

---

# Saksfremlegg

---

<b>Deres ref.:</b>	<b>Vår ref.:</b> 18/9010 /71395/18-403	<b>Saksbehandler:</b> Margrethe Kristiansen	<b>Dato:</b> 14.11.2018
		<b>Telefon:</b> 77 79 03 76	

Saken skal behandles i følgende utvalg:

ELDRE  
LIKESTIL  
HELSE-V  
KST

## SLUTTRAPPORT HELTIDSKULTUR HELSE OG OMSORG

### Innstilling til vedtak:

- Sluttrapport prosjekt Heltidskultur helse og omsorg tas til orientering
- Prosjektets anbefalinger for videre arbeid med heltidskultur støttes

Britt Elin Steinveg  
Administrasjonssjef

Trond Brattlang  
Avdelingsdirektør for Helse og omsorg

### Hva saken gjelder

Prosjekt Heltidskultur har vært et 2 årig prosjekt (2016-2018) ved avdeling for Helse og omsorg. Tromsø kommune har gjennom prosjekt Heltidskultur jobbet aktivt med å øke andelen heltid i tjenesten. Arbeidet har vært gjennomført som et utviklingsarbeid og endringsarbeid på holdninger og kultur tilknyttet etablerte arbeidstidsordninger. Det betyr at arbeidet med heltidskultur har inngått og har overlappet med allerede pågående arbeid og prosjekter i tjenesten. Blant annet ble heltidskultur tatt med inn som eget punkt under

lønnsforhandlingene i 2016, samt inngått som eget satsningsområde i både Program for utvikling av helse og omsorg 2017-2018 og Forbedringsprogrammet i Tromsø kommune.

Hovedmål for prosjektet har vært å forankre en heltidskultur i helse- og omsorgstjenesten og øke andel heltid, som skal bidra til å realisere potensielle gevinster som fremmer effektiv ressursbruk av arbeidsressurser, fremmer arbeidsmiljø og kvalitetssikring av tjenesten.

Videre følger en redegjørelse av hva som er jobbet med i prosjektet, samt en oppsummering over resultat som prosjektet kan vise til.

## **Saksutredning**

Kommunestyre vedtok 25. mai 2016 at Tromsø kommune skal jobbe for en heltidskultur hvor følgende ble vedtatt:

- Tromsø kommune skal jobbe for en heltidskultur gjennom reduksjon av deltidsstillinger
- Heltidskultur innarbeides i arbeidsgiverpolitiske dokument
- Foreslåtte tiltak i prosjektplan for heltidskultur anbefales innført

Å utvikle en heltidskultur handler om å sikre en større andel hele stillinger. Tromsø kommune har på lik linje med flere andre kommuner, arbeidstidsordninger i helse og omsorgstjenesten som innebærer stor andel bruk av deltidsstillinger.

Forskning og kompetanse på området viser at høy andel deltidsstillinger og bruk av vikarer svekker tjenestekvaliteten, gir ineffektiv drift og bidrar til uverdige ansettelsesforhold, som igjen har negativ innvirkning på rekruttering til tjenesten. Dette fører til sårbarhet og større sjanse for svikt i kvalitetssikringen.

For å nå hovedmålet definerte prosjektet følgende delmål:

1. Gjennomsnittlig stillingsprosent på 81% (ansatte i fast stilling).
2. Ikke lyse ut stillinger under 50%, unntaket er «student- rekrutteringsstillinger».
3. Alle enheter skal ha definert mål og tiltak for heltidskultur i sin virksomhetsplan
4. Minimum vaktlengde på 6 timer for ansatte i fast stilling.

*Heltid* defineres som ukentlig avtalt arbeidstid på 30 timer eller mer (ca. 84 %) for person som går i turnus med 35,5 t/u (helsedirektoratet, 2014).

Prosjektet har pågått over to år og organisert etter tradisjonell prosjektorganisering, se vedlagt prosjektplan.

Sentral arbeidsgruppe avviker noe fra prosjektbeskrivelse på grunn av endringer i roller og ansatte som har sluttet. Likevel har man underveis sikret deltakelse av sentrale ressurspersoner.

Ved prosjekt slutt har prosjektgruppen bestått av:

- Margrethe Kristiansen, prosjektleder og seksjonsleder sykehjem
- Arne Kjell Johansen, seksjonsleder oppfølgingstjenesten
- Annie Skogstad, seksjonsleder hjemmetjenesten
- Anne June Iversen, forhandlingsleder Tromsø kommune
- Lee Jacqueline Hansen Douse, Hovedtillitsvalgt for Norsk sykepleierforbund,
- Ingrid Lettrem Olsen, Hovedtillitsvalgt for Fagforbundet,
- Rita Kjelstrup, Hovedtillitsvalgt for Delta,
- Julia C. Ö. Johnsen, Hovedtillitsvalgt Fellesorganisasjonen
- 

Andre ressurspersoner som har bistått i prosjektet:

- Lena Stormo, rådgiver helse og omsorg
- Per Harald Korsmo, rådgiver helse og omsorg
- Jorun Mikalsen, rådgiver helse og omsorg
- Guri Homb Hansen, prosjektleder seksjon for utvikling, plan og eierskap
- Liliane Slettli, HVO

## Gjennomføring av prosjektet

I prosjektet har det vært viktig å sikre en bred forankring i organisasjonen på et tidlig tidspunkt. HTV og HVO, samt andre nøkkelpersoner ble invitert inn tidlig, og alle fikk mulighet å delta på KS læringsnettverk «det store heltidsløftet». Det er gjennomført 4 samlinger i læringsnettverket.

Prosjektplan for prosjektet ble utarbeidet og prosjektet ble vedtatt i Kommunestyret mai 2016.

Skisserte strategier og tiltak i prosjektplan har vært førende for valg av innsatsområder i prosjektet. Det ble tidlig tydelig at behovet for å utarbeide et virkemiddel som åpnet opp for mulighet for en kompensasjon til ansatte for økt arbeidet tilknyttet helg.

Intensjonsavtale med tre særavtaler som fremmer heltidskultur ble utarbeidet 2017. Avtalen har vært viktig for gjennomføring av øvrige tiltak i prosjektet:

- Etablering av ressursbaser
- Lik fordeling av ubekvem arbeidstid (utarbeide særavtaler for heltidskultur)
- Utarbeide gode turnusmodeller for aktivitetsvarierende tjenester
- Fra mange små til felles turnuser
- Utprøving av «mer fri med mer helg»

De enkelte tiltak er beskrevet mer utfyllende nedenfor under avsnittet resultat.

I prosjekt et ble det lagt til grunn fortløpende evaluering av prosjektet basert på oppgitte måleparametere beskrevet i prosjektplan, se vedlagt nullpunktsanalyse og midtevaluering. Årlig evaluering er også lagt inn som en betingelse i oppfølging av intensjonsavtale med særavtaler, se vedlagt rapport 1-års evaluering intensjonsavtale.

Arbeidet med heltidskultur har ikke vært noe helse- og omsorgstjenesten kunne ha gjort alene. For å lykkes i arbeidet med å utvikle en heltidskultur, har det vært helt avgjørende med et godt samarbeid mellom tillitsvalgte, politikere, ledere og ansatte på tvers av ulike tjenesteområder.

Erfaringer fra prosjektet viser at arbeidet med heltidskultur også har vært krevende da dette har utfordret etablerte arbeidstidsstrukturer og en noe fastsatt kultur «slik har vi alltid gjort det». Noe kan forklares med at heltidskultur har ingen klar definisjon eller et klart svar/løsning, men handler om å utvikle og jobbe med holdninger, normer, kultur og behov for endringer i daglig praksis. Heltidskultur handler derfor mer om holdning- og endringsarbeid enn å se på turnus og turnusordninger alene.

For å oppnå varige resultat har det vært viktig at arbeidet med heltidskultur har vært forankret både sentralt, så vel som lokalt. Gjennom gode prosesser så har prosjektet åpnet for bred medvirkning. I prosjektet har det vært gjennomført flere større og mindre konferanser med ledere, lokalt og sentralt TV og VO, ansatte og politikere. Det har vært et tett samarbeid med KS konsulent, som også har løftet fram arbeider som er gjort i Tromsø kommune nasjonalt.

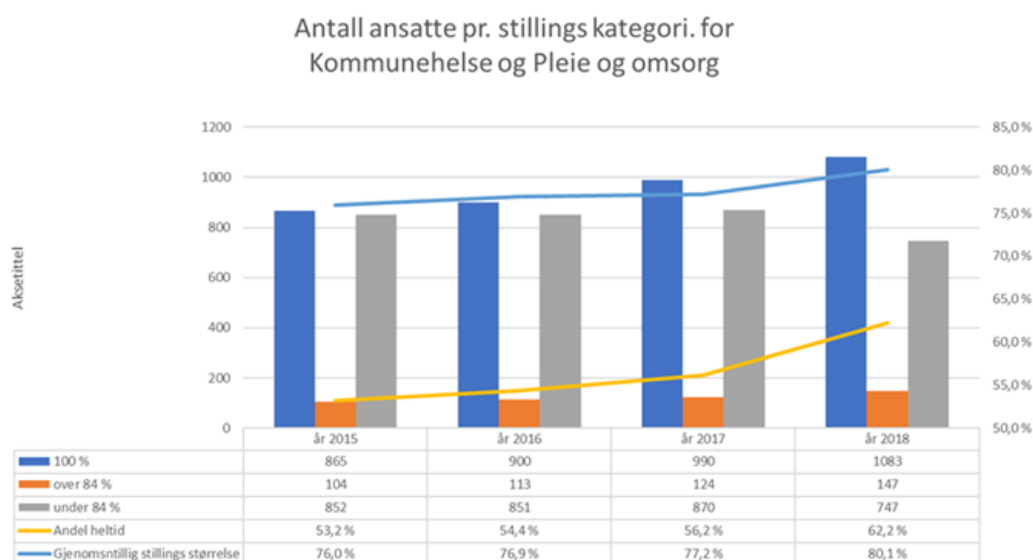
Tabell 1. Oversikt over aktiviteter/milepæler i prosjektet:

År/dato	Aktivitet
H-V 2016 /17	KS læringsnettverk «det store heltidsløftet» med 4 samlinger
V 2016	<b>Prosjektplan Heltidskultur ferdigstilles</b>
12 april 2016	Ledersamling helse og omsorg med tema Heltidskultur m/HTV og HVO
Mai 2016	Arbeid med Heltidskultur vedtas i Kommunestyret
17-18 nov 2016	Deltakelse med innlegg «det indre arbeidsmarkedet» i regi KS
Februar 2017	<b>Nullpunktsanalyse Heltidskultur</b>
14-15 febr 2017	Deltakelse med innlegg «organisering av det indre arbeidsmarkedet» i regi KS
28 mars 2017	<b>Intensjonsavtale for Heltidskultur med særavtale 1 og 2.</b>
18-20 april 2017	Workshop «Heltidskultur Tromsø» m/HTV og HVO
Nov 2017	<b>Midtevaluering/undervisrapport Heltidskultur</b>
Nov 2017	<b>Revidert versjon av intensjonsavtale for heltidskultur med særavtale 3.</b>
Des 2017	Flyers «heltidskultur med særavtaler» utarbeidet
Mars 2018	Kommunikasjonsplan for implementering av arbeid med Heltidskultur utarbeides
4 april 2018	Prosjektet har besøk av eldreminister Åse Michalsen
5-6 april 2018	Planlegge og deltakelse «organisering av det indre arbeidsmarkedet» KS
April 2018	Innlegg i «sykepleien» om arbeidet med heltidskultur i Tromsø
Mai 2018	Innlegg om prosjekt Heltidskultur på «Helseledernetverket i Troms»
Mai 2018	Innlegg Heltidskultur til Helse og velferdskomiteen Tromsø kommune
25 juni 2018	<b>Rapport med 1-års evaluering av intensjonsavtale og særavtaler</b>
27 juni 2018	Prolongering av intensjonsavtale med særavtale frem til 31.12.2018
Nov 2018	Sluttrapport Heltidskultur med evaluering intensjonsavtale legges fram til politisk behandling

## Resultat

Gjennom systematisk arbeid kan prosjektet vise til flere positive trender i arbeid med heltidskultur i helse og omsorg Tromsø kommune. Prosjektet kan vise til positive måloppnåelse både for andel heltid, gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel faste ansatte. Fra 2015-2018 kan helse og omsorgstjenesten vise til en vekst i andel heltid på nærmere 10 % (fra 53%- 62%), se nedenfor tabell. Gjennomsnittlig stillingsprosent til faste ansatte har økt tilsvarende og var pr. april 2018 på 80,1%.

Tabell. Andel heltid helse og omsorg 2015-2018 (tall fra årsskifte pr år)



Videre har det vært en positiv økning i andel faste ansatte i perioden 2015-2018, samtidig med at andel variable årsverk er gått ned. Høy andel faste årsverk er ønskelig for å sikre bedre stabilitet og forutsigbarhet i tjenesten. Samtidig er det vanskelig å si noe den positive veksten skyldes arbeidet i prosjekt heltidskultur alene, da øvrige vekst og endring i tjenesten kan ha innvirkning på tallene.

Tabell. Gjennomsnitt tall faste og variable for januar- april alle år

Radetiketter	Gj.snitt faste årsverk	Gj.snitt variable årsverk	Gj.snitt sum årsverk	Andel variabel årsverk
<b>2015</b>				
Kommunehelse	96	41	137	29,6 %
Pleie og omsorg	941	859	1 800	47,7 %
<b>2015 Totalt</b>	<b>1 038</b>	<b>900</b>	<b>1 937</b>	<b>46,4 %</b>
<b>2016</b>				
Kommunehelse	146	19	165	11,6 %
Pleie og omsorg	1 293	508	1 801	28,2 %
<b>2016 Totalt</b>	<b>1 438</b>	<b>528</b>	<b>1 966</b>	<b>26,8 %</b>
<b>2017</b>				
Kommunehelse	155	25	180	13,7 %
Pleie og omsorg	1 380	518	1 898	27,3 %
<b>2017 Totalt</b>	<b>1 536</b>	<b>542</b>	<b>2 078</b>	<b>26,1 %</b>
<b>2018</b>				
Kommunehelse	195	36	232	15,7 %
Pleie og omsorg	1 432	525	1 957	26,8 %
<b>2018 Totalt</b>	<b>1 627</b>	<b>562</b>	<b>2 188</b>	<b>25,7 %</b>

- *Faste årsverk = ansatte som innehar fast stilling i Helse og omsorg*
- *Variable årsverk = ansatte som er midlertidig ansatte i kontrakt eller timesbasert*

Basert på de data som foreligger er det enda for tidlig å si om prosjektet vil bidra til en forankring av heltidskultur i tjenesten, da dette vil kreve målinger fra et lenger tidsperspektiv. Likevel er det viktig å løfte fram at gjennom prosjektet Heltidskultur så er Tromsø kommunen på god vei i forankringen av en heltidskultur i helse og omsorg.

Alle delmål som ble satt i prosjektet er mer eller mindre innfridd. Likevel er det behov for å jobbe videre med å tilstrebe arbeidet med å sikre minimum vaktlengde på 6 timer for ansatte i fast stilling.

Det betyr at Tromsø kommune i dag er:

- Den kommunen med gjennomsnittlig stillingsprosent på 81,1%
- Den storbykommunen som lyser ut størst andel 100% stillinger
- Den første kommune med fremforhandlet intensjonsavtale med tre ulike særavtaler som fremmer heltidskultur.
- Den kommunen som har satt arbeid med heltidskultur på dagorden både lokalt og sentralt

Det skal vi være stolte over.

### Tiltak 1. Intensjonsavtale med særavtale

Som beskrevet over så har strategier og tiltak skissert i prosjektplan vært førende for innsatsområdene i prosjektet. Det største tiltaket i prosjektet omhandlet å utarbeide et virkemiddel som ga åpning for økning i kompensasjon til ansatte som jobber flere arbeidstimer på helg. Prosjektet startet derfor tidlig med å jobbe fram en intensjonsavtale med ulike særavtaler som hadde som mål å bidra til å stimulere og fremme heltidskultur. I etterkant ser man at intensjonsavtalen med særavtalene har vært sentral for gjennomføring av øvrige tiltak i prosjektet.

Alternative arbeidstidsordninger i helsetjenesten har vært viktig tema for forskning siste tiden. Kari Ingstad, førsteamanuensis og forsker, skriver i sin bok Turnus som fremmer heltid at: «*man kan ikke snakke om heltid uten å berøre antall arbeidstimer på helg*» (Ingstad, 2015 s.19).

Videre forklarer Karin at deltidspromblematikken i helse og omsorg oppstod som resultat av endringen i arbeidstidsordningen i 1986 hvor man valgte å gå inn for en kortere arbeidsuke (fra 37,5t til 35,5t) for turnusarbeidere med å gå fra hver andre til hver tredje helg. Det innebar at mange timer på helg ble stående ledig, som måtte fylles opp av mindre stillinger (deltidsstillinger). Dette har over tid gitt en stor utfordring med deltidspromblematikk i helse og omsorg. høy andel deltidstillinger og bruk av vikarer svekker kompetansedekningen, gir ineffektiv drift og bidrar til uverdige ansettelsesforhold, som igjen har negativ innvirkning på rekruttering til tjenesten. Arbeid med heltidskultur er også viktig i et likestillingsperspektiv.

I prosjekt heltidskultur var det derfor tydelig at partene måtte starte med å gå inn i denne kjerneproblematikken og finne en omforent forståelse for valg av tilnærming. Prosjektet var på det tidspunktet også kjent med at helse og omsorg fra tidligere benyttet ulike lokale alternative avlønninger/turnusordninger som rekrutteringstiltak. Dette var avtaler som ikke alltid var fremforhandlet av HTV, men iverksatt som konsekvens av rekrutteringsutfordringer i tjenesten.

Sommeren 2016 ble det også utarbeidet et prøveprosjekt i Helse og omsorg som hadde som mål å styrke andelen faglærte i helgene på sommeren. Fast ansatte fikk tilbud om en kompensasjon på 140 kr timen for å arbeide en eller flere ekstra helger i løpet av sommerferieavviklingen. Prosjektet ble positivt evaluert, og man bestemte seg for å se på mulighet for utvidelse av en slik ordning, i form av en intensjonsavtale. Arbeid med intensjonsavtale med særavtaler omfatter derfor både tiltaket om lik fordeling av ubekvem arbeidstid og mer fri med mer helg.

Intensjonsavtale med særavtaler ble utarbeidet V-H 2017 og erstatter i dag både tidligere sommeravtale, samt lokale avlønninger/turnusløsninger. Avtalen gjelder for alle faste ansatte i helse og omsorg.

Det er utarbeidet tre ulike særavtaler:

1. *Særavtale om vridning av min 30 timer til helg per år- arbeid hver tredje helg*
2. *Særavtale om fast arbeid hver andre helg*
3. *Helgevakt «langvakter»- arbeid hver fjerde helg*

Særavtale 1 og 2 ble inngått 28 mars 2017, mens særavtale 3 ble inngått november 2017 (Intensjonsavtalen 2.versjon 2017)

Særavtalene bygger på frivillig deltagelse fra den enkelte ansatte. I de tilfeller ansatte ikke ønsker å velge en av disse tre særavtalene, så kan den enkelte ansatte velge å stå i sin opprinnelige turnus. Pr. juni 2018 var det inngått 199 avtaler.

Det er gjennomført egen evaluering (1 års evaluering) av særavtalen, se vedlagt rapport intensjonsavtale. Evaluering skal ligge som grunnlag for årlig reforhandling av intensjonsavtalen med særavtaler.

Rapporten konkluderer med at vi ser en positiv utvikling av heltid, kompetansedekning og arbeidsmiljø, men vi har enda for lite tallgrunnlag til å slå fast at dette skyldes intensjonsavtalen alene. I dag er det rundt 200 ansatte som har inngått en særavtale. De fleste som har inngått avtale har allerede 100% stilling, men selv om særavtalene alene ikke har bidratt til økt stillingsprosent, så ser vi at dette gitt en positiv ringvirkning med at mer kompetanse forskyves mot helg og øvrige ansatte med deltidsstilling har fått mulighet å øke sine stillinger med flere vakter i ukedag (som nå er blitt gjort tilgjengelige). På den måten har man oppnådd en økt kompetansedekning gjennom uken og mulighet til å lyse ut 100% stillinger, uten å økning i bemanning.

Det er også positivt at særavtaler er inngått av alle faggrupper (fagarbeider, helsefagarbeider, spl, vernepleier m.m). Det viser at ubekvem arbeidstid er og bør ikke være profesjonsavhengig, noe som er bra for spredning av kompetansen i tjenesten gjennom hele uken.

Som en del av 1 års evalueringen av intensjonsavtalen så er det gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte som har inngått avtale og ledere i helse og omsorgstjenesten. Resultatet viser at viljen til å inngå avtaler handler i stor grad om lønnskompensasjon og økt mulighet for valgfrihet på uttak av fritid. Med andre ord verdsetting av mer lønn og mulighet til fleksibilitet er viktig.

Som rapporten slår fast så foreligger det derimot ikke lang nok erfaring med særavtalen til at vi kan konkludere hva helhetseffekten vil bli. Likevel er erfaringen så langt at ledere og ansatte virker fornøyd med de valgmuligheter som er gitt gjennom disse avtalene.

## Tiltak 2. Ressursbaser/ bemanningskontor

I starten av prosjektet ble det nedsatt et arbeid som skulle jobbe med videreutvikling av ressursbase etter modell fra Omsorgstjenesten Langnes. Arbeidet har hatt som mål å samle administrativt arbeide tilknyttet utarbeidelse av turnus, innleie av vakter og rekruttering til tjenesten til en sentral ressursbase. Ved å samle dette til en funksjon så vil man sikre større andel ansatte med større stillingsprosent fordelt på flere tjenestesteder, større oversikt over bruk av vikarer på tvers av tjenestene og ikke minst frigjøre tid for avdelingslederen til kunne utøve faglig ledelse rettet mot ansatte i tjenesten.

Arbeidet med etablering og utvikling av ressursbaser har vært ledet og gjennomført enkeltvis innenfor de ulike seksjonene i tråd med egen prosjektplan for etablering av ressursbaser, se vedlagt plan for organisering og drift av ressursbaser.

I dag er det flere enheter som har etablert lokale varianter av ressursbaser både innenfor seksjon for hjemmetjeneste, seksjon for behandling og rehabilitering og seksjon for sykehjem. I seksjon for oppfølgingstjenesten har man tatt skrittet videre og jobbet med etablering av et eget bemanningskontor. Et viktig virkemiddel for driften av bemanningskontor og ressursbaser har vært tilbudet om særavtaler som åpner opp for større fleksibilitet både for arbeidstaker og arbeidsgiver.



Både bemanningskontoret og ressursbasen evalueres særskilt.

## Økonomi

Selv om prosjekt heltidskultur ikke har hatt krav til effektivisering så er det en klar forventning om at behovet for times vikarer, bruk av overtid og vikarbyrå skal gå ned som konsekvens av flere faste ansatte og økning i andel heltid. Det er derimot enda for tidlig å konkludere, men som 1-års rapport for intensjonsavtaler viser så ser vi en trend på at enheter med høyere andel inngåtte særavtaler har mindre kostnader tilknyttet bruk av innleie og vikarbyrå.

## Oppsummering og veien videre

Prosjektet heltidskultur kan vise til god måloppnåelse. Prosjektet kan vise til positive utvikling i andel heltid, gjennomsnittlig stillingsstørrelse og andel faste ansatte. Arbeidet med heltidskultur i Tromsø kommune har fått nasjonal oppmerksom og er omtalt i regjeringens kvalitetsplan «Leve hele livet» som et innovativt prosjekt til etterfølging for andre kommuner.

For å sikre videre implementering av heltidskultur er det viktig at innsatsen i arbeidet med heltidskultur videreføres i kommunen. Som beskrevet tidligere så handler heltidskultur om kultur og endringsarbeid som krever arbeid over tid, samt bred medvirkning både lokalt og sentralt. Prosjektet anbefaler derfor følgende:

- Prosjektgruppen i prosjektet videreføres, men med nytt mandat som ressursgruppe. Ressursgruppen vil ha i oppgave å ivareta innkommende problemstillinger og være en pådriver og et rådgivende organ i spørsmål og videre arbeid på heltidskultur i Tromsø kommune. Ressursgruppen vil trekke inn sentrale ressurspersoner etter behov.
- Avdeling for helse og omsorg har ansvar for videre registrering av inngåtte særavtaler. Helse og omsorg vil også få ansvar for årlig evaluering av intensjonsavtale, samt være en kontaktperson opp mot ressursgruppen.
- Stab for personal og organisasjon har ansvar for å utarbeide en sak som belyser betydningen av nye satser for ubekvem arbeidstid (Sentralt tariffoppgjør 2018) og intensjonsavtaler for særavtaler, jmf konklusjon 1 års rapport for intensjonsavtaler. Saken skal ligge til grunn for reforhandling av intensjonsavtale med særavtaler.
- Ansvar for årlig reforhandling av intensjonsavtale med særavtale legges til stab for personal og organisasjon.

## Vedlegg

1. prosjektplan Heltidskultur i helse og omsorgstjenesten

2. Intensjonsavtalen med særavtale 2.versjon
3. Rapport 1-års evaluering intensjonsavtale med særavtaler
4. Plan for organisering og drift av ressursbaser

**Vedtakskompetanse**  
Kommunestyret