

Sammendrag

Hovedsiktemålet med denne studien er å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å bedre arbeidsvilkårene for deltidsansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Rapporten starter med å beskrive og drøfte omfanget av undersyssetting og merarbeid blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Deretter drøftes mulige tiltak for å øke yrkesdeltakelsen. Vi avslutter med å gjennomgå deltidsomfangets effekter på tjenestekvalitet, effektivitet og arbeidsmiljø. Her ender vi opp med et stort spørsmålsteget ved fornuften i å organisere pleie- og omsorgstjenester basert på et stort omfang deltidsansettelser.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i tre påstander formulert av Norsk Helse- og Sosialforbund om mulige motiver for og konsekvenser av sektorens bruk av små stillinger og merarbeid:

- «Helse- og omsorgssektoren baserer i dag driften på små stillinger/lave stillingsbrøker for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, samt såkalt merarbeid. På denne måten får arbeidsgiverne fleksibel arbeidskraft og slipper å belaste overtidbudsjettene ytterligere.
- Mye av dette merarbeidet antas å være ufrivillig i den forstand at hjelpepleieren eller omsorgsarbeideren, enten av lojalitet til kollegene eller til pasientene/brukerne, føler seg tvunget til å gå på jobb når de blir tilkalt på kort varsel og selv om de etter ordinære vaktlistor/turnusplaner skulle ha fri.
- En rekke, særlig yngre hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, ønsker høyere stillingsbrøk/full stilling. Fordi arbeidsgiver bevisst spekulerer i deltidsstillinger for å spare penger og beholde fleksibel arbeidskraft som kan fylle 'turnushull', opprettes det ikke slike stillinger.» (Brev av 17.09.01)

Metode og gjennomføring

For å belyse spørsmål og påstander som er reist, baserer vi oss i hovedsak på data som er innhentet i forbindelse med dette prosjektet og dels på andre undersøkelser og offisiell statistikk.

Som et ledd i dette prosjektet ble det gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse i form av telefonintervjuer i tidsrommet desember 2001 – januar 2002. Disse er gjennomført av Opinion AS på oppdrag fra Forskningsstiftelsen Fafo. Materialet består av fire separate utvalg med til sammen 1369 informanter. Disse er fordelt slik:

- A. 750 offentlig ansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere på landsbasis bortsett fra Oslo
- B. 250 offentlig ansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere i Oslo
- C. 112 privatansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere
- D. 257 tjenesteledere

Kapittel 2

I kapittel to stilles følgende spørsmål:

- Hvor mye jobber hjelpepleiere og omsorgsarbeidere?
- Har de faste stillinger?
- Hvor mange har flere arbeidsforhold?
- Foregår det en utvikling fra løst til fast ansettelsesforhold?
- Foregår det en utvikling fra liten til stor stilling?
- Hvordan opplever ledere situasjonen for rekruttering og turnover i Oslo og landet for øvrig?

Faktisk stillingsstørrelse

Om lag 33 prosent av NHS' medlemmer jobber i full stilling. I Oslo er tallet omtrent dobbelt så høyt. På landsbasis jobber om lag en fjerdedel i halv stilling. Fem prosent har mindre enn halv stilling. I Oslo gjelder dette nesten ingen. Sørlandet har med sine 20 prosent færrest heltidsansatte, mens Oslo og Akershus har flest. Trøndelag har flest i de minste stillingsstørrelsene. Ansatte mellom 44 og 59 år jobber oftest i full stilling. Her avviker hjelpepleiere og omsorgsarbeidere fra sektoren for øvrig med at alder ikke gir så store utslag. Ansatte uten barn under 16 år jobber oftere heltid enn andre. De under 30 år jobber oftere i små stillinger enn de andre.

Fast ansettelse

Tre og en halv prosent har ikke fast ansettelse. Dette tilsier at om lag 1350 av NHS medlemmer ikke har fast ansettelse. Blant offentlig ansatte i Oslo og privatansatte er andelen uten fast ansettelse nede i om lag to prosent.

Hvem er de midlertidig ansatte og de deltidsansatte, og hvor finner vi dem?

Det er ingen nevneverdige forskjeller i bruk av midlertidige og små stillinger mellom byer og små landkommuner. Det er små regionale forskjeller med unntak av Oslo-regionen, hvor fenomenet er lite utbredt. Halvparten av de som ikke har fast stilling er under 30 år. Miljøarbeidertjenesten har ingen ansatte uten fast stilling, men de har heller ikke mer enn knapt 20 prosent heltidsansatte.

Fra løst til fast?

Det er vanlig å møte antakelsen om at ansatte i sektoren starter som løsarbeidere for så å få fast stilling, først en liten stilling og deretter en større. Dette stemmer i noen grad blant ansatte ut over i landet. Oslo-ansatte går derimot rett inn i fast stilling dersom de ønsker det.

Flere arbeidsforhold

8,3 prosent av hjelpepleierne og omsorgsarbeiderne har flere arbeidsforhold. Dette er nesten dobbelt så mange som ble registrert i undersøkelsen *De små grå* (Moland 1994). Det er små forskjeller mellom ansatte i Oslo, landet for øvrig og ansatte med privat arbeidsgiver. Ansatte under 30 år skiller seg ut fra sine eldre kolleger. Om lag 20 prosent av de yngste har flere arbeidsforhold, mens 5–6 prosent av de ansatte over 45 år har det samme.

Rekruttering

To tredjedeler av Oslo-lederne oppgir at det er vanskelig å rekruttere hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. For to tredjedeler av lederne i landet for øvrig er vansker med å rekruttere hjelpepleiere og omsorgsarbeidere en ganske fremmed problemstilling.

Ansatte som slutter: Små forskjeller mellom Oslo og landet for øvrig

Ut fra presset i arbeidsmarkedet og undersøkelser som viser at det er høyere turnover blant kommunalt ansatte i Oslo enn i landet for øvrig, er det rimelig å forvente at Oslo-lederne melder om større avgangstall blant sine hjelpepleiere og omsorgsarbeidere enn de andre lederne. Slik er det imidlertid ikke. Tallene er tilnærmet identiske for hele landet.

Oslos avdelingsledere har den mest stabile personalgruppen

Førtifem prosent av lederne i landet for øvrig har hatt en økning i antall hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Dette tallet er nesten dobbelt så høyt som i Oslo, hvor flertallet av ledere melder om uendrede tall for denne yrkesgruppen.

Trettiåtte prosent av Oslo-lederne har verken ansatt eller mistet noen hjelpepleiere og omsorgsarbeidere i løpet av 2001. I landet for øvrig kan bare 26 prosent av lederne

si det samme. Vi hadde faktisk forventet det motsatte: at Oslo-lederne skulle meldt om større personalgjennomtrekk enn lederne utover i landet.

Kapittel 3

I kapittel tre stilles følgende spørsmål:

- Hvor mange deltidsansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere jobber utover avtalt arbeidstid?
- Hvor mye jobber de ekstra?
- Hva kjennetegner ekstrajobberne? Skiller de seg ut med hensyn til kjønn, stillingsprosent, alder, bosted osv.?
- Benyttes deltidsansatte i større grad som ekstravakter enn heltidsansatte?
- Er det bestemte kjennetegn ved arbeidsplasser som benytter merarbeid?
- Hvorfor jobber hjelpepleiere og omsorgsarbeidere mer enn avtalt? Blir de ansatte spurt om å jobbe ekstra, blir de beordret eller velger de det selv? Utføres merarbeidet på grunn av egne behov eller av hensyn til andre?

De fleste deltidsansatte påtar seg merarbeid

Helse- og omsorgssektoren har basert seg på en tjenesteutforming der de er avhengig av at deltidsansatte jobber ekstra når det er behov; og behovene er der kontinuerlig. I undersøkelsene svarer de fleste deltidsansatte hjelpepleierne og omsorgsarbeiderne at de jobber ekstra regelmessig, og at dette dreier seg om et høyt antall timer utover avtalt arbeidstid i løpet av en måned (i gjennomsnitt 29 timer).

Disse jobber mest ekstra

Ekstrajobberne skiller seg ut ved lav alder og å være ansatt i de minste stillingene. En større andel deltidsansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere jobber utover avtalt arbeidstid i landkommuner enn i bykommuner. Antall timer med merarbeid er også høyere blant deltidsansatte på landet. Miljøarbeiderstillinger skiller seg ut ved høyest antall timer merarbeid. De som jobber i tjenesten omsorg for psykisk utviklingshemmede jobber mest ekstra. Deltidsansatte som jobber i tradisjonell tredelt turnus jobber flest timer ekstra.

Sektoren har vent seg til å ha mange deltidsansatte og mener å spare noe på dette

Sektoren baserer seg i dag på at hjelpepleiere og omsorgsarbeidere jobber deltid, slik at arbeidskraften blir mer fleksibel i den forstand at de ansatte kommer og går i takt

med behov for deres innsats. Arbeidsgiver mener å kunne spare penger på dette, fordi mange deltidsansatte kan gå ekstra vakter uten å få betalt overtid.

Merarbeid: samtidig forutsigbart og spontant

Den viktigste grunnen som oppgis til merarbeidet er sykdom blant andre ansatte. Deretter jobber personalet ut over avtalt stillingsprosent på grunn av ferieavvikling eller permisjoner, ubesatte stillinger eller hull i turnus. Det kan se ut som om merarbeidet ikke er planlagt, men heller er et uttrykk for akutte behov. De fleste ansatte som jobber ekstra blir varslet eller spurt samme dag, eller dagen før de skal jobbe. Den korte fristen kan imidlertid også være et uttrykk for at arbeidsgiver vet at det holder å si fra samme dag. Situasjoner som fører til behov for ekstraarbeid er over tid ganske forutsigbare.

Merarbeid er som oftest frivillig

Både undersøkelsen blant de ansatte og avdelingslederne viser at det meste av merarbeidet er frivillig, og ikke pålagt. Pålagt er imidlertid et vagt begrep og kan tilslore at ansatte av ulike grunner kan føle seg presset til å tilby seg eller til å si ja til ekstravakter. De fleste arbeidsplasser i sektoren stiller krav om systematisk merarbeid, og forventningene om å jobbe ekstra er sterke. De ansatte oppgir sjelden at ekstravaktene er uønsket.

Kapittel 4

Viktige spørsmål i kapittel 4 er:

- Er hjelpepleiere og omsorgsarbeidere tilfreds med den avtalte stillingsstørrelsen de har og med forholdet mellom avtalt og faktisk arbeidstid, eller ønsker de å få formalisert en stilling som er større eller mindre enn den de har per i dag?
- Hvor mange er undersysselsatte?
- Hvem er undersysselsatt og hvor jobber de?

Førti prosent av hjelpepleierne og omsorgsarbeiderne ønsker en annen stillingsstørrelse enn den de har. Tjueåtte prosent jobber deltid og ønsker å jobbe mer, mens 13 prosent jobber heltid eller deltid og ønsker å redusere.

Seksti prosent ønsker ikke å endre stillingsstørrelse. Tjueto prosent jobber deltid og er tilfreds med stillingsstørrelsen, mens 37 prosent jobber heltid og er tilfreds med det.

De undersysselsatte

Tjueåtte prosent av hjelpepleierne og omsorgsarbeiderne jobber deltid og ønsker større stilling. Dette tallet uttrykker omfanget av den reelle undersyssetningen og omfatter om lag 11 000 av medlemmene til NHS. Av disse har om lag seks av ti aktivt forsøkt å få større stilling. Det vil si at dersom en legger den strengere og formelle definisjonen til grunn for undersyssetning, så kommer vi ut med et undersyssetningstall på 16 prosent. Dette er fortsatt et høyt tall.

Av de hjelpepleiere og omsorgsarbeidere som har søkt større stilling, har sju av ti spurt flere ganger uten å få så stor stilling som de ønsker. På landsbasis tilsvarer dette nesten 5000 NHS-medlemmer.

Faktisk og ønsket stillingsstørrelse for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere varierer med regionale forhold, alder, kjønn, livsløpsforhold og trekk ved arbeidsstedet. Omfanget av deltid og undersyssetning er betydelig større blant hjelpepleiere og omsorgsarbeidere enn i arbeidsstyrken for øvrig. Den typiske undersysselsatte er ung, kvinne og jobber hos en offentlig arbeidsgiver i god avstand fra Oslo. Hun har gjerne en liten stilling.

Flest undersysselsatte hos offentlige arbeidsgivere utenfor Oslo-regionen

Oslo har dobbelt så mange heltidsansatte som i landet for øvrig. Ansatte med privat arbeidsgiver har også oftere hele stillinger enn ansatte med offentlig arbeidsgiver i landet for øvrig. Privatansatte og Oslo-ansatte er i det hele tatt mer tilfreds med den stillingsstørrelsen de har enn offentlig ansatte i landet for øvrig. Landet for øvrig, som representerer majoriteten av alle hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, skiller seg klart ut ved å ha flest deltidsansatte som ønsker større stilling.

Ingen forskjell mellom by og land

Utbredelsen av deltid følger ikke en klar skillelinje mellom store bykommuner og små landkommuner. Det store omfanget av undersyssetning kan gjerne sies å være et distriktsfenomen dersom vi for anledningen regner byer som Bergen, Stavanger og Trondheim som en del av distrikts-Norge.

Halvparten av de unge er undersysselsatte

Mens de eldre ønsker å beholde den deltidsstillingen de har (opparbeidet seg), ønsker de unge større stillinger. Halvparten av alle hjelpepleiere og omsorgsarbeidere under 30 år er undersysselsatte. Med utgangspunkt i sektorens store behov for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere er dette et overraskende høyt tall. Det er faktisk så høyt at det er grunn til å etterlyse et sterkere nærvær av en strategisk arbeidsgiverpolitikk som kan realisere en plan for rekruttering av fagpersonell en vet det er økende knapphet på. Myndighetene har de siste to årene hatt en kampanje for å få ungdom til å ta fagopplæring, herunder også de helse- og sosialfaglige utdanningene. Men dersom

bare halvparten tilbys full stilling, er det vel liten grunn til å forvente seier i kampen om de unge og kompetente arbeidstakerne.

Flest undersysselsatte i miljøarbeidertjenesten

Ansatte i gruppebolig for psykisk utviklingshemmede er oftest undersysselsatte. Nesten 40 prosent oppgir at de ønsker større stilling. Tallet er høyt, men det er ikke overraskende at miljøarbeiderne oftere enn andre hjelpepleiere er undersysselsatte. Gruppeboligene utgjør vanligvis små turnusenheter der arbeidskraftbehovet varierer, blant annet fordi beboerne har dagaktiviteter andre steder. Det er derfor vanskelig å tilby de ansatte fulle stillinger innenfor gruppeboligens begrensede rammer. Hjelpepleiere og omsorgsarbeidere som jobber i sykehus er sjeldnere undersysselsatte. «Bare» 22 prosent ønsker høyere stilling.

Gapet mellom faktisk og ønsket stillingsstørrelse

Gjennomsnittlig faktisk stillingsprosent til deltidsansatte er 63 prosent, mens gjennomsnittlig ønsket stillingsstørrelse til deltidsansatte som ønsker å endre denne er 80 prosent. Igjen viser det seg at de offentlige arbeidsgiverne utenfor Oslo er mindre imøtekommende overfor ansattes ønsker om større stillingsstørrelse. Her er gapet mellom ønsket og faktisk stillingsstørrelse på 18 prosentpoeng. Oslo-ansatte oppgir et gap på tolv, mens de privatansatte har et gap på om lag ti prosentpoeng.

Halvparten av de undersysselsatte ønsker full stilling. Mange av de andre deltidsansatte ønsker seg opp til om lag 75–80 prosent stilling. Dette tilsvarer den stillingsstørrelsen de fleste deltidsansatte som er tilfreds med stillingsstørrelsen har.

De deltidsansatte jobber en kvart stilling ekstra

Gjennomsnittlig stillingsstørrelse for samtlige hjelpepleiere og omsorgsarbeidere er på 74 prosent av full stilling. Blant de undersysselsatte er gjennomsnittlig stillingsprosent på om lag 55, mens ønsket stillingsprosent er på om lag 85. De undersysselsatte jobber også mer ekstra enn de andre.

Gjennomsnittlig antall ekstravakter blant de som oppgir at de tar ekstravakter utgjør om lag 29 timer i måneden. Det betyr at den enkelte hjelpepleier utfører en ekstrainsats som tilsvarer en stillingsprosent på litt under en kvart stilling. De som tar ekstravakter har fra før av en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på om lag 65 prosent, så det betyr at de med sitt merarbeid i snitt ligger på om lag 85 prosent av full stilling.

Vil økte stillinger føre til at hjelpepleiere og omsorgsarbeidere jobber mer?

Vi har spurt ansatte som ønsker større stilling om de tror at en ny og større stilling vil føre til at de totalt vil jobbe mer, mindre eller like mye. Om lag 30 prosent sier at de vil ta færre ekstravakter, men at de i sum vil jobbe noe mer. Femten prosent

sier de vil jobbe like mye ekstra selv om de får høyere stilling. Arbeidsgiver får med andre ord en netto arbeidsgevinst tilsvarende stillingsøkningen. I denne gruppen er menn overrepresentert.

Seks prosent tror at det å få en større stilling vil føre til at de totalt jobber mindre. Dette er en sammensatt gruppe. Vi finner dem ikke i Oslo. Miljøarbeidere er overrepresentert. Det samme gjelder ansatte som har høye stillinger og som er over 60 år.

De som vil redusere stillingen

Gruppen som ønsker å redusere stilling er sammensatt selv om den ikke er så stor. Helsemessige grunner og stort arbeidspress oppgis som de viktigste grunnene til at heltids- og deltidsansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere ønsker å redusere stillingen. Disse jobber som oftest ved sykehjemmene.

De som vil beholde deltidsstillingen

Hjelpepleiere og omsorgsarbeidere som ønsker å beholde den deltidsstillingen de har oppgir vanligvis at de gjøre det ut fra hensynet til familien, av helsemessige grunner eller at de ønsker den fritiden dette gir.

Den tilfredse deltidsarbeider er godt voksen, ofte over 45 år. Hun har en stilling på om lag 75–80 prosent og jobber med vanlig pasientrettede hjelpepleieroppgaver. Hun har ikke stilling som leder eller miljøarbeider.

Sannsynligheten for å finne heltidsansatte er størst i Oslo og Akershus og blant ansatte over 30 år. De fleste mannlige hjelpepleiere jobber i full stilling.

Mange vil jobbe i reduserte stillinger, men det forklarer ikke det store omfanget av undersysselsetting

Undersøkelsen bekrefter at en del av de ansatte velger arbeidstid ut fra hensynet til familien, men dette forklarer ikke det store omfanget av deltid i pleie- og omsorgssektoren. Dersom de ansattes personlige motiver hadde vært avgjørende for hvor mye de arbeider, hadde vi ikke hatt 28 prosent undersysselsatte.

Kapittel 5

Kapittel 5 har to hovedspørsmål:

- Hvilke tiltak kan tenkes å bidra til å øke yrkesdeltakelsen blant deltidsansatte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere?
- Har noen av tiltakene effekt?

Spørsmålene er rettet til hjelpepleiere og omsorgsarbeidere som enten jobber deltid og ikke ønsker å endre eller har en heltids- eller deltidsstilling de ønsker å redusere.

Enkelttiltak er mer forebyggende enn utviklende

De som i utgangspunktet ønsker å redusere stilling svarer overveiende litt oftere positivt på de foreslåtte tiltakene enn de som i utgangspunktet ønsker å beholde deltidsstørrelsen. Det indikerer at det kan være lettere for arbeidsgiver å nå frem med tiltak som unngår stillingsreduksjon, enn tiltak som tar sikte på at den delen av de deltidsansatte som er fornøyd med stillingsstørrelsen skal bli med på en økning. Dersom dette er riktig, vil en mulig strategi kunne være å ansette hjelpepleiere og omsorgsarbeidere i fulle stillinger eller store deltidsstillinger med en gang, slik en har gjort i Oslo-regionen.

Økt lønn til kjernetroppene

Økt grunnlønn trekkes frem av spesielt mange arbeidstakere i alderen 45–59 og ansatte som har en stillingsstørrelse på mellom 70 og 99 prosent. Om lag 75 prosent av dem oppgir at økt grunnlønn er svært viktig for at de ikke skal redusere stillingen, eventuelt være villige til å øke den noe. Denne gruppen utgjør kjernetroppen i sektoren. Mange av kjernearbeiderne vurderer å jobbe mindre.

Økt bemanning i Oslo og ved sykehjemmene

Økt bemanning er viktigst for at ansatte i Oslo og ansatte i sykehjem skal bevegges til å jobbe mer. Nesten 70 prosent av disse oppgir dette som viktig. Dette kan være uttrykk for at arbeidspresset er spesielt høyt her. Oslo-ansatte har allerede høy yrkesdeltakelse samtidig som regionen sliter med større underbemanningsproblemer enn landet for øvrig.

Faglig utvikling, veiledning og større stillinger til de unge

Om lag 45 prosent sier at anledning til faglig utvikling, interne og/eller eksterne seminarer og så videre vil bidra svært positivt til hvor mye de vil arbeide. Ansatte som jobber i gruppebolig for psykisk utviklingshemmede poengterer dette oftest (58 prosent) For de unge står større stilling i seg selv øverst på ønskelisten. Faglig oppfølging fremstår deretter som et viktig tiltak.

Gevinst på 1500 årsverk?

Grovt regnet vil tiltak som å gi de undersysselsatte større stillinger og tiltakene som er listet opp figur 5.1 bidra til en gevinst på om lag fire prosent eller 1400–1500 årsverk. Det er med andre ord mulig å trekke ut noe av deltidsreserven ved å gi hjelpepleiere og omsorgsarbeidere mer ordnede ansettelsesforhold. For å realisere dette stilles det betydelige krav til personalpolitikken, først og fremst ved å formalisere

merarbeidet; deretter ved å gripe tak i enkelttiltak som hver for seg gir liten gevinst, men som i sum utgjør et godt bidrag til bedre utnytting av arbeidsstyrken.

Gevinsten kan bli større ..

Den største gevinsten ligger i en ansettelsespolitikk der en gjør det til en vane å ansette folk i fulle stillinger, subsidiært i stillinger på 75–80 prosent. I Oslo og Akershus har mange arbeidsgivere kommet langt på den veien. I landet for øvrig har de fleste fortsatt en lang vei å gå. Dette vil kunne gi en arbeidskraftsgevinst som bør kunne mer enn doble de tallene vi har operert med til nå.

Kapittel 6

Sentrale spørsmål i kapittel 6:

- Tilsier hensynet til arbeidsmiljø, tjenestekvalitet, effektiv kommunikasjon og jobbutføring at det finnes noen grenser for hvor stort omfang av deltidsansettelser det er rasjonelt å ha?
- Hva er de vanligste forklaringene på det høye omfanget av deltidsarbeid i pleie- og omsorgssektoren?
- Hva oppgir lederne som ønsket blanding av stillingsstørrelser?
- Hvilke positive sider for tjenesten mener ledere det gir å ha en høy andel deltidsansatte?
- Hvilke negative sider for tjenesten mener ledere det gir å ha en høy andel deltidsansatte?
- Hvorfor er det så store variasjoner i omfanget av deltid og undersyssetning mellom tjenestestedene?

Kapitlet har to hovedfunn. For det første oppgir ledere i pleie- og omsorgssektoren at et stort omfang av små stillinger har store negative konsekvensene for tjenestekvalitet og effektivitet. For det andre har vi sett at det går an å gjøre noe med dette. Oslo har klart å komme i en situasjon der omfanget av undersyssetning og små stillinger ligger langt under landsgjennomsnittet.

Organisasjonsløsninger og holdninger

Omfanget av deltidsstillinger og undersyssetning er fortsatt så stort i pleie- og omsorgssektoren at de fleste kommuner og institusjoner vil kunne redusere dette betraktelig uten å behøve å optimalisere organiseringen ved å bruke de ansattes ressurser bedre.

Det ser ut til at organisasjonens vilje til å føre en personalpolitikk der store stillinger står sentralt er utslagsgivende for hvilke resultater som kan oppnås. Med organisasjonens vilje sikter vi til hva ledelsen, arbeidsledere og tillitsvalgte i fellesskap går inn for. En stor del av undersysselsettingsproblemet kan løses ved personalpolitiske beslutninger. Det betyr at de fleste kommuner og institusjoner kan komme langt før de skaffer mer organisatorisk kompetanse.

Kan holdninger hos lederne eller andre organisasjonsmessige forhold forklare Oslos særstilling?

Det er mulig at et arbeidsmarked med større etterspørsel enn tilbud på arbeidskraft har bidratt til at arbeidsgivere i Oslo har måttet tenke nytt for å tiltrekke seg og ikke minst holde på de hjelpepleiere og omsorgsarbeidere de har.

Dersom rekrutteringssituasjonen har medvirket til at Oslos arbeidsgivere har tilbudt større deltidstillinger og flere heltidstillinger enn de ellers ville ha gjort, er Oslo kommet i en situasjon der de ut fra den vanlige oppfatningen om arbeidstopper og stillingshjemler også har måttet ta mye «dødtid» med på kjøpet. Dersom standardforståelsen om turnus, arbeidstopper og helgearbeid er riktig, blir dødtid en omkostning arbeidsgiverne i Oslo må ta for i det hele tatt å få tilstrekkelig med arbeidskraft. Men det er også mulig at arbeidsgivere i Oslo har tenkt at det er dårlig ressursforvaltning å la kvalifiserte hjelpepleiere og omsorgsarbeidere gå i reduserte stillinger når det er behov for at de jobber mye mer. I så fall må vi også forvente at Oslo har klart å utnytte arbeidskraften på en måte som ikke bare tilfredsstiller kravene til arbeidsmiljø og tjenestekvalitet, men som også er økonomisk regningsvarende.

Konsekvenser

Omfanget av små stillinger er i mange kommuner så stort at det ikke er rasjonelt. En flyktig organisasjon og mye administrasjonsarbeid, samt kvalitetsproblemer, har fått flere arbeidsgivere til å formulere det som et mål å redusere omfanget av de minste stillingene.¹

Dårligere tjenestekvalitet

Mellom 80 og 95 prosent av lederne mener at det høye omfanget av deltidansettelser er uheldig for tjenestekvaliteten. Oslo-lederne er overveiende mer skeptiske enn lederne i landet for øvrig (figur 6.4).

¹ I dette sammendraget lister vi kun opp de negative sidene ved høyt omfang av deltidstillinger. Det finnes også positive sider. Disse er beskrevet i kapittel 6.

Brukerne får dårligere tjeneste, fordi det gir så mange forskjellige ansatte å forholde seg til

Nittito prosent av Oslo-lederne og 79 prosent av lederne i landet for øvrig sier at et høyt omfang av deltidsansettelser reduserer tjenestekvaliteten. Dette begrunnes med at deltidsansettelser fører til at brukerne får mange forskjellige tjenesteutøvere å måtte forholde seg til. Flere heltidsstillinger fører til færre ansatte per årsverk og færre ansatte per bruker. For mange brukere er forholdet til tjenesteutøver viktig for tjenestekvaliteten. Kjente ansikter (tjenesteutøvere) skaper trygghet, stabilitet og gjenkjenning. Mange ansatte og korte besøk er for mange brukere negativt i seg selv, selv om de ansatte er kompetente og vet hvilke oppgaver som skal gjøres.

Deltidsansatte som jobber lite kjenner brukerne for dårlig

Om lag 75 prosent av lederne oppgir at et høyt omfang av deltidsansettelser reduserer tjenestekvaliteten, fordi de deltidsansatte kjenner brukerne for dårlig (figur 6.4). Tjenesteutøvere som kjenner brukeren vil også kunne utføre de riktige oppgavene på «den rette» måten. Mange konfliktsituasjoner og destruktiv utagering som skyldes arbeidstakers uvitenhet om brukers særegne behov kunne vært helt unngått og andre langt bedre håndtert av tjenesteutøvere med godt kjennskap til brukeren. Høy personalgjennomtrekk og mye bruk av ekstravakter reduserer i seg selv tjenestekvaliteten. Som et mulig kvalitetsreducerende tillegg kommer eventuell lavere kompetanse hos deltidsansatte i små stillinger.

Mindre effektivt

Mange og små stillinger reduserer effektiviteten

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

Arbeidsgivers tilgang på arbeidskraft blir mindre forutsigbar når antall vakter i turnusen er flere enn hva som dekkes av de faste medarbeiderne og når antall medarbeidere blir vesentlig større enn antall årsverk. Mange linjeledere må nå både håndtere underbemanningen og en vanskeligere tilgjengelig reservearbeidskraft.

Deltidsarbeidende tar mindre ansvar

Mange kommuner jobber aktivt med såkalt «myndiggjøring» av sine ansatte. Det vil si at en søker å utvikle en organisasjon der de ansatte jobber mer selvstendig og

gis og tar mer ansvar. Dette forutsetter at en etablerer en personalgruppe som karakteriseres av høy grad av tilstedeværelse, tilhørighet, kontinuitet og riktig fagkompetanse. Samtidig fordrer dette en arbeidsgiverpolitikk der det satses på heltidsstillinger og store deltidsstillinger. Nesten halvparten av lederne oppgir imidlertid at deltidsansatte tar mindre ansvar. Det er med andre ord en betydelig motsetning mellom dagens praksis med stort omfang av små stillinger og visjonene om den effektive, kompetente og selvstendige medarbeider.

Uheldig for rekrutteringen

Enkelte stillinger er så små at det er vanskelig å få dem besatt

Tre fjerdedeler av lederne mener at enkelte av stillingene de har ledige er vanskelig å få besatt fordi de er så små. Spesielt blant lederne i landet for øvrig er det mange som mener dette (82 prosent).

Mister ansatte fordi de ikke gis større stilling

To tredjedeler av lederne på landsbasis oppgir at de mister ansatte fordi stillingene som tilbys er så små. Dette gjelder ikke Oslo som tilbyr større stillinger.

Svekket arbeidsmiljø

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

Avslutning

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i tre påstander formulert av Norsk Helse- og Sosialforbund om mulig motiver for og konsekvenser av sektorens bruk av små stillinger og merarbeid. Vi avslutter sammendraget med å drøfte om undersøkelsen har bekreftet eller avkreftet disse påstandene.

Påstand 1

Helse- og omsorgssektoren baserer i dag driften på små stillinger/lave stillingsbrøker for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, samt såkalt merarbeid. På denne måten får arbeidsgiverne fleksibel arbeidskraft og slipper å belaste overtidsbudsjettene ytterligere.

Sektoren baserer driften på små stillinger: Ja

Første del av denne påstanden er bekreftet: Helse- og omsorgssektoren baserer i dag driften på små stillinger/lave stillingsbrøker for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Omfanget av deltidsstillinger er stort.

Omfanget av merarbeid er utbredt: Ja

Andre del av påstanden er også bekreftet: Omfanget av merarbeid er også svært utbredt. De aller fleste deltidsansatte tar ekstravakter.

Bruk av deltid gir fleksibel arbeidskraft: Litt ja. Mest nei

Tredje del av påstanden er riktig dersom man mener at fleksibel arbeidskraft er arbeidstakere som kommer og går i takt med at arbeidsgiver trykker på «av og på-knappen» i takt med et varierende behov for arbeidskraft. Påstanden er derimot avkreftet hvis en med fleksibel arbeidskraft sikter til arbeidstakere som er villige til og i stand til å jobbe selvstendig og påta seg et bredt spekter av oppgaver. En personalpolitikk og en tjenesteorganisering som baserer seg på et stort omfang av deltidsstillinger, reduserer mulighetene til å utvikle en anvendbar arbeidsstyrke.

Utstrakt bruk av merarbeid gjør at en slipper å belaste overtidsbudsjettene: Jo da, men ...

Fjerde del av den første påstanden blir i snever forstand bekreftet. Deltidsansatte som utfører merarbeid gjør dette uten overtidsbetaling. Dette er noe «alle» ledere vet. I en del kommuner kan nok dette inngå strategisk i personalpolitikken og bidra til at arbeidsgiver går inn for deltidsansettelser fremfor heltidsansettelser. Selv om det er penger å spare på dette, har undersøkelsen vist at ledere ikke bør la dette styre ansettelsespolitikken. Den opplyste leder vil være smertelig klar over at et høyt omfang av små stillinger belaster andre deler av budsjettet i form av dårlig utnyttelse av både tid og kompetanse.

Påstand 2

Mye av dette merarbeidet antas å være ufrivillig i den forstand at hjelpepleieren eller omsorgsarbeideren, enten av lojalitet til kollegene eller til pasientene/brukerne, føler seg tvunget til å gå på jobb når de blir tilkalt på kort varsel og selv om de etter ordinære vaktlister/turnusplaner skulle ha fri.

Mye av merarbeidet antas å være ufrivillig: Tja ..

Ansatte som jobber ekstra og påtar seg merarbeid, sier at de vanligvis gjør dette ganske frivillig. For mange er dette deres eneste mulighet til å fylle opp med vakter, slik at samlet arbeidstid blir så stor som de ønsker. For disse er det med andre ord en ganske begrenset frihet, som mange hadde valgt bort dersom de hadde fått tilbud om større, fast stilling. For andre er stillingsstørrelsen og mengden merarbeid derimot selvvalgt.

Påstand 3

En rekke, særlig yngre hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, ønsker høyere stillingsbrøk/full stilling. Fordi arbeidsgiver bevisst spekulerer i deltidsstillinger for å spare penger og beholde fleksibel arbeidskraft som kan fylle «turnushull», opprettes det ikke slike stillinger.

En rekke, særlig yngre, ønsker høyere stillingsbrøk/full stilling: Ja

Første del av påstand tre bekreftes uten forbehold. Halvparten av alle hjelpepleiere og omsorgsarbeidere under 30 år er undersysselsatte. Dette er et overraskende høyt tall. Dersom bare halvparten tilbys full stilling, er det vel liten grunn til å forvente seier i kampen om de unge og kompetente arbeidstakerne.

Arbeidsgiver spekulerer i deltidsstillinger for å spare penger: Tja ..

Det kan se ut til at mange arbeidsgivere fortsatt spekulerer i deltidsstillinger for å spare penger, blant annet for å fylle «turnushull» uten å få overkapasitet når det ikke er arbeidstopper. Dette er imidlertid ingen god forklaring på hvorfor deltidsomfanget er så stort som i dag. Mange ledere har arvet en dårlig turnus som følge av tjenesteorganiseringen og en ensidig fokusering på såkalt «numerisk fleksibilitet». Morgendagens fleksible arbeidstaker jobber i fulle stillinger eller store deltidsstillinger, og de jobber effektivt fordi de kjenner tjenesten godt, tar ansvar, kan jobbe flere steder og yte en kvalitativt god tjeneste. Da vil arbeidsgiverstrategier basert på undersyssetting og merarbeid fremstå som en heller snever og perspektivløs avsporing.