

Dag Olberg og Karen-Sofie Pettersen

Arbeidstid i barnevern- institusjonene

Praktisering og regulering

Dag Olberg og Karen-Sofie Pettersen

Arbeidstid i barneverninstitusjonene

Praktisering og regulering

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0177-2

ISSN 0801-6143

Innhold

Forord.....	4
1 Innledning	5
2 Metoder og datakilder.....	12
3 Turnusordninger – regulering, praktisering, konkurranseforhold.....	22
4 Arbeidsmiljø, helse og velferd	48
5 Arbeidstid og tjenestekvalitet	73
6 Beboeres vurdering av forholdet mellom arbeidstid og tjenestekvalitet	84
7 Oppsummering og avslutning	97
Litteratur	102

Forord

Denne rapporten er sluttrapport fra prosjektet «Evaluering av medleverforskriften» som Fafo og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Dag Olberg ved Fafo har vært prosjektleder og har også gjennomført den kvantitative delen av undersøkelsen. Karen-Sofie Pettersen ved AFI har hatt ansvar for casestudien.

Vi vil gjerne takke Hanne Margrethe Meldal i Arbeids- og sosialdepartementet, Ragnhild Bø Gjersøyen og Jan Sæbø i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som har vært våre kontaktpersoner i prosjektet. De har gitt gode innspill i løpet av prosjektperioden og har gitt fruktbare tilbakemeldinger på tidligere rapportutkast. Gro Knudsen og Reidun Kværnum i Bufdir har gitt nyttig informasjon om barneverninstitusjonene og har bidratt i utformingen av spørreskjema samt informert om undersøkelsen til barnevernregionene.

Takk også til ledelsen i to av Bufetats regioner, ledelsen i Bransjeforeningen for barn og ungdom i NHO Service og Frivillige organisasjoner i Virke samt Barne- og familieetaten i Oslo kommune for hjelp til å velge institusjoner som inngår i casestudien.

Vi vil gjerne takke informantene som stilte opp til intervjuer, det gjelder ikke minst ledere, ansatte og ungdommene som delte sine erfaringer og vurderinger av arbeidstidsordninger med oss. Takk også til kollega Sissel Trygstad ved Fafo, som har lest og kommentert tidligere rapportutkast.

Oslo 29.12.2014

Dag Olberg
Karen-Sofie Pettersen

1 Innledning

Denne rapporten presenterer resultatene fra en studie der temaet er arbeidstidsordninger og regulering av arbeidstid i landets barnevernsinstitusjoner. Undersøkelsen ser på praktisering og omfang av medleverordninger. Dette er arbeidstidsordninger med utvidede arbeids- og friperioder, der de ansatte bor og lever sammen med barna og ungdommene i barnevernsinstitusjonene. Undersøkelsen ser på hvordan slike ordninger henger sammen med arbeidsmiljø og arbeidsforhold, tjenestekvalitet og konkurranseforhold. Vi har også sett på utviklingen i bruken av medleverordningen etter innføringen av «Midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordning» (FOR 2005-06-24 nr. 686). I prosjektet inngår en kritisk gjennomgang og oppsummering av allerede foreliggende forskning og dokumentasjon.

Medleverforskriften åpner for arbeidstidsordninger med lange sammenhengende arbeidsperioder. Dette er ordninger som kan gå utover arbeidsmiljølovens alminnelige bestemmelser om arbeidstid (aml. kap. 10). Forskriften, som trådte i kraft i juli 2005, åpner for bruk av slike ordninger i barnevernsinstitusjoner der ansatte bor sammen med barn og ungdom på institusjonen. Begrunnelsen for slike ordninger er at stabil kontakt med ansatte gjennom lange arbeidsperioder kan ha positive behandlingseffekter for barn og unge med særlige omsorgs- og behandlingsbehov. Langturnuser og ulike medleverordninger begrunnes med at de legger til rette for større grad av stabilitet og kontinuitet, noe som har positiv betydning for brukerne som bor i institusjonene.¹

Forskriften ble gjort midlertidig fordi det var usikkerhet om utbredelsen av slike arbeidstidsordninger, deres innvirkning på de ansattes helse og behandlingmessig betydning for brukerne. Forventede endringer i arbeidsmiljøloven var også en grunn til at forskriften ble gjort midlertidig. Avvikende arbeidstidsordninger med lange arbeidsperioder har i praksis blitt regulert på ulike måter. Noen institusjoner bruker den midlertidige forskriften om medleverordninger, andre institusjoner har avvikende arbeidstidsordninger som er regulert i tariffavtale og etter arbeidsmiljøloven paragraf 10-12 (4).

Studien er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLID).

¹ I kapittel 3 gjør vi nærmere rede for forskriften.

1.1 Bakgrunn – tidligere studier

Problemstillinger knyttet til medleverordninger og ulike former for langturnus var hovedtemaet i en omfattende undersøkelse som vi gjennomførte på oppdrag for Barne- og familiedepartementet / Barne- og likestillingsdepartementet (BFD/BLD) i 2005/2006 (Pettersen & Olberg 2006). Den gang oppga om lag halvparten av institusjonslederne at institusjonen brukte arbeidstidsordninger med vakter som gikk over ett døgn. Det var imidlertid variasjonsbredde når det gjaldt lengden på arbeidsperiodene. Flertallet av institusjonene som hadde langturnus, hadde arbeidsperioder som gikk fra ett til fire døgn. Det var svært få institusjoner som hadde turnuser med svært lange perioder. Ved valg av turnusordninger ble det lagt vekt på tjenestekvalitet og behandlingsresultater, men også ansattes helse- og arbeidsmiljø ble trukket fram.

Vår studie fra 2006 omfattet også en kvalitativ undersøkelse av hvordan ansatte i barnevernsinstitusjoner opplevde og vurderte ulike former for turnusordninger. Her ble det blant annet lagt vekt på hvordan turnusordninger bidro til en positiv hverdag for barn og unge som bodde ved institusjonene. Ansatte som arbeidet i ulike former for langturnuser og moderate langturnuser, pekte særlig på hvordan arbeidstiden la til rette for å kunne bygge relasjoner med beboerne. Betydningen av ansattes tilstedeværelse og tid på jobb ble også belyst i en brukerundersøkelse blant ungdommer ved langtidsinstitusjoner gjennomført av Gautun mfl. (2006). I en undersøkelse om institusjonstilbudet, som var en del av evalueringen av barnevernsreformen, ble det også pekt på sammenhenger mellom arbeidstid, relasjonsbygging og stabilitet (Backe-Hansen mfl. 2011). Her ble det vist til at den økte vektleggingen av institusjonens funksjon som et hjem for barna må ses i lys av organisering av arbeidstid ved institusjonen. Barnevernpanelet, som avga sin rapport til Barne- og likestillingsdepartementet i 2011, anbefalte også at man i høyere grad bør vurdere medleverskap for ansatte i barnevernsinstitusjoner (Barnevernpanelet 2011). Panelet begrunnet dette med at det er stressende for unge å måtte forholde seg til så mange voksne i løpet av én dag, at unge trenger stabile voksenpersoner rundt seg, og at de ønsker en tilværelse som er mest mulig lik det som flertallet av norske barn har.

Studier fra helsesektoren har vist at lange turnuser kan ha positiv effekt på rekruttering av ansatte med relevant kompetanse (Moland & Bråthen 2012). Det er ikke gjort undersøkelser om sammenhengen mellom turnusordninger og rekruttering i institusjonssektoren innenfor barnevernsfeltet, men det er grunn til å tro at det kan være en tilsvarende sammenheng her.

I vår tidligere undersøkelse ble sammenhengen mellom arbeidstid og arbeidsmiljø, helse og velferd undersøkt nærmere. I surveyundersøkelsen oppga ledelsen ved institusjonene at helse og sykefravær var en viktig komponent i valg av turnusordning. Den kvalitative undersøkelsen viste at ansatte generelt vurderte sin egen helse som god, samtidig som data viste at

ulike arbeidstidsordninger hadde konsekvenser for opplevelsen av slitenhet. Informantene som gikk lange turnuser, fortalte om perioder med lite søvn og hvile og få muligheter til å kompensere for dette. I tillegg ble det ofte, og på kort varsel, iverksatt behandlingstiltak overfor beboerne, som grep inn i ansattes organisering av arbeidet. Bestemmelser om hviletid og kompensasjon for forstyrrelser ble heller ikke alltid fulgt blant ansatte som jobbet moderat langturnus. I undersøkelsen ble det vist til at arbeidstid og vurdering av helse måtte ses i sammenheng med beboernes behov, krav til samhandling med andre etater (utdanning, helse og liknende), hvorvidt ansatte ble utsatt for trusler og vold, og hvorvidt institusjonen hadde en fast vikarstab som kunne kontaktes ved sykdom. Uten at det ble belyst nærmere i undersøkelsen til Pettersen og Olberg (2006), er det grunn til å tro at den enkelte ansattes opplevelse av belastningen knyttet til arbeidstidsordninger også henger sammen med hennes/hans familiesituasjon og tidsvelferd, det vil si «å ha nok tid til rett tid» (Nicolaisen 2012:227).

I 2004 overtok staten ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet.² Bakgrunnen for reformen var blant annet å differensiere institusjonstilbudet og å sikre likebehandling. Evalueringen av forvaltningsreformens betydning for institusjonstilbudet viser at det er gjennomført et omfattende og viktig arbeid med å utvikle nødvendige rutiner og retningslinjer og bedre innholdet i institusjonstilbudet. I dette arbeidet har det vært sterkt søkelys på kvalitet. Kort tid etter iverksettelsen av reformen ble det utarbeidet en kvalitetsforskrift og en godkjenningsforskrift som blant annet omhandler krav til ansattes kompetanse og regulering av arbeidstid. Disse, med senere revideringer, gir innsikt i hvilke krav som stilles til institusjoner, og hva som vurderes som god eller tilstrekkelig kvalitet på institusjonstilbudet (Backe-Hansen mfl. 2011:167). Selv om kvalitet har vært et sentralt omdreiningspunkt i styringen av institusjonssektoren de siste årene, vet vi fortsatt lite om hvilken betydning og hvor stor rolle organisering av arbeidstid har for kvalitetsutviklingen i sektoren. I denne rapporten undersøker vi blant annet sammenhenger mellom arbeidstid og tjenestekvalitet, herunder om arbeidstidsordninger har betydning for rekruttering av personalet og for å sikre forutsigbarhet og stabilitet for beboerne.

1.2 Tema og problemstillinger

Dette prosjektet springer ut av et behov for kunnskap om hvordan medleverforskriften praktiseres og fungerer når det gjelder effekter på de ansattes helse, arbeidsmiljø, velferd, trivsel, turnover med videre. Det trengs en nærmere kartlegging av hvilken betydning medleverordninger har for kvaliteten på tjenestene samt på markeds- og konkurranseforhold på områder

² Oslo kommune er unntatt reformen.

der forskriften anvendes. Også andre ordninger med avvikende arbeidstidsordninger enn dem som er hjemlet med bakgrunn i medleverforskriften, er omfattet i undersøkelsen. Studien belyser utviklingen over tid og legger til grunn foreliggende forskning og dokumentasjon. Vi bruker både kvalitative og kvantitative metoder for å belyse prosjektets problemstillinger.

I undersøkelsen er begrepet «medleverordninger» vidt definert. Et viktig omdreiningspunkt er at ansatte bor sammen med barn og unge på institusjon over tid. Begrepet rommer flere varianter av ordninger med periodevis utvidet arbeidstid, ofte kalt «langturnuser».³ Hovedproblemstillingene gjenspeiler at prosjektet skal se på flere typer arbeidstidsordninger, ikke bare de som er direkte hjemlet i den midlertidige forskriften om medleverordninger. Studien undersøker følgende hovedproblemstillinger:

Praktisering og omfang av medleverordninger

I denne delen av undersøkelsen inngår en kvantitativ kartlegging av utbredelsen av medleverordninger hjemlet i henholdsvis forskriften og tariffavtale. Denne kartleggingen bygger på en surveyundersøkelse blant institusjonsledere. Mange barneverninstitusjoner er private virksomheter, ofte omtalt som «private ideelle» og «private kommersielle» institusjoner. Statlige og kommunale institusjoner inngår også i kartleggingen. I caseundersøkelsene ser vi nærmere på hvordan medleverordninger praktiseres i virksomheter som bruker slike ordninger. Casestudiene består av intervjuer med et utvalg ansatte, institusjonsledere og ungdommer som bor på institusjonen. Vi kartlegger også bruk av andre arbeidstidsordninger enn det medleverforskriften hjemler. Vi undersøker med andre ord det som ofte omtales som «avvikende arbeidstidsordninger», og sammenhenger med andre forhold som berører både ansatte, barn og ungdommer i barneverninstitusjonene samt aktørene som forestår driften av disse institusjonene. Vi ser på utviklingen i bruken av medleverordninger over tid etter at forskriften ble innført i 2005.

Hvilken betydning har medleverordninger for konkurranseforhold og markedsforhold?

Her inngår spørsmål om hvordan medleverforskriften påvirker markeds- og konkurranseforhold mellom aktører i markeder der forskriften brukes, blant annet med hensyn til hvordan tjenestetilbudet påvirkes, ulike aktørers markedsandeler med videre. Vi har lagt til grunn foreliggende dokumentasjon og informantintervjuer på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Arbeidstidsordninger og konkurranseforhold var også tema i spørreundersøkelsen.

³ Hva som kjennetegner medleverordninger og langturnuser, er dels omstridt, her inngår også uenigheter når det gjelder regulering av slike ordninger. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

Hvilke effekter har medleverordninger på arbeidsmiljø og arbeidsforhold, herunder også helse? Forskjellige arbeidstidsordninger kan ha ulike effekter når det gjelder ansattes arbeidsmiljø, helse og arbeidsforhold. Vi spør hva som er kunnskapsstatus når det gjelder sammenhenger mellom avvikende arbeidstidsordninger og helse, og i hvilken grad ansattes arbeidsmiljø vektlegges når det gjelder valg av arbeidstidsordning. Spørsmål om arbeidstidsordninger i sammenheng med arbeidsmiljø, arbeidsforhold og helse var tema i både surveyundersøkelsen og casestudiene.

Hvilken betydning har medleverordninger for tjenestekvalitet?

En sentral problemstilling er hvordan medleverordninger av ulike typer påvirker tjenestekvalitet, herunder hvordan medleverordninger fungerer for brukernes funksjonsnivå og trivsel. Her inngår spørsmål om i hvilken grad ledere vektlegger tjenestekvalitet når det gjelder valg av arbeidstidsordning, samt ledere og ansattes vurderinger og erfaringer når det gjelder medleverordninger og tjenestekvalitet. Problemstillingen ble tematisert i spørreundersøkelsen og i casestudiene, der vi også har intervjuet ungdommer som har institusjonen som sitt hjem.

1.3 Kort sammendrag

Oppsummeringer finnes i enkeltkapitlene og i avslutningskapitlet. Nedenfor følger et kort sammendrag av hovedtrekk.

- Sammenhengende vakter over ett døgn er vanlig. Bruken av slike vakter har økt. Nærmere seks av ti institusjoner bruker sammenhengende vakter over ett døgn (58 prosent i 2014, 52 prosent i 2005).
- Sammenhengende vakter over ett døgn brukes i nesten alle de private institusjonene (to av totalt 47 ledere i private institusjoner, og to av totalt elleve ideelle institusjoner oppga at de ikke bruker slike vakter).
- Om lag halvparten av institusjonsplassene er private (eiet av ideell/ humanitær organisasjon eller privat stiftelse eller aksjeselskap).
- Antallet statlige institusjoner som bruker Langturnusavtalen, har økt og er nesten doblet fra 2010 til 2014 (28 institusjoner av totalt 77 statlige institusjoner i 2014, 15 institusjoner brukte denne avtalen i 2010). Utvidede vakter som varer under ett døgn, som ti-timersvakter, er blitt vanligere i de statlige institusjonene. Sett samlet innebærer det en tendens til mer bruk av ordninger med periodevis utvidet arbeidstid i barnevernstitusjonene.

- Medleverforskriften gjør det mulig å bruke arbeidstidsordninger som går utover arbeidsmiljølovens normalbestemmelser. Forskriftens virkeområde er begrenset. Den kan hjemle arbeidstidsordninger i de private institusjonene, men medleverforskriften benyttes ikke av staten.
- Bufdirs anbudsordninger regulerer konkurranse- og markedsforhold (kvalitet/pris). Det er lavere kostnader knyttet til de private plassene enn de statlige. Medleverordninger gjør det mulig å bruke færre ansatte. To former for prioriteringer i sektoren påvirker konkurranse- og markedsforhold – prioritering av statlige plasser og prioritering av institusjoner som er eiet av ideell/humanitær organisasjon («Ideell-avtalen» ble nylig diskutert i Stortinget).
- Fagforbund er i større grad enn i 2005 representert med lokalt tillitsvalgte i institusjonene. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden har økt. Det har skjedd en konsentrasjon på privat side. Det finnes nå færre og større virksomheter, med flere institusjonsavdelinger.
- Helsemedisinske studier sammenfattet av STAMI dokumenterer forskjellige negative sammenhenger mellom avvikende arbeidstid (natt- og skiftarbeid, lang arbeidstid) og helse (Lie mfl. 2008, 2014). Det er behov for studier som tar hensyn til arbeidets innhold, og helsemedisinske studier av sammenhenger mellom komprimert arbeidstid / blokkarbeidstid og helse.
- Lengre perioder med mangel på søvn kan være belastende for ansatte, særlig om man ikke får mulighet til å kompensere for forstyrrelser om natten.
- Casestudiene viser at ansatte i hovedsak er fornøyde med langturnus/medleverordninger. De oppleves som gunstige i det de gir bedre muligheter for å jobbe godt miljøterapeutisk, og de gir mer sammenhengende fritid.
- Ledere i institusjoner som bruker medleverordninger, vektlegger behandlingshensyn (stabilitet og kontinuitet for barna og ungdommene) som viktigst når det gjelder valg av arbeidstidsordning.
- Intervjuer med beboere på institusjonene viser at organisering av arbeidstid har betydning for ungdoms vurdering av institusjonen som et hjem. Medleverskap åpner for relasjonsbygging. Færre voksne å forholde seg til, færre overlappinger og bedre informasjonsflyt bidrar til kontinuitet og stabilitet og muligheter til å gjøre noe sammen over tid.

Den videre gangen i rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for metoder og datagrunnlag i undersøkelsen. Kapittel 3 diskuterer regulering av arbeidstid i barneverninstitusjonene og kartlegger omfang og praktisering når det gjelder forskjellige arbeidstidsordninger. Her inngår også en oversikt over regulering og hjemmelsgrunnlag samt kjennetegn ved konkurranseforhold i sektoren. I kapittel 4 belyses arbeidsmiljø, helse og velferd for ansatte, mens temaet i kapittel 5 er arbeidstidsordninger og tjenestekvalitet. Beboeres vurderinger av forholdet mellom arbeidstid og tjenestekvalitet presenteres i kapittel 6. I kapittel 7 gis en oppsummering og drøfting av resultatene. På bakgrunn av denne drøftingen kommenterer vi behov for videre forskning.

2 Metoder og datakilder

I dette kapitlet redegjør vi for undersøkelsens datagrunnlag og metodiske tilnærminger. Hensikten med undersøkelsen er å få kunnskap om i hvilken grad og på hvilken måte medleverforskriften brukes, og hvilke effekter medleverordninger har for arbeidsmiljø, brukere og tjenestekvalitet ved barnevernsinstitusjoner, og hvilken betydning medleverordninger har for konkurranseforhold. I den grad det har vært mulig, har vi forsøkt å belyse trekk ved utviklingen etter at forskriften om medleverordninger ble innført i 2005. I gjennomføringen av prosjektet har vi tatt utgangspunkt i Arbeids- og sosialdepartementets og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets ønsker om en bred kartlegging, samtidig som at medleverordninger er av spesiell interesse.

På langt nær alle barneverninstitusjonene bruker arbeidstidsordninger hjemlet i medleverforskriften. De som gjør det, finnes i hovedsak blant de private institusjonene. Det tilsier at deler av prosjektet har vært konsentrert om disse. Samtidig brukes langturnus og medleverordninger også innen de statlige institusjonene (hjemlet i langturnusavtalen og medleveravtalen, jf. kapittel 3). Av den grunn er det relevant å inkludere de statlige institusjonene i undersøkelsen. Prosjektdesignet bygger på følgende datakilder:

- en kvantitativ spørreundersøkelse til alle barneverninstitusjonene i populasjonen
- casestudier i et utvalg barneverninstitusjoner
- informantintervjuer
- litteratur- og dokumentstudier

2.1 Kvantitativ spørreundersøkelse til lederne ved barneverninstitusjonene

Vi har i hovedtrekk lagt opp den kvantitative undersøkelsen etter samme mal som undersøkelsen om arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST i 2005 (Pettersen & Olberg 2006). Surveyundersøkelsen gir informasjon om omfang og praktisering av medleverordninger og andre arbeidstidsordninger i barneverninstitusjonene.

Populasjon

Undersøkelsen er ikke en utvalgsundersøkelse. Den omfatter i utgangspunktet alle institusjoner som er godkjent og kvalitetssikret av Bufdir. Dette er henholdsvis private og statlige institusjoner. Vi har brukt Bufdirs oversikt over slike institusjoner når vi har avgrenset populasjonen. Denne listen omfatter både institusjonsavdelinger og regionale avdelinger i større private foretak. Institusjoner som drives av Oslo kommune, inngår også i undersøkelsen.⁴

Postal surveyundersøkelse

Vi har diskutert spørsmål om svarprosent i surveyundersøkelser med Ipsos MMI, som har erfaring med at postale undersøkelser i flere tilfeller kan gi høyere svarprosent enn nettbaserte undersøkelser. Undersøkelsen ble gjennomført som en postal surveyundersøkelse våren 2014. Ipsos MMI stod for utsending av spørreskjemaer og tilrettelegging av svarmaterialet samt purrerunder per telefon. Nye spørreskjemaer ble også sendt ut i to runder. Spørreskjemaet tok utgangspunkt i skjemaet vi brukte i undersøkelsen i 2005. Det var likevel nødvendig å gjøre flere endringer, og noen av spørsmålene er nye.⁵ Utformingen av spørreskjemaet ble diskutert med representanter fra Bufdir, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og integreringsdepartement samt med vår kontaktperson i Ipsos MMI.

Respondenter og svarprosent

Spørreskjemaet ble sendt til institusjonslederne som var oppført i Bufdirs kontaktliste. Spørsmålene som ble stilt, omfattet en rekke temaer som lederne i institusjonene hadde best forutsetninger for å svare på.

Etter purringer kom det inn 124 svar, som utgjør en svarprosent på 68. Svarprosenten refererer til alle oppføringene på Bufdirs kontaktliste og 14 av Oslo kommunes institusjonsavdelinger.⁶ Gitt at det er blitt vanskeligere å oppnå høy svarprosent i slike undersøkelser, vurderer vi svarprosenten som tilfredsstillende.

Representativitet

Vi vet ikke hva institusjonsledere som ikke har sendt inn spørreskjemaet, eventuelt ville svart om de hadde fylt ut skjemaet. I den første telefoniske purrerunden som Ipsos MMI foretok, ble institusjonsledere som ikke hadde sendt inn svar, spurt om det var spesielle grunner til det, for eksempel om

⁴ Medregnet 14 kommunale institusjoner omfattet populasjonen 183 institusjoner.

⁵ Spørreskjema finnes på <http://www.faf.no/images/2015/20406-spørreskjema.pdf>

⁶ Enkelte av de private virksomhetene er oppført med én kontaktperson i Bufdirs kontaktliste, men har flere institusjonsavdelinger.

det var spesielle temaer eller spørsmål respondentene reagerte negativt på. Purrerunden tydet ikke på det, det var som regel praktiske grunner til at de ikke hadde svart. Noen trodde ikke at de tilhørte målgruppen for undersøkelsen, andre hadde forlagt spørreskjemaet. De fikk da tilsendt nytt skjema. Vi har ikke sett noen systematisk skjevhet når det gjelder frafall. Svarmaterialet omfatter 57 statlige institusjoner, ni kommunale institusjoner, elleve institusjoner som er eiet av en humanitær/ideell organisasjon, og 47 institusjoner som er eiet av privat stiftelse eller aksjeselskap. Noen av de sistnevnte utgjør store virksomheter der kontaktlisten til Bufdir bare inneholdt navn på, for eksempel, regional leder og ikke navn på ledere av institusjonsavdelinger som hører inn under regionen. Disse har vi ikke sendt spørreskjema til, men noen av regionlederne fylte ut spørreskjemaet med opplysninger også om disse. Her har vi likevel mindre informasjon, men i noen tilfeller fikk vi opplysninger om at alle institusjonsavdelingene i hovedsak brukte samme arbeidstidsordning. Enkelte av disse regionene inngikk imidlertid i casestudiene, der vi intervjuet både regionale ledere og i et utvalg institusjonsavdelinger innunder regionen.

Det var varierende kvalitet på besvarelsene når det gjaldt utfylling av skjemaet og antall ubesvarte spørsmål, men de viktigste temaene i forbindelse med langturnus-/medleverordninger er dekket.

Når vi sammenlikner svarene fra institusjonslederne etter eierskap til institusjonen, får vi grupper med få respondenter. Vi regner derfor ikke ut prosent for disse, men omtaler i stedet fordelingene med termer som «halvparten av lederne mente», «tre av fire ledere oppga» og liknende.

2.2 Casestudier med informantintervjuer i et utvalg barnevern-institusjoner

Som pekt på innledningsvis er det variasjoner mellom de ulike institusjonene som har medleverordninger, samt at lengden på arbeidstid i de ulike ordningene varierer. For innsikt i hva som påvirker valg av turnusordning, hvordan medleverforskriften og medleverordninger praktiseres og vurderes av institusjonens ledelse og ansatte, og hvilke forhold som påvirker praktiseringen, har vi gjennomført en casestudie som omfatter besøk og intervjuer med ledelse, ansatte og beboere i et utvalg barnevernsinstitusjoner.

Data som innhentes gjennom casestudien, gir en inngående og kontekstuell kunnskap om organisering av arbeidstid og medleverordninger når det gjelder helseforhold, arbeidsmiljø og behandling. Casetilnærmingen er dermed egnet til å få fram informasjon som det er vanskelig å dokumentere på annen måte. I tillegg til å få innsikt i selve praktiseringen av medleverordningene og forskjellige vurderinger av medleverforskriften har vi i casebesøkene sett på faktisk arbeidstid, nivået på sykefravær og oppfatninger om forholdet mellom arbeidstidsordninger og tjenestekvalitet. Casestudien har videre gitt anledning til å studere andre forhold ved valg av turnusordning

og ansattes helse og trivsel, som ansattes familie- og bosituasjon og avstand til og fra jobb. I intervjuene med ledere ved institusjonene har vi også belyst sider ved tjenestekvalitet og konkurranseforhold, herunder den rollen arbeidstidsordningene har i anbudsforhandlingene med Bufdir.

Institusjonene som inngår i casestudien

I likhet med vår undersøkelse av arbeidstidsordninger i 2006 er det åtte institusjoner som inngår i denne casestudien. I disse institusjonene har vi gjennomført intervjuer med institusjonsledere og ansatte, både hver for seg og sammen i fokusgrupper. Der det har vært mulig, har vi også gjennomført intervjuer med beboere (se under). De åtte casene omfatter to statlige institusjoner, to private ideelle institusjoner, tre private institusjoner og én kommunal institusjon (Oslo kommune). Tabellen under gir en oversikt over institusjoner som inngår i den kvalitative delen av undersøkelsen.

Tabell 2.1 Oversikt over institusjoner som inngår i caseundersøkelsen.

	Eierform	Om institusjonen	Beskrivelse av turnus
1	Statlig	Var egen institusjon med fem plasser fram til 2013 da de ble en avdeling under en større statlig enhet	Statlig særavtale
2	Statlig	Institusjon med 18 plasser fordelt på fem avdelinger	Statlig særavtale i kombinasjon med tredelt. Våken nattevakt på den største avdelingen (også beredskap for de andre avdelingene)
3	Kommunal	Fire avdelinger med 21 institusjonsplasser samt en avdeling med åtte omsorgsbaser	Åtteukers turnus som kombinerer følgende vakter: - 25-timers vakter - 15–17 timers vakter - 8-timers vakter Egne våkne nattevakter
4	Ideell privat	Sju avdelinger (både barnevern og helseplasseringer med til sammen ca. 60 behandlingsplasser)	Medlever 7-7-vakter 14-14-vakter
5	Ideell privat	Fem avdelinger hvorav tre avdelinger har avtale om 17 plasser	Medlever i en avdeling 3-7-4-7. To avdelinger med tredelt turnus hvor den ene har dispensasjon om 13-timers vakter i helgene.
6	Privat	Inngår i et større omsorgskonsern som i de siste årene har kjøpt opp flere barnevernsinstitusjoner. Har institusjoner og bofellesskap i alle regioner. Praktiserer samme turnus i alle enhetene	Medlever (3-7-4-7)
7	Privat	Inngår i et større omsorgskonsern som i de siste årene har kjøpt opp flere barnevernsinstitusjoner. Praktiserer samme turnus i alle enhetene	Medlever (3-7-4-7)
8	Privat	Institusjon med mange enetiltak, dvs. én beboer i én enhet. I regionen som inngår i caset, er det ti barnevernsplasser og fire helseplasser	Medlever (3-7-4-7)

Valg av case

Ved prosjektets start tok vi kontakt med Bufdir, Virke, NHO Service og Oslo kommune ved Barne- og familieetaten og informerte om studien og ba om hjelp til å finne institusjoner som kunne være aktuelle for studien. I og med at casestudien også omfatter intervjuer med ungdommer, la vi vekt på at institusjonene måtte ha beboere over 16 år.

Siden vi gjennomførte forrige arbeidstidsstudie, har Bufetat, som en del av sitt kvalitetsarbeid, tydeliggjort differensiering av målgrupper og inndelt sine institusjoner etter målsetting og funksjon. I utgangspunktet ønsket vi et opplegg der casestudien skulle dekke institusjoner som hører inn under funksjonene F1 (akutt), F3 (omsorg) og F4 (behandling), forutsatt at de praktiserte medleverskap i en eller annen form. Både i kontakt med Bufdir og med Bufetat fikk vi klare tilbakemeldinger om at det ikke ville være hensiktsmessig å gjennomføre casebesøk i F1- og F4-institusjoner. Dette ble i hovedsak begrunnet med at mange av beboerne ved disse institusjonene enten hadde store utfordringer og/eller var i en svært utfordrende situasjon. For eksempel er de fleste ungdommer på akuttinstitusjoner plassert på kort varsel og skal bo der i en avgrenset tidsperiode. Bufetats regiondirektører som vi var i kontakt med, mente at det kunne medføre en belastning for ungdommene på F1- og F4-institusjoner å involvere dem som informanter i studien. De la også vekt på at det generelt, og særlig i F3-institusjonene, hadde vært en utvikling der man gikk over fra ordinær tre- og todelt turnus til ordninger med lange vakter (inntil ti timer) og mer bruk av den statlige særavtalen. Ut fra disse tilbakemeldingene har vi derfor avgrenset studien til F3-institusjoner (omsorg), det vil si institusjoner hvor det bor barn over 13 år som er plassert etter barnevernloven § 4-4, 4-ledd og § 4-12.

Den kommunale institusjonen ble valgt ut i samråd med Barne- og familieetaten i Oslo kommune.

Etter avklaring med Bufetat, Virke og NHO ble lederne ved de aktuelle institusjonene kontaktet direkte med forespørsel om å delta i studien og å lage et opplegg for et casebesøk som gikk over en dag. Alle lederne var svært positive til undersøkelsen og ønsket å delta. Den ene av de to statlige institusjonene ga etter hvert tilbakemelding om at de ikke fant tid til å sette av til casebesøk, og av den grunn ble en annen institusjon i samme region valgt ut til undersøkelsen.

Gjennomføring av casebesøkene

På vår forespørsel laget lederne et opplegg for dagen som bestod av gruppeintervju med ledelsen, gruppeintervju med et utvalg ansatte og, dersom det var mulig, intervju med et utvalg beboere. Hvordan intervjuene ble organisert (hvem som deltok), var litt forskjellig fra sted til sted. I én institusjon stilte kun daglig leder opp i intervju med ledelsen. Ellers deltok en eller flere avdelingsledere sammen med daglig leder i ledelsesintervjuet. På noen ste-

der deltok også HR-direktør, regiondirektør, inntaksleder og/eller leder for fagutvikling i lederintervjuet. I gruppeintervjuene med ansatte varierte antall informanter fra to til fire personer. Flertallet av de ansatte som stilte til intervju, gjorde dette i arbeidstiden sin. Noen av gruppeintervjuene i institusjoner som praktiserte medleverordninger, ble lagt i forbindelse med et vaktskifte slik at vi intervjuet ansatte som skulle begynne en vaktperiode, sammen med ansatte som stod foran en friperiode.

Som vi drøfter mer inngående i analysen, er ansatte som jobber medlever, generelt positive til turnusordningen. De legger vekt på at turnusen legger til rette for et godt miljøterapeutisk arbeid, det gir en lengre sammenhengende friperiode, og sammenliknet med ordinær turnus er det godt betalt. Disse faktorene har betydning for vurdering av slitenhet. Ansatte vi har intervjuet, ble rekruttert av ledelsen, noe som gir grunn til å stille spørsmål om ledelsen har rekruttert informanter som er mer positive til sin arbeidstid enn andre. Samtidig er vårt inntrykk at rekrutteringen av informanter først og fremst skjedde på bakgrunn av praktiske hensyn. Stort sett skjedde intervjuene i forbindelse med overlapp, det vil si på et tidspunkt der det er flere ansatte til stede ved institusjonen. Vi intervjuet derfor ansatte i team som var ferdige med en arbeidsperiode, sammen med ansatte i team som var i starten på en ny arbeidsperiode. Den positive holdningen til medleverturnus kan videre henge sammen med at informantene hadde jobbet denne formen for turnus i en lang periode, de var kjent med hva den innebar, og de har funnet seg til rette med den. Blant annet viser enkelte av informantene til hvordan de så å si lærte seg teknikker for å bruke friperioden på en god måte. Det kan hende at informanter som hadde kortere erfaring, som ikke hadde lært seg tilsvarende teknikker for hvile, og som ikke hadde funnet seg til rette med turnusordningen, ville vurdere medleverskap på andre måter.

Vi erfarte at gruppeintervjuene fungerte svært godt i alle casebesøkene. Metoden ga gode muligheter for å drøfte forskjellige aspekter ved arbeidstid og turnus på ulike måter. Under intervjuene opplevde vi flere ganger at informantene var i dialog med oss som forskere og med hverandre om egne erfaringer og vurderinger av ulike forhold knyttet til arbeidstid. I flere av intervjuene med ansatte var det gjerne to team som var representert, og teamene utvekslet erfaringer om hvordan de hadde kommet til enighet om praktisering av hviletid, og hvordan de som team la vekt på kollegastøtte. Vi vurderte gruppediskusjonene som en konstruktiv metodisk tilnærming. Gruppeintervjuene skapte en plattform for dialog og innspill og var en metode som bidro til økt individuell refleksjon og erfaringsutveksling.

Intervjuer med beboere – metodisk vurdering og gjennomføring

Et viktig element i organiseringen av arbeidstid på barnevernsinstitusjoner er at den skal bidra til stabilitet og kontinuitet for dem som lever sine liv på institusjonen. For å få mer kunnskap om forholdet mellom arbeidstid og

tjenestekvalitet ble det derfor som en del av casestudien gjennomført intervjuer med et utvalg beboere ved institusjonene vi besøkte.

Å innhente erfaringer og vurderinger til barn og unge som bor i barnevernsinstitusjon, er i tråd med demokratiartikkelen (artikkel 12) i FNs barnevernskonvensjon og ses gjerne som et argument for barns deltakelse i forskning for å få sine synspunkter fram.⁷ Som vist i tidligere forskning og utredninger har barn og unge som bor på institusjon, klare oppfatninger og vurderinger av ulike forhold ved det å bo i institusjon, herunder ansattes arbeidstid (Gautun mfl. 2006; Backe-Hansen mfl. 2011; Barnevernspanelet 2011).

Inkludering av beboerintervju er gjort på bakgrunn av en vurdering av forholdet mellom barns kompetanse og sårbarhet. Vektleggingen av barns medvirkning til forskning, og i forskning, skal ikke stå i motsetning til barn og unges behov for beskyttelse. Det innebærer at innholdet i forskningen må tilpasses barns alder og individuelle situasjon. Som Backe-Hansen (2009) peker på, representerer barnevernets målgruppe en av de mest sårbare gruppene innenfor velferdsstatens tjenesteapparat.⁸ Mange av beboerne ved barnevernsinstitusjoner har utfordringer knyttet til atferd, rus, psykiske problemer samt et liv med ustabile voksenrelasjoner. Barn og unge som bor i institusjon, utgjør derfor en sårbar og utsatt gruppe, noe som fordrer at man synliggjør avveininger av nytte og skade ved å innlemme beboere i caseundersøkelsen.

Forut for casebesøkene antok vi at beboerne ved institusjonen i liten grad ville oppleve intervju om ansattes arbeidstid som problematisk. Relasjonen til ansatte utgjør en viktig faktor i beboernes hverdagsliv, og deltakelse i en arbeidstidsundersøkelse kan bidra til å styrke beboernes følelse av å bli hørt. Isolert sett er det vanskelig å se ansattes skiftordninger og arbeidstid som et tema som det vil være skadelig for beboerne å snakke om. Samtidig kan det være snakk om potensielt ubehag fordi det kan aktualisere andre temaer ved institusjonsoppholdet som er vanskelige. Fra beboernes ståsted ses ansattes skiftordninger i lys av stabile voksenrelasjoner og muligheter til å knytte kontakter med voksne over tid. Beboernes vurderinger av ansattes skiftordninger kan derfor berøre beboeres savn på grunn av voksne som ikke er til stede hele tiden, og/eller at skiftordningene i seg selv er en påminnelse om begrensningene som ligger i det å bo på institusjon og ikke i et hjem. Et annet tema kan dreie seg om beboeres opplevelse av kontroll (Pettersen & Olberg 2006:50).

⁷<https://www.etikkom.no/FBIB/Temaer/Forskning-pa-bestemte-grupper/Barn/>

⁸ http://www.nova.no/asset/5057/1/5057_1.pdf

Bortsett fra ved to institusjoner har vi gjennomført intervjuer med beboere ved alle de åtte institusjonene vi har besøkt. Vi har til sammen intervjuet 16 beboere, ni jenter og sju gutter.

Ungdommene vi intervjuet, måtte ha samtykkekompetanse, noe som blant annet innebar at de var 16 år eller eldre. De yngste informantene var 16 år, og den eldste var 24 år, og de fleste av informantene hadde erfaringer fra ulike institusjoner med ulike turnusordninger.

Informanter fra beboersiden ble rekruttert av leder eller avdelingsleder ved hver institusjon. I to av intervjuene med beboerne deltok en ansatt etter informantenes ønske. Fra vår side ønsket vi å gjennomføre intervjuene med ungdommene som gruppeintervju for å skape en arena for menings- og erfaringsutveksling lik den dynamikken vi fikk til i intervjuene med ansatte og ledere. Flere ledere mente imidlertid at det var vanskelig å få til en slik dynamikk. En avdelingsleder viste til at det verken var ønskelig eller gjennomførbart å ha gruppeintervju med «sammensetningen av ungdommer som vi har nå» (avdelingsleder). Det ble derfor gjennomført kun ett gruppeintervju med ungdommene. Vi erfarte dette intervjuet som svært vellykket, der ungdommene løftet fram egne erfaringer og vurderinger og diskuterte disse på en svært konstruktiv måte. Dette kan ha sammenheng med at informantene var noe eldre (mellom 18 og 24 år), de ga uttrykk for at de kjente hverandre godt, og de hadde bodd på institusjonen over lengre tid.

Det er grunn til å tro at rekruttering av institusjoner (hvor F1- og F4-institusjoner var utelukket), ledelsens utvelging av ungdommer som kunne delta i intervjuer, og måten intervjuene ble gjennomført på (individuelle intervju vs. gruppeintervju), har påvirket resultatene. Flertallet av ungdommene vi intervjuet, ga uttrykk for at de trivdes godt, og de beskrev relasjonen til de ansatte som svært god. De hadde stor forståelse for reglene ved institusjonen, behovet for regulering av arbeidstid og at ansatte kunne bli slitne. Uten at vi har mulighet til å gå nærmere inn på det, kan det være grunn til å tro at ungdommene vi har intervjuet, er mer positive og har mer klare oppfatninger om de ansattes arbeidstid enn mange andre ungdommer som bor på institusjon. For eksempel er det grunn til å tro at ungdommer som trives dårlig på institusjon, er mer kritiske til arbeidstiden enn det vi har funnet. Samtidig har informantene ulike erfaringer og ulike vurderinger av arbeidstid og trivsel på institusjonen. Tema i intervjuene var organisering av arbeidstid og hva dette har å si for ungdommene som bor der, og deres liv. Informantene knyttet arbeidstid til ansattes tilstedeværelse i institusjonen og hvilken betydning dette hadde for deres hverdagsliv. Disse innspillene gir viktige kunnskaper om hva en institusjon er, og også hva det ikke er, for ungdommene. Data fra intervjuene gir et godt inntak til å forstå beboernes vurdering av kvalitet i tjenestetilbudet, noe vi kommer tilbake til i kapittel 6.

2.3 Informantintervjuer med sentrale aktører – litteratur og dokumentstudier

Regulering av arbeidstid i institusjonssektoren i barnevernet er et omstridt felt, hvor ulike interesser er involvert. Vi har søkt å belyse hvordan sentrale aktører fra arbeidstakersiden, arbeidsgiversiden og myndighetene ser på arbeidstidsordninger med utvidede arbeidsperioder.

Vi har gjennomført intervjuer med sentrale aktører i Bufdir/Bufetat, blant partene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden (NHO Service, Fagforbundet og FO) samt med representanter fra / ledelsen i Barne- og familie-etaten i Oslo kommune. Temaene i disse intervjuene har vært deres perspektiver på og vurderinger av praktisering og omfang av medleverordninger og andre arbeidstidsordninger, forholdet mellom arbeidsmiljø og arbeidsforhold samt sammenhenger mellom arbeidstidsordninger og tjenestetkvalitet og i tillegg konkurranseforhold. I intervjuene har vi bedt informantene beskrive hvordan de vurderer hovedproblemstillingene som tas opp i prosjektet, og hvordan de ser for seg utviklingen i tiden framover. Vi har også vært interessert i vurderinger av bakgrunnen for dagens situasjon.

Den relativt bredt anlagte litteraturgjennomgangen vi laget i 2006, viste at institusjonsstudiene om barnevern i liten grad hadde arbeidstidsordninger som tema (Pettersen og Olberg 2006:145-164). Siden den gang er det foretatt noen studier om alternative arbeidstidsordninger på andre områder, det gjelder blant annet forsøksprosjekter innen pleie og omsorg i kommunal sektor. Denne litteraturen er relevant (jf. f.eks. Moland & Bråthen 2012). I forbindelse med et senere delprosjekt om innarbeidingsordninger og nordisk regulering kartla Olberg (2012) forskning på temaet i Sverige, Danmark og Finland. Kartleggingen viste at omfanget av slike studier er beskjedent. Det finnes imidlertid et par eldre og mer generelle europeiske publikasjoner om «compressed working time».

Den helsemedisinske forskningslitteraturen er relevant for prosjektet, selv om den ikke handler spesielt om barnevern eller medleverordninger. Denne litteraturen er viktig fordi den inngår i et helsemedisinsk fagfelt som mer objektivt studerer sammenhenger mellom arbeidstid og helse, som medisinske målinger av helseindikatorer, bruk av kontrollgrupper med mer. Institutttrappertene som evaluerer forsøk med alternative arbeidstidsordninger, ser nesten utelukkende på egenrapporterte helseeffekter. Når det gjelder objektive studier av sammenhenger mellom arbeidstid og helse, er sammenfatningene til Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) spesielt viktige (Lie mfl. 2008, 2014).

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert metoder og datakilder i undersøkelsen. Vi har brukt en blanding av kvantitative og kvalitative metoder. Undersøkelsen

bygger på en kvantitativ spørreundersøkelse til institusjonsledere, casestudier i et utvalg barneverninstitusjoner med intervjuer blant ledere, ansatte og ungdommer som bor i institusjonene, informantintervjuer samt litteratur- og dokumentstudier. Vi har redegjort for hvordan undersøkelsene ble gjennomført, og pekt på mulige svakheter og problemområder. I kapitlet har vi også redegjort mer utfyllende for framgangsmåte – og nødvendige avveininger og hensyn – når det gjelder intervjuene med beboere ved institusjonene.

3 Turnusordninger – regulering, praktisering, konkurranseforhold

Temaet i dette kapitlet er regulering av arbeidstid i barneverninstitusjonene og praktisering av forskjellige arbeidstidsordninger. Vi peker innledningsvis på at barneverninstitusjonene utgjør et komplisert felt når det gjelder regulering. Deretter belyser vi avtaleforhold og redegjør for innholdet i medleverforskriften. I andre deler av kapitlet undersøker vi omfanget av forskjellige turnusordninger med utvidede arbeidsperioder. Siste del omhandler medleverordninger og konkurranseforhold. Problemstillingene som belyses, er kort beskrevet nedenfor.

Hva slags reguleringer og avtaler finnes? Hva er innholdet i den midlertidige forskriften om arbeidstid i institusjoner som bruker medleverordninger?

Hvilke turnusordninger brukes? Hvor utbredt er bruk av langvakter som varer under ett døgn, og hvilket omfang har turnuser med arbeidsperioder som går over mer enn ett døgn? Dreier det seg om noen få eller flere ordninger, og hvilke typer institusjoner bruker slike vakter?

Vi spør også om hva slags hjemmelsgrunnlag institusjonslederne viser til når det gjelder ulike arbeidstidsordninger. Når det gjelder institusjoner som henviser til medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag, stiller vi spørsmål om dette dreier seg om et «avtaletomt rom», eller om lederne viser til at det finnes tariffavtaler.

Vi stiller også spørsmål om i hvilken grad fagforbund er representert med lokalt tillitsvalgte i institusjonene, og om institusjonene er tilknyttet en arbeidsgiversammenslutning. Finner vi at det har skjedd endringer når vi sammenlikner med tidligere kartlegging?

Når det gjelder bakgrunn for valg av arbeidstidsordninger, spør vi hvilken rolle føringer fra eier eller styre og/eller hensyn til institusjonens konkurransevne i anbudskonkurranser spiller. Her spør vi om prisforskjeller mellom institusjoner når det gjelder eierforhold.

Avslutningsvis ser vi hvordan Bufdirs anbudsordninger ble diskutert i Stortinget våren 2014. Temaet var hvilken rolle de ideelle barneverninstitusjonene skulle ha i anbudskonkurransene. Ramme for denne diskusjonen var også hvilken betydning EU-direktiver om statlige innkjøp vil ha i framtiden.

3.1 Et komplisert og omstridt felt

Eksempler på arbeidstidsordninger med utvidede arbeidsperioder er innarbeidingsordninger i industrien (rotasjonsordninger innen bygg- og anleggsvirksomhet) og langturnus, langvakter og medleverordninger innen barnevernet (Olberg 2010, Stokke mfl. 2010).

I 2006 beskrev vi arbeidstidsregulering av barneverninstitusjonene som et «lite oversiktlig terreng» der tidligere dispensasjonspraksis fra Arbeidstilsynet var stilt i bero i påvente av ny arbeidsmiljølov.⁹ Verken innstillingen til ny arbeidslivslov eller den arbeidsmiljøloven som i første omgang ble vedtatt våren 2005, løste reguleringsproblemene knyttet til arbeidstidsordningene i barneverninstitusjoner med medleverordninger. Disse ordningene ble i stedet regulert gjennom egen midlertidig forskrift. Etter stortingsvalget høsten 2005 reverserte den rødgrønne regjeringen endringene i arbeidsmiljøloven, og medleverforskriften ble beholdt.

Det er pekt på at institusjonene i det statlige barnevernet har beveget seg fra et mer desentralisert forhandlingsystem i det kommunale forhandlingsområdet til et mer sentralisert system i staten når det gjaldt arbeidstidsregulering. Barnevernet har hatt mange arbeidstidsordninger som krever avtale om å fravike arbeidsmiljøloven, og når disse har blitt reforhandlet, har det også skapt en spenning mellom lokalt følte behov og sentralt aksepterte løsninger (Seip 2009:7).

At langvakter i barnevernet har vært omdiskutert, er blant annet illustrert i en sak fra 2010 der LO Stat stevnet staten for arbeidsretten.¹⁰ Bakgrunnen for saken var uenighet om omregning av lønn for beredskapsvakt / hvilende tid og Bufdir/Bufetats ønske om en særavtale om 13-timers vakter.¹¹

Debatten om de private barneverninstitusjonenes rolle i barnevernet berører diskusjonen om arbeidstidsreguleringer i sektoren. Det er hevdet at privat barnevern sliter med å inngå avtaler med det offentlige på grunn av vektlegging av eierskap. NHO Service har pekt på at dette innebærer store utfordringer for det private barnevernet, og at små virksomheter er sårbare og i noen tilfeller må legge ned driften.¹² En forskningsrapport kommenter-

⁹ I rapporten fra NOVA/Fafo-prosjektet (Pettersen & Olberg 2006) inngikk også en oversikt over diskusjonene om dispensasjonspraksis og arbeidstidsregulering når det gjaldt barneverninstitusjonene. Diskusjonene gikk blant annet mellom daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), BLD og Arbeidstilsynet.

¹⁰ Dom i arbeidsretten 11.2.2010, sak nr. 13/2008.

¹¹ Vurderingene i Bufdir var våren 2010 at ordningen med sentral godkjenning etter unntaksbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, eller den statlige hovedtariffavtalen, her ble for byråkratisk og ikke var ønskelig. For institusjonene som hørte inn under Bufetat, ønsket Bufdir i stedet en generell særavtale. Vi registrerte den gang at siden 2008 hadde partene ikke blitt enige om en slik særavtale, jf. Olberg (2010:51–55).

¹² <http://www.offentlighandel.no/index.php/nyheter/13-norge/18-private-taper-kampen>

te i 2011 at Stoltenberg-regjeringen ønsket å redusere bruken av institusjon til fordel for fosterhjem og tiltak i eget hjem, utnytte ledig kapasitet i de statlige institusjonene og minske bruken av de kommersielle private institusjonene (Bogen 2011:35). På arbeidstakersiden har FO uttrykt skepsis til medleverforskriften, blant annet på grunn av avtaleforhold og utvidet årstimetall.¹³

Medleverforskriften er kommentert i forbindelse med endringer i barnevernloven (Prop. 106 L 2012-13). Her pekes det på at å praktisere avvikende arbeidstidsordninger etter medleverforskriften er enklere administrativt enn arbeidstidsordninger som er resultat av forhandlinger mellom arbeidsgiver og de ansattes organisasjoner: «Forskriften setter rammer for lengden av arbeidstid samt krav til hviletid. Videre gir medleverforskriften større fleksibilitet og mer tilstedeværelse. Medleverforskriften gir adgang til at ansatte jobber 60 timer pr. uke, når den enkelte samtykker til det, mens arbeidsmiljølovens ramme for ukentlig arbeidstid er 54 timer».¹⁴

3.2 Regulering av arbeidstid i sektoren

I de private institusjonene kommer den midlertidige forskriften om medleverordninger til anvendelse, flere av dem kan også være dekket av Overenskomst 453 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge/Fagforbundet. Enkelte ideelle private institusjoner har avtaleforhold gjennom Virke (HUK-området).

I det statlige tariffområdet er den midlertidige forskriften for institusjoner som praktiserer medleverordninger, i praksis erstattet av protokollerte særavtaler mellom Fornyings- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene. Dette er Langturnusavtalen og Medleveravtalen, i tillegg Turavtalen, MST-avtalen og MTFC-avtalen.¹⁵ Det finnes særavtaler om langturnus og medleverordninger som dekker de statlige barneverninstitusjonene. Disse avtalene dekket i 2010 relativt få institusjoner. Den gang var det 15 navngitte institusjoner som brukte Langturnusavtalen, mens én institusjon (Skjerfheimkollektivet med 16-16-ordning) var dekket av Medleveravtalen. Dette var ikke mange i forhold til antallet institusjoner som i

¹³ <http://www.fo.no/getfile.php/Filer/01%20FO-sentralt%20filer/H%C3%B8ringer/10-00746-5%20INNspill%20til%20Oppf%C3%B8lgning%20av%20Stortingsmelding%20nr%2029%20-%20Felles%20ansvar%20for%20et%20godt%20og%20anstendig%20arbeidsliv.pdf>

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/prop/2012-2013/prop-106-l-20122013/10/2/6.html?pid=721026>

¹⁵ Multisystemisk terapi (MST) er en familie- og nærmiljøbasert behandling for ungdom med alvorlige atferdsproblemer. Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC) er en fosterhjembasert behandlingsmetode for ungdom med alvorlige atferdsproblemer.

undersøkelsen til Pettersen og Olberg (2006) oppga at de brukte vakter som gikk over ett døgn (Olberg 2010:19). I 2014 har antallet avtaler økt til 28 institusjoner.

Langturnusavtalen

Langturnusavtalen er en avtale inngått mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Akademikerne og Unio. Avtalen gjelder for barneverninstitusjoner hvor det er nødvendig med en arbeidstidsordning der de ansatte oppholder seg i lengre sammenhengende perioder for å oppnå omsorgs- og behandlingsmål for barna og ungdommene. Den er hjemlet i unntaksbestemmelser i arbeidsmiljøloven (paragraf 10-12-4) og i hovedtariffavtalen i staten (paragraf 7, nr. 8). Søknader om langturnus gjelder enkeltinstitusjoner og avgjøres av partene sentralt.

Avtalen definerer langturnus som en vaktordning som inngår i en turnus som går over flere døgn, der lengste arbeidsperiode er tre døgn. Arbeidstidsordningen er en 2-7-2-7-3-7-turnus (to døgn på, sju døgn fri, to døgn på, sju døgn fri, tre døgn på, sju døgn fri). Arbeidstakerne har reservasjonsrett, og det skal ikke få konsekvenser for ansettelsesforholdet om den enkelte ønsker å reservere seg. Når det søkes om at nye institusjoner kommer inn under avtalen, følger undertegnede villighetserklæringer fra enkeltansatte med sakspapirene.

I henhold til bestemmelsen om hviletid skal arbeidstaker ha minst ti timers hvile i løpet av en periode på 24 timer. Her skal arbeidstaker være fritatt for aktivt arbeid, bortsett fra tilfeldig eller kortvarige avbrytelser. Avtalen sier at minst seks timer skal være sammenhengende hviletid og plasseres mellom klokka 00.00 og klokka 06.00.

Hvis det har vært vesentlige forstyrrelser i hvileperioden, skal arbeidstaker gis mulighet for tilsvarende kompenserende hvile. Hvis det har vært vesentlige forstyrrelser om natten, skal det i tillegg sørges for at arbeidstaker kan sove uforstyrret påfølgende natt.

I henhold til avtalen skal partene lokalt forplikte seg til å sørge for at arbeidstiden ikke blir for konsentrert, ved at det etter hver arbeidsperiode skal være en tilstrekkelig lang periode med arbeidsfri.

Hvis det er nødvendig for å sikre forsvarlig drift, kan det ved ekstraordinære forhold eller akutt sykdom i inntil ett døgn gjøres unntak fra hviletidsbestemmelsene. Ved slike unntak skal det sikres at arbeidstaker får tilsvarende kompenserende hvile.

Lønnsbestemmelser inngår også i avtalen, blant annet at hviletiden mellom klokka 00.00 og klokka 06.00 skal lønnes med halv lønn per time, og bestemmelse om årlig kompensasjon for de arbeidstakerne som er omfattet av langturnusordningen (for tiden kroner 26 586 per år).

Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner

Forskriften fra 2008 beskriver krav til kvalitet og særlige regler om internkontroll.¹⁶ Når det gjelder kvalitetskrav (kapittel 1), beskrives krav til bemanning og de ansattes kompetanse i paragraf 5. Forskriften fastslår at institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer forsvarlig drift. Det innebærer blant annet tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen til ansatte sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Her inngår også et generelt krav når det gjelder arbeidstidsordninger: «Institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne.»

3.3 Presentasjon av innholdet i medleverforskriften

Som tidligere omtalt trådte midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger, i kraft 1. juli 2005. Den ble utarbeidet av Arbeids- og sosialdepartementet som egne arbeidstidsregler for såkalte medleverordninger ved bo- og behandlingskollektiver. Selve forskriften er kortfattet. Den består av fem paragrafer, der de tre første er de viktigste for denne undersøkelsen. Disse omhandler virkeområde, samlet ukentlig arbeidstid og daglige hvileperioder. I dette avsnittet beskriver vi hovedtrekk i disse paragrafene samt departementets kommentarer til forskriften.

Virkeområde

Virkeområdet for forskriften beskrives i paragraf 1. Forskriften gjelder «arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg i lengre sammenhengende perioder for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus eller atferdsproblemer» (første ledd). Det vises ellers til at arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid gjelder med de presiseringer og unntak som følger av forskriften (andre ledd).

Departementets kommentarer til forskriften utdyper beskrivelsen av virkeområdet. Her presiseres det at forskriften omfatter arbeid ved

«de institusjoner som i dag benytter seg av medleverordninger. Det vil typisk gjelde ulike barneverninstitusjoner som gir omsorg eller behandling til barn/unge med rus- eller atferdsproblemer og institusjoner for voksne med rusproblemer».

Forskriftens virkeområde knyttes til rus- og atferdsproblemer, uavhengig av hjemmelsgrunnlag for institusjonsplassering. Det påpekes at arbeid med psykisk utviklingshemmede vil falle utenfor forskriftens virkeområde.

¹⁶ <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-06-10-580>

Videre definerer kommentaren at «lengre sammenhengende perioder» som hovedregel vil dreie seg om arbeidsperioder på minimum ett døgn, og at det er avgjørende om lengden på arbeidsperioden er nødvendig ut fra et omsorgs- eller behandlingsperspektiv.

Medleverordninger defineres ganske vidt og dekker «både medleverskap og medlever-/langturnus». Når det gjelder arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, henviser departementet til daværende lovbestemmelser inntil ny lov trer i kraft, og til at fagforeninger med innstillingsrett kan inngå tariffavtale som tillater arbeidstidsordninger som går utover rammene som er fastsatt i forskriften.

Til tross for departementets presisering er medleverforskriftens virkeområde et omstridt tema, noe vi kommer tilbake til.

Samlet ukentlig arbeidstid

Forskriften angir at den samlede ukentlige arbeidstiden ikke må overstige 48 timer i løpet av en periode på sju dager, og denne grensen kan gjennomsnittsberegnes over seks uker (første ledd). Ved skriftlig samtykke kan samlet ukentlig arbeidstid utvides, inntil 60 timer per uke. Avtalt ukentlig arbeidstid kan gjennomsnittsberegnes over en periode på seks uker. En arbeidstaker som har sin bolig «på eller i tilknytning til institusjonen», kan gi «skriftlig samtykke til å være tilgjengelig» utover 60 timer i uken (andre ledd). En arbeidstaker som ikke har sin bolig på eller i tilknytning til institusjonen, kan trekke tilbake tidligere gitt samtykke til en arbeidstid utover 48 timer. Da plikter arbeidsgiver å tilby arbeidstaker en annen arbeidstidsordning innen tre måneder (tredje ledd).

I departementets kommentar illustreres hvordan konkrete arbeidstidsordninger kan organiseres innenfor en gjennomsnittsberegningsperiode på seks uker. Det kan for eksempel arbeides tolv dager sammenhengende, med helt fri i litt over fire uker i etterkant, eller gjentakende ganger fire dager på, sju dager fri, to dager på, åtte dager fri.

Videre gis det anledning til å praktisere «langturnus med for eksempel gjentakende arbeid i tre dager, sju dager fri, fire dager på, sju dager fri».

Departementets kommentar peker videre på at for arbeidstakere som har «sin bolig på eller i tilknytning til kollektivet», vil mye av tiden vedkommende oppholder seg der, bestå av fritid «uten at det er fullt mulig å skille mellom arbeidstid og fritid». Disse kan ut fra forskriften «samtykke til å være tilgjengelig utover 60 timer». I slike tilfeller vises det til at hva som kan anses å være forsvarlig, beror på en helhetsvurdering (gjelder pauser, hvileperioder, uforstyrret søvn, perioder med fritid med mer).

Det inngår også i departementets kommentar en definisjon av «bor på eller i tilknytning til institusjonen». Et minimum er at arbeidstaker disponerer egen boenhet med eksklusiv bruksrett den tiden vedkommende arbeider ved institusjonen (ingen andre benytter boenheten når arbeidstaker ikke

oppholder seg på institusjonen, arbeidstaker kan benytte boenheten også når vedkommende ikke er i arbeid, og arbeiderstaker må ha mulighet til å ha egen familie boende hos seg).

Når det gjelder arbeidstaker som ikke har bolig på institusjonen, kan arbeidstaker som nevnt i forskriften trekke tilbake samtykket om å arbeide utover 48 timer. Kommentaren peker også på at arbeidstaker delvis kan trekke tilbake sitt samtykke, fra for eksempel 60 timer til 55 timer.

Også forskriftens paragraf 2 om samlet ukentlig arbeidstid er viktig. En av illustrasjonene på gjennomsnittsberegning av arbeidstid innenfor forskriftens rammer – 3-7-4-7 – er i dag en vanlig arbeidstidsordning i en rekke private barneverninstitusjoner.

Daglige hvileperioder

Ifølge paragraf 3 i medleverforskriften skal arbeidstaker ha minst to sammenhengende hvileperioder i løpet av en periode på 24 timer. Disse skal være på henholdsvis to og åtte timer, den lengste pausen skal plasseres mellom klokka 22.00 og 08.00. I hvileperiodene skal arbeidstaker være fritatt fra arbeid, bortsett fra tilfeldige eller kortvarige avbrytelser (første ledd). Har det vært vesentlige forstyrrelser i hvileperioden, skal arbeidstaker gis mulighet for tilvarende kompenserende hvile. Hvis nattehvilen er blitt vesentlig forstyrret, skal det i tillegg til kompenserende hvile sørges for at arbeidstaker kan sove uforstyrret påfølgende natt (andre ledd). Bestemmelsene om daglige hvileperioder kan fravikes ved skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte i institusjoner som er bundet av tariffavtale. Her gjelder det at unntak fra første ledd ikke må medføre at de daglige hvilepausene til sammen blir mindre enn ti timer (tredje ledd).

Departementets utfyllende kommentar til paragrafen om daglige hvileperioder viser til at arbeidstid er den tiden arbeidstaker står til disposisjon / er tilgjengelig for arbeidsgiver. Hvileperiodene er ut fra dette å anse som arbeidstid dersom arbeidstaker skal være tilgjengelig for arbeidsgiver. De skal derfor fullt ut tas med når samlet ukentlig arbeidstid beregnes. Om arbeidstaker ikke skal være tilgjengelig og fritt kan forlate institusjonen i hvileperioden, vil denne tiden normalt anses som fritid og ikke telle med som samlet ukentlig arbeidstid. Det er en forutsetning at det dreier seg om faste friperioder som gir en viss forutsigbarhet og oppleves som reell fritid. Er periodene kortere enn to timer, vil de normalt ikke anses som fritid, og de skal derfor ikke trekkes fra ved beregningen av arbeidstiden, ifølge kommentaren.

Kravet om kompenserende hvile dreier seg bare om tilfeller der det har vært vesentlige forstyrrelser i hvileperioden. Det innebærer at det aksepteres at det kan forekomme mindre forstyrrelser og avbrudd uten at det medfører krav om kompenserende hvile. Her viser departementet til at hva som vil være vesentlige forstyrrelser, må vurderes konkret, og at også kortvarige

forstyrrelser kan være vesentlige dersom det er mange av dem: «Det avgjørende vil være om hvileperioden totalt sett gir arbeidstakeren den nødvendige hvile og avkopling». Når det gjelder forstyrrelser om natten, skal det mindre til før avbrytelsene anses som vesentlige.

Arbeidstakeren skal ha tilsvarende hvile som erstatning for den hvilen som er tapt på grunn av forstyrrelser. Departementet viser til at ved mange hyppige, men mindre forstyrrelser vil den kompenserende hvilen normalt beregnes ut fra den tidsperioden forstyrrelsen forekommer i. Eksempelvis vil en arbeidstaker som er blitt forstyrret to ganger i løpet av natten, normalt ha krav på en kompenserende hvileperiode på to timer påfølgende dag, og arbeidsgiver må sørge for at vedkommende får sove uforstyrret påfølgende natt. Er forstyrrelsene mange, må hele perioden kompenseres. Departementet viser ellers til at hvis forstyrrelsene er vesentlige og det er vanskelig å oppfylle kravet om kompenserende hvile, må arbeidsgiver etablere en ordning der det er mulig å innkalle ekstrabemannning på kort tid.

Kravene om daglige hvileperioder kan avvikes ved lokale avtaler så lenge avtalte ordninger er forsvarlige og arbeidstaker ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger. Dette gjelder plassering og fordeling av hvileperiodene, ikke fravik når det gjelder antall timer. Departementet viser i sin kommentar til at en hvileperiode på under to timer i utgangspunktet kan sies å ha mer karakter av pause enn av hvileperiode, men at dette vil være avhengig av en konkret vurdering av hele arbeidstidsordningen.

Medleverforskriftens paragraf 4 omhandler kort unntak fra de to foregående paragrafene (i inntil ett døgn ved sykdom eller ekstraordinære forhold), mens paragraf 5 angir tidspunkt for når forskriften trer i kraft.

I casestudien som inngår i vår undersøkelse, har vi lagt særlig vekt på hviletid.

3.4 Arbeidstidsordninger – langvakter og vakter som går over ett døgn

I andre del av dette kapitlet belyser vi forskjellige sider ved praktisering av arbeidstidsordninger i barneverninstitusjonene. Vi bruker data fra surveyundersøkelsen for å kartlegge omfanget når det gjelder ulike turnuser, avtaleforhold og interesseorganisering.

Ordinær turnus

Ordinær turnus inneholder dagvakt og kveldsvakt samt forskjellige typer nattevakt og omtales gjerne som todelt eller tredelt turnus. Resultatene fra surveyundersøkelsen viser at ordinær turnus brukes som vanlig turnus i statlige og kommunale institusjoner og dels også i ideelle institusjoner. Som nevnt tidligere omfatter den statlige langturnusavtalen ikke mer enn 28 insti-

tusjoner. Ordinær turnus brukes i liten grad i de andre private institusjonene.

Utdanningsbakgrunn skiller lite når det gjelder hvilke ansattegrupper som går ordinær turnus. Slik turnus er vanlig blant ansatte som har barnevern-/sosialfaglig eller annen relevant utdanning, ansatte med annen høyskole-/universitetsbakgrunn og ansatte uten høyskole-/universitetsbakgrunn.

Langvakter under ett døgn

I 2005/2006 fant vi at arbeidstidsordningene i barneverninstitusjonene som regel brukte ordinær turnus eller hadde ordninger med utvidede arbeidsperioder som varte over ett døgn. Siden den gang er det blitt mer bruk av langvakter. I arbeidet med undersøkelsen i 2014 fikk vi noen henvendelser som kunne tyde på at langvakter er blitt mer vanlig, uten at det dermed dreier seg om medleverordninger. Vi har derfor stilt spørsmål om institusjonene bruker turnus med utvidede arbeidsperioder – her definert som langvakter som varer under ett døgn, men har flere timer enn ordinære turnusvakter. Vi har også stilt spørsmål om hva slags vakter det dreier seg om.

Svarfordelingen viste at langvakter er brukt i en viss andel av institusjonene. 37 prosent av institusjonslederne oppga at de brukte slike langvakter, 41 prosent svarte at de ikke gjorde det, mens 22 prosent ikke hadde besvart spørsmålet. Mønsteret er imidlertid et annet når man ser fordelingen ut fra eierskap til institusjonene. Bruk av langvakter under ett døgn er blitt ganske vanlig i både statlige og kommunale institusjoner. Om lag halvparten av dem oppgir at de bruker slike vakter (27 statlige ledere svarer «ja» på spørsmålet, og 24 svarer at de ikke bruker slike vakter, mens fem kommunale ledere svarer bekreftende, og fire svarer «nei»). Tilsvarende tall for institusjonene som eies av ideelle organisasjoner, er litt høyere – av de elleve ideelle institusjonene i vårt materiale bruker sju langvakter som varer under ett døgn, mens to oppgir at de ikke gjør det. Langt færre av de andre private institusjonene bruker denne typen langvakter (blant de 47 lederne av private institusjoner svarer sju bekreftende, 21 svarer «nei», de resterende har ikke besvart spørsmålet).

Lengden på langvakter som varer kortere enn ett døgn, varierer noe. Blant de statlige og kommunale institusjonene bruker over halvparten tittimers vakter (31 av de 57 statlige lederne svarer bekreftende, seks av de ni kommunale lederne svarer det samme). Utvidede vakter på mindre enn ti timer og mer enn ti timer brukes også. I institusjonene som blir drevet av ideelle organisasjoner, er det mest vanlig at disse langvaktene går over ti timer (seks av elleve ledere i kommunale institusjoner oppgir dette). Som nevnt er det mindre vanlig at andre private institusjoner bruker denne typen langvakter.

Til de institusjonene som oppga at de bruker utvidede vakter, det vil her si vakter kortere enn et døgn, stilte vi spørsmål om hvor stor andel av de ansatte som gikk slike vakter. Svarene varierte, men det mest vanlige var at det dreide seg om mer enn to tredjedeler av de ansatte. Blant de statlige, kommunale og ideelle institusjonene oppga mellom tre og fire av ti institusjonsledere dette. Det nest vanligste var at det dreide seg om mindre enn en tredjedel av de ansatte.

Utdanningsbakgrunn skiller lite når det gjelder hvilke ansattegrupper som går utvidede vakter. Det er likevel mest vanlig at ansatte som har barnevern-/sosialfaglig eller annen relevant høyere utdanning har slike vakter.

Sammenhengende vakter som går over ett døgn

I surveyundersøkelsen stilte vi spørsmål om institusjonen bruker sammenhengende vakter som går over ett døgn. Som sammenhengende vakter definerte vi også perioder med hvile og søvn hvor arbeidstaker er tilgjengelig på arbeidsstedet. Vi stilte samme spørsmål i 2005-undersøkelsen.

Nærmere seks av ti institusjonsledere – 58 prosent – oppgir at de bruker sammenhengende vakter som går over ett døgn. 19 prosent svarer at de ikke gjør det, mens 23 prosent av institusjonslederne har latt spørsmålet stå ubesvart. Sammenlikner vi med 2005-undersøkelsen, finner vi at bruken av langturnus slik vi har definert det ovenfor, har økt noe. I 2005 oppga 52 prosent av institusjonslederne at de brukte slike vakter (Pettersen & Olberg 2006:32) – i 2014 dreier det seg om 58 prosent.

Variasjonen mellom institusjonene etter eierform er interessant. Flere av de statlige virksomhetene bruker sammenhengende vakter som går over ett døgn. 22 av de 57 statlige institusjonslederne svarer at de bruker slike vakter, mens 14 ledere svarer at de ikke gjør det. Samtidig har drøyt en tredjedel av de statlige institusjonslederne ikke besvart dette spørsmålet.¹⁷ Ingen ledere av institusjoner som drives av Oslo kommune, og som besvarte spørreskjemaet, oppgir at de bruker sammenhengende vakter over ett døgn, mens

¹⁷ Antall ubesvarte på dette sentrale spørsmålet var overraskende høyt. Samtidig har dette en parallell i 2005-undersøkelsen, der drøyt en tredjedel av institusjonslederne i de offentlige institusjonene oppga «vet ikke / usikker» på samme spørsmål. Vi kommenterte også den gang at dette var overraskende, og skrev at mange institusjoner kunne ha ulike turnusordninger, og at lederne kunne ha ulike forståelser av ordningene, eventuelt at de kunne være usikre på hvilke ordninger som faktisk ble brukt i avdelingene. I forbindelse med 2014-undersøkelsen diskuterte vi dette med kontaktpersoner i Bufdir og Bufetat. Tilbakemeldingen var at dette skal institusjonslederne kunne svare på. I samråd med Ipsos MMI valgte vi i 2014-undersøkelsen å unnlate «Vet ikke / usikker»-kategorien blant svaralternativene i dette spørsmålet. Som vist til ovenfor var dette til liten hjelp – andelen blant de offentlige institusjonslederne som valgte å ikke besvare spørsmålet i 2014, var om lag like stor som andelen som svarte at de at de ikke visste eller var usikre, i 2005.

drøyt halvparten av lederne i de ideelle private institusjonene (fem av totalt elleve) svarer at de gjør det.¹⁸

Alle institusjonslederne (47 institusjoner) fra private og ideelle institusjoner har besvart spørsmålet om hvorvidt de bruker vakter som går over ett døgn. Her svarer nesten alle (45 institusjonsledere) at de bruker slike vakter, bare to svarer at de ikke gjør det.

Institusjonsledere i de statlige institusjonene som svarer at de bruker vakter over ett døgn, oppgir at lengste arbeidsperiode i ordningen er tre døgn og lengste friperiode sju døgn (blant de 57 statlige lederne er det 22 som oppgir dette). Det tilsvarer 2-7-2-7-3-7-turnus, det vil si arbeidstid som svarer til langturnusavtalen som gjelder i staten. Når statlige institusjoner bruker sammenhengende vakter som går over ett døgn, er dette den vanligste ordningen.

I de ideelle virksomhetene varierer lengste arbeidsperiode mellom tre og fire døgn, mens lengste friperiode er på mellom tre og fem døgn.

I de andre private institusjonene er det mest vanlig at lengste arbeidsperiode er fire døgn og lengste friperiode sju døgn. Det tilsvarer 3-7-4-7-turnus, som er den langt vanligste ordningen blant disse virksomhetene. Videre finnes det i vårt svarmateriale tre private stiftelser der lengste arbeidsperiode varierer fra 42 til 56 døgn. Dette gjenspeiler arbeidstid i de tradisjonelle bofellesskapene i kollektivene.

I tillegg til de to dominerende langturnus-/medleverordningene viser svarmateriale at det også finnes flere innslag av andre arbeidstidsordninger som på litt forskjellig vis har utvidede arbeidsperioder. Nedenfor følger noen eksempler. De første er fra et av spørsmålene i spørreskjemaet med faste svarkategorier.

- *16 døgn på, 16 døgn av:* brukes av tre statlige og én privat virksomhet, men ikke som vanligste ordning.
- *14 døgn på, 14 døgn av:* brukes av tre statlige og én privat virksomhet, men ikke som vanligste ordning. Brukes av åtte private virksomheter som vanligste ordning.
- *7 døgn på, 7 døgn av:* tre statlige og fem private virksomheter bruker ordningen, men ikke som vanligste ordning. Én privat virksomhet bruker den som vanligste ordning.

En av problemstillingene vi er opptatt av, er hvorvidt det har skjedd endring over tid når det gjelder bruk av lange vakter med utvidede arbeidsperioder. I spørreskjemaet ble institusjonslederne bedt om å oppgi endringer i løpet av de fem siste årene. Blant de 57 statlige virksomhetene svarte seks

¹⁸ En av institusjonene som drives av Oslo kommune, inngikk i caseundersøkelsen. Her lå 25-timers vakter inne i turnusen.

av ti ledere at slike ordninger ikke ble brukt, eller at de ble brukt lite. Åtte oppga at denne typen ordninger ble brukt mye, men at det ikke hadde skjedd noen endring de fem siste årene. Ni statlige ledere svarte at de ble brukt noe mer eller mye mer i løpet av de fem siste årene. Lederne i de ni kommunale virksomhetene oppga at slike ordninger ikke ble brukt eller ble brukt lite (seks ledere), ved én institusjon ble de brukt mye uten at dette innebar en endring, mens én institusjon brukte dem mye mer. I tre av de elleve virksomhetene som ble drevet av ideelle organisasjoner, ble slike ordninger brukt mye uten at det representerte noen endring, mens fem blant disse virksomhetene brukte slike ordninger noe mer enn for fem år siden. Blant de andre private virksomhetene var det vanligste svaret at slike ordninger var mye brukt, og at bruken av dem ikke hadde endret seg.

Spørreskjemaet inneholdt også et kommentarfelt for åpne svar for å fange opp eventuell ytterligere variasjon når det gjaldt arbeidstidsordninger. Svarene fra noen av de respondentene som benyttet muligheten til å kommentere, er gjengitt nedenfor.

- «10 døgn på 6 uker med max 60 t. pr. uke»
- «2-5, 2-5, 2-5, 4-6»
- «Blanding av medleverordning og vanlig turnus m/ lange vakter»
- «En avdeling jobber hver 6. helg, fredag kl. 15:00–mandag 8:30. Ut-over det ingen vakter over 24,5 timer»
- «For medarbeidere med bofellesskap gjelder en arbeidstid og en avspaseringsordning etter forholdstallet 6:2, som innebærer at man er på kollektivet i 6 uker og har deretter 2 uker avspasering. Kollektivet er deres primære bolig og medarbeiderne er tilgjengelige i kollektivet hele døgnet i lengre perioder. Med dette menes ikke at de er på arbeid hele tiden, vi har arbeidsdag fra kl. 8 til kl. 16, og resten av døgnet tilbringer man sammen i kollektivet. Arbeidsplanen er uregelmessig gjennom året, da en både tar hensyn til den enkelte medarbeiders ønsker og samtidig årsplaner og strukturer i Stiftelsen. [Stiftelsen] er åpen for den enkelte medarbeiders ønsker når det gjelder intervaller på arbeidstid/avspasering; noen vil gå tilnærmet 3:1, men andre ønsker heller 4 uker arbeid og ca. 10 dg. avspasering. Arbeidsplanen utarbeides for hele året i november/desember året forut. Kollektivet prøver så langt det er mulig å imøtekomme medarbeidernes behov for hvile og privatliv i arbeidsperioden. Stiftelsen [-] har en ordning for medarbeidere med bofellesskap der en etter 3 år får mulighet til å ta ut 3 måneder permisjon med lønn/sabbat»

Sitatene illustrerer at arbeidstidsordninger i barneverninstitusjonene kan variere og omfatte andre ordninger enn ordinær turnus og de to mest brukte langturnus-/medleverordningene. I disse andre ordningene kombineres elementer fra forskjellige ordninger. Én institusjon opplyser at kveldsvakterne har tillagt to timer på åtte-timers vakt onsdag kveld for å kunne delta på kveldsmøter. En annen institusjon har 35,5 timer ukentlig arbeidstid med kvelds- og dagvakter i ukedagen, mens det er 13-timers vakter lørdag og søndag. I ferier lages det hjelpeturnuser. Felles for slike ordninger er at de har innslag av perioder med utvidet arbeidstid, og at dette gjerne blir benyttet i helger. Dette kommer vi tilbake til i presentasjonen av resultatene fra casestudien.

3.5 Avtaleforhold, tillitsvalgte og arbeidsgiverorganisering

Hjemmelsgrunnlag

Arbeidstidsordninger kan være hjemlet på forskjellig vis og i noen tilfeller på flere reguleringsnivåer. Blant lederne i vårt svarmateriale oppgir snaut sju av ti av de statlige lederne (38 av totalt 57) og nesten alle de kommunale lederne (åtte av ni) at arbeidstidsordningen er hjemlet i tariffavtale. Seks av de elleve lederne i virksomheter som er eiet av ideelle organisasjoner, svarer det samme. Blant de andre private virksomhetene oppgir om lag halvparten av lederne (23 av totalt 47 ledere) at arbeidstidsordningen er hjemlet i tariffavtale.

Sju statlige ledere og fem ledere i virksomheter eiet av ideelle organisasjoner oppgir midlertidig forskrift om medleverordninger som hjemmel for arbeidstidsordningen.¹⁹ Blant lederne i de andre private institusjonene er det langt flere – nærmere seks av ti – som oppgir medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag.

Sentral særavtale oppgis som hjemmel blant fire av ti statlige ledere, det samme er tilfellet blant lederne i private institusjoner (bare to kommunale institusjoner og ingen institusjoner eiet av ideelle organisasjoner oppgir det samme).

Unntaksbestemmelser i arbeidsmiljøloven som er godkjent av fagforeninger (arbeidsmiljøloven paragraf 10-12-4), kan også utgjøre hjemmelsgrunnlag for arbeidstidsordninger som avviker fra lovens normalbestemmelser. Til sammen viser drøyt to av ti ledere til denne unntaksbestemmelsen i arbeidsmiljøloven. Blant lederne som har oppgitt dette som hjemmel, er ni av totalt 57 statlige ledere samt to av de ni kom-

¹⁹ Når det gjelder de statlige lederne, antar vi at lederne her har krysset av feil i spørreskjemaet. Det kan også gjelde mer generelt at ikke alle institusjonsledere vet hva slags hjemmel arbeidstidsordningene de bruker, har.

munale lederne og tre av elleve ledere av institusjoner eiet av ideelle organisasjoner. Blant de andre private institusjonene dreier det seg om 13 av totalt 47 ledere, en drøy fjerdedel.

Et av svaralternativene i spørsmålet om lokale avtaleforhold var «individuelle skriftlige avtaler». Blant de private institusjonene hadde 22 ledere krysset av for dette (snaut halvparten). På spørsmål om hva slags avtaler som fantes lokalt, oppga bare noen få ledere – fire statlige og tre private – svaralternativet «Nei, ikke formelle avtaler». Spørsmålet kan ha blitt misforstått, men det var langt færre som svarte dette i 2014 enn hva tilfellet var i 2005. I 2005 svarte om lag to av ti ledere i de private institusjonene at det lokalt ikke fantes formelle avtaler.

Medleverforskriften og avtaleforhold

Forholdet mellom medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag på den ene siden og avtaleforhold på den andre er av spesiell interesse i vår sammenheng. Er det for eksempel slik at henvisning til medleverforskriften innebærer et «avtaletomt rom» der det ikke finnes tariffavtaler på ulike nivåer? Våre data tyder ikke på det. I svarmaterialet har 39 ledere henvist til medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag, de fleste er ledere av institusjoner som er eiet av privat stiftelse eller aksjeselskap. I spørreskjemaet har vi spurt alle de 39 institusjonslederne som viser til medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag, om hvilke avtaleforhold som finnes lokalt.

Tabell 3.1 Avtaleforhold. 39 ledere som oppgir medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag. Flere svar mulig.

Turnusprotokoll	Skriftlig lokal avtale	Særavtale	Individuelle skriftlige avtaler	Ikke formelle avtaler
9	18	20	14	3

Svarene viser at blant ledere som oppgir medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag, er det også vanlig vise til lokale avtaler. Et mindretall, tre av de 39 lederne, oppgir at det ikke finnes formelle avtaler.

Tillitsvalgte

Alle lederne i de statlige virksomhetene oppgir at det lokalt finnes tillitsvalgte fra et eller flere fagforbund (én av lederne besvarte ikke spørsmålet). Det samme gjelder de kommunale enhetene og virksomheter som er drevet av ideelle organisasjoner (ingen ubesvarte). Det vanligste er at det lokalt finnes tillitsvalgte fra flere fagforbund, drøyt seks av ti ledere svarer dette. Også i de andre private virksomhetene er det vanlig at det lokalt finnes tillitsvalgte (snaut sju av ti institusjoner). Blant disse er det vanligste også at det finnes tillitsvalgte fra flere fagforbund. De 47 private institusjonene skiller seg like-

vel noe ut fra de ideelle private ved at i 13 av dem – drøyt en fjerdedel – er ikke fagforbundene representert med lokalt tillitsvalgte. Sammenliknet med 2005-undersøkelsen er det imidlertid et noe større innslag av lokalt tillitsvalgte fra fagforbund i disse virksomhetene i 2014. I 2005 var om lag en tredjedel av de private virksomhetene uten lokalt tillitsvalgte fra fagforbund.

Tilknytning til arbeidsgiversammenslutninger

I 2006 viste vi til at statlige institusjoner er omfattet av hovedtariffavtalen i staten, og at i kommunene vil en institusjon være del av den kommunale virksomheten om den ikke utgjør en selvstendig juridisk enhet, som eventuelt kan være med i KS. Vi fant den gang at blant de private institusjonene som var eiet av en ideell organisasjon, var alle unntatt én tilknyttet en arbeidsgiverorganisasjon. Snaut halvparten av institusjonene som var private stiftelser eller aksjeselskaper, var med i en arbeidsgiverorganisasjon (Pettersen & Olberg 2006:21).

Svarmaterialet fra undersøkelsen i 2014 viser at alle institusjonene som var eiet av humanitær/ideell organisasjon, var tilknyttet Virke (én ubesvart). Blant de 47 institusjonene som var private stiftelser eller aksjeselskaper, var nærmere halvparten tilknyttet NHO Service, seks institusjoner var tilknyttet Virke, og én var med i KS. Om lag en tredjedel av de private institusjonene var ikke tilknyttet noen arbeidsgiversammenslutning (16 institusjoner), mens det som nevnt over dreide seg om nærmere halvparten i 2005.

3.6 Arbeidstidsordninger og konkurranseforhold

Nedenfor diskuterer vi sammenhenger mellom arbeidstidsordninger og konkurranseforhold, vi illustrerer også ulike vurderinger når det gjelder medleverforskriften.

I Bufdirs tildelingsbrev står det følgende hva gjelder konkurranseforhold: «Bufetat skal utnytte kapasiteten i eget tiltaksapparat før det kjøpes private barnevernplasser. Ved kjøp av tjenester skal ideelle aktører prioriteres».²⁰ I intervjuene pekte våre informanter i NHO Service og Virke på at det er anbudsordningene til Bufdir som er avgjørende for konkurranseforholdene når det gjelder barneverninstitusjonene. Fra NHO Service sin side ble det vist til at de statlige institusjonene ble prioritert, samtidig som staten ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å dekke behovet for institusjonsplasser. Konkurranseforholdene er også kjennetegnet ved at de ideelle institusjonene delvis var skjermet med egne anbudsrunder.²¹ I intervjuet med Virke ble det vist til at når man skulle vurdere konkurransesituasjonen, var det viktig å

²⁰ S. 6 TB 2013.

²¹ Intervju i NHO Service 18.12.2013.

ta hensyn til at de ideelle institusjonene av historiske grunner hadde langt høyere pensjonsforpliktelser enn de andre private institusjonene.²²

Noen av spørsmålene i surveyundersøkelsen tok også opp konkurranseforhold.

Valg av arbeidstidsordning – føringer fra eier eller styre og konkurranseforhold

Spørreskjemaet inneholdt flere spørsmål om hvilke forhold som var viktige som bakgrunn for nåværende arbeidstidsordning. Dette kunne blant annet dreie seg arbeidsmiljø for ansatte og tjenestekvalitet når det gjelder barna og ungdommene som bor i institusjonene. Vi kommer tilbake til det i kapittel 4 og kapittel 5. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvilken rolle institusjonslederne mener føringer fra eier eller styre og konkurranseforhold spiller.

Et stort flertall, sju av ti ledere i kommunale institusjoner og institusjoner eiet av humanitær/ideell organisasjon, oppgir at føringer fra eier eller styre ikke er viktige for valg av nåværende arbeidstidsordning. Svarene fra lederne i 47 andre private institusjoner fordeler seg ganske jevnt på kategoriene «ikke viktig», «noe viktig», «ganske viktig», «svært viktig». Drøyt en tredjedel oppgir at slike føringer er ganske viktige eller svært viktige. En større andel av de 57 statlige institusjonene mener føringer fra eier er ganske viktige eller svært viktige for valg av arbeidstidsordning, drøyt seks av ti oppgir dette. Drøyt fire av ti statlige ledere svarer at slike føringer er svært viktige.

Institusjonenes konkurransevne i anbudskonkurranser som bakgrunn for valg av nåværende arbeidstidsordning blir vurdert som «ikke viktig» av om lag halvparten av de statlige lederne og lederne i kommunale institusjoner (seks av ti). På den andre siden viser datamaterialet at konkurransevne i anbudskonkurranse er viktig for valg av arbeidstidsordninger for ledere fra institusjoner eiet av humanitære/ideelle organisasjoner samt andre private institusjoner. Drøyt halvparten av lederne i de elleve institusjonene som er eiet av humanitære/ideelle institusjoner, oppgir at institusjonenes konkurransevne i anbudskonkurranser er ganske viktig når det gjelder bakgrunn for valg av arbeidstidsordning (to institusjonsledere mener dette er svært viktig). Blant de 47 andre private institusjonene svarer nærmere sju av ti ledere at institusjonens konkurransevne i anbudskonkurranser er ganske viktig eller svært viktig når det gjelder valg av arbeidstidsordning, de fleste oppgir «svært viktig» (om lag fire av ti ledere).

Tilleggs kommentarer i spørreskjema

Surveyundersøkelsen inneholdt et åpent kommentarfelt der respondentene kunne gi sine egne kommentarer om arbeidstidsordninger. Så mange som

²² Intervju i Virke 11.12.2013.

53 skjemaer inneholdt kommentarer. Om lag 40 av dem, litt avhengig av kategorisering, kommenterte arbeidstidsordninger. Noen få ledere var kritiske til bruk av utvidet arbeidstid i egen institusjon. Blant annet hadde en akuttinstitusjon vurdert langturnus, men hadde gått bort fra det fordi det blir for lite kontinuitet i arbeidet. En annen leder ønsket å utrede muligheten for å gå langturnus også på akuttinstitusjonen. Langt de fleste som kommenterte, rapporterte at de hadde positive erfaringer med utvidede arbeidsperioder/langturnusordninger.

Noen ledere i statlige institusjoner ga tilbakemelding om at de ønsket å benytte døgnturnusordninger og langvaktordninger som de tidligere hadde benyttet, men rapporterte at statlige retningslinjer hadde medført at de ikke lenger hadde mulighet til det. En leder mente at statlig tariffavtale er svært lite egnet for å organisere god stabil institusjonsdrift. En annen oppga at turnusen de brukte, var valgt på grunn av mangel på alternativer – de ansatte ønsket å gå lengre vakter på dagtid, men dette hadde de foreløpig ikke fått godkjent å gjennomføre.

Tilleggs kommentarene fra lederne understreket i all hovedsak at arbeidstidsordningene med periodevis utvidet arbeidstid hadde positive effekter – både når det dreide seg om kvaliteten på oppholdet for barna og ungdommene, og når det gjaldt de ansattes terapeutiske/faglige interesser.

Bufetats turnusprosjekt 2013

Turnusprosjektet til Bufetat hadde som målsetting å kartlegge kostnader til forskjellige turnusordninger som benyttes i de statlige og private barneverninstitusjonene.²³ Prosjektet analyserer utgiftsforskjellene mellom statlige og private institusjoner og diskuterer årsakene til disse forskjellene. Flere av observasjonene som gjøres, er av interesse for vårt prosjekt, noen av temaene som diskuteres, refereres derfor i dette avsnittet.

Rapporteringen fra prosjektet tar som utgangspunkt at det i en årrekke har vært utgiftsforskjeller mellom de statlige og private institusjonene. Dagsprisen for private plasser (ideelle og andre private) er på om lag 7 000 kroner, mens tilsvarende pris for statlige plasser ligger på om lag 10 000, altså 3000 kroner dyrere. Prisforskjellene i dagspris mellom Bufetats regioner beskrives som betydelige, mens det på grunn av nasjonale rammeavtaler er noe mindre forskjell mellom regionene når det gjelder de private virksomhetene (Bufetat 2013:4).

Flere forhold kan bidra til å forklare prisforskjellene mellom statlige og private institusjoner. Blant dem er hvor mange av plassene som er i bruk, men utredningen peker samtidig på at selv om man hadde hatt 100 prosent belegg i de statlige institusjonene, ville prisdifferansen sammenliknet med de

²³ Bufetat (2013) Turnusprosjektet – leveranse fra analyseteamet 6. desember 2013.

private institusjonene fortsatt vært om lag 2000 kroner per døgn. Rapporteringen fra prosjektet viser også til at Bufetat er pliktig å tilby et variert og spesialtilpasset institusjonstilbud over hele landet. Det kan innebære at etaten må drive en del institusjoner som private aktører neppe ville ha drevet, men det beskrives som vanskelig å tallfeste slike effekter i dagprisen (s. 6). Forskjellene i pris mellom statlige og private institusjoner kan knyttes til en rekke forhold ved driften av institusjonene (blant annet pensjonsordninger, utdanningsnivå blant ansatte, turnover, plasseringshjemmel og institusjonsstørrelse). Nedenfor begrenses presentasjonen til forhold som dreier seg om turnus og bruk av årsverk.

Analysen til Bufetat viser både at bruk av årsverk varierer betydelig mellom de undersøkte statlige, private og ideelle institusjonene (seks institusjoner), og at det er stor variasjon i utvalget når det gjelder antallet årsverk som brukes for å drifte tredelt turnus sammenliknet med langturnus og medleverordninger (s. 12). Når man ser på lønnsutgifter per årsverk/turnus (avdeling med seks barn), framstår medleverordning (3-7-4-7) som langt billigere enn tredelt turnus i dette utvalget. Her pekes det også på at pensjonsutgiftene gjør at de private institusjonsplassene er rimeligere enn de statlige og ideelle institusjonene (s. 16).

I tillegg til beregninger og diskusjon knyttet til lønnsutgifter per årsverk setter rapporten fra Bufetat spørsmålsteget ved om et årsverk egentlig er det samme begrepet i statlige og private institusjoner. Følgende illustrasjoner brukes (s. 18):

- Statlig (2-7-2-7-3-7) – 91 døgn (82 ved uttak av ferie) på jobb i et årsverk (+ medlevertillegg)
- Privat (3-7-4-7) – 130 døgn (117,5 ved uttak av ferie) (+ 120 000 kr i medlevertillegg)
- Privat (7-7-7-7) – 179 døgn (162 ved uttak av ferie) (+ 120 000 kr i medlevertillegg) på jobb

I konklusjonen pekes det her på at ansatte i de private institusjonene har «tilnærmet» lik lønn som ansatte ved statlige institusjoner, men «jobber langt flere døgn for denne lønna i sine årsverk» (s. 18).

Hvordan telle timer?

Partene er uenige når det gjelder beregning av arbeidstid og årstimetall. Et oppslag i *Fontene* peker på at medleverforskriften åpner for arbeidstidsordninger som medfører at ansatte i de private institusjonene tilbringer langt mer tid på arbeidsplassen enn ansatte i de statlige institusjonene. Oppslaget viser til at mens den statlige langturnusavtalen med 2-7-2-7-3-7-ordning har som konsekvens at ansatte er 82 døgn på jobb, medfører 3-7-4-7-

ordningen, som er den mest vanlige ordningen blant de private organisasjonene, at ansatte tilbringer 112 døgn på jobb. En 7-7-ordning innebærer at ansatte er enda lenger på jobb i løpet av et år, 176 døgn. Argumentet er at tilsvarende høye årstimetall gir tilsvarende lav timelønn, selv om årslønnene i institusjoner som bruker de ulike ordningene, ikke varierer så mye (*Fontene* 10/09:8).

Virksomhetsledere som er intervjuet, peker på at ansatte har krav på ti timer fri i døgnet, at ansatte har egen boenhet som utgjør en privat sfære, og at ansatte sover og bor der de har sitt arbeidssted, det vil si at de bor to steder. Ut fra dette, mener lederne, er argumentet at det ikke er riktig å regne lønn per time tilstedeværelse (*Fontene* 10/09:7).

Representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner som vi har intervjuet, viste til tilsvarende argumenter og konstaterte at partene ikke har kommet fram til en felles måte å telle timer på.²⁴ Denne uenigheten reflekteres i ulike tolkninger av uttrykk som «arbeidstid» og «å være på jobb». Det finnes lite rettspraksis når det gjelder medleverordninger. Unntaket er den pågående rettsbehandlingen om ansettelsesforhold og arbeidstid ved Fossum-stiftelsen.²⁵

Hva mener organisasjonene om medleverforskriften?

Buudir står for innkjøp av tjenester fra private virksomheter, som ofte har arbeidstidsordninger med periodevis utvidet arbeidstid. Disse virksomhetene har i en rekke tilfeller ordninger som går utover normalbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, men som kan praktiseres fordi medleverforskriften finnes. Blant organisasjonene i arbeidslivet er vurderingene av forskriften forskjellige.

I informantintervju i NHO Service ble det pekt på at når institusjonene brukte medleverordninger, var det først og fremst fordi man mente det var den faglig beste måten å drive på. Men det ble også vist til at det var press på pris fra statens side når det gjaldt anbudskonkurransene. Hvis man ikke skulle kunne bruke ordningene, ville tjenestene de private institusjonene leverer, bli vesentlig dyrere fordi de måtte bruke flere ansatte.²⁶

Fra arbeidstakersiden mener fagforbund i LO, Fagforbundet og FO, at medleverforskriften bør oppheves. I møte med arbeids- og sosialministeren i januar 2014 ga FO uttrykk for at «forskriften bør fjernes. Dagens AML. og

²⁴ Intervju i NHO Service 18.12.2013, intervju i FO 7.2.2014, intervju i Fagforbundet 10.2.2014.

²⁵ Hedmarken tingrett 7.1.2014. Saksnr. 13-099375TVI-HEDM. Dommen er anket, vi kommenterer den derfor ikke her.

²⁶ Intervju i NHO Service 18.4.2013.

EU-lovgivningen dekker behovet som forskriften skulle løse».²⁷ I 2011 kommenterte FO i innspill til LO om oppfølging av stortingsmelding nr. 29 *Felles ansvar for et godt og anstendig arbeidsliv* medleverforskriften på følgende vis:²⁸

«[...] I dag ser vi at forskriften blir brukt på private institusjoner uten tariffavtaler, og vi opplever et økende press fra kommuner om å benytte forskriften. Vi erfarer at det er uenighet om virkeområde for bruk av forskriften, det er særlig kommunal sektor som ønsker denne tatt i bruk i spesielle boliger for utviklingshemmede. Selve fortolkningen av forskriften og kommentarene til denne, er en utfordring. Forskriften tolkes dit hen at den åpner for en gjennomsnittlig arbeidstid pr uke på 60 timer. Det er også langt ut over AML grenser. Kommentarene til § 2 er særlig egnet til misforståelse. Det har vel aldri vært lovgivers mening at arbeidstakere som arbeider i medleverordning skal ha en faktisk arbeidstid ut over lovens yte grense, eller arbeidstid utover årsarbeidstiden etter tariffavtalene. Slik forskriften blir fortolket av noen arbeidsgivere (særlig privat sektor) så arbeider arbeidstakerne opp mot to stillinger i faktisk arbeidstid.»

FO mente det var uavklarte juridiske problemstillinger knyttet til bruken av forskriften, og at der det er nødvendig med medleverordninger, bør regelen være at arbeidsgiver søker å inngå avtale etter arbeidsmiljøloven paragraf 10-12 (4). Da ville fagforeningene ha mulighet til å stille krav om hviletid.

FO viste ellers til at tariffavtale kan begrense adgangen til å bruke forskriften som alternativ til avtale etter arbeidsmiljøloven paragraf 10-12 (4), og at det på arbeidsgiver- og arbeidstakerside i staten, KS-området og Spekter-området var enighet om at avvikende arbeidstidsordninger som falt under forskriftens virkeområde, skulle inngås etter avtale i henhold til denne paragrafen i loven. Dette gjelder også Oslo kommune.

Med dette som bakgrunn oppfordret FO LO til å spille inn at forskriften om medleverordninger burde trekkes tilbake. FO pekte også på at som et minimum burde forskriften endres, slik at det ikke lenger var lovlig å ha en gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid på opptil 60 timer.

Våre informanter i FO og Fagforbundet hadde sammenfallende syn på medleverforskriften. I intervjuene viste de til at den midlertidige forskriften var ment å regulere arbeidstid ved de tradisjonelle ruskollektivene der de

²⁷ <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=4778&categoryID=328>

²⁸

<https://www.fo.no/soek/category14.html?q=innspill+til+oppf%C3%B8lgning&categoryID=14>

ansatte bodde sammen med brukerne over lengre tid, noen ganger sammen med familiene sine. Ordninger der de ansatte reiser hjem etter noen dager, som 3-7-4-7-turnus, omtales som langturnus og ikke som medleverordning. Forbundene har dessuten vært mot medleverforskriften på grunn av både høyt årstimetall og manglende regulering. Forskriften er uklar når det gjelder arbeidstid, passiv tid og pauser, noe som skaper uklarhet også når det gjelder spørsmål om betalt tid og ikke-betalt tid. Forskriften er heller ikke tydelig når det gjelder avtaleforhold. Hvis forskriften skulle bestå, måtte virkeområdet innskrenkes. Primært ønsket våre informanter i FO og Fagforbundet at forskriften skulle fjernes.²⁹

På arbeidsgiversiden har KS anført at det må gjøres endringer i arbeidsmiljøloven slik at arbeidsgiver kan fastsette ordinære turnusordninger etter drøftinger med tillitsvalgte, samtidig som betydningen av gode lokale prosesser og trepartssamarbeid vektlegges som grunnlag for dialogen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I denne sammenheng har KS også gitt uttrykk for at virkeområdet for medleverforskriften bør utvides:

«KS mener det er hensiktsmessig at medleverforskriften endres. KS mener virkeområdet for medleverforskriften, som i dag bare gjelder arbeid med enkelte brukere, bør utvides til også å omfatte flere brukere med tilsvarende behov for kontinuitet, for eksempel psykisk utviklingshemmede og demente. Alternativt at det utarbeides en ny forskrift».³⁰

Da stortingsmeldingen *Felles ansvar for et godt og anstendig arbeidsliv* ble lagt fram høsten 2011, ble det pekt på at for visse ansattegrupper er unntak fra arbeidstidsreglene i loven fastsatt i forskrifter. Det ble vist til at den midlertidige medleverforskriften fra 2005 fastsatte vidtgående unntak fra normalreglene i loven. Det ble også pekt på at denne forskriften har et svært avgrenset bruksområde.³¹ Forskriften gir anledning til å etablere slike ordninger i institusjoner som har særlige behandlings- og omsorgsoppgaver innen rusomsorg og barnevern.

Som vi har vist, finnes det i dag ulike vurderinger om medleverforskriftens virkeområde. På den ene siden går LO-forbund som FO og Fagforbundet inn for å fjerne forskriften, eventuelt å innsnevre virkeområdet. På

²⁹ Intervju i FO 7.2.2014, intervju i Fagforbundet 10.2.2014.

³⁰ Vedtak arbeidstid KS Hovedstyre 15.10.2013. <http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Arbeidsgiverstrategier-og-ledelse/Arbeidstid/>

³¹ Meld. St. 29 *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*.

den andre siden har KS gått inn for at medleverforskriftens virkeområde skal utvides.

Samarbeidsavtalen mellom staten og ideell sektor

Samarbeidsavtalen mellom staten og ideell sektor («Ideell-avtalen») er viktig for anbudskonkurransen blant de private barneverninstitusjonene. Avtalen innebærer en form for skjerming med egne anbudsrunder for institusjoner eiet av en ideell eller humanitær organisasjon. Samarbeidsavtalen om leveranser av helse- og sosialtjenester ble inngått i oktober 2012. Partene var regjeringen på den ene siden og hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS Bedrift på den andre. Samarbeidsavtalen er en intensjonsavtale som fastsetter prinsippene for overordnet samarbeid mellom staten og ideell sektor når det gjelder ideell sektors leveranser etter avtale med staten (pkt. 1). Avtalen viser til at de ideelle organisasjonene innen helse- og sosialsektoren er uavhengige og selvstendige virksomheter som arbeider for å avhjelpe helsemessige eller sosiale behov i samfunnet. Det pekes på at virksomhetene ikke har profitt som formål, og at eventuelt overskudd utelukkende benyttes til å drifte og tilby allmennyttige tjenester (pkt. 2). Videre pekes det på at avtalen anerkjenner, styrker og synliggjør den viktige rollen som ideelle aktører spiller i den norske velferdsstaten, og at samarbeidet skal være basert på forutsigbare rammebetingelser og arbeidsforhold og klare krav til kvalitet, kostnader og arbeidsvilkår (pkt. 3). Avtalen inneholder blant annet også en formulering om at partene anerkjenner at ideelle aktører også har en rolle som et korrektiv og alternativ til de offentlige institusjonene (pkt. 4d).

Virke kommenterte senere at det var gledelig at samarbeidsavtalen ble fulgt opp i praktisk politikk. Det ble vist til at regjeringen og alle politiske partier klart sa at de ønsket en sterk frivillig og ideell sektor: «Da må sektoren ha rammebetingelser som gjør at de er konkurransedyktige i forhold til offentlige og andre private aktører. Det har de ikke hatt til nå». ³² Ordningen som ble innført, gikk ut på at det ble etablert egne anbudsrunder for ideelle virksomheter innen barnevernet.

NHO Service var skeptisk til både samarbeidsavtalen og ordningen med egne anbudsrunder for de ideelle virksomhetene. Organisasjonen mente det dreide seg om forskjellbehandling av ulike typer private aktører innen barnevernet. ³³

Etter regjeringsskiftet tok Virke opp samarbeidsavtalen med den nye ministeren i BLD med ønske om at regjeringen skal utvikle og konkretisere

³² <http://www.virke.no/nyheter/Sider/Nye-signaler-til-ideelt-barnevern.aspx>

³³ <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=4778&categoryID=328>

samarbeidsavtalen.³⁴ Om avtalen fortsatt skulle bestå, var blitt et tema. I Stortinget forelå det representantforslag fra SV om videreføring av samarbeidsavtalen. Også støttepartiene utenfor regjeringen engasjerte seg i denne saken. Det samme gjorde FO, også etter at regjeringen våren 2014 signaliserte at samarbeidsavtalen skulle videreføres.³⁵ NHO Service hadde tidligere gitt uttrykk for at organisasjonen ikke ønsket «den forskjellsbehandlingen som skjer med utspring i anskaffelsesverket og samarbeidsavtalen. Derfor må en forlenget samarbeidsavtale vurdere andre virkemidler enn det som i dag synes å være et hovedfokus, nemlig ekskludering av bestående kapasitet og fagmiljø hos andre tilbydere enn de ideelle» (brev til Stortingets familie- og kulturkomité 18.3.2014).³⁶

Stortingsforhandlinger om endringer i Bufdirs anbudsregler – Ideell-avtalen

Våren 2014 behandlet familie- og kulturkomiteen i Stortinget et representantforslag fra tre stortingsrepresentanter fra Senterpartiet og Arbeiderpartiet. Saken gjaldt videreføring av samarbeidsavtalen mellom staten og ideell sektor.³⁷

Innstillingen fra familie- og kulturkomiteen har følgende sammendrag:³⁸

«Ideelle organisasjoner har røtter i sivilsamfunnet og har vært premisseleverandør og samarbeidspartner for det offentlige i utviklingen av det moderne velferdssamfunnet. Den 3. oktober 2012 undertegnet Ideelt Nettverk, Virke, Frivillighet Norge og KS bedrift en viktig samarbeidsavtale med den rød-grønne regjeringen om leveranser av helse- og sosialtjenester. Samarbeidsavtalen anerkjenner, styrker og synliggjør den viktige rollen som ideelle aktører i dag spiller i den norske velferdsstaten. Forslagsstillerne mener at samarbeidsavtalen, som får sterk støtte av alle parter, må videreføres og følges opp.

Forslagsstillerne vil understreke behovet for å beholde de ideelle aktørene på barnevernsfeltet. I dag utgjør det ideelle innslaget om lag 25 pst, av institusjonstilbudet. Dagens ordning er at staten ved Bufetat fyller opp de statlige institusjonsplassene, så får de ideelle organisasjonene ta del i et skjermet tilbud, og til sist er det en tredje runde der alle private aktører kan levere inn tilbud. Forslagsstillerne mener at der-

³⁴ <http://www.virke.no/bransjer/bransjeartikler/Sider/Samarbeidsavtalen-for-ideelle-viktig-for-barnevern.aspx?blankMaster=true>

³⁵ <http://www.virke.no/bransjer/bransjeartikler/Sider/Samarbeidsavtalen-for-ideelle-viktig-for-barnevern.aspx?blankMaster=true>

³⁶ <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=4778&categoryID=328>

³⁷ Dokument5 8:17 S (2013-2014)

³⁸ Inst. 190 S (2013-2014)

som man skal sikre at ideell sektor-andelen ikke reduseres, er det avgjørende at ordningen med skjermede tilbud opprettholdes.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

‘1. Stortinget ber regjeringen videreføre og følge opp samarbeidsavtalen inngått 3. oktober 2012 mellom regjeringen og ideelle organisasjoner om leveranser av helse- og sosialtjenester.

2. Stortinget ber regjeringen videreføre ordningen med skjermede tilbud for ideelle tilbydere innen barnevernet i minst samme omfang som i dag.’»

Flertallet i komiteen viste blant annet til EUs direktiv om offentlige anskaffelser og til pensjonskostnader og de ideelles rolle i anbudskonkurransene:

«Komiteen er kjent med EUs revisjon av direktivene om offentlige anskaffelser som fører til en innføring av nye regler for anskaffelser av helse- og sosialtjenester, som også statsråden viser til i sitt svar. I henhold til de nye reglene kan ikke Norge videreføre unntak om å reversere konkurranser for ideelle organisasjoner for innkjøp av en verdi over 750 000 euro. Statsråden vil foreta en gjennomgang av hvordan disse endringene påvirker kjøp av institusjonsplasser i barnevernet. Komiteen merker seg dette og vil fremheve at det er svært viktig at denne gjennomgangen skjer raskt slik at nødvendige endringer skjer raskt slik at nødvendige endringer og tiltak kan iverksettes.»

«[-] Flertallet er derfor tilfreds med at regjeringen er i dialog med private barnevernsaktører om utfordringene rundt historiske pensjonsforpliktelser [-] Flertallet viser til høringsuttalelsen fra NHO Service, og vil fremheve at utfordringer knyttet til historiske pensjonsforpliktelser ikke kan avgrenses etter eierform, ikke alle private ideelle aktører har disse utfordringene, samtidig som det er andre private aktører som også har dem. Flertallet vil bemerke at det er viktig at å legge til rette for at kommunene fritt kan velge barnevernstiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Flertallet har samtidig merket seg at driftsutgiftene for barnevernsinstitusjoner hos private ideelle aktører ifølge SSBs offisielle tall i 2012 var nesten 1 100 lavere per oppholdsdag enn hos andre private aktører. Dette er etter flertallets syn et annet moment som nyanserer bildet av bruken av ulike private aktører.»

DOK 8-forslagene fra de tre stortingsrepresentantene ble behandlet i Stortinget i møte 20. mai 2014.³⁹ I debatten viste statsråden blant annet til at

³⁹<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140520/2/>

hun var opptatt av gode og fleksible avtaler for ideelle aktører, på lik linje med avtaler med andre aktører. Regjeringen er i gang med å utvikle en ny samarbeidsavtale med de ideelle organisasjonene. Dette arbeidet ledes av næringsministeren. Nærings- og fiskeridepartementet har også bedt Fredrik Sejersted ved Universitet i Oslo om å utrede konsekvenser av EUs nye direktivbestemmelser. Statsråden viste også til at Bufdir var bedt om å utrede konsekvensen av å likestille alle private aktører som statlig barnevern kjøper tjenester fra. I påvente av utredningen og behandling av konsekvenser av EU-direktivet ble det 29. april 2014 gitt beskjed til Bufdir om at det skal innføres en midlertidig ordning med skjermet konkurranse for de ideelle organisasjonene. Denne skal gjelde for kontrakter på 14 måneder fra 1. februar 2015 og vil ifølge statsråden gi nødvendig tid til å utrede konsekvensene av å likestille aktørene i barnevernet og utfallet av EU-direktivet. Direktoratet var også bedt om å vurdere muligheten for å legge inn en føring i disse kortvarige kontraktene, slik at avtalene kunne videreføres i ytterligere ett år, til 31. mars 2017.

Voteringen viste at ingen av de to forslagene fra de tre stortingsrepresentantene fikk flertall, de ble dermed vedlagt protokollen.

Stortinget gjorde imidlertid vedtak om at det våren 2015 utlyses nytt felles anbud på kjøp av faste barnevernsplasser for kommersielle og ideelle aktører.⁴⁰ Felles anbud hadde som forutsetning at det er funnet en løsning for de ideelle aktørenes historiske pensjonsforpliktelser. Hvis en løsning ikke er funnet, forutsettes det at det utlyses skjermet anbud for de ideelle i en periode på minimum to pluss fire år. Hvis pensjonsutfordringene løses i perioden, gis det en gjensidig oppsigelsesmulighet som gir forutsigbarhet for begge parter (Vedtak 15).

Stortinget ba også regjeringen om at det når nytt felles anbud på kjøp av faste barnevernsplasser blir utlyst, legges til grunn at kontraktene gjøres langsiktige/løpende, med jevnlig kontraktsoppfølging og gjensidig oppsigelsesmulighet som ivaretar barnas behov for langsiktighet (Vedtak 16).

3.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gitt en oversikt over forskjellige former for regulering av arbeidstid i barneverninstisusjonene, og vi har beskrevet innholdet i den midlertidige forskriften om arbeidstid i instisusjoner som bruker medleverordninger. Videre har vi undersøkt omfang og praktisering av arbeidstidsordninger med periodevis utvidet arbeidstid. Avslutningsvis vil vi peke på noen hovedtrekk:

Bruk av langvakter som varer under ett døgn, er utbredt, særlig i de statlige instisusjonene. De private instisusjonene bruker slike vakter i mindre

⁴⁰ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=60209>

grad. Den mest vanlige ordningen med vakter som varer over ett døgn i de private institusjonene, er 3-7-4-7-turnus. I de statlige institusjonene som bruker slike vakter, er det vanlig med 2-7-2-7-3-7-turnus. Undersøkelsen viser at noen institusjoner kombinerer forskjellige arbeidstidsordninger. I de statlige og kommunale institusjonene som praktiserer ulike turnuser, er det vanlig å kombinere ordinær turnus med forskjellige typer langvakter.

I de aller fleste institusjonene som henviser til medleverforskriften som hjemmelsgrunnlag for arbeidstidsordningen de praktiserer, finnes det også særavtaler og lokale avtaler om arbeidstid. Bare i et fåtall av disse virksomhetene dreier det seg om et «avtaletomt rom» der det ikke foreligger formelle avtaler.

Sammenliknet med vår undersøkelse fra 2006 er fagforbundene i noe større grad representert med tillitsvalgte lokalt i de private virksomhetene. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden har også økt, noe som kan ses i sammenheng med konsentrasjonen av de private institusjonene på færre eiere.

Lederne i de statlige institusjonene oppgir i større grad enn lederne for private institusjoner at føringer fra eier er viktig som bakgrunn for valg av nåværende arbeidstidsordning.

Lederne for institusjoner eiet av humanitære/ideelle organisasjoner opplever at institusjonens konkurransevne i anbudskonkurranser er viktig som bakgrunn for valg av arbeidstidsordninger. Dette gjelder i enda større grad blant lederne i andre private institusjoner. Medleverforskriften er omstridt, det gjelder blant annet definisjoner av hva som er arbeidstid og fritid. Forskriften er også omstridt når det gjelder virkeområde.

Bufdirs anbudsordninger regulerer konkurranse- og markedsforhold (kvalitet/pris). Medleverordninger er billigere for virksomhetene fordi de kan drive med færre ansatte. Anbudskonkurransen har ført til færre og større private virksomheter. De private virksomhetene forutsetter at de kan bruke langturnus-/medleverordninger når de deltar i anbudskonkurransene. Private plasser er billigere enn de statlige.

To former for skjerming påvirker konkurranse- og markedsforhold i sektoren. Det dreier seg om prioritering av statlige plasser og skjerming av institusjoner som er eiet av ideell eller humanitær organisasjon. «Ideell-avtalen» ble nylig diskutert i Stortinget. Flere departementer er for tiden involvert i arbeidet med å klargjøre rollen til de ideelle institusjonene, blant annet i forbindelse med tolkninger av EU-direktiver om regler for statlige innkjøp.

4 Arbeidsmiljø, helse og velferd

I dette kapitlet ser vi nærmere på sammenhengene mellom arbeidstid, arbeidsmiljø, helse og velferd. Vi vil på samme måte som i 2006-undersøkelsen bruke ulike innfallsvinkler for å undersøke disse forholdene nærmere. Den gang viste resultatene fra den kvantitative studien at helse og sykefravær utgjorde to viktige komponenter for institusjonslederes valg av turnusordning. De kvalitative undersøkelsene viste på sin side at de ansatte vurderte sin egen helse som ganske god, samtidig som det viste seg at opplevelse av slitenhet hang sammen med arbeidstidsordninger.

I dette kapitlet vil vi innledningsvis referere hovedresultater fra helsemedisinsk forskning om sammenhenger mellom arbeidstid og helse. Her bygger vi på den brede litteraturgjennomgangen som Statens arbeidsmiljøinstitutt – STAMI – foretok i 2008 og 2014 (Lie mfl. 2008, 2014). I tillegg til å presentere hovedresultater spør vi om i hvilken grad de refererte studiene omhandler arbeidstidsordninger som brukes ved barneverninstitusjonene. Deretter presenteres resultater fra vår surveyundersøkelse blant institusjonsledere.

Videre i dette kapitlet analyserer vi arbeidsmiljø, helse og velferd med bakgrunn i caseundersøkelsene. I den kvalitative tilnærmingen har vi forsøkt å få mer kontekstuell kunnskap om sammenhengen mellom turnusordningene og arbeidsmiljø, helse og velferd gjennom å se på ledelsens og ansattes vurdering av disse faktorene. Vi har særlig sett nærmere på forhold som de ulike aktørene selv trekker fram som av betydning for arbeidsmiljø, helse og velferd, som arbeidsbelastninger, praktisering av hviletid, forstyrrelser om natten og hvorvidt friperioden er tilstrekkelig for å hente seg inn igjen etter en arbeidsperiode. En viktig referanseramme for vår analyse har vært resultatene fra den kvalitative undersøkelsen som vi gjennomførte i 2006.

Vi vil presisere at når vi diskuterer sammenhenger mellom arbeidstidsordninger og helse, dreier det seg ikke om objektive helseindikatorer, men om egenrapportering blant ansatte (i casestudien) og annenhånds oversikter over ordninger for å ivareta hvile og søvn (i surveyundersøkelsen blant institusjonsledere). Temaene som tas opp i casestudiene, dreier seg ikke om medisinsk helse, men heller om betydningen av eventuell slitenhet og om eventuelle avbrudd i hviletid og søvn. Andre temaer som tas opp, er hvorvidt arbeidstakerne har mulighet til å medvirke i utformingen av arbeidstidsordningene, og hvilken rolle friperiodene spiller.

4.1 Arbeidstid og helse

STAMI-undersøkelsene (Lie mfl. 2008 og 2014)

STAMI har gjennomført to systematiske og bredt anlagte litteraturgjennomganger om helsemedisinske sammenhenger mellom arbeidstid og helse (Lie mfl. 2008, 2014). I denne litteraturen står natt- og skiftarbeid sentralt, likeså nattarbeid og lang arbeidstid.

Den nyeste gjennomgangen fra STAMI (Lie mfl. 2014) endrer ikke hovedkonklusjonene i studien fra 2008. Studien oppsummerer med disse punktene:

- «Søvnforstyrrelser er vanligste konsekvens av endret døgnrytme, og er den enkeltfaktor som har størst betydning for de problemer skiftarbeidere har. Tidlig start på morgenskiftet, og hyppige lange arbeidsuker øker risikoen.
- Ny forskning bekrefter tidligere funn av at lange arbeidsøkter og skiftarbeid, særlig med nattarbeid, kan føre til nedsatt funksjon med påfølgende økt risiko for feilhandlinger.
- Holdepunktene er styrket for at både lang arbeidstid, nattarbeid og roterende skift påvirker sikkerhet og gir økt risiko for skader/ulykker i arbeidslivet.
- Det er fortsatt klare indikasjoner på at det er negative psykiske effekter knyttet både til lange arbeidstider og til nattarbeid. Nyere studier indikerer at risikoen øker ytterligere hvis det ofte arbeides lange uker.
- Det er godt dokumentert at både lange arbeidsøkter og skift- og nattarbeid øker risikoen for hjerte- og karsykdom, og at skift- og nattarbeid øker risikoen for diabetes. Ny forskning tyder på at lange arbeidsøkter også øker risikoen for dødelighet av hjerte- og karsykdommer.
- Brystkreft er den mest studerte kreftformen, og de fleste studier av nattarbeid og brystkreft viser en økt risiko ved nattarbeid. Nye studier viser økt brystkreftrisiko blant kvinner som har jobbet mange år i skiftordninger med mange netter i strekk» (Lie mfl. 2014:8).

Samletabell for alle studier publisert fram til mars 2012. Effekter av ulike arbeidstidsordninger på helse, funksjon og sikkerhet (STAMI, tabell 9, s. 101–102) (Lie mfl. 2014).

Utfall	Natt- og skiftarbeid	Lang arbeidstid
Søvnforstyrrelser	Veldokumentert sammenheng, betydelig effekt. Mange påfølgende nattskift og tidlig start på morgenskiftet øker søvnproblemene.	Mange studier. Veldokumentert sammenheng. Lange skift kombinert med nattarbeid øker søvnforstyrrelser.
Funksjon	Veldokumentert. Betydelig nedsatt funksjon ved nattarbeid. Arbeidsoppgaver som krever stor oppmerksomhet, er særlig utsatt for feilhandlinger dersom de legges til nattskift. Flere nattskift på rad ser ut til å gi bedre funksjon enn hyppig rotasjon.	Relativt veldokumentert sammenheng. Gradvis redusert funksjon ved lange arbeidsøkter, særlig for oppgaver som krever stor oppmerksomhet.
Sikkerhet og ulykke	Veldokumentert. Betydelig økt ulykkesrisiko ved nattarbeid og roterende skift.	Veldokumentert sammenheng. Ulykkesrisiko øker ved lange økter.
Dødelighet	Lite dokumentasjon og ingen klar sammenheng.	Lite dokumentasjon, men holdepunkter for økt dødelighet av hjerte- og karsykdommer, særlig blant arbeidere med dårlig fysisk form.
Psykiske plager	Veldokumentert sammenheng angående lettere psykiske plager. Ingen studier angående tyngre lidelser. Liten innflytelse over egen arbeidstid ser ut til å påvirke mental helse negativt.	Veldokumentert. Risikoen for depressive symptomer øker ved lange arbeidsdager og forsterkes ytterligere hvis det ofte jobbes lange uker.
Hjerte- og karsykdommer	Økt risiko for hjerte- og karsykdommer i flere store studier. Sterkest sammenheng hvis skift-/nattarbeid kombineres med usunn livsstil. Økende risiko for hjerneslag med økende antall år med roterende skift.	Lange arbeidsdager gir økt risiko for hjerte- og karsykdommer og økt dødelighet av slike sykdommer. Jevnlig bruk av overtid øker risikoen.

Diabetes, metabolsk syndrom	Begrenset antall studier. Risikoen for diabetes 2 ser ut til å øke med antall år i roterende nattskiftarbeid, særlig hvis kombinert med vektøkning.	Lite dokumentasjon og ingen klar sammenheng angående diabetes eller metabolsk syndrom.
Kreft	Flere studier angående brystkreft, mange av disse viser økt risiko ved nattarbeid. Økt brystkreftisiko etter flere års arbeid med mange påfølgende nattskift. For de fleste andre kreftformer: begrenset dokumentasjon og ingen klar konklusjon.	Ingen studier angående lange arbeidstider og kreftrisiko.
Muskel- og skjelettplager	Begrenset antall studier. Økt risiko for subjektive muskel- og skjelettplager ved natt- og skiftarbeid.	Begrenset dokumentasjon. Noe økt risiko for subjektive muskel- og skjelettplager.
Mage- og tarmplager	Begrenset antall studier. Trolig økt risiko for enkelte mage- og tarmplager ved nattarbeid.	Ingen studier.
Fertilitet, reproduksjon	Begrenset antall studier. Moderat økt risiko for spontantabort, for for tidlig fødsel, lav fødselsvekt og nedsatt fruktbarhet.	Manglende studier.

STAMI-undersøkelsen peker på at skillet mellom skift og turnus er et særnorsk fenomen, og at den internasjonale litteraturen vanligvis omtaler alle slike arbeidstidsordninger som «shift work» (Lie mfl. 2014:10).

STAMI-studien peker på at studiene som omfatter lange arbeidstidsordninger, omfatter mange forskjellige ordninger, men at disse ofte er mangelfullt beskrevet:

«Resultatene viser at *lange arbeidsøkter* kan fungere bra, hvis det ikke blir mange på rad, og det legges inn tilstrekkelig med hvilepauser. På den annen side kan lange arbeidsøkter være en stor påkjenning, for eksempel i kombinasjon med nattarbeid, eller hvis arbeidet innebærer store fysiske eller psykiske belastninger. Nye studier viser også at personer som ofte arbeider *lange arbeidsøkter* har større risiko for søvnproblemer og psykiske problemer» (Lie mfl. 2014:100).

STAMI-rapporten peker avslutningsvis på flere områder der det er behov for mer kunnskap. Blant disse er at for å gi sikrere kunnskap om årsakssammenhenger, er det behov for flere oppfølgingsstudier. Det gjelder sammenhenger mellom skiftarbeid og flere typer sykdomsutfall. Det er også en mangel på studier av konsekvensene av lange arbeidstider, og det er et generelt behov for studier som bedre beskriver de forskjellige arbeidstidsordningene:

«Det er videre behov for studier som vurderer *arbeidets innhold* i forhold til arbeidstidsordninger. En arbeidstidsordning som omfatter en del norske arbeidstakere, men som kun er beskrevet i få studier, er *blokkarbeidstid*, eller komprimert arbeidstid. Dette omfatter arbeidstidsordninger der arbeidstid og fritid er organisert i større blokker, som i Nordsjøen og i flere landbaserte anlegg, og hvor arbeidstakerne ofte har lang reisevei. Her er det behov for flere studier» (Lie mfl. 2014:100).

Studiene som STAMI refererer til, inngår i et helsemedisinsk fagfelt der forskning bygger på objektive målinger av helseindikatorer og risikofaktorer, og hvor det inngår bruk av kontrollgrupper i undersøkelsene. Som vist over har slike studier dokumentert flere negative sammenhenger, blant annet med hensyn til sikkerhet og ulykkesrisiko ved lange arbeidsøkter.

Andre relevante studier av arbeidstid og helse

Det er gjort få slike undersøkelser når det gjelder arbeidstidsordninger med periodevis utvidet arbeidstid i forbindelse med rotasjonsordningene i bygg og anlegg. Virksomheter innen bygg og anlegg bruker blant annet 12-16- og 14-21-rotasjon (med arbeidsperioder på hhv. 12 eller 14 dager og friperioder på 16 eller 21 dager (Olberg 2010)). Det foreligger også få studier av forsøksordninger med alternative turnuser innen pleie- og omsorgsarbeid i kommunal sektor og arbeidstidsordninger med utvidede arbeidsperioder i statlige og private barneverninstitusjoner (Moland & Bråthen 2012; Pettersen & Olberg 2006).

Blant grunnene til at arbeidstidsordninger med utvidede arbeidsperioder har vært omstridte også i disse tilfellene, er at lange arbeidsøkter kan ha negative effekter for ansattes helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Slike arbeidstidsordninger er på den ene siden kjennetegnet av lange arbeidsperioder som kan være belastende, på den andre siden har slike ordninger lange friperioder som kan gi rom for restitusjon, hvile og sosial tid. Det finnes lite dokumentasjon på hvordan friperiodene virker inn på medisinsk helse, likeledes når det gjelder betydningen av hviletiden og den passive arbeidstiden som inngår i langvakter og langturnus innen pleie- og omsorgsarbeid. Det finnes dessuten for lite kunnskap om sammenhenger mellom periodevis

utvidet arbeidstid og helse for arbeidstakere som har slike arbeidstidsordninger over lengre tid (Olberg 2011:57).

4.2 Surveyundersøkelsen – helsetema

Arbeidsmiljø og valg av arbeidstidsordning

I surveyundersøkelsen ble alle respondentene spurt om betydningen av ansattes arbeidsmiljø for valg av nåværende arbeidstidsordning. Halvparten av de 57 statlige lederne oppga at ansattes arbeidsmiljø var svært viktig for valg av arbeidstidsordning, drøyt en tredjedel svarte «ganske viktig». Andelen som her svarte «ganske viktig», var om lag den samme blant de øvrige lederne. Blant de ni kommunale institusjonene svarte seks ledere at ansattes arbeidsmiljø var svært viktig som bakgrunn for valg av nåværende arbeidstidsordning. Blant de elleve institusjonene som var eiet av ideell organisasjon, oppga åtte ledere det samme. Tilsvarende oppga over halvparten av de 47 andre private institusjonene (25 stykker) at ansattes arbeidsmiljø var svært viktig som bakgrunn for valg av arbeidstidsordning.

Helse og sykefravær blant ansatte – valg av arbeidstidsordning

Den kvantitative undersøkelsen inneholdt et spørsmål om hvor viktig helse og sykefravær blant ansatte var når det gjaldt valg av nåværende arbeidstidsordning. Drøyt halvparten av lederne i statlige og kommunale institusjoner mente her at ansattes helse og sykefravær var svært viktig, snaut halvparten av lederne i institusjoner som er eiet av privat stiftelse eller aksjeselskap, svarte det samme. Blant lederne i institusjoner eiet av humanitær/ideell organisasjon var det noen færre som svarte at ansattes helse og sykefravær var svært viktig som bakgrunn for valg av arbeidstidsordning, men desto flere som mente det var ganske viktig. I svarmaterialet som helhet er det bare et lite fåtall som svarte at slike forhold er «noe viktig» eller «ikke viktig».

Koplinger mellom arbeidstid og fritid – valg av arbeidstidsordning

Spørreskjemaet som ble sendt institusjonslederne, inneholdt også et spørsmål om betydningen av ansattes ønsker om kopleingene mellom arbeidstid og fritid som bakgrunn for valg av nåværende arbeidstidsordning. Blant de 57 statlige institusjonene svarte om lag seks av ti at slike forhold var ganske viktige eller svært viktige (henholdsvis 20 og 15 stykker). 17 svarte «ikke viktig» eller «noe viktig». Blant de ni kommunale lederne svarte fire stykker at ansattes ønsker om koplinger mellom arbeidstid og fritid var en svært viktig bakgrunn for valg av arbeidstidsordning. Like mange oppga at dette var ganske viktig, mens én oppga at det var noe viktig. Blant lederne i de elleve institusjonene som er eiet av ideell organisasjon, oppga langt de fleste

(sju stykker) at slike forhold var svært viktige. To ledere svarte «ganske viktig», mens de to siste oppga «noe viktig» eller «ikke viktig». Også blant de 47 lederne av de andre private institusjonene var det flest som oppga at ansattes ønsker angående koplinger mellom arbeidstid og fritid var svært viktige, 22 av dem svarte dette. 17 ledere svarte «ganske viktig», mens et fåtall svarte «noe viktig» (tre ledere), eller «ikke viktig» (én leder).

Nattevakt og beredskapsordninger – langturnus/medleverordning

Institusjonene bruker forskjellige nattevaktordninger, som våken nattevakt, hvilende nattevakt, både våken og hvilende nattevakt samt opplegg der de ansatte er tilgjengelige uten at det dreier seg om noen fast ordning. Våken nattevakt er mest vanlig i de statlige institusjonene, mens opplegg der de ansatte er tilgjengelige, er mest vanlig i institusjonene som er eiet av privat stiftelse eller aksjeselskap. Ser vi institusjonene under ett, er hvilende nattevakt det mest vanlige.

Survey materialet viser ellers at det er vanlig at ansatte som har vakt på dag eller natt, kan ringe til eller ta kontakt med andre ansatte hvis det er behov for ekstra beredskap. Åtte av ti statlige ledere oppgir dette, drøyt ni av ti ledere i institusjoner som er eiet av privat stiftelse eller aksjeselskap, oppgir det samme.

Det er også vanlig at når man har ordninger med fritid innenfor arbeidsperioden hender det «noen ganger» at den ansatte likevel blir tilkalt. Det er nesten ingen som oppgir at det «skjer ikke» eller «skjer ofte», men om lag en tredjedel av institusjonslederne svarer at problemstillingen ikke er aktuell.

Muligheter for hvile etter forstyrrelser – langturnus/medleverordning

Halvparten av de statlige lederne i institusjoner med langturnus oppga at avbrudd i søvn i arbeidsperioden normalt ikke skjer. Åtte av ti ledere i institusjoner som er eiet av privat stiftelse eller aksjeselskap, oppga det samme. Noen ledere – snaut to av ti – svarte at det er ganske vanlig med avbrudd i søvn én eller to ganger i uken, mens svært få mente det skjer oftere enn dette.

Den kvantitative undersøkelsen inneholdt to spørsmål om hvorvidt ansatte som går langturnus, har muligheter for kompenserende hvile etter forstyrrelser. Ett spørsmål dreide seg om ansatte som blir forstyrret om natten, får mulighet for ekstra hvile dagen etter. Av de 22 statlige lederne som besvarte spørsmålet, svarte ni ledere at institusjonen hadde særskilt ordning for dette, tolv statlige ledere svarte at ansatte som ble forstyrret om natten, hadde mulighet for ekstra hvile dagen etter «noen ganger», men én oppga at institusjonen ikke hadde egen ordning for dette. Blant seks ledere i institusjoner som var eiet av humanitær/ideell organisasjon, svarte fire at det fantes en særskilt ordning for dette, mens to oppga at det ikke fantes noen særskilt ordning. 45 ledere i andre private institusjoner besvarte spørsmålet.

Blant disse oppga seks av ti at det fantes en egen ordning for kompensere de hvile dagen etter forstyrrelser. 21 ledere oppga at det skjedde «noen ganger», mens sju ledere oppga at det ikke fantes noen særskilt ordning.

Et liknende spørsmål gjaldt i hvilken grad ansatte som ble forstyrret om natten, fikk mulighet til å sove uforstyrret neste dag. Svarfordelingen tilsvare her svarfordelingen i spørsmålet som gjaldt ekstra hvile (jf. over).

4.3 Arbeidsmiljø, helse og velferd i casestudien

I denne delen av kapitlet vil vi se nærmere hvordan temaer som omhandler arbeidsmiljø, helse og velferd, ble belyst i casestudien. Vi vil presentere ulike temaer som kan knyttes til arbeidsmiljø, helse og velferd, som belastninger ved jobben, nattarbeid, hviletid, kompensasjon for forstyrrelser, oppfattelser av egen helse, håndtering av vold og trusler på arbeidsplassen samt kollegakultur. Dette er temaer som springer ut av materialet, og som hver for seg og til sammen gir kunnskap om barnevernsinstitusjoner som arbeidsplass.

Belastninger knyttet til å jobbe ved barnevernsinstitusjoner

En måte å få kunnskap om arbeidsmiljø, helse og velferd på er å se nærmere på faktorer som blir oppfattet som negative i jobbutøvelsen, med andre ord hva som gjør at arbeidet oppleves som vanskelig, og som har betydning for arbeidsmiljø, helse og velferd. I casestudien ble ledelsen og ansatte bedt om å beskrive belastninger knyttet til det å jobbe i barnevernsinstitusjoner. Både ledelse og ansatte pekte på psykiske belastninger som oppstår når man jobber med barn som krever mye av voksne over lang tid, barn som utagerer gjennom verbale trusler, og situasjoner der ansatte ikke klarer å forutse hvilke forhold som utløser trusler og utageringer/voldsbruk. Dette er forhold som særlig ledelsen trekker fram som belastninger:

Det er når man har ungdom som krever noe av personalet til alle døgnets tider. Du vet at det vil komme en utfordring, men du vet ikke når den kommer. Og om en da i tillegg har en sykemelding og går med noe som man ikke er trygg på, så er det mest belastende. Nummer to er ungdom som det er en stor sjanse til [at] kommer til å utagere. Ungdom som ligger på grensa til utagering, plutselig kaster de ting, de har et uttrykk som kan være voldsomt, når disse uttrykkene kommer i uforutsette setninger, de veit at de vil komme en gang, det tror jeg er slitsomt. (Leder, statlig institusjon)

Vi har snakket om at noen barn er et «arbeidsmiljøproblem for voksne». De spiser de voksne med hud og hår. Noen har en væremåte med vanskelig atferd, trusler om vold, grov munnbruk. De er veldig intense og har

en pågående måte å være på, og de kan ha en atferd der de forsøker å sabotere alt de voksne prøver å få til, med å være negative. På en avdeling jobber vi med barn som har en atferd som er veldig krevende for de voksne. Der har vi hatt en stor utskiftning av ansatte, ikke bare på grunn av barna, men de er en årsak. Det er tøft å stå i og å håndtere denne typen barn over tid. Dette er barn som er prøvd i fosterhjem hvor fosterforeldrene har oppsummert det samme som vi ser i avdelingene, nemlig at det blir for slitsomt å stå i det. Det er viktig å få signalisert at noen barn er et arbeidsmiljøproblem for voksne utover det vi vanligvis er vant til. Man sier at 60 prosent av denne typen arbeidstakere opplever vold eller trusler ukentlig. I denne aktuelle avdelingen kan du si at det nesten er daglig. (Leder, privat ideell).

Flere ansatte pekte på at man bruker seg selv som arbeidsinstrument, noe som både gir muligheter og representerer en utfordring i arbeidet:

Jeg opplever egentlig ikke at det er så psykisk slitsomt å jobbe her. Samtidig så vil jeg påpeke at når du jobber på institusjon, når du er oppe i ting, så er du der med hele deg, med hele kroppen og hele psyken med 120 prosent. Det gjør noe med deg som menneske. I første-linjen i barnevernet kan du gjemme deg bak loven og si at om du oppfører deg sånn, så er døra der. Men det kan vi ikke si her. Du må være her med hele deg, og det gjør det spennende og utfordrende for meg å jobbe her. (Ansatt, kommunal barnevernsinstitusjon)

Ansatte som jobbet ordinær todelt turnus, var særlig opptatt av at arbeidsperioden ikke ga tilstrekkelig tid til å lage en god relasjon til beboerne. I sin beskrivelse av belastninger ved jobben sammenliknet de ofte sin arbeidstid med medleverskift:

Om man er på sju timer vakt, hvor mye tid går til skriving og overlapping, så har du kanskje to timer til en ungdom. Og om den ungdommen avviser deg aktivt i de to timene, så blir det ingenting. Når vi jobber i to og tre døgn, så kan vi som miljøterapeuter ha en plan på at vi ønsker at ungdommen skal føle seg vel på å bli med meg på noe. Da skal vi påføre dem en verdi ved at vi får til noe hyggelig sammen. Da trenger du ikke å mase og mase og mase. Du har tid til å ta det når ungdommen er klar. (Ansatt, statlig institusjon, todelt turnus)

Intervjuene gir innsikt i den tosidige betydningen det å kunne «stå i situasjoner» og «bruke seg selv som verktøy» har for arbeidet ved en barnevernsituasjon. På den ene siden viser begrepene til belastningene knyttet til ar-

beidet, på den andre siden viser de til betingelsene som må være til stede for å gjøre et godt miljøterapeutisk arbeid med barn og unge.

4.4 Natten som hvileperioder for ansatte som jobber langturnus

«How do groups insure the sleep of their members when sleep is itself so unstable, so vulnerable to immediate external stimuli?»
(Schwartz 1970:487)

Som Schwartz (1970) viser, er behovet for søvn så sosialt og biologisk nødvendig at organisasjoner må innrette seg på måter som legger til rette for god søvn. For ansatte som jobber langturnus, er natten hvileperiode, som i medleverforskriften er definert som en periode hvor arbeidstaker skal være fritatt fra arbeid, bortsett fra tilfeldige eller kortvarige avbrytelser (jf. medleverforskriften § 3, første ledd). Ved vesentlige forstyrrelser skal arbeidstaker gis mulighet for tilsvarende kompensierende hvile, og det skal sørges for at arbeidstaker kan sove uforstyrret påfølgende natt.

I stedet for å tillegge de våkne nattevaktene den symbolske betydningen av ro og hvile slik vi fant det i 2006, viser materialet fra 2014 at det er «institusjonsrytmen», det vil si en forutsigbar organisering av aktiviteter på dagtid og strukturen i hverdagen, som er forventet å lede fram til en rolig natt uten forstyrrelser. I caseintervjuene la både ledelsen og ansatte stor vekt på at den interne organiseringen ved institusjonen skulle bidra til gode netter der beboere sover og ansatte hviler. Som Aubert (1985) peker på, hører samtidig søvn sammen med samtidighet i andre aktiviteter og at dette har betydning for solidaritet innen ulike strukturer, klare rammer og en definert døgnrytme som viktige premisser for et godt arbeid.

Det er sjelden det er forstyrrelser om natta, det er nesten aldri. Vi er veldig flinke der, ja jeg må si at vi er gode på å ha ro på natta. Det er struktur, og strukturen er innebygd i hvert personale. Vi begynner tidlig i kvelden for å forberede legginga. Nettet og tv-en blir slått av klokka ti, og vi demper lys osv. Vi legger oss også klokka ti, da er det stille og rolig her. (Ansatte, statlig institusjon, langturnus)

Natten er en integrert del av helheten ved institusjonen; det som skjer på dagtid og nattetid, skal inngå i en samtidighet og er et uttrykk for hva man ønsker at natten skal være, både for beboere og ansatte.

Forstyrrelser om natten

I intervjuene både med ledelsen og ansatte som jobbet langturnus, ba vi informantene beskrive hvileperioden på natten, hvor ofte det skjedde for-

styrrelser om natten, og om hvordan slike forstyrrelser ble håndtert, herunder om kompensierende hvile og muligheter for å sove uforstyrret påfølgende natt.

Til sammen gir materialet inntrykk av at det ikke er uvanlig med forstyrrelser om natten i barnevernsinstitusjoner. Ansatte og ledelsen gir imidlertid uttrykk for at mesteparten av disse forstyrrelsene ikke kan betegnes som «vesentlige». Forstyrrelsene handler om ungdommer som er urolige, som ikke klarer å sovne, og som våkner lett. Flere av de ansatte og ledelsen la stor vekt på at natten er en vanskelig tid på døgnet for mange av barna, og at det er på natten at behovet for omsorg, trygghet og tilstedeværelse er høyest.

Normalen er at det er stille om natta, men vi har mange unntak. Vi har barn helt ned i tiårsalderen. Grunnen til at mange kommer i eneltak, er at de kommer med kjempestore traumer, og veldig mange traumer er knyttet opp mot natta, legging og å være alene på et rom. Da kan vi få netter der de trenger voksenoppfølging. (Avdelingsleder, privat institusjon)

Ifølge ansatte skjer forstyrrelser om natten i perioder, det kan variere mellom avdelinger, og det er avhengig av hvilke ungdommer som bor på avdelingene. En ansatt beskrev forstyrrelser på følgende måte:

Når beboer er «høyt oppe», så går han rundt om natta. Men han gjør sitt beste for å gå på sokkelesten. I slike perioder er det klart at vi sover urolig. Det blir registrert at han er i en manisk periode, og vi registrerer at han er våken. Når vi har hatt en slik natt, så tenker jeg at «jeg våkna en del ganger i natt». Jeg våkner og sovner igjen. (Ansatt, privat institusjon, medlever)

I vår avdeling er det en del uro på natta for han som bor der, er urolig i seg selv. Han skal ha på musikk, det er mye lyder. Det er radio som står på, og så står han opp og vil snakke litt fordi han ikke får sove. Det er ikke utagring, men han er generelt urolig. (Ansatt, privat institusjon, medlever)

Urolige netter er også ofte knyttet til at det kommer nye ungdommer til institusjonen. Disse er gjerne, ifølge ansatte og ledelse, mer utrygge enn ungdommer som har bodd på institusjonen over en lengre periode, og de har ikke fått innarbeidet institusjonens døgnrytme. Flere av informantene som har lang fartstid som medlever, fortalte at de var forberedt på disse periodene, og at de hadde egne måter å håndtere dem på. For eksempel fortalte ansatte ved en større avdeling ved en institusjon at de praktiserte en

ordning de omtalte som «gangsover», som innebar at medleverne i arbeidsperioden skiftet på å sove på gangen utenfor soverommene til beboerne.

Når du sover på gangen, så er det ikke som en vakt, det er mer for å være tilgjengelig og å gi ungdommene en trygghet om de skal ha behov. Du er ikke nattevakt, men du er tilgjengelig for de ungdommene som synes det er trygt at det ligger en voksen der. Om det skjer noe på gangen, så er det «gangsoveren» som våkner først. Vi har diskutert om «gangsover» skal ha kompensasjon, men vi har kommet fram til at det er viktig at vi gir hverandre slakk. (Ansatte, ideell institusjon, medlever)

Gangsoveren fungerer som en trygghet for ungdommene og en buffer for andre medleverer mot belastninger som følger med å bli forstyrret på natten. På sin side legger ledelsen vekt på at de går aktivt inn for å legge til rette for at ansatte får hvile på natten.

I enkeltperioder er det ungdom som er urolige og engstelige og har dårlig døgnrytme, så noen perioder er mer belastende enn andre. Da får noen avdelinger stort trykk. Da prøver vi å se på det som er vår styrke, nemlig at vi er forholdsvis store og har innarbeidet kultur og rutiner for å rullere på avdelinger. Vi prøver å fordele belastningen ved for eksempel at en ansatt går på en avdeling og sover der, og en annen ansatt går over. Vi ruller så langt det er mulig, men vi står i skjæringspunktet mellom ivaretakelse av den enkelte og opp mot de økonomiske rammevilkårene. Setter vi på en ekstra nattevakt, så kan ansatte sove helt uforstyrret, så det er i skjæringspunktet i å tenke hvor mye det er rimelig at vi kan utfordre å belaste folk opp og å tilrettelegge for hvile, støtte og backup. (Leder, statlig institusjon)

Samtidig, som vist i sitatet over, setter institusjonens økonomiske rammevilkår grenser for hvor mye ledelsen kan legge til rette for hvile om natten. Det er dyrere å sette inn vikarer enn å flytte på ansatte i avdelinger. I kapittel 6 kommer vi tilbake til håndtering av forstyrrelser av hvile på natten, med utgangspunkt i hvordan beboerne opplever dette.

Kompensert hvile etter forstyrrelser på natten

Ordninger med kompenserende hvile praktiseres gjennom lokale tilpasninger og etter hvordan ansatte selv definerer behovet for hvile. Ansatte og ledelsen legger vekt på at organiseringen av kompenserende hvile må være skjønnsbasert. «Det handler om hvordan man velger å bruke det. Det kommer jo an på hvordan man føler seg, har man energi, så greier man å

jobbe», svarte en av de ansatte på spørsmålet om hvordan man praktiserte ordningen med kompenserende hvile. En institusjonsleder pekte på at spørsmålet om kompenserende hvile handler om hva man som ansatt kan forvente, og hva man ikke kan forvente i en medleverordning:

Det er en balansegang: Skal man si at all reduksjon av søvn skal kompenseres av arbeidsgiver i form av enten penger eller å sette på ekstra bemanning slik at de får tilstrekkelig hvile? Eller skal man si at du må klare å håndtere en slik type arbeidssituasjon og hvile for å kunne stå opp i det og håndtere det? Det ligger i avtalen at du skal kunne hvile på natt. Så det er klart at om du ikke får hvile på natt, så må vi sette på en ekstra hvile på natt slik at du får hvilen din, eller at du får hvile på dagen. Men det er det ikke alltid vi klarer. Man står i skjæringspunktet over hva en kan forvente at man skal klare. Veldig mange klarer jo å hvile til tross for at det er lyder i huset og det at du har et ansvar for de som er der. Det er balansegangen mellom hva du kan kreve og ikke kan kreve i en slik ordning. (Leder, statlig institusjon)

I intervjuene med ansatte legger de vekt på at det er enklest å få kompensert hvile når ungdommene er på skolen eller aktiviteter på dagtid. Om ungdommene er til stede på institusjonen på dagtid, så kan ansatte avtale seg imellom om at de kan trekke seg tilbake for å hvile. Et annet alternativ er at ledelsen setter inn ekstra bemanning for å sikre at den ansatte får hvile dagen etter en natt med forstyrrelser. Dette skjer særlig i avdelinger med få ansatte, som i avdelinger med enetiltak (det vil si avdelinger der det bor én ungdom).

Ved tre av institusjonene som inngår i casestudien, pekte ansatte og ledelsen på at det ikke var gode ordninger for å kompensere for forstyrrelser som skjedde siste natten i en arbeidsperiode. I et intervju kom dette fram på følgende måte:

Det er et dilemma. Vi hadde en sånn situasjon natt til mandag. Ungdommen var urolig, og vakta gikk av på mandag. Da valgte bakvakt å sette inn to ekstra slik at de to som skulle gå av skiftet, fikk hvile i stedet for å kompensere på en annen måte. Men det er et dilemma, for det er ikke nødvendigvis slik at vi får til en slik avlastning. (Avdelingsleder, privat institusjon)

De ansatte ga uttrykk for at slike situasjoner innebar at de måtte bruke friperioden sin for å kompensere for forstyrrelser som skjedde siste natt i en vaktperiode, noe de mente var uheldig.

Mindre bruk av våken nattevakt

I undersøkelsen fra 2006 viste vi til at en del av forskningen rundt helse og skiftarbeid har konsentrert seg om forstyrrelser av søvnrytme og tretthet som følge av den ubekvemme arbeidstiden (Åkerstedt 2002). Inspirert av denne forskningen la vi den gangen særlig vekt på nattarbeid, nattevaktens rolle på institusjonen og ansattes slitenhet. Også i vår nye undersøkelse var søvn et viktig tema som ble belyst i casestudien, men på noen andre måter enn hva vi fant i 2006. Informantene som jobbet langturnus, vektla at perioder med mangel på tilstrekkelig søvn kunne være svært belastende. Vi ville derfor se nærmere på hvordan man organiserer arbeidet om natten ved barnevernsinstitusjonene.

Resultatene fra casestudien i 2014 viser at informantene er langt mindre opptatt av nattarbeid som sådan, oppmerksomheten er heller rettet mot forstyrrelser av hvileperioden om natten. Dette kan ses i sammenheng med at økt bruk av langturnus, der natten er definert som hvileperiode, har ført til mindre behov for våkne nattevakter. Fem av institusjonene som inngikk i casestudien, hadde våkne nattevakter, men ved disse institusjonene ble våken nattevakt benyttet kun ved enkelte avdelinger.

På spørsmål om bakgrunnen for at våken nattevakt ble benyttet, ble det gjerne vist til at det stilles krav om våken nattevakt i alle plasseringsvedtak fra Oslo kommune. Ifølge tre institusjonsledere var dette kravet den viktigste hovedbegrunnelsen for at de hadde avdelinger med våkne nattevakter. Ledelsen ved en av institusjonene som ikke hadde våken nattevakt, fortalte at de ikke gikk inn i forhandlinger med Oslo kommune om kjøp av institusjonsplasser nettopp på grunn av kravet om våken nattevakt. Selv om vi ikke har spurt direkte om det, er det grunn til tro at ordningen med våken nattevakt på enkeltavdelinger først og fremst er et svar på kravene som ligger i plasseringsvedtakene i Oslo kommune. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at institusjonene ikke ville hatt våken nattevakt dersom Oslo kommune ikke hadde stilt krav om det. En institusjonsleder viste blant annet til gjennomgangen av institusjonshistorien i Norge som avdekket overgrep begått på institusjon, og at deres ordning med våken nattevakt var et ledd i å forhindre dette. Lederen i en kommunal institusjon la vekt på at ordningen med våken nattevakt innebar en trygghet og sikkerhet for beboerne og for voksne som jobber langvakter, og som har hvileperiode på natten.

De våkne nattevaktene er en sikkerhet for ungdom og for voksne. Vi hadde anklager på voksne for en del år siden, og det er godt at det er en annen voksen der. Vi hadde våken nattevakt før turnusendring, det har aldri vært en diskusjon om endring av den. (Ledelse, kommunal institusjon)

Det er med andre ord flere forhold som spiller inn på hvorfor man velger å ha ordninger med våken nattevakt ved noen institusjoner.

Ledelsen ved de fem institusjonene med avdelinger som hadde våken nattevakt, ble bedt om å beskrive arbeidsoppgavene disse nattevaktene hadde. På samme måte som i 2006 ble det i 2014-undersøkelsen lagt vekt på at de våkne nattevaktene skulle ha svært avgrensede oppgaver. De skulle først og fremst være til stede og skape trygghet for beboerne og bistå ansatte som hvilte om natten, om det ble nødvendig.

Vi har kun én avdeling med våken nattevakt. Nattevakten har noen oppgaver i forhold til vekking, og de har noen få renholdsoppgaver. Hovedoppgaven er stort sett å være i miljøet, passe på, trøste når det skal trøstes, og å være der. (Ledelse, ideell institusjon)

Den våkne nattevakten har en tilsynsfunksjon med de andre avdelingene. Den er stasjonert i den største avdelingen med flest ungdommer, og så går den to runder i løpet av natta og gjør en vurdering på de andre avdelingene. Om det skjer noe, kan den våkne nattevakten bistå og koordinere arbeidet og sette i gang. (Ledelse, statlig institusjon)

De våkne nattevaktene skriver rapporter og har en kort muntlig rapportering på morgenen. Stort sett så er det ikke noe som skjer. Det er ganske trygt for ungdommen å vite at det er noen er der og som er våkne. (Ledelse, kommunal institusjon)

Resultatene fra casestudien i 2006 viste at det ble lagt stor vekt på at nattevaktene i seg selv fungerte som et symbol på den roen man ønsket at det skulle være om natten på institusjonen. «Nattevaktens ankomst til institusjonen markerte at det var tid for å avslutte dagen, og at barna og ungdommene skulle falle til ro» (Pettersen & Olberg 2006:81). I 2014-undersøkelsen blir ikke nattevaktene tillagt en slik symbolsk rolle, verken av ansatte eller ledelsen. Rollen som nattevakt er avgrenset til å skulle bidra til trygghet for de unge og som beredskap for kollegaer som har sin hvileperiode om natten. I en institusjon la en avdelingsleder vekt på at våkne nattevakter er et dilemma. «At noen kommer klokka ti når du skal legge deg, det blir et mønster som ikke signaliserer normalitet i det hele tatt», utbrøt avdelingslederen på spørsmålet om hvorfor institusjonen ikke benyttet våkne nattevakter.

4.5 Hvile på dagtid

I caseundersøkelsen ble ansatte og ledelsen spurt om hvordan man praktiserte den korte hviletiden, det vil si de to timene som man vanligvis har på dagen. Dette er altså ordinær hviletid og skal ikke kompensere for forstyrrelser om natten.

Casestudien viser at også praktiseringen av hviletid på dagtid er svært skjønnsbasert, og at man i praksis har en ganske bred forståelse av hva denne hviletiden innebærer, og hvordan den organiseres. Et viktig omdreiningsspunkt i denne forståelsen er at hviletid ble avklart ansatte imellom etter situasjonen der og da på avdelingen og når den som hvilte, måtte være tilgjengelig. Ved institusjonene vi besøkte, var det lagt vekt på at ansatte, selv om de hadde hvileperiode, måtte være «innen rekkevidde» om det var behov for det. De kunne gjerne trekke seg tilbake, dra og handle, trene eller gjøre andre aktiviteter, men ikke lenger enn at de kunne stille på kort varsel om det var nødvendig, selv om det var relativt sjelden at de ble tilkalt i hviletiden.

Ved en av institusjonene definerer ledelsen hviletid som en periode som «tid uten samhandling med klienten, hvor det er anledning til å sove, hvile eller å bedrive egenaktivitet». Samtidig forteller ansatte at praktiseringen av hviletid er betinget av ungdommene som bor i den enkelte avdelingen, og relasjonene som ansatte har til beboerne. Ved flere av institusjonene legger ansatte vekt på at hviletiden på dagen er lite strukturert og ofte skjer sammen med ungdommen. Praktiseringen av hviletid henger altså nært sammen med beboerne og deres behov, noe som åpner for at hviletid også kan skje i samhandling med ungdommene.

På natta hviler vi, men vi er ikke så på å organisere hviletiden på dagtid. Sånn som i går så satt vi og halvsov til fotballkampen, og jeg tror det er sunt, jeg, at ungdommene ser at det er sånn det er. (Ansatt, statlig institusjon, langturnus)

Vi må være tilgjengelige. Ungdommene slapper av, og så slapper vi av. Det er som å være hjemme, men du er på jobb. (Ansatt, statlig institusjon, langturnus)

Forståelsen av institusjonen som et hjem åpner for at hviletiden også kan utøves sammen med ungdommene.

4.6 Arbeidstid, slitenhet og helse

Resultatene fra casestudien i 2014 viser at ansatte la mindre vekt på slitenhet og nattarbeid enn hva vi fant i 2006-undersøkelsen. Det betyr ikke at ansatte ikke ga uttrykk for at de var slitne, og at de ikke ble forstyrret på natten,

men dette framkom på andre måter og ble knyttet til andre sider ved å jobbe ved institusjonene enn hva det ble i 2006. For eksempel ga flere av de eldre informantene som jobbet langturnus i 2006, uttrykk for at de var usikre på hvor lenge de ønsket å jobbe langturnus, og at en slik turnus passet bedre for ansatte som var yngre enn dem selv. I 2014-undersøkelsen la flere av informantene, også de som hadde passert 50 år, vekt på at langturnusen var en av hovedgrunnene til at de jobbet i institusjon, og at de ønsket å jobbe der lenge. Tre av informantene uttrykte det på denne måten:

For meg er denne turnusen mye bedre for helsa mi, det er helt klart. Ja, du får gjort en del, og du har god samvittighet når du reiser hjem. Det er godt, og alle skryter av dette. (Ansatt, statlig institusjon, langturnus)

Jeg hadde helseproblemer før, og hadde vi ikke fått ny turnus, så hadde min tid her vært forbi. Jeg ble sliten, og jeg ble stressa, og jeg opplevde mye mistrivsel. Med denne turnusen er jeg helt i den andre enden. Det er bra for helsa mi; jeg får hvile når jeg er hjemme. Jeg bruker litt tid på å bli ferdig med jobben, og det får jeg til nå. (Ansatt, kommunal institusjon)

Jeg har jobbet i den kommunale barnevernstjenesten med en arbeidstid fra 8–16 i mange år. Rent helsemessig så er dette 100 prosent bedre. Før vi gikk over til ny turnus, så hadde jeg følelsen at jeg kun satt i bilen til og fra jobb. Nå er det mer ro, og jeg føler at jeg får slappet av mer. Når vi er på jobb så lange vakter som vi har, og har så lange friperioder som vi har; det tror jeg er gull verdt for helsa. (Ansatt, kommunal institusjon)

- For meg er denne turnusen mye bedre for helsa mi. Det er helt klart.
- Ja, alle skryter av dette.
- Jeg tenker at man gjør seg ferdig med ting når man jobber lenger. Men trenger ikke å slite med samvittigheten i samme grad for det er en ganske spesiell jobb, og det er ikke alt man klarer å legge fra seg, men da får en gjort litt mer. Og det spiller jo inn på helse.
- Ja, du får gjort en del, og du har god samvittighet når du reiser hjem. Det er godt. (Fra gruppeintervju med ansatte, statlig institusjon)

Hvordan kan vi forklare denne endringen i informantenes vurdering av belastningene ved å gå langturnus? Vi tror det handler om flere forhold. For det første, som informantene over legger vekt på, legger langturnusen til rette for at ansatte kan gjøre et godt miljøterapeutisk arbeid uten avbrytel-

ser. Det er større muligheter til å starte og gjøre ferdig et relasjonsarbeid med ungdommene uten avbrudd, og ansatte legger vekt på at de ikke sliter med dårlig samvittighet for jobben når de har fri. For det andre handler det om at langturnus er en attraktiv turnus på grunn av god lønn og lange friperioder. Flere ledere pekte på at disse godene kunne føre til at ansatte strakk seg litt for langt i arbeidet:

Det er åpenbart at den er meget godt betalt, og at du har betydelig mengde fri til å tjene så godt. Utfordringen med turnusen er å være ærlig over seg sjøl og lederne sine på ulempene med turnusen fordi man opplever den så vidt gunstig at man ikke har lyst å avvikle den. Og da kan det hende at man går litt på akkord med seg sjøl når man blir sliten eller å påpeke ulempene. Jeg tror man strekker seg litt lenger med disse godene. (Ledelse, statlig institusjon)

Kanskje kan endringer i ansattes vurderinger av langturnus også ses i lys av den sterke vektleggingen av institusjonen som et «hjem» for ungdommene som bor der. Et hjem er et sted man i større grad «er med hele seg», det er ikke av avgrenset rolle, men et sted hvor man kan være både opplagt og sliten, uten at det bryter så mye med rolleforventningene. Ved flere av institusjonene som vi besøkte, la ansatte vekt på at de kunne «hangle litt», det vil si at de også jobbet når de var forkjøla, uten at det var et stort problem:

Når jeg tenker på den gamle jobben min i skolen, så ble jeg gjerne hjemme om jeg var litt sjuk, for da vil det gå i ett de sju timene jeg var på jobb. Men her kan jeg gjerne gå på jobb selv om det hanger litt, for jeg vet at ungdommene er på skolen, og jeg kan slappe av. Man kan være småsyk og gå på jobb, men det er forskjellig fra ungdom til ungdom. (Ansatt, privat institusjon)

- Det er en rimelig høy terskel for å være hjemme fra arbeid kontra om du går i tredelt turnus. Det er min erfaring at der er man hjemme om man er småsjuk. Er du småsjuk her, så går det bra.
- Ja, her kan du være litt småforkjøla, og jeg kan si til makkeren min at «neimen, gå på rommet ditt og legg deg litt, og så lager jeg middag».
- Dette skjer jo i et vanlig hjem, og ungdommene har jo ikke noe vondt av det å høre at voksne ikke er i form en dag. Det sier man jo til egne unger også, så da må de faktisk ta hensyn til det. (Samtale mellom ansatte, privat institusjon, medlevere)

Forståelsen av institusjonen som et hjem påvirker medleverrollen; det gir rom for at ansatte kan være våkne og opplagte, trøtte og slitne og iblant i dårlig form.

Vektleggingen av et hjem med faste rutiner og struktur på dagliglivet bidrar til forutsigbarhet i jobben med avgrensede, definerte og gjenkjennbare oppgaver.

- Vi er jo en heim. Vi skal få ungdommene til skolen, få de opp og dusje og gjøre dem klar til skolen. Det er som en vanlig heim, sette grenser og gi omsorg. Dette er ungdom som er svikta, og vi jobber med dette. I en vanlig arbeidsdag er det faste vekketider, faste måltider, og så er det en del bonus i forhold til det å rekke skole og dagaktivitet. Det er middag, lekser og leksehjelp. Og så er det som ungdommer flest å sitte foran nettet, være litt i hagen og sparke ball. (Ansatt, statlig institusjon, langturnus)
- Hovedjobben er å ta vare på huset. Det vil si å holde rent, holde orden og være til stede for ungdommen når de kommer hjem fra skolen. Hjelp til med lekser, ha sånn daglige ting i et hjem – det er det som hovedjobben. Vaske klær, holde det ryddig og gjøre det hjemmekoselig. Planlegge helger. Ja, det er som et hjem, men at vi har fokus på miljøarbeid.
- Ja, det er struktur i døgnet vi jobber med. Og så er det ulike ungdom med ulike behov, så det handler om en individuell miljøterapeutisk del overfor den enkelte ungdommen. Den røde tråden er å holde orden på døgnet og representere en stabil og trygg verden med de tingene som et døgn inneholder. (Samtale mellom ansatte, kommunal institusjon)

Bortsett fra i enetiltak (én ansatt per ungdom) går ansatte i faste team. Materialet viser at det er et sterkt søkelys på at det er teamet, og ikke den enkelte ansatte, som jobber med å skape og opprettholde strukturen på avdelingene. I intervjuene legger både ledelsen og ansatte vekt på at man jobber mye med å sette sammen teamene på gode og hensiktsmessige måter. Ved enkelte av institusjonene bruker man for eksempel personlighetstester og faglig profil som utgangspunkt for teamsammensetning. Målet med dette arbeidet er å få teammedlemmer som kan utfylle hverandre. Det er også vanlig praksis at ansatte selv får spille inn ønsker om hvem de vil jobbe sammen med i team, og at ledelsen jevnlig rullerer på teamets sammensetning.

Vi jobber i faste team. Jeg fikk velge makkeren min sist gang, og det var jeg fornøyd med. Jeg har hatt to makkere den tiden jeg har vært her, og begge har vært kjempefine. (Ansatt, ideell institusjon, medlever)

Det er en kvalitetssikring at vi rullerer på teamene, der de jobber to og to sammen, at vi rullerer to ganger i året. Det er en kvalitetssikring. Vi har unngått at de ansatte kommer og sier at dette ikke fungerer. Teamene har fungert godt i det halve året. Og så har du ferier innimellom der som skal avvikles, og da er det greit at det er rulling to ganger i året. (Ledelse, statlig institusjon)

Et annet forhold som kan bidra til å forklare at det er mindre snakk om slitenhet, er at ansatte legger vekt på at det er muligheter for å gjøre tilpasninger innenfor rammene av turnusen de jobber.

Om jeg hadde fått helsebegrensninger, så hadde jeg nok fått individuell tilpasning. Det skjedde for en som ikke ønsket å gå døgnvakt, da ble det laget en turnus for han slik at han slapp å jobbe natta. Da gjøres det individuelle avtaler med turnus som kan flettes inn i den vi har. Jeg vet ikke om det er mulig i praksis, men det var en tanke med det. (Ansatt, kommunal institusjon)

Tolkningen av disse dataene må ses i lys av den metodiske diskusjonen i kapittel 2. Her viser vi blant annet til at de ansatte som jobbet som medlevere, og som vi intervjuet, hadde lang fartstid som medlevere, og de hadde lært seg teknikker for å håndtere turnusordningen. Det er grunn til å tro at erfaring med medleverskap spiller inn på hvordan ansatte vurderer denne formen for turnus.

4.7 Friperioden

Medleverordninger er på den ene siden kjennetegnet av lange arbeidsperioder som kan være belastende, på den andre siden har slike ordninger også lange friperioder som gir rom for restitusjon, hvile og sosial tid. I intervjuene har vi hatt søkelys på hvordan ansatte vurderer fritiden, og hvilken oppmerksomhet ledelsen har på fritid. Ansatte som jobbet langturnus, og som vi intervjuet, la vekt på at friperioden ga tilstrekkelig tid til hvile, men noen la også vekt på at de måtte lære å ta fri fra jobben.

Det er jo litt av en kunst da å klare å slippe jobben, ellers så har man ikke orket dette lenge. Jeg har jobbet i tolv år i bransjen, og jeg hadde aldri jobbet i medlever da jeg startet. Jeg hadde det veldig vanskelig når jeg kom hjem den første tiden. Da tenkte jeg på hvor mye jeg måtte rekke hjemme før jeg skulle på jobb igjen, så jeg var aldri hjemme, jeg var alltid

på jobb. Nå har jeg lært meg det, nå har jeg ritualer når jeg kommer hjem. (Ansatt, ideell institusjon, medlever)

Ved en institusjon fortalte ledelsen at de hadde erfart at ansatte ikke fikk tilstrekkelig hvile i friperioden.

Jeg hadde en sak i fjor da en ble sykmeldt. Jeg hadde en prat med henne, for jeg syntes ikke hun så godt ut. Jeg hadde en mistanke om at det var jobbrelatert, og det viste seg at hun ikke klarte å koble ut i friperioden. Hun prøvde å gjøre kjedelige ting i fritida sånn at det virket lenge til hun skulle på jobb, så hun var skikkelig ute og kjørte. Det viste seg at det ikke bare var arbeidstid, men også at teamet heller ikke fungerte. Vi byttet litt om på teamene, og da kom det et skifte i team. Hun fungerer nå veldig bra. Jeg har skrytt av henne og sagt at jeg synes hun gjør en god jobb. (Leder, statlig institusjon)

Medleverne vi intervjuet, fortalte at de brukte det første døgnet på «å lande» etter jobb. For flere innebærer landeperioden at de tar det med ro:

Vi går av vakta klokka ti, og jeg bruker en dag på å komme meg etter jobb. Da vil jeg være for meg sjøl. (Ansatt, privat institusjon, medlever)

Jeg bruker en dag på å lande etter ei vakt. Samboeren min merker at jeg er sliten, så det har jeg blitt fortalt, men jeg merker det selv. Jeg går av klokka 11.30, så jeg har mange timer for meg sjøl før hun kommer på jobb. Hun jobber vanlig jobb. Så det er greit å bruke den tiden til å ikke gjøre noe. Jeg tror jeg skjønnte at det var nødvendig å ta det med ro etter vakt da jeg starta i jobben. (Ansatt, privat ideell institusjon, medlever)

Jeg synes det er godt å komme hjem og slappe av. Jeg er litt usosial det første døgnet. Nå har ikke jeg småunger hjemme, så det går fint å slappe av. Jeg trener på studio, og så hjelper jeg til i butikk av og til. (Ansatt, statlig institusjon, langturnus)

Casestudiene viser at friperiodene ikke bare er en periode for hvile og restitusjon. For mange ansatte innebærer friperioden muligheten til å ta seg bi-jobber. Noen av medleverne vi intervjuet, hadde bi-jobber, noe de selv beskrev som positivt og som energigivende. Flere av lederne vi intervjuet, ga også uttrykk for at bi-jobber kunne være positivt, men de ga samtidig uttrykk for at de var skeptiske til at ansatte tok seg jobb andre steder. For ledelsen var det viktig at bi-jobben måtte være innenfor en annen bransje, og den måtte avtales med ledelsen.

Det må meldes fra, for det er viktig at de ikke jobber i samme type bransje og i samme type jobb. Vi har hatt folk som har trodd at en uke på og en uke av betyr at man kan ha 200 prosent stilling. Om du prøver å strekke den strikken, så tror jeg du kan bli fort sykmeldt. Det legges føringer fra ledelsen om at dette skal det informeres om, og det skal avklares. (Ledelse, ideell institusjon)

Flere ledere hadde erfart at ansatte ble slitne på grunn av bijobber, og at dette gikk ut over jobben de skulle utføre på institusjonen. For ledelsen var det særlig problematisk når ansatte som hadde bijobb, ble sykmeldt og sykmeldingen hang sammen med bijobben:

Vi hadde et tilfelle nå hvor en av våre medarbeidere ble sykemeldt, og når vi skulle få refusjon fra NAV, så fikk vi i underkant av 70 prosent refundert fordi hun jobbet en annen plass. Det er første gang som jeg har vært med på hvor det har vært sånn, så vi må gå noen runder på hvordan vi skal håndtere dette. (Leder, privat institusjon)

Det er en måte å tjene mange penger på, og så klarer de ikke å slutte når de først har vent seg til det. Vi tenker litt sånn at «ja, det er krevende hos oss, men det er jo totalen, det vil si jobb her, hjemmesituasjonen og ekstrajobb, som gjør at du blir syk». Vi har sett at vi må regulere dette, de har en 100 prosent stilling her, da kan de ikke jobbe så mye de vil alle steder. En gang møtte jeg en ansatt som dørvakt på et utested, og det var samtidig som han var sykmeldt her. Jeg har fått bekreftet fra NAV at det er greit, men jeg stusser over dette. Da hadde vi en ungdomsgruppe her som var veldig fin og rolig, så jeg stusset over han ikke kunne jobbe her. (Leder, privat institusjon)

Kollegakultur og lederstøtte

Teamarbeid og muligheter for tilpasninger blir trukket fram som viktige faktorer for arbeidsmiljø og helse. Ansatte vi intervjuet, la særlig vekt på kultur for kollegastøtte og god kjemi mellom ansatte som jobbet sammen i team. De vektla trygghet i jobben og at ledelsen kunne tilpasse og legge til rette både arbeidstid og arbeidsoppgaver etter ansattes behov. I institusjonene vi besøkte, var dette gjennomgående temaer som ble vektlagt både av ansatte og ledelsen.

Vi er en sterk personalgruppe med mange dominerende miljøarbeidere, så vi tåler mye fra hverandre. Jeg har jobbet mange steder, og dette er den beste arbeidsplassen kollegamessig sett. Det er overhodet ingen baksnakking, vi snakker med hverandre og ikke om hverandre. Om du job-

ber på kontor fra åtte til fire, og det er kontordelen som er hovedgreia, så er det nok mye lettere å ha betente arbeidsmiljøer. Her blir det vanskelig om vi ikke kan stole på kollegaen min om det smeller. Innimellom minner det meg om teambuilding der hvor vi skal klatre, slippe seg bakover og stole på at noen tar imot. Det er det yrket vårt er, og vi må vite at vi har hverandre i ryggen, og da kan jeg ikke være redd for at kollegaen snakker om meg i krokene. (Ansatt, kommunal institusjon)

For ansatte i barnevernsinstitusjoner er kollegakultur ikke bare et gode, men en viktig forutsetning for å kunne gjøre en god jobb. Å skape gode relasjoner til ungdommer som bor på institusjon, avhenger av at voksne som jobber sammen, har gode relasjoner og er trygge på hverandre.

Kartlegging av arbeidsmiljøforhold

Kultur for kollegastøtte kan også ses i lys av hvordan institusjonene selv jobber med arbeidsmiljø og tilpasninger. I surveyundersøkelsen inngikk det et spørsmål om hvorvidt det gjennomføres kartleggingsundersøkelser om arbeidsmiljøforhold. Svarmaterialet viser at godt over halvparten av institusjonslederne – 65 prosent – oppgir at slike undersøkelser gjennomføres jevnlig. 31 prosent av lederne svarer at kartleggingsundersøkelser av arbeidsmiljøet gjennomføres av og til.

Det er noe variasjon mellom institusjonene. I de kommunale institusjonene og i institusjonene som er eiet av humanitær/ideell organisasjon, svarer så godt som alle lederne – ni av ti – at kartleggingsundersøkelser av arbeidsmiljøforhold gjennomføres jevnlig. Tre av fire ledere i de 47 andre private virksomhetene oppgir at det jevnlig gjennomføres slike undersøkelser. Andelen ledere i de 57 statlige institusjonene som oppgir det samme, er lavere. Bare halvparten av de statlige lederne svarer at det jevnlig gjennomføres kartleggingsundersøkelser av arbeidsmiljøforhold.

I enkelte av institusjonene som vi besøkte i casestudien, forteller ledelsen om hvordan de systematisk jobber med kartlegging, og hvordan de bruker informasjonen som kartleggingen har gitt. I en av de ideelle institusjonene vi besøkte, hadde undersøkelsen tatt form som et avgrenset prosjekt der de intervjuet alle som hadde sluttet de siste to årene, og alle som hadde jobbet i mer enn to år. Institusjonen hadde lavt sykefravær, 2–3 prosent, ansatte jobbet i snitt ved institusjonen i 6,5 år, og institusjonen var ikke en IA-bedrift. I prosjektet var det særlig søkelys på arbeidstid:

Vi prøver å finne ut om enkelte arbeidstidsordninger er mer gunstige, og som lettere lar seg kombinere med familieliv. Vi ser at bruk av medleverforskriften er bra for noen, men det er ikke aktuelt for oss om vi ikke må innføre det på de andre avdelingene. Årsaken at vi

ønsker å ha stabilitet i personalgruppa. Når vi ser hvorfor folk slutter, så er det lønn, men det mest utslagsgivende for at de blir er kombinasjonen turnus i kombinasjon med arbeidsmiljø. Det er ikke noe klart svar om det er noen turnuser som skiller seg ut. Folk er forskjellige, og folk har ulike behov. Undersøkelsen viste at ansatte er opptatt av personlig utvikling, fagutvikling og spennende oppgaver, dette løses ikke gjennom IA-avtalen. (Ledelse, ideell institusjon)

Kartleggingen gir institusjonsledelsen innsikt i hvordan ansatte vurderer turnusen og gir ledelsen et grunnlag for å vurderer behovet for justeringer, og tilrettelegginger. Sitatet over er et eksempel på at turnus og turnusordninger er et viktig tema i institusjonenes kartlegginger av ansattes arbeidsmiljø og trivsel ved institusjonen.

4.8 Oppsummering

Ledere oppgir at spørsmål om ansattes helse og andre hensyn når det gjelder ansattes velferd, er viktige. Slike hensyn vektlegges samtidig ikke i samme grad som hensynet til stabilitet og kontinuitet for brukerne når det gjelder valg av arbeidstidsordning.

Når det gjelder nattevaktordninger, er hvilende nattevakt mest vanlig. Det er vanlig at ansatte kan kontakte kollegaer hvis det er behov for ekstra beredskap.

Det er vanlig med ordninger med fritid innenfor arbeidsperiodene. De ansatte blir også noen ganger tilkalt innenfor disse periodene.

Svarene fra den kvantitative delen av undersøkelsen varierer når det gjelder spørsmål om avbrudd i søvn i arbeidsperiodene. Et fåtall av institusjonslederne mener det skjer svært ofte.

Svarene varierer også når det gjelder spørsmål om det finnes særskilte ordninger for kompensierende hvile etter forstyrrelser.

I casestudien har søkelyset vært rettet mot belastninger som man kan knytte til det å jobbe ved en barnevernsinstitusjon. I perioder kan utagering, urolige ungdommer og mangel på struktur i arbeidsdagen være en belastning for ansatte. Slike perioder er ofte kjennetegnet av urolige netter og få muligheter til å hente seg inn igjen på dagtid.

I dette kapitlet har vi belyst forskjellige sider ved natten som hvileperiode for ansatte som arbeider i medleverordninger. Hviletiden på dagtid er ofte skjønnsbasert og tilpasset institusjonsdriften – som også innebærer at institusjonsavdelingen skal være et hjem for barna og ungdommene.

Ansatte fortalte om belastninger og slitenhet i perioder, men i mindre grad enn de gjorde i caseundersøkelsen i 2006. Også eldre arbeidstakere fortalte at de var fornøyde med de periodevis utvidede arbeidstidene.

Ansatte som gikk i medleverordninger, la vekt på at de kunne gjøre et godt miljøterapeutisk arbeid uten avbrytelser. Det hadde også betydning for vurderingen av eget arbeidsmiljø.

Friperiodene er en mulighet for hvile og restitusjon, men også en mulighet til å ta bijobber. Noen av våre informanter hadde bijobber, uten at de oppfattet det som noe problem. Noen ledere mente at de ansatte noen ganger kunne strekke seg for langt for å jobbe i medleverordningen. Flere ledere var bekymret for at bijobber reduserte ansattes muligheter til å få tilstrekkelig hvile i friperioden, og noen ansatte hadde negative erfaringer med at ansatte som hadde bijobber, ble sykemeldt.

I surveyundersøkelsen svarer færre ledere i statlige institusjoner at det jevnlig gjennomføres kartlegging av arbeidsmiljøet, enn det ledere i de private institusjonene gjør.

5 Arbeidstid og tjenestekvalitet

Medleverforskriften, langturnusavtalen og medleveravtalen regulerer arbeidstidsordninger ved institusjoner der det ses som ønskelig at arbeidstakerne oppholder seg i lengre sammenhengende perioder for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver. Bakgrunnen for lengre sammenhengende arbeidsperioder ved barneverninstitusjonene er ofte en forventning om at disse ordningene bidrar til større grad av stabilitet og kontinuitet, noe som igjen kan ha positive behandlingsresultater for barn og unge som i kortere eller lengre perioder har disse institusjonene som sitt hjem.

Hovedproblemstillingen i dette kapitlet er hvordan ledere og ansatte i barneverninstitusjonene vurderer sammenhenger mellom arbeidstid og tjenestekvalitet. Vi fant i undersøkelsen fra 2006 at mange ledere og ansatte var opptatt av at arbeidstidsordninger med utvidede arbeidsperioder var bra for barn og unge som bodde i institusjonene. Samtidig argumenterte noen for at ordinær turnus også kunne innebære stabilitet og kontinuitet, blant annet fordi de ansatte ikke var borte i lengre tid av gangen når de hadde friperioder (Pettersen & Olberg 2006).

I dette kapitlet presenterer vi først relevante data fra den kvantitative spørreundersøkelsen blant institusjonsledere. Blant problemstillingene her er spørsmål om i hvilken grad institusjonen har vektlagt tjenestekvalitet som bakgrunn for valg av arbeidstidsordning. Vi spør også om vektlegging av tjenestekvalitet varierer etter virksomhetenes eierskap.

Videre i kapitlet bruker vi caseundersøkelsene for å illustrere hvordan spørsmål om arbeidstid og tjenestekvalitet vurderes konkret i ulike institusjonsavdelinger. Vi har intervjuet ledere og ansatte i samme institusjon. Hensikten er å presentere mer kontekstuell og inngående informasjon om arbeidstidsordninger og tjenestekvalitet.

5.1 Andre relevante studier av arbeidstidsordning og kvalitet i tjenestene

Når vi analyserer sammenhenger mellom arbeidstidsordninger og tjenestekvalitet slik de framkommer i datamaterialet i denne undersøkelsen, vil vi presisere at tjenestekvalitet er avhengig av en rekke forskjellige forhold. Tjenestekvalitet er et sammensatt begrep. Derfor er det heller ikke enkelt å isolere, eller måle, effekter av turnusordninger når det gjelder behandlings-

resultater (Munthe-Kaas mfl. 2013). Begrepet «tjenestekvalitet» kan gi en for avgrenset forståelse av innholdet i tjenestene og skygge for at kvalitet også handler om komplekse sammenhenger mellom styring og ledelse, utførelse av tjenester og vurdering av tjenesteresultater (Mordal 2002).

Kvalitetsbegrepet viser til egenskaper knyttet til relasjonen mellom tjeneste og bruker som mottar den. I en slik relasjon står subjektive vurderinger og fortolkninger sentralt. Kanskje er «opplevelsen av kvaliteten på oppholdet» et bedre uttrykk enn tjenestekvalitet, særlig om man forsøker å se det fra perspektivet til barna og ungdommene? I sin avhandling om brukertilpasset tjenestekvalitet kaster Mordal søkelyset på tjenesters fortrinn og attributter slik disse oppfattes av brukeren (Mordal 2002:31). Vi vil derfor i neste kapittel se nærmere på hvordan ungdommer som lever sine liv i barneverninstitusjoner, vurderer arbeidstid som et viktig element ved institusjonsoppholdet.

Det er gjort få studier av hvordan tjenestekvalitet i institusjonstilbudet henger sammen med turnusordninger. I 2013 presenterte Kunnskapssenteret sin rapport om effekter av erfaring med kontinuitetsfremmende tiltak i barnevernsinstitusjoner (Kunnskapssenteret 2013). Studien er basert på et systematisk litteratursøk der turnus er et av fem kontinuitetsfremmende tiltak som undersøkes. De andre tiltakene som ble undersøkt, er reduksjon av graden av utskiftning av personalet, bruk av vikar/ekstravakt, antall omsorgsgivere per barn/ungdom og tilgjengelighet av omsorgsgivere.

I sin oppsummering viser Kunnskapssenteret til en amerikansk undersøkelse av effekten ulike turnusordninger og grad av utskiftning av personalet har på atferdsproblemer hos ungdom på institusjon (Jones 2007). Selv om det ikke var utfallsmål for effekt i denne studien, viser den til at studien fant at ungdommer som hadde erfaring med medleverskap, opplevde betydelig mer kontinuitet i kontakt med den samme omsorgsgiveren enn ungdommer som hadde erfaring med ordinær turnus.

Kunnskapssenteret fant at dokumentasjonen fra effektstudiene som ble inkludert i undersøkelsen, ble vurdert å være av svært lav kvalitet på grunn av få og små studier, metodologiske svakheter eller utilstrekkelig rapportering. Samtidig er det grunn til å peke på at noen av de kontinuitetsfremmende tiltakene som Kunnskapssenteret har undersøkt, henger sammen både med hverandre og med andre forhold. Antall ansatte (det vil si antall voksne) per barn og unge på institusjon vil for eksempel henge sammen med hvordan turnusen organiseres, og turnusordning kan ha betydning for bruk av vikar og ekstravakter. Endelig vet vi at barn og unges vurdering av institusjonsoppholdet henger sammen med deres muligheter til å bli hørt, hvordan det legges til rette for kontakt med biologisk familie der det er mulig, og hvordan hverdagslivet deres arter seg (Gautun mfl. 2006; Backe-Hansen mfl. 2011),

Kunnskapssenteret konkluderte med at det er usikkert om kontinuitetsfremmende tiltak har effekt på kollektiv utvikling, tilknytning til omsorgsgivere eller problematferd hos barn og ungdom som bor på institusjon. På sin side avdekket oversikten flere temaer som barn og unge som bor på institusjon, var opptatt av. Vi kommer tilbake til ungdommenes vurdering i neste kapittel.

5.2 Bakgrunn for valg av arbeidstidsordning – kvalitet i tjenesten

I surveyundersøkelsen ble alle respondentene (uavhengig av hvilken arbeidstidsordning institusjonen benyttet) spurt om hvor viktig kvalitet i tjenesten var for valg av nåværende arbeidstidsordning. I spørsmålsformuleringen ble tjenestekvalitet her eksemplifisert med kontinuitet og stabilitet for barn og ungdom. Blant lederne i de 57 statlige institusjonene svarte snaut seks av ti (32 stykker) at kontinuitet og stabilitet var svært viktig for valg av arbeidstidsordning. 15 stykker oppga «ganske viktig», tre oppga «noe viktig», mens fem svarte «ikke viktig» (to ubesvart).

Blant de øvrige lederne – ni kommunale, elleve institusjoner som er eiet av humanitær/ideell institusjon, 47 andre private institusjoner (én ubesvart) – oppga alle at tjenestekvalitet i form av kontinuitet og stabilitet for barn og ungdom var svært viktig når det gjaldt valg av nåværende arbeidstidsordninger.

Tilsvarende spørsmål om arbeidstidsordning og tjenestekvalitet ble eksemplifisert med «et godt hverdagsliv for barn og unge ved institusjonen» og «resultat av oppholdet». Svarfordelingene er i hovedtrekk i samsvar med svarfordelingen som er referert ovenfor. Noen færre blant de statlige lederne vektlegger slike forhold som svært viktige for valg av nåværende arbeidstidsordning. Noen av dem oppgir «ganske viktig». Bare et lite fåtall oppgir «noe viktig» eller «ikke viktig» (blant de øvrige lederne er det ingen som svarer dette).

Tjenestekvalitet og arbeidstidsordning – institusjoner som bruker langturnus eller medleverordning

Et av spørsmålene i surveyundersøkelsen var hvorvidt nåværende langturnus-/medleverordninger ble vurdert som forutsetninger for behandlingsresultater. Spørsmålet ble stilt til institusjoner som brukte arbeidstidsordninger med vakter som gikk over ett døgn. Drøyt halvparten av de 22 statlige lederne som besvarte spørsmålet, mente at de lagturnus- eller medleverordningene de brukte, i høy grad var forutsetninger for behandlingsresultater. Åtte av de statlige lederne oppga «i noen grad», mens to svarte «i liten grad». De seks lederne av institusjoner som var eiet av humanitær eller ideell organisasjon, svarte alle «i høy grad». 45 ledere i andre private institusjoner svar-

te også på spørsmålet. Alle oppga at nåværende langturnus-/medleverordninger i høy grad var forutsetninger for behandlingsresultat.

5.3 Ansatte og ledelsens vurdering av forholdet mellom arbeidstid og tjenestekvalitet.

Arbeidstid tilpasset barns behov

I den kvalitative delen av 2006-undersøkelsen ble ledere og ansatte ved barnevernsinstitusjoner spurt om sammenhengen mellom ansattes arbeidstidsordning og behandlingsforhold. Studien viste blant annet at ansatte som jobbet langturnus, var opptatt av behandlingsgevinster knyttet til tilstedeværelse, trygghet og tillit.

Ifølge medleverne er turnusen en betingelse for å komme «nær» ungdommen og å skape relasjoner. De mente at lange vakter bidro til å gi ungdommer ro og trygghet. Den lange turnusen var grunnet på ungdommens behov for kontinuitet og stabilitet. Å ha få ansatte på jobb flere dager i strekk bidrar ifølge de ansatte til dette. (Pettersen & Olberg 2006:48)

I 2014-studien har vi valgt å ikke avgrense forholdet mellom arbeidstidsordninger og tjenestekvalitet til kun å gjelde behandling. Dette valget henger sammen med det vi så i analysen av materialet vi innhentet i 2006, og som vi har fått bekreftet i 2014, nemlig den sterke vektleggingen av institusjon som noe mer enn en «behandlingsarena». Intervjuene viser det sterke søke-lyset som er på institusjonen som et hjem med aktiviteter som oppfattes som «hjemlige». Institusjonen er der ungdommer lever sine hverdagsliv, og der de har relasjoner både til hverandre og med ansatte. Det som skjer på en institusjon, er koblet på tette og komplekse måter. Det kan derfor være vanskelig å isolere avgrensede behandlingsresultater fra andre forhold ved institusjonen.

En mer åpen tilnærming der vi mer generelt spør om tjenestekvalitet, kan forklare hvorfor ansatte og ledelse i 2014 i enda høyere grad enn i 2006-undersøkelsen knytter arbeidstid til stabilitet og kontinuitet sett fra ungdommens ståsted.

De ansatte legger vekt på at flertallet av ungdommene som bor på institusjon, har opplevd mange relasjonsbrudd, og at de har et ønske om at ansatte skal være til stede så mye som mulig. I flere av intervjuene vi gjennomførte med ansatte og ledelsen, ble det vist til samtaler og tilbakemeldinger fra ungdommer om organiseringen av arbeidstid:

Det som går igjen når du snakker med ungdommen, er at «jeg er så drittlei at det er så mange mennesker som – at jeg har fortalt noe til en, og så kommer det en ny en». De synes det er enkelt for deres hverdag at det ikke er så mange som er inne i bildet, og det forstår vi jo egentlig veldig godt. (Ansatt, privat institusjon, medlever)

Alle som kommer hit, har mange relasjonsbrudd, så de er skadet på den siden. Det var en gutt som bodde her, som sa til meg «jeg ser at dere er her halve livet deres, og derfor vil jeg prøve å gi noe tilbake til deres». Han hadde aldri gjort det om det var ansatte som kom én dag før de dro igjen. (Ansatt, ideell institusjon, medlever)

Vår turnus er født ut fra en frustrasjon fra ungdommen og fra oss ansatte. Det var en unison tilbakemelding fra ungdommene at de syntes det var lurt med en slik turnus (kombinasjon langturnus med ordinær turnus). Vi har fått tilbakemeldingene fra ungdommene at de ikke er så stressa på hvem som kommer og går. De har mer ro i kroppen. Så tjenestekvaliteten ut til brukerne er veldig mye bedre med en slik turnus. (Ansatt, kommunal institusjon)

Jeg har ettervern på en som tidligere har bodd her. Da hun flyttet ut, spurte jeg hvordan hun hadde hatt det her hvor det kun var én til én. Hun svarte «jeg hadde vel aldri kommet dit jeg er i dag, fordi dere stod der alltid. Jeg kunne ikke rokke på det, ikke engang da nestemann kom på jobb. Alt var så tydelig, og dere stod der alltid som klipper for meg.» For noen er dette alfa og omega. (Ansatt, privat institusjon, medlever)

Langturnus er en måte å imøtekomme ungdommenes uttalte behov for stabilitet i hverdagen på, og det gir ungdommene oversikt over voksne som de må forholde seg til i hverdagen. Samtidig ble det i enkelte intervjuer vist til at ungdoms behov for stabilitet er individuelt og må dekkes på ulike måter. Langturnus er ikke det eneste virkemiddelet for å gi god tjenestekvalitet. Ved institusjoner som praktiserte ulike turnusordninger, la ledelsen og ansatte vekt på at ungdommens ulike behov gjorde at det ikke var hensiktsmessig å ha langturnus på alle avdelingene. Ved en avdeling med todelt turnus ble valg av turnusordning begrunnet med at ungdommene som bodde der, ikke håndterer å være sammen med voksne over tid:

Jeg jobber todelt turnus, og jeg synes min arbeidstid er helt genial, den fungerer veldig godt med den ungdomsgruppen som vi har. Det er en avdeling for langtid og omsorg. Ungdomsgruppa her trenger at voksne blir skifta ut, og at det ikke er de samme som går hele tiden, for det profiterer ikke de på. Det har ikke fungert med medlever der, da ville de bare ha blitt urolige. Helgene våre er det som disse ungdommene maks kla-

rer å være sammen med voksne. Da ser de de samme tre voksne hele helgen, og da trenger de skiftet. (Ansatt, ideell institusjon, todelt turnus)

Ledelsen i en annen institusjon som praktiserte ulike turnusordninger, la vekt på at tredelt turnus også sikret stabilitet i form av hyppige frammøter og friperioder som ikke går over så lang tid.

Den tredelte turnusen har vi brukt hele veien, og vi synes det er et godt alternativ for en del typer ungdom. Den største styrken i tredelt turnus er at det gir høy grad av kontinuitet i form av hyppige frammøter, ansatte er der flere dager i uka. Man jobber konsentrert, reiser hjem, henter kref-ter og kommer tilbake uthvilt. Så vi mener at vi kan drive godt faglig ar-beid med tredelt turnus. (Leder, statlig institusjon)

Tre- og todelt turnus gir, ifølge noen ansatte og ledere, stabilitet på andre måter enn langturnus. Den kan være et godt verktøy overfor ungdommer som kan ha problemer med å bygge og opprettholde relasjoner til voksne over tid.

5.4 Langturnus sammenliknet med ordinær turnus

I likhet med 2006-undersøkelsen er ordinær turnus en sentral referanseramme for ansatte som jobbet langturnus når de diskuterte tjenestekvalitet. Medleverne vi intervjuet, framhevet at de fikk en bedre relasjon til ungdommene med langturnus enn med ordinær turnus. Flere av informantene i casestudien i 2014 har tidligere hatt erfaringer med å gå ordinær turnus og brukte disse som sammenlikningsgrunnlag. Deres vurderinger baserer seg altså på konkrete erfaringer og mindre på antakelser om ordinær turnus. De opplevde at langturnusen gjorde at de oppnådde mer tillit fra ungdommene, og at de hadde større påvirkningskraft over ungdommene enn med en ordi-nær turnus. Informantene som jobbet langturnus, la vekt på at medlevertur-nus innebar færre overlappinger, og det ga ansatte bedre muligheter til å fullføre prosesser som man står i med ungdommen. Langturnus legger dermed, ifølge medleverne, til rette for å gjøre et godt miljøterapeutisk ar-beid. De la også vekt på at langturnus åpnet for at ungdommene fikk bedre oversikt over hvem som var på jobb, og hvem som skulle komme på jobb ved neste skift:

Jeg kan ikke skjønne hvordan det skal gå an å jobbe med ungdom på no-en annen måte enn slik vi gjør det. Om jeg i en kritisk fase i livet måtte forholde meg slik som i en vanlig institusjon der det er opptil tre på dag, tre på kveld og to på natt. Så måtte jeg forholde meg til åtte forskjellige. Og jeg ser jo bare på oss at kommunikasjonsflyten kan være vanskelig, at

ting blir litt glemt, da tenker jeg hvor mye viktige ting blir glemt når det er åtte på jobb. Jo flere ledd ting skal gå gjennom, jo større sjanse er det for at det blir videreformidlet feil. (Ansatt, privat institusjon, medlever)

Ungdommer er svarthvitt i tankegangen. Og når du jobber i langturnus, kan du få ungdommer til å oppleve at ansatte som for eksempel er uttalt kristne, faktisk er veldig greie. I todelt er det større muligheter til å velge bort de man ikke liker. Når du jobber langturnus, så ser man hverandre i alle setninger. (Ansatt, statlig institusjon, todelt turnus)

Resultatene fra casestudien i 2014 viser at enkelte ansatte vektlegger at det er medleverne som gjør den «egentlige» jobben med ungdommen, og at andre ansatte som går andre former for turnus, er mer å regne som støttefunksjoner til medleverne:

Vi bidrar absolutt til stabilitet og kontinuitet med turnusen vi har. Hadde vi vært her fra åtte til fire, så hadde det verken blitt stabilitet og kontinuitet. Det at noen er til stede 24–7 over flere dager, og som ser hele bildet, er kjempeviktig. Det er medleverne som er kjernen i institusjonen. Det er de som driver hjulene som sørger for at ting fungerer, og at det skjer forandringer. Og så har du de andre som er med og bidrar. De gjør arbeidsbyrden på andre ting lettere, og det er bra. (Ledelse, ideell institusjon)

Det er interessant at enkelte av informantene som jobber langturnus i 2014, ikke bare sammenlikner egen turnus med ordinær turnus, men også med ulike varianter av langturnus. En av institusjonene i utvalget praktiserte turnus der noen ansatte jobbet 7 dager i strekk med en påfølgende friperiode på 7 dager. På denne institusjonen jobbet enkelte ansatte 14 dager med en påfølgende friperiode på 14 dager. Både ledere og ansatte ved denne institusjonen pekte på at deres turnusordning ga større muligheter for å gi beboerne stabilitet og kontinuitet enn 3-7-4-7-turnuser. Tilsvarende sammenliknet ansatte og ledere ved institusjoner som hadde 3-7-4-7, seg med den statlige turnusordningen (2-7-2-7-3-7) og mente at den statlige ordningen ikke ga så stor grad av stabilitet og kontinuitet.

Langturnus som redskap for å komme i posisjon

Arbeidstid blir av ansatte og ledelsen beskrevet som en viktig forutsetning, et verktøy, for tjenestestabilitet. Særlig langturnus åpner for å bli mer kjent med, «å komme i posisjon til», ungdommene for å få en bedre forståelse av hva ungdommene har behov for.

Man får mulighet til å avdekke mye mer med en slik turnus enn med en ordinær tredelt turnus. Du ser ungdommen i alle situasjoner hele døgnet

i tre døgn. En kan avdekke mer og sette spørsmål om ting og hjelpe de i større grad i forhold til problemer som vi ser kan utvikle seg. (Ansatt, privat institusjon, medlever)

Langturnus gir ifølge de ansatte større muligheter for å se hverandre over lengre tid om gangen, og det blir større muligheter både til å skape relasjoner til ungdommene og til å jobbe med endring.

Det tidsrommet fra du møter ungdommen første gang, til du kommer i posisjon, er essensielt når det gjelder turnusen. Man har den tiden, og ungdommen kan komme når de føler for det selv. Det går noen dager før de orker å snakke og møte øynene til den du skal være store deler av tiden sammen med. (Ledelse, privat institusjon)

Jeg liker å jobbe i prosess hvor jeg tenker at for eksempel «innen søndag så skal vi ha kommet i havn med det her». Et langt liv i institusjon har lært meg at endringer som blir tredd ned over hodet på ungdommene, har begrenset varighet. De tilpasser seg voksne for å tilpasse seg voksne. Men hvis målet er at en ungdom skal sette grenser for seg selv, så kan jeg bruke hele vakta på å jobbe med dette. Jeg har tro på at endringene blir gode. Det er sånn man jobber med mennesker. Det er derfor vi bruker 18 år på å bygge et hjemmeboende barn, og her bor det barn som er skjevutviklet, som vi skal rette opp på to år. (Ansatt, statlig institusjon, langturnus)

Noen ansatte og ledere vi intervjuet, la også vekt på at langturnus gir mindre rom for å spille ansatte opp mot hverandre. Langturnus bidrar til at man i større grad unngår misforståelser mellom ansatte om hva som har blitt sagt tidligere, og om hvilke avtaler man har inngått med den enkelte ungdommen.

5.5 Vaktskifter som en del av arbeidstid og tjenestekvalitet

Vaktskifter, såkalte «overlapp», er et sentralt element i organiseringen av arbeidstid i barnevernsinstitusjoner. Overlappen innebærer informasjonsoverføring fra dem som går fra jobb, til dem som kommer på jobb. Bortsett fra dem som jobbet med enetiltak (én ansatt per ungdom), jobbet medlevene i faste team, og vaktskiftet innebærer at alle ansatte i et team blir erstattet av et nytt team.

For teamet som står foran et nytt skift, innebærer overlappen å komme inn i «institusjonsmodusen», det vil si å omstille seg til situasjonen på avdelingen slik den framstår her og nå. Vaktskiftet skal bidra til at det påtroppende teamet raskt og effektivt setter seg inn i det som skjer, og sikrer på den måten kontinuitet i hverdagen. I intervjuene ble ansatte og ledelsen

bedt om å beskrive en overlapp og hvilke faktorer som er viktige for at overlappene fungerer godt:

Den ordentlige overlappen kommer på tirsdager, når vi går av og neste gjeng går på. Fokus er på ting som skal følges opp i løpet av arbeidsuka. Hva skal gjøres, hva henger i luften, hva har skjedd, et cetera, et cetera? En god overlapp innebærer at vi setter oss for oss selv slik at vi ikke blir forstyrret av telefonen eller andre. Og så går man gjennom praksis, ungdommer, er det noe som henger i luften, kjøring, møter et cetera. Noen ganger tar det fem minutter, og noen ganger tar det førti minutter. (Ansatt, ideell institusjon, medlever)

Vi loggfører. Vi starter vakta med å lese oss opp. Vi er så inne i det, og når vi i tillegg har overlappen, så har vi bildet.

- Det er en kontinuitet.
- Du kjenner ungdommene som er på, du trenger ikke å ta opp historien, du kan gå rett på hendelsen og det som skal følges opp. Du kan plukke opp ting direkte.
- Nyansatte bruker lengre tid på å få dette inn i systemet. (Fra gruppeintervju, ansatte ideell institusjon, medlevere)

Ledelsen ved flere av institusjonene vi besøkte, la vekt på at det til tider er en utfordring å formidle til ansatte en riktig forståelse av hva overlapp er, og hva det ikke er. Selv om overlapp skal sørge for at ansatte er godt orientert om det som skjer her og nå i avdelingen, skal man, ifølge ledelsen, også sørge for at ansatte innleder en vakt med en nysgjerrighet og åpenhet om det som skjer på avdelingen. Overlappen skal sikre flyten, men den skal heller ikke stenge for at ansatte selv danner seg en mening om det som skjer på avdelingen.

Det er et mål at en skal overlappes på måter som gjør at en unngår en forståelse av at «du arver» ungdommen. Du skal helst komme inn og se, spørre ungdommen selv hvordan det står til. Om en ansatt går til en ansatt og spør hvordan det står til med han, så arver du den andres syn på ting. Om den andre er sliten, så får du en versjon, er den andre opplagt, så får du en annen versjon. Overlapp er oppskrytt, bortsett fra de faktiske tingene. Der har vi ganske gode ting, eksempel rusdata, og om de ansatte bruker en time der, så veit de mer enn det de får vite på en overlapp, om hvilke faktiske ting som har vært. (Ledelse, ideell institusjon)

Overlapp er en arena for informasjonsutveksling, men det kan ifølge ledelsen også bli en arena som for sterkt vektlegger negative hendelser og frustrasjoner. Dette kan virke negativt inn på hvordan det nye vaktskiftet hånd-

tere skiftet de står overfor, og hvordan de jobber med ungdommene. Ved en institusjon hvor man hadde mange enetiltak (avdelinger med én ungdom og én ansatt), ble det vist til at avdelingsleder ved hver avdeling har et særskilt ansvar for å ta imot ansattes frustrasjoner og unngå at de tas ut på kollegaer som står foran en ny vakt.

Vi har rutiner på at alle følelser rundt hendelser som har skjedd, skal overføres til enhetsleder slik at den som kommer på, ikke får all gørra til den som går av, for da blir det en forferdelig dårlig start. Jeg jobber mye med at de skal få lov til å ventilere, men det må være en konstruktiv ventilering, og de som tar imot, det vil si, de som kommer på vakt, skal ta imot på en konstruktiv måte. De må bruke hverandre riktig. Å ha en overlapp som handler om mye gørr, er en dum måte å ventilere på. Man kan si at det er tøft, men også fortelle om det som er bra. (Ledelse, privat institusjon)

For ansatte og ledelsen er vaktskiftet et element ved arbeidstid som har betydning for tjenestekvalitet. Som vi skal se i neste kapittel, legger ungdommene vekt på at det er gode rutiner for informasjonsoverføringer, og i et slikt perspektiv er overlapp viktig. Samtidig innebærer selve organiseringen av overlapp at ansatte trekker seg tilbake i en avgrenset periode, og at nye ansatte kommer på jobb. Enkelte av informantene viste til at slike tilbaketrekninger fra ansattes side kunne oppleves som vanskelige og stressende for ungdommene:

Jeg har en ungdom på 19 år som har bodd her i to og et halvt år. Hun har behov for trygghet og stabile voksne rundt seg. Jeg hadde en prat med henne for ei ukes siden da vi kjørte bil. Hun fortalte at hun blir stressa av de tre overlappingene i uka. Da tenker jeg tilbake da vi hadde tre overlappinger per dag, og hvordan det kunne ha påvirket henne. (Leder, statlig institusjon)

Ved institusjonene som har langturnus, har man lagt overlappen til formiddagen, det vil si et tidspunkt på døgnet der ungdommene vanligvis ikke er til stede. Ved institusjoner som har endret turnus fra to- og tredelt til langturnus, ble det vist til at endringene har ført til både færre overlapper og til at det er mindre behov for å bruke så mye tid på hver overlapp.

Før var overlappen stor, og den var mange ganger i døgnet. Nå har vi overlapp en gang i døgnet, og den er mellom ni og ti. Da er avdelingsleder til stede, og ungdommene er stort sett på skole eller andre ting. Endringen med overlapp skjedde med turnusendringen, behovet for overlapp midt på dagen var mye større før for da kom det helt nye folk.

Dette er den aller gunstigste endringen som jeg tror ungdommene også ser; det er mer ro, og det er mer kontinuitet. (Ansatt, kommunal institusjon, langturnus)

5.6 Oppsummering

Alle lederne i de private institusjonene oppga at kvalitet i tjenesten – eksemplifisert med kontinuitet og stabilitet for barn og ungdom – var svært viktig når det gjaldt valg av nåværende arbeidstidsordninger. Færre – seks av ti – ledere av statlige institusjoner svarte det samme. Lederne ble også bedt om å vurdere i hvilken grad nåværende langturnus-/medleverordning var en forutsetning for behandlingsresultater. Lederne i de private institusjonene var samstemte om at ordningene i høy grad var en forutsetning for behandlingsresultater. Noen færre statlige ledere tillia arbeidstidsordningen like stor vekt.

Den kvalitative analysen viser at både ledelsen og ansatte legger stor vekt på at turnusordninger har stor betydning for stabilitet og kontinuitet i tjenestetilbudet til ungdommen. Langturnus underbygger institusjonen som et hjem for ungdommen, og det gir ansatte muligheter til å bygge relasjoner til ungdommen på andre måter enn det ordinær turnus gjør. Medleverne i studien legger vekt på at turnusen legger rammer for å gjøre et godt miljøterapeutisk arbeid.

Samtidig har vi sett at ansatte og ledere ved institusjoner som kombinerer langturnus med ordinær turnus, er opptatt av at ikke alle ungdommer «profitterer» på langturnus, men trenger at ansatte skiftes ut jevnlig slik det gjøres i ordinær turnus.

Analysen viser også at organiseringen av vaktskifter har betydning for kontinuitet og stabilitet, når det gjelder både omfanget av vaktskifter og hvordan dette organiseres. Et godt vaktskifte handler både om å sikre at ansatte som kommer på jobb, kommer inn i situasjonen her og nå ved institusjonen, og om at det gjøres på en måte som skal bidra til at ansatte har en positiv holdning til beboerne og arbeidsoppgavene som skal gjøres.

Som vist innledningsvis i dette kapitlet viser tjenestekvalitet til relasjoner mellom tjenester og bruker som mottar tjenestene. Analysen viser at både ledelse og ansatte legger vekt på at ungdommers behov og vurderinger er viktige begrunnelser for turnusordningene som praktiseres. I neste kapittel vil vi gå nærmere inn på hvordan de som bor på institusjonene, erfarer og vurderer arbeidstid som en faktor for livene de lever på institusjonen.

6 Beboeres vurdering av forholdet mellom arbeidstid og tjenestekvalitet

Barnevernloven og rettighetsforskrifter med retningslinjer fastslår at barn og unge som bor i institusjon, i størst mulig grad skal ha et normalt liv. I dette ligger det at institusjonene skal gi beboerne den omsorg og den behandling de har behov for. Ansattes arbeidstid blir sett som en viktig faktor for god kvalitet i institusjoner, og i de siste årene har man vært særlig opp-tatt av hvordan barns behov skal legge grunnlaget for organiseringen av arbeidstid ved institusjonen (Pettersen & Olberg 2006; Backe-Hansen mfl. 2011; Munthe-Kaas mfl. 2013).

I 2011 og 2012 gjennomførte Kunnskapssenteret en systematisk litteraturgjennomgang av studier som måler effekten av kontinuitetsfremmende tiltak på psykososial utvikling hos barn og unge som bor på institusjon (Munthe-Kaas mfl. 2013). Litteraturgjennomgangen så etter effekter av ulike kontinuitetsfremmende tiltak, blant annet forskjellige turnusordninger. Resultatene fra studien viser at det er usikkert om ulike turnusordninger har effekt på problematferd eller generell trivsel. Samtidig identifiserte studien flere temaer om ungdommers opplevelse av ulike tiltak, som ønske om stabilitet, forutsigbarhet, færre voksne, tilknytning, tilgjengelighet og relasjoner til voksne og en klar preferanse for kontinuiteten som følger med medleverturnus (Munthe-Kaas mfl. 2013:2).

Formålet med vår studie har ikke vært å måle avgrensede behandlingssmessige effekter av ulike arbeidstidsordninger, men heller å løfte fram erfaringer og vurderinger som ungdommer selv har med turnusordninger. Kunnskap om dette inngår som viktige elementer i tjenestekvalitet. Andre studier og utredninger har pekt på ulike sider ved institusjonsoppholdet, blant annet hvordan barn og unge opplever og vurderer ansattes arbeidstid (Gautun mfl. 2006; Backe-Hansen mfl. 2011; Barnevernspanelet 2011). I Barnevernspanelets sluttrapport (2011) blir det vist til at flere unge med erfaring fra barnevernet gir uttrykk for at antall ansatte på institusjoner og hyppigheten av vaktskifter spiller inn på vurderingene av hva de opplever som en god institusjon. Med bakgrunn i dette fastslår panelet at arbeidstidsorganiseringen på institusjonene alltid må ta utgangspunkt i barns beste:

Barn og unges behov må være grunnlaget for hvordan arbeidstiden organiseres. Norsk lov skal følges, men det må være full åpning og tilrette-

legging for unntak og lokale tilpasninger, herunder bruk av medlevertur-
nus. (Barnevernspanelet 2011:28)

I 2011 presenterte Backe-Hansen mfl. resultatene fra sin evaluering av bar-
nevernsreformens betydning for institusjonstilbudet. Her var ikke arbeids-
tidsordninger en del av undersøkelsen, men forskerne pekte på behovet for
at diskusjoner om turnusordninger må tas i samarbeid med dem som bor på
institusjonen:

Går det an å diskutere når det er minst forstyrrende for beboerne at skif-
ter skjer? Går det an å diskutere om et hvert nytt skift må starte med et
møte for personalet for å diskutere dagens eller nattens hendelser, eller
går det an å utveksle informasjon på andre måter, for eksempel via en
sikker datamaskin? Eller går det an å ha overlapping sammen med bebo-
erne før man har møter, selv om dette innebærer høyere lønnsutgifter?
Spørsmålet vil egentlig dreie seg om hvor mye ressurser det statlige bar-
nevernet ønsker og har muligheter for å investere for de rundt 2.000
barna og ungdommene som er i institusjon i løpet av året. Dette kan
med fordel ses i forhold til de store kostnadene for samfunnet på sikt
som er knyttet til at ungdom ikke får god nok hjelp med den vanskelige
overgangen fra ungdom til voksen (Backe-Hansen mfl. 2011:272).

Å inkludere barn og unges vurderinger av arbeidstidsordninger er i tråd med
demokratiartikkelen, artikkel 12, i FNs barnekonvensjon, som ses som et
argument for at barn skal kunne delta i forskningen for å få fram sine syns-
punkter.⁴¹

Som en del av vår studie har vi intervjuet ungdommer ved institusjoner
om deres erfaringer og vurderinger av arbeidstidsordninger. Før vi presen-
terer resultatene fra denne delen av undersøkelsen, vil vi kort si noe om
tidligere brukerundersøkelser som har sett på arbeidstid i barnevernsinsti-
tusjoner.

6.1 Tidligere studier av arbeidstid ved barnevernsinstitusjoner med vekt på beboeres erfaringer og vurderinger

Sammen med studien av arbeidstid ved barnevernsinstitusjoner i 2006 ble
det gjennomført en landsomfattende brukerundersøkelse blant barn og
unge ved landets barnevernsinstitusjoner (Gautun mfl. 2006). Undersøkel-

⁴¹ <http://etikkom.episerverhotell.net/no/FBIB/Temaer/Forskning-pa-bestemte-grupper/Barn/>

sen var svært omfattende og inneholdt både en kvantitativ og en kvalitativ komponent. 48 prosent av alle langtidsplasserte barn og unge over 13 år i barnevernsinstitusjoner besvarte undersøkelsen i tillegg til at det ble gjennomført kvalitative intervjuer med tolv ungdommer fra ulike institusjoner (ibid.).

Selv om en del av resultatene fra arbeidstidsundersøkelsen i 2006 og resultatene fra brukerundersøkelsen samme år ble sett i sammenheng, er det viktig å påpeke at brukerundersøkelsen var orientert mot en rekke andre forhold som påvirket barn og unges erfaringer med og vurderinger av å bo på barnevernsinstitusjon. Kvaliteten på oppholdet og vurderingene av tjenestene ble undersøkt i lys av ansattes arbeidstid, men også som en del av andre forhold, som ivaretagelsen av beboernes rettigheter og hvorvidt de opplevde institusjonen som et godt sted å være. Styrken ved brukerundersøkelsen som ble gjennomført i 2006, var at man undersøkte ulike turnusordninger som en av flere komponenter som påvirket barn og unges vurdering av institusjonsoppholdet og tjenestekvaliteten. Resultatene fra studien tyder på at mange ungdommer i barnevernsinstitusjoner ønsket at voksnene som de knyttet seg til, var mer til stede, uavhengig av turnusordninger. Sammenliknet med ungdommer som bodde i institusjoner med ordinær to- og tredelt turnus, var det en større andel ungdommer som bodde på institusjoner med lange medleverordninger, som oppga at de likte seg på institusjonen.

I vår undersøkelse har det ikke vært rom for å ha en så bredt orientert tilnærming i intervjuene med ungdommene som det var i 2006-undersøkelsen. Rammene for prosjektet er arbeidstidsorganisering, og vi har derfor avgrenset brukerundersøkelsen til beboernes erfaringer med og vurderinger av arbeidstid. Samtidig, som vi også erfarte i casestudien, henger ungdommenes vurderinger av arbeidstid sammen med andre forhold ved institusjonen, som relasjoner til ansatte, hvordan de la til rette for fritidsaktiviteter, vikarbruk, medbestemmelse og erfaringer med andre arbeidstidsordninger. I analysen har vi forsøkt å ta høyde for disse faktorene.

Som vist i kapittel 2 ble det gjennomført intervjuer med beboere ved seks av institusjonene vi har besøkt. Vi har til sammen intervjuet 16 ungdommer, ni jenter og sju gutter mellom 16 og 24 år.

6.2 Institusjonen som et hjem for ungdommene

Evalueringen av institusjonstilbudet etter barnevernsreformen gir en sammenfattende oppsummering av resultater av studier av hvordan barn og unge opplever kvaliteten på institusjonstilbudet (Backe-Hansen mfl. 2011). For vårt formål er det særlig interessant at denne og flere andre studier peker på at barn og ungdommer som bor på institusjon, først og fremst løfter fram institusjonen som et «hjem» med særlig vekt på aktiviteter som symbo-

liserer det hjemlige. Dette ble bekreftet i våre intervjuer. Hjem og det hjemlige utgjorde innrammingen av ungdommenes fortellinger om livet på institusjonen og deres vurderinger av ansattes arbeidstid. For ungdommen var institusjonen en arena med aktiviteter som symboliserer ungdoms hverdagsliv i Norge 2014. Det var en arena hvor man etablerte og bygget relasjoner til voksne gjennom dagligdagse aktiviteter, og hvor man gjennomførte aktiviteter rettet mot skole (lekser) og fritid.

Samtidig er det flere forhold som skiller en barnevernsinstitusjon fra et privat hjem. For de voksne er institusjonen en arbeidsplass, og selv om mange unge legger vekt på at institusjonen er et hjem, så er det også et sted hvor mange er plassert mot sin vilje, og/eller et sted de ikke ønsker å være. Her er det også relevant å vise til Tjelflaat og Ulsets studie fra 2007 om hvordan spesifikke systemer og metoder ved barnevernsinstitusjonen kan bidra til å skape en opplevelse av annerledeshet og avvik hos dem som bor der. I intervjuer med ungdommene fant vi at selve institusjonsbegrepet symboliserte en form for annerledeshet som skilte ungdommene som bodde der, fra andre ungdommer. Ungdommene ga uttrykk for at de ikke likte begrepet institusjon. Enkelte ungdommer fortalte at de unngikk å bruke navnet på institusjonen til venner og bekjente, men heller brukte begreper som «huset», «der jeg bor», eller de viste til stedet hvor institusjonen lå. En 16 år gammel informant fortalte at han ikke pleide å snakke om hvor han bodde, med vennene sine. «Om noen spør, så sier jeg at det er et vanlig hus med mennesker som jobber der, men som ikke er foreldre», sa han.

6.3 Ungdommers perspektiver på en god jobb

Vektleggingen av et hjem, «huset» og «der jeg bor» gir føringer for hvordan ungdommene omtalte ansatte og for vurderinger av turnusordninger. «Ansatte» er ikke et begrep som symboliserer det hjemlige, noe som kan forklare hvorfor flere av ungdommene som vi intervjuet, ikke omtalte dem som jobbet ved institusjonen, som ansatte, men heller med fornavn eller «de som jobber her».

Ungdommene vi intervjuet, ble spurt om hva som skal til for at voksne gjør en god jobb. Svarene viser at det er faktorer som understøtter det hjemlige, det at de voksne respekterer dem som bor der, gir noe av seg selv, og at institusjonen er noe mer enn en arbeidsplass:

Jeg synes det er bare å samarbeide, være villig til å lytte og skjønne ungdommen. De må ikke bare være opptatt av å tenke «ok, her er jobben min, jeg er her for å gjøre jobben min». Det vil si at de bare kommer her og bare gjør jobben og driter i hva ungdommen og de andre her har å si, eller bare kommer her for penga, det er dårlig. Det går ikke det an, for da

kan vi ungdommene mislike den personen, og da det blir dårlig stemning. (Gutt 18 år, privat institusjon)

Det er viktig at folk ikke dømmer deg etter papirene dine. Jeg ble satt på en lukket institusjon, og når du blir satt på en sånn plass, så er du et helt annet menneske. De skrev papirer på meg som ikke stemmer i det hele tatt. Det er viktig at ansatte er åpne, mottakelige, alltid vennlige og selv om de er litt gamle, så er de også litt ungdommelige. Gjensidig respekt er viktig. Dette er en type jobb hvor ansatte må gi av seg selv. Jobben passer ikke for dem som ikke har mulighet til å vise omsorg og empati og sette seg inn i situasjonen til dem som bor her. (Gutt 18 år, privat institusjon)

En av informantene la vekt på at hun mistrivdes på institusjonen. Noe av dette bunnet i at hun opplevde at institusjonen først og fremst var en arbeidsplass for ansatte:

Jeg skulle ønske at de ga litt mer av seg selv – ikke bare tenke på at det er en jobb de kommer til, at de skal følge regler som står på papirer og sånn, og så drar de hjem, og så er det det samme på hvert skift. De passer jo på oss og sånn, de kaller det omsorg, men da er det fordi det står på papiret, men hver gang de går fra jobben, tror jeg ikke de tenker så mye på oss. Det er sånn det føles for meg i hvert fall, for uansett hvor mye de sier...det føler ikke jeg, jeg har ikke den magesfølelsen på at de bryr seg såpass mye, for alt er så strengt. (Jente 18 år, privat institusjon)

6.4 Relasjoner til ansatte

Alle ungdommene vi intervjuet, fortalte at de hadde oversikt over de voksne som jobbet ved avdelingen, men det var variasjon i hvorvidt de beskrev relasjonen som nær eller ikke. Lengde på botid på institusjonen vil naturligvis ha betydning for hvorvidt ungdommene kjenner ansatte. En informant fortalte at han så på de voksne som sine «venner», mens en annen la vekt på at hun ikke kjente de ansatte så godt. «Jeg kan navnet på alle de som er her, men jeg kjenner ikke at de er så nær. Det er ikke forskjell om jeg snakker med dem eller med en vikar», fortalte hun i intervjuet.

Selv om ungdommene la vekt på at institusjonen skulle være som et hjem, framhevet flere at selve institusjonskonteksten ga muligheter til både å teste ut ansatte og å velge hvor nær relasjon de ville ha til dem som jobbet der.

Jeg har bodd i systemet lenge, så jeg veit jo hva jeg skal gjøre for å sjekke ut om en voksen er trygg i seg selv eller føler seg usikker. Det merkes på

lang vei om personen er utrygg, og da er det morsomt å gjøre litt prank, for eksempel med dette som handler om å spise godteri. Vi har et godteriskap som vi ikke skal ta av, og det gjelder å få den nye voksne med seg til å ta godteri. Man må kunne litt sånne ting. (Jente 22 år, privat ideell institusjon)

Flertallet av dem vi intervjuet, la vekt på at det var noen av de voksne de fikk en nærere relasjon til enn andre, noen ansatte valgte de å ikke bli så godt kjent med fordi de enten ikke likte eller ikke ønsket å ha så nær relasjon til dem. En gutt fortalte:

Det er noen ansatte som jeg kjenner bedre enn andre, og som jeg liker bedre enn de andre. Særlig [navn på ansatte], han liker jeg godt, og han har vært her lenge. Det er en som sluttet fordi han skulle på en annen avdeling. Han ble lei av meg, og jeg likte ikke han. Han forsøkte å bli bestevenn med meg med å dra meg ned på butikken og kjøpe cola til meg. Jeg kan si ifra når det er noen av de ansatte som jeg ikke liker. Det er viktig at jeg kan snakke med ansatte, og at de er seg sjøl. (Gutt, 18 år, privat institusjon)

Ungdommene som fortalte at de bodde på avdelinger der det jobbet ansatte som de ikke likte, ble spurt om hvordan de håndterte dette. De kunne, som gutten i sitatet over fortalte, si fra om dette. To jenter la vekt på at dette egentlig ikke var et problem i og med at de ansatte jobbet i team, og at man da kunne velge å ikke forholde seg til den personen man ikke likte.

Jeg har hatt erfaringer med at det var en ansatt som jeg absolutt ikke likte. Jeg tålte ikke trynet på henne, og jeg hata de dagene hun skulle komme på jobb. Men likevel så mener jeg at langturnus er veldig bra, for med henne så var det jo to stykker, så da kunne jeg forholde meg til den andre. (Jente 18 år, statlig institusjon)

Det er nok forskjell på de ansatte. Jeg synes mannfolka er litt mer snillere når det gjelder rydding, damene er litt strenge. Det var en ansatt som ikke fungerte for meg. Hun røykte en del, og det ble litt vanskelig da jeg selv skulle slutte. Hun stod i verandadøra og røykte og nektet å slukke den da jeg ba henne om å gjøre det og det blåste røyk inn. Da sendte jeg en e-post til ledelsen, og det ble tatt tak i med en gang. (Gutt 19 år, privat institusjon)

Organisering av ansatte i faste team og muligheter til å gi tilbakemeldinger til ledelsen om ansatte man ikke går sammen med, har betydning for hvordan ungdommene vurderer lange turnusordninger.

6.5 Ungdommenes medvirkning og turnusordninger

Resultatene fra undersøkelsen indikerer at ungdommene i praksis har liten reell innflytelse på organiseringen av arbeidstiden på institusjonen. Turnusen er fastsatt når ungdommene flytter inn i institusjonen, og de blir i liten grad invitert med i forhandlinger om turnusordninger eller på andre måter bedt om komme med innspill til organisering av arbeidstid som er hensiktsmessig for dem. Ved den kommunale institusjonen som inngår i studien, fortalte ledelsen at turnusen ble endret (til mer bruk av lange vakter) blant annet på bakgrunn av generelle ønsker fra ungdommene om langtturnus, men ungdommene deltok ikke i den konkrete utformingen av den nye turnusen. Verken her eller i de andre institusjonene som inngår i studien, har ungdommer medvirket i konkrete diskusjoner om turnus. Sett i lys av at turnusen gjerne begrunnes med ungdommenes behov for kontinuitet og stabilitet, er det påfallende at ungdommer i så liten grad synes å bli systematisk inkludert i konkrete diskusjoner og forhandlinger om turnusordninger, slik som Backe-Hansen mfl. (2011) foreslår.

I forrige kapittel så vi at flere ansatte og ledere hadde en forståelse av at barn og ungdom som bor på institusjoner, har et generelt sterkt ønske om at ansatte er mest mulig til stede i institusjonen. I et par intervju kom dette til uttrykk med utsagn som «om du spør ungdommene, så ønsker de at vi skal være her hele tiden». Ungdommene vi intervjuet, hadde mer nyanserte forståelser av og ønsker for turnusordninger enn hva ansatte mente at de hadde. Det var kun én av informantene som ga uttrykk for at hun gjerne hadde sett at de ansatte bodde ved institusjonen hele tiden. Samtidig viste hun og de andre informantene en forståelse for at de ansatte ikke kunne være til stede hele tiden. Et par informanter ga tvert imot uttrykk for at de ikke ønsket at ansatte skulle være til stede hele tiden, «det ville ha blitt for intenst», sa den ene av disse.

Informantene vi intervjuet, pekte på belastninger som de ansatte kunne oppleve i jobben, som mangel på søvn, mye kjøring og at ansatte ble slitne etter lange arbeidsperioder.

For meg spiller det ingen rolle, bare de er her i hvert fall en uke. Man merker at det er noen som ikke kan jobbe lenger enn en uke, det skjønner man jo. Da begynner de å bli litt lei og sånn, og det skjønner jeg for de har jo et annet liv, de også. Men det skal ikke gå ut over oss. (Jente 18 år, ideell institusjon)

Flere av ungdommene vi intervjuet, trakk fram at tilstrekkelig søvn var en viktig forutsetning for langtturnus:

Jeg tror det er veldig viktig for ansatte at de får sove hele natten. Jeg merker ikke at ansatte blir slitne, men de som jobber hvor jeg bor, sover

hele natta. Jeg er grei sånn, jeg er vel den greieste ungdommen på [institusjonen], så her passer det fint å være på jobb over flere dager. Om ungdommene er galne, går oppe hele natten, så er ikke denne turnusen god. Om man er veldig hard, så er det vanskelig, særlig om de er harde på natta. (Gutt 18 år, privat institusjon)

Barn og unge som bor i barnevernsinstitusjoner, er en heterogen gruppe og vil naturligvis ha ulike forutsetninger for å vurdere organisering av ansattes arbeidstid. Samtidig viser undersøkelsen vår at ungdom vurderer turnusordninger på mange og nyanserte måter som rommer vurderinger av egne behov for stabilitet og kontinuitet og belastninger som kan knyttes til turnusen.

6.6 Hva er viktig for ungdommene?

I intervjuene ble ungdommene spurt om hvilke faktorer som var viktige for dem ved organisering av arbeidstid. Svarene vi fikk, kan oppsummeres i følgende punkter:

- å slippe å gjenfortelle ting som er viktige
- at de er et riktig antall ansatte
- å slippe å forholde seg til mange voksne
- å slippe å forholde seg til nye voksne
- å vite hvem som kommer på jobb
- å få hjelp når man trenger det
- at de ansatte ikke er borte fra jobb for lenge om gangen

For ungdommer på institusjon er det svært viktig at det er god informasjonsflyt mellom ansatte. Informasjonsflyten sikret at ansatte til enhver tid har kunnskap om hva som er viktig for den enkelte ungdommen, hva hun eller han stod i, og ikke minst at ungdommene slapp å gjenfortelle ting for hvert skift som kom på jobb. Fra ungdommenes ståsted er det viktig at inngåtte avtaler ble overholdt, og i den sammenhengen spiller god informasjonsflyt en sentral rolle. Flere ungdommer fortalte at de hadde erfart at det glipper i informasjonsutvekslingen, det vil si at de voksne glemmer å gi hverandre beskjeder.

Det er noe man blir vant til, men jeg skulle ønske at de var flinkere til å snakke med hverandre. Noen ganger skjer det at jeg sier en ting til de som er på jobb, og så får ikke de andre beskjed, eller så kommer de andre på skift, og så veit de ingen ting om det. Da blir det masse tull. Sånn som sist: Jeg har sluttet å spise gris, og så sa jeg til hun før vaktskiftet at jeg skal ikke spise gris, og så kom andre og tredje skift, så sa jeg det

samme, og så sa hun – ja men herregud, sist jeg var på jobb, så spiste du gris, så de gir ikke hverandre beskjed, på rapporter, de burde være flinkere til å skrive ting. (Jente 18 år, privat institusjon)

Nettopp færre ansatte og organisering i team som er på institusjonen over en lengre periode, er faktorer som bidrar til god informasjonsflyt, og til at ungdommer slipper å måtte gjenfortelle ting som er viktige for dem. Dette bidrar til stabilitet i hverdagen.

Flertallet av ungdommene bodde på avdelinger som praktiserte en eller annen form for medleverskap. Disse var opptatt av at medleverordningen åpnet for å bli mer kjent med et begrenset antall voksne:

Ja, det at de er her såpass lenge, er trygt for meg. Da vet jeg hvem de er, det gjør de òg, da trenger de ikke å forklare meg og å bli kjent og vise hvem jeg er, for hver ny person som kommer. (Gutt 18 år, privat institusjon)

Jeg synes turnusen er greit, spesielt fordi at de er her noen dager, for da slipper jeg å ha nye mennesker rundt hele tida, at det er flere personale på en gang, og at det er forskjellige tidspunkter, og at de kommer og bytter – det er slitsomt. Men at de er her noen dager, og så tar de fri, det er greit. (Jente 19 år, statlig institusjon)

Denne institusjonen har aldri gitt meg opp. Langturnusen gjorde at jeg fikk tro på meg selv. De hørte på meg og tok meg på alvor, og jeg veit ikke hvordan det hadde gått om jeg ikke har bodd her. Jeg sa ifra da jeg ikke likte at de snakket i telefonen da de skulle snakke med meg, og de har gjort som jeg sa. Langturnusen gjør at vi kan gjøre ting sammen. (Jente 18 år, statlig institusjon)

Informantene la vekt på at medleverordningene ga forutsigbarhet og stabilitet. De visste hvem som til enhver tid var på vakt, og de visste hvem som ville komme på vakt. Flere av ungdommene vi intervjuet, hadde erfaringer med andre turnusordninger, og/eller de kjente andre som bodde i institusjoner med andre turnusordninger.

Jeg har vært på besøk hos andre ungdommer som bor i kommunale bofellesskap. De sliter med at det kommer en person på vakt, og noen timer seinere så er det en annen. Hvis det skjer noe med de ungdommene, da, og så har de lyst til å snakke med personalet, så snakker de med personalet, og så går personalen av etter noen timer, og så kommer det inn en ny, så da må de forklare på nytt hva som har skjedd, og at de er lei seg

– på nytt og sånn, det er slitsomt. Det er liksom mer kaos, det er selvfølgelig et hjem, men det føles ikke helt sånn, som et team. (Gutt 18 år, privat institusjon)

Ungdommer i avdelinger hvor ansatte jobbet som medlevere, og som hadde erfaringer med ordinær turnus, la særlig vekt på hvordan langturnus åpnet for å bygge relasjoner til ansatte og å gjøre hverdagen trygg:

Om jeg skulle ha sett et nytt ansikt annenhver dag, så hadde det blitt veldig utrygt for meg å være her. Jeg har vært på institusjon før der det var dagvakter og sånn. Det var kjempeslitsomt. Jeg fikk ikke samme kontakt med de som jeg får med disse her. Det blir en liten familie på en måte, vi blir så godt kjent med hverandre. (Jente 20 år, ideell institusjon)

Ungdommene som bodde på institusjonen med 7-7-turnus, sammenliknet denne turnusen med andre medleverordninger.

En sånn 3-7-4-7-turnus er bare tull. For om det skulle skje noe ... For eksempel så kommer det tre nyansatte på en mandag: Og så skjer det noe fuzz på tirsdag slik at en av de tre voksne må ut med ungdommen. Da er det igjen to voksne, og for dem blir det masse papirskrivning, og da ser vi dem jo aldri. (Jente 18 år, ideell institusjon)

Enkelte ungdommer fortalte at de ikke hadde erfaring med andre arbeidstidsordninger enn medleverordning. Vi beskrev hvordan en ordinær turnus kunne se ut (tre vaktskifter per døgn, ansatte som var kortere tid på jobb), og ba ungdommene vurdere en slik turnus mot den turnusen de hadde erfaringer med. Tilbakemeldingene fra ungdommene var entydige; de vurderte ordinær turnus mer negativt enn medleverturnusen:

Nei, det hadde vært mye å forholde seg til, mange mennesker [-] – da hadde det i hvert fall vært enda vanskeligere å gi beskjed.

[Jeg] ville valgt sånn som [det er] her. Fordi de er lenger med oss og, hva skal jeg si, det føles mye tryggere med tiden når de er her lenger. Og så er det mere ting å finne på, da, i løpet av to–tre dager. Det er mer å snakke om, vi blir kjent på flere måter, enn å møte en person bare noen timer, og så er det neste skift, og så er det flere, så jeg synes det er bra sånn som nå. (Jente 18 år, privat institusjon)

6.7 Fortsatt utfordringer med overlapp

Hyppige vaktskifter, det vil si to eller tre overlapper per dag, oppleves ofte som en utfordring for ungdommer som bor på avdelinger der ansatte jobber todelt turnus. Ifølge ungdommene innebærer ordinær turnus en større risiko for at viktige beskjeder ikke blir overlevert. En jente fortalte at hun hadde veldig dårlige erfaringer med overlapp:

Overlappen er helt på trynet. De glemmer ting på overlappen. Det er så ofte at jeg må fortelle ting som er veldig viktige for meg, en gang til fordi de har glemt å ta det opp på overlappen. Det er ustabil å bo på institusjon i seg selv, og det er derfor viktig at slike ting fungerer. (Jente 17 år, statlig institusjon)

I brukerundersøkelsen fra 2006 ga ungdommene uttrykk for at hyppige vaktskifter gjorde det vanskelig å planlegge aktiviteter som gikk over lengre tid. Dette blir også tematisert i vår undersøkelse. En av informantene våre som bodde på en slik avdeling, fortalte at vaktskifter gjorde det vanskelig å planlegge aktiviteter med de voksne.

Det hender ofte at jeg får beskjed om at det og det ikke går når jeg ber om noe, fordi de sitter med rapportering og overlapp. Jeg orker ikke å si ifra eller å be om så mye, for eksempel å be om hjelp å komme meg til trening, fordi jeg er så vant med at det ikke passer for de som jobber her. Det hendte også en gang da jeg satt på bussen og ringte dem og ba dem om å hente meg på bussholdeplassen, men da kunne de [...] ikke hente meg, da, på grunn av overlapp eller fordi det var for lite folk. (Jente 16 år, statlig institusjon)

Informanten fortalte at hun ønsket å bli flyttet over til en avdeling med medleverskap fordi hun da kunne bli bedre kjent med de ansatte, og det åpnet for muligheter til å dra på turer som varte over lengre tid.

6.8 Få ansatte og for mye intern omrokering av ansatte

Som vi har sett, vurderer informantene det som positivt at det er få voksne å forholde seg til. Samtidig forteller de at det tidvis er en utfordring at det er for få ansatte på jobb.

I organisering av arbeidstid er det vanligvis tatt høyde for at ungdommene er på skole eller i andre aktiviteter på dagtid. Ved noen avdelinger, særlig der de har todelt eller tredelt turnus, er bemanningen derfor mindre på dagtid enn på ettermiddagen og på kveldstid. For ungdommer som ikke er på skole eller har andre dagtilbud, kan den lave bemanningen være en utfordring. Tre av de 16 informantene fortalte at de verken gikk på skole eller

hadde andre aktiviteter på dagtid. Den ene av disse fortalte at hun syntes det var vanskelig at det var færre ansatte på institusjonen på dagtid:

De har lagt opp jobben sin slik at man ikke kan ha det vanskelig før klokka 14.00, for det har de ikke tid til. Jeg kunne ønske meg at det var en ekstra når det er behov for det. Jeg har erfart at de ikke har tid fordi de er for få folk. Det er dumt. En gang var jeg hjemme hos mora mi, og det skar seg forferdelig, og jeg hadde behov for at de skulle komme og hente meg. Men det kunne de ikke fordi at det var for få på jobb, og da måtte jeg ta bussen tilbake. Det var dumt. (Jente 17 år, statlig institusjon)

I det forrige kapitlet ble vi kjent med at flere institusjoner organiserer sine ansatteressurser på måter som gjør at de sirkulerer mellom de ulike avdelingene etter behov. Som vi har sett, er slike interne omrokeringer særlig brukt for å avlaste ansatte som ikke har fått tilstrekkelig hvile om natten. En flytting av personellressursene mellom avdelingene etter behov er også en måte å redusere bruken av vikarer på. For ungdommer, som først og fremst forholder seg til avdelingen de bor i, og i mindre grad til institusjonen som en helhet, kunne denne praksisen oppleves som uheldig.

Jeg opplever også at det er mye skifte internt, at de ansatte må gå mellom avdelingene, og det er dumt. De er alltid tilgjengelige, men det er mye intern flytting, og det synes jeg er på trynet. De må heller tenke at det er bedre å ha en ansatt for mye enn for lite. (Jente 18 år, statlig institusjon)

6.9 Ungdommenes vurdering av friperioden

Argumentene for lange vaktperioder er gjerne at dette gir et bedre grunnlag for stabilitet og kontinuitet. Samtidig innebærer medleverordninger at ansatte er borte fra jobben over lange perioder. I vårt prosjekt har vi vært interessert i å vite hvordan ungdommer vurderer slike lange friperioder. Medfører de lange friperiodene at det blir vanskelig å få til den stabiliteten og kontinuiteten som man ønsker å skape på institusjonen? Ungdommene vi intervjuet, la vekt på at de stort sett syntes den lange friperioden var grei, og at den ikke ble opplevd som en utfordring i deres hverdagsliv. Noen fortalte at de opplevde at ansattes friperiode gikk veldig fort. «Jeg merker ikke at de er borte engang før de er tilbake», utbrøt en informant på vårt spørsmål om hvordan hun opplevde friperiodene. Forutsigbarheten som ligger i institusjonsstrukturen, med faste rytmer i hverdagen, oversikt over hvem som er på jobb, og hvem som kommer på jobb, og at ungdommene kjenner de voksne som er på jobb, kan bidra til at de lange friperiodene ikke oppleves som et problem.

Samtidig var ungdommene opptatt av at det var grenser for hvor lenge ansatte kunne være borte fra institusjonen. Ved en institusjon var ungdommene imidlertid opptatt av at deltidsarbeid førte til enda lengre friperioder, noe som kunne være vanskelig:

Jeg ser at det er mange som går ned i stillingen. Den endringen de burde ha, er at de holder 100-prosenten. For meg er det vanskelig å bygge en relasjon til noen som skal hjelpe meg, om personen kun er på jobb en gang i uka, to ganger i uka, og så er de plutselig borte jævlig lenge før de er tilbake igjen. Da får jeg ikke bygd opp relasjon. Da blir det bare «åhh, du er på jobb, ja. Kulb». Og så fortsetter jeg det jeg holder på med. (Jente 22 år, privat institusjon)

6.10 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt utgangspunkt i tidligere studier av arbeidstid som har belyst beboernes erfaringer og vurderinger. En rekke forhold har betydning for hvordan barn og unge opplever at de har det på institusjonen, blant disse er arbeidstidsordningene til de ansatte.

Ungdommene vi intervjuet, hadde meninger om hva som skulle til for at de voksne skulle gjøre en god jobb. De løftet fram det hjemlige, at de voksne skulle respektere beboerne og involvere seg i deres liv. Ungdommene var fullt på det rene med at de ansatte var på jobb, men ønsket at de voksne skulle se på institusjonen som noe mer enn en arbeidsplass.

Ungdommene var opptatt av at det skulle være god informasjonsflyt mellom de ansatte, at beskjeder ble gitt videre til ansatte på neste skift. Medleverordninger åpnet for å bli bedre kjent med færre voksne og bedre muligheter til å gjøre aktiviteter sammen, som å dra på turer og liknende. Vurderingene var oftest at medleverordninger førte til forutsigbarhet og stabilitet. De vurderte det som positivt at de ikke hadde så mange voksne å forholde seg til.

De ungdommene vi intervjuet, hadde meninger om de voksnes arbeidstidsordninger. Ungdommer i institusjoner med de lengste medleverordningene foretrakk arbeidstidsordningen i egen institusjon framfor medleverordninger med kortere arbeidsperioder. Ungdommene som hadde erfaringer fra den vanligste medleverordningen, ga uttrykk for at de var fornøyde med denne. De vurderte også ordinær turnus som mindre gunstig når de sammenliknet denne med medleverordningen.

7 Oppsummering og avslutning

Den midlertidige forskriften om arbeidstidsordninger i institusjoner som bruker medleverordninger, har eksistert i nesten ti år. I dette avslutningskapitlet oppsummerer vi i kortform først noen av de viktigste funnene i undersøkelsen. Deretter peker vi på noen problemområder og behov for videre forskning.

Praktisering og omfang av medleverordninger var ett av hovedtemaene i undersøkelsen. Dette fant vi:

- Sammenhengende vakter over ett døgn er vanlig. Bruken av slike vakter har økt noe. Nærmere seks av ti barneverninstitusjoner bruker slike vakter i 2014. Dette utgjorde 58 prosent av institusjonene i vårt utvalg (i undersøkelsen i 2005 dreide det seg om 52 prosent).
- Sammenhengende vakter over ett døgn brukes nå av nesten alle de private institusjonene (bare to av totalt 47 private institusjoner oppgir at de ikke bruker slike vakter, to av elleve ideelle institusjoner svarer det samme).
- Den mest vanlige arbeidstidsordningen i de private barneverninstitusjonene er 3-7-4-7-turnus. Andre ordninger med periodevis utvidet arbeidstid brukes også.
- I de statlige barneverninstitusjonene som bruker vakter på mer enn ett døgn, er 2-7-2-7-3-7-turnus den mest vanlige arbeidstidsordningen. De statlige institusjonene bruker ellers ordinær turnus, men også utvidede vakter som varer under ett døgn, ti-timers vakter er vanligere nå enn det var i 2005.

Arbeidstidsordninger og betydningen for arbeidsmiljø, helse og arbeidsforhold var et annet hovedtema i undersøkelsen:

- Helsemedisinske studier av sammenhenger mellom arbeidstid og helse er dokumentert i de omfattende litteraturstudiene til Statens arbeidsmiljøinstitutt (Lie mfl. 2014, 2008). Dette er sammenhenger mellom nattarbeid, skiftarbeid, lang arbeidstid og helserisiko. Sammenhenger mellom skiftarbeid og helse er relevante også når det gjelder turnusordningene i barneverninstitusjonene.

- Det finnes færre helsemedisinske studier av sammenhenger mellom komprimert arbeidstid, blokkarbeidstid og helseeffekter, og det finnes færre slike studier som også ser på arbeidets innhold.
- Surveyundersøkelsen vi gjennomførte, viste at i barneverninstitusjonene var hvilende nattevakt mest vanlig. Det er vanlig at ansatte som har vakt, kan ringe til eller ta kontakt med andre hvis det er behov for ekstra beredskap.
- Caseundersøkelsen har hatt sett på arbeid på natten, organisering av hviletid og hvilke belastninger som ansatte og ledelse knytter til det å jobbe ved barneverninstitusjoner. Studien viser at det til tider kan være krevende å forholde seg til beboernes utfordringer, særlig i perioder med mye utagering og konflikter. Disse periodene er gjerne kjennetegnet av forstyrrelser av hviletiden på natten og manglende muligheter til å få hvile på dagen. Undersøkelsen viste også at ansatte i hovedsak var fornøyde med langturnus-/medleverordningene. Blant grunnene var at disse arbeidstidsordningene ga bedre muligheter for å jobbe godt miljøterapeutisk, at de innebar mer sammenhengende fritid og ga bedre lønnsbetingelser.

Når det gjelder medleverordninger og konkurranse- og markedsforhold, peker undersøkelsen på at

- Bufdirs anbudsordninger regulerer konkurranse- og markedsforhold. Tilbudene fra de private barneverninstitusjonene vurderes i henhold til kvalitet og pris.
- medleverordninger/langturnus er mindre kostnadskrevenne for virksomhetene enn ordinær turnus. De innebærer at institusjonene kan bruke færre ansatte.
- anbudskonkurransen har ført til færre og større private virksomheter.
- de private virksomhetene forutsetter at de kan bruke langturnus-/medleverordninger når de deltar i anbudskonkurransen. Private plasser er billigere enn statlige.
- to former for skjerming i sektoren påvirker konkurranse- og markedsforhold. Det er for det første prioriteringen av statlige plasser, for det andre prioriteringen av virksomheter som er eiet av ideelle organisasjoner.

Som en del av undersøkelsen har vi også intervjuet beboere ved et utvalg barneverninstitusjoner. Hensikten var å høre ungdommenes vurderinger når det gjelder tjenestekvalitet og arbeidstidsordninger:

- Ungdommenes vurdering av arbeidstid tar utgangspunkt i institusjonens funksjon som et hjem, et sted de bor og lever sine liv. Ung-

- dommene legger mindre vekt på at institusjonen også har en funksjon som arbeidssted for ansatte.
- Organiseringen av arbeidstid har betydning for ungdoms vurdering av institusjonen som et hjem.
 - Medleverskap åpner for relasjonsbygging. Det innebærer færre voksne å forholde seg til, færre vaktskifter («overlapper») og bedre informasjonsflyt. Arbeidstidsordningene bidrar til kontinuitet og stabilitet, og de gir muligheter til å gjøre noe sammen med voksne over tid.
 - Arbeidstid og organisering i teamarbeid gir muligheter til å bygge relasjoner, men også til å avvise voksne.

Det var videre en målsetting at undersøkelsen skulle vise trekk ved utviklingen siden 2005, da forskriften ble utformet. Som oppsummering av noen hovedtrekk peker vi på disse punktene:

- Det generelle bildet viser at medleverordninger er blitt mer vanlige.
- Nesten alle ledere av private institusjoner svarer at institusjonen bruker vakter som går over ett døgn.
- Langvakter som varer under ett døgn, særlig ti-timers vakter er blitt vanligere.
- Mange virksomheter har flere års erfaring med bruk av medleverordninger.
- Medleverforskriften er hjemmelsgrunnlag for medleverordninger i private barneverninstitusjoner. Medleverforskriften brukes ikke som hjemmelsgrunnlag i staten. Antall statlige institusjoner som bruker Langturnusavtalen (hjemlet i arbeidsmiljølovens fraviksbestemmelser), har økt (28 av totalt 77 institusjoner i 2014, 15 institusjoner i 2010).
- Det har skjedd en konsentrasjon når det gjelder de private institusjonene. Det er nå færre og større aktører blant de private institusjonene. Virksomhetene kan likevel omfatte mange institusjonsavdelinger.
- Det er blitt vanligere at fagforbund er representert med lokalt tillitsvalgte ved institusjonene.
- Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden har økt.

Problemområder

Vi vil avslutningsvis peke på fire temaer som studien løfter opp som problemområder, og som bør få oppmerksomheten i det videre arbeidet med arbeidstid i barneverninstitusjonene. De tre første handler om tolkning og praktisering av medleverforskriften, det fjerde handler om ungdommers medvirkning når det gjelder turnusordninger.

For det første er det høy grad av variasjon når det gjelder beregning av årstimetall for ansatte, noe som vi også har funnet i vår studie. Det finnes

ulike måter å telle timer på og forskjellige forståelser av arbeidstid, hviletid og fritid. Forskriften er særegen om man sammenlikner med hvordan arbeidstid ellers reguleres i det norske lov- og avtalesystemet. Innvendinger mot forskriften er at den ikke tydelig definerer hva som er arbeidstid, passiv tid, pauser, fritid og overtid, og hva som er betalt tid eller ikke betalt tid. Videre er det fra arbeidstakersiden pekt på at gjennomsnittsberegning og lønnsbestemmelser må inngå i tariffavtaler, mens forskriften er lite tydelig når det gjelder slike avtaler. Vi har sett at noen fagforbund ønsker at medleverordningene ikke reguleres etter forskriften, men med hjemmel i arbeidsmiljøloven paragraf 10-12 (4).

For det andre finnes det uenighet når det gjelder forskriftens virkeområde. Her er argumentene på den ene siden at forskriften primært bør fjernes, eventuelt at virkeområdet bør begrenses. Argumentet er at medleverforskriften opprinnelig var ment å regulere arbeidstidsordningene i de tradisjonelle ruskollektivene. Man så ikke for seg at den skulle bli brukt i det omfang den nå blir brukt. På den andre siden er det argumentert for at bruken av medleverordninger, hjemlet i forskrift og/eller avtaler, først og fremst blir brukt på grunn av faglige hensyn og er ikke primært begrunnet med tilbudspris i anbudskonkurransen. Det er også argumentert for at forskriftens virkeområde bør utvides.

For det tredje – og mer generelt – finnes det fortsatt usikkerhet når det gjelder hvilke effekter slike arbeidstidsordninger med periodevis utvidet arbeidstid kan ha på ansattes helse. Det gjelder spesielt helseeffekter når ansatte har slike arbeidstidsordninger over lengre tid.

For det fjerde viser vår studie at ungdommene i praksis har liten reell innflytelse på organiseringen av arbeidstiden på institusjonen der de lever sine liv. Sett i lys av at turnusen gjerne begrunnes med ungdommenes behov for kontinuitet og stabilitet, er det påfallende at ungdommer i så liten grad synes å bli systematisk inkludert i konkrete diskusjoner og forhandlinger om turnusordninger.

Videre forskning om arbeidstid i barneverninstitusjonene

Arbeidstidsordninger i barneverninstitusjonene er et viktig tema. Vi mener det er behov for videre forskning og vil trekke fram to områder.

For det første trengs det studier om barna og ungdommenes opplevelser og synspunkter. Det er behov for flere undersøkelser om hvordan beboerne opplever å ha institusjonene som sine hjem. Slike undersøkelser bør ikke bare begrenses til de ansattes (de voksnes) arbeidstidsordninger, men heller prøve å se arbeidstid som ett av flere aspekter ved tjenestekvalitet. Vår undersøkelse omfattet ikke mange unge. Synspunktene til disse ungdommene var ganske sammenfallende, men det er ønskelig med undersøkelser som favner videre og omfatter flere unge. Det er særlig behov for undersøkelser om hvordan ungdommer ved ulike institusjoner (atferd, akutt) vurderer

arbeidstiden. Vår studie omfatter ungdommer over 16 år. Det kan være behov for å undersøke nærmere hvordan yngre barn erfarer og vurderer arbeidstidsordninger som en del av institusjonsoppholdet.

For det andre vil vi peke på at det er behov for helsemedisinske studier når det gjelder arbeidstidsordninger med periodevis utvidet arbeidstid og ansattes helse. Det gjelder særlig når arbeidstakerne går i slike turnuser over lengre tid. En rekke institusjoner har brukt ulike typer medleverordninger over flere år. Det finnes nå et bedre grunnlag for helsemedisinske studier av sammenhenger mellom medleverordninger og helseeffekter.

Litteratur

- Aubert, W. (1985). Søvn – en sosial tolkning. I *Det skjulte samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backe-Hansen, E. (2009). Forskning på bestemte grupper – Barn. Publisert i De nasjonale forskningsetiske komiteene:
<https://www.etikkom.no/FBIB/Temaer/Forskning-pa-bestemte-grupper/Barn/>
- Backe-Hansen, E. mfl. (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen av 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA - rapport 21/11.
- Barnevernpanelet (2011). *Barnevernpanelets rapport*. Barnevernpanelet 2011 ble opprettet i desember 2010 av Barne-, likestillings og inkluderingsminister Audun Lysbakken. Avlevert rapport september 2011.
- Bogen, H. (2011). *Privat drift av omsorgstjenester. Gjennomgang av nyere forskning*. Fafo-notat 2011:22.
- Bufetat (2013). Turnusprosjektet – leveranse fra analyseteamet 6. desember 2013.
- Gautun, H. mfl. (2006). *Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene*. NOVA - rapport 9/06.
- Jones, L. mfl. (2007). A comparison of two caregiving models in providing continuity of care for youth in residential care. *Child Youth Care Forum*, 36, 99–109.
- Lie, J-A. S. mfl. (2008). *Arbeidstid og helse. En systematisk litteraturstudie*. STAMI-rapport nr. 21 (2008).
- Lie, J-A. S. mfl. (2014). *Arbeidstid og helse. Oppdatering av en systematisk litteraturstudie*. STAMI-rapport nr. 1 (2014).
- Moland, L. & Bråthen, K. (2012). *Langturnus og hele stillinger i Bergen kommune*. *Arbeidstid og tjenester for psykisk utviklingshemmede og psykisk syke*. Fafo-rapport 2012:60.
- Mordal, T. (2002). *Brukertilpasset tjenestekvalitet. En casestudie om forholdet mellom aktørnivåer i barnehagesektoren*. SIFO – Fagrapport nr. 6 – 2003.

- Munthe-Kaas, H. M. mfl. (2013). *Effekt av og erfaringer med kontinuitetsfremmende tiltak i barneverninstitusjonene*. Rapport fra Kunnskapscenteret nr. 4 – 2013.
- Nicolaisen, H. (2012). Innarbeidningsordninger og familieliv - erfaringer fra helsesektoren og industrien. *Søkelys på arbeidslivet*, 3, 224–241.
- Olberg, D. (2010). *De utvidete arbeidstidene. Om regulering av innarbeidningsordninger, langturnus og langvakter*. Fafo-rapport 2010:35.
- Olberg, D. (2011). *Arbeidstidsdilemmaer. Drivkrefter, interesser og konfliktlinjer på arbeidstidsområdet*. Fafo-notat 2011:16.
- Olberg, D. (2012). *Hvor travelt er det på jobben? Arbeidspres og intensivering av arbeidstiden*. Fafo-notat 2012:14.
- Pettersen, K-S. & Olberg, D. (2006). *Arbeidstid i barnevernsinstitusjoner og behandlingstiltaket MST*. NOVA - rapport 8/2006.
- Schwartz, B. (1970). Notes on the Sociology of Sleep. *The Sociological Quarterly*, 11(4), 485–499.
- Seip, Å. A. (2009). *Regulering av arbeidstid. Arbeidstidsordninger i statlig barnevern og jernbane*. Fafo-rapport 2009:44.
- Stokke, T. mfl. (2010). *Arbeidstidsordninger som fraviker arbeidsmiljøloven. Utvikling, omfang og praksis*. Fafo-rapport 2010:42.
- Åkerstedt, T. (2002). *Sömnens betydelse för hälsa og arbete*. Järvsjö: Bauer Bok.

Arbeidstid i barneverninstitusjonene

Denne rapporten er sluttrapport fra prosjektet «Evaluering av medleverforskriften», som Fafo og AFI har utført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Medleverordninger er arbeidstidsordninger med utvidete arbeids- og friperioder, der de ansatte bor og lever sammen med barna og ungdommene i barneverninstitusjonene. En hovedgrunn til å bruke slike ordninger er positive behandlingsresultater i form av økt stabilitet og kontinuitet for barn og ungdommer som har institusjonen som sitt hjem. Slike arbeidstidsordninger ble sommeren 2005 regulert ved en midlertidig forskrift. Forskriften åpner opp for arbeidstidsordninger som går langt ut over arbeidsmiljølovens normalbestemmelser om arbeidstidens lengde og plassering. Prosjektet har undersøkt praktisering og regulering av forskjellige former for turnus i barneverninstitusjonene. Rapporten viser at arbeidstidsordninger med utvidete arbeidsperioder er blitt vanligere i landets barneverninstitusjoner.



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

Fafo-rapport 2015:01
ISBN 978-82-324-0177-2
ISSN 0801-6143