

Ketil Bråthen og Leif E. Moland

---

# **Evaluering av Oslo kommunes heltidsforsøk i to institusjoner i Sykehjemsetaten**

**Fafo-rapport**  
2023:18



Ketil Bråthen og Leif E. Moland

# **Evaluering av Oslo kommunes heltidsforsøk i to institusjoner i Sykehjemsetaten**

Fafo-rapport 2023:18

Fafo-rapport 2023:18

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0691-3

ISSN 2387-6859

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Lokale deltakere.....	7
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Hva er heltidskultur?.....	9
1.4 Gevinster ved heltidskultur.....	9
1.5 Metode.....	10
1.6 Gangen i rapporten.....	12
<b>2 Arbeidstidslandskapet</b> .....	<b>13</b>
2.1 Stillingsstørrelse og arbeidstid.....	13
2.2 Endringer i stillingsstørrelser i prosjektperioden.....	15
<b>3 Tiltakenes potensial og virkning på de to institusjonene</b> .....	<b>19</b>
3.1 Tiltakenes teoretiske potensial.....	19
3.2 Valg av tiltak.....	20
3.3 Uranienborghjemmet oppgave A, vakter på om lag 7,5 timer.....	20
3.4 Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda oppgave B, ressurspool.....	22
3.5 Resultater av ressurspoolene.....	24
3.6 Solfjellshøgda oppgave A, lange vakter hver tredje helg.....	28
<b>4 Hvorfor gikk det som det gikk?</b> .....	<b>29</b>
4.1 Mange møter i bredt sammensatt styringsgruppe.....	29
4.2 Videreføring av mandatet.....	29
4.3 Rammebetingelser.....	30
4.4 Kritiske suksessfaktorer.....	30
4.5 Risikovurdering.....	31
4.6 Tiltaksforklaringer.....	32
4.7 Prosessforklaringer.....	34
4.8 Prosjektplan og suksess- og risikofaktorer.....	37
<b>Litteratur</b> .....	<b>38</b>

# Forord

---

Sykehjemsetaten i Oslo kommune har de siste seks årene økt stillingsstørrelsene i med to prosentpoeng. Det er ganske lite sammenliknet med utviklingen i bydelene og andre kommuner. Heltidsprosjektet «2 institusjoner», ble etablert i 2020 på bestilling fra Byråd for helse, eldre og innbyggertjenester i kommunen. Her skulle Sykehjemsetaten prøve ut tiltak med sikte på å komme nærmere målet om en heltidskultur.

Fafo har vært engasjert av Oslo kommune for å følgeevaluere prosjektet. Evalueringen beskriver implementering av ulike virkemidler og effekter de har hatt på tjenestene og målet om å etablere flere faste heltidsstillinger. På tross av betydelig innsats fra ledere og ansatte ved de to institusjonene har ikke resultatene blitt som en kunne håpet på. Tiltakene er derfor ikke blitt videreført. Evalueringen legger derfor også vekt på å beskrive beslutninger og samhandlingsprosesser som kunne vært gjort annerledes.

Dette har vært et spennende arbeid, og vi ønsker å takke alle i kommunens sentrale styringsgruppe og i de lokale prosjektgruppene for åpne diskusjoner underveis. Takk også til ledere, tillitsvalgte og ansatte som har stilt opp i intervjuer og bistått med andre opplysninger.

Randi Eikenes, Irene Gynnild Ponton og Marie Aasheim alle fra Oslo kommune, og Jon Lahlum og Terje Olsen fra Fafo som har gitt oss nyttige kommentarer til skrivearbeidet. Takk for det!

Evalueringen er gjort av Ketil Bråthen og Leif E. Moland i fellesskap.

Oslo, mai 2023

Ketil Bråthen og Leif E. Moland

# Sammendrag

---

Oslo kommune har i løpet av de siste årene fattet flere vedtak om å øke heltidsandelen og redusere omfanget av ufrivillig deltid. Heltidsprosjektet «2 institusjoner», ble etablert i 2020 på bestilling fra Byråd for helse, eldre og innbyggertjenester, og har pågått ut 2022. Som en del av prosjektet ble det bestemt at Solfjellshøgda helsehus og Uranienborghjemmet skulle prøve ut to tiltak hver.

Uranienborghjemmets «oppgave A» gikk ut på å forlenge korte vakter og innføre felles oppmøtetidspunkt. Tiltaket innebærer at alle kortere dagvakter enn 7,1 timer ble utvidet til 7,5 timer, og at alle like vakttyper fikk samme start- og sluttidspunkt. «Oppgave B» gikk ut på å etablere en ressurspool med helsefagarbeidere fra to avdelinger. Solfjellshøgdas «oppgave A» skulle være å prøve ut lange vakter hver tredje helg. «Oppgave B» gikk ut på å etablere en ressurspool med helsefagarbeidere og sykepleiere fra seks avdelinger.

Fafo har vært engasjert til å foreta en følgeevaluering av prosjektet. Evalueringen beskriver samhandlingsprosesser og implementering av nye virkemidler, men er også en effektevaluering der vi stiller spørsmål om tiltakene virker, og hva som kunne vært gjort annerledes.

## Resultater

Uranienborghjemmets forsøk med vakter på 7,5 timer og like oppmøtetidspunkt medførte at fem personer gikk fra 80-90-prosent stilling til heltid, og at andre deltidsansatte fikk større deltidsstilling. Tiltaket hadde også positive effekter på kommunikasjonen på avdelingene. Det ble bedre personaloverlapp ved vaktskifter og lederne nådde lettere ut med informasjon til alle ansatte.

Det planlagte forsøket med vakter på 12,5 timer hver tredje helg på Solfjellshøgda ble ikke prøvd ut. Det ble stoppet da arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene ikke kom til enighet om pauseavvikling og kompensasjon våren 2022.

Etableringen av ressurspooler ble gjennomført ved begge institusjoner. Ved avslutning av prosjektet var seks ansatte fra Uranienborghjemmet med i tiltaket. Fra Solfjellshøgda deltok 29.

Oppslutning har vært lavere enn ledelsen hadde forventet. Det er flere grunner til dette. Det var lenge krav om at ansatte som skulle opp i stilling måtte si ja til hel stilling. Dette førte til at deltidsansatte som ville øke stillingen til for eksempel 80 prosent ikke fikk være med. Stillingsøkninger som skjedde gjennom prosjektet skulle ikke videreføres når prosjektet opphørte. Slik måtte de som gjennom prosjektet fikk hel stilling, regne med å gå tilbake til den stillingsstørrelsen de hadde før prosjektet startet. Mange deltidsansatte jobbet mer enn stillingsstørrelsen tilsier og opparbeidet på den måten krav på større fast stilling basert på aml §14-4. Dette framsto som en sikrere og mer attraktiv løsning med langsiktig gevinst, for ansatte som ønsket større stilling enn de fikk gjennom deltakelse i prosjektet.

Forsøkene med ressurspoolene har gitt flere nyttige og positive erfaringer. Det var flere fordeler ved å bruke egne ansatte heller enn eksterne vikarer. Det har ført til at både brukere og ansatte har kjente kolleger og tjenesteytere rundt seg, noe som har

vært positivt for arbeidsmiljøet og tjenestekvaliteten. Bruk av eget personale som vikarer har også ført til mindre bruk av overtid og færre avvik.

### **Hvorfor gikk det som det gikk?**

Prosjektets formål var å bidra til å fremme heltidskultur. Det var store forventninger til prosjektet både i den sentrale styringsgruppen og hos ledere og tillitsvalgte lokalt. I annen halvdel av prosjektet hadde tre av tiltakene ført til økning i heltidsandelen til et nivå man kunne forvente. Da prosjektet ble avsluttet, var man tilbake på det nivået man startet på.

Byråden og de tillitsvalgte ønsket at dette skulle være et prosjekt uten detaljstyring ovenfra. Administrasjonen var særlig opptatt av at det ble satt klare og strukturerende rammer som tjenestestedene kunne forholde seg til. De lokale lederne etterlyste klarere mandat og klargjøring av hvilke ressurser de ville få til disposisjon. Styringsgruppen overlot til de lokale prosjektgruppene å velge hvilke tiltak de ville prøve ut. Solfjellshøgda valgte sine to tiltak ganske fritt ut fra hva ledelsen og de andre i prosjektgruppen syntes virket fornuftig. Oppstarten for Uranienborghjemmet kom brått på. Ledelsen kastet seg rundt, men fikk en dårlig start ved at deltakerne ikke var med på beslutningene om prosjektets rammer og tiltak.

I forkant av beslutningen om å kansellere langvaktforsøket var det mange og opphetede diskusjoner, og det ble gjort mye lokalt for å skape oppslutning blant ansatte. Sluttfasen av prosjektet bar preg av at langvaktforsøket ble stoppet når deltakerne var klare for å starte opp.

De lokale lederne har kritisert styringsgruppen for manglende styring. Det er litt riktig og litt galt. Styringsgruppen kunne vært behjelpelig med å foreslå tiltak som kunne gitt bedre effekt når målet var heltidskultur. De kunne også ha tatt tak i pauseproblematikken mye tidligere. Men i og med at prosjektet er et utprøvningsprosjekt med store lokale fullmakter, er det å forvente at en del av veien må bli til mens man går. Behovet for økt finansiering har langt på vei blitt innfridd

Prosjektplanens risikovurdering har tatt opp mange relevante trusler mot prosjektgjennomføringen. Risikoen for at framdriften ikke skulle bli god nok, ble håndtert på en god måte av de lokale prosjektlederne. Den sentrale styringsgruppen utvidet prosjektperioden som følge av de problemene pandemien hadde ført til. Uten dette ville erfaringsgrunnlaget fra prosjektet vært redusert betydelig. Andre forsinkende forhold fikk mindre oppmerksomhet. Ansvar for å håndtere risikoen for at uenighet skulle true gjennomføringen lå hos styringsgruppen. Lokal uenighet ble stort sett løst av partene i prosjektgruppemøtene. Derimot klarte ikke styringsgruppen å løse truende uenighet omkring utprøving av lange vakter. En tredje risiko som viste seg å bli et problem, handlet om at ansatte kunne takke nei til å delta i utprøvinger. Dette arbeidet lokale ledere mye med. Her kunne styringsgruppen ha påtatt seg mer ansvar.

Alt i alt har prosjektet gitt nyttige erfaringer, men også færre og andre erfaringer enn planlagt. Ingen av tiltakene ble videreført da forsøksperioden opphørte.



# 1 Innledning

---

Oslo kommune har i byrådsplattformen satt fokus på å øke heltidsandelen og redusere omfanget av ufrivillig deltid. Dette er formidlet til etatene og bydelene gjennom årlige tildelingsbrev. Heltidskultur gis særlig oppmerksomhet i tildelingsbrevene til de ulike virksomhetene i Oslo kommune i 2019 og 2020. Temaet følges også opp i senere tildelingsbrev.

I tildelingsbrevet for 2020 heter det at alle virksomheter skal arbeide for å skape en sterkere heltidskultur. Alle virksomheter skal kartlegge omfang av ufrivillig deltid, og ha oversikt over medarbeidere som ønsker heltidsstilling. Kvalifiserte medarbeidere som ønsker høyere stillingsbrøk, skal få det når det er praktisk mulig. Det forventes at virksomhetene fastsetter mål, og beslutter strategier og tiltak for å øke andelen heltidsansatte i virksomheten. Prosjekt «2 institusjoner», heretter Heltidsprosjektet, ble etablert i 2020 på bestilling fra Byråd for helse, eldre og innbyggertjenester. Prosjektet skulle i utgangspunktet pågå ut 2021, men som følge av koronapandemien ble prosjektsluttet flyttet til juni 2022 og senere ut 2022.

## 1.1 Lokale deltakere

Solfjellshøgda helsehus og Stovnerhjemmet deltok fra starten av. I juni 2021 trakk Stovnerhjemmet seg. Solfjellshøgdas deltakelse var bestemt før nåværende institusjonssjef var ansatt. Uranienborgshjemmet som på dette tidspunktet nettopp var blitt rekommunalisert, hadde også ny institusjonssjef. Hun ble forespurt av ledelsen i Sykehjemsetaten om hoppe inn i prosjektet, og sa ja etter noen dagers betenkningstid. I starten av prosjektet hadde hvert av tjenestedene en lokal prosjektmedarbeider/prosjektleder. Etter kort tid ble prosjektlederen på Uranienborghjemmet sykmeldt. Her ble denne rollen ivaretatt av en rådgiver fra Sykehjemsetaten sentralt.

### Solfjellshøgda helsehus

Solfjellshøgda helsehus er ett av fire helsehus i Oslo kommune, og har kapasitet til 142 brukere. Helsehuset har både korttids- og rehabiliteringsplasser. Helsehusenes primære oppgave er å bidra til at brukerne skal kunne bo lengst mulig i egne hjem. Målet med et korttidsopphold på helsehus er å kartlegge helsetilstand, og behov for hjelp og opptrening, slik at brukerne kan komme tilbake til eget hjem. Det er bydelen der brukeren bor som fatter vedtak om opphold, og varigheten av oppholdet.

### Uranienborghjemmet

Uranienborghjemmet ligger Bydel Frogner og har 82 ordinære langtidsplasser og 16 plasser i skjermet avdeling. Sykehjem er en helseinstitusjon som gir brukerne heldøgns opphold, pleie og behandling som ikke må å foregå på sykehus. Likevel har beboere på sykehjem et behov som ikke er praktisk mulig eller forsvarlig å oppfylle i eget hjem. Uranienborghjemmet har fem avdelinger, to av dem (avdeling 2 og 4A) var med som pilotenheter i prosjektet.

Lederne på begge institusjonene fortalte i intervjuer og på møter at driftssituasjonen var blitt ganske vanskelig. De hadde fått flere og mer krevende oppgaver. Brukerne, ikke minst på helsehuset, krevde mer og annen behandling enn tidligere. Liggetiden ble lengre, og for en del ble rehabilitering erstattet med palliasjon. Avdelingene var underbemannet og feilbemannet. Alle de nye kravstillingene som følger av et stort omfang av ekstravakter, er også en indikasjon på at man har vært underbemannet. Sykefraværet var høyt. Mange ansatte hadde for lav kompetanse og lav tilstedeværelse, Kommunikasjonen var mangelfull, og mye tid gikk til å behandle avvik som for eksempel liggesår. Lederne så på dette heltidsprosjektet som en mulighet for å få til en forbedring.

### **Tiltak som prøves ut i prosjektet**

Som en del av Heltidsprosjektet på Solfjellshøgda og Uranienborghjemmet ble det bestemt at institusjonene skulle teste ut to tiltak hver. Disse fikk navnene oppgave A og oppgave B. Til tross for samme navn, ble tiltakene fylt med ulikt innhold. Tiltakene vil bli diskutert mer inngående i kapittel 3, men de kan skisseres slik:

- Uranienborghjemmet oppgave A, lengre vakter og samme oppmøtetidspunkt. Tiltaket innebærer at alle kortere dagvakter enn 7,1 timer utvides til å vare 7,5 timer. Tiltaket innebærer dermed at det er samme start- og sluttidspunkt for ansatte med samme vakttype.
- Uranienborghjemmet oppgave B, ressurspool. Etableringen av en ressurspool. Det ble rekruttert ansatte med helsefagarbeidere fra to avdelinger (avdeling 2 og 4).
- Solfjellshøgda oppgave A, lange vakter hver tredje helg. Det var planlagt å starte opp et forsøk med lange vakter på 12,5 timer, med arbeid hver tredje helg ved avdeling 3B på helsehuset.
- Solfjellshøgda oppgave B, ressurspool. Etableringen av en ressurspool. Det ble rekruttert ansatte, både helsefagarbeidere og sykepleiere, alle seks sengeavdelinger.

## **1.2 Problemstillinger**

Fafo ble engasjert av Oslo kommune for å gjennomføre en følgeevaluering av Heltidsprosjektet.

Oslo kommune ønsket at evalueringen skulle inngå i et løpende utviklingsarbeid. Vi har derfor lagt til grunn at dette er en evaluering som dels beskriver samhandlingsprosesser og implementering av nye virkemidler, dels er en effektevaluering. Problemstillingen som evalueringen skal besvare er om tiltakene virker, og hva som kan gjøres bedre. Dette har vi besvart dels muntlig underveis i prosjektet, dels skriftliggjort i form av denne sluttrapporten. I dette evalueringsoppdraget har vi målt og dokumentert effekter på følgende områder:

- andel hele stillinger
- gjennomsnittlig stillingsstørrelse
- tjenestekvalitet
- medarbeidertilfredshet
- informasjonsflyt i tjenestene

### 1.3 Hva er heltidskultur?

Heltidskultur er et begrep som brukes mye og på ulike måter i den kommunale helse- og omsorgssektoren. Noen vil mene at det foreligger heltidskultur hvis halvparten av de ansatte jobber heltid. Andre sier at man har det når «heltid er normen». Begrepet diskuteres utførlig i Moland & Bråthen (2019), senere i Bråthen & Moland (2022, s. 45–48) er heltidskultur sammenfattet slik:

#### Høy yrkesaktivitet

Organisasjonen<sup>1</sup> har en høy andel heltidsansatte (>70 prosent) og en høy gjennomsnittlig stillingsstørrelse (>86 prosent). Innenfor rammen av en heltidskultur er det rom for at personer med redusert arbeidsevne og personer med omsorgsansvar i perioder jobber deltid (jf. arbeidsmiljøloven, hovedavtalen og IA-avtalen). Dersom den sistnevnte gruppen går tilbake i hel stilling når omsorgssituasjonen er over, vil ikke dette svekke normen om at heltidsstillinger utgjør normalsituasjonen.

#### Helhetlig arbeidsgiver- og rekrutteringspolitikk

Organisasjonen praktiserer en helhetlig arbeidsgiverpolitikk som reflekteres i utformingen av stillingsutlysninger, plandokumenter og arbeidsgiverpolitiske retningslinjer, og i et bærekraftig arbeidsmiljø. Når sektorene som norm utlyser heltidsstillinger og ansatte kan stå i fulle stillinger over tid, kan en si å ha oppnådd en heltidskultur.

#### Kvalitet i tjenesteutøvelsen og arbeidsmiljøet

Et tredje uttrykk for styrken i heltidskulturen er om heltidsgevinstene blir realisert. Er for eksempel ufrivillig deltid borte? Dekkes helgene av fast ansatte? Er tjenestekvaliteten like god i helgene som på hverdager? Har brukere fått færre ansatte å forholde seg til? Er den samlede kompetansen som er tilgjengelig for bruker, styrket?

### 1.4 Gevinster ved heltidskultur

Oslo kommunes overordnede mål for arbeidet med heltidskultur er i samsvar med de gevinstene det er rimelig å kunne forvente av et utviklingsprosjekt som blir planmessig gjennomført, jf. det såkalte heltidshjulet (Moland, 2021, s 6, figur 1). Både gevinster og tiltak for å nå dem, er beskrevet i eksempelsamlingen «Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur» skrevet på oppdrag for Oslo kommune (Moland, 2021).

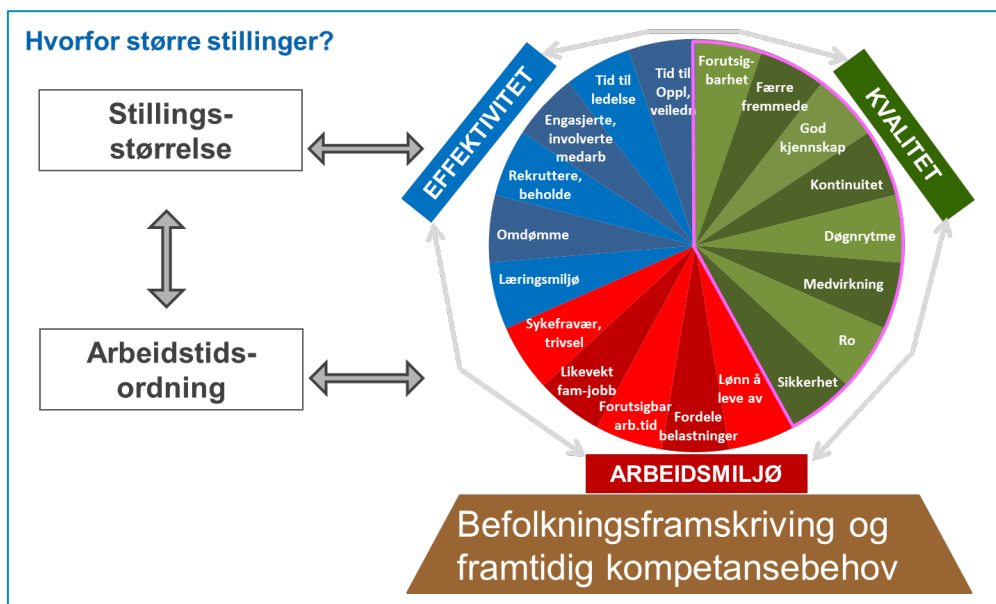
For omtrent 35 år siden begynte fagbevegelsen å arbeide mot ufrivillig deltidsarbeid og for større stillinger (Moland, 2013). Dette førte til endringer i lov- og avtaleverk, som gjorde det lettere for deltidsansatte å få større stillinger. Imidlertid ønsket arbeidsgivere å beholde mange deltidsstillinger, og dermed fortsatte praksisen med å ansette personer i små deltidsstillinger. For om lag 30 år siden eksperimenterte noen kommuner med langvakter og ønsketurnus for å være mer attraktive for ansatte og brukere, men dette førte ikke til større stillinger. For 15 år siden ble arbeidstakerperspektivet supplert med både et arbeidsgiver- og et brukerperspektiv på mulige fordeler med flere heltidsansettelser (Moland, 2013, 2021). De siste ti årene har de tre

---

<sup>1</sup> Dette kan for eksempel være en kommune, en bydel, et virksomhetsområde, et sykehus, et helseforetak eller en sektor. Det er ikke nok med høye heltidsandeler ved enkeltstående tjenestesteder i løpet av en prosjektperiode.

perspektivene blitt sammenfattet i heltidshjulet. Dette hjulet har blitt brukt av kommunale ledere og tillitsvalgte for å begrunne overfor politikere og ansatte hvilke fordeler kommunen kan forvente å oppnå på tjenestesteder der ansatte jobber heltid eller i store deltidsstillinger på 80 prosent eller mer.

Figur 1.1 Heltidshjulet. Mulige gevinster ved å skape større stilling. Kilde: Moland (2015).



Figuren viser åtte brukerrelevante kvalitetsvariabler (grønn), fem ansattrelevante arbeidsmiljøvariabler (rød), og seks driftsrelevante effektivitetsvariabler (blå). Disse er forutsetninger for gode tjenester og et godt arbeidsmiljø. Gevinster for arbeidstakere kan inkludere mer forutsigbar arbeidstid og lønn, bedre fordeling av arbeidsoppgaver, økt trivsel og redusert sykefravær for enkelte. Fordeler for tjenestestedet kan være styrket omdømme, lettere rekruttering av kompetent arbeidskraft, sterkere fagmiljøer, mer selvstendige medarbeidere, mindre vikarbruk og mer stabil arbeidskraft. Tidligere studier har også dokumentert kvalitetsgevinster for brukere av helse- og omsorgstjenester ved å redusere omfanget av små deltidsstillinger (Moland, 2015). Heltidshjulet er plassert på en «sokkel» som viser til det økende behovet for kompetanse og arbeidskraft i eldre og yngre deler av befolkningen. Ved å omforme deler av deltidsreserven til heltidsarbeid og få flere timeverk ut av hver ansatt, samt å få bedre og flere tjenester ut av hvert årsverk, vil kommunene lettere kunne møte den framtidige etterspørselen etter tjenester.

## 1.5 Metode

Fra mars 2021 og ut 2022 har to forskere fra Fafo fulgt gjennomføringen av prosjektet i de to institusjonene tett, blant annet gjennom deltakelse i en rekke møter, og foretatt en bred datainnsamling. Følgeevalueringen har studert to forsøk på henholdsvis Solfjellshøgda helsehus og Uranienborghjemmet i Oslo.

For Oslo kommune var det ønskelig at evalueringen skulle inngå i et løpende utviklingsarbeid. Det vil si at vi ikke har ventet til forsøket er over med å evaluere hvordan det har gått. I stedet har vi samlet inn data underveis, diskutert og gitt løpende tilbakemeldinger til de involverte i prosjektet – både styringsgruppen og arbeidsgruppene på de to institusjonene. Dette skjedde underveis i løpende diskusjoner, men

også mot slutten av enkelte prosjektmøter der Fafos innspill var satt opp som eget punkt på møteagendaen. Følgeevalueringen er derfor en evaluering som dels beskriver samhandlingsprosesser og implementering av nye virkemidler, dels vurderer effekter: Virker tiltakene? Hva kan gjøres bedre? Underveis i prosjektet har det blitt gitt løpende tilbakemeldinger til oppdragsgiver, både muntlig og skriftlig.

I det følgende skal vi redegjøre for å diskutere følgeevalueringens datagrunnlag. Den bygger på fire typer datakilder:

- Informantintervjuer
- Spørreundersøkelser
- Observasjoner
- Dokumentanalyse

### **Informantintervjuer**

Ved oppstart intervjuet vi de lokale prosjektlederne sammen med avdelingslederne på hver av de to institusjonene i et gruppeintervju. Dette utgjorde 9 personer. Mot slutten av prosjektet intervjuet vi institusjonslederne sammen i et gruppeintervju. I tillegg intervjuet vi de involverte avdelingslederne på Solfjellshøgda hver for seg, og arrangerte et gruppeintervju med de to avdelingslederne fra Uranienborghjemmet. Vi intervjuet også lokal plasstillitsvalgt for Fagforbundet ved Solfjellshøgda. Vi sendte dessuten forespørsel om intervjuavtaler til andre tillitsvalgte som hadde vært med i prosjektet på lokalt nivå, men mottok ikke svar på våre henvendelser.

Alle intervjuene har foregått digitalt ved hjelp av Teams. I samtlige intervjuer var vi to forskere. Dermed kunne én ta hovedansvaret for å stille spørsmål, mens den andre noterte underveis. Hensikten med intervjuene var å få informantenes vurderinger av prosjektet og av hvordan de ulike tiltakene hadde påvirket prosessen. Vi gjennomførte såkalte semistrukturerte intervjuer (Yin, 2003). Dette innebærer at det ble brukt en intervjuguide med hovedtemaer, som samtidig åpner for å følge opp temaer som informantene spiller inn underveis. Vi har som nevnt gjennomført både individuelle informantintervjuer og gruppeintervjuer. Til sammen ble 16 ledere, tillitsvalgte og ansatte intervjuet.

### **Spørreundersøkelser**

I november 2021 sendte vi ut en spørreundersøkelse til fast ansatt pleiepersonale ved Solfjellshøgda og Uranienborghjemmet. Spørreundersøkelsen gikk både til heltidsansatte og deltidsansatte, men ikke ledere. Hensikten med undersøkelsen var å avdekke ønsker og tanker vedrørende stillingsstørrelse, arbeidstidsordning og tjenestekvalitet. I tillegg var det flere spørsmål med mulighet for åpne svar, slik at informantene selv kunne skrive inn ønsket svar i fritekstfelt. Der disse fritekstsvarene er benyttet er de benevnt som fritekstsvaret i rapporten. Det kom inn 128 svar av 237 mulig, noe som gir en svarprosent på 54. På Solfjellshøgda fikk vi 63 svar av 125 mulig, noe som gir en svarprosent på 50. På Uranienborghjemmet fikk vi 65 svar av 112 mulig, noe som gir en svarprosent på 58. Funnene fra denne undersøkelsen ble formidlet muntlig i styringsgruppen og i arbeidsgruppemøter på begge institusjonene.

I november-desember 2022 ble det sendt ut en spørreundersøkelse til den samme målgruppen ved de to institusjonene. Denne undersøkelsen inneholdt flere av de samme spørsmålene som ble stilt ett år tidligere, i tillegg til at respondentene fikk noen spørsmål om erfaringer knyttet til prosjektet. I 2022-undersøkelsen mottok vi totalt 121 svar av 246 mulig, noe som gir en svarprosent på 49. På Solfjellshøgda

mottok vi i denne runden 79 svar av 131 mulige, noe som gir en svarprosent på 60. På Uranienborghjemmet fikk vi 42 svar av 112 mulig, noe som gir en svarprosent på 38. Svarprosentene i de to undersøkelsene vurderes å være adekvate, gitt erfaringen fra lignende prosjekter.

### **Observasjon**

En fordel med å samle inn data gjennom observasjon, er at de gir forskeren direkte tilgang til situasjoner, uten å måtte gå gjennom deltakernes egne tolkninger i intervjuer (Tjora, 2012, s. 46–47). Som en del av datainnsamlingen har vi derfor tatt feltnotater, hvor vi har nedtegnet hva som skjedde i de digitale møtene der vi var observatører eller deltakere. Vi har deltatt på en rekke møter i styringsgruppen og i de arbeidsgruppene til de to institusjonene. Dette har vært nyttig for å forstå hvordan arbeidet i prosjektet har utviklet seg; hva har man oppnådd, og hva som har vært utfordrende underveis. Som forskere har vi flere ganger blitt bedt om å kommentere ulike forhold, gjerne knyttet til turnus og tiltak. Da har vi gjerne vist til tidligere erfaringer og andre forskeres arbeid. I arbeidsgruppemøtene har vi som forskere også hatt gode muligheter til å stille egne spørsmål, og følge opp flere av forholdene som kom opp i møtet. Slik sett har evalueringen helt tydelig hatt preg av følgeforskning. I dialogen med aktørene i prosjektet har vi fått nyttige tilbakemeldinger fra de involverte, og aktørene har stilt spørsmål til oss. En slik følgeforskningsmetodikk gir gode læringsmuligheter for alle deltakere. Vi kan derfor ikke utelukke at denne interaktiviteten har ført til at vi som forskere har påvirket feltet vi har forsket på, noe som også var ønskelig fra vår oppdragsgiver.

### **Dokumentanalyse**

Som ledd i å forstå organiseringen av prosjektet og de ulike tiltakene har vi gjennomgått en rekke dokumenter. Eksempler på dette er forhandlingsprotokoller, møtereferater, samt interne rapporter og evalueringer.

## **1.6 Gangen i rapporten**

I dette første kapitlet har vi sett nærmere på heltidsprosjektet og tiltakene som prøves ut. Vi har også diskutert metode og datagrunnlag. I det neste kapitlet skal vi se nærmere på det vi har kalt arbeidstidslandskapet, altså konteksten tiltakene har blitt forsøkt i. Forhold som stillingsstørrelse, arbeidstid og kjennskap til heltidsprosjektet vil gjennomgå. I kapittel tre diskuteres tiltakenes potensial og virkning på de to institusjonene. Diskusjonen vil både studere innrettingen av tiltakene og effekter de har hatt for målet om å komme nærmere heltidskultur. I rapportens siste kapittel drøftes og sammenfattes faktorer og forklaringer knyttet til prosjektet, tiltakene og prosessen som kan belyse hvorfor prosjektet endte slik det gjorde.

## 2 Arbeidstidslandskapet

---

I den første delen av dette kapitlet diskuterer vi forhold knytte til stillingsstørrelse, arbeidstid og kjennskap til heltidsprosjektet - altså i hvilken kontekst tiltakene har blitt forsøkt. I kapitelets andre del vil vi se nærmere på endringer i stillingsstørrelser ved de to institusjonene i løpet av prosjektperioden. Diskusjonene i kapitlet bygger på data fra spørreundersøkelsene rettet mot ansatte og på statistikk hentet fra Sykehjemsetatens interne evalueringer av prosjektet.

### Kjønn, alder og utdanning

Før vi går nærmere inn på de ansattes arbeidstid og stillingsstørrelse, vil vi kort presentere noen kjennetegn ved de ansatte som har svart på Fafos undersøkelse fra november-desember 2022. De fleste ansatte, 107 av 121, i vår undersøkelse er kvinner. Bare 14 svar kommer fra menn. Videre er der slik at én person oppgir å være yngre enn 22 år, mens 51 ansatte er mellom 23 og 44 år. 36 personer er mellom 45 og 54 år, mens 33 personer er 55 år eller eldre. Når det gjelder utdanning, er det i vår spørreundersøkelse 64 personer med høyskole- eller universitetsutdanning, mens noe færre, 56 personer, oppgir å være utdannet fra videregående skole eller å fagskole. Kun én person oppgir å ha grunnskole som høyest fullførte utdanning.

### Deltakernes arbeidstid

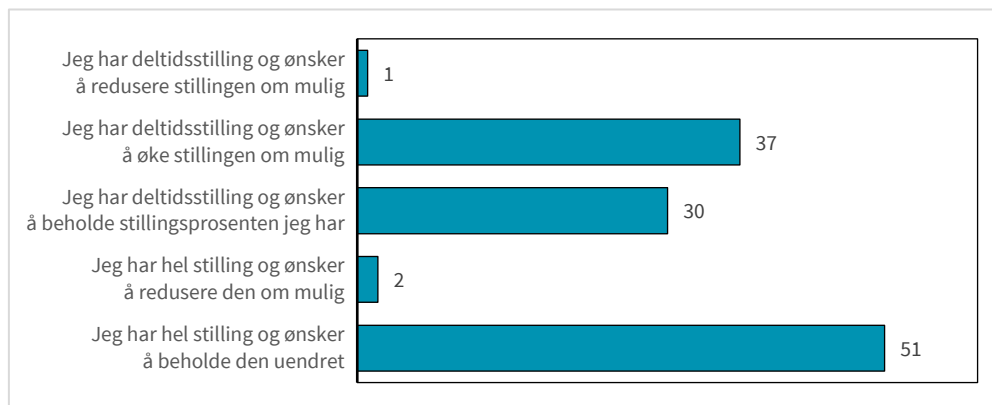
Ansatte i kommunale helse- og omsorgstjenester arbeider i ulike former for turnuser. Begge institusjonene som er med i forsøket som evalueres har ansatte på jobb hele døgnet. I spørreundersøkelsen spurte vi derfor om den enkelte arbeider i en turnusordning. 113 av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen arbeider i turnus, bare åtte personer oppgir å ikke gjøre det. I Sykehjemsetaten i Oslo innebærer dette i all hovedsak av man arbeider i en todelt turnus med dag- og kveldsvakter. Nattevaktene er en egen ordning. I undersøkelsen spurte vi om man også går nattevakter. Av de 112 som svarte på spørsmålet var det 14 som oppgir å bare jobbe natt, mens 19 personer oppgir å jobbe i kombinasjon av dag, kvelds- og nattevakter. 19 personer oppgir at de «tar en og annen nattevakt som ekstravakt», mens 60 oppgir at de aldri arbeider nattevakter. De fleste som har svart på vår undersøkelse går altså i en turnus med en kombinasjon av dag- og kveldsvakter, mens noen også arbeider i turnus med bare nattevakter.

### 2.1 Stillingsstørrelse og arbeidstid

I Fafos spørreundersøkelse fra desember 2022 spurte vi ansatte hvor stor stilling ønsket seg. Vi ser at 51 av 121 ansatte oppgir å ha hel stilling og ønsker å ha det slik, mens to har hel stilling og ønsker å redusere den. 30 ansatte oppgir deltid og ønsker å ha det slik, mens 37 personer jobber deltid og ønsker å øke stillingen. Én person ønsker å redusere størrelsen på deltidsstillingen vedkommende har i dag. Ser vi dette som prosentandeler, ligger heltidsandelen i Fafos spørreundersøkelse på 44 prosent. Dette noe lavere enn den faktiske heltidsandelen på Solfjellshøgda på samme tid (51

prosent), men litt høyere en heltidsandelen på Uranienborghjemmet (38 prosent). Fordelingene i 2022-undersøkelsen er for øvrig omtrent på samme nivå som nullpunktundersøkelsen fra 2021.

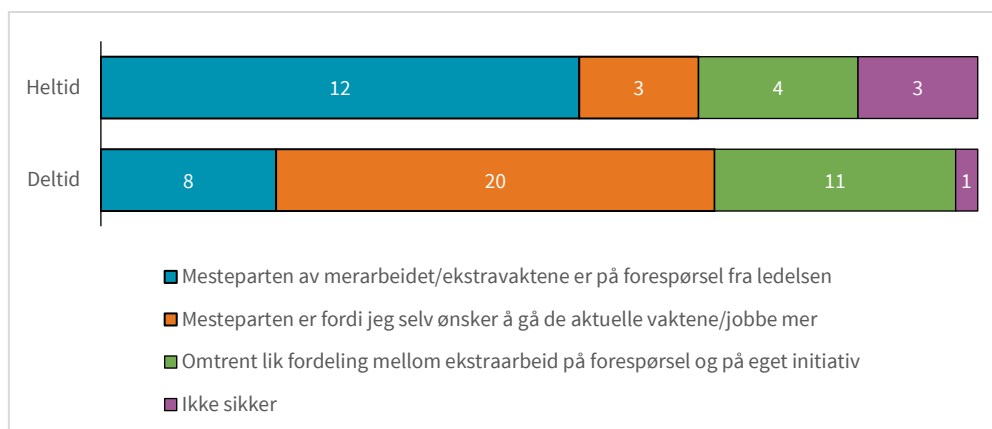
Figur 2.1 Hvilken stillingsstørrelse ønsker du? Antall personer. n = 121.



### Ekstravakter

Vi vet fra en rekke tidligere undersøkelser (Moland & Bråthen, 2019; Nicolaisen & Bråthen, 2012) at både heltids- og deltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren arbeider utover avtalt stillingsstørrelse i form av ekstravakter. I spørreundersøkelsen stilte vi derfor både heltids- og deltidsansatte følgende spørsmål: «Hender det at du jobber ekstravakter/mer enn de timene du har i den avtalte stillingen?». 42 prosent av de heltidsansatte og 59 prosent av de deltidsansatte svarte ja på dette spørsmålet (til sammen 62 personer). Videre ble de som bekreftet dette spørsmålet bedt om å antyde hvor mange timer dette dreide seg om per måned. Totalt var det 42 personer som svarte på dette, og det gjennomsnittlige timeantallet per måned er 14. Dette er omtrent det samme antallet som ble oppgitt i undersøkelsen høsten 2021. Videre fikk de 62 ansatte som svarte ja på at det hender det at de jobber ekstravakter spørsmål om hva som er hovedårsaken til at de jobber mer eller tar ekstravakter. Av figur 2.2 ser vi at vanligste årsaken blant deltidsansatte er at de selv ønsker å jobbe mer, mens den vanligste årsaken blant heltidsansatte er at de jobber ekstra på forespørsel fra ledelsen.

Figur 2.2. Hva er hovedårsaken til at du jobber mer/tar ekstravakter? Antall personer. n = 62.





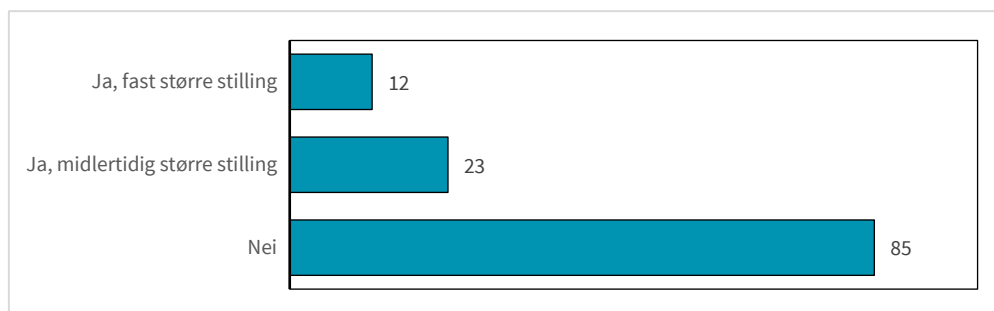
## 2.2 Endringer i stillingsstørrelser i prosjektperioden

Ved prosjektoppstart i 2021 var heltidsandelen 33 prosent og gjennomsnittlig stillingsstørrelse 76 prosent på Solfjellshøgda. Heltidsandelen økte til 51 prosent og gjennomsnittlig stillingsstørrelse til 81 prosent høsten 2022. Etter prosjektslutt går heltidsandelen ned til 32 prosent, mens gjennomsnittlig stillingsprosent går ned til 76 prosent. Tilsvarende tall for Uranienborghjemmet viser at ved oppstart var heltidsandelen 24 prosent, denne andelen økte til 38 høsten 2022. Ved oppstart var gjennomsnittlig stillingsprosent 67 prosent, noe som økte til 74 prosent høsten 2022. Etter prosjektslutt går heltidsandelen ned til 26 prosent, mens gjennomsnittlig stillingsprosent går ned til 67 prosent.

Vi ser med andre ord at det i løpet av prosjektperioden har vært en markant økning i andelen heltidsansatte ved begge institusjonene, men at denne andelen etter prosjektperioden blir omtrent som den var ved prosjektoppstart. Det har med andre ord ikke blitt varige endringer i heltidsandelen.

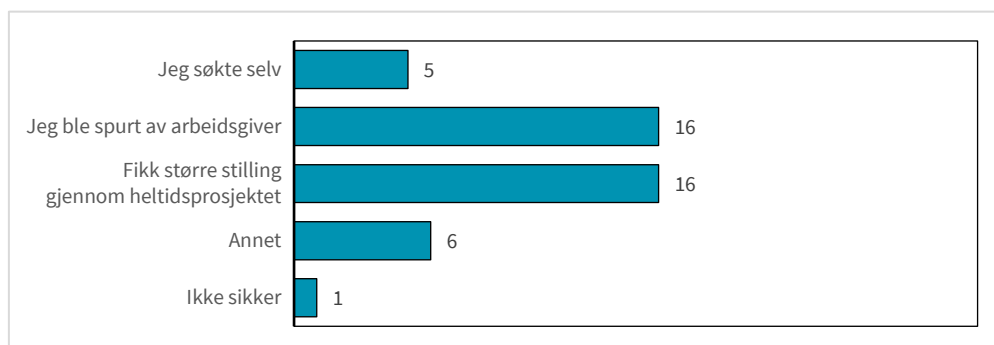
I spørreundersøkelsen stilte vi de ansatte spørsmål om endringer i stillingsstørrelse i løpet av prosjektperioden. På spørsmål på om de har fått større stilling i perioden 2021–2021 svarte 12 ansatte «ja, fast større stilling» mens 23 svarte «ja, midlertidig større stilling». Av figur 2.3 ser vi at brorparten svarer nei på dette spørsmålet. De 12 som svarer at de har fått fast større stilling kan ikke ha fått dette som følge av prosjektet. Endringer i stillingsstørrelse for de 23 som fikk det som følge av prosjektet er av midlertidig art.

Figur 2.3 Har du fått større stilling i perioden 2021-2022? Antall personer. n = 120.



I et oppfølgingsspørsmål ble de som hadde fått større stilling spurt hvordan de hadde fått den. Som vi ser av figur 2.4 har 16 ansatte fått større stilling gjennom heltidsprosjektet. Like mange sier at de ble spurt av arbeidsgiver. Bare fem har søkt selv. De siste seks som har fått større stilling forklarer dette med at de fikk det fordi de hadde krav på det i henhold til paragraf 14-4 a i arbeidsmiljøloven.

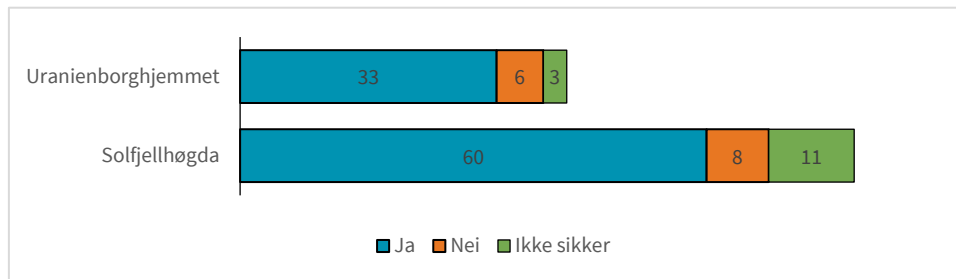
Figur 2.4 Hvordan fikk du større stilling? Flere svar er mulig. Antall personer. n = 35.



## Kjennskap og holdning til heltidsprosjektet

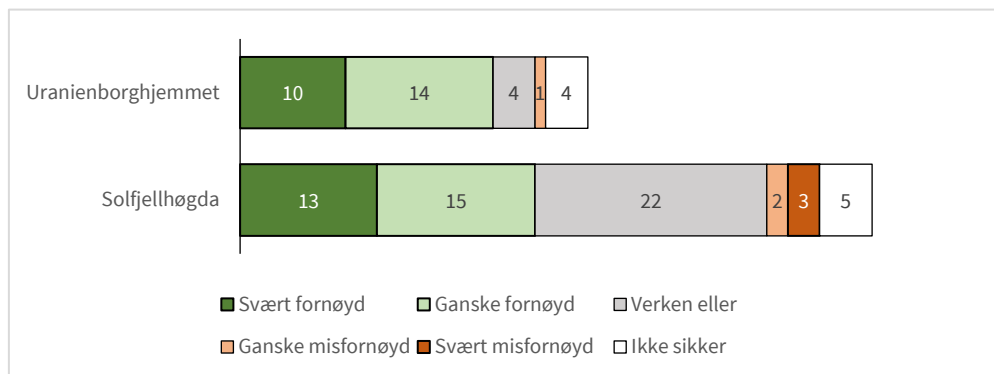
I spørreundersøkelsen var vi interessert i å få vite mer om ansattes kjennskap til og syn på prosjektet. I undersøkelsen fra desember 2022 spurte vi derfor om de ansatte kjente til Heltidsprosjektet. Som vi ser av svarene er det ved begge institusjoner mange som oppgir å kjenne til prosjektet. På Uranienborghjemmet oppgir 33 ansatte å kjenne prosjektet, mens 6 gjør det ikke og 2 svarer at de ikke er sikre. De tilsvarende tallene for Solfjellshøgda er 60, 8 og 11. Dette stemmer godt overens med vårt inntrykk fra intervjuer og deltakelse i møter, nemlig det at det har vært mye oppmerksomhet om å informere om prosjektet og engasjere flest mulig.

Figur 2.5. Kjenner du til heltidsprosjektet som pågår på din arbeidsplass (2021-2022)? Antall personer. n = 121



I et senere spørsmål, ba vi ansatte som var kjent med prosjektet om å ta stilling til hvor fornøyd eller misfornøyd de var med å være med. Av figur 2.6 ser vi at et flertall oppgir å være fornøyd med prosjektet. Det er få som er oppgir å være misfornøyd, men noen svarer verken eller, eller som ikke sikre. Sistnevnte kan tyde på at selv om mange kjenner til heltidsprosjektet, kan det være en del som er usikre på effektene av prosjektet og hva det faktisk innebar. Det at såpass mange svarer «verken eller» på Solfjellshøgda kan være et uttrykk for at til tross for at man fikk en del positive erfaringer med ressurspoolen, er en del skuffet over at det planlagte forsøket med lange vakter aldri ble testet ut. Forsøket med lange vakter vil bli nærmere diskutert i kapittel 3.

Figur 2.6 Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med heltidsprosjektet? Antall personer. n = 93.



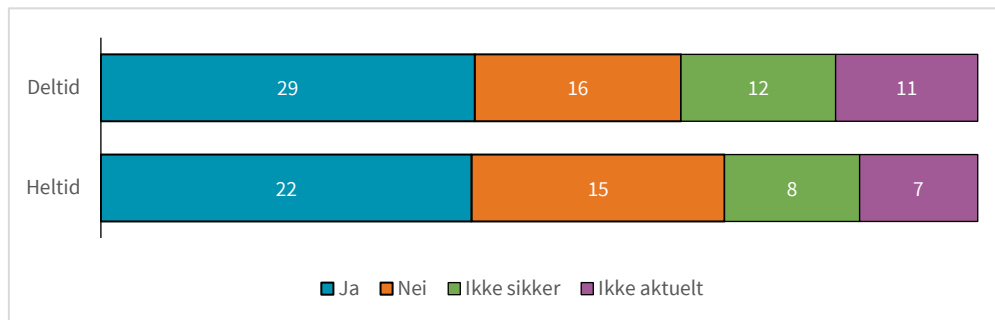
## Helgefrekvens og helgetimer

Det er en velkjent utfordring i helse- omsorgssektoren at dersom ansatte jobber hver tredje helg og tradisjonell vaktlengde på lag 7,5 timer alle dager, vil man ikke få turnusen til å gå opp med bare hele stillinger. Dette har medført en praksis der man er nødt til å ha ganske mange deltidsansatte for å dekke opp helgene. Helgene er

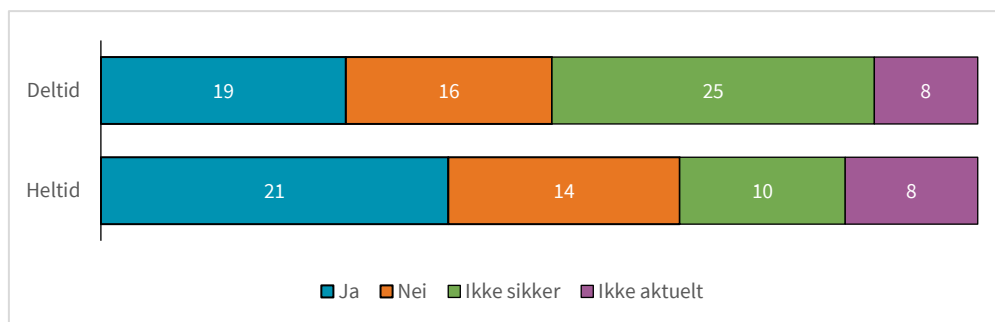
derfor ofte satt opp med en arbeidsstyrke bestående av få faste ansatte og mange ekstravakter. Dette kan ha negative konsekvenser for den faglige kvaliteten på tjenesten, men også være en belastning for fast ansatte som i helgene har kolleger i små stillinger med lavere kompetanse. Disse deltidsansatte kjenner gjerne rutiner og prosedyrer dårligere enn fast ansatte i store stillinger. Denne «helgeutfordringen» kan bedres ved at ansatte arbeider flere helgetimer, for eksempel ved å arbeide hyppigere helgevakter eller lengre vakter.

I spørreundersøkelsene hadde vi flere spørsmål knyttet til det å jobbe mer helg. Det første spørsmålet gjaldt om ansatte ville synes det var greit å jobbe litt mer helg dersom arbeidsmiljøet og tjenestekvalitet i helgen blir bedre. Av figur 2.7 ser vi at en mange, både heltids og deltidsansatte, har svart ja på dette spørsmålet. Noen har også svart nei, mens andre igjen oppgir å ikke være sikre eller at det ikke er aktuelt. Årsaken til at noen svarer ikke aktuelt er at de allerede arbeider annenhver helg i nåværende turnus. Et lignende spørsmål ble også stilt, men da dreide seg om mer helgejobbing for at flere skal få større stilling (figur 2.8). Også her ser vi at noen er villig til å jobbe mer helg, mens mange svarer nei, er usikre eller oppgir at det ikke er aktuelt.

Figur 2.7 Synes du det er greit å jobbe litt mer helg dersom det fører til at arbeidsmiljøet og tjenestekvaliteten i helgene blir bedre? Antall personer. n = 121.



Figur 2.8 Synes du det er greit å jobbe litt mer helg dersom det fører til at flere får større stilling? Antall personer. n = 121.

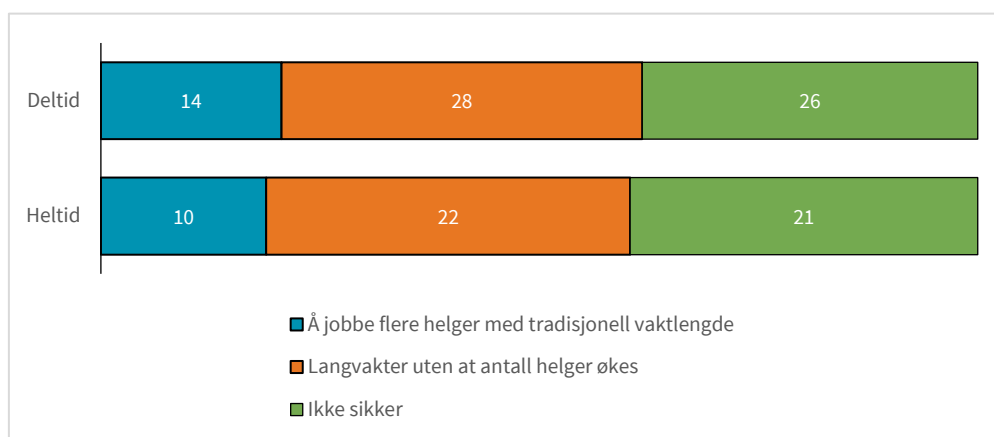


I en tradisjonell turnus arbeider ansatte hver tredje helg. Det innebærer at ansatte jobber omtrent 17 helger i året. Dette utgjør 263 helgetimer per år. Hvis den samme turnusen skal gå rundt uten å benytte ekstravakter i helgene, må de fast ansatte enten jobbe flere helger eller på annen måte jobbe minst 325 helgetimer per år (Moland, 2021, s. 20). To mulige grep for å få til dette er å få ansatte til å jobbe flere helger med vanlig arbeidstid, eller å sette opp turnuser der ansatte jobber flere timer i helgene. Det sistnevnte oppnår man gjennom å arbeide lange vakter på mellom 11 og 13 timer i helgene, eventuelt også i ukedagene. Lange vakter var som vi har sett, også et tiltak som ble diskutert i dette prosjektet. Lengde var det et mål i prosjektet at det skulle

prøves ut lange vakter i helgene på Solfjellshøgda. Helgejobbing var derfor også et tema i spørreundersøkelsene.

I begge spørreundersøkelsene stilte vi følgende spørsmål til samtlige ansatte: Hvis det blir aktuelt å endre helgejobbingen på din arbeidsplass, foretrekker du da å jobbe flere helger med tradisjonelle vaktlengder, langvakter uten at antall helger øker, eller ikke sikker. Svarene er forholdsvis like. I figur 2.9 ser vi svarfordelingen fra 2022-undersøkelsen. Heltids- og deltidsansatte svarer ganske likt, de fleste ønsker i en slik situasjon å jobbe langvakter uten at helgefrekvens går opp, mens om lag den samme andelen er usikre. Færre ønsker å jobbe flere helger med tradisjonell vaktlengde. Et slikt svarmønster kan skyldes at noen ønsker å prøve ut langvakter slikt det var planlagt på Solfjellshøgda, alternativt kan det være at flere allerede jobber annenhver helg og at en hyppigere helgefrekvens dermed er lite realistisk.

Figur 2.9 Hvis det blir aktuelt å endre helgejobbingen på din arbeidsplass, foretrekker du da? Antall personer. n = 121



Vi ser av figur 2.9 at ganske mange både heltids- og deltidsansatte, var motiverte for å være med på tiltak for større stillinger, kanskje særlig en ordning med lange vakter. Dette framkommer også av våre kvalitative data fra intervjuer, som er noe av det som vil diskuteres i neste kapittel.

## 3 Tiltakenes potensial og virkning på de to institusjonene

---

I dette kapittelet diskuterer vi tiltakene som ble prøvd ut på Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda som del av Heltidsprosjektet som pågikk i 2021 og 2022. Diskusjonen vil både studere innrettingen av tiltakene og hvilke effekter de har hatt for å komme nærmere målet om heltidskultur, slik dette er definert i rapportens innledende kapittel. De valgte tiltakenes potensial kan diskuteres teoretisk, altså hvilke muligheter de har for å bidra til heltidskultur på papiret. Men tiltakene kan også studeres empirisk; hvilke effekter har de faktisk på de to institusjonene. I dette kapitelet gjør vi begge deler.

### 3.1 Tiltakenes teoretiske potensial

I starten av Heltidsprosjektet på de to institusjonene, fikk Fafo i oppdrag av Oslo kommune om å utarbeide en kunnskapssammenfatning som først og fremst beskriver eksempler på ulike arbeidstidsordninger som har bidratt til større stillinger (Moland, 2021). Bakgrunnen for oppdraget var at Oslo kommune skulle kunne bruke rapportens kunnskap i arbeidet på Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda. I tillegg til å drøfte ulike turnusmodeller diskuteres også et utvalg turnustiltak som har bidratt til flere store stillinger. Dette kan være ressursenheter/vikarpooler og kombistillinger, samt samarbeidsturnus, ordninger med bundet og bundet tid. Under overskriften «Elefanten i rommet» skriver Moland:

Den største utfordringen for arbeidsgiver er å kunne tilby hele stillinger uten å heve den etablerte bemanningsnormen. Hvorfor dette er et større problem i helsesektoren enn andre steder som har drift 24 timer alle årets dager, har sin rot i arbeidstidsforkortelsen i 1987 og et rundskriv fra KS i 1986. Den gangen ble partene enige om at ansatte som tidligere hadde jobbet hver annen helg, kunne gå over til å jobbe hver tredje helg. Med dette har partene forlatt arbeidsmiljøloven som norm og etablert en sedvane som i dag framstår som det største hinderet for å utvikle en heltidskultur. Etter at fast ansatte ikke lenger skulle jobbe mer enn hver tredje helg, oppsto det et behov for å etablere små deltidstillinger som kunne dekke de nye turnushullene som oppsto i helgene. I en vanlig turnus jobber ansatte hver tredje helg. Det innebærer at de jobber ca. 17 helger i året. Dette utgjør 263 helgetimer per år. Hvis den samme turnusen skal gå rundt uten å benytte «ekstravakter» til å jobbe i helgene, må de fast ansatte enten jobbe flere helger eller på annen måte jobbe minst 325 helgetimer per år. De enkleste grepene for å få til dette er å premiere ansatte for å jobbe flere helger med vanlig arbeidstid eller å sette opp turnuser der ansatte jobber flere timer i helgene. (Moland 2021, s. 20)

Videre i rapporten diskuteres det hvordan sju idealtypiske turnusmodeller slår ut på bemanningsbehov, helgearbeid og stillingsstørrelser. I gjennomgangen vises det til

sju modeller; to av turnusene legger opp til at de fast ansatte arbeider hver tredje helg. I tre turnuser jobber de ansatte hver fjerde helg. I den sjette turnusen jobber samtlige annenhver helg. Tre av turnusene har bare tradisjonell vaktlengde (sju-åtte timer), mens de øvrige tre også benytter langvakter (13 timer). De sju turnusmodellene som vi vil se Heltidsprosjektet forsøk i lys av er: (Moland 2021, s. 0):

- Modell 1: vakt hver tredje helg, tradisjonell vaktlengde alle dager
- Modell 2: vakt hver tredje helg, langvakt helg og ukedager
- Modell 3: vakt hver fjerde helg, langvakt helg og ukedager
- Modell 4: vakt hver fjerde helg, langvakt helg, tradisjonell vaktlengde ukedager
- Modell 5: vakt hver andre helg, tradisjonell vaktlengde alle dager
- Modell 6: vakt hver fjerde helg, tradisjonell vaktlengde alle dager
- Modell 7: vakt hver fjerde helg, døgnvakter ca. to ganger i uken

De idealtypiske turnusmodellene vil brukes for å se hvilket potensial de valgte tiltakene har på målet om å etablere heltidskultur.

### 3.2 Valg av tiltak

Etter flere møter i den lokale prosjektgruppen på Solfjellshøgda ble det valgt to tiltak man skulle prøve ut. Uranienborghjemmet overtok mer eller mindre de tiltakene som på et tidligere tidspunkt var diskutert av partene for Stovnerskogen. Disse tiltakene var:

- Uranienborghjemmet oppgave A: Vakter på om lag 7,5 timer. For å øke andelen ansatte med heltidsstillinger valgte prosjektgruppen på Uranienborghjemmet å lage bemanningsplaner med vaktkoder på 7,1–7,5 timer for alle ansatte. Dette innebærer at det er samme start- og sluttidspunkt for ansatte med samme vakttype, og at man har gått bort fra bruken av korte vakter på under 7,1 timer.
- Uranienborghjemmet oppgave B: Ressurspool. Dette tiltaket kom i gang i oktober 2021 og det ble rekruttert ansatte fra to avdelinger (avdeling 2 og 4).
- Solfjellshøgda oppgave A, lange vakter hver tredje helg: Det var planlagt å starte opp et forsøk med lange vakter (12,5 timer) hver tredje helg ved avdeling 3B på Solfjellshøgda.
- Solfjellshøgda oppgave B, ressurspool: Dette tiltaket kom i gang i september 2021 og det ble rekruttert ansatte fra seks avdelinger.

I spørreundersøkelsen fikk de ansatte spørsmål om hvilke av forsøkene de hadde vært involvert i som en del av prosjektet. På Uranienborghjemmet har 15 ansatte vært involvert i forsøket med noe lengre vakter (oppgave A), mens 3 ansatte har vært med i forsøket med ressurspool (oppgave B). På Solfjellshøgda oppgir 15 av de spurte å ha vært involvert i forsøket med ressurspool (oppgave B). På Solfjellshøgda var det i tillegg planlagt forsøk med langturnus i helgene (oppgave A). Dette forsøket ble, som følge uenigheter mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene knyttet til kompensasjon og pauseavvikling, aldri startet.

### 3.3 Uranienborghjemmet oppgave A, vakter på om lag 7,5 timer

Tiltaket med å øke samtlige korte vakter på Uranienborghjemmet fra 6-7 timer til om lag 7,5 timer kan ses som en justering av turnusmodellen Moland (2021) omtaler som modell 1. Om denne modellen skriver Moland at dette er den mest utbredte turnusmodellen i helse- og omsorgssektoren. Det slås videre fast at uansett hvilke variant

av modell 1 som velges, vil en turnus basert på sju-åtte timers dag- og kveldsvakter og arbeid hver tredje helg, aldri kunne brukes dersom målet er å utvikle en heltidskultur. Dette gjelder dersom man legger til grunn en definisjon av heltidskultur der heltidsandelen blant helsefagarbeidere og sykepleiere er på over 70–80 prosent (Molland & Bråthen, 2019). Det vil i tilfelle bli svært kostbart. Dette gjelder selv om alle ansatte skulle være villige til å jobbe fire ekstra helger i året i tillegg til de 17 helgene som inngår i en grunnturnus. Modell 1 forutsetter at det ansattes mange i deltidsstillinger for å få turnusen til å gå opp. Det er med andre ord få muligheter til å oppnå heltidskultur gjennom et slikt tiltak.

### **- Ekstra fridag er fint**

Økningen av vaktlengde ble tatt i bruk fra og med april 2022 og ut prosjektperioden. Fem personer som allerede hadde høy stillingsprosent, typisk mellom 85 og 90 prosent, gikk opp i full stilling. De fikk heltidsstilling uten å få flere oppmøter. Ansatte som allerede gikk i 100 prosent stilling fikk én ekstra fridag i løpet av seks uker, og fra 12 til 13 fridager i en seks ukers turnus. Dette framheves som positivt både av de vi har intervjuet og i arbeidsgruppemøter. Likevel uttaler flere informanter og møtedeltakere at de ikke opplever at endringen i vaktlengder har hadde særlig innvirkning på målet om heltidskultur, selv om noen ansatte som allerede hadde store deltidsstillinger fikk heltid.

### **Bedre kvalitet og informasjonsflyt**

Mange deltidsstillinger kan gi utfordringer med informasjonsflyt på en institusjon eller avdeling. Deltidsansatte i små stillinger er sjelden på jobb, og det blir mange ansatte som skal få informasjonen. I tillegg kommer utfordringen med manglede turnusoverlapp og overlevering av informasjon mellom vakter. Dette var også en utfordring på Uranienborghjemmet, som hadde flere ulike vaktbytter og oppmøtetidspunkter. I forbindelse med innføringen av tiltaket der alle korte vaktlengder ble økt fra 6-7 timer til om lag 7,5 timer erfarte ansatte og ledere fordeler knyttet til informasjonsflyt. To av våre informanter sa det slik:

Bra at flere fikk heltidsstilling. Også bra med samme oppmøtetider. Det gjør at jeg møter flere og enklere får vite det jeg trenger.

Det har vært lettere å sikre at informasjonen går ut til ansatte når det er felles oppmøter. Overlapp mellom vaktene glir også bedre med denne løsningen. Det har også vært flere som møter opp på avdelingsmøtene. Det er bra!

Også i en intern evalueringsrapport fra Sykehjemsetaten vises det til fordeler knyttet til vaktskifter og utvidelsen av vakter:

Etter to uker med disse vaktkodene kom det positive tilbakemeldinger fra ansatte. Spesielt sykepleierne er fornøyd med å ha overlapp ved vaktskifte, alle starter samtidig og får med seg lik informasjon. Tilbakemeldinger fra ledere på post 2 og 4 er at det nå er lettere å nå ut med lik informasjon til alle ansatte. Bedre oppmøte på avdelingsmøter hvilket gir bedre faglige diskusjoner (Sykehjemsetaten, 2022a, s. 3).

I et internt notat som belyser de økonomiske sidene ved forsøkene, diskuteres det hvorvidt man har sett besparelser ved Uranienborghjemmet som følge av oppgave A. I notatet argumenteres det i samme retning som våre informanter gjorde:

Besparelsen knyttet til lengre vakter ved Uranienborghjemmet er «.. ikke knyttet til kroner, men til kvalitet» (Sykehjemsetaten, 2022a, s. 4). Videre skrives det at avdelingene som var med i oppgave A, melder om bedre tjenestekvalitet og mer fornøyde pårørende og ansatte. Ansatte opplever å få bedre tid til rapportering, opplæring og tid til beboerne ved sykehjemmet.

Kostnadene ved oppgave A var også noe en av våre informanter var inne på i intervjuet. Vedkommende sa det slik: «Positivt med like vakter, men det kostet litt». I en oversikt hentet fra den interne sluttrapporten fra Sykehjemsetaten (2022a) framkommer det at tiltaket om å øke samtlige korte vaktlengder på Uranienborghjemmet har utgjort 0,44 årsverk, noe som har kostet 340 000 kroner. Videre hevdes utvidelsen å ha gitt en besparelse i vikarbruk på 100 000. Dette gir en netto budsjettvirkning for 2022 på 240 000 kroner (Sykehjemsetaten, 2022a, s. 8). Tiltaket har som påpekt, ikke ført institusjonen særlig lengre på vei mot en heltidskultur. Ansatte og ledere melder imidlertid om flere fordeler, blant annet knyttet til mer fri for heltidsansatte, samt bedre tjenestekvalitet og informasjonsflyt.

### **Mindre fleksibelt**

De fleste bemanningsplaner vi har sett på ulike tjenestesteder i landet, er satt opp slik at en vakttype settes opp i flere varianter. Man har gjerne normalversjon, en tidlig versjon og en sen versjon. Dette gjelder gjerne enten man har en vaktlengde på 7-8 timer eller 12-14 timer. Dette gjøres delvis fordi det er viktig at noen av de ansatte på en vakt kommer litt tidligere eller blir litt lengre av hensyn til vaktlaget som kommer etter. Dette er også en måte å få til overlapp som ivaretar et kommunikasjonsbehov mellom vaktlagene uten at mange behøver å være til stede.

Begrunnelsen for at alle skal komme og gå samtidig er ikke så opplagt. Gevinstene for å forlenge en vakt til 7,5 timer er vist over. Kommunikasjon ble bedre, og det var lettere å fordele arbeidsoppgaver. De ansatte fikk mer fri. Standardiseringen av oppmøtetid har også gjort det litt lettere for avdelingsledere å bruke ansatte på tvers av avdelinger. Men det har også kommet fram motforestillinger:

Når de ansatte jobber lengre vakter har de krav på mer fri. En halv timer mer per vakt gir én fridag per 3 uke, cirka. Det fører til at jeg mangler sykepleiere på vakt. Når vi nå går tilbake til normalen, kan vi som ledere bruke de ansatte mer fleksibelt etter avdelingens behov.

Sett under ett viser diskusjonen i dette og foregående avsnitt at tiltaket har både fordeler og ulemper. Sett under ett framstår det likevel ganske klart at det hadde liten innvirkning på målet om heltidskultur.

## **3.4 Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda oppgave B, ressurspool**

Helse- og omsorgssektoren har utført forsøk med bemanningsenheter, vikarpooler, og andre kombiløsninger i stort omfang de senere årene. Bruk av ressursenheter framstår som et av de fremste virkemiddelene for å sikre bedre ressursutnyttelse og samtidig kunne tilby større stillinger enn ved bruk av de tradisjonelle turnusene. De ulike tjenestestedene i kommunen vil ha et kontinuerlig vikarbehov i forbindelse med sykdom, permisjoner, avspasering og ferieavvikling tilsvarende mellom 15 og 20 prosent av alle årsverk (Moland, 2021). Med tradisjonelle turnusmodeller kan det være



vanskelig å dekke ferievaktene med interne krefter. Det samme gjelder vikarbehov i helgene dersom det er satt et tak på helgejobbing til hver tredje helg.

Ressurspoolene på Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda skulle legges opp slik at deltidsansatte som ønsket det skulle kunne øke stillingen til 100 prosent dersom de sa seg villig til å jobbe i ressursenheten. Det var et absolutt krav at stillingen ble hevet til full stilling, og at man var utdannet helsefagarbeider (Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda) eller sykepleier (Solfjellshøgda). Tanken bak et slikt tiltak var at de ansatte i poolen skulle fylle ledige vakter (inklusive vakante stillinger) ved sykefravær og planlagt fravær. Arbeidet skulle primært foretas på egen avdeling, men ansatte skulle også oppfordres til å velge vakter ved andre avdelinger. Slik ville avdelingslederne på de to institusjonene ha ansatte med riktig kompetanse og god kjennskap til avdelingen. Ressurspoolen var tenkt å kunne bidra til å frigjøre tid for ledere og ansatte, fordi det ville ta mindre tid å få tak i vikarer, samtidig som man fikk hevet deltidsansatte som ønsket det opp i hel stilling.

Både ved Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda ble opprettelsen av ressurspool valgt som oppgave B. Tiltakene kom i gang i september og oktober 2021. Ved Uranienborghjemmet ble det rekruttert ansatte med utdanning som helsefagarbeider fra avdeling 2 og avdeling 4 i ressurspoolen. Fra Solfjellshøgda kom ansatte med utdanning som sykepleier og helsefagarbeider fra seks avdelinger ved helsehuset.

Siden premisset for å delta var full stilling, var det ikke mulig å øke fra eksempelvis 50 til 75 prosent stilling, man måtte være villig til å øke til 100 prosent for å være aktuell for ressurspoolen. På Solfjellshøgda ble det dessuten besluttet at medlemmer av Fagforbundet skulle planlegges med 100 prosent i kalenderplan, hvor minimum 70 prosent av vaktene skulle være på egen avdeling. De øvrige 30 prosentene kunne planlegges som overdekning. Med Norsk sykepleierforbund ble det inngått avtale om årsarbeidstid. Ansatte planlegges med 80 prosentstilling i kalenderplan, og kunne selv velge de resterende 20 prosent. De ansatte i ressurspoolen ble oppfordret til å velge vakter på samtlige avdelinger på institusjonen

I november 2022 var seks ansatte med i ressurspoolen fra Uranienborghjemmet, mens det samme tallet fra Solfjellshøgda var 29. Av disse var 14 helsefagarbeidere og 15 sykepleiere.

Ved begge institusjonene har det i flere møter underveis og mot slutten av prosjektet, blitt pekt på den begrensede oppslutning om ressurspoolen. Det er trolig flere årsaker til dette. Noen knytter seg til prosjektet mer generelt, mens andre er knyttet til innretningen av ressurspoolen. Her starter vi med å gjennomgå forhold som har med selve tiltaket å gjøre.

En grunn er at stillingsøkningen som gis gjennom prosjektet ikke automatisk blir videreført når prosjektet avsluttes. Dermed gir det ingen langsiktig gevinst for ansatte som ønsker større stilling. Dette påvirket ansattes motivasjon for å gå inn på løsninger som de antok ville avvikles ved utgangen av 2022.

En annen forklaring knytter seg til bestemmelser i arbeidsmiljøloven som regulerer deltidsansattes rett til stilling som tilsvarende faktisk arbeidstid. Når ansatte over tid har jobbet mer enn kontraktfestet, kan de ifølge aml §14-4 a. opparbeide rettigheter til å få formalisert stillingsstørrelsen de har hatt i praksis, dette inkluderer merarbeid og ekstravakter. Dette gjelder imidlertid ikke for merarbeidet som utføres innenfor prosjektet. En ansatt som har 60 prosent fast stilling og jobber ekstravakter tilsvarende 40 prosent utenfor prosjektet, vil kunne ha rettighet til hel stilling. Den som før prosjektet hadde 60 prosent stilling og som i prosjektet har jobbet i hel stilling, vil derimot måtte gå tilbake til 60 prosent stilling dersom prosjektet ikke videreføres. Det er flere årsaker til at det ikke ble lagt opp til å innfri fast utvidelse av

stilling utover prosjektet. Det var blant annet ikke ønskelig å få kostnader videreført etter prosjektets slutt. Dessuten var dette et prosjekt, og ikke ment å være en varig ordning.

Dermed kan det for den enkelte som ønsker større deltidsstilling eller heltid, framstå som mer rasjonelt å stå utenfor Heltidsprosjektet.

I prosjektet forutsettes det at den deltidsansatte øker til 100 prosent stilling. Dermed vil flere deltidsansatte i denne siste gruppen ikke søke seg til ressurspoolen, slik en leder oppsummerte det:

I bemanningspool fikk vi med 6 personer. Flere ville nok blitt med hvis det hadde vært tilstrekkelig å øke stillingen til 80 prosent.

### **Deltidsansatte vil ikke binde seg, og gunstig korona-avtale**

Et annet forhold som ikke handler om tiltaket ressurspool direkte, er ansatte som ikke vil binde seg til å jobbe mer enn de gjør i dag, men heller ønsker fleksibilitet og å kunne jobbe når de selv ønsker det. Det har blitt påpekt både i møter og intervjuer, men også i spørreundersøkelsen, at det er en god del deltidsansatte som ikke ønsker å endre stillingsstørrelsen. I Fafos spørreundersøkelse fra desember 2022 gjelder dette 30 av 121 ansatte jf. figur 2.1. Svarene fra spørreundersøkelsen viser dessuten at mange deltidsansatte arbeider én og annen ekstravakt når de selv ønsker. Av 2022-undersøkelsen kommer det fram at 37 av 121 deltidsansatte ønsker større stilling. En del av disse ønsker full stilling i tråd med prosjektets intensjoner. Men det er også en gruppe deltidsansatte som bare ønsker å øke deltidsstillingen de har, for eksempel fra 50 til 80 prosent. Sett under ett er sider ved prosjektet suboptimalt innrettet for deltidsansatte som ønsker større stilling.

I tillegg var det slik at den såkalte korona-avtalen gjorde det gunstig å jobbe overtid i store deler av prosjektperioden. Den 22. desember 2021 inngikk Oslo kommune en avtale med arbeidstakerorganisasjonene om ekstraordinær overtidsbetaling for de som står i førstelinje i pandemibekjempelsen. 200 prosent overtid ved ekstraarbeid utover 20 timer per uke gjorde det mer attraktivt å arbeide ekstra enn å få en fastlønn for full stilling i perioden 22.12.21-30.04.22.<sup>2</sup>

## **3.5 Resultater av ressurspoolene**

Ved utgangen av 2022 deltok seks helsefagarbeidere i ressurspoolen på Uranienborg-hjemmet. Størrelsen på ressurspoolen skulle være på inntil sju årsverk, hvorav fem årsverk var vakante stillinger på helg. I tillegg kom to årsverk for å dekke korttidsfravær. Det ble i alt tilført 4,04 årsverk på å øke stillinger, slik at antall årsverk i ressurspoolen utgjorde 4,24. Ansatte i ressurspoolen arbeidet allerede annenhver helg før de kom inn prosjektet, noe som innebærer at de ikke dekket opp ekstra helger. Ved Uranienborghjemmet var man derfor fremdeles avhengig av å leie inn ekstravakter for å dekke opp de fem årsverkene som var vakante i helgene. Ressurspoolen dekket opp for planlagt fravær i ukedager i kalenderplan samt noe korttidsfravær.

Ved utgangen av 2022 var størrelsen på ressurspoolen på Solfjellshøgda inntil 26,7 årsverk fordelt på 9,75 sykepleierstillinger og 14,95 helsefagstillinger. To årsverk for å dekke korttidsfravær kom i tillegg. Det har blitt brukt 7,67 årsverk på å øke stillinger, fordelt på 29 ansatte. 14 helsefagarbeidere står for 3,89 nye årsverk og 15

<sup>2</sup> <https://www.oslo.kommune.no/helse-og-omsorg/koronavirus/status-om-handteringen-av-korona/22-desember-partene-enige-om-ny-avtale-mer-enn-dobler-overtidsbetaling-for-sykepleiere#gref>

sykepleiere for 3,78 årsverk. Dette viser at til tross for 29 ansatte i ressurspool må det dekkes opp 17,03 vakante helgestillinger. De ansatte i ressurspoolen og årsarbeidstid har dekket opp vakante helgestillinger tilsvarende 0,48 årsverk. Dette tilsvarer 125 vakter som igjen tilsvarer to «annenhver helg stillinger» og én «tredje hver helg stilling». Av de ansatte som er med i ressurspoolen, arbeidet 11 annenhver helg ved start i prosjektet. 18 ansatte arbeidet hver tredje helg og måtte i prosjektet arbeide fire ekstra helger.

I de neste avsnittene vil vi diskutere flere av resultatene knyttet til ressurspoolene. Som vi skal se, er det flere positive resultater ved ressurspoolene. Fordelene ved å bruke egne ansatte heller enn eksterne vikarer var flere. Dette har ført til at både brukere og ansatte har kjente kolleger og tjenesteytere rundt seg, noe som har vært positivt for arbeidsmiljøet og tjenestekvaliteten. Bruken av eget personale som vikarer har også ført til mindre bruk av overtid og færre avvik.

### **Kostnader ved å øke den faste bemanningen**

I en oversikt hentet fra den interne sluttrapporten fra Sykehjemsetaten kommer det fram at opprettelsen av ressurspoolen på Uranienborghjemmet har utgjort 4,34 årsverk, noe som har kostet 3 222 000 kroner. Videre står det at utvidelsen har gitt en besparelse i vikarbruk på 990 000 kroner, noe som gir en netto budsjettvirkning for 2022 på 2 232 000 kroner (Sykehjemsetaten, 2022a, s. 8).

Opprettelsen av ressurspoolen på Solfjellshøgda har tilsvarende utgjort 7,68 årsverk, fordelt på 3,89 på helsefag og 3,79 på sykepleiere. Dette har kostet 2 980 000 kroner for helsefag og 3 500 000 kroner for sykepleiere, til sammen 6 480 000 kroner. Besparelsen ved redusert vikarbruk var på 1 160 000 for helsefag og 1 370 000 for sykepleiere, noe som gir en samlet netto budsjettvirkning på 3 950 000 kroner for 2022.

Ved Uranienborghjemmet besto ressurspoolen av seks ansatte. I prosjektperioden har det vært vedvarende høyt sykefravær, noe som har gjort at vikarbehovet har vært vesentlig høyere enn ressurspoolens kapasitet (Sykehjemsetaten, 2022b).

Solfjellshøgda har brukt noe mindre tid på å dekke ledige vakter fordi det har vært færre hull i turnusen. Dette gjelder særlig ved en av pilotavdelingene. Denne avdelingen har gjennom ressurspoolen økt grunnbemanningen med 3,55 årsverk. Avdelingen har ifølge avdelingslederen lånt ut personale til andre avdelinger på institusjonen som følge av mindre sykefravær enn forventet på egen avdeling. Avdelingslederen viser til at dette også er gunstig for de andre avdelingene på huset, fordi de slipper å leie inn eksterne vikarer. Ellers ble all ferieavvikling sommeren 2022 på pilotavdelingen dekket inn med egne ansatte som følge av ordningen med ressurspool.

Tiltaket med ressurspool har derfor gitt lederen større handlingsrom, bedre planlegging av drift og mindre innleie av vikarer. I et internt notat beskrives det samtidig at avdelingslederne også brukes en del tid på å omfordele ressursene mellom avdelingene, det vil si låne ut personale som er på topp ved andre avdelinger på institusjonen (Sykehjemsetaten, 2022b). Likefult var avdelingslederne vi intervjuet først og fremst opptatt av at ressurspoolene gjorde at de brukte mindre tid på å skaffe vikarer, og at de fikk kjente vikarer.

På et oppfølgingsspørsmål om økt heltidsandel som sådan fører til økte overtidsutgifter, svarer institusjonslederne både-og. Når heltidsansatte tar en ekstravakt, genererer det overtids tillegg. Dette er noe alle ledere er klar over og noe de prøver å unngå. Men også deltidsansatte og tilkallingsvikarer kan komme til å ta ekstravakter som utløser overtid, og dette kan lett skje uten at lederen er klar over det:

Det kan bli overtid for deltidsansatte fordi ledere ikke ser det. Men det ser de når det gjelder heltidsansatte som jo alltid vil generere overtid når de tar ekstravakter.

### Bedre tjenestekvalitet og arbeidsmiljø

Våre intervjuer og vår spørreundersøkelse gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om de økonomiske sidene ved ressurspoolen. Derimot kan våre data fortelle om resultater knyttet til tjenestekvalitet og arbeidsmiljø. En av de ansatte skriver følgende i en av spørreundersøkelsens fritekstfelt om de positive sidene ved ressurspoolen:

Jeg får muligheten for å jobbe 100 prosent som er mitt største ønske. Jeg føler jeg er mer involvert i jobben og har mer oversikt over avdelingen. Jeg føler det er mer kontinuitet i arbeidet mitt og med andre ansatte. Det som jeg ser som negativt er at det virker ikke til å kunne ha en permanent løsning. At jeg vil gå ned i stilling igjen, noe som ikke er ønsket.

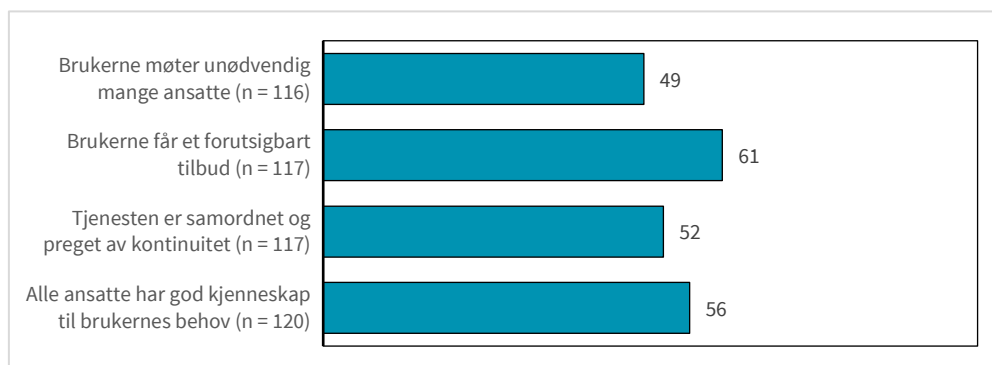
En av avdelingslederne vi intervjuet var inne på noe av det samme og uttalte:

Tre-fire ansatte gikk fra 19 til 100. Da kan vedkommende være primærkontakt til beboer. Dette er positivt også for kvalitet. Og jeg har en til som kan ta ansvar

Også i et internt notat forfattet av kommunen trekker fram som en fordel å kunne bruke egne ansatte heller enn eksterne vikarer. Ifølge notatet gir dette bedre arbeidsmiljø og tjenestekvalitet ved at både brukere og ansatte har kjente kolleger og tjenesteytere rundt seg. Det vises også til bedret kontinuitet, noe som igjen medfører spart tid ved at ansatte slipper å lese seg opp på pasienter og brukere, prosedyrer og digitale verktøy. Videre vises det til at bruken av eget personale som vikarer fører mindre bruk av overtid og færre avvik (Sykehjemsetaten, 2022b).

Disse vurderingene knyttet til tjenestekvalitet og arbeidsmiljø kan også ses i sammenheng med noen av spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsen. Her ble ansatte bedt om å ta stilling til påstander som omhandler tjenestekvalitet der de arbeider. Om lag 60 prosent er enige i at brukerne får et forutsigbart tilbud. Noe færre, 49 prosent, har sagt seg enig i at brukerne møter unødvendig mange ansatte. Videre ser vi at om lag halvparten av de ansatte er enig i at alle ansatte har god kjennskap til brukernes behov og at tjenestene er samordnet og preget av kvalitet. Disse påstandene knytter seg ikke direkte til tiltaket ressurspool, men mer generelt om tjenestekvalitet ved de to institusjonene mot slutten av prosjektet. Det er uansett tydelig at tjenestekvaliteten fortsatt har forbedringspotensial, sett fra de ansattes side.

Figur 3.1 Er du enig eller i uenig i følgende påstander? Helt og delvis enig, prosent

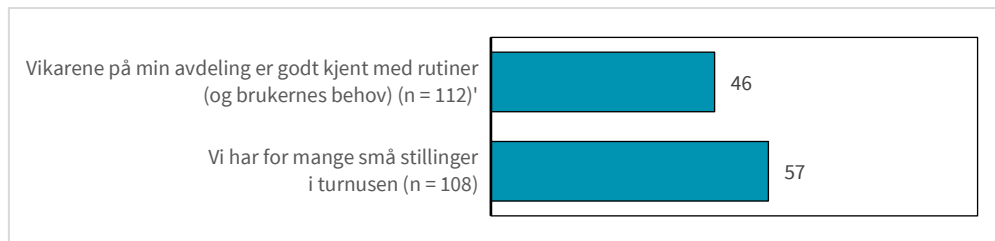


### Rett kompetanse, til rett tid?

Som nevnt i forrige kapittel, er det vanlig med arbeid hver tredje helg i helse- og omsorgssektoren. Dette medfører at man ved bruk av tradisjonelle 7,5 timers vakter ikke vil få turnusen til å gå opp med bare hele stillinger. Det har derfor utviklet seg en praksis der man er avhengig av forholdvis mange ekstravakter og vikarer i helgene. Tidligere forskning viser at dette kan svekke kvaliteten på tjenestene som ytes brukerne. Dette skyldes blant annet dårligere kjennskap til brukerne og deres behov, mindre kontinuitet, i tillegg til mange og nye tjenesteytere å forholde seg til (Moland, 2015; Ingstad, 2016).

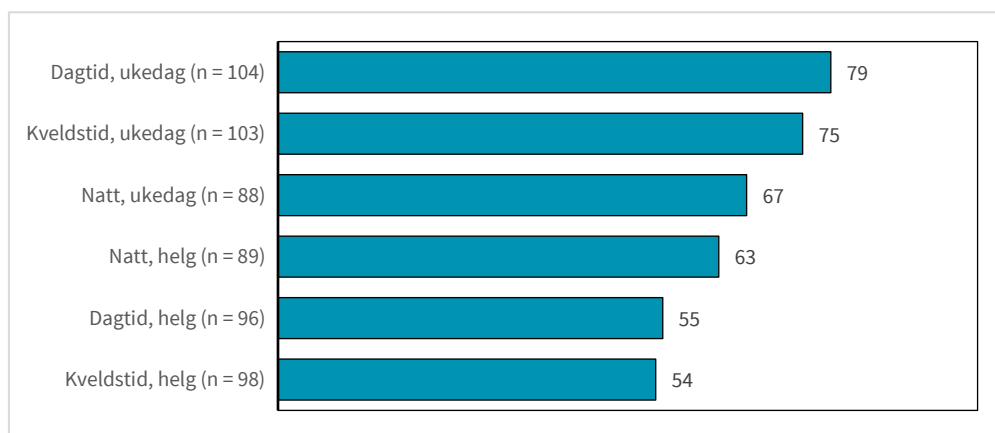
I spørreundersøkelsen ble det stilt to spørsmål om bruk av vikarer og små stillinger i turnusen. Et av spørsmålene knytter seg ikke direkte til tiltaket med ressurspool, men beskriver deler av situasjonen dette tiltaket er ment å forbedre. Figur 3.2 viser at 57 prosent av de ansatte som svarte er enig i at institusjonen der de arbeider har for mange små stillinger i turnus. Videre ser vi at litt under halvparten, mener vikarene er godt kjent med rutiner og brukernes behov.

Figur 3.2 Er du enig eller i uenig i følgende påstander? (Helt og delvis enig, prosent)?



I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om hvordan de ansatte vurderte kompetansen for å møte brukernes behov på ulike tidspunkt. Som det kommer fram av figur 3.3 ser vi at de fleste har svart at tjenestestedet har riktig kompetanse for å møte brukernes behov i ukedagene. I ukedagene varierer andelen som er helt eller delvis enig mellom 67 og 79 prosent. For helgene er andelen lavere og ligger på mellom 54 og 63 prosent. Det innebærer at flere av de ansatte respondenter mener at tjenestestedene der de arbeider har riktig kompetanse til stede for å møte brukernes behov på i ukedagene sammenlignet med ulike tidspunkt i helgene. Det bare marginale forskjeller mellom de to institusjonene i undersøkelsen.

Figur 3.3 Min avdeling har riktig kompetanse til stede for å møte brukernes behov på følgende tidspunkt. (Helt og delvis enig, prosent).



### 3.6 Solfjellshøgda oppgave A, lange vakter hver tredje helg

Det var planlagt å starte opp et forsøk med lange vakter på 12,5 timer hver tredje helg ved avdeling 3B på Solfjellshøgda. Dette tiltaket er en bedre og mindre brukt variant av det Moland omtaler som modell 4 i sin gjennomgang av idealtypiske turnusmodeller. Om modell 4 står det følgende:

Modell 4 er et av de vanligste tiltakene som iverksettes for å kunne drive tjenestesteder med større stillinger. Tiltaket er egnet til å komme nærmere målet om en organisering med en høy andel heltidsansatte. Men skal en komme helt i mål, krever denne løsningen en viss økning av bemanningen.

Denne turnusen har sin basis i at ansatte jobber oppunder åtte timer per vakt på dag og kveld. Dette er likt med modell 1. Vi har sett at modell 1 blir uforholdsmessig dyr, alternativt fører den til mange små deltidstillinger fordi samtlige ansatte jobber «for lite» helg. Ett av de vanligste tiltakene som benyttes for å forbedre modell 1, er å utforme en variant som tar litt fra modell 1 og litt fra modell 3. En har vanlige sju-åtte-timersvakter i ukedagene og langvakter hver fjerde helg. (Moland, 2021, s. 23)

Prosjektgruppen på Solfjellshøgda hadde over lengre tid diskutert et mulig forsøk med langvakter i helgene, og også informert ansatte på aktuelle avdelinger om denne muligheten. Flere ansatte ønsket å være med forsøket. De var motiverte for å prøve ut lange vakter. For noen betød det også en mulighet til å få hel stilling. Det planlagte tiltaket kunne hatt stor betydning for andelen heltidsansatte på de aktuelle avdelingene. Det kunne hatt også hatt positive følger for arbeidsmiljøet og tjenestekvaliteten. To ledere vi intervjuet sa det slik:

Det var først litt skepsis til langvakter, men vi ble mer positive når vi så planene for Solfjellhelga hvor vi skulle ha full bemanning. Det var litt blandet oppslutning hos mine ansatte. Men mange av dem gikk vakter annenhver helg og det var jo ikke så attraktiv. Vi landa på at hele avdelingen skulle gå langvakter. Men så ble de avlyst. Det var jo litt negativt at ting ikke ble noe av. Men andre hadde gruet seg, så de ble lettet. Ansatte som gikk annenhver helg, var særlig skuffet over at det ikke ble langvakt hver tredje helg

Hos meg var det omvendt. De ansatte så muligheter i langvakter, ville gi mye mer fri og flere faste på vaktene. Lange vakter hver tredje helg syntes de at skulle gå greit. De sammenliknet med de som gikk annenhver helg. Alle skulle være med. Det skulle ikke være noen som lot være. Alle ansatte fikk være med å bestemme detaljer i vaktplanen og om de skulle starte tidlig eller sent. Til vanlig skal vi ha fem sykepleiere på jobb i løpet av en helg. I forsøket skulle vi klare oss med fire. Dermed skulle vi få færre vakanser, og sykepleierne skulle slippe å stadig bli ringt for å ta ekstra helgevakter. Dette skulle gå greit.

Noen av de ansatte hadde forberedt seg på en ny turnus. De hadde også forventninger til at dette vil være en gevinst både for arbeids- og privatliv. Det var derfor enkelte medarbeidere som uttrykte skuffelse da forsøket aldri ble en realitet. Tiltaket ble stoppet våren 2022 da arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene ikke kom til enighet om pauseavvikling og kompensasjon. Stridens kjerne var hvorvidt ansatte i langvakt skulle få betaling for hele pausen på 90 minutter i løpet av en 12,5 timers vakt, eller om ansatte bare skulle få betalt for 60 minutter, slik arbeidsgivers tilbud var.

## 4 Hvorfor gikk det som det gikk?

---

Prosjektets formål var å bidra til å fremme heltidskultur og legge til rette for størst mulig andel hele stillinger. Byråden ønsket å prøve ut begrensede tiltak for heltidskultur som deretter kunne anvendes andre steder i Oslo kommune.

En bredt sammensatt styringsgruppe gikk inn for å iverksette delprosjekter ved to institusjoner i Sykehjemsetaten. Institusjonene og arbeidstakerorganisasjonene skulle så utarbeide alternative arbeidstidsordninger og et opplegg med ressurspooler for å oppnå formålet.

Det var store forventninger til prosjektet både hos ledere og tillitsvalgte lokalt. I annen halvdel av prosjektet hadde tre av tiltakene ført til en økning i heltidsandelen til et nivå man kunne forvente. Da prosjektet ble avsluttet, var man tilbake på nivået man startet på.

Gjennom prosjektet har kommunen og mange enkeltpersoner høstet en rekke erfaringer. Kan man anbefale andre å prøve ut de samme tiltakene, eventuelt i en forbedret situasjon? Kunne resultatene blitt bedre og mer varige med noen endringer?

La oss starte med å se på hvordan prosjektet var rigget. Sterk politisk forankring, klare målformuleringer, tildeling av økonomiske midler og hyppige styringsgruppemøter viser at det var forventninger til prosjektet også på sentralt hold.

### 4.1 Mange møter i bredt sammensatt styringsgruppe

Styringsgruppen har bestått av en politiker (leder), to ledere fra administrasjonen sentralt, og tre fagforeningsledere. I tillegg deltok fire ledere, to rådgivere og to fagforeningsrepresentanter. Fafo stilte etter hvert med to forskere. Med fullt oppmøte deltok 16 personer på møtene.<sup>5</sup> Styringsgruppen har hatt 17 møter, fire i 2020, åtte i 2021, fire i 2022 og ett i 2023.

### 4.2 Videreføring av mandatet

I oppfølgingen av mandatet har vi trukket fram noen hovedpunkter som beskriver styringsgruppens forventninger til prosjektet og til hvordan lokale ledere, tillitsvalgte og ansatte skal gjennomføre prosjektet. Det legges stor vekt på forankring, involvering og partssamarbeid i en rekke dokumenter. I det følgende har vi satt sammen noen utsnitt fra kommunens prosjektplan:

- 1 Det skal foretas utprøving av alternative arbeidstidsordninger i samråd med avdelingsleder og arbeidstakerorganisasjonene. Institusjonssjefene velger ut avdelinger som skal delta i utprøvingen, i samråd med avdelingsleder og lokale tillitsvalgte. Arbeidet krever god informasjon og forankring hos ansatte.

---

<sup>5</sup> Styringsgruppe: Byråd HEI, Kommunaldirektør HEI, Seksjonssjef HEI, Etatsdirektør Sykehjemsetaten, Leder av Fagforbundet i Oslo, NSF's fylkesleder i Oslo og leder av Delta i Oslo. I tillegg deltok disse på møtene: Oslo kommunes prosjektleder for heltidssatsningen, Områdedirektør for Helsehusene, Institusjonssjef Uranienborghjemmet, Institusjonssjef, Solfjellshøgda, Sekretær for Fagforbundets Osloavdeling, NSF's hovedtillitsvalgt i Oslo og en rådgiver i Sykehjemsetaten.

- 2 Tiltakene skal i tillegg til å fremme heltidskultur, bedre og sikre et godt arbeidsmiljø og trivsel for de ansatte samt gode tjenester til pasientene.
- 3 Partene er åpne for å se på nye arbeidstidsordninger i en prøveperiode. Partene sentralt må lage en ramme for dette arbeidet før partene lokalt går videre med å starte arbeidet lokalt i avdelingene.
- 4 Prosjektet skal dokumentere dagens praksis i avdelingene der utprøvingene skal foregå, når det gjelder turnus, arbeidstidsordninger og rutiner for planlegging av arbeidsoppgaver.
- 5 Prosjektet skal dokumentere effekten av tiltak som blir iverksatt i 2021, det vil si ressurspool, endrede arbeidstidsordninger og arbeidsfordeling knyttet til endring av døgnrytmeplan.
- 6 Det forutsettes at alle parter går aktivt inn i prosjektarbeidet gjennom deltakelse i prosjektgrupper, og er villige til å tenke nytt og utradisjonelt for å få prøvd ut nye løsninger til beste for ansatte og brukere.

### 4.3 Rammebetingelser

Prosjektet skulle gjennomføres innenfor en gitt økonomisk ramme og de begrensninger og muligheter som ligger i lov og avtaleverket. Styringsgruppens beskrivelse av rammebetingelsene er gjengitt i tabell 4.1. Vi har lagt til en kolonne helt til høyre med våre kommentarer. Disse blir forklart lengre ned i kapitlet

Tabell 4.1 Rammebetingelser med kommentarer

Rammebetingelse	Beskrivelse av rammebetingelse	Begrunnelse for rammebetingelse	Fafos kommentarer
Økonomi	Endringer skal kunne gjennomføres innen etatens tildelte budsjett og med økonomisk støtte fra HEI	Etaten tilføres midler til utprøvingen	Dette ble gjort
Arbeidsmiljøloven	Ingen endringer skal føre til brudd på arbeidsmiljøloven	Kravene i lov og forskrifter skal oppfylles	Dette ble gjort
Dokument 25	Endringer skal foregå innenfor rammen av tariffavtaler	Avtale mellom partene	Dette ble gjort
Lokale avtaler	Det kan inngås lokale avtaler med hjemmel i lov eller avtaleverk	Når det er nødvendig for å få gjennomført prosjektet	Dette ble gjort

### 4.4 Kritiske suksessfaktorer

Prosjektet har definert flere kritiske suksessfaktorer som skal sikre at prosjektet blir gjennomført med gode resultater. Også her er medvirkning for å skape oppslutning en gjenganger. I tabell 4.2 gjengir vi en tabell fra prosjektets plandokument. Vi har lagt til en kolonne helt til høyre med våre kommentarer. Disse blir forklart lengre ned i kapitlet.



Tabell 4.2 Kritiske suksessfaktorer med kommentarer

Kritiske suksessfaktorer	Tiltak	Ansvar for tiltaket	Fafos kommentarer
At prosjektet sikres god oppslutning hos tjenesteledere og ansatte	Informasjonsmøter og god medvirkning	Prosjektleder	Prosjektledere kan ikke ha ansvar for dette. De gjorde likevel en god innats.
At det etableres arbeidstidsordninger som alle parter slutter seg til	Involvering/medvirkning, tillit og modighet	Styringsgruppe	Dette var institusjonsledernes ansvar. Styringsgruppen lyktes ikke helt
At resultatene blir relevante for andre etater og bydeler	At prosjektet er grundig og systematisk, og dokumentert, og lykkes med resultatmål	Prosjektleder	Prosjektledere var systematiske, men kunne ikke ha ansvar for resultatenes relevans
At medarbeidere som berøres blir fornøyd	Involvering og medvirkning og god informasjonsflyt	Prosjektleder	Prosjektledere var dyktige i lokale prosjektgrupper, men kunne ikke sikre medarbeidertilfredshet. Dette burde være avdelingsleders ansvar
At brukere som er berørt blir fornøyd	Involvering og informasjon	Prosjektleder	Typisk oppgave for avdelingsleder.

## 4.5 Risikovurdering

Et prosjekt som skal endre deler av driften og påvirker de ansattes arbeidstid og fritid, vil lett møte på motstand. Dersom tiltakene medfører ekstraordinære kostnader som ikke er økonomisk bærekraftige over tid eller strider mot etablert turnuspraksis, kan det skape problemer for gjennomføringen av prosjektet. I tabell 4.3 har Oslo kommune trukket fram fire risikoområder og hvem som har ansvaret for å redusere eventuelle skader. Vi har lagt til en kolonne helt til høyre med våre kommentarer. Disse blir forklart lengre ned i kapitlet

Tabell 4.3 Risikovurdering med kommentarer

Trusler/Risiko	Innhold	Reduserende tiltak	Ansvarlig	Fafos kommentarer
Risiko for at framdriften ikke blir god nok	Det kan for eksempel være vanskelig å få prosjektdeltakere til å sette av nok tid	Avlastning av deltakere. Tilførsel av ressurser der det er hensiktsmessig	Prosjektleder	Prosjektlederne løste sine framdriftsoppgaver utmerket. Styringsgruppen gjorde det ikke.
Risiko for at det oppstår uenighet som truer gjennomføringen	Det kan oppstå uenighet om arbeidstidsordninger det er ønskelig å få prøvd ut.	God informasjon. Involvering av tjenesteledere, tillitsvalgte og ansatte	Styringsgruppe	Dette skjedde flere ganger. Gode drøftinger i styringsgruppen. Men den fattet ikke vedtak som kunne opprettholdt et ønsket aktivitetsnivå
Risiko for at ansatte ikke ønsker å delta i utprøvinger	Ansatte kan vegre seg fra å skifte turnus	God informasjon, involvering og medvirkning	Tjenesteledere og tillitsvalgte	Denne risikoen ble ikke tatt helt på alvor. Dette må særlig styringsgruppen ta ansvar for.
Risiko for kostnader ved utprøving av alternative løsninger	Vi kan ikke se bort fra at alternative løsninger vil kunne øke lønnskostnader i en overgangsperiode	Tilførsel av midler	Styringsgruppe	Greit håndtert med unntak av pauseproblemetikken

Både Uranienborghjemmet og Solfjellshøgda etablerte hver sin prosjektgruppe. Disse gruppene hadde følgende oppgaver:

- Utarbeide lokale prosjektplaner
- Gjennomføre lokale prosjektplaner
- Sikre effektiv beslutningstaking, herunder etablere forståelse for prosjektmodellen og skape forståelse i ansattgruppen
- Sikre effektiv kommunikasjon både innenfor gruppen, mot prosjektet, og innad i egen enhet.
- Innen prosjektplanens rammer kan gruppen foreslå justeringer, endring av retning eller stoppe prosjektaktiviteter, dersom målene ikke nås eller framdriften er for svak. Forslagene må behandles av prosjektgruppen.
- Gruppens medlemmer er ansvarlig for at faglige ressurser tilknyttes prosjektet i tråd med prosjektplanens intensjoner.
- Bidra til å sikre hensiktsmessig overføring av prosjektets resultater til linjeorganisasjonen.

På Uranienborg har arbeidsgruppen har hatt ni medlemmer. Disse har vært institusjonssjef, administrasjonssjef, to avdelingsledere, en rådgiver og to hovedtillitsvalgte i Sykehjemsetaten fra henholdsvis Fagforbundet og NSF, samt to lokale tillitsvalgte. Mer enn halvparten var sjelden til stede i møtene.

Arbeidsgruppen på Solfjellshøgda har hatt ni medlemmer. Disse har vært institusjonssjef, tre avdelingsledere, to rådgivere og to HTV i Sykehjemsetaten fra henholdsvis Fagforbundet og NSF samt en lokal tillitsvalgt fra Fagforbundet. Også her var mer enn halvparten sjelden til stede i møtene.

Ved begge institusjoner ble det i tillegg avholdt flere personalmøter og samlinger for deltakerne. Prosjektet er tilsynelatende perfekt rigget. Hensikt og mål er beskrevet. Opplegg for kommunikasjon er laget. «Alle» er involvert og oppslutningen ved tjenestestedene har med ett unntak vært ganske god. Unntaket er at plasstillitvalgte på de to institusjonene sjelden har deltatt i de lokale arbeidsgruppemøtene. Kun Fagforbundets plasstillitvalgte på Solfjellshøgda har deltatt regelmessig i arbeidsgruppemøtene.

Prosjektet har fått tildelt ressurser i form av kompetanse, tid og økonomiske midler. Ledere og ansatte lokalt har selv kunnet foreslå tiltak. utfordringer, fortolkninger, prosjektvurdering og forbedringsforslag har vært tatt opp på møter, som har vært avholdt ganske hyppig. Prosjektet har hatt jevn oppmerksomhet.

## 4.6 Tiltaksforklaringer

Vi har vært inne på at tiltakene har ulikt potensial for å kunne bidra til heltidskultur, og at tiltakene som ble prøvd ut var kostbare. For mange av de ansatte var tiltakene heller ikke særlig attraktive.

### Deltid pluss shopping av ekstravakter

Vi har sett at mange ansatte ikke ønsket å binde seg til å jobbe mer (figur 2.1). For dem var løsningen med å jobbe deltid i kombinasjon med å ta ekstravakter etter eget ønske, bedre enn det de ble tilbudt gjennom forsøkene med ressurspool. En av avdelingslederne som ikke hadde ansatte som deltok i prosjektet sa det slik:

Ingen av mine ansatte ville være med. De tjener mye mer på å jobbe deltid pluss ekstravakter.

En annen leder hadde fått med flere i ressurspoolen, men ikke så mange som ønsket. På et lokalt prosjektmøte ble spørsmålet om hva som kunne gjøres for å få med flere deltakere tatt opp, og da kom det fram at det også kunne være vanskelig å holde på de som var med:

Jeg har en som har vært med i ressurspoolen. Men nå ønsker hun å gå tilbake til opprinnelig stillingsprosent som er på 19 prosent.

Selv om mange deltidsansatte ikke ønsket å binde seg til å jobbe mer, er likevel andelen som vil det, høyere enn det som er vanlig i kommune-Norge. På Uranienborg og Solfjellshøgda oppgir et flertall av de deltidsansatte at de gjerne vil ha større stilling (figur 2.1) Det er mer enn man vanligvis finner (Moland & Bråthen, 2019). Likevel ser det ut til at oppslutningen er lavere enn det ledere og initiativtakere hadde forventet. Som vi viser i de neste avsnittene er det flere forhold som kan forklare dette.

### **80 versus 100 prosent**

Vi har også sett at prosjektets strenge krav om 100 prosent reduserte oppslutningen. Mange ansatte kunne være med på å øke fast stilling til rundt 80 prosent, men de ville ikke forplikte seg til å jobbe 100 prosent i fast turnus. Her har nok det beste blitt det godes fiende, slik det kommer fram i et sitat fra intervju med en leder:

Flere ville økt hvis det hadde holdt å øke til 80 prosent i stedet for å være så bombastisk å kreve 100 eller ingen ting.

### **Fast eller midlertidig stillingsutvidelse**

Tilbudet om stillingsutvidelse gjennom prosjektet, krevde at man sa ja til heltid. Men man måtte også være klar over at stillingsutvidelsen var midlertidig. Dersom prosjektet ble avsluttet uten videreføring, ville stillingsutvidelsen bli trukket tilbake. Deltidsansatte som hadde opparbeidet seg rettigheter til stillingsutvidelse etter aml §14-4 a4, valgte å få stillingsutvidelsen de hadde krav på framfor å være med på stillingsutvidelsen gjennom prosjektet. Fra en ordveksling fra ett av de lokale prosjektmøtene siterer vi:

Vi har for lav bemanning. Alle jobber mer enn den prosenten de eier og da opparbeider de grunnlag for krav.

Hvis man får økt stilling gjennom krav, får man fast stor stilling. I prosjektet er økningen bare midlertidig. Folk er ikke interessert. Derfor kom de heller ikke på informasjonsmøte. Krav går foran prosjektet. Sånn er det dessverre.

### **Ett av lyspunktene**

Mange av lederne var ganske nye i stillingene og hadde ansvar for personalgrupper med mange vikarer og ansatte i små stillinger. På toppen kom pandemien. En del av de ansatte var engstelige, mange hadde nok med seg selv og ønsket ikke endringer i turnusen sin. På tross av dette ble deler av prosjektet gjennomført. Blant flertallet av

---

<sup>4</sup> Styringsgruppen hadde enstemmig vedtatt at ansatte som fikk større stillinger i forbindelse med prosjektdeltakelsen, måtte gå tilbake til sin opprinnelige stilling ved prosjektslutt. På et styringsgruppemøte våren 2022 ble det tatt opp at dette var uheldig for oppslutningen om prosjektet. Det ble da diskutert om økt arbeidstid i forbindelse med prosjektet skulle telle som merarbeid som kvalifiserte for krav etter aml § 14.4. Man ble imidlertid enige om ikke å endre på den opprinnelige beslutningen.

de ansatte var ikke begeistringen så stor. Ledere på flere avdelinger fikk ikke med seg sine ansatte. Det er bare på ett tjenestested at oppslutning og resultater er på et inspirerende høyt nivå. Lederen forteller at hun har en positiv personalgruppe som gjerne vil prøve ut en ny arbeids- og arbeidstidsorganisering. De har vært involvert i forbedringsarbeid siden lenge før oppstarten av prosjektet. Hun har derfor ikke hatt samme motstand fra ansatte som de andre har hatt:

Jeg har en positiv personalgruppe som er opptatt av forbedringsarbeid, kontinuitet i personalgruppa og tjenestekvalitet. Vi har derfor ikke hatt den samme endringsmotstanden som de andre opplever.

Involveringsarbeidet skjer vel så mye her og der og uformelt som i personalmøtene som har mange andre tema på dagsorden. Vi jobber ryddig og implementerer rutiner. Jeg har stor tillit og sliter ikke med ansatte som er negative og sutrete.

Både hun og kollegaene svarte bekreftende da vi spurte om grunnlaget for oppslutning egentlig var lagt flere år før prosjektet startet. Hun ville trolig hatt suksess med gjennomføring av et hvilket som helst forbedringsprosjekt. I tillegg til å være en dyktig leder, hadde hun over lengre tid bygget opp avdelingen med stabile ansatte som var forberedt til å være med på prosjektet.

## 4.7 Prosessforklaringer

### Oppstartsbeslutninger

Byråden og de tillitsvalgte ønsket at dette skulle være et nedefra-prosjekt uten detaljstyring ovenfra. Administrasjonen var særlig opptatt av at det ble satt klare og strukturerende rammer for tjenestestedene. De lokale lederne etterlyste klarere mandat og klargjøring av hvilke ressurser de ville få til disposisjon. Styringsgruppen overlot til de lokale prosjektgruppene å velge hvilke tiltak de ville prøve ut innenfor rammene som var satt.

Det er uklart hvor langt involveringen på dette området gikk. Solfjellshøgda valgte sine to tiltak ganske fritt ut fra hva ledelsen og de andre i prosjektgruppen syntes virket fornuftig:

Vi valgte det som virket fornuftig. Personalet fikk være med å bestemme. Var enige i den lokale prosjektgruppen.

Ved Uranienborghjemmet valgte de ikke like fritt. Ut fra diskusjoner i prosjektgruppemøtene og i intervjuer med ledere noe senere, virker det som at tiltaksvalgene her var tatt før Uranienborghjemmet ble med. Det første sitatet under er fra en leder som litt resignert lojalt følger opp en beslutning noen andre har tatt. Det andre sitatet er fra en oppbragt tillitsvalgt som stiller spørsmål ved hva slags medvirkning det er som praktiseres.

Tiltakene var bestemt på forhånd av andre. Vi trodde vi sa ja til å prøve ut langvakter (12 timer), og det var det vi gledet oss til. Når det ikke ble noe av, så måtte vi nesten bare bli med likevel.

Hvorfor er vi her når dere har bestemt hvilke tiltak som skal gjennomføres?

Oppstarten for Uranienborghjemmet kom som vi har sett veldig brått på. Ledelsen kastet seg rundt, men fikk en dårlig start ved at deltakerne ikke var med på beslutningene som skulle sette rammene for prosjektet. Dette kom på toppen av andre forhold som var ugunstige for prosjektet.<sup>5</sup>

### **Begrenset involvering og delegering**

Prosjektgruppene var raskt i gang med å diskutere hvordan tiltakene kunne bli satt ut i livet. Ansatte informeres og motiveres til å være med. De var ikke involvert i valg av tiltak, men de fikk delta i plasseringen av egne vakter i den nye bemanningsplanen. Den begrensede involveringen av ansatte kommer også fram i dette sitatet fra en av deltakerne i et lokalt prosjektmøte.

Nå er det viktig at vi ikke snakker med medarbeiderne før vi har bestemt oss.

Uttalelsen kommer i forbindelse med en av mange diskusjoner om konkretiseringer av tiltakene. Vaktlengde, helgehyppighet og bruk av ubundet tid var temaer som raskt skapte temperatur i gruppen. 100-prosentregelen ble også mye diskutert. De aller fleste deltakerne var enige om at regelen var uheldig for prosjektgjennomføringen, men dette lå utenfor deres mandat.

I mellomfasen skulle tiltakene settes ut i livet. Sitatet over passer kanskje enda bedre for denne fasen. Her blir det snart klart at turnusen med lange vakter ikke kan implementeres fordi den sentrale styringsgruppen ikke kommer til enighet om hvordan pauseavviklingen i helgene skal finansieres. Dette skaper som vi har sett skuffelse både blant ansatte og ledere lokalt. Dette var en fiasko lokale ledere ikke trengte, og som styringsgruppen burde unngått.

### **Stå fast eller endre**

I forkant av beslutningen om å kansellere langvaktforsøket var det mange og opphetede diskusjoner på den ene institusjonen om utformingen av langvakter. Avdelingslederne sto på for å få oppslutning for den aktuelle varianten hos sine ansatte, og for å utforme den nye bemanningsplanen slik at den ble klar til en gitt dato. En av de tillitsvalgte får ganske raskt støtte for langvaktløsningen i sin organisasjon. For den andre går det ikke like greit. Etter noen måneder er alle enige om den valgte langvaktmodellen. Så diskuteres det om den versjonen som skal prøves ut skal kunne endres dersom de første erfaringene tilsier dette. Noen mener det er viktig å kunne endre, andre sier at det er best å holde på det man bestemmer seg for.

Denne interne uenigheten om håndtering av endringsbehov kommer også fram når de lokale aktørene uttaler seg om den overordnede prosjektstyringen. På den ene siden vil alle ha innflytelse på planer og tiltak og håndteringen av løpende tilpasningsbehov. På den annen side vil de at alt skal være klart på forhånd. Underveis dukker det gjerne opp utfordringer de ikke har sett. Noen av dem er en følge av erfaringer med tiltak som utprøves. Dette er vanlig. Men finansieringen av pauseavvikling dukket opp som et problem før tiltaket skulle iverksettes. Behovet for flere og lengre pauser er helt nødvendig for en forsvarlig drift med langvakter. Dette er blant annet beskrevet i prosjektets kunnskapsgrunnlag (Moland, 2021). Dermed kunne spørsmålene om pauseavvikling og finansieringen av den, vært drøftet og avklart før man besluttet å teste ut den aktuelle langvaktsturnusen.

---

<sup>5</sup> Her sikter vi til den nylige rekommunaliseringen, slitasje med underbemanning og svært høyt sykefravær som er omtalt annet sted i rapporten.

## **Pauseproblematikk og andre framdriftsutfordringer**

Pauseproblematikken ble tatt opp på flere styringsgruppemøter. De tillitsvalgte krevde at hele pausen på halvannen time for ansatte som skulle gå langvakter i helgene måtte være betalt. Administrasjon i Sykehjemsetaten var villig til å gi en time betalt. Den siste halvtimen skulle ikke bli betalt. Dersom alle skulle få betalt hele pausen i helgene ville det bli for dyrt for Sykehjemsetaten. I et notat datert 21.01.22 redegjorde Fafo for betydningen av å gjennomføre reelle pauser uten samtidig å ha arbeidsansvar, og at disse pausene var lange nok. Vi beskrev også hva som var praksis i andre kommuner vedrørende lønn.<sup>6</sup> Notatet kom ikke med noen anbefaling om lønsspørsmålet.

Til tross for iherdig innsats fra de lokale prosjektlederne klarte man ikke å holde framdriftsplanen. Kort tid til forberedelse og manglende oppslutning er en del av forklaringen. Ekstraordinære arbeidsbelastninger og økt sykefravær som følge av pandemien er også en viktig del av forklaringen.

Deltakerne syntes det var positivt at prosjektet ble forlenget med et halvt år. Vi vil mene at dette var nødvendig for i det hele tatt å kunne høste erfaringer fra prosjektet. Forsøkene med ressurspool ville gitt bedre erfaringsutbytte om det var forlenget ytterligere et halvt år. Sluttfasen av prosjektet bar preg av at langvaktsforsøket ble stoppet i det deltakerne var klare til å starte.

## **Gå utenom**

Vi har sett at ledere og tillitsvalgte lokalt har strevd med å skape oppslutning om prosjektet. Forklaringene på manglende oppslutning har vært mange og sammensatte. Vi har også sett at de samme har bebreidet styringsgruppen for ikke å bidra nok til å gjøre prosjektet mer attraktivt. Dette har også vært tema på de fleste styringsgruppemøtene. Så sent om i august 2022 ble flere tiltak drøftet.

I diskusjonen som fulgte beklaget styringsgruppemedlemmene situasjonen. Ingen hadde på forhånd sett for seg de negative konsekvensene av vedtakene gruppen hadde tatt. Møtet ble avsluttet uten at styringsgruppen endret på noen av vedtakene som ble gjort i forkant av prosjektet. Dermed fikk heller ikke institusjonslederne virkemidler som ved inngangen av prosjektet kunne ha skapt større oppslutning om prosjektet. I et notat til administrasjonen i Oslo Kommune 26.08.22 konkluderte Fafo på samme vis som de lokale aktørene.

For evalueringens del ville det ha vært svært interessant om det ble besluttet tiltak som kunne stimulere prosjektaktiviteten på de to institusjonene. Dersom prosjektet hadde blitt forlenget ytterligere ville vi kunnet måle effekter av dette. Når styringsgruppen lot være å følge opp forslagene som var oppe til diskusjon, er det også evalueringsmessig interessant. Luften gikk ut av ballongen og deltakerne forberedte seg i stedet på å gå tilbake til ordningene de hadde. For prosjektets del og for de to institusjonene ble de praktiske erfaringene med tiltak for å fremme heltidskultur derfor begrenset.

---

<sup>6</sup> Mer eksakte tall som viser helseforetakene og kommunenes pausepraksis publiseres i en Fafo-rapport i august 2023.

## Kan ikke planlegge seg ut av alle overraskelser

De lokale lederne har tidvis kritisert styringsgruppen for manglende styring. Som en av dem sa:

Ting har blitt lagt til underveis. Mandatet burde vært tydeligere fra starten av.

Det er litt riktig og litt galt. Styringsgruppen kunne vært behjelpelig med å foreslå tiltak som kunne gitt bedre effekt på målet om heltidskultur. De kunne også ha tatt tak i pauseproblematikken mye tidligere. Men i og med at prosjektet er et utprøvningsprosjekt med store lokale fullmakter, er det å forvente at en del av veien må bli til mens man går. Behovet for økt finansiering har langt på vei blitt innfridd. Dette siste kapitlet har pekt på en rekke forhold som kunne ha vært håndtert annerledes.

## 4.8 Prosjektplan og suksess- og risikofaktorer

I det følgende kommenterer vi hovedpunktene i prosjektplanen, rammebetingelser, kritiske suksessfaktorer og risikofaktorer. Hovedpunktene i prosjektplanen er stort sett fulgt opp. Økonomiske og avtalemessige rammebetingelser er fulgt opp. Dette er regler som skal følges for å unngå at man gjør noe galt.

### Kritiske suksessfaktorer

Tabell 4.2 som viser kritiske suksessfaktorer, kunne med fordel hatt flere punkter. Men det vi savner i denne tabellen er ivaretatt andre steder. Da er det et større problem at ansvaret for å sikre at suksessfaktorene ble ivaretatt, i for stor grad er lagt på de lokale prosjektlederne. De har gjort en god jobb med å lede lokale prosjektgruppemøter, etterspørre framdrift og sørge for at alle prosjektgruppens oppgaver er fulgt opp. Men det virker urimelig å gi dem ansvar for medarbeidertilfredshet og andre forhold der ansvaret heller burde ligge hos avdelings- og institusjonsledere.

### Risikovurdering

Risikovurderingen har tatt opp mange relevante trusler mot prosjektgjennomføringen. Punkt 1 gjelder risiko for at framdriften ikke blir god nok. Prosjektlederne løste sine framdriftsoppgaver utmerket. Styringsgruppen gjorde det ikke, men de utvidet prosjektperioden som følge av problemene pandemien hadde ført til. Uten dette ville erfaringsgrunnlaget fra prosjektet vært redusert betydelig. Andre forsinkende forhold fikk mindre oppmerksomhet.

Punkt 2 i risikovurderingen handler om uenighet som kan true gjennomføringen. Ansvaret for dette er lagt til styringsgruppen. I prosjektet oppsto det uenighet om flere slike forhold. Lokal uenighet ble stort sett løst av partene i prosjektgruppemøtene. Derimot klarte man ikke å løse truende uenighet i styringsgruppen. Pauseproblematikken førte til stans i utprøving, mens andre kritiske forhold som reduserte måloppnåelsen ble diskutert i styringsgruppen uten at det påvirket den opprinnelige gjennomføringsplanen.

Punkt 3 handler om risiko for at ansatte takker nei til å delta i utprøvinger. Dette viste seg også å være en treffende risikofaktor. Denne risikoen arbeidet lokale ledere mye med. Her kunne styringsgruppen ha påtatt seg mer ansvar.

Punkt 4 handler om økonomisk risiko. Ansvaret for dette ble lagt til styringsgruppen. utfordringer på dette området ble greit håndtert med unntak av at man ikke fant en løsning på godtgjøring av pauser for ansatte som skulle jobbe lange vakter i helgene. For øvrig var ledere og prosjektledere lokalt påpasselige med å ikke overskride midlene de hadde fått til disposisjon.

# Litteratur

---

- Bråthen, K., & L. E. Moland (2022). *Helt fram mot heltidskultur. Underveisrapportering fra et innovasjonsprosjekt*. Fafo-notat 2022:08
- Ingstad, K. (Red.) (2016). *Turnus som fremmer heltidskultur*. Gyldendal Akademisk.
- Moland, L. E. (2021). *Mulige og umulige turnuser på veien mot heltidskultur. En kunnskaps- og eksempelsamling*. Fafo-notat 2021:01.
- Moland, L. E. (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid*. Fafo-rapport 2015:25.
- Moland, L. E. (2013).. *Kunnskapsstatus om heltids-deltidsproblematikken. Perspektiver og tiltak for å redusere omfanget av ufrivillig deltid og organisere for heltidsansettelser* Fafo-rapport 2013:27.
- Moland L og K Bråthen (2019). *En ny vei mot heltidskultur. Resultater fra forprosjektering i åtte kommuner og en landsdekkende undersøkelse*. Fafo-rapport 2019:15.
- Nicolaisen, H. og K. Bråthen (2012). *Frivillig deltid – en privatsak?* Fafo-rapport: 2012:49.
- Sykehjemsetaten (2022a). *Sluttrapport prosjekt «2 Institusjoner»*. Internt prosjektdokument.
- Sykehjemsetaten (2022b). *Søknad om finansiell støtte til heltidsprosjektet ved Uranienborg og Solfjellshøgda*. Internt prosjektdokument.
- Seip, Å. A., Moland, L. E. & Olberg, D. (2019). *Arbeidstidsforsøk i tre statlige etater. Fleksivakter, 12-timersvakter og samarbeidsturnus*. Fafo-rapport 2019:13.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademisk.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods*. Sage.





# Evaluering av Oslo kommunes heltidsforsøk i to institusjoner i Sykehjemsetaten

Oslo kommune har i løpet av de siste årene fattet flere vedtak om å øke heltidsandelen og redusere omfanget av ufrivillig deltid. Heltidsprosjektet «2 institusjoner», ble etablert i 2020 på bestilling fra Byråd for helse, eldre og innbyggertjenester, og har pågått ut 2022. Forlengelse av korte vakter, ressurspooler, og lange vakter i helgene var tiltak som var planlagt innført ved to institusjoner i Sykehjemsetaten. Fafo har gjennomført en følgeevaluering av prosjektet. Evalueringen beskriver samhandlingsprosesser og implementering av nye virkemidler og hvilke resultater som er oppnådd.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2023:18  
ID-nr.: 20854