og ha et godt potensial for måloppnåelse.
- Prosjektene skulle i sum dekke et spekter av tiltak.
 - Sykefravær: ønske om å utvikle en nærværskultur gjennom individrettede tiltak, prosjektrrettede tiltak og fundamenteringstiltak. Samlet omfatter tiltakene dermed system, individ og ledelse.
 - Heltid og deltid: ønske om å utvikle heltidskultur, prøve ut nye og ulike arbeidstidsordninger, grundig kartlegging, nye måter å organisere arbeidstakerne på (for eksempel jobbe på tvers).
 - Kompetanse og strategisk rekruttering: kompetansekartlegging, kompetanseheving, kompetansemobilisering, ledelse og strategisk rekruttering.
 - Omdømme: synliggjøre kommunenes arbeid, blant annet knyttet til de andre temaområdene i programmet, i tillegg til rene omdømmeprosjekter.

De 16 dypdykkskommunene har vært Arendal, Stavanger, Vefsn og Bømlo, som jobber med sykefravær, Surnadal, Drammen, Songdalen og Hamar på heltidskultur, Lunner, Finnøy-Rennesøy, Brønnøy og Sørum, som jobber med kompetanse og rekruttering, og Øvre Eiker, Strand, Åsnes og Rissa, som jobber med omdømme.

Ved hvert besøk har vi intervjuet politiske og administrative ledere, tjenesteledere, tillitsvalgte og ansatte. En del av intervjuene har vært gjennomført som gruppeintervjuer. I første dypdykk ble det gjennomført 118 intervjuer med til sammen 224 informanter. Omtrent like mange ble intervjuet i andre runde.

Verktøy

Kompetanse for en ny tid – inspirasjonshefte for strategisk kompetanseutvikling.

Dette inspirasjonsheftet ble utarbeidet av Anne Inga Hilsen, Fafo, for KMD som bidrag til programmet Sammen om en bedre kommune. Heftet baserer seg på kunnskapsoversikt

(Hilsen & Tønder 2013) og en undersøkelse i et utvalg kommuner som jobber med kompetanseutvikling (Moland mfl. 2014). Heftet ble lansert i forbindelse med Temaverksted om kompetanse, rekruttering og omdømmebygging i Oslo 19. november 2014. På tema-verkstedet deltok prosjektledere, tillitsvalgte, folkevalgte og ledere fra deltakerkommunene i programmet, cirka 100 deltakere.

Agenda Kaupang har utviklet en modell som beregner kostnader og gevinster ved redusert deltid («Heltidsmodellen»). Beregningene i modellen kan brukes til å planlegge driften og til økonomisk styring. Modellen omfatter også beregninger som ivaretar sammenhengen mellom bemanningen og lønnsutgiftene som turnusen medfører. I løpet av høsten 2014 og vinteren 2015 har det vært gjennomført kurs med opplæring i bruken av modellen. Representanter for 32 kommuner deltok på kursene.

Deltakelse på programsamlinger

Underveis i programmet er det avholdt en rekke samlinger. Her har representanter fra kommunene og kompetansemiljøene holdt innlegg og deltatt i gruppesamtaler. Disse samlingene har vært en fin anledning til å diskutere prosjektene og utvikle ny forståelse for utfordringer og løsninger.

Nasjonale samlinger

Det har vært avholdt tre nasjonale samlinger felles for alle de fire temaene: 22.11.2012, 18.09.2013 og 01.12.2015. I 2014 ble det i stedet for fellessamlinger holdt temaspesifikke samlinger.

Nettverkssamlinger

Deltakerkommunene har vært delt inn i nettverksgrupper bestående av fem til åtte kommuner som har jobbet med det samme temaet. Hvert nettverk har hatt tre samlinger. Her har hver kommune stilt med prosjektleder, tillitsvalgt, HR-/linje-ledere og politikere.

Lokale prosjektsamlinger i kommunene

Utover disse samlingene som har vært regissert av programledelsen og tilrettelagt av KS, har hver kommune kunnet avholde egne fagdager. Formen på disse har variert en del. Innenfor temaet heltidskultur har nesten alle kommunene avholdt slike fagdager. De har gjerne gått over 4–6 timer, med Fafo som hovedinnleder.

2.2 Spørreundersøkelser

Det kvantitative datagrunnlaget for sluttrapporten består av to undersøkelser: en felles elektronisk spørreundersøkelse som ble sendt deltakerne i kommunenes prosjektgrupper, og et skjema for årsrapportering i 2015 som bare ble sendt til prosjektledere i form av et Excel-skjema.

Videre i denne rapporten benevnes den elektroniske spørreundersøkelsen som Spørreundersøkelsen 2015. Excell-skjemaet omtales som Årsrapportering 2015.

Elektronisk spørreundersøkelse

Denne spørreundersøkelsen skulle fange opp kommunenes erfaringer med hele prosjektperioden. Spørreskjemaet målte alt fra resultat- og måloppnåelse, tiltaksfordeling, opplevd samarbeid mellom partene, endringer og justeringer underveis til prosjektets vellykkethet, kompetanse innad i prosjektgruppen og mye mer. I denne spørreundersøkelsen benyttet vi Opinio.

Kontakt med informantene

Respondentene ble i juni 2015 informert om at de kom til å få Opinio-/Excel-skjema i september med svarfrist i november, og at dette skulle erstatte ordinær årsrapport.

Undersøkelsen ble sendt som en link i en e-post til respondentene 21.09.2015. E-posten inneholdt kort informasjon om spørreundersøkelsen og svarfrist.

Representativitet

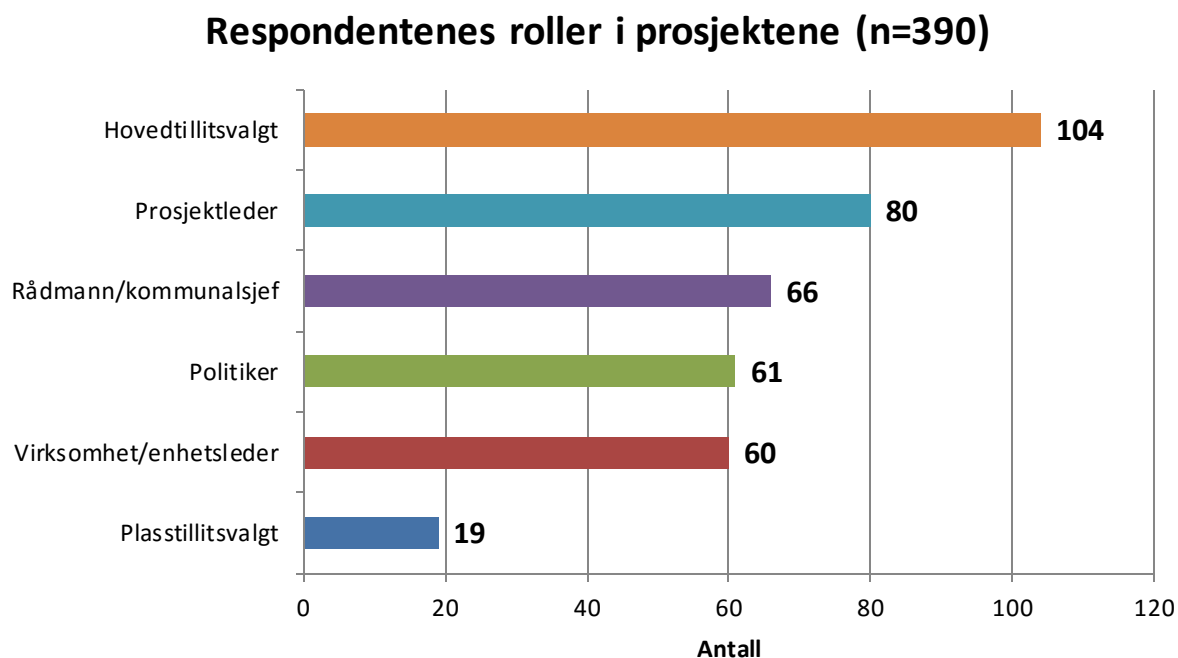
Undersøkelsen ble sendt til 515 respondenter. Ni e-postadresser var feil, og e-posten kom ikke fram, og 20 personer svarte at de ikke hadde vært med i prosjektet, noe som gir et netto utvalg på 486 personer. 401 av disse svarte «ja» på spørsmål 1 om at de hadde deltatt i prosjektet. Etter å ha rensset datasettet for feil og duplikatpersoner (personer som hadde startet skjemaet på nytt flere ganger), satt vi igjen med 390 besvarelser. Vi har valgt å beholde og analysere de ufullstendige svarene (altså personer som ikke hadde fullført hele undersøkelsen), da disse dataene fortsatt har en verdi for sluttrapporten. 390 av 486 mulige besvarelser gir dermed en netto svarprosent på 80.

83 av 110 deltakerkommuner er representert i spørreskjemaundersøkelsen.

Deltakernes rolle i prosjektet

Hovedtillitsvalgte, prosjektledere, rådmenn/kommunalsjefer og politikere har i hovedsak deltatt i prosjektenes styringsgrupper. Virksomhetsledere/enhetsledere og plasstillitsvalgte har i større grad vært involvert i de enkeltstående prosjektene og tiltakene i kommunen. Respondentenes roller i prosjektene går fram av figur 1.1.

Figur 1.1 Respondentenes rolle i prosjektene. Kilde: Spørreskjemaundersøkelse 2015.



Besvarelsene må altså ses i lys av at det i hovedsak er medlemmer i styrings- og prosjektgruppene som er kilde. Ansatte eller de som står nærmest selve tiltakene, er i noe mindre grad representert i denne undersøkelsen.

I felleskapitlene opererer vi med skilnaden mellom plasstillitsvalgte og hovedtillitsvalgte. Dette gjør vi ikke i temakapitlene, ettersom plasstillitsvalgtgruppen blir såpass liten at den ikke blir statistisk sammenlignbar med de andre gruppene.

Spørreskjemaets oppbygning

Opinio-spørreskjemaet har 99 spørsmål totalt, fordelt på fem deler:

- Bakgrunnsspørsmål (7 spørsmål)
- Tema: sykefravær (21 spørsmål)
- Tema: kompetanse og rekruttering (21 spørsmål)
- Tema: omdømme (24 spørsmål)
- Tema: heltidskultur (26 spørsmål)

Respondentene fikk ikke tilgang til temaspørsmålene med mindre de svarte «ja» på at det enkelte temaet var deres hovedtema i spørsmål 7 («Hvilket eller hvilke av disse hovedtemaene har prosjektet deres inngått i?»).

Spørsmålene

Spørsmålene ble formulert på flere måter, alt fra helt konkrete forhold (som «Når startet dere prosjektet?») til påstander som deltakerne måtte si seg enige eller uenige med (som «I hvilken grad mener du at prosjektgruppen har hatt den kompetansen den trenger?»). På flere av de konkrete spørsmålene kunne respondentene krysse av flere svaralternativer. Det var også et par fritekstspørsmål under hvert tema, hvor respondentene kunne utbrodere sine erfaringer.

Det er totalt 15 spørsmål som gikk igjen på alle temaene. Spørsmålene ble utarbeidet i samarbeid mellom Fafo, RO og Agenda Kaupang.

Antall besvarelser per spørsmål

Ettersom det er flere spørsmål som gikk igjen på flere av temaene, og respondentene kunne velge flere svaralternativer på enkelte spørsmål, blir rapporteringen av n høyere enn antall respondenter i surveyen. I denne sammenhengen blir det dermed viktig å huske på at n referer til antall **besvarelser** og ikke antall respondenter per spørsmål.

Analyseverktøy

Datasettet ble hentet fra Opinio og åpnet i analyseverktøyet SPSS. Her ble filen rensert og klargjort for analyse av Fafo og RO.

Årsrapportering 2015 i et Excel-skjema til prosjektlederne

I tillegg til Opinio-undersøkelsen ble det sendt ut en Excel-fil til alle prosjektlederne i deltakerkommunene med konkrete spørsmål om de ulike tiltakene i prosjektene deres. Her fikk de muligheten til å rapportere blant annet sykefraværstall, heltid-/deltidsandeler og resultater fra medarbeider- og brukerundersøkelser på flere måletidspunkter under prosjektperioden. De fikk også muligheten til å rapportere deres egen frikjøpsprosent i starten, midtveis og mot slutten av prosjektperioden.

Kontakt med informantene

Excell-skjemaet ble sendt av KMD via e-post til 87 prosjektledere 01.10.2015.

Representativitet

87 prosjektledere mottok Excel-skjemaet, og vi fikk totalt 80 svar. Dette gir en svarprosent på 91. Svarene fordelt på tema blir:

- 16 på sykefravær/nærvær
- 23 på kompetanse og rekruttering
- 22 på omdømme
- 19 på heltidskultur

Bearbeiding og analyse av data

Agenda Kaupang fikk ansvaret for å bearbeide dataene på temaene sykefravær/nærvær og heltidskultur, mens RO tok seg av kompetanse og rekruttering og omdømme. Disse ble hovedsakelig analysert i Excel.

2.3 Telefonintervju

For å få en utdyping av respondentenes erfaringer fra prosjektarbeidet ble det avholdt korte telefonintervju med noen utvalgte prosjektledere i kommunene. Følgende kommuner ble ringt, fordelt etter tema:

Sykefravær/nærvær: Andebu, Horten, Høyanger og Songdalen

Kompetanse og rekruttering: Lofoten, Frøya, Etne og Salangen

Omdømme: Rissa, Karmøy og Oppdal

Heltidskultur: Oppegård, Spydeberg, Eigersund og Sarpsborg

Intervjuene ble gjennomført i november og desember 2015. Det ble tatt notater underveis, og svarene er brukt til å utfylle enkelte poeng i temakapitlene i sluttrapporten.

Intervjuene er gode illustrasjoner på arbeidet i kommunene og de er beskrevet i egne bokser i teksten.

Kapittel 3 Sykefravær – nærvær

3.1 Innledning og sammendrag

Dette kapitlet presenterer tilbakemeldingene fra kommunene som har deltatt på temaet sykefravær/nærvær.

Presentasjonen bygger på fire kilder:

- Excel-sluttrapport for 2015 fra 26 kommuner. Sluttrapportene inneholder faktaopplysninger fra prosjektledere.
- Spørreskjemaundersøkelsen som ble sendt til flere respondenter i hver kommune.
- Oppfølgingsintervjuer som ble gjort med fire utvalgte kommuner
- Årsrapporter fra 2014 og 2013.

De 26 kommunene har rapportert om 69 prosjekter. Målgruppen for prosjektene er i hovedsak utvalgte sektorer, spesielt pleie- og omsorg men også barnehage og skole er representert. Øvrige prosjekter retter seg mot hele kommunen.

Prosjektene hovedmål har vært å redusere sykefraværet/øke nærværet. I tillegg har de fleste prosjekter hatt delmål som eksempelvis økt medarbeidertilfredshet, økt kompetanse, bedre ledelse, intern systemutvikling og bedre samhandling med eksterne aktører.

Måloppnåelsen med hensyn til redusert sykefravær/økt nærvær var for deltakerkommunene vesentlig høyere per tredje kvartal 2015 enn den var ved utgangen av 2014.

Nesten en fjerdedel av kommunene har nådd sitt målsatte nivå på sykefravær per tredje kvartal 2015 mot 10 prosent i 2014.

85 prosent av deltakerkommunene hadde lavere sykefravær per tredje kvartal 2015 enn de hadde da de gikk inn i programmet. Dette er samme nivå som i 2014.

Over halvparten av respondentene i den gjennomførte spørreundersøkelsen sier at de opplever at prosjektene i stor eller svært stor grad har nådd sine mål. Respondentene er videre godt fornøyd med de tiltakene som er gjennomført i egen kommune. Her uttrykker tre fjerdedeler at tiltakene har vært ganske eller svært vellykkede. Det rapporteres gjennomgående at flere av de iverksatte tiltakene vil bli videreført etter at prosjektperioden nå er over.

Respondentene er blitt spurt om hvilke erfaringer de har gjort seg i løpet av prosjektperioden, blant annet er det kartlagt hva respondentene opplever har vært de viktigste suksessfaktorene for at prosjektene har nådd sine mål. Det gjennomgående inntrykket fra spørreundersøkelsene er at de forholdene som er viktigst for å lykkes med prosjektene, er god forankring, godt partssamarbeid, klare mål og god prosjektledelse.

Med hensyn til forankring peker respondentene både på forankring i toppledelsen, blant mellomlederne, hos ansatte og tillitsvalgte og i noen grad forankring på politisk nivå. Godt partssamarbeid er også et viktig suksesskriterium. Respondentene i spørreundersøkelsen er mest fornøyd med samarbeidet mellom tillitsvalgte og administrativ ledelse.

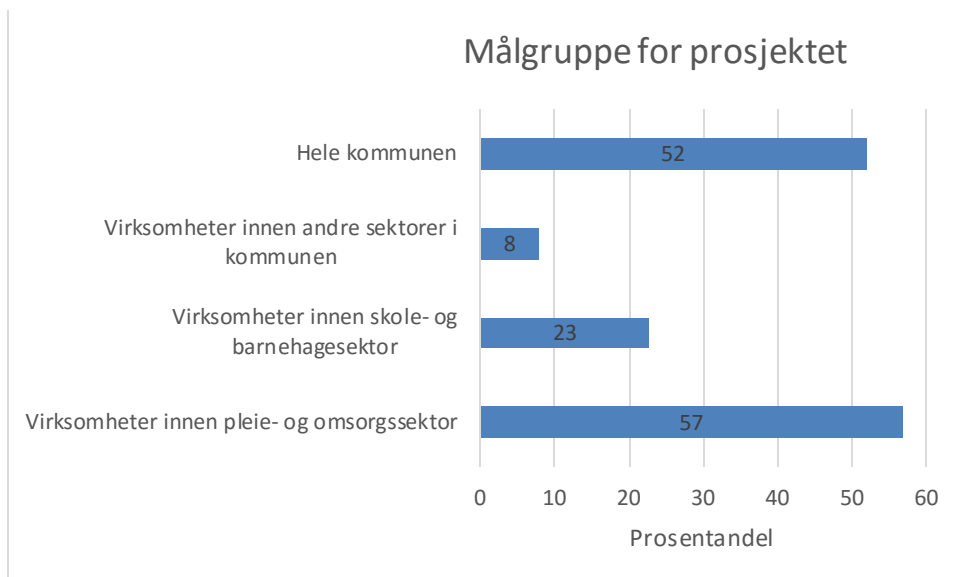
Med klare mål menes det at prosjektet er godt avgrenset, klart kommunisert og at de involverte har felles forståelse av hva prosjektet skal bidra til.

Når det gjelder årsaker til manglende måloppnåelse trekker respondentene fram forhold som liten entusiasme blant de ansatte, utilstrekkelige ressurser (tid, penger, kompetanse med mer), dårlig forankring hos ledelsen og lav interesse og etterspørsel fra politikerne, som det viktigste.

3.2 Målgruppe

I spørreskjemaundersøkelsen ble respondentene spurt om hvem som var målgruppen for sykefraværprosjektene i egen kommune. Svarene framkommer i figur 3.1.

Figur 3.1 Målgruppe for prosjektene (flere svar mulig) (N=162). Kilde Spørreundersøkelse 2015.



Vi ser at mer enn halvparten av respondentene oppgir at de har hatt hele kommunen som målgruppe. De fleste kommunene har i tillegg hatt prosjekter i ulike sektorer. Tiltak innen pleie og omsorgssektoren synes å være de hyppigst forekommende. Nesten 60 prosent av respondentene rapporterer tiltak innen denne sektoren. 23 prosent av respondenter oppgir at virksomheter innen barnehagesektoren har vært målgruppe.

3.3 Mål

Gjennom hele prosjektperioden har kommunene levert årsrapporter. I disse årsrapportene har kommunene rapportert på de målene de har hatt for sine prosjekter¹.

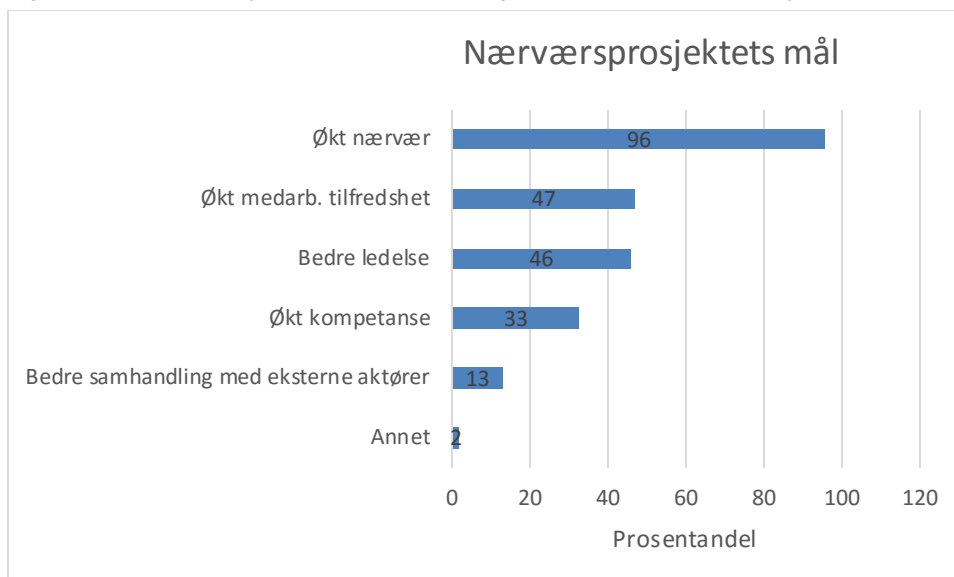
I tabell 3.1 framkommer målene fra kommunenes årsrapporter for 2013 og 2014. Kategoriseringen av målene er gjort av kompetansemiljøene.

Tabell 3.1. Hva prosjektmålene handler om.

Type delmål/resultatmål	2014	2013
Økt nærvær / redusert sykefravær	100 %	100 %
Økt medarbeidertilfredshet/økt kompetanse	62 %	39 %
Bedre ledelse	43 %	30 %
Intern systemutvikling	43 %	30 %
	(n=21)	(n=23)

For 2015 stilte vi spørsmålet om hvilke mål og delmål deltakerkommunene har hatt for sine prosjekter til alle respondentene i Spørreskjemaundersøkelsen. Prosentandelen knyttet til de ulike svaralternativene fremkommer av figur 3.2 under².

Figur 3.2. Mål for prosjektene (flere svar mulig) (N=162). Kilde: Spørreskjemaundersøkelse 2015



¹ Merk at når vi henviser til kommunenes årsrapporter refereres det til antall kommuner (26 i 2015, 21 i 2014 og 23 i 2013) når vi henviser til Spørreskjemaundersøkelsen fra 2015 refereres det til antall respondenter (hvor n kan variere fra spørsmål til spørsmål).

² I likhet med flere av de påfølgende figurene er flere svar mulig Derfor blir samlet prosent langt mer enn 100.

Naturlig nok rapporterer så godt som alle respondenter at deres kommune har hatt økt nærvær/reduert fravær som et viktig prosjektmål.

Vi ser videre at respondentene også opplyser om at deres kommuner i tillegg har vært opptatt av å målsette og å måle andre effekter av sykefravær- og nærværarbeidet som økt medarbeidertilfredshet, bedre ledelse, økt kompetanse og bedre samhandling med eksterne aktører.

Det framkommer av tabell 3.1 at, hvis man ser 2013 og 2014 under ett, var økt medarbeidertilfredshet og økt kompetanse for de ansatte det nest hyppigste målet for disse prosjektene. Deretter følger bedre ledelse, intern systemutvikling og bedret samhandling med eksterne aktører.

Det framkommer videre av tabellen at det er noen variasjoner fra 2013 til 2014. Dette skyldes at kommunene har endret mål fra ett år til et annet. Når det gjelder forskjeller mellom 2015 og tidligere år kan det påvirkes av at registreringsmetoden var annerledes for 2015 enn den var for 2013 og 2014.³

Prosjektene innen området sykefravær/nærvær har i stor grad hatt kvantifiserte målsettinger, og målsettingene har blitt målt. Dette bekreftes også av spørreundersøkelsen hvor 70 prosent av respondentene svarer at det har vært målt måloppnåelse i deres prosjekt. 16 prosent svarer at det ikke er foretatt målinger mens 14 prosent svarer at de ikke vet.

Når det gjelder tallfesting av målene har de deltagende kommunene hatt et varierende ambisjonsnivå. Med hensyn til nærvær har Grong kommune det høyeste målsatte nivået med 95 prosent. Det laveste målsatte nivå for nærvær har Horten kommune hatt med 91,1 prosent.

Det ambisjonsnivået den enkelte kommune har satt seg synes i stor grad å være preget av status på oppstartstidspunktet. Horten hadde et nærvær på 90 prosent ved oppstart og Grong hadde 91,5 prosent. I gjennomsnitt var målsatt nivå 1,9 prosent lavere enn det gjennomsnittlige sykefraværet ved inngangsanalysen. Variasjonene kommunene i mellom når det gjelder differanse mellom målsatt nivå og inngangsnivå er fra 0 til 4,5 prosent.

Et interessant moment er måten Andebu kommune har utformet sin målsetning på. De har operert med trinnvise målsettinger for sykefraværet fra 2012 til 2015. I 2013 var maksimum sykefravær satt til 7,5 prosent, i 2014 var ambisjonsnivået 7,0 prosent og i 2015 var målet et fravær på 6,5 prosent. Ved å tilpasse ambisjonene gradvis fra år til år, kan kommunen øke sjansene sine for å oppnå målet, og skape suksesshistorier og motivasjon blant deltakerne.⁴

³ Tallene bygger på ulike registreringsmetoder. Resultat 2015 baserer seg på svarene fra spørreundersøkelsen, mens tallene fra 2013 og 2014 tar utgangspunkt i vår kategorisering av deltagerkommunenes innrapporterte mål fra årsrapportene. Merk også at tall fra før 2015 gjelder det enkelte år, mens tall fra 2015 gjelder prosjektet totalt sett.

⁴ Kommunen rapporterer for øvrig at den klarte å nå målsettingen i 2013 (7,4 %), nesten nådde målsettingen i 2014 (7,19 %) og nådde målet i 2015 med et fravær på 6,1 %.

3.4 Måloppnåelse

Gjennomgangen av kommunenes sluttrapportering viser at kommunene i gjennomsnitt har hatt en reduksjon i sitt sykefravær på nesten 1 % siden oppstart.

Det gjennomsnittlige sykefraværet for de deltakende kommunene var per tredje kvartal 2015 på 7,96 prosent. Dette er cirka 1 prosent høyere enn gjennomsnittlig målsatt nivå. De tallene kommunene innrapporterte i sluttrapporten framkommer av tabell 3.2.

Tabell 3.2 Endring i sykefravær

	Målsatt nivå	Status ved oppstart	Status underveis	Status pr. 3 kvartal 2015	Endring i forhold til mål	Endring i forhold til oppstart	Endring i forhold til underveis
Snitt alle kommuner (n=26)	6,98 %	8,87 %	8,17 %	7,96 %	0,98 %	-0,91 %	-0,22 %
Snitt alle prosjekter (n=69)	6,54 %	10,21 %	10,05 %	8,72 %	2,18 %	-1,49 %	-1,33 %

Tidligere årsrapporter fra kommunene viste at sykefraværet har variert fra år til år. Nesten samtlige prosjektkommuner opplevde en forbedring ett år ut i prosjektperioden. I år to i prosjektperioden var det flere kommuner som opplevde en tilbakegang sammenlignet med året før.

I neste tabell oppsummerer vi tallene fra 2013 til 2015. Tallene er hentet fra kommunenes årsrapporter og sluttrapport.

Tabell 3.3 Oppnådde resultater

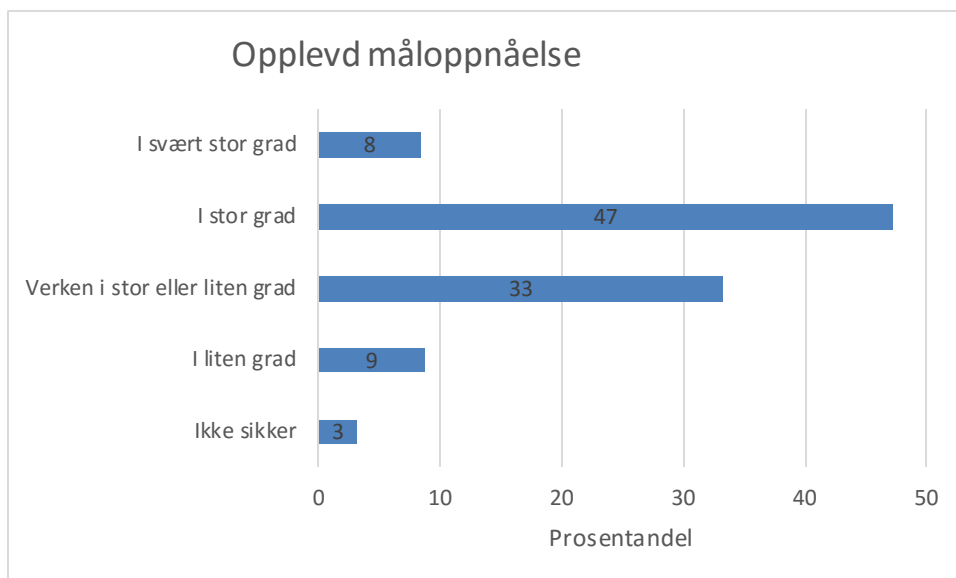
Oppnådde resultater	2015	2014	2013
Nådd målsatt nivå	23 %	10 %	13 %
Forbedret resultat fra forrige år	62 %	48 %	75 %
Forbedret resultat sammenlignet med oppstart	85 %	85 %	94 %
Dårligere resultat enn ved oppstart	15 %	15 %	6 %
	(n=26)	(n=21)	(n=23)

Vi ser at 23 prosent av kommunene har nådd sitt målsatte nivå per tredje kvartal 2015. Dette er vesentlige høyere enn i 2013 og 2014.

At 62 prosent av kommunene i 2015 viste framgang sammenlignet med 2014 betyr at den noe negative trenden fra året før er brutt, da var det kun 48 prosent som hadde forbedring. På den annen side var det ved prosjektslutt 15 prosent av kommunene som hadde høyere sykefravær enn da de startet prosjektet. Dette er samme nivå som i 2014.

I spørreskjemaundersøkelsen ble respondentene bedt om å gi sin egen vurdering av i hvilken grad de opplever at prosjektet har nådd sine mål. Svarene fremkommer av figur 3.3.

Figur 3.3. Opplevd måloppnåelse (N=161)



Vi ser av figuren over at over halvparten av respondentene opplever at prosjektene i svært stor eller stor grad har nådd sine mål, mens en tredjedel mener at prosjektene i noen grad har nådd målene.

Egenvurderingene av resultatoppnåelsen synes å rime godt med de oppnådde endringene i sykefraværet. 85 prosent av de deltagende kommunene har hatt positiv utvikling i sykefraværet og nesten en fjerdedel av kommunene har nådd målsatt nivå.

3.5 Tiltak

Det er gjennom de fire årene programmet har pågått blitt gjennomført mange hundre tiltak i de deltagende kommunene. Disse har blitt rapportert i årsrapportene. I tabell 3.4 framkommer det hvilke typer av tiltak deltakerkommunene gjennomførte i perioden 2012 - 2014.

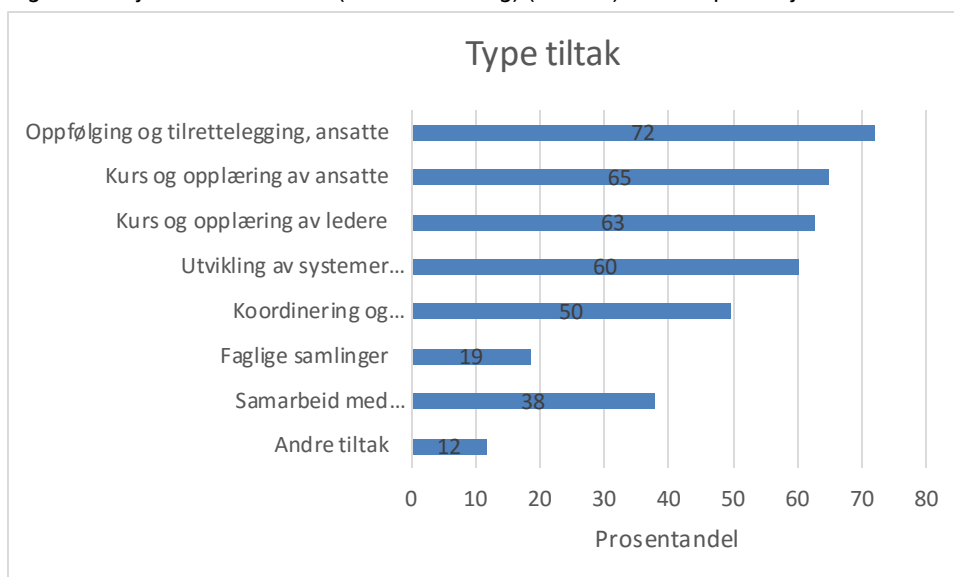
Tabell 3.4 Oversikt over ulike typer tiltak

Type tiltak	2014	2013	2012
Oppfølgings- og tilretteleggingstiltak for ansatte	100 %	96 %	100 %
Kurs, opplæring og samlinger for ansatte og tillitsvalgte	81 %	70 %	50 %
Utvikling av systemer og rutiner	86 %	48 %	79 %
Kurs og opplæring av ledere	76 %	78 %	46 %
Koordinering og samordning internt	62 %	52 %	29 %
Samarbeid med eksterne aktører	76 %	78 %	50 %
Andre tiltak	14 %	65 %	29 %
	(n=21)	(n=23)	(n=24)

Tallene for 2015 er ikke med i tabell 3.4. Grunnen er at i stedet for å be kommunene innrapportere tiltakene i sluttrapporten stilte vi spørsmålet om hvilke tiltak som er blitt gjennomført i kommunene til respondentene i spørreskjemaundersøkelsen.

I figur 3.4 framkommer frekvensfordelingen på de ulike tiltakstypene slik det ble rapportert av respondentene.

Figur 3.4. Gjennomførte tiltak (flere svar mulig) (N=161). Kilde: Spørreskjemaundersøkelse 2015.



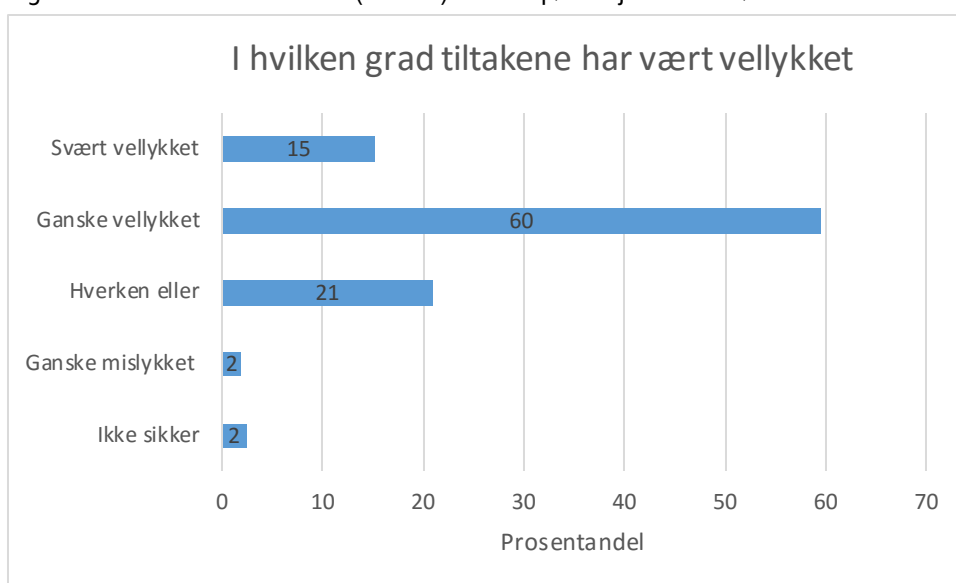
Av tabell 3.4 og figur 3.4 framgår det at kategorien oppfølgings- og tilretteleggingstiltak har vært den største tiltakskategorien gjennom de 4 årene kommunene har rapportert.

Opplæringstiltak for ansatte og tillitsvalgte⁵ er den nest største kategorien, tett fulgt av utvikling av systemer og rutiner og opplæring av ledere.

For årene 2012 til 2014 gjelder rapporteringen det enkelte år. Vi ser at kommunene har variert tiltakene sine fra et år til et annet. Utvikling av systemer og rutiner var nest høyeste kategori i 2012 og 2014.

I sluttrapporten ble respondentene også bedt om å gjøre en vurdering av i hvilken grad de opplever at tiltakene har vært vellykkede. Svarene fra kommunene fremkommer av figur 3.5.

Figur 3.5. Tilfredshet med tiltak (N=158). Kilde: Spørreskjemaundersøkelse 2015.

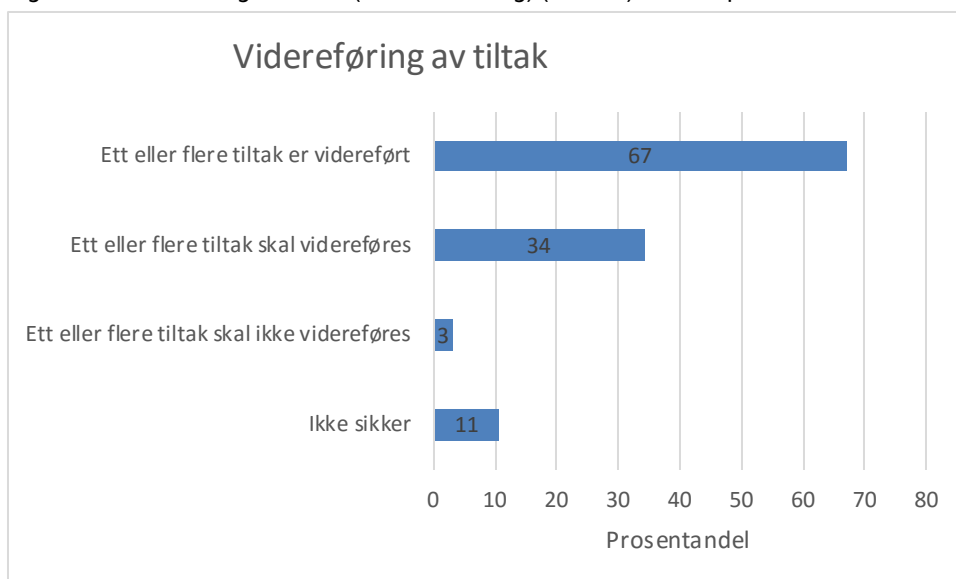


Vi ser av figur 3.5 at 75 prosent av respondentene fra deltakerkommunene vurderer de tiltakene som er iverksatt som enten svært eller ganske vellykkede. Det er svært få som mener at tiltakene har vært mislykkede.

Respondentene ble også spurt om i hvilken grad tiltakene som er gjennomført som en del av prosjektet kommer til å bli videreført etter at prosjektperioden er over. Svarene framkommer i figur 3.6.

⁵ I spørreundersøkelsen ble kategorien *Kurs, opplæring og samlinger for ansatte og tillitsvalgte* delt i to; Kurs og opplæring av ansatte og Faglige samlinger

Figur 3.6. Videreføring av tiltak (flere svar mulig) (N=158). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Det framkommer av figur 3.6 at nesten 70 prosent av respondentene opplyser at ett eller flere tiltak allerede er videreført og at en tredjedel opplyser at ett eller flere tiltak er besluttet videreført. Det er som vi ser svært få som opplyser at tiltak ikke skal videreføres.

3.6 Læring

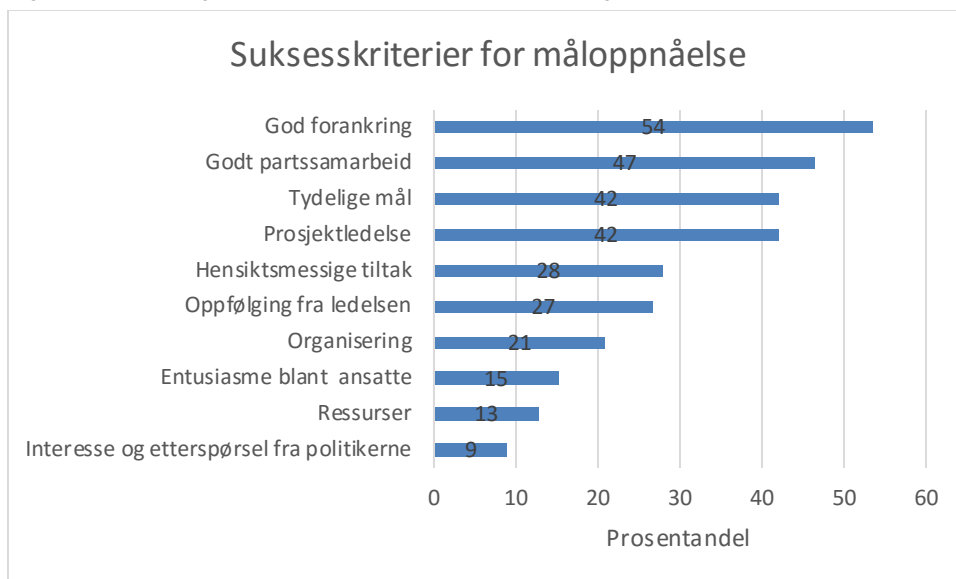
Vi skal i dette avsnittet se på hvilke erfaringer respondenter og informanter fra deltagerkommunene har gjort seg. Disse erfaringene er samlet inn via respondenter i spørreundersøkelsen og informanter i oppfølgingsintervjuer med 4 utvalgte kommuner. I spørreundersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i:

- to skala-spørsmål i spørreundersøkelsen:
 - Suksesskriterier for måloppnåelse
 - Årsaker til manglende måloppnåelse
- to åpne spørsmål i spørreundersøkelsen
 - Hva mener du har vært de største gevinstene i arbeidet med nærvær/sykefravær?
 - Hva mener du har vært de største utfordringene i arbeidet med nærvær/sykefravær?

Oppfølgingsintervjuer ble gjennomført med fire av de deltakende kommunene (Andebu, Horten, Høyanger og Songdalen)

Vi starter gjennomgangen med å se på svarene fra skalaspørsmålene i spørreundersøkelsen.

Figur 3.7. De viktigste suksessfaktorene (flere svar mulig) (N=86). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Med hensyn til hvilke forhold respondentene i stor grad mener kan forklare suksess i prosjektene ser vi at følgende trekkes fram som viktigst:

- God forankring
- Godt partssamarbeid
- Klare mål
- God prosjektledelse

Det som i minst grad etter respondentenes oppfatning, forklarer suksess er:

- Stor entusiasme blant de ansatte
- Tilstrekkelig med ressurser (tid, penger, kompetanse mm)
- Stor interesse og etterspørsel fra politikerne

Hva respondentene opplever som de viktigste årsakene til manglende måloppnåelse framkommer av neste figur.

Figur 3.8. De viktigste årsakene til manglende måloppnåelse (flere svar mulig) (N=68). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Vi ser at med hensyn til årsaker til at prosjektet ikke har nådd målene side trekker respondentene fram følgende forhold som de viktigste:

- Liten entusiasme blant de ansatte
- Utilstrekkelige ressurser (tid, penger, kompetanse mm)
- Dårlig forankring
- Lav interesse og etterspørsel fra politikerne

Det som i minst grad etter informantenes oppfatning forklarer manglende måloppnåelse er:

- Feil tiltak
- Dårlig organisering
- Dårlig prosjektledelse

Det synes å være et stort sammenfall av faktorer som i liten grad forklarer suksess og som i stor grad forklarer manglende resultatoppnåelse. I utgangspunktet kunne man ha trodd at det var motsatt, at fravær av de faktorene som gir suksess medfører lav grad av måloppnåelse.

Selv om det er mindre sammenfall mellom faktorer som i stor grad forklarer suksess og i liten grad forklarer manglende måloppnåelse, kan det se ut som om de faktorene som sikrer suksess er *forskjellige* fra de faktorene som hindrer måloppnåelse.

Vi har sammenstilt det respondentene har svart på de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen. Oppsummeringen av svarene på de åpne spørsmålene peker i samme retning som svarene i figur 3.7 og 3.8.

Det respondentene beskriver når det gjelder hva som har vært de største gevinstene i arbeidet med nærvær/sykefravær er:

- Forankring
- Partssamarbeid
- Organisering/prosjektledelse
- Kunnskap og kunnskapsdeling
- System og rutiner
- Ledelse
- Kultur
- Involvering av ansatte

Som vi ser er forankring, partssamarbeid og organisering/prosjektledelse overlappende med det som framkommer av figur 3.7.

I tillegg beskriver respondentene viktigheten av å tilegne seg kunnskap og å dele kunnskap internt i organisasjonen slik at gode ideer og erfaringer kan spres fra en virksomhet til en annen og at virksomhetene kan diskutere utfordringer med hverandre. Respondentene er også opptatt av det å bygge gode systemer og rutiner for oppfølging av sykemeldte.

Skal man dømme ut fra respondentenes svar, ser det ut som om de som rapporterer at de har lyktes, i stor grad også rapporterer at de har etablert gode rutiner og har utviklet systemer for å følge opp at rutinene faktisk etterleves. Ledelse er en gjenganger i respondentenes vurderinger av suksessfaktorer. Sannsynligvis handler dette om at det er lederne som har hovedansvaret for oppfølging av de sykemeldte og det er lederne som må sørge for at rutinene følges. Dette krever bestemte ferdigheter hos lederne og mange kommuner har på bakgrunn av dette gjennomført lederutviklingstiltak som nettopp har satt søkelyset på system og ferdigheter.

Respondentene er videre opptatt av at for å få til økt nærvær, er man avhengig av å få til en kulturendring i organisasjonen. Ønsket kulturendring handler blant annet om måten de ansatte oppfatter seg selv på og hvilken rolle og betydning de opplever at de selv har i organisasjonen.

Og, som en forlengelse av dette, for å få til en slik kulturendring må de ansatte eie prosjektet og de må derfor involveres.

Det respondentene beskriver med hensyn til hva som vært de største utfordringene i arbeidet med nærvær/sykefravær er:

- Utfordringer knyttet til det å få til kulturendring
- Motivasjonsutfordringer
- Dårlig forankring
- Prioriteringsutfordringer

Det er flere respondentene som i de åpne spørsmålene beskriver kulturendringer som vanskelig. Kulturen endrer seg ikke over natten, det krever et systematisk og langsiktig

arbeid. For å endre kulturen er man avhengig av at ledelsen legger vekt på det samme over tid.

I tillegg er det slik at hvis de ansatte skal endre sin rolleforståelse og de i attpå til skal endre atferd, er man avhengig av at de er motivert. Hvis motivasjonen ikke er tilstede vil det å skape motivasjon være den viktigste oppgaven, noe som igjen krever aktiv lederinnsats.

Mange respondenter beskriver utfordringer knyttet til forankring, spesielt i ledelsen. At lederne ikke i tilstrekkelig grad følger opp det man er blitt enige om beskrives av flere som en stor utfordring.

Prioriteringsutfordringer handler i hovedsak om tid og ressurser. Flere respondenter beskriver en travel hverdag med mange konkurrerende «viktige» temaer. Det at lederne må bruke tid på oppfølging av sykemeldte betyr at de ikke kan gjøre andre ting, derfor nedprioriteres oppfølgingsarbeidet og resultatene uteblir.

Vi ser at det er godt samsvar mellom respondentenes svar på spørsmålene om suksessfaktorer og årsaker til manglende måloppnåelse og svarene på gevinster og utfordringer.

Oppfølgingsintervjuer

Vi har plukket ut fire kommuner, Andebu, Horten, Høyanger og Songdalen til oppfølgingsintervjuer for å få økt innsikt i hvilke sammenhenger de har opplevd i sine prosjekt.

Andebu er den kommunen i programmet som har det laveste sykefravær med 6,1 % pr 3. kvartal 2015. Kommunen har primært hatt fokus på sykefravær og har jobbet med en kombinasjon av systemendringer og oppfølging på individnivå. Sentrale tiltak har vært lederopplæring og tema- og IA-dager. De har etablert partssammensatte arbeidsgrupper innen helse, jobbet med funksjonsvurderingsskjema for å kartlegge mulige oppgaver ved sykemelding i barnehagene, «grønn resept» - det å henvise medarbeidere til veiledning innen kosthold og livsstil samt flere overordnede systemtiltak innen HMS.

Det kommunen trekker fram som suksessfaktorer er kontinuerlig søkelys på prosjektet over tid, godt partssamarbeid og god forankring ved at alle i et prosjekt, også de tillitsvalgte, forventes å være ambassadører for prosjektet på den enkelte arbeidsplass. Videre framhever kommunen at prosjektet er tett integrert i linjen, at den utviklede systematikken sikrer varige gevinster og at HMS alltid er på agendaen både i rådmannsmøter og sektormøter.

Horten er blant de kommunene som hadde et høyt nivå på sykefraværet ved prosjektoppstart med over 10 %. I sin jobbing har kommunen hatt et typisk sykefraværsperspektiv i den forstand at de i stor grad har målrettet oppfølgingsarbeidet mot den gruppen av ansatte som hadde det høyeste fravær.

Viktige elementer i Hortens prosjekt har vært å identifisere de ansatte med høyt fravær som trenger oppfølging, utvikle systemer for oppfølgingen og sette lederne i stand til å

gjennomføre det. Sentrale tiltak har vært å skolere lederne, blant annet gjennom et 15 studiepoengs program i samhandlende ledelse og det å utvikle en mal for oppfølgings-samtaler med de ansatte. Metoden ga raske resultater og har ført til at kommunen pr. 3. kvartal har et sykefravær som ligger under målsatt nivå.

Som suksessfaktorer framhever kommunen god ledelse – de peker på at også god ledelse kan læres. Tett oppfølging som fører til at den enkelte blir sett og det gode partsamarbeidet har ført til at partene har tatt et felles ansvar for prosjektet.

Høyanger har deltatt både i heltid/deltidsprogrammet og i sykefravær/nærvær. Kommunen har hatt et ambisiøst mål om å komme under 6 prosent i sykefravær. De har opplevd å være i nærheten av målet periodevis i prosjektet. Status per tredje kvartal var 7,8 prosent noe som er 0,6 prosent lavere enn ved oppstart. Høyanger har både jobbet individuelt og har iverksatt tiltak på systemnivå. Tiltakene inneholder tett oppfølging av ansatte, skoling av ledere, tillitsvalgte og verneombud i både ferdigheter og regelverk samt etablering av et *tilretteleggingsutvalg*. Dette utvalget har sitt arbeidsfelt innen forebygging, tilrettelegging og attføring. Tilretteleggingsutvalget er et partssammensatt utvalg på kommunenivå som skal hjelpe tjenesteenhetene i det sykefraværsforebyggende arbeidet samt å yte hjelpe bistand til den enkelte enhet i arbeidet med å få sykemeldte tilbake i arbeid dersom saken ikke lar seg løse innen enheten.

Som de viktigste suksessfaktorene trekker kommunen fram god forankring i kommunens ledelse og godt partssamarbeid.

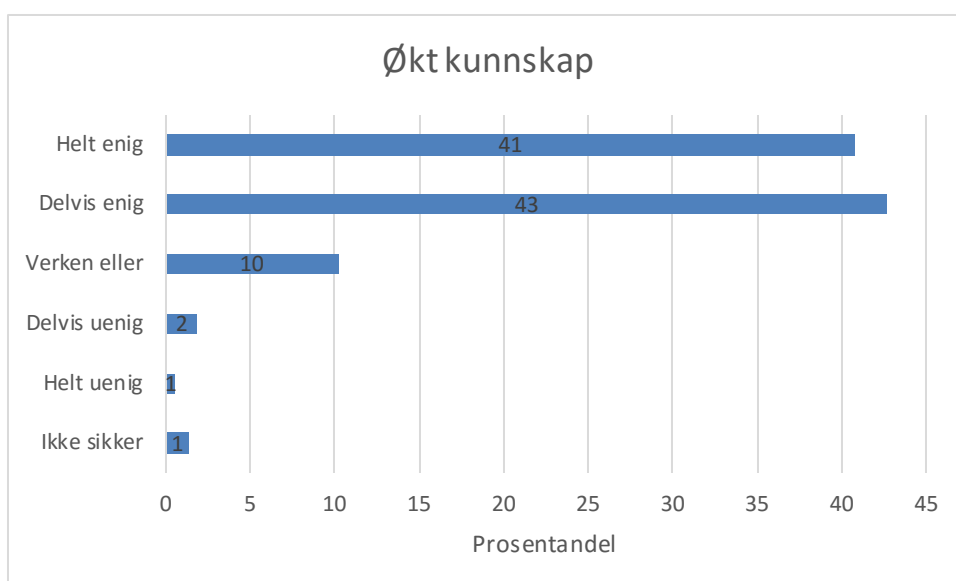
Songdalen har hatt nærvær i fokus i sitt arbeid med barnehagene. De har ønsket å ha et positivt og helsefremmende tilnærming og har satt søkelyset på nærvær, ikke på sykefravær. Kommunen har oppnådd nesten 40 % reduksjon i sykefraværet gjennom helsefremmende tiltak, lederutvikling og coaching av lederne, økt kompetanse for de ansatte, blant annet har 17 assistenter tatt fagbrev og systematisk arbeid i fokusgrupper bestående av fire ansatte og leder i hver barnehage.

Det kommunen framhever som de viktigste suksesskriteriene er den sterke involveringen av de ansatte gjennom «bottom-up» jobbingen. De engasjerte medarbeiderne har fungert som støttespillere for lederne og det har ført til at de ansatte har utviklet et godt eierforhold til nærværsprosjektet og de enkelte tiltakene. Kommunen framhever også erfaringsutveksling på tvers av barnehagene som et viktig bidrag og at kompetansehevingen har ført til tryggere og mer motiverte medarbeidere. I tillegg har kommunen vært bevisst på at det til enhver tid finnes noen «masekopper» som passer på at oppmerksomheten på prosjektet opprettholdes. Songdalen opplever at det at de har jobbet både med nærvær og heltid/deltid har vært verdifullt.

3.7 Læring

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene fra deltakerkommunene i hvilken grad de opplever at de har gjennom å arbeide med nærversprosjektet har tilegnet seg kunnskap som kan anvendes for å oppnå et økt nærvær. Respondentenes svar framkommer i figur 3.9.

Figur 3.9 Tilegnet ny kunnskap om hvordan kommunen kan oppnå økt nærvær (flere svar mulig) (N=157)
Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Vi ser at 85 prosent av respondentene mener at de gjennom arbeidet med nærversprosjektet i programmet *Sammen om en bedre kommune* har fått økt kunnskap om hvordan de kan jobbe for å øke nærværet. Dette lover godt for det videre arbeidet med nærvær/sykefravær og det rimer bra med den tilfredsheten vi har sett fra tidligere figurer at flertallet av respondentene har hatt med egne prosjekter.

3.8 Oppsummering

De aller fleste av deltakerkommunene har oppnådd reduksjon i sykefraværet i løpet av prosjektperioden. Det framkommer av denne gjennomgangen at respondentene gjennomgående er godt fornøyd med måten det har vært jobbet på i prosjektene og videre er tilfredsheten med partssamarbeidet høy blant respondentene.

Det framkommer av respondentenes svar at deltakerkommunene har høstet flere sammenfallende erfaringer som synes å være ganske robuste.

Dette kan indikere at det bør være noe å lære av disse kommunene både med hensyn til hvordan man kan lykkes med å redusere sykefraværet og hvordan man kan gjennomføre vellykkede utviklingsprosjekter i kommunene.

Vi har sett at kommunene jobber ulikt. Noen har et sykefraværsperspektiv mens andre har et nærværsperspektiv. Det som synes å være vellykket med hensyn til sykefraværsperspektivet er en kombinasjon av individrettede tiltak og systemrettede tiltak koblet til utvikling av lederferdigheter.

Når det gjelder nærværsperspektivet synes det å handle mer om involvering og eierskap blant de ansatte.

Kapittel 4 Nærvær/sykefravær, oppsummerende refleksjon

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

Denne avsluttende analysen av temaområdet sykefravær baserer seg på funnene i de to tidligere publiserte dypdykkene (Moland mfl. 2014, 2015) og spørreundersøkelsen vist til i kapittel 3. De to foregående dypdykkene har bestått av intervjuer med politikere, kommunal administrativ toppledelse, prosjektledere, mellomledere, tillitsvalgte og ansatte. Der årsrapportene har gitt en oversikt over de ulike kommunenes mål, tiltak, resultater og egevalueringer, har dypdykkene gitt oss mer utfyllende kunnskap om de involverte partenes vurderinger og refleksjoner rundt dette, hva de oppfatter som suksesskriterier og utfordringer i arbeidet både med økt nærvær og med sykefraværsreduksjon. Alle analysene kompetansemiljøene har foretatt i programperioden, har hatt som formål å undersøke om målene har endret seg i løpet av programperioden, hvordan arbeidet med temaområdet har utviklet og eventuelt endret seg, hvilke tiltak man har testet ut, og hvilke resultater man har oppnådd. Dette kan man lese mer utdypende om i de nevnte dypdykkpublikasjonene.

En reduksjon av sykefraværet i kommunal sektor kan ha stor betydning på flere nivåer. Det vil kunne gi store positive utslag på kommuneøkonomien, på kontinuiteten og kvaliteten på tjenestene som tilbys innbyggerne, men også på arbeidsmiljø og trivsel i den enkelte virksomhet. Slik det ble påpekt i dypdykksrapport 1, kan godt arbeidsmiljø bidra til at folk går på jobb hvis de ikke føler seg helt friske, men samtidig handler ikke sykefravær nødvendigvis om dårlig arbeidsmiljø (Moland mfl. 2014:89). Det er også grunnen til at vi i dypdykksrapportene har understreket behovet for at man kartlegger det lokale sykefraværet grundig før man setter i verk tiltak. Kartleggingen bidrar til å synliggjøre hva slags type fravær man som arbeidsgiver har med å gjøre. Uten inngående kunnskap om sykefraværet vil man ikke som arbeidsgiver være i stand til å sette inn riktige tiltak.

I arbeidet med programmet har vi dokumentert at noen kommuner har et sykefraværsperspektiv, andre har et nærværsperspektiv mens noen har både et sykefravær- og et nærværsperspektiv. God ledelse vil eksempelvis være viktig i begge perspektiver mens viktige nærværsfaktorer kan være mestring, medvirkning og kompetansehevende tiltak.

4.1 Tiltakene

Deltakerkommunene har arbeidet på mange ulike måter og fronter. Enkelte har valgt å teste ut ett eller flere enkelttiltak, mens andre har valgt en helhetlig tilnærming hvor de både er opptatt av nærværsfaktorer og mer tradisjonelt sykefraværarbeid. Flere har jobbet systematisk med både systemendringer og endring av kulturer. Særlig har flere av dypdykkskommunene vært opptatt av ledelsesutvikling og kompetanseheving av både ledere og ansatte. Oversikt over casekommunenes ulike tiltak finnes i dypdykksrapport 1 og 2 (Moland mfl. 2014, 2015).

Det har vist seg å være utfordrende for noen av casekommunene å videreføre eller implementere gode tiltak i overgangen fra en prosjektperiode til daglig drift. Våre dypdykksrapporter har vist at dette særlig er en utfordring i de tilfeller hvor tiltaket er avhengig av ekstra økonomiske ressurser eller personalressurser for å videreføres. Disse utfordringene ser ut til å oppstå selv i de tilfeller hvor man kan vise til positive effekter av tiltaket.

Det sykefraværs- og nærværarbeidet som framstår som mest robust, er der kommunene implementerer tiltakene / nye arbeidsmetoder som en del av den daglige driften, og ikke legger de som midlertidige tiltak ved siden av driften. Det er antakelig også den beste måten å sikre både forankring og ikke minst kulturendringer i organisasjonen, som flere av casekommunene har hatt som mål. Tidligere dypdykk har vist at for å oppnå dette må det kombineres med en rekke faktorer. Disse faktorene blir referert til som suksesskriterier.

4.2 Måloppnåelse og suksesskriterier

Innenfor temaområdet sykefravær har programmet vært opptatt av effektmåling. Effektene har i hovedsak blitt målt ved hjelp av nærværstall/sykefraværstall og medarbeidertilfredshet. *Hva* som bidrar til å redusere sykefraværet og å øke nærværet, er for øvrig kompleks og sammensatt. Det har også deltakerkommunene vist gjennom våre to dypdykk.

Gjennomgangen av deltakerkommunenes måloppnåelse viser generelt sett en positiv utvikling i programperioden. Årsrapportene, som deltakerkommunene har fylt ut i programperioden, viser at 23 prosent av kommunene hadde nådd sitt fastsatte måltall for sykefravær i 2015. Flertallet av kommunene (85 prosent) hadde lavere sykefravær i 2015 enn da de gikk inn i programmet i 2013.

I kommunenes årsrapporter (2016) påpeker informantene at følgende faktorer har vært viktige suksesskriterier for måloppnåelse i arbeidet med sykefravær/nærvær:

- forankring
- partssamarbeid
- organisering/prosjektledelse
- kunnskap og kunnskapsdeling
- system og rutiner

- ledelse
- kultur
- involvering av ansatte

Disse faktorene har vært påpekt av de intervjuede i dypdykkskommunene gjennom hele programperioden, og faktorene henger på mange måter innbyrdes sammen. Selv om ikke alle dypdykkskommunene har opplevd en sykefraværsreduksjon – eller de har opplevd at sykefraværet har variert i programperioden – forteller mange av de intervjuede om observerte endringer i kulturer, holdninger og arbeidsmetodikker. Slike endringer er vanskelige å tallfeste og måle, og effekten av disse endringene på sykefravær og nærvær kan vise seg lenge etter at programperioden er over.

4.3 Gevinstrealisering

Prosjektene innenfor temaområdet sykefravær handler som sagt om å øke nærværet og redusere sykefraværet i hele eller i forhåndsdefinerte sektorer/virksomheter i kommunen. Arbeidet med sykefravær og nærvær bør fortrinnsvis munne ut i en eller annen form for gevinst.

«Gevinstrealisering er selve prosessen hvor vi henter ut (realiserer) forhåndsdefinerte og eventuelle ikke-planlagte gevinster av et prosjekt. Å sikre gevinstrealisering innebærer aktiv oppfølging av mål og gevinstoppnåelse samt endringsledelse med vekt på motivasjon, kommunikasjon og involvering av alle berørte parter. Gevinstrealisering kan skje både i prosjektfasen og i driftsfasen.» (SSØ 2010:12)

Denne måten å måle effekter på kan være særlig relevant i arbeidet med nærvær og sykefravær, hvor mange arbeider systematisk med kultur- og/eller systemendringer. Når man arbeider helhetlig, slik mange av deltakerkommunene har gjort, krever det ledere som er endringsvillige, og som har endringskompetanse. Endring krever klare mål, involvering av de som rammes av endringene og motivering. En forutsetning for dette er forankring på alle nivåer i organisasjonen. Denne måten å arbeide på kjennetegner mange av kommunene i Programmet.⁶

Av en rekke suksesskriterier som vi viste til under avsnittet om måloppnåelse og suksesskriterier kapittel 3 er det særlig ledelse og kompetanseutvikling som fremstår som viktige både i arbeidet med nærvær, men også med sykefravær. Det er i arbeidet med kulturer, holdninger og arbeidsmetodikker man kan identifisere ulike nærværsfaktorer. Mange av disse kan sies – på ett eller annet vis – å ha sitt utspring i ledelse. . De dypdykkskommunene som lykkes spesielt godt, viser til ledere som har en konstruktiv dialog med sine ansatte, og hvor man som en konsekvens av dette oppnår høy grad av tillit mellom leder

⁶ Det er viktig å påpeke at alle kommuner arbeider med sykefravær, og at mye av dette arbeidet ikke er definert inn under dette prosjektet. Det bidrar også til at det vil være vanskelig å skille ut effekter av enkelttiltak.

og ansatte og mellom ansatte. Tillit gir større åpenhet, og der åpenheten er stor, er det også enklere for leder å få innsikt i hva som bidrar til å skape fravær og/eller nærvær. Denne kunnskapen bruker disse lederne i sitt endringsarbeid. Kombinasjonen stor arbeidsmengde og begrensede ressurser – både personalmessige og økonomiske – kan bidra til opplevelsen av for stort arbeidstempo eller stress på arbeidsplassen. Noen av kommunene har vist at opplevelsen av begrensede ressurser kan gjøres mindre presserende ved å endre måten man organiserer arbeidet på. Vi ser eksempelvis at ledere kan bistå sine ansatte med oppgaveprioritering i særlig pressede perioder. I flere av kommunene omgjør de vikarmidler til faste stillinger, og flere bruker NAV arbeidslivssenter aktivt ved å søke om råd og tilretteleggingstilskudd.

Respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de har fått økt kunnskap om nærværsfaktorer. Økt kompetanse blant medarbeiderne bidrar til økt mestringsfølelse, og med det bygger man også myndiggjorte medarbeidere. Dette kan muligens, og til en viss grad, bidra til å minske opplevelsen av høyt arbeidstempo og stress hos de ansatte. Kompetanseheving av ledere oppgis også å være nyttig. De færreste ledere er født til å lede, men de fleste kan lære å lede bedre. Dette opplæringsarbeidet har arbeidsgiver ansvar for, og ifølge spørreundersøkelsen blant deltakerkommunene har mange hatt tiltak som er ment å øke lederes, tillitsvalgtes og ansattes kompetanse. I dypdykk 1 påpekte vi at man ikke kan vedta en kulturendring på sentralt nivå. Det man derimot kan gjøre, er å endre måleparametrene i organisasjonen, innføre tiltak som er ment å føre organisasjonen i ønsket retning, som endrede arbeidsmetoder og omlegging av arbeidsrutiner. Kompetanseheving av både ledere og ansatte og ikke minst vedvarende oppmerksomhet fra kommunens toppledernivå – gjerne inkludert politikere – kan samlet bidra til å endre organisasjonskulturen.

Til tross for at det viktigste nærværs- og sykefraværsarbeidet foregår på den enkelte arbeidsplass, oppgir kommunene at en god drahjelp i arbeidet med kultur- og holdningsendring har kommet fra de sentrale partenes søkelys på dette. Den sentrale IA-avtalen, og medias oppmerksomhet på sykefravær, har bidratt til å berede grunnen for det lokale nærværs- og sykefraværsarbeidet. Det oppgis å være mer legitimt å snakke om fravær og man har gått fra å ta utgangspunkt i de ansattes utfordringer i arbeidet til deres muligheter. Det oppgis at man i større grad har gått fra bare å se på de sykemeldtes rettigheter til også å være opptatt av deres plikter i arbeidsforholdet. Flere oppgir at de har sett økt ansvarliggjøring hos ansatte, men også hos ledere. Sykefraværet er ikke lenger noe som bare angår den enkelte sykemeldte og fastlege, men også arbeidsgiver, kolleger og brukere. Økt åpenhet har også beredt grunnen for å snakke om livsstil og den enkeltes ansvar for egen helse. Alt i alt kan det se ut til at man i større grad knytter sykefravær til arbeidsmiljø, kontinuiteten og kvaliteten på tjenestene som ytes – og ikke bare til økonomi – som er en mer abstrakt størrelse. Kvalitet og arbeidsmiljø er noe mer konkret og noe alle kan forholde seg til. Kunnskapsstatusen om sykefravær (Lien 2013) viste at når ansatte er fornøyde med kvaliteten på tjenesten de utfører, betyr det også mye for langtidsfriskheten i organisasjonen, særlig for kvinner.

4.4 Partssamarbeid

Partssamarbeidet har vært en viktig del av Sammen om-programmet. De ulike datakildene kompetansemiljøene har samlet inn i løpet av programperioden bekrefter at et godt partssamarbeid oppleves som viktig for å lykkes med sykefravørsarbeidet. Tillitsvalgte er de ansattes representant på ulike arenaer. De har ofte god kunnskap om hva som rører seg ute på arbeidsplassene. Hvis de blir involvert og får medvirke i det strategiske arbeidet, så ser det også ut til at en oppnår bedre resultater. Medvirkning kan handle om å verdsette ulike perspektiver og kunnskaper. Det handler om å komme frem til gode og omforente løsninger og mål og det handler på sin side om ansvarliggjøring og forpliktelse. Å spille på lag med de tillitsvalgte kan også bety å spille på lag med de ansatte. Sykefravær er ikke på samme måte som tidligere noe som kun angår den enkelte sykemeldte. Dypdykkskommunene ser i større grad sykefravær som noe som angår både kvaliteten på tjenestene kommunen skal yte overfor sine innbyggere og det angår kollegaer og arbeidsmiljøet. Som tillitsvalgt må man dermed forstå sykefravær som mer enn den enkelte sykemeldte og avveie ulike konsekvenser høyt sykefravær kan påføre organisasjonen, tjenestene og de andre ansatte.

I endringsprosesser kan de tillitsvalgte bruke sine kanaler for å informere de ansatte om endringene og hvorfor disse endringene er nødvendige. Godt partssamarbeid oppgis å dempe konfliktnivået i organisasjonen. Konstruktivt samarbeid frigjør dermed tid til å utvikle og forbedre kommuneorganisasjonen.

Det som også kan være verdt å nevne er at i de dypdykkskommunene de har lyktes med partssamarbeidet, så har dette gitt positive effekter utover selve prosjektet og sykefravørsarbeidet. Flere oppgir å ha færre konflikter og mindre «støy» mer generelt og enkelte oppgir også at godt partssamarbeid har bidratt til bedre budsjettprosesser.

4.5 utfordringer

I kapittel 3 viser vi at respondentene opplever utfordringer knyttet til kulturendring, motivasjonsutfordringer, dårlig forankring og prioriteringsutfordringer.

Disse faktorene henger på mange måter sammen. Er begrunnelsene for kulturendring ikke godt nok forankret, vil man verken forstå eller være motivert for dette arbeidet, og det vil da høyst sannsynlig heller ikke bli prioritert. Endringer – særlig kulturendringer – krever mye av lokal leder. Er ikke leder motivert, eller opplever at toppledelsen ikke prioriterer det, så vil høyst sannsynlig heller ikke hun eller han prioritere dette arbeidet. For å sikre forankring også hos mellomledere har toppledere og politikere en viktig rolle knyttet til å etterspørre resultater. Der det etterspørres resultater, vil det være vanskeligere å ignorere dette arbeidet på lokalt nivå. Etterspørsel gir et insentiv for innsats. Prioriteringsutfordringer handler i hovedsak om tid og ressurser. Manglende tid og ressurser er for øvrig ikke et argument en leder kan benytte for manglende sykefravørs- eller nærvørsarbeid.

Dypdykkene har vist at implementering av endringer er utfordrende, og at det krever forankring og kontinuerlig trykk. Flere oppgir at det som får oppmerksomhet i organisasjonen, blir prioritert, og at det gir resultater. Dypdykkene har gitt eksempler på enkelttiltak som de involverte partene mener har en effekt på nærværet i organisasjonen. Det vi på den annen side ser eksempler på, er at manglende finansiering av disse tiltakene kan føre til at de legges ned. Har kommunene råd til dette, og regner de på kostnadene ved tiltaket og de gevinstene man oppnår? Andre arbeider mer helhetlig og uten at det nødvendigvis krever ekstra ressurser. Ved store ønskede endringer er antakelig dette den beste måten å arbeide på. Enkelttiltak kan raskt bli prioritert vekk eller kan bli erstattet av andre og mindre treffsikre tiltak. Endrede rutiner, kulturer og holdninger forsvinner ikke når de først har satt seg. Utfordringen er å arbeide systematisk og over tid slik at gode og ønskede endringer vedvarer og blir en måte å tenke og arbeide på. Endringsarbeid er for øvrig noe alle arbeidsplasser må ha oppmerksomheten sin rettet mot, og som alle arbeidstakere må kunne settes i stand til å håndtere.

Kapittel 5 Heltidskultur

5.1 Innledning og sammendrag

Dette kapittelet presenterer tilbakemeldingene fra kommunene som har deltatt på temaet heltidskultur. Presentasjonen bygger på fire kilder:

- Rapportering i regneark for 2015 med faktaopplysninger fra prosjektledere i 19 kommuner
- Spørreundersøkelsen som ble sendt til flere respondenter i hver kommune
- Oppfølgingsintervjuer som ble gjort med fire utvalgte kommuner
- Årsrapporter fra 2014 og 2013

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse har økt fra 61 til 67 prosent i løpet av perioden, noe som innebærer en forbedring på 6 prosentpoeng. Selv om det har vært en forbedring, er det langt igjen til kommunes eget mål⁷ om en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 81 prosent.

I arbeidet med heltidskultur er det store forskjeller i hvor mange av kommunens ansatte som har deltatt i prosjektet. Noen kommuner har hatt en smal tilnærming og gjennomført prosjektet i deler av pleie- og omsorgstjenestene, mens andre har bred tilnærming med gjennomføring for mange eller alle tjenester.

Sju av ti informanter har svart at *økt gjennomsnittlig stillingsstørrelse* har vært et mål. Fem av ti informanter har svart at *økt antall heltidsstillinger* har vært et mål. To av tre informanter kommer fra kommuner som har hatt som mål å *redusere omfanget av ufrivillig deltid*. Litt over halvparten av informantene har svart at det vært et mål å *utvikle en heltidskultur*. De fire målene i undersøkelsen er altså nært knyttet til hovedmålsettingen i programmet for temaet heltidskultur.

Det er bare rundt halvparten av informantene som kommer fra kommuner hvor målene har målt måloppnåelse i prosjektet.

Halvparten av informantene har svart at kommunen har definert begrepet «heltidskultur». Informantene har både svart på hva som kjennetegner «kulturen», og hvor store stillinger begrepet «heltid» innebærer.

Nesten alle informantene (93 prosent) oppgir at det er foretatt en *kartlegging av om ansatte vil arbeide i større stillinger*. Rundt tre av fire informanter (73 prosent) kommer fra kommuner som har prøvd ut *nye arbeidstidsordninger og/eller nye måter å administrere arbeidstid og ekstravakter*. Det er bare slike tiltak som i praksis kan bidra til økte stillinger. Slike tiltak har vært prøvd i de to kommunene som har oppnådd en forbedring på over 20 prosentpoeng: Fredrikstad har innført langturnus, og Dyrøy har satset på en «3 + 3-turnus».

⁷ Gjennomsnitt for kommunene som har fastlagt mål for nivået på gjennomsnittlig stillingsstørrelse

De viktigste gevinstene i arbeidet med heltidskultur er dels endringer av holdning/bevissthet, og dels økt kunnskap om hva som skal til for å etablere større stillinger. Svarene illustrerer tydelig at større stillinger ikke kommer av seg selv. Informantene har gitt uttrykk for at ofte er verken ansatte eller ledere særlig motivert for å arbeide for større stillinger. Det er nødvendig å arbeide med holdninger både hos ledere og ansatte, og kommunen må utvikle kompetanse om hva som skal til for å skape heltid. Kommunene har i ulik grad har lykkes med det nokså krevende arbeidet med å endre en etablert kultur.

5.2 Aktiviteten beskrevet ved noen hovedtall

Tabell 5.1 viser noen hovedresultater fra årsrapporteringen i 2015 som er foretatt i Excel regneark (se kapittel 2). Enkelte tall har manglet i kommunenes rapportering. Derfor er det knyttet en viss usikkerhet til utviklingen over tid som tabellen viser, men utviklingen av de beregnede gjennomsnittene er i noe mindre grad påvirket av denne usikkerheten.

Tabell 5.1 Hovedresultater fra rapporteringen i regneark for 49 prosjekter fordelt på 19 kommuner.

	Målsatt nivå	Status ved oppstart (1. måling)	Status underveis (2. måling)	Status pr 3 kvartal 2015 (3. måling)
<i>Absolutte tall</i>				
Antall ansatte totalt med i prosjekter		5 527	4 842	5 421
Antall heltidsansatte med i prosjekter		1 234	1 978	2 215
Antall uønsket/ufrivillig deltid i prosjektene		1 062	644	591
<i>Gjennomsnitt for prosjekter som har rapportert</i>				
Antall ansatte pr prosjekt		115	118	120
Antall heltidsansatte pr prosjekt		27	49	49
Antall uønsket/ufrivillig deltid pr prosjekt		26	19	16
Gjennomsnittlig stillingsprosent i prosjektene	81 %	61 %	66 %	67 %

I det følgende blir noen hovedresultater i tabellen over kommentert:

- For temaet heltidskultur deltok rundt 5400 ansatte ved avslutningen av prosjektet. Nivået er omtrent det samme som ved oppstart.
- Gjennomsnittlig stillingsstørrelse har økt fra 61 til 67 prosent i løpet av perioden, noe som innebærer en forbedring på 6 prosentpoeng. Selv om det har vært en forbedring, er det langt igjen til målet om en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 81 prosent⁸.
- Antall heltidsansatte har økt fra 1234 til 2215 i løpet av perioden. Det betyr rundt 40 prosent hele stillinger i slutten av perioden, noe som kan synes høyt når den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen ikke er på mer enn 67 prosent. En mulig forklaring kan være at informantene har hatt en vid definisjon av heltidsstillinger og også har tatt med stillinger som er noe lavere enn 100 prosent. I regnearket er det ikke definert hva som skal til for å være en heltidsansatt. En annen mulig forklaring er at antall små stillinger kan ha økt eller ikke blitt redusert.
- Antall personer med uønsket deltid har blitt redusert fra 1062 til 591. Ved slutten av perioden er det altså rundt 10 prosent med uønsket deltid. Noe av reduksjonen kan ha sammenheng med at noen av kommunene har innført strengere definisjoner av uønsket deltid. Det er derfor ikke sikkert at reduksjonen er reell. Høyere stillinger til disse personene vil øke den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen, men det vil ikke være tilstrekkelig for å nå kommunenes mål for stillingsstørrelse. I gjennomsnitt er målet på 81 prosent. For å nå dette målet er det altså nødvendig med økte stillinger for personer som i utgangspunktet ikke har uttrykt ønske om økt stilling.

I arbeidet med heltidskultur er det store forskjeller i hvor mange av kommunenes ansatte som har deltatt i prosjektet. Ved avslutningen varierte antall personer som deltok, fra 19 i Dyrøy til 1052 i Rælingen. Noen kommuner har hatt en smal tilnærming og gjennomført prosjektet i deler av pleie- og omsorgstjenestene, mens andre har bred tilnærming med gjennomføring for mange eller alle tjenester. Dette forholdet blir nærmere belyst i tilknytning til tabell 5.2.

Vi har vært interessert i å finne et tallmessig uttrykk for disse forskjellene. Det er beregnet en indikator for omfang ved å dividere antall ansatte årsverk i prosjektet med årsverk i pleie og omsorg. Grunnen til at vi har brukt årsverk i pleie og omsorg, er at det er her det er mest vanlig med døgndrift, og at utfordringene med deltid er størst her. Deltid er også en utfordring for andre grupper, som for eksempel renholdere og kommunale musikklærere. I spørreundersøkelsen har 92 prosent av informantene svart at pleie- og omsorgstjenestene har vært målgruppe for prosjektet. Informantene er imidlertid ikke spurt om hvor stor del av disse tjenestene undersøkelsen har omfattet. Hele kommunen har vært målgruppe for 11 prosent av tilfellene.

⁸ Gjennomsnitt for kommunene som har fastlagt mål for nivået på gjennomsnittlig stillingsstørrelse

Tabell 5.2 Indikator for beregning av omfang basert på statistisk informasjon fra kommunene. Kilder: Kommunens årsrapportering i regneark og Kostra.

	Folkemengde i alt 2014	Ansatte i prosjektet 2015	Årsverk pleie og omsorg 2014	Indikator omfang*
Høyanger	4 169	713	161	443 %
Vågå	1 225	172	48	358 %
Lunner	9 003	721	223	323 %
Rælingen	17 185	1 052	327	322 %
Songdalen	6 354	235	145	162 %
Oppegård	26 580	588	578	102 %
Meråker	2 558	88	95	93 %
Vaksdal	4 096	164	180	91 %
Åfjord	3 248	124	141	88 %
Eigersund	14 916	353	436	81 %
Dyrøy	1 154	19	43	45 %
Spydeberg	5 692	38	122	31 %
Kvæfjord	3 076	86	287	30 %
Fredrikstad	78 159	443	1 677	26 %
Skånland	2 988	30	117	26 %
Nøtterøy	21 483	110	565	19 %
Løten	7 552	37	212	17 %
Brønnøy	7 934	mangler	242	
Kristiansund	24 507	mangler	800	

* Indikator=Ansatte i prosjektet/årsverk pleie og omsorg

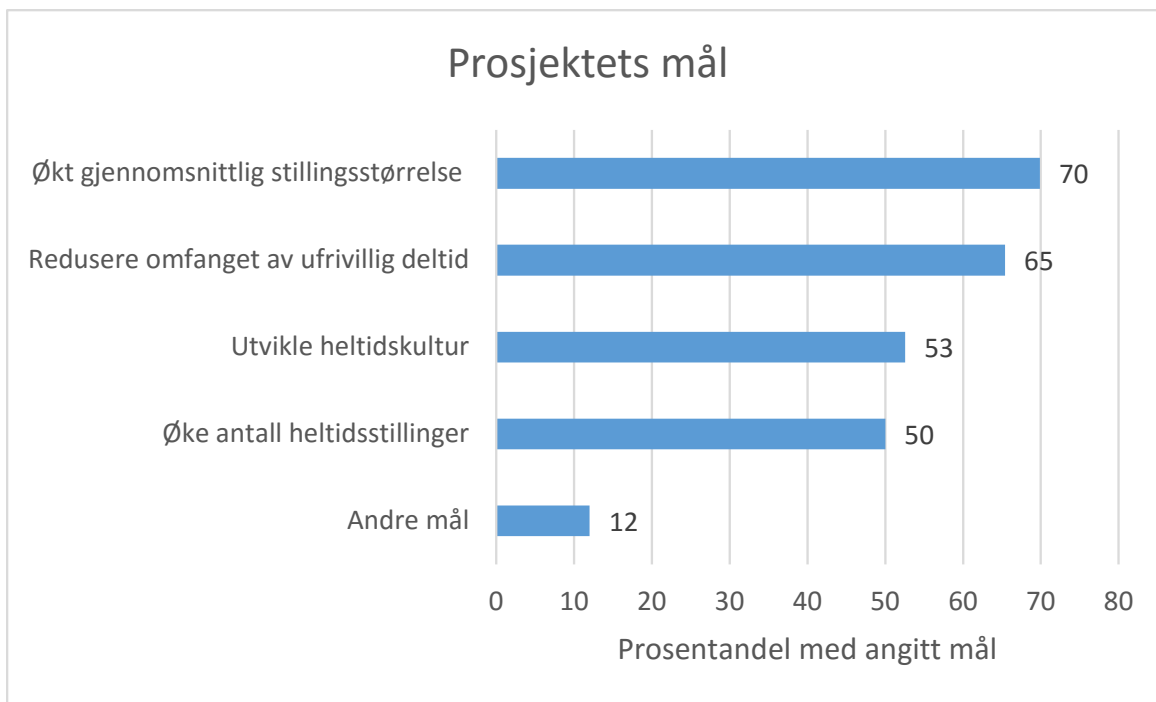
Det er store variasjoner i den beregnede indikatoren for omsorg vist i tabell 5.2. Den varierer fra 17 prosent i Løten til 443 prosent i Høyanger. I Høyanger har prosjektet omfattet alle ansatte i kommunen. De fire kommunene med beregnede verdier på over 300 har hatt en satsing som har omfattet mange av kommunens tjenester. For kommuner med et lavt nivå for indikatoren har det trolig vært mest vanlig at prosjektet har omfattet deler av pleie- og omsorgstjenestene. Oppegård har en beregnet indikator på 102. Her er prosjektet gjennomført for alle ansatte i pleie- og omsorgstjenestene.

Rapporteringen fra kommunene viser at størrelsen på prosjektene er omtrent den samme gjennom hele prosjektperioden. Det ser med andre ord ut til at det i liten grad har vært en spredning til flere enheter underveis.

5.3 Målanalyse

I spørreundersøkelsen er informantene spurt om de har hatt fire aktuelle mål for prosjektet. Resultatene fra spørreundersøkelsen er vist i figur 5.1.

Figur 5.1 Prosentandel av respondentene med angitt mål. Flere svar mulig (N = 157). Prosjektledere (N = 34), kommunalsjefer/rådmenn (N = 30), tillitsvalgte (N = 30), linjeledere (N = 28), politiske representanter (N = 22) og andre (N = 10). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



I det følgende blir figur 5.1 kort kommentert:

- Sju av ti informanter har svart at *økt gjennomsnittlig stillingsstørrelse* har vært et mål. Kommunene har altså som mål å redusere antall personer som skal dekke et gitt antall stillinger. Dette målet gir på en enkel måte uttrykk for omfanget av små stillinger. Økt gjennomsnittlig stillingsstørrelse har også vært en av programmets hovedmålsettinger.
- Fem av ti informanter har svart at *økt antall heltidsstillinger* har vært et mål. Det vil være nær sammenheng mellom antall heltidsstillinger og gjennomsnittlig stillingsstørrelse.
- To av tre informanter kommer fra kommuner som har hatt som mål å *redusere omfanget av ufrivillig deltid*. Også for programmet har dette vært en hovedmålsetting.
- Litt over halvparten av informantene har svart at det har vært et mål å *utvikle en heltidskultur*. En av programmets målsettinger har vært å etablere en heltidskultur. Dette målet har blitt innført i løpet av prosjektperioden.
- Informantene hadde mulighet til å legge til mål utover de fire kategoriene i skjemaet. Bare tolv av informantene har benyttet denne muligheten.

De fire målene i undersøkelsen er altså nært knyttet til hovedmålsettingen i programmet for temaet heltidskultur. Man skulle kanskje tro at det var flere informanter som svarte at

kommunen hadde økt gjennomsnittlig stillingsstørrelse som mål. En mulig forklaring kunne vært at noen av informantene sitter såpass langt unna at de ikke kjenner ordentlig til prosjektets mål. Det er imidlertid *ikke* signifikant flere prosjektledere enn informanter med andre roller i prosjektet som har svart at økning i stillingsstørrelsen har vært et mål. Ikke alle programmets målsettinger er altså fulgt opp med egne mål i alle kommunene.

I spørreundersøkelsen er det videre spurt om det er målt måloppnåelse i prosjektet. Av de som har svart (N = 151), er det 53 prosent som har svart «ja», 21 prosent som har svart «nei», og 26 prosent som har svart «ikke sikker». Det er med andre ord bare rundt halvparten av informantene som kommer fra kommuner hvor målene har blitt fulgt opp i praksis.

Ved tidligere rapporteringer har deltakerne i programmet blitt bedre til å formulere gode effektmål, altså hensikten med å få bort de små stillingene (kvalitet, effektivitet etc.). Det ble da formulert mål knyttet til økt brukertilfredshet / kvalitet i tjenestene og til positive effekter for arbeidsmiljø, rekruttering, attraktiv arbeidsgiver med videre. Disse målene er trolig inspirert av formidlingen av forskningen til Leif Moland foretatt i regi av programmet, hvor det nettopp har vært lagt vekt på disse forholdene. En svakhet har vært at disse målene i liten grad har vært operasjonalisert, noe som fører til at det blir vanskelig å avgjøre om utviklingen går i riktig retning. En forklaring er at det kan være krevende å finne gode indikatorer som gir uttrykk for utviklingen av forhold som kvalitet og effektivitet.

Forskning viser negative effekter av små stillinger

Forskningen på feltet har dokumentert at et stort omfang av små stillinger fører til svekket tjenestekvalitet og en ineffektiv tjeneste. Samtidig gir små stillinger uverdige ansettelsesforhold for arbeidstakere som er avhengige av full lønn/pensjon og mer forutsigbarhet. Små stillinger bidrar til en fragmentert tjeneste og virker direkte negativt inn på tjenestekvaliteten når omfanget er stort. Særlig innen pleie- og omsorgssektoren vil mange av brukerne ha behov for stabile tjenesteutøvere som de kjenner, og som kjenner dem. En virksomhet som satser på heltidsstillinger, har lettere for å trekke til seg kompetent arbeidskraft og holde på den. Den vil ha lettere for å utvikle gode fagmiljøer og for å legge opp en tjeneste «med bruker i sentrum». Dermed sikres både kompetent arbeidskraft og en mer brukervennlig anvendelse av arbeidskraften. Mulige sammenhenger mellom stillingsstørrelse og arbeidstidsordninger på den ene siden og kvalitet, arbeidsmiljø og effektivitetsvariabler på den andre siden er vist i «hjulet» utarbeidet av Moland. Mange av deltakerne i programmet kjenner «hjulet» fra presentasjoner på ulike samlinger arrangert av programmet.

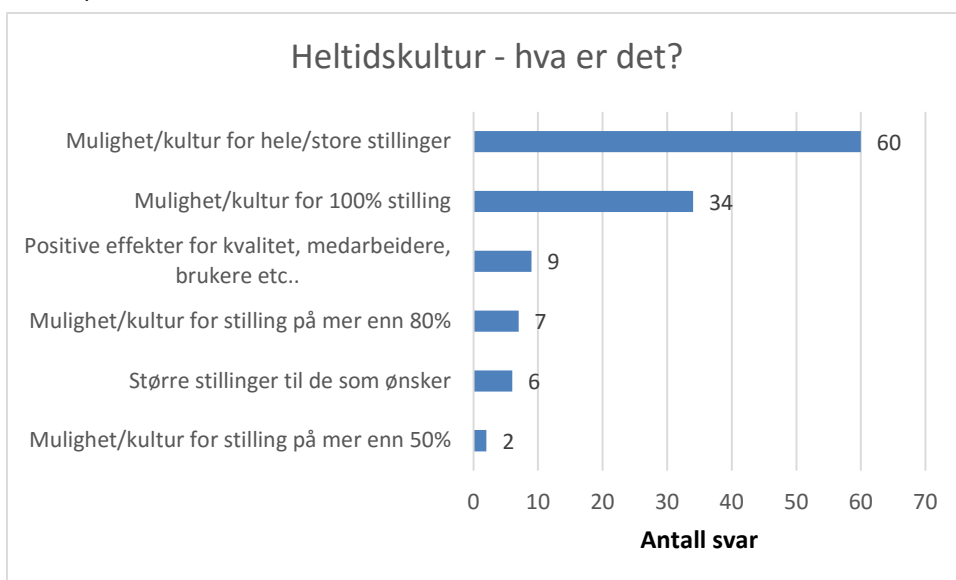
Ved avslutningen av prosjektet blir de ulike effektene i «hjulet» bare i begrenset grad nevnt som et overordnet mål. En mulig forklaring kan være at det er vanskelig å operasjonalisere målene. Samtidig er det mange informanter som trekker disse effektene fram i svarene på de åpne spørsmålet i undersøkelsen. Det ser altså ut til at deltakerne retter oppmerksomheten mot disse forholdene uten at det er formulert som en overordnet målsetting.

Heltidskultur – hva er nå det?

Tre av de fire målene i undersøkelsen lar seg følge opp av statistikk. Unntaket er heltidskultur, som lett blir intetsigende så lenge det ikke blir operasjonalisert og begrunnet tilstrekkelig. Informantene i spørreundersøkelsen er spurt om kommunen har definert begrepet heltidskultur. Halvparten av informantene har svart at kommunen har gjort det. En fjerdedel av informantene kommer fra kommuner hvor begrepet ikke er definert. Den siste fjerdedelen er ikke sikre på om begrepet er definert. Disse resultatene må ses i lys av at målet om å etablere en heltidskultur kom inn i programmet etter at kommunene hadde definert sine prosjekter.

Videre er informantene spurt om hvordan de forstår begrepet heltidskultur. Det er foretatt en kategorisering av svarene som er gitt på dette åpne spørsmålet. Resultatet av kategoriseringen er vist i figur 5.2.

Figur 5.2 Kategorisering av svarene på spørsmålet «Hva forstår du med begrepet heltidskultur?» (N = 118). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Informantene har både svart på hva som kjennetegner «kulturen», og hvor store stillinger begrepet «heltid» innebærer. Rundt halvparten av informantene har omtalt kulturen uten å ta opp størrelsen på stillingen, jamfør figur 5.2. Det er også store forskjeller i hvor konkret kulturen er beskrevet. I det følgende gjengis noen av fritekstsvarene.

Noen av informantene har også tatt stilling til hva som ligger i begrepet heltid. Flertallet (N = 34) mener at heltid betyr en 100 prosent stilling. En del (N = 7) mener at en stilling større enn 80 prosent kan defineres som heltid, og noen få (N = 2) mener at det holder med en stilling på minst 50 prosent. Det er såpass få som har svart (N = 43), at resultatet ikke er representativt for hele populasjonen. Ved en senere anledning kan derfor dette spørsmålet stilles med fastlagte svarkategorier.

Hva kjennetegner en heltidskultur? (eksempler på svar fra spørreundersøkelsen)

«Stillinger som lyses ut, skal være fulle dersom det ikke foreligger svært gode grunner for annet. Kandidater som søker stilling og som ønsker seg mindre stillingsprosent enn det som er utlyst, får avslag på dette. Ordningen med midlertidig redusert stilling grunnet omsorgsoppgaver strammes inn.»

«At arbeidsgiver må våge å si at hos oss trenger vi ansatte som jobber størst mulig stilling, for å kunne yte best mulig tjeneste til brukeren.»

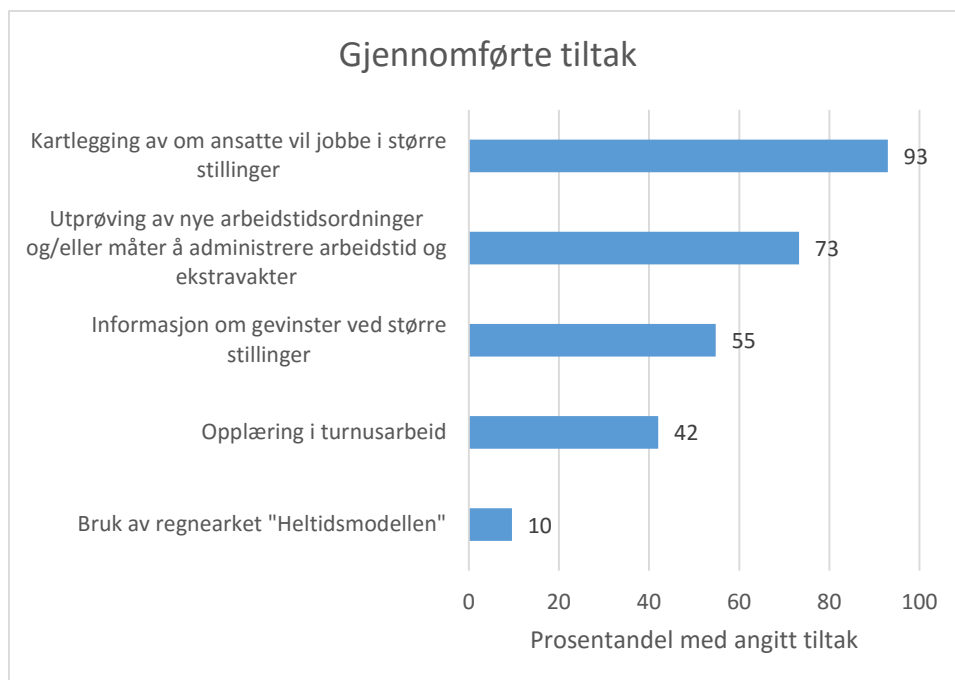
«I begrepet heltidskultur legger jeg at 'normalen' er at alle ARBEIDER heltid. Dette er viktig både fra et pasient-/brukerperspektiv og et medarbeiderperspektiv.»

«Tidligere hadde vi størst fokus på å redusere uønsket deltid. Etter at vi innførte et mål om heltidskultur, har vi lært at det handler om holdninger til hvordan hele organisasjonen samhandler for å gi de ansatte mulighet til å kunne få større stillinger. Da må også de som i dag er i ønsket deltid, men som kanskje har fortrinnsrett på de 'gode' vaktene, bidra i større grad. Dette handler om holdninger og krever en kulturendring. Kulturendring tar tid. Kulturen gjennomsyrrer hele organisasjonen, fra de ansatte, til øverste administrative og politiske ledelse. For meg er heltidskultur et solidaritetsprosjekt.»

5.4 Tiltaksanalyse

Informantene er spurt om hvilke tiltak som er gjennomført. Resultatet på dette spørsmålet er vist i figur 5.3.

Figur 5.3 Andel informanter som oppgir at kommunen har gjennomført ulike tiltak i løpet av perioden. Flere svar er mulig. N = 157. Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Nesten alle informantene (93 prosent) oppgir at det er foretatt en *kartlegging av om ansatte vil arbeide i større stillinger*. En slik kartlegging avdekker omfanget av ufrivillig deltid. Kartleggingen vil derfor kunne brukes som grunnlag for å si noe om i hvilken grad redusert ufrivillig deltid har bidratt til å nå kommunens mål om økte stillinger (jamfør figur 5.1). Tidligere rapportering⁹ har vist at slike kartlegginger har vært mest vanlig i begynnelsen av prosjektarbeidet. En vanlig erfaring i utviklingsprogrammet har vært at redusert ufrivillig deltid langt fra er tilstrekkelig til å nå ønsket stillingsstørrelse.

Kartleggingen vil også bidra til å avdekke potensialet for økte stillinger dersom de ansatte får oppfylt sine ønsker om høyere stilling. I undersøkelsen oppgir noen informanter at de har satt krav til at ansatte som ønsker høyere stilling, skal være villige til å ta imot tilbud om høyere stilling også i andre enheter. Ikke alle ansatte er villige til dette. Kravet bidrar altså til en viss reduksjon i omfanget av uønsket deltid. I løpet av perioden har det nok vært en tendens til at flere kommuner har satt slike krav, noe som i seg selv bidrar til å redusere omfanget av ufrivillig deltid (jamfør tabell 5.1). Dette var også vanlig i lærings- og utviklingsprogrammet Ufrivillig deltid (Moland 2015:75f.).

⁹ KMD (2015): *Sammen om en bedre kommune. Bearbeiding av kommunenes årsrapportering for 2014*

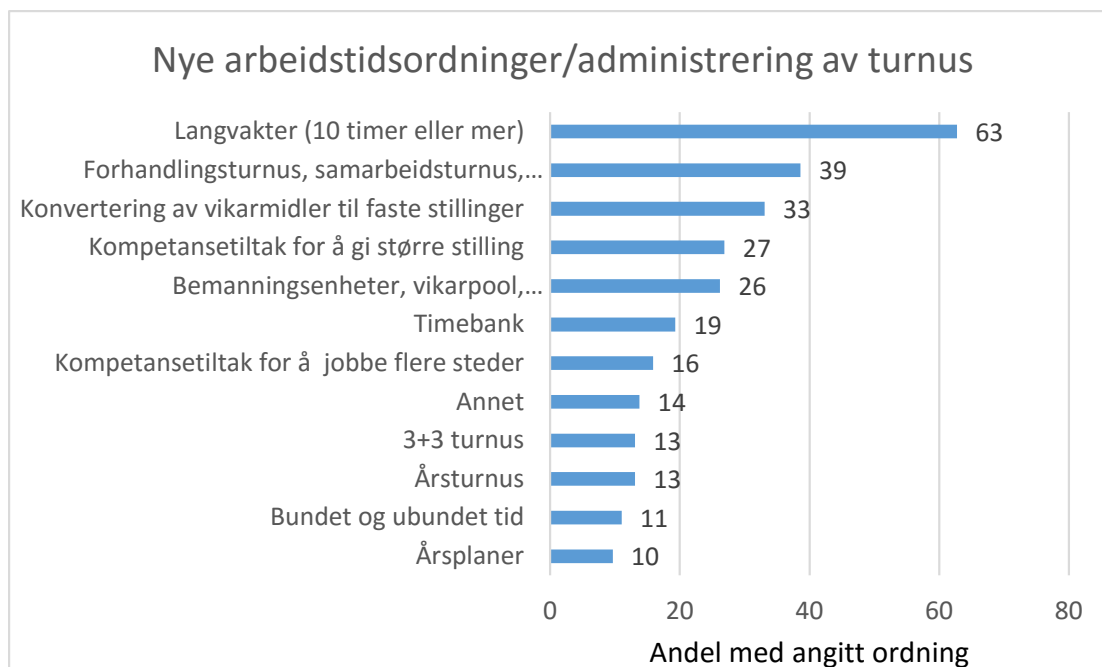
Rundt tre av fire informanter (73 prosent) kommer fra kommuner som har prøvd ut *nye arbeidstidsordninger og/ eller nye måter å administrere arbeidstid og ekstravakter*. Det er bare slike tiltak som i praksis kan bidra til økte stillinger. Derfor er det litt overraskende at ikke en større andel av kommunene har prøvd slike tiltak. En mulig forklaring er at kommunene bare har svart på hvilke *nye* ordninger som er prøvd ut. Det kan altså være at undersøkelsen ikke fanger opp kommuner som har innført egnede arbeidstidsordninger før prosjektet ble startet opp. Under går vi nærmere inn på hvilke typer tiltak som er prøvd ut (jamfør figur 5.4).

Noe over halvparten av informantene oppgir at kommunene (55 prosent) har hatt *informasjon om større stillinger* som et eget tiltak. Slike tiltak kan bidra til å motivere for å arbeide i større stillinger og slik være en del av arbeidet med å bygge en heltidskultur. Alene bidrar ikke dette tiltaket til større stillinger.

Opplæring om turnusarbeid (42 prosent) og bruk av *regnearket «Heltidsmodellen»* (10 prosent) er andre støttetiltak som noen kommuner har tatt i bruk. «Heltidsmodellen» er utviklet i regi av programmet. 23 kommuner har fått opplæring i modellen.

Informantene er bedt om å svare på hvilke nye arbeidstidsordninger som er prøvd ut, og hvilke opplegg som er brukt til å administrere arbeidstid og ekstravakter. Svaret på spørsmålet er vist i figur 5.4.

Figur 5.4 Andel informanter som oppgir å ha gjennomført ulike arbeidstidsordninger i løpet av perioden. Flere svar er mulig. (N = 157). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Det er stor spredning på hvilke tiltak som har vært prøvd ut, jamfør figur 5.4. Bare ett av tiltakene (langturnus) er prøvd ut av mer enn halvparten av kommunene. I gjennomsnitt har hver kommune prøvd ut 2,8 tiltak.

Rundt to av tre informanter (63 prosent) kommer fra kommuner som har prøvd langturnuser hvor de ansatte arbeider 10 timer eller mer. Langturnus er et tiltak som kan bidra til at noen arbeider noe mer i helgene, slik at det blir redusert behov for små stillinger for å ta ledige vakter i helgene som ikke blir dekket av ansatte i større stillinger.

Alle de andre tiltakene er prøvd ut i mindre enn halvparten av kommunene til informantene som har svart. Til en viss grad kan disse tiltakene i undersøkelsen sies å være overlappende. I det følgende blir noen hovedtyper av tiltak nærmere beskrevet. Tallene i parentes viser summen av prosenttallene i figuren som kan knyttes til hver av de fire hovedtypene.

- *Nye arbeidstidsordninger* (sum: 76): Langvakter og «3 + 3-turnus» er de to tiltakene i figur 5.4 som innebærer at arbeidstidsordningen blir endret.
- *Administrering av ekstravakter* (sum: 90): I alle turnuser er det mange ekstravakter som skal fylles ved fravær og avvikling av ferie. Det finnes ulike opplegg som bidrar til at disse vaktene kan fylles av fast ansatte og dermed bidra til økte stillinger. Eksempler på slike tiltak er konvertering av vikarmidler til faste stillinger, bemanningsenheter (vikarpool) og timebank.
- *Langsiktig planlegging* (sum: 61): Slik planlegging kan bidra til en bedre utnyttelse av de fast ansatte gjennom året slik at behovet for personer i små stillinger blir redusert. Eksempler på slike tiltak er forhandlingsturnus, årsturnus og årsplaner.
- *Kompetansetiltak* (sum: 43): Det er gjennomført tiltak som bidrar til at ansatte kan arbeide større stillinger eller flere steder.

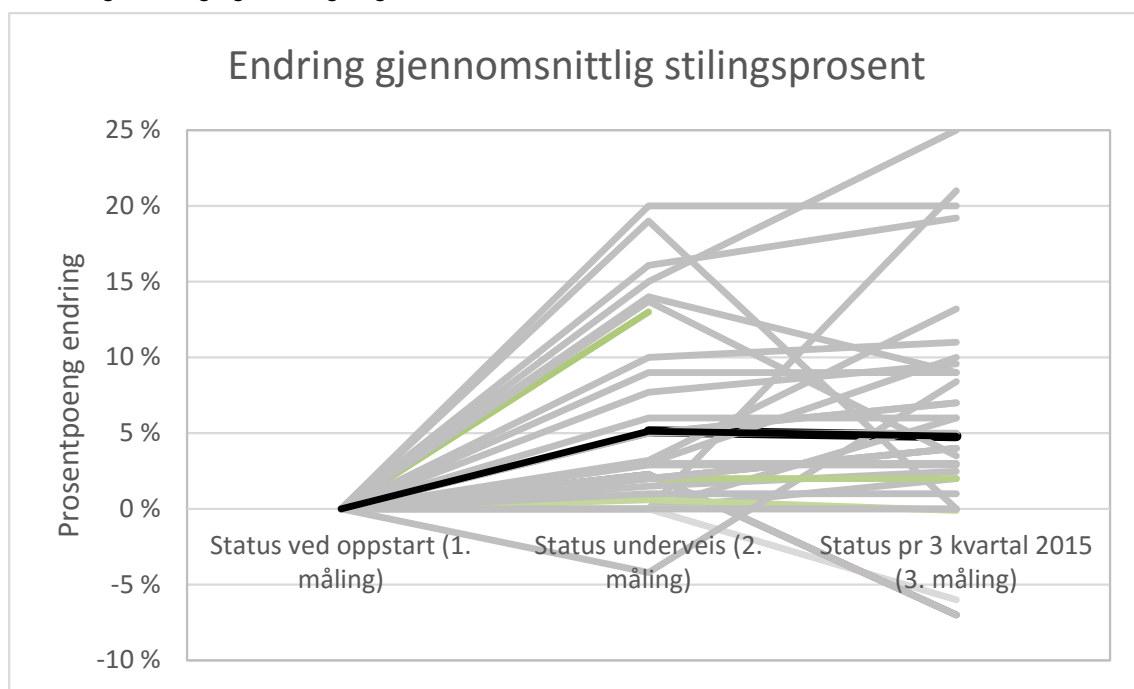
Det er altså ulike tiltak som kan bidra til bedre administrering av ekstravakter som er mest vanlig i kommunene.

5.5 Resultatanalyse

Oppnådde resultater

Kommunene har rapportert gjennomsnittlig stillingsprosent for alle prosjektene ved oppstart (første måling), underveis (andre måling) og ved tredje kvartal 2015 (tredje måling). I figur 5.5 er endringen for alle prosjektene vist med grå streker. Den gjennomsnittlige endringen er vist med sort strek.

Figur 5.5 Endring i gjennomsnittlig stillingsstørrelse fra oppstart til tredje kvartal 2015 for enheter rapportert i regneark ved avslutning av prosjektet. Noen prosjekter mangler målinger ved et eller flere tidspunkter. Uveid gjennomsnitt med sort strek. Rapportering fra 49 prosjekter i 19 kommuner. Kilde: Årsrapportering 2015 i regneark og egne beregninger.



Som tidligere omtalt har den gjennomsnittlige endringen for alle prosjektene vært på 6 prosentpoeng (sort strek). Det er imidlertid store variasjoner i forbedringene i gjennomsnittlig stillingsprosent (grå streker). Best ut kommer et par prosjekter som har hatt en forbedring på over 20 prosentpoeng. Svakest er tre prosjekter hvor den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen har blitt redusert.

Forbedringene i gjennomsnittlig stillingsprosent har i de aller fleste tilfeller skjedd fra oppstart til målingen av status underveis. Etterpå har det ikke skjedd ytterligere forbedringer. Denne utviklingen gjelder for en stor del av prosjektene.

Videre har vi sortert tiltakene etter hvor stor forbedringen har vært for gjennomsnittlig stillingsprosent. Resultatet av sorteringen er vist i tabell 5.3. Navnet på de ulike tiltakene er vist i parentes. Dette navnet gir i mange tilfeller en god indikasjon på hva slags tiltak det er snakk om.

Tabell 5.3 Prosjekter sortert etter endring i gjennomsnittlig stillingsprosent fra oppstart til tredje kvartal 2015. Samme prosjekt kan ha vært gjennomført i ulike enheter i samme kommune med ulikt resultat. Kilde: Årsrapportering 2015 i regneark.

Endring i gjennomsnittlig stillingsprosent	Kommuner (prosjekter)
Mer enn 20 prosentpoeng	Fredrikstad (langturnus) og Dyrøy (3+3 turnus)
10-20 prosentpoeng	Løten (alternativ turnus), Spydeberg (bedre turnus), Songdalen (kartlegging og langvakter), Skånland (ny turnus) og Oppegård (heltid)
5-10 prosentpoeng	Meråker (lanvakter og økt grunnbemanning), Nøtterøy (en lærende organisasjon) og Eigersund (heltidskultur)
0-5 prosentpoeng	Songdalen (ubunden tid), Vaksdal (kartlegging, informasjon, langturnus, medlevertturnus, årsturnus og 3+3 turnus), Nøtterøy (en lærende organisasjon) Eigersund (heltidskultur), Fredrikstad (langturnus og ressursenheter), Vågå (økning i gjennomsnittlig stillingsprosent) og Lunner (gjennomsnittsberegning av arbeidstiden)
-10-0 prosentpoeng (negativ utvikling)	Fredrikstad (heltidskultur), Eigersund (heltidskultur), Kvæfjord (unngå stillinger under 50% og prøve ut nye turnusordninger) og Høyanger (redusere tallet på ansatte med uønsket deltid)

Mange prosjekter med en forbedring på mer enn 10 prosentpoeng har gjennomført endringer i arbeidstidsordninger i enhetene som er omfattet av prosjektet, jmf tabell 5.3. Det er slike endringer som kan bidra til de største endringene i gjennomsnittlig stillingsprosent.

Samtidig er det gjennomført nye arbeidstidsordninger som har ført til beskjedne endringer i gjennomsnittlig stillingsprosent. Mulige forklaringer kan være at det har vært gjennomført beskjedne endringer i arbeidstidsordningene, eller at de planlagte tiltakene ikke har latt seg gjennomføre. I noen kommuner, som Høyanger, har prosjektene vært gjennomført så bredt i kommunen at det ikke er realistisk å forvente en vesentlig forbedring i den gjennomsnittlige stillingsprosenten, for i mange sektorer er det et lite potensial som følge av at det i liten grad finnes små stillinger.

Det er foretatt telefonintervjuer med to kommuner med gode resultater (Spydeberg og Oppegård) og to kommuner med svake resultater (Eigersund og Sarpsborg¹⁰). Disse intervjuene omtalt i avsnitt 5.7 gir et visst inntrykk av forskjeller mellom kommuner med gode og svake resultater.

Det kunne imidlertid vært interessant med en grundigere evaluering av sammenhengen mellom tiltak og resultater enn det som er mulig gjennom materialet som er samlet inn. I Moland (2015)¹¹ er det foretatt en evaluering av programmet Ufrivillig deltid. Programmet var på 75 millioner kroner fordelt på 47 prosjektet i kommunal, statlig og privat sektor. Resultatene i dette programmet har jevnt over vært bedre enn prosjektet gjennomført i regi av Sammen om en bedre kommune. Evalueringen vil kunne være et nyttig grunnlag for kommuner som ønsker svar på hva som skal til for å oppnå bedre resultater.

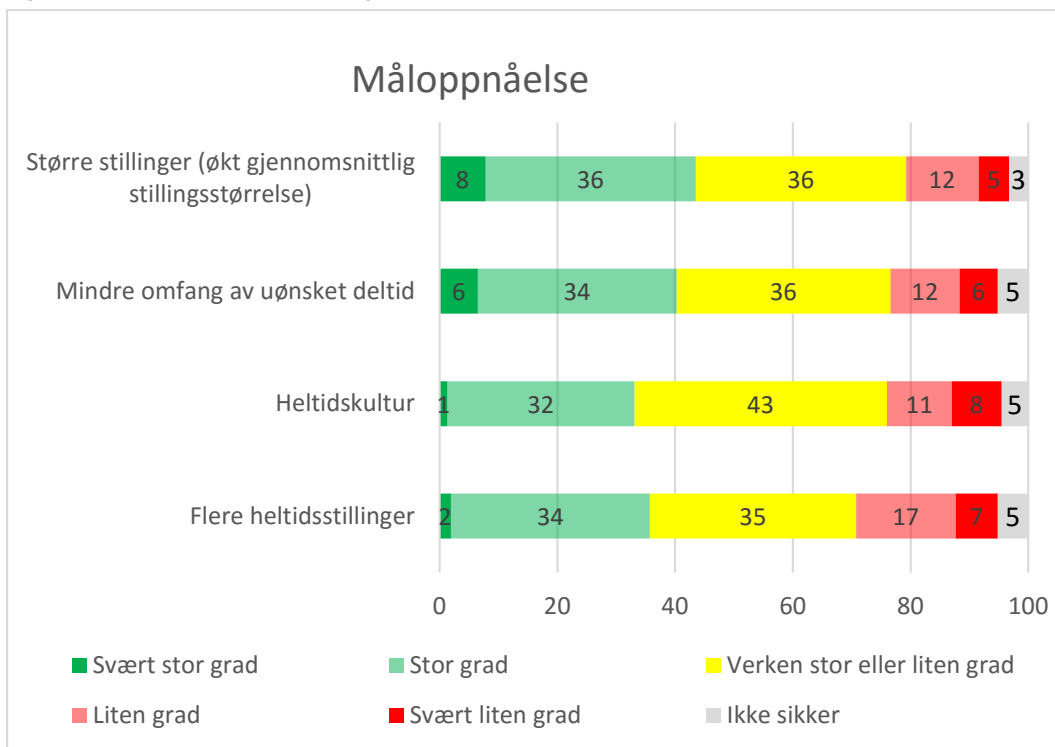
¹⁰ Det forelå ingen rapportering av resultater for Sarpsborg da rapporten ble skrevet. Antakelsen om svakt resultat er basert på telefonintervju med kommunen (se «Erfaringer fra fire kommuner» på side 61)

¹¹ Moland (2015): *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid*. Fafo-rapport 2015:25.

Vurdering av måloppnåelse

I spørreundersøkelsen er det spurt om prosjektet har nådd ulike mål. Resultatet er vist i figur 5.6.

Figur 5.6 Informantenes vurdering av måloppnåelse. (N = 157). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Det er nesten ingen av informantene i spørreundersøkelsen som har svart at prosjektet i *svært stor grad* har nådd målene, jmf figur 5.6. Rundt en tredjedel av informantene har svart at prosjektet i *stor grad* har nådd målene. Rundt to tredjedeler er fordelt på de øvrige kategoriene i undersøkelsen. Svarene er et uttrykk for at målene i prosjektet lå en god del høyere enn det som faktisk ble oppnådd (jmf tabell 5.1).

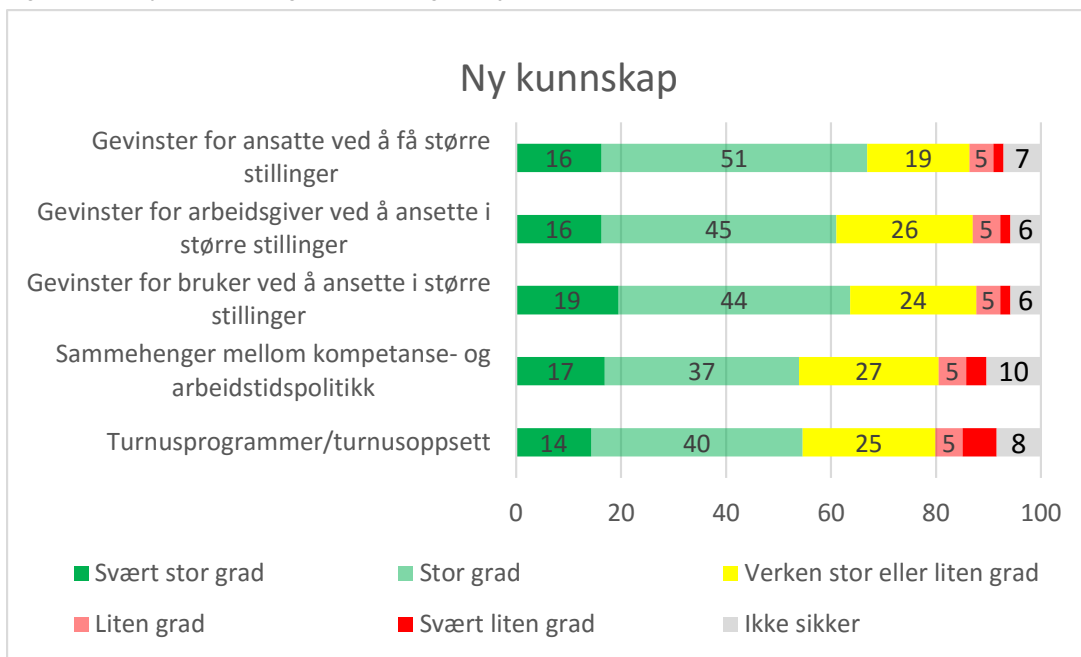
5.6 Erfaringer fra prosjektarbeidet

I dette avsnittet vil vi se nærmere på erfaringer som er gjort i prosjektarbeidet på følgende områder: bidraget til ny kunnskap og svarene på de åpne spørsmålene om hva som har vært gevinster og utfordringer i prosjektarbeidet. Andre erfaringer fra prosjektarbeidet er omtalt sammen med de andre temaene i kapittel 11.

Etablering av ny kunnskap

I spørreundersøkelsen ble det spurt om prosjektet om heltid og deltid har bidratt til ny kunnskap på ulike områder. Resultatene er vist i figur 5.7.

Figur 5.7 Prosjektets bidrag til etablering av ny kunnskap. (N = 157). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.

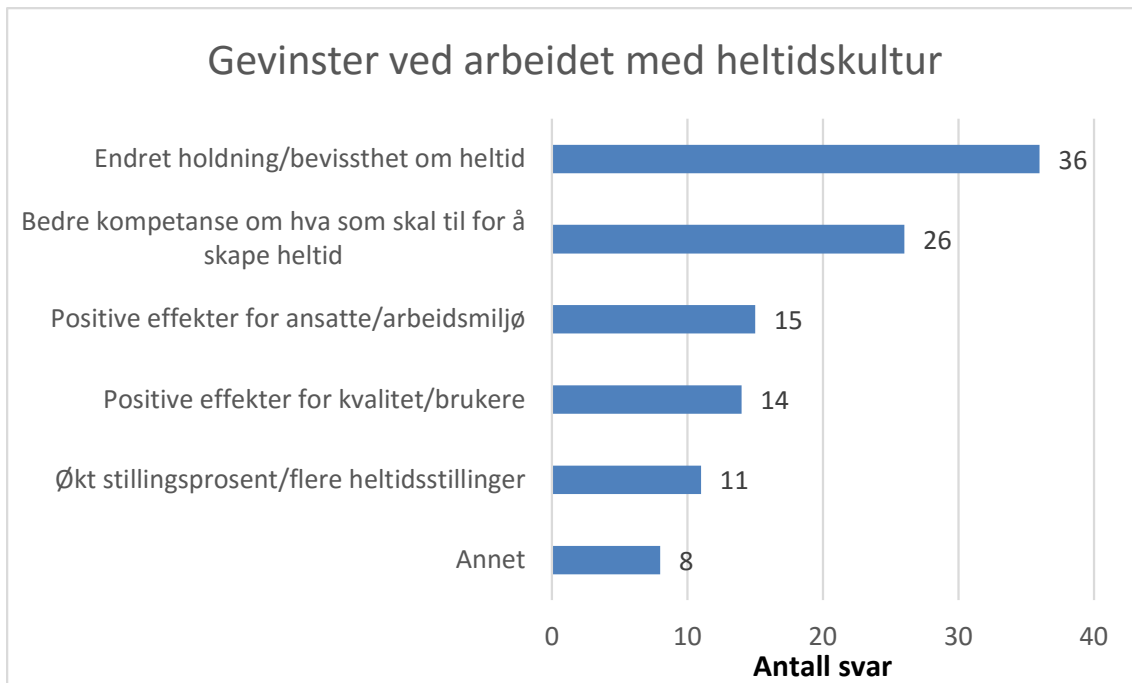


Respondentene i spørreundersøkelsen mener at prosjektet i størst grad har bidratt til kunnskap om gevinster ved å få ansatte i større stillinger og i minst grad om nye turnusprogrammer/turnusoppsett, jmf figur 5.7. Det er imidlertid små forskjeller i skåren for de ulike områdene. Færre enn én av ti har svart at prosjektet i liten grad eller svært liten grad har bidratt til ny kunnskap. Til en viss grad kan lav skår på disse spørsmålene ha sammenheng med at organisasjonen hadde den nødvendige kunnskapen før arbeidet i prosjektet ble startet opp.

Gevinster og utfordringer i arbeidet med heltidskultur

Informantene er spurt om gevinster og utfordringer i prosjektarbeidet. Vi har foretatt en klassifisering av informantenes svar på disse to spørsmålene. De to neste figurene viser resultatet av denne kvantifiseringen.

Figur5.8 Kategorisering av svarene på spørsmålet «Hva mener du har vært de største gevinstene i arbeidet med temaet heltidskultur?» (N = 110). Kilde: Spørreundersøkelse 2015



De viktigste gevinstene i arbeidet med heltidskultur er dels knyttet til endringer av holdning/bevissthet (n = 36), og dels knyttet til styrkingen av kompetanse (n = 26). Svarene illustrerer tydelig at større stillinger ikke kommer av seg selv. Det er nødvendig å arbeide med holdninger både hos ledere og ansatte og at kommunen utvikler kompetanse om hva som skal til for å skape heltid. Noen av informantene har pekt på at arbeidet har bidratt til positive effekter for arbeidsmiljøet (n = 15) og brukerne (n = 14). Slike effekter kan sies å være noe av det primære formålet med å etablere større stillinger, jamfør den tidligere omtalen av «hjulet» utviklet av Leif Moland. I det følgende gjengir vi noen eksempler på innspill fra de to kategoriene med høyest skår.

Endret holdning/bevissthet om deltid:

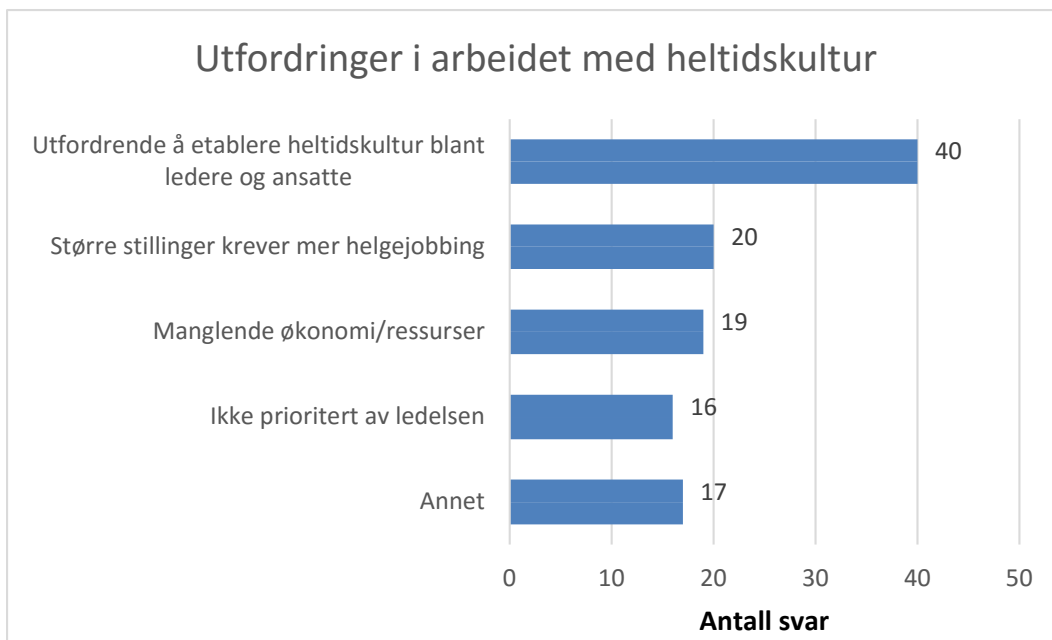
- «En gryende forståelse hos enkelte ansatte av hva heltid kan bety for dem personlig og for brukerne av tjenestene.»
- «Vi er i ferd med å gjennomføre en kulturendring i organisasjonen. Ansatte ved de fleste tjenestestedene som er involvert i prosjektet, har innsett at turnus ikke bare er 7,5 timers vakter på dag og kveld med arbeid hver 4. helg, men at det finnes et utall av varianter – og at det ikke er nødvendig at hele kommunen har felles arbeidstidsordning, men at det faktisk kan være flere ulike ordninger på samme arbeidssted. Blant ledere tror jeg det har blitt større bevissthet rundt det å se på det faktiske behovet for ansatte/fagkompetanse på jobb i forhold til brukers behov, og ikke i forhold til ansattes behov.»

- «Tidligere har det vært arbeidsgivers ansvar å gi de ansatte den stillingsstørrelsen de vil ha. Nå er det tydelig at det er et samarbeid mellom arbeidsgiver, tillitsvalgte og ansatte å jobbe mot større stillinger. Alle må bidra. Arbeidsgiver kan legge forhold til rette med alternative arbeidstidsordninger og se mulighet i hver enkelt stilling. Tillitsvalgte skal være med og godkjenne turnusene. De må også være åpne for nytenkning. Den ansatte har ansvar med å være villig til å tenke alternative arbeidstidsordninger og se muligheter ved å endre arbeidssted for å få større stilling. Ansatte som klager på at de ikke får større stilling, opplever i større grad å få spørsmål fra sine kollegaer om hva den ansatte selv har gjort for å få økt stilling.»

Bedre kompetanse om hva som skal til for å skape heltid:

- «Ansatte er blitt utfordret i å tenke hva som skal til for å oppnå heltidskultur, og at alle må bidra for å få dette til. Økt kompetanse innen turnusplanlegging har gjort at ansatte ser muligheter på en annen måte. Forhandlingsturnus er et godt virkemiddel for å få endret måten for de ansatte å tenke på. Her må alle ansatte bidra for å få turnus til å gå opp.»
- «Har innført «min vakt», som gir oss bedre oversikt over ansatte og kompetanse i deltidstillinger. Om man bruker denne informasjonen riktig, kan man spare penger samtidig som ansatte får mer forutsigbar arbeidstid.»
- «Bruk av regnearket «Heltidsmodellen» og kartlegging av deltid/heltid.»

Figur5.9 Kategorisering av svarene på spørsmålet «Hva mener du har vært de største utfordringene i arbeidet med temaet heltidskultur?» (N = 112). Kilde: spørreundersøkelse besvart av informanter i kommuner som har deltatt i programmet.



Mange av informantene opplever at det har vært utfordrende å etablere en heltidskultur blant ledere og ansatte (n = 40). Utfordringen er altså knyttet til noe av det samme som blir omtalt som de viktigste gevinstene, noe som styrker konklusjonen om at større stillinger ikke kommer av seg selv. Andre utfordringer er at større stillinger krever mer helgejobbing (n = 20), manglende økonomi og ressurser (N = 19) og at arbeidet ikke har vært prioritert av ledelsen (n = 16). I det følgende gjengir vi noen eksempler på innspill fra de tre kategoriene med høyest skår.

Det er vanskelig/utfordrende å etablere kultur / få med ansatte:

- «Ansatte får reduserte muligheter til å shoppe enkeltvakter.»
- «Det er mange som ikkje ynskjer større stillingar. Knappe ressursar. Kommunen har behov for omstilling og har difor redusert ressursbruken i helse og omsorg.»
- «En stor utfordring har vært at mange ansatte, gjerne eldre ansatte som har fått den turnusen de ønsker seg, som synes de har det bra med den arbeidstidsordningene har. De ønsker å ha fridager, og de vil selv velge hvilke vakter de skal ta, og de ønsker ikke å jobbe flere helger.»
- «Mange ansatte opplever at det er bare ansatte som kan jobbe i hel stilling, som er ønsket i organisasjonen. Mange ansatte vil ha deltid og ha mulighet for å ta enkeltvakter når de har ledig tid og lyst til å jobbe litt ekstra.»
- «Inngrodde turnuser og tenkemåter. Ansatte som ikke vil bytte vaktlag eller arbeidsplass for å få større stilling.»

- «Ansatte som mener de har passe stillingsstørrelse og ikke ønsker en økning. Fastlåst tanke om døgnrytme og at man ikke ser den fleksibiliteten som lange vakter kan gi, både den ansatte og tjenestemottaker. Manglende engasjement i både administrativ og politisk ledelse for alltid.»

Mer helgejobbing:

- «Å få forståelse/aksept blant de ansatte som har full stilling og hver tredje helg, for at ubekvem arbeidstid må fordeles på ALLE ansatte, dersom flere skal få mulighet til høyere stillingsbrøker. Som tillitsvalgt blir man ikke populær når noen må gi fra seg goder (hver tredje helg). Man blir truet med utmeldinger etc. Ansatte bør få kompensasjon for å jobbe mer enn hver tredje helg, da hadde det vært lettere å få dette til. Lønn eller fridager.»
- «Økonomi, vilje til økt helgejobbing fra medlemmer i NSF.»
- «Å få auka stilling utan å måtte arbeide meir ugunstig, blant anna oftare helg.»

Manglende økonomi/ressurser:

- «Tilstrekkelig økonomi til å kunne gjennomføre tiltak.»
- «En utfordring er at noen tillitsvalgte mener dette handler om penger. Hvis vi hadde fått penger til større stillinger, hadde dette løst seg.»
- «Manglende økonomi til å styrke grunnbemanning.»

Informantene har altså gitt uttrykk for at ofte er verken ansatte eller ledere særlig motivert for å arbeide for større stillinger. Noe av forklaringen på motstanden er at større stillinger krever mer arbeid i helgene. En del informanter gir også uttrykk for at større stillinger krever økte økonomiske rammer, noe som kanskje ikke er så realistisk der de samlede økonomiske rammene for den enkelte kommune i stor grad er gitt.

Erfaringer fra fire kommuner

Vi har gjennomført telefonintervjuer i kommunene Oppegård, Spydeberg, Eigersund og Sarpsborg for å få dypere innsikt i erfaringer i arbeidet med prosjekt. Oppegård og Spydeberg har fått en økning i størrelsen på stillinger langt over gjennomsnittet (jmfør tabell 5.1). I Eigersund har noen enheter hatt en beskjeden økning i gjennomsnittlig stillingsprosent, mens i andre enheter er den redusert. Sarpsborg ser også ut til å ha oppnådd beskjedne resultater.¹² I intervjuene har vi vært ute etter mulige forskjeller mellom de to kommunene med gode resultater og kommunene med svakere resultater. Det vises ellers til www.sammenom.no for utdyping av de lokale prosjektene.

Oppegård

Prosjektet er gjennomført for alle i pleie- og omsorgstjenesten inkludert tjenestene for funksjonshemmede. Kommunen har altså ikke gjennomført en pilot for enkelte enheter innen pleie og omsorg, slik mange andre kommuner har gjort.

Gjennomsnittlig stillingsprosent har økt fra 53 prosent ved oppstart til 63 prosent andre kvartal 2015. Forbedringen på 10 prosentpoeng er altså dobbelt så høy som den gjennomsnittlige økningen i programmet (jmfør figur 5.5). Samtidig er det store variasjoner i dagens nivå for den gjennomsnittlige stillingsprosenten for enhetene som har deltatt i Oppegård. Ved avslutningen av prosjektet ligger den lavest for tjenestene til funksjonshemmede med et nivå på mellom 46 og 54 prosent. Høyst ligger den for hjemmetjenestene og omsorgsboligene med et nivå på mellom 75 og 80 prosent.

Det er satt strenge krav til hva som regnes som uønsket deltid. Denne kategorien omfatter bare personer som er villige til å arbeide ubekvemme tidspunkter (kveld og helg) og til å flytte på seg. Omfanget har ikke blitt målt. Kommunen har imidlertid antatt at det er få som har uønsket deltid. I tilnærmingen har kommunen et arbeidsgiverperspektiv hvor det er lagt vekt på de positive effektene av å etablere en heltidskultur.

Det har vært innført nye arbeidstidsordninger med mer arbeid i helgene. Det har vært stor frihet til å velge hvilke ordninger som skal innføres i den enkelte enhet. Friheten til å velge løsning har vært stor, «så lenge behovene til pasientene blir møtt». Denne selvråderetten blir opplevd som viktig.

Tillitsvalgte har i stor grad blitt involvert. Det har vært enighet om at tjenestene ikke har vært gode nok, og betydningen av større stillinger og flere fagfolk. Konfliktnivået har vært lavt, noe som henger sammen med at det er brukt mye tid på dialog og en oppdatering på forskning på feltet før tiltakene ble definert og implementert. Kunnskapsgrunnlaget utarbeidet av programmet var nyttig i starten av arbeidet.

¹² Sarpsborg har ikke ført statistikk for utviklingen i gjennomsnittlig stillingsstørrelse.

Underveis ble det klart at arbeidet med turnus og vakter ville bli sentralt. Det kom da inn en ny prosjektleder med erfaring fra helsetjenestene, hvor døgndrift og turnus er mest vanlig.

En suksessfaktor har vært et bredt engasjement og felles forståelse for at «brukerne trenger mer fagfolk på vakt». En annen har vært at det har vært satt mål for arbeidet som er politisk forankret. En tredje suksessfaktor har vært bred involvering og tett samarbeid med Fagforbundet og NSF.

En utfordring har vært at tjenestene for funksjonshemmede har vært preget av stor grad av autonomi med stor frihet for den enkelte virksomhetsleder. Noen følte nok at prosjektet «tråkket inn i deres område». Her blir det behov for mer arbeid med motivasjon for å nå målene som er satt for 2017.

Spydeberg

Kommunen har oppnådd svært gode resultater. Gjennomsnittlig stillingsprosent har økt fra 57 prosent ved oppstart til 70 prosent andre kvartal 2015. Forbedringen på 13 prosentpoeng er altså langt bedre enn den gjennomsnittlige økningen i programmet på 6 prosentpoeng (jmfør tabell 5.1).

Utviklingen på sykehjemmet illustrerer endringene på en god måte. I 2013 var situasjonen at ansatte «ikke orket å gå mer langvakter». Nå blir det gitt tilbakemeldinger som «dersom dere slutter med langvakter, så vet jeg ikke om jeg gidder å arbeide her mer». Endringene har kommet som et resultat av samtaler med den enkelte ansatte om løsninger for ulike sider ved turnusen (vaktskifte, pauser, antall på vakt med videre). Samtalene har bidratt til stor grad av eierskap. Fornøyde ansatte på sykehjemmet vil kunne være «ambassadører» for lengre helgevakter for andre enheter som vil gjennomføre dette tiltaket.

Innføring av alternative turnusordninger har vært basert på frivillighet. Frivillighet var valgt for ikke å skape mer motstand enn nødvendig.

Sykefraværet har gått ned. Uten å være sikker tror kommunen at nedgangen har sammenheng med prosjektet og oppmerksomheten dette har gitt arbeidsplassene.

Politikerne har blitt orientert to ganger hvert år. Det har altså vært relativt sjelden kontakt med politikerne.

En suksessfaktor har vært at deltakere fra programmet var med på en erfaringskonferanse som ble arrangert tidlig i prosjektperioden. En annen suksessfaktor har vært samtaler med alle ansatte om egne turnusønsker. På grunnlag av samtalene ble det bestemt at langvakter hver fjerde helg skulle erstatte ordinære vakter hver tredje helg. En tredje suksessfaktor er at prosjektleder har hatt stor tillit blant ansatte og tillitsvalgte.

En utfordring har vært skepsis til endring blant ledere. Skepsisen har imidlertid snudd når ansatte med den nye turnusordningen har blitt mer fornøyde.

Eigersund

Suksessfaktorer har vært oppbygging av godt samarbeid og gradvis utvikling av prosesser og samarbeidsmønstre. Trepertssamarbeidet har vært viktig.

En utfordring har vært endringer som heltidskulturen medfører for den enkelte. Kommunen har valgt å vektlegge det positive. Det er innført forhandlingsturnus, hvor de ansatte har mulighet til å påvirke turnusen. En annen utfordring har vært å få godkjent de lange vaktene av Arbeidstilsynet.

Primært har kommunen arbeidet med bevisstgjøring og motivering nedenfra, noe som blant annet er gjort ved å vise eksempler og muligheter. Det er også arbeidet med å bevisstgjøre ledere på hvordan de kan arbeide systematisk mot målene, og ikke bare klage over hva de ikke får til.

Kontakten med andre kommuner som har arbeidet med heltidskultur i programmet, har hatt mye å si. Kontakten har bidratt til et stort og viktig nettverk som kan benyttes. Kravet til rapportering har vært nyttig ved at det har tvunget kommunen til å «tenke gjennom ting».

Kommunen har erfart at endring av kultur tar tid. Det er nå vedtatt at prosjektet skal videreføres med en egen prosjektleder. Viktige oppgaver framover blir å starte opp arbeidet med heltidskultur i gjenstående enheter og sikre at det blir en daglig del av driften for enhetene som allerede har vært gjennom prosjektarbeidet.

Sarpsborg

Det lokale arbeidsmarkedet er preget av mangel på helsefaglig arbeidskraft. Kommunen klarer ikke å fylle stillingene med kompetansen som kreves i lowerket. Situasjonen på arbeidsmarkedet gjør at kommunen tilpasser seg ønskene til de ansatte. Det er vanskelig å få folk til å arbeide hver tredje helg, slik at vaktene i helgene fylles opp med deltidsstillinger.

Kommunen har prøvd flere nye turnusordninger, men ingen varige nye ordninger er etablert. En viktig forklaring har vært at det har vært mye motstand mot nye turnuser. Kommunen kjenner seg igjen i forskningen til Leif Moland fra Fafo.

Det burde vært satt av mer tid til forankring blant ledere og til å motivere ansatte. For å klare dette hadde det antakelig vært nødvendig med mer kapasitet og kompetanse til å støtte prosjektet.

Kommunen har gode erfaringer med trepartssamarbeidet. Denne modellen blir nå utredet som generell tilnærming for hele kommunen.

Prosjektet er avsluttet. Det er laget en 15-punktets plan for videreføring i linjen med vekt på utvikling av kompetanse. Her har kommunen gode erfaringer med blant annet oppstart av kurs.

Oppsummering av fire telefonintervjuer

Det har vært gjennomført telefonintervjuer med to kommuner med gode resultater (Oppegård og Spydeberg) og to kommuner med svake resultater (Eigersund og Sarpsborg). Erfaringene fra disse kommunene illustrerer noen av poengene omtalt over.

Oppegård og Spydeberg har innført nye turnuser som innebærer noe mer arbeid i helgen, noe som kan være et godt tiltak for å øke stillingsstørrelsen. Verken Eigersund eller Sarpsborg har etablert tilsvarende tiltak, noe som bidrar til å forklare hvorfor disse kommunene har svakere resultater enn Oppegård og Spydeberg.

Oppegård har satt strenge krav til uønsket deltid. Kommunen har hatt et arbeidsgiverperspektiv hvor det er lagt vekt på de positive effektene av det å etablere en heltidskultur. Prosjektet er gjennomført for alle i pleie- og omsorgstjenesten inkludert tjenestene for funksjonshemmede. Kommunen har gitt stor frihet til å velge hvilke ordninger som skal innføres i den enkelte enhet.

I Oppegård og Spydeberg har det vært lagt vekt på en grundig prosess med involvering av de ansatte. I Sarpsborg er det en erkjennelse om at kommunen burde brukt mer tid på prosessen.

5.7 Oppsummering

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse har økt fra 61 til 67 prosent i løpet av perioden, som innebærer en forbedring på 6 prosentpoeng. Selv om det har vært en forbedring, er det langt igjen til målet¹³ om en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 81 prosent. Avslutningsvis blir det pekt på noen mulige forklaringer på at resultatene ikke har vært bedre.

Underveis i programmet er det mange kommuner som har flyttet oppmerksomheten fra å avskaffe ufrivillig deltid til å etablere en heltidskultur. Det ble foretatt en tilsvarende endring for programmet i 2013, da målet om å etablere en heltidskultur ble fastlagt. Gjennom en slik endring utvides perspektivet til ikke bare å omfatte ønskene fra arbeidstaker, men til å omfatte krav fra arbeidsgiver om at det skal etableres en heltidskultur. Spørsmålet er om kommunene i tilstrekkelig grad har skjønnet hva som skal til for å etablere en slik kultur.

¹³ Gjennomsnitt for kommunene som har fastlagt mål for nivået på gjennomsnittlig stillingsstørrelse

Ved tidligere rapporteringer har deltakerne i programmet blitt bedre til å formulere gode effektmål, altså hensikten med å få bort de små stillingene (kvalitet, effektivitet etc.). Ved avslutningen av prosjektet blir de ulike effektene i kvalitetshjulet til Moland bare i begrenset grad nevnt som et overordnet mål. En mulig forklaring på svake resultater kan være at hensikten med større stillinger ikke i tilstrekkelig grad har vært forankret i organisasjonen, for i utgangspunktet kan det være en betydelig motstand blant både ledere og ansatte mot endringer i etablerte ordninger.

For at stillingene skal øke, er det nødvendig å etablere nye arbeidstidsordninger og/eller nye måter å administrere arbeidstid og ekstravakter på. Bare tre av fire informanter kommer fra kommuner som har prøvd ut slike ordninger. Det er omtrent like mange som svarer at økte stillingsstørrelser har vært et mål. Manglende evne eller vilje til å sette i gang tiltak som virker, ser altså ut til å være en forklaring på at stillingene ikke har økt mer.

I arbeidet med heltidskultur er det store forskjeller i hvor mange av kommunens ansatte som har deltatt i prosjektet. Noen kommuner har hatt en smal tilnærming og gjennomført prosjektet i deler av pleie- og omsorgstjenestene, mens andre har bred tilnærming med gjennomføring for mange eller alle tjenester. Kanskje har en smal tilnærming ført til vanskeligheter med å gjennomføre tiltak fordi de ikke omfatter alle aktuelle enheter. Og kanskje har en bred tilnærming ført til at det ikke har vært rettet nok oppmerksomhet mot tiltak som virker for de ulike tjenestene. For bred eller smal tilnærming kan altså være en forklaring på at resultatene ikke har vært bedre.

Kapittel 6 Heltidskultur, oppsummerende refleksjon

6.1 Programmets mål for temaet heltidskultur

Sammen om en bedre kommune har hatt som mål å bidra til økt kunnskap om heltid-deltidsproblematikken og utvikling av heltidskultur i sektorer med stort deltidsomfang i norske kommuner.:

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

Denne målsettingen er endret underveis i programmet fra først å vektlegge reduksjon av ufrivillig deltid til heller å vektlegge etablering av større stillinger og utvikling av en heltidskultur. Programmet har støttet utprøving av lokale tiltak for å redusere omfanget av små stillinger og uønsket deltid og i stedet utvikle en heltidskultur. Ifølge deltakernes besvarelser på spørreundersøkelsen høsten 2015 har 39 kommuner gjennomført prosjekter innenfor temaområdet heltidskultur.

I denne oppsummeringen spør vi:

1. Hvilke tiltak har gitt best resultater?
2. Hvilke gevinster er oppnådd som følge av disse resultatene?
3. Hvilke forutsetninger trekkes fram som de viktigste suksessfaktorene?
4. Hvilke utfordringer har kommunene møtt underveis i prosjektdriften?

For å besvare disse spørsmålene benytter vi data fra en spørreundersøkelse til deltakerne i Sammen om en bedre kommune som ble gjennomført høsten 2014. Undersøkelsen er beskrevet i metodekapitlet og resultatene er gjengitt i kapittel 5. Videre har vi data fra årsrapporteringen i 2015 som prosjektlederne har sendt inn på et excel-skjema. Vi trekker også inn resultater fra dypdykk i fire kommuner. Disse er beskrevet i to omfattende rapporter fra 2013 og 2015 (Moland, Elgvin, Hilsen og Lien 2013 og Moland, Bakkeli, Hilsen og Lien 2015). Der resultatene fra Sammen om en bedre kommune-prosjektene ikke gir entydige svar, trekker vi inn resultatene fra programmet Ufrivillig deltid som er publisert i *Større stillinger og bedre drift* (Moland 2015)

6.2 Hvilke tiltak har gitt best resultater?

Alt i alt er det prøvd ut turnustiltak med langvakter, forhandlings/samarbeidsturnus, bemanningsenheter/vikarpool, 3+3-turnus og årsturnus. I tillegg kommer ulike kompetansetiltak for at ansatte skal kunne få fast stilling og/eller jobbe flere steder. For å støtte opp under disse tiltakene har noen benyttet timebanker og bruk av bundet/ubundet tid. En del av de nye stillingene/stillingsandelene er finansiert ved å konvertere vikarmidler til stillinger/stillingsandeler i grunnturnusen. Disse tiltakene og ulike varianter av dem er beskrevet i Moland (2015).

Analysene i kapittel 5, tyder på at kommuner som har prøvd ut langvakter har oppnådd de beste resultatene, målt som heving av gjennomsnittlig stillingsstørrelse. Det er ikke beskrevet nærmere hva slags langvakter som er prøvd ut.¹⁴ Erfaringer fra dypdykkene og annen forskning er at langvakter som trekker inn både helger og hverdager gir beste resultater med hensyn til å få bort de små deltidstillingene og uønsket deltid. Langvakter hver fjerde helg gir en viss effekt. Turnuser der flere jobber langvakter gir bedre handlingsrom for brukermedvirkning (eksempelvis Sogndalen beskrevet i dypdykk). Og turnuser der noen jobber tradisjonell turnus og andre langvakter er mer utsatt for arbeidsmiljøutfordringer enn der alle har den samme turnusen (ref Steinkjer og Moss i Moland 2015).

I kapittel 5 framkommer det at også andre tiltak (som heller ikke er beskrevet), har bidratt til at den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen er hevet med mellom ti og tjue prosentpoeng. I dypdykkene har vi beskrevet nærmere Drammen kommunes gode erfaringer med forhandling/samarbeidsturnus og Surnadal kommunens erfaringer med flere tiltak. Går vi til evalueringen av programmet Ufrivillig deltid, ser vi at tiltak med bemanningsenheter, forhandlingsturnuser, ulike kombiløsninger, kompetansetiltak, traineeordninger mv førte til en heving av gjennomsnittlig stillingsstørrelse på ca 20 prosentpoeng. En del av disse ble organisert slik at alle ansatte kunne jobbe i hele stillinger. Hvorfor noen gir bedre resultater enn andre er beskrevet i Moland (2015). Hovedkonklusjonen var imidlertid at alle tiltak gir bedre resultater enn den vanlige turnusen, men at man ikke kan fremheve én løsning som den beste. Trekk ved tjenesten, ulike brukerbehov og ulike ønsker fra de ansatte tilsier at man prøver ut flere typer av tiltak (Ref Moland 2015 side)

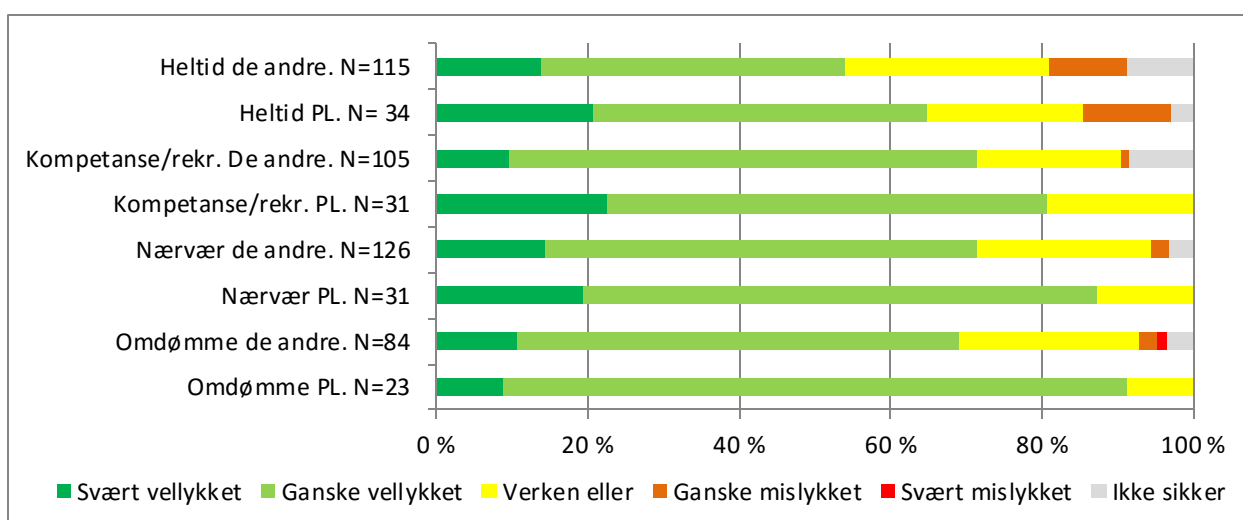
I kapittel 5 viser vi at tiltakene som er trukket inn i analysen kun har ført til en heving av stillingsprosenten med cirka 5 prosentpoeng. Dette er cirka 15 prosentpoeng mindre enn det som var målsatt av deltakerne. Det er også cirka 15 prosentpoeng mindre enn det som ble oppnådd i programmet Ufrivillig deltid. Vi forklarer disse forskjellene lengre ned i teksten.

¹⁴ Spydeberg, Løiten, Meråker, Oppegård, Songdalen og Fredrikstad (som avbrøt sitt forsøk) trekkes fram.

6.3 Hvilke utfordringer har kommunene møtt underveis i prosjektdriften?

Figur 6.1 gjengir svarfordelingen på spørsmålet om hvor vellykket prosjektet alt i alt oppfattes å være. Figuren viser at heltidsprosjektene i sum rapporteres å være mindre vellykkede enn prosjektene innenfor de tre andre temaområdene. Figuren viser også at prosjektlederne overveiende er mer positive enn de andre informantene.

Figur 6.1 Hvor vellykket har prosjektet vært ifølge henholdsvis prosjektledere og de andre (ledere, tillitsvalgte og politikere) innenfor de fire temaområdene? Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen 2015



Manglende interesse og motstand mot endring i alle grupper

I løpet av programperioden har vi som vist i tidligere rapporter støtt på mange eksempler på manglende oppslutning om endringer som skal føre til større stillinger. Det vanligste er meldinger fra ledere og kolleger om at ansatte ikke vil jobbe annerledes, og at flertallet av de deltidsansatte ikke vil jobbe mer. De tillitsvalgte forteller fra sitt ståsted om manglende involvering av ansatte i omstillingsarbeidet. Fra prosjektledere og toppledere kommer det fram at mange linjeledere helst vil slippe å endre turnusen. Den gamle turnusen er de fortrolig med, og den bygger samtidig på at lederen har mange små stillinger de kan sette inn i helgene og en stor sum satt av til å møte et hyppig vikarbehov. De nye turnusene reduserer dette handlingsrommet. Det er med andre ord motstand og manglende interesse blant både ledere, tillitsvalgte ansatte og politikere.

Hovedforklaringen på dette ligger først og fremst i at arbeidet med å utvikle en heltidskultur krever både holdnings- og adferdsendringer. For å skape flere store stillinger må det gjøres endringer i organisering av både arbeidet og arbeidstiden. For mange fører dette også til endringer i familie- og fritidsliv.

Dette dreier seg med andre ord om store endringer, og da vil prosjektene være særlig sårbare for manglende begrunnelser, forankring, involvering og samarbeid. I tillegg møter heltidsprosjektene ofte på motstand fordi de oppfattes å bidra til økte kostnader.

I spørreundersøkelsen høsten 2015 ba vi deltakerne svare skriftlig på hva de mente hadde vært de største utfordringene i arbeidet med prosjektene innenfor temaet heltidskultur. 100 prosjektledere, politikere, ledere og tillitsvalgte har formulert svar på spørsmålet. I det følgende gjengir vi et utvalg av dem som sitater. De første viser til at manglende oppslutning forekommer både blant ledere, ansatte og tillitsvalgte:

«De største utfordringene har vært **ansatte** som mener de har passe stillingsstørrelse og ikke ønsker en økning. [...] og manglende engasjement for alltid i både adm. og politisk ledelse». (Prosjektleder)

«Samarbeidet for å nå målet har vært utfordrende. Enkelte **enhetsledere** kjører sitt løp uavhengig av tillitsvalgte og andres forslag». (Tillitsvalgt)

«Styringsgruppa har møtt motstand blant **ledere** i pleie og omsorg. Jeg ser i ettertid at enhetsleder der skulle vært tatt med i arbeidet i mye større grad». (Tillitsvalgt)

«Samarbeidet med **tillitsvalgte** som endrer mening om deler av satsingen underveis i prosjektet har vært vanskelig». (Linjeleder)

«I starten var det stor motstand fra **Fagforbundet** til prosjektet. Alle mulige forslag ble avvist med henvisning til arbeidsmiljøloven. Etter hvert ble det også liten interesse fra administrasjonen». (Prosjektleder)

Krevende kulturendring er et lederansvar

Behovet for kulturendring framstår som den mest krevende utfordringen. De fleste tjenestesteder innenfor kommunal helse, pleie- og omsorg er basert på et så stort omfang av deltidsansettelser, at målene om flere store stillinger, krever gjennomgripende holdnings- og adferdsendringer. Disse endringskravene treffer først og fremst de deltidsansatte som er tilfredse med den deltidsstillingen de har. Men de treffer også ledere, tillitsvalgte og politikere. Endringskravene er så gjennomgripende at det er rimelig å omtale det som en kulturendring. Man skal endre en praksis mange har vært fornøyd med, fordi denne praksisen står i veien for mål om mer rasjonell drift, bedre tjenestekvalitet, likestillingskrav og en mer kompetansebasert arbeidsgiverpolitikk der alle ansatte skal kunne tilbys en stilling med fullverdige lønns- og pensjonsbetingelser.

I intervjuer og samtaler med deltakerne i programmet er det vanlig å trekke fram de ansatte som bærere av deltidskulturen. Enkelte ledere har for eksempel fortalt om forsøk som har mislyktes på grunn av motstand fra ansatte og tillitsvalgte. Ofte har det skjedd som følge av at ledelsen har undervurdert styrken i deltidskulturen samtidig som de ikke har involvert medarbeiderne godt nok. Men arbeidstakerne er ikke alene om å opprettholde deltidskulturen. Så lenge det finnes uønsket deltid, og det gjør det i nesten alle

norske kommuner, også de som har gode resultater i Sammen om-programmet, gjenfinner vi deltidskulturen som en del av arbeidsgiverpolitikken. Det kommer for eksempel til syne ved at det fortsatt lyses ut mange små stillinger. Og de fleste turnuser forutsetter små stillinger for å gå opp. De neste sitatene fra spørreundersøkelsen beskriver hvordan ledelsen selv står i veien for utviklingen av en heltidskultur:

«Først og fremst at leiinga/prosjektgruppa ikkje har sett tatt seg tid til/prioritert viktigheten av å reise rundt å informere om prosjektet. Dette må ein gjere for å få alle tilsette til å få eigarskap til prosjektet. Det å snu ein kultur frå å ville ha deltid til å ville ha heiltid er krevjande. Leiarar og mellomleiarar har ikkje vore villige nok til å prøve ut alternative arbeidstidsordningar som også tillitsvaltsapparatet kunne stille seg bak. Dei ber om å få ro for dei har for mykje å gjere, og her kunne vi ynskt oss klarare instruksar frå toppleiinga i kommunen. Når prosjektgruppa har bestemt noko (der sit også dei som har mynde) burde det vore gitt klar beskjed ut kva som skulle gjerast og kva som vert forventa. Det heile har vore alt for ullent». (Prosjektleder)

«Å arbeide med heiltidskultur krev både praktisk og mental kulturendring. Heiltidskultur er ei krevande og levande målsetting som inkluderer mange perspektiv og problemområde. Heiltidskultur er ikkje ei enkel JA/NEI-sak. Vi har nådd mange delmål på vegen til ein heiltidskultur, men det gjenstår å etablere ein felles mentalitet som ikkje undergrev effekten av gode tiltak når det kjem til stykket. Ei utfordring i arbeidet med heiltidskultur er at både arbeidsgjevar og tilsette må gje avkall på ein grad av fleksibilitet som ein tidlegare har vore bekvem med å ha frå deltidskulturen». (Prosjektleder)

«Det er vanskelig å få arbeidsgivere til å tenke heiltidskultur ved utlysning av stillinger. [...] Korte vakter er et større problem enn lange vakter i dette arbeidet». (Tillitsvalgt)

«Vi har slitt med å motivere ledere som i utgangspunktet ikke ønsker å ta til seg ny kunnskap og ikke vil se fordelene og nødvendigheten av dette arbeidet. Og å overbevise dem om at dette er lønnsomt for alle parter». (Prosjektleder)

Endringer som tar tid

I dypdykksrapportene har vi beskrevet hvor dyptgående og hvor tidkrevende det har vært først å rigge prosjektorganisasjonen og dernest skape oppslutning om endringsforsøk for så å prøve ut enkelte tiltak i praksis. (Moland, Elgvin, Hilsen & Lien 2013, Moland, Bakke, Hilsen & Lien 2015). Vi har også beskrevet de mange fallgruvene man lett går i underveis både i dypdykksrapportene og i sluttevalueringen av programmet Ufrivillig deltid (Moland 2015). Det er derfor ikke overraskende at prosjektledere, tillitsvalgte og ledere trekker fram at tidsfaktoren har vært en stor utfordring.

«Det har tatt tid å få vurdert og igangsatt pilotprosjekter». (Prosjektleder)

«Det har vært mange utfordringer å få ansatte med på tanken om å kunne tilby 100 % stillinger. Det har vært mye usikkerhet og frustrasjon, og det er derfor gjennomført mange informasjonsmøter. Møtene/samtalene har vært veldig nyttige og økt forståelse har kommet gradvis». (Linjeleder)

«Å få til et ordentlig samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse har vært krevende. Vi har for eksempel prøvd å jobbe frem en langturnus med cirka 13 timers vakter. Denne skulle egentlig ha startet opp i oktober, men på grunn av at ledelsen ikke har fått den ferdig (..) skjer det lite. Dette er synd både for prosjektet og for de ansatte som venter på å få startet med den prøveperioden». (Tillitsvalgt)

«Det tar lang tid fra beslutninger fattes til de gjennomføres. Ansatte mister troen på at det er mulig». (Prosjektleder)

Tidsfaktoren slår særlig ut der kommuner ønsker å etablere en heltidskultur for hele tjenesteområdet og ikke bare på en avgrenset forsøksenhet. Det er mange eksempler på at man kort tid har lyktes med å heve gjennomsnittlig stillingsstørrelse med mer enn 20 prosent på enkelte tjenestesteder enkeltforsøk. Samtidig som disse kan ha en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på mellom 85 og 100 prosent, kan stillingsstørrelsen i de samlede pleie- og omsorgstjenestene i samme kommune ligge på under 70 prosent. De fleste kommuner vil kunne klare å oppfylle et mål om en stillingsstørrelse på 80-85 prosent på noen få tjenestesteder i løpet av en program/prosjektperiode på 3-4 år. For et større tjenesteområde er dette bortimot umulig. Mange av de «beste» kommunene i Sammen om programmet har nådd sine resultater som følge av at de startet arbeidet flere år før programmet ble startet opp.

Kommunene som presenteres i kapittel 5 hadde som mål å heve gjennomsnittlig stillingsstørrelse fra 61 til 81 prosent. I gjennomsnitt endte de med en stillingsstørrelse på 67 prosent. Når de ikke klarte bedre, må vi se det i lys av tidsfaktoren. I tillegg ville tallene vært høyere dersom man konsekvent kun hadde målt endring ved de aktuelle tjenestestedene.¹⁵ Til sammenlikning klarte kommuner og helseforetak som var med i programmet Ufrivillig deltid å heve stillingsstørrelsen fra ca 65 til ca 85. Når disse tilsynelatende kan vise til så mye bedre resultater enn kommunene i Sammen om-programmet ligger mye av forklaringen i at man i evalueringen av Ufrivillig deltid konsentrerte målingen av endringer til de tjenestestedene som faktisk hadde prøvd ut tiltak.¹⁶

Økonomi

Forestillinger blant politikere og ledere om at større stillinger øker lønnskostnadene er svært utbredt, og som vi ser av sitatene under, har slike forestillinger mange steder gjort det vanskelig å få tilstrekkelig oppslutning om heltidsprosjektene.

¹⁵ Noen kommuner har hatt utvalgte tjenestesteder som målgruppe. Andre har hatt hele pleie- og omsorgssektoren (selv om de ikke har gjennomført tiltak ved mer enn et fåtall av tjenestestedene).

¹⁶ Når enheter som ikke hadde prøvd ut tiltak ble holdt utenom, trakk de heller ikke gjennomsnittet ned (slik de gjør i tallene i Sammen om-rapporteringen i kapittel 4).

«Vi sliter med gammel kultur og manglende tro på at det er økonomisk mulig». (Toppleder)

«Økonomiske begrensinger gjør at vi ikke får gjort så mye. Vi får ikke nok stillingsressurser». (Prosjektleder)

«Det tar tid, og vi har nok ikke kommet så langt som vi ønsker. Vi har også en utfordrende situasjon ifht stram kommuneøkonomi og kutt innen helse- og omsorg, og innen skole og oppvekst. Vi har sett at det er vanskeligere å få til heltidskultur når grunnbemanningen er på et minimum». (Politiker)

«Til politikerne er mitt innspill at kutt i stillinger i helse og omsorg gir som regel flere korte vakter. Og med korte vakter får en ikke heltidskultur. Korte vakter ser en tydelig i en presset kommuneøkonomi der det skal spares». (Prosjektleder)

Da Sammen om en bedre kommune startet opp, var det liten kunnskap om hvorvidt store stillinger førte til økte kostnader. I løpet av programperioden har det imidlertid kommet kunnskap om at større stillinger kan oppnås uten å koste mer. Enkelte har sågar funnet at kommunene i enkelte tilfeller kan spare penger på større stillinger. De fleste argumentene har gått på at større stillinger fører til mindre vikarbruk, mer brukerrettede tjenester, frigjøring av ledertid og så videre, og at selv om den enkelte lønnstaker vil tjene mer, så vil de samlede utgiftene til pleie- og omsorgstjenestene holde seg eller gå ned (Moland 2015). Pukstad og Tangerud (2014) har levert regnestykker som viser at større stillinger kan være kostnadsbesparende. Midtveis i programperioden satte også programledelsen i Sammen om en bedre kommune i gang et arbeid for å få mer kunnskap om kostnadsspørsmålet. Dette arbeidet ble utført av Agenda Kaupang og resulterte i en regnemodell i Excel som viser hvordan lønnsutgiftene endres dersom man gjør endringer i turnus som leder til flere store stillinger (Agenda Kaupang 2014).

Helg og langvakt

Blant de mer konkrete turnusutfordringene bekreftes nok en gang at helgene skaper problemer og at langvakter ikke er like populært hos alle. Motstand mot å jobbe flere steder er ikke rapportert som noe stort problem, men dette har heller ikke vært prøvd ut i like stort omfang.

«Den største utfordringen er helgearbeidet. Vi kommer ikke utenom økt helgearbeid for ansatte dersom vi skal bevege oss i retning av en heltidskultur». (Prosjektleder)

«Det har ikke vært vilje blant arbeidstakerorganisasjonene til å gå inn for økt helgearbeid (minimum 25 t/4uker)». (Toppleder)

«At langvakter skal være løsningen på alt er et problem. Vi ser nå, etter et par år med langvakter, at vi har ansatte som over tid ikke klarer å stå i disse. I tillegg hadde

vi for lite ressurser inn i prosjektet. Derfor ble det bare små presenters økning for enkelt ansatte, for eksempel ved et sykehjem der vi prøvde langvakter på helg». (Tillitsvalgt)

6.4 Hvilke gevinster er oppnådd som følge av disse resultatene?

På tross av mange utfordringer, og på tross av at tiden har vært knapp, melder mange av deltakerne at de har hatt utbytte av prosjektarbeidet. Og mange forteller om gevinster i form av bedre tjenester til bruker, bedre arbeidsforhold for de ansatte og bedre drift for arbeidsgiver.

Kort fortalt bekreftes det at større stillinger gir bedre kontinuitet i tjenesten og bedre kvalitet til brukeren. Rekrutteringen har flere steder blitt bedre og vikarbruken har gått ned. Mange ansatte som tidligere hadde små stillinger har fått større stillinger, tryggere lønnsforhold og er blitt bedre integrert i arbeidsmiljøet. Dette er i tråd med det såkalte heltids-hjulet som er behørig beskrevet i tidligere Saman om – produksjoner. Vi viser til den siste dypdykkrapporten for en nærmere forklaring (Moland, Bakkeli, Hilsen og Lien 2015:9f).

I spørreundersøkelsen fra 2015 kommer de fram at det er blitt et økt brukerfokus, bedre arbeidsmiljø og tryggere ansatte, nye holdninger til heltidsproblematikk, og økt turnuskompetanse. En forutsetning for å lykkes med å redusere omfanget av små stillinger og uønsket deltid, og erstatte disse med heltid og større deltidstillinger, er at ledere og tillitsvalgte forstår at mange av tiltakene både griper inn arbeidsorganiseringen og de ansattes privatliv. Mange av tiltakene må derfor forstås og gjennomføres etter kriterier for gode utviklings- og omstillingsprosesser. Et særtrekk ved tiltak for større stillinger at de skal gjennomføres innenfor rammene av en deltidskultur med aktører som ikke ønsker endringer (Moland 2015). Dette gjør at heltidsprosjektene stiller ekstraordinært store krav til endringsledelse. Dette skiller dem fra prosjektene innenfor de tre andre temaområdene.

Kapittel 7 Kompetanse og rekruttering

7.1 Innledning

Dette kapittelet bygger på 24 Excel-årsrapporter (32 kommuner)¹⁷ for 2015. Disse inneholder faktaopplysninger fra prosjektledere. Det bygger videre på kompetanse- og rekrutteringsdelen av spørreundersøkelse som ble gjennomført i 2015. Det er dessuten gjennomført oppfølgingsintervjuer med fire utvalgte prosjektledere.

De 32 kommunene har rapportert om 105 tiltak. Tiltakene er i hovedsak rettet mot hele kommunene og mot pleie og omsorg spesielt.

Prosjektene har vært å kartlegge tilgjengelig kompetanse og kompetansebehov, utnytte og utvikle ansattes kompetanse, rekruttere og beholde ansatte og utvikle kompetanseplaner.

Programmet Sammen om en bedre kommune har hatt som mål å bidra til økt kunnskap om kompetanseutfordringene i norske kommuner. Det har vært et mål å styrke evnen til strategisk kompetanseplanlegging og å realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.

Mange kommuner har de siste årene arbeidet med strategisk kompetanseplanlegging. Professor Linda Lai ved Handelshøyskolen BI benytter en modell for strategisk kompetanseledelse¹⁸ som er kjent for mange kommuner. Hennes forskning på temaene kompetanse, mobilisering og læring i arbeidslivet har etter hvert fått stor oppmerksomhet.

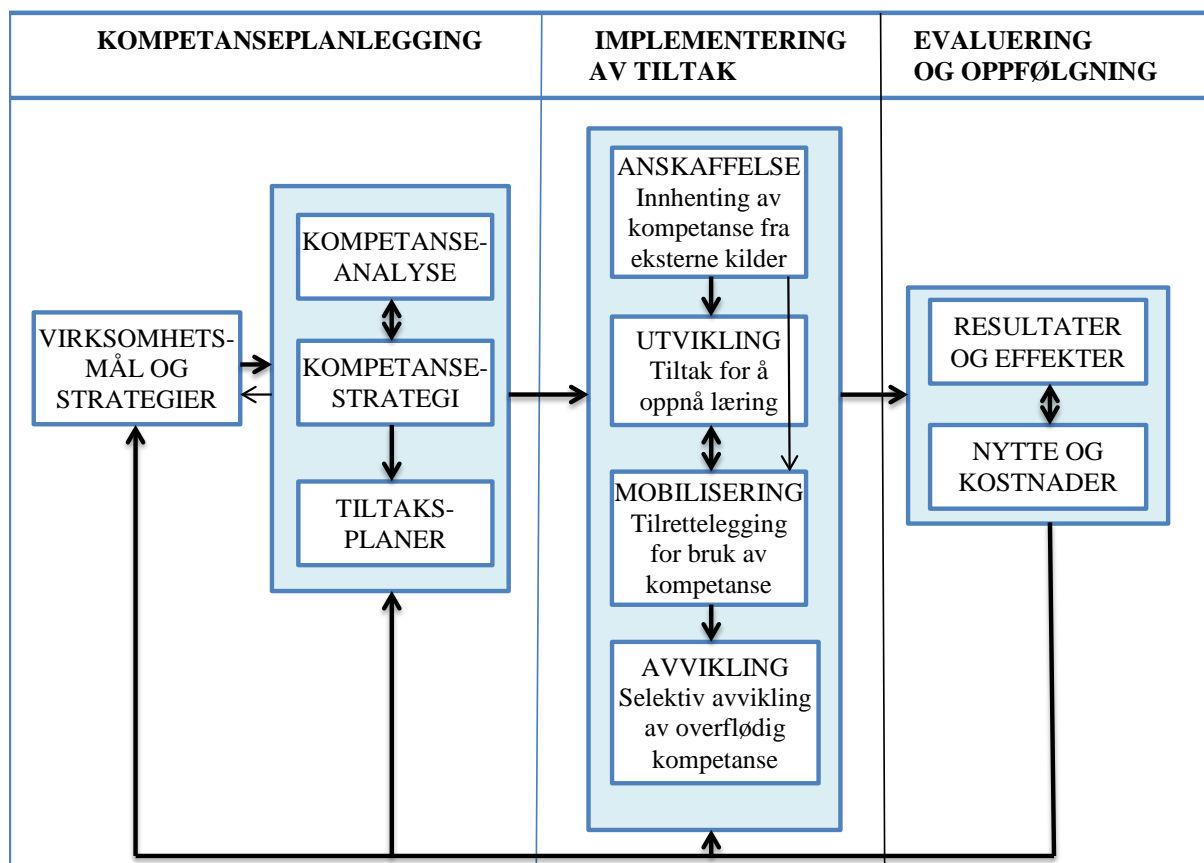
Linda Lai legger vekt på at strategisk kompetanseledelse er en kontinuerlig prosess som omfatter både planlegging, implementering og evaluering og oppfølging. Utvikling av kompetansestrategier krever både god planlegging og analyse, utarbeidelse og implementering av tiltak og evaluering og oppfølging av effekt og kost og nytte. Programkommunene rapporterer at de på ulike nivåer er midt inne i denne prosessen, men at det er mange brikker som skal på plass før man kan si at kommunene driver et systematisk, fokusert og velutviklet strategisk kompetansearbeid.

Rapporteringen viser at det har vært stor vilje til å iverksette tiltak, med hensyn til både anskaffelse (rekruttering), kompetanseutvikling og mobilisering. Rapporteringen viser i mindre grad tiltak som omfatter avskaffelse av overflødig kompetanse.

¹⁷ Et prosjekt består av fire samarbeidende kommuner. Dette er Lofotensamarbeidet (Rost, Værøy, Moskenes og Flakstad). Et annet prosjekt består av seks kommuner. Dette er prosjektet "Rett kurs" og består av kommunene Andøy, Hadsel, Sortland, Bø, Lødingen og Øksnes.

¹⁸ Linda Lai (2013): *Strategisk kompetanseledelse*.

Figur 7.1 Strategisk kompetanseledelse som kontinuerlig prosess (Lai 2013).



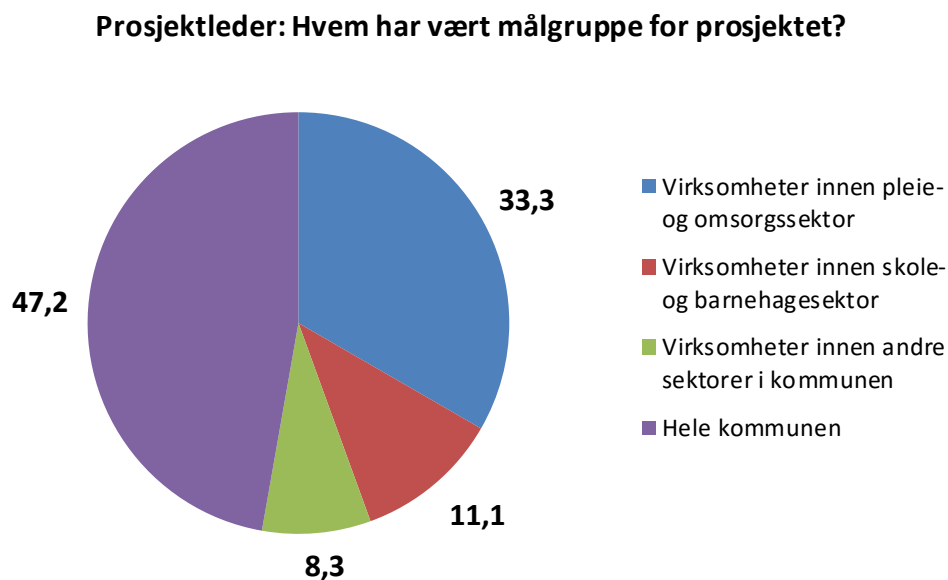
I dette kapitlet går vi gjennom kommunenes egne tilbakemeldinger på spørsmål knyttet til mål, tiltak, resultat, gjennomføring og læring. På bakgrunn av disse tilbakemeldingene vil vi avslutningsvis gi noen anbefalinger.

7.2 Målgruppe

Målgruppe for prosjektene har først og fremst vært enten *bele kommunen* eller *virksomheter innen pleie og omsorg*. Skole- og barnehagesektor og virksomheter i andre sektorer i kommunen har i mindre grad vært målgruppe. Rapporteringen gir ikke noe svar på hvorfor dette skillet er såpass markant, mens spørsmål man kan stille er: Er det slik at kompetanseutfordringene er mer åpenlyse i helse- og omsorgssektoren? Er det slik at døgnkontinuerlige tjenester medfører spesielle kompetanseutfordringer? Medfører det kjønnsdelte arbeidsmarkedet spesielle kompetanseutfordringer? I hvor stor grad er deltidsarbeid og høyt sykefravær årsaken til de spesielle kompetanseutfordringene?

Figur 7.2 viser prosjektleders svar på hvilken målgruppe prosjektene har hatt.

Figur 7.2 Målgrupper, flere svar mulig (N = 36). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



7.3 utfordringer i kompetanse- og rekrutteringsprosjektene

Tidligere år har programkommunene rapportert om utfordringer knyttet til mangelfull kontinuitet i prosjektledelsen, at framdrift og utvikling har vært avhengig av få personer, en opplevelse av mangel på tid og ressurser, manglende motivasjon og forankring ute i organisasjonen, at de som skal gjennomføre arbeidet, ikke har sett verdien av tiltaket, og at det er vanskelig å måle resultater.

Prosjektlederne er også i år bedt om å opplyse om hva de mener har vært de største utfordringene i prosjektarbeidet. Utfordringer som går igjen, er:

- involvering og forankring
- motivering og fokusering
- ressurser
- systematikk og kontinuitet

Noen sitater fra respondentene:

«Å få de ansatte med fra starten av. Få forståelse for at de uansett rolle på arbeidsplassen er sammen om å gi et helhetlig tilbud. Alle er viktige!»

«At alle lederne har fokus på dette i sitt daglige arbeid med de tilsatte, se de tilsatte.»

«At ansatte finner tid i en hektisk hverdag til å møte på felles forelesninger.»

«De største utfordringene er at det må settes av tid til å arbeide med strukturen rundt kompetansearbeidet. Hele organisasjonen må forstå viktigheten av et slikt arbeid.»

«Den største utfordringen er å forankre og utvikle dette videre i kommunen. Jobben er ikke ferdig!»

En utfordring som denne gangen nevnes av flere enn før, er forhold knyttet til kompetanse og heltidskultur.

Et sitat:

«Største utfordringene er å få kvalifisert personell til mindre stillinger. Problematisk å øke småstillinger uten å tilføye hyppigere arbeidshelger enn hver 3. helg for de fast ansatte. Balansegangen mellom disse er svært vanskelig.»

Dette sitatet viser også hvor gjensidig avhengige noen av temaområdene er av hverandre. Manglende heltidsstillinger kan være et hinder for utvikling av gode fagmiljø og for rekruttering.

7.4 Mål

I surveyen er det stilt spørsmål om hva som har vært prosjektets mål (figur 7.3). Prosjektlederne oppgir en ganske lik fordeling av prosjektmål. Dette gjenspeiler seg også i det brede spekteret av tiltak som er iverksatt.

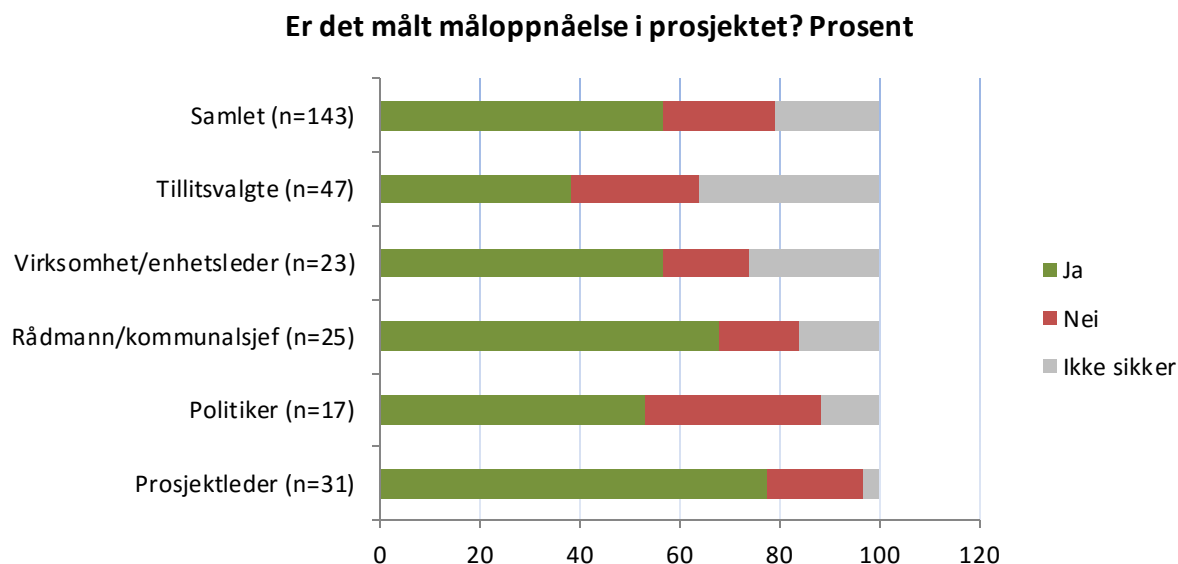
Figur 7.3 Kompetanseprosjektene mål, prosjektledere, flere svar mulig (n = 130). Kilde: Opinio-undersøkelsen – sluttrapport 2015.



7.5 Måloppnåelse

I surveyen er det stilt spørsmål om hvorvidt det er målt måloppnåelse i prosjektene. 77,4 prosent av prosjektlederne oppgir at det er målt måloppnåelse. 38,3 prosent av de tillitsvalgte oppgir at det er målt. Mens 16 prosent av rådmennene sier at det ikke er målt, oppgir 35,3 prosent av politikerne at det ikke er målt. Usikkerheten er størst blant de tillitsvalgte og minst blant prosjektlederne.

Figur 7.4 Måloppnåelse i prosjektene. Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Kommunene har i sine årsrapporter rapportert måltall og status i 2013, 2014 og 2015 på mange og til dels ulike forhold. Disse lar seg ikke direkte sammenligne eller sammenstille. Det er for eksempel målt medarbeidertilfredshet knyttet til kompetansespørsmål i medarbeiderundersøkelser, endring i antall ledige stillinger, deltakelse i ulike typer tiltak, gjennomførte kompetansetiltak, gjennomførte medarbeidersamtaler, sykefravær, andel graderte sykemeldinger, deltakelse i lederutviklingsprogram, antall ansatte med fagbrev, videregående skole eller høyskole med mer.

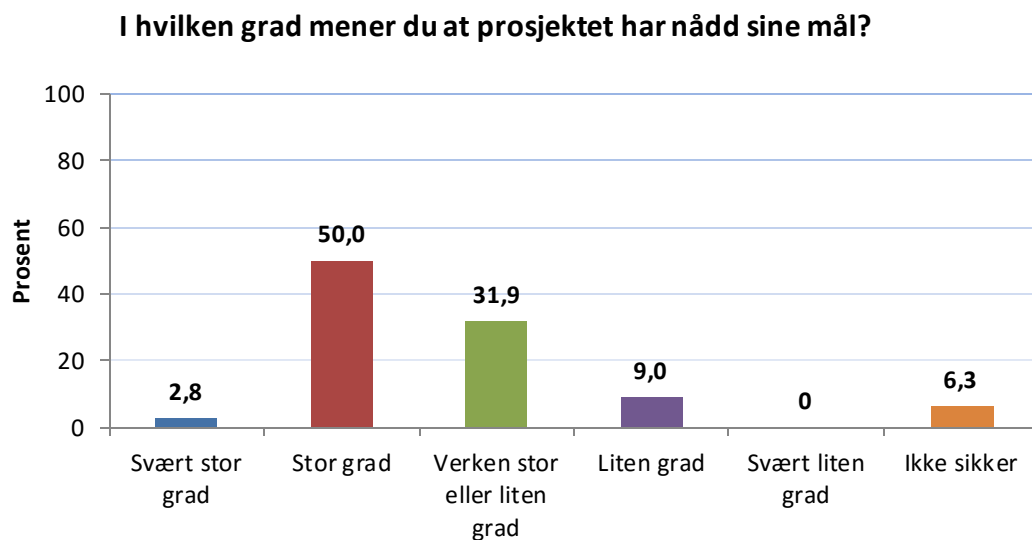
Sprikende rapportering mellom de ulike rollene kan ha flere forklaringer. Forklaringen kan både ligge i målformuleringsarbeidet og i samarbeidet/informasjonsarbeidet i tilknytning til evaluering og oppfølging av prosjektene.

Et flertall av prosjektlederne mener at prosjektene i stor grad har nådd sine mål (figur 7.5). Det er svært få som mener at prosjektene i liten grad har nådd målene sine. Dette er for øvrig i tråd med tidligere årsrapporter som har avdekket at prosjektgruppene i stor grad er fornøyde med måloppnåelse.

Hvilke mål som faktisk er oppnådd, er imidlertid vanskelig å dokumentere. Verken surveyen eller årsrapportene kan dokumentere en eksakt grad av måloppnåelse.

Spørreundersøkelsens respondenter i kompetanseprosjektene oppgir at de tre viktigste suksessfaktorene for at de har nådd målene sine, er: *god forankring, tydelige mål og godt partssamarbeid.*

Figur 7.5 Grad av opplevd måloppnåelse i prosjektet, prosjektleder (N = 31). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.



Tabell 7.1 Suksessfaktorer for måloppnåelse, frekvens. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

Tiltak	Prosjektleder (n=50)	Politiker (n=30)	Rådmann/kommunalsjef (n=52)	Virksomhets/enhetsleder (n=32)	Tillitsvalgte (n=53)	Total
God forankring	8	7	9	4	11	39
Tydelige mål	10	4	6	5	13	38
Godt partsamarbeid	11	5	7	4	8	35
Iverksettelse av hensiktsmessige tiltak	6	3	7	7	4	27
God prosjektledelse	3	1	7	4	8	23
God organisering	3	6	9	0	2	20
Tilstrekkelige ressurser	5	1	4	3	3	16
God oppfølging fra ledelsen	1	2	1	2	2	8
Entusiasme blant de ansatte	2	0	1	3	2	8
Stor interesse og etterspørsel fra politikere	1	1	1	0	0	3
Annet	0	0	0	0	0	0

Tabell 7.2 Årsaker til dårlig måloppnåelse, frekvens. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosjektleder (n=29)	Politiker (n=10)	Rådmann/kommunalsjef (n=14)	Virksomhets/enhetsleder (n=20)	Tillitsvalgte (n=65)	Total
Ikke nok ressurser	4	0	3	4	10	21
Dårlig forankring	2	2	2	3	9	18
Liten interesse og etterspørsel fra politikerne	2	2	1	2	9	16
Manglende oppfølging fra ledelsen	4	0	1	2	8	15
Manglende entusiasme blant de ansatte	4	2	2	2	5	15
Utydelige mål	3	1	2	2	5	13
Lite ressurser til prosjektledelse	2	1	1	3	5	12
Dårlig partssamarbeid	0	2	0	1	7	10
Annet	6	0	1	1	2	10
Dårlig organisering	2	0	0	0	5	7
Iverksettelse av uhensiktsmessige tiltak	0	0	1	0	0	1

De tre viktigste årsakene til at de ikke har nådd målene, er: ikke nok ressurser (tid, penger, kompetanse), dårlig forankring og liten interesse fra politikerne. Manglende entusiasme blant de ansatte anses også som viktig.

God eller dårlig forankring er den enkeltfaktoren som oppgis å ha størst betydning for om målene er nådd eller ikke.

For lite ressurser oppgis å være avgjørende for at de ikke har nådd sine mål, mens tilstrekkelige ressurser ikke er oppgitt som avgjørende for at de har nådd sine mål.

Mens godt partssamarbeid oppgis å ha vært avgjørende for at de har nådd sine mål, oppgis dårlig partssamarbeid i liten grad å ha forhindret måloppnåelse.

7.6 Tiltak

Ifølge årsrapportene fra prosjektlederne er det gjennomført 105 tiltak i de 26 kommunene som er med i programmet. Antall tiltak per prosjektkommune varierer fra ett til ni.

Tiltakene er detaljerte og konkrete og inneholder ofte enkeltstående aktiviteter. Eksempler på tiltak som er rapportert, er:

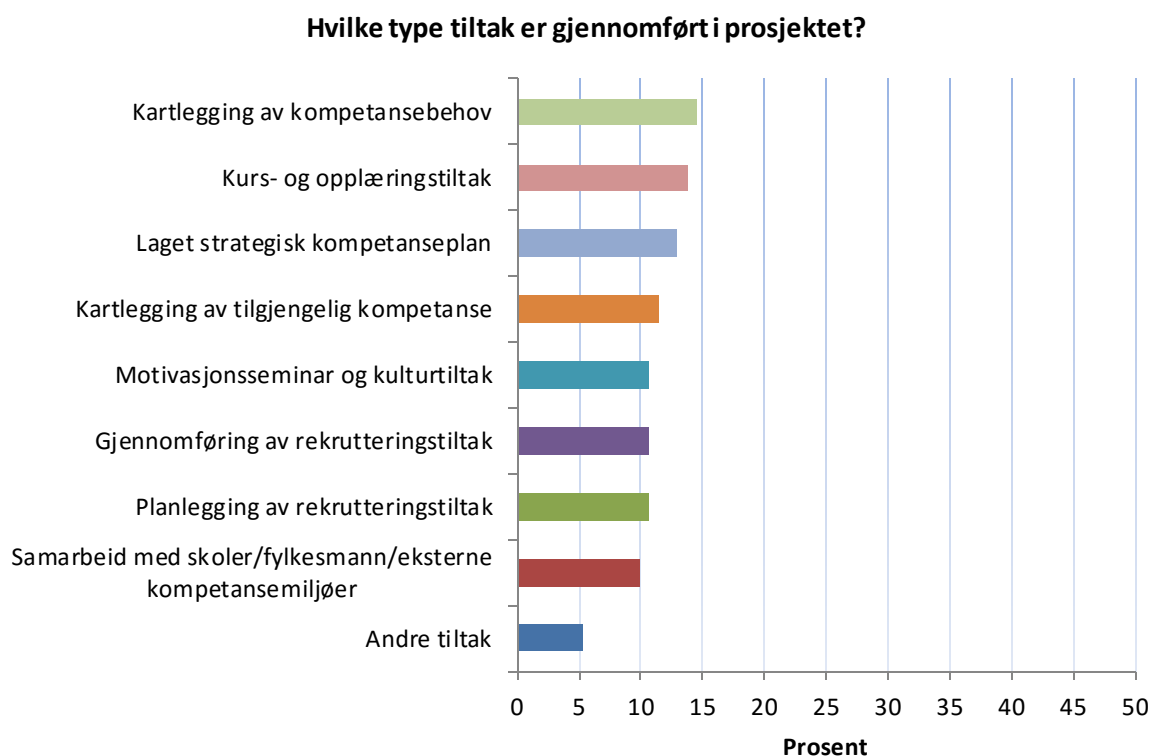
- kompetansehevende tiltak
- utarbeide kompetanseplan
- arrangere fagdager
- utarbeide arbeidsgiverstrategi
- mobilisering gjennom medarbeidersamtaler
- medarbeiderundersøkelser
- kompetansetillitsvalgt
- lærende organisasjon
- arbeidsplassen som en læringsarena
- kartlegging/ registrering av kompetanse
- lede med glede
- arbeidslag
- fagnettverk
- etisk refleksjon
- mentorordning
- flerkulturell forståelse
- veiledning
- omorganisering

På spørsmål om innrettingen av de 105 tiltakene oppgir prosjektleder at 39 er rettet mot hele kommunen, 38 mot helse og omsorg, ni mot skole/barnehage/oppvekst, ni mot andre sektorer. Resten er ikke oppgitt.

Tiltakene er i all hovedsak rettet mot hele kommunen og helse og omsorg. Vi finner ingen forklaring verken i survey eller årsrapporter på hvorfor virksomhetsområdet helse og omsorg har vesentlig flere tiltak enn andre virksomhetsområder.

I spørreundersøkelsen er tiltakene kategorisert, og figur 7.6 viser hvordan tiltakene fordeler seg:

Figur 7.6 Typer tiltak gjennomført i prosjektet, prosjektleder, flere svar var mulig (N = 131). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



De fleste tiltakene finner vi innen kategoriene:

- kartlegging av kompetansebehov
- utarbeidelse av strategisk kompetanseplan
- kurs- og opplæringstiltak
- kartlegging av tilgjengelig kompetanse

Og det er noe færre tiltak innen kategoriene:

- samarbeid med skoler / fylkesmann / eksterne kompetansemiljøer
- gjennomføring av rekrutteringstiltak
- motivasjonsseminar og kulturtiltak

Når det gjelder samarbeid med skoler/høyskoler/fylkesmann/ andre kompetansemiljøer, var det i oppstarten flere kommuner som rapporterte at de ønsket dette. Men det er rap-

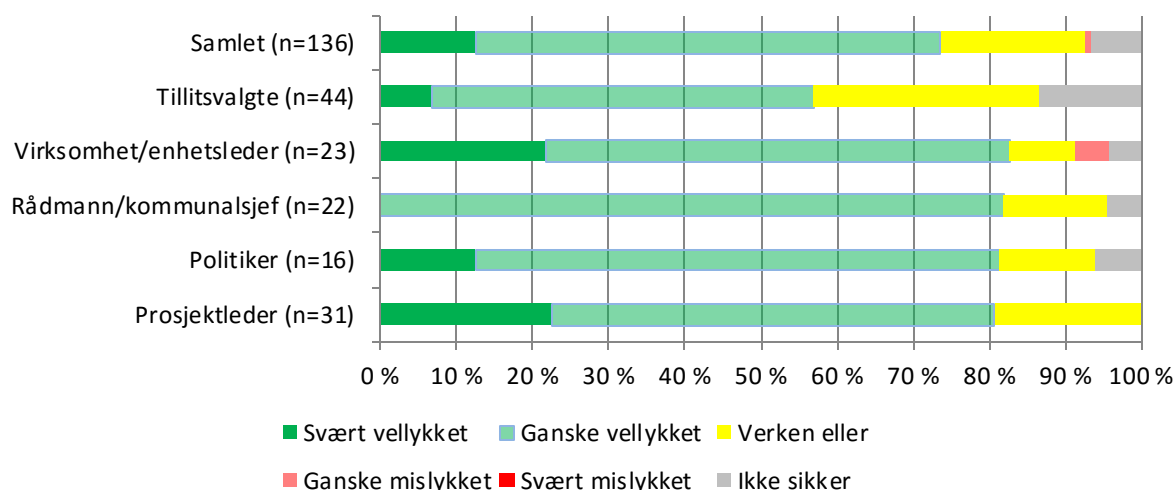
portert om få konkrete tiltak. Tradisjonelle opplæringstiltak som utdanning av fagarbeidere, kurs og videreutdanning skjer i flere av programkommunene. Samarbeid med utdanningsinstitusjoner og andre kompetansemiljø utover dette er ikke rapportert i særlig grad. Slike tiltak er ikke registrert i denne kategorien, men som kompetansetiltak.

Lofotensamarbeidet skiller seg imidlertid ut fra de andre prosjektene. De har engasjert Universitetet i Nordland til følgeforskning på deres prosjekt med utgangspunkt i innovasjonssiden av prosjektet. Det rapporteres for øvrig ikke om systematisk samarbeid med høyskole-, forsknings- eller kompetansemiljøer når det gjelder utforming eller utvikling av tiltakene.

Respondentene er bedt om å vurdere hvor vellykkede tiltakene har vært.

Figur 7.7 Vurdering av hvor vellykkede tiltakene i prosjektene var (prosent) (N = 137). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

Alt i alt, i hvilken grad vurderer du tiltakene som vellykket?



Det er forbausende få som rapporterer at tiltakene har vært mislykkede. I tidligere årsrapporter er det i høy grad rapportert om vellykkede tiltak. Dette har ikke endret seg og bekreftes av alle respondentene. Når prosjektkommunene nå også rapporterer at tiltakene i stor grad blir videreført (tabell 3), så tyder dette på at prosjektkommunene har tro på de tiltak som er iverksatt. Prosjektlederne oppgir at hele 95 prosent av tiltakene er videreført eller skal videreføres.

Tabell 7.3 Prosjektleder: Er noen av prosjektets tiltak videreført? (N = 159). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosent
Ett eller flere tiltaker videreført	40,0
Ett eller flere tiltak skal videreføres	55,0
Ett eller flere tiltak skal ikke videreføres	2,5
Ikke sikker	2,5

7.7 Resultater

På makronivå er det vanskelig å tallfeste resultatene av prosjektene på bakgrunn av opplysningene i årsrapportene eller fra surveyen.

Resultater er i all hovedsak rapportert ut fra de resultatmål som ble formulert ved prosjektets oppstart eller etter en oppstartsperiode. Resultatene dokumenteres eksempelvis ved at tiltak er gjennomført, og ved hvor mange som har deltatt i tiltakene.

I årsrapportene er prosjektlederne bedt om å opplyse om hva som har vært de største gevinstene i arbeidet med kompetanse og rekruttering. Dette gir en pekepinn om hva kommunene vurderer som gode resultater. De oppgir å ha

- utarbeidet arbeidsgiverstrategier, kompetansestrategier, programmer og retningslinjer
- økt sin kompetanse om kompetanse
- økt sin bevissthet om styring og ledelse av kompetanse
- utviklet arbeidsplassen som læringsarena i større grad
- etablert systematikk og kontinuitet i kompetansearbeidet
- iverksatt kompetansetiltak som ikke ellers ville vært gjennomført
- økt vekt både på ledernivå og politisk nivå, mer målrettet aktivitet, en annen kompetansetilnærming med mer søkelys på refleksjon og læring i arbeidssituasjonen

Spesifikke resultater i kompetanse- og rekrutteringsprosjektene er vanskelige å tallfeste eller kvantifisere, blant annet fordi det er fastsatt resultatmål til hvert enkelt tiltak, og «alle» tiltakene er forskjellige.

Vi vil derfor også trekke inn respondentenes vurderinger av enkelte påstander i surveyen. I tabell 2 går det fram hvordan respondentene har vurdert enkelte påstander. Disse kan beskrive deres egen oppfatning av resultatoppnåelse. Respondentene rapporterer at de i stor grad har økt sin kunnskap om kompetanseutfordringene (snitt 4,05 av maksimum 5,00). De oppgir også at de vet hvilken kompetanse som må styrkes i løpet av de nærmeste fem årene (3,99 av maks 5,00). Dette sammenstilt med at de vurderer tiltakene innen kompetanse og rekruttering som vellykkede (3,91 av maks 5,00), forteller oss at de mener å ha oppnådd gode resultater.

Tabell 7.4 Snittanalyse av utvalgte spørsmål. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

Tilslutning til følgende påstander*					
	n	Mini- mumskåre	Maksi- mumskåre	Gjen- nomsnitt	Stan- dardav- vik
Vi har fått ny kunnskap om hvordan kommunen kan oppnå økt kunnskap om kompetanseutfordringene	134	2	5	4,04	0,78
Vi vet hvilken kompetanse vi må styrke i løpet av de 5 nærmeste årene	131	1	5	3,99	0,76
Alt i alt, i hvilken grad vurderer du tiltakene innen kompetanse og rekruttering som vellykket?	128	2	5	3,91	0,60

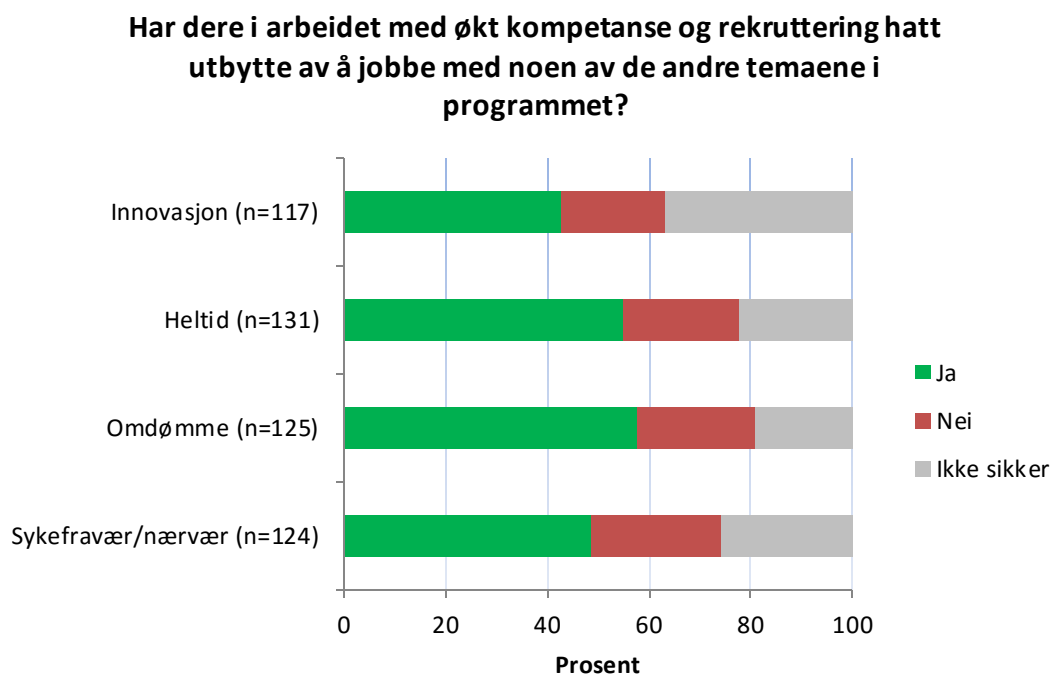
* Jo høyere snitt, jo mer enige var deltakerne i utsagnene.

Vi kommer nærmere tilbake til disse påstandene i neste underkapittel om læring.

7.8 Læring

Respondentene er spurt om de har hatt utbytte av å arbeide med noen av de andre temaene i programmet. Det største utbyttet oppgis å være i sammenheng med heltid og omdømme. Noe mindre utbytte oppgis når det gjelder sykefravær/nærvær, og minst når det gjelder innovasjon. Innovasjon kom imidlertid sent inn i programmet.

Figur 7.8 Sammenheng med andre temaer, flere svar mulig. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



I årsrapportene kommer det fram at omdømme, heltidskultur og kompetanse er temaer som har sammenheng med hverandre. Dette er også naturlig da mange kommuner arbeider med å fjerne «småstillinger» og øke graden av heltidsstillinger. Dette har flere grunner. Det gjøres blant annet for å sikre kontinuitet og kompetanse overfor brukerne og for å kunne gi ansatte forutsigbarhet og en stillingsstørrelse som «det går an å leve av». Å kunne tilby heltidsarbeid også i de kvinnedominerte yrkene i helse, omsorg og undervisning anses å være en nødvendighet for å dekke behovet for arbeidskraft i årene som kommer. Det antas også at tilbud om heltidsarbeid styrker omdømmet til de virksomhetene og kommunene som klarer dette.

Ved gjennomgang av tidligere årsrapporter har man ikke kunnet trekke noen klare konklusjoner eller finne tydelige *felles* læringspunkter eller erfaringer. Læring har først og fremst vært knyttet til forhold ved selve prosjektgjennomføringen og til de enkelte tiltakene.

I sluttrapporten går det tydeligere fram hvilken overordnet læringseffekt prosjektene har gitt.

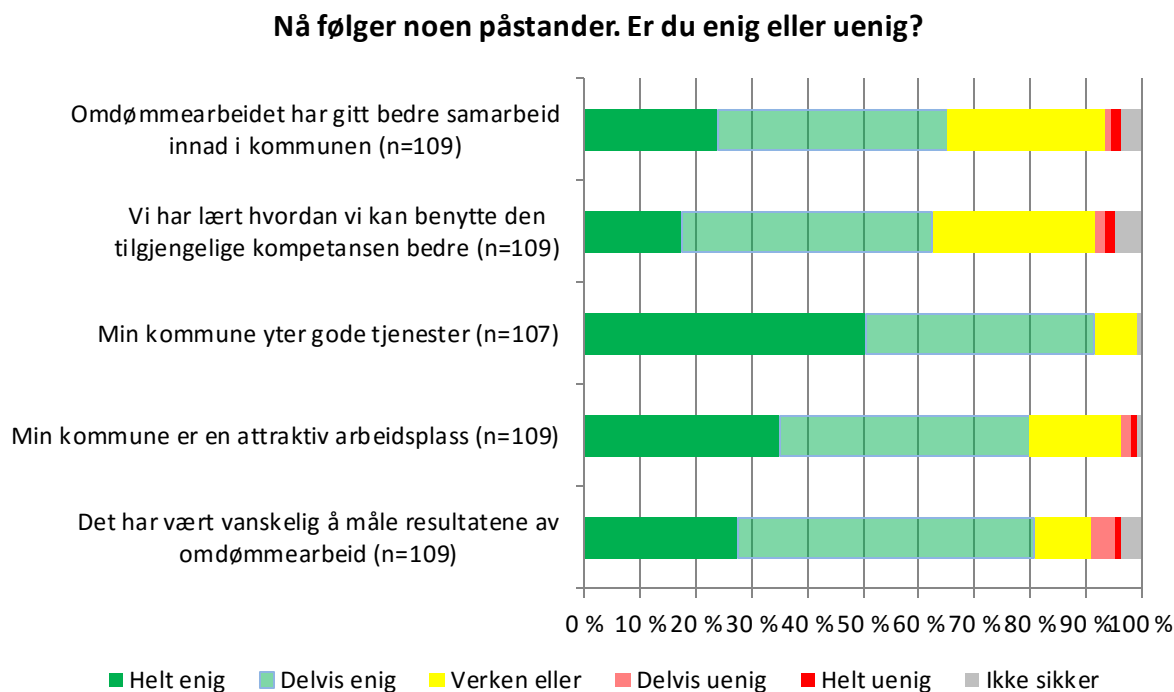
Prosjektlederne rapporterer at «kompetanse om kompetanse» og «kompetanse om kompetansearbeid» er økt gjennom prosjektperioden. Selv om kommunene og virksomhetene kontinuerlig driver med kompetansearbeid, oppgir prosjektlederne at det gjennom dette arbeidet har vært mulig å sette et ekstra søkelys på kompetansearbeidet. Men de fleste er også klare på at det er i det videre arbeidet det vil vise seg hva som er lært. Kompetanseledelse er en kontinuerlig prosess.

I surveyen fikk respondentene anledning til å vurdere fem påstander. De fem påstandene og respondentenes samlede vurderinger av disse går fram av figur 7.9. Som vist i tabell 7.4 er det tre påstander som skiller seg noe ut. Samlet blir det hevdet at respondentene vet hvilken kompetanse som må styrkes de nærmeste 5 år, at kunnskapen om kompetanseutfordringene er økt, og at de ser behovet for å utvikle nye tiltak på systemnivå. Samlet kan det se ut som at det i løpet av prosjektperioden ikke er «oppdaget» behov for helt ny kompetanse i organisasjonen.

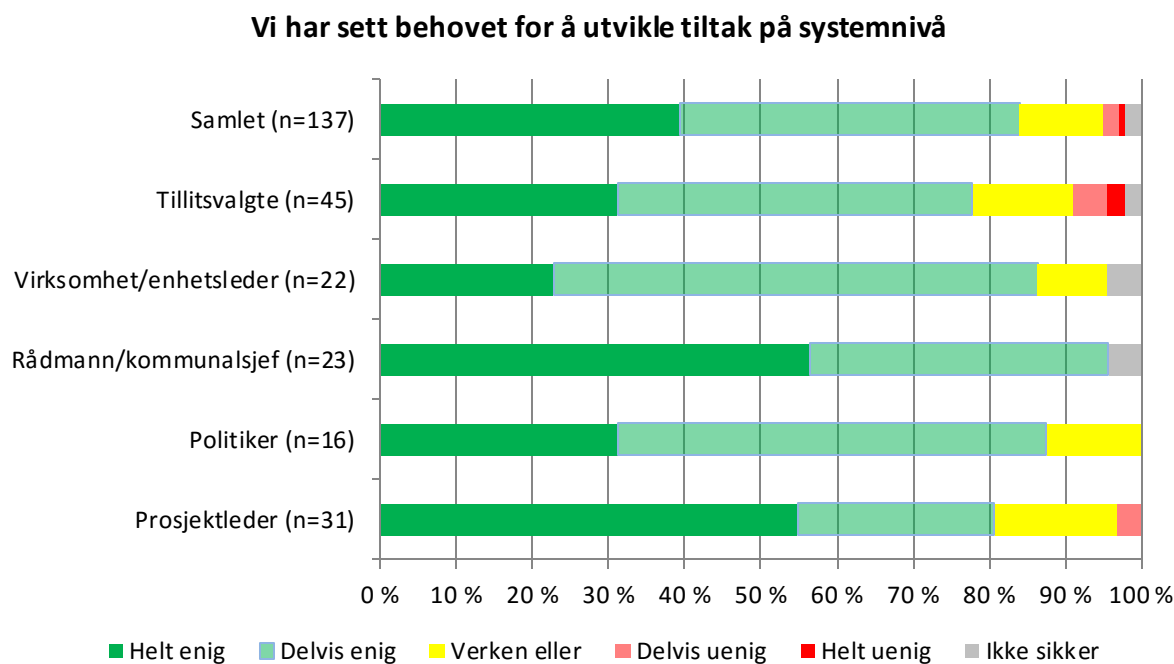
Vi har splittet hver enkelt påstand på de ulike gruppene av respondenter, og det kommer da fram at vurderingene er ulike avhengig av hvilken rolle respondentene har. Dette går fram i figurene 10–14.

I figur 7.10 ser vi at spesielt rådmenn/kommunalsjefer og prosjektledere har sett behovet for å utvikle tiltak på systemnivå. Men det er stor grad av enighet om dette også i de andre gruppene.

Figur 7.9 Respondentenes samlede vurdering av fem påstander. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

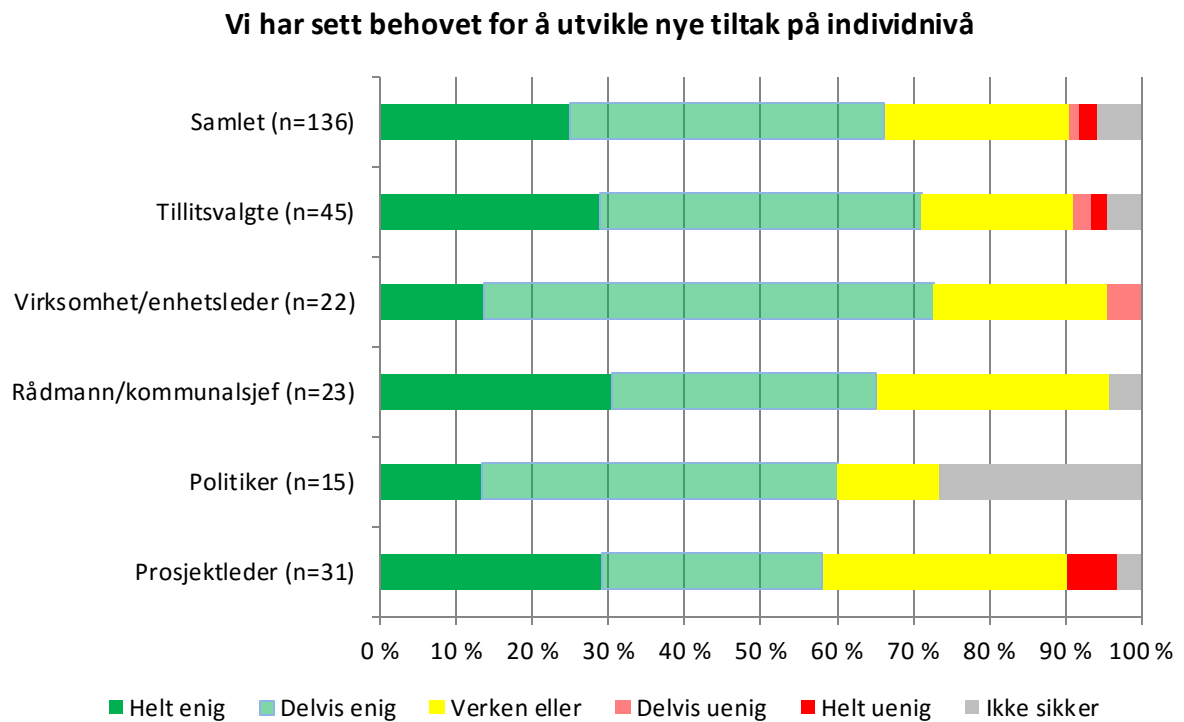


Figur 7.10 Respondentenes vurdering av utvikling av tiltak på systemnivå. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015

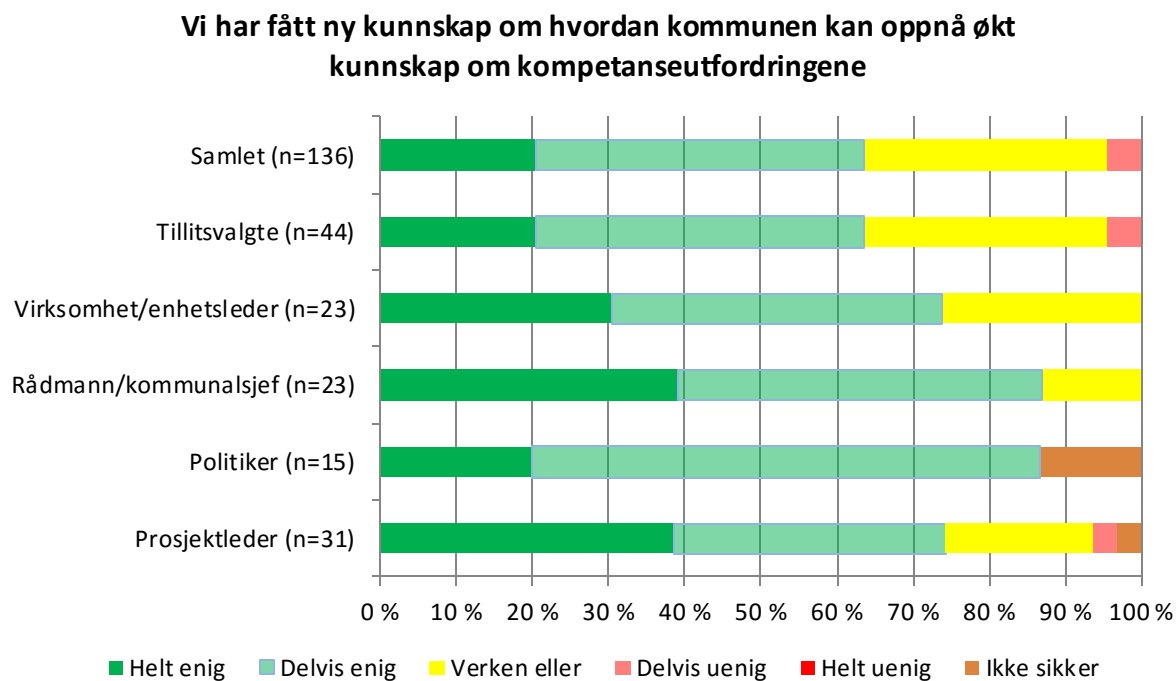


Når det gjelder figur 7.11, går det fram at det er færre som har sett behovet for å utvikle nye tiltak på individnivå. Tillitsvalgte, rådmenn/kommunalsjefer og virksomhets-/ enhetsledere er de som har sett størst behov for dette.

Figur 7.11 Respondentenes vurdering av utvikling av tiltak på individnivå. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

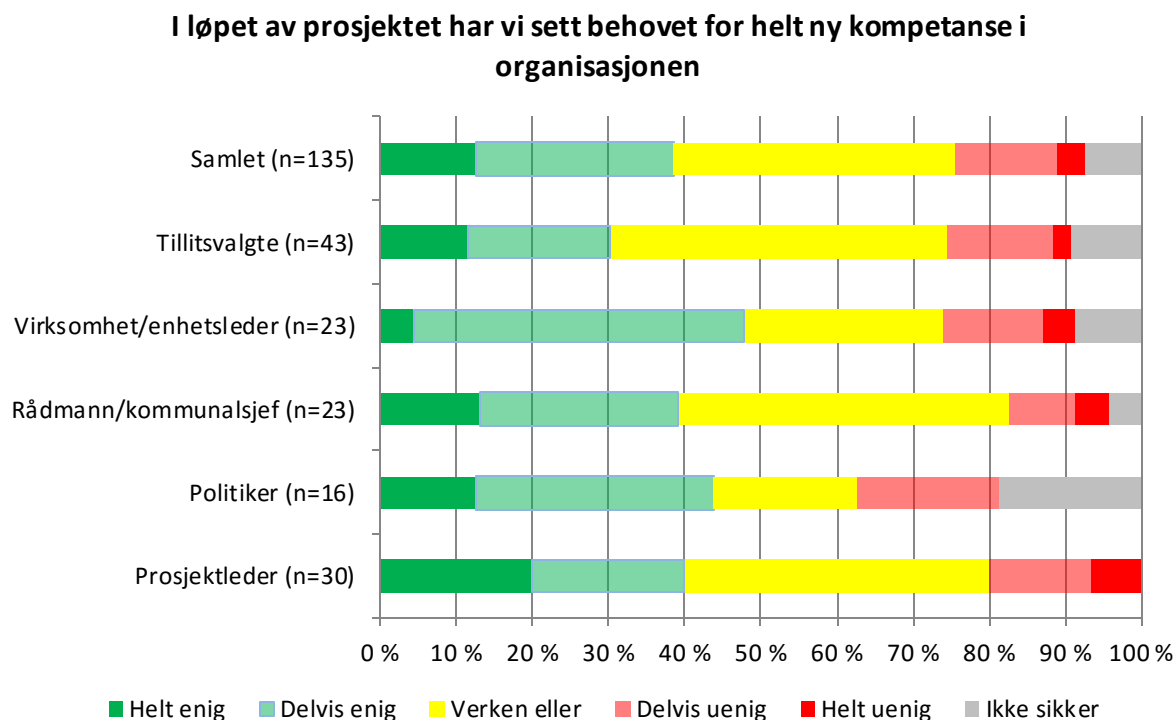


Figur 7.12 Respondentenes vurdering av økt kunnskap om kompetanseutfordringene. Kilde: Spørreundersøkelsen2015.



I figur 7.12 går det fram hvordan respondentene vurderer om de har fått ny kunnskap om hvordan de kan møte kompetanseutfordringene. Her er det rådmenn/kommunalsjefer og politikere som i størst grad sier seg enige. Tillitsvalgte er den gruppen som i minst grad sier seg enige, selv om dette er marginalt.

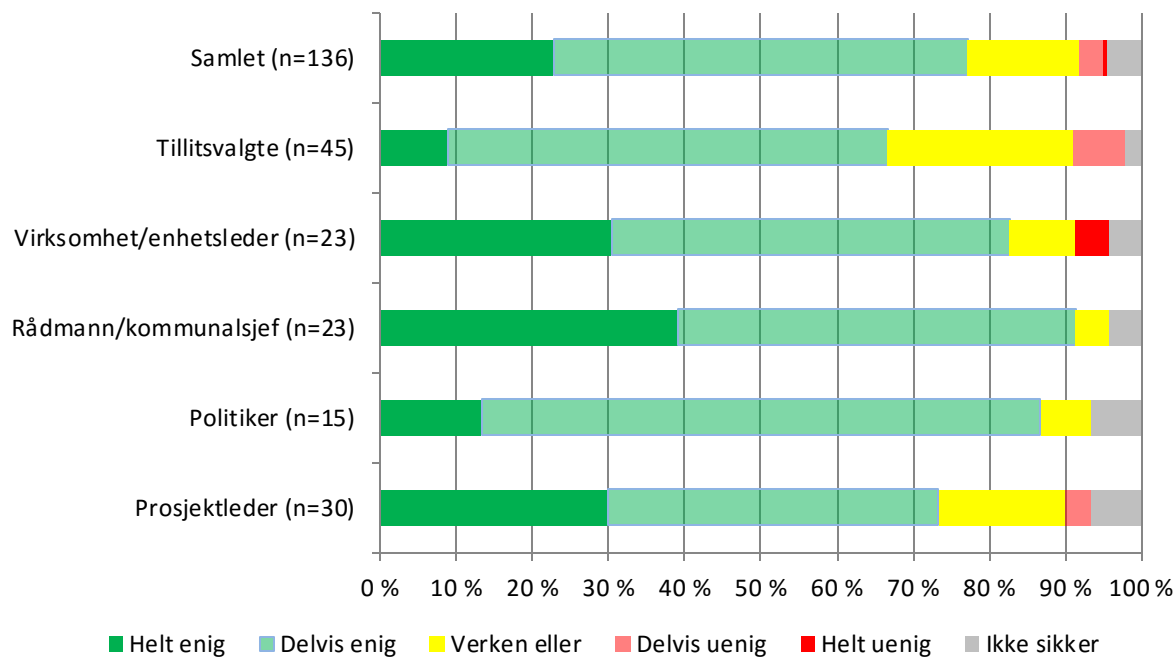
Figur 7.13. Respondentenes vurdering av behovet for helt ny kompetanse i organisasjonen. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



I figur 7.13 går det fram hvordan respondentene vurderte om det var behov for helt ny kompetanse i organisasjonen i løpet av prosjektperioden. Samlet sett virker respondentene hovedsakelig nøytrale, men de er mer enige i påstanden enn uenige. Virksomhets-/enhetsledere har størst andel enige, prosjektledere har størst andel uenige, og politikerne virker å være de mest usikre.

Figur 7.14 Respondentenes vurdering av kompetanse de nærmeste 5 årene. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

Vi vet hvilken kompetanse vi må styrke i løpet av de nærmeste 5 årene



Figur 7.14 viser hvordan respondentene har vurdert påstanden om at de vet hvilken kompetanse de må styrke i løpet av de nærmeste 5 årene. Her er det stor grad av enighet blant de fleste gruppene. Rådmenn/kommunalsjefer, politikere og plasstillitsvalgte er de som i størst grad er enige. Virksomhets-/enhetsleder er også i stor grad enige. Hovedtillitsvalgt er den gruppen som i minst grad er enige, men også her er over 60 prosent helt eller delvis enige.

Resultater fra fire telefonintervjuer

Vi har intervjuet fire prosjektledere fra noen av prosjektkommunene for å få deres egen beskrivelse av erfaringer, resultater og læring. Disse intervjuene bekrefter at det er gjennomført en rekke ulike tiltak innen kompetansearbeid, og at kommunene gjennom prosjektarbeidet har kunnet sette søkelyset på et utfordrende og viktig tema. Det bekreftes at det ikke har vært så enkelt å måle effekten av hvert enkelt tiltak. Det oppsummeres av alle prosjektlederne at prosjektet har vært vellykket i den forstand at kommunene har fått tilført mye «ny kompetanse om kompetanse». Det bekreftes også at det er mange iverksatte tiltak som videreføres, og at kompetansearbeid må bli en kontinuerlig og varig prosess i kommunen for å gi ønskede resultater.

Lofotensamarbeidet

Lofotensamarbeidet består av de fire kommunene Flakstad, Moskenes, Røst og Værøy. Prosjektet hadde mange konkrete resultatmål ved prosjektets oppstart. Noen av disse målene er nådd, andre ikke.

Spesielle erfaringer som trekkes fram fra prosessarbeidet, er at

- ledere må involveres betydelig mer før prosjekt igangsettes, og i prosjektperioden
- det er til dels mangel på utviklingsfokus – det «å ta unna i hverdagen» er i fokus
- det ikke er klare strategier for forankring av prosjekter eller implementering i organisasjonen
- fagsystemer er førende for muligheter for samarbeid
- nasjonalt nettverk har vært nyttig for prosjektet

Hovedkonklusjon med hensyn til resultater er at

- kompetanseplan er utarbeidet, og den er vedtatt i to av kommunene
- det er etablert faglige nettverk
- terskelen for å ta kontakt over kommunegrensene er lav innen de aktuelle fagområdene
- målsettingene i prosjektet i liten grad er oppnådd
- arbeidet likevel har gitt flere effekter som de ikke tenkte på i starten

Det er verdt å merke seg at selv om de konkrete målsettingene ikke er nådd, har det skjedd mye positivt med kommunenes kompetansearbeid i prosjektperioden.

I og med at dette prosjektet var et samarbeidsprosjekt mellom fire kommuner, er det rimelig å anta at både mål, forankring og utfordringer var ulike i utgangspunktet. Når det utformes effekt- og resultatmål for fire kommuner, er det særdeles viktig at målene er tydelige, og at de er forankret i hver kommune. Kommunereformen har også påvirket prosessen.

Lofotensamarbeidet skiller seg fra de andre prosjektene med at de gjennom et samarbeid med Universitetet i Nordland gjennomførte følgeforskning i prosjektperioden. Dette innebar at en forsker deltok i møter og samlinger og fikk innsyn i alle skriftlige dokumenter. Dette pågikk i 1,5 år. Prosjektgruppen fikk tilbakemeldinger underveis. Prosjektleder vil ta med seg denne erfaringen i sitt videre arbeid og anbefaler også andre kommuner å etablere følgeforskning i prosjekt- eller endringsarbeid. Dette kan gi verdifulle kunnskapsbaserte tilbakemeldinger og et godt grunnlag for læring og forbedring.

Grad av vellykkethet blir oppsummert ut fra grad av oppnådde resultatmål.

Opprettelse av faglig nettverk, kompetanseplan i to av kommunene, synliggjøring av kompetansearbeid og prosesserfaring trekkes fram som spesielt positivt fra prosjektperioden.

Stabiliteten i nøkkelstillinger har økt i alle de fire kommunene. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere at dette har sammenheng med prosjektet.

Den største utfordringen i prosjektperioden har vært mangel på tid/ressurser og å holde på oppmerksomheten om prosjektet.

Frøya kommune

Kommunen er en vekstkommune med stor tilflytting av fremmedspråklige. De fleste innflytterne har kommet for å arbeide i laksenæringen. Utfordringen har vært at etter noen år har mange innflyttede reist fra kommunen igjen. Kommunen ønsket gjennom dette programmet å

- forbedre integreringen av fremmedspråklige
- få oversikt over hvilken kompetanse de fremmedspråklige innehar
- bruke deres kompetanse slik at de blir værende i kommunen

I løpet av prosjektperioden har prosjektet medført at cirka 230 personer har gjennomført norskkurs på forskjellig nivå.

Utdanning, arbeidserfaring, fritidsinteresser og ønsker/planer for framtiden er kartlagt blant cirka 250 fremmedspråklige. Kommunen har derfor nå en oversikt over kompetanse som kan bli benyttet ved ledige stillinger både i kommune og næringsliv.

Prosjektet har samarbeidet med lokalt næringsliv når det gjelder både norskkurs og kompetansekartlegging.

Det er opprettet et bolig- og tilflyttingskontor som følge av prosjektet, og det er etablert en mentorordning bestående av ti mentorer. Videre er norsk- og morsmålsplan klar for politisk behandling.

Prosjektleder opplyser for øvrig at det er et økende antall tilflyttede som arbeider i kommunen, både i administrasjon, pleie og omsorg og i undervisning. Det opplyses også at det i dag er flere av de tilflyttede som blir værende, enn før.

Frøya kommune har mange samarbeidspartnere på ulike felt innen sitt kompetansesearbeid. Prosjektet har hatt samarbeid med Trøndersk kystkompetanse AS, Sintef, NTNU og Hist og Frøya videregående skole.

Prosjektleder opplyser at dette har vært et flott prosjekt som har gjort det mulig å vektlegge betydningen av integrering.

Etne kommune

Kommunen har jobbet med kompetanse og rekruttering, og hele kommunen har vært målgruppe.

Hovedmålet har vært å få laget en konkret kompetanse- og rekrutteringsplan for hele kommunen. Dette arbeidet er ikke sluttført, men det vil fortsette utover prosjektperioden.

De hadde også som mål å få flere lærlinger, kartlegge kompetansen til nytilsatte ved elektronisk registrering samt å gjennomføre spørreundersøkelser på utvalgte områder. En medarbeiderundersøkelse skulle også gjøres, og den er i hovedsak gjennomført.

Et annet mål for kommunen var å få revidert de seniorpolitiske retningslinjene. Dette arbeidet er ferdig. Retningslinjer for etterutdanning og stipend er også ferdige.

Under prosjektperioden ble LEAN-metoden implementert i kommunen. Flere LEAN-prosesser er gjennomført. I forbindelse med dette ble det avdekket behov for revisjon av kommunens tilsettingsrutiner. Dette er gjennomført.

Etne kommune har hatt en bredt sammensatt styringsgruppe (tillitsvalgte, ansatte, ledere og politikere). Forankringen i denne gruppen har vært god. Forankring og felles forståelse av overordnet mål for strategisk kompetanseplan har ikke vært like god blant de ansatte. De ansatte har imidlertid vært involvert i delprosjektene. Når den strategiske kompetanseplanen blir konkretisert, skal de ansatte i større grad involveres.

Ellers har det vært vanskelig å holde trykket oppe. Dette skyldes at prosjektleder har vært frikjøpt bare for en periode, og at prosjektet har hatt et såpass langt tidsperspektiv.

Etne kommune har ikke hatt noe samarbeid med eksterne i løpet av prosjektet, men prosjektleder påpeker at dette kan være aktuelt i neste runde (etter at planen er utarbeidet). Det kan da være aktuelt å be om bistand i arbeidet med å øke og utvikle kompetansen videre.

Salangen kommune

Salangen kommune hadde i utgangspunktet et konkret mål om å få bedret førskolelærerdekningen i kommunen. Fra å være den kommunen i Troms fylke som hadde dårligst dekning, har de i løpet av prosjektperioden blitt den kommunen som har den beste dekningen.

De hadde også det omfattende og ambisiøse målet «rett kompetanse på rett sted til rett tid». De hadde en bred tilnærming til kompetanse og rekruttering, og dette gjenspeiles i de tiltakene de har gjennomført.

Kommunen har gjennomført en kursrekke om flerkulturell forståelse for alle ansatte. De har også tatt i bruk etisk refleksjon i helse og omsorg, og de har etablert veiledere i avdelingene.

Prosjektleder opplyser at kommunen har gjort mange gode erfaringer i prosjektperioden. De har lært seg nye metoder for å drive kompetansearbeid. Kultur for læring er utviklet og forbedret. Spesielt trekkes det fram at etisk refleksjon har bidratt til at nye læringsmetoder er tatt i bruk i organisasjonen.

Den største utfordringen har vært å holde trykket på et bredt kompetansearbeid oppe over tid. Kontinuitet i arbeidet har også vært utfordrende. Det har vært krevende, men de mener at de har klart det bra. Og de oppsummerer prosjektet som vellykket.

Utfordringen er å ta læringa videre, å få brukt læringa til å forbedre kompetansearbeidet ytterligere. Som eksempel nevnes at Salangen tidligere hadde opplæringsplaner, og at disse nå skal videreutvikles til kompetanseplaner. Kompetanseplanene skal da ikke bare inneholde konkrete opplæringstiltak, men også hvordan kompetanse skal mobiliseres og utvikles ved bruk av ulike læringsmetoder i et godt læringsmiljø.

Salangen kommune er kanskje den prosjektkommunen som klarest gir uttrykk for at de har jobbet konkret med «kultur for læring».

Prosjektleder påpeker at samarbeidet med andre kommuner i prosjektperioden kunne vært bedre. Utbyttet på de sentrale samlingene i prosjektet har vært godt, men samarbeid mellom prosjektkommunene mellom samlingene har vært fraværende.

Alt i alt mener prosjektleder at prosjektet har vært vellykket. Men hun påpeker at grad av vellykkethet er avhengig av at de utnytter det de har lært, og utvikler kompetansearbeidet videre.

7.9 Avslutning og konklusjon

Spørreundersøkelsen viser at kommunene har fått ny kunnskap om kompetanseutfordringene. De ser i større grad behovet for å utvikle nye kompetansetiltak både på system- og individnivå. De vet hvilken kompetanse som må styrkes i løpet av de nærmeste fem årene.

Prosjektkommunene har vist stor vilje til å iverksette tiltak, både med hensyn til anskaffelse (rekruttering), kompetanseutvikling og mobilisering. Det er i mindre grad gjennomført tiltak som direkte omfatter avskaffelse eller omfattende endring av kompetanse.

Tiltakene som er gjennomført, vurderes som vellykkede, og de fleste respondentene i surveyen mener at det er oppnådd gode resultater.

De største utfordringene i arbeidet med kompetanse og rekruttering har vært å involvere, forankre, motivere og fokusere samt å sørge for systematikk, kontinuitet og tilstrekkelige ressurser.

Kapittel 8 Kompetanse og rekruttering, oppsummerende refleksjon

Målet for kompetanse og rekruttering er: styrket evne til strategisk kompetanseplanlegging og å realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpasset innbyggernes forventninger og kommunens utfordringer.

Målformuleringene har vært en gjennomgående svakhet i programmet, dels fordi de i liten grad er operasjonalisert slik at det går an å måle om de oppnås, dels fordi tiltakene bygger på hverandre slik at hvis de ikke gjennomfører første tiltak, stopper mye av resten av prosessen opp. Dette har vært inngående drøftet i tidligere rapporter (Moland m.fl. 2014, 2015).

Siden første tiltaket i de fleste kommunene er å gjennomføre en kompetansekartlegging, som et skritt mot strategisk kompetansestyring, er det problematisk når dette tiltaket tar så lang tid at man ikke rekker lenger i programperioden. Hva har man da oppnådd og hva vil effektene av kartleggingen være på sikt?

Det foreligger også lite dokumentasjon som faktisk viser hva som er oppnådd, og det som finnes er lite sammenlignbart fra kommune til kommune. Som beskrevet tidligere i denne rapporten kan verken spørreskjemaundersøkelsen eller årsrapportene dokumentere målbar måloppnåelse. Samtidig er det ikke tvil om at kommunene har gjennomført en rekke tiltak og i stor grad er fornøyd med innsatsen sin. Dårlig målbarhet betyr ikke at kommunene ikke har hatt gode resultater og oppnådd en rekke positive resultater lokalt, bare at det er vanskelig å sammenligne og rapportere kommunenes resultater på en standardisert måte. Det er viktig å holde fast på at kommunene er fornøyd med både deltakelse i programmet og hva de har gjennomført og oppnådd lokalt.

8.1 Mål

Kommunene har blitt tatt opp i programmet med vage og ikke-operasjonaliserte mål. Det er vanskelig å vite hva man vil oppnå hvis målene er vage og utydelige, som «rett kompetanse på rett plass». Med slike hovedmål er det nødvendig at effektmålene kobles tydelig opp til en problemforståelse og situasjonsanalyse. Selv om det er vanskelig, bør kommunene også sette målbare effektmål utover antall gjennomførte tiltak. Resultatene av innsatsen kan måles gjennom effekter som bemanning innen typer kompetanse, søkertilgang til utlyste stillinger og så videre. Man bør arbeide mer med å etablere gode mål i senere programmer. Kommunene ser ut til å trenge bistand til dette, så bruk eventuelt en samling i forkant av opptak til å gjennomgå hvordan man jobber med målformuleringer. I dette programmet kom kompetansepartnerne, som har kompetanse til å bistå i en slik

prosess, inn etter at målformuleringsarbeidet var gjennomført, og påpekte problemet for sent.

8.2 Tiltak

Kommunene har satt i gang en rekke ulike tiltak i programmet. Viljen og evnen til å sette i gang tiltak er stor i Kommune-Norge. Samtidig har antallet tiltak og hvordan de skal implementeres i daglig drift, vært en utfordring for flere kommuner. Det er også uklart hva som vil skje når programmet er avsluttet. En anbefaling for å begrense omfanget og dermed sikre bedre gjennomføring, kan være å satse på færre tiltak og etterspørre klare planer for når de skal avsluttes, og for hvordan resultatene skal tas videre i daglig drift etterpå.

Mange av tiltakene og aktivitetene i kommunene henger sammen med eller er videreføring av tidligere igangsatte aktiviteter, og de er en videreføring av temaer kommunene allerede arbeider med. Kommunene jobber best med det de vet at de trenger, uansett hvilket temaområde de nå skal få det til å passe inn i. Kommune-Norge har også en lang tradisjon for programmer og satsninger initiert fra sentralt hold (myndigheter eller KS) og er dermed vant til denne arbeidsformen. Fordelen med det er forpliktelse og engasjement fra deltakerkommunene. Ulempen er at det blir svært vidt og sprikende hva kommunene jobber med innen samme temaområde, og det er derfor vanskelig å sammenligne og måle. Standardiserte rapporteringer og resultatindikatorer oppleves dermed ofte som vanskelige å forholde seg til for deltakerkommunene.

Her må man avveie behovet for sentral styring og politiske satsninger mot kommunenes behov for selvstyring og mulighet til å definere selv hva de har mest behov for. Hvis man aksepterer stort mangfold, bør man også akseptere at resultatene blir mindre sammenlignbare og målbare.

Mange av kommunene har gjennomført kurs og opplæringstiltak og satt i gang forskjellige typer kompetanseheving. Dette er en type tiltak som kan baseres på det kjennskapet kommunen allerede har til hvor det trengs kompetansepåfyll. Selv om tiltakene er målbare (hvor mange har gjennomført hva), er det vanskelig å definere ønsket effekt og måle effekter. Lokal kjennskap til kommunen eller tjenesteområder innen kommunen finnes hos de som arbeider der, og er ikke avhengig av en fullstendig kompetansekartlegging først. Tiltakene er relativt enkle å gjennomføre og man får resultater på en rekke områder, selv om de vanskelig kan tallfestes. En godt forankret lokal diskusjon om hva man opplever at trengs, og hvem som skal tilbys hva, kan være mer enn godt nok til å kunne handle. Selv om noen av kommunene har gjennomført en slik diskusjon og utført en god lokal situasjonsbeskrivelsen, er det ikke alle kommunene som har gjort det. Det blir dermed vanskelig å lese ut av søknadene hvilke utfordringer og problemer kommunen faktisk planlegger å gjøre noe med, og desto vanskeligere å etterspørre om det er gjort i etterkant.

8.3 utfordringer

Mest sentralt av tiltakene står kompetansekartlegging, som også er i tråd med målet for temaområdet kompetanse og rekruttering. Til å kartlegge ser det ut til at kommunene har lett etter dataverktøy som skal bidra i dette arbeidet, og det har vist seg, i hvert fall i caseundersøkelsene (Moland m.fl. 2014; Moland m.fl. 2015), å være vanskeligere enn forventet og dermed forsinket arbeidet. Selv om mange har satt i gang kompetansekartlegging, ser det ut til at dette har vært mer omfattende enn kommunene hadde forventet.

Fordi det har tatt tid eller vist seg mer krevende enn antatt, har arbeidet med å utarbeide strategisk kompetanseplan kommet så sent i prosessen, at tiltakene som er satt i gang i mindre grad kan ses som et resultat av arbeidet med å lage kompetanseplan. Man bør vurdere om ambisjonsnivået var for høyt.

Lokal kjennskap til kommunen eller tjenesteområder innen kommunen finnes hos de som arbeider der, og man er ikke avhengig av en fullstendig kompetansekartlegging for å kunne peke ut utfordringer og behov. Hvis kartlegging skal gi mening, må den oppdateres og etterspørres. Det betyr at den må kobles på andre prosesser, som lønnsforhandlinger, medarbeidersamtaler eller lignende for å sikre at den gjøres. Det som ikke etterspørres, blir forsømt.

Kommunene har hatt stor utskifting av sentrale personer i prosjektet, som prosjektledere, rådmenn og lignende. Prosjekter er sårbare for personutskiftinger. Det er vanskelig å gjøre noe med det når det først skjer, samtidig som konsekvensene lett kan bli at det er vanskelig å følge opp igangsatte aktiviteter og planer. En måte å håndtere dette på kan være å tenke oppgaveoverføring i tide. Det bør etableres en arbeidsgruppe eller et prosjektteam som sammen er ansvarlige for arbeidet som gjennomføres, slik at ikke for mye henger på én person. Selv om kommunene har hatt styringsgrupper med tre parter, har det ikke vist seg tilstrekkelig. Det ser ut til at avhengigheten av særlig prosjektleder er vanskelig å gjøre noe med. Når det i tillegg er til dels svært omfattende personutskiftinger i både styringsgruppe og prosjektgruppe for øvrig, blir ikke utfordringene mindre. Utfordringene med personavhengighet drøftes mer inngående i tidligere caseundersøkelsene (Moland m.fl. 2014; Moland m.fl. 2015).

Nær halvparten av de spurte i spørreskjemaundersøkelsen svarte at de hadde innhentet ekstern hjelp utenfor egen kommune og nettverket i Sammen om en bedre kommune i prosjektet, og da hovedsakelig fra KS, konsulentfirmaer og andre (uten at «andre» er spesifisert i skjemaet). KS er samarbeidspartner i programmet og bistand derfra ligger innenfor programmet og er ikke et problem. At man også har brukt konsulentfirmaer gjør at man kan stille spørsmål om hvordan programmet har tilgjengeliggjort de ressursene som finnes i programmet og hos de samarbeidende partene. I senere programmer bør sentral prosjektledelse sjekke med nettverkene og de deltakende kommunene hva slags bistand de har bruk for, for å kunne sikre at kommunene har tilgang til nødvendig bistand i slike programmer.

Kommuneøkonomien har forandret seg underveis i programperioden. Noen kommuner har opplevd at igangsatte aktiviteter har vært vanskelig å gjennomføre etter planen. Noen er også usikre på om igangsatte tiltak kan videreføres når programmet er slutt og/hvis den økonomiske situasjonen forandrer seg til det verre. Hvis tiltak forutsetter

finansiering utover normale budsjetter, bør man etterspørre planer for hvordan dette skal ivaretas både når prosjektfinansieringen opphører og ved eventuelle økonomiske problemer i kommunen. Man bør være forsiktig med å innføre ordninger og tiltak man ikke har råd til eller politisk vilje til å skjerme ved innsparinger.

Kapittel 9 Omdømme

9.1 Innledning

Det er gjennomgått 22 Excel-årsrapporter for 2015 med faktaopplysninger fra prosjektledere, og det er mellom 37 og 116 avgitte svar på spørsmålene i omdømmedelen av spørreundersøkelsen i 2015. Etter å ha gjennomgått svarene i Excel-rapportene og survey-svarene er det gjennomført oppfølgingsintervjuer over telefon med tre utvalgte prosjektledere. Utvalget ble gjort på basis av ønsket om å utdype noen av svarene og tilgjengeligheten til potensielle respondenter på det aktuelle tidspunktet.

Omdømmearbeidet i programmet Sammen om en bedre kommune handler i første rekke om kommunen som arbeidsplass og om kvaliteten på kommunale tjenester. De fleste prosjektene er rettet mot hele kommunen, ikke bare en avgrenset sektor eller avdeling.

Omdømmearbeid og prosjektarbeid generelt er krevende. En veileder i omdømmearbeid kunne virket positivt på forståelse av omdømmeutfordringene og på gjennomføringstid.

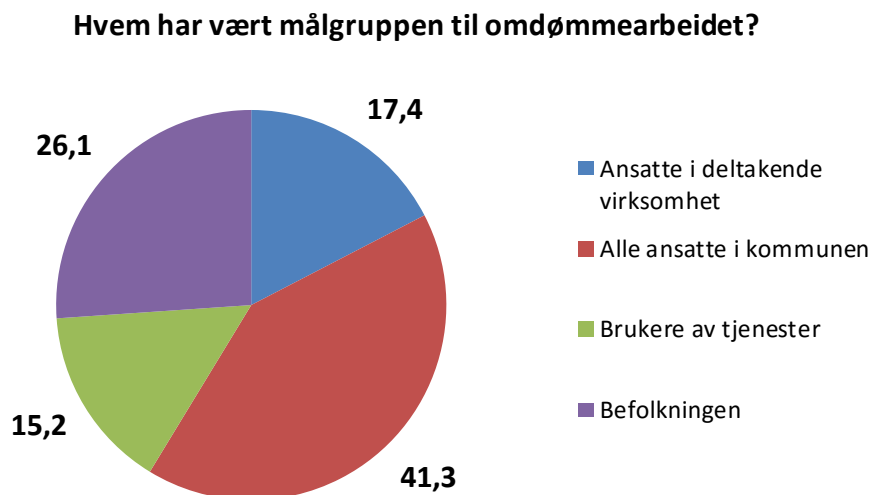
Omdømme kan kanskje forklares som «en oppfatning om noe»¹⁹. Dette «noe» er i programmet definert som kommunen, og det betyr mer konkret at man har en oppfatning om kommunen som arbeidsplass, kvaliteten på de kommunale tjenestene, kommunen som sted å bo og leve og/eller kommunen som et demokratisk fellesskap.

9.2 Målgruppe

De største målgruppene for omdømmeprosjektene har i følge respondentene på spørreundersøkelsen vært «alle ansatte i kommunen» og «befolkningen» (med henholdsvis 41,3 og 26,1 prosent i figur 9.1). Dette er i tråd med antallet medarbeiderundersøkelser som har blitt gjennomført i deltagerkommunene, rapportert av prosjektlederne, og som vi kommer tilbake til nedenfor. «Brukere av tjenester» og «ansatte i deltakende virksomhet» er i mindre grad målgrupper i prosjektarbeidet.

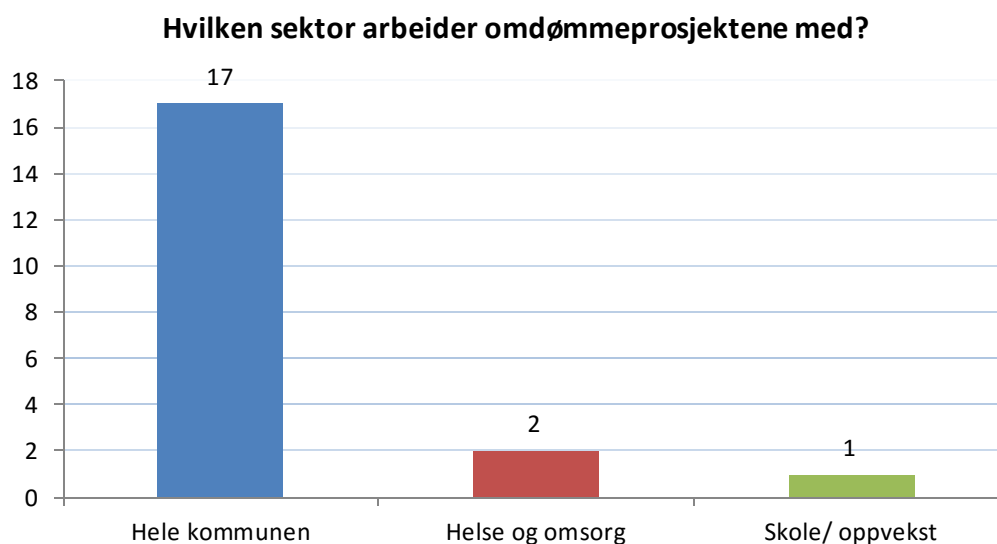
¹⁹ «Omdømmet er summen av oppfatninger som ulike grupper har om en virksomhet» (Apeland 2010:31).

Figur 9.1 Målgruppene i omdømmearbeidet, prosent, prosjektleder (N = 46). Kilde: Opinio-undersøkelsen – sluttrapport 2015.



Hvis man videre skal utforske omfanget av disse prosjektene, kan man se på hva prosjektlederne har svart om ulike sektorer.

Figur 9.2 Omdømmeprojektene fordelt på sektor, prosjektlederne (N = 20), frekvens. Kilde: Årsrapportering i Excel som ble sendt til prosjektledere 2015.



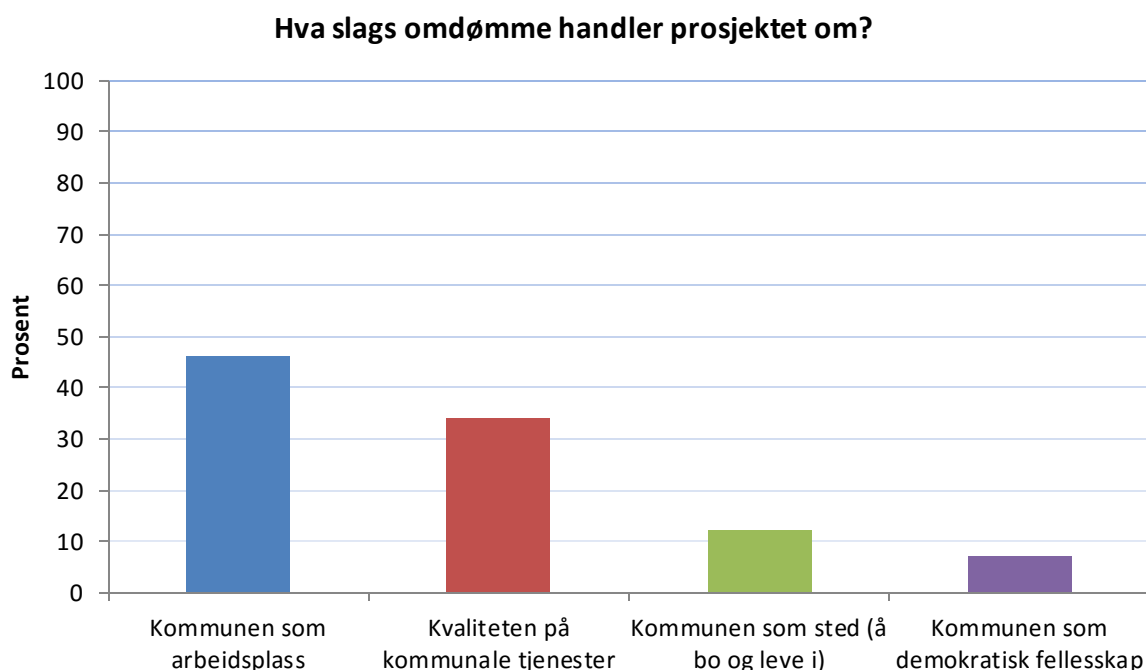
Figur 9.2 viser at omdømmeprojektene i all hovedsak retter seg mot hele kommunen, ifølge prosjektlederne.

Omdømmeprojektene berører mange kommunale medarbeidere. De innhentede faktaopplysningene viser at de enkelte prosjektene berører mellom 4 og 1500 ansatte. Til sammen er det over 6000 berørte ansatte (og mest sannsynlig mange flere, ettersom det er mange respondenter som har oppgitt «hele kommunen» under spørsmålet om antall berørte istedenfor et konkret tall).

9.3 Hva handler omdømmeprojektene om?

Omdømme kan defineres på mange måter og påvirkes av alt kommunen gjør, på godt og vondt. Dette gjør at det blir vanskelig å definere hva som faktisk er omdømmearbeid. I Opinio-surveyen valgte vi å definere omdømmearbeid rettet mot fire ulike områder: kommunen som arbeidsplass, kvaliteten på kommunale tjenester, kommunen som sted (å bo og leve i) og kommunen som demokratisk fellesskap. Ut fra respondentenes svar på dette spørsmålet kunne vi observere noen hovedtrekk.

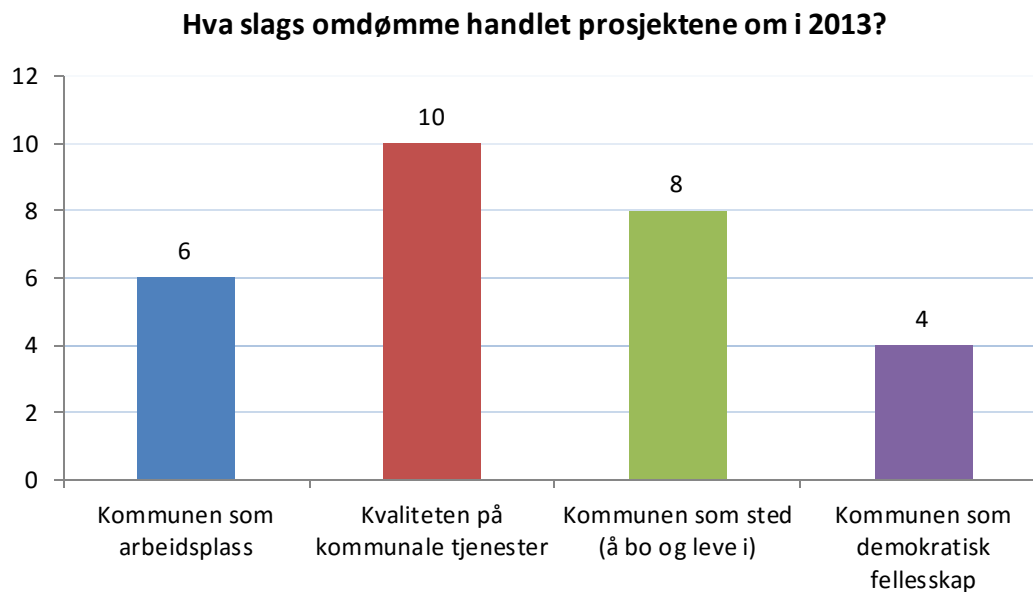
Figur 9.3 Hva slags omdømme handlet prosjektene om i 2015, prosjektledere (n = 41). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



Som vist i figur 9.3 er omdømmet for egen kommune som arbeidsplass og kvaliteten på de kommunale tjenestene blir satt i sentrum for langt flere omdømmeprojekter enn kommunen som sted å bo og som demokratisk fellesskap.

Hvis man ser på hvordan dette spørsmålet ble besvart i tidligere årsrapporter, kan man se noen forskjeller over tid. I 2013 hadde omdømmeprojektene følgende fordeling:

Figur 9.4 Hva slags omdømme handlet prosjektene om i 2013, årsrapportene, flere svar er mulig (n = 19).
Kilde: Årsrapport 2013.



Fra 2013 til 2015, ser det ut til at arbeid med kommunens omdømme som arbeidsplass har fått større oppmerksomhet. Denne tendensen var tydelig både i 2013 og 2014.

9.4 Mål

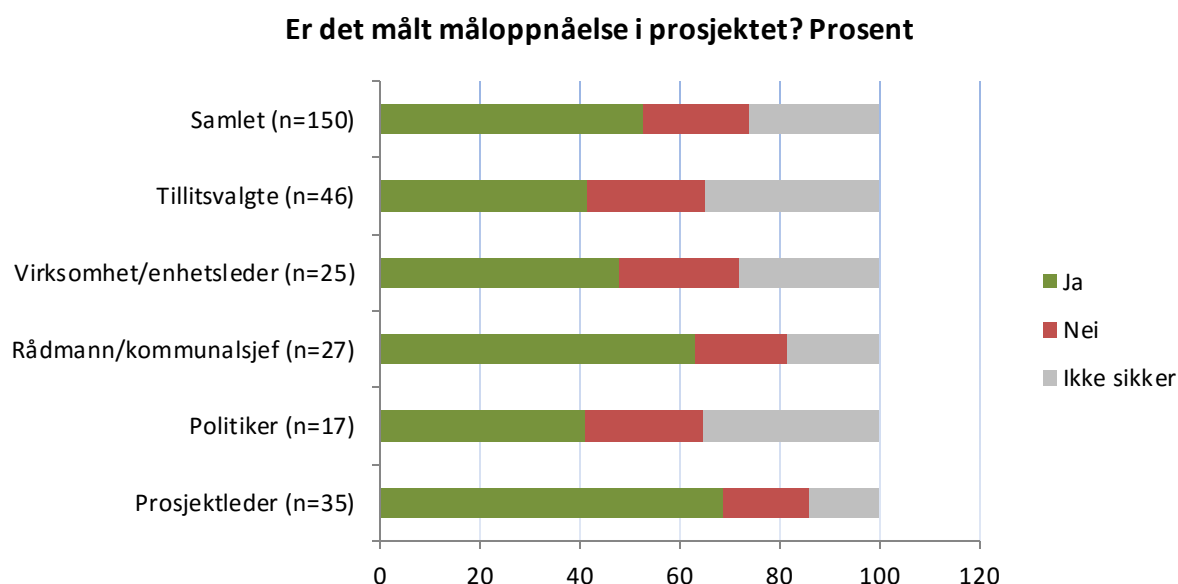
At mye av omdømmearbeidet har vært knyttet til oppfatningen om kommunen som arbeidsplass, preger også svarene på spørsmålene i surveyen om målsettingene. I fritekstspørsmålet om hva som har vært omdømmeprojektets mål, har vi fått 85 svar. 45 av disse inneholder formuleringer som gjelder kommunens omdømme som arbeidsplass. Eksempler som Ringerike kommunes formulering «Ringerike skal være en attraktiv arbeidsgiver med stolte medarbeidere» og Grong kommunes formulering «Bygge et godt omdømme for Grong kommune som organisasjon og arbeidssted» illustrerer innholdet på en god måte.

Svarene illustrerer også at mange omdømmeprojekter har arbeidet med kommunens omdømme på flere områder. 21 av de 85 svarene gjør det tydelig at man arbeider med kommunens omdømme i mer enn én betydning.

9.5 Måloppnåelse

I surveyen ble det stilt spørsmål om det var målt måloppnåelse i prosjektene. Over 60 prosent av prosjektledere og rådmenn/kommunalsjefer har svart bekreftende på at dette ble gjort, mens politikere, plasstillitsvalgte og virksomhetsledere ser ut til å være mer usikre eller gi et negativt svar på dette. Hvis man ser på fordelingen av svarene på spørsmålet samlet sett, har 52,7 prosent svart «ja», 21,3 prosent «nei» og 26 prosent «vet ikke», noe som betyr at nesten halvparten av respondentene enten har vært usikre eller har svart negativt.

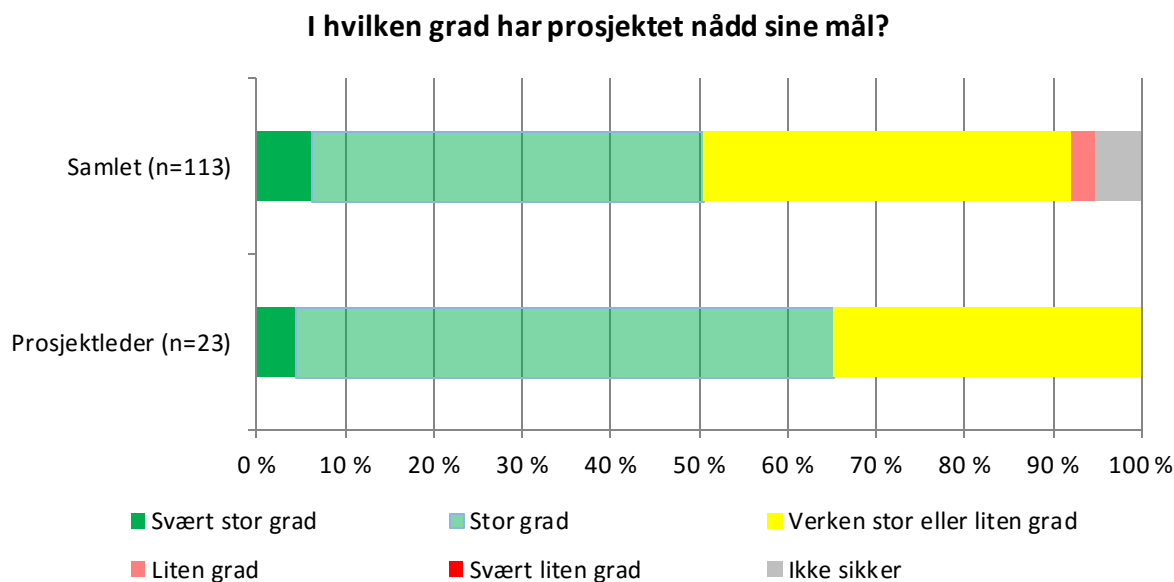
Figur 9.5 Måling av måloppnåelse. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



I denne sammenhengen minner vi om at det i målanalysen er angitt at 80,9 prosent av respondentene sier seg enige eller svært enige i en påstand om at måling av resultater av omdømmearbeid er vanskelig (figur 9).

Hvis det regjerer så mye usikkerhet om hvorvidt det er målt måloppnåelse i omdømmeprojektene, blir det interessant å se på hvorvidt de har klart å nå målene sine. På spørsmål om i hvilken grad prosjektet har nådd sine mål, svares det som følger:

Figur 9.6 Grad av måloppnåelse. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



Kanskje noe overraskende viser figur 9.6 en tydelig forskyvning av svarene over mot det positive, selv om den midterste kategorien «verken stor eller liten grad» er nest størst.

Det er få som svarer at de ikke er sikre på hva som er situasjonen for prosjektets grad av måloppnåelse.

I hvor stor grad dette reflekterer forholdet mellom forventninger og resultater eller at man er generelt positivt innstilt, vites ikke. At det er et relativt stort antall som oppgir å nå sine mål i stor grad, og tilsvarende få som oppgir å nå målene i liten grad, viser likevel tydelig at respondentene opplever god grad av måloppnåelse.

Hvilke faktorer gir grunnlag for suksess, og hvilke framstår som årsaker til ikke å nå målene?

Tabell 9.1 Suksessfaktorer for måloppnåelse, frekvens. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosjektleder (n=45)	Politiker (n=21)	Rådmann/kommunalsjef (n=37)	Virksomhets/enhetsleder (n=21)	Tillitsvalgte (n=41)	Total
God forankring	9	5	10	5	8	37
Godt partssamarbeid	8	4	8	3	8	31
Tydelige mål	7	0	3	4	7	21
Iverksettelse av hensiktsmessige tiltak	9	2	2	3	2	18
God prosjektledelse	1	2	5	2	3	13
God organisering	2	2	4	0	3	11
Tilstrekkelige ressurser	4	2	3	0	2	11
Entusiasme blant de ansatte	2	1	1	3	3	10
God oppfølging fra ledelsen	2	2	0	0	4	8
Stor interesse og etterspørsel fra politikere	1	1	1	1	1	5
Annet	0	0	0	0	0	0

De tre viktigste suksessfaktorene som er oppgitt på tvers av alle typer respondenter, var: god forankring (n = 37), godt partssamarbeid (n = 31) og tydelige mål (n = 21).

De suksessfaktorene som ble minst valgt, var: god oppfølging fra ledelsen (n = 8), stor interesse og etterspørsel fra politikere (n = 5) og annet (n = 0).

God forankring, godt partssamarbeid og tydelige mål som viktigste suksesskriterier overrasker neppe mange, men at nok ressurser kommer etter seks andre faktorer, vil kanskje overraske noen?

Tydelige mål er ikke en sentral faktor for respondentene som definerte seg som politikere. Interessant nok vektlegger ikke politikere selv suksessfaktoren «stor interesse og etterspørsel fra politikere» noe særlig mer enn de andre respondentgruppene.

Politikernes og ledelsens interesse og oppfølging er det som har lavest oppslutning blant respondentene som suksessfaktor. Det kan imidlertid spekuleres på om faktorene har ulik betydning i ulike faser av prosjektet.

Hvilke faktorer anses som de viktigste hindrene for å nå mål?

Tabell 9.2 Årsaker til dårlig måloppnåelse, frekvens. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosjektleder (n=18)	Politiker (n=18)	Rådmann/kommunalsjef (n=10)	Virksomhets/enhetsleder (n=17)	Tillitsvalgte (n=52)	Total
Dårlig forankring	1	4	2	2	8	17
Ikke nok ressurser	4	3	2	3	5	17
Manglende entusiasme blant de ansatte	2	1	0	1	12	16
Lite ressurser til prosjektledelse	2	2	0	3	4	11
Liten interesse og etterspørsel fra politikerne	1	2	1	0	7	11
Annet	3	1	2	3	2	11
Dårlig organisering	0	2	1	1	6	10
Utydelige mål	3	3	0	2	1	9
Manglende oppfølging fra ledelsen	2	0	1	2	4	9
Dårlig partssamarbeid	0	0	0	0	3	3
Iverksettelse av uhensiktsmessige tiltak	0	0	1	0	0	1

De tre viktigste årsakene til dårlig måloppnåelse som ble oppgitt på tvers av alle respondentgruppene, var: dårlig forankring (n = 17), ikke nok ressurser (n = 17) og manglende entusiasme (n = 16). Disse tre faktorene skiller seg litt ut i svarfordelingen mellom respondentgruppene, men ser ut til å være nesten like betydningsfulle samlet sett.

Utydelige mål (n = 9), manglende oppfølging fra ledelsen (n = 9), dårlig partssamarbeid (n = 3) og iverksettelse av uhensiktsmessige tiltak (n = 1) er årsakene som færrest mener kan bidra til dårlig måloppnåelse. Hvis dette ses i sammenheng med suksessfaktorene i tabell 9.1 det, får vi et bilde av at respondentene mener tydelige mål er et viktig suksesskriterium for å oppnå mål, men at andre årsaker er viktigere når man først ikke har klart å oppnå dem.

Forankring kan forstås som evnen til både å oppnå felles forståelse av endringsbehovet, ta tydelige beslutninger på riktig nivå og gi tilstrekkelig og tydelig informasjon. I tillegg kommer prosessuelle elementer inn, som for eksempel den enkeltes mulighet til å delta og la sine synspunkter bli hørt. Forankring framstår som den kanskje viktigste faktoren for om man oppnår mål. Andre faktorer, som for eksempel ressurser og om tiltakene er tilstrekkelig hensiktsmessige, borger ikke nødvendigvis for suksess. Men hvis de ikke er tilstrekkelig ivaretatt, får man rimelig sikkert vansker med å nå målene. Den samme tendensen ser ut til å gjelde ansattes entusiasme: Den er ikke en forutsetning for å oppnå

suksess, men på den andre siden kan resultatene tolkes slik at manglende entusiasme er et stort hinder for måloppnåelse.

I årsrapporten for 2014 pekes det på at å skape entusiasme og engasjement, å beholde prosjektledere, få ut nok informasjon og å få til et velfungerende partssamarbeid er utfordrende. Dette er et bilde som sammenfaller med svarene i 2015. Arbeidet for å bedre kommunens omdømme i 2014 ble opplevd litt som å gå i motvind når det skal spares på penger og stillinger, skoler legges ned, kommunen er liten, og kommunen vurderes sammenslått med nabokommunene. Men på den annen side er det kanskje da omdømmearbeid har mest for seg?

9.6 Tiltak

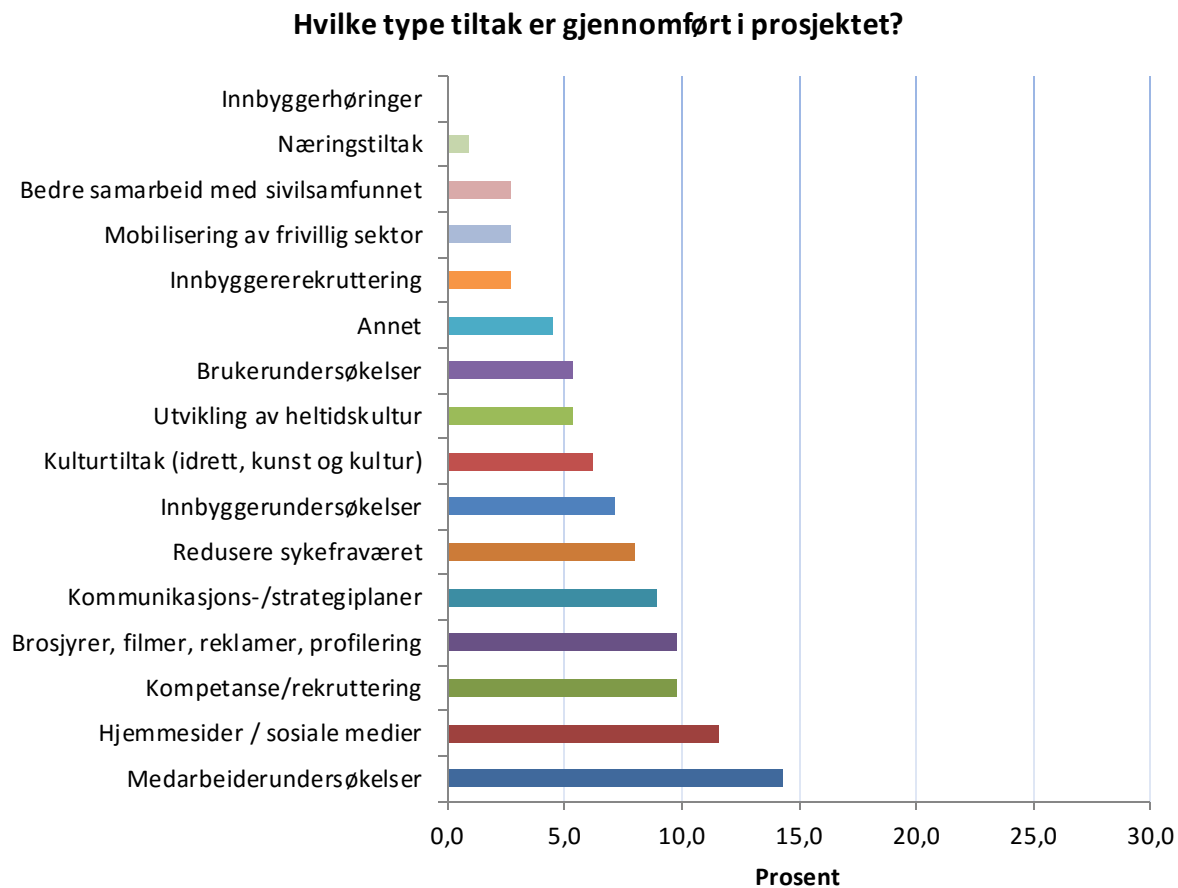
Tiltakene for å bedre kommunens omdømme spenner over et relativt stort spekter. Delvis kan dette henge sammen med at kommunens omdømme kan handle både om arbeidsplassen, tjenestekvaliteten, stedet og det demokratiske fellesskapet. Delvis er det selvfølgelig også slik at hva man mener om kommunen, kan påvirkes av et nær sagt utall forhold. I tillegg vil tiltakene henge sammen med hvor man er i prosjekt- og forståelsesprosessen. Dette gjenspeiles i måten tiltak ble gruppert i surveyen.

Nedenfor kommer en oversikt over hvilke typer tiltak som det kommer fram av spørreundersøkelsen ble gjennomført i omdømmeprojektene. Her har vi tatt utgangspunkt kun i prosjektleders besvarelser, ettersom det er han/hun som samlet sett har hatt best oversikt over hvilke typer tiltak som ble gjennomført.

- Fra figur 9.2 kan man se at omdømmetiltakene har sammenheng med de andre temaene i Sammen omprogrammet (utvikling av heltidskultur, kompetanse/rekruttering og redusert sykefravær). Samlet sett utgjør disse 23,2 prosent av svarene til prosjektlederne på dette spørsmålet.
- En annen tendens er mange ulike undersøkelser som omdømmetiltak (bruger-, innbygger- og medarbeiderundersøkelser) med en andel på 26,8 prosent.
- Medarbeiderundersøkelser er den typen tiltak som er oppgitt mest av alle (14,3 prosent av prosjektlederne har valgt denne).

Ut fra svarfordelingen i figuren er det en hovedvekt av tiltak (37,5 prosent) som er rettet mot kommunen som arbeidsplass (tiltakene som gjelder sykefravær, kompetanse/rekruttering, heltidskultur og medarbeiderundersøkelser).

Figur 9.7 Typer tiltak i omdømmeprojektene, prosjektleder, flere svar er mulig (N = 112). Kilde: Spørreundersøkelsen2015.



I årsrapportene i Excel utfylt av prosjektlederne i 2015, og i tidligere årsrapporter, er det benyttet en litt annen inndeling av tiltakstyper innenfor omdømmearbeidet (se tabell 9.3. Ved å slå sammen data fra tidligere årsrapporter med undersøkelsen i 2015 kan man se en utvikling i rapporteringen av tiltakstyper fra 2012 til 2015.

Tabell 3 Tiltakstyper – sluttrapport og tidligere årsrapporter. Kilder: 2015: Årsrapport 2015 i Excel utfylt av prosjektlederne i forkant av sluttrapporten. 2012–2014: tall fra tidligere årsrapporter.

4.1 Organisasjon/arbeidsgiver	4.2. Tjenesteyter			4.3 Demokratiske fellesskap		4.4 Sted					
				Under-søkelser og kartlegginger mot innbyggere	Fora, møtetter, høringer, o.a.	Nærings-tiltak	Kultur-tiltak	Innbyggerrekruttering			
Kompetanse/rekruttering	Hel-tid	Sykefravær	Kommunikasjonsstrategi/-plan/-undersøkelser rettet mot ansatte	Brosjyrer/film/profilering	Hjemmesider, sosiale medier, o.a.	12	4	1	3	1	
2015	9	2	0	23	3	7	12	4	1	3	1
2014	18	0	1	11	10	15	9	6	1	7	4
2013	20	0	1	20	8	10	4	5	1	6	3
2012	0	0	0	4	2	4	1	0	0	2	1

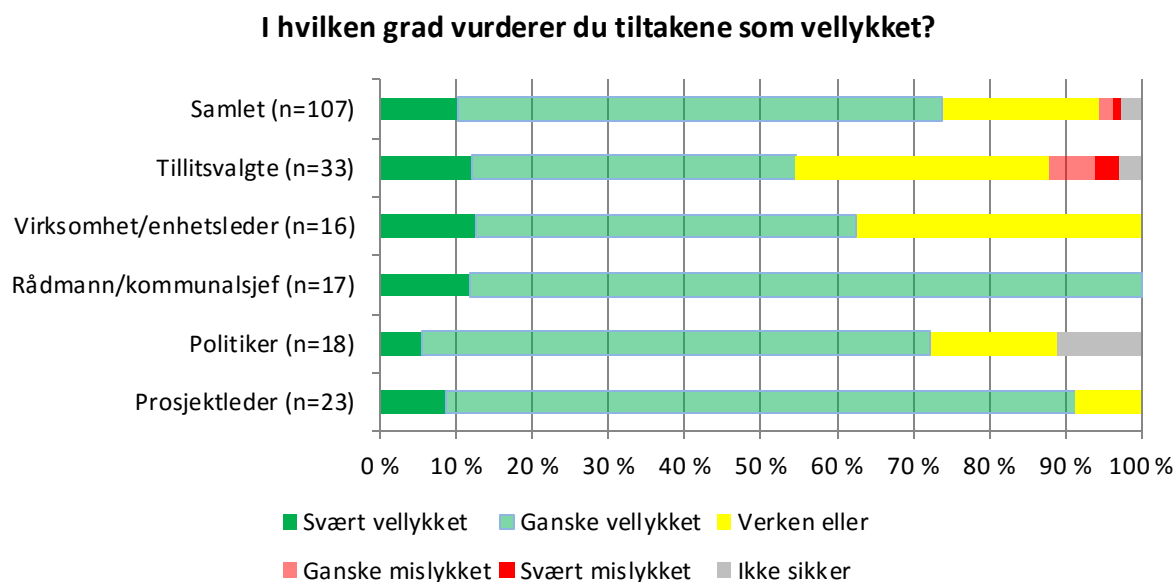
Følgende funn kan observeres i løpet av programperioden:

- 2015: Også her er tendensen til vektlegging av kommunen som arbeidsplass den samme: Kommunikasjonsstrategi, kommunikasjonsplaner og omdømmeundersøkelser rettet mot kommunens ansatte har den høyeste frekvensen.
- Kompetanse- og rekrutteringstiltak blir mindre aktuelle i sammenheng med omdømmearbeidet fra 2013 til 2015, men er det av de andre temaene i programmet som får mest oppmerksomhet i omdømmesammenheng.
- Slik disse dataene er strukturert, er kommunens omdømme som tjenesteyter gjenstand for mange tiltak i hele perioden.
- Kommunikasjonstiltak er de mest aktuelle for å bedre kommunens omdømme.
- Det er et økende antall kartlegginger av kommunens omdømme i befolkningen.
- Næringstiltak får stabilt lite oppmerksomhet i omdømmearbeidet.

Det må bemerkes at det er en del motstridende opplysninger i årets Excel-baserte rapport²⁰ og tidligere årsrapporter på den ene siden, og svarene på spørsmålet i 2015-undersøkelsen om hvilke typer tiltak som er gjennomført i prosjektene, på den andre. For eksempel viser årsrapportene at det nesten ikke er arbeidet med sykefravær i omdømmesammenheng, mens 2015-undersøkelsen viser at det er arbeidet med sykefraværet for å forbedre kommunens omdømme på linje med flere andre hyppig benyttede tiltak. Tallmaterialet kan forhåpentligvis likevel benyttes til å vise utviklingen av tiltakene.

Når respondentene blir spurt om hvorvidt de vurderer tiltakene som vellykkede, rapporterer de som vist i figur 9.8.

Figur 9.8 Vurdering om tiltakene har vært vellykkede. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



Når en ser besvarelsene til respondentene under ett, anses 74 prosent av tiltakene som vellykkede, mens bare 6,7 prosent anses som mindre vellykkede. Tillitsvalgte ser ut til å være de mest skeptiske på dette spørsmålet.

Et annet spørsmål gjaldt om tiltaket blir videreført på permanent basis og som en del av ordinær drift. Svarene på dette spørsmålet kan også betraktes som en indikator på om man vurderer at man har oppnådd gode resultater med tiltaket²¹.

²⁰ I Excel-rapportene mangler også kommunikasjonsstrategier rettet utad.

²¹ Og dermed at spørsmålet hører hjemme under resultatanalysen. Vi har imidlertid valgt å behandle spørsmålet som en del av tiltaksanalysen.

Tabell 9.4 Prosjektleder: Er noen av prosjektets tiltak videreført? (N = 62). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosent
Ett eller flere tiltak er videreført	51,6
Ett eller flere tiltak skal videreføres	45,2
Ett eller flere tiltak skal ikke videreføres	0,0
Ikke sikker	3,2

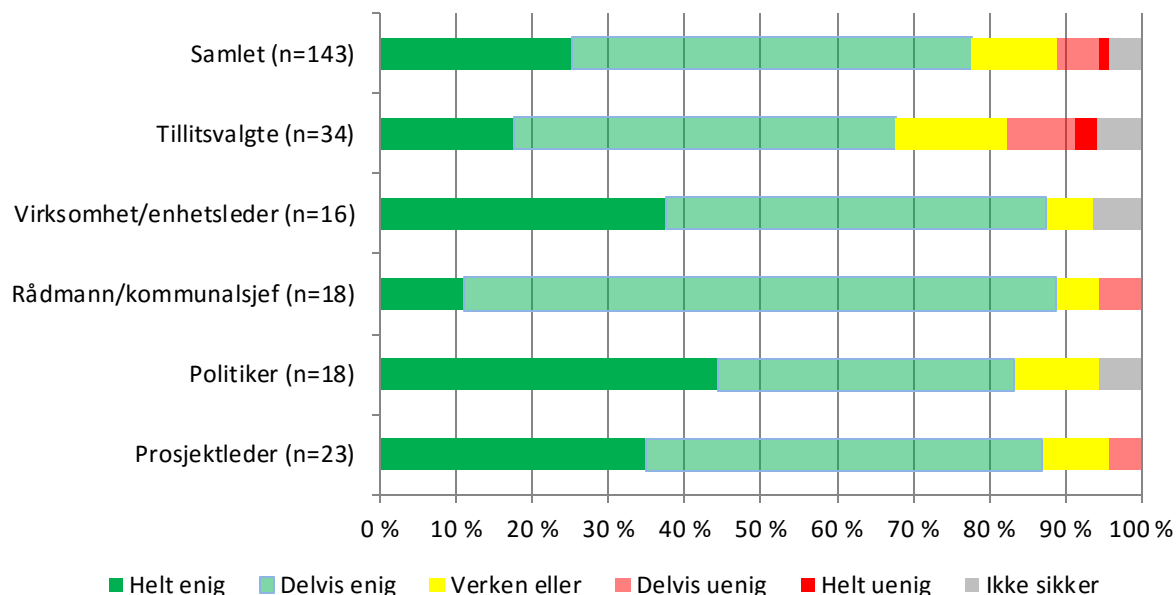
Et overveldende flertall av prosjektlederne (96,8 prosent) rapporterer om at tiltakene er eller skal videreføres som en del av ordinær drift, resten (3,2 prosent) er usikre.

9.7 Resultater

Innhenting av faktaopplysninger i forbindelse med avslutningsrapporteringen viser noen motsetninger og blandede erfaringer når det gjelder målingen av resultatene av kommunenes omdømmearbeid. På en side er det samlet sett stor enighet (80,7 prosent) om at det har vært vanskelig å måle resultatene av omdømmearbeid (se figur 9.9), men på den annen side rapporteres det fortsatt om at prosjektene har nådd sine mål (figur 9.6), at tiltakene har vært vellykkede (figur 9.8), og at de i stor grad har blitt enten videreført eller planlagt videreført (tabell 9.4).

Figur 9.9 Påstand om resultatmåling. Kilde: Opinio-undersøkelsen – sluttrapport 2015.

Det har vært vanskelig å måle resultatene av omdømmearbeid



Til tross for denne usikkerheten om måling av omdømmearbeid er det mange som rapporterer konkrete og målbare målsettinger i sine prosjekter. Disse er imidlertid så ulike at det ikke er mulig å utarbeide noen form for statistikk på grunnlag av dem. Vi har derfor funnet det mest hensiktsmessig å illustrere dette med noen eksempler i tabell 9.5.

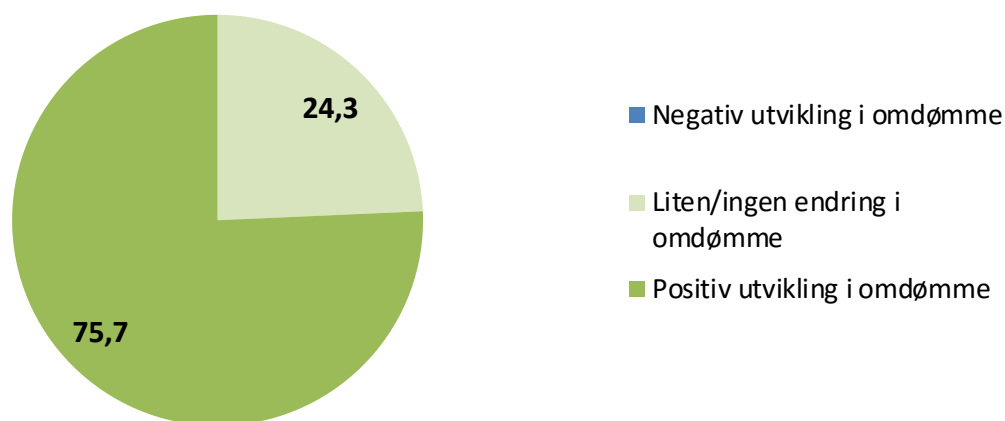
Tabell 9.5 Eksempler på måling og resultater i omdømmeprosjekter. Kilde: Årsrapport i Excel fra prosjektlederne, 2015.

Kommune	Hva som måles og hvordan	Målsetting	Nivå 2013	Nivå 2014	Nivå 2015
Rissa	Innbyggertall	7 500	6 543	6 643	
	Følgere på Facebook	3 000	2 500	4 241	
Åsnes	Nærvær	92 %	90,1 %	91,4 %	92,8 %
Ørsta	Omdømmemåling - felles personalseminar. Omdømme indeks, hvorav 60 poenger maks.		37 poeng		41,7 poeng
Karmøy	Medarbeiderundersøkelse:				
	Er ledelsen tydelig i forhold til retning og mål	4,3	3,9	-	4,1
	I hvilken grad er du fornøyd med overordnet ledelse	4,1	3,8	4	3,9
	I hvilken grad er du fornøyd med nærmeste leder	4,9	4,8	4,8	4,8

For vurdering av resultater ble det i surveyen stilt spørsmål om hvorvidt omdømmemålingene viser endring av kommunens omdømme.

Figur 9.10 Utvikling i omdømme i løpet av prosjektperioden, prosjektledere, prosent (n = 37). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

Målingene mellom hver undersøkelse har vist:

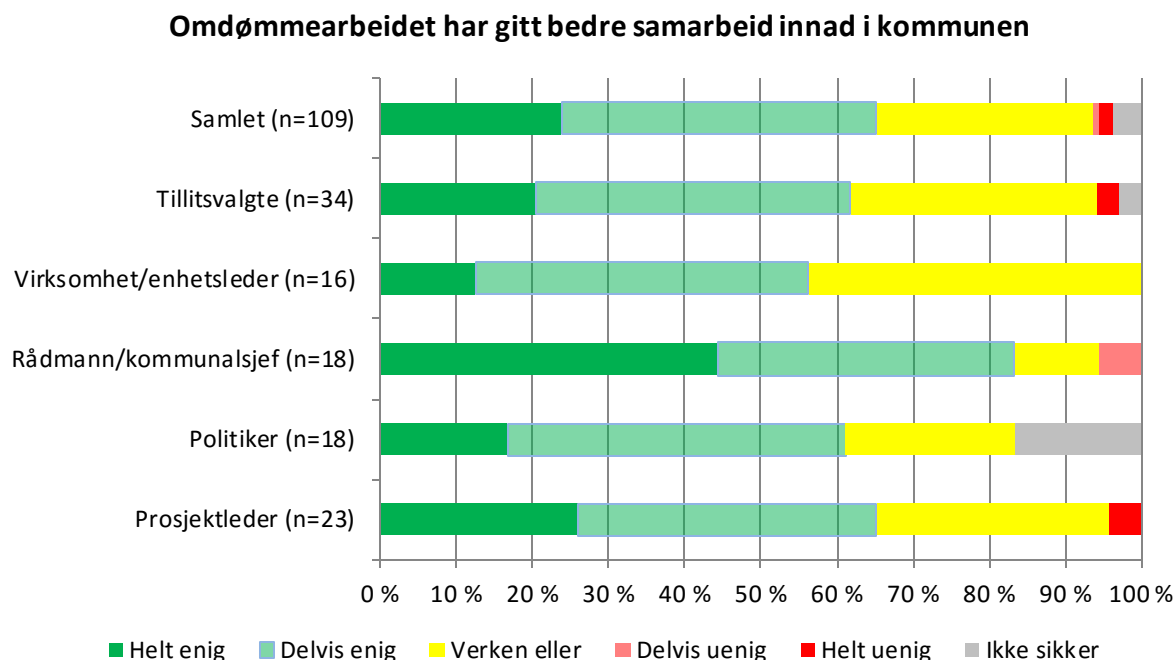


Ingen omdømmemålinger viser negativ utvikling, 24,3 prosent viser lite/ingen endring, og hele 75,7 prosent viser positiv utvikling.

Det er noe uklart hva respondentene forstår med omdømmemåling. Når vi ser på eksemplene fra faktainnhenting, viser de stor variasjon i hva som måles, og hvordan. Det blir derfor usikkert hva som er grunnlaget for oppfatningen av at omdømmemålingene viser tydelig positiv utvikling av kommunens omdømme.

Et annet interessant resultat i løpet av prosjektperioden er hvordan omdømmearbeidet har påvirket samarbeidet innad i kommunen.

Figur 9.11 Omdømmearbeid og samarbeid innad i kommunen. Kilde:Spørreundersøkelsen 2015 .



Mange sier seg enige i at omdømmearbeidet har gitt bedre samarbeid innad i kommunen. Rådmenn/kommunalsjefer er de mest positive og sikre, mens politikere og virksomhet/enhetsledere er de mest nøytrale og usikre.

9.8 Læring

Et av læringspunktene er at å arbeide med kommunens omdømme er utfordrende, utfordrende fordi dette er et nytt tema i de fleste kommuner, utfordrende fordi omdømmet er avhengig av så mange faktorer, også tidligere hendelser og kulturelt overførbare holdninger, utfordrende fordi man også skal «selge» kommunen som noe positivt i situasjoner og perioder hvor mange er negative på grunn av nedskjæringer og usikkerhet knyttet til tjenestenivå eller egne jobber.

Men det gir også tilfredsstillende, tilfredsstillende fordi omdømmearbeidet faktisk påvirker kommunens omdømme på en positiv måte, man når sine mål, og man klarer å implementere tiltak i daglig drift.

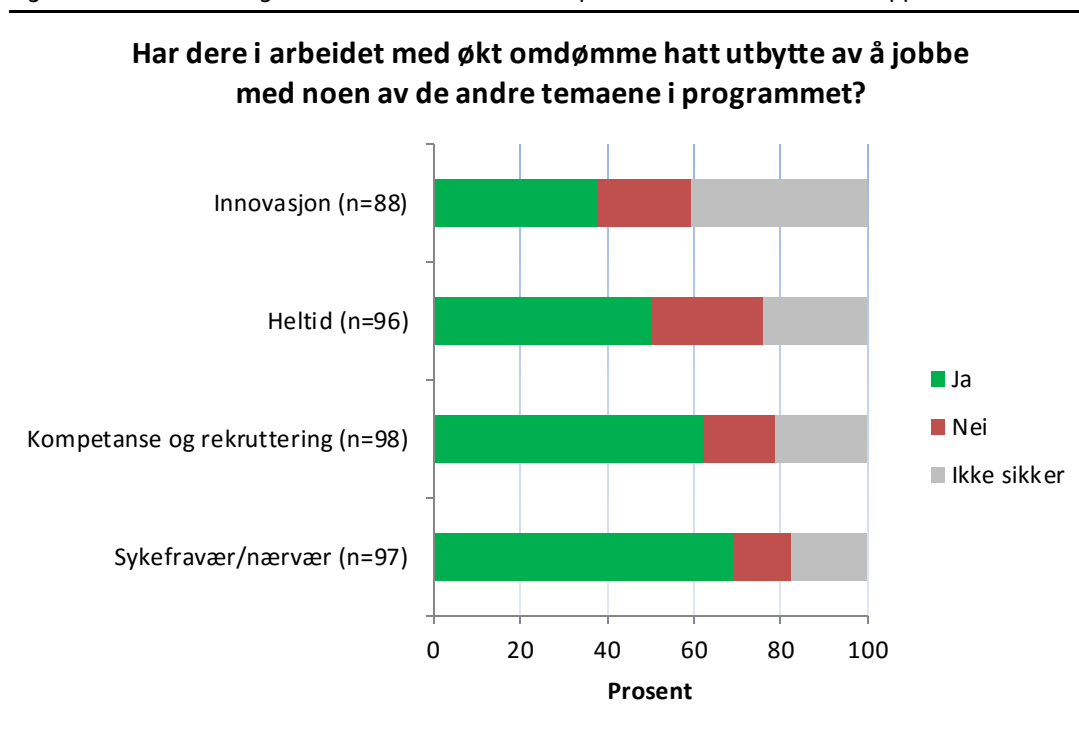
Å arbeide systematisk med kommunens omdømme krever at man også foretar målinger og følger med på utviklingen. Det gir anledning til å få mer informasjon om hvor utfordringene ligger, og om det er behov for å korrigere mål eller tiltak. Det samme gjør evalueringer.

Omdømmearbeid er et «evighetsarbeid» og handler i stor grad om å påvirke holdninger og verdier. Men det handler også om kontinuerlig kvalitetsutvikling – utvikling av bedre

tjenester og tjenestekvalitet, bedre personal- og arbeidsmiljøtiltak og bedre rutiner. Omdømmearbeid er også å levere til forventningene og litt til.

Omdømmearbeidet har ofte blitt sett i sammenheng med arbeidet med de andre temaene i programmet og har sjelden stått fullstendig alene. Funnene i figur 9.12 understøtter dette poenget.

Figur 9.12 Sammenheng med andre temaer. Kilde: Opinio-undersøkelsen – sluttrapport 2015.



Omdømmeprojektene har hatt størst utbytte av å arbeide med nærvær og minst av innovasjon. Usikkerheten er størst når det gjelder innovasjon.

Det er ikke de store ulikhetene mellom temaene. Det har vært arbeidet relativt sett like mye med temaene sykefravær, heltidskultur og kompetanse i omdømme-sammenheng.

9.9 utfordringer

Det har allerede blitt nevnt at måling av omdømmearbeid har vært en vanlig utfordring i løpet av prosjektperioden. Når vi ser på svarene på det åpne spørsmålet om hva som har vært de største utfordringene, har disse, som forventet, variert ganske mye. Som en helhetsbetraktning av disse korte tekstene (61 svar) kan det sies at de tegner et bilde av omdømmearbeidet som noe utydelig og langvarig.

Her er noen utfordringer som får mer oppmerksomhet enn andre:

- Å få omdømmearbeidet forankret (seks utsagn), og spesielt hos politikerne (fire utsagn).
- Å arbeide med omdømmebygging i tider med nedskjæringer og trang økonomi (fem utsagn).
- Det tar tid å endre kommunens omdømme (sju utsagn).
- Lite kontinuitet på grunn av sykdom og bytte av prosjektleder (fire utsagn).
- Sitat: «Dei største utfordringane har vore forankring og forståing ute i heile organisasjonen – i ei tid med hard økonomisk kontroll. Me har likevel lukkast i gjennomføring av prosjektet, samstundes som me har kome ut av Robek-registeret.»

Behov for mer innsikt

Som en instans som står på utsiden og prøver å forstå det som foregår på innsiden, er det alltid nye spørsmål man ønsker å få svar på. Muligheten til å foreta telefonintervju med noen utvalgte prosjektledere ga oss anledning til å stille følgende tillegsspørsmål:

1. Hva er en omdømmemåling? Er det å måle nivået på utvalgte gruppers holdninger og synspunkter på kommunen, eller er det også å måle nivået på noe som påvirker kommunens omdømme?

2. Når man i omdømmesammenheng er positiv til tiltakene og resultatene av dem, hvilke konkrete forhold er det da man er positiv til?

3. Forankringsarbeid er svært viktig. Hvilke forhold inngår i forankring, og hvordan skapes de?

4. Hva ligger bak problemene med skifte av prosjektledere og andre sentrale prosjektdeltakere?

Spørsmål 1. Hvordan kommunens omdømme kan måles, besvares noe ulikt i de ulike kommunene. Det finnes tilsynelatende ingen «standard» eller «gjengs oppfatning» om hvordan omdømmet kan/skal måles. Alle våre informanter i telefonintervjuene har imidlertid brukt en form for innbygger- eller ansatte undersøkelse med et fastsatt oppsett som gjentas én eller flere ganger. Slik blir det mulig å se hvordan kommunens omdømme utvikler seg. Dette framstår også i data fra vår survey- og faktaundersøkelse som den målemetoden de fleste har benyttet.

Spørsmål 2. I våre data er det en tydelig positiv holdning til resultatene av omdømmearbeidet. Når vi gjennom telefonintervjuene søker å få noe mer informasjon om hva som er grunnlaget for denne gjennomgående positive holdningen, er det helt ulike konkrete forhold. Én kommune (Oppdal) har hatt suksess med å utarbeide en veileder for arbeidsplassen som læringsarena og fått denne presentert for andre kommuner. En annen (Karmøy) har arbeidet så godt med å benytte resultatene fra medarbeiderundersøkelser til å konkretisere lederskap at det har medført et tettere samarbeid mellom ulike avdelinger og grupper i organisasjonen. Den tredje kommunen (Rissa) har med

sitt omdømmeprojekt skapt et engasjement og utløst en kreativitet som fortsatt vises i sosiale medier og i rekrutteringsarbeidet. En gjennomgående forklaring på at man oppnår gode resultater, synes altså ikke å være hvilke tiltak man gjennomfører, men at man har greid å skape entusiasme og engasjement.

Spørsmål 3. Når det gjelder hva som skal til for å få et prosjekt eller et endringsarbeid forankret, så synes svarene fra de utvalgte prosjektlederne å gå i to retninger (i alle tre kommunene). På den ene siden pekes det på at det ble arbeidet kreativt og skapt et godt samspill i den mest sentrale gruppen av prosjektdeltakere. Dette kan være prosjektgruppen eller noen andre personer som var sentrale i arbeidet. Det er vår antakelse at en slik positiv opplevelse for de mest sentrale personene/rollene i endringsarbeidet har en positiv effekt på å skape engasjement og positive holdninger også utenfor «den harde kjerne». Den andre delen av svarene går på at man har samlet et stort antall mennesker og både informert om og uformelt drøftet hva som foregår når det gjelder omdømmearbeidet. Dette har skjedd gjennom store informasjonsmøter, ledersamlinger og møter mellom ledelse, politikere og tillitsvalgte (i ulike konstellasjoner). Forankringsarbeid er slik sett noe man ikke kan komme fra uten å legge ned en stor (nok) innsats i forberedelser, innkallinger, drøftinger, oppsummeringer og så videre.

Spørsmål 4. Hva ligger bak problemene med skifte av prosjektledere og andre sentrale prosjektdeltakere? Våre informanter har i utgangspunktet ikke erfart dette i særlig grad, men peker på «naturlige jobbskifter», altså slik vi oppfatter det, at prosjektleder eller andre går inn i nye stillinger og må avslutte sitt arbeid med omdømmearbeidet. Dette kan være knyttet til flere forhold.

9.10 Avslutning og konklusjon

Kommunens omdømme er i programmet Sammen om en bedre kommune definert som en oppfatning om kommunen som arbeidsplass, kvaliteten på de kommunale tjenestene, kommunen som sted å bo og leve og/eller kommunen som et demokratisk fellesskap.

Omdømmearbeidet har i første rekke handlet om kommunen som arbeidsplass og om kvaliteten på de kommunale tjenestene.

Kvaliteten på og omfanget av forankringsarbeidet har vært den viktigste faktoren for å lykkes med omdømmearbeidet.

Kommunene har erfart at kreativt og godt prosjektarbeid skaper smittsom entusiasme. At prosjektleder kan stå i rollen gjennom hele prosjektperioden, har også hatt stor betydning.

Omdømmetiltakene har handlet om systematisk forbedringsarbeid når det gjelder tjenestekvalitet og arbeidsmiljø/arbeidsforhold. Tiltakene har vært vellykkede og blir i stor grad videreført.

Programmets omdømmeprojekter rapporterer stor grad av måloppnåelse og at omdømmet har blitt bedre i løpet av prosjektene. Noe av det som trekkes fram, er at man har oppnådd større grad av «vi-følelse» og bedre holdninger til egen arbeidsplass og de tjenestene som leveres.

Kapittel 10 Omdømme, oppsummerende refleksjon

For omdømmeområdet er hovedmålet med programmet å styrke kommunenes omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter. Dette kapitlet er en avsluttende oppsummering av temaområdet omdømme, basert på studiene Fafo og kompetansepartnerne (RO) har gjennomført i prosjektperioden. Dette inkluderer to caseundersøkelser (dypdykk) fra 2013 og 2015, gjennomgangen av årsrapportene av Agenda Kaupang, og den oppsummerende spørreundersøkelsen supplert med enkelte telefonintervjuer med kommunene. I det foregående kapitlet ble funn fra gjennomgangen av de siste årsrapportene, spørreundersøkelsen og de supplerende intervjuene presentert. I dypdykksrapportene (Moland mfl. 2014; Moland mfl. 2015) ble det sett nærmere på hvordan fire deltakerkommuner jobbet med omdømme.

Omdømme kan defineres som «summen av oppfatninger som ulike grupper har om en virksomhet» (Apeland 2010:31). Apeland fremhever blant annet at omdømme handler om å finne sin egen identitet, for så å kommunisere denne til andre. Distriktssenteret har anbefalt at man skal ta utgangspunkt i fire spørsmål: 1) Hvem er vi 2) Hva er vi gode på 3) Hvordan ønsker vi å fremstå for omverdenen, 4) Hva vil vi (Distriktssenteret 2010: 5). Dette omdømmebegrepet har kanskje hovedfokus på utvikling av kjerneverdier og så kommunisere dette. Kommunene er mer komplekse organisasjoner med mange tjenester, og er dessuten politiske enheter. Det er mange typer omdømme som kan være aktuelt å kommunisere, både knyttet til kommunen som politisk og demokratisk aktør, som sted, tjenesteleverandør, arbeidsgiver, m.m.. Avhengig av område og innretning vil det også være ulike målgrupper for omdømmeprosjektene, som egne innbyggere, brukere av tjenestene, ansatte i organisasjonen, eller samfunn og målgrupper utenfor kommunen (Bjørnå 2014). I programmet har det vært et skille mellom fire typer omdømme: kommunen som arbeidsplass, kvaliteten på kommunale tjenester, kommunen som sted (å bo og leve i) og kommunen som demokratisk fellesskap. Denne inndelingen kan i møte med de konkrete prosjektene fremstå noe kunstig, ettersom mange omdømmeprosjekter i kommunene skaper omdømmeeffekter som går på tvers av områdene, eller ikke forholder seg til disse kategoriene. Samtidig viser både analysen av årsrapporteringene og spørreundersøkelsen at et flertall av kommunene har prosjekter som fokuserer på omdømme knyttet til kommunen som arbeidsplass, og dernest på kvaliteten på kommunale tjenester.

I analysen av spørreundersøkelsen finner RO (kapittel 9) at majoriteten av omdømme-prosjektene i 2015 har handlet om kommunen som arbeidsplass, og dernest kvaliteten på kommunale tjenester. Færre prosjekter har vektlagt kommunens omdømme som sted, og relativt få prosjekter har handlet om omdømme som demokratisk fellesskap. I kapittel 9 påpekes det videre at hva kommunene leger vekt på når det gjelder omdømme har endret seg fra 2013 til 2015 og at omdømme som arbeidsgiver har fått betydelig større prioritet.

Flertallet av prosjektene i 2013 handlet om kvalitet på kommunale tjenester, og flere kommuner fokuserte på stedsomdømme enn på kommunens omdømme som arbeidsplass. Søkelyset på kommunen som arbeidsgiver kom også frem i analysen av frie tekstsvaer i undersøkelsen, hvor 45 av 85 svar inneholdt formuleringer som handlet om kommunens omdømme som arbeidsplass. Et utsagn fra Ringerike illustrerer dette: «Ringerike skal være en attraktiv arbeidsgiver med stolte medarbeidere».

10.1 Innretning og tiltak

Hva slags tiltak og konkrete prosjekter jobber kommunene med? Det er relativt stor variasjon mellom innretningen i de ulike kommunene. En ganske dekkende kategorisering kan gjøres ved å dele tiltakene i to grupper, henholdsvis markedsføring og kvalitetsheving av tjenester, basert på Agenda Kaupangs kategorisering fra analysen av kommunenes årsrapporter (Agenda Kaupang 2015: 51):

Markedsføringstiltak

- Utvikle kjerneverdier
- Kommunikasjonsstrategi og kommunikasjonsplaner
- Bedre kommunikasjon (brosjyrer, hjemmesider, sosiale medier, kampanjer)

Kvalitetsheving av tjenester

- Arbeid med organisatoriske forhold som verdiplattformer og arbeidsgiverstrategier, medarbeiderundersøkelser
- Ryddighet i ansettelsesforhold og sykefraværsoppfølging
- Ulike konkrete måter å påvirke tjenestekvalitet på (f.eks. bedre tilgjengelighet, kommunikasjon, bedre organisering)

Markedsføringstiltak handler delvis om kommunikasjon mot innbyggere og omverden, men også for eksempel om å skape en tydeligere kommuneidentitet som også har betydning for ansattes tilhørighet på arbeidsplassen. Kvalitetsheving av tjenester sikter mot å skape bedre omdømme gjennom å levere kvalitativt bedre tjenester som skaper fornøyde brukere. I disse prosjektene kan man dermed primært konsentrere seg om organisasjonsbygging, utvikling av rutiner og planer, mens omdømme blir en sekundær effekt som følger av tiltakene. Disse prosjektene kan ha effekt på ulike former for omdømme, både kommunen som tjenesteyter og som arbeidsgiver, for eksempel ved at fornøyde ansatte blir gode ambassadører for sine arbeidsplasser, som igjen kan føre til bedre rekruttering.

I spørreundersøkelsen ble kommunene også spurt om hva slags type tiltak som er gjennomført i prosjektene. Medarbeiderundersøkelser er det tiltaket som har blitt gjennomført i flest kommuner, etterfulgt av tiltak som hjemmesider/sosiale medier, prosjekter innen kompetanse/rekruttering, kommunikasjons tiltak som brosjyrer, filmer, reklame og annen profilering, og dernest kommunikasjons- og strategiplaner.

10.2 Måloppnåelse

Respondentene i spørreundersøkelsen mener at det er stor grad av måloppnåelse i omdømmeprojektene. Blant prosjektledere var det over 90 prosent som mente tiltakene var vellykkede. Tillitsvalgte var mer skeptiske, rundt 55 prosent mente tiltakene hadde vært vellykkede, mens over 30 prosent svarte verken/eller. Nesten alle kommunene vil videreføre tiltak etter prosjektperioden, som del av ordinær drift.

En høy andel av respondentene mener også at det er vanskelig å måle resultatene av omdømmearbeid (81 prosent var helt og delvis enig i dette). Samtidig er det mange kommuner som har hatt måleindikatorer. Som det påpekes i kapittel 9, er det stor variasjon når det gjelder hva slags resultatindikatorer disse har benyttet. Måleindikatorene spenner bredt og inkluderer blant annet antall følgere på Facebook og sosiale medier, resultater i medarbeider- og innbyggerundersøkelser og sykefraværsprosenter. I dypdykket fant vi at tre kommuner (Rissa, Strand og Åsnes) hadde målbare resultatindikatorer, og at det var god måloppnåelse særlig i Rissa og Strand. Informantene påpekte samtidig at omdømme handler om langsiktig arbeid og lengre tidsperspektiver.

Andre gevinster

Spørreundersøkelsen avdekker også at omdømmeprojektene ser ut til å ha hatt positive virkninger innad i kommuneorganisasjonen. Det har skapt bedre samarbeid innad i kommunene, rundt 65 prosent av respondentene var enige i dette. Dette var også et funn i dypdykkene. Omdømmeprojektet skapte et prosjektrom hvor ansatte på tvers av enheter ble kjent med hverandre, og man fikk utnyttet og tydeliggjort kompetanse i organisasjonen. Andre typer gevinster, som vi også fant i dypdykkene, var trening på prosjektutvikling/styring/prosess/involvering. Flere prosjektledere mente dette var nyttig også for å kjøre andre prosesser, blant annet knyttet til folkemøter og involvering av innbyggere. Omdømmeprojektene ga rom for å tenke nytt og skape identitet i organisasjonen, noe som kan gi stolthet og mer fornøyde medarbeidere (men forøvrig også konflikter hvis ny identitet gikk på tvers av gammel identitet). Flere framhevet også at godt omdømme, og da omdømme både som arbeidsgiver og kommuneorganisasjon, også virker positivt for rekruttering.

10.3 Suksessfaktorer og utfordringer

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de mente var de tre viktigste suksessfaktorene som gjorde at de hadde nådd sine mål. I kapittel 9 viser vi at god forankring, godt partsamarbeid, tydelige mål, hensiktsmessige tiltak og god prosjektledelse var de faktorene som fikk størst oppslutning. Også i dypdykkene fant vi at god forankring er en helt sentral faktor. Vi understreket der at dette både handler om formell og uformelle former for forankring. Det er viktig å sikre en god og involverende formell struktur, ved at man sikrer deltakelse i styringsgruppe og prosjektgruppe fra politisk og administrativ ledelse samt tillitsvalgte, og ikke minst opprettholder dette gjennom prosjektperioden. Forankring handler også om uformelle sider, som at prosjektet skaper entusiasme og interesse i organisasjonen eller blant innbyggere i kommunen. I analysen av årsrapportene påpekte også Agenda Kaupang at omdømmeprojektene bygger på «engasjement, god forankring både i form av vedtak og i kjennskap hos ansatte, og god prosjektstyring» (Agenda Kaupang 2015: 59). Funnene viser også at et velfungerende partssamarbeid er en sentral faktor for vellykkede prosjekter.

På spørsmål om hva som var de viktigste årsakene til at man ikke nådde målsettingene, svarte respondentene i spørreundersøkelsen at det var mangel på ressurser, dårlig forankring, manglende entusiasme blant de ansatte, liten interesse fra politikerne og lite ressurser til prosjektledelse. Mens mangel på ressurser her kommer som viktigste årsak, kom interessant nok dette lenger ned i spørsmålet om suksessfaktorer. Dårlig forankring er høyt oppe også her. Dette stemmer godt med våre funn i dypdykkene. På samme måte som forankring er en fremmer, er manglende forankring av prosjektene en hemmer. For lite informasjon om prosjektet kan redusere engasjementet og forståelsen i organisasjonen, og gjøre implementering vanskelig. Det samme kan for lite involvering. Ledelsen har en viktig rolle knyttet til å støtte prosjektet, også innad i kommuneorganisasjonen. Ustabilt lederskap med hyppige skifter kan føre til perioder hvor det skjer lite i prosjektet og at det blir tyngre å jobbe med. I analysen av årsrapportene fant Agenda Kaupang at det å skape entusiasme og holde denne oppe over tid var en sentral utfordring i kommunene (Agenda Kaupang 2015:59). Videre var det utfordrende å finne og beholde prosjektledere og andre med viktig kompetanse, å få ut tilstrekkelig informasjon til alle i kommunen, og skape et velfungerende trepartssamarbeid. Omdømmeprojektene er også sårbare for mer generelle faktorer som kjennetegner den kommunale konteksten: økonomi og behov for å spare penger, nedlegging av skoler, lite tilhørighet blant innbyggerne til kommunen (for eksempel ved sterkere identitet knyttet til bygda). Videre var det flere kommuner som sto oppe i kommunesammenslåingsprosesser, noe som vanskeliggjorde prioritering av omdømmeprojekter.

Samlet sett hadde det nok vært en fordel med mer oppmerksomhet på identifisering og bruk av måleindikatorer i prosjektene fra starten av. Mer systematisk bruk av måleindikatorer over tid hadde vært en fordel av flere grunner. Det kan bidra til tydeligere målsettinger (siden de skal være målbare), gi retning i arbeidet, muligheter for å korrigere tiltak og målsettinger underveis, informasjon om hvor utfordringene ligger, og bedre muligheter til å evaluere prosjektene. 46 prosent av respondentene svarte at omdømmeprojektene ikke hadde blitt evaluert. I spørreundersøkelsen var det 37 prosent som svarte at man ikke

har målt måloppnåelse i prosjektet, 11 prosent har målt én gang, mens 24 prosent har målt flere ganger. Hele 28 prosent av respondentene svarer samtidig at de ikke er sikre på om det er gjort målinger, noe som er overraskende. For å kunne si noe om utvikling over tid er måling på flere tidspunkter en forutsetning.

Basert på en gjennomgang av eksisterende omdømmelitteratur- og forskning, konkluderte Elgvin med at det er viktig at omdømmebygging går "fra det generelle til det konkrete - fra abstrakte prinsipper til lokal virkelighet" (Elgvin 2013: 25). Hvis det er utfordringer på bestemte områder som påvirker omdømme, er det viktig å utvikle prosjekter som kan forbedre disse områdene. For eksempel, hvis man har problemer med å rekruttere helsepersonell, kan et omdømmeprojekt handle om å bedre de lokale arbeidsforholdene og få ut informasjon om dette til relevante målgrupper, for å bedre rekrutteringen. Hvis målet er å bedre turisme og reiseliv, kan omdømmeprojektet handle om å kommunisere bedre rundt severdigheter og reiselivsmuligheter. Hvis kommunen har dårlig omdømme i befolkningen innen spesifikke tjenestetilbud, vil det kunne bedre omdømme å sette inn spesifikke tiltak som forbedrer disse tjenestene.

Vårt inntrykk er at omdømmekommunene i Sammen om-programmet i prosjektperioden lyktes godt med å konkretisere omdømmetiltakene og gi prosjektene innhold. Flertallet av prosjektene har handlet om omdømme som arbeidsgiver, dernest om kvaliteten på tjenestene. I disse prosjektene har man jobbet med konkrete tiltak, fra intern organisasjonskultur og verdiplattformer til konkret forbedrings- og utviklingsarbeid i tjenestene.

Et eksempel på omdømmebygging som ofte trekkes frem i omdømmelitteraturen er Drammen kommune, som fra 90-tallet og frem til i dag har gjennomført det som trygt kan kalles en snuoperasjon hvor man har oppnådd vesentlig forbedret omdømme, næringsutvikling, økt tilflytting, sterke høgskolemiljøer, m.m.. (Elgvin 2013: 13). Byen gjennomførte en omfattende visjonsprosess, med bred involvering av næringsliv og innbyggere. Dette førte frem til slagordet "Elvebyen Drammen". Videre ble en rekke tiltak invertsatt på mange nivåer, med vekt på steds- og byutvikling, herunder etablering av nytt kjøremønster for å få tungtrafikk utenom gjennom byen, rensing av elva, fornyet arkitektur og bybilde, og ikke minst næringsutvikling. I analyser av Ifølge Elgvin kan to suksessfaktorer særlig trekkes frem, for det første godt samarbeid mellom byens næringsliv, administrasjon og befolkning. Det var en inkluderende prosess som involverte mange aktører helt fra begynnelsen av. For det andre at befolkningen fikk sterkt eierskap til byutviklingen som foregikk, både knyttet til målet og veien dit. Det fremheves også at kommunen som organisasjon var dynamisk og hadde betydelig endringsvilje, og var villig til å ta sjanser og prøve ut nye tiltak.

Suksessfaktorene i Drammen handler altså om forankring og involvering, samt det å skape engasjement og entusiasme. Dette er suksessfaktorer vi også kjenner igjen fra funnene i forskningen vi har presentert om omdømmekommunene i Sammen om-programmet, både fra dypdykkene og i spørreundersøkelsen.

Avslutningsvis

Tiltakene som gjennomføres spenner bredt, fra kommunikasjon og profilering til tjenestetutvikling for bedre kvalitet i tjenestene. Men både dypdykk og spørreundersøkelsen tyder på at det er viktig for gjennomføring og måloppnåelse at prosjektene skaper entusiasme i organisasjonen. Dette kan gjøres ved å sikre involvering (for eksempel i en engasjert prosjektgruppe), forankring oppover og utover i organisasjonen, og at man har gode prosjekter som oppleves meningsfulle/relevante å holde på med. Den tidlige fasen når prosjektene utvikles er viktig for å sikre at prosjektene er gode, konkrete og relevante, men det er også helt sentralt at prosjektene holdes levende og aktive over tid. Kommunene har gode erfaringer fra sine omdømmeprojekter og rapporterer om god måloppnåelse. God forankring, godt partssamarbeid, tydelige mål, gode tiltak og ikke minst entusiasme ser ut til å være sentrale faktorer for å lykkes med omdømmearbeidet. Det er stor variasjon i de konkrete tiltakene og målsettingene kommunene har hatt, og mange kommuner har nok særlig i programperioden opplevd omdømmearbeid som litt uklart og vagt. Samtidig synes kommunene å ha hatt en god læringskurve i programperioden, og de er blitt stadig flinkere til å konkretisere prosjektene sine, ikke minst i form av gjennomførbare tiltak. Gjennomgangen av kunnskapsgrunnlaget viser likevel at det er rom for å jobbe mer systematisk med måleindikatorer og kontinuerlig evaluering av prosjektene.

Kapittel 11 Fellesspørsmål

11.1 Innledning

Dette kapitlet er en analyse av spørsmål i surveyen som er felles for alle de fire temaene. I den grad svarene skiller seg vesentlig ut for det enkelte tema, er dette behandlet i de foregående kapitlene.

Fellesspørsmålene omfatter prosjektgjennomføring, måloppnåelse, tiltak, kompetanse, samarbeid, ansattes oppslutning og evaluering.

På noen av spørsmålene har vi valgt å referere bare til prosjektleders svar. Dette er gjort ut fra en antakelse om at det er prosjektleder som sitter med førstehånds opplysninger om spørsmålet. I andre spørsmål refereres det til alle respondentenes svar fordelt på rolle. Dette gjøres der det antas at rolle har betydning for den vurdering eller kunnskap som ligger til grunn for besvarelsen.

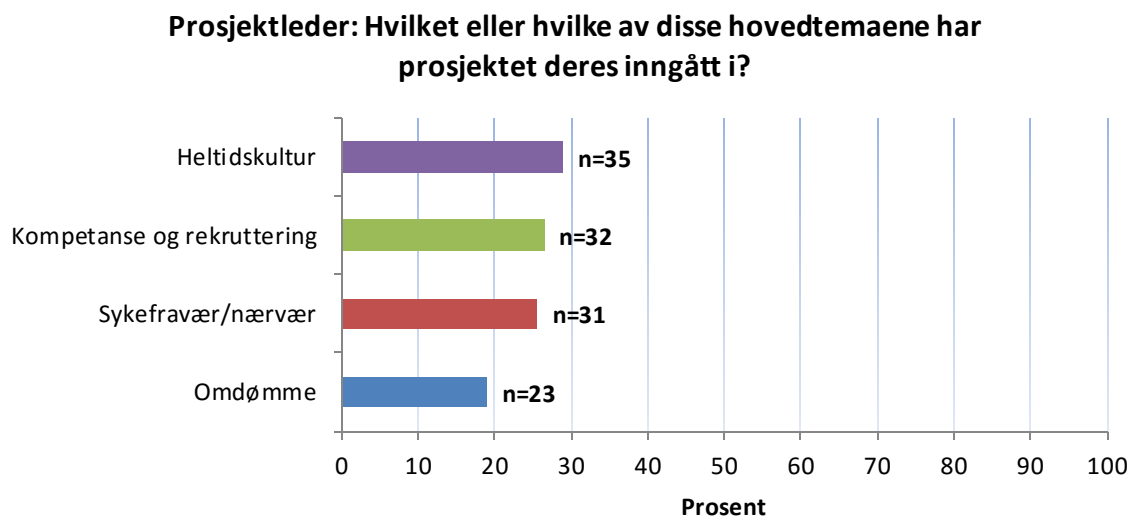
Innledningsvis oppsummeres noen grunddata som kan trekkes ut av surveyen.

11.2 Gjennomføring

Svarenes inndeling etter tema

Ifølge prosjektlederne i spørreundersøkelsen er heltidskultur det hovedtemaet som de fleste prosjektene har inngått i. Omdømme er det hovedtemaet som færrest har inngått i. Sykefravær/nærvær og kompetanse og rekruttering er omtrent like omfattende.

Figur 11.2 Hovedtema som prosjektene har inngått i (N = 121). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



Når startet prosjektene

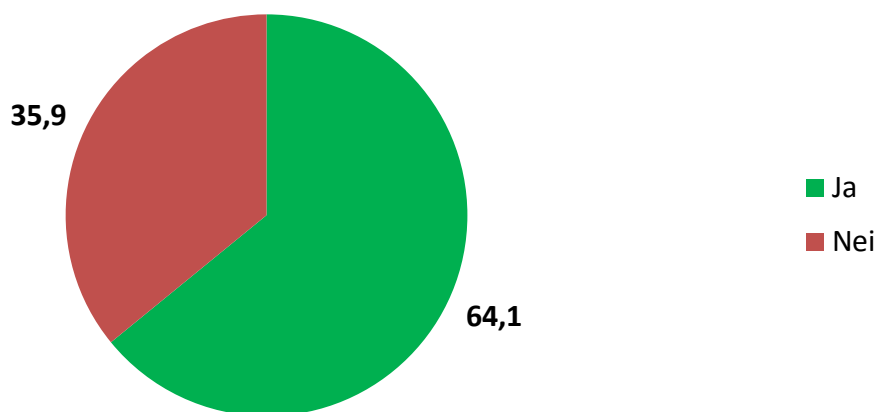
På spørsmål om når prosjektene startet, har vi valgt å se på svarene fra prosjektlederne. Alle respondentene (rollene) svarer for øvrig ganske likt på dette spørsmålet. 46,8 prosent av prosjektlederne oppgir at prosjektet deres startet i 2012. 50,6 prosent oppgir oppstart i 2013, og 2,5 prosent oppgir 2014.

Stabilitet – utskiftninger i prosjektperioden

Prosjektkommunene har i hele programperioden rapportert om utfordringer knyttet til mangel på stabilitet / utskifting i prosjektlederstillinger og andre lederstillinger i kommunen. Dette er spesielt trukket fram i sammenheng med at temaene i programmet er av langsiktig karakter. Gode resultater er avhengige av kontinuitet og stabilitet. I surveyen er det spurt om respondentene har deltatt i programmet siden oppstart. Prosjektlederne har besvart spørsmålet slik det går fram av figur 11.3.

Figur11.3 Prosjektleders kontinuitet i programmet, prosent (n = 78). Kilde: Spørreundersøkelse 2015.

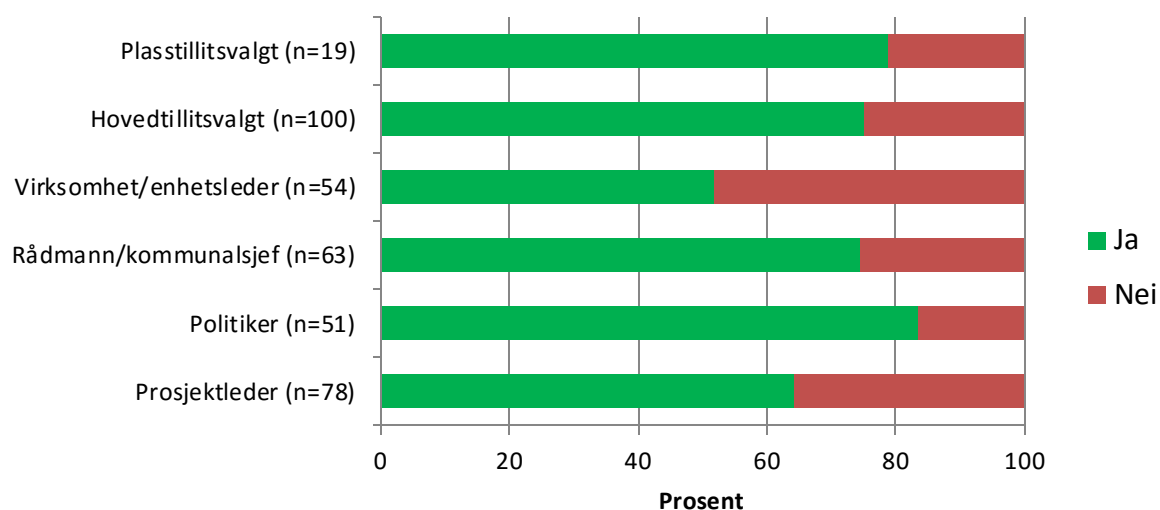
Prosjektleder: Har du deltatt i programmet siden oppstart?



Et flertall av prosjektlederne (64,1 prosent) har deltatt i programmet siden oppstart. Det er likevel en stor andel (35,9 prosent) som ikke har deltatt fra starten. Det bekreftes altså at det har vært en stor utskifting av prosjektledere i programperioden. Om utskiftingen har vært like stor i de andre rollene, går fram av figur 11.4.

Figur 11.4 De ulike rollenes kontinuitet i programmet. Kilde: Spørreundersøkelse 2015.

Har du deltatt i programmet siden oppstart?



Kun 16,7 prosent av politikerne oppgir at de ikke har deltatt i programmet siden oppstart. 21,1 prosent av de plasstillitsvalgte, 25 prosent av de hovedtillitsvalgte og 25,4 prosent av rådmenn/kommunalsjefer oppgir at de ikke har deltatt fra oppstart. Dette kan neppe sies

å være ekstrem ustabilitet og dermed i seg selv ha stor innvirkning på prosjektenes gjennomføring eller resultat- og måloppnåelse. Virksomhetsledere/enhetsledere (48,1 prosent) og prosjektledere (35,9 prosent) er de gruppene som i minst grad har deltatt fra programmets oppstart. Sett i lys av at det i årsrapportene er gjort et stort poeng ut av utfordringene knyttet til turnover og skifte av prosjektledere, er det naturlig å understreke betydningen av kontinuitet i sentrale prosjektstillinger for å oppnå gode resultater i prosjektarbeid av denne typen.

Frikjøp av prosjektledere

I årsrapportene er det spurt om frikjøpsprosenten til prosjektlederne i årene 2013, 2014 og 2015. Rapportert frikjøpsprosent går fram av tabell 11.1.

Tabell 11.1 Gjennomsnittlig frikjøp av prosjektleder per prosjekt. Kilde: Årsrapportering i Excel som ble sendt til prosjektledere, 2015.

	2013	2014	2015
Heltidskultur	41	39	35
Sykefravær	36	35	29
Kompetanse og rekruttering	39	37	37
Omdømme	21	18	20

Høyest snitt oppgir prosjektlederne i heltidsprosjektene tett fulgt av kompetanse- og rekrutteringsprosjektene. Lavest frikjøp ser det ut til å ha vært i omdømmeprojektene.

Frikjøpte årsverk har blitt noe redusert i perioden. Utviklingen er trolig et uttrykk for at det har vært mest arbeid med prosjektene i starten av perioden.

På alle programområdene er det imidlertid stor variasjon i frikjøpet. Det oppgis fra null til fullt frikjøp.

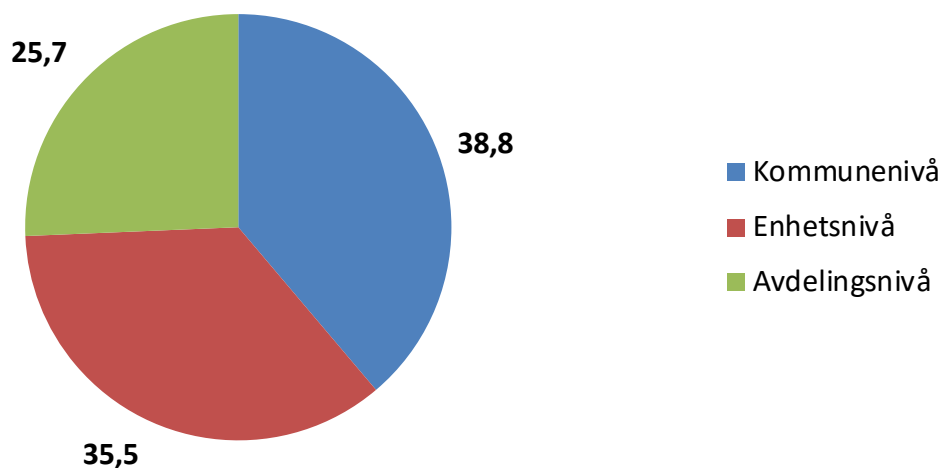
Dette er neppe et uttrykk for hvor mye tid prosjektleder faktisk har brukt på prosjektlederjobben, da prosjektleder ofte har hatt en kombinert stilling med arbeidsoppgaver som ikke nødvendigvis har vært så lett å skille fra prosjektarbeidet.

På hvilket nivå har prosjektene tiltak

Samlet har prosjektene som er omfattet av spørreundersøkelsen n, tiltak ganske jevnt fordelt på kommunenivå, virksomhetsnivå og avdelingsnivå. Vi har tatt utgangspunkt i prosjektleders besvarelser. Dette spørsmålet avdekker at de ulike temaene har hovedtyngden av prosjektene sine på ulike nivåer. Dette omtales i kapitlene 3, 5, 7 og 9.

Figur 11.5 Nivå prosjektet er på (flere svar er mulig), prosent (n = 152). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

Prosjektleder: Hvilket/hvilke nivå har prosjektet tiltak på?



Vesentlige kursendringer

Tabell 11.2 Har dere gjennomført vesentlige endringer/kursjusteringer underveis i prosjektet?

Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Svær stor grad	Stor grad	Verken stor eller liten grad	Liten grad	Svært liten grad	Ikke sikker
Prosjektleder (n=120)	5,8	25,8	45,8	20,0	2,5	0,0

Bildet er ikke entydig. Tidligere rapporteringer har pekt på at de største endringene eller justeringene er gjort når det gjelder mål og målformuleringer. Planlagte tiltak er stort sett gjennomført.

11.3 Måloppnåelse

Er det målt måloppnåelse?

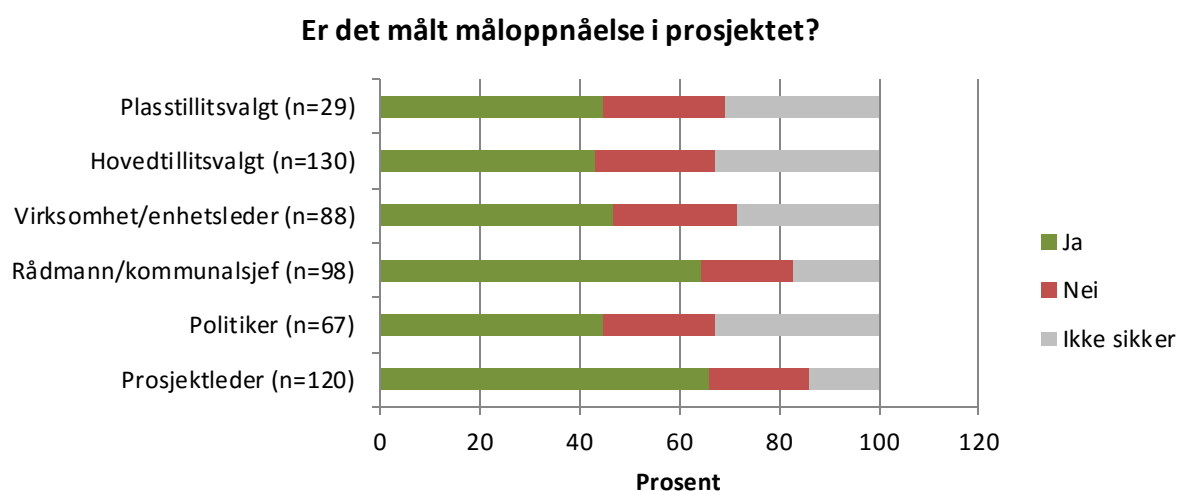
I spørreundersøkelsen er det på hvert enkelt tema stilt spørsmål om hva som har vært prosjektets mål. Målene har vært ulike i de ulike temaene. Det er altså ikke noen felles-spørsmål som er rettet direkte mot målene (resultatmål, effektmål, målformulering etc.).

Alle respondentene i denne surveyen er imidlertid spurt om det er målt måloppnåelse. Av totalt avgitte svar (N = 532) er andelen bekreftende svar kun 53 prosent. Andel svar som sier at det ikke er målt måloppnåelse, er 22 prosent, og 25 prosent svar angir usikkerhet. Totalt sett kunne man kanskje ha forventet noe mer måling av måloppnåelse.

Vi har skilt mellom svarene fra de ulike rollene for å avdekke eventuelle forskjeller i vurderingen av om det faktisk er målt grad av måloppnåelse. Man kan tenke seg at noen av respondentene ikke er informert om, eller kjent med, at det faktisk er gjennomført målinger. Man kan også tenke seg at det kan være ulike syn på hva som faktisk er måling av måloppnåelse. Og man kan tenke seg at det er usikkerhet om hvorvidt «målingen holder mål.» Når vi ser på hvordan de ulike rollene svarer på om det er målt måloppnåelse, kommer det fram ulike svar.

Rådmenn/kommunalsjefer (64,3 prosent) og prosjektledere (65,8 prosent) rapporterer om større grad av måling enn det resten av gruppene gjør (43 til 47 prosent). Det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner ut fra dette. Kan det være at prosjektleder og øverste leder i kommunen/virksomheten vurderer om det er målt måloppnåelse på en annen måte enn de andre? Kan det være at det er målt måloppnåelse, men at dette ikke er formidlet godt nok til resten av rollene?

Figur 11.6 Er det målt måloppnåelse? Kilde: Spørreundersøkelsen 2015



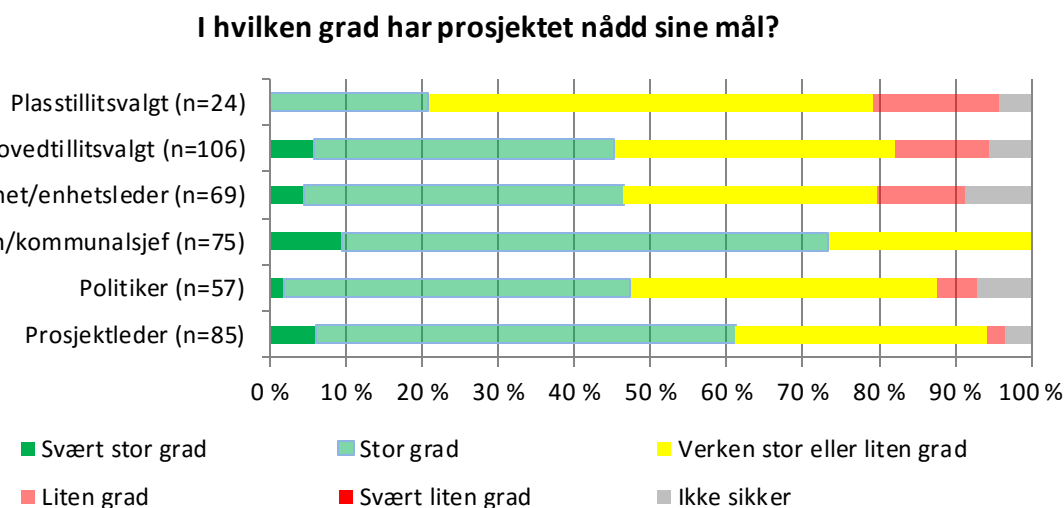
Ut fra teori og erfaringsbasert kunnskap om prosjektstyring er det tydelig at dette er et forbedringsområde. I tidligere årsrapporter har det gått fram at det har vært krevende

både å utarbeide og skille mellom effekt- og resultatmål. Det er derfor ikke overraskende at måloppnåelse ikke er målt mer. Man kan heller ikke se bort fra at det til en viss grad kan være uttrykk for en målingstretthet eller målings skepsis.

Har prosjektene nådd sine mål?

Tidligere årsrapporter har avdekket at prosjektgruppene i stor grad er fornøyde med måloppnåelse. Hovedinntrykket er fortsatt positivt. Årets survey viser likevel at det er variasjon i svarene avhengig av hvilken gruppe man spør.

Figur 11.7 Har prosjektet nådd sine mål? Kilde: Spørreundersøkelsen 2015



Figur 11.7 viser at rådmenn/kommunalsjefer og prosjektledere gir best tilbakemelding på måloppnåelse. Hele 73,3 prosent av svarene fra rådmenn/kommunalsjefer og 61,2 prosent av svarene fra prosjektledere oppgir *svært stor* eller *stor grad* av måloppnåelse. Svært få mener at prosjektene i liten grad har nådd målene sine. Dette er den gruppen der flest også oppga at det *var* foretatt måling av måloppnåelse. De andre gruppene har et noe mer balansert syn på måloppnåelse. Blant de plasstillitsvalgte er 16,7 prosent av svarene *liten grad* av måloppnåelse, mens for hovedtillsvalgte 12,3 prosent og virksomhetsledere/enhetsledere 11,6 prosent. Dette avviker fra de andre gruppene. Blant de plasstillitsvalgte er det ingen som svarer *svært stor* måloppnåelse, og her er også færrest svar på stor måloppnåelse (20,8 prosent).

Suksessfaktorer for måloppnåelse

Tabell 11.3 viser at de tre viktigste suksessfaktorene for at prosjektkommunene har nådd målene sine, er *god forankring*, *tydelige mål* og *godt partsamarbeid*.

God prosjektledelse og iverksettelse av hensiktsmessige tiltak skårer også høyt, men viktigheten er mer avhengig av hvem som svarer.

Verken *oppfølging fra ledelsen* eller *entusiastiske ansatte* er samlet sett blant de tre viktigste suksesskriteriene. Sett i lys av svarene om manglende suksess når det gjelder å nå sine mål, er det noe overraskende at respondentene ikke oppgir *tilstrekkelige ressurser* blant de viktigste suksesskriteriene.

Tabell 11.3 Suksessfaktorer for måloppnåelse. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosjektleder (n=229)	Politiker (n=102)	Rådmann/ kommunalsjef (n=213)	Virksom- hets/ enhetsleder (n=130)	Hovedtillitsvalgte (n=180)	Plasstil- litsvalgte (n=24)	Total
God forankring	36	18	42	21	36	7	160
Tydelige mål	31	21	33	22	32	4	143
Godt partsamarbeid	31	16	30	9	20	4	110
God prosjektledelse	14	10	33	15	25	2	99
God organisering	26	8	20	10	21	1	86
Tilstrekkelige ressurser	26	5	18	15	9	1	74
God oppfølging fra ledelsen	15	10	15	9	10	2	61
Iverksettelse av hensiktsmessige tiltak	26	5	8	11	6	1	57
Entusiasme blant de ansatte	16	4	4	11	14	1	50
Stor interesse og etterspørsel fra politikere	5	5	10	7	5	1	33
Annet	3	0	0	0	2	0	5

Årsak til at målene ikke er nådd

Samlet sett er disse de tre viktigste årsakene til at prosjektene ikke har nådd målene: ikke nok ressurser (tid, penger, kompetanse), dårlig forankring og manglende entusiasme blant de ansatte.

Mens *tilstrekkelige ressurser* ikke ble oppgitt som avgjørende for at de *har* nådd sine mål, oppgis *lite ressurser* å være avgjørende for at de *ikke* har nådd sine mål.

Mens *godt partsamarbeid* ble oppgitt å ha vært avgjørende for at de har nådd sine mål, oppgis *dårlig partsamarbeid* i liten grad å ha forhindret måloppnåelse. Unntaket er her de tillitsvalgte som i større grad mener dette har vært en viktig faktor.

Manglende oppfølging av ledelsen er av de fleste ikke oppgitt å være av de viktigste faktorene for manglende måloppnåelse. Unntaket her er de hovedtillitsvalgte og prosjektleder som alle mener denne faktoren er av de viktigste.

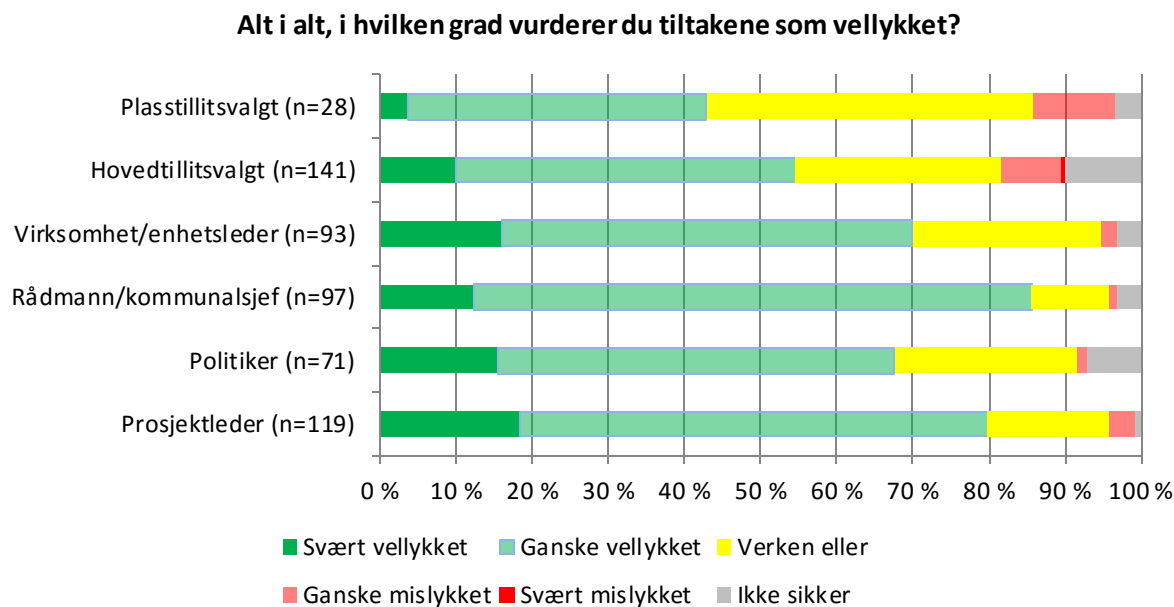
Tabell 11.4 Årsaker til dårlig måloppnåelse. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosjektleder (n=139)	Politiker (n=84)	Rådmann/ kommunalsjef (n=74)	Virksom- hets/ enhetsleder (n=106)	Hovedtillitsvalgte (n=211)	Plasstillitsvalgte (n=57)	Total
Ikke nok ressurser	18	16	14	18	30	4	100
Dårlig forankring	19	10	11	16	28	6	90
Manglende entusiasme blant de ansatte	23	14	6	13	23	9	88
Utydelige mål	12	8	7	13	18	6	64
Manglende oppfølging fra ledelsen	14	8	6	6	20	7	61
Dårlig organisering	10	5	2	9	24	5	55
Dårlig parts-samarbeid	8	5	5	9	20	8	55
Lite ressurser til prosjektledelse	12	7	6	7	17	3	52
Liten interesse og etterspørsel fra politikerne	9	7	5	7	16	7	51
Annet	9	4	9	6	5	0	33
Iverksettelse av u hensiktsmessige tiltak	5	0	3	2	10	2	22

11.4 Tiltak

Respondentene er bedt om å vurdere hvor vellykkede tiltakene har vært. Det er få av respondentene som svarer at tiltakene har vært ganske mislykkede eller svært mislykkede. Plasstillitsvalgte og hovedtillitsvalgte er de som er mest skeptiske. Plasstillitsvalgte er imidlertid en svært liten gruppe i utvalget. Her er svarene henholdsvis 10,7 prosent og 8,5 prosent på svaralternativene «ganske mislykket» eller «svært mislykket». De andre gruppene ligger på 3,4 prosent og mindre. Plasstillitsvalgte og hovedtillitsvalgte er også de gruppene som har en lavest svarprosent på alternativene «svært vellykket» og «ganske vellykket». Her er svarene henholdsvis 42,9 prosent og 54,6 prosent. De andre gruppene ligger på 67,6 prosent til 85,6 prosent. Rådmenn/kommunalsjefer og prosjektledere er de som vurderer tiltakene som mest vellykkede.

Figur 11.8 Vurdering av hvor vellykkede tiltakene i prosjektene har vært. Kilde: Opinio-undersøkelsen – sluttrapport 2015.



Det er forbausende få som rapporterer at tiltakene har vært ganske mislykkede eller svært mislykkede. Prosjektlederne har i høy grad rapportert om vellykkede tiltak under hele programperioden. Dette har altså ikke endret seg.

Når prosjektkommunene nå også rapporterer at tiltakene i stor grad blir videreført (tabell 11.5), så tyder dette på at prosjektkommunene har tro på de tiltakene som er iverksatt.

Tabell 11.5 Prosjektleder: Er noen av prosjektets tiltak videreført? Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

	Prosent
Ett eller flere tiltak er videreført	49,1
Ett eller flere tiltak skal videreføres	48,4
Ett eller flere tiltak skal ikke videreføres	5,0
Ikke sikker	3,1
(n=159)	

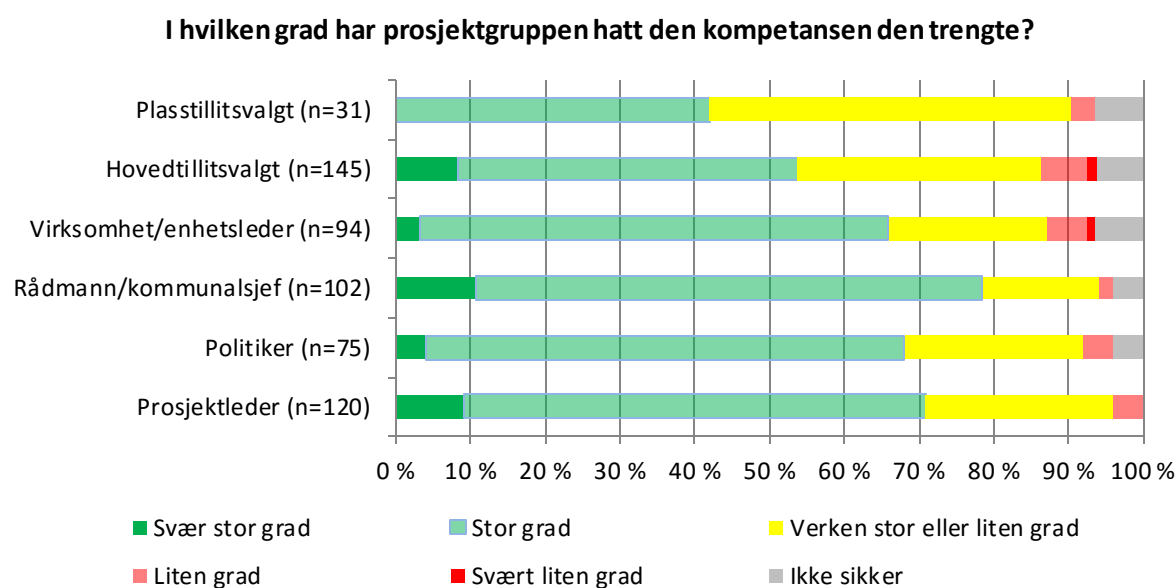
11.5 Kompetanse

Tre spørsmål i surveyen berører forhold knyttet til kompetansen i prosjektarbeidet. Det ene spørsmålet er knyttet til vurdering av om prosjektgruppen har hatt den kompetansen den trengte. Videre er det spurt om det er innhentet ekstern kompetanse, og eventuelt fra hvem.

Prosjektgruppens kompetanse

På spørsmål om prosjektgruppene har hatt den kompetansen de trengte, er det en viss variasjon i svarene mellom de ulike gruppene. Rådmenn/kommunalsjefer er den gruppen som har størst tiltro til at prosjektgruppen har den kompetansen som trengs. De tillitsvalgte har minst tiltro til dette. Det er imidlertid ingen grupper som angir stor svarprosent på at prosjektgruppen i liten grad eller svært liten grad har hatt den kompetansen den trengte. Prosenttallene varierer fra 2,0 prosent til 7,6 prosent. Når også en stor andel av svarene angir svaralternativet *verken eller*, kan det sies at det samlet oppfattes som at prosjektgruppen stort sett har hatt den kompetansen som trengs.

Figur 11.9 Prosjektgruppens kompetanse. Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



Det er likevel kjøpt inn ekstern bistand utover den som var tilgjengelig i nettverkene og programmet.

Ekstern kompetanse

På tross av at det stort sett er enighet om at prosjektgruppen har hatt den kompetansen som den trengte, oppgis det at det i stor grad er innhentet ekstern hjelp/kompetanse²² utenfor kommunen.

Ut fra den forutsetning at prosjektlederne er de som har best oversikt over grad av ekstern hjelp/kompetanse som er innhentet, har vi trukket ut svarene fra dem i tabell 6.

70 prosent av svarene fra prosjektleder angir at det er innhentet ekstern hjelp/kompetanse, 30 prosent at det ikke er innhentet slik hjelp/kompetanse.

Tabell 11.6 Prosjektleder: Har dere innhentet ekstern hjelp/kompetanse i prosjektarbeidet? Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

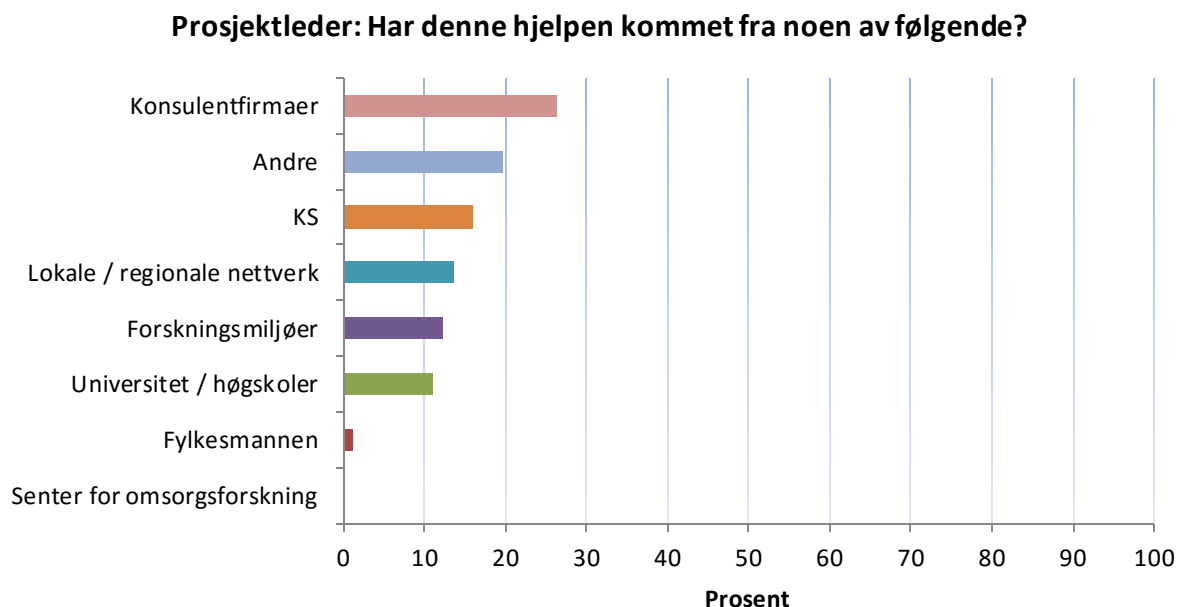
	Prosent
Ja	70,0
Nei	30,0
(N=120)	

Figur 11.9 viste at de fleste respondentene mente at prosjektgruppen har hatt den kompetansen den trengte. Det går videre fram i tabell 11.6 at det likevel og i tillegg er innhentet mye ekstern hjelp/kompetanse utenfor kommunen og utenfor nettverkene i programmet. Surveyen gir i seg selv ikke et klart svar på hva dette er uttrykk for. Men noen av forklaringene kan leses i kommunenes årsrapporter. I årsrapportene går det fram at ekstern hjelp/kompetanse er brukt i selve gjennomføringen av tiltakene og i oppfølging av dem.

På spørsmål om hvor hjelp/kompetanse er innhentet fra, svarer prosjektlederne slik det går fram i figur 11.10.

²² Ekstern hjelp er definert som hjelp utenfor egen kommune og nettverket i Sammen om en bedre kommune.

Figur 11.10 Bruk av eksternt hjelp i prosjektarbeidet (flere svar mulig), prosent (n = 163). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



Det er spredning i hvor hjelpen er hentet fra. Konsulentfirmaer, KS og kategorien «andre» ser ut til å være mest brukt. Men lokale/regionale nettverk, forskningsmiljøer og universiteter/høyskoler er også brukt. De statlige organene Fylkesmannen og Senter for omsorgsforskning er så å si ikke brukt.

11.6 Samarbeid

Godt partssamarbeid ble som vist i tabell 11.3 oppfattet som en av de viktigste suksessfaktorene for måloppnåelse. På spørsmål om hvordan samarbeidet mellom partene lokalt har fungert, er det variasjon i svarene. De ulike gruppene svarer forskjellig.

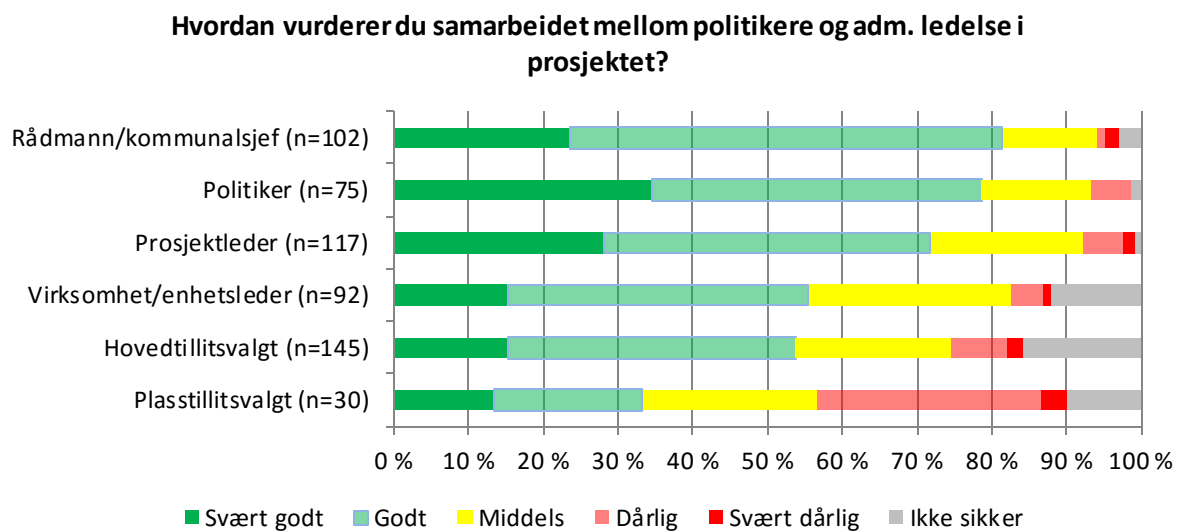
I surveyen er det bedt om å vurdere

- samarbeidet mellom politikere og administrativ ledelse i prosjektet (figur 11.11)
- samarbeidet mellom politikere og tillitsvalgte i prosjektet (figur 11.12)
- samarbeidet mellom tillitsvalgte og administrativ ledelse i prosjektet (figur 11.13)

I figur 13 er samarbeidet mellom politikere og administrativ ledelse vist. Det er rådmenn/kommunalsjefer og politikere som betegner samarbeidet som best. Her er henholdsvis 81,3 prosent og 78,7 prosent av svarene i kategoriene «svært godt» og «godt». Prosjektlederne skårer også dette samarbeidet høyt (71,8 prosent). De tillitsvalgte skårer

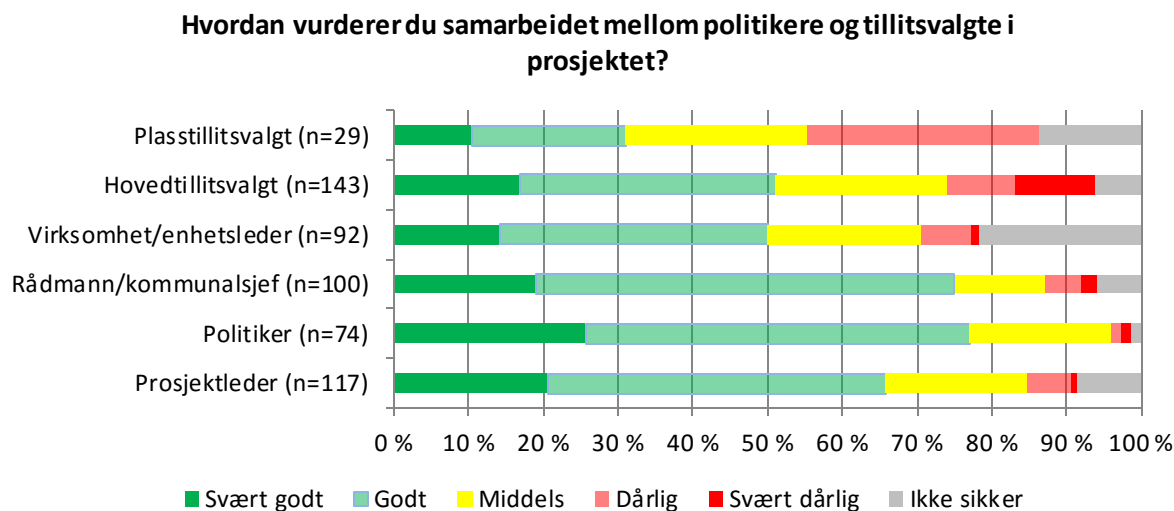
samarbeidet mellom politikere og administrativ ledelse svakest (33,3 prosent og 53,8 prosent). Plasstillitsvalgte skiller seg ut ved at 33,3 prosent av svarene er i kategorien «dårlig» eller «svært dårlig». Det er også her verdt å merke seg at plasstillitsvalgte er en liten gruppe i utvalget.

Figur 11.11 Vurdering av samarbeid mellom partene lokalt i prosjektet (prosent). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



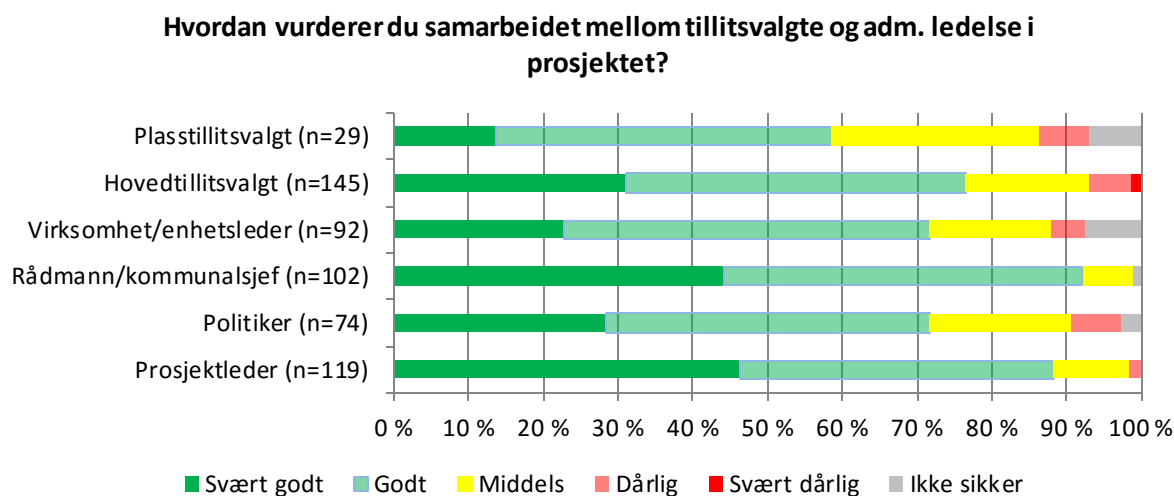
I figur 11.12 er samarbeidet mellom politikere og tillitsvalgte i prosjektet vist. Også her er rådmenn/kommunalsjefer og politikere de som vurderer samarbeidet som best. Her er henholdsvis 75 prosent og 77,1 prosent av svarene i kategoriene «svært godt» og «godt». Prosjektlederne skårer også dette samarbeidet høyt (65,8 prosent). Virksomhet-/enhetsledere og hovedtillitsvalgte vurderer samarbeidet mellom politikere og tillitsvalgte svakere, henholdsvis 50 prosent og 51,1 prosent. Det er de tillitsvalgte som er skeptisk til samarbeidet mellom politikere og administrativ ledelse.

Figur 11.12 Vurdering av samarbeid mellom partene lokalt i prosjektet (prosent). Kilde: Opinio-undersøkelsen – sluttrapport 2015.



I figur 11.13 er samarbeidet mellom tillitsvalgte og administrativ ledelse i prosjektet vist. Rådmenn/kommunalsjefer og prosjektledere er de som vurderer samarbeidet som best. Her er henholdsvis 92,1 prosent og 88,2 prosent av svarene i kategoriene «svært godt» og «godt». De hovedtillitsvalgte skårer også dette samarbeidet høyt (76,5 prosent). De andre gruppene (virksomhet-/enhetsledere, politikere og plasstillitsvalgte) vurderer også i hovedsak samarbeidet som godt. I underkant av 7 prosent av svarene til de tillitsvalgte ligger i svarkategoriene «dårlig» eller «svært dårlig».

Figur 11.13 Vurdering av samarbeid mellom partene lokalt i prosjektet (prosent). Kilde: Opinio-undersøkelsen – sluttrapport 2015.



Alt i alt kan man oppsummere at respondentene mener at samarbeidet mellom partene har vært godt.

Aller best har samarbeidet vært mellom tillitsvalgte og administrativ ledelse.

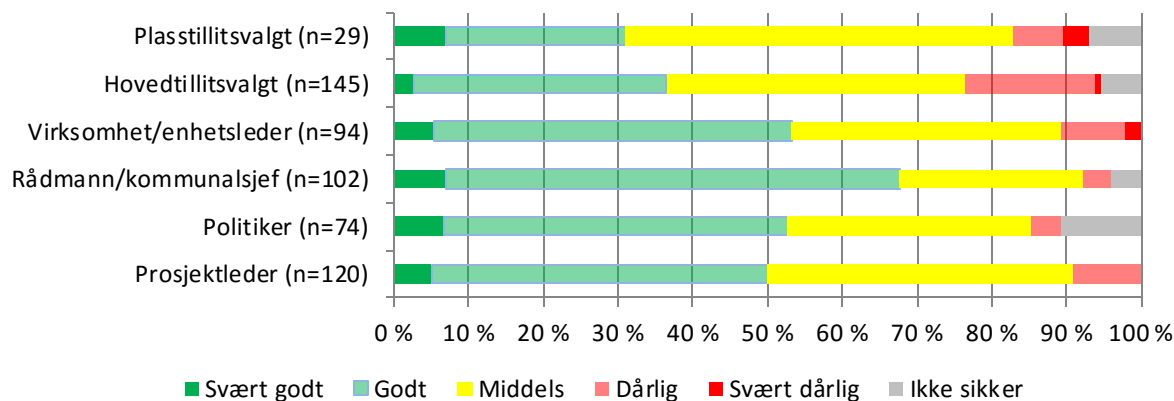
11.7 Ansattes oppslutning

I spørreundersøkelsen er det bedt om en vurdering av de ansattes oppslutning om prosjektene. Svarene er delt opp etter grupper. Rådmenn/kommunalsjefer gir flest positive svar på de ansattes oppslutning. Plasstillsvalgte gir færrest. Henholdsvis 67,7 prosent og 31 prosent av svarene er i kategoriene «svært godt» og «godt».

Samlet sett er oppslutningen fra de ansatte moderat. En stor del av svarene ligger i alternativet «middels». Det er verdt å merke seg at ledelse og politikere vurderer oppslutningen fra de ansatte som større enn det de tillitsvalgte gjør. Det er de hovedtillitsvalgte som i størst grad svarer kategoriene «dårlig» og «svært dårlig» (22,7 prosent av svarene).

Figur 11.14 Vurdering av de ansattes oppslutning om prosjektet (prosent). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.

I hvilken grad har ansatte sluttet opp om prosjektet?



11.8 Evaluering

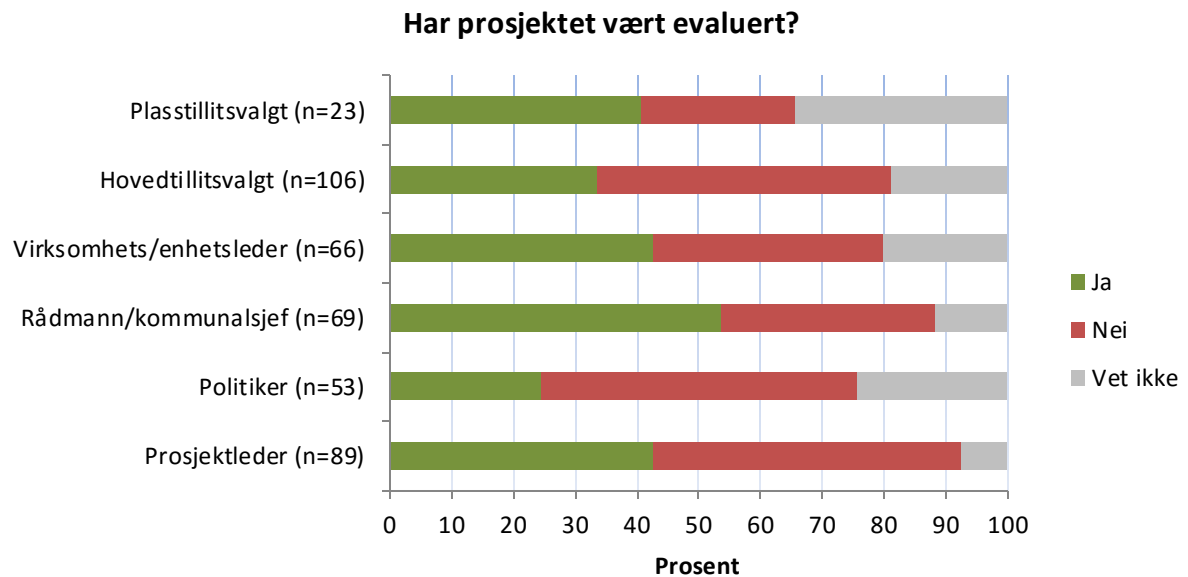
En stor andel av prosjektene er ikke evaluert. De ulike gruppene svarer noe ulikt. Ja-prosenten varierer mellom 24,3 (politikere) og 53,5 (rådmenn/kommunalsjefer). De fleste bortsett fra prosjektledere oppgir at de er noe usikre på om det er evaluert. Usikker-prosenten varierer fra 11,9 prosent til 34,4 prosent.

Av prosjektlederne er det 42,5 prosent som oppgir at prosjektet er evaluert. 50 prosent oppgir at prosjektet ikke er evaluert. Med henblikk på at evaluering er nødvendig for å kunne vurdere eller dokumentere mål- og resultatoppnåelse, er dette en overraskende lav

gjennomføringsgrad. En forklaring på dette kan være at mange ikke finner det naturlig å evaluere før etter at prosjektet er avsluttet. På programnivå er det heller ikke stilt spesifikke krav om evaluering underveis.

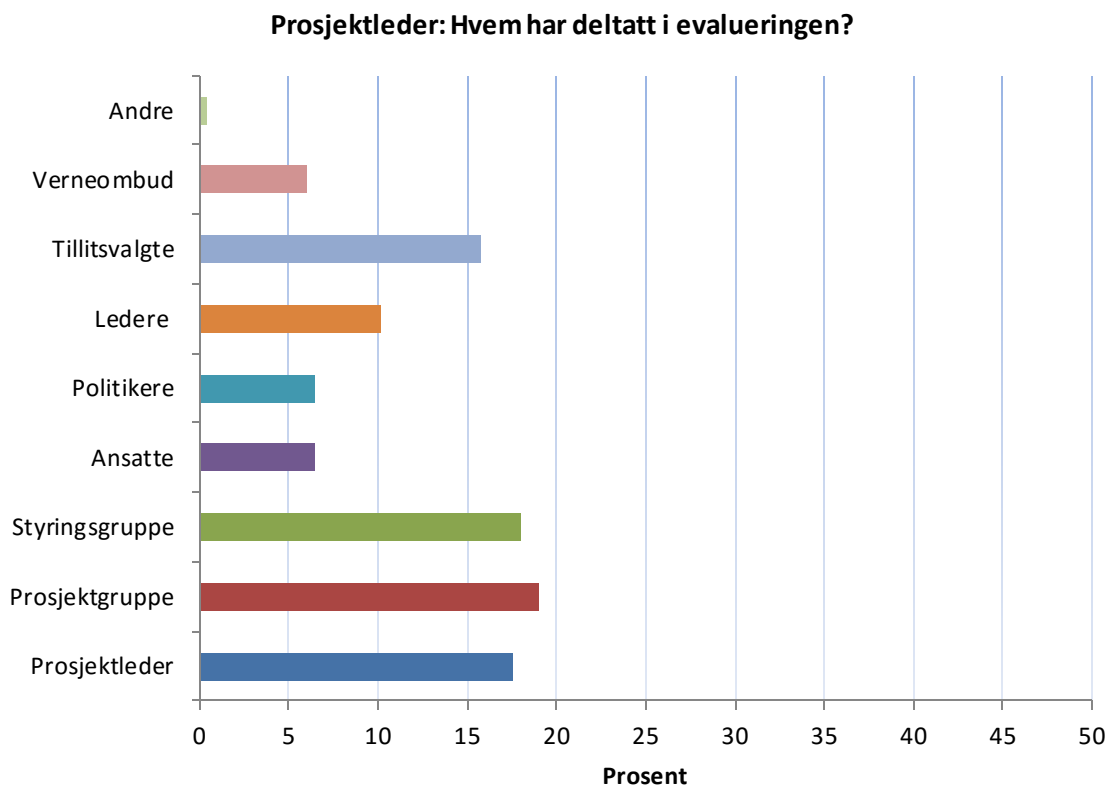
Evalueringsgraden går fram av figur 11.15.

Figur 11.15 Har prosjektet vært evaluert? Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



Det er i første rekke deltakerne i prosjektgruppene som har deltatt i evalueringene. Styregrupper, prosjektgrupper, prosjektledere og tillitsvalgte er de som hyppigst har deltatt i evalueringer. Fordelingen går fram av figur 16.

Figur 11.16 Hvem har deltatt i evalueringen, flere svar er mulig (n = 216). Kilde: Spørreundersøkelsen 2015.



11.9 Oppsummering og konklusjon

Stabilitet og kontinuitet i prosjektarbeidet har vært lavest blant virksomhetsledere og prosjektledere. Det er mange som har påpekt betydningen av større stabilitet i prosjektlederstillingene.

Ifølge surveyen er sykefravær/nærvær det hovedtemaet som de fleste prosjektene har inngått i. Omdømme er det hovedtemaet som færrest har inngått i. Sykefravær/nærvær og kompetanse og rekruttering er omtrent like omfattende.

Samarbeidet mellom partene har vært godt. Aller best har samarbeidet vært mellom tillitsvalgte og administrativ ledelse.

Måling av måloppnåelse er gjennomført i relativt liten grad. En stor andel av respondentene oppgir likevel at de er godt fornøye med måloppnåelsen. Rådmenn/kommunalsjefer og prosjektledere er mest fornøye med måloppnåelsen. Svært få er misfornøye.

De tre viktigste faktorene for at prosjektkommunene har nådd målene sine, er *god forankring, tydelige mål og godt partssamarbeid*. De tre viktigste årsakene til at prosjektene ikke har nådd målene sine, er *ikke nok ressurser (tid, penger, kompetanse), dårlig forankring og manglende entusiasme blant de ansatte*.

Det er forbausende få som rapporterer at tiltakene har vært ganske mislykkede eller svært mislykkede. Prosjektlederne har i høy grad rapportert om vellykkede tiltak under

hele programperioden. Dette har altså ikke endret seg. Når prosjektkommunene nå også rapporterer at tiltakene i stor grad blir videreført, så tyder dette på at prosjektkommunene har tro på de tiltakene som er iverksatt.

Kapittel 12 Sammen om heltidskultur, nærværskultur og kompetansekultur gir god drift og godt omdømme

Programmet har vist at de fire temaområdene «henger sammen».

Kommunene som har jobbet med heltid-deltidsproblematikken, gjør dette nesten uten unntak som ledd i en strategi for å rekruttere og beholde mer kompetente medarbeidere. Mange heltidskommuner har også sørget for utdanningsløp for ufaglærte og koblet fullført utdanning til fast og større stilling.

Samtidig ser vi av prosjektenes målformuleringer at mange heltidsprosjekter er iverksatt med betydelige, og ofte urealistiske, forventninger om at sykefraværet skal gå ned. Det er gjerne formulert som et delmål i prosjektbeskrivelsene, og det er et av de spørsmålene politikerne er mest opptatt av når vi i intervjuer spør om deres forventninger til prosjektet. Det er ikke grunnlag for å si at ansatte i store stillinger er mindre syke enn ansatte i små stillinger, snarere tvert i mot (Moland 2007; Salthe 2015), men enkeltstående forsøk med arbeidstidsordninger der den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen er økt betydelig samtidig som arbeidsorganiseringen har ført til redusert tempo (og økt trivsel/tjenestekvalitet), har vist at sykefraværet over tid har gått ned (Moland og Bråthen 2012b; Moland 2015).

Det siste temaområdet i Sammen om-programmet er omdømme. Skal kommunene lykkes i å rekruttere mange nok unge, er det viktig å ha et omdømme som sikrer tilstrekkelig tilstrømning av elever og studenter til de aktuelle utdanningene. Deretter må omdømmet være slik at det sikrer at den kompetente og dedikerte arbeidskraften kommer til kommunene. Da må kommunene tilby flere hele stillinger og faglig utvikling. Ønsker en kommune derimot å forbli en deltidsarbeidsplass som kan tilby arbeid til personer som ikke ønsker å jobbe så mye, behøver den verken å endre praksis eller å gjøre noe for å endre omdømmet. Lokalt, på det enkelte tjenestested, opplever imidlertid ledere og ansatte at ryktebørsen går. De som satser på kompetanse, store stillinger og nye arbeidstidsordninger (ikke flikking, ref. dypdykksrapportene), tiltrekker seg ansatte som også ønsker dette. Ledelsen i Drammen kommune har uttalt at de håpet at innsatsen for heltidskultur ikke bare skulle bli kjent blant ansatte i kommunens og nabokommunenes helse- og omsorgstjenester, men at det også skulle styrke kommunens omdømme ute i befolkningen. Ledelsen i Eigersund har erfart at omdømmet er styrket som følge av satsning på heltid.

Nærvær, kompetanse og stillingsstørrelse kan ses på som tre sider av samme sak. En av erfaringene som er kommet fram helt på slutten av programmet, har vært at det er vanskelig å utvikle en sterk kompetansekultur i et miljø som preges av deltidskultur. Man ser med andre ord at utviklingen av heltidskultur er nødvendig for å utvikle en kompetansekultur og vice versa. Først da utvikles heltidskompetanse. Når det gjelder sykefravær, har fokuset de siste årene endret seg fra tiltak som skal redusere fravær, til tiltak som skal øke

nærvær (Lien 2015 i Moland mfl 2015). Et perspektiv som ikke har vært tatt opp er sammenhengen mellom nærvær og stillingsstørrelse. Ta et eksempel der en ansatt i 60 prosent stilling som aldri er borte fra jobb. Vedkommende er da på jobb 60 prosent av en hel stilling, noe som egentlig tilsvarer en nærværspersent på 60 og ikke 100 (slik det er vanlig å regne). Har vedkommende i tillegg fravær, blir nærværspersenten enda lavere. Tilsvarende yter eksempelvis en sykepleier i 60 prosent stilling kun 60 prosent av den fagressursen vedkommende egentlig innehar. Bedre tjenestekvalitet vil oppnås dels gjennom å bruke fagressursene bedre (antall timer med sykepleier øker) og dels gjennom den kvalitetseffekten som følger av økt nærvær (kontinuitet, kjennskap, færre feil osv.) per ansatt.

12.1 Sammendrag av hovedfunn

I denne avsluttende rapporten har vi gått gjennom de fire hovedtemaene i prosjektet Sammen om en bedre kommune – sykefravær/nærvær, heltidskultur, kompetanse og rekruttering og omdømme. Rapporten baserer seg i hovedsak på en spørreundersøkelse til deltakere i prosjektet og årsrapporteringer fra prosjektene. Deltakerne mener at de samlet sett er fornøyd med hva som er oppnådd. På spørsmål om hva som er de viktigste forutsetningene for at målene er nådd nevnes god forankring, tydelige mål og godt samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse. På spørsmål om hva som er de viktigste årsakene til at målene eventuelt ikke er nådd nevnes for lite ressurser, dårlig forankring og manglende entusiasme blant de ansatte.

Deltakerkommunene har oppnådd en reduksjon i sykefraværet. Deltakerne er fornøyd både med måten det er jobbet på og med partssamarbeidet i prosjektet. Arbeidet med å få redusert sykefraværet har vært gjort ganske ulikt i kommunene. Det har i dette arbeidet vært anvendt to ulike perspektiver. Der sykefraværsperspektivet har vært mest vellykket ser det ut til at de har fått til en kombinasjon av individrettede tiltak med systemrettede tiltak og utvikling av lederferdigheter. Nærværsperspektivet har på den andre siden vært mer opptatt av involvering og eierskap blant de ansatte. En helhetlig tilnærming, systematisk arbeid over tid og utvikling av rutiner, kulturer og holdninger har vært de viktigste faktorene i dette arbeid.

Deltakerkommunene har også oppnådd en viss økning i stillingsstørrelse, selv om dette ble lavere enn målsettingen. I løpet av prosjektet har flere kommuner endret tilnærming fra å legge hovedvekt på ufrivillig deltid til å legge vekt på utvikling av en heltidskultur. En har også godt fra å være mest opptatt av ønske hos arbeidstaker til også å være opptatt av arbeidsgivers krav til tjenesten. I den grad en ikke har oppnådd målene stilles det spørsmål ved om arbeidet med å få større stillingsprosent har vært tilstrekkelig forankret. Tilnærmingen kan både bli for smal i den forstand at den ikke omfatter alle enheter, men også for bred i den forstand at den ikke tar hensyn til ulikheten mellom tjenestene. Både tillitsvalgte og ledelse må ha en forståelse for at mere heltid og større stillinger vil gripe inn både i arbeidsorganiseringen og i den enkelte arbeidstakers privatliv. Derfor stilles det store krav til endringsledelse.

Prosjektdeltakerne ser ut til å ha fått ny kunnskap om kommunenes kompetanseutfordringer. De mener det er nødvendig å sette i gang tiltak både på individ og systemnivå. Respondentene i spørreundersøkelsen mener at kompetansetiltakene har vært vellykkede. De største utfordringene ser ut til å ha vært på den ene siden involvering, forankring og motivering, og på den andre siden systematikk, kontinuitet og ressurser. Kompetansekartlegging ser ut til å ha krevd mer ressurser en forventet i kommunene. Det har vært viktig å lære av andre kommune gjennom nettverkssamlinger, Samtidig ser arbeidet ut til å ha vært ganske avhengig av enkeltpersoner, særlig prosjektledere.

Når det gjelder arbeidet med omdømme har deltakerkommunene i stor grad konsentrert seg om kvalitet på tjenestene og kommunen som arbeidsplass. Respondentene mener at den viktigste forutsetningen for å lykkes med dette arbeidet har vært forankring og kreativitet som skaper smittende entusiasme. Arbeidet med omdømme oppfattes også av deltakerne som vellykket og det sies at en har oppnådd stor grad av «vi-følelse». Gjennomførbare og gode tiltak koblet med forankring, godt partssamarbeid og tydelige mål beskrives som viktig bidrag til måloppnåelse.

Referanser

- Agenda Kaupang (2015) *Sammen om en bedre kommune. Bearbeiding av kommunenes årsrapportering for 2014.*
- Apeland, N. M. (2010). *Det gode selskap: omdømmebygging i praksis.* Hippocampus.
- Bjørnå, Hilde (2014) Omdømmebygging i kommunene – hva gjør de og hva vil de? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, nr 4* årgang 30, s. 256–276
- Distriktssenteret (2010) *Rapport om omdømmebygging etter 29 inspirasjonsseminar Norge rundt.* Distriktssenteret.
- Hilsen, A.I. og A. H. Tønder (2013) «Saman om» kompetanse og rekruttering – en kunnskapsstatus. *Notat for programmet «Saman om ein betre kommune».* Fafo-notat 2013:03
- Lien, L. (2013) «Saman om» sykefravær – en kunnskapsstatus. *Notat for programmet «Saman om ein betre kommune»* Fafo-notat 2013:02
- Moland, L. E. V. Bakkeli, A. I. Hilsen og L. Lien (2015) *Sammen om en bedre kommune: Dypdykk-rapport 2.* Fafo-rapport 2015:50
- Moland, L. E. (2015) *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid.* Fafo-rapport 2015:25
- Moland, L. E., O. Elgvin, A. I. Hilsen og L. Lien (2014) *Saman om ein betre kommune: Dypdykk i 16 kommuner.* Fafo-rapport 2014:17
- SSØ (2010): *Gevinstrealisering. En innføring i planlegging og oppfølging av gevinster.*

Sammen om en bedre kommune: En oppsummering

Sammen om en bedre kommune er et nasjonalt program med en rekke lærings- og innovasjonsnettverk. I denne oppsummerende rapporten drøftes hva deltakerkommuner har oppnådd innenfor følgende fire områder:

- Hvordan utvikle en heltidskultur?
- Hvordan redusere sykefraværet og øke nærværet?
- Hvordan utvikle kommunens kompetanse og sikre god rekruttering?
- Hvordan styrke kommunens omdømme?