

Leif E. Moland, Maja Tofteng og Ketil Bråthen

Lederes handlingsrom for å gjennomføre vikar- reduserende tiltak i pleie- og omsorgstjenes- tene



Lederes handlingsrom for å gjennomføre vikarreduserende tiltak i pleie- og omsorgstjenestene

Denne rapporten beskriver helse- og omsorgssektorens bruk av vikarer og ekstrahjelp, hvorfor bruken er så høy og hvordan dette kan reduseres. Ved hjelp av registerdata, data fra spørreundersøkelser og intervjuer i 15 utvalgte kommuner, svarer vi på følgende spørsmål:

1. Hva kjennetegner kommuner som ikke bruker bemanningsbyråer, og hva gjør de for å unngå dette? Hvilken betydning har politiske vedtak og partssamarbeid om unn-taksbestemmelsen om bruk av bemanningsbyrå?
2. Hvilke virkemidler kan kommunene ta i bruk for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft som ansettes fast i tjenestene?
3. Hvilket økonomisk og turnusteknisk handlingsrom har ledere til å planlegge med en bemanning som tar høyde for fravær og begrenser behovet for vikarer og ekstra-hjelp?

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Hovedkonklusjon.....	4
Bakgrunn: minimumsbemanning og vikarbruk	5
Hovedfunn.....	6
1 Innledning	10
2 Metode og gjennomføring	13
2.1 Intervjuer i 16 kommuner	13
2.2 Spørreundersøkelse, 4 utvalg	14
2.3 Registerdata	17
3 Omfang og kjennetegn	20
3.1 Bruk av interne vikarer, ekstrahjelp og overtid.....	20
3.2 Innleie av vikarer fra bemanningsbyrå	23
4 Tiltak som har redusert vikarbehovet	32
4.1 Beholde- og rekrutteringsfremmende tiltak	35
4.2 Langsiktig rekrutteringsstrategi.....	35
4.3 Attraktive, selvrekrutterende arbeidsplasser	39
4.4 Samarbeid om avdelingsoverskridende ressursbruk.....	45
4.5 Samarbeid på tvers fra minus til pluss	46
4.6 Avdelingsoverskridende fagteam	47
4.7 Flåtevakter og ny oppgavedeling	47
4.8 Er interne ressursenheter mer enn en nødløsning?	48
4.9 Ny oppgavedeling.....	50
4.10 Økonomiske incentiver	57
4.11 Analyse-, økonomi- og turnuskompetanse	60
5 Erfaringer med bruk av bemanningsbyråer	65
5.1 Begrense bruken av hensyn til økonomi og egne ansatte	65
5.2 Ulike mekanismer for å begrense bruken av innleie	66
5.3 Dialog mellom partene, men ikke eksplisitt knyttet til innleie	68
5.4 Lovendringene har liten betydning for innleie.....	70
6 Utfordringer og handlingsrom til å gjennomføre vikarreduserende tiltak	71
6.1 Tiltak som møter på utfordringer	72
6.2 Utfordringer med lov- og avtaleverket	74
6.3 Innovative kommuner har størst utfordringer med lov- og avtaleverket.....	82
6.4 Partssamarbeid	83
6.5 Eksplisitt om ledernes handlingsrom	85
7 Mange tiltak som forutsetter hverandre	89
8 Litteratur.....	93

Vedlegg 1: tabeller.....	96
Vedlegg 2: Den gode vakta og helsefremmende turnus	102
Vedlegg 3: Prosessuelle forutsetninger for å implementere vikarreduserende tiltak	104

Forord

Det pågår mye utviklingsarbeid i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner. Utgangspunktet for mye av denne innsatsen er utfordringsbildet som tjenestene står overfor: høy deltidsandel blant de ansatte, omfattende bruk av vikarer, betydelig sykefravær og vansker med å rekruttere kompetent personell.

Denne rapporten beskriver de kommunale pleie- og omsorgstjenestenes bruk av vikarer og ekstrahjelp, herunder hvordan innleie fra bemanningsbyråer har utviklet seg de siste årene. Vi beskriver også hvorfor behovet er så stort. Men først og fremst er dette en rapport om hvordan kommunene kan redusere vikarbruken gjennom godt rekrutteringsarbeid, ulike beholdetiltak og ikke minst gjennom fleksible, attraktive og ressurseffektive bemanningsplaner med faste store stillinger.

Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (SØA). Leif E. Moland (Fafo), Ketil Bråthen (Fafo) og Maja Tofteng (SØA) har gjennomført intervjuer, spørreundersøkelser og analysert registerdata. Leif og Maja er hovedforfattere. Hildegunn Andreassen fra Framlent har bidratt i diskusjoner om tolkning av funn i datamaterialet.

Prosjektet er initiert og finansiert av KS. Takk til Hanne Børrestuen, Daniel Ødegård og Cathrine Gundersen Walding for fint samarbeid underveis.

Tusen takk til alle informanter fra deltakerkommuner som har bidratt med erfaringer i intervjuer og fylldige besvarelser av spørreundersøkelsen. Takk til de av dere som også har lest og kommentert rapportutkast.

Takk også til Fafo-kollegaer Åge A. Tiltnes for kvalitetssikring og til Sofie Steensnæs Engedal for språkvask og formatering av teksten.

Oslo august 2025

Leif E. Moland (prosjektleder)

Maja Tofteng

Ketil Bråthen

Sammendrag

Hovedkonklusjon

Det finnes mange vikarreduserende tiltak som kan gjennomføres i helse- og omsorgs-sektoren dersom kommunene har en overordnet og langsiktig personalpolitikk for å iverksette slike tiltak. De vikarreduserende tiltakene kan sammenfattes i disse sju punktene:

- nærværende ledere og langsiktige tiltak for å rekruttere/beholde ansatte
- innovasjonsfremmende partssamarbeid og felles forståelse av lov- og avtaleverket
- avdelingsoverskridende personalsamarbeid og ny oppgavedeling mellom yrkesgruppene som fremmer økt faglighet og behov for færre sykepleiere
- fleksible årsplaner med turnuser som tar høyde for fravær
- faste ansatte jobber flere helgetimer i løpet av et år, og det er gjerne bruk av langvakter
- omgjøring av «vikarmidler» til faste stillinger i henhold til grunnbemanningslæren
- mer innflytelse til avdelingsledere i budsjett- og bemanningsplanleggingen fulgt opp av bedre styrings- og planleggingsverktøy, slik at både under- og overbemanning kan unngås

Det nyttige, men vanskelige partssamarbeidet

Partssamarbeid er ikke et tiltak, men en løpende aktivitet som påvirker klimaet for tjenesteutvikling. De vikarreduserende tiltakene stiller store krav til ledelsen og til lederes evne til å skape oppslutning blant de ansatte. De mest innovative kommunene¹ som har forsøkt mange nyskapende tiltak melder om størst problemer som følge av uklarheter og uenigheter om fortolkninger av lov- og avtaleverket.

Arbeidet med å utforme nye turnustiltak er i seg selv tidkrevende. Derneft skal lederen begrunne tiltaket, vise at det er positivt for både ansatte og brukere av tjenestene og at det er i tråd med lov- og avtaleverket. Parallelt skal lederen sikre at tiltaket har oppslutning hos både ansatte og lokale tillitsvalgte. Deretter skal den nye turnusen godkjennes hos arbeidstakerorganisasjonene, eller i noen tilfeller hos Arbeidstilsynet.

¹ I spørreundersøkelsen regner vi kommunene som har prøvd ut flest vikarreduserende tiltak som de mest innovative. De fleste casekommunene er i den forstand innovative. Blant disse vil noen ha kommet lengre i utprøvingen eller de vil ha oppnådd vikarreduserende effekter selv om enkelte av tiltakene i seg selv ikke behøver å være nye. En del av de gode resultatene er basert på basale kunnskaper om god ledelse. Disse er ikke nye. De er bare ikke så ofte praktisert like godt som vi ser i denne undersøkelsen. Dermed fremstår også det kjente og basale som innovativt med tanke på oppnådde gevinster. Det er med andre ord ikke nødvendigvis noe helt nytt som fører til innovasjon, men heller evnen til å nyttiggjøre og forbedre eksisterende praksiser.

I en del tilfeller må samme tiltak gjennom den samme behandlingen år etter år. Arbeids-givere mener ofte at tillitsvalgte eller fagforbundene er skyld i dette ekstraarbeidet. Tillitsvalgte vil ofte si at det er motsatt.

Kommuner som likevel har nådd lengst i å skape attraktive og «selvrekrutterende» arbeidsplasser, samtidig som de har bemanningsplaner som dekkes av faste ansatte i store stillinger, kjennetegnes av god kommunikasjon mellom ledere, mellom ledere og ansatte og ikke minst et godt partssamarbeid som sikrer at alle er løsningsorienterte. Å komme dit krever langt mer enn vedtak om å iverksette presumptivt gode tiltak. For de fleste kommuner tar dette flere år. I denne rapporten beskriver vi noen som har lyktes. Ledernes handlingsrom er i utgangspunktet ganske stort. Men arbeidet begrenses ofte av kortsiktig tenkning, svak dialog mellom budsjettstyrende og utførende nivå, problematisk partssamarbeid og motstand fra aktører som involveres for sent i utviklingsprosessene.

Bakgrunn: minimumsbemanning og vikarbruk

Bemanningsutfordringene i helse- og omsorgssektoren er store og tiltagende. Befolkningsframskrivninger og beregninger av arbeidskraftsbehovet viser at vi må forvente et økende gap mellom etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester og tilstrekkelige bemanningsressurser til å yte disse. De siste årene har det vært rettet stor oppmerksomhet mot å redusere vikarbruken i norske kommuner, både i den nasjonale politikken og fordi kommunene ser at vikarbruken er kostbar. Dette skjer i en tid hvor kommuneøkonomien blir stadig strammere.

Vikarbruk som nødløsning eller resultat av styrt personalpolitikk

Innleie fra bemanningsbyråer skjer først og fremst i forbindelse med langvarig fravær og ferieavvikling (ikke kortvarig sykefravær), og ved rekrutteringsproblemer som fører til at stillinger står ledige over tid.

Tidligere forskning har vist at vikarbruken i stor grad er et resultat av en styrt arbeidsgiverpolitikk: Den følger av at tjenestestedene mangler realistiske bemanningsplaner kombinert med bruken av turnuser som «ikke går opp uten store hull» (Amble, 2008; Moland & Bråthen, 2021a). Dette gir førstelinjelederne lite handlingsrom til å utvikle bemanningsplaner som tar høyde for forutsigbart fravær (Yssen et al., 2023). Dermed blir oppgaven med å redusere vikarbruken dels et spørsmål om å endre personalpolitikken, dels gjennomføre tekniske bemanningstiltak og dels gi avdelingslederne større handlingsrom til å realisere de vikarreduserende tiltakene.

Fordelene med redusert vikarbruk

Flere faste, store stillinger gir bedre tjenestekvalitet, mer effektiv drift, bedre forutsetninger for god ledelse og tjenesteutvikling. Ikke minst bidrar det til sterkere fagmiljøer og et mer bærekraftig og attraktivt arbeidsmiljø.

Mange kommuner tester ut tiltak, men flere er forsiktige med å uttale seg om effekter i form av redusert vikarbruk. For noen er det for tidlig. For dem som har klart å kutte bruken av vikarer, ekstrahjelp og bemanningsbyråer, er det gjerne flere tiltak som virker sammen.

Problemstillingene

Prosjektet har åtte problemstillinger. Disse kan sammenfattes til disse tre overordnede problemstillingene:

1. Hva kjennetegner kommuner som ikke bruker bemanningsbyråer, og hva gjør de for å unngå dette? Hvilken betydning har politiske vedtak og partssamarbeid om unn-taksbestemmelsen om bruk av bemanningsbyrå?
2. Hvilke virkemidler kan kommunene ta i bruk for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft som ansettes fast i tjenestene?
3. Hvilket økonomisk og turnusteknisk handlingsrom har ledere til å planlegge med en bemanning som tar høyde for fravær og begrenser behovet for vikarer og ekstra-hjelp?

Metode og gjennomføring

For å besvare problemstillingene har vi gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon på fel-tet, gjennomført registerdataanalyser, intervjuet 81 ledere, tillitsvalgte og politikere i 16 kommuner, og gjennomført fire spørreundersøkelser som er besvart av ledere, prosjekt-ledere i utviklingsprogrammet Tørn kommune og hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund.

Hovedfunn

Omfang og utvikling

Det er omfattende bruk av vikarer og overtid i de kommunale helse- og omsorgstjenes-tene. Bruken av interne vikarer, ekstrahjelp og overtid utgjorde 17 prosent av sektorens lønnskostnader i 2024. Andelen er noe mindre enn tidligere (koronaperioden unntatt), noe som indikerer en forsiktig nedgang i bruk av interne vikarer, ekstrahjelp og over-tid. Mange kommuner leier også inn vikarer fra bemanningsbyrå.

Utgifter til innleie og antall kommuner som leier inn vikarer fra bemanningsbyrå har økt gradvis de siste ti årene. Veksten var særlig sterk fra 2021 til 2022. Dette er noe vi ser i sammenheng med pandemien. Utgifter til innleie av sykepleiere i de kommunale helse- og omsorgssorgstjenestene tilsvarte 3,1 milliarder kroner i 2023. Utgiftene er mer enn doblet siden 2018. I samme periode har antall kommuner som leier inn personell fra be-manningsbyrå gått opp. I 2023 tilsvarte innleie fra bemanningsbyrå 2,3 prosent av sam-lede utgifter til lønn og innleie. Bruken av bemanningsbyrå varierer fra år til år og mellom kommuner. En av fem kommuner leide ikke inn i 2023. Utgifter til innleie er størst blant kommuner i Nord-Norge og Vestland, og i distriktskommuner. Innleie skjer i hovedsak i forbindelse med ferieavvikling og langvarig fravær. Utgifter til innleie økte i 2023, men veksten var ikke like sterk som i de foregående årene. Mange kommuner oppgir i spør-reundersøkelsen at innleie fra bemanningsbyrå har gått ned i 2024.

De gode tiltakene

Vikarbruken skyldes dels svak rekruttering og dels bemanningsplaner som ikke tar høyde for fravær og som til dels genererer vikarbehov på grunn av planlagt underbe-manning og ubesatte vakter i helgene. De gode tiltakene for å redusere bruken av in-terne vikarer og innleie fra bemanningsbyrå kan deles inn i fire hovedgrupper. Disse er:

1. **Beholde- og rekrutteringsfremmende tiltak:** Langsiktige rekrutteringsstrategier og utvikling av attraktive arbeidsmiljøer som fører til mer eller mindre selvrekrutterende arbeidsplasser. Dette stiller på den ene siden store krav til nærværende ledere og lederstøtte. På den andre siden gir det et godt grunnlag for endringsledelse og tjenesteutvikling.
2. **Samarbeid om oppgaveløsning og bruk av personalressursene.** Dette innebærer også planer for å omdisponere personell framfor å leie inn ekstrahjelp. Dette er krevende. Engasjement fra toppledelsen og tiltak som skaper oppslutning fra de ansatte har stor betydning for å lykkes. Ny fordeling av hvilke arbeidsoppgaver som utføres av **ulike yrkesgrupper** har et stort potensial for å redusere omfanget av ledige stillinger. Dette innebærer at ansatte med helse- og sosialfaglig utdanning jobber mer faglig og at oppgaver som ikke krever slik fagkompetanse utføres av personell med annen utdanning, i denne sammenheng gjerne kalt ufaglærte. Bruk av **ressurssenheter og interne vikarpooler** prøves ut av mange. Kommuner som lykkes, har satset på at dette skal være enheter med høy samlet kompetanse. De færreste legger tilstrekkelig vekt på dette. Derfor er det mange som avviker slike enheter.
3. **Tekniske tiltak:** Den tradisjonelle, rullerende turnusen der ansatte jobber 7–8-timersvakter og kun hver tredje helg, og der bemanningen er dimensjonert slik at den er tilstrekkelig så lenge ingen har fravær, er den fremste vikargeneratoren. De nye, vikarreduserende turnusene løser den såkalte **helgefloka** ved at flere faste ansatte jobber litt mer helg, gjerne **lange vakter opp mot 14,5 timer**. Dermed forsvinner mange av de vakante vaktene fra turnusplanen. Dette bidrar til bedre overensstemmelse mellom planlagt og faktisk bemanning. Bruk av **årsturnuser** gir bedre oversikt over ressursbruken, reduserer problemer med ikke-planlagt over-/underbemanning, og gir **økt fleksibilitet og forutsigbarhet** for både leder og ansatt. Årsturnuser er ikke en forutsetning for å lykkes, men gjør det lettere å legge inn gode ferieløsninger, såkalte buffervakter og få til bedre løsninger for bemanningen i helgene. **Økonomiske incentiver** benyttes som rekruttere-/beholde-tiltak og som nødløsninger når bemanningssituasjonen er prekær. Dersom arbeidsgiver ønsker langvarige effekter, bør ordningene være stabile over tid. Dette gjelder både lønnstilskudd for å jobbe over en viss terskel i helgene, ekstra jobbing i ferieperioder og studentavtaler. Egne rekrutteringstillegg forekommer også.
4. **Analyse-, økonomi- og turnuskompetanse:** Praktisering av de nye bemanningstiltakene krever omfattende analyse- og økonomiskunnskap og tilgang på styringsdata, og mye mer enn det de fleste kommuner og avdelingsledere har tilgang til. Blant de kommunene som har lykkes godt med å etablere store faste stillinger og redusere vikarbruken, har de færreste disse tilgangene. Det er heller ingen av dem som har tatt i bruk alle de tekniske mulighetene. Det er med andre ord et potensial for å fortsette den gode utviklingen dagens fremste kommuner er inne i.

Tiltak for å redusere innleie fra **bemanningsbyråer** er grunnleggende de samme som beskrevet over. Årsplaner, større vekt på ferieplanlegging, langsiktig rekruttering og trivselsskapende tiltak framheves av våre informanter. Politiske eller administrative vedtak mot innleie kan ha effekt. Men holdninger mot innleie formidlet fra ledelsen er vanligvis tilstrekkelig.

Utfordringene

De fleste kommunene beskriver at de har store utfordringer dels med innholdet i lov- og avtaleverket og dels med å komme fram til en omforent tolkning av dette. Liten adgang til gjennomsnittsberegning av arbeids- og hviletid, bruk av lange vakter, især hvis de er på mer enn 12,5 timer, fordeling av helgearbeid og rettigheter til fri etter helligdager er blant sakene det er størst partsbasert uenighet om. Uenigheten er i noen grad mellom ledere og tillitsvalgte lokalt. Men uenigheter mellom lokale ledere og sentrale arbeidstakerorganisasjoner er ifølge lederne i undersøkelsen mer ødeleggende for utviklingen av bedre bemanningsplaner. Utfordringene er størst hos kommuner som forsøker å finne nye løsninger på bemanningsutfordringene.

Det kan også være utfordrende for ledere å få oppslutning hos ansatte når tiltakene stiller nye krav til organisering av arbeidet og fordelingen mellom arbeidstid og fritid. Tidligere undersøkelser, kanskje mer enn denne, har vist at tradisjonsbundne topp- og avdelingsledere også står i veien for utprøving av vikarreduserende tiltak.

Løsningene

Kommunene kjenner de umiddelbare og framtidige problemene med å rekruttere og utvikle tilstrekkelig mange medarbeidere med riktig kompetanse. Men fortsatt har mange bare vag kjennskap til hvilke tiltak som kan fremme flere faste stillinger og redusere vikarbruken. Det er også begrenset kunnskap om forutsetningene for at tiltak skal gi gevinster. I denne rapporten har vi formulert en rekke konkrete utfordringer de fleste kommunene sliter med og hvordan noen har klart å komme gjennom dem. Vi har sett hvilke tiltak som kan redusere vikarbruken. Realiseringen av potensielle gevinster ligger i at tjenestestedene faktisk klarer å gjennomføre tiltakene, justere dem og etablere dem i den daglige driften. Løsningen på dette ligger vanligvis ikke i tiltaket, men i tydelig, interessert og resultatetterspørrende ledelse som gir styringssignaler og fullmakter til avdelingsledere. Disse jobber daglig og langsiktig med å skape attraktive arbeidsplasser, involvere de ansatte og samarbeide tett med tillitsvalgte.

Horisontalt og vertikalt ledersamarbeid der toppledelsen vedvarende støtter endringsarbeidet i avdelingene skiller kommunene med best resultater fra de andre. Tydelighet fra toppledelsen kan også bidra til å redusere de mange pausene som fører til at tiltak som kan gjøres på ett til to år, ofte strekker seg over så lang tid at de må startes på nytt noen år senere.

Handlingsrommet

Hvilket økonomisk og turnusteknisk handlingsrom har ledere til å planlegge med en bemanning som tar høyde for fravær og begrense behovet for vikarer og ekstrahjelp? Indirekte er denne problemstillingen besvart ved å peke på virksomme tiltak og hvordan disse er gjennomført.

Analysene viser at handlingsrommet påvirkes av lederens kompetanse, interne rammebetingelser gitt av kommunen og ytre forhold som demografi, lov- og avtaleverk og partssamarbeid.

Handlingsrommet påvirkes også av ledernes forståelse av det store utfordringsbildet, kunnskap om tiltak som virker, kompetanse til å gjennomføre de enkelte tiltakene, evne til å håndtere lov- og avtaleverket og ulike fortolkninger av dette, skape oppslutning fra ansatte og tillitsvalgte lokalt og de økonomiske rammebetingelsene de har for å endre personalsammensetningen.

Etatenes og avdelingenes handlingsrom, når de skal prøve ut nye bemanningstiltak uten at ansatte må strekke seg ekstraordinært langt, ligger i hvordan deler av midlene som har gått til å lønne vikarer og ekstrahjelp og betale bemanningsbyråer kan omgjøres til drift basert på faste ansatte i store stillinger. De ulike tiltakene forutsetter en omfordeling, men ikke en økning av kommunenes og avdelingenes lønnsrammer. Deretter er det viktig at lederne har økonomi- og turnuskompetanse slik at tiltakene ikke fører til overbemanning på enkelte dager og vikarbehov på andre.

Helhet og sammenhenger

Dimensjoneringen og bruken av personalet må begrunnes i brukerrelaterte analyser og at de mange turnusløsningene er virkemidler for å skape attraktive arbeidsmiljøer, gode tjenester og effektiv ressursbruk. Behovet for nærværende ledere og langsiktighet i rekruttering og kompetanseutvikling har fått stor plass i rapporten. Dette er basalt, og bør ikke avfeies som banaliteter i jakten på de enkle, tekniske løsningene. Det er krevende, men også resultatgivende når målet er attraktive arbeidsplasser. Dedikerte ledere med handlingsrom og støtte fra overordnede er viktig. De får også drahjelp fra positive og involverte ansatte. Men langsiktigheten i arbeidet og resultater for flere tjenestesteder i kommunen hviler på at toppledelsen også ser sammenhengene mellom tiltakene og at de forstår sin rolle som pådriver, etterspørter og støttespiller. Det siste har vi sett i flere av casekommunene.

1 Innledning

Hvorfor brukes vikarer i stort omfang?

Befolkningsframskrivninger og beregninger av arbeidskraftsbehovet viser at vi må forvente et økende gap mellom etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester og tilstrekkelige bemanningsressurser til å yte disse (Hjemås et al., 2019; Holmøy et al., 2023; NOU 2023: 4). Mangel på kvalifisert personell og høyt fravær blir ofte trukket fram som forklaringer på høy bruk av ekstrahjelp, vikarer og overtid, og bruk av innleid personell fra bemanningsbyråer.

Behovet for vikarer er en følge av at fast ansatte ikke kan dekke alle vakter og at det ytes døgnkontinuerlige tjenester til brukere hver dag året igjennom. Som oftest er dette tjenester som ikke kan vente. Dermed må ekstrahjelp hentes inn ved fravær for å sikre forsvarlig drift.

I denne studien vil vi se om andre forklaringer kan være vel så viktige. Kan det hende at forhold som mindre gode bemanningsplaner, turnusløsninger og økonomistyring, eller trekk ved ledelsen og uenigheter om bruken av lov- og avtaleverket er vel så sentrale forklaringer?

Bruk av ekstrahjelp, vikarer og overtid utgjør nesten 20 prosent av de totale lønnskostnadene. Ressursene som går med til å skaffe og lære opp den flyktige arbeidskraften inngår som en del av de faste lønnskostnadene. Dette er ressurser som skulle ha vært brukt til ledelse og brukerrettede tjenester. For en utdyping av de negative effektene av å ha høy bruk av vikarer og ekstrahjelp, viser vi til rapporten *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester* (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023).

Innleie fra bemanningsbyråer

Arbeidsmiljøloven fastslår at hovedregelen er fast ansettelse direkte i virksomheten. Innleie fra bemanningsforetak er kun tillatt som et unntak, og lovendringene fra 1. april 2023 har strammet inn på denne adgangen. Det er ikke lenger tillatt å leie inn arbeidskraft for arbeid av «midlertidig karakter», slik det var tidligere. Det finnes riktignok unntak også for dette. Det er vedtatt en særregel for innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenester. Regelen framgår av forskrift om innleie fra bemanningsforetak § 3. Innleie fra bemanningsforetak er tillatt uavhengig av vilkårene i arbeidsmiljøloven § 14-12 når det gjelder

[...] innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenester. Slik innleie er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav a. Før det tas beslutning om innleie etter bestemmelsen, skal arbeidsgiver drøfte behovet for innleie med de tillitsvalgte.

Bestemmelsen oppstiller tre vilkår som alle må være oppfylt for at innleien skal være lovlig: 1) Arbeidstakeren som leies inn må være helsepersonell², 2) innleien må være begrunnet i hensynet til å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenester og 3) arbeidet må være av midlertidig karakter.

Arbeidsgiver må drøfte behovet for innleie med tillitsvalgte før det tas en beslutning om innleie. Formålet med drøftingene er at tillitsvalgte skal få anledning til å uttale seg før arbeidsgiver beslutter innleie. Drøftingene skal derfor skje før endelig beslutning om innleie er tatt. Det er arbeidsgiver som foretar den endelige beslutningen om hvorvidt det er behov for innleie og om vilkårene for innleie er oppfylt.

Bestilling og problemstillinger

KS lyste vinteren 2024/2025 ut oppdraget «KS FoU 246005 Strategier for redusert innleie: Lederes handlingsrom og tiltak for å begrense bruk av bemanningsbyråer». Arbeidet har blitt gjennomført i perioden februar til juni 2025. Under listes problemstillingene som KS ønsket belyst.

1. Hvorfor klarer noen kommuner seg uten bruk av innleie, mens andre kommuner bruker det i stort omfang?
2. Hva kjennetegner de som ikke bruker innleie fra bemanningsbyrå – og hva kan andre kommuner lære?
3. Har kommuner politiske vedtak på at innleie fra bemanningsbyrå ikke skal brukes?
4. Hvilke virkemidler tar kommuner i bruk for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft som ansettes fast i tjenestene? Eksempler er lønn som virkemiddel, oppgavedeling og arbeidstidsorganisering (heltidskultur).
5. Er det noen modeller for turnusplanlegging som begrenser behov for innleie?
6. Hvilket handlingsrom har ledere til å planlegge med realistiske budsjetter i egen virksomhet, herunder omdisponering for å redusere bruk av «variabel lønn» (vikar/innleie/overtid) og heller øke budsjettene for fast lønn/ bemanning (i store/hele stillinger).
7. Hvordan gis det rom for å planlegge bemanning som tar høyde for fravær, for eksempel gjennom oppgavedeling og arbeidstidsorganisering som reduserer behov for innleie?
8. Hvordan praktiseres unntaksbestemmelsen og samarbeid med tillitsvalgte i vurdering av innleiebehov?

Avgrensning

I denne rapporten beskriver vi bruken av vikarer og ekstrahjelp i den kommunale pleie- og omsorgssektoren. Det vil si tjenester som fram til og med 2023 ble registrert med Kostra-funksjonene 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende og 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon.³ Med dette er kommunenes helsetjenester og øvrige tjenester utelatt. Helsetjenestene skiller seg fra pleie- og omsorgstjenestene ved at de i

² I 2021 utgjorde ufaglærte sju prosent av arbeidskraften kommunene leide inn fra vikarbyråer.

³ I 2024 ble F254 delt opp F257 «Hjemmetjenester – personellbase knyttet til bofellesskap/samlokaliserte omsorgsboliger» og F258 «Hjemmetjenester – ambulerende virksomhet med mer».

hovedsak ikke er døgnbaserte. De yter tjenester som lettere kan utsettes når personalet har fravær. Ved å utelate helsetjenestene, har vi også utelatt de fleste legestillingene.⁴

Den videre gangen i rapporten

I kapittel 2 viser vi hvordan prosjektet er gjennomført. Vi presenterer datamaterialet som består av intervjuer i 16 kommuner, fire spørreundersøkelser og bruk av registerdata fra tre kilder.

Kapittel 3 gir et bilde av hvordan bruken av vikarer, ekstrahjelp og innleie fra bemanningsbyråer har utviklet seg, og hvor stor del de utgjør av de totale lønnskostnadene. Vi kommer også inn på begrunnelser for ulike valg.

Kapittel 4 gir en ganske omfattende gjennomgang av hvilke tiltak som har hatt god vikarreduserende effekt. Her spør vi om hva som kan forklares med demografi, god ledelse og ulike bemanningstiltak.

I kapittel 5 går vi nærmere inn på bruken av bemanningsbyråer, mekanismer som kan begrense bruken og betydningen av lovverkets begrensninger mot innleie.

Kapittel 6 tar opp alle utfordringene de innovative kommunene må gjennom for å gjennomføre de tiltakene som har vikarreduserende potensial. Vi ser særlig på hvordan lov- og avtaleverket og ulike fortolkninger av dette hindrer forsøk med nye turnusløsninger. Kapitlet viser hvor stor betydning henholdsvis dårlig og godt partssamarbeid har på kommunenes evne til å prøve ut nye tiltak. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av ledernes handlingsrom for å redusere vikarbruken.

Kapittel 7 viser hvordan de ulike tiltakene henger sammen og hvordan de gjensidig kan forsterke hverandre og øke gevinstrealiseringen.

⁴ I intervjuer med casekommunene fremkommer det at det er vanskeligere å unngå innleie for å dekke legestillinger enn for andre yrkesgrupper. Dette er ikke nærmere beskrevet i denne rapporten.

2 Metode og gjennomføring

For å besvare problemstillingene, har vi gjennomgått tilgjengelig dokumentasjon på feltet, gjennomført registerdataanalyser, intervjuet personer på strategisk og operativt nivå, og gjennomført en spørreundersøkelse. Nedenfor gjør vi nærmere rede for de ulike datakildene.

2.1 Intervjuer i 16 kommuner

Det er gjennomført intervjuer i 16 små og store kommuner med god geografisk spredning og ulik nærhet til utdanningsinstitusjoner. I arbeidet med å velge kommuner, benyttet vi statistikk⁵ om bruk av bemanningsbyrå i perioden 2018–2023, kostnader til fastlønn, vikarbruk, ekstrahjelp og overtid, heltidsandeler og gjennomsnittlig stillingsstørrelse, sykefravær og lederspenn, foruten størrelse og geografisk plassering. Et flertall av kommunene er valgt ut fordi de ikke bruker bemanningsbyrå i pleie- og omsorgssektoren eller fordi de har redusert bruken. I utvalget er det også med noen kommuner som bruker bemanningsbyrå i større eller mindre grad. Samtlige 356 kommuner ble delt inn i fem grupper. 64 av disse ble vurdert som aktuelle casekommuner. 24 kommuner ble forespurt. Til slutt satt vi igjen med 16 kommuner fordelt på de fem gruppene som vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Utvelgingen av 16 casekommuner

	Totalt	Vurdert	Forespurt	Deltar
Har ikke benyttet vikarbyrå i 2023 og ikke siste 5 år	29	12	5	4
Har ikke benyttet vikarbyrå i 2023, men noe siste 5 år	41	12	7	4
Har benyttet vikarbyrå i 2023, men mindre enn i 2018	31	11	5	4
Har benyttet vikarbyrå i 2023 og mer enn i 2018	221	19	4	1
Har benyttet vikarbyrå i 2023 og fortsatt siste 5 år	34	10	3	3
Alle	356	64	24	16

De 16 kommunene er Alstahaug, Austevoll, Birkenes, Dovre, Grimstad, Holmestrand, Karmøy, Kinn, Nordre Follo, Ringsaker, Stad, Tynset, Vadsø, Øvre Eiker, Øyer og Bydel Østensjø i Oslo.

Intervjuene er gjennomført for å samle inn ledere, tillitsvalgte og politikeres begrunnelser og forklaringer på vikarpraksis og hvilke tiltak de har gjort for å redusere omfanget til et ønsket nivå. Vi bruker intervjusitater for å dokumentere beskrivelsene som bygger på det kvalitative materialet. Omfanget av sitater er noe større enn vanlig. Dette er først

⁵ Ved bruk av samme statistikk om samtlige norske kommuner, slik det beskrives i kapittel 2.3, valgte vi kommuner med henholdsvis lav, moderat eller høy bruk av bemanningsbyråer og tilsvarende for variabler som fastlønnskostnader, sykefravær, kommunestørrelse og geografisk beliggenhet. Vi hadde også data om stillingsstørrelser, men disse påvirket ikke sammensetningen av utvalget.

og fremst gjort fordi det har vært viktig å få fram konkrete eksempler på et felt som på tross av høy aktivitet i kommunene og mange forskningsrapporter preges av usikkerhet og uenighet. Intervjusitatene eksemplifiserer hva casekommunene har fått til. Det kan derfor være av interesse for leseren å vite hvilke kommuner vi siterer. I noen tilfeller er det interessant å vite om sitatet viser til en uttalelse fra en leder, politiker eller tillitsvalgt. I teksten har vi kun oppgitt ett av disse kjennetegnene, altså enten kommunens navn eller informantens rolle.

Intervjuene ble gjennomført på Teams våren 2025. Vi har i alt gjennomført 57 intervjuer, i grupper eller individuelt, med 83 informanter. Disse fordeler seg vist i tabell 2.2. Hvert intervju hadde en varighet på 20 til 40 minutter. Innholdet fra intervjuene foreligger i anonymiserte referater.

Tabell 2.2 Antall intervjuer og informanter i caseundersøkelsen

	Antall intervjuer	Antall informanter
Avdelingsleder	15	21
Kommunalsjef, direktør, virksomhetsleder	19	27
Tillitsvalgt	15	27
Politiker	7	7
NHO-representant	1	1
Sum	57	83

2.2 Spørreundersøkelse, 4 utvalg

Spørreskjemaet ble utarbeidet med utgangspunkt i Fafos tidligere undersøkelser på feltet, og det ble supplert med nye spørsmål for å fange opp problemstillinger av relevans for dette oppdraget. Utformingen av skjemaet ble grundig diskutert i forskergruppen, og det ble lagt fram for oppdragsgiver i flere omganger. I utviklingsfasen mottok vi også innspill fra representanter i flere kommuner. Dette bidro til å justere og spisse enkelte spørsmål for bedre å treffe de ulike respondentgruppene erfaringer og begrepsbruk.

Spørsmålene i undersøkelsen dekker et bredt spekter av temaer blant annet knyttet til organisering, samhandling, tiltak mv. Spørreskjemaet ligger som vedlegg **til** denne rapporten. Vår vurdering er at spørsmålene fanger opp tematikken på en god måte. Informasjonen som kommer fram i de mange fritekstsvarene styrker inntrykket av at spørsmålene har vært forståelige og relevante for respondentene. Ikke minst får spørreundersøkelsen tydelig fram utfordringer kommuner flest står i og som ikke fanges opp i det kvalitative materialet, som jo overveiende består av kommuner som har lyktes i utviklingsarbeidet.

Vi har lagt vekt på mest mulig klar og entydig formulering av spørsmål og svarkategorier. Flere sentrale temaer belyses fra ulike vinkler og gjennom spørsmål til ulike aktører. Reliabiliteten anses derfor som adekvat innenfor rammene av en undersøkelse med flere respondentgrupper. Validiteten styrkes av at spørreskjemaet bygger på både tidligere forskning og praksisnære innspill, og er utviklet i dialog med oppdragsgiver og fagmiljøer. At mange har gitt fylldige fritekstsvær, kan ses på som en indikasjon på at spørsmålene har vært egnet til refleksjon og slik sett fanger opp syn og meninger som er relevante for prosjektets problemstillinger.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført digitalt ved hjelp av verktøyet Walr og er distribuert via e-post til fire utvalgte respondentgrupper: 1) ledere med overordnet ansvar for helse- og omsorgstjenestene i kommunen, 2) hovedtillitsvalgte i Fagforbundet med ansvar for helse og omsorg, 3) hovedtillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund (NSF) og 4) prosjektledere for Tørn i både nåværende og tidligere deltakende kommuner.

Til de kommunale lederne ble det sendt en henvendelse til hver kommune via postmottak, med oppfordring om å videresende undersøkelsen til relevante ledere, eksempelvis kommunedirektør, kommunalsjef eller andre med innsikt i kommunenes organisering av helse- og omsorgstjenestene. For de øvrige gruppene, hovedtillitsvalgte i Fagforbundet og NSF samt Tørn-prosjektledere, hadde vi tilgang til personlige e-postadresser. Dette gjorde det mulig å sende undersøkelsen direkte til personer i de aktuelle rollene. For å oppnå høyest mulig svarprosent, ble det sendt én innledende henvendelse samt to påminnelser til samtlige respondentgrupper.

Undersøkelsen er besvart av én kommunal leder fra hver av de 211 kommunene, noe som gir en svarprosent på 59. Totalt har 569 respondenter svar på spørreundersøkelsen, fordelt på fire utvalg som presenteres i tabell 2.3. Svarprosentene varierer mellom de ulike respondentgruppene. Utvalget omfatter kommuner med god geografisk spredning og variasjon i kontekstuelle forhold. Mange respondenter har i tillegg gitt utfyllende kommentarer i fritekstfeltene, noe som vitner om engasjement og opplevd relevans. Dette gir datamaterialet kvalitativ dybde og innsikt utover det som fanges opp i de forhåndsdefinerte svarkategoriene.

Svarprosenten blant prosjektledere i Tørn er noe lavere (46 prosent), noe som trolig henger sammen med at enkelte prosjekter er avsluttet og at flere tidligere prosjektledere har sluttet i kommunen. En svarandel på nær halvparten vurderes likevel som tilfredsstillende.

Blant hovedtillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund og Fagforbundet er svarprosentene henholdsvis på 27 og 44 prosent. Slike nivåer er ikke uvanlige i undersøkelser rettet mot denne gruppen. Det kan reflektere ulik grad av eierskap til tematikken eller være et resultat av praktiske barrierer som høy arbeidsbelastning. I tillegg er det grunn til å anta at tillitsvalgte mottar mange spørreundersøkelser i løpet av et år, noe som kan påvirke svarvilligheten.

Vi vet i hvilke kommuner lederne som har svart på spørreundersøkelsen representerer, men vi vet ikke hvilke kommuner de hovedtillitsvalgte kommer fra. Det betyr at vi ikke kan vite om lederne og de hovedtillitsvalgte som har svart kommer fra de samme

kommunene. Dette begrenser muligheten for å tolke forskjeller i svarene som uttrykk for uenighet eller ulike erfaringer innenfor samme lokale partsforhold. I tolkningen av resultatene legger vi derfor større vekt på mønstre og likheter i gruppenes svar, enn på sammenlikninger mellom de ulike gruppene.

Sett under ett framstår datagrunnlaget som solid, både i omfang og innhold. Den høye andelen utfyllende fritekstsvar vitner om at tematikken har engasjert respondentene.

Tabell 2.3 Antall respondenter og svarprosent, fordelt på ulike typer av respondenter

	Antall svar	Svarprosent
Kommunale ledere (én per kommune)	211	59
Prosjektledere, Tørn	94	46
HTV, NSF	105	27
HTV, Fagforbundet	159	44

Tabell 2.4 og 2.5 under viser antall respondenter i undersøkelsen. For respondenter fra kommunene, har vi fordelt disse på landsdel i den øverste tabellen (tabell 2.4). To respondenter fra kommunene har besvart undersøkelsen ved bruk av en lenke istedenfor e-post. Dette betyr at vi ikke vet hvem respondentene er eller hvilken kommune de kommer fra. Den nederste tabellen viser antall respondenter fordelt på stilling (tabell 2.5). Det er respondentene selv som har oppgitt info om egen stilling i undersøkelsen.

Tabell 2.4 Antall kommuner i spørreundersøkelsen, fordelt på landsdel. N = 211 kommunale ledere

Landsdel	Antall svar	Prosent
Agder og Rogaland	29	13,7
Nord-Norge	51	24,2
Oslo og Akershus	10	4,7
Trøndelag	24	11,4
Vestlandet	41	19,4
Østlandet ellers	54	25,6
Mangler info	2	0,9
Sum	211	100,0

Tabell 2.51 Antall respondenter i spørreundersøkelsen, fordelt på stilling

	Kommune	Fagfor- bundet	NSF	Tørn	Total, antall	Sum, prosent
Hovedtillitsvalgt, Fagforbundet		159			159	27,9
Hovedtillitsvalgt, NSF			105		105	18,5
Kommunaldirektør/ kommunalsjef	149			2	151	26,5
Avdelingsleder/enhetsleder	21			17	38	6,7
Virksomhetsleder	28			4	32	5,6
Rådgiver/konsulent	9			20	29	5,1
Annet	4			6	10	1,8
Tørn prosjektleder				45	45	7,9
Total, antall	211	159	105	94	569	100,0
Sum, prosent	37,1	27,9	18,5	16,5	100,0	

2.3 Registerdata

Vi har benyttet ulike registerdata for å belyse omfang av vikarbruk. Vi gjør rede for de mest sentrale under.

KOSTRA

Gjennom KOSTRA⁶ sender alle norske kommuner og fylkeskommuner inn data om sine tjenesteområder til Statistisk sentralbyrå. Vi bruker data om lønnsutgifter fratrukket sykkelønnsrefusjon (KOSTRA tabell 12362: Utgifter til tjenesteområdene, kommunekonsern, etter region, statistikkvariabel, art, funksjon og år). I tillegg har vi bedt SSB om et særuttrekk for de ulike lønnsartene på et mer detaljert nivå. Disse dataene er brukt som grunnlag for å beregne hvor stor andel av lønnsutgiftene som er fastlønn og hvor stor andel som er lønn til vikarer, overtid og ekstrahjelp. Fastlønnsandelen er beregnet med utgangspunkt i følgende lønnsarter:

- 010 Fastlønn (lønn for ansatte i faste stillinger)
- 020 Lønn til vikarer (vikarutgifter som kommer i tillegg til fastlønnede)
- 030 Lønn til ekstrahjelp (lønn til midlertidige stillinger utover faste stillinger)
- 040 Overtidslønn (overtidsbetaling som kommer i tillegg til lønnen)
- 710 Sykelønnsrefusjon (sykelønn og refusjon for fødselspenger)

⁶ KOSTRA er en forkortelse for KOMmune-STat-RAPportering.

- 270 Andre tjenester (kjøp av andre tjenester som inngår i egenproduksjon og som ikke hører naturlig under andre arter. Her inngår blant annet bemanningsbyrå, men også andre typer tjenestekjøp)

De ulike tjenesteområdene er inndelt i funksjonsområder. De to største tjenesteområdene innen kommunale helse- og omsorgstjenester, er «helse- og omsorgstjenester i institusjon» (funksjonskode 253) og «helse- og omsorgstjenester i hjemmet» (funksjonskode 257 og 258 tidl. 254).⁷ Med mindre annet er spesifisert, bruker vi data for disse funksjonskodene når vi omtaler lønnsutgifter. Dette fordi det kun er for disse funksjonskodene vi har data om utgifter til innleie fra bemanningsbyrå (omtales under).

Bemanningsbyrådata

NSF og Burson Cohn & Wolfe (BCW) kartlegger kommunenes innkjøp av tjenester fra bemanningsbyrå innen helse- og omsorgssektoren. NSF ønsker å synliggjøre kostnadene knyttet til innkjøp fra bemanningsbyrå innen helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Rent praktisk sender BCW en forespørsel om innsyn i regnskapet til alle landets kommuner og spesifikt om utgifter til innkjøp av tjenester fra bemanningsbyrå, innen kostnadsart 270 (andre tjenester) og/eller 370 (kjøp fra andre) på funksjonene «helse- og omsorgstjenester i institusjon» (funksjonskode 253) og «helse- og omsorgstjenester i hjemmet» (funksjonskode 257 og 258 tidl. 254). Datainnsamlingen dekker perioden 2012 til 2023. Data mangler for enkelte kommuner og for enkelte år. Kjøp av sengeplasser og kostnader knyttet til Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) eller andre funksjonskoder omtalt inngår ikke.

Sentralitetsindeks

SSB har laget en indeks som sorterer kommunene i seks klasser etter hvor sentral beliggenhet kommunene har. Indeksen går fra 6 (minst sentral) til 1 (mest sentral). Den er satt sammen av to delindekser der den ene måler antall arbeidsplasser de som bor i den enkelte grunnkrets⁸ kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Den andre delindeksen er basert på hvor mange ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Sentralitetsindeksen brukes blant annet til å analysere befolknings- og næringsutvikling, bosettingsmønstre og regionalpolitikk. Kommunene i landet sorteres i grupper med like forhold. Slik omtales sentralitetsklassene:

Sentralitetsklasse 1: Mest sentrale kommuner (Oslo og omliggende kommuner)

Sentralitetsklasse 2: Nest-mest sentrale kommuner

Sentralitetsklasse 3: Mellomsentrale kommuner 1

Sentralitetsklasse 4: Mellomsentrale kommuner 2

Sentralitetsklasse 5: Nest-minst sentrale kommuner

Sentralitetsklasse 6: Minst sentrale kommuner

⁷ For en utfyllende beskrivelse av arter vises til KOSTRA hovedveileder.

⁸ Grunnkrets er en mindre geografisk enhet som brukes for å arbeide med og presentere regionalstatistikk. Norge er delt inn i ca. 14 000 grunnkretser (SSB, 2025)

Prisjustering

Med mindre annet er omtalt, er alle kronebeløp prisjustert til 2024-kroner. For kommunale helse- og omsorgstjenester er nominelle priser justert i henhold til kommunal deflator som publisert på KS (2025) og teknisk beregningsutvalg (2021).

3 Omfang og kjennetegn

Det er utstrakt bruk av vikarer og overtid i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Bruk av vikarer, herunder innleie fra bemanningsbyråer, er viktig for å opprettholde tilstrekkelig bemanning for å levere lovpålagte tjenester. Bruk av vikarer vil i seg selv være positivt for arbeidsmiljøet og brukere, sammenliknet med et alternativ der fast ansatte må jobbe ekstravakter eller at vakter gjennomføres underbemannet (Moland, Tofteng, & Nesland, 2023). For mange virksomheter og kommuner er det helt nødvendig å leie inn vikarer for å klare å avvikle ferie eller sørge for tilstrekkelig bemanning i helgene eller ved utforutsett eller langvarig fravær.

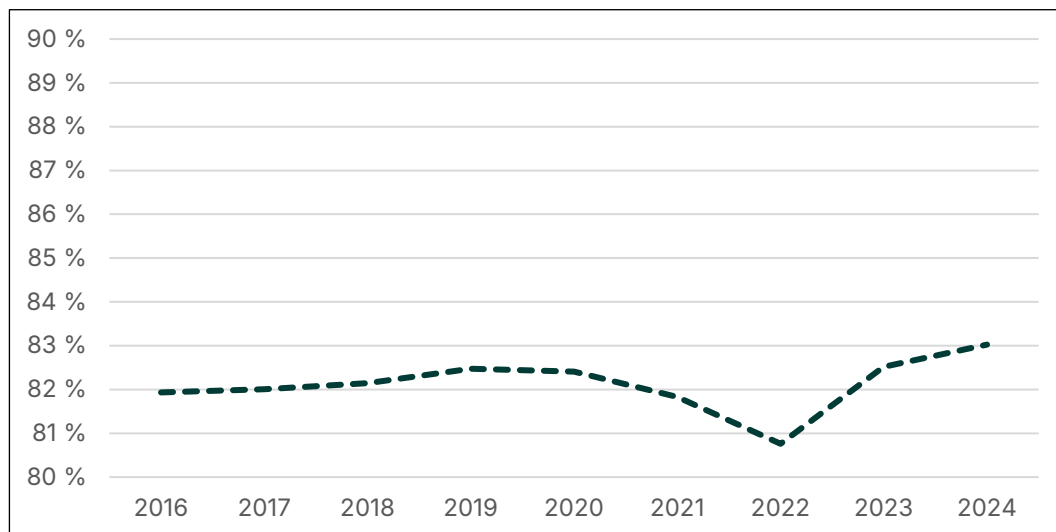
I dette kapitlet gjør vi nærmere rede for omfang av vikarbruken i norske kommuner. I neste kapittel går vi nærmere inn på tiltak kommunene har innført for å redusere vikarbruken og deres egne vurderinger av hvordan tiltakene fungerer.

3.1 Bruk av interne vikarer, ekstrahjelp og overtid

Bruken av vikarer i de kommunale helse- og omsorgstjenestene er relativt høy og har vært det over lang tid. En indikator for omfang av kommunenes vikarbruk, er hvor stor andel av lønnsutgifter som er fastlønn, og hvor mye som er lønn til vikarer, ekstrahjelp og overtid. Kommunenes utgifter til vikarbruk, ekstrahjelp og overtid tilsvarte ca. 17 prosent av lønnsutgiftene innen hjemmetjenester og omsorgstjenester i institusjon i 2024, jf. figur 3.1 som viser fastlønnsandelen i årene 2015–2024.

Fastlønnsandelen er høy i perioder med lite vikarbruk, ekstrahjelp og overtid. Fastlønnsandelen var lav i årene 2021 og 2022, noe vi ser i sammenheng med en ekstraordinær situasjon under koronapandemien. Pandemien medførte et ekstraordinært press på helse- og omsorgstjenesten. Strenge regler for smittevern og pandemirelatert sykefravær blant ansatte forsterket vikarbehovet. I 2023 gikk fastlønnsandelen tilbake til samme nivå som før pandemien, og i 2024 lå fastlønnsandelen litt høyere enn i årene før pandemien.

Figur 3.1 Andel av utbetalt lønn som er fastlønn. 2016–2024. Merk at skalaen går fra 80 til 90 prosent



Kilde: KOSTRA

Ulike måter å dekke behovet for ekstrahjelp og vikarer på

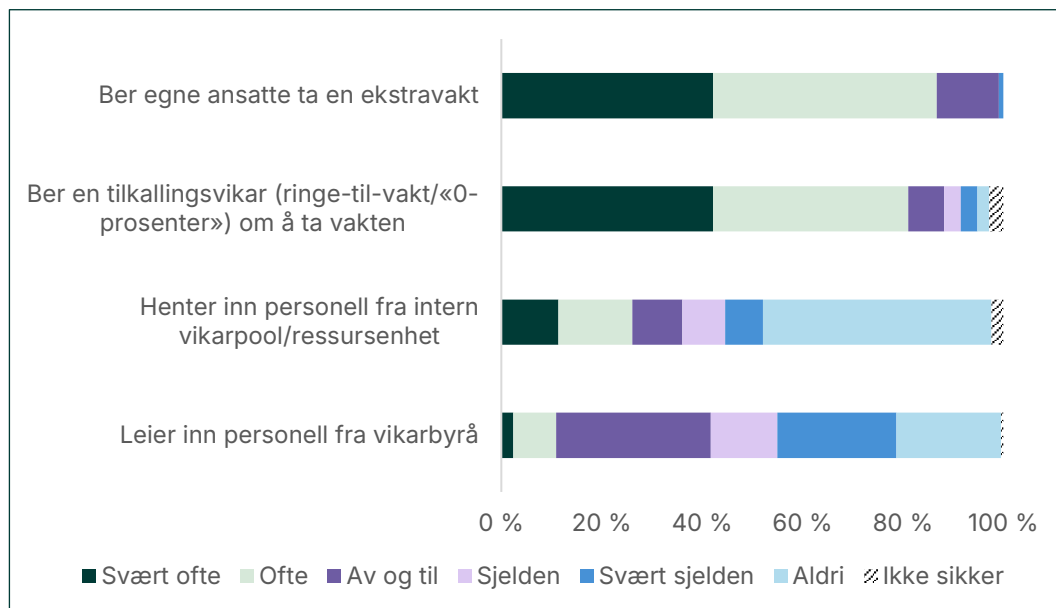
Norske kommuner løser vikarbehovet på ulike måter. Undersøkelsen omfatter et spørsmål om hva kommunene gjør når de har behov for vikarer eller ekstrahjelp. Spørreundersøkelsesdataene indikerer at behovet oftest dekkes ved å be egne ansatte ta ekstra vakter eller tilkallingsvikarer. Hele 87 prosent av kommunene svarer at de svært ofte (42 prosent) eller ofte (45 prosent) ber egne ansatte om å ta ekstravakter, mens 81 prosent svarer at de svært ofte (42 prosent) eller «ofte» (39 prosent) ber tilkallingsvikarer om å ta vakter.

Innleie av vikarer fra kommunens egen vikarpool eller ressursenhet, eller innleie fra bemanningsbyrå, skjer langt sjeldnere. 26 prosent sier at de svært ofte (11 prosent) eller ofte (15 prosent) henter inn personell fra intern ressursenhet / vikarpool, mens kun 11 prosent oppgir at de svært ofte (2 prosent) eller ofte (9 prosent) leier inn personell fra bemanningsbyrå. 45 prosent oppgir at de aldri leier inn fra en intern vikarpool eller ressursenhet.

Resultatene samsvarer med funnene fra intervjuene: De kommunene som har en intern vikarpool eller ressursenhet bruker denne ganske ofte, mens mange kommuner ikke har en slik enhet – og bruker det naturlig nok derfor ikke.

Innleie fra bemanningsbyrå følger et annet mønster. Selv om det er få som ofte oppgir å leie inn, er det ganske mange kommuner som oppgir å bruke det av og til (31 prosent) eller sjelden (13 prosent). Innleie er med andre ord noe mange kommuner benytter, men så sjelden som mulig.

Figur 3.2 Behov for ekstrahjelp og vikarer i kommunene (n = 211)



Kilde: Spørreundersøkelse

Økt vikarbruk i kommuner som opplever rekrutteringsutfordringer

Det finnes mange og sammensatte årsaker til omfanget av generell vikarbruk i den enkelte kommune eller virksomhet. Faktorer som «helgefloka», uforutsette hendelser som sykdom, ⁹ ferieavvikling og annet fravær er viktige drivere.¹⁰ Bemanningsplanleggingen blir ytterligere komplisert av mange deltidsansatte. Kommuner med ledige stillinger og rekrutteringsutfordringer er spesielt sårbare ved uforutsett fravær. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4. Endringer i noen av disse forholdene kan i seg selv føre til at vikarbruken øker eller reduseres over tid.

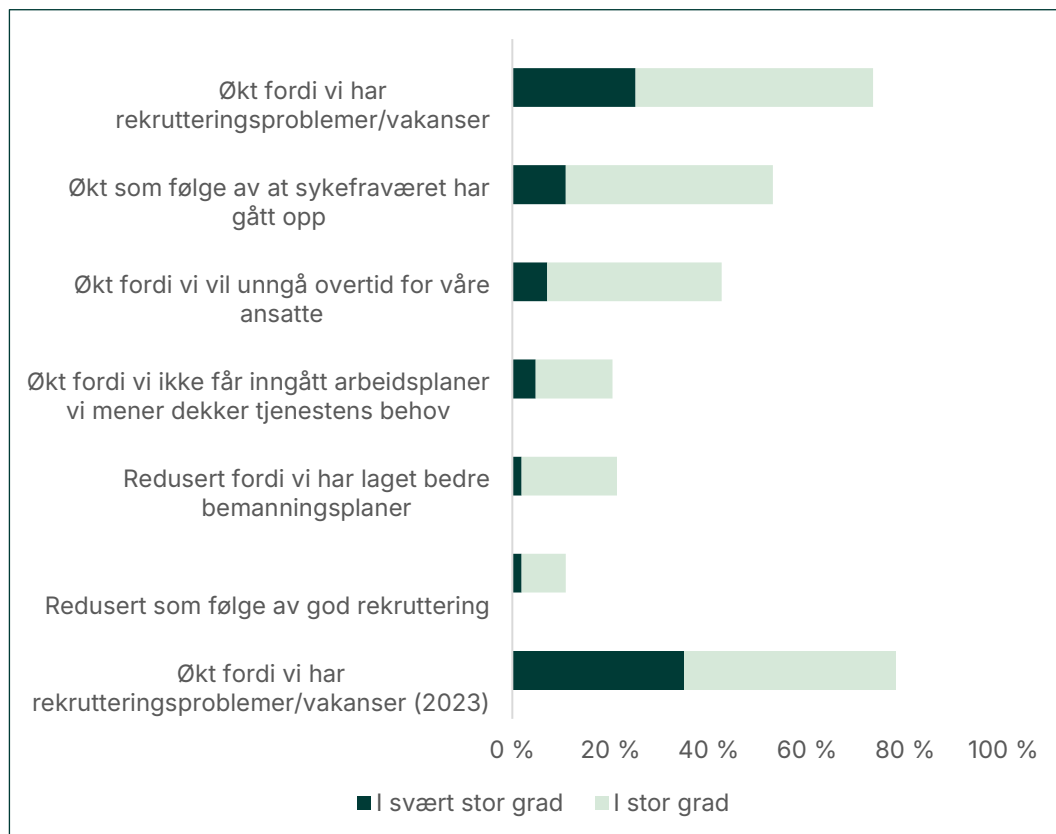
Spørreundersøkelsen inkluderte spørsmål om årsaker til endringer i behovet for ekstrahjelp, overtid og interne vikarer de siste fem årene. 73 av ledere i kommunene oppgir at behovet i svært stor grad eller stor grad er endret, fordi de har rekrutteringsproblemer/vakanser. 53 prosent oppgir at behovet for vikarer har økt som følge av økt sykefravær, mens 20 prosent oppgir at behovet har økt fordi de ønsker å unngå overtid blant de ansatte. Svarene illustrerer at tiltak som bedrer rekrutteringssituasjonen og reduserer sykefraværet vil ha betydning for vikarbruken.

Vi stilte også spørsmål om rekrutteringsutfordringer i en spørreundersøkelse for to år siden (Moland, Tofteng og Nesland, 2023). Også den gangen var det mange kommuner som svarte i svært stor grad (35 prosent) og i stor grad (43 prosent) på at vikarbruken øker fordi rekrutteringsutfordringene har tiltatt.

⁹ Jf. sykefraværstatistikk på SSB sine nettsider. For eksempel lå legemeldt og egenmeldt sykefravær innen helse- og omsorgstjenester på 9,6 prosent i 2024. Dette er høyere enn for andre næringer. Sykefravær for alle næringer i samme år var 6,8 prosent. Sykefraværet innen helse- og omsorgstjenester er lavere enn under pandemien, men fortsatt høyere enn før pandemien. Tabell 12441. For mer detaljerte tall vises det også til Nordberg-Schultz (2024): Sykefravær i omsorgstjenesten. Oppdatert notat publiseres høsten 2025.

¹⁰ Se Moland, Tofteng og Nesland (2023) for mer om årsaker og drivkrefter til vikarbruk.

Figur 3.3 Endring i behov for ekstrahjelp og vikarer 2025 (n = 211)



Kilde: Spørreundersøkelse og Moland, Tofteng og Nesland (2023)

3.2 Innleie av vikarer fra bemanningsbyrå

Selv om kommunene helst bruker egne ansatte og ringevikarer for å møte sine vikarbehov, er det, som omtalt over, mange kommuner som leier inn vikarer fra tid til annen.

Utvikling i innleie fra byrå er doblet på få år

Helsetjenestenes utgifter til innleie av helsepersonell fra bemanningsbyrå kan ikke leses direkte ut av regnskapsdata eller offentlige registre. Imidlertid samler NSF inn data om kommunenes utgifter til innleie fra bemanningsbyrå på årlig basis. Disse dataene dekker sentrale, men ikke alle, deler av de kommunale helse- og omsorgstjenester og omfatter kun innleie av sykepleiere. Tallene kan derfor tolkes som et minimum for innleie av helsepersonell i norske kommuner.¹¹ Innleie av leger, helsefagarbeidere og andre kommer i tillegg.¹²

¹¹ Datagrunnlaget dekker utgifter til innleie innen følgende to funksjonskoder: 253: Helse- og omsorgstjenester i institusjon og 254: Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende. Kjøp av sengeplasser og kostnader knyttet til BPA eller funksjonskode 241 diagnostisering og behandling, dvs. legevakt inngår ikke. Datagrunnlaget dekker kun innleie av sykepleiere.

¹² Se for eksempel Moland, Tofteng og Nesland (2023). Figur 4. 1 i den refererte rapporten viser at det tidligere også har vært et visst omfang av innleie innen andre funksjonskoder, mens figur 4.13 i samme rapport illustrerer at bemanningsbyråene også tidligere har ansatt leger, helsefagarbeidere og andre yrkesgrupper. Vi har ikke estimert utgiftene til innleie utover det som fremgår av minimumstallene, da vi vurderer at det ikke foreligger tilstrekkelig datagrunnlag.

Dataene er samlet inn på samme måte over flere år, noe som gjør dem egnet for å undersøke utvikling og bruk på tvers av kommuner.

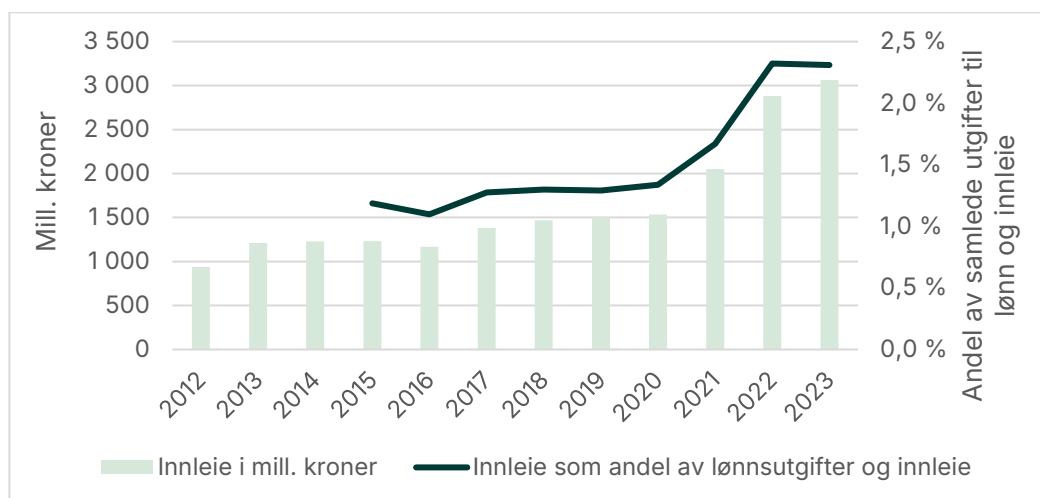
NSFs tall viser sterk vekst i utgifter til innleie fra bemanningsbyrå siden 2012. Figur 3.4 illustrerer vekst i utgifter til innleie i hele perioden. I årene før pandemien (2018–2020) lå samlede utgifter på ca. 1,5 milliarder kroner (faste 2024-kroner). Utgiftene økte under pandemien til 2,5 milliarder kroner i 2022, noe som tilsvarte en vekst på 18 prosent per år i gjennomsnitt i 2018–2022. Veksten i utgifter til innleie fortsatte i 2023 (6 prosent), men var ikke like sterk som i de foregående årene, og endte på 3,1 milliarder kroner.

I 2023 tilsvarte innleie fra bemanningsbyrå 2,3 prosent av samlede utgifter til lønn og innleie. Andelen er på samme nivå som året før. Andelen er lik selv som utgiftene til innleie har økt fordi øvrige lønnskostnader til helse- og omsorgstjenester i kommunene også har økt.

Utgiftene til innleie er fortsatt relativt lave sammenlignet med samlede lønnskostnader, men ble altså doblet siden 2018 og tredoblet siden 2012.

I samme periode har det også vært en vekst i antall kommuner som leier inn sykepleiere fra bemanningsbyrå. I 2018 var det 112 kommuner som ikke leide inn (altså registrert uten utgifter til innleie). I 2023 var antallet 70.

Figur 3.4 Kommunale utgifter til innleie av sykepleiere fra bemanningsbyrå til helse- og omsorgstjenester i hjemmet og institusjon i millioner faste 2024-kroner og som andel av samlede utgifter til lønn og innleie



Kilde: NSF / BCW, KOSTRA, KS

Er vi over toppen?

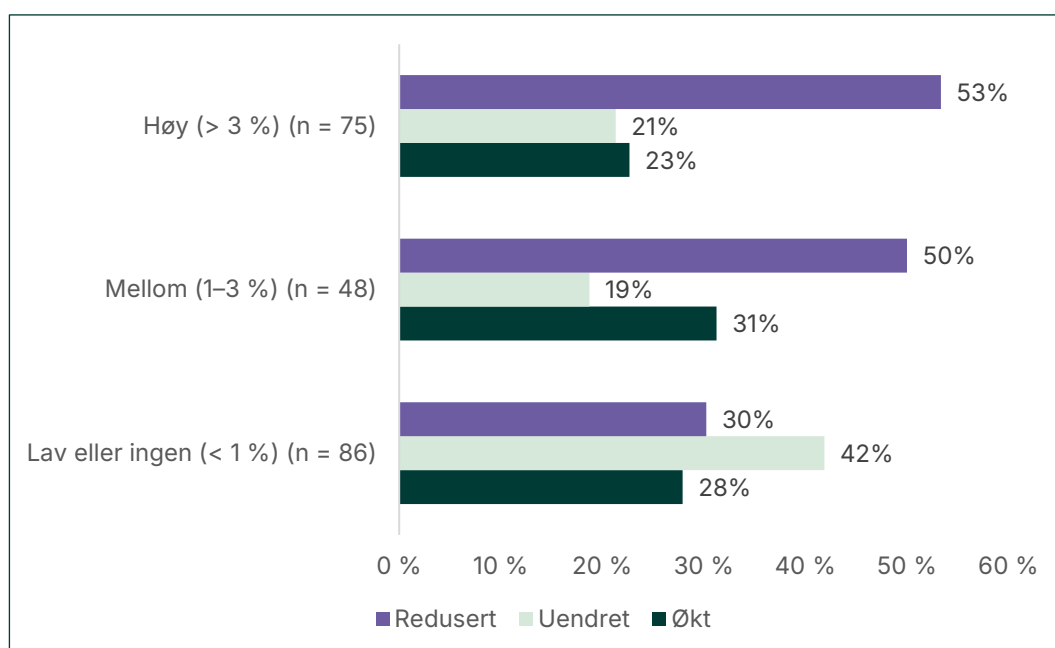
Utgiftene til innleie fra bemanningsbyrå vokste mindre i 2023 enn tidligere år, noe som kan indikere at utgiftsveksten er i ferd med å avta. Omfanget av utgifter til innleie fra bemanningsbyråer i 2024 vil først være tilgjengelig høsten 2025, som er etter at denne rapporten blir publisert. Vi har derfor benyttet spørreundersøkelsen til å innhente informasjon om kommunenes bruk av bemanningsbyrå i 2024. I undersøkelsen ba vi respondentene vurdere utviklingen i innleieutgifter i 2024 sammenlignet med 2023. Svarene indikerer at veksten i bruken av bemanningsbyråer er i ferd med å avta – og kanskje til og med å snu. 43 prosent av kommunene oppgir at bruken av vikarer fra

bemanningsbyrå ble redusert i 2024 sammenliknet med 2023, mens 27 prosent svarer at bruken økte. 30 prosent oppgir uendret bruk (figur 3.6).

Kommuner med høye utgifter til bemanningsbyrå oppgir at de har redusert bruken siste år

Det er mange kommuner med høye utgifter til innleie fra bemanningsbyrå som oppgir at vikarbruken er på vei ned. Som omtalt over, har vi brukt utgifter som andel av lønnsutgifter og utgifter til innleie som en indikator på omfang av innleie. Figur 3.5 viser andel respondenter som svarer at bruken av innleie er redusert (lilla), uendret (blå) og har økt (grønn). Vi har delt kommunene inn tre grupper etter hvor stor andelen innleie var i 2023. Kommuner uten innleie eller med innleie under 1 prosent er lagt til «lav» (86 kommuner), mens kommuner med innleie over 3 prosent er lagt til gruppen «høy» (75 kommuner), mens kommuner med innleie over 3 prosent er lagt til gruppen «høy» (75 kommuner). Blant kommuner med relativt høye utgifter til innleie fra bemanningsbyrå i 2023 (altså mer enn 3 prosent) oppgir 53 prosent at bruken av innleie fra bemanningsbyrå gikk ned i 2024 sammenliknet med året før. I mellomstjiktet oppgir 50 prosent at bruken er redusert. Blant kommuner med lave eller ingen utgifter til innleie oppgir de fleste at bruken er uendret, men det er også kommuner som oppgir at bruken har økt eller er redusert.

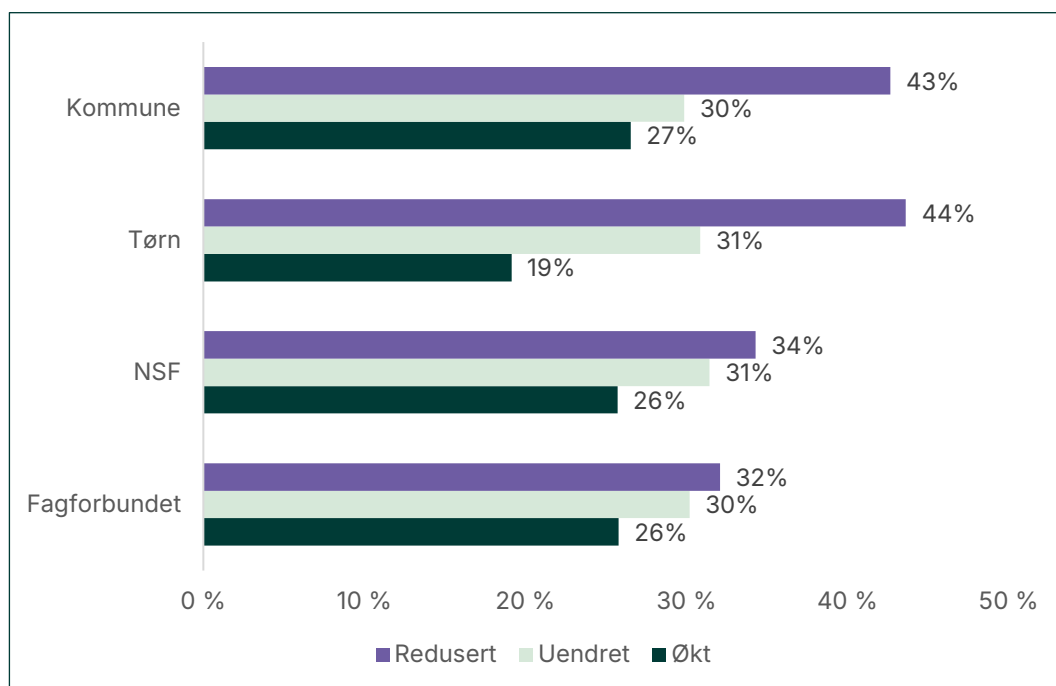
Figur 3.5 2 Endring i innleie i 2024 for kommuner med henholdsvis høye, middelshøye og lave utgifter til innleie i 2023 målt som andel av samlede lønnsutgifter og utgifter til innleie (n = 211)



Kilde: Spørreundersøkelse, KOSTRA, NSF / BCW

Det er også interessant at det ikke bare er informanter fra kommunene (ledere) som oppgir at bruken av innleie fra bemanningsbyråer er på vei ned. Andelen som mener at bruken er redusert, er også høyere enn andelen som mener den øker, blant tillitsvalgte. Også blant respondenter som deltar i Tørn-prosjekter, oppgir flere at bruken heller er redusert enn at den har økt siste år. Det er ikke uventet at andelen som mener at vikarbruken er redusert er høyest blant respondenter fra Tørn-prosjekter, og dette er i tråd med målsetningen med Tørn-programmet.

Figur 3.6 Oppfatning i endring i bruk av vikarer fra bemanningsbyrå i 2024/2025 sammenliknet med 2023 (n = 211)



Kilde: Spørreundersøkelse

Det er imidlertid for tidlig å si hvilke økonomiske utslag dette gir. Data fra spørreundersøkelser må tolkes som subjektive vurderinger. Intervjuene vi har gjennomført i forbindelse med dette prosjektet peker midlertid i retning av at det er stor oppmerksomhet rettet mot omfang og kostnader ved bruk av bemanningsbyråer, og som vi vil komme tilbake til, er det mange kommuner som jobber aktivt med å redusere innleie fra bemanningsbyrå. Også i spesialisthelsetjenesten tyder data på at veksten i innleie ikke er like sterk som tidligere (NSF / BCW, 2024; Bjørnestad, 2024). En informant i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), som representerer store virksomheter innen bemanningsnæringen, bekrefter inntrykket av nedgang i innleie fra bemanningsbyråer i 2024 sammenliknet med 2023.

Stor variasjon i bruk av bemanningsbyrå – størst nord og vest i landet

Det er betydelige forskjeller i kommunenes praksis når det gjelder innleie. Dette kommer fram både av spørreundersøkelsen og utgiftdata. Det er også stor variasjon i utgifter mellom kommuner og fra år til år.

11 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at de svært ofte eller ofte leier inn vikarer fra bemanningsbyrå, mens 44 prosent oppgir at de gjør dette av og til eller sjelden.

44 kommuner eller 21 prosent oppgir at de aldri leier inn vikarer fra bemanningsbyrå. Dersom 21 prosent er representativt, tilsier dette at 74 av landets kommuner aldri benytter vikarer fra bemanningsbyrå. Dette samsvarer godt med registerdata på utgifter fra innleie. Som nevnt ble 70 kommuner registrert uten slike utgifter i 2023 i dataene fra NSF/BCW. Men utgiftstallene indikerer også at det er store årlige variasjoner – noen

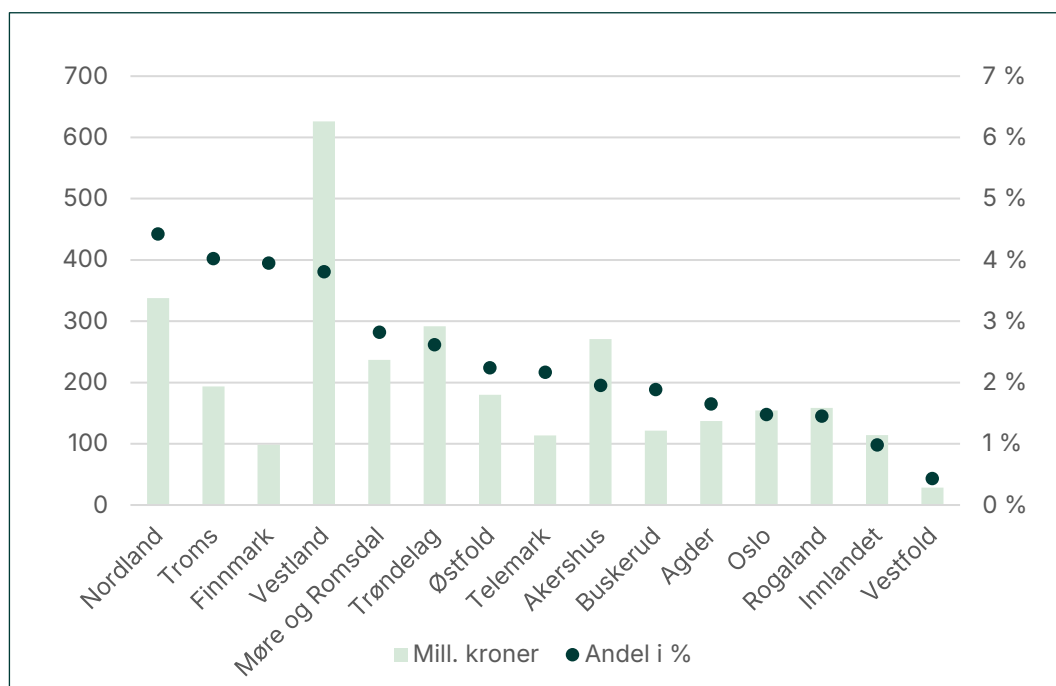
kommuner som ikke leier inn i ett år har noe innleie året etter. Det er kun 29 kommuner (8 prosent) som ikke har hatt noen utgifter i det hele tatt i løpet av femårsperioden 2019–2023.

For å sammenligne utgifter til innleie på tvers av kommuner, bruker vi utgifter til innleie som andel av samlede lønnsutgifter og innkjøp fra bemanningsbyrå. For landet som helhet lå andelen som nevnt på 2,3 prosent i 2023.

I 2023 var andelen høyere i kommuner i Nord- og Vest-Norge, og høyere i lite sentrale kommuner enn i sentrale kommuner (figur 3.7 og figur 3.8). Innleieutgiftene utgjør omkring 4 prosent i de nordligste fylkene. Det er også blant kommuner i Nord-Norge og Vestland at utgiftene har økt raskest. Det er mange kommuner i Nord-Norge og Vestland som i spørreundersøkelsen oppgir at den interne vikarbruken har økt som følge av rekrutteringsutfordringer.

Til sammenligning utgjorde innleieutgiftene under 2 prosent i sju av landets fylker, herunder også Oslo.

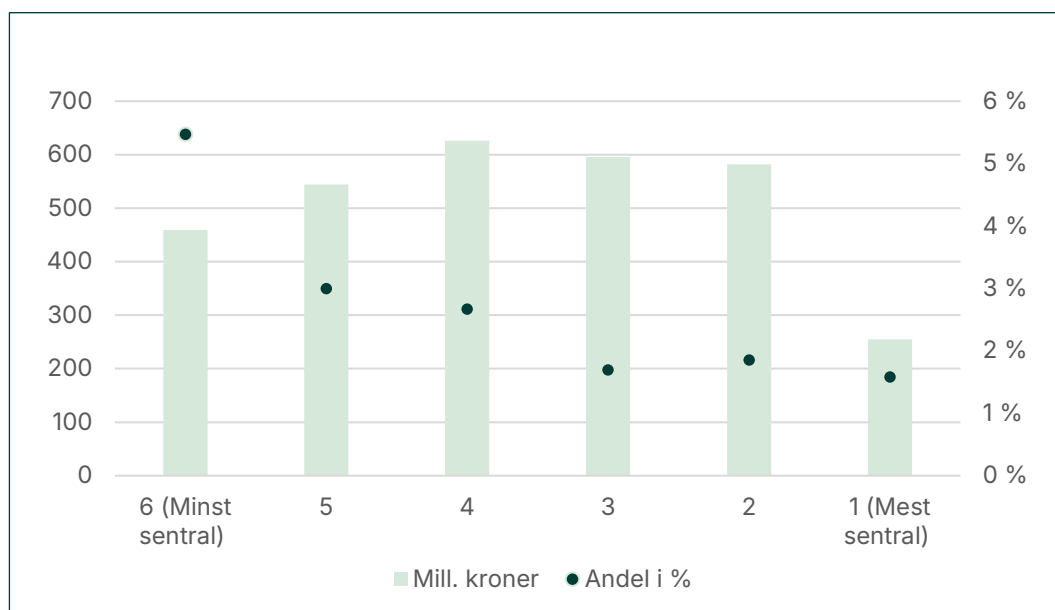
Figur 3.7 Utgifter til innleie fra bemanningsbyrå som andel av samlede utgifter til lønn (i kroner, stolpe) og innleie (i prosent, punkt). I 2023. 2024-kroner. Fylker vises etter andel innleie



Kilde: NSF/BCW, SSB, KOSTRA

Det er likevel kommuner nord og vest i landet, og distriktskommuner som har lave eller ingen utgifter til innleie, samtidig som det er kommuner i de andre delene av landet og sentrale kommuner som har relativt høye utgifter til innleie.

Figur 3.8 Utgifter til innleie fra bemanningsbyrå i millioner kroner (stolper) og som andel av samlede lønnsutgifter (punkt). 2024-kroner. Etter sentralitetsgruppe



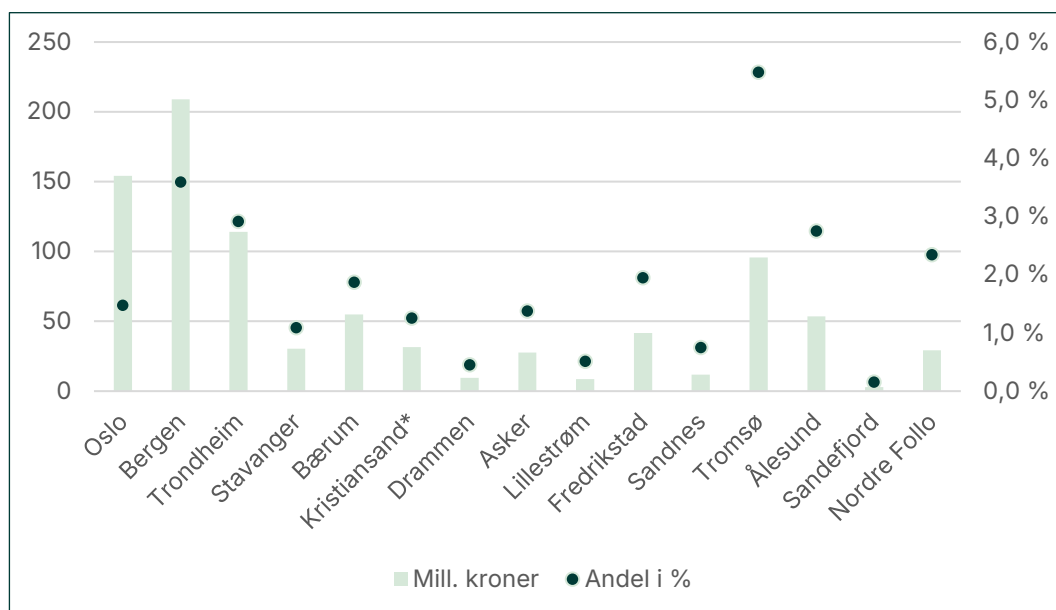
Kilde: NSF/BCW, SSB, KOSTRA

Utgifter til innleie fra bemanningsbyråer påvirkes naturligvis av hvor ofte og hvor mye vikarer benyttes, men også av hvor mye vikarbruken koster per time. At de samlede utgiftene er høyest i nord og vest, kan være en konsekvens av at flere timer dekkes av vikarer der eller at kostnaden per vikartime er høyere – eller en kombinasjon av disse to forklaringene. Vi mangler oversikt over antallet timer eller timepris i den kommunale helse- og omsorgstjenesten som utføres av innleide vikarer.

Kostnader til reise, losji, kompetanseutvikling og andre kostnader som bemanningsbyråene har, må indirekte dekkes gjennom timespris (Moland, Tofteng, & Nesland, 2023). Det er ikke utenkelig at kostnaden for innleie per time er høyere i de samme områdene som opplever rekrutteringsutfordringer. Det er også til dels stor variasjon også mellom landets største kommuner. Utgifter til innleie er høyest i Tromsø, Bergen og Trondheim og lavest i Drammen, Lillestrøm og Sandefjord (figur 3.9). Bergen er også et eksempel på en kommune der utgifter steg i 2023 sammenlignet med 2022. Jf. vedleggstabell 4 som viser utgifter per år i landets største kommuner.

I landets største kommune, Oslo, er bruken av innleie fra bemanningsbyråer høy målt i kroner, men relativt lav målt som andel av samlede lønnsutgifter. Oslo reduserte også utgiftene i 2023 sammenlignet med i 2022. Lillestrøm, Asker og Bærum er andre eksempler på store kommuner som reduserte utgiftene til innleie i 2023 sammenlignet med året før.

Figur 3.9 Utgifter til innleie fra bemanningsbyrå som andel av samlede utgifter til lønn (i kroner, stolpe) og innleie (i prosent, punkt). 2023. 2024-kroner. For landets største kommuner, etter befolkningsstørrelse



Note: *Data for Kristiansand er foreløpige og kan justeres i neste rapport fra NSF/BCW.

Kilde: NSF/BCW, SSB, KOSTRA

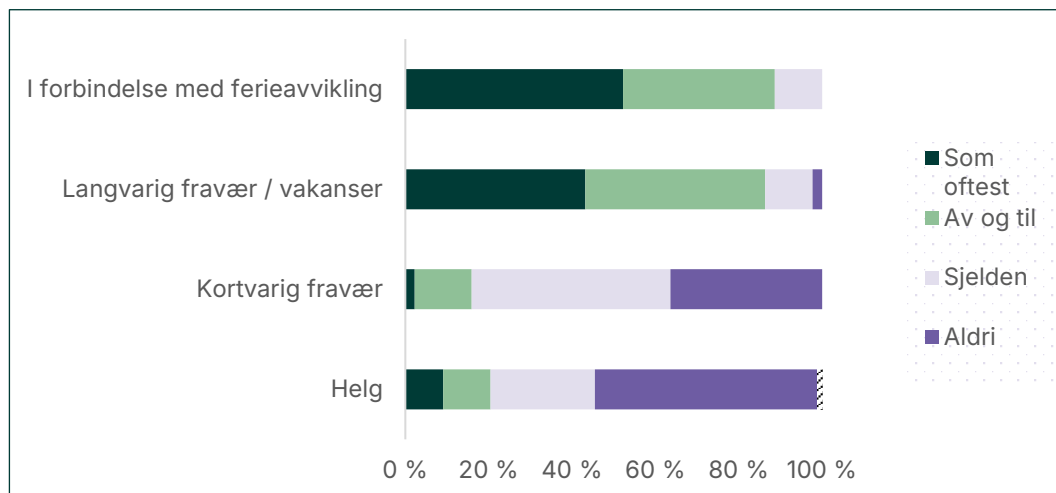
Innleie skjer gjerne i forbindelse med langvarig fravær og ferieavvikling

Kommuner som har svart at de svært ofte, ofte og av og til leier inn vikarer fra bemanningsbyrå (figur 3.2) har fått et oppfølgingsspørsmål om når de leier inn fra bemanningsbyrå. 88 kommuner har besvart spørsmålet. 89 prosent oppgir at de som oftest eller av og til bruker innleide vikarer ved ferieavvikling, og 86 prosent gjør det samme ved langvarig fravær (figur 3.10). Ved kortvarig fravær og i helger er bildet annerledes: 84 prosent av kommunene oppgir at de sjelden eller aldri bruker innleide vikarer. 78 prosent oppgir at de aldri eller sjelden bruker innleide vikarer i forbindelse med helg.

Flere informanter peker på at det finnes rutiner for hvem og når det skal settes inn vikarer. En vanlig praksis er at man først spør egne ansatte. Hvis de ikke har anledning, spør man ringevikarer, og dersom heller ikke de kan, vurderes innleie fra bemanningsbyrå. Det er heller ikke uvanlig å måtte klare seg med de ansatte som er på jobb ved første sykedag, og først leie inn vikarer dersom for eksempel sykefraværet vedvarer eller gjelder flere ansatte.

Vi har også undersøkt om nivået på kommuners sykefravær i 2023 korrelerer med nivået på kommuners utgifter til innleie, uten å finne en slik sammenheng. Det er altså ikke slik at kommuner med høyt sykefravær leier inn mer enn andre kommuner.

Figur 3.10 Bruk av vikarer fra bemanningsbyrå. Kommuner (n = 88)

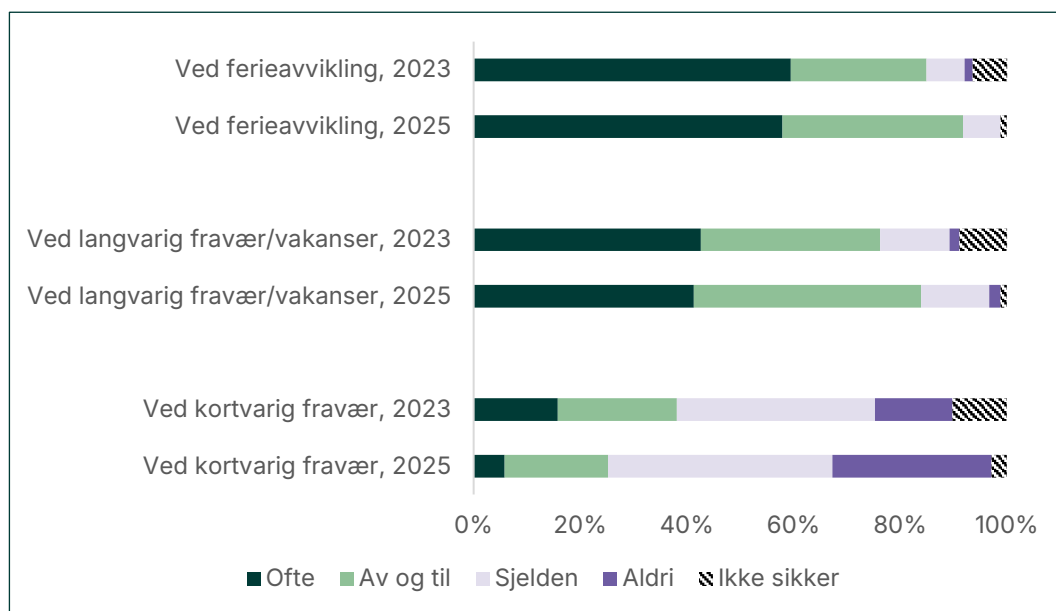


Kilde: Spørreundersøkelse

Figur 3.11 viser svar på spørsmål fra en liknende undersøkelse gjennomført i 2023. Det er små forskjeller mellom de to undersøkelsene når det gjelder innleie av vikarer i forbindelse med ferieavvikling og langvarig fravær og vakanser.

Svarene kan indikere at innleie ved kortvarig fravær har gått noe ned. I 2023 svarte 16 prosent at de ofte brukte innleie i forbindelse med kortvarig fravær. I 2025 svarte kun 6 prosent det samme. Andelen som oppgir at de aldri bruker innleie i forbindelse med kortvarig fravær har doblet seg fra 15 til 30 prosent.

Figur 3.11 Bruk av innleie. Svar fra ledere og tillitsvalgte i 2023 (n = 325) og 2025 (n = 242)



Kilde: Spørreundersøkelse, og Moland, Tofteng og Nesland (2023)

Det å redusere bruken av innleie ved korttidsfravær kan isolert sett gi lavere utgifter til vikarer fra bemanningsbyrå. Dersom det heller ikke settes inn annen kompenserende bemanning, vil kommunen kunne spare lønnsmidler, i alle fall på kort sikt.

Det er imidlertid usikkert hvilken betydning dette har for den samlede arbeidsbelastningen for de ansatte som er på jobb, eller for kvaliteten på tjenestene som leveres. På sikt kan for høy arbeidsbelastning føre til høyere sykefravær og ytterligere behov for vikarer. Enkelte informanter vi har snakket med, peker på at dette er en utfordring som mange virksomheter og kommuner står overfor. Dette understreker behovet for at eventuelle mål om å redusere vikarbruken må følges av tiltak for å erstatte med faste ansatte. Vi drøfter tiltak nærmere i neste kapittel.

4 Tiltak som har redusert vikarbehovet

I dette kapitlet gjennomgår vi ulike tiltak som enten direkte eller indirekte kan redusere kommunenes behov for vikarer, ekstrahjelp og bruk av overtid. De samme tiltakene kan også redusere behovet for å leie inn personale fra bemanningsbyråer. Kapitlet er delt opp i fire hovedavsnitt:

1. langsiktig rekruttere-/beholde-strategier og attraktive og selvrekruiterende arbeidsplasser
2. samarbeid om avdelingsoverskridende ressursbruk
3. tekniske tiltak som ny oppgavedeling, bedre bemannings- og turnusplaner og økonomiske incentiver
4. analyse-, økonomi- og turnuskompetanse

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om de hadde gjennomført ulike bemanningstiltak. Motivene for å gjennomføre disse tiltakene kan ha vært andre enn å redusere vikarbruken. Men mange av dem kan ha hatt en vikarreduserende effekt enten dette har vært et motiv eller ikke. De kommunene som svarte at de hadde prøvd ut ett eller flere av de aktuelle tiltakene, fikk oppfølgingsspørsmål om disse hadde bidratt til at behovet for å bruke vikarer var redusert. Svarene er gjengitt i figur 4.1. Her ser vi at mange av tiltakene er prøvd ut av 60–70 prosent av kommunene (blå søyler). Litt færre har forsøkt tiltakene lenge nok til at de har fått erfaringer med hvordan de virker (grønne søyler), mens enda litt færre oppgir at disse tiltakene har en vikarreduserende effekt.

Tidkrevende prosesser

Bruk av lange vakter, ekstra lønn for å jobbe i ferier og fleksiturnuser er på topp når vi rangerer svarene etter hvilke tiltak flest kommuner oppgir at har hatt vikarreduserende effekt. At bare halvparten svarer at de tre tiltakene er forsøkt og har hatt vikarreduserende effekt, er litt overraskende. Men som vi vil se lengre ned, er implementeringsfasen på slike tiltak ganske omstendelige og tidkrevende. I de første sitatene under sier informantene på ulike vis at de befinner seg i startgropa, og mange studier har beskrevet at den startgropa tar både lang tid å komme til og å komme seg ut av (Bråthen & Moland, 2025; Yssen, 2024). Mange kommuner uttaler seg derfor gjerne mer om forhåpninger til tiltak enn til dokumenterte effekter av dem slik som i sitatene under fra tre ulike casekommuner.

Vi er i startgropa med flere tiltak for å redusere bemanningsutfordringene vi har. [...] men vi er i tidlig startfase med et lederutviklingsprogram, kompetansehevingsopplegg og å kunne tilby langvakter.

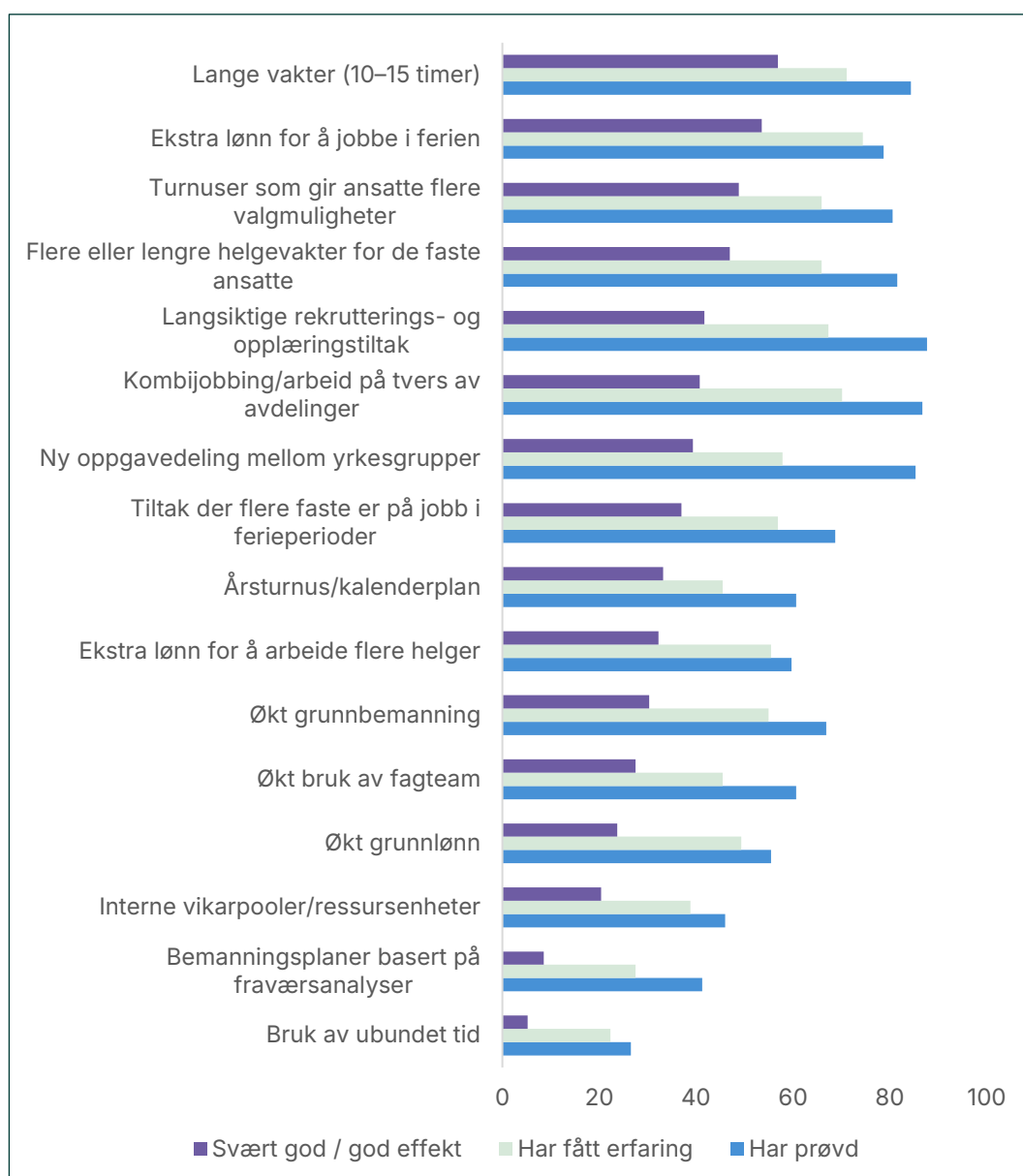
Vi har økt grunnbemanningen i sykehjem og hybler, men det er for tidlig å se effekten av denne [økningen].

Vi er inne i Tørn, og er ikke kommet så langt at vi har startet med tjenestestyrte bemanning. Vi har gammeldagse turnusplaner, korte vakter, mange ansatte på annen hver

helg, så langvakter og årsturnuser tror vi vil være et framskritt. Oppgavedeling og teamorganisering tror vi også veldig på.

Spørreundersøkelsen er besvart av både kommuner med høy og lav bruk av vikarer. Her er også mange som leier inn vikarer fra utleiebyråer. Svarene forteller først og fremst om erfaringene fra kommuner flest. Og blant disse sliter de fleste med at vikarbruken er altfor høy. For de fleste er den omtrent dobbelt så høy som ønsket. Figur 4.1 gir først og fremst et bilde av kommunenes kjennskap til presumptivt gode tiltak.

Figur 4.1. Kommuners erfaring med tiltak for å redusere behovet for vikarer og ekstrahjelp, og deres vurdering av eventuelle effekter. Kommunene er rangert etter de tiltakene som flest oppgir at har hatt god eller svært god vikarreduserende effekt (n = 211)



De lilla søylene i figur 4.1 viser andelen av samtlige 211 respondenter som mener at de ulike tiltakene har hatt god eller svært god effekt. I dette tallet inngår også de som ikke har prøvd ut tiltaket. I tabell 4.1 presenteres kun effekten for de kommunene som har prøvd ut hvert tiltak. Dermed blir rimeligvis andelen som oppgir at tiltaket har hatt god

eller svært god effekt noe høyere. Dette gjelder særskilt de tiltakene som få kommuner har prøvd ut.

Tabell 4.1 Antall og andel kommuner som har prøvd ulike tiltak og andel som oppgir at tiltaket har hatt god eller svært god vikarreduserende effekt. N = 211

	Andel som har prøvd	Antall som har prøvd	Svært god / god effekt
Ekstra lønn for å jobbe i ferien	78,7	166	68,1
Lange vakter (10–15 timer)	84,4	178	67,4
Bemanningsplaner som går over et helt år	57,8	122	61,4
Turnuser som gir ansatte flere valgmuligheter	80,6	170	60,6
Flere eller lengre helgevakter for de faste ansatte	81,5	172	57,6
Årsturnus/kalenderplan	60,7	128	54,7
Ekstra lønn for å arbeide flere helger	59,7	126	54,0
Tiltak der flere faste er på jobb i ferieperioder	68,7	145	53,8
Langsiktige rekrutterings- og opplæringstiltak	87,7	185	47,6
Kombijobbing/arbeid på tvers av avdelinger	86,7	183	47,0
Ny oppgavedeling mellom yrkesgrupper	85,3	180	46,1
Økt grunnbemanning	66,8	141	45,4
Økt bruk av fagteam	60,7	128	45,3
Interne vikarpooler/ressursenheter	46,0	97	44,4
Økt grunnlønn	55,5	117	42,7
Nye rutiner for sykefraværsoppfølging	80,6	170	30,6
Bemanningsplaner basert på fraværsanalyser	41,2	87	20,7
Bruk av ubundet tid	26,5	56	19,6

Det er interessant å sirkle inn hva kommuner flest synes at virker. Men det kan være mer lærerikt å se på hva de litt færre kommunene som har lyktes med å redusere vikarbruken gjør. Dette kapitlet er derfor bygget opp med basis av svarene vi har fått ved å intervju ledere, tillitsvalgte og politikere i kommuner som har lyktes. Og da vil vi se at mange av de mest effektfulle tiltakene ifølge figur 4.1 og tabell 4.1 er lite utbredt blant «vanlige» kommuner.

4.1 Beholde- og rekrutteringsfremmende tiltak

87 prosent av kommunene oppgir at de har hatt langsiktige rekrutteringstiltak. Men ifølge figur 4.1 mener bare 42 prosent av kommunene (kommunale ledere) at dette har hatt god eller svært vikarreduserende effekt. Tilsvarende tall for tillitsvalgte er 15 prosent (vedleggstabell 1.a–c). Ut fra tabell 4.1 er andelen som oppgir god eller svært god litt høyere (47 prosent). Blant casekommunene kommer det mange eksempler på at en langsiktig rekruttere-/beholde-strategi har gitt et godt grunnlag for å kunne drifte uten høy bruk av vikarer.

En del av vikarbehovet kan forklares med at kommunene ikke klarer å rekruttere tilstrekkelig mange faste ansatte med riktig kompetanse, slik denne lederen er inne på:

Det er vanskelig å rekruttere vernepleiere og sykepleiere, så da får vi vakanser. Dette er hele stillinger. Det tar lang tid å få fylt opp stillingene. Vi brukte et helt år på å få to hele stillinger på plass.

Dersom kommunene i tillegg mister mange ansatte, øker rekrutteringsbehovet ytterligere. Kommunene kan gjøre en rekke tiltak for å redusere rekrutteringsbehovet. Disse kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

En av de store kommunene i utvalget har forklart at det er først det siste året de har måttet legge seg i selen for å rekruttere og beholde ansatte. Tilgangen på arbeidskraft har tidligere vært så god at det ikke har vært nødvendig med trivselsskapende tiltak og liknende for at ansatte skulle bli i stillingene. De har kunnet regne med at nye ville komme straks en stilling ble utlyst (Bråten & Moland, 2025).

4.2 Langsiktig rekrutteringsstrategi

Situasjonen vi beskrev over har ikke vært vanlig i mindre og mellomstore kommuner. Her må ledere gjøre en aktiv innsats både for å utvikle og rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Lederne er tidlig på jakt etter kandidater til faste stillinger. De ser etter personer i vikariater og helgestillinger, og de gjør mye for at disse skal trives og finne det attraktivt å jobbe i kommunens helse- og omsorgstjenester¹³. De motiverer til utdanning og følger dem opp. Ufaglærte tilbys fagopplæring. Det forventes at kandidatene deltar på kompetansehevende tiltak. De får hjelp til gjennomføringen.

De unge

Der noen kommuner sliter, opplever rekrutteringsaktive ledere i nabokommunen at nyutdannede kommer til dem og blir. Den sistnevnte gruppen av kommuner har startet rekrutteringsarbeidet overfor unge på ungdomsskolen og i videregående skole. Dette skjer dels gjennom tilfeldige møter med unge og dels ved å tilby sommerjobber og

¹³ Myndighetene vil ofte engasjere seg i rekrutteringsfremmende tiltak som kan påvirkes av politiske og administrative beslutninger. Rekrutteringsfremmende ledelse faller lett på siden av hva myndighetene kan gjøre noe med. Dette avspeiles antakelig i en kunnskapsoppsummering om tilgang på helsepersonell skrevet for Helsedirektoratet der ledelse ikke er nevnt en eneste gang (Gaski, Abelsen og Fosse 2023).

ekstravakter. De yngste kan jobbe med praktiske oppgaver som serviceverter og miljøarbeid.¹⁴

Vi jobber mye med den faste flokken og hvordan de skal ta imot nye vikarer slik at de har lyst til å fortsette. Mange kommer av seg selv (Alstahaug).

Det tok litt tid å få tjenestelederne til å forstå at de må jobbe aktivt med rekruttering. Nå går dette veldig bra. Vi hanker dem inn under utdanning. Ferievikarer som er unge. Ansatte i helgestillinger. Vi sørger for at de liker seg og motiverer dem til å fortsette med utdanning som kan gi dem fast jobb hos oss. Noen reiser ut for å ta utdanning. Så kommer de tilbake etter utdanningen og kanskje ha jobbet litt andre steder (Kinn).

Mange starter på sykehuset når de er nyutdannet, og så kommer de til oss etter hvert. Sykehuset ligger jo en time unna, så for mange er det greit å slippe pendlingen ved å jobbe her (Kinn).

Vi har noen helgestillinger som vi kaller rekruttstillinger. Disse er for studenter og andre vi ønsker å knytte til oss (Ringsaker).

Gjennom kontakten med unge som får litt jobberfaring fra pleie- og omsorgstjenester, motiveres en del til å ta relevant utdanning. Mens de går på videregående skole eller høyskole sørger kommunen for å holde kontakten og opprettholde motivasjonen hos de kommende medarbeiderne, både ved å sørge for sommerjobb og ekstravakter. Det opprettes student- og rekrutteringsstillinger der disse samtidig bidrar til å redusere problemer med å dekke helgene. I noen tilfeller får de feriebonuser og studiestøtte mot bindingstid (mer om det nedenfor). De som lykkes best, legger ned en betydelig innsats for at de unge skal oppleve utvikling og mestring i et ivaretagende arbeidsmiljø. Under følger noen intervjuutdrag som illustrerer hvordan noen av kommunene gjør det:

Vi satser mye på lærlinger og pleiemedhjelpere. Dette er ganske nytt. Vi følger opp både at de skal ta utdanning, men også de som vil jobbe litt mindre brukernært. Ikke alle passer til pleie. Noen vil heller jobbe praktisk. Har nylig fått inn en tidligere regnskapsfører og en fra BI som vil jobbe med pleie og omsorg. Vi tar godt imot dem, så får de mersmak på vår bransje. Deretter hjelper vi dem med videreutdanning, dersom de vil det. Andre kommer tilfeldig innom, og da snapper vi dem! (Alstahaug).

Vi rekrutterer unge elever. Har en struktur i avdelingen. Ingen blir satt til oppgaver de ikke kan eller skal gjøre. Vi er strenge på at listene blir fulgt. Lite støy og ikke for travelt. Listebruk er ikke for å måle hva de gjør, men for at de skal vite hva de skal gjøre.

¹⁴ Disse stillingene for unge uten helse- og sosialfaglig utdanning er beskrevet nærmere i Jordell, Yssen & Moland (2025).

Dette gir trygghet, og de unge trives så godt at de vil ta utdanning og fortsette. Jeg har studenter som får stilling før de er ferdig (Kinn).

Vi har ikke rekrutteringsproblemer. Nå har vi 200 søkere til feriejobber. Dette er bra (Kinn).

Vi er ute og reklamer på skole og messer, inviterer studenter som har tilhørighet til regionen. Vi er jo avhengige av å få de unge hjem igjen (Tillitsvalgt).

Jeg har snakket med unge gutter som går fra butikkjobb til oss. De oppdager faktisk at vi har bedre betingelser enn butikkbransjen. De trives og skremmes ikke av rumpevasking. Nå trives de (Tillitsvalgt).

Vi (i miljøarbeidertjenesten) er veldig opptatt av å inkludere de unge. Det er jo veldig mye du kan gjøre med våre brukere uten at du behøver å være intim. Sommerventer var et prosjekt vi hadde for første gang i fjor. Tok inn 15–16-åringer. De var til stor avlastning for de faste. Dette vil vi gjøre om igjen i år (Tillitsvalgt).

Desentralisert utdanning

Flere flytter fra distriktene til byene enn omvendt, og det er særlig unge voksne som står for mesteparten av flyttingen (NOU 2020: 15). Mange unge flytter for eksempel i forbindelse med studier, og en stor andel vender aldri tilbake. Flere informanter peker på fraværet av utdanningsinstitusjoner i nærområdet som en viktig årsak til rekrutteringsutfordringer. Samtidig trekker andre informanter fram nærheten til utdanningsinstitusjoner som en styrke i rekrutteringsarbeidet. For eksempel viser informanter i Grimstad til et tett samarbeid med Universitetet i Agder, særlig campus Grimstad.

For kommuner som ikke har utdanningsinstitusjoner i nærheten, er desentraliserte utdanningstilbud til stor nytte som en del av det arbeidet med å utvikle motiverte, kvalifiserte og stabile medarbeidere. En av kommunene i utvalget har gjort dette på en mer målbevisst måte enn de andre kommunene i regionen. Selv mener de at dette er en av grunnene til at de ikke rekrutteringsutfordringer.

Vi har jobbet aktivt med rekruttering i lang tid. Dette sikrer at vi nå har kompetanse godt fram i tid (Dovre).

Vi har satset på desentralisert utdanning, og er nok best i klassen på dette i vår region. Vi har satset på dette. Vi var aktive i prosessen for å få til denne utdanningen. Kanskje derfor vi ligger litt foran de andre. De kommer nok etter (Politiker).

Men også andre kommuner trekker fram den desentraliserte utdanningen som går inn i deres strategiske arbeid med å sikre faste og kvalifiserte ansatte:

Det er veldig positivt med den desentraliserte utdanningen for sykepleiere. [...] De ansatte kan ta det på deltid. De får økonomisk støtte mot bindingstid. Vi får kompetansemidler fra statsforvalteren når vi har en god kompetanseplan (Tynset).

Et tredje eksempel på kompetansetiltak som langsiktig bemanningstiltak er fra en kommune som har stått for selve opplæringen selv:

Vi har et prosjekt som ble starta av noen ildsjeler her. Det heter Fra ufaglært til helsefag. Vi har fått utrolig mange igjennom. Da har vi også fått økt stillingsandeler overalt, så vi har jobba bevisst med det. Det tenker jeg har vært en suksess. Vi har fått støtte, kompetansemidler eller tilskudd fra statsforvalter til det, men de har stort sett brukt egne krefter, har ikke kjørt på utdanningsinstitusjoner som mange andre gjør. Men egne krefter på undervisning osv. Det har vært veldig bra (Øvre Eiker).

Lokal tilhørighet som rekruttere-beholdestrategi

Lokal tilhørighet som rekrutteringsstrategi høres kanskje ut som en selvfølgelighet. Men kommunene kan ikke basere seg på at stedstilhørighet automatisk vil tilføre lokalsamfunnet og tjenestestedene kvalifisert og tilstrekkelig arbeidskraft. Men sammen med rekruttere-beholde-tiltak, vil gevinstene kunne være både sikker arbeidskraft og motkraft til fraflyttingsproblematikk. Her går tiltak for å sikre arbeidskraft og innbyggere hånd i hånd og forsterker hverandre gjensidig. Dette er langsiktig og vedvarende arbeid som består i alt fra å hanke inn og ta vare på de unge i utdanningsfasen, holde kontakten mens de bor andre steder i forbindelse med skolegang og studier og tilby arbeid og fritidsaktiviteter til hele familien. Man bygger stolthet til både arbeidsplass og bosted, tilrettelegger for ansatte med redusert arbeidsevne, tar vare på seniorene og samarbeider med pensjonistene. Som sitatene viser, legges det stor vekt på trivsel, noe som lett får mindre oppmerksomhet i de største kommunene som også har høyere turn-over¹⁵:

Skoleungdommen kommer igjen år etter år. Vi gir dem litt utfordringer. Og når de kommer inn i det kollegiale, så trives de godt. Vi prøver å tilrettelegge slik at også de kan få litt ferie om sommeren. De er fra 18 til 23–24 år. Nå har vi fått inn en del gutter, som ikke vet hva de vil. De kommer hit av seg selv etter å ha snakket med ansatte som har anbefalt dem å ta kontakt med meg (Tynset).

Her [...] er de veldig stolte av arbeidsplassen sin, og den er viktig for bygda, de eldre og de ansatte selv. [...] Så har vi fått folk utenfra som kommer fordi de har hørt om det gode arbeidsmiljøet (Tynset).

Seniorer og pensjonister

De samme verdiene som ligger til grunn for å jobbe med langsiktige rekrutteringsstrategier, går også igjen i kommunene som har lykket godt med å ta vare på seniormedarbeidere og pensjonister. Dette utdypes i neste delkapittel. Nedenfor følger noen

¹⁵ Bråthen & Moland, 2025; Nielsen & Moland, 2024

eksempler på at seniormedarbeidere og pensjonister bidrar til å sikre kontinuitet i tjenestene og samtidig redusere kommunens behov for ekstrahjelp og innleid arbeidskraft:

Vi har hatt god hjelp fra pensjonister. De stiller i ferien og ved sykefravær. Det hadde ikke gått rundt uten dem. Noen får full lønn, andre har pensjonistlønn. Det avhenger av pensjonsordningen de har (Dovre).

Innsatsen fra pensjonistene i Dovre kommune ble slått stort opp i lokalavisen for noen år siden med den treffende tittelen: «På Fredheim omsorgssenter slipper de å bruke vikarbyrå. Spreke pensjonister trår til når det trengs.»¹⁶

Pensjonistene er reddende engler når det kniper som verst. De er glade i arbeidsplassen og har ikke lyst til å gi slipp. De får jo mer frihet, og så tar de vakter når de orker og har mulighet. Vi har også ansatte som er litt yngre, mellom 62 og 65 år. Jeg har jevnlig samtaler med dem, og da er jeg jo fleksibel på når de vil ha ferie, besøke barnebarn osv. De vil gjerne ha fri i april og november. Jobber gjerne i sommeren. Dette er helt suverent (Tynset).

Pensjonistene tar kanskje to ekstra vakter midt i uka, og da presterer de. Men vi forventer ikke at de skal ta pårørendesamtaler, kartleggingssamtaler, legevisitter, medisin og alt det der (Birkenes).

Vi har en gjeng med pensjonister som har lyst til å jobbe videre. De er gull verdt. De er godt kjent. Og for noen så er det greit å ha noe å gjøre etter at en er blitt pensjonist. [...] De har redda oss mang en gang så vi ikke har måttet hente inn noen på avtale [fra bemanningsbyrå] (Birkenes).

Ringsaker ble trukket fram i rapporten *Tiltak for lengre arbeidsliv i kommunesektoren – status, eksempler og vurderinger*. Her vises det til bruk av kompetanseplaner og medarbeidersamtaler som virkemiddel for å holde på de eldre. Men først og fremst brukes «fleksibiliteten i ordningene som gjelder for alle ansatte, framfor å utvikle egne tiltak kun for eldre ansatte» (Oslo Economics & Impaktor, 2025, s. 36). Dette bekrefter funne fra våre casekommuner som viser at resultatene ikke kommer som følge av enkeltstående tiltak. I Midtsundstad og Nielsen (2022) trekkes tilrettelegging og fleksibilitet fram som et velegnet virkemiddel tiltak for å holde på senioransatte. I deres tilfelle gjaldt det ansatte i Helse Midt-Norge.

4.3 Attraktive, selvrekutterende arbeidsplasser

Selvrekutterende arbeidsplasser kjennetegnes av at de ikke sliter med langvarige vakanter. De har et godt omdømme. Dette bygges opp ved at tjenestedet har et godt arbeidsmiljø med ivaretagende ledelse, faglige utviklingsmuligheter, gode kollegaer og attraktive vaktordninger. Når kommunene i denne undersøkelsen kan fortelle at de ansatte kommer av seg selv, ligger det et betydelig og langvarig forarbeid til grunn. De behøver

¹⁶ <https://www.gd.no/bestemodrene-er-redningen-pa-sjukeheimen/s/5-18-1401686>

ikke å ha innført hele arsenalet av turnustekniske virkemidler som beskrives lengre ned i rapporten. Kommuner med lavt vikarbehov har kommet inn i en god sirkel hvor flere forhold forsterker hverandre (se figur 7.1 og 7.2 i kapittel 7).

Attraktive arbeidsplasser trekker til seg arbeidskraften og holder på den. Det kan være mange forhold som skaper attraktive arbeidsplasser. I dette avsnittet viser vi betydningen det har at ledere og kollegaer ser og støtter hverandre.

Ledelse og tilhørighet

Tiltak som skaper attraktive arbeidsplasser for nye søkere og ansatte med lang fartstid kan deles i to hovedgrupper. Den ene typen tiltak ligger i utviklingen av en god arbeids- og tjenestekultur. Dette er de basale og vanskelige tiltakene som krever innsats og omtanke av lederne, tiltak som er lette å glemme og som ofte blir saldert bort i en travel hverdag.

Dette handler om god ledelse og innbefatter de innlysende tiltakene som alle kjenner viktigheten av samtidig som de omtales som banale og derfor blir underkommunisert. Vi vet at nærværende ledere som ser og oppmuntrer sin ansatte er som magneter. De skaper arbeidsmiljøer der ansatte trives og vil jobbe (Moland & Egge, 2000). De har sjelden rekrutteringsutfordringer. Ofte vil de også ha lavere sykefravær. En av de større kommunene sa det slik:

Gode ledere er helt vesentlig. Vi må støtte og tryggere lederne til å stå i jobben. Gode ledere har ikke ledige stillinger. Det er lettere å rekruttere til avdelinger med gode ledere (Nordre Follo).

Utvikling av en trivselskultur med involverte medarbeidere er også et godt utgangspunkt når større tjenestemessige endringer skal gjennomføres. Dette gjelder både unge og nytilsatte og mer erfarne medarbeidere. En av de større casekommunene var svært tilfreds med et tiltak de ikke hadde praktisert så godt tidligere. Det de hadde gjort og som hadde styrket oppslutningen om en rekke vedtak, var å involvere de ansatte framfor at ledelsen formidlet besluttede løsninger. Under følger en rekke sitater som på ulikt vis illustrerer viktigheten av å ha fornøyde ansatte som involveres i utviklingsarbeidet. Sitatene er fra fem ulike kommuner:

40 sykepleiere var samlet til workshop der de skulle komme med forslag til rekruttering og sommerferie, tjenesteorganisering, opplæring, prosedyrer etc. Å invitere dem, har virket mobiliserende. Og vi har fått innspill som er forankret nedenfra (Bydel Østensjø).

Vi opplever institusjonene våre som veldig gode. De ledes godt av ansvarsfulle og ansvarsbevisste ledere. De vil gjerne lykkes. De ser det litt som sport å klare seg uten bemanningsbyrå. De ansatte er også med (Politiker).

De unge blir tatt vare på. Det har ikke alltid vært slik. Dette er blitt mye bedre [...] nå. De ansatte på avdelingene er positive og møter de nye på en god måte. De føler de blir sett og får oppgaver de kan gjøre (Dovre).

Per dags dato så har ikke vi hatt problemer med å rekruttere til vår enhet, verken til reduserte stillinger eller heltid, uavhengig av type utdanning. Og jeg håper jo at dette skyldes at vi har etablert et godt omdømme, Vi har jo et stort faglig fokus (Ringsaker).

Ledere må være tett på. De må være tydelige og kjenne sine ansatte. Lederen skal være til stede om morgen, ha nærværssamtaler, seniorsamtaler, medarbeidersamtaler. Følge opp HMS-undersøkelsen. Dette er viktig for et godt arbeidsmiljø. Når ansatte blir sett og leder tilrettelegger, så kommer ansatte på jobb, og vi slipper å leie inn. Ansatte ser hva eget fravær betyr for kollegaene (Bydel Østensjø).

Populære og effektive organiseringstiltak

Den andre tiltaksgruppen som skaper attraktive arbeidsplasser og bidrar til bedre rekruttering, er av mer teknisk art. Her sikter vi til bruk av tiltak som lange vakter, sykepleierteam, bedre oppgaveoppgavedeling slik at den enkelte får brukt mer av kompetansen sin og ulike fleksible arbeidstidsløsninger. Disse tiltakene beskrives nærmere i kapittel 4.2. I dette avsnittet nevnes de først og fremst bare fordi er populære hos mange.

Langvakter er en attraktiv turnusordning, både fordi den gir mer fritid og fordi den bidrar til roligere arbeidsøkter, flere kjente på jobb, bedre tjenester osv. Fra 2011 og utover er det regelmessig dokumentert at langvaktstillinger er populære og gir høye søkertall. (Moland & Bråthen, 2012; Ingstad & Amble, 2015; Fevang et al., 2024. Flere ledere har gått så langt som å si at innføring av langvakter har vært nødvendig for å få søkere. Langvakter har også vist seg å være et godt seniortiltak (Moland 2015; 2024). Døgnturnuser¹⁷ er ikke like utbredt, men viser seg å være populært både hos ansatte og pårørende.

Andre turnusordninger som gir ansatte mer kontroll over arbeidstid og fritid inngår også blant tiltakene som bidrar positivt til å rekruttere og beholde medarbeidere. Samarbeids- og fleksiturnuser gir ansatte økt innflytelse på hvilke vakter de skal gå og på hvordan ferie- og fridager settes opp. De ansatte opplever både økt frihet og eierskap til turnusen (Seip, Moland & Olberg, 2019; Bråthen & Moland, 2019). De ulike variantene av fleksible turnusløsninger kan gjennomføres med både rullerende periodeturnuser og lineære årsturnuser, og både med og uten lange vakter.

Vi har en barnebolig på Nordfjordeid. Der hadde vi faktisk 48 søkere da vi lyst ut. Og det var jo i stor grad pga. turnusordninger (Stad).

¹⁷ Døgnturnus er en betegnelse som oftest brukes der ansatte har vakter som varer 24 timer eller mer. Døgnturnusen kan ha fellestrekk med medlevertturnus, men er ikke nødvendigvis forankret i medleverforskriften.

Langvakter var det som fanget søkere (Birkenes).

Fordeling av arbeid på helligdager

Fordelingen av vakter på helger og helligdager er særlig viktig for ansatte med familie. For unge medarbeidere kan det være attraktivt å jobbe på disse dagene på grunn av lønnstilleggene og fordi det ofte er ekstra hyggelig. De kan imidlertid sjelden dekke tjenestestedene kompetansebehov alene. Fordelingen av helligdagene bør skje etter et system som både er fleksibelt og oppleves som rettferdig av personalgruppen. Da kan anvendelse av aml § 10-8 (4) være nyttig.

Den gir adgang til gjennomsnittsberegning av røde dager, slik at arbeidstakere kan oppnå sammenhengende fri. På arbeidsplasser med inngått tariffavtale forutsetter denne ordningen en skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt. En av de tillitsvalgte vi intervjuet, trakk fram bruken av denne muligheten som et av flere trivselsfremmende tiltak:

De ansatte kan samle røddager så de kan få fri hele julen eller hele påsken. Vi har gått bort fra hovedregelen i arbeidsmiljøloven som sier man skal jobbe annenhver rød dag (Dovre).

Starte ferieplanleggingen tidlig

Flere kommuner involverer ansatte og ledere tidlig i planleggingen av ferieavviklingen. Dette bidrar til bedre forutsigbarhet og gjør det lettere å finne løsninger som ivaretar både tjenestebehov og ansattes ønsker enn om planleggingen starter på et senere tidspunkt. Vi ser også at en del kommuner utvider perioden for sommerferie. Likevel er det fremdeles ganske få som tar skrittet fullt ut og oppmuntrer ansatte til å ta ferie på andre tidspunkter i året, selv om dette kunne bidratt til jevnere «feriebelastning» gjennom året.

Arbeidsgivers begrunnelse for å forlenge sommerferieperioden er at tjenestestedene da får bedre dekning av kvalifisert personell sommeren gjennom. I noen kommuner har overgangen fra todelt til tredelt sommerferie skapt stor uro og protester fra ansatte.¹⁸ Dette gjelder i noen grad også blant våre casekommuner. Tillitsvalgte har vanligvis forståelse for arbeidsgivers begrunnelser, men som for eksempel i Karmøys tilfelle, kunne nok usikkerheten hos ansatte vært redusert med bedre informasjon og involvering i forkant av beslutningen om å endre ferieordningen. I Karmøy har de ansatte i utgangspunktet tre uker sommerferie med mulighet til forlengelse eller til å ta ferien på andre tider av året.

Vi slet med å rekruttere folk med riktig kompetanse til riktig tid. Nå har vi økt ferieperioden, og gått fra todelt til tredelt ferie. Det har vært reaksjoner fra noen ansatte. Vi er også positive når folk vil ha ferie utenom den vanlige ferietiden (Karmøy).

¹⁸ Vi kjenner ikke til forskningsbaserte studier som beskriver omfanget av ulike vikarreduserende ferieløsninger. Men som det fremkommer av figur 4.1 og lengre ned i kapitlet, har mange kommuner tiltak der ansatte får ekstra lønn for å jobbe ekstra i ferien.

Med tredelt ferie går sommerferieperioden over ni uker, fra uke 25 til og med uke 33. Hvert tredje år har den ansatte ferie fra uke 25 til 27. Neste år er ferien fra uke 28 til 30, mens ferien i det siste året i feriensyklusen er fra uke 31 til 33. Ansatte som ønsker lengre sammenhengende ferie, kan legge til en fjerde ferieuke (Karmøy).

Alstahaug starter ferieplanleggingen tidlig og har en ferieperiode som er lengre enn skole og barnehage.

Vi starter ferieplanleggingen tidlig med et stormøte i oktober–november året før. Skolen, høyskolen, barnehagene starter ferien tidlig. Det må vi tilpasse oss til. Ferien starter allerede i uke 24. Det er tidlig og det er ikke alle som er fornøyde med det. Men vi har ikke ferieavvikling i august (Alstahaug).

Ansatte fra andre land, eks. [...], kan spare opptil 6 ukers ferie. Så jobber de her på sommeren (Alstahaug).

Dovre har kommet langt i innarbeidingen av kalenderplan. De har derfor kunnet gå lengre enn både Karmøy og Alstahaug i å «fristille» ferien:

Vi har kalenderplan. Da trenger vi ikke å ha todelt eller tredelt sommerferie. Nå er disse puljene avviklet. Folk setter seg opp i årsplanen og er kjempefornøyd (Dovre).

Disse kommunene bruker nå færre ferievikarer. Dette er en ønsket utvikling. Men for noen har det også vært en nødvendig tilpasning som følge av at tilgangen på sommervikarer er redusert. Ordninger med pålagt ferie utenom skolens sommerferie er lite populært, særlig blant ansatte med barn i barnehage- og skolealder. Men for andre er det attraktivt med muligheten til ferie på helt andre tidspunkter enn om sommeren. Vi har sett eksempler der spesielt senioransatte får tilbud om å ta ferie på andre tidspunkt, men ut over dette er det forbausende få arbeidsgivere i vårt materiale som oppmuntrer til dette i større skala.

Livsfaseturnus

Flere av eksemplene om ferieavvikling påvirker ansatte i ulike livsfaser på forskjellige måter. En løsning som kan være positiv for en gruppe, er negativ for en annen. Noen av casekommunene trekker fram at fleksible livsfaseturnuser (ut over ferieavviklingen) også kan være et vikarreduserende virkemiddel. En livsfaseturnus beskrives som en variant av samarbeidsturnus («ønsketurnus») der ansatte kan påvirke når de skal jobbe, og hvor ledelsen tar hensyn til livsfasebetingede særbehov. I det neste sitatet framstår livsfaseturnusens fleksibilitet også som grunnleggende motivasjonsfaktorer som skaper tilhørighet og verdsetting. I sitatet under refereres det i tillegg til at alle heltidsansattene i kommunen forsterker de ansattes mestringsopplevelse:

Vi har livsfaseturnus som de ansatte kan være med å utvikle. Det bidrar til at de blir litt mindre syke. Alt henger jo i hop. Folk våre er stabile, de er trygge, og de føler seg verdsatt. De har oppgaver de mestrer. De har kontroll på jobben, fordi de jobber fulltid (Alstahaug).

Helsefremmende turnus

Tiltak som forebygger fravær, kan redusere sykefraværet og dermed også vikarbehovet. I den sammenheng trekker noen informanter fram at de ønsker å innføre helsefremmende turnus. Det er ikke helt enkelt å få tak i hva en helsefremmende turnus består i, men i en av kommunene ble dette beskrevet som den optimale turnusen som de strebet mot å utvikle. De listet opp en rekke forhold som burde inngå, som langvakter, årsplaner og bedre kompetansesammensetning. For tiden var de særlig opptatt av at turnusene skulle ivareta de ansattes restitusjonsbehov og at såkalte ubekvemme vakter skulle fordeles på en rettferdig¹⁹ måte:

Turnusen har så få senvakt-dagvaktbytter som mulig og ikke dagvakt etter nattevakt, ikke mer enn fem vakter i strekk, en matematisk rettferdig fordeling av ubekvemme vakter (Tynset).

Oppslag i tidsskriftet Sykepleien knytter begrepet helsefremmende turnus til antall arbeidstimer, fritid og hviletid.²⁰ I en masteroppgave trekkes også autonomi inn (Karter, 2023). Hovedfunnet er at sykepleiere har det bra på jobb så lenge turnusen er slik de selv ønsker. Dette gjelder også om turnuser strider mot medisinske anbefalinger av timeantall og fordeling av arbeidstid og hviletid.

Vi har i tidligere studier tatt til orde for at helsefremmende turnus ikke kan defineres av arbeids- og fritidstimetall. Helsefremmende turnus finner vi i «den gode vakta» der faste ansatte med riktig kompetanse kjenner hverandre, rutiner og brukere, og kan jobbe planmessig uten unødige avbrudd. Vi finner ofte den gode vakta på tjenestesteder som har «langvakter på norsk» der arbeidstempoet settes noe ned samtidig som gode arbeidsplaner bidrar til at tjenestekvaliteten og effektiviteten går opp. Den gode vakta med referanser er gjengitt i vedlegg 2.

De tradisjonelle turnusene med vakter på 7–8 timer er typisk basert på en underbudsjettet minimumsbemanning,²¹ er mindre helsefremmende og mer vikarfremmende. I sitatet under trekkes opplevelsen av fleksibilitet fram som en helsefremmende faktor:

En viktig del av helsefremmende turnuser er at de ansatte opplever fleksibilitet (Birkenes).

I flere av kommunene med lav vikarbruk har informanter fortalt om arbeidet for å utvikle, ikke bare en heltidskultur, men også en kultur for nærvær. Dette handler i tillegg til

¹⁹ Som oftest refererer informantene til begrepet rettferdig når vakter og arbeid skal fordeles. Da siktes det til de ansattes opplevelse av hva som er en rettferdig fordeling. I det aktuelle sitatet fra Tynset vises det også til at fordelingen av ubekvemme vakter skal være matematisk lik.

²⁰ <https://www.nsf.no/arbeidsvilkar/turnus>

<https://www.nsf.no/fylke/rogaland/blogg/helsefremmende-turnuser-finnes-de>

²¹ Minimumsbemanningen dekker arbeidskraftsbehovet så lenge «uforutsette» hendelser som fravær blant ansatte eller ekstraordinære brukerbehov ikke inntreffer. Både erfaringer og nasjonal statistikk i denne rapporten viser et omfang av regelmessig feilbudsjettering som følge av at den planlagte bemanningen kun dekker litt over 80 prosent av personalkostnadene. Se figur 6.2. De fleste kommuner er klar over at det tilkommer ekstra kostnader i tillegg til fastlønnsbudsjettet. Men vi kjenner ikke til at noen budsjetter med opp mot 20 prosent i såkalte frie lønnsmidler.

utvikling av helsefremmende arbeidsplasser, inkludert fysisk tilrettelegging av arbeidstid og arbeidsoppgaver, om tydelig ledelse, sykefraværsrutiner og kommunikasjon:

Kommunen har lavt sykefravær. Lederne snakker med alle når de får fravær på over 3 prosent. Vi tillitsvalgte snakker jo også med de ansatte. Det er jo det dette handler om. Og i personalmøter er sykefravær ofte tema. Og så har vi rutiner som følges (tillitsvalgt).

Våre ansatte er stabile. De har lavt sykefravær. Og når de går til legen med småvondter, har de først snakket med lederen og så har de med seg en oppgaveliste [som utgangspunkt for en samtale med legen om hva de kan gjøre (tillitsvalgt)].

Vikarer får fast ansettelse

Når en ansatt går ut i en lengre permisjon er det vanlig å lyse ut en midlertid vikarstilling, noen ganger med en setning om at det er mulighet for forlengelse eller fast stilling. Mange jobbsøkere ser etter faste og hele stillinger. Da framstår et midlertidig vikariat som mindre attraktivt og noe man ikke søker på om det finnes andre muligheter. Med utlysning av midlertidige stillinger, øker risikoen for at man ikke når søkere, og arbeidsgiver blir sittende med en vakant stilling så lenge permisjonen varer.

I en organisasjon med turnover på rundt 25 prosent og et sykefravær på omtrent det halve, er det liten risiko forbundet med å tilby fast ansettelse til personer som går inn i lengre vikariater. Karmøy kommune har sett dette, og de har fulgt opp med en praksis der kvalifiserte søkere tilbys fast stilling med én gang.

Ved langtidsfravær lyser vi ut faste vikarstillinger. Vi har behovet for denne kompetansen uansett. Når vikariatet er over, har vikaren fortsatt fast stilling, men da kanskje et annet sted. Hun som har hatt permisjon går tilbake til den samme stillingen (Karmøy).

4.4 Samarbeid om avdelingsoverskridende ressursbruk

Tettere samarbeid og ny fordeling av oppgaver både innad og mellom tjenestesteder kan gir bedre ressursbruk (Bråthen & Moland, 2025). Når en avdeling har større fravær enn den kan dekke selv, kan ansatte fra naboavdelingen tre støttende til (Yssen et al., 2023). Dette kan redusere vikarbehovet. I tillegg reduseres den økonomiske risikoen ved at avdelingene kan bytte på å ha litt overdekning. Avdelingslederen vil vite at det «alltid» er behov for de medarbeiderne som er på vakt. Dersom en liten avdeling praktiserer overdekning uten å samarbeide med naboavdelingen(e), kan det lett føre til overbemanning. I tillegg til mer effektiv ressursbruk, vil nye samarbeidsformer og endret oppgavedeling mellom enheter som vi skal se, også kunne gi mer brukertilpassede og bedre tjenester.

Eksempler på enheter som kan tjene på tettere samarbeid er tjenester til utviklingshemmede, hjemmetjeneste, sykehjem og rus/psykiatri. En del kommuner har også styrket samarbeidet mellom pleie- og omsorgstjenestene og teknisk etat.

Vi er gode på samhandling på tvers av ulike tjenester. Det er vår styrke, og her skal vi bli enda bedre. Det viktigste er at vi fra toppen samkjører. Så smitter det til avdelingslederne (Tynset).

Vi vet at antall yrkesaktive vil gå ned. Da må vi bruke helsekompetansen vi har på en bedre måte, jf. Tørn. Vi ser også PLO og teknisk sammen. Det er viktig å se hva for eksempel en endring i vaktmestertjenester gjør for pleie- og omsorgspersonalet (Tynset).

Lederne er flinke til å skrive turnuser sammen. De sitter ikke på hver sin tue og kjøre innleie. Dette er blitt mye bedre (Tynset).

Det er nært samarbeid mellom lederne slik at alle ansatte finner et sted de kan trives. Er det fravær ett sted, så kan vi flytte folk fra der det er god bemanning (Alstahaug).

Bydel Østensjø har organisert i hjemmetjenestene i seks geografiske team. To og to er samarbeidsteam som har felles lederstøtte og som hjelper hverandre. Der samarbeidsteamene har felles grense, har de opprettet en buffersone. Her bor det brukere som ansatte fra begge team kjenner:

Vi har noen gater mellom teamene som alle kjenner. Brukere som bor på disse gatene, kan noen ganger høre til det ene teamet andre ganger til det andre. Disse gatene kan vi kalle for buffergater. Vi snakker mye om dette på teamene. Hvis mitt team har bedre kapasitet enn samarbeidsteamet, er det lett å hjelpe (Bydel Østensjø).

Dette er selvsagt lettere å si enn å praktisere. Det er viktig at vi gir ordentlig rapport om brukeren til den som kommer fra det andre teamet. Dette er jo for å skåne brukeren også (Bydel Østensjø).

4.5 Samarbeid på tvers fra minus til pluss

Ved fleksibel bruk av personalet, i dette tilfellet ved at ansatte jobber avdelingsoverskridende, reduseres behovet for å bruke ekstravakter. Samtidig kan den økonomiske risikoen ved å øke grunnbemanning reduseres. De to neste sitatene er fra ledere i Bydel Østensjø. Her finner vi en av de hjemmetjenestene som har kommet lengst med å lage robuste årsplaner og avdelingsoverskridende samarbeid, samtidig som bydelen har store ambisjoner om at de vikarreduserende tiltakene skal gi økonomiske gevinster. De har hatt planer om å gjøre dette i flere år, og under reflekterer lederne over hvorfor de ikke har fått det til tidligere. En fylldigere analyse som forklarer bydelens arbeid, er beskrevet i rapporten *Helt Fram på vei mot heltidskultur*, der bydelen var en aktiv deltaker (Bråthen & Moland, 2025). Svaret de gir er at avdelingslederne har fått mer støtte fra ledelsen, samtidig som ansatte er mer involvert i utformingen av løsningsforslagene.

Samarbeid på tvers har gått tregt før. Hvorfor har det ikke løsnet før? Det er jo de samme folka. Tror det er at de har organisert dette selv og at de har involvert de

ansatte for å finne løsninger. Nøkkelen er at de har valgt dette og at de har lederstøtte. Lederne ser helheten på en annen måte.

Hjemmetjenestene fikk ny organisering i januar. Tjenestelederne sier selv at de samarbeider bedre om ressursene enn før. Vikarbehovet er redusert. Jeg får tilbakemelding på at grunnbemanningslæren absorberer dette. Og avdelingslederne melder samlet balanse. Det er jo en god start.

4.6 Avdelingsoverskridende fagteam

Mange steder representerer økt bruk av fagteam en ny måte å organisere fagressursene på og vil bli oppfattet som en form for ny oppgavedeling. Sykepleierteam er kanskje det vanligste.

61 prosent av kommunene oppgir at de har forsøkt å organisere tjenestene slik at enkelte grupper jobber i fagteam. 45 prosent har kommet så langt at de har erfaringer med dette, mens 28 prosent oppgir at dette har bidratt til å redusere vikarbehovet (figur 4.1). I de kommunale pleie- og omsorgstjenestene er det mange gode erfaringer med å samle sykepleiere i fagteam. Her brukes sykepleierne til å utføre sykepleiefaglige oppgaver. Som oftest jobber de på tvers av flere avdelinger. Denne organiseringen bidrar til at sykepleierne i større grad får brukt sin sykepleiefaglige kompetanse og at de jobber tettere med kollegaer med samme utdanning. Dermed kan det utvikles sterkere fagmiljøer, noe som igjen skaper mer attraktive arbeidsplasser, letter rekrutteringen og reduser vikarbehovet. Slike sykepleierteam er beskrevet i flere forskningsrapporter (Yssen, Bråthen & Moland 2023; Jordell, Yssen & Moland 2025).

Kommunen totalt har nok sykepleiere, så vi må fordele dem bedre i tida som kommer. Samarbeidet om felles ressurser er den viktigste suksessfaktoren. Vi har for eksempel felles nattflåte (Tynset).

4.7 Flåtevakter og ny oppgavedeling

Flåtevakt er et begrep som brukes på svært ulike måter. Her benyttes det om fleksible vakter der den ansatte jobber på flere tjenesteder. Dette er med andre ord noe helt annet enn flåtestyring som et elektronisk kontrollverktøy som viser hvor ansatte eller kjøretøyene deres beveger seg (Bråten, 2019; Bråten & Tranvik, 2012).²² Blant våre casekommuner omtales flåteurnus som en form for såkalt kombijobbing der ansatte jobber på tvers av avdelinger. Det kan også minne om ordninger der ansatte jobber for eksempel 75 prosent på en «morenhet» og 25 prosent på andre «søsteravdelinger» etter behov. Da er gjerne arbeidstid på 25 prosent organisert som del av en ressurspool (Moland & Bråthen, 2021; Yssen, 2024). I casekommunene er det å ta en flåtevakt noe man bare gjør av og til, nærmest som en buffervakt. Men der buffervaktene kan være på ulike avdelinger, er den enkelte vakten gjerne på ett sted om gangen. Flåtevakten innebærer at den ansatte kan komme til å jobbe på flere avdelinger på den samme vakten.

²² Dette er mest brukt i transportnæringen og bygg- og anleggsbransjen og i noen grad i hjemmesykepleiepleien

Bruken av flåtevaktfunksjonen bidrar til tjenestestedene kan løse sine oppgaver også når ressursene til tider er ekstra knappe. I så måte kan flåtevaktene ha samme funksjon som sykepleierteamene. I sitatene under forteller informantene at flåtevaktene gjør det lettere å gjennomføre sommerferien og helgene med forsvarlig bemanning uten å måtte leie inn ekstrahjelp.

Vi har sykepleiere som har flåtevakter. Det kan være 2–3 vakter i løpet av turnusperioden. På disse vaktene jobber de veldig på tvers av avdelinger. Vi er blitt vant til å arbeide på tvers. Jeg jobber flåte alle helger. Flåtesykepleierfunksjonen er viktigste forklaring på at vi får sommeren til å gå opp. Da kan vi kjøre forsvarlige turnuser uten at alle sykepleierne er på (Tynset).

Folk er fleksible. Noen sier nei. Men de fleste sier ja til å jobbe flere steder. Folk lærer seg opp til å skulle kunne jobbe flere steder helt fra de blir nyansatt. Vi er tett på dem. Mange ser jo at det er OK å jobbe flere steder når de først har prøvd det. Det handler om å gi og ta. De ser jo selv at det er fint for dem også når ansatte fra andre tjeneststeder stiller opp for dem (Alstahaug).

4.8 Er interne ressursenheter mer enn en nødløsning?

Etableringer av ressursenheter, ofte kalt interne vikarpooler, er prøvd ut i en rekke kommuner og helseforetak. De siste årene har dette tiltaket blant annet vært begrunnet med at det skal erstatte bruken av private bemanningsbyråer. Men de fleste forsøk har hatt andre begrunnelser. I noen tilfeller har ressursenheten vært etablert for å organisere overtallige ansatte som følge av organisasjonsendringer. Mange kommuner har ved opprettelsen av slike enheter kunnet tilby ansatte hele stillinger. Slik har ressursenheten bidratt til at heltidsandelen og gjennomsnittlig stillingsstørrelse har økt i kommunens samlede helse- og omsorgstjenester. Ulike varianter av disse enhetene er beskrevet i forskningsrapporter (Moland, 2015; Ingstad, 2014; Bråthen & Moland, 2025; Yssen, 2024)

Mange ressursenheter er etablert som følge av at kommunene ikke klarer å etablere bærekraftige turnuser ved de enkelte tjenestestedene. Dermed bidrar eventuelle store stillinger i ressursenhetene ikke så mye til å utvikle heltidskultur ute ved tjenestestedene. Men dersom ansatte i ressursenhetene har riktig kompetanse og er godt kjent på avdelingene de jobber, gir de bedre kontinuitet i tjenestene enn bruk av eksterne vikarer og ekstrahjelp.

Det finnes enkelte eksempler der ressursenheter består av faglig sterke og trygge ansatte som trives med variert arbeid. Når disse sprer kunnskap mellom avdelingene, bidrar de til å heve organisasjonens totale kompetanse. Sørlandet sykehus var tidlig ganske alene om å utvikle ressursenheter som et faglig A-lag der det var attraktivt å jobbe og som det samtidig var attraktivt å bruke for avdelingslederne (Moland, 2015).

Grimstad kommune som ligger mellom sørlandssykehusene og som har hatt høyt vikarbruk, har valgt en tilsvarende løsning. De har etablert en bemanningsenhet for å styrke den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Avdelingene kan benytte seg av

bemanningsenheten ved vakante stillinger, fravær eller ved oppståtte behov, for eksempel ved innkommst av nye pasienter med særskilte behov. Bemanningsenheten ble opprettet i 2019 og kom i drift året etter. Våren 2025 omfatter enheten i alt 28 årsverk, hvorav 24 årsverk er dedikert til ressurspersoner som jobber ute i tjenestene. I tillegg har enheten tre bemanningskoordinatorer og én seniorrådgiver. Ressurspersonene består av sykepleiere, vernepleiere og helsefagarbeidere, og de arbeider typisk ved 3–4 ulike avdelinger. Ifølge flere av våre informanter oppleves enheten som svært nyttig både for å redusere innleie fra bemanningsbyråer og for å sikre effektiv bruk av kompetanse og kapasitet. Det framheves også at det har vært viktig for arbeidsmiljø og trivsel at ressurspersonene er fast ansatte. En av informantene peker på at bemanningsenheten har svært lav turnover.

Gjennom bemanningsenheten har kommunen mulighet til å tilby attraktive stillinger til ansatte som ønsker variasjon i arbeidshverdagen. Det er også viktig å understreke at bemanningsenheten ikke bare fungerer som en tradisjonell vikarpool. Enheten bistår i tillegg avdelingene med bemanningsplanlegging, analyse og rekruttering. For eksempel gjennomfører bemanningsenheten våren 2025 en felles utlysning av sommervikariat på vegne av flere enheter og avdelinger. Dette avlaster avdelingslederne og bidrar til effektiv ressursbruk og en enhetlig rekrutteringsprosess. Som en informant fra Grimstad uttaler:

Arbeidet med analyse og styringsdata har blitt viktig for sektoren og brukes systematisk av alle ledere. Denne innsikten i egen virksomhet, økonomisk og personellmessig, har vært med på å effektivisere og kvalitetssikre driften av hele sektoren.

Samtidig som nye kommuner etablerer interne vikarpooler, er det mange som går bort fra dette. Det skyldes dels at man ikke klarer å rekruttere tilstrekkelig mange med riktig kompetanse til stillingene og dels at avdelingsledere opplever at personale fra vikarpooler ikke har tilstrekkelig kompetanse og kjennskap til eget tjenestested. For disse lederne er bruk av kjente ekstrahjelpere en bedre løsning når det kniper. Blant de casekommunene som har minst utfordringer med å rekruttere personell og som samtidig har lavt vikarbruk, er bruken av vikarpooler eller ressursenheter minimal. Med gode bemanningsplaner reduseres vikarbehovet, og da opphører behovet for å etablere en egen vikarpool med de kostnader det medfører. Dette gjelder med litt ulike begrunnelser både i Tynset, Bydel Østensjø, Alstahaug og Karmøy. Dovre har ikke organisert en egen vikarpool, men sykepleierteamet opererer som ressursenhet og tar vakter på avdelingene etter behov. Kinn kommune har derimot gode erfaringer. De har vikarpool sør i kommunen (området rundt Florø). Den består av ti faglærte i faste og hele stillinger. Stillingene eies av avdelingene. Det vil si at stillingene finansieres av avdelingen og at avdelingslederne har insentiv til å bruke disse istedenfor andre ekstrahjelpere når de har ledige vakter. Kinn synes ordninger fungerer godt og planlegger å innføre en tilvarende enhet nord i kommunen (området rundt Måløy).

I figur 4.2 oppsummerer vi mulige gevinster, forutsetninger og utfordringer med bruk av ressursenheter. Oversikten er laget basert på erfaringer fra de refererte studiene og etter avslutningen av et prosjekt om heltids- og deltidsansettelser i sykehusene (Moland & Bråthen, 2021a).

Figur 4.2 Ressursenheter. Mulige gevinster, utfordringer og forutsetninger

Mulige gevinster	Utfordringer
➤ Noen trives godt med heltidspoolen ➤ Kan være fint som trainee - ansatte blir kjent med sykehuset/omsorgstjenesten ➤ Mange heltidsansatte på kort tid ➤ Kan bidra til lærende organisasjon ➤ Færre helt fremmede tjenesteytere ➤ Redusert bruk av vikarbyråer	➤ Påvirker ikke nødvendigvis heltidsandelene ute på tjenestestedene ➤ Begrenset betydning for utvikling av heltidskultur ➤ Vanskelig å tilby: • Stabilitet • Godt arbeidsmiljø • Faglig utvikling ➤ Kan være negativt for • mestringsfølelse og faglig spesialisering • tilhørighetsbehov, «bare en vikar» på sekundærpostene ➤ Jo flere sekundærposter, jo vanskeligere å ta ut heltidsgevinstene ➤ Særlig sårbare: ansatte med liten erfaring og/eller deltid ➤ Kan virke turnover drivende (?)
Forutsetninger	
➤ Små ressurslag med faste og velkvalifiserte ansatte er mest attraktivt for lederne ➤ Ressursenhet som læringsprosjekt, ikke bare nødløsning for å redusere problemer med dårlige turnuser ➤ Heller A-lagspreget ressurslag enn B-lagspreget vikarpool. Ta «turnusspørsmålene» på alvor	

4.9 Ny oppgavedeling

I forrige kapittel beskrev vi hvordan ny organisering av oppgaver og fagpersoner mellom tjenestesteder bidro til bedre ressursbruk og redusert vikarbehov. Nå spør vi om hvordan ny oppgavedeling innad og mellom yrkesgrupper kan rasjonalisere driften og dempe rekrutteringsutfordringen.²³

85 prosent av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at de har satt i gang tiltak med ny oppgavedeling. 58 prosent har også erfaringer med slike tiltak. 39 prosent oppgir at tiltakene har hatt vikarreduserende effekt. Tallet er litt høyere når man kun tar med kommuner som har prøvd ut tiltaket, jf. tabell 4.1. Bare halvparten så mange tillitsvalgte (ca. 20 prosent) sier det samme. Det er med andre ord ikke så mange som har høstet erfaringer med ny oppgavedeling enda, og enda færre som setter slike tiltak i sammenheng med vikarbehovet. Casekommunene har heller ikke kommet så langt i arbeidet med ny fordeling av oppgaver mellom yrkesgrupper. Men de er i økende grad opptatt av hvordan man kan omfordele oppgaver mellom sykepleiere, vernepleiere, helsefagarbeidere og ikke-faglærte.²⁴

De første erfaringene med ny oppgavedeling er ofte at behovet for antall sykepleiere reduseres (Moland & Bråthen, 2023). Det skjer først og fremst ved at sykepleierne i større grad settes til å utføre sykepleiefaglige oppgaver. Samtidig overlater sykepleierne flere oppgaver til helsefagarbeidere og ufaglærte. Dette skjer både ved endringer i oppgavefordelingen på den enkelte avdeling og ved organiseringen i fagteam. Derne st gis helsefagarbeiderne også anledning til å jobbe med faglig relevante oppgaver. Mange får også økt ansvar for å planlegge, dokumentere og lede driften i avdelingen. Eldre helsefagarbeidere opplever at de nå kan gjøre oppgaver de gjorde for 30 år siden, men som

²³ Sibbald et al. (2004) peker på at oppgavedeling kan foregå på ulike måter. Det kan skje gjennom a) å utvide rollen eller ferdighetene til en yrkesgruppe, b) erstatte eller delegere oppgaver ved å flytte oppgavene fra en yrkesgruppe til en annen og c) etablere nye funksjoner eller arbeidsoppgaver.

²⁴ For mer inngående beskrivelser av oppgavedeling mellom disse yrkesgruppene viser vi til Jordell, Yssen & Moland (2025), Bråthen & Aspøy (2025) og Moland & Bråthen (2023).

de har blitt «avlært» som følge av en bemanningspolitikk der sykepleiere skulle involveres i flere arbeidsoppgaver og helsefagarbeiderne i større grad skulle konsentrere seg om enklere oppgaver.

Når ansatte med helse- og sosialfaglig utdanning er i ferd med å jobbe mer fagspesifikt, oppstår det et behov for økt og mer målrettet bruk av ansatte uten slik utdanning. Mange kommuner har begynt å etablere stillinger som for eksempel avdelingsverter. Dermed gis de ufaglærte en definert og legitim plass i arbeidsfellesskapet. I mange år har kommunene hatt en policy på at ufaglærte ikke skal gis faste stillinger. De ufaglærte har i stedet kommet inn i sektoren som ekstrahjelpere for å dekke uløste vikarbehov. Etter noe tid har de opparbeidet seg rettigheter til deltidsstillinger og etter hvert hele stillinger. Dette har ikke vært en faglig ønsket utvikling, men et resultat av en reaktiv bemanningspolitikk. Blant de mest innovative kommunene²⁵ er dette bildet endret. Nå kan man finne utlysninger der kommunene søker etter medarbeidere til stillinger uten krav om helse- og sosialfaglig kompetanse. Hva som er den ideelle kompetansesammensetningen vil variere fra tjenestested til tjenestested. Men den økte spesialiseringen fører til mer målrettet drift, økt faglighet for alle medarbeidere, reduserte rekrutteringsutfordringer og mindre behov for vikarer. Færre fagstillinger står ledige og flere oppgaver utføres av personell med riktig utdanning.

Den nye oppgavedelingen er fundert på tjeneste- og bemanningsanalyser. De ansatte involveres i analyser og forslag til ny oppgaveløsning skapes engasjement for tjenesteutvikling og endringsvegring reduseres. Dermed blir det også litt enklere å få oppslutning om andre vikarreduserende tiltak. Alstahaug er en av kommunene som har hatt størst framgang i arbeidet med å utvikle heltidskultur. Dette arbeidet begynte ikke med å sette seg heltidsmål, men med å gjennomføre tjeneste- og bemanningsanalyser der de ansatte var aktive i prosessen:

Dette er primært et arbeid som har kommet nedenfra. Ansatte og tillitsvalgte har vært på. Dette er vi stolte av. [...] De ansatte har hatt eierskap til arbeidsanalysene, oppgavedelingen og dette med hele stillinger. Dette er nøkkelen til suksess (Alstahaug).

Vi må jobber mer med oppgavedeling slik at vi unngår å leie folk vi egentlig ikke har behov for (Bydel Østensjø).

I arbeidet med tjenestekvalitet og deltidskultur er det skrevet og sagt mye om at den omfattende bruken av vikarer og små deltidsstillinger reduserer kontinuiteten i tjenestene og at brukerne må forholde seg til unødige mange fremmede tjenesteytere (Moland, 2024). I den forbindelse vil den heltidsansatte generalisten kunne framstå som et forbilde. Og motsatt vil utviklingen av spesialister føre til at hver ansatt yter tjenester til flere brukere.

²⁵ I spørreundersøkelsen regner vi kommunene som har prøvd ut flest vikarreduserende tiltak som de mest innovative. De fleste casekommunene er i den forstand innovative. Blant disse vil noen ha kommet lengre i utprøvingen eller de vil ha oppnådd vikarreduserende effekter selv om enkelte av tiltakene i seg selv ikke behøver å være nye. En del av de gode resultatene er jo basert på basale kunnskaper om god ledelse. Disse er ikke nye. De er bare ikke så ofte praktisert like godt som vi ser i denne undersøkelsen. Dermed fremstår også det kjente og basale som innovativt med tanke på oppnådde gevinster. (Det er mer nyttig og nyttiggjort enn nytt.)

Under intervjuene spurte vi om økt spesialisering vil føre til at brukerne møter flere tjenesteutøvere. Ingen av våre informanter rapporterte at dette forekommer. Det oppfattes som langt viktigere at bruken av små stillinger, vikarer og ekstrahjelp reduseres. Dersom tjenestene kan utføres av faste ansatte i store stillinger, vil antall tjenesteytere mange steder kunne reduseres med mer enn 30 prosent (Moland & Bråthen, 2012). Samtidig reduseres turnover betraktelig når helsepersonalet er fast ansatt i store stillinger (Nielssen & Moland, 2024). Så lenge tjenesteyterne er de samme over tid, er det vanligvis ikke vanskelig for brukerne å forholde seg til flere.

Langvakter

Bruk av lange vakter med mål om å redusere vikarbruk er det tiltaket som ifølge spørreundersøkelsen har gitt best resultater. 84 prosent av kommunene oppgir at et eller flere tjenestesteder har iverksatt turnuser med lange vakter. 71 prosent har fått erfaringer med dette. 57 prosent²⁶ oppgir at den vikarreduserende effekten er god eller svært god (vedleggstabell 1.a–c). Knappt 2 prosent har dårlige erfaringer med lange vakter. Prosjektlederne fra Tørn svarer omtrent det samme som kommunene, mens tillitsvalgte fra NSF og Fagforbundene er litt mindre positive. 35 prosent oppgir at langvakter har gitt god eller svært god effekt. Knappt 6 prosent av de tillitsvalgte melder om negative erfaringer. Når ikke flere er enten positive eller negative, er det fordi tiltaket er så nytt at det er for tidlig å gi en vurdering. Alt i alt viser spørreundersøkelsen og intervjuene at den norske langvaktmodellen (beskrevet i kapittel 6) fungerer godt.

Skal bruk av lange vakter bidra til å løse turnusutfordringer og samtidig gi bedre arbeidsmiljø og tjenestekvalitet, er det viktig at antall langvakter og ansatte som går slike vakter er tilstrekkelig. En helg med langvakt hver sjette uke utført av et lite mindretall på avdelingen har knapt noen effekt på tjenesteutførelsen og målet om større stillinger og redusert vikarbehov. Erfaringene og tallene bak dette er beskrevet i en rekke forskningsrapporter (Moland, 2021; Yssen, 2024).²⁷

Langvaktturnuser med hensiktsmessige vaktlengder (ofte 12,5–14 timer) er svært populære. Arbeidsgiver får et rekrutteringsfortrinn og får langt på vei løst helgefloka samtidig som bemanningsbehovet reduseres betydelig. Langvakter vil også kunne være kostnadsbesparende slik det er beskrevet i rapporten *Hva koster heltid egentlig?* (Moland, Tofteng & Nesland, 2023). Kommuner som har erfaringer med 12,5-timersvakter, er stort sett fornøyde med disse. Men det er flere som nå prøver ut 14-timersvakter, fordi det da blir lettere å disponere personalet uten å ty til deltidsstillinger.

Vi har tidligere hatt store utgifter til innleie fra bemanningsbyrå, men har redusert vikarbruken etter innføring av langvakter på helg. Vi opplever å få flere søknader når dette står spesifisert i utlysningen (Nordre Follo).

²⁶ I tabell 4.1 er tilsvarende tall 67 prosent.

²⁷ Vi går ikke inn i detaljer om hvor lang en langvakt bør være og hvor mange langvakter som bør stå i hver turnuslinje. Dette påvirkes av helgedekningen. En detaljert gjennomgang av disse spørsmålene kommer i sluttrapporten fra evalueringen av Heltidspotten i juni 2026. For en umiddelbar gjennomgang av dette, henviser vi til Framlent AS <https://framlent.no/>.

Helgeproblemet er løst med langvakter og døgnturnus. Og så er det noen som vil jobbe enda mer helg (Alstahaug).

Brukerne og deres foreldre har vært drivere for døgnturnus. Døgnturnus er ikke vårt ønske. Fordi det er jo dyrt når det er til brukere som bor alene hjemme (Alstahaug).

Langvakter er voldsomt populært. Så det er ikke noe stort praktisk problem. De som jobber langvakt hver tredje helg, går 16 helger i året. De som jobber vanlige vakter, går 20 helger (Karmøy).

Austevoll kommune har langt på vei hatt tilstrekkelig rekruttering. Utover godt arbeidsmiljø viser informantene til viktigheten av langvakter. Mange av de ansatte ønsker langvakter. Det legges til grunn at langvakter er frivillig og at de har data- og turnusteknisk kompetanse i planleggingen. Ulempen for en liten kommune, er at det kan oppstå behov for større omlegginger i turnusen dersom en ansatt slutter og de ikke finner en annen som kan ta over turnusen til den som sluttet.

Mange kommuner har iverksatt turnuser med lange vakter. Andre ønsker å starte opp med dette eller utvide bruken. Dette tar imidlertid ganske lang tid å implementere, dels fordi det krever ny turnusteknisk kompetanse, dels fordi forsøket må ha tilstrekkelig oppslutning blant ansatte og dels fordi det er en omstendelig prosess å begrunne forsøket og komme til enighet om hva som er tillatt innenfor lov- og avtaleverket. Mer om dette i kapittel 6.

Buffervakter

Tidligere i kapitlet beskrev vi hvordan samarbeid mellom avdelingene bidro til å redusere vikarbehovet. Da ble bufferbegrepet også nevnt. Såkalte buffervakter kan settes opp i turnusen som en «ekstra vakt» på toppen av de vaktene som inngår i minimums-turnusen. Buffervaktene settes vanligvis opp på hverdager. Buffervaktene kan være avdelingsinterne, men ofte inngår de i et samarbeid mellom to eller flere avdelinger som beskrevet over. Den som har en buffervakt vil ofte gå inn i vakten til en kollega på egen avdeling eller en samarbeidsavdeling som har fravær. Dersom ingen avdelinger har fravær på det tidspunktet buffervakten er satt opp, vil den ansatte kunne utføre andre oppgaver enn det som gjøres på vanlige vakter. Hvis en avdeling har vakante stillinger, vil buffervaktene kunne brukes til å dekke deler av denne. Ved langvarige vakanser kan bufferen forsvinne. Noen kommuner har opprettet egne bufferstillinger, nærmest som en fast vikar. De fleste velger imidlertid å sette opp buffervakter som tas på omgang av det ordinære personalet. (Se Yssen et al. 2023 for mer om buffervakter.)

En av kommunene i vårt prosjekt hadde tatt bruken av buffervakter et skritt videre ved å innføre ordningen også i helgene:

Buffer i helgene er nytt. Det var en leder som hadde erfaring med dette fra sykehus. De kalte det en hvit vakt. Denne var ikke disponert og skulle ta det som dukket opp. Nå skal vi gjøre tilsvarende – legge på en buffer i helgene til alle teamene. Det vil si at vi har seks personer som har lite på listene sine. Hvis det er fravær, har vi en som kan gå

rett inn. Hvis det ikke er fravær, har vi et system hvor de seks kan disponeres annerledes. Teamlederne snakker med hverandre. De ringer opp og hører. Dette senker skuldrene når du kommer på vakt i helgene. Du vet du har reserver (Bydel Østensjø).

Tjenesteplaner med få vakanser og reduserte rekrutteringsproblemer

Karmøy kommune jobber med tjenestestyrte bemanningsplanlegging, bruk av årsplaner, årsturnus og langvakter, spesielt på helg. Dette har resultert i riktigere bemanning i den forstand at det er færre tjenestestede som er under- eller overbemannet. Kommunen har også få turnusvakanser, noe som indikerer moderate rekrutteringsproblemer.

Vi har årsturnus hvor forutsigbart fravær planlegges så godt som mulig. Det har gitt få turnusvakanser. Dette er lettest å få til ved større enheter, fordi det gir flere variasjonsmuligheter. Vi ser også på mulighetene med oppgaveglidning (Karmøy).

Avdelingsledere og virksomhetsledere i Karmøy kan øke grunnbemanningen hvis det skjer innenfor tildelt budsjett. De har tildelt en sum til variabel lønn, som kan brukes til å gi deltidsansatte større stillinger og til å dekke vikarbehov. Økning av grunnbemanningen ut over dette må begrunnes i en tjeneste- og bemanningsanalyse. Når bemanningsbehovet er fastslått, settes det av 10 prosent til variabel lønn. Målet om at fastlønnskostnadene skal utgjøre 90 prosent av de totale lønnskostnadene er ikke realistisk. De senere årene har nemlig fastlønnsandelen ligget på ca. 83 prosent, omtrent som landsgjennomsnittet. Økninger ut over budsjett skjer i tilfelle først etter en vurdering hos etatssjef og forvaltningssjef. Under følger sitater fra tre forskjellige informanter i kommunen:

De får 90 prosent av forventede lønnsbehov til faste stillinger. Behovet for variabel lønn legges inn i bemanningsplanene. Denne brukes til å øke stillinger og dekke vikarbehov. Vurderingene av dette gjøres på virksomhetsledernivå. De legger fram hva de trenger. Så ser etatssjef dette opp mot budsjettene.

Avdelingslederne legger fram en ønsket bemanningsplan. De ser på historikken – hvor mye de brukte i tillegg på vikarer i fjor – og viser hvor mye fast og variabel lønn de trenger. Hvis vi skal toppe bemanningen, er det viktig å toppe med riktig kompetanse til riktig tidspunkt.

Denne planleggingen sikrer kompetanse i helgene. Det er også en del av tiltakene for at ansatte kan få større stilling.

Robuste bemanningsplaner er grunnmuren

Utvikling av robuste bemanningsplaner er helt grunnleggende for å kunne etablere turnuser med lavt vikarbehov. Og ledernes handlingsrom for å gjennomføre vikarreduserende tiltak og etablere flere faste, store stillinger avhenger i stor grad av mulighetene til å operere med robuste bemanningsplaner.

En bemanningsplan er robust når tjenestestedet er satt opp med faste stillinger som dekker bemanningsbehovet også når ansatte har fravær²⁸, men uten at det fører til overbemanning. Den skiller seg fra minimumsbemanningen der de faste stillingene kun kan ivareta bemanningsbehovet når alle ansatte er til stede på oppsatte vakter.

Underbemanning foreligger når faste stillinger ikke er tilstrekkelig til å dekke tjenestebehovet. Dette kan være resultat av en planlagt underdimensjonering (minimumsbemanning), ofte etter budsjettmessig press fra overordnet ledelse. Underbemanning kan også være en følge av at tjenestestedet har vakante stillinger og vakter. Minimumsbemanning vil ofte føre til underbemanning. Verken minimumsbemanning eller underbemanning tar høyde for fravær. Begge genererer et stort vikarbehov, en usikker kompetansesituasjon og forutsigbare, men neppe planlagte budsjettoverskridelser.

I spørreundersøkelsen oppgir to av tre kommuner at de har hatt forsøk med økt grunnbemanning. En av tre²⁹ oppgir at tiltakene har hatt god vikarreduserende effekt (vedleggstabell 1.a–c). Mange av kommunene vi har intervjuet forteller også om gode erfaringer med å lage robuste turnuser. To informanter i Alstahaug er entydig positive:

Robust turnus er grunnmuren i huset. Mye av stillingsøkningene ga en robust personalgruppe også. Vi kom ut av hamsterhjulet. Da kan de ansatte ta seg inn. Da blir det også mer attraktivt å jobbe her.

Dette har det vært politisk aksept for. Å unngå overbemanning handler om styring. Vi har redusert turnover og reduserer sykefraværet. Det sparer vi også mye på. Kvaliteten blir også bedre.

I Tynset kommunene svarer informantene litt ulikt. Den ene er udelt positiv, mens den andre virker bekymret for at den robuste turnusen skal redusere produktiviteten:

Lederne har lov til å bruke vikarmidler til faste stillinger. Det er lenge siden økt grunnbemanning førte til overbemanning. Vi passer på at det ikke blir en vane å være for mange på jobb.

Økt grunnbemanning, skaper forventninger om et litt for høyt bemanningsnivå.

Spørsmålet om robuste turnuser utdypes i siste del av kapitlet hvor vi går nærmere inn på de økonomiske implikasjonene.

Heltid og større deltidstillinger

Heltidsandelen i norske kommuners pleie- og omsorgstjenester har nesten doblet seg fra 2015 til 2025. Stadig flere kommuner har nå en heltidsandel på mellom 30 og 40 prosent. Det er ikke lenger så mange kommuner som ligger under 20 prosent. Kommunene som har kommet lengst har en heltidsandel på rundt 70 prosent. Flere

²⁸ Det vanligste fraværet skyldes permisjoner og ferier. I tillegg kommer fravær ved egen eller andres sykdom, møter, konferanser, utdanning mv.

²⁹ Blant de kommunene som har oppgitt at de har prøvd dette tiltaket, er andelen som oppgir at den vikarreduserende effekten er god eller svært god på 67 prosent.

heltidsstillinger og store deltidsstillinger reduserer turnover og rekrutteringsbehovet (Nielsen & Moland, 2024). Vikarbehovet reduseres også.

Skal flere faste og store stillinger ha vikarreduserende effekt, er det viktig at andre turnustiltak gjennomføres parallelt. Hvis ikke ansatte i store faste stillinger jobber tilstrekkelig mange helgetimer, forblir vikarbehovet like stort samtidig som risikoen for overbemanning tiltar (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023).

Hovedkonklusjonen fra flertallet av kommunene vi har intervjuet er at økte stillingsstørrelser sammen med andre bemanningstiltak reduserer behovet for vikarer og ekstrahjelp. Tre av dem vi intervjuet sa det slik:

Vi trenger færre vikarer og ekstrahjelp med heltidskultur. Samtidig har vi færre søkere til disse stillingene. Det er jo ikke så mange som sitter hjemme og venter på å bli ringt til.

Vi investerer i personalet og kjører mye heltidskultur i kommunen. Det gir kontinuitet i stillingen. Heltid gir sterk tilhørighet til arbeidsplassen og gode relasjoner i arbeidsmiljøet. Heltidskulturen er en av bærerene på kvalitet.

Det er mye deltid i helse. Hos oss har de som ville, fått økt stillingen. Nå har vi bare frivillig deltid. Men vi har også fått en del av disse til å jobbe mer. Den største økningen har skjedd i 2025. Og så må jeg få si at det ikke er noe mål å komme helt bort fra helgestillinger. De er jo viktige for rekrutteringen.

Når presses deltidsreserven?

Når ansatte i små stillinger og tilkallingsvakter får større og faste stillinger, reduseres også den såkalte deltidsreserven. Da oppstår spørsmålet om arbeidet for heltidskultur kan presse deltidsreserven for langt ned. For de aller fleste kommuner er deltidsandelen så høy at dette ikke er en relevant problemstilling. Problemet oppstår først med tradisjonelle turnusmodeller kjennetegnet ved underdimensjonering av de faste ansattes helgearbeid (Moland, Tofteng & Nesland, 2023).

For kommunene som har kommet lengst i heltidsarbeidet kan det kanskje komme til et punkt der ytterligere økning av heltidsandelen øker både overtidsutgifter og behovet for å leie inn ekstrahjelp, selv med gode bemanningsplaner og turnusløsninger (Moland, 2021).

Karmøy kommune har i over 20 år gjennomført tiltak som har gitt deltidsansatte større stillinger. Dette har til nå hatt en positiv rekrutteringseffekt på helsefagarbeidere som tidligere hadde mindre stillinger. Ved å øke stillingene, blir også behovet for å rekruttere nyansatte mindre. Nå er denne ressurs- og rekrutteringsgevinsten ifølge ledelsen i kommunen langt på vei brukt opp. Sykepleierne har hele tiden hatt ganske store stillinger, så for den gruppen har man ikke hatt en tilsvarende rekrutteringseffekt.

Karmøy mener at deltidsreserven nå er blitt så liten at det enkelte steder fører til mer overtidstillegg når de faste ansatte tar ekstravakter. Blant annet derfor er kommunen nå

i startfasen av et prosjekt for å bygge enda mer robuste bemanningsløsninger som hindrer at redusert deltidsreserve skal bli et problem.

4.10 Økonomiske incentiver

55 prosent av kommunene oppgir at de har økt grunnlønnen for enkelte grupper som rekrutterings- og/eller vikarreduserende tiltak. 50 prosent oppgir at dette er utprøvd i et omfang som har gitt dem erfaringer med tiltakene. Men bare 24 prosent av kommunene oppgir at økt grunnlønn har hatt en vikarreduserende effekt (figur 4.1). Blant kommunene som har oppgitt at de har gjennomført slike tiltak, er det nesten dobbelt så mange som oppgir at disse har hatt effekt (tabell 4.1).

Lønnstillegg kan ha effekt på rekrutteringen av faste medarbeidere. Kommunene som praktiserer langsiktig rekruttering, nærværende ledelse og tar i bruk moderne bemanningsplaner, ser imidlertid ut til å klare seg med relativt beskjedne lønnstillegg:

Skal medarbeiderne bli over tid, er ikke bonuser og kampanjer så viktig. Det er viktigere at de har relasjoner, mestring etc. og at samboere har jobb og trives. Derfor legger vi mer vekt på å gi mulighet for utvikling og utdanning (Alstahaug).

Men det finnes også enkelte eksempler på at lønn har hatt effekt. Disse kommer først og fremst fra kommuner som har svart på spørreundersøkelsen og som bruker vikarer og ekstrahjelp i et større omfang enn de som har vært med i den kvalitative studien.

Lønnstiltak med avtale for kompetansevakter, rekrutteringstiltak/lønn der det er stor grad av vakanse har hatt stor effekt, også varig (fritekstsva).

Vår kommune har mange rekrutteringstiltak, som vi allerede ser effekt av. Gratis barnehage, tilskudd på 200.000 kr til bolig, 30.000 kr bonus etter hvert år i 5 år, 30.000 kr på grunnlønn, nedskrivning av studielån og litt mer (fritekstsva).

Dersom lønnstillegg brukes permanent og uten at kommunen effektiviserer tjenestene og bruken av personalet, framstår tiltakene som fordyrende uten at det har effekt på sektorens evne til å møte utfordringene med et økende gap mellom tilbud og etterspørsel av tjenester.

Økt lønn

Vi har ikke funnet så mange flere eksempler på økt grunnlønn eller andre former for varige lønnstillegg i denne studien. En av kommunene opererer med et årlige studiestipend og et engangsbeløp til nytilsatte medarbeidere som har hatt studentavtale:

Vi er flinke til å få inn sykepleiestudenter. De får et stipend på 20.000 kr i året. Ferdig utdannet får de et starttilskudd på ca. 30.000 kr (Kinn).

I et fritekstsva fra spørreundersøkelsen nevnes det at en engangsutbetaling til nyan-satte har hatt en rekrutteringsfremmende effekt.

Rekrutteringstillegg som engangsutbetaling var en god løsning hos oss (fritekstsva).

Fra andre kilder vet vi at et ansettelsestillegg som rekrutteringstiltak eller økning av ansettelsestilleggene for å holde på kvalifiserte medarbeidere blir brukt i en del kommuner. Hovedinntrykket fra intervjuene er at lønnstillegg nok kan ha en rekruttere-beholdereffekt, men at de casekommunene har prioritert helt andre tiltak for å styrke bemanningssituasjonen og samtidig redusere rekrutterings- og vikarbehovet. Vik (2024) har nylig gjennomført en kvalitativ studie om bruk av rekrutteringstillegg blant sykepleiere. Her konkluderer hun med at rekrutteringstillegg vil kunne føre til høyere gjennomtrekk i sykepleierstillinger og til større belastninger i organisasjonen. Dette begrunnes med at rekrutteringstillegg ikke oppleves som rettferdig og kan føre til redusert organisatorisk forpliktelse. Her støtter Vik seg på en rekke andre undersøkelser, blant annet Kuvaas og Dysvik (2020) og Kaufmann og Kaufmann (2025). I media er det mange enkelttoppslag om at rekrutteringstillegg har god effekt. Samtidig er det bekymring blant arbeidsgivere for at slik tiltak er lønnsdrivende.³⁰

Feriebonuser

Vi har sett at sommerferieavviklingen er krevende. Et visst antall ferievikariater er positivt med tanke på å gi unge jobberfaring i kommunen og framtidig rekruttering. For å ivareta kompetansebehovet og mange brukeres behov for at det er kontinuitet i tjenestene, starter gjerne ferieplanleggingen for de faste ansatte tidlig. Stadig flere kommuner lager ferieordninger som sikrer at flere faste ansatte er på jobb. For å øke oppslutningen blant faste ansatte og lette rekrutteringen av ferievikarer, tilbyr mange økonomisk kompensasjon i form av ekstra lønn. Den eksakte modellen for kompensasjon varierer både mellom og innad i kommunene.

Ekstra lønn for å jobbe i sommerferien er det tiltaket som har nest størst oppslutning blant kommunene når de vurderer vikarreduserende tiltak. 78 prosent av kommunene har prøvd dette, og nesten like mange har høstet erfaringer. 54 prosent³¹ oppgir at ekstra lønn har hatt god eller svært god effekt på å redusere vikarbehovet. 35 prosent av de tillitsvalgte mener det samme. Feriebonuser er et tiltak som brukes mye i kommuner som har høy bruk av vikarer og innleie fra bemanningsbyråer. Men slike bonuser brukes også blant kommunene med lavest vikarbruk. Feriebonuser har blitt godt mottatt av de ansatte og har ført til bedre ferieavvikling og lavere kostnader, fordi feriebonusen er lavere enn vikarkostnadene.

Det er her viktig å minne om at fordelingen av ferieuker i størst mulig grad bør skje sammen med de ansatte høsten før ferieåret. Arbeid med nye turnusplaner åpner for at både ledere og ansatte skal oppleve økt fleksibilitet og forutsigbarhet. Arbeidsgiver får i tillegg redusert risikoen for at ferieavviklingen skal bli en uforholdsmessig stor faglig, miljømessig og økonomisk belastning. Ikke minst unngår man en ferieavvikling der ledere inngår «desperate» avtaler med egne ansatte og vikarer som følge av dårlig planlegging. I våre casekommuner ser vi at grundig forberedte feriebonuser til faste ansatte kan være gode løsninger med stor oppslutning. Feriebonuser behøver ikke utgjøre en

³⁰ <https://sykepleien.no/2024/03/en-kommune-tilbyr-100-000-da-ma-den-andre-kommunen-legge-pa-enda-litt>

³¹ Blant kommunene som har prøvd bruk av ekstra lønn i forbindelse med ferieavviklingen er andelen som oppgir at dette har hatt en god eller svært god effekt på 68 prosent.

nødløsning slik det ofte (og noen ganger med rette) framstilles i media (Felde & Heggen 2025).

Vi har en sommeravtale der ansatte får litt ekstra. Det er mange som tar på seg ekstra helger da. Dette er attraktivt. De får også litt ekstra for å flytte en ferieuke til utenom ferieukene 26 til 32 (Dovre).

De ansatte kan få 3000 kroner per uke i fire uker hvis de jobber hvis de utsetter ferien sin og i stedet jobber seks uker fra slutten av juni til begynnelsen av august. De får ikke bonus for alle de seks ukene, for de har ikke mer enn fire ukers ferie som de maks kunne tatt ut om sommeren, så de får 12 000, da. Og da velger noen å utsette ferien til høsten. Det er flere enn vi hadde forventa som har ønsket å gjøre det (Birkenes).

Vi har noen virkemidler for å få de ansatte til å flytte litt på ferien sin. Dette er noe vi beslutter hvert år, egentlig (Øvre Eiker).

Vi har gode ferieavtaler. Det gir oss mulighet til å kjøpe ferien. Dette er noe vi gjør av og til, og kun når det er absolutt nødvendig av kompetansemessige hensyn. Det innebærer at ansatte tar ferieuker utenom sommerferien. De får 6000 kr ekstra per uke. Det kan bli 30.000 kr hvis vi kjøper hele ferien (Kinn).

Det er verdt å merke seg at dersom endret organisering av ferieuker og eventuell feriebonus skal redusere den samlede vikarbruken, så kan det med fordel skje i kombinasjon med kalenderplanlegging eller årsturnus. Den ferien som flyttes ut av hovedferieperioden bidrar riktig nok til at flere faste jobber da, men flyttingen skaper samtidig et fravær som må dekkes på et annet tidspunkt. Med årsplan og årsturnus vil dette kunne planlegges slik at fraværet dekkes av en fast ansatt. Det hjelper ikke å flytte ferien ut av hovedferieperioden uten at en planlegger med det. Om ferieflyttingen for eksempel er fra juli til februar året etter, og dette er dårlig planlagt, kan det bli krevende å skaffe vikarer på et tidspunkt hvor det er færre vikarer tilgjengelig.

Helgebonuser

Foruten lønnsbonuser for å jobbe i sommerferien, benyttes lønnsbonuser til ansatte som jobber ekstra helger. Dette virkemiddelet har gjerne vært brukt for å motivere faste ansatte til å jobbe flere helgetimer i året. Det har også inngått i tiltak for å redusere omfanget av små deltidstillinger (Moland & Schanche, 2019). Ved at flere faste ansatte jobber i helgene, skulle behovet for å leie inn ekstravakter bli redusert. Det er imidlertid bare 32 prosent av kommunene som oppgir at ekstra helgetillegg har vikarreduserende effekt (54 prosent dersom vi kun tar med besvarelser fra de kommunene som har prøvd det ut).

Fagarbeidere får 1200 kr ekstra hvis de jobber ekstra en lørdag eller søndag. Tar de en hel helg, får de 3200 kr ekstra. Kommunen sparer jo mye på dette. I tillegg får vi god kontinuitet i tjenestene. Kjente folk er bra for både oss og brukerne (Dovre).

De som jobber mer enn 6 uker i ferien får en bonus på 10 000 kr. Dette har vi hatt siste tre år. Da går det bra. De faste får også ekstra hvis de jobber flere helgetimer i stedet for hverdag om sommeren. De jobber ikke flere timer, men flere timer på helg (Alstahaug).

Vi avslutter gjennomgangen av økonomiske incentiver med et eksempel på hvordan endringer i økonomiske incentiver kan påvirke behovet for å leie inn personell fra bemanningsbyrå. Ifølge informantene kan høye bonusordninger være viktig dersom kommunene vil unngå å leie inn personell fra bemanningsbyrå. Når bonusordningene faller bort, mister de kanskje ansatte som de så må erstatte med innleide vikarer.

Tidligere hadde vi ikke bemanningsbyrå, men vi hadde svært gode bonusordninger for hver vakt ansatte tok ekstra i ferien. Kommunen tok det bort. Nå må de ha bemanningsbyrå (fritekstsvær fra en tillitsvalgt).

Dette er et eksempel på et tjenestested som forsøker å kjøpe seg bort fra et problem. Først med lønnskompensasjon, deretter ved å leie inn fra bemanningsbyrå. Det underbygger ytterligere at økonomiske incentiver kan bidra til å redusere et problem, men at andre forhold gir mer varige løsninger.

4.11 Analyse-, økonomi- og turnuskompetanse

Figur 3.1 og 6.2 viser at kommunene bruker ca. 20 prosent av lønnsmidlene på vikarer, ekstrahjelp og overtid. I intervjuene har det framkommet at dette er omtrent dobbelt så mye som ønskelig. Vi har sett at tiltakene for å redusere denne andelen er mange. Jo mer kunnskap ledelsen har om disse, jo større vil handlingsrommet for å etablere flere faste og store stillinger være. Men når vi går lederne nærmere inn på klingen, viser det seg at handlingsrommet også avhenger av muligheten til å disponere de såkalte frie lønnsmidlene. Dette er helt sentralt enten man skal lage robuste turnuser som tar høyde for fravær, øke grunnbemanning eller finansiere større stillinger til deltidsansatte.

Vi har sett at mange kommuner øker den faste bemanningen og at det stort sett går greit økonomisk så lenge de samtidig klarer å redusere vikarbruken. Bydel Østensjø i Oslo har gått litt lengre enn de fleste. Der er økningen i andel fastlønnede fundert på kommunelovens krav til budsjettering, grunnbemanningslæren, årsplaner som inneholder ressursanalyser, streng økonomistyring, lett tilgjengelige styringsdata og konkrete årsturnuser som gir både ledere og ansatte økt fleksibilitet.

Grunnbemanningslæren

Grunnbemanningslæren tar utgangspunkt i arbeidsmiljøloven § 14-9 som sier at arbeidstakere som hovedregel skal ha fast ansettelse. Grunnbemanningslæren er ikke lovfestet, men utviklet gjennom rettspraksis. Den forbyr midlertidige ansettelser når arbeidsgiver har et stabilt og påregnelig behov for ekstra arbeidskraft. Rettsvirkningen av at grunnbemanningslæren får gjennomslag, er at den midlertidig ansatte kan kreve fast ansettelse i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 14-11. Med alle virkemidler som står til rådighet for å gi arbeidstakere større stillinger, blir arbeidsgivers behov for å ha mange små deltidsstillinger redusert. Dermed bør det også bli vanskeligere for arbeidsgivere å

begrunne (de ufrivillige) deltidsansettelsene og vikarbruken med at dette er nødvendig av organisatoriske og turnusmessige hensyn.³²

Mange av sitatene over er fra kommuner som har positive erfaringer med å øke grunnbemanningen og som praktiserer grunnbemanningslæren uten at de kjenner til den. Samtidig har en del av dem et litt omtrentlig forhold til økonomien i beslutningene. I sitatet under sies dette også ganske eksplisitt:

Jeg har hatt ganske frie tøyler. Det har jo vært litt skummelt. Jeg sitter jo fremdeles og er litt nervøs i stolen. Men det vi ser, er jo at bruken av overtid og forskjøvet vakt³³ er veldig redusert. Her sparer kommunen penger (Birkenes).

Det finnes også mange eksempler fra andre studier der forsøk med økt grunnbemanning ikke har skjedd parallelt med tilstrekkelig reduksjon i vikarbruken, noe som har medført at de totale lønnsutgiftene har økt (Moland & Schanche, 2019). Derfor har mange arbeidsgivere og KS vært skeptiske til utvidet bemanning, også kalt «topping» og «overdekning». Man er redd for at de ansatte skal venne seg til å være flere på jobb samtidig som produksjonen holdes på det gamle nivået. I Bydel Østensjø har man tenkt motsatt. Ledelsen har sett at høy vikarbruk har redusert effektiviteten og tjenestekvaliteten og betegner de tidligere bemanningsløsningene som sløsing med lønnsmidler. Dette er beskrevet mer utførlig i Bråthen og Moland (2025).

Et viktig anliggende for arbeidsgiver er hvordan bruken av grunnbemanningslæren kan gjennomføres slik at avstanden mellom et (for lavt) budsjett og regnskapet reduseres og slik at tjenesteeffektiviteten opprettholdes eller helst forbedres.

Budskapet fra Bydel Østensjø er at grunnbemanningslæren må praktiseres med streng økonomistyring og tilgang på gode styringsdata helt ned på avdelingsnivå. På det grunnlag kan avdelingslederne få fullmakter til å øke grunnbemanningen.

Gode styringsdata

Tidligere studier har vist at kommunene ikke har adgang til tilstrekkelige styringsdata (Bråthen & Moland, 2025; Yssen et al., 2023; Moland & Schanche, 2019). Data om sykefravær, stillingsstørrelser og vikarbruk finnes nok i kommunens HR- og økonomiavdelinger, men de er ofte vanskelig tilgjengelige for avdelingslederne. Kommunene har også kommunedelplaner, økonomiplaner, kommunekompass osv. som skal være strategiske styringsverktøy. Men i den daglige virksomheten er det behov for løpende informasjon både på kommune- og avdelingsnivå i sanntid. Denne informasjonen bør være noen tastetrykk unna for avdelingslederen. Her har Bydel Østensjø kommet langt:

En viktig ting vi har fått ordentlig fart på er nye og bedre styringsdata. Da kan vi dokumentere med levende rapporter som viser f.eks. det faktiske fraværet, som kanskje er helt annerledes enn forestillingene folk har. Lederen kan klikke seg inn på ett sted og

³² Det faktum at et flertall av de deltidsansatte selv ikke ønsker større stillinger kommer vil tilbake til lengre ned.

³³ Forskjøvet arbeidstid er bytte av en vakt som skulle vært gjennomført på ett tidspunkt til et annet. Det utløser imidlertid tillegg/overtidbetaling. Ergo utløser det kostnader.

få informasjon om brukerbehov, fravær osv. Denne informasjonen er så relevant og levende at lederne bruker den i hverdagen. Til å begynne med ble dette brukt mest av seksjonssjefene. Nå skal det brukes mer av avdelingslederne også.

En del av styringsdataene skal gi regnskaps- og fraværssanalyser som er nødvendige for å predikere både fravær og nærværbehov. Yssen, Bråthen & Moland (2023) viste at bare en liten del av avdelingslederne i norske helse- og omsorgsinstitusjoner benyttet slike data i bemanningsplanleggingen. En del hadde ikke tenkt på at dette var relevant, mens andre hadde fått beskjed fra overordnet ledelse om at de ikke skulle foreta regnskaps- og fraværssanalyser som ledd i bemanningsplanleggingen.

I Bydel Østensjø har kombinasjonen av styringsdata og kalenderplan gitt grunnlag for bedre bruk av personalressursene og økt trygghet til lederne som skal tørre å bemanne opp uten at lønnsrammene blir økt.

Med kalenderplanen kjenner vi fraværet. Da vet vi jo til enhver tid hva som er behovet for innleie. Vi ser at det aldri er for mange på jobb. Dette gir oss et handlingsrom og vi kan omfordele hvis det skulle bli plutselig fravær. Dette har vi lenge gjort i ukedagene. Nå gjør vi det også i helgene.

Avdelingslederne har fått større budsjettansvar. Men selv om økt grunnbemanning er ønsket av toppledelsen i Bydel Østensjø, er det fortsatt enkelte avdelingsledere som kvier seg for å ta i bruk grunnbemanningslæren. Dette på tross av at man har en turnover som gjør det ganske «ufarlig» dersom man skulle ha ansatt en for mye. Etter hvert som lederne får trening i å bruke kalenderplanen til å øke fastlønnsandelen, vil praksisen virke mindre truende.³⁴

Grimstad og flere andre kommuner er også i ferd med å utvikle styringsverktøy og kompetanse til å gjøre økonomi- og bemanningsanalyser.

Noen informanter har oppgitt at de har behov for bedre innsikt i hvor mye bruk av ekstrahjelp og vikarinneleie fra bemanningsbyråer egentlig koster. Som vi har omtalt innledningsvis i rapporten, ligger utgifter til innleie fra bemanningsbyrå ofte ikke som en egen regnskapspost, men ligger gjerne sammen med andre typer av innkjøp. Utgiftene viser ikke automatisk til helse- og omsorgssektoren. Siden innkjøpene gjøres over rammeavtaler og prisen byråene tar også skal dekke andre kostnader enn lønn (rekruttering, opplæring, reise mv.) er det ikke enkelt å sammenligne kostnadene time for time.

Finansiering og ansettelse etter grunnbemanningslæren

Kommuneloven § 14-4 fastslår at kommunene er pliktige til å sette opp økonomiplaner og budsjetter som både er i balanse og realistiske. Vi kjenner ikke til kommuner som setter opp lønnsbudsjetter som går med underskudd på mellom 10 og 30 prosent. De

³⁴ For en avdelingsleder kan det virke skummelt å ansette en person ut over den rammen som har vært praktisert og sanksjonert av ledelsen. Noen ønsker ikke myndighet til å gjøre dette. For andre er det uklart om de har slik myndighet eller ikke. I praksis er det gjerne de mest erfarne avdelingslederne som våger å ansette en ekstra person. Andre er ofte avventende. Denne uklarheten er beskrevet i Moland og Bråten (2021) og Bråthen og Moland (2025). Eksempelen fra Bydel Østensjø viser at selv der de nye fullmaktene er klare, så trenger avdelingslederne litt tid til «å hive seg utpå».

fleste setter av midler til å dekke ferier og en liten del av forventet sykefravær. Dermed går de hvert år med et forutsigbart underskudd. Da kan man stille spørsmål ved realiteten i disse budsjettene og om de er utarbeidet i henhold til kravene i kommuneloven. Grunnbemanningslæren indikerer at det foregår underbudsjettering i mange kommuner, enten de er seg dette bevisst eller ikke (jf. figur 6.2). I bydel Østensjø benyttes grunnbemanningslæren til å utforme bemanningsplaner slik at lønnsbudsjettene framstår som realistiske.

I omleggingen av bemanningspolitikken tar Bydel Østensjø fortsatt utgangspunkt i det vi vil kalle en minimumsbemanning, altså de faglige ressursene som må være til stede for å utføre tjenestene, gitt at ingen har fravær i det hele tatt. I tillegg kommer ganske mange som er ansatt i tråd med grunnbemanningslæren. I sum dekker de ansatte de aller fleste vaktene også når det er fravær i forbindelse med ferie, sykdom, permisjoner m.m.

Alle har fast ansettelse i store stillinger, og alle er oppsatt i den samme turnusen med samme arbeidstid og de arbeidsoppgavene som tilligger stillingen.

Vi ser effekten av grunnbemanningslæren. Det har tatt litt tid, men nå kommer det seg. Nå har vi våre egne «vikarer» fast i grunnbemanningen. Vi er veldig oppmerksomme på at grunnbemanningsansatte er ansatte med ønsketurnus på linje med de andre. Det skal ikke være noe a- og b-lag (Tillitsvalgt).

De som er ansatt etter minimumsbemanningen finansieres av det «tradisjonelle» fastlønnsbudsjettet. De som er ansatt etter grunnbemanningslæren er finansiert dels av Nav-refusjoner og dels av «vikarbudsjettet». I tekstboksen har vi gjengitt hvordan Bydel Østensjø selv formulerer dette:³⁵

Bydel Østensjøs finansiering av økte fastlønnskostnader

- Faste stillinger i grunnbemanningen budsjetteres med lønnsmidler.
- Faste stillinger etter grunnbemanningslæren budsjetteres uten lønnsmidler og finansieres med refusjoner fra Nav og reduserte vikarbudsjett.
- Dette krever en tydelig styringsmodell og tett oppfølging og resultatsikring.

Turnuskompetanse

Effektive arbeidsplaner stiller store krav til bemanningsanalyse og utmeisling av konkrete turnusoppsett. Det siste er ofte så komplisert at det fordrer mer kompetanse enn det avdelingslederne kan forventes å ha. Flere kommuner ansetter derfor turnuseksperter. Disse kan bistå med utvikling av overordnede retningslinjer for bemanningsplaner, turnusvalg samt råd og konkret hjelp til avdelingslederne og deres lederassistenter.

³⁵ Bydel Østensjø har lagt fram hvordan de jobber med dette på flere konferanser i regi av «Helt fram»-prosjektet. Da har både linjeledere, HR- og økonomidirektører og tillitsvalgte bidratt. Vi oppfordrer interesserte kommuner til å ta kontakt.

Vi har noe støtte fra økonomiavdelingen. Men jeg ser at vi får lite ressurser til dette med støtte. Vi har systemansvarlig på GAT. Men kunne brukt mer ressurs på å bistå avdelingsledere (Holmestrand).

De av våre informanter som har investert i turnuseksperter, er tilfredse med det og sier at de burde gjort det tidligere, både fordi det har vært en god avlastning for avdelingslederne og hjelp til å få fortgang i utviklingsarbeidet.

I tillegg etterlyser mange bedre turnusverktøyer, inklusive KI-baserte turnusverktøy.

Jeg ønsker meg bedre verktøy til turnusarbeidet. Vi trenger KI. Nå bruker vi forferdelig mye tid med gamle verktøy og dårlige beregninger (Karmøy).

KI-baserte verktøy er under utvikling (Ingstad, 2024). Men per i dag er de ikke i stand til å generere årsturnuser for sammensatte personalgrupper der ønskene fra de ansatte varierer. En av deltakerne i det nasjonale utviklingsprogrammet «Heltidspotten» gikk i 2025 tilbake til «gamlemåten» etter ett års forsøk med en KI-basert turnus. Det samme gjelder noen av kommunene som deltok i spørreundersøkelsen:

Kommunene i Vesterålen gikk sammen om innkjøp av XXX kalenderplan der kunstig intelligens skulle lage turnuser. Dette er nå lagt på is, da systemet fungerer svært dårlig (fritekstsvar).

5 Erfaringer med bruk av bemanningsbyråer

Vi har i de foregående kapitlene omtalt ulike tiltak for å bedre bemanningssituasjonen og å redusere bruken av alle slags vikarer. Dette kapitlet omtaler spesifikt tiltak knyttet til innleie fra bemanningsbyrå.

5.1 Begrense bruken av hensyn til økonomi og egne ansatte

Som omtalt tidligere i rapporten, oppgir om lag 20 prosent av kommunene at de ikke leier inn vikarer fra bemanningsbyrå. Øvrige kommuner benytter slik innleie fra tid til annen, og mange av dem forsøker å redusere bruken så mye som mulig. Nesten samtlige informanter forteller at de arbeider aktivt med å begrense innleie fra bemanningsbyrå.

Ønsket om å redusere innleie begrunnes blant annet med at innleie er kostbart, og at bruk av faste ansatte eller kjente vikarer oppleves som bedre, både for arbeidsmiljøet og pasientopplevelsen. Det pekes på at innleide vikarer ofte mangler kjennskap til brukerne og lokale rutiner, noe som kan gå utover kvaliteten på tjenestene. Flere informanter framhever også at innleid personale ikke inngår i kommunenes langsiktige kompetanseutvikling, noe som også kan ha negativ innvirkning på tjenestekvaliteten, og at det kan oppstå utfordringer knyttet til språk og kommunikasjon. Følgende sitat illustrerer poenget:

De ansatte blir lei av vikarer som ikke kan godt nok norsk og som har en annen kultur og måte å vise omsorg på (tillitsvalgt).

I tillegg peker noen informanter på at de innleide jobber på andre arbeidsvilkår, inklusive (bedre) lønn, noe som kan skape uro blant de fast ansatte. Andre informanter viser til hensynet til brukerne, slik dette sitatet illustrerer:

Nei, vi bruker ikke bemanningsbyrå. Det skal vi prøve å unngå. Bemanningsbyrå med ukjente ansatte ville ført til mer utageringer [fra brukerne].

Et annet tilbakevendende poeng er at innleie kan framstå som en lettvin, kortsiktig løsning, som også kan skape avhengighet av fortsatt innleie og bidra til en negativ utvikling over tid.

Enkelte informanter peker på at bemanningsbyråene har blitt mer pågående de senere årene og beskriver det som at «byråene banker på døra hele tiden». Dette kan være et uttrykk for forventninger om kommersielle muligheter, men kan også tyde på at en del av byråene har bygd opp en viss overkapasitet. Noen av dem vi har intervjuet uttrykte seg slik:

De ringer fra bemanningsbyrå i eininga. Men vi ønsker ikke å bruke bemanningsbyrå. Skal heller ha faste ansatte. 2009 var siste året med innleie fra bemanningsbyrå. Dette er vi jo ganske stolte av. Da hadde vi to sykepleiere inne på sykehjem (Dovre).

Byråene er pågående, men vi bruker dem ikke. Vi får sikkert 10 e-poster fra bemanningsbyråer om dagen og mange telefoner. Nå har vi ikke hatt bemanningsbyrå etter at jeg ble leder. Vi savner ikke bemanningsbyrå. De som kommer fra bemanningsbyrå, kan jo være litt så som så. Jobber hardt for å unngå å skulle ha behov for bemanningsbyrå (Alstahaug).

Jeg får mye mailer fra bemanningsbyråer som ikke får brukt sykepleierne sine. Kan virke som de har overkapasitet (Kinn).

En annen informant mener at tilgangen på kompetent personell er blitt mer krevende også for bemanningsbyråene det siste året. En svakere norsk krone har svekket det norske lønnsnivået sammenlignet med andre land og kan ha medvirket til at det er færre vikarsykepleiere fra eksempelvis Sverige og Danmark i Norge nå enn for noen få år tilbake.

5.2 Ulike mekanismer for å begrense bruken av innleie

Flere informanter oppgir at det finnes politiske og administrative beslutninger om å redusere vikarbruken i kommunene. Nedenfor gir vi noen eksempler.

I enkelte kommuner er det fattet formelle vedtak om at det ikke skal benyttes vikarer fra bemanningsbyrå. Et eksempel er Kinn kommune i Vestland. Kinn ble etablert 1. januar 2020 gjennom sammenslåing av de tidligere kommunene Flora i Sunnfjord og Vågsøy i Nordfjord (begge i det tidligere Sogn og Fjordane). Flora sluttet å bruke bemanningsbyrå allerede i 2010 som følge av en administrativ beslutning. Etter kommunesammenslåingen ble også bemanningsbyråbruken i Vågsøy avviklet – denne gangen etter en politisk beslutning.

I noen tilfeller kreves det at eventuell innleie må begrunnes og godkjennes av kommuneadministrasjonen. En kommune med en slik praksis beskrev det som en effektiv måte å stimulere til nytenkning rundt eksisterende personalressurser:

Kommuneadministrasjonen har vært tydelige på at innleie må ned. All bruk må nå godkjennes av administrasjonen. [...] Vi ser også at folk har begynt å tenke kreativt og lete etter andre løsninger. Sånn sett er det disiplinerende (Nordre Follo).

Et annet eksempel er Grimstad kommune, som har innført en såkalt «trafikklysmode» som hver enkelt virksomhet kan bruke for å kartlegge egen bemanningssituasjon. Grønn indikerer at normal bemanningsplan følges, mens gult og rødt indikerer at det er lavere bemanning. Modellen angir hvilke tiltak som eventuelt må gjøres for å tilpasse tjenestetilbudet og bemanningssituasjonen. Endring av vaktlengde eller det å få interne eller eksterne vikarer er eksempler på tiltak som kan gjøres.

En politiker i en tredje kommune uttaler at policy er tilstrekkelig og at de ikke trenger vedtak.

Vi har ikke politiske vedtak for å begrense innleie fra byråer, men vi har en policy på dette. Tjenestene klarer å dekke opp vikarbehovet uten innleie, så det har ikke vært vedtak (Dovre).

Bruker ikke bemanningsbyrå i det hele tatt. Hadde det i 2015–2016. Politiske signaler førte til at vi nå ikke bruker bemanningsbyrå. (Tynset)

Det er ganske mange informanter som, i likhet med politikerne, sier at de ikke har formalisert et mål om at de ikke skal foreta innleie av helse- og omsorgspersonell fra bemanningsbyråer, men at det ligger implisitt i andre målsettinger eller er tydelig kommunisert på andre måter. For eksempel har Karmøy kommune ikke et politisk vedtak om å avstå fra å bruke bemanningsbyråer. Kommunen har imidlertid en politisk beslutning om å utvikle heltidskultur, og bruk av bemanningsbyråer tolkes som å være i strid med dette målet. Karmøy har ikke benyttet bemanningsbyrå i bolig- og hjemmetjenestene. Kommunen har hatt noe innleie i forbindelse med sommerferieavvikling tidligere, men med innføring av fagteam forventes det at også slik innleie vil reduseres framover.

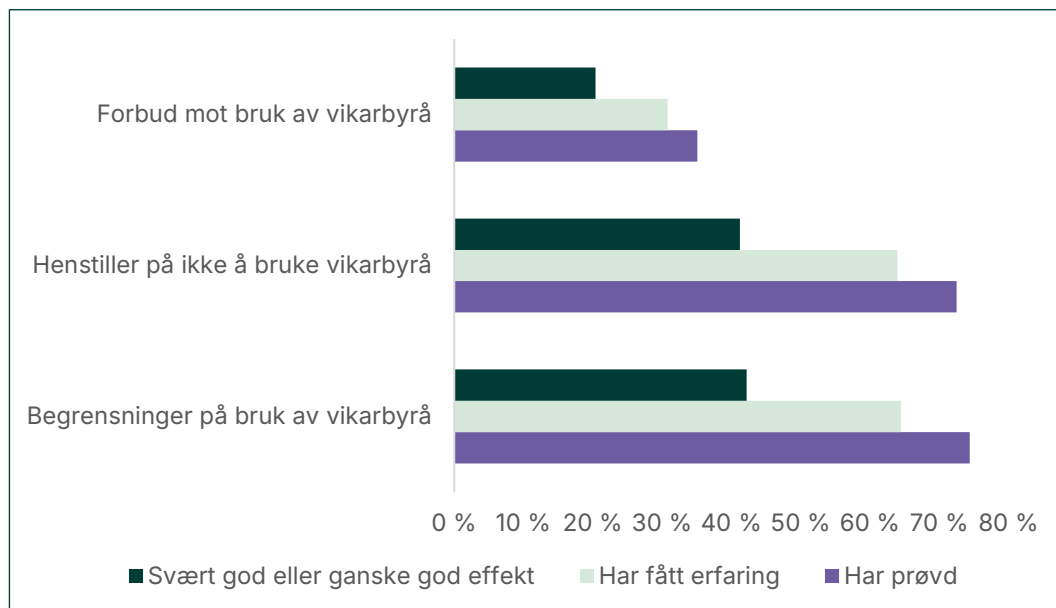
Vi har som mål å ikke bruke byrå. Hvis det skal brukes bemanningsbyråer, må lederne spørre meg. Bemanningsbyrå strider med heltidskulturen som jo er politisk forankret (Karmøy).

Spørreundersøkelsen undersøkte hvilke grep kommunene har tatt for å redusere bruken av vikarbyrå og hvilken effekt disse har hatt. Figur 5.1 viser resultater for tre grep eller tiltak. Nærmere bestemt viser den andelen av alle kommuner som har prøvd tiltaket, andelen som har benyttet det lenge nok til å opparbeide seg erfaring og andelen av alle kommuner som svarer at tiltaket har hatt svært god eller god effekt.

Spørreundersøkelsen indikerer at over 70 prosent av landets kommuner har innført en eller annen form for begrensning på bruk av vikarbyrå eller har henstilt til å avstå fra slik bruk³⁶ (figur 5.1). Om surveyen er representativ, har bare halvparten så mange kommuner et forbud mot bruk av bemanningsbyråer. Over halvparten av dem som har oppgitt å ha prøvd disse tiltakene, og en enda høyere andel av dem som har erfaring med dem, oppgir at de har svært god eller ganske god effekt. Dette kan tolkes som en indikasjon på at tydelige forventninger fra politikere, ledelsen mv. har betydning for praksis.

³⁶ Andelen som har innført et forbud er 35 prosent når beregnet som omtalt over. Merk at dette tallet må tolkes med varsomhet som følge av at andelen er beregnet med utgangspunkt i respondentenes vurdering av et tiltak.

Figur 5.1 Innførte begrensninger på bruk av vikarer fra bemanningsbyrå. Kommuner (n = 211)



Kilde: Spørreundersøkelse

5.3 Dialog mellom partene, men ikke eksplisitt knyttet til innleie

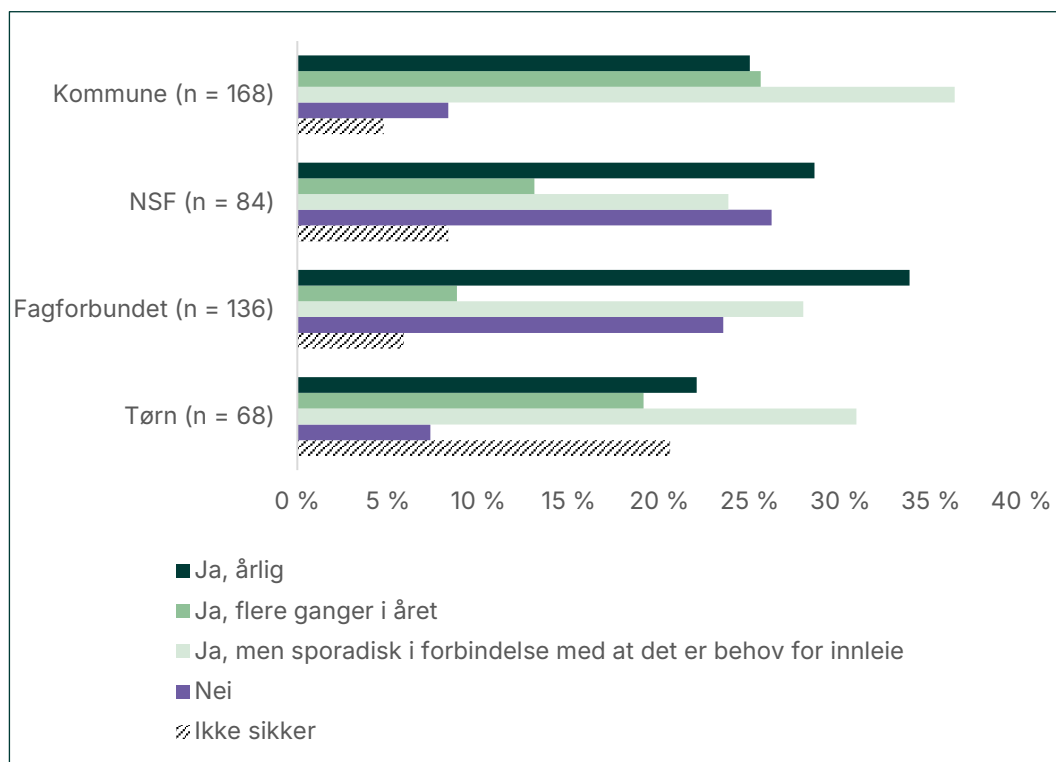
I april 2023 ble det innført innstramminger i regelverket for innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Den generelle adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter ble opphevet. Det ble imidlertid gjort et unntak for helse- og omsorgstjenesten, for å sikre forsvarlig drift. Samtidig ble det stilt krav om at bruken av bemanningsbyrå skal drøftes med de tillitsvalgte.

Loven presiserer imidlertid ikke tidspunkt eller hyppighet for slike drøftinger. Formålet er å sikre at de tillitsvalgte får anledning til å uttale seg før arbeidsgiver treffer en beslutning. Vi forstår det slik at drøftingene skal finne sted i forkant av en eventuell innleie, selv om det er arbeidsgiver som til slutt avgjør om det foreligger behov for innleie og om vilkårene er oppfylt.

Erfaringer med denne typen drøftinger er kartlagt både i spørreundersøkelsen og gjennom kvalitative intervjuer. I spørreundersøkelsen har vi spurt om kommunen drøfter bruken av innleie fra vikarbyrå med tillitsvalgte. 26 prosent av lederne i kommunene rapporterer om at de har flere årlige drøftingsmøter med tillitsvalgte, mens 25 prosent sier at det gjennomføres årlige møter (figur 5.2). 36 prosent oppgir at de drøfter innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak sporadisk i forbindelse med konkrete innleiebehov. Kommuner som oppgir at de ikke benytter bemanningsbyrå er ikke spurt.

Kommunenes ledere oppgir at de tillitsvalgte blir mer involvert enn det de tillitsvalgte selv gjør. For eksempel oppgir en av fire respondenter fra kommunene at de involverer de tillitsvalgte flere ganger i året, mens bare en av ti tillitsvalgte oppgir det samme. Kun en av ti kommuner rapporterer at de ikke drøfter bruken av innleie med de tillitsvalgte, mens hele en av fire tillitsvalgte oppgir at de ikke blir involvert (nei i figuren). Resultatet kan indikere at respondentene vurderer grad av involvering forskjellig, eller at det er et uttrykk for ulik forståelse for hva som definerer drøfting i denne sammenhengen.

Figur 5.2 Drøfting av innleie med tillitsvalgte



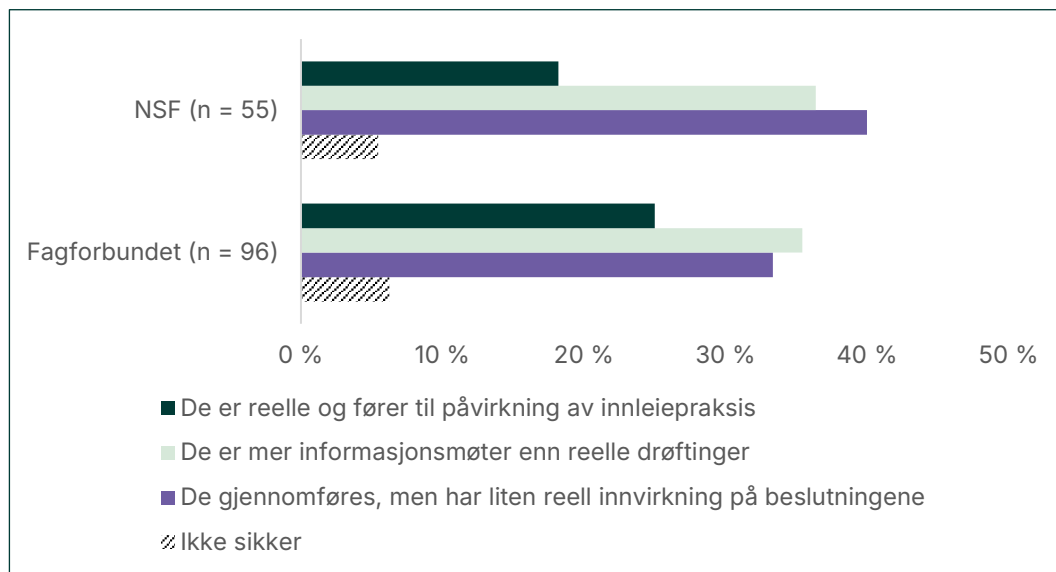
Kilde: Spørreundersøkelse

Partssamarbeidet varierer mellom kommunene. I noen kommuner synes dialogen å fungere godt, og tillitsvalgte inkluderes regelmessig og i strategiske prosesser. I andre kommuner framstår samarbeidet mer ad hoc-preget. Partssamarbeidet kan foregå både på formelle og uformelle arenaer. Dette kan være møter om bemanningsplanlegging og samarbeid i avgrensede prosjekter (som for eksempel Tørn) og mer uformelle samtaler i det daglige. Tillitsvalgte deltar ofte i drøftinger om bemanning og turnus, og de har dermed innsikt i hvor det kan oppstå behov for innleie. De er tett involvert i spørsmål knyttet til langvakter, helgeturnus og arbeidstidsordninger – forhold som i praksis påvirker innleiebehovet, men synes i mindre grad involvert i konkrete vurderinger om å skulle leie inn personell fra bemanningsbyråer. Om de involveres, så er det gjerne i forbindelse med innleie for å dekke opp for planlagt fravær (eksempelvis ved ferieavvikling). En av de hovedtillitsvalgte vi intervjuet forklarte det på følgende måte:

De tillitsvalgte er ikke løpende involvert i hvert tilfelle av innleie fra bemanningsbyrå. Men vi følger helheten og har forståelse for problematikken.

Spørreundersøkelsen til de tillitsvalgte omfatter spørsmålet «Hvordan opplever du disse drøftingene?». Om lag en av fire (18 og 25 prosent av tillitsvalgte fra hhv. NSF og Fagforbundet) opplever at drøftingene har reell påvirkning på innleiepraksis (figur 5.3). En tredel mener møtene har mer preg av informasjonsmøter enn drøfting.

Figur 5.3 Tillitsvalgtes opplevelser av drøftinger (n = 151)



Kilde: Spørreundersøkelse

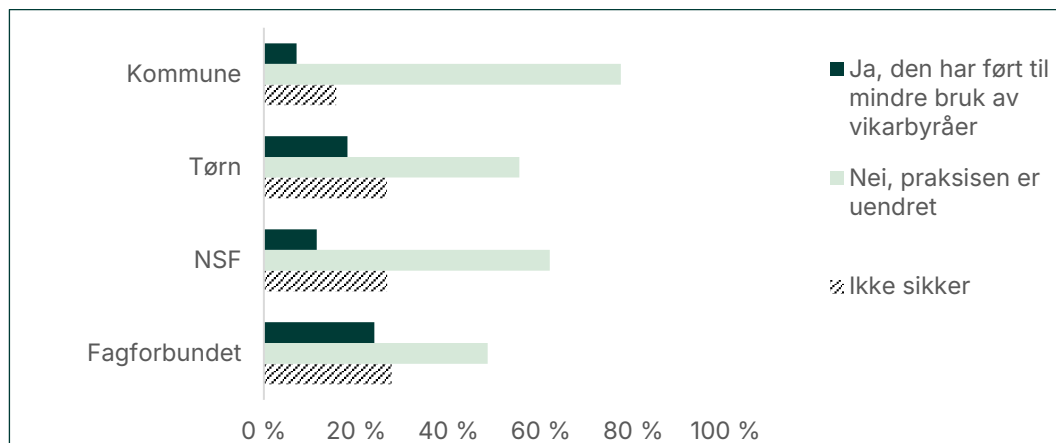
5.4 Lovendringene har liten betydning for innleie

Alle respondentene har fått spørsmålet «Opplever du at lovendringene knyttet til innleie har påvirket praksisen i kommunen?». Svarene tyder på at lovendringene i tilknytning til innleie fra bemanningsbyrå i liten grad har hatt direkte innvirkning på kommunenes praksis.

77 prosent av kommunene sier at lovendringen ikke har endret deres praksis (figur 5.4). Bare 8 prosent av kommunene sier at lovendringene har hatt betydning. Respondenter fra Fagforbundet er mest positive. 24 prosent av dem mener lovendringene har redusert bruken av vikarbyråer.

Nesten en tredel av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir «ikke sikker» på dette spørsmålet. De kvalitative intervjuene indikerer også at mange ikke er kjent med lovendringen.

Figur 5.4 Effekter av lovendring (n = 569)



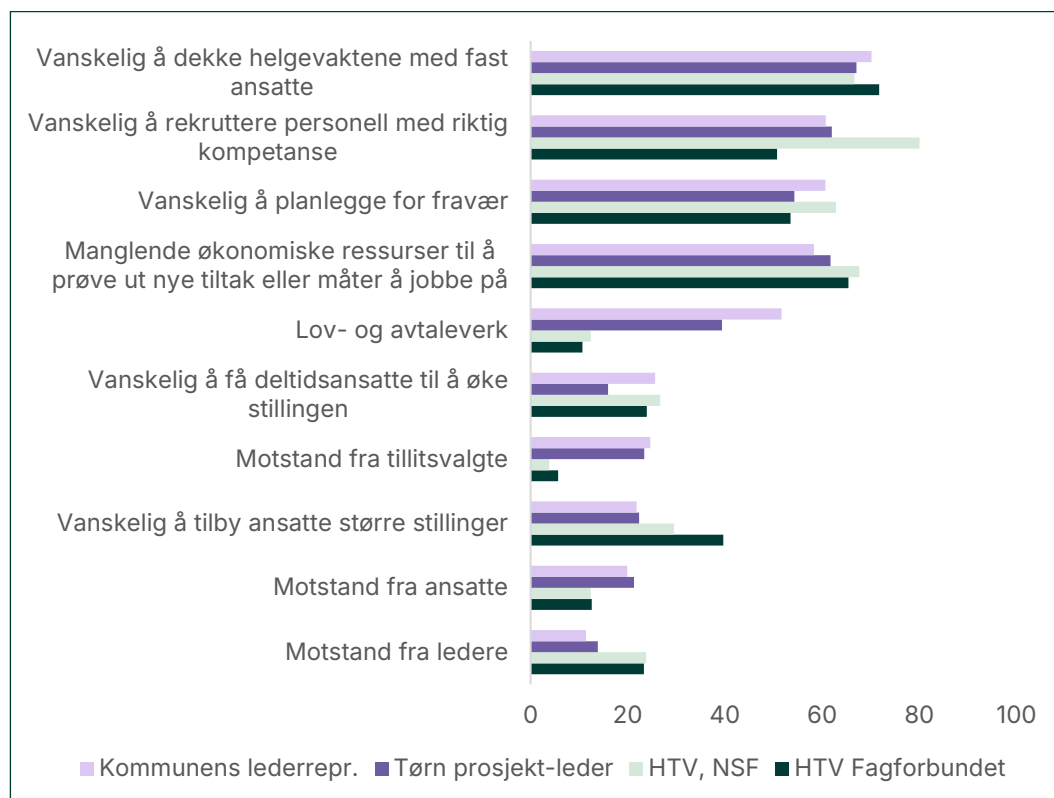
Kilde: Spørreundersøkelse

6 Utfordringer og handlingsrom til å gjennomføre vikarreduserende tiltak

Ledere som skal gjennomføre de mange tiltakene som kan bidra til å redusere vikarbruken støter på en del utfordringer av både teknisk og relasjonell art. I kapittel 4 har vi gjennomgått en rekke tiltak som direkte eller indirekte har bidratt til at kommuner har redusert vikarbehovet. Mange av tiltakene er fortsatt på utprøvingsstadiet, og flere av dem er ikke satt i sammenheng med at de kan bidra til flere faste ansatte og færre vikarer og ekstravakter. Derfor vil flertallet av kommunene fortsatt oppleve at de har store utfordringer med å rekruttere og disponere personalet optimalt. Figur 6.1 viser svarene fra ledere og tillitsvalgte på spørsmålet om hvilke utfordringer de har med å gjennomføre vikarreduserende tiltak. Figuren rangerer de ulike utfordringene etter hvor mange kommuner som har svart at utfordringen er stor eller svært stor.

Det er særlig fire utfordringer ledere, tillitsvalgte og prosjektledere i Tørn er enige om at er store: Det er vanskelig å dekke helgene med faste ansatte, å rekruttere personell med riktig kompetanse, å planlegge bemanningen for å stå rustet ved fravær, og manglende økonomi til å prøve ut nye tiltak eller måter å organisere arbeidet på. I tillegg viser figuren at halvparten av lederne mener at lov- og avtaleverket gjør det vanskelig å gjennomføre enkelte tiltak. Videre er det flere ledere som mener det er vanskelig å få deltidsansatte til å jobbe mer enn som oppgir at de møter motstand fra de ansatte.

Figur 6.1 Ledere og tillitsvalgtes vurderinger av utfordringer med å gjennomføre tiltak som kan redusere bruken av vikarer/ekstrahjelp. Andel som sier utfordringene er store eller svært store. Rangert etter svarene fra kommunene



6.1 Tiltak som møter på utfordringer

Trøndelag har flest utfordringer

Ut fra svarfordelingen i spørreundersøkelsen, framstår Trøndelag som den regionen der flest kommuner opplever de ulike utfordringene som store. Trøndelagskommunene oppgir oftere enn andre at det er vanskelig få dekket helgene med faste ansatte.³⁷ Det er også der flest ledere melder om problemer med å motivere deltidsansatte til å jobbe mer. Trøndelag har også flest som synes det er vanskelig å planlegge for fravær og flest som savner økonomiske midler til å prøve ut tiltak. Sammen med Nord-Norge melder de også oftest om problemer med å rekruttere kvalifiserte ansatte. Oslo og Akershus utmerker seg med å ha færrest rekrutteringsutfordringer.

Langsiktige rekrutterings- og opplæringstiltak reduserer flest utfordringer

Ledere som har jobbet med langsiktige rekrutterings- og opplæringstiltak, har samtidig mindre utfordringer med å dekke helgene, tilby større stillinger og få deltidsansatte til å jobbe mer enn andre ledere. Dette har vi sett i beskrivelsene fra casekommunene. Svarene i spørreundersøkelsen viser det samme. Færre ledere fra disse kommunene oppgir at det er vanskelig å rekruttere rett kompetanse eller at det er utfordrende å planlegge for fravær. Men de skiller seg ut på ett område: De sier oftere at de har eller har hatt utfordringer med lov og avtaleverket. Dette kommer vi tilbake til.

Årsplan har liten betydning for utfordringsbildet, men lettere å dekke helgene

Mer enn halvparten av de kommunene som ikke har innført årsplan oppgir at det er store problemer med å dekke helgevaktene med faste ansatte. Blant kommuner som er fornøyde med helårsplanen oppgir ca. en tredjedel det samme. Kommuner med gode årsplanerfaringer oppgir dobbelt så ofte (50 prosent) som kommuner uten årsplan (25 prosent) at lov- og avtaleverket har vært utfordrende.

Økt grunnbemanning

Økt grunnbemanning, slik vi bruker begrepet i denne rapporten, dreier seg ikke om å øke bemanningen ved å tilføre friske midler, men om å omfordele de totale lønnsmidlene slik at mer brukes til å lønne faste ansatte samtidig som en mindre del benyttes til å lønne vikarer, ekstrasjelpere og egne ansatte som tar overtidsoppdrag. Ledere som har erfaring med økt grunnbemanning (og støtte fra ledelsen) har mindre utfordringer enn tidligere med å tilby ansatte hele stillinger. De har også mindre utfordringer med å planlegge for fravær.

Lange vakter

Bruk av turnuser med lange vakter gjør det mindre utfordrende å dekke helgene og å rekruttere rett kompetanse. Samtidig øker andelen som oppgir at lov- og avtaleverket er utfordrende blant de som har erfaringer med langvakter.

³⁷ Med to unntak, skiller Trøndelagskommunene seg ikke fra andre kommuner på spørsmålene om hvilke tiltak som er prøvd ut (figur 4.1) Unntakene er at Trøndelagskommunene i mindre grad oppgir å ha prøvd ut langvakter, mens de i større grad har hatt tiltak med feriebonuser. Tallene fra spørreundersøkelsen som dokumenterer dette er ikke gjengitt i rapporten.

Ny oppgavedeling

Selv om det er mange enkeltteksempler på at ny oppgavedeling bidrar positivt til mer effektive bemanningsløsninger, slår ikke dette ut på svarene i form av at rekrutteringsutfordringer er redusert. Unntaket er bruk av fagteam som gjør det lettere å dekke helgene. Men andelen som oppgir at lov- og avtaleverk er utfordrende, øker.

Samarbeid mellom avdelinger og jobbing på tvers

Vi har sett at samarbeid mellom avdelinger, jobbing på tvers og ulike bufferløsninger er gunstig for evnen til å dele på personalressursene og slik redusere vikarbehovet. Survey materialet viser at slikt samarbeid gjør det lettere å dekke helgene med faste medarbeidere. De som praktiserer samarbeid på tvers av avdelinger sier sjeldnere enn andre at det er utfordrende å rekruttere rett kompetanse. Planleggingen for fravær går også bedre.

Fleksible turnuser

Turnuser som gir ansatte flere valgmuligheter oppleves rimeligvis som positivt av de ansatte. Lederne oppgir at fleksi-turnuser gjør det enklere å dekke helgene, rekruttere ansatte og planlegge for fravær.

Ekstra lønn

Er det slik at ekstra grunnlønn og ferie- og helgetillegg reduserer bemanningsutfordringene? Surveydataene viser at ulike lønnstiltak har ganske moderate effekter på bemanningsutfordringene, noe som er i samsvar med intervjumaterialet.

80 prosent av kommunene har eller har hatt tiltak med økt lønn for å jobbe i sommerferien. Ekstra lønn i feriene er først og fremst et tiltak for å rekruttere ferievikarer og motivere faste ansatte til å jobbe ekstra i ferien. Men kommuner som har gjennomført slike tiltak, oppgir samtidig de andre utfordringene (figur 6.1) som litt mindre krevende. Dette tiltaket kan derfor se ut til å være en beholde-faktor.

Ekstra lønn for å jobbe flere helger enn den vanlige normen³⁸ er også ganske vanlig (60 prosent oppgir at de bruker denne tiltaksformen). Omtrent halvparten av de kommunene som har ordninger med ekstra lønn, oppgir at det (fortsatt) er utfordrende å få dekket helgene.

55 prosent av kommunene oppgir at de har eller har hatt tiltak der ansatte har fått økt grunnlønnen. 24 prosent sier dette har hatt vikarreduserende effekt (figur 4.2) Selv om det kan være enkeltteksempler fra fritekstsvarene på at kommuner har rekruttert ansatte og forklarer dette med at det var en følge av økt grunnlønn, framstår de mer som unntak enn regelen. Det er heller ingen av casekommunene som trekker inn økt grunnlønn når de skal forklare hvorfor de har lyktes med rekruttering og lav vikarbruk.

³⁸ Den vanlige normen er at ansatte i døgkontinuerlige pleie- og omsorgstjenester jobber 7–8-timersvakter hver tredje helg. Dette er for lite til å dekke vaktbehovet med faste ansatte. Derfor brukes ulike incentiver for å motivere faste ansatte til å jobbe mer helg.

6.2 Utfordringer med lov- og avtaleverket

Kapittel 5 viste at lovgivningen³⁹ om kommunenes adgang til å leie inn vikarer og ekstra-hjelp fra utleiebyråer er uproblematisk. Det vil her si at lovgivningen ikke skaper problemer for de kommunene som har behov for å bruke utleiebyråenes tjenester. Dette kan dels skyldes at lovverket er lite kjent og dels at beslutningsmyndigheten om bruk av utleiebyråene er lagt til arbeidsgiver alene og at tillitsvalgte kun skal orienteres. Det siste skjer gjerne som en kort informasjon i forbindelse med gjennomgang av en rekke andre saker. Men i det følgende viser vi en rekke eksempler på at lov- og avtaleverket om arbeids- og arbeidstidsforhold dels er uklart og at håndteringen av dette oppleves som et problem av mange arbeidsgivere.

I spørreundersøkelsen ble ledere og tillitsvalgte bedt om skrive med egne ord hvordan lov- og avtaleverket innvirker på arbeidet med å skape gode turnusløsninger. Vi fikk 379 korte og lange fritekstsvaer. Noen få synes lov- og avtaleverket var håndterbart. De aller fleste har påpekt mangler enten i formuleringer, fortolkningshjelp eller manglende kunnskaper hos motparten, arbeids- og hviletid, lengde på vakter, helge- og helligdagsarbeid.

Først og fremst brukes det mye energi på uenigheter mellom ledere og arbeidstakerorganisasjonene. Mange ledere har også måttet gi opp forsøk som ansatte ønsker og de selv mener ville ha bedret driften og redusert vikarbehovet.

13 fritekstsvaer forteller om at tillitsvalgte ikke signerer en arbeidstidsavtale, 14 forteller om arbeidstidsordninger som er ønsket av de ansatte, men motarbeidet av tillitsvalgte. 46 fritekstsvaer handler om uklarheter i lov- og avtaleverket, manglende nasjonale føringer og for lite tydelighet fra KS. Problemene er knyttet til gjennomsnittsberegning av arbeid og fritid.

Blant de 16 casekommunene som jo ikke er representative, er disse utfordringene kjente, men ikke like problematiske.

Prinsipielle utfordringer og begrenset handlingsrom

I utgangspunktet gir lov- og avtaleverket ledere og tillitsvalgte handlingsrom til å utforme ulike bemanningsplaner som både effektiviserer bruken av begrensede personalressurser og ivaretar ansattes ønsker. Men i praksis begrenses kommunenes muligheter til å utvikle bemanningsplaner som dekker lokale behov.

Begrenset styringsrett og tillitsvalgtes vetorett

Ganske mange fritekstsvaer viser til at arbeidsgivers styringsrett i turnusplanleggingen er sterkt innskrenket av krav om godkjenning fra fagforeningene, særlig på sentralt nivå. Ordningen med at avdelingsledere må forhandle med fagforbundene på nasjonalt eller regionalt nivå oppleves som vanskelig av mange. Dels oppleves det som feil at et forbund på lang avstand til lokale forhold kan avvise noe som ledere og ansatte ser som en god ordning. Og dels opplever de det som et misforhold at ikke arbeidsgiversiden har

³⁹ Forskrift om endring i forskrift om innleie fra bemanningsforetak.

en hjelpende forhandler på nasjonalt nivå. Tillitsvalgtes vetorett, også når en ordning er innenfor lov- og avtaleverket, beskrives av lederne som særlig frustrerende.

Flere ledere påpeker videre at arbeidsgivers manglende styringsrett over organisering av arbeidstid ikke står i forhold til det ansvaret og den styringsretten de har for å sikre effektive og forsvarlige tjenester.

Mulighetsrommet som ligger i lov- og avtaleverk blir tidvis ikke utnyttet fordi tillitsvalgte motsetter seg det, selv om tiltaket er innenfor og ikke krever dispensasjon (fritekstsvar).

Manglende enighet om vaktlengder og helgearbeid mellom partene nasjonalt, gir utfordringer for hvilke avtaler en får til lokalt. Avtale om gjennomsnittsberegning blir benyttet som vetorett og det medfører at tillitsvalgte har styringsrett på turnus og hva vi får til av bemanningsplanlegging lokalt. Styringsrett på turnus står ikke i forhold til styringsrett som arbeidsgiver har i forhold til å fordele, organisere, lede og kontrollere arbeidet. Arbeidsgiver har ikke handlingsrom som kreves for å styre etter det ansvaret som er gitt på grunn av vetoretten. (Fritekstsvar)

Uklarheter i lov- og avtaleverket og svakheter på nasjonalt nivå

Flere av kommunene etterlyser mer presise formuleringer i lov- og avtaleverket. Det er også behov for bedre og mer omforente retningslinjer fra partene på nasjonalt nivå slik at tolkningsmulighetene reduseres. Det formidles som et problem at partene sentralt ikke er enige nok, at KS er for utydelig og at noen av fagforbundene er for skarpe. Uklarheten rundt fortolkninger skaper usikkerhet. Lederne mener også at det gir tillitsvalgte for store muligheter til å si nei til tiltak selv om disse ikke bryter med lov- og avtaleverket.

I forlengelsen av denne kritikken framføres det at lov- og avtaleverket i for liten grad er tilpasset nye samfunnsbehov, herunder redusert tilgang på kvalifisert personell. Og da framstår det som ekstra frustrerende for lederne at tiltak som er ønsket av ansatte blir avvist av deres tillitsvalgte. Derfra er veien kort til å fremme et behov for at lov- og avtaleverket i større grad tilpasses ansattes ønsker når disse også er til fordel for tjenesteutformingen. Tillitsvalgte kan da svare at ledere og ansatte kanskje ikke skjønner sitt eget beste når de utfordrer arbeidstidsbestemmelsene. De fire neste sitatene er fra tre ledere og en tillitsvalgt:

Lov- og avtaleverk er utdatert sett opp mot tjenestenes behov og ansattes ønsker (fritekstsvar).

Det er ulik praksis i de ulike organisasjonene. [...] Lov og avtaleverket må i større grad tilpasses samfunnets utfordringer sett opp mot rekrutteringsutfordringene (fritekstsvar).

Vi [...] møter motstand fra tillitsvalgte, for eksempel om komprimert arbeid og lengre friperioder. Vi vil jo våre ansatte det beste og vi vil jo at de skal holde seg friske, men på en måte blir vi alltid mistenkeliggjort på at det er for arbeidsgivers vinning vi ønsker å endre på en arbeidstidsordning (fritekstsva).

Noen arbeidstakere er villig til å omgå arbeidstidsbestemmelsene, men vi som er tillitsvalgte må forholde oss til lovverket da vi jo skal være voktere og ivareta ansattes helse og ikke bare behovet for arbeidskraft (fritekstsva).

Ulik praksis hos forbundene

Det er også en kjent sak at innføring av nye turnuser har ført til at samtlige ansatte på et tjenestested melder seg ut av ett forbund og inn i et annet. Dette skyldes at det første forbundet sier nei til en løsning som er ønsket lokalt, mens det andre forbundet sier ja. Problemet er størst når tiltaket krever behandling sentralt eller regionalt i en arbeidstakerorganisasjon med innstillingsrett. Arbeidsgiver trekker oftest fram LO ved Fagforbundet og FO og Unio ved Norsk Sykepleierforbund når de beskriver et forhandlings- eller godkjenningsproblem. YS ved Delta nevnes ikke i den forbindelse. I et av fritekstsvarene illustreres denne utfordringen der utfallet av en turnussøknad er basert på skjønn:

Det er krevende at samme sak tolkes forskjellig av forskjellige tillitsvalgte/organisasjoner. Ansattes ønsker lokalt blir ikke vurdert av sentrale organisasjoner med innstillingsrett (fritekstsva).

Tidsbruk og ressurstapping

Arbeidet med å utforme nye turnustiltak er i seg selv tidkrevende. Derneft skal lederen begrunne tiltaket og vise at det er positivt for både ansatte og brukeren av tjenestene og at det er i tråd med lov- og avtaleverket. Parallelt skal lederen sikre at tiltaket har oppslutning hos både ansatte og lokale tillitsvalgte. Deretter skal den nye turnusen godkjennes⁴⁰ hos fagforbundene, eller i noen tilfeller hos Arbeidstilsynet. Noen ganger går behandlingen rutinemessig, og det nye tiltaket kan iverksettes. I en del tilfeller må samme tiltak gjennom den samme behandlingen år etter år:

Det er tungvint å søke dispensasjon hvert år på alternative turnusordninger. Vi har en turnus som vært praktisert i 10 år, og vi har altså ikke kommet noe lenger (fritekstsva).

Men dersom aktørene på et eller flere nivåer har innsigelser, må disse behandles. Arbeidsgiver mener ofte at tillitsvalgte eller fagforbundene er skyld i dette ekstraarbeidet. Tillitsvalgte vil ofte si at det er motsatt:

⁴⁰ Prosessen om samtykke (godkjenning) av arbeidstidsordninger som fraviker fra normalordningene i arbeidsmiljøloven, inneholder også en kvalitetssikring som kan bidra til en forbedring av lokale løsninger (Moland, 2015)

Arbeidsgiver bestrider gjerne innspill fra tillitsvalgte, og da drar ting ut i tid (tillitsvalgt, fritekstsvar).

Noen av de sakene som fører til konflikter og forsinkelser skyldes reelle uenigheter om tiltaket er i tråd med lov- og avtaleverket eller et av fagforbundenes policy. Imidlertid forklarer mange av respondentene vanskelighetene med manglende kompetanse på arbeidstidsregelverket hos både mellomledere og tillitsvalgte. I det neste sitatet er respondenten opptatt av at avvisningsbegrunnelser fra fagorganisasjoner er urimelige og at det er behov for mer standardisering, både av definisjoner og rutinene i behandlingen av alternative turnuser:

Fagforbundet sentralt godkjenner ikke årsturnus selv om lov- og avtaleverk er overholdt på grunn av det de oppfatter som "korte vakter", som hos oss er 7 timer. De godkjenner ikke selv om ansatte er fornøyde og vi kan dokumentere at ansatte har fått mer helsefremmende arbeidsplan, økt stilling, ønsket fri mm. Dette er et stort irritasjonsmoment. I tillegg gir det mye ekstraarbeid for ledere i forhold til krav om dokumentasjon. [Beskriver dette] Jeg ønsker at søknadsskjema, kriterier og krav til tilleggsdokumentasjon forenkles og standardiseres! (Fritekstsvaret)

De vanskelige sakene

Fordeling av vakter med hensyn til lengde, hyppighet, helger og helligdager er blant de sakene det er størst uenighet om mellom ledere og arbeidstakerorganisasjonene. Det framføres kritikk av timetelling som indikator på hva som er helsefremmende og lovlige arbeidsplaner. Økte muligheter til å gjennomsnittsberegne arbeidstid, hviletid og fordeling av helger og helligdager ville ifølge hovedtyngden av ledere i spørreundersøkelsen, redusert konfliktpotensialet og samtidig gitt grunnlag for mer effektiv ressursbruk og tiltak som kan være rekrutteringsfremmende og vikardempende. Et avgjørende spørsmål er da om tiltakene samtidig bidrar til et mer bærekraftig arbeidsmiljø.⁴¹ Dette følges opp i vedlegg 2.

Timetelling, vaktlengder og hviletid

En av de mest framtrepende utfordringene, slik det framkommer av våre data, gjelder bruk av langvakter. Noen kommuner har problemer med å få plass vakter med varighet på opptil 12,5 timer, men det er særlig når det skal prøves ut vakter som varer lenger enn 12,5 timer, at utfordringene øker. Som vi har sett, ønsker ledere ved stadig flere tjenestesteder å innføre 14- og 14,5-timersvakter. Da kreves det særskilt godkjenning fra sentrale fagorganisasjoner eller Arbeidstilsynet, og prosessene for å oppnå slik godkjenning beskrives som både tidkrevende og uforutsigbare. Arbeidsmiljølovens krav til

⁴¹ «Et bærekraftig arbeidsmiljø foreligger når følgende forhold preger arbeidsstedet og ansatte: a) klarer å stå i (heltids)jobb til naturlig pensjonsalder (62–67 år), b) opplever arbeids glede, tilhørighet, mestring og respekt c) er «middels» slitne etter en arbeidsøkt, d) har en lønn og pensjon «å leve av» (og muligheter til å ta opp banklån), d) har forutsigbar lønn, arbeidstid og fritid og e) opplever få HMS-avvik» (Moland, 2024). Det minst bærekraftige arbeidsmiljøet forekommer der arbeidet er organisert med minimumsbemanning og 7–8-timersvakter og arbeid hver tredje helg. Nesten alle nyere turnusløsninger, inklusive bruk av planlagte langvakter, er mer bærekraftige enn den tradisjonelle turnusen som fortsatt dominerer i helse- og omsorgstjenestene.

hviletid mellom vakter, som hovedregel 11 timer, oppleves også som vanskelig. En strengere fortolkning av hviletidsbestemmelsene fra fagforbundenes side har ført til at det er vanskelig å inkludere fredagen i en langvaktshelg.

[Det er utfordrende] at man må søke sentral godkjenning for langvakter over 12,5 timer. Det er så omfattende og tidkrevende å gjennomføre og følge opp at vi i stedet velger å ha max. 12,5 timers vakter i våre avdelinger, selv om 14-timers vakter hadde vært langt mer gunstig for å sikre faglig forsvarlighet hele døgnet. Det er ansatte som ønsker 14-timers-vakter, men vi "orker ikke" å bruke tid på godkjenningsprosessen (fritekstsvar).

I hjemmetjeneste har vi behov for langvakt på 14,5 timer for å sikre forsvarlig fagdekning. For å få til dette kan ikke disse fagpersonene jobbe aftenvakt (til kl. 22) på fredager. Fagforeningene gir ikke dispensasjon til to langvakter på rad med redusert hviletid, selv om ansatte synes dette er ok (fritekstsvar).

Etter avtale med tillitsvalgte er det mulig å redusere hviletiden til åtte timer (aml § 10-12 (4)). Det oppleves imidlertid som utfordrende at enkelte arbeidstakerorganisasjoner krever at kompenserende hvile må gis på påfølgende døgn. Altså mellom de to neste vaktene etter en avkortning av hvile. En må altså ta igjen avkortningen mellom de to første vaktene mellom de to neste – noe som gjør det vanskelig å sikre tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet på de tidspunktene der oppgavetrykket er størst.

Helg

Som nevnt påpeker respondentene i sine fritekstsvar at det er et stort behov for at flere ansatte jobber oftere helg eller flere helgetimer enn det som gjøres i den tradisjonelle turnusen der man jobber 7–8-timersvakter hver tredje helg. Her møter de motstand både fra enkelte fagforbund og i lov- og avtaleverkets bestemmelser om maksimal helgefrekvens (søndager).

Det burde vært mulig for personer som ønsker å jobbe hyppigere helg å kunne gjøre dette uten at det medfører lovbrudd (fritekstsvar).

Tilsette som ønsker å ta ekstravakter på helg og som allerede har helg i turnusen kan ikke jobbe ekstra (de kan ikke jobbe mer enn halvparten av lørdag kveld og søndager i en turnusperiode) (fritekstsvar).

Utover dette er antall helgetimer en stor "elefant i rommet" - alle vet at det handler mye om det, men det kommer ingen nasjonale føringer/bestemmelser/enigheter. Velldig utfordrende for partssamarbeidet i kommunene (fritekstsvar).

Det er også en utfordring at lør- og søndagstillegget i HTA er for lavt. Vi trenger sentrale rammevilkår som stimulerer til økt arbeid på lørdag og søndag. Vi har også utfordringer med at tillitsvalgte ikke godkjenner turnuser fordi ansatte jobber for mange

helger - selv om det er helt lovlig, for eksempel fordi de er satt opp med 13 i stedet for 12 helger (fritekstsvar).

Flere peker videre på at de nasjonale insentivene for økt helgearbeid er utilstrekkelige. De etterlyser også nasjonale maler og standarder for turnusplanlegging som kan forenkle og harmonisere praksis. De ønsker en gjennomgang og forenkling av regelverket og opplæringspakker som bidrar til å sikre felles forståelse.

Årsplan, årsturnus/kalenderplan og F-dager

Årsplanene danner grunnlaget for utarbeiding av turnuser. Dette er i seg selv svært arbeidskrevende, særlig de første gangene dette prøves ut. Som vi har sett, gir årsturnus/kalenderplan flere muligheter til å øke andelen faste, store stillinger, redusere vikarbruken og imøtekomme både ledere og ansattes ønsker om fleksibilitet. Stadig flere kommuner planlegger å prøve ut årsturnuser, og en del er i gang.⁴²

Siden utvikling av årsturnus fortsatt ikke er så utbredt, er det forholdsvis få fritekstsvar om problemene knyttet til dette. Men blant kommunene som er i gang, er det en del som har hatt problemer med å løse uenigheter om helligdager og ansattes rett til såkalte F3- og F5 dager. Før det kom nye sentrale retningslinjer⁴³, førte uenigheter om hvor mange fridager etter helge- og helligdagsarbeid en ansatt kunne ha, til at forsøk med årsturnus ble stoppet. Også etter de nye retningslinjene, var det ut fra våre data en del uenigheter.

På arbeidsplasser som skal yte tjenester 24 timer i døgnet, sju dager i uken og 365 dager i året, må ansatte jobbe både helger og helligdager og på andre tidspunkter som avviker fra normalarbeidsdagen. Ofte jobbes det både kortere og lengre økter enn 7–8 timer. Det er mange forhold rundt arbeidstid, hviletid og fridager som skal balanseres opp mot lov- og avtaleverket. Mens de fleste arbeidsplasser kun opererer med fri som følger av helg, helligdag, eller avspasering, opererer arbeidsplassene i helse- og omsorgssektoren med fem ulike fridager F1-F5). De ulike F-betegnelsene for fridager er en praktisk løsning partene i arbeidslivet har kommet fram til for å skille de ulike fridagene i turnusen. De ansatte har to fridager i uka. Disse kalles F1- og F2-dager.

Ansatte skal i henhold til aml § 10-8 (4) ikke jobbe to helger eller helligdager på rad. I en rullerende turnusplan vil dette imidlertid skje regelmessig. De «påfølgende» dagene benevnes F3. Vakter på langfredag etter å ha jobbet skjærtorsdag, 1. mai etter å ha jobbet på søndag og 2. juledag etter å ha jobbet på 1. juledag er eksempler på F3-dager. Arbeid på en slik dag genererer en ekstra fridag. Disse kalles F5. I alt kan det bli ganske

⁴² I evalueringen av utviklingsprogrammet Flink med Folk er ikke årsturnus blant de tiltakene som ble prøvd ut (Moland, 2007). Årsturnus nevnes heller ikke i evalueringen av Kvalitetskommuneprogrammet (Hovig et al., 2009). Den første dokumentasjonen av årsturnus vi er kjent med er fra Hurum kommune som prøvde dette ut i 2010 (Moland & Bråthen, 2012b). Noe senere, i programmet «ufrivillig deltid», ble det gjort forsøk med årsturnus i fem av 82 tiltak for å prøve ut nye, heltidsfremmende arbeidstidsordninger (Moland, 2015). Sarpsborg kommunes arbeid med å utvikle årsturnuser i stor skala begynte i 2018. Noen år senere ble deres erfaringer spredt nasjonalt. Kristiansand kommune var også tidlig i gang. Det finnes ingen eksakt dokumentasjon på hvor mange kommuner og tjenestesteder som har innført årsturnus, men ut fra erfaringer fra casekommunene i dette prosjektet og andre studier (Bråthen & Moland, 2025; Yssen, 2024) finnes det få steder med lang erfaring. Dette er nå i ferd med å endres, blant annet fordi årsturnus er et av virkemidlene som tas i bruk i de etter hvert ganske mange Tørn-Kommunene (Moland & Bråthen, 2024).

⁴³ Problemet er tatt opp av partene sentralt. I juni 2023 utga KS, LO kommune, YS kommune, Unio og Akademikerne kommune en felles [veileder](#) for håndtering av utfordringer ved utarbeidelse og praktisering av årsturnus.

mange F3- og F5-dager der ansatte får fri som kompensasjon for en vakt de ikke har jobbet. Dermed kan årsarbeidstiden bli rundt et ukeverk lavere enn normert.

I en årsturnus/kalenderplan planlegges bemanningen for hver enkelt kalenderdag. Da kan turnusen settes opp uten å generere F3- og F5-dager, med påfølgende krav på erstatningsfridager.

Når ansatte jobber færre helligdager, blir også antall fridager etter helligdagsjobbing redusert. I en del av Tørn-kommunene, men også i noen fritekstsvar har det falt de ansatte og deres tillitsvalgte tungt for brystet at de med årsturnus får færre fridager og at de i løpet av et år må jobbe flere dager enn tidligere. Dermed har det oppstått en situasjon der de ansatte har krevd å få beholde noen av de fridagene de tidligere hadde krav på.

For arbeidsgiver vil en imøtekommelse av de ansattes ønsker om å opprettholde de gamle fridagene kunne framstå som en uakseptabel forkortelse av årsarbeidstiden. Kommunene løser dette ulikt. Noen har møtt de ansatte på halvveien, mens andre startet med å etterkomme tillitsvalgtes krav om ekstra fridager. Noen av disse har senere strammet dette inn.

I veilederen fra 2023 er det enighet om at man setter inn F3-dager, basert for eksempel på hvor mange dager man har hatt tidligere. Her følger et utdrag fra veilederen (side 10 og 11):

For å få til en smidig årsturnusprosess, anbefaler partene at det settes inn F3 også i en årsturnus, på tilsvarende måte som i en rullerende grunnturnus. Det kan være vanskelig å sette et eksakt antall F3-dager om som kan gjøres gjeldende for alle, ettersom det er store variasjoner i antall bevegelige helligdager fra år til år og belastningen i de ulike turnusplanene. Dette kan løses ved å sette inn F3-dager i arbeidsplanen tilsvarende det den enkelte arbeidstaker har hatt i snitt de siste årene i rullerende grunnturnus.

Siden praksis med disse dagene har variert, både mellom kommuner og mellom tjenestesteder innad i den enkelte kommune, er det også stor variasjonen i hvordan den nye F-dagsløsningen er utformet.

Manglende fleksibilitet og medbestemmelse

Flere informanter peker på at lov- og avtaleverket skaper utfordringer med å oppnå nødvendig fleksibilitet i tjenestene. Dette gjelder fordeling av helgearbeid, bruk av lange vakter, feriepraksis, kompetansekrav til oppgaver, og bruken av studenter, senioransatte og pensjonister. Flere av fritekstsvarene illustrerer dette:

Det er for rigid at en ikke kan la studenter arbeide lørdagskvelder og søndager, når dette er de eneste vaktene de har på ei uke. Vi har pensjonister som ønsker å jobbe hver søndag. Det er ikke mulig på grunn av lovverk og arbeidsmiljø brudd (fritekst-svar).

Pensjonister har begrensninger i sin lønn på hvor mye de kan jobbe før det får konsekvenser for pensjonen (fritekstsvær).

Ansatte sier at det er et stort minus at de ikke får arbeide fredag kveld før langvakt helg, fordi de da må inn og dekke fredagskvelder før frihelg. De som arbeider ordinære helgevakter må stort sett alltid arbeide fredagskveld før arbeidshelg. Det er utfordrende at sentrale fagforeninger ikke aksepterer at lokale htv-er kan godkjenne turnus med langvakter utover 12,5 timer. Det er de lokale som kjenner arbeidsplassen og hva behovet er (fritekstsvær).

Oppgavefordelingen

Det er ikke noe i våre data som tilsier at lov- og avtaleverket har gjort det vanskelig for kommunene å jobbe med ny oppgavedeling. Arbeidet med ny oppgavedeling mellom yrkesgruppene har potensial til å skape konflikter, dels fordi det fører til betydelige endringer i arbeidets organisering, at noen yrkesgrupper «mister» oppgaver, mens andre yrkesgrupper må gjøre oppgaver de ikke behøvde å gjøre før. Omfordeling av oppgaver fører til endringer i hvordan en ønsket kompetansebrøk ser ut. For eksempel vil behovet for antall sykepleiere kunne bli redusert. I noen kommuner vil dette bryte med vedtak om hvor mange sykepleiere det skal være på hvert tjenestested. Det kan også utfordre kompetansekrav i Lov om helsepersonell mv. Når det knapt er noen ledere som melder om problemer på dette temaet, kan det skyldes at kommunene ikke har kommet så langt i arbeidet med ny oppgavedeling,⁴⁴ at dette er et tema uten sterke forhandlingsrutiner og at det ikke foreligger sterk uenighet mellom partene sentralt. Ikke minst er arbeidet med å utvikle den nye fordelingen av oppgaver ofte lokale fellesprosjekter der de ansatte er involvert. Det siste har vi sett både i beskrivelser fra de 16 casekommunene, i evalueringen av Tørnprosjektene og i andre studier. (Bråthen & Moland, 2023; 2024)⁴⁵

Oppsummering

Vi avslutter denne gjennomgangen med et litt lengre sitat som sammenfatter utfordringene mange ledere opplever i hverdagen. Her dekkes både detaljer og prinsipper om hva som er både helsefremmende og rekrutteringsfremmende:

Det er utfordring med lov- og avtaleverk på grunn av hviletidsbestemmelser og kom-penserende hvile. Dette tolker forbundene ulikt som medfører dårlige turnuser som ansatte ikke ønsker. Det igjen medfører en helhet som ingen er tjent med. [...] Det er de ansatte som skal gå turnusen, og hva som på papiret er helsefremmende er ikke alltid det som er helsefremmende for den ansatte. I framtida så vil vi måtte tenke mer på

⁴⁴ En studie av endringer i yrkessammensetningen i helse- og omsorgstjenestene de siste ti årene (basert på nasjonale registerdata) viser en betydelig vekst blant leger, vernepleiere og enkelte andre, mindre yrkesgrupper, mens en kjernegruppe som helsefagarbeiderne er i tilbakegang. Det burde ha vært omvendt ut fra erfaringer tjenestesteder som har kommet lengst med oppgavedeling. Likeledes burde det ha vært en nedgang i andel sykepleiere. Det er det ikke. Slik sett bekrefter de nasjonale registerdataene at arbeidet med ny oppgavedeling fortsatt har kommet ganske kort (Nielsen & Moland, 2025).

⁴⁵ Dette blir ytterligere utdypet i en kommende Fafo-rapport til Helsedirektoratet om utformingen av helsefagarbeiderrollen og samarbeidende yrkesgrupper (Bråthen & Aspøy, 2025).

denne måten på grunn av rekruttering. Vi må kunne møte den ansatte på hva som fungerer for dem inn i en arbeidshverdag slik at vi kan sikre oss god og riktig kompetanse. Det kan ikke tolkning av timer ødelegge. Lov- og avtaleverket har ett handlingsrom. Men partsamarbeidet for avtaler er krevende.

6.3 Innovative kommuner har størst utfordringer med lov- og avtaleverket

Analyser av surveymaterialet indikerer at jo mer innovative en kommune er, jo oftere støter de på utfordringer med lov- og avtaleverket. Sett i lys av gjennomgangen over, er ikke det så overraskende.

Når vi analyserer svarene på om kommunene har gjennomført ulike tiltak for bedre bemanningssituasjonen mot svar på spørsmål om utfordringer med lov- og avtaleverket, viser det seg at de kommunene som gjør minst også har færrest utfordringer. Kommuner som oppgir at de har gjennomført tiltak med langvakter, årsturnuser og ulike langsiktige rekrutterings- og opplæringstiltak, svarer oftere enn andre at de opplever store utfordringer med lov- og avtaleverket. Blant de som har gjennomført tiltak, svarer 45–50 prosent at de har hatt store utfordringer med lov- og avtaleverket. Blant de som ikke har gjennomført tiltakene, svarer omtrent 30 prosent det samme.

Forhold som stopper forsøksvirksomhet har først og fremst å gjøre med hvor lange vakter som er forsvarlig og hviletidsbestemmelser, og om det skal åpnes for unntaksmulighetene i arbeidsmiljøloven eller ikke. Unntakene gjelder for en periode og kan reverseres av de ansatte, tillitsvalgte eller ledelsen dersom evalueringer tilsier dette. Denne reverseringsmuligheten er en selvfølgelighet og et gode på arbeidsplasser der alle blir hørt.⁴⁶ Der nye tiltak oppfattes som et gode av de ansatte skaper det imidlertid ofte usikkerhet når et eller flere fagforbund sier at de kan komme til å si nei til videreføring. Denne usikkerheten gjelder også for ledere som skal planlegge driften framover. Som skrevet tidligere har uenigheter om fortolkninger av ansattes krav på helligdagsfri i forbindelse med overgang fra periodeturnus til årsturnus bremsset det lokale utviklingsarbeidet. Et annet eksempel er enkelte fagforbunds begrensinger på helgearbeid reduser mulighetene til å løse helgeflokken.

De innovative kommunene prøver ut nye tiltak og jobber strategisk og framtidsrettet. De vil lettere komme til å utfordre det bestående både sosialt og juridisk. Handlingsrommet i lov- og avtaleverket kan lett komme til å styres av aktørenes fortolkninger og tidligere erfaringer med tiltak. Erfaringer med nye versjoner av tiltakene kan være mer positive i 2025 enn ti år senere. Dette er diskusjoner som rammer foregangskommunene i langt større grad enn de som avventer.

Figur 6.1 gir en oversikt over ulike utfordringer i arbeidet med å redusere vikarbruken. Noen ganger vurderes en utfordring oftere som stor blant ledere, andre ganger tillitsvalgte. Men i hovedsak er aktørene samstemte. Én utfordring skiller seg imidlertid sterkt

⁴⁶ Det er også mulig for ansatte som av ulike grunner ikke ønsker å stå i langvaktene å kreve å få endret turnus til ordinære vakter i løpet av fire uker – også midt i en kalenderplanperiode.

fra de andre, og det er vurderingen av lov- og avtaleverket. Mens halvparten av de spurte lederne, og da særlig de mest tiltaksaktive, synes lov- og avtaleverket er en utfordring, sier bare ti prosent av de tillitsvalgte det samme.

6.4 Partssamarbeid

Ettersom flere av de diskuterte tiltakene beskrevet over har konfliktpotensial, blir god dialog mellom partene lokalt helt avgjørende. Godt partssamarbeid bli mer enn en frase:

*Lov- og avtaleverket har et handlingsrom. Men partsamarbeidet for avtaler er kre-
vende (fritekstsvar).*

Partssamarbeid er ikke et bemanningstiltak, men en løpende aktivitet som påvirker klimaet for tjenesteutvikling. Partssamarbeid er dessuten avgjørende fordi en del av tiltakene som kan redusere vikarbruken og fremme flere faste og store stillinger er regulert i lov- og avtaleverket. Dessuten skal turnusavtaler signeres av begge (alle) parter før de kan iverksettes.

Det er godt beskrevet at en del av de kommunale innovasjonsforsøkene har møtt betydelig motstand fra fagorganisasjoner og tillitsvalgte både i teksten over og i forskningsrapporter (Moland, 2015; Bråthen & Moland, 2025). Helt konkret gjelder dette innføring av turnus med lange vakter der flere av fagorganisasjonene har ment at lange vakter er helseskadelig og derfor har sagt nei til forsøk med vakter over et visst timetall. Etter hvert som lokale erfaringer har vært overveiende positive, har tillitsvalgte kommet i et krysspress mellom kritiske forbund og positive medlemmer.

Positive erfaringer med langvakter på norsk er godt dokumentert. Begrepet langvakter på norsk sikter til at ansatte og tillitsvalgte har vært involvert i utformingen av hver enkelt turnus. Arbeidsmåten er lagt opp slik at hver arbeidsøkt kan gjennomføres i et lavere tempo. Dette skjer ved at ansatte jobber i større stillinger, kjenner rutiner, kollegaer og brukere og kan jobbe selvstendig, mer brukerrettet og uten like mange avbrudd som når man jobber kortere vakter. Dermed blir det mindre viktig å telle timer og mer viktig å forstå betydningen av en sammensveiset og kompetent arbeidsgruppe. Rapporten *Helt Fram mot heltidskultur* beskriver hvordan tre kommuner fra 2017 til 2024 håndterer timetellingsproblematikken som dukket opp da visjonene om heltidskultur skulle realiseres ved å ta i bruk heltidsfremmende turnuser. Partssamarbeidet gikk fint i planleggingsfasen fordi alle var samstemte om det overordnede heltidsmålet. Men når nye vaktlengder, restitusjonsperioder og helgevakter skulle settes ut i livet, møtte mange ledere stor motstand fra hovedtillitsvalgte som støttet seg til sitt sentrale fagforbund.

Etter mer enn sju års forsøk på å utvikle heltidskultur, høstet kommunene mange nye erfaringer, og en del av de nye løsningene var en forbedring både for driften, de ansatte og brukerne. I ettertid har noen av de tillitsvalgte fra Helt fram-kommunene som ofte landet på nei-siden de første årene medgitt at «nå sier vi ja til mye som vi sa nei til for fem år siden» (Bråthen & Moland, 2025).

Gjennomsnittsberegning av arbeidstid og praktisering av hviletid mellom vakter er andre eksempler på at det er vanskelig å finne fram til omforente løsninger på ny organisering av arbeidstiden. En leder uttrykte det slik:

Partssamarbeidet om fritid og hviletid er vrient. Vi har faste møter med tillitsvalgte og vernetjenester i AMG-grupper. Vi har gode intensjoner, men det er ikke så lett å få det til å funke.

Tillitsvalgte vi har snakket med opplever dilemmaer. For eksempel er det noen som gir uttrykk for at arbeidstakerorganisasjonene sentralt jobber for noe annet enn det medlemmene lokalt ønsker. Men tillitsvalgte formidler oftere at de kan komme i krysspress mellom arbeidsgiver og medlemsinteresser. Det kan være at tilsynelatende gode og nødvendige løsninger for å få bemanningsplanen til å gå opp ikke ivaretar de ansattes behov i tilstrekkelig grad:

Vi som er tillitsvalgte sitter litt i en skvis. Arbeidsgiver trenger jo å få dette til å gå opp, men samtidig må jeg først og fremst tenke på de ansatte og at de kan stå i det (tillitsvalgt).

Lederen i det neste sitatet viser hvor avgjørende det er å skape oppslutning hos alle:

Døgnturnus brukes på 6 tjenestesteder. Vi må søke om dette hvert år. Det gir mye merarbeid. Tillitsvalgte er tett inne på dette. Det er personalgruppen også. Det er jo avgjørende at de er positive. Vi har fått veldig stabile personalgrupper og det er lett å rekruttere (leder).

Ledere som jobber langsiktig med rekruttering og opplæring legger vekt på det mest basale ved lederjobben. Kapittel 4 viste at de er tett på sine ansatte og bruker mye tid på å skape et godt arbeidsmiljø. I dette inngår også dialog med tillitsvalgte og verneombud. Hvordan dette samarbeidet også har bidratt til framgang i arbeidet for vikarreduserende tiltak er klarest formidlet fra intervjuene med casekommunene.

Dette kommer ikke like klart fram i spørreundersøkelsen. Der svarte mange ledere som vektla partssamarbeid og langsiktighet, litt overraskende, oftere enn andre at de opplever utfordringer med lov- og avtaleverket. Den sannsynlige forklaringen er at disse oftere prøver ut nye tiltak og dermed oftere møter problemer med fortolkninger av lov- og avtaleverket. Dette betyr ikke at de nødvendigvis møter mer motstand fra sine lokale tillitsvalgte. Motstanden kan like gjerne komme fra fagorganisasjoner sentralt eller fra Arbeidstilsynet.⁴⁷

Godt partssamarbeid er til hjelp

Gjennom intervjuer med kommuner som har kommet langt med å utvikle bemanningsplaner med moderat bruk av vikarer og minimal innleie fra bemanningsbyråer, trekkes partssamarbeidet fram som svært nyttig. Nært samarbeid bidrar til at alle trekker i samme retning. Engasjerte tillitsvalgte øker oppslutningen om nye tiltak blant de ansatte. Det skaper økt eierskap til utviklingsarbeidet hos alle på arbeidsplassen. Samarbeidet er ekstra viktig fordi en del av tiltakene forutsetter endringer som mange ansatte i

⁴⁷ Arbeidstilsynet kan gi samtykke til arbeidstidsavtaler som fraviker spesifiserte bestemmelser i aml § 10. Dette gjelder også for arbeidstakerorganisasjoner med innstillingsrett til etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven.

utgangspunktet ikke ønsker. Under vises noen sitater fra intervjuer med både ledere og tillitsvalgte i kommunene Dovre, Alstahaug og Birkenes:

Vi har et veldig godt og nært samarbeid med tillitsvalgte hele veien. Det er viktig at disse har et eierforhold til prosessene. De må være inne i det for å kunne formidle [aktuelle tiltak] til de ansatte. Det blir veldig dumt når disse ikke kan svare. Da blir ansatte lettere negative (Dovre).

Vi har godt partssamarbeid og mye satsning på utdanning og rekruttering. Vi har gode ledere og vi har tillit til hverandre. De lytter til oss. Vi kan være uenige, men går videre. Medvirkning i turnus og heltidskultur har hatt gjennombrudd de siste årene (Dovre).

Vi og tillitsvalgte trekker i samme retning. Det er meningsnyanser. Tillitsvalgte er også med i lederutviklingen. De har også fokus på utviklingen vi driver. Vi har for eksempel fått til dette med langvakter, mens andre kommuner får det ikke til på grunn av motstand (Alstahaug).

Vi har godt samarbeid med ledelsen. Det er kanskje derfor vi lykkes så bra som vi gjør (Alstahaug).

Vi har en levende arbeidsgiverpolitikk fordi politikere, administrasjon og tillitsvalgte samarbeider godt. Vi hadde tidlig forståelse for kommende bemannings- og tjenesteutfordringer. Det ble systematikk i dette fra 2018. Kommunedirektøren har hovedrollen, men vi har blitt godt oppdatert i administrasjonsutvalget (Alstahaug)

Vi hadde et godt og tillitsfullt samarbeid med tillitsvalgtapparatet. Sånn at hadde det ikke vært for dem, så hadde vi ikke fått det til. Det er helt essensielt! (Birkenes)

6.5 Eksplisitt om ledernes handlingsrom

Undersøkelsen har vist at ledernes handlingsrom til å gjennomføre tiltak som reduserer bruk av vikarer, ekstrahjelp og innleie fra bemanningsbyråer påvirkes av lederens kompetanse, interne rammebetingelser gitt av kommunen og ytre forhold som demografi, lov- og avtaleverk og partssamarbeid.

Handlingsrommet påvirkes videre av ledernes forståelse av det store utfordringsbildet⁴⁸, kunnskap om tiltak som virker, kompetanse til å gjennomføre de enkelte tiltakene, evne til å håndtere lov- og avtaleverket og ulike fortolkninger av dette og de økonomiske rammebetingelsene de har for å endre personalsammensetningen. Kapittel 4 viser til

⁴⁸ Økt tjenestebehov i befolkningen samtidig som det er økt konkurranse om arbeidskraften skaper rekrutteringsutfordringer. Sammen med en personalforvaltning basert på minimumsturnuser, utvikles et behov for innleid arbeidskraft i kommuner som ikke har drevet langsiktig rekrutterings- og opplæringspolitikk.

kommuner som har gjennomført ett eller flere vikarreduserende tiltak. Det betyr at de har hatt handlingsrom.

For å kunne realisere tiltak med vikarreduserende potensial, må lederen skape oppslutning fra ansatte og tillitsvalgte lokalt. Dette er beskrevet i avsnittene om nærværende ledelse og etablering av fag- og arbeidsmiljøer der de ansatte trives og vil bli, og der de er villige til å strekke seg litt når det er nødvendig. Dette har skapt nærmest selvrekrutterende miljøer. Samtidig er avdelingslederne avhengig av interesserte, overordnede ledere som åpner muligheter og stimulerer til utprøving. Mange av de virksomme resultatene som oppnås i avdelingen kommer etter initiativ fra toppledelsen. Dette gjelder dels i form av policyutforming, oppmuntring til avdelingsoverskridende samarbeid og utvidede fullmakter til avdelingslederne. Toppledelsen etterspør resultater, gir støtte og lar avdelingslederne få styre ressursbruken innenfor avsatte rammer. Dette har vi både i denne undersøkelsen og i flere andre studier rapporten har referert til.

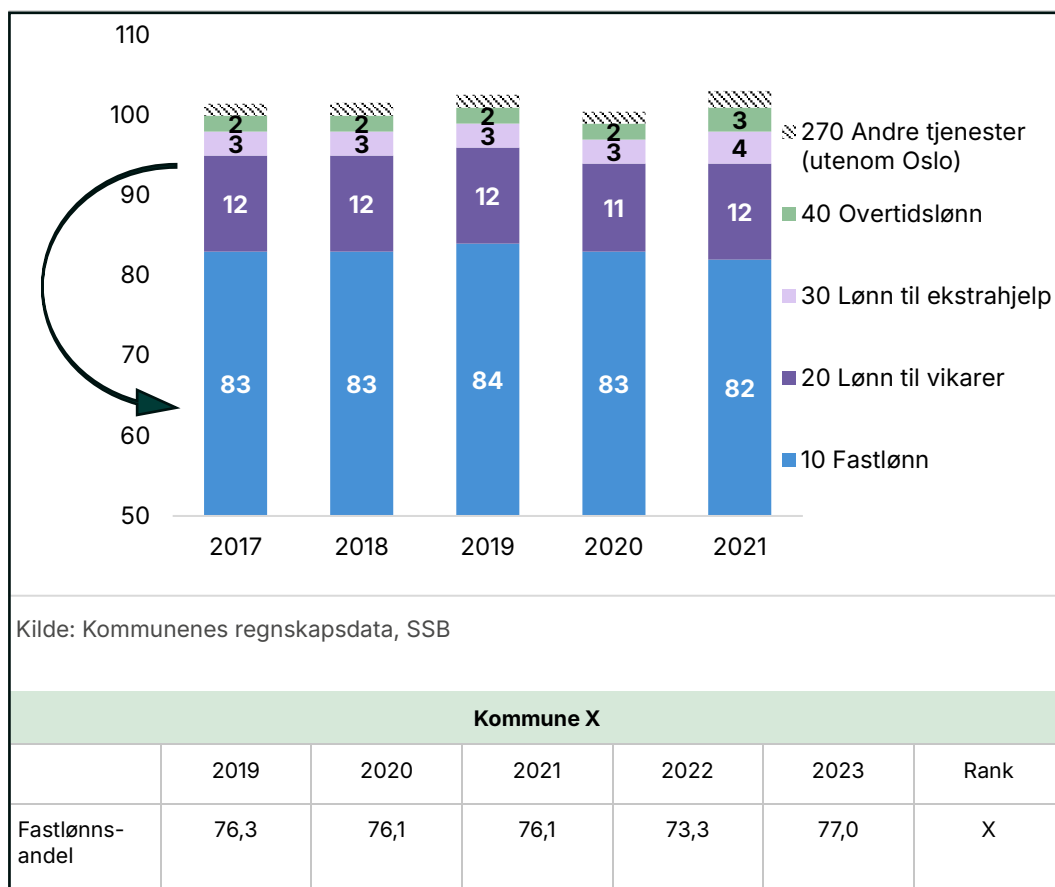
En av de sentrale problemstillingene for denne studien er formulert slik: «Hvilket handlingsrom har ledere til å planlegge med realistiske budsjetter i egen virksomhet, herunder omdisponering for å redusere bruk av «variabel lønn» (vikar/innleie/overtid), og heller øke budsjettene for fast lønn/ bemanning (i store/hele stillinger)».

Kommunene og avdelingenes handlingsrom, når de skal prøve ut nye bemanningstiltak uten at ansatte må strekke seg ekstraordinært langt, ligger i hvordan deler av millionbeløpene som har gått til å lønne vikarer og ekstrahjelp og betale bemanningsbyråer kan omgjøres til drift basert på faste ansatte i store stillinger. De ulike tiltakene forutsetter en omfordeling, men ikke en økning av kommunenes og avdelingenes lønnsrammer.

Figur 6.2 viser hvordan lønnskostnadene fordeles på ulike lønnsarter fra 2017 til 2021. Den bygger på data som ble analysert i utarbeidelsen av rapporten *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester* (Moland, Nesland & Tofteng, 2023). Figuren viser at rundt 80 prosent av lønnsmidlene går til fast lønn (blå søyle). De øvrige midlene dekker utgifter til ekstrahjelp (rød), vikarer (oransje) og overtid (grønn). Nederst i figuren vises fastlønnsandelen til en kommune⁴⁹ for årene 2019–2023 og kommunenes fastlønnsrangering blant norske kommuner.

⁴⁹ Dette er en kommune som arrangerte et seminar høsten 2024 om kostnader og besparelser ved å innføre heltidskultur.

Figur 6.2 Fordeling av planlagte faste og ikke-planlagte variable lønnskostnader. Nasjonal tall 2017–2021. Eksempelkommune 2019–2023



Figur 6.2 er brukt i mange seminarer med kommuner og andre som yter helse- og omsorgstjenester. Deltakerne utfordres til å reflektere om mulighetene til å flytte personalutgifter fra oransje til blå utgiftsart. Dette innebærer spørsmål som: Har de anledning? Gis de anledning? Hvordan kan de gjøre det i praksis?

Ofte vil direktører og rådgivere som representerer HR og økonomiavdelingen sentralt være avventende og ganske restriktive. De er bekymret for at de samlede lønnskostnadene blir større dersom avdelingslederne får myndighet til å omfordele slik at fastlønnsdelen blir større. Dette er i tråd med gjennomgangen i kapittel 4. Samtidig ser de det ulogiske i å lage budsjetter som treffer så dårlig. Og hvis virksomheten har som mål å utvikle heltidskultur og mer stabile tjenester med faste ansatte, er det nettopp i denne omfordelingen at handlingsrommet ligger.

Gjennomgangen av grunnbemanningslæren og andre vikarreduserende tiltak har vist det samme, slik det også kommer fram i de to neste intervju-sitatene:

Vi har handlingsrom og tillit fra våre ledere. Vi får lov til å gjøre de tiltakene vi mener må gjøres. Vi slipper å spørre når vi rokkerer [på personalsammensetningen]. De ser jo vi sparer penger på dette (Alstahaug).

Økte stillinger i grunnturnus må vi forhandle om. Men for det vi gjør innenfor det faste opplegget er det stor frihet. Alle tjenester hos meg er vedtaksstyrt. Så vi får de

årsverkene vi trenger basert på brukerbehov. Samtidig er det jo slik at vi har et budsjett som et bestemt høyere opp (Alstahaug).

Så da blir det opp til kommunedirektører og politikere om de vil berede grunnen for at flere avdelingsledere får dette handlingsrommet.

7 Mange tiltak som forutsetter hverandre

Vi har beskrevet kommunenes utfordringer med å rekruttere og bruke medarbeidere slik at det økende behovet for helse- og omsorgstjenester kan ivaretas. Bruken av vikarer er redusert i mange kommuner. Dette fanges også opp i nasjonale tall som viser at fast-lønnsandelen av totale lønnskostnader har økt. Bruken av bemanningsbyrå er heller ikke økende – snarere motsatt.

Arsenalet av bemanningstiltak er stort. Det samme er potensialet for vikarreduserende gevinster. Det er mange skjær i sjøen og få eller ingen quick-fix-løsninger. Det er ikke én forklaring på at noen har stort behov for å leie inn personell fra bemanningsbyråer. Det er heller ikke ett tiltak som løser bemanningsproblemene i helse- og omsorgssektoren.

Likheter mellom heltids- og vikarproblematikk

Bruken av små og mellomstore deltidsstillinger og vikarer er begge et uttrykk for en arbeidsgiverpolitikk der tjenestene i større eller mindre grad utføres av flyktig arbeidskraft (Moland, Tofteng & Nesland, 2023). Mange av tiltakene for å skape en tjeneste med store og faste stillinger vil også kunne redusere vikarbruken. Arbeidet med å øke heltidsandelen og gjennomsnittlig stillingsstørrelse har utviklet seg sakte, men sikkert fra 2015 og fram til 2024.

Hvordan starte med vikarreduserende arbeid og få det til å henge sammen? Gangen i arbeidet med vikarreduserende tiltak starter med tjenesteanalyser. Disse går via beregning av bemanningsplaner og ender opp med nye turnuser som er tilnærmet fullfinansiert i kommunes budsjetter og med et vikarbehov som kan reduseres til ned mot mellom fem og ti prosent. I det følgende går vi gjennom en skjematisk prosess for et slikt utviklingsarbeid, med utgangspunkt i figur 7.1 og 7.2. Når vi i den løpende teksten henviser til tall, viser disse til sammenhenger som er illustrert i figur 7.2.

I tjenesteanalysene skal man kartlegge hvilke tjenester som skal ytes i løpet av døgnet, tjuefire timer, i løpet av en uke og i løpet av et helt år der det er aktuelt. I tjenesteanalysene inngår også planer for arbeids- og oppgavefordeling og vurderinger av kompetanse- og opplæringsbehov. Tjenesteanalysen avsluttes med å sette opp en årsplan for ressursdisponering der også fravørsanalyser og andre aktiviteter inngår (2). Her legges også grunnlaget for en god rekrutteringspraksis.

For store deler av helse- og omsorgssektoren følger så et krevende arbeid med å lage turnusoppsett slik at helgene kan bemannes av faste ansatte i store stillinger (4). Man kan starte med å enes om hvordan den ideelle helgebemanningen ser ut. Kanskje er det fint å beholde noen av de små helgestillingene i rekrutteringsøyemed eller av andre grunner. Kanskje kan flere faste ansatte jobbe helg, og mange må være villige til å jobbe flere helgetimer i året enn de har gjort tidligere. Dette kan gjøres ved å jobbe lengre vakter eller flere helgevakter. En liten gruppe ansatte vil jobbe hyppigere helger dersom de får lov.

Etter og til dels parallelt med arbeidet med å analysere og fordele helgebemanningen, starter arbeidet med å utvikle nye turnuser. Her er de viktigste valgene om man skal ha årsturnus/kalenderplan eller rullerende turnus på for eksempel åtte eller tolv uker, hvor lange vaktene skal være og hvordan fleksiløsninger med bruk av buffervakter, arbeid på tvers av avdelinger og «ønsketurnus» kan tas i bruk (5).

Bemanningsplanene og turnusene som utarbeides skal være så robuste at den faste bemanningen er tilstrekkelig til å håndtere det meste av fraværet, slik at vikarbruken kan reduseres. Kommunene må gå bort fra en praksis med underbudsjettet minimumsbemanning.⁵⁰ En annen økonomioppgave går ut på å analysere kostnadsdrivere og kostnadene ved å øke stillingsstørrelsene med de ulike turnusvariantene. Ifølge refererte studier vil den tradisjonelle og mest brukte turnusen⁵¹ bli svært kostbar og personalkrevende.

Til slutt i bemannings- og økonomisirkelen kommer rekruttering og stillingsutlysninger (7). Disse skal bygge på de samme tjenesteanalysene som modellen starter med (1+2). I dag er det fortsatt vanlig å lyse ut stillinger på «autorepeat». Det vil si at man lyser ut stillinger ut fra hva som er blitt ledig og ikke etter behov (Moland & Bråthen, 2021b). Dette har sin parallell i en bemanningsplanlegging basert på økonomiske rammer tildelt fra ledelsen versus en bemanningsplanlegging basert på tjenesteanalyser.

I denne rapporten om lederes vikarreduserende handlingsrom har vi gitt liten plass til analysene av brukernes tjenestebehov. I stedet har vi brukt mer plass på utviklingen av attraktive arbeidsplasser. Derfor har vi startet med å beskrive god rekruttering (arbeid for å beholde medarbeidere)

Gevinstanalyser og tiltakene for å lykkes med utviklingsarbeidet innenfor de ulike områdene, er en kontinuerlig prosess (3). I bemannings- og økonomimodellen har vi satt opp tre gevinstområder som kan motivere til endringsarbeidet. Ved siden av er det satt inn en mangekantet stjerne med tekst som viser suksessfaktorer for gjennomføring av utviklingstiltak. Disse er a) hensikt, b) mål, c) forankring, d) partssamarbeid og involvering, e) ressurser og f) ledelsesoppfølging (se vedlegg 3 for en utdyping av disse).

⁵⁰ Kommunene bruker nesten 20 prosent av lønnsmidlene på vikarer, ekstrahjelp og overtid. Disse utgiftene bør kunne reduseres til mellom fem og ti prosent (Moland, Tofteng & Nesland, 2023; Yssen et al., 2023).

⁵¹ I den tradisjonelle turnusmodellen jobber ansatte 7–8 timers-vakter og hver tredje helg. Dette genererer mye deltid. Flere store stillinger uten å endre på turnusmodellen bli svært personal- og kostnadskrevende (Moland, Tofteng & Nesland, 2023)

I figur 7.1 har vi laget en variant av punktene over der vi har satt opp sju hovedfaktorer med tilhørende underpunkter for å utvikle bedre drift med riktig bemanning, faste store stillinger og lavt vikarbruk. Figuren viser at dette arbeidet ikke løses med én-faktor-løsninger. Figur 7.2 er lik, men er en mer spesifisert versjon av figur 7.1.

Figur 7.1 Bemannings- og økonomisirkelen: Fra tjenesteanalyse til turnusgrep for å etablere en økt andel store stillinger og redusere vikarbruken (oversiktsversjon)



Figur 7.2 Bemannings- og økonomisirkelen: Fra tjenesteanalyse til turnusgrep for å etablere en økt andel store stillinger og redusere vikarbruken (detaljert versjon)



Basalt, ikke banalt

Kapittel 4,5 og 6 bekrefter at dimensjoneringen og bruken av personalet må begrunnes i brukerrelaterte analyser, og at de mange turnusløsningen er virkemidler for å skape attraktive arbeidsmiljøer, gode tjenester og effektiv ressursbruk. Behovet for nærværende ledere og langsiktighet i rekruttering og kompetanseutvikling har fått stor plass. Dette er basalt, og bør ikke avfeies som banaliteter i jakten på de tekniske løsningene. Det er krevende, men også resultatgivende når målet er attraktive arbeidsplasser. Dedikerte ledere med handlingsrom og støtte fra overordnede er viktig. De får også drahjelp fra positive og involverte ansatte. Men langsiktigheten i arbeidet og resultater for flere tjenestesteder i kommunen hviler på at toppledelsen også ser sammenhengene mellom tiltakene og at de forstår sin rolle som pådriver, etterspørre og støttespiller. Det siste har vi sett i flere av casekommunene. Men som beskrevet i en rekke siterte evalueringer av kommunalt innovasjonsarbeid, har mange ledere og prosjektledere savnet et større engasjement fra toppledelsen.

Vi avslutter med dette sitatet fra en politiker i en av casekommunene:

Omstilling koster, og det må skje i riktig tempo. I dag som vi høster av tiltakene, ser vi at det har vært god butikk. Alternativet ville ha vært å ikke hatt nok folk og måttet leie inn vikarer og ekstrahjelp.

8 Litteratur

- Bjørnestad, S. (2024, 19. oktober). Bruken av innleid personell ved sykehusene synker kraftig. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/PpjyB5/sykehusene-leier-inn-faerre-fra-vikarbyraaene>
- Bråten, M. (2019). *Kontroll og overvåking i arbeidslivet 2019* (Fafo-rapport 2019:21). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/kontroll-og-overvaking-i-arbeidslivet-2019>
- Bråthen K. & Aspøy, T.M. (2025). *Helsefagarbeidere i endring* (Fafo-rapport, utgis sommeren 2025).
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2025). *Helt Fram på vei mot heltidskultur* (Fafo-rapport 2025:07). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/helt-fram-pa-vei-mot-heltidskultur>
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2024). *Ny tørn for helse- og omsorgstjenester. Underveisevaluering av Tørn-programmet* (Fafo-rapport 2025:05). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/ny-torn-for-effektive-helse-og-omsorgstjenester>
- Bråthen, K. & Moland, L.E. (2023a). *Ny oppgavedeling i helse- og omsorgssektoren En undersøkelse blant helsefagarbeidere, helsesekretærer og portører* (Fafo-rapport 2023:07). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/ny-oppgavedeling-i-helse-og-omsorgssektoren>
- Bråten, M. & Tranvik, T. (2012). *Kontroll med ansatte utenfor fast arbeidssted. Ansattes erfaringer med feltteknologi* (Fafo-rapport 2012:50). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/kontroll-med-ansatte-utenfor-fast-arbeidssted#:~:text=P%C3%A5%20grunnlag%20av%20en%20sp%C3%B8reunders%C3%B8kelse%20blant%20norske%20arbeidstakere%2C,innf%C3%B8ring%20og%20bruk%20av%20feltteknologier%20for%20ulike%20yrkesgrupper>
- Felde, E.M. & Heggen, H. (2025, 23. juni). Får 5000 kroner i veka for å flytte ferien. *NRK*. <https://www.nrk.no/vestland/lag-sommarbemanning-gjer-at-sjuepleiarar-far-5.000-for-a-flytte-ferie-1.17461647#:~:text=Tilsette%20ved%20Helse%20F%C3%B8rde%20f%C3%A5r%20betalt%20for%20%C3%A5,s%C3%A5%20takka%20kollega%20Morten%20Vedvik%20%28til%20venstre%29%20nei>
- Fevang, E., Fidjeland, A., Gautun, H., Lillebråten, A., & Lillebø, O.S. (2024). Turnusordninger i kommunenes helse- og omsorgstjenester – kraftig vekst i omfang av langvakter, årsturnus og fleksibel turnus. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 10(3), 1–22. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmliui/handle/11250/3163696>
- Gaski, M., Abelsen, B. & Fosse, A. (2022). Kunnskapsoppsummering: Hva hemmer og fremmer tilgang på kvalifisert personell til helse- og omsorgstjenesten i distriktkommuner? *Nasjonalt senter for distriktsmedisin / UiT Norges arktiske universitet*. <https://web.archive.org/web/20220814193343/https://www.nsd.no/wp-content/uploads/2022/07/NSDM-rapport-2022-Kunnskapsoppsummering.pdf>
- Midtsundstad, T. & Nielsen, R.A. (2022). *Seniorer i sykehussektoren. Hvordan beholde seniorene og deres kompetanse* (Fafo-rapport 2022:18). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/seniorer-i-sykehussektoren>
- Hjemås, G., Zhiyang, J., Kornstad, T. & Stølen, N.M. (2019). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035* (SSB-rapport 2019/11). SSB. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/arbeidsmarkedet-for-helse-og-sosialpersonell-fram-mot-aar-2035#:~:text=Rapporten%20presenterer%20oppdaterte%20framskrivninger%20av%20tilbud%20av%20og,holder%20seg%20p%C3%A5%20samme%20niv%C3%A5%20som%20i%202010>
- Holmøy, E., Hjemås, G. & Haugstveit, F. (2023). *Arbeidsinnsats i offentlig helse- og omsorg: Fremskrivninger og historikk* (SSB-rapport 2023/3). SSB. https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/employment-in-public-health-and-care-projections-and-history/_/attachment/inline/1be624e3-60a4-40d1-8cf3-431b4ef7d43c:acc9617f7d756c7410e2495cc77136f6cc310df6/RAPP2023-03.pdf

- Ingstad, K. (2024). Kunstig intelligens kan optimalisere turnuser. Kap. 18 i Ingstad, K. (Red.): *Heltidskultur. Strategisk bemanningsplanlegging for fremtidens helse- og omsorgstjeneste*. Gyldendal Akademisk.
- Ingstad, K. & Amble, N. (2015). En ny ro med langturnus. *Nordic Journal of Nursing Research*, 35, 152–157.
- Ingstad, K. (2014). *Innovasjon i turnus. Vikarpool – ikke optimalt, men bedre enn en 18 prosents stilling* (Rapport nr. 98). Høgskolen i Nord-Trøndelag. Steinkjer.
- Jordell, H., Yssen S.S.F., Moland, L.E. (2025). Nye stillinger for ikke-faglærte i pleie- og omsorgstjenestene. En kartlegging av potensialet i nye stillingstyper for bedre oppgaveløsning, økt rekruttering og arbeidsinkludering (Fafo-rapport 2025:08). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/nye-stillinger-for-ikke-faglaerte-i-pleie-og-omsorgstjenestene>
- KS. (2025). Kommunal deflator. <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-i-2025-og-2026/>
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (5. Utg.). Fagbokforlaget.
- Kuvaas, B. & Dysvik, A. (2020). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Moland, L.E. (2024). *Modeller for økt grunnbemanning og mindre vikarbruk i omsorgstjenestene* (Fafo-rapport 2024:36). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/modeller-for-okt-grunnbemanning-og-mindre-vikar-bruk-i-omsorgstjenesten>
- Moland, L.E. (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid* (Fafo-rapport 2015:25). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/storre-stillinger-og-bedre-drift>
- Moland, L.E. & Schanche, P. (2019). Fafo-rapport 2019:08: *Lang vei mot heltidskultur. Evaluering av tre pilotprosjekter i Bodø kommune*. Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/lang-vei-mot-heltidskultur>
- Moland, L.E., Tofteng, M. & Nesland, A. (2023a). *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester* (Fafo-rapport 2023:17). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/vikarbruk-i-sykehus-og-kommunale-helse-og-omsorgstjenester>
- Moland, L.E., Tofteng, M. & Bråthen, K. (2023b). *Hva koster heltid egentlig? Økonomiske kostnader og gevinster ved å utvikle heltidskultur i kommunale pleie- og omsorgstjenester* (Fafo-rapport 2023:22). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/hva-koster-heltid-egentlig>
- Moland, L. & Bråthen, K. (2021a). *Heltids- og deltidsansettelser i sykehusene. Om bruk av flerdelte stillinger ved Sykehuset Østfold* (Fafo-rapport 2021:01). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/heltids-og-deltidsansettelser-i-sykehusene>
- Moland, L.E & Bråthen, K. (2021b). *Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene* (Fafo-rapport 2021:25). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/stillingsutlysninger-rekruttering-og-heltidskultur-i-de-kommunale-helse-og-omsorgstjenestene>
- Moland, L.E. & Bråthen, K. (2019). *En ny vei mot heltidskultur* (Fafo-rapport 2019:15). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/en-ny-vei-mot-heltidskultur>
- Moland, L.E. & Bråthen, K. (2012b). *Langturnus og hele stillinger i Bergen kommune. Arbeidstid i tjenester for utviklingshemmede og psykisk syke* (Fafo-rapport 2012:60). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/langturnus-og-hele-stillinger-i-bergen-kommune>
- Moland, L. & Bråthen, K. (2012a). *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* (Fafo-rapport 2012: 14). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/hvordan-kan-kommunene-tilby-flere-heltidsstillinger>
- Moland, L.E. & Egge, M. (2000). *Kommunal sektor – bedre enn sitt rykte? Strategier for å rekruttere og beholde arbeidskraft* (Fafo-rapport 337). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/kommunal-sektor-bedre-enn-sitt-rykte>
- Nielsen, R.A & Moland, L.E. (2025). *Mobilitet i helse- og omsorgstjenestene. Utvidet og revidert versjon av Fafo-rapport 2024:31 med 2024-tall* (Fafo-rapport 2025:19, blir publisert sommeren 2025). Fafo.

- Nielsen, R.A. & Moland, L.E. (2024). *Mobilitet i helse- og omsorgstjenestene. Utvidet og revidert versjon av Fafo-rapport 2023:30 med 2023-tall* (Fafo-rapport 2024:31). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/mobilitet-i-helse-og-omsorgstjenestene-2>
- Oslo Economics & Impaktor. (2025). *Tiltak for lengre arbeidsliv i kommunesektoren – status, eksempler og vurderinger* (Rapport nr. 2025:1). <https://osloeconomics.no/publication/tiltak-for-lengre-arbeidsliv-i-kommunesektoren-status-eksempler-og-vurderinger/>
- Nordberg-Schulz, M. & Storo, M.L. (2025). *Sykefravær og stillingsstørrelser i helse- og omsorgstjenestene* (Rapport 18: 2025). Samfunnsøkonomisk Analyse AS.
- NOU 2023: 4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2020: 15. *Det handler om Norge. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Nordberg-Schulz, M. (2024). *Sykefravær i omsorgstjenesten* (Rapport 20: 2024). Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- SSB. (2025). Standard for delområde- og grunnkretsinnndeling.
- Seip, Å.A., Moland, L.E. & Olberg, D. (2019). *Arbeidstidsforsøk i tre statlige etater. Fleksivakter, 12-timersvakter og samarbeidsturnus* (Fafo-rapport 2019:13). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/arbeidstidsforsok-i-tre-statlige-etater>
- Teknisk beregningsutvalg. (2021). Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Vik, S.S. (2024). *Rekrutteringstillegg ved personalmangel – tre steg fram og to tilbake? Ein kvalitativt studie frå rekruttering av sjukepleiarar i offentlig sektor* [Masterstudium i organisasjon og leiging, helse- og velferdsleiging og utdanningsleiging]. Fakultet for teknologi, miljø og samfunn. Høgskulen på Vestlandet.
- Yssen, S.S.F. (2024). *Tiltak for å etablere store og hele stillinger i norsk arbeidsliv. En kunnskapsoppsummering* (Fafo-rapport 2024:33). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/tiltak-for-a-etablere-store-og-hele-stillinger-i-norsk-arbeidsliv#:~:text=Form%C3%A5let%20med%20denne%20kunnskapsoppsummeringen%20er%20%C3%A5%20sammenstille%20kunnskap,eller%20%C3%A5rsaker%20til%20manglende%20suksess%20ved%20tidligere%20fors%C3%B8k.>
- Yssen, S., Bråthen, K. & Moland L.E. (2023). *Høyde for fravær. Etablering av bemannings- og turnusplaner med redusert bemanningsbehov* (Fafo-rapport 2023:28). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/hoyde-for-fravaer#:~:text=I%20denne%20rapporten%20settes%20vi%20fokus%20p%C3%A5%20bemanningsplanlegging,kompetente%20ansatte%20ogs%C3%A5%20n%C3%A5r%20andre%20ansatte%20har%20frav%C3%A6r.>

Vedlegg 1: tabeller

Vedleggstabell 1.a: Kommuner som har innført særskilte tiltak for å redusere behovet for vikarer og ekstra-hjelp, og deres vurdering av eventuelle effekter. Rangert etter hvor mange kommuner som har prøvd ut et tiltak. Prosent (n = 211 kommuner)

	Har prøvd	Har fått erfaring	Svært god / god effekt
Langsiktige rekrutterings- og opplæringstiltak	88	67	42
Kombijobbing / arbeid på tvers av avdelinger	87	70	41
Ny oppgavedeling mellom yrkesgrupper	85	58	39
Lange vakter (10–15 timer)	84	71	57
Flere eller lengre helgevakter for de faste ansatte	82	66	47
Turnuser som gir ansatte flere valgmuligheter	81	66	49
Nye rutiner for sykefraværsoppfølging	81	61	25
Ekstra lønn for å jobbe i ferien	79	74	54
Tiltak der flere faste er på jobb i ferieperioder	69	57	37
Økt grunnbemanning	67	55	30
Årsturnus/kalenderplan	61	45	33
Økt bruk av fagteam	61	45	27
Ekstra lønn for å arbeide flere helger	60	55	32
Økt grunnlønn	55	49	24
Interne vikarpooler/ressursenheter	46	39	20
Bemanningsplaner basert på fraværsanalyser	41	27	9
Bruk av ubundet tid	27	22	5

Vedleggstabell 1.b: Kommuner som har innført særskilte tiltak for å redusere behovet for vikarer og ekstra-hjelp, og deres vurdering av eventuelle effekter. Rangert etter hvor mange kommuner som oppgir at de har erfaring med tiltaket de har prøvd ut. Prosent (n = 211 kommuner)

	Har prøvd	Har fått erfaring	Svært god / god effekt
Ekstra lønn for å jobbe i ferien	79	74	54
Lange vakter (10–15 timer)	84	71	57
Kombijobbing / arbeid på tvers av avdelinger	87	70	41
Langsiktige rekrutterings- og opplæringstiltak	88	67	42
Flere eller lengre helgevakter for de faste ansatte	82	66	47
Turnuser som gir ansatte flere valgmuligheter	81	66	49
Nye rutiner for sykefraværsoppfølging	81	61	25
Ny oppgavedeling mellom yrkesgrupper	85	58	39
Tiltak der flere faste er på jobb i ferieperioder	69	57	37
Ekstra lønn for å arbeide flere helger	60	55	32
Økt grunnbemanning	67	55	30
Økt grunnlønn	55	49	24
Årsturnus/kalenderplan	61	45	33
Økt bruk av fagteam	61	45	27
Interne vikarpooler/ressursenheter	46	39	20
Bemanningsplaner basert på fraværsanalyser	41	27	9
Bruk av ubundet tid	27	22	5

Vedleggstabell 1.c: Kommuner som har innført særskilte tiltak for å redusere behovet for vikarer og ekstra-hjelp, og deres vurdering av eventuelle effekter. Rangert etter hvilke tiltak som flest oppgir at har hatt god eller svært god vikarreduserende effekt. Prosent (n = 211 kommuner)

	Har prøvd	Har fått erfaring	Svært god / god effekt
Lange vakter (10–15 timer)	84	71	57
Ekstra lønn for å jobbe i ferien	79	74	54
Turnuser som gir ansatte flere valgmuligheter	81	66	49
Flere eller lengre helgevakter for de faste ansatte	82	66	47
Langsiktige rekrutterings- og opplæringstiltak	88	67	42
Kombijobbing / arbeid på tvers av avdelinger	87	70	41
Ny oppgavedeling mellom yrkesgrupper	85	58	39
Tiltak der flere faste er på jobb i ferieperioder	69	57	37
Årsturnus/kalenderplan	61	46	33
Ekstra lønn for å arbeide flere helger	60	56	32
Økt grunnbemanning	67	55	30
Økt bruk av fagteam	61	45	28
Nye rutiner for sykefraværsoppfølging	81	61	25
Økt grunnlønn	56	49	24
Interne vikarpooler/ressursenheter	46	38	20
Bemanningsplaner basert på fraværsanalyser	41	28	9
Bruk av ubundet tid	27	22	5

Vedleggstabell 2: Kommuner som støter på utfordringer med å gjennomføre tiltak som kan redusere bruken av vikarer/ekstrahjelp. Rangert etter svarene fra kommunene. Prosent

	Kommune	HTV, NSF	HTV Fagforbundet	Tørn prosjekt- leder
Vanskelig å dekke helgevaktene med fast ansatte	70	67	78	67
Vanskelig å rekruttere personell med riktig kompetanse	61	80	51	62
Vanskelig å planlegge for fravær	61	63	54	54
Manglende økonomiske ressurser til å prøve ut nye tiltak	58	67,6	65	62
Lov- og avtaleverk	52	12	11	39
Vanskelig å få deltidsansatte til å øke stillingen	26	27	24	16
Motstand fra tillitsvalgte	25	4	6	23
Vanskelig å tilby ansatte større stillinger	22	30	40	22
Motstand fra ansatte	20	12	13	21
Motstand fra ledere	11	24	23	14
Antall	211	105	159	94

Vedleggstabell 3: Kommunale utgifter til innleie av sykepleiere fra bemanningsbyrå til helse- og omsorgstjenester i hjemmet og institusjon i millioner faste 2024-kroner og som andel av samlede utgifter til lønn og innleie

	Utgifter til innleie som andel av samlede utgifter til lønn og innleie	Innleie i kroner (i millioner)	I kroner per innbygger
Fylke etter andel			
Nordland	4,4 %	338	1 400
Troms	4,0 %	194	1 151
Finnmark	3,9 %	98	1 325
Vestland	3,8 %	626	969
Møre og Romsdal	2,8 %	237	883
Trøndelag	2,6 %	292	610
Østfold	2,2 %	180	582
Telemark	2,2 %	113	645
Akershus	2,0 %	271	378
Buskerud	1,9 %	121	454
Agder	1,6 %	137	433
Oslo	1,5 %	154	217
Rogaland	1,4 %	159	322
Innlandet	1,0 %	114	305
Vestfold	0,4 %	28	112
Kommuner etter sentralitet			
Mest sentrale 1	1,6 %	255	256
2	1,9 %	582	389
3	1,7 %	596	417
4	2,7 %	626	772
5	3,0 %	544	990
Minst sentrale 6	5,5 %	459	2203
Store kommuner etter befolkning			
Oslo	1,5 %	154	217
Bergen	3,6 %	209	722
Trondheim	2,9 %	114	536
Stavanger	1,1 %	30	208
Bærum	1,9 %	55	422
Kristiansand	1,3 %	32	273
Drammen	0,5 %	9	92
Asker	1,4 %	28	283
Lillestrøm	0,5 %	9	93
Fredrikstad	1,9 %	42	493
Sandnes	0,8 %	12	142
Tromsø	5,5 %	96	1 226
Ålesund	2,8 %	54	794
Sandefjord	0,2 %	3	42
Nordre Follo	2,3 %	29	469

Vedleggstabell 4: Kommunale utgifter til innleie av sykepleiere fra bemanningsbyrå til helse- og omsorgstjenester i hjemmet og institusjon i mill. faste 2024-kroner og som andel av samlede utgifter til lønn og innleie

	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Endring siste år</i>
Oslo	102	115	175	188	154	-18 %
Bergen	73	58	78	151	209	38 %
Trondheim	57	60	81	115	114	-1 %
Stavanger	51	28	46	35	30	-14 %
Bærum	10	61	68	144	55	-62 %
Kristiansand	10	1	0	10	32	205 %
Drammen	12	16	53	22	9	-57 %
Asker	30	20	37	58	28	-52 %
Lillestrøm	15	7	14	30	9	-71 %
Fredrikstad	17	31	10	21	42	101 %
Sandnes	12	5	10	10	12	20 %
Tromsø	40	30	103	102	96	-6 %
Ålesund	56	55	54	54	54	-2 %
Sandefjord	0	0	1	2	3	24 %
Nordre Follo	8	9	7	19	29	55 %

*Det er usikkerhet knyttet til tallene fra Kristiansand i 2023.

Vedlegg 2: den gode vakta og helsefremmende turnus⁵²

I helgene er det sjelden ledere på avdelingene. Andelen faste ansatte i store stillinger er ofte lav. Vaktene dekkes i stor grad av vikarer, ekstrahjelpere og ansatte i små stillinger (Moland & Bråthen, 2019). Dette fører ofte til redusert tjenestetilbud til brukerne og ekstra belastninger for de få faste ansatte som er på jobb. Det er lett for de faste å grue seg til å gå på jobb. Det er ikke nødvendigvis arbeidsoppgavene i seg selv som gjør det tungt, men at det er få kjente på jobb. Og når man gruer seg til å gå på jobb, er veien også kortere til at man unnlater å gå på jobb hvis formen er dårlig (Moland, 1997).

Tjenestesteder som har klart å etablere Den gode vakta vil også langt på vei ha lagt grunnen for et bærekraftig arbeidsmiljø.⁵³ Den gode vakta kan en finne på tjenestesteder som har utviklet en drift med kvalifiserte ansatte som kjenner sine arbeidsoppgaver, HMS-rutiner, kolleger og brukere, og som har etablert et klima for godt arbeid og tjenester med høy faglig kvalitet. Dette gir grunnlag for gode tjenester og brukere som opplever økt livskvalitet. Utagerende brukere blir mindre utagerende, passive brukere blir mer aktive, og pårørende responderer positivt. Dette bidrar til et bedre arbeidsmiljø for de ansatte og lite stress. Nøkkelord for den gode vakta er faglighet og kontinuitet godt hjulpet av en turnus med faste ansatte i store stillinger (Moland, 2015; Moland & Bråthen, 2012b, 2019). Den gode vakta finner en oftest der det er innført turnuser med lange vakter og/eller økt grunnbemanning.⁵⁴

I figur 2.4 har vi stilt opp den gode vakta ved siden av det som for mange er den vanlige vakta. Det er dels gjort av pedagogiske grunner, for å vise hvor de fleste tjenestesteder skal utvikle seg fra, og ikke bare til. Figuren kan også illustrere en av forklaringene på sykefraværstallene i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene.⁵⁵ I den vanlige vakta

⁵² Dette vedlegget er hentet fra en kunnskapsoppsummering om modeller for økt grunnbemanning og redusert vikarbruk (Moland, 2024). De to første avsnittene bygger på Moland, Tofteng & Bråthen (2023: 90f). Det finnes også annet arbeid, bl.a. om arbeidsfellesskap, jobbmestring, redusert sykefravær og tjenestekvalitet som kan underbygge tanken bak «den gode vakta» (Orvik, 2015; Knardahl et al., 2016; Knardahl, 2021). Flere masteroppgaver har også beskrevet tjenestegevinsten ved enkelte arbeidsplaner som er i tråd med den gode vakta (Austad, 2015; Engbråten 2015).

⁵³ Her konsentrerer vi oss om heltid-deltidsrelevante forhold og foreslår at et bærekraftig arbeidsmiljø foreligger når følgende forhold preger arbeidsstedet og ansatte:

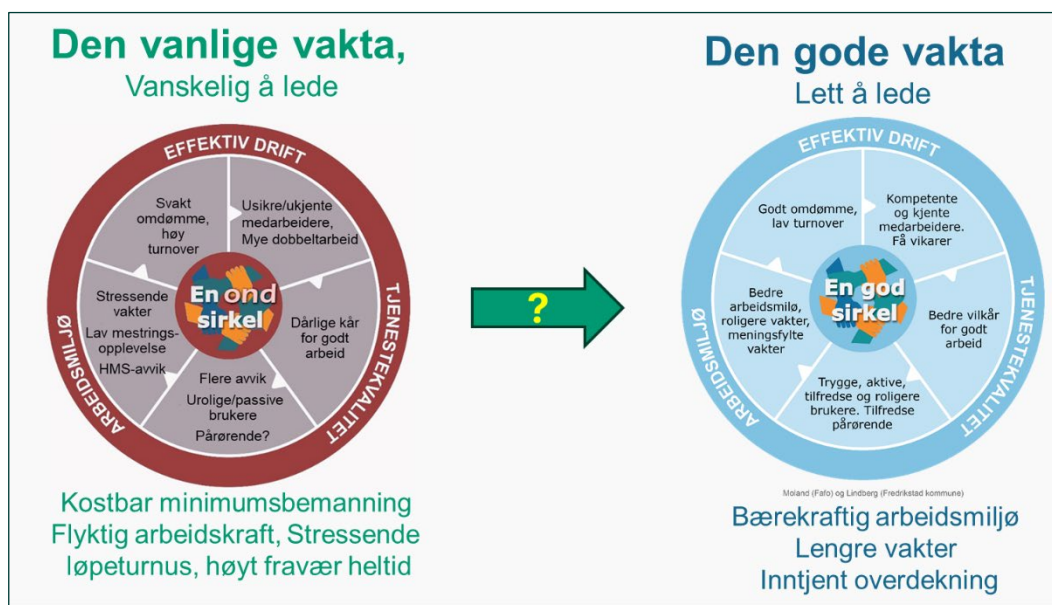
- klarer å stå i (heltids)jobb til naturlig pensjonsalder (62–67 år)
- opplever arbeidsglede, tilhørighet, mestring og respekt
- er «middels» slitne etter en arbeidsøkt
- har en lønn og pensjon «å leve av» (og muligheter til å ta opp banklån)
- har forutsigbar lønn, arbeidstid og fritid
- opplever få HMS-avvik

⁵⁴ Fra flere meldes det at sykefraværet blir lavere når ansatte er mye på jobb, slik de er når de går lange vakter (Moland, Tofteng & Bråthen 2023; Moland & Bråthen, 2012). En større studie fant at ansatte på langvakter hadde lavere sykefravær enn ansatte som gikk tradisjonell turnus (Vedaa et al., 2018).

⁵⁵ I norsk arbeidsliv har heltidsansatte lavere sykefravær enn deltidsansatte. I de kommunale pleie- og omsorgstjenestene er det omvendt. En aktuell forklaring på dette er at de fleste heltidsansatte jobber ved

til venstre i figuren er vaktlengder og hviletid i utgangspunktet i henhold til arbeidsmiljølovens normalbestemmelser for turnusarbeid. I den gode vakta til høyre i figuren vil timetallene ofte fravike de samme bestemmelsene.

Vedleggsfigur 2.1 Den vanlige og den gode vakta



Den gode vakta er enkel å forstå, og den fremstår umiddelbart som etterstrebellesverd. Figuren brukes derfor ofte i lokalt utviklingsarbeid i norske kommuner.

tjenestesteder der de er i mindretall, ofte nesten alene om ansvaret for driften, og med de vi kaller minimums- og løpeturnuser. Dette er en arbeidsorganisering som ofte kommer i strid med kjennetegn ved helsefremmende arbeidsplasser. Tjenestestedene som har tatt skritt mot å utvikle den gode vakta, vil ha lavere sykefravær også hos heltidsansatte. Men siden dette gjelder få tjenestesteder og få ansatte, slår ikke dette nevneverdig ut på den samlede sykefraværstatistikk i sektoren.

Vedlegg 3: prosessuelle forutsetninger for å implementere vikarreduserende tiltak

Involvere er et begrep som brukes 50 ganger i denne rapporten. Det brukes ofte sammen med begreper som samarbeid og forankring. Blant informantene blir det også trukket fram at de berørte, de som skal involveres, også må få forståelse for hensikten med tiltakene ledelsen ønsker å gjennomføre. De tekniske tiltakene kan være enkle eller vanskelige å få grep om. Implementeringen av tiltak som forutsetter oppslutning fra de berørte, slik tilfelle er med de vikarreduserende tiltakene, oppfattes som det vanskeligste.

Mange studier som beskriver tiltak som kan bidra til bedre bruk av personalressursene, det være seg større stillinger, mindre bruk av vikarer, ny organisering av arbeidet, ny oppgavefordeling, nye turnuser, redusert sykefravær eller rekrutterings- og kompetansetiltak, beskriver også prosessuelle suksessfaktorer.

Fra enkeltstående forsøk til permanente ordninger for et større organisasjonsområde er det et godt stykke å gå. Deltidskulturen er sterk. Gjennomsnittslederen og ansatte i selvvalgt deltid ønsker ofte ingen endring. Slike prosjekter skal gjennom grunnleggende kultur- og holdningsendringer og stiller store krav til endringsledelse, involvering, forankring, visjoner og tålmodighet.

Fafo har gjennom 25 års erfaring fra følge- og aksjonsforskning og bistand i utviklingsprosjekter utviklet et verktøy / en modell som både kan brukes operativt som huskeliste i prosjektarbeidet, til risikoanalyse og som analytisk rammeverk når en skal evaluere arbeidet.⁵⁶ I modellen står følgende seks spørsmål, også kalt de seks prosesselementene som kan skille suksess og nederlag i utviklingsarbeid, sentralt:

1. Hva er organisasjonens behov, og hva er prosjektets hensikt?
2. Hvilke mål er satt? Hvor målbare er de? Hvordan informeres det om hensikt og mål?
3. Hvordan sikres god forankring (politisk, i administrasjon og hos tillitsvalgte/ansatte)?
4. Hvordan foregår samarbeid, medvirkning og involvering av ledere, tillitsvalgte/ansatte, politikere og brukere/brukerrepresentanter?
5. Er det tilstrekkelig ressurser i form av tid, økonomi og kompetanse?
6. Hvordan følges prosjektet opp underveis og i etterkant?

Hensikt

Før en formulerer mål og virkemidler, bør hensikten med og behovet for en forestående endring avklares. Hensiktene med å gjøre bemanningsendringer kan være mange. Ofte ser vi at de har vært begrunnet ut fra en forbedring for personalet eller som et sparetiltak. De senere årene har også ønsket om bedre kompetanse i tjenestene og bedre tjenestekvalitet vært trukket inn. Effektmålene kan ligge tett opp til prosjektets hensikt.

⁵⁶ For en mer omfattende gjennomgang av modellen vises det til Moland (2015, s. 20ff.)

Formulering av hensikt vil også kunne styrke prosjektets legitimitet og er et viktig skritt på veien for å sikre oppslutning i organisasjonen.

Mål

Deretter må virksomheten formulere mål. Hvor vil en med tiltakene som skal prøves ut? Først når målene er i ferd med å formuleres, er tiden inne for å vurdere hvilke tiltak som kan bidra til måloppnåelse. Målene bør være både overordnede og konkrete, og de kan være både langsiktige og kortsiktige. Mange prosjekter drar ut i tid, og noen renner ut i sanden fordi ledelsen har undervurdert viktigheten av konkrete og forståelige mål. Jo klarere hensikt og mål er formulert, jo lettere er det å informere og deretter involvere de berørte. Målene bør være målbare slik at en kan vurdere grad av måloppnåelse underveis.

De overordnede målene settes av kommunen. Det kan imidlertid være gunstig for oppslutningen ute i organisasjonen og for utvikling av gode tiltak at tjenestestedene selv involveres i å formulere lokale mål. Slik det kommer fram i denne rapportens hovedfigur (figur 2.1.a), kan mål og forventende effekter med fordel ses i sammenheng med andre faktorer i den store «tiltakskjeden».

Forankring

Forankring handler om involverte aktørers aksept av innholdet i et utviklingsprosjekt eller en større endringsprosess. Sterk forankring er formalisert gjennom både skriftlige prosjektplaner som er behandlet i formelle organer, og gjennom sosial forankring i organisasjonen. Dette dreier seg om aksept og tilslutning til både mål og strategier. God forankring gir økt legitimitet og en ramme for å håndtere positiv opposisjon og forebygge destruktiv opposisjon. Forankring på tjenestestedet, involverte medarbeidere og medarbeiderdrevet innovasjon åpner opp for pragmatiske løsninger i utformingen av nye roller og fordeling av oppgaver og turnusløsninger som gir større stillinger. Dårlig forankring kan ødelegge et prosjekt. I utprøving av nye arbeidstidsordninger er forankringsarbeidet viktig.

Samarbeid og involvering

Samarbeid og involvering handler om å få alle gode krefter engasjert i å gjennomføre de tiltakene som kan sikre måloppnåelse. Samarbeid og involvering forutsetter at det er oppslutning om målene, og at det er samsvar mellom mål og virkemidler. Samarbeid mellom forskjellige aktører medfører noen spesielle utfordringer. Her er det avgjørende hvem som involveres, hvor tidlig og hvor mye. Det er ikke tilstrekkelig med målklarhet. Når det er oppnådd enighet om hovedmålene for et prosjekt som er godt forankret, bør prosjekter gis mest mulig lokal styring. Involvering av ansatte kan skje på flere områder. Involvering i målformuleringer er allerede nevnt.

Involvering i turnusvalg

Involvering er særlig viktig der ansatte som jobber i tradisjonell turnus skal være med på utviklingen av alternativ turnus. Disse må få reell innflytelse på valg av turnus. Dersom enkelte ønsker å reservere seg, bør de få tilbud om jobb i tradisjonell turnus. Ved mange virksomheter er det fullt mulig å prøve ut alternativ turnus og opprettholde tradisjonell turnus side om side. Nyere erfaringer viser at det også er viktig å involvere samtlige

ansatte på en arbeidsplass der en prøver ut nye arbeidstidsordninger. Også ansatte som forblir i den gamle ordningen, vil kunne bli betydelig berørt av forsøkene.

Involvering i drift og tjenesteutvikling

Involvering av de ansatte er også sentralt i utformingen av arbeidsmål og i selve utføringen av arbeidsoppgaver. De ansatte skal kjenne viktige rutiner, men utøve fleksibilitet ved å tilpasse aktiviteter til brukernes og kundenes varierende ønsker. Ansatte som er både organisatorisk og faglig involvert, vil også ha et godt grunnlag for å delta i utformingen av nye organisasjonsformer og arbeidstidsordninger (Moland & Bråthen, 2012b; Moland, 2015; Seip et al., 2019).

Flere evalueringer har vist at ansatte i alternative arbeidstidsordninger hadde større frihet og tok mer ansvar enn ansatte i tradisjonell turnus. Dette skjedde blant annet ved at de ansatte i sterkere grad fikk mulighet til å bestemme og planlegge aktiviteter og samordne seg med andre kolleger. Arbeidet mange kommuner har gjort de siste årene med ny oppgavedeling, blant annet gjennom Tørn-programmet, har understøttet denne teorien om gevinster ved medarbeiderinvolvering. Her har involveringen av ansatte samtidig som ledelsen har tatt et skritt tilbake, skapt et eierskap og en innovasjonsinteresse som vanligvis er vanskelig å etablere i prosjekter som skal føre til gjennomgripende endringer i organisasjonskulturen og de ansattes yrkesroller, arbeidsoppgaver og arbeidstid (Bråthen & Moland, 2023a, 2024).

Involvering og partssamarbeid

Ansatte skal ikke involveres direkte i forhandlinger, men de skal informeres om forhandlingene mellom deres tillitsvalgte og arbeidsgiver. Ansattes tillit til sine tillitsvalgte er rimeligvis viktig. I forbindelse med forsøk med arbeidstidsordninger som fraviker fra arbeidsmiljøloven, har det i flere kommuner oppstått en situasjon der ansatte og ledere har felles syn som avviker fra de lokale tillitsvalgtes syn. Alternativt er både ansatte og tillitsvalgte skeptiske til ledernes forslag. Slike situasjoner oppstår lettest der ledelsen ikke har lagt nok vekt på planlegging og tidlig involvering.

En del av tiltakene for å få større stillinger utfordrer etablerte ordninger for organiseringen av arbeidstid. Nye måter å fordele ubekvemme vakter og lengde på vaktene på har møtt motstand fra mange ansatte og deres organisasjoner. Denne motstanden vil lett torpedere tiltak som settes i gang på arbeidsgivers initiativ, hvis ikke grunnen er godt beredt på forhånd. For å lykkes i denne typen prosjekter, er det avgjørende at partene helt fra starten av kommer sammen og utvikler en felles forståelse av behov og hensikt, så mål og deretter ulike tiltak som kan tenkes prøvd ut. Et godt partssamarbeid om helseprosjekter og andre bemanningsprosjekter har vist seg å være en styrke (Øyum & Nilsen, 2019; Moland et al., 2015; Moland, 2017).

Involvering av avdelingsledere

God budsjettering kombinerer god driftsforståelse med økonomisk ansvarlighet. I prosjekter der nye og realistiske bemanningsplaner skal utvikles på grunnlag av analyser av tjenestebehovet og forventet fravær, er det en forutsetning at avdelingslederne deltar. Toppledere og økonomer vil vanligvis ikke ha tilstrekkelig forståelse for driften til å utarbeide realistiske budsjetter. De har derimot en god forståelse for hvilke økonomiske

rammer kommunen og avdelingslederne bør manøvrere innenfor. Et tettere samarbeid mellom disse framstår dermed som en forutsetning for å kunne utvikle tjenester med økt fast grunnbemanning og færre vikarer.

Ressurser (kompetanse, tid og økonomi)

Tilstrekkelig kompetanse, tid og økonomi er tre former for ressurser som har betydning for om prosessen og/eller det endelige resultatet er vellykket. Har organisasjonen for eksempel tilstrekkelig med endringskompetanse? Svaret er ofte nei. Svake hensikts- og målformuleringer, dårlig forankring og liten involvering av de berørte, altså at ledelsen undervurderer hva som fordres for å lykkes, er de vanligste eksemplene på manglende endringskompetanse.

I forsøk med alternative turnuser er det i tillegg til endringskompetanse behov for teknisk turnuskompetanse, dels om de tradisjonelle turnusenes muligheter og begrensninger, og dels om de alternative turnusene.

I tillegg til endringskompetanse og turnuskompetanse finnes et viktig faglig aspekt. En type tiltak som langturnuser gir økt handlingsrom for en mer brukertilpasset tjeneste. Men langturnusen i seg selv er ingen garanti for bedre tjenester. Det fordres også at de ansatte har faglige verdier og kompetanse til å realisere det økte handlingsrommet.

Det er vanlig å framheve den ivrige og begeistrede ildsjelens betydning for å lykkes med et utviklingsprosjekt (Kobro et al., 2012; Gautun, 2002; Moland & Andersen, 2007). Ildsjelen kan finnes blant ledere, ansatte og tillitsvalgte eller være en person ansatt i prosjektlederstilling. Når en skal vurdere hvilke enheter som skal være med, bør en starte med enheter som selv er interessert, og som kanskje også har en ildsjel som vil stå på. Derneft må ildsjeler og prosjektledere få nødvendig støtte.

Spørsmålene om tilstrekkelig tid og hvordan man kan tilrettelegge for at tildelt tid blir tilstrekkelig til å gjennomføre et utviklingsprosjekt blir som oftest undervurdert av ledelsen. Det samme gjelder i noen grad også behovet for økonomiske ressurser til gjennomføringen. Dette er beskrevet mer inngående i underveisevalueringen av Tørnprogrammet (Bråthen & Moland, 2024).

Oppfølging

Det siste av de seks prosesselementene handler om ledelsens oppfølging av hva de har satt i gang, eller hva de har latt være å sette i gang. Er for eksempel prosjekter om heltidskultur, økt innflytelse til avdelingsledere og redusert vikarbruk noe de prioriterer?

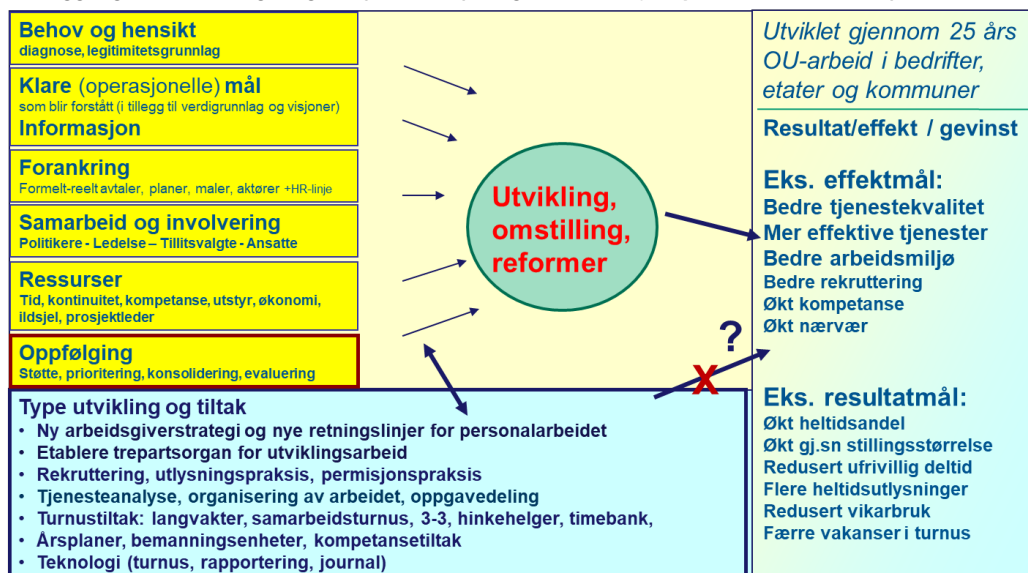
Oppfølging handler mye om reell forankring, ikke bare hos linjeledere og tillitsvalgte, men også hos toppledelsen og politikere. Deres interesse er sentral for prosjekters framdrift og kan inspirere deltakerne og gi prosjektet økt oppmerksomhet og tyngde i organisasjonen ellers. Dette er særlig viktig i heltidskulturprosjektene som ofte er «motivevindsprosjekter». Ikke minst øker topplederengasjementet sannsynligheten for videreføring og spredning dersom prosjektet innfrir de målene som er satt. Motsatt er det mange eksempler på at prosjekter enten renner ut i sanden eller bærer galt av sted som følge av at ledelsen enten undervurderer hvilke prosesser som er satt i gang, eller undervurderer prosjektets behov for støtte (Moland, 1999, 2007; Moland & Trygstad, 2006).

Oppfølging handler mye om enkeltpersoners innsats og pedagogiske evner til å etter-spørre og motivere. Men det handler også om å gi handlingsrom og tilstrekkelige res-surser til utøvende ledd. Ikke minst handler det om å bistå når prosjektet skal gå fra én fase til den neste.

Kartlegginger og evalueringer hører også med som en del av oppfølgingen. Dette er nyttige verktøy, og de bør benyttes flere ganger i løpet av et utviklingsarbeid. Mange gjennomfører kartlegginger av ansattes ønsker og motforestillinger mot ulike typer tiltak. Det er viktig at slike kartlegginger er presise og detaljerte. Evalueringer bør inkludere erfaringer og vurderinger fra både ledere og ansatte. Der det er aktuelt, bør også bru-kere involveres. Evalueringer som involverer de berørte, blir et godt bidrag til den orga-nisatoriske læringen, forbedringer og spredning av gode erfaringer.

Figurene under visualiserer at snarveier med å iverksette tiltak uten å gå gjennom de seks prosesselementene ofte vil mislykkes, uansett hvor godt potensial de aktuelle tilta-kene måtte ha. I figur 12.2 vises det at arbeidet med prosesselementene bør foregå på tre nivåer i organisasjonen.

Vedleggsfigur 3.1 Utviklings- og analyseverktøy for gode innovasjonsprosesser (risikoanalyse)



Vedleggsfigur 3.2 Utviklings- og analyseverktøy for gode innovasjonsprosesser (risikoanalyse)

Gjør en vurdering av hvor godt dere har jobbet i din kommune i forhold til de ulike prosesselementene	Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3
	Politisk og adm. ledelse HTV – HVO	Mellom ledelse TV –VO	Utfører Plass Ans. Led TV-VO brukernære
Behov og hensikt diagnose, legitimitetsgrunnlag			
Klare (operasjonelle) mål som blir forstått (i tillegg til verdigrunnlag og visjoner)			
Informasjon			
Forankring Formelt-reelt avtaler, planer, maler, aktører + HR-linje			
Samarbeid og involvering Politikere - ledelse – tillitsvalgte - ansatte			
Ressurser Tid, kontinuitet, kompetanse, utstyr, økonomi, ildsjel, prosjektleder			
Oppfølging, Støtte, prioritering, konsolidering, evaluering			

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

