

Sammendrag
av Fafo-rapport 2021:25

Stillingsutlysninger,
rekruttering og heltidskultur
i de kommunale
helse- og omsorgstjenestene

Leif E. Moland og Ketil Bråthen

Sammendrag av
**Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur
i de kommunale helse- og omsorgstjenestene**

Fafo

© Fafo 2021

Sammendrag av Fafo-rapport 2021:25

Last ned nettutgave fra:

<https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/stillingsutlysninger-rekruttering-og-heltidskultur-i-de-kommunale-helse-og-omsorgstjenestene>

Forord

Dette er et sammendrag av hovedfunnene fra rapporten Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

Rapporten er et resultat av en undersøkelse Fafo har gjort på oppdrag for KS, Delta, Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund. Vi spør hvorfor det ikke lyses ut flere heltidsstillinger, og hva som kan gjøres for at flere utlyste heltidsstillinger også fører til flere heltidsansettelser. Hva kan gjøres av enkle tiltak i selve ansettelsesprosessen for å kunne lyse ut litt flere, store stillinger? Og hvilke forutsetninger i driften må utvikles over tid for at kommunene skal kunne lyse ut tilnærmet alle stillinger som hele?

Fafo/Oslo 1. september 2021
Leif E. Moland og Ketil Bråthen

Sammendrag

Denne FoU-rapporten er første delleveranse i et prosjekt som beskriver kommunenes utlysningspraksis innenfor helse- og omsorgssektoren, og hva kommunene kan gjøre for å lyse ut og ansette i flere hele stillinger. Den neste delleveransen er et verktøy kommunene kan bruke i det praktiske rekrutteringsarbeidet. Rapporten gir en praktisk beskrivelse av kommunenes utlysnings- og rekrutteringspraksis, sikter på å forklare hvorfor den er som den er, og diskuterer forutsetninger for å kunne endre den. Rapporten avsluttes med råd om hvordan kommunene kan lyse ut flere hele stillinger. Følgende problemstillinger har ligget til grunn for arbeidet:

- 1 Hvordan foregår prosessene rundt utlysning av en ny ekstern stilling?
- 2 Hvordan praktiseres interne utlysninger?
- 3 Hvordan følger kommunenes rekrutteringsstrategier opp politiske vedtak om heltidskultur?
- 4 Hvilken betydning har partssamarbeidet i disse prosessene?
- 5 Hva er de viktigste strukturelle og kulturelle barrierene for å utlyse heltidsstillinger?
- 6 Hva er de viktigste kjennetegnene ved de kommunene som lyser ut flest heltidsstillinger?
- 7 Hva skal til for å endre utlysningspraksis slik at heltid blir hovedregelen?

Metode

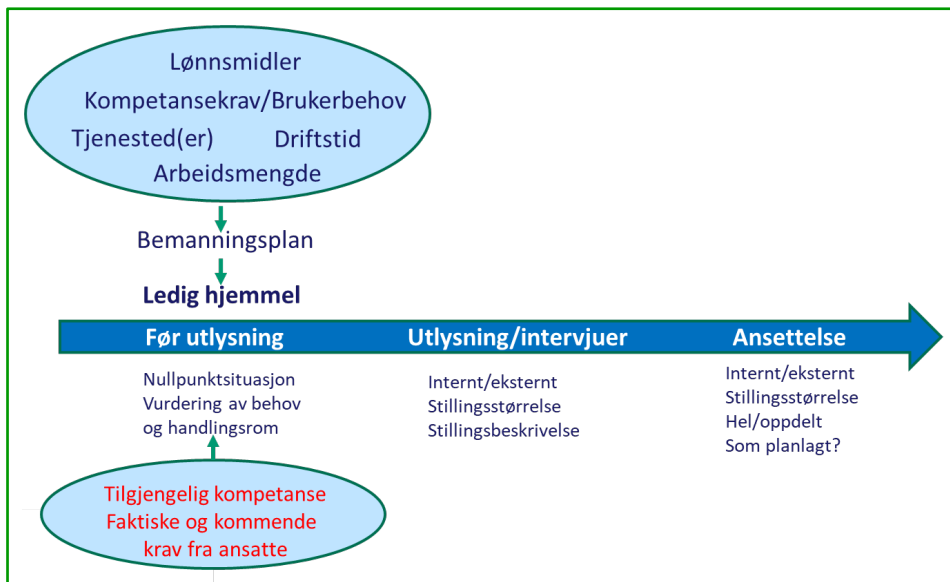
For å belyse prosjektets problemstillinger har vi gjennomgått aktuelle dokumenter i 40 kommuner og gjennomført en landsdekkende, elektronisk spørreundersøkelse til 1981 ledere og tillitsvalgte i kommunene med en svarprosent på 34. Data om faktiske stillingsstørrelser her hentet fra PAI-registeret (Personaladministrativt informasjonssystem) som driftes av KS. Det bygger på opplysninger fra kommunesektoren om ansattes lønn, sykefravær, stillingskode og arbeidstid. Data om de senere års utlysninger av helsefagarbeider- og sykepleierstillinger er hentet fra stillingsdatabasene til Fagforbundet og NSF. Det er videre gjennomført intervjuer med ledere, tillitsvalgte og HR-ansatte i sju case-kommuner. I tre av dem har vi også fulgt konkrete ansettelser og kommunenes intervjuer med jobbkandidater.

Hovedfunn

Er utlysningspraksis i kommunene en barriere mot heltidskultur? Dette er denne studiens hovedspørsmål, og svaret er ja. Forklaringen ligger dels i trekk ved utlysningspraksisen og dels i bakenforliggende forhold som gjør det vanskelig å lyse ut hele stillinger i situasjoner der kommunen egentlig ønsker å kunne gjøre det.

Hovedfasene i rekrutteringsprosessen

Figuren under viser utlysnings- og ansettelsesprosessen i tre faser. I den første slås det fast at kommunen har et ansettelsesbehov, i den andre foretas utlysningen og kommunikasjon med kandidaten, mens den tredje fasen leder til et utfall, forhåpentligvis en ansettelse i tråd med utlysningen.



Utlysninger på «autorepeat»

Våre data viser at mange kommuner ofte foretar utlysninger nærmest på autopilot, noe som lett blir til autorepeat. Ledere lyser gjerne ut en ledig stilling/stillingsandel uten å vurdere alternativer. Dermed videreføres en bemanningsplan de fleste vil ha arvet fra tidligere ledere.

Den bestående bemanningsplanen er laget med utgangspunkt i hvor mye personell med ulik kompetanse tjenestestedet trenger for å løse sine oppgaver. Dette påvirkes av brukerbehovene. I og med at tjenestene som inngår i denne studien i overveiende grad skal utføres døgkontinuerlig, vil bemanningsplanen måtte dekke kvelds- og nattevakter i tillegg til dagvakter både i ukedagene og i helgene. Med begrensede lønnsmidler og mange ansatte som ikke vil jobbe mer enn hver tredje eller fjerde helg, ligger det ganske sterke føringer på hvordan bemanningsplanen må se ut.

Samarbeid om utlysningene

Når behovet og handlingsmulighetene er klarlagt, er neste trinn å bestemme om stillingen eller stillingsandelen skal lyses ut eksternt eller internt, eller om den skal gå til å utvide stillingen til en eller flere deltidsansatte på avdelingen.

Samarbeid mellom tjenesteleder, HR-kontakt og tillitsvalgt er nyttig både for å sikre at utlysningen gjøres formelt riktig og at teksten er utformet med sikte på å rekruttere en medarbeider som svarer best mulig til tjenestestedets behov (Moland & Bråthen 2012a). Ikke minst er et slikt samarbeid en god kvalitetssikring for at utlysningen bygger opp under målene om å utvikle en heltidskultur. Dette samarbeidet kan med fordel fortsette under intervjuene for å unngå at kortsiktige mål kommer i veien for langsiktige mål. Her snakker vi dels om forhandling om stillingsstørrelse og helgevakter der kandidater krever en reduksjon og ledere vil være tilbøyelige til å gå med på disse i frykt for at kandidaten glipper. Dels snakker vi om de mange «brannslukningsansettelsene» fordi tjenestestedet har desperat behov for arbeidskraft. Det siste forholdet er en av de store unnlattelsessyndene i kommunens personalforvaltning som har ført til ikke-strategisk rekruttering og påfølgende kravsaker.

Hva gjør kommuner som både lyser ut og ansetter i større stillinger?

Seks (21) punkter som beskriver tiltak som i større eller mindre grad benyttes i kommuner som jobber systematisk for å rekruttere og beholde ansatte i store stillinger.

- 1 Definere en heltidssatsning, politisk forankret med kortsiktige og langsiktige mål
 - a) Partssamarbeid, både strategisk og operativt (praktisk).
 - b) Forsterke arbeidsgiverpolitikken ved å se heltids-, kompetanse- og nærværarbeid i sammenheng.
 - c) Sørge for ha politiske vedtak, strategiske planer og rutiner i utforming av og argumentasjon for store stillinger som rekrutteringsansvarlige kan støtte seg på i sitt arbeid.
 - d) Formulere mål og rutiner for en rekrutteringspraksis der det er krav om flere større stillinger og høyere andel eksterne utlysninger?
- 2 Holdningsarbeid overfor ledere, ansatte og tillitsvalgte.
 - a) Kompetanseutvikling som gir ledere faglig og «kulturell» forståelse for å praktisere heltidsnormene i rekruttering og organisering.
 - b) Informasjon om gevinster ved større stillinger, bedre tjenester og bærekraftige arbeidsmiljø.
 - c) Utfordre gamle vaner og forestillinger, jf. utlysninger med desimaltall.
- 3 Økonomisk kompetanse og handlingsrom.
 - a) Foreta økonomiske analyser av foreliggende og alternative bemanningsdisposisjoner, herunder overtid og høyt forbruk av vikarer.
 - b) Gi lederne økt økonomisk og rekrutteringsmessig handlingsrom, og trygghet til å bruke det.
- 4 Offensiv utlysningssakspraksis basert på behovsanalyse.
 - a) Jobbe med utlysningstekster. Søke utvidelsesmuligheter, ofte snakk små skritt.
 - b) Ikke hvile på turnusarv og turnusprogrammets beregninger. Unngå utlysninger på autorepeat.
 - c) Være fast i forhandlinger med søkere som vil ha lavere stillingsandel enn det som er utlyst, og unngå å lyse ut «lokkestillinger».
 - d) Benytte kvalitetssikringssløyfe i samarbeid med HR som etterspør heltidsutlysninger. Kvalitetssikringssløyfen bør også inkludere tillitsvalgte.
 - e) Vurdere om en flere ledige helsefagarbeiderstillinger kan lyses ut eksternt.
- 5 Gjennomgå permisjonspraksis- og praksis rundt redusert arbeidstid.
- 6 Forbedre tjenesteorganiseringen og bemanningsplanene (for større stillingsutlysninger).
 - a) Bruke årsplan/kalenderplan uansett hvilke turnusgrep som benyttes.
 - b) Bruke langvakter som gir rom for store økninger i heltidsstillinger.
 - c) Ansatte i store stillinger jobber mer i helgene.
 - d) Ta i bruk ressursenheter med kvalifiserte heltidsansatte (ikke vikarpooler med deltidsansatte og ringe-til-vikarer).
 - e) Øke samarbeidet om bemanningsløsninger på tvers av tjenestesteder og -områder.
 - f) Toppe bemanningen, basert på analyser av faktisk bemanningsbehov i løpet av et helt år. Dette inkluderer framskriving av bl.a. ferieavvikling og sykefravær.
 - g) Kompetanseutvikling for ledere og tillitsvalgte slik at de er i stand til å planlegge og gjennomføre tekniske grep for større stillinger.

Små grep med beskjedne resultater er en god start

Det lyses ut svært mange heltids- og deltidsstillinger, faste og midlertidige, innenfor den kommunale helse- og omsorgssektoren hver måned. Rekrutteringsbehovet er mer eller mindre akutt. Mange av tiltakene som er listet opp over, er omfattende og tidkrevende. Noen trenger politisk behandling, betydelig opplæring og tidkrevende holdningsarbeid. Disse er nødvendige for å nå målene om heltidskultur. Parallelt med det langsiktige arbeidet, kan enkelte tiltak gjennomføres raskere med gode eller midtels gode resultater.

Offensiv utlysningspraksis, kvalitetssikringsløyfe og bedre permisjonspraksis

Punkt fire om en offensiv utlysningspraksis og punkt fem om permisjonspraksis er de mest utlysningsnære. Man kan begynne med en systematisk behovsanalyse og spørre om en ledig deltidshjemmel kan gjøres større før den lyses ut. Man kan også skjerpe kravene om at en utlyst heltidsstilling også skal føre til en heltidsansettelse.

Kvalitetssikringsløyfer

Kommunene vil ofte ha dedikerte og kompetente HR-medarbeidere og tillitsvalgte som kan bistå linjelederne i rekrutteringsarbeidet og kvalitetssikre at «alle stener snus» for at flere stillinger lyses ut som hele stillinger (kvalitetssikringsløyfa). Dette er en god begynnelse som krever begrenset forarbeid.

Rekrutterings- og kompetansearbeidet som en del av heltidssatsningen

Hvis kommunene ikke allerede har gjort det, er det viktig parallelt eller så snart som mulig, å formulere, formalisere og forankre mål og strategier for en heltidssatsning som kan åpne for flere heltidsutlysninger (punkt 1). Det kan være både stimulerende og besparende å se hvordan arbeidet med rekruttering, kompetanseutvikling, sykefravær og heltidskultur henger sammen.

Litt mer forpliktende heltidsformuleringer

Det foreligger en rekke strategiske og praktiske formuleringer om hvordan kommunene kan skape flere store og hele stillinger. Den rundt formulerte frasen om at stillinger helst skal lyses ut som hele er vel kjent. Her etterlyser vi en formulering som kunne gjøre intensjonen om heltidsutlysninger *litt* mer forpliktende.

Flere eksterne utlysninger

Som vi har sett av utlysningsstatistikken lyses det ut langt flere hele sykepleierstillinger enn hele helsefagarbeiderstillinger. Det må bety at det er lettere eller høyere prioritert å etablere heltidshjemler for sykepleiere og andre faggrupper med høyskoleutdanning, enn for helsefagarbeidere. Vi etterlyser derfor også at kommunene formulerer og følger opp intensjoner om at flere helsefagarbeiderstillinger lyses ut eksternt.

Lederes holdninger og handlingsrom

Utviklingen og opprettholdelsen av *den sterke deltidskulturen* i helse- og omsorgssektoren har mange og sammensatte forklaringer. Blant disse finner vi holdninger og verdier hos politikere, ledere, ansatte og tillitsvalgte. Svært ofte, både i denne studien og andre, trekkes de ansattes motvilje mot å jobbe heltid eller flere helgetimer fram

som det kanskje største problemet. Det er ansatte som av ulike grunner velger å jobbe deltid og som ikke ønsker å jobbe mer, og det er heltidsansatte som ikke ønsker flere helgetimer. Men mange ledere og politikeres holdninger til heltidsspørsmålet er en vel så stor utfordring for å komme videre i arbeidet for heltidskultur.

Mange kommuner oppgir at de er i en økonomisk situasjon som krever at de må redusere utgiftsnivået. Kommuner som har vedtatt at de vil jobbe for en heltidskultur forsøker likevel å øke en og annen stilling. Kommuner som ikke har slike vedtak, bruker ofte økonomiargumentet for å vedlikeholde dagens organisering og deltidskulturen.

Politikere og administrativ ledelse i mange kommuner oppfatter store stillinger som fordyrende og støtter derfor ikke tiltak for heltidskultur, selv om de på generelt grunnlag kan uttale at hele stillinger er viktig for tjenestekvaliteten. Det brer seg dermed en oppfatning i kommunen om at heltidskultur nok er fint, men for dyrt å gjennomføre.

Støtte til linjelederne om å ta risiko

Kommunene bruker store millionbeløp på innleie av vikarer, og mye tid til å administrere det. Sykefravær, ferieavvikling og andre aktiviteter gir et ganske forutsigbart fravær på omkring 20 prosent. Det store gapet mellom planlagt og faktisk bemanning viser at dette kan håndteres bedre av de fleste kommuner. Gapet fører til økt bruk av ufaglært arbeidskraft. Samtidig savner mange ledere handlingsrom til å finansiere økte stillingsstørrelser ved å «låne fra vikarbudsjettet» og slik kunne øke grunnbemanningen og de ansattes stillingsstørrelser.

Ressursargumenter for deltid

Ressursargumenter for deltid er at deltidsansatte er kjent på avdelingen og utgjør lett tilgjengelig reservearbeidskraft. Dette kan redusere behovet for å leie inn eksterne ekstravakter. Når deltidsansatte tar ekstravakter, får de vanlig lønn fordi ekstraarbeidet er såkalt mertid. Når heltidsansatte tar ekstravakter, fører det ofte til overtidsbetaling.

Deltidsarbeidende er ansatt i en stillingsbrøk som tilsvarer den linjen i turnusen (kan være en foreliggende hjemmel) som skal dekkes. Dermed er lederen sikret at den overensstemmer med tjenestestedets tildelte lønnsbudsjett. Deltidsansatte jobber ofte minst like mye helg som en heltidsansatt. Dermed kan to deltidsansatte dekke dobbelt så mange helger uten at det utfordrer verken de formelle arbeidstidsbestemmelsene eller den vanlige praksisen med å ikke jobbe mer enn hver tredje helg.

Ressursargumenter for heltid

De generelle ressursargumentene for heltid er at heltidsansatte er dedikerte til arbeidet, kjenner rutiner, kolleger og brukere, og derfor kan jobbe mer planmessig og selvstendig. Med heltidsansatte får ledere en mindre og mer håndterlig personalgruppe. Både ledere og seniorpersonale kan bruke mindre tid til administrasjon, opplæring, veiledning og kontroll. Dette kan frigjøre tid til ledelse og brukerrettede aktiviteter.

Med frigjort tid, mindre og mer kompetente personalgrupper kan en også forvente at det blir lettere å utvikle tjenestene. Med færre å administrere vil også HR-avdelingene få frigjort tid. Innleie av vikarer, især fra vikarbyråer er kostbart. Med mer robuste bemanningsplaner kan omfanget av innleie reduseres.

Tjenesteorganisering, bemanningsplaner og utlysninger

For å kunne lyse ut betydelig flere hele stillinger, må kommunene gjennomføre større organisatoriske og turnusmessige grep. Dette kan ikke gjøres uten å iverksette tiltakene under punkt 1, 2 og 3. Det innebærer overordnede politiske og administrative vedtak, tett partssamarbeid og et omfattende holdningsarbeid som kan åpne for endringsvilje hos ledere, ansatte og tillitsvalgte. I tillegg fordres teknisk og kulturell kompetanseutvikling som kan skape endringsevne (punkt 6).

Helg en gang til

Årsturnus, kalenderplan, samarbeidsturnus, vikarpool, ressursenheter, timebanker, økt grunnbemanning/topping, bundet og ubundet tid, kombijobbing, oppgaveglidning, flåtebemanning og langvakter er tiltak som alle kan være et lite skritt på vei mot heltidskultur. Tiltakene er også viktige som grunnlag for utlysning av flere hele stillinger. Effekten av dem er imidlertid begrenset dersom virksomheten yter tjenester både hverdager og helg. Kommunene må enten endre den rådende praktiseringen av helgevakter, eller øke bemanningen kraftig. Det siste vil føre til fordyrende overbemanning i ukedagene.

Både ledere og tillitsvalgte kommer raskt inn på helgeproblematikken når de skal begrunne hvorfor de ikke lyser ut flere hele stillinger, og når de skal forklare hvorfor heltidsstillinger blir splittet opp. Det skjer fordi de fleste heltidsstillinger er satt opp med for få helgevakter. Skal en heltidsstilling være turnusmessig bærekraftig, må den være satt opp med omkring 325 timer helgearbeid. Dersom antall helgetimer er lavere, må dette kompenseres av deltidsansatte (Moland 2021).

Som ledd i å utvikle en heltidskultur må for det første omfanget er rene helgestillinger reduseres, deretter bør tjenestene organiseres slik at færre ansatte jobber bare på hverdager. For det tredje må turnusene settes opp med flere stillinger som innehar flere helgetimer. Dette kan gjøres ved å legge inn mer enn hver tredje helg eller ved å utvide lengden på helgevaktene. Gjør man det siste, er det tilstrekkelig å jobbe hver tredje eller fjerde helg

Gode tjenester og et bærekraftig arbeidsmiljø

Langvakter og flere helgetimer i løpet av et år er blant de mest effektive tiltakene dersom kommunene skal klare å skape flere heltidsstillinger. Begge tiltak møter betydelig motstand, dels fra ansatte som mener at større stillinger og mer helgearbeid står i veien for private prioriteringer, dels fra tillitsvalgte som mener at tiltakene skaper et uakseptabelt arbeidsmiljø.

Vi har vist til 16 studier som finner at langvaktsturnuser kan fungere godt, og ofte bedre enn den tradisjonelle turnusen med 7–8 timers vakter. Trolig fordi organiseringen av langvakter i disse studiene balanserer arbeidstid og intensitet bedre enn det som gjøres i den tradisjonelle turnusen. Spørsmålet om hva som er en bærekraftig turnus kan ikke besvares ved å vise til vaktlengde og bemanningsfaktor alene. Begge deler kan være viktige indikatorer på arbeidsbelastninger, men andre forhold er minst like viktige.

Når et tjenestested skal sette opp en bemanningsplan er det ikke bare et spørsmål om hvor mange hele stillinger som kan skapes. Følgende spørsmål kan med fordel stilles (oftere) når et tjenestested skal vurdere gammel og ny bemanningsplan:

- Er den brukervennlig?
- Er den kostnadseffektiv?
- Er den forskriftsmessig og lovlign?
- Bidrar den til et bærekraftig arbeidsmiljø?
- Hvor mange heltidsstillinger er mulig?
- Hvor høy gjennomsnittlig stillingsprosent kan oppnås?
- Er den attraktiv for ansatte?
- Er den attraktiv for ledere?
- Er den gunstig for rekrutteringen?
- Underbygger turnusen «Den gode vakta».