

Selma Yssen, Ketil Bråthen og  
Leif E. Moland

## Høyde for fravær

Etablering av bemannings- og  
turnusplaner med redusert  
vikarbehov



**Fafo-rapport**  
2023:28



Selma Yssen, Ketil Bråthen og Leif E. Moland

## **Høyde for fravær**

Etablering av bemannings- og turnusplaner  
med redusert vikarbehov

Fafo-rapport 2023:28

Fafo-rapport 2023:28

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0704-0

ISSN 2387-6859

Omslagsillustrasjoner: Colourbox

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Problemstillinger og rapportens gang.....	9
1.2 Begrepsavklaring.....	10
<b>2 Metode</b> .....	<b>14</b>
2.1 Casestudier ved sju tjenestesteder.....	14
2.3 Spørreundersøkelse.....	19
<b>3 Om fraværshåndtering i bemannings- og turnusplanprosessen</b> .....	<b>21</b>
3.1 Ansvarsforhold.....	21
3.2 Oversikt og håndtering av fravær i turnusarbeidet.....	22
3.3 Revidering av bemanningsplanene.....	23
3.4 Høyde for forutsigbart og kjent fravær i bemannings- og turnusplaner.....	25
3.5 Høyde for sykefravær: Bruk av statistikk og regnskapstall i turnus- og bemanningsplanlegging.....	26
3.6 Utilstrekkelig bemanning.....	28
3.7 Vikarbruk og utilstrekkelig bemanning går på bekostning av brukerne.....	29
3.8 Oppsummering.....	29
<b>4 Mulige forklaringer</b> .....	<b>31</b>
4.1 Leders kompetanse og forståelse av statistikk og tallgrunnlag.....	31
4.2 Lederes handlingsrom med begrensede fullmakter.....	33
4.3 Ledernes tidsbruk.....	34
4.4 Helgebemanning.....	36
4.5 Oppsummering.....	38
<b>5 Tiltak for å skape en robust bemanning</b> .....	<b>39</b>
5.1 Etablering av en moderne bemanningsplan: Tjenestestyrt bemanningsplanlegging.....	39
5.2 Turnustiltak for robust bemanning.....	41
5.3 Nye digitale hjelpemidler.....	53
5.4 Forutsetninger for å etablere en robust bemanning.....	55
<b>6 Oppsummering</b> .....	<b>59</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>66</b>
<b>Vedlegg Spørreskjema</b> .....	<b>68</b>

# Forord

---

Hver dag utføres pasient- og brukerrettet arbeid i helse- og omsorgssektoren av andre arbeidstakere enn planlagt. Ofte er erstatterne vikarer og ekstravakter med lavere kompetanse enn det er behov for. I dette prosjektet har vi undersøkt forutsetninger og muligheter for å utforme bemannings- og turnusplaner som reduserer gapet mellom planlagt og fast bemanning og bruken av eksterne vikarer. I rapporten beskriver vi spesielt hvordan bemanningsplanene kan innarbeide forutsigbart fravær, herav rapportens tittel Høyde for fravær.

Forskningsprosjektet som har ledet fram til denne rapporten er gjort på oppdrag av Norsk Sykepleierforbund. I forbindelse med prosjektet er det gjennomført en spørreundersøkelse og en rekke informantintervjuer. Takk til dere som har svart på alle våre spørsmål, og en spesiell takk til alle som har stilt opp fra Haukeland og Sykehuset i Vestfold og kommunene Bergen, Birkenes, Midt-Telemark, Karmøy og Sarpsborg.

Underveis i arbeidet har vi hatt et nært samarbeid med Norsk Sykepleierforbund. Takk til Ingrid Tordis Enoksen, Kirsten Hagen, Trude Hansen og Nina-Merete Kristiansen for utfordrende og nyttige innspill.

Takk også til Terje Olsen for kvalitetssikring og til Jon Lahlum for korrekturlesing og grafisk utforming, begge kollegaer ved Fafo.

Oslo, november 2023.

Selma Sofia Forfod Yssen  
Ketil Bråthen  
Leif E. Moland

# Sammendrag

---

Denne rapporten beskriver utformingen av bemannings- og turnusplaner i helse- og omsorgssektoren, og i hvilken grad kjent og forutsigbart fravær inngår i disponeringen av det faste personalet. Videre undersøker vi årsaker til at fraværshåndteringen ofte er mangelfull. Til slutt drøfter vi hvilke tiltak tjenestesteder kan innføre for å ta høyde for fravær og skape en mer robust bemanning. Robuste bemanninger kjennetegnes av å være dimensjonert for å tåle et visst fravær, og på denne måten sikre høy tilstedeværelse av faste og kjente ansatte. Målet med disse tiltakene er å skape bemannings- og turnusplaner med lavt vikarbehov og kontinuitet og kvalitet i tjenestene, og at sektoren har fast ansatte som tilbys fullverdige ansettelsesforhold.

I denne studien har vi gjennomført en spørreundersøkelse som er besvart av 1310 sykepleierledere og kvalitative casestudier ved sju tjenestesteder som har innført tiltak for å sikre at kjente og kompetente ansatte er på jobb også når det foreligger fravær. Ved casetjenestestedene er det gjennomført fokusgruppeintervjuer med ledere, HR-rådgivere, tillitsvalgte og verneombud.

## Hovedkonklusjon

Rapportens overordnede konklusjon er at det er flere hindringer som gjør det vanskelig å dimensjonere den faste bemanningen slik at kjent fravær kan håndteres uten omfattende bruk av vikarer. For å møte disse utfordringene trengs det større bevissthet og refleksjon rundt gevinstene av å ta hensyn til forventet fravær i planleggingen.

Bemanningsplaner og turnuser med økt fast bemanning behøver ikke å være kostnadsdrivende, snarere tvert imot. Dette forutsetter at de nye planene er basert på grundige tjeneste- og fraværanalyser.

For at lokale ledere skal øke sin analysekompetanse og lykkes i arbeidet med å etablere en robust bemanning trengs gode samarbeidsteam, støttefunksjoner og partsamarbeid, samt realistiske budsjetter og sterkere forståelse og støtte fra høyere ledernivåer.

## Bemannings- og turnusplaner med begrenset høyde for fravær

Våre funn viser at det tas alt for lite hensyn til fravær i utarbeidningen av bemannings- og turnusplaner. Dimensjoneringen av den faste bemanningen er så lav at det fører til omfattende bruk av vikarer. Et flertall av de spurte lederne oppgir riktignok å ha en viss oversikt over kommende fravær, og de fleste reviderer og endrer bemanningsplanene sine jevnlig. Denne kunnskapen fører imidlertid ikke til at fast ansatte benyttes i større grad til erstatning for vikarer.

Få ledere brukere tilgjengelig fraværdata, slik som tall på historisk sykefravær og vikarbruk, i planleggingen av bemanningen og turnus, og én av fire tar ikke høyde for tid til kompetanseheving og studiepermisjoner i bemanningsplanen.

Omtrent halvparten av lederne i vår undersøkelse oppgir å ta høyde for ferieavvikling i bemanningsplanen. For de fleste vil dette si at tjenestestedet har egne ferieturnuser med omfattende bruk av vikarer. Men vi finner også eksempler på tjenestesteder som har turnuser der fast ansatte ivaretar det meste av ferieavviklingen.

### **Konsekvenser av planlagt minimumsbemanning**

Som et resultat av at kjent og forutsigbart fravær ikke tas tilstrekkelig inn i utformingen av bemannings- og turnusplaner, er omfanget av tilnærmet minimumsbemanning stort. Dette bidrar til å skape tjenestesteder som er sårbare for fravær, og resulterer i en omfattende bruk av vikarer, ekstravakter og overtidsarbeid for å ivareta tjenestebehovet. Dermed blir gapet mellom planlagt og faktisk bemanning i helse- og omsorgssektoren stort. Dette kan få negative konsekvenser for tjenestekvalitet, arbeidsmiljø og for lederne.

### **Mulige årsaker til mangelfull fraværshåndtering**

På spørsmålet om hvorfor kjent og forutsigbart fravær ikke blir tilstrekkelig tatt høyde for i bemannings- og turnusplanleggingen, viser våre funn at lederes evne og muligheter begrenses av manglende tid, kapasitet og myndighet. Samtidig sliter mange ledere med å få turnus til å gå opp, og finne den riktige balansen mellom fast ansatte, ekstravakter og vikarer i spesielt helgene.

### **Begrenset bruk og forståelse av fraværdata**

En betydelig del av lederne i undersøkelsen benytter seg ikke av sykefraværdata og tall på bruk av vikarmidler i planleggingsprosessen. Årsakene til at ledere ikke bruker sykefraværdata og vikarmidler varierer. Våre data peker på at det i stor grad kan skyldes at lederne ikke anser denne informasjonen som relevant, at det ikke er etablert praksis for å bruke den, eller at bruk av fraværdata for å dimensjonere bemanningen møter motstand på høyere ledernivåer.

### **Manglende myndighet i førstelinja**

Mange ledere beskriver at de ikke har myndighet og heller ikke får gjennomslag for å planlegge bemanningen basert på fraværstatistikk og regnskapstall for vikarmidler. De får nei til å flytte midler fra vikarbudsjetten til fastlønnsbudsjettet for å skape en fraværbuffer og dekke en større del av fraværet med faste og kjente ansatte, og til å innføre nye turnusløsninger.

### **Urealistiske budsjetter begrenser leders handlingsrom**

Den manglende myndigheten kan sees i sammenheng med de økonomiske rammene førstelinje- og mellomlederne opererer i. En økonomistyring basert på at andelen fast ansatte skal budsjetteres så lavt som mulig (minimumsbemanning), framstår som en forklaring på hvorfor førstelinjeledere og mellomledere i så liten grad planlegger bemanningen med høyde for fravær. En slik økonomistyring skaper minimalt med handlingsrom for en mer realistisk planlegging for fravær med en større andel fast ansatte.

### **Ledere mangler tid og kapasitet**

Mange førstelinjeledere har mer enn nok med å sikre dag-til-dag bemanningen, og har derfor lite tid til endringsarbeid. Undersøkelsen viser at lederne ønsker å bruke mindre tid på å sikre dag-til-dag bemanning, altså ringe til ekstravakter og vikarer, og mer tid på personaloppfølging, veiledning, tjenesteutvikling og endringsarbeid. Mange ledere oppgir nettopp manglende tid som en barriere for å ta tak i problemløsningen og innføre nye rutiner for bemanningsplanlegging eller nye turnustiltak.



## **Turnusarbeid og helgebemanning**

Våre funn viser også at mange ledere har vanskeligheter med å få turnusen til å gå opp kun basert på de fast ansatte, selv når de ser bort fra korttidssykefraværet. Helgevaktene er ofte satt opp med få heltidsansatte, mange deltidsansatte og en del ekstravakter. Dette skyldes i stor grad bruk av tradisjonelle turnuser med 7-8 timers vakter og arbeid hver tredje helg, samt at mange ansatte selv ønsker å jobbe deltid. Dette gjør arbeidet med å lage gode og robuste turnuser som kan redusere bruken av flyktig arbeidskraft vanskelig.

## **Tiltak for en robust bemanning**

I denne rapporten drøfter vi hvilke tiltak som kan bidra til å skape en robust bemanning. Denne problemstillingen har først og fremst blitt belyst gjennom de sju case-studiene.

## **Gode tjeneste- og fravørsanalyser**

Gode og jevnliggjorte tjenesteanalyser framstår som første steg for å utvikle en robust og riktig dimensjonert bemanningsplan. Disse tjenesteanalysene bygger på grundige analyser av bruker- og pasientbehovene, og må gjøres jevnlig slik at bemanningen speiler brukerbehovet.

De fleste tjenestesteder har bemanningsplaner som er oppdaterte og speiler endringer i driften, men de er ikke dimensjonert for å håndtere ansattes fravær. Et viktig tiltak for å minimere gapet mellom planlagt og faktisk bemanning, er å bruke tall på historisk sykefravær og vikarmidler når man dimensjonerer andelen faste årsverk.

## **Fravørsbuffer: Økt fast bemanning**

Å øke den faste bemanningen kan skape en robust bemanning. En økning av bemanningen med for eksempel én ekstra vakt på morgen og kveld innebærer vanligvis ikke at tjenestestedene har en ekstra person på jobb hver dag. Det er fraværet for høyt til. En slik økning er dermed ikke å anse som en topping der man har én ansatt mer på jobb enn det tjenestebehovet tilsier, men heller som en planlagt fravørsbuffer med faste og kjente ansatte. Mange ledere beskriver at frykten for økonomiske merkostnader står i veien for å innføre slike tiltak. Men ved flere av casetjenestestedene har økning av bemanningen ikke medført økte kostnader, fordi man har omdisponert midler tiltenkt ekstravakter og vikarer til lønn til fast ansatte.

Mange av casetjenestestedene har på denne måten også sett positive gevinster for brukere, ansatte og ledere. For lederne kan tid som tidligere gikk til å skaffe ekstravakter og vikarer i stedet brukes til ledelse og fag- og tjenesteutvikling. For de ansatte skaper det større forutsigbarhet og stabilitet på jobb, og for brukere og pasienter kan flere kompetente og kjente ansatte gi bedre oppfølging og mer trygghet.

## **Årsturnus**

Årsturnus framstår også som et godt verktøy for å få oversikt over de ansattes fravær, og lage turnusplaner der kjent og forutsigbart fravær er innarbeidet. Gjennom å planlegge bemanningen over en lengre periode kan man i større grad dekke ferier og annet fravær med kjente og fast ansatte. I dette arbeidet kan det også åpne seg muligheter til å skape større stillinger. Årsturnus kan gi lavere vikarbruk og økt tilstedeværelse av faste og kjent ansatte når den kombineres med økt bemanning og grundige analyser av tjenestebehov og forventet fravær.

### **Langturnus**

Til sist framstår også langturnuser som et viktig tiltak for å skape en robust bemanning med lavere vikarbruk. Ingen av tjenestestedene i denne studien har fått en turnus med økt andel av fast ansatte til å gå opp uten å ta i bruk langvakter i helgene. Langturnuser framstår som en viktig nøkkel for å øke andelen fast ansatte uten store merkostnader. Langvakter kan samtidig gi positive gevinster knyttet til økt faglighet og samarbeid med kjente kollegaer, der forbedringen merkes spesielt godt i helgene.

### **Gode samarbeidsteam, tillit og myndighet**

Felles for casetjenestestedene i denne studien er at lokale ledes kompetanse i bemannings- og turnusplanleggingen er bygget opp ved hjelp av gode støttefunksjoner og samarbeidsteam. Engasjerte tillitsvalgte har blitt invitert inn og deltatt i utviklingen av mer robuste turnuser. Støtte fra turnusspesialister og HR-rådgivere har blant annet bidratt til å finne løsninger på bemannings- og turnusspesifikke utfordringer. Videre har også ledere fått tillit og handlingsrom til å øke den faste bemanningen, så langt det gjøres med bakgrunn i analyser av tjenestebehovet og det forventende fraværet. Disse lederne har ikke kun fått handlingsrom, men de har også mer realistiske budsjetter basert på de samme analysene som grunnlag for å planlegge bemanningen.

# 1 Innledning

---

I 2022 var de samlede lønnskostnadene i kommunale helse- og omsorgstjenester på 129 milliarder kroner. I 2022 ble nesten 20 prosent av de samlede lønnskostnadene i sektoren, 23 milliarder, brukt på vikarer, ekstrahjelp, overtid og innleie fra vikarbyråer.<sup>1</sup> Det er med andre ord en stor del av tjenestene i helse- og omsorgssektoren som utføres av vikarer og fast ansatte som jobber ekstra. Mange av ekstravaktene og vikarene har liten kjennskap til arbeidsoppgaver, rutiner og tjenestemottakere. Tidligere undersøkelser har vist at det i mange kommuner benyttes arbeidskraft med lavere kompetanse enn normert (Moland & Bråthen, 2021b; Gautun, 2012, 2020). Dette fører til at brukere og pasienter møter mange tjenesteytere de ikke kjenner og som ikke kjenner dem (Moland & Bråthen, 2019). Det er også kjent at en vakt utført av en vikar ofte er både dyrere og mindre effektiv enn en vakt utført av egne, fast ansatte (Moland, Tofteng & Nesland, 2023). Lederne av tjenestene må bruke mye tid på opplæring og veiledning av «flyktig arbeidskraft», arbeidsdagene blir ikke så godt gjennomført som de kunne ha vært og tjenestekvaliteten svekkes (Moland, Tofteng & Nesland, 2023; Bråthen, 2016).

I denne rapporten vil vi se nærmere på om bemanningsplanleggingen og turnusene i helse- og omsorgssektoren tar høyde for antatt kjent fravær, slik at tjenestene i større grad kan utføres av faste og kompetente ansatte også når andre ansatte har fravær. Målet med slike bemanningsplaner er å sikre kontinuitet og kvalitet i tjenestene og at sektoren har fast ansatte som tilbys fullverdige ansettelsesforhold. For å klare dette må tjenestedene utvikle robuste bemanningsplaner med turnuser som gir anledning til å drive med store og hele stillinger.

Videre vil vi formidle hva som kjennetegner en robust bemanningsplan og hva som fremmer og hemmer utviklingen av slike planer.

## 1.1 Problemstillinger og rapportens gang

I samarbeid med Norsk Sykepleierforbund har vi utviklet følgende problemstillinger for denne studien:

- 1 Vurderes konsekvensene av kjent eller forutsigbart fravær i bemannings- og turnusplanleggingen?
  - Har de som setter opp turnus oversikt over sykefravær og ferieavvikling?
  - Når i turnusprosessen gjøres slike vurderinger?
  - Hvilke tiltak vurderes?
- 2 Hva er årsakene til at kjent eller forutsigbart fravær ikke tas høyde for i bemannings- og turnusplanleggingen?
  - Mangler leder oversikt over forutsigbart fravær?
  - Mangler leder økonomisk kunnskap?
  - Mangler leder økonomisk handlingsrom, eller brukes det ikke?

---

<sup>1</sup> Vi har ikke eksakte tall for helseforetakene.

- 3 Har virksomheten en oversikt over forholdet mellom tjenestebehov, ressursbehov og ressurstillgang?
- 4 Formidler lederne i helsetjenestene behov for økt bemanning eller andre tiltak for å dekke opp bemanningsbehovet (for eksempel lønnsmidler)?
  - Når og til hvem formuleres slike behov?
  - Hvorfor gjøres det ikke?
  - Opplever man å få gjennomslag?

Kapittel 2 gir en oversikt over metodevalg og datainnsamling som er gjort i gjennomføringen av studien. Her presenteres datakilder, sju utvalgte casetjenestesteder og spørreundersøkelsens utvalg og representativitet.

I Kapittel 3 gjennomgår og drøfter vi hvilke vurderinger som gjøres knyttet til fravær i bemanning- og turnusprosessen, og om kjent og forutsigbart fravær tas høyde for i bemanningsplanen. Videre drøfter vi hvorvidt tilgjengelig informasjon om fraværssituasjonen brukes i de ulike stadiene av turnus- og bemanningsplanlegging. I siste del diskuteres de negative følgene av minimumsbemanning og manglende høyde for fravær i bemannings- og turnusplaner.

I kapittel 4 drøfter vi årsakene til at kjent og forutsigbart fravær ikke tas høyde for i bemanning- og turnusplanleggingen. Her drøfter vi hva som kjennetegner den lokale lederens handlingsrom og gjennomslag i planprosessene, samt deres kompetanse. Ledernes tid og kapasitet og deres utfordringer med å få turnus til å gå opp presenteres og diskuteres.

I kapittel 5 drøfter vi bemannings- og turnustiltak som kan skape robuste turnuser. Dette er med utgangspunkt i casetjenestestedene, med utfyllende data fra spørreundersøkelsen. Vi presenterer og drøfter en framgangsmåte for tjenestestyrte og analysebaserte bemanningsplanlegging, og tre turnustiltak som kan bidra til å skape en mer robust bemanning. Disse tre turnustiltakene er (1) fraværbuffer med økt grunnbemanning, (2) årsturnus og (3) langturnuser. Til slutt trekker vi fram forutsetninger for å lykkes med utviklingsarbeidet og skape robuste turnuser.

I kapittel 6 er konklusjonen, der funnene blir oppsummert og sett i lys av hverandre.

## 1.2 Begrepsavklaring

Bemanningsplanlegging dreier seg om å kartlegge og fastsette behov for arbeidskraft ved tjenestesteder i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisttjenesten. Kravet om forsvarlighet setter rammen for planlegging av bemanning. Helse- og omsorgstjenesten er pliktet til å sørge for tilstrekkelig personale med nødvendige kvalifikasjoner slik at den enkelte kan oppfylle sin plikt til å gi faglig forsvarlig og omsorgsfull hjelp. Utover dette er det ikke noen fastsatte krav til antall ansatte og kompetanse, slik som det for eksempel er i barnehagesektoren (Jensen mfl., 2023).

### Bemannings- og turnusplaner

To planer står i sentrum av bemanningsplanleggingen i helse- og omsorgssektoren: bemanningsplanen og turnusplanen. En bemanningsplan skal vise hvilke personalressurser det er behov for ved ulike tider av døgnet og uka. Den viser både hvor mye, og hvilken kompetanse det er behov for. Planen viser med andre ord hvordan man dimensjonerer og disponerer årsverk for å sikre en faglig forsvarlig tjeneste. Grunnlaget for bemanningsplanen er gjerne en aktivitetsplan, som kartlegger hvilke aktiviteter eller oppgaver som skal gjennomføres til ulike tider. Aktivitetsplanen kan

inkluderer en beskrivelse av oppgaver, tidspunkt for gjennomføring og hvor lang tid som må settes av for å gjennomføre hver enkelt oppgave.

Bemanningsplanen ligger til grunn for turnusplanen, som viser de enkeltes ansattes arbeidstid og fritid. Turnusplanen er med andre ord en praktisk videreføring av bemanningsplanen, som spesifiserer hvem som skal gå i vaktene på ulike tidspunkt (Moland, Tofteng & Bråten, 2023).

Det finnes mange ulike benevnelser og begreper knyttet til bemanning i helse- og omsorgssektoren; grunnbemanning, minimumsbemanning, underbemanning, planlagt bemanning og faktisk bemanning.

### **Planlagt og faktisk bemanning**

Et tjenestesteds planlagte bemanning referer til årsverkene og vaktene som er fastsatt i bemanningsplanen. Den planlagte bemanningen referer med andre ord til de årsverkene og vaktene som trengs for å møte tjenestebehovet. Disse årsverkene kan planlegges med både fast ansatte og vikarer. Den planlagte bemanningen kan dermed både bestå av vakter besatt av fast ansatte, vakante stillinger og stillingsandeler eller årsverk som skal fylles av vikarer. Mange bemanningsplaner, og da også turnusplaner, er satt opp med hull. Det vil si at den fast ansatte bemanningen ikke er tilstrekkelig til å fylle bemanningsbehovet. Slike bemanningsplaner er planlagt med behov for vikarer, merarbeid og overtidsarbeid.

Et tjenestesteds faktiske bemanning referer til summen av arbeidstakere som er på jobb. Tidligere forskning har vist at manglende samsvar mellom planlagt og faktisk bemanning er et stort og økende problem i helsetjenestene (Gautun, 2020). Blant annet har Norsk Sykepleierforbund i sine landsdekkende undersøkelser vist at det samlede avviket mellom planlagt og faktisk bemanning på tvers av om lag 1000 tjenestesteder var 18,6 prosent i 2018, 18,3 prosent i 2019 og 19,6 prosent i 2022 (NSF, 2023;<sup>2</sup> Oslo Economics, 2022).

### **Grunnbemanning og minimumsbemanning**

Grunnbemanning kan ha to betydninger. Det kan referere til de fast ansatte på et tjenestested. Det kan også referere til den teoretiske bemanningen som er satt opp med hver sin linje i turnusplanen. Det vil si det bemanningsbehovet i årsverk som er definert som nødvendig for å drifte tjenesten, og som man har budsjettmidler til å ansette. I denne betydningen vil vakante stillinger<sup>3</sup> inngå i grunnbemanningen, mens de ikke gjør det i den første definisjonen (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023; Gautun 2020).

Moland, Tofteng & Bråthen (2023, s. 12) definerer minimumsbemanning som en turnusplan «hvor hver vakt er satt opp slik at tjenestene kan utføres på en forsvarlig måte *når alle er til stede*» (egen utheving). Minimumsbemanning sikter med andre ord til en bemanning som er dimensjonert slik at den møter et faglig forsvarlig nivå så lenge det ikke oppstår fravær.

Minimumsbemanning er dermed ikke synonymt med underbemanning. Et tjenestested kan defineres som *planlagt* underbemannet hvis bemanningsplanen er satt opp med færre ressurser enn det som er nødvendig for å yte faglig forsvarlige tjenester.

---

<sup>2</sup> <https://sykepleien.no/2023/06/hver-femte-sykepleiervakt-er-uten-sykepleier>

<sup>3</sup> Mange tjenestesteder i helse- og omsorgssektoren har ledige stillinger som ikke er besatt. Det kan skyldes rekrutteringsproblemer. I noen tilfeller vil avdelingsledere synes det er greit å ha noen ledige stillinger slik at de har midler til å dekke vikarkostnader. Vakante stillinger kan altså forklare en stor del av vikarbehovet, men det ligger utenfor problemstillingene for dette prosjektet, så det beskrives ikke nærmere i denne rapporten.

Det forekommer langt oftere at tjenestesteder er *faktisk* underbemannet. Faktisk underbemanning referer til en situasjon der den planlagte bemanningen i vaktboka skiller seg fra den bemanningen som faktisk er på jobb, og der man må gjennomføre vakter med færre ansatte eller ansatte med en annen kompetanse, enn planlagt. Slike situasjoner kan løses ved å leie inn vikarer eller ved at de fast ansatte jobber overtid, eventuelt at man går på jobb med færre ansatte eller manglende kompetanse. Dermed vil en minimumsbemanning lett kunne føre til underbemanning.

### **Robust bemanning og bufring**

Økt grunnbemanning kan referere til å øke andelen fast ansatte i turnusplanen. Dette innebærer å øke den delen av budsjettet som brukes på faste lønnsmidler. Å øke fastlønnsandelen kan innebære en økning av det totale budsjettet, men ikke nødvendigvis. Det kan også gjøres ved å flytte midler fra vikarbudsjetten til fastlønnsbudsjettet (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023). Med vikarbudsjetten referer vi til de midlene tjenestesteder har avsatt til variable kostander knyttet til ekstravakter og vikarer. Mange tjenestesteder har fastsatte modeller for utregning av vikarbudsjetten, slik som Grimstad kommune:

«Fastlønn med turnustillegg x 10 % ferie + 2% korttidsfravær + 2 % avspasering = lønnsbudsjett» (Grimstad kontrollutvalg, 2019)

Her ligger en fastsatt prosent for ferie, avspasering og korttidssykefravær til grunn for utregning av avsatte midler til vikarer.

Økt grunnbemanning refereres gjerne til med begreper som overdekning, buffer eller bufring og topping. Disse tiltakene har til felles at man øker personalressursene i turnus ut over det nødvendig minimum. Noen tjenestesteder i denne studien referer til dette som en form for interne vikarer. Da sikter de til at man har dimensjonert den faste bemanningen slik at man ved fravær kan opprettholde et minimumsnivå uten å måtte leie inn eller ty til overtid eller merarbeid. Det skaper med andre ord en mer *robust* bemanning, som til forskjell fra en minimumsbemanning er dimensjonert for å tåle et visst fravær.

### **Kontinuitetsbærere**

Når vi referer til utvikling av robuste bemanninger i denne rapporten mener vi en bemanning der andelen faste og kjente ansatte er økt og vikarandelen er redusert. Robuste bemanninger innebærer at det er flere såkalte kontinuitetsbærere på jobb. Kontinuitetsbærer er et mye brukt begrep, men det blir sjelden presist definert. Kontinuitetsbærere er fast ansatte i store stillinger som kjenner rutiner, kollegaer og brukere eller pasienter godt. Disse bidrar til å sikre kontinuitet i gjennomføringen av tjenestene. Det er ansatte som kan jobbe selvstendig og bidra til fag- og kompetanseutvikling. Tilstedeværelse er en viktig del av det å være kontinuitetsbærer. For å bli godt kjent og dele av sin kunnskap og kompetanse må man være på jobb jevnlig. Ansatte i 80 prosent stilling eller mer regnes gjerne som mulige kontinuitetsbærere (Moland & Bråthen, 2019). I tillegg kommer faktorer som turnover, ansiennitet og sykefravær. Heller ikke her er det et fastsatt tall, men kontinuitetsbærere kjennetegnes ofte av lang fartstid og lavt sykefravær. Yngre arbeidstakere i små stillinger har betydelig høyere turnover, og vil derfor heller ikke kunne være kontinuitetsbærere (Nielsen & Moland, Under utgivelse).

## Fravær – det forutsigbare og uforutsigbare

Temaet for denne rapporten er håndtering av fravær i bemannings- og turnusplanlegging. I tilknytning til dette bruker vi begreper som kjent fravær, forutsigbart fravær og påregnelig fravær. Med dette sikter vi både til fravær som man *vet* vil inntreffe i god tid i forveien (kjent) og fravær som man *kan* forvente at inntreffer (forutsigbart). Noe fravær har kjente tidspunkter, og noe har en kjent størrelse. Det for eksempel kjent at alle ansatte skal ha fem ukers ferie i løpet av et år. Dette er fravær man vet vil inntreffe, men man vet ikke nødvendigvis akkurat når det vil inntreffe.

I rapporten vil vi beskrive og drøfte metoder og tiltak som kan gjøre noen typer av fravær *mer* forutsigbart, eller med andre ord, gi bedre oversikt over fraværssituasjonen. Dette kan være å bruke statistikk og budsjettall over tidligere sykefravær, og årstidsplanlegging av turnus der tidspunktet for ansattes ferieuken blir avtalt.

## 2 Metode

---

Vi har benyttet flere ulike metoder for å belyse studiens problemstillinger. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ledere som er medlem av Norsk Sykepleierforbund (NSF), og fokusgruppeintervjuer i virksomheter tilhørende sykehus og kommuner. I denne studien har vi dermed valgt å kombinere kvalitative og kvantitative metoder. En slik kombinasjon har flere fordeler. Dels gir denne kombinasjonen mulighet til en dypere forståelse og nyanser av fenomenet som studeres gjennom intervjuer, mens de kvantitative dataene fra spørreundersøkelsen gir en oversikt over omfanget av det som undersøkes (Yin, 2003).

### 2.1 Casestudier ved sju tjenestesteder

Vi har gjennomført kvalitative casestudier av sju virksomheter i sykehus og i den kommunal helse og omsorgstjenesten. Casetjenestestedene ble valgt ut på bakgrunn av deres erfaringer med å skape robuste bemanningsplaner og turnuser. De har alle innført tiltak for å sikre at den faktiske bemanningen består av kompetente og kjente ansatte. De kan med andre ord beskrives som «best cases» (Flyvbjerg, 2006).

#### Intervjuer

Det er gjennomført minst ett fokusgruppeintervju i hvert casetjenestested. Alle intervjuene har blitt gjennomført digitalt via Teams. En styrke med fokusgruppeintervjuer er at man får tilgang til informasjon og perspektiver som oppstår i interaksjonen mellom deltakerne (Tjora, 2017). Samspillet mellom informantene har ved flere tilfeller gitt et nyansert bilde av både gevinster av turnustiltak og utfordringer i utviklingsarbeidet mot å skape en robust bemanning.

I intervjuene har mellom- og førstelinjeledere, tillitsvalgte, verneombud, rådgivere og prosjektledere som har vært involvert i utviklingsarbeidet deltatt. Det ble gjennomført mellom ett og tre fokusgruppeintervjuer i hver case. Ved ett tjenestested er det gjennomført et individuelt intervju i tillegg til ett fokusgruppeintervju. Til sammen er det gjennomført 11 intervjuer med 36 informanter.

Når vi gjengir sitater fra informantene i rapporten oppgir vi som hovedregel hvilket tjenestested informanter tilhører, men ikke hvilken stilling eller rolle en vedkommende har. For noen sitater utelater vi også tjenestested. Dette er for å bevare informantenes anonymitet.

#### Dokumenter

I tillegg til intervjuene har vi samlet inn dokumenter, herunder prosjektplaner, driftsanalyser og evalueringer. For flere av tjenestestedene har vi også samlet inn tall for ansatte og årsverk, heltidsandel og gjennomsnittlig stillingsprosent.

Mange av tjenestestedene har innført nye tiltak rett før, under eller rett etter koronapandemien. Koronapandemien skapte en ekstraordinær situasjon i helse- og omsorgstjenesten, som gjør det vanskelig å tolke og finne resultater av nye turnustiltak i tall for vikarbruk, overtid og sykefravær. Disse tallene tolkes derfor med forbehold.



## Presentasjon av casetjenestestedene

De sju casetjenestestedene ble valgt ut basert på Fafø og Norsk Sykepleierforbunds erfaringsbaserte kunnskap, samt medieomtale og tidligere forskning.

Tabell 2.1 Caseoversikt

Sykehus/kommune	Tjenestested	Fokusgruppeintervju(er)	Hovedtiltak
Sykehuset i Vestfold	Føde-Barselpost	Ett fokusgruppeintervju, fire informanter.	Fraværbuffer / økt fast bemanning, halvårsturnus og langvakter
Haukeland sykehus	Medisinsk klinikk	Ett fokusgruppeintervju, sju informanter	Fraværbuffer / økt fast bemanning, årsturnus
Sarpsborg kommune	Hjemmetjeneste, sykehjem, omsorgsbolig utviklingshemmede	Tre fokusgruppeintervjuer, ni informanter.	Årsturnus, fraværbuffer / økt fast bemanning*, (langvakter)*
Birkenes kommune	Birkenes sykehjem	Ett fokusgruppeintervju og ett individuelt intervju, fire informanter	Årsturnus, fraværbuffer / økt fast bemanning, langvakter
Midt-Telemark kommune	Hjemmetjenesten Avdeling Gvarv	Ett fokusgruppeintervju, tre informanter	Årsturnus, langvakter, fraværbuffer / økt fast bemanning
Karmøy kommune	Bolig- og miljøarbeider-tjenesten	Ett fokusgruppeintervju, tre informanter	Tjenestestyrt bemanningsplanlegging, årsturnus, langvakter
Bergen kommune	Sandsli bo- og aktivitetssenter	To fokusgruppeintervjuer, seks informanter	Fraværbuffer / økt fast bemanning, årsturnus, langvakter, ny oppgavedeling

\*Kun ved noen avdelinger

Som det framgår av tabell 2.1 er noen av casene enkeltenheter, som Birkenes sykehjem, Sandsli sykehjem, hjemmetjenesten avdeling Gvarv og Sykehuset i Vestfold, Føde-Barselpost. Andre er på et høyere virksomhetsnivå og inkluderer flere enheter, som medisinsk klinikk på Haukeland, tjenesteområdet helse og omsorg i Sarpsborg kommune, og bolig- og miljøarbeidertjenesten i Karmøy. Årsaken til dette er at endringsarbeidet og turnustiltakene har blitt initiert og realisert av aktører på ulike virksomhetsnivåer. I de neste avsnittene blir hvert casetjenestested presentert.

### Sykehuset i Vestfold, Føde-Barselpost

På Sykehuset i Vestfold er avdelingene for føde og barsel samlet under én leder. I 2019–2020 startet avdelingen en prosess med å øke stillingene, fjerne ufrivillig deltid og forbedre kontinuiteten i tjenesten. Dette ble gjort gjennom å legge inn ekstra årsverk i turnus for å etablere en fraværbuffer med faste og kjente ansatte. Det var først finansiert gjennom å flytte midler fra vikarpost til fastlønn, før de i 2023 fikk friske midler til å opprettholde bufferen og teste ut denne driftsmåten.

Det er hovedsakelig to yrkesgrupper som er ansatt på avdelingen; jordmødre og barnepleiere. I tillegg er det noen sykepleieransatte. Avdelingen har 36 årsverk for jordmødre, og en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på 73 prosent for denne gruppen.

I turnus blir det lagt til ekstra buffervakter på både dag, kveld og helg, med planlagte topper i noen perioder. Dette er basert på planlagt fravær i form av ferie eller kurs og fagutvikling, samt forventet sykefravær. Det blir bufret opp for begge yrkesgrupper, men i større grad for jordmødrene. På tvers av yrkesgruppene har avdelingen økt bemanningen med fem årsverk, fra 62 til 67.

Avdelingen innførte halvårsturnus og langvakter hver fjerde helg i 2012–2013. Omtrent to tredjedeler av de ansatte går langvakter, mens siste tredjedel jobber hver tredje helg med normal vaktlengde.

På grunn av høyt sykefravær har det fortsatt vært behov for vikarer ved avdelingen, og man har ikke redusert vikarbruken like mye som forventet i første halvår i 2023. Dette er mye på grunn av et sykefravær opp mot 15–16 prosent.

### **Medisinsk klinikk – Haukeland sykehus**

Medisinsk klinikk på Haukeland består av fem poster med døgndrift, og tre poliklinikkenheter med dagdrift.

Haukeland har hatt fokus på heltidskultur siden de i 2010 fastsatte en policy om å i hovedsak å ansette i 100 prosent faste stillinger. Sykepleierne ble da ofte ansatt i delte stillinger mellom avdelinger og sykehusets bemanningssenter. Stillingsdelen i bemanningssenteret ble brukt til å dekke fravær i hele sykehuset. Mange var ubekvemme med denne løsningen, som innebar at de kunne bli lånt ut til mange ulike avdelinger og klinikker.

I 2019 startet ledelsen ved medisinsk klinikk i samarbeid med tillitsvalgt, vernetjenesten og rådgivere ved personal- og organisasjonsavdelingen et klinikkprosjekt kalt «Fellesvakter».

Målsettingen var å kunne tilby alle ansatte faste heltidsstillinger i egen klinikk, og muliggjøre kompetanseutvikling og å dekke fravær uten å bruke vikarer, overtid og ekstravakter. I første fase fikk ansatte med ufrivillig deltid tilbud om å øke opp sine stillinger. Deretter ble alle nye stillinger lyst ut som faste heltidsstillinger. Etersom fellesvaktene skulle dekke fravær på sengepostene var tanken at det ville gi mindre behov for ekstravakter, overtid og vikarer. Fellesvaktene finansieres derfor av en andel av budsjettet for variabel lønn, i tillegg til at klinikken satte av driftsmidler for å få prosjektet i gang.

Bemanningsplaner forble uendret, og overskuddsvakter i ukedagene ble fordelt i en egen turnuslinje. Denne har alle klinikkens avdelingssykepleiere tilgang til. Vaktene blir hovedsakelig brukt til å dekke fravær på den ansattes egne post, men de brukes også på klinikkens øvrige poster. Vaktene fordeles ved å låne dem fra GAT eller ved daglige fordelingsmøter.

Ved oppstart utgjorde fellesvaktene til sammen 8,5 årsverk. Denne andelen har nå økt til omtrent 28 årsverk, gjennom at nyansatte får en mindre del av stillingen som fellesvakt. De fleste som går fellesvakter er unge og nyutdannede, og de har vanligvis 20 prosent av stillingen sin som fellesvakter. I 2021 inngikk omtrent 98 ansatte i ordningen. Alle nyansatte får opplæringsvakter på de andre postene i tillegg til sin hovedpost.

### **Sarpsborg kommune - Helse- og omsorg**

I 2015 vedtok bystyret i Sarpsborg en handlingsplan om heltid, og i denne var årsturnus definert som ett av 15 tiltak som skulle satses på. I 2018 ble det satt ned en prosjektgruppe for å lede arbeidet med årsturnus, som ble rullet ut fra 2020. Det første året var seks avdelinger (team) med i prosjektet, mens det i utgangen av 2022 var i bruk i 20 team med totalt 690 ansatte fordelt på 464 årsverk.

I noen av disse 20 teamene hadde man tidligere innført andre alternative turnus-tiltak, som langturnuser og interne og delte fraværsbuffer. To av teamlederne vi intervjuet hadde buffervakter som ble delt på tvers av avdelingene ved sykehjemmet de tilhørte, mens ett team hadde en intern fraværsbuffer i turnus.

Årsturnusen planlegges for 52 uker av gangen. De ansatte har medbestemmelse, og legger inn sine ønsker for arbeidstid, fritid og ferie. De fem ukene med ferie planlegges, mens man har behold en «F4-bank» hvor de ansatte kan samle opp og ta ut helge- og høytidsarbeid som fri. Samtidig som årsturnus ble rullet ut økte man den gjennomsnittlige vaktlengden fra 7,1 til 7,5 timer. Dette førte til at ansatte som allerede var i full stilling fikk færre oppmøter i løpet av et år, mens deltidsansatte kunne gå opp i stilling uten flere oppmøter.

I teamene som innførte årsturnus har man redusert deltid. Andelen med 75-100% stilling har økt, og bruken av variabel lønn for dekning av feriefraværet har blitt redusert. I 2022 økte sykefraværet, og i forlengelse av dette økte også bruken av vikarmidler i forbindelse med sykefravær.

### **Birkenes sykehjem, Birkenes kommune**

Birkenes sykehjem har 25 sykehjemsplasser, og er organisert i tre avdelinger. Det er totalt 47 fast ansatte, med en gjennomsnittlig stillingsstørrelse på omtrent 60 prosent.

Årsturnus ble innført for første gang i 2020, men 2023 var det første året der årsturnus ble lagt uten en rullerende seksukers turnus i bunn. Ved hjelp av modulen Fleksibel Turnus i Visma legger de først en bemanningsplan og beregner pliktarbeidstiden til den enkelte, før den ansatte får medvirke i å planlegge sin egen arbeidstid og fritid.

I 2016, i forkant av innføringen av årsturnus, gjennomførte sykehjemmet en prosess på oppgavedeling og ressursbruk. Da ble oppgavene til de ulike faggruppene gjennomgått, og det ble laget nye funksjonsbeskrivelser for både sykepleiere og helsefagarbeider. Helsefagarbeiderne fikk gjennom denne prosessen tilført oppgaver som ga dem mer selvstendighet og ansvar.

Før oppstart av årsturnus innførte de også buffervakter, som innebærer en ekstra vakt på dag- og kveldstid i ukedagene, som skal dekke opp for fravær på tvers av avdelingene. Buffervaktordningen utgjør til sammen 1,88 årsverk, og det er bare helsefagarbeidere som har disse vaktene. Ordningen finansieres gjennom å flytte midler fra vikar til fastlønn.

Samtidig med ny årsturnus innførte de også langvakter på helg som en frivillig ordning. I april 2023 gikk 10 av 47 ansatte slike langvakter.

I etterkant av planleggingen av årsturnus har ti ansatte fått økt sin stilling, og fire av disse har gått opp til 100 prosent.

### **Hjemmesykepleien avdeling Gvarv, Midt-Telemark kommune**

Hjemmesykepleien i Midt-Telemark består av to avdelinger, hvor av Gvarv er den ene. På listene til avdelingen inngår både omsorgsboliger og hjemmeboende.

På Gvarv har de gått langvakter på 12,5 timer i helgene siden 2017. Fra høsten 2022 startet arbeidet med et prøveprosjekt på årsturnus og 14,5 timers vakter i helgene. Dette ble innført fra januar 2023.

Avdelingen har gjennom flere år hatt ett årsverk i en ressursstilling, som brukes for å dekke opp for fravær internt på avdelingen. I sammenheng med innføringen av disse turnustiltakene ble ordningen med ressursvakter utvidet til to årsverk. Det er ikke to personer som innehar denne stillingen. De to ekstra årsverkene er fordelt som én ekstra vakt hver på dag og kveld i ukedagene.

I 2021 tok avdelingen i bruk Vismas verktøy Ruteplanleggeren, som optimaliserer fordelingen av oppgaver og brukere ved bruk av kunstig intelligens. Verktøyet brukes også for å kartlegge bemanningsbehovet, da det gir en oversikt over både reisetid og pleieoppgaver.

Bruken av overtid og vikarer har hittil i 2023 blitt redusert sammenlignet med 2022. Hjemmetjenesten har fortsatt bruk for vikarer for å dekke sommerperioden, men dekker mer av ferien med fast ansatte og har redusert antallet ferievikarer.

### **Bolig- og miljøarbeidertjenesten, Karmøy kommune**

Bolig- og miljøarbeidertjenesten har 17 tjenestesteder, og gir tjenester til rundt 170 personer med ulike former for utviklingshemming eller funksjonsnedsettelse.

De har om lag 330 ansatte og 286 årsverk i drift, inkludert ledere.

Ved en omorganisering i 2016 benyttet bolig- og miljøarbeidertjenesten i Karmøy anledningen til å gjennomføre en større analyse og omlegging av driften. Målet var å sikre at brukernes behov styrte bemanningen og tidsbruken, og ikke omvendt. De etablerte et eget system for å analysere brukerbehovet opp mot driften, og endret bemanning-, aktivitets- og turnusplaner på bakgrunn av tjenesteanalysen.

Bolig- og miljøarbeidertjenesten har lange tradisjoner med langturnuser helt tilbake til 1997–98. Nesten alle ansatte har langvakter i sin turnus. I 2021 innførte bolig- og miljøarbeidertjenesten årsturnus, med langvakter hver tredje helg samt noen langvakter på hverdager.

Gjennom disse tiltakene har bolig- og miljøarbeidertjenesten etablert en mer robust bemanning med økt heltidsandel og faglighet. Fra 2016 til 2023 har den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen økt fra 66 til 86 prosent, mens heltidsandelen har økt fra 12 til 44 prosent. Samtidig har andelen fagarbeidere økt fra 49 til 54 prosent, mens andelen ufaglærte har blitt redusert med 8 prosent.

### **Sandsli bo- og aktivitetssenter, Bergen kommune**

Sandsli bo- og aktivitetssenter åpnet dørene i september 2020. Senteret består av et sykehjem med 120 plasser og 30 omsorgsboliger for eldre. Dette drives som en felles organisasjon, med et felles sykepleierteam. På Sandsli har de fra oppstart innført en rekke nye turnus- og bemanningstiltak, som i sum kan beskrives som en alternativ driftsmodell for sykehjem. På Sandsli er heltid normen, og med unntak av noen studenter i såkalte helgestillinger, ansatte på natt med valgfri stillingsprosent og noen individuelle tilpasninger jobber alle ansatte heltid. Den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen er 86 prosent. Sandsli har totalt 153,4 årsverk i drift, og 178 ansatte.

De har årsturnus, og alle ansatte jobber langvakter hver fjerde helg. I tillegg jobber ansatte som ønsker det langvakter på hverdager også.

Videre har Sandsli organisert sykepleierne i et eget team, som er skilt ut fra den vanlige driften og fordeler seg mellom avdelingene for å gjennomføre faste og akutte sykepleieroppdrag. Grunnbemanningen, som tilsier drift uten fravær og ferieavvikling, definerer behov for 7,5 sykepleierårsverk ved sykehjemmet. Sykepleierteamet er bemannet opp med 4,5 årsverk ekstra for å dekke opp for fravær inkludert ferieavvikling.

Sykehjemsavdelingene ledes og driftes av helsefagarbeidere. Også her har man utvidet den faste bemanningen for å dekke fravær med fast ansatte, men her deles de ekstra ressursene på tvers av avdelingene. Fraværbufferen på helsefagarbeidere utgjør om lag 21 årsverk. Alle helsefagarbeidere har ressursvakter i turnus, som betyr at de skal gå over til en annen avdeling hvis det oppstår fravær eller behov der.

## 2.3 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble gjennomført som en webbasert spørreundersøkelse ved bruk av spørreskjemaverktøyet QuenchTec. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 1. juni 2023 med etterfølgende purringer 7. juni og 19. juni. Endelig svarfrist var 25. juni og undersøkelsen ble avsluttet 30. juni. Invitasjonen ble sendt ut til 5940 epostadresser til medlemmer i NSF som var registret som ledere.

Av den første utsendte invitasjonen kom 113 invitasjoner i retur fordi e-posten ikke kunne leveres til mottakeren. Dette skyldes at vedkommendes e-postadresse ikke lenger finnes, fordi den ansatte for eksempel har sluttet, e-postboksen er full, eller at vi blir stoppet av et spamfilter eller lignende. Trekker vi disse fra, sitter vi igjen med et bruttoutvalg på 5827 adresser. Av det korrigerede bruttoutvalget valgte 1310 å delta i undersøkelse. Det gir en svarprosent på 22,5.<sup>4</sup> Svarprosentene er omtrent som forventet, gitt erfaringer fra tidligere undersøkelser. Dette vurderes derfor å være adekvat.

Tabell 2.3 Spørreundersøkelsen

E-postadresser i retur	113
Bruttoutvalg	5827
Antall svar	1310
Svarprosent	22,5

Spørreskjemaet bestod av 36 spørsmål, men få har svart på alle. Dette skyldes at det er mange stier som fører respondentene til ulike spørsmål avhengig av hva de svarer. En kopi av spørreskjemaet ligger vedlagt denne rapporten.

Spørreundersøkelsen skiller mellom tre ledernivåer: Førstelinjleder, mellomleder og toppleder. Førstelinjleder defineres som en leder som har direkte ansvar for å etablere arbeidsplaner for medarbeidere som jobber i turnus. Mellomleder er en virksomhetsleder eller enhetsleder som har ansvar for flere enheter eller avdelinger. Toppleder er kommunalsjef eller klinikkleder. Disse kategoriene ble særlig benyttet som stier i spørreskjemaet.

En del stedet i spørreskjemaet ble det bedt om utfyllende svar og kommentarer i form av såkalte fritekstfelt. Informasjonen som framkommer i disse fritekstfeltene, har vist seg å være svært interessant. Sitater fra disse fritekstfeltene er derfor benyttet flere steder i rapporten. Sitatene er da merket med fritekstsvaret.

Som nevnt ble spørreundersøkelsen sent ut til medlemmer av NSF som er registret som ledere. Dette innebærer at undersøkelsen ikke er rettet mot samtlige ledere i sektoren. Tabell 2.4 viser antallet ledere i kommunale helse- og omsorgstjenester, på sykehus og i øvrige næringer for hele landet. Tallene for 2022 i pleie og omsorg, institusjon og hjemme, samt sykehustjenester utgjør 10 635 personer. Det er grunn til å tro at brorparten av lederne i vår undersøkelse befinner seg i disse tre gruppene. Dette innebærer i så fall av vi har sendt ut spørreskjema til litt over halvparten av lederne i disse gruppene basert på utvalget vi mottok av NSF.

<sup>4</sup> Det var i tillegg 101 personer som av ulike grunner svarte at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

Tabell 2.4 Antall i lederyrker. Hentet fra Nielsen & Moland 2023

År	Kommunale tjenester			Sykehus- tjenester	Øvrige næringer	Total
	Helse- tjenester	Pleie og omsorg i institusjon	Pleie og omsorg, hjemme			
2015	1368	1986	2241	4791	209 931	220 317
2016	1365	1977	2265	4871	208 924	219 402
2017	1435	2080	2406	4948	211 480	222 349
2018	1477	2075	2476	5046	213 640	224 714
2019	1472	2095	2558	5145	214 990	226 260
2020	1504	2049	2629	5262	214 965	226 409
2021	1624	2092	2741	5589	220 686	232 732
2022	1636	2046	2819	5770	226 000	238 271

# 3 Om fraværshåndtering i bemannings- og turnusplanprosessen

I dette kapitlet beskriver vi i hvilken grad bemanning- og turnusplaner i helse- og omsorgssektoren tar høyde for fravær. På bakgrunn av surveydata beskriver vi hvordan ledere tar høyde for kommende fravær når de planlegger bemanningen og turnusen.

Vi vil beskrive i hvilken grad ledere opplever at de har oversikt over fraværssituasjonen, og om bemanningsplaner og turnusplaner er dimensjonert for å tåle fravær. På bakgrunn av dette diskuterer vi i hvilken grad kjent og forutsigbart fravær tas høyde for i bemannings- og turnusplaner i helse- og omsorgssektoren.

Til sist i dette kapitlet vil vi løfte fram noen av de negative konsekvensene for brukere, ansatte og ledere som kan følge av å ikke ta høyde for fravær.. Disse konsekvensene er belyst både gjennom ledernes fritekstsvaer og i intervjuene ved casetjenestestedene, og drøftes i lys av tidligere forskning.

## 3.1 Ansvarsforhold

Bemanningsplanen definerer hvilke personalressurser man har behov for til ulike tider av døgnet og uka, og er et verktøy for å dimensjonere og fordele de årsverkene tjenestestedet har til rådighet. Bemanningsplanen legger på denne måten grunnlaget for turnusplanen, som gir en oversikt over hver enkelt ansattes arbeidstid og fritid. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvilke planleggingsprosesser lederne hadde ansvar for, for å kunne kartlegge ledernivået de to planprosessene ligger på.

Tabell 3.1 Ansvar for turnus- og bemanningsplanlegging. Prosent. (n = 1035)

	Ansvar for bemanningsplanlegging		
	Ja		Nei
Mellomleder	75		25
Førstelinjeleder	96		4
	Ansvar for turnusplanlegging		
	Ja - alene	Ja - i samarbeid	Nei
Mellomleder	25	41	35
Førstelinjeleder	52	44	4

Et flertall av både mellomlederne og førstelinjelederne oppgir at de har ansvar for bemanningsplanlegging og turnusplanlegging. Samtidig er det flere førstelinjeledere enn mellomledere som har ansvar for turnusplanlegging og bemanningsplanlegging. 25 prosent av mellomlederne oppgir at de ikke har ansvar for bemanningsplanlegging, og 35 prosent at de ikke har ansvar for turnusplanlegging. 96 prosent av førstelinjelederne har dette som ansvarsområder. Som vist i tabell 3.1, oppgir en stor andel

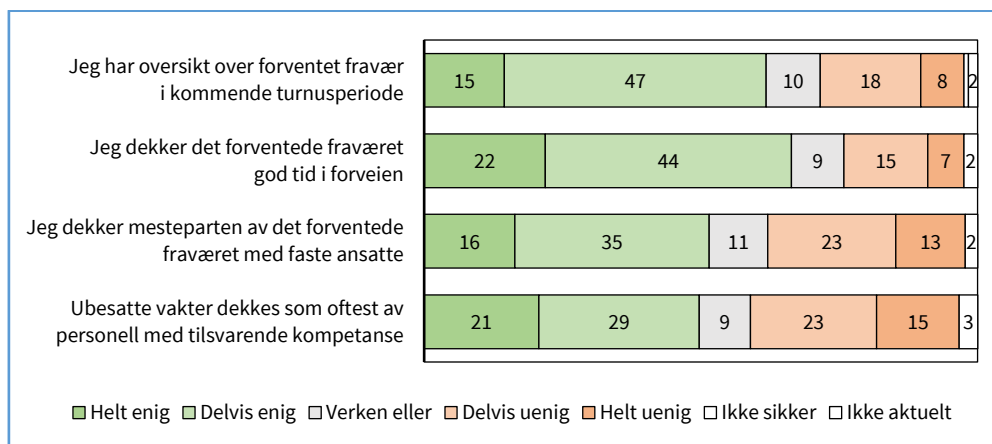
av mellom- og førstelinjeledere at de planlegger turnus i samarbeid med en medarbeider med turnuskompetanse.

Bare ledere med ansvar for bemanningsplanlegging har fått spørsmål om fraværshåndtering i bemanningsplanlegging. Det samme gjelder spørsmålene om fraværshåndtering i turnusplanleggingen.

### 3.2 Oversikt og håndtering av fravær i turnusarbeidet

For å kunne dekke fravær uten å leie inn ekstravakter, må lederen ha oversikt over fraværssituasjonen. I spørreundersøkelsen spurte vi lederne om deres oversikt over forventet fravær og hvordan de bruker kunnskap om tidligere fravær til å håndtere framtidig fravær.

Figur 3.1 Fraværshåndtering i turnus. Prosent. (n = 848)



#### 15 prosent av lederne har god oversikt over forventet fravær

Som figur 3.1 viser, er bare 15 prosent av lederne helt enige i at de har oversikt over forventet fravær i den kommende turnusperioden, mens 47 prosent oppgir at de er delvis enige. Samtidig oppgir i overkant av 25 prosent at de er helt eller delvis uenige i denne påstanden. Det er ingen signifikant forskjell mellom de som har årsturnus og tradisjonell rullerende turnus. Dette vil si at et flertall av lederne opplever å ha en viss oversikt over hvordan fraværssituasjonen vil se ut i neste turnusperiode, uavhengig av hvor lang denne turnusperioden er. Selv om de fleste rapporterer en viss oversikt, oppgir en fjerdedel av lederne å ha liten eller ingen oversikt over forventet fravær i kommende turnusperiode.

At få oppgir at de er helt enige kan tyde på at mange ledere opplever at de har delvis, men ikke fullstendig oversikt over fraværssituasjonen. I intervjuene ved case-tjenestestedene og i spørreundersøkelsens fritekstsvar har mange ledere løftet fram at sykefraværet kan være uforutsigbart og derfor vanskelig å få oversikt over. En avdelingsleder beskrev for eksempel at avdelingen på kort tid hadde fått flere langtids-sykemeldte på grunn av uforutsette og akutte hendelser, herunder både sykdom og sykkelulykker. At man har oversikt over noen typer av fravær, men ikke alle, er en mulig forklaring på hvorfor få ledere oppgir å være helt enige i påstanden om oversikt over fraværssituasjonen.



### **Fravær dekkes ofte av ekstravakter og vikarer uten tilsvarende kompetanse**

Leders oversikt over fraværssituasjonen kan ses i sammenheng med når fraværet håndteres og dekkes. Også her oppgir et flertall av lederne at de dekker fraværet i god tid i forveien. 22 prosent oppgir at de er helt enige i at de dekker mesteparten av forventet fraværet i god tid i forveien, og til sammen 66 prosent oppgir at de er helt eller delvis enige. På den andre siden er 22 prosent helt eller delvis uenige i dette. Med andre ord mener et flertall av lederne at de løser en stor del av fraværssituasjoner god tid i forveien.

Mange oppgir å dekke fravær i god tid i forkant, men færre ledere oppgir at ubesatte vakter som regel dekkes av personale med tilsvarende kompetanse. Også her er det flere som er enige enn uenige, men i underkant av 40 prosent er helt eller delvis uenige i at ubesatte vakter dekkes av personale med tilsvarende kompetanse. Dette tyder på at forskjell mellom planlagt og faktisk bemanning er et utstrakt problem, og speiler i stor grad NSFs funn knyttet til planlagt og faktisk bemanning i kommunal sektor. Deres undersøkelse fra 2022 viste at om lag 20 prosent av vaktene som skulle vært besatt av sykepleier enten ble dekket av personer uten tilsvarende kompetanse eller sto udekket (Oslo Economics, 2022).

Enda færre ledere er helt enige i at fravær som regel dekkes av fast ansatte. Dette er en påstand kun 16 prosent av lederne er helt enige i, mens 35 prosent oppgir at de er delvis enige. Samtidig er 36 prosent uenige i at de fast ansatte stort sett dekker opp for fravær. Det tyder på at fravær ofte dekkes av andre enn fast ansatte.

Det er viktig å påpeke at det ikke spesifisert at det er fast ansatte i store stillinger som dekker opp for fraværet. Mange tjenestesteder har ansatte i deltidstillinger og små helgestillinger som tar ubesatte vakter utover sin stillingsprosent. Det kan være at det er disse lederne tenker på når de oppgir at det blir dekket av fast ansatte. Dette kan bety at bemannings- og turnusplanen i enda mindre grad enn det som framkommer av disse tallene sikrer høy tilstedeværelse av kontinuitetsbærere med store eller hele stillinger.

Et flertall av lederne i denne spørreundersøkelsen opplever at de har en god eller en viss oversikt over fraværet i den kommende turnusperioden. Selv om et flertall er enige i at fravær dekkes i god tid, og at det dekkes med fast ansatte og med ansatte med riktig kompetanse, oppgir et betydelig mindretall at fravær og ubesatte vakter ofte dekkes av personale som ikke er fast ansatt. Mange har heller ikke den tilsvarende kompetanse som forutsettes for å dekke de ledige vaktene. Selv om de fleste lederne opplever å ha noen grad av oversikt over fraværssituasjonen, tyder dette på at færre har en bemanning som er dimensjonert for å ta høyde for dette fraværet.

### **3.3 Revidering av bemanningsplanene**

Bemanningsplanen legger grunnlaget for turnusplanen. Hvis bemanningsplanen ikke er i samsvar med det faktiske tjenestebehovet kan det føre til at fast ansatte må arbeide overtid eller at ekstravakter og vikarer må leies inn jevnlig.<sup>5</sup> Regelmessig vurdering og oppdatering av bemanningsplanen er dermed et utgangspunkt for å etablere en turnus uten huller og store vikarbehov.

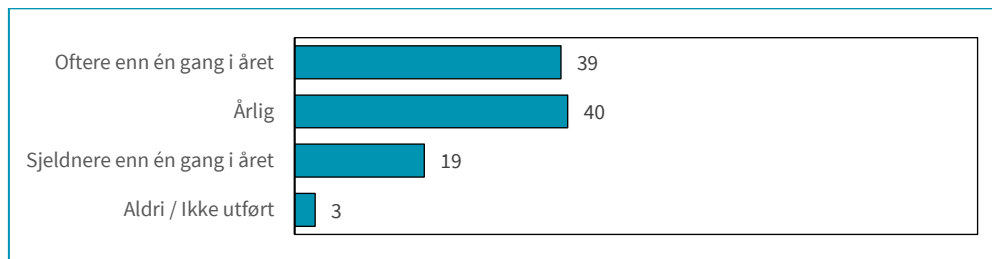
---

<sup>5</sup> Dette er i tilfelle bemanningsplanen ikke har tilstrekkelige ressurser. Alternativt kan det også forekomme at bemanningsplanen inneholder flere ressurser enn det som skal til for å dekke tjenestebehovet.

## Bemanningsplaner revurderes og endres ofte

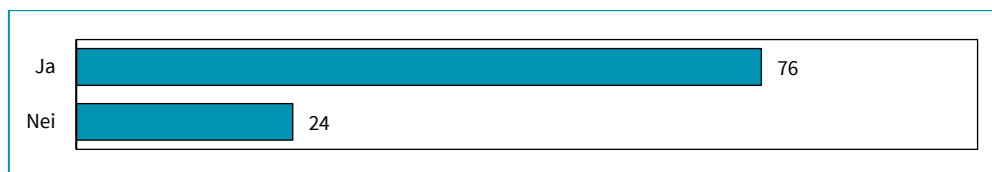
I spørreundersøkelsen stilte vi flere spørsmål knyttet til vurdering og endring av bemanningsplaner. Et av spørsmålene dreide seg om hvor ofte bemanningsplanen tas opp til vurdering. Rett under 80 prosent av lederne oppgir at de vurderer bemanningsplanene én gang i året eller oftere. Om lag 20 prosent oppga at en slik vurdering gjøres sjeldnere enn en gang i året, en god del færre, under 5 prosent, har svart aldri eller ikke utført.

Figur 3.2 Hvor ofte tar dere bemanningsplanen opp til vurdering? Prosent. (n=898)



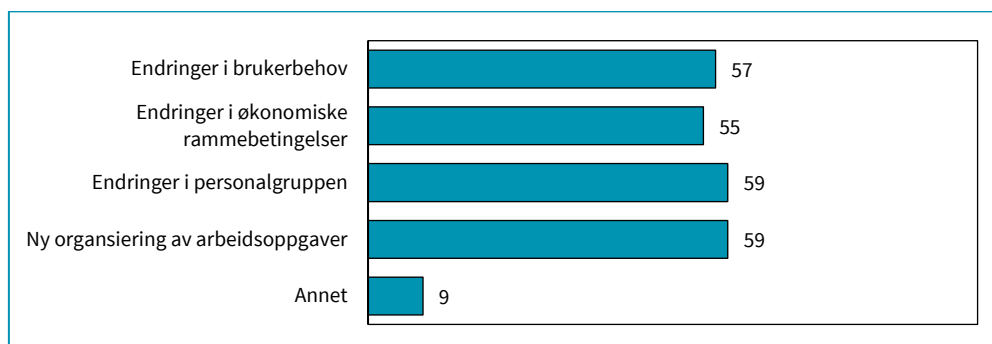
I et oppfølgingsspørsmål fikk lederne som hadde tatt bemanningsplanen opp til vurdering spørsmål om disse vurderingene hadde ført til endringer. Figur 3.3 viser svarfordelingene. Om lag tre fjerdedeler av lederne svarer at vurderingene har ført til endringer, mens rett under 25 prosent svarer nei. Med andre ord er det slik at brorparten av lederne i vår undersøkelse gjennomgår bemanningsplanen minst årlig, og denne gjennomgangen fører til endringer.

Figur 3.3 Har disse vurderingene ført til endringer? Prosent. (n = 870).



Videre stilte vi spørsmål til lederne som oppga at vurderinger førte til endringer av bemanningsplanen om grunnlaget for endringene. Dette var en type spørsmål der det var mulig å krysse av for flere svaralternativer. Som figur 3.4 viser, har i underkant av 60 prosent av lederne krysset av for samtlige alternativer. Det dreier som endringer i brukerbehov, økonomiske rammebetingelser, endringer i personalgruppen og ny organisering av arbeidsoppgaver. Dette tyder på at det gjerne er sammensatte grunner til at bemanningsplanene endres og at de ulike grunnene også henger sammen. I tillegg har 9 prosent vist til andre årsaker.

Figur 3.4 På hvilket grunnlag foretas endringer i bemanningsplanen? (Flere svar er mulig). Prosent. (n = 661)



Et flertall av lederne i undersøkelsen oppgir at bemanningsplanen blir vurdert og endret jevnlig. Dette kan tyde på at de fleste tjenestesteder har bemanningsplaner som er oppdaterte og speiler endringer i driften. Samtidig gir ikke disse tallene klare svar på hva som inngår i etableringen og revideringen av en bemanningsplan, og hvorvidt den tar høyde for fravær.

Til sammenlikning fant Riksrevisjonen i 2019 i en undersøkelse av bemanningsplanlegging i sykehusene at bare halvparten av lederne hadde vurdert bemanningsplanen årlig. Eller mer presist: 42 prosent mente at påstanden «Det har i løpet av det siste året vært gjennomført en systematisk evaluering av grunnbemanningen» stemte dårlig. Riksrevisjonen tolket svarene som en indikasjon på at lederne i sykehusene ikke hadde et oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vite om den samlede grunnbemanningen er for lav eller høy, og om alle vaktene gjennom uka og året er riktig bemannet (Riksrevisjonen, 2019, s. 48). Våre tall bygger derimot på svar fra ledere både i kommunen og på sykehus. Det er dessuten viktig å være klar over at spørsmålstillingen i vår undersøkelse er ulik Riksrevisjonens. I vår undersøkelse spørres det om hvor ofte bemanningsplanen tas opp til vurdering, mens Riksrevisjonen spør hvorvidt det har blitt gjennomført en systematisk evaluering. Systematisk evaluering oppleves antakelig som noe strengere enn å ta noe opp til vurdering, noe som gjør at flere samtykker i Fafos påstand. En annen forskjell er at vi i vår undersøkelse har opererer med presise svaralternativer, mens Riksrevisjonen spør om grad av enighet på en påstand.

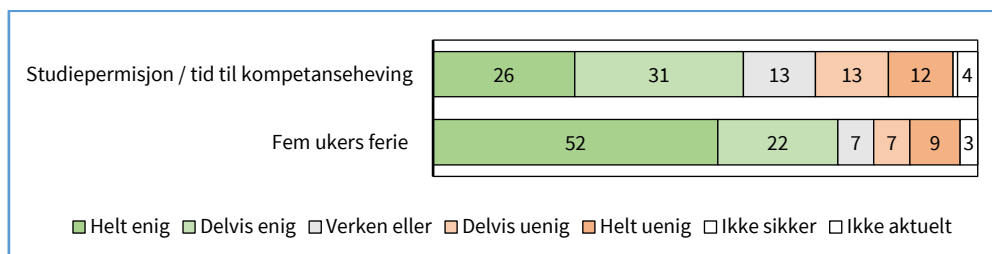
### 3.4 Høyde for forutsigbart og kjent fravær i bemannings- og turnusplaner

I spørreundersøkelsen fikk lederne en rekke spørsmål, formulert som påstander, om hvilke vurderinger som gjøres om ansattes fravær i arbeidet med å etablere bemannings- og turnusplanene. I det følgende drøftes først hvordan ulike fraværstyper håndteres i bemannings- og turnusplanleggingen, deretter ledes bruk av eksisterende statistikk og informasjon om fraværssituasjonen.

#### Planlegging for feriefravær med og uten ekstravakter

Noen typer fravær er mer forutsigbare enn andre. Feriefraværet har en tilnærmet fast størrelse fra år til år: Alle ansatte har rett på fem ukers ferie. I tillegg til dette kommer ansatte over 60 sin sjettede ferieuke, og fridager som utløses av arbeid på helge- og høytidsdager. I spørreundersøkelsen tok ledere med ansvar for turnus- og bemanningsplanlegging stilling til påstanden «Jeg tar høyde for at alle ansatte skal ha fem ukers ferie når jeg planlegger bemanningen».

Figur 3.5 Høyde for fravær i bemanningsplaner. Prosent. (n = 893)



52 prosent av lederne er helt enige i at dette tas høyde for. Det er med andre ord et klart flertall som mener at feriefraværet tas høyde for i bemanningsplanen. Samtidig

oppgir én av fem ledere at dette gjøres i liten grad, ikke i det hele tatt eller at det ikke er aktuelt.

Det å ta høyde for feriefraværet i bemanningsplanen kan bety at lederen har laget egne ferieturnuser basert på en ganske omfattende bruk av vikarer og ekstravakter. Men det kan også bety at lederen har planlagt ferien inn i hovedturnusen slik at den i hovedsak kan dekkes av fast ansatte. I det første tilfellet kan tjenestestedet ha et vikarbudsjet, og lyser ut ferievikariater for å dekke opp for hullene i turnus som feriefraværet skaper. Dette er den tradisjonelle måten å gjøre det på. I det andre tilfellet er ikke egne ferieturnuser med høyt vikarinnslag nødvendig. Over halvparten av lederne er altså enige i påstanden om at bemanningsplanen tar høyde for feriefraværet, men det er usikkert om disse lederne tar høyde for feriefraværet på den tradisjonelle eller utradisjonelle måten. Vi er derfor fortsatt litt usikre på hva svarene innebærer.

I kapittel 4 vil vi se at nærmere 40 prosent av informantene mener at det ikke er mulig å få turnus til å gå opp kun basert på de fast ansatte i grunnbemanningen. Ganske mange av disse, omtrent halvparten, oppgir ferieavviklingen som en forklaring på at turnusen ikke går opp<sup>6</sup>. Hvis alle som sier at de tar høyde for ferien i bemanningsplanen med det mener at ferien dekkes av fast ansatte, burde ingen av disse samtidig ha svart at ferieavviklingen bidrar til at turnusen ikke går opp. Slik er det imidlertid ikke.

Blant de som sier at ferieavviklingen er en av grunnene til at turnusen ikke kan gå opp med bare fast ansatte, oppgir tre fjerdedeler samtidig at de tar høyde for ferieavvikling. Disse ledernes tilsynelatende selvmotsigelse kan forklares med at de har laget ferieturnuser med vikarer. Dermed må vi fastslå at det er langt færre enn 50 prosent av tjenestestedene som har bemanningsplaner som er dimensjonert for at fast ansatte dekker feriefraværet (jf. figur 3.5).

#### **Kanskje ikke så robuste bemanningsplaner likevel?**

Fra spørreundersøkelsen framgår det at et flertall av lederne mener at man tar høyde for kjent fravær i form av ferie, studiepermisjoner og kompetansehevingstiltak. Dette funnet modereres av at flere av de samme lederne opplever at turnus ikke går opp, og at ferieavvikling er en årsak til dette. Samtidig er det også en fjerdedel av lederne som mener at bemanningsplanen i liten eller ingen grad tar høyde for fravær utløst av studiepermisjoner og kompetansehevingstiltak. Dette viser at mange bemanningsplaner ikke nødvendigvis er spesielt robuste, og utløser behov for vikarer, merarbeid eller overtid for å dekke forutsigbart fravær som ferier, kurs og studiepermisjoner.

### **3.5 Høyde for sykefravær: Bruk av statistikk og regnskapstall i turnus- og bemanningsplanlegging**

De fleste førstelinje- og mellomledere i helse- og omsorgssektoren har mulighet til å hente ut data og statistikk som gir oversikt over det historiske sykefraværet ved sin enhet. De har også tilgang til regnskapstall som viser den planlagte og faktiske bruken av midler til vikarer, ekstravakter, vikarbyråer og overtid. Som Bratt & Gautun (2015) har påpekt, er sykefraværstatistikk informasjon som kan og bør tas i bruk i planleggingen av bemanning og turnus. Det samme kan sies om regnskapstallene. Vi har derfor spurt lederne om de bruker slik data.

I spørreundersøkelsen ble lederne bedt om å ta stilling til påstandene «Jeg bruker statistikk over tidligere fravær når jeg reviderer/utarbeider ny bemanningsplan», «Jeg

---

<sup>6</sup> Dette framgår av figur 4.6 og figur 4.7 under delkapittel 4.4 Helgebemanning på s. 34–35.

bruker regnskapstall som viser utgifter til vikarer, ekstrahjelp, overtid mv. når jeg reviderer/utarbeider ny bemanningsplan» og «Jeg bruker statistikk over tidligere fravær når jeg reviderer/utarbeider ny turnusplan». Hovedinntrykket fra svarene er at omkring 40 prosent av lederne bruker statistikk tallene i bemanningsplanleggingen.

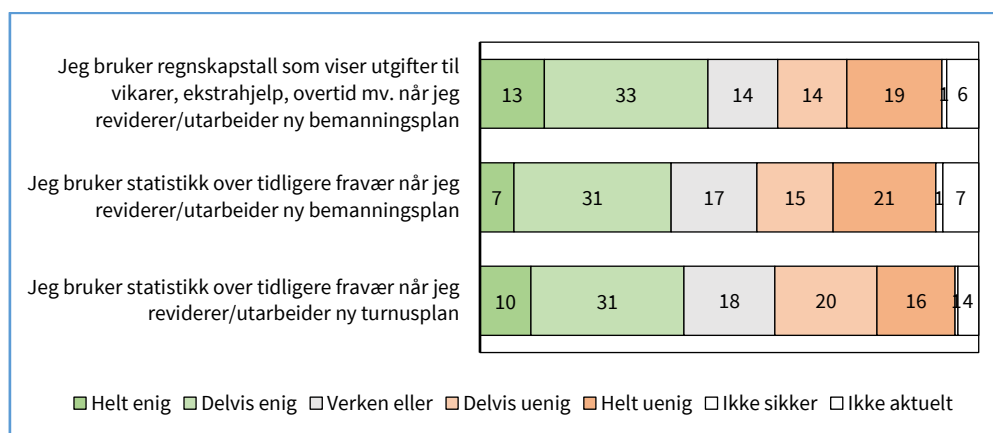
### Én av tre ledere bruker fraværstatistikk litt

Selv om 40 prosent oppgir at de er enige i at de bruker fraværstatistikk i bemanningsplanleggingen, er det bare sju prosent som oppgir å være helt enige. I underkant av 40 prosent er helt eller delvis uenige.

I overkant av 40 prosent svarer at de er uenige, eller at det ikke var aktuelt å bruke fraværstatistikk. At 31 prosent er delvis enige kan tolkes som at mange ledere bruker det av og til, men ikke alltid, eller at det brukes uten å være en sentral faktor i bemanningsplanleggingen. Samtidig kan den lave andelen som er helt enige indikere at det er få tjenestesteder der fraværstatistikk er en sentral faktor for dimensjoneringen av bemanningen. Videre er det en tilsvarende andel som bruker fraværstatistikk i utarbeidelsen av ny turnus. 41 prosent er enige i at de bruker fraværstatistikk i turnusarbeidet, mens 41 prosent er uenige eller mener at det ikke er aktuelt. Samtidig er det kun 10 prosent som oppgir at de er helt enige, og langt flere som oppgir at de er helt uenige (21 prosent).

Svært få oppgir at de bruker fraværstatistikk i bare én av planprosessene. Det er med andre ord få ledere som tar i bruk fraværstatistikk i første steg, bemanningsplanlegging, og ikke gjør det ved neste steg som er turnusplanlegging. Det er i stor grad de samme lederne som oppgir at de bruker fraværstatistikk i begge planprosessene.

Figur 3.6 Bruk av regnskapstall og fraværstatistikk. Prosent. (n = 893)



### Kun én av ti bruker regnskapstall i stor grad

Det er også svært få som bruker regnskapstall over vikarbruk i bemanningsplanleggingen. Til sammen 45 prosent er enige i at dette brukes til en viss grad, men kun 13 prosent oppgir at de er helt enige. Med andre ord bruker bare i overkant av én av ti ledere regnskapstall aktivt i utarbeidelsen av bemanningsplanen. Også her svarer til sammen 40 prosent av lederne at de er uenige eller at det ikke er aktuelt å bruke regnskapstall. Det er ingen store forskjeller mellom ledere i sykehus og kommune når det gjelder å bruke regnskapstall eller fraværstatistikk.

### **Planer uten høyde for sykefravær**

Det er svært få ledere som oppgir at de bruker fraværstatistikk og/eller regnskapstall aktivt og i utstrakt grad i planlegging av turnus og bemanning. At tilgjengelig data om sykefraværet brukes i liten grad indikerer at mange bemannings- og turnusplaner ikke er dimensjonert for sykefravær.

### **3.6 Utilstrekkelig bemanning**

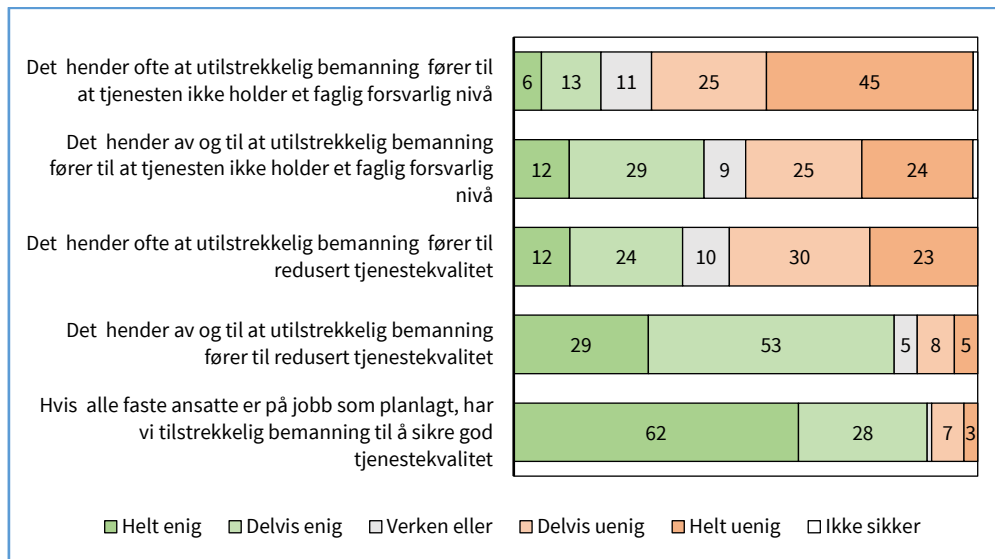
Tidligere studier har vist at det ved mange tjenestesteder i helse- og omsorgssektoren er store forskjeller mellom den planlagte og faktiske bemanningen, som kan resultere i situasjoner med en bemanning som er ikke er tilstrekkelig til å møte tjenestebehovet (se blant annet Gautun, 2016; Bratt & Gautun, 2015, Moland, Tofteng & Nesland 2023). Utilstrekkelig bemanning innebærer at man enten har for få ansatte eller for få ansatte med nødvendig kompetanse på jobb. Et tjenestested som ofte står i situasjoner med utilstrekkelig bemanning har med stor sannsynlighet en bemanningsplan og turnus som er sårbar for fravær.

I spørreundersøkelsen ble lederne bedt om å ta stilling til noen påstander knyttet til utilstrekkelig bemanning. Av den siste linjen i figur 3.4 kan vi se at 90 prosent av ledere har sagt seg enig i at «hvis alle fast ansatte er på jobb som planlagt, har vi tilstrekkelig bemanning til å sikre god tjenestekvalitet.» Dette tyder på at de aller fleste ledere opplever at den faste, planlagte bemanningen er god dimensjonert for å dekke opp for tjenestebehovet.

Samtidig bekrefter våre funn tidligere forskning på feltet, som dokumenterer at en situasjon der «alle fast ansatte er på jobb som planlagt» sjeldent er en dekkende beskrivelse av virkeligheten. Som vi ser av figur 3.7 sier 70 prosent av lederne seg uenig at det ofte hender at utilstrekkelig bemanning fører til at tjenesten ikke holder et faglig forsvarlig nivå. Når «ofte» byttes ut med «av og til» sier 50 prosent seg uenig, mens rett over 40 prosent enige. Videre har 36 prosent sagt seg enig i at det ofte hender at utilstrekkelig bemanning fører til redusert tjenestekvalitet. Hele 82 prosent sier at det samme hender av og til. Kun 13 prosent har sagt seg uenig i dette.

At 82 prosent er enige at det skjer av og til, og 36 prosent er enige at det skjer ofte, tyder på at en betydelig andel tjenestesteder har en bemanning lignende det Moland, Tofteng & Bråthen (2023, s. 12) definerer som minimumsbemanning. Minimumsbemanning viser til en bemanningsplan som er dimensjonert uten å ta høyde for fravær, og som dermed kun sikrer god tjenestekvalitet og et faglig forsvarlig nivå på tjenesten når alle er til stede som planlagt.

Figur 3.7 Synspunkter på bemanningssituasjonen. Prosent (n = 1021)



### 3.7 Vikarbruk og utilstrekkelig bemanning går på bekostning av brukerne

Manglende planlegging og hensyn til fravær i bemannings- og turnusplaner kan føre til redusert tjenestekvalitet. Som vi så i avsnittet over er det slik at nærmere 40 prosent av lederne oppgir at det hender ofte at utilstrekkelig bemanning fører til redusert tjenestekvalitet. Våre funn bekrefter i stor grad tidligere studier som viser at det i mange kommuner benyttes arbeidskraft med lavere kompetanse enn normert (Moland & Bråthen, 2021b; Gautun, 2012, 2020). Det er også en utstrakt bruk av vikarer og ansatte i små deltidsstillinger, gjerne uten helsefaglig utdanning (Moland & Schanche, 2019). Når ansattes fravær dekkes med vikarer eller ansatte uten riktig fagkompetanse, eller ikke dekkes i det hele tatt, reduseres kvaliteten, fagligheten og kontinuiteten i tjenesten. Utstrakt vikarbruk fører til at brukere og pasienter møter mange tjenesteytere de ikke kjenner og som ikke kjenner dem (Moland & Bråthen, 2019). Det kan skape utrygge og utagerende brukere.

#### Svekket arbeidsmiljø og arbeidsvilkår for ansatte og ledere

Bemanningsplaner som ikke tar høyde for fravær, kan også skape negative konsekvenser for ansatte og lederes arbeidsvilkår. Som våre funn om utilstrekkelig bemanning peker på, står mange ansatte ofte i situasjoner med for få på jobb. Dette kan bidra til økt arbeidspres og stress, som igjen kan få følger for sykefraværet, slik som en leder i spørreundersøkelsens fritekstsvar beskriver:

«... Tjenesteleveringen er i ferd med å forringe, fordi presset øker på den enkelte og hullene blir umulige å tette. Sykefraværet øker, og har gått opp fra 2 prosent til 8-10 prosent.» (Fritekstsvar, survey)

### 3.8 Oppsummering

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at fravær tas altfor lite hensyn til i utarbeidingen av bemannings- og turnusplaner. Et flertall av lederne opplever å ha en viss oversikt over fraværssituasjonen, men forskjell mellom planlagt og fast

bemanningsplaner og turnuser i helse- og omsorgssektoren er lite robuste, og utløser behov for vikarer, merarbeid eller overtid for de fast ansatte. Dermed blir gapet mellom planlagt og faktisk bemanning i helse- og omsorgssektoren stort, som kan få negative konsekvenser for tjenestekvalitet, arbeidsmiljø og for lederne. Et av spørsmålene som følger, er dermed *hvorfor det*: Hva kan forklare at fravær i liten grad hensyntas i planleggingen av bemanningen?



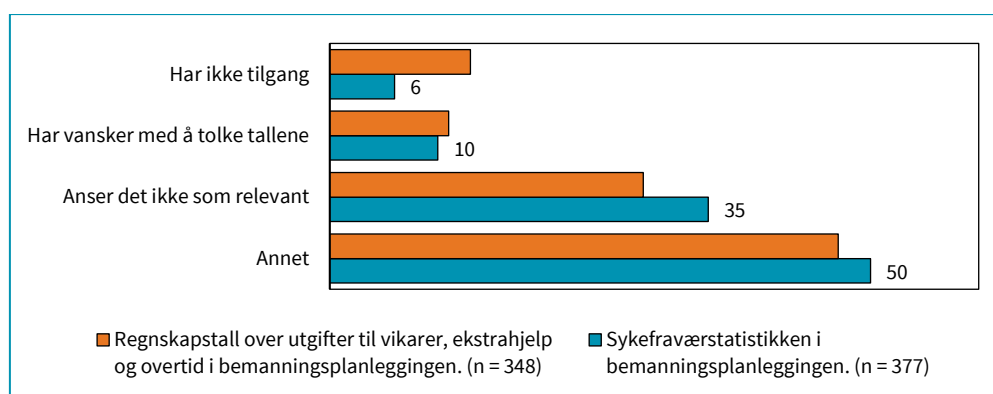
## 4 Mulige forklaringer

I dette kapitlet drøfter vi mulige forklaringer til at kjent og forutsigbart fravær i liten grad tas høyde for i bemannings- eller turnusplaner. Vi er opptatt av ledernes bruk av statistikk og tallmateriale, deres handlingsrom og rammebetingelser for oppsett av turnus, herunder deres bruk av tid, og hvilke oppgaver lederne gjør. En gjennomgang av lederens tidsbruk er særlig interessant for å se hvilke betingelser de har for bemanningsplanlegging og tjenesteutvikling. Avslutningsvis skal vi også se nærmere på helgebemannings påvirkning på ledernes arbeid med å lage gode og robuste turnuser.

### 4.1 Leders kompetanse og forståelse av statistikk og tallgrunnlag

I kapittel 3 dokumenterte vi at omtrent 35 prosent av lederne i utvalget er uenige i at de bruker fraværstatistikk eller regnskapstall over vikarbruk i bemannings- og turnusplanleggingen. I tillegg mente omtrent fem prosent av lederne at de ikke anså dette som aktuelt. Lederne som svarte at de var uenig eller at det ikke var aktuelt ble bedt om å ta stilling til en del påstander om hvorfor det var slik.

Figur 4.1 Hvorfor brukes ikke regnskapstall/sykefraværstatistikken. Prosent.



#### Anser ikke tallmaterialet som relevant

Som figur 4.1 viser, oppgir 13 og 6 prosent av lederne at de ikke har tilgang til henholdsvis sykefraværstatistikken og regnskapstall i bemanningsplanleggingen, mens om lag 10 prosent mener at de har vansker med å tolke tallene. En del flere, 29 og 35 prosent, anser ikke den statistikken som relevant. Omtrent halvparten av lederne har krysset av for annet og skrevet en kommentar. Dersom vi ser nærmere på svarene, er det mye felles i ledernes kommentarer på disse to spørsmålene. Under har vi gruppert svarene i tre grupper. Grovt sett kan vi si at gruppene handler om det følgende:

- 1 Lederne blir ikke hørt, eller får ikke gjennomslag for sine argumenter.
- 2 Lederne har ikke sett på dette som en mulighet. Eventuelt at det ikke finnes rutiner for å bruke tallene. Dette kan handle om at lederne ikke har kompetanse til å

- benytte seg av tallene, og at de slik sett heller ikke er klar over hvilke muligheter som ligger i å analysere tallene. Økt kompetanse gjennom for eksempel lederopp-  
læring vil kunne bøte på dette.
- 3 Den siste gruppen har større variasjon, men dreier seg typisk om at man ikke har tid til å jobbe slik, eller at man tror det ikke er hensiktsmessig fordi det er for stor variasjon i tallene.

Det var klart flest forklaringer knyttet til gruppe 1, etterfulgt av en del færre i gruppe 2 og 3. Noen sitater illustrer disse gruppene av fritekstsvar om hvorfor ikke sykefraværstatistikken eller regnskapstall brukes:

Gruppe 1 Anses ikke som relevant

- «Bruker det som argument, men blir ikke hørt»
- «Får ikke gehør for det lenger oppe i systemet»
- «Arbeidsgiver mener det ikke er relevant»
- «Tas ikke høyde for i budsjett/manglende vilje i klinikkledelsen»
- «Fordi man ikke har lov å planlegge turnus etter sykefravær»
- «Blir ikke tatt alvorlig uansett»

Gruppe 2 Ikke tenkt på dette

- «Aldri tenkt at det var et alternativ»
- «Burde ha brukt i større grad»
- «Godt spørsmål, har ikke vært rutine for det»

Gruppe 3 Vanskelig å bruke

- «For stor variasjon»
- «Har ikke god nok tid til å arbeide helhetlig med turnus»

Vi ser at lederne kommer med ulike forklaringer på hvorfor ikke sykefraværstatistikken og/eller regnskapstallene benyttes i bemanningsplanleggingen. De aller fleste viste til årsaker knyttet til at de ikke fikk gehør for det, eventuelt at de ikke hadde anledning til å planlegge på en slik måte. En del av det samme kom også fram i intervjuene vi gjennomførte i casetjenestestedene. En av de vi intervjuet kom med følgende hjertesukk da vedkommende fortalte om arbeidet i kommunen sin. I denne kommunen har de gjort et betydelig arbeid med å dekke opp for feriefraværet med faste og kjente ansatte, men driften er fortsatt basert på et urealistisk og ambisiøst budsjett for sykefravær som ved mange avdelinger hindrer planlegging av fravær med kjente ansatte med riktig fagkompetanse. I intervjuet uttalte vedkommende følgende:

Kommunen bruker mange hundre årsverk på variabel lønn, på fravær vi vet kommer. [...] Du har kanskje fått midler til å dekke inn 2,5 prosent sykefravær. Men når du kommer til desember så har du hatt et sykefravær på 8 prosent.

Og når dette da skjer år etter år, hvorfor da ikke legge inn et mer realistisk budsjett? For du vet at du må dekke for sykefraværet, så hvorfor kan man ikke da øke stillingene til de deltidsansatte og planlegge inn godt med fagkompetanse.

Ofte får man vikarer med feil fagkompetanse eller uten fagkompetanse, og så ender du opp med å få de medarbeiderne uansett fordi de får kravstillinger.

Du biter deg selv i halen, for pengene bruker du, men du sitter igjen med høyt pengeforbruk og gæren kompetanse.

## Ikke fullmakt til å omdisponere lønnsmidler

Av figur 4.2 ser vi at over halvparten av lederne oppgir å ikke ha fullmakt til å omdisponere lønnsmidler fra vikarinnleie til faste stillinger. Å øke bemanningen gjennom å flytte midler fra vikarbudsjetten til fastlønn framstår som et viktig tiltak for å sikre en robust bemanning. Dette vil utdypes videre i kapittel 5. Ifølge disse tallene opplever mange ledere at de ikke har myndighet til å planlegge og endre sammensetningen av faste og flyktige ansatte. Dette er også noe som løftes i ledernes fritekstsvar i spørreundersøkelsen:

«Vi kan ikke lage turnus på mer enn våre faste årsverk» (Fritekstsvaer, survey)

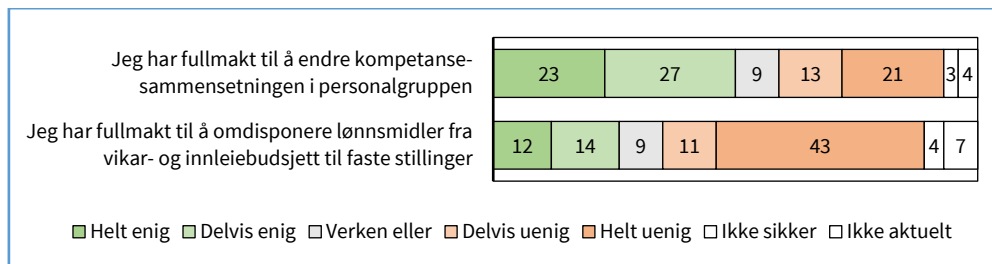
«Har ikke beslutningsmyndighet til å gjennomføre det uten godkjenning fra enhetsleder.» (Fritekstsvaer, survey)

«Ikke myndighet til å beslutte det.» (Fritekstsvaer, survey)

Dette er i overenstemmelse med tidligere undersøkelser. Andrews og Høgås (2017, s. 8) fant ganske stor variasjon i svar på spørsmål om mulighet til å påvirke budsjett-rammen for virksomheten. Forfatterne fant at andelen ledere som gir uttrykk for at de har henholdsvis stor og liten påvirkningsmulighet er omtrent like store, mens tre av fire oppgir å kunne prioritere innenfor eget budsjett.

Samtidig er det flere ledere i vår undersøkelse som er enige i at de kan endre kompetansesammensetning i personalgruppa. Til sammen 50 prosent oppgir at de er helt eller delvis enige i at de har fullmakt til å vurdere kompetansesammensetning.

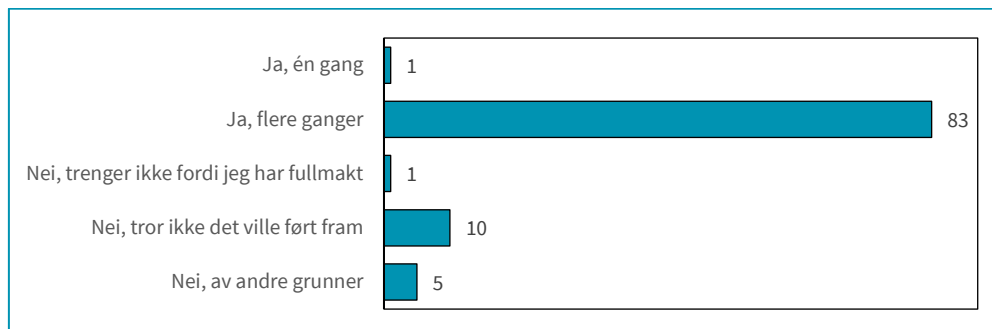
Figur 4.2 Leders fullmakter i bemanningsplanleggingen. Prosent. (n = 893)



## 4.2 Lederes handlingsrom med begrensede fullmakter

Ledere som krysset av for at grunnbemanningen er for lav som en forklaring på hvorfor turnusen ikke kan settes opp med bare fast ansatte, fikk dette oppfølgingsspørsmålet: «Har du bedt ledelsen om å få økt den faste bemanningen?». Over 80 prosent svarte at dette har de gjort flere ganger. 15 prosent oppgir at de ikke har gjort det.

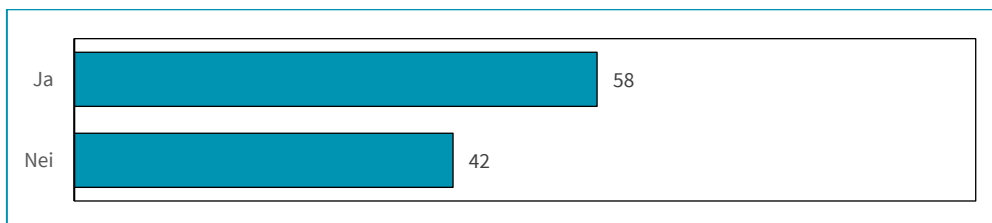
Figur 4.3 Har du bedt ledelsen om å få økt den faste bemanningen? Prosent. (n = 171)



### Økning av fastandelen avvises av overordnede

De som hadde bedt ledelsen om å få økt den faste bemanningen ble videre spurt om de noen gang har fått innvilget dette. Nær 60 prosent oppga at de har fått innvilget en slik økning, mens litt over 40 prosent svarte nei på dette spørsmålet. <sup>7</sup> Det er med andre ord mange ledere som har bedt om å få øke den faste delen av bemanningen, uten å ha fått dette godkjent av overordnede. Dette er i tråd med andre undersøkelser som har vist at avdelingsledernes handlingsrom for å endre bemanningssammensetning ofte er begrenset og at dette er en barriere i bestrebelsene på å etablere flere faste og store stillinger i helse- og omsorgssektoren (Moland, Tofteng og Nesland 2023).

Figur 4.4 Har du noen gang fått innvilget økning av den faste bemanningen? Prosent. (n = 144)



### 4.3 Ledernes tidsbruk

Både i intervjuer og i spørreundersøkelsen var vi opptatte av ledernes tidsbruk. Tidligere undersøkelser har dokumentert at ansatte og ledere i helse- og omsorgssektoren opplever å ha det travelt og at tiden ikke alltid strekker til (Aagestad, 2021, 2022). Moland, Tofteng og Nesland (2023) fant i sin undersøkelse av vikarbruk i sektoren at kombinasjonen at ubesatte stillinger og hyppig bruk av vikarer utgjør en betydelig utfordring for ledere som har ansvar for både drift og personale. Dette påvirker igjen hvordan lederne kan disponere sin tid på en negativ måte.<sup>8</sup>

I vår spørreundersøkelse var vi derfor opptatt av å finne ut mer om hvordan lederne vurderer egen tidsbruk. Lederne fikk derfor spørsmål om tidsbruk, både hva de bruker tiden på og hvordan de vurderer bruken.

I et innledende spørsmål ble de bedt om å anslå prosentvis hvor mye av arbeidstiden som går til åtte forskjellige oppgaver som er listet opp i tabellen under. Her er arbeidsoppgavene rangert fra høyest til minst med hensyn til hva lederne mener de bruker tid på. Tabellen viser at lederne i gjennomsnitt bruker 21 prosent av tiden sin på å sikre dag-til-dag bemanning, skaffe vikarer etc. Det samme tallet for personaloppfølging og veiledning er 19. Videre oppgir lederne å bruke 13 prosent på fagutvikling, og 12 prosent på henholdsvis å planlegge turnus og «annet». Videre bruker ledere i snitt åtte prosent av tiden siden på rapportering og avvikshåndtering, og bemanningsplanlegging. Rekruttering av fast personell bruker lederne i gjennomsnitt sju prosent av tiden sin på.

<sup>7</sup> Vi finner ingen store forskjeller med hensyn til ansiennitet som leder for hvordan man svarer på dette spørsmålet.

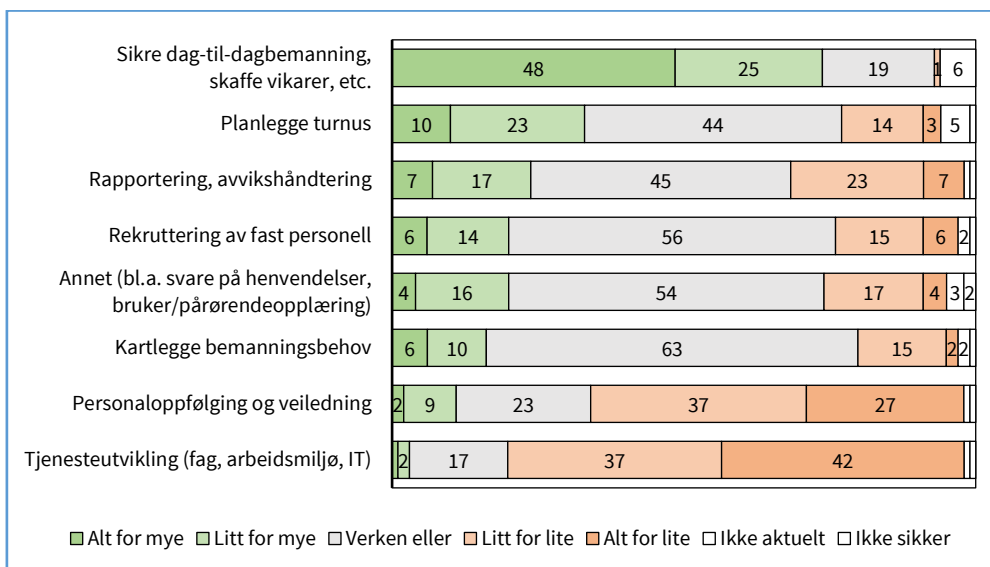
<sup>8</sup> Det er ikke bare lederne som påvirkes av dette. Det har selvsagt også påvirkning på de fast ansattes tidsbruk. De må også investere mye tid i opplæring og veiledning av tilkallingsvikarer og personell fra vikarbyråer (Moland, Tofteng & Nesland 2023:81).

Tabell 4.1 Prosentvis bruk av arbeidstiden til diverse oppgaver.

Arbeidsoppgaver	Gjennomsnitt tidsbruk i prosent
Sikre dag-til-dag bemanning, skaffe vikarer etc. (n = 924)	21
Personaloppfølging og veiledning. (n = 924)	19
Tjenesteutvikling (fag, arb.miljø, IT). (n = 924)	13
Planlegge turnus. (n = 924)	12
Annet (bla. svare på henvendelser, bruker/pårørendeopplæring). (n = 924)	12
Rapportering, avvikshåndtering. (n = 924)	8
Kartlegge bemanningsbehov (bemanningsplanlegging). (n = 922)	8
Rekruttering av fast personell. (n = 924)	7

I et oppfølgings spørsmål ble de samme lederne spurt «Når du ser på hvordan du har fordelt tidsbruken, er det noe områder du synes du bruker for mye eller for lite tid på?». De samme kategoriene av oppgaver ble gitt. I figur 4.5 ser vi hvordan svarene fordeler seg. Kategoriene er rangert etter andelen «alt for mye» og «litt for mye». Nesten tre fjerdedeler oppgir at de bruker alt for mye eller litt for mye tid til å sikre dag-til-dag bemanning. Som vi så i tabell 4.1, er det slik at lederne i snitt bruker 21 prosent av tiden sin på denne oppgaven. Videre ser vi på de etterfølgende fem oppgavene at andelen som svarer verken eller er forholdsvis høy, og andelen som svarer henholdsvis «for lite» eller «for mye» er også ganske like. Ser vi derimot på de to nederste alternativene er svarene ganske annerledes; her har mange svart enten «alt for lite» eller «litt for lite». Nesten to tredjedeler av lederne mener de bruker for lite tid på personaloppfølging og veiledning. Videre er det om lag 80 prosent som mener de bruker for lite tid på tjenesteutvikling. Oppsummert kan vi se at lederne ønsker å bruke mindre tid på å sikre dag-til-dag bemanning, herunder skaffe vikarer etc., og mer tid på personaloppfølging og veiledning samt tjenesteutvikling. Det er for øvrig bare små forskjeller mellom lederes arbeidssted og sektor med hensyn til hvordan de svarer på dette spørsmålet.

Figur 4.5 Når du ser på hvordan du har fordelt tidsbruken, er det noe områder du synes du bruker for mye eller for lite tid på? Prosent. (n = 901)



Disse funnene bekrefter i stor grad tidligere funn om lederes tidsbruk i sektoren. Blant annet fant Nordlandsforskning i sin studie av sykepleierledere fra 2014 at syv av ti ledere opplevde at de hadde for lite tid til strategisk arbeid og nytenkning i sin arbeidshverdag, og at det er førstelinjeledere som i størst grad opplever at tiden er for knapp til å drive utviklingsarbeid (Andrews & Gjertsen, 2014). Aagestad (2022) fant også mye av det samme, og viser til at lederne oppgir å bruke mest tid på oppgaver som kan knyttes til drift av tjenesten, som arbeid med turnuser, rekruttering og avvikshåndtering. Dette medfører at det er mindre tid til pasientnære aktiviteter og utviklingsarbeid.

Ledernes fritekstsvar bekrefter i stor grad at mangel på tid og kapasitet er en forklaring på hvorfor bemannings- og turnusplaner i liten grad utvikles for å ta høyde for fravær og sikre kontinuitet:

«Alt for liten tid til rådighet pr I dag. Tiden brukes på brannslukking. Daglig og personalansvar for 51 faste og 27 vikarer tar det meste av tiden til leder uten støttefunksjoner.» (Fritekstsvaer, survey)

«Løyve til å gjennomføre. Nok tid som leder til å sette seg ned og planlegge. Dagen forsvinner til å dekke dag til dag bemanningen (vaktboken)». (Fritekstsvaer, survey)

«Tidspress på eget arbeid – tidkrevende å starte opp/prøve ut.» (Fritekstsvaer, survey)

«Bruker mye tid på å dekke vakter, liten tid til videreutvikling.» (Fritekstsvaer, survey)

### **Det faktiske lederspennet er fem ganger så høyt som i arbeidslivet for øvrig**

Ledere i helse- og omsorgssektoren har svært mange arbeidstakere som skal ivaretas. Dette skyldes blant annet den høye deltidsandelen i turnusyrkene, som fører til at det går mer enn én ansatt per årsverk. Mens ledere i arbeidslivet totalt har et lederspenn på 10 ansatte, har ledere i helseforetakene et lederspenn på 20. I de kommunale pleie- og omsorgstjenestene er lederspennet helt oppe i 40 ansatte (Nielsen & Moland, under utgivelse). På toppen av dette kommer vikarer og «nullprosjentene», som referer til ansatte på rammeavtale uten fast stillingsprosent (Moland, Tofteng og Bråthen, 2023:13). Dermed blir det faktiske kontrollspennet enda høyere enn 40, om enn ikke like høyt som lederspennet som beskrives i det første av de fire sitatene over.

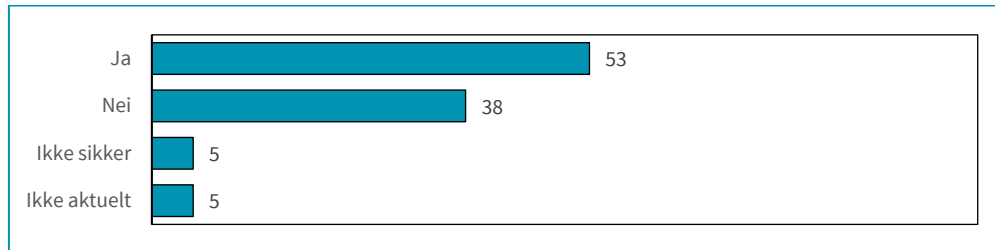
## **4.4 Helgebemanning**

Det er en velkjent utfordring i helse- omsorgssektoren at dersom ansatte jobber hver tredje helg og med tradisjonell vaktlengde på om lag 7,5 timer alle dager, vil man ikke få turnusen til å gå opp med bare hele stillinger (Moland, 2021). Dette har medført en praksis der man er nødt til å ha mange deltidsansatte og ekstravakter for å dekke opp helgene. Helgene er derfor ofte satt opp med en arbeidsstyrke bestående av få heltidsansatte, mange deltidsansatte og en del ekstravakter (Moland, 2021). En slik situasjon bidrar til å vanskeliggjøre lederens arbeid med å lage gode turnuser, nettopp fordi man er avhengig av et stort antall ekstravakter og ansatte i små deltidsstillinger.

For å få mer informasjon om muligheten til å få turnuser til å gå opp, stilte vi spørsmål rundt dette både i intervjuene og i spørreundersøkelsen. Lederne fikk følgende spørsmål: «Er det mulig å få turnusen til å gå opp kun basert på den faste (grunn)bemanningen (se bort fra korttidssykefravær)?». Litt over halvparten svarer at det er

mulig å få turnusen til å gå opp kun basert på den faste bemanningen. Noe under 40 prosent svarer derimot nei. Det er med andre ord en ganske høy andel som svarer at det ikke er mulig å få turnusen til å gå opp med den faste bemanningen. Det er for øvrig små forskjeller på hvorvidt lederne jobber i kommunen eller på sykehus, eller ved ulike avdelinger, for hvordan de svarer på dette spørsmålet.

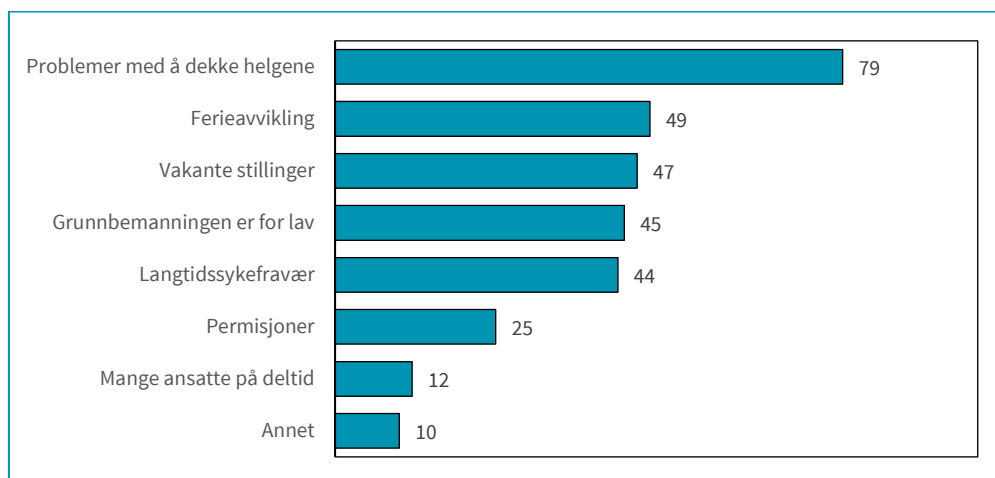
Figur 4.6 Er det mulig å få turnusen til å gå opp kun basert på den faste (grunn)bemanningen (se bort fra korttidssykefravær)? Prosent. (n = 1024)



Ledere som oppga at det ikke var mulig å få turnusen til å gå opp med fast ansatte, fikk et oppfølgingsspørsmål om hvorfor dette ikke lar seg gjøre. Det ble gitt flere svaralternativer, men også mulighet til å formulere egne svar i et fritekstfelt. Av figur 4.7 ser vi at nesten 80 prosent har svart at problemene med å sette opp turnusen med fast bemanning blant annet skyldes at det er vanskelig å dekke helgevaktene. Dette betyr at 30 prosent av alle respondentene i undersøkelsen mener dette. At denne andelen ikke er høyere kan skyldes at mange tjenestesteder har vikarer på rammeavtale som bidrar til å dekke tjenestebehovet i helgene. Samtidig har man en del fast deltidsansatte med svært lave stillingsprosenten. De kan dermed defineres som en del av den faste bemanningen, men gitt de lave stillingsstørrelsen kan de sjeldent forstås som kontinuitetsbærere.

Nesten halvparten av de spurte oppgir ferieavvikling, vakante stillinger, lav grunnbemanning og langtidsfravær som forklaringer på turnusproblemet. For en fjerdedel er ansattes permisjoner også en forklaring, mens bare ti prosent mener at mange deltidsansatte vanskeliggjør turnusoppsettet. Fra fritekstsvarene ser vi først og fremst ulike forklaringer på at flere heltidsstillinger fører til overbemanning i ukedagene eller at man har for få ansatte til å dekke helgene. Det er for øvrig ingen forskjeller i svarene mellom ledere som har forsøkt ulike turnusordninger, som årsturnus og langvakter.

Figur 4.7 Hva er forklaringen på at turnusen ikke kan settes opp med bare fast ansatte? Skyldes det (flere svar mulig). Prosent. (n = 384)



## 4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi diskutert mulige forklaringer på hvorfor kjent og forutsigbart fravær i liten grad blir tatt hensyn til i bemannings- og turnusplaner. Mange ledere opplever å mangle tid og kapasitet, men også myndighet i bemanningsplanleggingen. En løsning for å sikre bedre bemanning er å ta hensyn til forventet fravær ved å bruke sykefraværdata og data om vikarmidler når man planlegger hvor mange fast ansatte man trenger. Likevel er det slik, som vi så i kapittel 3, at en god del ledere ikke bruker disse tallene. I dette kapitlet har vi sett at lederne oppgir at de ikke bruker disse tallene fordi de anser dem som lite relevante, at det ikke er vanlig eller etablert rutine, eller fordi forsøk på å bruke slike tall møter motstand fra ledere. Mange ledere opplever at øverste ledelse er motvillig til å ta den risikoen de mener det er å bemanne opp for å ta høyde for fravær. Vi har dessuten sett at mange ledere ser seg nødt til å ha mange deltidsansatte og ekstravakter for å dekke opp helgene. En slik situasjon er samtidig med på å vanskeliggjøre ledernes arbeid med å lage gode og robuste turnuser, nettopp fordi en stor andel flyktig arbeidskraft er nødvendig for å få turnusen til å gå opp.



# 5 Tiltak for å skape en robust bemanning

---

I dette kapitlet presenteres og diskuteres bemannings- og turnustiltak som kan skape en robust bemanning. Med robust mener vi her bemanningsplaner som tar høyde for forventet og forutsigbart fravær, og slik at behovet for å leie inn vikarer og ekstrahjelp kan holdes på et lavest mulig nivå og høy tilstedeværelse av faste og kjente ansatte sikres (Moland, Tofteng & Bråthen 2023, s. 124). Først i dette kapitlet presenterer og drøfter vi en framgangsmåte for moderne, tjenestestyrt bemanningsplanlegging. Videre presenteres tre turnustiltak: Fraværsbuffer i turnus, årsturnus og langturnuser.<sup>9</sup> Dette skrives med bakgrunn i casestudiene. Vi diskuterer også forutsetninger for å få gode effekter av disse tiltakene. Vi vil beskrive hvordan turnustiltakene er organisert, og deres positive gevinster. utfordringer knyttet til innføring og kostander av tiltakene vil også bli drøftet.

I andre del av kapitlet beskriver vi forutsetninger for å innføre og se gevinster av nye bemannings- og turnustiltak. Dette dreier seg både om partssamarbeid i endrings- og utviklingsprosesser, leders kompetanse og rammevilkår.

## 5.1 Etablering av en moderne bemanningsplan: Tjenestestyrt bemanningsplanlegging

En moderne bemanningsplan tar utgangspunkt i de tjenestene som skal ytes, basert på en analyse av brukerbehovene. I slike planer fastsettes bemanningsbehovet på bakgrunn av hvilke oppgaver som skal utføres og når de skal utføres. Oppgaver i helse- og omsorgssektoren er først og fremst pleierettet, men også kompetanseheving, rapportering og andre drift- og serviceoppgaver inngår i den normale driften ved en enhet eller avdeling. Hvor mye tid og ressurser man behøver for å gjennomføre disse oppgavene vil variere med pasientenes eller brukernes sammensatte behov, ansatte og vikarers kompetanse, arbeidets organisering og tilgangen på hjelpemidler og velferdsteknologi.

Prosessen med å etablere det vi kaller en moderne, tjenestestyrt bemanningsplan, starter med å kartlegge hvilke tjenester som skal ytes. Dette inkluderer en analyse av hvor mye tid det tar å gjennomføre ulike oppgaver, samt til hvilke tidspunkt av døgnet, uka eller måneden disse må gjennomføres. Dette kalles gjerne aktivitetsplan eller døgnrytmeplan. I det senere har også kompetansekartlegginger som innebærer ny oppgavedeling mellom yrkesgruppene også inngått i utarbeidelsen av aktivitetsplanene (Bråthen & Moland, 2023).

I bolig- og miljøarbeidertjenesten i Karmøy har de etablert nye rutiner for bemannings- og turnusplanlegging, som skal ha brukernes behov i sentrum. Prosessen med å etablere tjenestestyrt bemanningsplanlegging startet i 2015 i forbindelse med

---

<sup>9</sup> Langturnus er en turnus som inneholder lange vakter, gjerne med 9 timers varighet eller mer. En rekke varianter av langturnus er beskrevet i Moland & Bråthen (2012a og 2012b), og senere av Ingstad & Amble (2015) og Moland (2021).

omstrukturering av boligene. Det første steget var en driftsgjennomgang. Driftsgjennomgangen startet med å kartlegge tjenestebehovet til hver enkelt bruker, herunder hvilke tjenester de hadde rett på og hvor mye tid og ressurser det krevde å gi disse tjenestene. Dette ble gjort ved å sammenligne tjenestetimene som var registrert på hver enkelt bruker i det administrative systemet Visma Profil, med brukernes vedtakstimer. Slik kunne de se om man ga de tjenestene man skulle gi, og om det ble allokert for mye eller for lite tid til gjennomføringen. En avdelingsleder beskrev at i denne gjennomgangen avdekket de at noen oppgaver, som for eksempel tilsynsbesøk, ofte ble registret som en times aktivitet selv om det som regel bare tok 15–20 minutter. I kartleggingen av tjenestebehovet ble det samtidig vurdert om brukernes behov hadde endret seg, og om det var hensiktsmessig å flytte noen oppgaver til andre tidspunkter i døgnet eller uka. Blant annet var man opptatt av om man kunne flytte oppgaver vekk fra helga.

Det andre steget i driftsgjennomgangen var å sette det totale og reviderte tjenestebehovet opp mot personalressursene i driften. Vedtaks- og tjenestetimene ble sammenlignet med andelen faste årsverk og bruk av overtid og vikarmidler. Videre ble fordelingen av vakter, eller personale, i løpet av døgnet og uka sammenlignet med mot brukernes tjenestebehov. I denne gjennomgangen ble det avdekket forskjeller mellom tjenestebehov og bemanning ved flere av avdelingene. Ved en bolig var de for eksempel underbemannet på kveld i ukedagene, samtidig som de var overbemannet på dagtid. Årsaken til denne skjevheten var ifølge virksomhetsleder, at ansatte hadde ønsket å jobbe mindre kveld, men det medførte at ansatte opplevde at tiden ikke strakk til på kveldene.

I etterkant av denne gjennomgangen ble det etablert nye bemanningsplaner for hver avdeling. Disse bemanningsplanene viste hvor mange årsverk med ulike kompetanse man trengte for å møte brukerbehovene, og hvor mange og hvilken kompetanse man trengte til ulike tidspunkt av døgnet og uka igjennom. Disse nye, tjenstedrevede bemanningsplanene ble så lagt til grunn for etableringen av nye turnuser. Ved boligen som hadde en skjevhet i ansatte på dag og kveld ble for eksempel en vakt flyttet tilbake fra dag til kveld. Planen er videre at disse bemanningsplanene skal revideres årlig for å vurdere om endringer i brukerbehov fordrer endringer i bemanningen, slik at årsturnus alltid planlegges basert på et oppdatert bilde av tjenestebehovet.

### **Løpende vurderinger av tjenestebehovet**

I bolig- og miljøarbeidertjenesten i Karmøy var det vedtak- og tjenestetimer per bruker som var datagrunnlaget for kartleggingen av tjenestebehovet. Ved andre tjenestesteder vil det kunne være andre tall og indikatorer som er mer relevante for å analysere og kartlegge tjenestebehovet. Mange tjenestesteder har et brukerbehov og pasientgrunnlag med stor variasjon, som kan være krevende å kartlegge. Et sentralt poeng er at kartleggingen av tjenestebehovet gjøres *jevnlige*, slik at bemanningen tilpasses forandringer i tjenestebehovet.

Datagrunnlaget for analysen av tjenestebehovet vil kunne være ulike ved ulike tjenestesteder, men prosessen med å etablere en tjenestestyrt bemanningsplan vil likevel være lik.

Tjenestestyrt bemanningsplanlegging består av tre steg:

- 1 Kartlegging av tjenestebehovet
- 2 Etableringen av bemanningsplan på bakgrunn av tjenestebehovet
- 3 Etablering av turnusplan

De tidlige stegene informerer de neste stegene, og sikrer at brukernes behov står i sentrum. Turnusplanen skal speile bemanningsplanen, som skal speile brukernes behov.

### **Tjenesteanalyse legger til rette for den gode vakta**

Ved å avstemme bemanningsplanen mot tjenestebehovet får man en bemanningsplan og turnus som gir gevinster for de ansatte, lederne og ikke minst brukerne. For de ansatte sikrer tjenestestyrt bemanningsplanlegging riktig kompetanse til riktig tid. Ved at bemanningen til enhver tid er basert på en analyse av de oppgavene som må gjøres, vil man som ansatt i større grad ha tid til å gjennomføre de oppgavene man skal og yte omsorgsfull hjelp. Det kan føre til økt mestring og arbeidsro for de ansatte, og bedre oppfølging og tilrettelegging for brukerne. Tjenestestyrt bemanningsplanlegging legger med andre ord til rette for det Moland betegner som «den gode vakta» (Moland, Tofteng & Nesland, 2021:90). Begrepet beskriver en drift preget av kontinuitet, hvor roligere og meningsfylte vakter for de ansatte gir positive ringvirkninger for brukernes livskvalitet og trygghet.

### **Tjenesteanalyse kan gi lokale ledere økt gjennomslag**

Tjenestestyrt bemanningsplanlegging gir også gevinster for ledere. Det gir bedre oversikt over ressursbehovet og ressurstilgangen, noe som gir mulighet til å planlegge langsiktig og være i forkant. Den analysetunge tilnærmingen til bemanningsplanlegging kan også gi førstelinjeledere mer gehør hos overordnet ledelse når de ber om en økning eller omdisponering av økonomiske og faglige ressurser for å møte nye brukerbehov:

Ja, vi får økte ressurser ved behov. Analysen av brukerbehovet gjør det enklere å vise til og kommunisere avdelingens behov, og få tilført de ressursene vi har behov for. (Karmøy)

Tidligere opplevde vi at ressursbruken i tjenesten ble sett mistenksomt på av kommuneledere og andre. Sånn er det ikke etter gjennomgangen av driften og tjeneste- og bemanningsanalysene. Nå har øvrig ledelse fått forståelse for ressursbruken. (Karmøy)

Grundige og oppdaterte analyser av tjenestebehovet og kompetanse- og bemanningsbehovet som følger av dette, gir datagrunnlag for å begrunne behov for eksisterende personalressurser, men også for å få gjennomslag for økt bemanning for å dekke nye tjenestebehov.

## **5.2 Turnustiltak for robust bemanning**

Gjennom tjenestestyrt bemanningsplanlegging etablerer man en bemanningsplan som definerer en *planlagt* bemanning som er tilpasset de tjenestene man skal yte. For at den planlagte bemanningen skal bli lik den faktiske bemanningen må fravær være en faktor som tas inn i dimensjoneringen av bemanningen og planlegging av turnus. I de neste avsnittene beskriver vi tiltak for å skape en robust bemanning og turnus med høy tilstedeværelse av fast ansatte og redusert bruk av eksterne vikarer.

Datagrunnlaget i denne delen er først og fremst kvalitativ data fra casetjenestestedene, med utfyllende data fra spørreundersøkelsen. Basert på våre data er det følgende tre tiltak, med noen variasjoner, som har gått igjen i casetjenestestedene: (1) Økt bemanning - Fraværsbuffer, (2) Årsturnus og (3) Langturnus. Disse tiltakene kan

hver for seg bidra til å skape gode turnuser, men vi vil også løfte fram hvordan disse tiltakene i kombinasjon kan skape en robust bemanning. Før vi diskuterer de enkelte tiltakene bør det legges til at ingen av casetjenestestedene har kuttet bruken av eksterne vikarer eller vikarer på rammeavtale (nullprosjenterne) fullstendig, men alle har redusert vikarbruken og erstattet deler av den med fast, kjent bemanning.

### **Økt bemanning – Fraværsbuffer i turnus**

Seks av de sju casetjenestestedene praktiserer en form for overdekning eller bufring av bemanningen. Slike tiltak innebærer at de har økt den faste bemanningen i turnus ut over det som er minimumsbemanning, altså en bemanning der alle alltid må være til stede for å drifte på en faglig forsvarlig måte (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023). Ved noen av tjenestestedene har man fått ekstra midler for å etablere en fraværsbuffer, som del av et prøveprosjekt eller heltidssatsning, mens ved de fleste tjenestestedene bruker man midler fra vikarbudsjetten til å bygge en robust bemanning.

Flere av tjenestestedene har økt bemanningen med ett til to årsverk, og organisert disse slik at turnusen har en ekstra vakt i hverdagen. Denne vakten betegnes ofte som en buffervakt eller ressursvakt. Informantene forteller at det sjelden er slik at den ekstra ansatte faktisk er «på toppen» av den vanlige bemanningen. Til det er sykefravær og annet fravær for stort:

Tidligere har vi hatt ett årsverk i ressursstilling. Nå har vi to årsverk. I den nye turnusen har vi økt det til én ressursvakt på dagen og én på kvelden. De vaktene er lagt på toppen av turnusen. Vi skal være ni på dagvakt for å dekke listene våre, men på turnusen vår som ligger i bunn er det ti på dagvakt. [...] Vi har bufret slik at vi slipper å leie inn ved første fravær. (Midt-Telemark)

Når vi iverksetter vår turnus nå så ser det ut som det er en hel haug for mange på jobb i vaktboka i GAT. Også kommer fraværet litt sånn jevnt og trutt. (Vestfold)

«Vi har ingen vakter hvor vi går med ressursvakt på toppen. I løpet av de tre månedene som har gått nå kan jeg telle på en hånd hvor mange dager vi har på topp. (Midt-Telemark)

Som sitatene over illustrerer, er hovedformålet med den økte bemanningen ved seks av tjenestestedene i denne studien å dekke fravær med faste og kjente ansatte. Det er dermed å anse som en fraværsbuffer heller enn en topping av bemanningen.

På Sandsli har de en bemanningsplan hvor sykepleierne er organisert i et eget team som går inn på de ulike avdelingene og gjennomfører sykepleieroppgaver. Minimumsbemanningen på sykepleiere er kartlagt til å være 7,5 årsverk, mens de har 12 årsverk iverksatt i turnus. De ekstra årsverkene er lagt til for å dekke opp for fravær. En av lederne på Sandsli forteller at sykepleierbemanningen er godt dimensjonert for å dekke opp for fravær, og at man vanligvis har tilstrekkelig bemanning på jobb og sjelden må vurdere å leie inn vikarer eller be ansatte jobbe ekstra.

Vi har en buffer i hverdagene, og leier ikke inn ved fravær på sykepleierteamet. Vi planlegger så godt og har en så god buffer, og det er sjelden vi ikke har tilstrekkelig bemanning på jobb. De dagene med få på jobb, får vi også til å fungere. Det er et godt samarbeid mellom sykepleierteamet og avdelingene, så man kan ha den gode dialogen. Sykepleierne kan formidle ønske om at de ansatte ved avdelingene kun ringer ved hastesaker, og avventer med andre saker. (Sandsli)

Informanten beskriver samtidig at de har en etablert praksis på hvordan de løser vakter med for få på jobb, ved at man overfører noen oppgaver til andre dager og prioriterer hastesaker.

### **Årsverkene økes i turnus, ikke i bemanningsplanen**

Noen casetjenestesteder trakk fram at bemanningsplanen er ment å ligge fast, og at de ekstra årsverkene legges inn i turnusplanen. Bemanningsplanen definerer på denne måten minimumsbemanningen, som også ble referert til som grunnbemanningen. Det er den bemanningen som må være til stede for å gi faglige forsvarlige tjenester. Vaktene og årsverkene som er fastsatt i bemanningsplanen overføres til turnusplanen, deretter legger man til ekstra årsverk i turnusplanen som skaper en mer robust bemanning som tåler fravær:

Det var lenge at bemanningsplanen skulle være den bemanning vi faktisk skulle ha, og det tok faktisk flere år til de [klinikk- og sykehusledelse] var enige om at bemanningsplanen kunne være litt lavere enn arbeidsplanen [turnusplanen] og at arbeidsplanen er den vi faktisk iverksetter ut i vaktbok. (Vestfold)

Å legge til ekstra årsverk i turnusplanen kan bidra til å skape et skille mellom minimumsbemanning på den ene siden og fraværbufferen på den andre. På denne måten kan man sikre at det som er tenkt som fraværbufferen ikke brukes for å dekke opp for endringer i tjenestebehovet, men at den beholder sin funksjon som intern fraværdekning. Ved andre tjenestesteder har de ikke vektlagt dette skillet mellom turnusplanen og bemanningsplanen, men skiller mellom den normale bemanningen og fraværbufferen gjennom å benevne dette ressursstillinger eller markere det med en egen kode i turnusplanen.

### **Med bufring erstattes vikarene av fast ansatte**

Det tydelige skillet mellom fraværbuffer og grunnbemanning som noen av casetjenestestedene operer med, viser samtidig at jevnlig, tjenestestyrt bemanningsplanlegging kan styrke fraværbufferens betydning. Hvis bemanningsplanen ikke bygger på en oppdatert analyse av tjenestebehovet, kan fraværbufferen ende opp med å dekke opp for et økt tjenestebehov istedenfor å dekke opp for fravær. Dette kan enten føre til økt arbeidspress og slitasje på de ansatte, som gir et økt sykefravær, eller at vikarbruken fortsetter som før. Tjenestestyrt bemanningsplanlegging kan legge til grunn en riktig dimensjonert grunnbemanning, og sikre at fraværbufferen oppfyller sin funksjon.

I intervjuene løftet respondentene fram at økt bemanning ga positive gevinster for både brukerne/pasientene, ansatte og lederne. Flere ledere beskrev at vikarbruken var blitt redusert, og at de bruker mindre tid på å skaffe og veilede vikarer. Funn fra spørreundersøkelsen viser at andre ledere opplever at de bruker altfor mye tid til å sikre dag-til-dag bemanning. To avdelingsledere beskriver det slik:

Fra mitt ståsted som leder er ordningen med ressursvakter utelukkende positivt for å skaffe vakter. Jeg bruker mye mindre tid på å dekke inn korttidsfravær. Det at vi har planlagt en buffer i turnus gjør at vi har en ansatt disponibel i vaktboka i nesten alle ukedager. (Haukeland)

Ressursvaktene er alfa og omega. Når man har ressursvakter i turnus slipper man daglig innleie, og det stresset med å få tak i noen til å dekke ubesatte vakter. (Sarpsborg)

Lederne beskriver at de ikke har det samme stresset med å få tak i en erstatter, og informantene understreket også at økt, fast bemanning gir økt faglighet og kontinuitet i tjenesten med flere kontinuitetsbærere til stede. I Vestfold beskrev lederen at fraværbufferen bidro til å skape en tjeneste med fag og fagutvikling i sentrum. Dette gir igjen positive ringvirkninger for brukerne og pasientene slik det også er dokumentert i andre studier (Moland, Tofteng & Nesland, 2023).

### **Bufring gir også større stillinger**

Ved flere av tjenestestedene har fraværbufning også vært et heltidstiltak. Gjennom å tilføre ekstra årsverk i turnusen har ansatte fått økt stillingene sine, og man har kunnet ansatte nye i store eller hele stillinger. Dette har bidratt til å gi ansatte økt forutsigbarhet, både økonomisk og med hensyn til oversikt over arbeid og fritid, slik to informanter beskriver det:

En annen fordel med å ha bufret opp er at alle ansatte slipper den konstante plingene om ledige vakter som kommer sent og tidlig til alle ukas dager. Det er en kjempeforskjell altså, og veldig deilig. (Vestfold)

En positiv ting er at de [ansatte] har 100 prosent stilling, [...] og kan søke seg lån og ha en større økonomisk trygghet. (Haukeland)

Funn fra spørreundersøkelsen viser at i overkant av 25 prosent av tjenestestedene har en form for overdekning, bufring eller topping av bemanningen ved sitt tjenestested. Videre oppgir 12 prosent at de har en ordning tilsvarende buffer- eller ressursvakter internt på egen avdeling. Økt bemanning er med andre ord et tiltak som brukes av til sammen 37 prosent av tjenestestedene i utvalget. Samtidig oppgir 20 prosent at overdekning og bufring er en turnusordning de ønsker å ta i bruk, men ikke har hatt mulighet til å iverksette ved sitt tjenestested.

### **Økt bemanning – på tvers av enheter**

Ved noen av casetjenestestedene brukes de ekstra årsverkene i fraværbufferen internt på en avdeling, mens andre deler den på tvers av flere avdelinger eller team. Her markeres buffervaktene med en egen kode eller betegnelse i turnusplanen (ressursvakt, buffervakt, fellesvakt) og fordeles mellom de ansatte. Hvis det oppstår fravær ved en annen avdeling skal den ansatte som har denne vakta flyttes til avdelingen med størst behov. Den ansatte vet dermed *når* han eller hun skal på vakt, men ikke nødvendigvis på hvilken avdeling.

Å dele bufferen på tvers skaper mer fleksibilitet for arbeidsgiver, som i større grad kan sikre at personalressursene kommer til nytte og brukes for å dekke opp for fravær. Den krever samtidig fleksibilitet av de ansatte, som må arbeide ved flere avdelinger og tjenestested. De positive kontinuitetsgevinstene kan forsvinne når buffervaktene skal deles på tvers av mange avdelinger, fordi de ansatte i ressursvakter ikke blir godt kjent med og trygg på brukerne, rutinene og oppgavene. Ved både Sandsli og Haukeland beskriver informanter at ressurs-/buffervakt oppleves som en belastning for noen fordi de føler seg utrygge i skifte av avdeling. Det trekkes også fram at ansattgruppa har ulike opplevelser:

Noen synes det er veldig kjekt med ressursvakter, og ser på det som en planlagt hospitering. (Sandsli)

Det er nok noen som gruer seg til ressursvaktene og kjenner godt etter om morgningene om de orker. (Sandsli)

Jeg opplever at det kan gå seks måneder mellom hver gang jeg er på en spesifikk post. Det blir veldig usikkert, for det er jo ulike rutiner. [...] Vi er spesialiserte, og det er ikke alle oppgaver man kan hive seg ut på. Det skaper av og til en dårlig samvittighetsfølelse, når du ikke kan bidra. (Haukeland)

Tidligere studier har også funnet at jobbing på tvers kan være utfordrende for de ansatte og ha begrenset effekt på kontinuitet og tjenestekvalitet. I studien Moland og Bråthen (2021) gjorde av heltidsansattes erfaringer med jobbing på tvers av avdelinger på sykehuset i Østfold, finner de likheter med deltidsansattes erfaringer. Her opplevde arbeidstakerne at selv det å jobbe 75 prosent på hovedavdelingen var for lite til å utvikle tilstrekkelig fagkompetanse og opplevelse av faglig-sosial tilhørighet og kontinuitet i arbeidet (Moland & Bråthen, 2021, s. 9) Hvis man deler de ekstra personalressursene på tvers av mange avdelinger med ulike oppgaver og spesialiteter oppstår mange av de samme utfordringene som har blitt beskrevet ved vikarpooler, eksterne bemanningsenheter og vikarer (se bl.a. Ingstad & Moland, 2016).

Våre funn tyder på at størrelsesforholdet, opplæring og fordeling av buffervakter påvirker i hvilken grad ordningen gir positive gevinster knyttet til kontinuitet. Når buffervaktene deles mellom mange avdelinger kan det gå lang tid mellom hver gang en ansatt er på en bestemt avdeling, slik som sitatet over viser. Det gjør det vanskelig å bli kjent med arbeidsoppgavene, brukerne og personalgruppa. For å kunne høste de positive gevinstene for brukere og ansatte framstår det sentralt å vurdere størrelsesforholdet på ordningen med buffervakter på tvers. Hovedkonklusjonen er jo færre avdelinger, desto større kontinuitetsgevinster.

### **Gode rutiner for opplæring og mottakelse**

Også gode rutiner for opplæring og mottakelse framstår viktig. Ved et tjenestested trekkes det fram at noen avdelinger har kommet lengre i å lage gode rutiner, og dette framstår som avgjørende for ansattes opplevelse av ordningen:

En avdeling utmerker seg med mottak av fellesvaktene. De har laget et helt konkret opplegg. De som kommer vet hva de skal gjøre, det er overkommelig og det er sykepleieroppgaver – ikke assistent- eller helsefagarbeideroppgaver. (Haukeland)

En ansatt som gikk i fellesvakter, beskrev også at gode rutiner for mottakelse gjorde at man kunne ta i bruk sin kompetanse og være en ressurs i en ny avdeling.

### **Hvem skal gå buffervaktene på tvers?**

Noen steder settes buffervaktene opp på tvers av avdelinger. Ved tjenestestedene med buffervakter på tvers framgår det av turnusplanen hvem har buffervakta, og dermed hvem som skal gå over til en annen avdeling ved behov. Ved to av tjenestestedene er jobbing på tvers inkludert i stillingsbeskrivelsen, og det er dermed klargjort at det er en del av det å være ansatt på tjenestestedet. I intervjuene har noen ledere beskrevet at denne klargjøring er gunstig for oppslutningen om å jobbe på tvers.

Dette må likevel ses i sammenheng med hvordan buffervaktene er fordelt i ansattgruppa. Ved blant annet Sandsli fordeles de jevnt, mens ved andre casetjenestesteder har nyansatte eller ansatte i ufrivillig deltid blitt ansatt med en viss prosent av stillingen i ressursvakter. Hvis ordningen med buffervakter gjelder alle kan det være enklere å øke oppslutningen om å jobbe på tvers, og ramme det inn som en felles innsats og/eller delt byrde. Å fordele den basert på ansenitet kan på den andre siden oppleves som urettferdig. Erfaringer fra andre studier er at ansatte som jobber på tvers, bør ha

store, helst hele stillinger for å mestre arbeidet. Deltidsansatte vil ha større utfordringer med bli kjent med oppgaver, kollegaer og brukere, og oppleve faglig og sosial tilhørighet, dersom de jobber på flere steder. Kort sagt opplevelsen av å være en hel medarbeider og ikke bare en ekstravakt (Moland & Bråthen, 2021a; Reigstad, 2017; Moland, 2015)

En tredje måte, som ikke er praktisert ved noen av casetjenestestedene, er å fordele slike vakter basert på frivillighet. Det vil trolig være vanskelig å basere seg på ren frivillighet. Hvis man har gode rutiner for opplæring og mottakelse kan det oppleves som et kompetansehevende og interessant avbrekk i arbeidshverdagen, men det kan likevel være utfordrende å få nok ansatte til å velge disse vaktene.

Ordningen med delte ressurs-/buffervakter på tvers av avdelinger er ikke så utbredt, og synes å være mindre utbredt enn større vikarpooler eller ressursenheter. Tolv prosent av lederne i spørreundersøkelsen oppgir at de har en ordning med ressursvakter på tvers, mens 21 prosent oppgir at de har en ordning tilsvarende vikarpool eller ressursenhet. I likhet med ressurs-/buffervakter internt oppgir om lag 20 prosent av lederne at de ønsker, men ikke har hatt mulighet til å innføre dette tiltaket.

### **Sykefravær og fortsatt behov for ekstravakter**

Ingen av casetjenestestedene har klart å kutte bruken av vikarer og ekstravakter fullstendig etter at de innførte økt bemanning for å dekke opp for fravær, men det har heller ikke vært et mål. Alle har redusert vikarbudsjetten, men beholdt en andel av det. Noe av vikarbruken er planlagt, som for eksempel å lyse ut sommervikariater som en del av en rekrutteringsstrategi, eller ha studenter som vikarer på rammeavtale eller i små helgestillinger. Likevel har flere av casetjenestestedene opplevd at både vikarbehovet og vikarbruken har vært høyere enn forventet. Dette henger sammen med at sykefraværet har vært høyere enn normalt, og dermed høyere enn man har tatt høyde for i fraværbufferen.

Det har vært få normalår med nye turnusordninger for tjenestestedene i denne studien. Når flere på samme avdeling eller med samme kompetanse ble syke samtidig under koronapandemien, opplevde flere at bufferen ikke strakk til, og økt bruk av ekstravakter og overtid ble uunngåelig. Samtidig har flere informanter formidlet at sykefraværet har holdt seg på et høyere nivå enn forventet i etterkant av pandemien. Selv om reduksjon av sykefravær ikke har vært et uttalt mål med den økte bemanningen, har flere fortalt at man hadde en forventning og forhåpning om at økt bemanning sammen med andre heltidsiltak skulle gi større arbeidsro og mindre slitasje på de ansatte:

Jeg tror det vil lønne seg i form av at man er faste personer på jobb som vet hva de skal gjøre og er kjent, det fører til mindre slitasje som fører til mindre fravær. (Birkenes)

Og så håper vi på å få ut noen gevinster av det [økt bemanning], for eksempel mindre overtid og vikarbruk. Og at vi har en god drift. Når du har kjente, faste folk på jobb så vil du forhåpentligvis få et lavere sykefravær og en annen opplevelse av driften. (Midt-Telemark)

Ingen av tjenestestedene har så langt sett store effekter knyttet til sykefraværet og slitasje. Flere ledere har beskrevet at de må bruke vikarer og overtid oftere enn planlagt, fordi bufferen er dimensjonert for et lavere sykefravær. Som følge av dette beskriver noen at det har vært utfordrende å balansere mellom å sikre en god bemanning og holde budsjettet i balanse:



Det økte sykefraværet har vært en stor belastning på de fast ansatte. Det har vært utfordrende å finne smerteterskelen på hvor mange vi kan være på vakt uten at det blir for stor belastning. (Sandsli)

Det spiller inn på budsjettet [...] Vi bruker litt mer på vikar enn det som er budsjettet. Det har sammenheng med et høyere sykefravær. I år er det til nå et sykefravær på 15,2 prosent. Vi vet ikke hva som er årsaken, og stiller oss selv spørsmål om hvorfor det er så høyt. Mye av sykefraværet er langtidsfravær. Det kan være tilfeldigheter, eller at man er utslitt etter korona og uvanlig drift. En senvirkning. (Sandsli)

I denne studien har vi ikke analysert årsakene til det høye sykefraværet. Som sitatene over viser har noen av informantene reflektert over om høyt sykefravær er en ettervirkning av pandemien. Vi har imidlertid ikke data til å konkludere hva som er årsakene bak det høye sykefraværet ved noen av tjenestestedene. Selv om vi ikke kan konkludere med at økt fast bemanning er et fraværsreduserende tiltak, viser våre funn at det er et sentralt tiltak for å redusere vikarbruk, og i større grad sikre at fravær ikke fører til utilstrekkelig bemanning og redusert tjenestekvalitet.

### **Årsturnus**

En turnus kan være lineær eller rullerende. I en tradisjonell, rullerende turnus planlegges arbeidstiden for 4, 8 eller 12 uker av gangen. Lineære turnuser skiller seg fra dette ved at arbeidstid planlegges for en lengre periode, ofte ett år eller ett halvår av gangen. Med lineære turnuser skiller man ikke mellom vanlige turnuser og innskutte ferie- eller høytidsturnuser, men planlegger hele året under ett. Lineære turnuser kalles gjerne årsturnus, halvårsturnus eller kalenderplan. Våre data viser at rullerende turnuser fortsatt er det mest utbredte, men lineære turnuser synes også å være populære. 57 prosent av lederne i vår undersøkelsen oppga at de hadde en rullerende turnus, mens 37 prosent av lederne oppgir å ha en form for lineær turnus, som årsturnus eller halvårsturnus. Samtidig oppgir til sammen 23 prosent at de planlegger å ta i bruk eller ønsker å ta i bruk årsturnus. At nærmere 40 prosent har lineære turnuser er et overraskende høyt tall. Dette betyr ikke at 60 prosent av alle tjenestestedene har rullerende turnuser. Spørreundersøkelsen ble også besvart av mellomledere og toppledere, og det kan tenkes at de oppgir at årsturnus er i bruk når det kanskje bare dreier seg om ett eller noen få av mange tjenestesteder under deres ledelse. Dette er en mulig forklaring på den høye andelen som oppgir å bruke lineære turnuser. Det kan også være tjenestesteder der en gruppe går årsturnus mens en annen går rullerende turnus.

Årsplanlegging kan gi økt forutsigbarhet og fleksibilitet for både ledere og ansatte. Det forutsetter at ansatte får medvirke i planleggingen av sin egen turnus, altså at man kombinerer årsturnus med ønske-/samarbeidsturnus. Dette gjøres ved alle casetjenestestedene i denne studien. Lederne rapporterer at det er tidkrevende, men et viktig gode for de ansatte, og at det gir turnuser som er bedre tilpasset de enkeltes ansattes familiesituasjon og ønsker for arbeidstid. Arbeidet med en årsplan beskrives som tidkrevende, men både ledere og ansatte forteller at det tar mindre tid for hvert år.

Gjennom å planlegge ansattes arbeidstid og fritid for et helt år kan man få oversikt over fravær, og dimensjonere og fordele den faste bemanningen ut fra denne oversikten. Kjent fravær, som ansattes ferier og studiepermisjoner, legges inn i turnusplanen. På denne måten får man oversikt over hvor mange vakante vakter man har gjennom året, og når disse er plassert. Disse vaktene kan dermed planlegges med faste, kjente ansatte. I flere av casetjenestestedene har årsturnus vært et tiltak for å

skape heltidskultur, og man har dekket det kjente fraværet gjennom å øke stillingsstørrelsen til de deltidsansatte:

Etter at årsturnus var planlagt har de som ønsket det fått større stillinger. Når vi har sett at vi har vakante vakter så ansetter vi og dekker opp det vi kan. (Birkenes)

På denne avdelingen har noen ansatte fått høyere stillinger, og det er jo så mye høyere stillinger de hadde fått ved å ta vikarvakter tidligere. Men nå ligger de i fastlønn og planlagt i forkant. Jeg vet at jeg har ansatte som kommer på jobb i de periodene det er mange som vil ha fri. (Sarpsborg)

I våre intervjuer og i spørreundersøkelsens fritekstsvar har ferieavvikling med økt faglighet og kontinuitet framstått som den første og største gevinsten med årsturnus:

«Vi har lykkast bra med årsplanlegging der alt kjendt fråvæer vert lagt inn. Fast og kjendt personale dekker alle vakter heile året også sommer. Har lite behov for vikarer.» (Fritekstsvaer, survey)

Årsturnus gir større fleksibilitet og kontinuitet. Vi har satt inn egne fast ansatte som vikarer i feriene. [...] Det gjør at sommerferien er dekt i større grad av de faste og kjente ansatte. (Birkenes)

Gjennom å planlegge for ferien har vi kunnet planlegge en bedre fordeling av sykepleierkompetansen. Årsturnus er en bedre måte å planlegge kompetanse på. (Sarpsborg)

Som sitatene illustrerer, har årsturnus gitt redusert bruk av vikarer og bedre fordeling av kompetanse i ferier. Dette gir økt kontinuitet med flere faste og kjente ansatte. Ved en avdeling i Karmøy reduserte man for eksempel bruken av ferievikarer med 50 prosent etter innføringen av årsturnus.

Flere av casetjenestestedene fortalte i intervjuer at de også hadde etablert noen tilleggsregler- og avtaler for ferieavvikling innenfor rammen av en årsturnus, for å sikre flere kjente og fast ansatte på jobb spesielt i sommerferien. På Sandsli sykehjem delte de for eksempel sommerferien i tre puljer istedenfor to. På Birkenes sykehjem har de en bonusavtale for ansatte som tar ut ferien utenfor hovedferien på sommeren.

### **Årsturnus med og uten høyde for sykefravær**

Årsturnus er et viktig verktøy for å få oversikt over og planlegge for kjent og forutsigbart fravær som ferie, studiepermisjoner og kurs. Men årsturnus i seg selv tar ikke høyde for det mer kortsiktige sykefraværet. Flere av casetjenestestedene har kombinert årsturnus med økt bemanning, som beskrevet i forrige avsnitt. Gjennom å kombinere økt bemanning med årsturnus og fraværanalyser beskriver noen informantene at de har utnyttet den økte bemanningen på en bedre måte:

Vi vet at det er mer trykk på tjenesten i noen perioder av året. [...] Nå, med den nye årsturnusen, så kan vi fordele buffervaktene på en mer gunstig måte. Før skulle man prøve å forutse et behov, men nå vet vi når det er et behov for buffervakter. (Birkenes)

Ressursvaktene fordeles utover året. Noe er basert på erfaring, at vi vet hvilke vakter som er sårbare og trenger ekstra ressursvakter.» (Sandsli)

Det har vært lettere å planlegge for korttidsfravær også, ettersom vi har ressursteam som ligger på topp på sykehjemmet hele tiden. Man sitter ikke på morgenen og har ikke folk, og den som kommer på jobb er ansatt her. Det er den samme gjengen av fast ansatte som dekker korttidsfraværet også. (Sarpsborg)

Andre forteller at tjeneste- og fravørsanalyser er det neste steget i arbeidet med å etablere en robust bemanning:

Jeg ser at det kan være lurt å bufre hele uka, og hvis vi velger å fortsette [med årsturnus] så kommer jeg nok til å bruke personalsystemet enda mer for å se hvor det er vi har høyest fravær og hvor bør vi bufre litt mer. Fordi vi har jo et veldig godt system i forhold til BI som forteller oss hvor vi har toppene og hvor vi har høyest fravær. Så analysere enda mer før vi går inn og planlegger bemanningen for 2024. (Midt-Telemark)

Sitatene viser at økt bemanning med årsturnus kan redusere vikarbruken og gi økt kontinuitet og kompetanse i ferier. Men fortsatt er det forbedringsmuligheter: Med bedre planlegging og budsjettering for sykefraværet kan vikarbehovet reduseres ytterligere.

I intervjuene har noen informanter beskrevet at potensialet i årsturnus blir begrenset av et knapt og urealistisk budsjett for sykefravær, og manglende mulighet for å øke den faste bemanningen. Selv om de på papiret har fullmakt til å bufre for fravær med fast ansatte hindrer budsjetttrammen ledere i å utnytte muligheten som ligger i årsturnus til å planlegge for sykefravær med kjente med riktig fagkompetanse:

Når vi så tallene for helse og velferd, på timelønn og arbeidskraft i 2022, så mistet jeg litt motet i forhold til hva vi faktisk tør å bruke årsturnus til. Den enkelte teamleder skal stå ansvarlig for den turnus som blir utarbeidet; Når du har et budsjett som beregner at man skal ha 2 prosent sykefravær [...]. Det har vi aldri hatt i kommunen. Det hører ikke noe sted hjemme. Det er ting som blir jobbet med nå: Å ha et reelt budsjett. For det er helt umulig å planlegge ut ifra et budsjett du vet ikke holder. (Sarpsborg)

En annen leder beskriver den frustrerende situasjonen med å ikke ha et budsjett som gir rom for å planlegge for fravær:

Å kutte ned på vikarbruk med tanke på korttidsfraværet er avhengig av at man har et ressursteam [økt bemanning]. [...] Det er jo det jeg alltid har ønska, å få styrka grunnbemanning. Problemet er jo at det er litt dårlige tider i kommune-Norge, så hos meg har det som har vært styrket på toppen blitt tatt bort igjen. Nå må jeg leie inn ved første fravær. Jeg skulle ønske at politikerne så det, at vi kunne fått litt penger i budsjett til å styrke grunnbemanningen fordi vikarbudsjetten blir høyere allikevel.

Vi er veldig redde for å styrke turnusen for tenk om det ikke blir noe fravær og vi er for mange på jobb en dag. Da får vi nesten vondt i magen. Så jeg tenker at vi må lære oss å leve med det, for vi bruker ganske mye overtid og mye vikarinneleie på toppen av det vi har. Så vi må se den siden. Da tror jeg vi hadde fått enda bedre tjenester. (Sarpsborg)

Sitatet illustrerer at årsturnus i kombinasjon med analysebasert fravørsbufring og økt bemanning kan gi robust bemanning. Årsplanlegging kan være et nyttig verktøy for å fordele fravørsbufferen utover året og i perioder man vet er spesielt utsatt for sykefravær. Som det framheves i sitatene krever dette at man har realistiske budsjetter og fullmakt til å omdisponere midler fra fri til fast lønn.

## Utfordringer med F-dager

Ved flere av de kommunale casetjenestestedene har beregningen av antall fridager, såkalte F3- og F5-dager, i årsturnus vært en uforutsett kostnad. Med rullerende turnus utløses F3- og F5-dager av den enkelte ansattes arbeidstid. Flere tjenestesteder i denne studien har fulgt Delta, Fellesorganisasjonen (FO), Norsk Sykepleierforbund (NSF) og Fagforbundets årsturnusveileder fra 2021 som legger fram et fast antall F-dager. Flere av casetjenestestedene har derfor hatt en avtale om mellom 5 og 6 F-dager for ansatte i fulltidsstillinger. Mange informanter forteller at dette gir en mer rettferdig fordeling. Det framstår samtidig som en kostandsdriver fordi det samlet sett gir færre arbeidstimer i året for fulltidsansatte enn de hadde hatt med rullerende turnus. Noen informanter har løftet fram dette som en ekstra kostnad som vil rehandles:

Vi er midt i forhandlinger om F-dager nå. De er en kostandsdriver. Det er regnet ut at for teamene med årsturnus så vil de seks F-dagene medføre en merkostnad på 15 millioner. Noen F-dager skal vi ha uansett, men det er en kostandsdriver. Arbeidsgiver har nå som et utgangspunkt at det skal endres på i den nye avtalen. (Sarpsborg)

Vi ser jo i etterkant at vi kanskje ikke skal ha noen [F-dager], for det er ikke noe man har krav på. Det er ingenting som utløser disse F-dagene i en kalenderplan, fordi det kan vi ordne oss bort fra. Vi savner en uttalelse fra KS om hvordan vi skal forholde oss til dette. Per nå går alle lover og avtaler ut fra rullerende turnus, og vi kan styre mye-mye-mye mer med årsturnus. (Sarpsborg)

Disse intervjuene ble gjennomført mellom mars og mai i 2023. I juni 2023 lanserte KS sammen med LO Kommune, Unio, YS Kommune og Akademikerne kommune en ny årsturnusveileder. Her blir det foreslått at man setter inn antall F3-dager og F5-dager tilsvarende det den enkelte ansatte har hatt i snitt de siste årene med en rullerende turnus<sup>10</sup>. Med denne ordningen vil antall F-dager i årsturnus være tilnærmet det samme som rullerende turnus. Basert på hva våre informanter har beskrevet, vil det sannsynligvis redusere noen av de økte kostandene de opplevde med årsturnus.

## Langturnus

Med økt bemanning og årsturnus har mange av tjenestestedene etablert planer med bedre høyde for fravær. En robust bemanning kjennetegnes av minimal bruk av vikarer og ekstravakter, og samtidig høy tilstedeværelse av kontinuitetsbærere. Langturnuser har ved de fleste tjenestestedene vært et sentralt tiltak for å sikre tilstedeværelsen av kontinuitetsbærere og redusere bruken av ekstravakter, vikarer og ansatte i små stillinger, spesielt i helgene. Lange vakter i helgene framstår som et viktig bidrag for å få turnusen til å gå opp basert på faste og kjente ansatte, og at årsverkene i bemanningsplanen fylles av en mindre personalgruppe med mange kontinuitetsbærere.

Våre funn i denne studien bekrefter i stor grad tidligere funn om at «langvakter på norsk» fungerer godt, og gir gevinster for brukere, ansatte og ledere (Aagestad mfl., 2021; Moland, 2021; Ingstad & Amble, 2015; Austad, 2015; Augustsen, 2016;

---

<sup>10</sup> Den nye ordningen for F-dager i KS-området spesifiseres i veilederen for årsturnus, som er tilgjengelig her: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lonn-og-tariff/hta/23120-KS-Hefte-Arsturnus-16-side-F41.pdf>

Engbråten, 2015; Bråthen, 2016). Langvakter på norsk kjennetegnes av partssamarbeid i etableringen av langvakter, tilpassede vakter og arbeidsmengde og avtalt hviletid.

I intervjuene ble langturnus løftet fram som en nøkkel for å dekke helg med faste og kjente ansatte:

Lange vakter gir helgejobb hver fjerde helg istedenfor hver tredje, men det er en vinn-vinn for arbeidstaker og arbeidsgiver. For til sammen jobber man flere helgetimer enn om man jobber hver tredje helg med vanlig vaktlengde. (Vestfold)

Fem av sju tjenestesteder i denne studien har innført ulike typer turnus med lange vakter for å fylle flere av vaktene med faste og kjente ansatte. Alle disse har kombinert lange vakter med årsturnus. De fleste har det Moland & Bråthen (2012b) definerer som kort langturnus, som innebærer lange vakter i helgene og vanlige vakter ellers. Ved noen tjenestesteder går noen ansatte i langturnuser med lange vakter både helg og hverdag. Hjemmetjenesten i Midt-Telemark har de lengste vaktlengdene, da de i år har et prøveprosjekt med 14,5 timers vakter i helgene, mens bolig- og miljøarbeidertjenesten i Karmøy jobber hyppigst helg. Her jobber de ansatte langvakter hver tredje helg.

Ved noen tjenestesteder går nærmest alle ansatte lange vakter, mens ved andre steder har omtrent en tredjedel av de ansatte valgt å gå i en kort langturnus. På Sandsli går nesten alle ansatte langvakter hver fjerde helg, og noen har valgt å gå langvakter i ukedagene også. I kombinasjon med årsturnus medvirker de ansatte i fordelingen av de lange vaktene i sin turnus, og planlegger en turnus med gode fri- og arbeidsperioder:

Med ny turnus har vi litt ujevn helgedekning [med langvakter], siden de i større grad kan bestemme selv. Så man jobber ikke fast hver tredje eller fjerde helg. Noen har perioder med mer luft eller fri, og de kan skape en bedre turnus for seg selv. (Birkenes)

Kollegaer som er godt voksne sier at det er en helsefremmende turnus, som gir ekstra fri og gode friperioder. Det er så bra. (Sandsli)

Med langvakter får man en friuke hver tolvte uke. Det gir gode arbeidsperioder og friperioder. [...] Spesialsykepleiere og seniorer sier at hvis jeg skal jobbe i kommunen er det i denne modellen med langvakter og årsturnus. (Sandsli)

Informantene bekrefter i stor grad tidligere funn om norske langturnuser, og beskriver at det gir økt kontinuitet og faglighet i helgene. Det har med andre ord positive gevinster for tjenestekvaliteten:

Men etter at vi begynte med 12,5 timers vakter har det blitt mye mer stabilitet rundt helgene, fordi det er mer kjente folk. Når jeg skal gå på helg så vet jeg stort sett hvem jeg møter.

Det har blitt mye bedre enn tidligere, da du hadde tilfeldige vikarer som kanskje ikke hadde helsefagsbakgrunn. (Midt-Telemark)

Jeg ser også at det gir en større kontinuitet i forhold til behandling og, at du kanskje får fullført den oppgaven og møter pasienter mer. Det er også en positiv effekt. Det blir færre for de å forholde seg til, som mange setter pris på. (Vestfold)

Samtidig har noen informanter trukket fram at langvaktene kan gi mer sårbarhet ved sykefravær, da det kan være utfordrende å få inn erstattere på kort varsel. Mange av

tjenestestedene har fraværsbuffer i hverdagen, men ikke i helga. Helga er derfor allerede mer sårbar for fravær. I intervjuene har flere beskrevet at hvis det blir fravær i på langvaktene i helga prioriterer de å få inn en erstatter for den tiden av vakta der tjenestebehovet er størst.

### **Langvakter sikrer flere kontinuitetsbærere**

Tjenestesteder som yter døgnkontinuerlige tjenester til brukere med tilnærmet samme tjenestebehovet på kvelder og i helgene, har enten høyt forbruk av ekstravakter og små stillinger eller tatt i bruk langvakter. Vi kjenner heller ikke slike tjenestesteder som har oppnådd en heltidsandel på over 60 prosent uten å ta i bruk lange vakter i en eller annen variant.

Skal heltidsandelen økes fra for eksempel 30 til 80 prosent i en tradisjonell turnus med 7–8 timers vakter og arbeid hver tredje helg, må de fleste tjenestesteder øke den faste grunnbemanningen med mer enn 50 prosent (Moland, Tofteng & Bråthen, 2023). Dette krever flere nye årsverk. Dersom den samme økningen i stillingsstørrelser kan oppnås ved å ta i bruk langvakter, kan det gjøres med en mindre økning i antall årsverk samtidig som antall ansatte kan holdes på et redusert nivå også når heltidsambisjonene er høye.

Dersom langturnusene inneholder mer enn én times betalt pause vil dette kunne medføre en økning i lønnsutgiftene på omkring én prosent (Moland, Tofteng & Bråthen 2023). Denne utgiften spares inn ved tilsvarende reduksjoner i utgifter til rekruttering fordi det er færre stillinger som skal besettes. Rekrutteringskostnadene går for øvrig ytterligere ned med større stillinger uavhengig av hva slags turnus som benyttes. Dette kan forklares med at deltidsansatte, særlig unge med lav utdanning, har høyere turnover.

Vi skal være forsiktige med å konkludere om hvordan langvakter påvirker sykefraværet. Det finnes undersøkelser som har funnet at langvakter snarere kan bidra til å redusere enn øke sykefraværet (Vedaa mfl., 2018). Det er også undersøkelser som har vist at store stillinger kan redusere sykefraværet. Dette forutsetter imidlertid at tjenestestedet har etablert den gode vakta med fast ansatte som kjenner brukere, kolleger og oppgaver (Moland, Tofteng & Nesland, 2023). Dette ser vi oftest der tjenestestedet benytter lange vakter. Uten den gode vakta, kan både langvakter og hele stillinger slå negativt ut på sykefraværet med de kostnader det medfører. (Nordberg-Schulz, 2023)

### **Restitusjon**

I våre intervjuer har tiltak som sikrer tilstrekkelig restitusjon i langturnuser blitt vektlagt. Tiltakene skal sikre tilstrekkelig hvile i løpet av en lang vakt og tilstrekkelig fri mellom vakter, og er viktig for å sikre både pasientsikkerhet, tjenestekvalitet og en helsefremmende turnus. Dårlig ivaretagelse av restitusjonsbehovet er en av grunnene til at ledere og ansatte velger å gå bort fra forsøk med langturnuser. Med gode restitusjonstiltak supplert med bedre arbeidsplanlegging kan imidlertid langturnuser gå fra å være en helseskadelig til en helsefremmende organisasjonsform (Moland & Bråthen, 2012; Moland, 2015; Ingstad & Amble, 2015, Moland, Tofteng & Nesland 2023). At det er et lederansvar å legge til rette for god restitusjon har blitt vektlagt i tidligere studier, og betydningen av leders tilrettelegging og klare avtaler ble også beskrevet i våre intervjuer:

I vår 14,5-timers vakt så har vi to timers pause midt på dagen. Da har man helt fri. På 12,5-timers vakt har vi en time. En av forutsetningene for at vi har

langvakter er at vi har en pauseavviklingsplan med pauserom, sånn at hvileperiodene blir ivaretatt. (Midt-Telemark)

I tillegg til avtaler og tilrettelegging for pauseavvikling hadde alle casetjenestestedene lokale avtaler om friperioder før og etter arbeidshelger med lange vakter.

### **Hvorfor har ikke flere langvakter?**

I spørreundersøkelsen oppga 27 prosent at lange vakter i helga var tatt i bruk på deres tjenestested, mens 15 prosent hadde en moderat langturnus med lange vakter både helg og hverdag. Samtidig oppga 23 prosent av lederne at de hadde vurdert, men ikke hatt mulighet til å innføre, langvakter i helg eller hverdag og helg.

På oppfølgingsspørsmål om hva som var årsaken til at det ikke ble tatt i bruk er det noen forklaringer som er spesielt framtrædende. Mange ledere oppgir at de ansatte ikke har ønsket det. Også her er manglende økonomi, kapasitet og myndighet trukket fram som hindringer for å innføre nye tiltak.

Videre sier flere ledere at det er på grunn av arbeidets art og driftssituasjonen. Noen legger her mest vekt på trekk ved drift- og bemanningssituasjonen, herunder en minimal grunnbemanning som skaper høyt arbeidspress, samt vakanser og kompetansemangel. Andre legger mer vekt på arbeidets art som et hinder. Dette sitatet fra en leder oppsummerer langt på vei hva lederne opplever som hindringer for å innføre langturnuser:

«Kapasitet. Holdninger. For få som ynskjer å arbeide alternative turnusordninger. For stort fokus på tilsette sine behov og ønske ...? Og at grunnbemanning er såpass knapp i utgangspunktet at det er vanskeleg å sjå for seg at det vil vere helsefremmande å gå langvakter utan at vi får tilført ressursar.» (Fritekstsvar, survey)

Sitatet illustrerer samtidig betydningen av tjenestestyrt bemanningsplanlegging på jevnlig basis. Hvis bemanningen er minimal og ikke tilpasset tjenestebehovet, vil langvakter kunne føre til økt belastning og over tid lavere tjenestekvalitet, men så langt er erfaringene de motsatte, slik vi har sett både blant casetjenestestedene og i en rekke andre studier (Moland & Bråthen, 2012; Moland, 2015; Ingstad & Amble, 2015; Moland, Tofteng & Nesland 2023).

## **5.3 Nye digitale hjelpemidler**

Mange etablerte turnusprogrammer har funksjoner som kan være til hjelp når fravær skal tas inn i turnus- og bemanningsplanleggingen. Lederne i spørreundersøkelsen ble bedt om å ta stilling til bruk av digitale hjelpemidler i turnusplanleggingen. Mer spesifikk listet vi opp en del kjente turnusprogrammer, nye så vel som godt etablerte. Lederne ble bedt om å ta stilling til om dette var programmer de bruker, har brukt, kjenner til eller eventuelt ikke har kjennskap til.

### **Få har kjennskap til nye digitale programmer**

I senere tid har det blitt etablert nye programmer som kan effektivisere turnusarbeidet slik som for eksempel Dynamon. Programmet er et støttesystem til eksisterende turnussystemer som benyttes i det daglige, og har som mål å finne den optimale turnusen ved bruk av algoritmer og kunstig intelligens.

SynPlan er et annet program som har fått en del medieomtale (Tornås & Andersen, 2023). Her benyttes også kunstig intelligens for å analysere og gjøre om historiske data til informasjon om framtidig sykefravær.

De nye programmene kan være til hjelp i arbeidet for å forutse fravær og planlegge en robust bemanning. De lager også turnusoppsett langt hurtigere enn manuelt. Denne effektiviseringen kan frigjøre mer ledertid til for eksempel tjenesteutvikling.

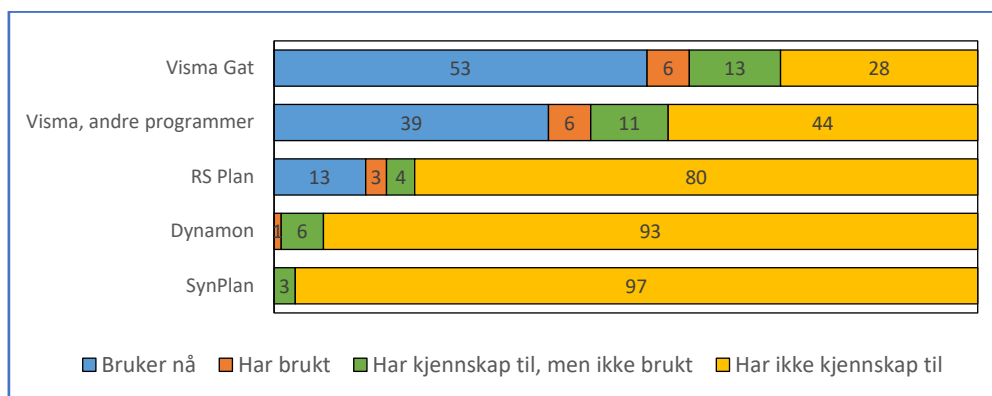
De nyeste programmene er lite kjent. 97 prosent oppgir at de ikke har kjennskap til Synplan mens 93 prosent kjenner ikke til Dynamon. Ingen oppgir å ha brukt Synplan, mens én prosent har brukt Dynamon.

Ledere som krysset av for at de hadde brukt et program eller at de hadde kjennskap, men ikke brukt, fikk videre spørsmål om de planla å bruke noen av verktøyene. 15 prosent av lederne svarte ja, mens 85 prosent svarte nei. Det er med andre ord slik at de fleste ikke planlegger å benytte seg av nye digitale verktøy med det første. Dette er i overensstemmelse med hva vi fant i de kvalitative intervjuene; få har kjennskap til eller tatt i bruk nye digitale verktøy. På bakgrunn av våre data er det derfor vanskelig å si noe om verktøyenes potensial i arbeidet med å etablere robuste bemanning- og turnusplaner.

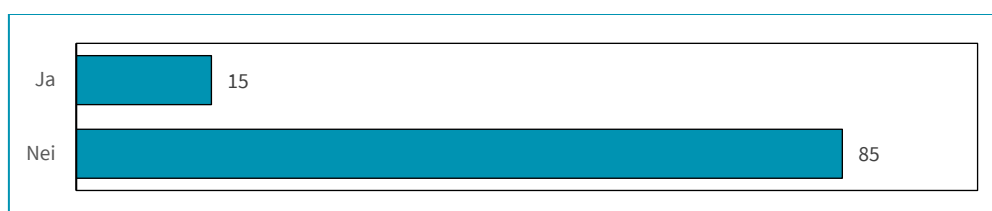
### Visma er mest utbredt

Sett under ett er Visma GAT og andre programmer fra Visma forholdsvis mye brukt. Mens de andre verktøyene fremstår som vesentlig mindre brukte i våre data. RS Plan er et annet verktøy for arbeidstidsplanlegging. 13 prosent av lederne i undersøkelsen bruker dette, mens 80 prosent ikke har kjennskap til det. Når det gjelder andre Visma-programmer, svarer 39 prosent at de bruker dette nå, 6 prosent at de har brukt det før, mens 11 har kjennskap til det, men ikke brukt programmet. 44 prosent har ikke kjennskap til Visma. RS Plan er et verktøy for arbeidstidsplanlegging. 13 prosent av lederne i undersøkelsen bruker dette, mens 80 prosent ikke har kjennskap til det.

Figur 5.1 Har din virksomhet kjennskap til eller brukt følgende digitale verktøy? Prosent. (n = 1024)



Figur 5.2 Planlegge dere å ta i bruk noen av disse? Prosent. (n= 252)





### **De gamle verktøyene fungerer stort sett**

I intervjuene ved casetjenestestedene har digitale verktøy for turnus- og bemanningsplanlegging og tidsbruk og oppgavedeling vært nevnt som både et hjelpemiddel og en brems i utvikling av en robust bemanning.

I hjemmetjenesten i Midt-Telemark brukte de for eksempel Vismas modul Ruteplanleggeren. Dette ble trukket fram som et verktøy som var til hjelp i å kartlegge oppgaver og optimalisere bruken av tid og kompetanse på hver vakt. I spørreundersøkelsen fikk lederne et åpent oppfølgingsspørsmål om de digitale verktøyene de hadde var til hjelp i bemanningsplanleggingen. De aller fleste mente at programmer som Visma GAT gir god oversikt over de tilgjengelige personalressursene, og om bemanningsplanen og turnusen samsvarer.

Samtidig var det noen ledere som mente at det digitale turnus- og bemanningssystemet var tungvint, og at det manglet funksjoner for å se oppgaver og aktivitetsplaner, bemanning og turnus i sammenheng. Dette ble også sagt i intervjuet med bolig- og miljøarbeidertjenesten i Karmøy. De fortalte at de laget sitt eget system for bemanningsplanlegging. Dette ble beskrevet som en tungvint, men nødvendig måte å arbeide på, fordi deres digitale programmer ikke hadde de funksjonene de hadde behov til å kartlegge tjenestebehovet og speile det mot bemannings- og turnusplanen.

## **5.4 Forutsetninger for å etablere en robust bemanning**

Gjennom intervjuene i casetjenestestedene har vi identifisert fellesnevnerer for hvorfor de har lyktes i sitt arbeid med å etablere mer robuste turnuser. I intervjuene og spørreundersøkelsens fritekstsvar har vi også kunne identifisere noen felles utfordringer. Gjennom å se disse felles forutsetningene og begrensingene i sammenheng kan vi trekke fram noen sentrale forutsetninger for å lykkes med å etablere nye, robuste bemannings- og turnusplaner.

### **Analysebasert planlegging**

En forutsetning for å skape en robust bemanning med minimalt vikarbehov er en analysebasert tilnærming til bemannings- og turnusplanlegging. Tjenestestyrt bemanningsplanlegging basert på en analyse av tjenestebehovet, er første skritt i å sikre kvalifisert bemanning med riktig kompetanse. Videre framstår det som sentralt å planlegge bemanning basert på tilgjengelig tallgrunnlag som skaper oversikt over fraværssituasjonen. Årsturnus kan være et viktig verktøy for å få oversikt over det kjente fraværet, og ansette og fordele kompetanse deretter. De beste lederne legger inn ekstra årsverk og fordeler disse vaktene basert på analyser av historisk fravær og vikarbruk. Å basere en økning av den faste bemanningen på oversikt over og analyser av forventet fravær kan bidra til å sikre en robust bemanning uten merkostnader.

### **Tilgang på turnuskompetanse**

Både i spørreundersøkelsen og intervjuene har mange framhevet at arbeidet med å innføre nye turnusordninger og gjøre gode tjeneste- og fraværssanalyser er krevende og tar tid. Ved flere av tjenestestedene har mellom- og førstelinjelederne hatt tilgang til ressurspersoner som turnus- og GAT-spesialister som bistod med opplæring og støtte i bemannings- og turnusplanleggingen. Turnusrådgiverne og lederstøttene har en viktig funksjon for å løse turnusspesifikke utfordringer og optimalisere bruken av de digitale turnusprogrammene. At lokale ledere har tilgang til støttefunksjoner i

utviklingsarbeidet, kan bidra til å bygge kompetanse på bemannings- og turnusplanlegging:

Vi kunne ikke gått inn i disse nye [års]turnusene uten GAT-spesialist. Dette hadde jeg som avdelingsleder ikke orket. (Karmøy)

Jeg tror en viktig faktor er at [lederstøtte] er helt rå på turnus, og bemanningsplan også. [Lederstøtte] har et veldig godt blikk på disse planene, og klarer å se løsninger og dokumentere behov. (Vestfold)

### **Gode samarbeidsteam – godt partssamarbeid**

Turnusrådgivere er ved flere av casetjenestestedene en del av et samarbeidsteam med ledere og tillitsvalgte. Samarbeidet i teamene bygger på rådgivernes kompetanse, på ledere som involverer tillitsvalgte i utviklingsarbeidet, og tillitsvalgte som er engasjerte og kompetente:

Det er store avdelinger, og ledergruppa er ganske liten til å ha så mange ansatte, så vi er avhengige av et utvidet team med gode sparringspartnere. Det har tillitsvalgte vært. De kan gi input fra hva som skjer ute, og vi kan drøfte hva som er gode løsninger (Vestfold)

Jeg har ikke vært tillitsvalgt så lenge. Men jeg har vært overraska fra første stund over hvor mye involvert jeg har blitt i disse prosessene og har satt veldig pris på det. Det er jo fint å få et innblikk, at man kan påvirke og at man er sammen om det, rett og slett. (Vestfold)

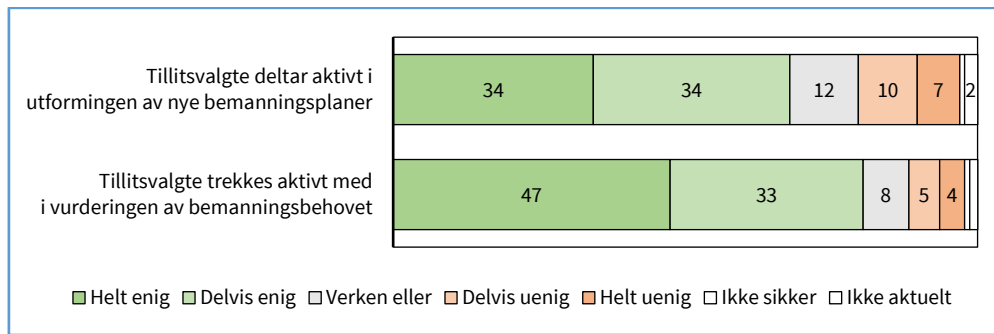
Vi var sammen om å finne ut av dette. Det var veldig samstemt. Vi har både avdelingsledere og sykehjemsleder som er veldig lydhøre. Vi vil det samme: Beholde folk i arbeid, at folk er fornøyde på jobb og ha en god tjeneste. (Birkenes)

Det er godt samarbeidsklima mellom ledere og tillitsvalgte. Det er usedvanlig godt i denne kommunen. [...] Det er høyt under taket i diskusjoner, vi er enige eller enige om å være uenig. Da blir det lettere å snakke om vanskelige ting. Det gir trygghet i utviklingsarbeidet. (Karmøy)

Gode samarbeidsteam og partssamarbeid betyr ikke at man alltid er enige, men at man har takhøyde for uenighet som gjør at man gjennom diskusjon og sparring kan utvikle tjenesten videre, og finne fram til løsninger i fellesskap.

I spørreundersøkelsen ble lederne spurt om å ta stilling til påstandene «Tillitsvalgte deltar aktivt i utformingen av nye bemanningsplaner» og «Tillitsvalgte trekkes aktivt med i vurderingen av bemanningsbehovet». Som det framgår av figur 5.3, sa et klart flertall seg enige i at tillitsvalgte både deltar og blir involvert i beslutninger knyttet til bemanningsplanlegging. Nærmere 70 prosent er enige i at tillitsvalgte deltar aktivt i utformingen av bemanningsplanen. Enda flere, til sammen 80 prosent, er enige i at de trekkes med i vurderinger om bemanningsbehovet. Vi kan ikke konkludere om omfanget av gode partssamarbeid, men disse tallene tyder på at tillitsvalgte er aktive partnere i bemanningsplanleggingen.

Figur 5.3 Tillitsvalgtes deltakelse i bemanningsplanleggingen. Prosent. (n = 893)



### Tillit og handlingsrom

Tidligere studier har beskrevet at mange førstelinjeledere er usikre på eller mener at de ikke har myndighet til å øke bemanningen eller innføre nye turnuser (Moland, Tofteng & Nesland 2023; Andrews & Høgås, 2017; Straum, 2020). Som beskrevet i kapittel 4 nevnes dette i spørreundersøkelsens fritekstsvar på hvorfor turnustiltak lederne har ønsket ikke har blitt innført, og hvorfor det er vanskelig å etablere robuste turnuser:

«Får ikke godkjenning av øverste leder.» (Fritekstsvare, survey)

«Manglende forståelse i linje.» (Fritekstsvare, survey)

«Har ikke beslutningsmyndighet til å gjennomføre det uten godkjenning fra enhetsleder.» (Fritekstsvare, survey)

«Har vurdert, men får ikke tillatelse til å planlegge ressurser utover årsverk i budsjett.» (Fritekstsvare, survey)

Mange ledere forteller at de ikke har myndighet til å avgjøre selv, og/eller at de ikke får gjennomslag når de spør sine ledere. At man ikke får lov, eller tenker at man ikke får lov, av sine øvrige ledere framstår som en barriere for ledere som ønsker å prøve ut nye tiltak som kan gi en robust bemanning. Dette framstår som et spesielt stort hinder for økt bemanning i form av ressurs- og buffervakter.

I casetjenestestedene der lokale ledere har vært sentrale drivere i utviklingsarbeidet har både førstelinjeledere og øvrig ledelse hatt forståelse for kontinuitets- og kvalitetsgevinstene som ligger i å øke den faste bemanningen. Dette innebærer at lederne ved tjenestestedene har fått myndighet til å omprioritere i budsjettet og øke den faste bemanningen, innføre årsturnus eller andre tiltak, og at øvrig ledelse er involvert og engasjert i satsningen på heltid og robuste turnuser.

### Realistiske budsjetter

Leders handlingsrom til å utvikle robuste bemanningsplaner kan også ses i sammenheng med de økonomiske rammene. I fritekstsvarene oppga mange ledere økonomi og økonomiske rammer som forklaring på hvorfor turnustiltak ikke hadde blitt realisert:

«Manglende vilje til å ta den økonomiske risikoen i toppledelsen.» (Fritekstsvare, survey)

«Det er ikke tilstrekkelig handlingsrom i tildelt ramme.» (Fritekstsvare, survey)

«Får ikke lønnsmidler til å ansette på topp». (Fritekstsvar, survey)

«Økonomi, samt at jeg ikke får gehør av overordnede. Vanskelig for å få de til å se framover, og at ting vil tjene inn! Opptatt av økonomi her og nå!» (Fritekstsvar, survey)

Et vikarbudsjet som er basert på urealistiske og ambisiøse mål om sykefravær gir, som beskrevet i kapittel 4, minimalt handlingsrom for ledere til å omprioritere midler og øke den faste bemanningen.

Et argument for å holde igjen midler, kan være mistro til avdelingslederens evner til å styre økonomien. Tjenestestedene i denne studien rapporterer imidlertid om redusert bruk av vikarer og overtid.<sup>11</sup> Funn fra vår undersøkelse og blant annet Moland, Tofteng og Bråthen (2023) viser at en bemanning med fast ansatte i store stillinger som er dimensjonert for å håndtere sykefravær og forutsigbart fravær lønner seg på kort og lang sikt.

Lokale leders handlingsrom og myndighet til å iverksette nye bemanning- og turnustiltak kan sees i sammenheng med kompetanse i bemanning- og turnusplanleggingen. God dokumentasjon, oversikt og analyse av behov og ressursbruk kan bidra til å skape oppslutning om tiltak og øke tilliten mellom ledernivåene.

---

<sup>11</sup> Samtidig har mange hatt høyere vikarkostnad enn forventet, mye på grunn av koronapandemien.

## 6 Oppsummering

---

Gjennom casestudier i sju virksomheter og en spørreundersøkelse blant sykepleierledere har vi kartlagt og diskutert i hvilken grad fravær blir tatt høyde for i bemannings- og turnusplaner, og hvordan tjenestesteder kan etablere en robust bemanning. Dette er gjort for å svare på følgende problemstillinger:

- 1 Vurderes konsekvensene av kjent eller forutsigbart fravær i bemannings- og turnusplanleggingen?
  - Har de som setter opp turnus oversikt over sykefravær og ferieavvikling?
  - Når i turnusprosessen gjøres slike vurderinger?
  - Hvilke tiltak vurderes?
- 2 Hva er årsakene til at kjent eller forutsigbart fravær ikke tas høyde for i bemannings- og turnusplanleggingen?
  - Mangler leder oversikt over forutsigbart fravær?
  - Mangler leder økonomisk kunnskap?
  - Mangler leder økonomisk handlingsrom, eller brukes det ikke?
- 3 Har virksomheten en oversikt over forholdet mellom tjenestebehov, ressursbehov og ressurstilgang?
- 4 Formidler lederne i helsetjenestene behov for økt bemanning eller andre tiltak for å dekke opp bemanningsbehovet (for eksempel lønnsmidler)?
  - Når og til hvem formuleres slike behov?
  - Hvorfor gjøres det ikke?
  - Opplever man å få gjennomslag?

Selv om mange kommuner og sykehus jobber systematisk og jevnlig med å forbedre bemanningsplanene, har vi vist at et flertall har en mangelfull håndtering av fraværssituasjoner. Dette bidrar til å skape tjenestesteder som er sårbare for fravær, og resulterer i en omfattende bruk av vikarer, ekstravakter og overtidarbeid for å ivareta tjenestebehovet. Dermed blir gapet mellom planlagt og faktisk bemanning i helse- og omsorgssektoren stort, slik også tidligere undersøkelser har pekt på (Gautun, 2012).

Nedenfor oppsummerer vi hovedfunnene i rapporten.

### **Vurderes konsekvensene av forutsigbart fravær i bemannings- og turnusplanleggingen?**

- Har de som setter opp turnus oversikt over sykefravær og ferieavvikling?
- Når i turnusprosessen gjøres slike vurderinger?
- Hvilke tiltak vurderes?

### **Lite høyde for fravær og bruk av tilgjengelig statistikk**

Ledernes svar på spørsmålene om håndtering av fravær i bemannings- og turnusplanleggingen spriker noe, men samlet sett tyder våre funn på at mange bemannings- og turnusplaner ikke tar tilstrekkelig høyde for fravær. Det er få ledere som i særlig grad

bruker statistikk og tallgrunnlag, herunder tall over historisk sykefravær og vikarbruk, når de utarbeider bemanningsplanen. Som følge av dette har få tjenestesteder bemanningsplaner som er dimensjonert for å tåle et normalt fravær.

### **15 prosent av lederne har god oversikt over forventet fravær. 25 prosent har det ikke.**

Flertallet av lederne oppgir at de har en viss oversikt over fraværet i den kommende turnusperioden, mens bare 15 prosent sier at de har god oversikt. Dette kan tolkes som at de vet at det vil oppstå sykefravær, men at omfang, varighet og til en viss grad også tidspunkt, kan være utfordrende å få oversikt over. En betydelig andel av fraværet dekkes av andre enn fast ansatte med tilsvarende kompetanse.

#### **Forventet fravær**

På spørsmålene om forventet fravær er tatt høyde for i bemanningsplanen kan noen av svarene fra spørreundersøkelsen virke inkonsistente. Dette kan skyldes at informantene forstår begrepet «forventet fravær» ulikt. Med forventet fravær mener vi det fraværet man realistisk kan forvente. Detaljer rundt den enkelte ansattes kommende sykefravær, ferier og permisjoner vil ikke alltid være kjent, men summen av de ansattes fravær er ganske regelmessig fra år til år. En del ledere vil si at fraværet ikke er kjent fordi de sikter til enkeltpersoners fravær, mens andre vil si det er kjent fordi de sikter til personalgruppens regelmessige fravær som helhet.

#### **Planlagt ferie med og uten ekstravakter**

I spørreundersøkelsen oppgir omtrent halvparten av lederne at de til en viss grad tar høyde for feriefravær i bemanningsplanen. Da er det nærliggende å spørre om hva dette innebærer?

Det å ta høyde for feriefraværet i bemanningsplanen kan bety at lederen har laget egne ferieturnuser basert på omfattende bruk av vikarer og ekstravakter. Men det kan også bety at lederen har planlagt ferien slik at den i hovedsak kan dekkes av fast ansatte.

Selv om halvparten oppgir å ta høyde for feriefraværet, oppgir en betydelig andel av de samme lederne at det er vanskelig å få turnusen til å gå opp med de fast ansatte, og at ferieavvikling fører til hull i turnusen. Dette tyder på at det å ta høyde for feriefravær ikke nødvendigvis betyr å dimensjonere den faste bemanningen slik at man ikke har behov for vikarer og ekstrahjelper i ferien.

#### **Omfanget av minimumsbemanning er stort**

Som følge av mangelfull planlegging for fravær har mange tjenestesteder minimumsbemanning som er sårbar for fravær. Dette viser våre funn om utstrakte utfordringer med utilstrekkelig bemanning, samt den høye vikarbruken og den økende bruken av tjenester fra vikarbyråer som blant annet Moland, Tofteng og Nesland (2023) har dokumentert. Dette får følger for tjenestekvaliteten, både forutsigbarhet og trygghet for brukere og pasienter, ansatte og ledere.

#### **30 prosent av lederne ønsker nye turnustiltak**

Vi har i denne rapporten beskrevet og drøftet en rekke tiltak for å etablere robuste bemanningsplaner og turnuser. I spørreundersøkelsen oppgir 25 til 30 prosent av lederne at de har vurdert eller planlegger å ta i bruk turnustiltak som kan bidra til en mer robust bemanning. Årsturnus er det tiltaket klart flest har tatt i bruk, men også

fraværbufring og langvakter er populære tiltak. I fritekstsvaret beskriver mange ledere behov for og ønske om økt bemanning og økonomisk handlingsrom til å planlegge med høyde for fravær.

### **Hva er årsakene til at kjent og forutsigbart fravær ikke tas høyde for?**

Vi har sett nærmere på årsaker til hvorfor kjent og forutsigbart fravær ikke blir tilstrekkelig tatt høyde for i bemannings- og turnusplanleggingen. Våre funn viser at lederes evne og muligheter begrenses av manglende tid, kapasitet og myndighet. Samtidig sliter mange ledere med å få turnusen til å gå opp, spesielt i helgene.

### **Mange ledere bruker ikke tilgjengelig tallgrunnlag**

En mulig løsning for å sikre en mer robust bemanning er å benytte sykefraværdata og informasjon om tilgjengelige vikarmidler i bemannings- og turnusplanleggingen. Likevel har vi sett at en betydelig del av ledere ikke benytter seg av slike tall i planleggingen.

Årsakene til at ledere ikke bruker sykefraværdata og vikarmidler varierer. Våre data peker på at det kan skyldes at de ikke anser denne informasjonen som relevant, at det ikke er en etablert praksis å bruke den, eller at det møter motstand fra høyere ledernivåer.

### **Begrenset myndighet og lite gjennomslag**

Mange ledere oppgir at de ikke har myndighet og heller ikke får gjennomslag for å planlegge bemanningen med hensyn til kjent og forutsigbart fravær. De får nei til å flytte midler fra vikarbudsjetten til fastlønnsbudsjettet for å skape en fraværbuffer og slik sett dekke en større del av fraværet med faste og kjente ansatte, og til å planlegge bemanningen basert på fraværstatistikk og regnskapstall for vikarmidler.

### **Økonomiske antakelser står i veien**

Den manglende myndigheten kan sees i sammenheng med de økonomiske rammene førstelinje- og mellomlederne opererer med. En økonomistyring basert på at andelen fast ansatte skal budsjetteres så lavt som mulig (minimumsbemanning), framstår som en forklaring på hvorfor førstelinjeledere og mellomledere i så liten grad planlegger bemanningen med høyde for fravær. En slik økonomistyring skaper minimalt med handlingsrom for en mer realistisk planlegging for fravær med en større andel fast ansatte. Dermed er det også lett å bli sittende fast i den tradisjonelle turnusen som har lavt fastlønnsbudsjett, men genererer et stort behov for små stillinger og vikarer.

### **Lite tid til endringsarbeid**

Mange førstelinjeledere har mer enn nok med å sikre dag-til-dag bemanningen, og har derfor lite tid til endringsarbeid. Undersøkelsen har vist at lederne ønsker å bruke mye mindre tid på å sikre dag-til-dag bemanning, og vesentlig mer tid på personaloppfølging, veiledning, tjenesteutvikling og endringsarbeid. Mange ledere oppgir nettopp manglende tid som en barriere for å ta tak i problemstillingen og innføre nye rutiner for bemanningsplanlegging eller nye turnustiltak. bedre høyde for fravær.

### **Helgebemanning**

Våre funn viser også at mange ledere har vanskeligheter med å få turnusen til å gå opp kun basert på de fast ansatte, selv når de ser bort fra korttidssykefraværet.

Helgene er derfor ofte satt opp med en arbeidsstyrke bestående av få heltidsansatte, mange deltidsansatte og en del ekstravakter. Dette skyldes i stor grad bruk av tradisjonelle turnuser med 7-8 timers vakter og arbeid hver tredje helg samt at mange ansatte selv ønsker å jobbe deltid. En slik situasjon med et stort innslag av flyktig arbeidskraft bidrar til å gjøre lederne arbeid med å lage gode turnuser vanskelig.

### **Har virksomhetene oversikt over forholdet mellom tjenestebehov, ressursbehov og ressurstilgang?**

#### **Brukerbehovet bestemmer ressursbehovet som bemanningsplanen kan bygge på**

Blant casetjenestestedene legges det stor vekt på at gode analyser av brukerbehov er grunnlaget for riktig dimensjonering av bemanningen. Dermed er det mulig å fastsette tjenestestedets ressursbehov, forstått som antall årsverk med ulik kompetanse man behøver for å levere tjenester med riktig faglig kvalitet. Våre funn tyder på at tjenestesteder har god oversikt over ressursbehovet, da mange foretar revideringer og endringer av bemanningsplanen med bakgrunn blant annet i endringer i tjenestebehov. Brorparten av lederne i vår undersøkelse gjennomgår bemanningsplanen minst årlig, og denne gjennomgangen fører til endringer.

Resultatet av disse analysene ender gjerne opp med en definert minimumsbemanning. Med basis i denne kan man beregne vikarbehovet ut fra forventet feriefravær. Så varierer det litt hvordan vikarbehovet til forventet sykefravær beregnes. Ut fra eksemplene vi har sett, er beregningene i hovedsak for lave. Det samme gjelder annet fravær. Dermed blir det totale lønnsbudsjettet allerede i utgangspunktet for lavt.

#### **Gir tjenesteanalysen et riktig bilde av ressursbehovet?**

Selv om fraværet blir beregnet riktig, er det ikke gitt at bemanningsplanen utformes slik at fraværet i hovedsak dekkes av fast ansatte. Som oftest vil ressursanalysen lede til et budsjett der 80 prosent av tjenestene utføres av fast ansatte i henhold til et turnusoppsett. De siste 20 prosentene som utføres av interne og eksterne vikarer planlegges bare til en viss grad.

#### **Tjenesteanalysen kan fremme økt ressurstilgang**

Den analysetunge tilnærmingen til bemanningsplanlegging kan gi førstelinjelederne gehør hos overordnet ledelse når de ber om en økning eller omdisponering av økonomiske og faglige ressurser for å møte nye brukerbehov. Men fortsatt vil dette først og fremst føre til en økning av minimumsbemanningen. Dette tolker vi som forklaringen på at mange ledere har svart at deres forespørsler om økte ressurser blir innfridd.

#### **Casetjenestestedene øker faste stillinger ut over minimumsbemanningen**

Et flertall blant casetjenestestedene i dette prosjektet og samtlige casetjenestesteder i studien «Hva koster heltid egentlig?» (Moland, Tofteng & Bråthen 2023) har valgt å øke antall faste stillinger ut over minimumsbemanningen. Økningen av den faste bemanningen er gjort på bakgrunn av nye tjenesteanalyser. Dette er vanligvis gjort ved å overføre stipulerte vikarutgifter til faste lønnskostnader og uten å øke de totale lønnsutgiftene. Først da ser vi at det er samsvar mellom ressursbehov og planlagt ressurstilgang.



### **Formidler lederne behov for tiltak for å dekke bemanningsbehovet?**

Årsakene til at bemanningsplanene endres er sammensatte. Det kan dreie seg om endringer i brukerbehov, økonomiske rammebetingelser og endringer i personalgruppen, så vel som ny organisering av arbeidsoppgaver. Sett under ett kan dette tyde på at de fleste tjenestesteder har bemanningsplaner som er oppdaterte og speiler endringer i driften.

80 prosent av lederne oppgir at de har bedt om en økning av den faste bemanningen, mens 10 prosent ikke har gjort det, fordi de tror at det ikke ville ført fram. Av lederne som har spurt om en økning har hele 40 prosent fått nei. Selv om bemanningsplaner revideres ofte tyder dette på at disse revideringene ikke fører til økt fast bemanning utover minimumsbehovet.

### **Manglende handlingsrom, lite gjennomslag og begrenset forståelse**

Manglende økonomisk handlingsrom framstår som forklaring på hvorfor ledere ikke planlegger bemanningen med høyde for fravær. Men også for hvorfor de ikke er så aktive med å formidle andre endringsbehov til ledelsen enn de som følger direkte av økte brukerbehov.

En økonomistyring basert på at andelen fast ansatte skal budsjetteres så lavt som mulig, er lite egnet til å gi førstelinjeledere og mellomledere gehør for en omlegging av bemanningsplanene med en mer realistisk planlegging av fravær, fulgt opp med en større andel fast ansatte. Dette kan forklare både hvorfor mange får avslag og hvorfor andre ikke tar initiativ til slike endringer.

Begrenset forståelse hos førstelinjeledere og mellomledere for mulighetene og gevinstene ved en alternativ personalplanlegging kan også være en del av forklaringen på at så mange lar være å henvende seg til ledelsen for å fremme tiltak som kan bedre fraværspanleggingen. Undersøkelsen har blant annet vist at flere ledere ikke anser bruk av fraværstatistikk som relevant i bemanningsplanleggingen, eller at det ikke finnes noen rutine for det.

Førstelinjeledernes altoppslukende oppmerksomhet på å sikre dag-til-dag bemanningen burde skape et behov for endringer i bemanningsplanlegging. Samtidig har lederne lite tid til strategisk ledelse og endringsarbeid. Dette siste kan også være med på å forklare at mange førstelinjeledere ikke blander seg inn i strategiske spørsmål som for eksempel endrede prinsipper for personalplanlegging.

### **Hvordan blir planlagt fast bemanning også faktisk fast bemanning?**

Spørsmålet om hvordan tjenestesteder kan utvikle bemanningsplaner som tar høyde for fravær er kommet til underveis i undersøkelsen, og har først og fremst blitt belyst gjennom de sju casestudiene.

### **Første steg er grundige analyser av tjenestebehovet**

Alle kommuner foretar tjenesteanalyser, men ikke alle gjør det ofte nok (Moland & Bråthen, 2021b). Bemanningsplanene som bygger på disse analysene, er vanligvis ikke godt rustet for å håndtere det omfattende fraværet. I denne rapporten har vi sett betydningen av gode tjenesteanalyser for å bygge en robust og riktig dimensjonert bemanning. Disse tjenesteanalysene bør starte med en grundig og jevnlig analyse av brukerbehovene.

### **Neste steg er en analyse av fravær og vikarbruk**

Et viktig tiltak for å skape en robust bemanning er å planlegge bemanningen med hensyn til det forventende og forutsigbare fraværet. Dette kan med fordel gjøres gjennom å bruke tall på historisk sykefravær og vikarmidler når man dimensjonerer andelen faste årsverk. Det framgår av spørreundersøkelsen at dette tallgrunnlaget brukes av litt under halvparten av lederne.

### **Fraværbuffering med faste og kjente ansatte**

Å øke bemanningen med sikte på å ivareta tjenestekvalitet og redusere vikarbruken ved fravær er et tiltak casestestedene har sett gode effekter av. En økning av bemanningen med én ekstra vakt på morgen og kveld innebærer ikke at tjenestestedene har en ekstra person på jobb hver dag. Det er fraværet for høyt til. En slik økning av den faste bemanningen er dermed ikke å anse som en topping der man har én ansatt mer på jobb enn det tjenestebehovet tilsier, men heller som en planlagt fraværbuffer med faste og kjente ansatte.

Mange ledere beskriver at frykten for økonomiske merkostnader står i veien for å innføre tiltak som øker den faste andelen av bemanningen. Ved flere av tjenestestedene har økning av bemanningen ikke medført økte kostnader, fordi man har omdisponert midler tiltenkt ekstravakter og vikarer til lønn til fast ansatte.

Å øke bemanningen har samtidig flere gevinster for brukere, ansatte og ledere. For lederne frigir det tid fra arbeidet med å skaffe ekstravakter og vikarer til fag- og tjenesteutvikling. For de ansatte skaper det større forutsigbarhet og stabilitet på jobb, og for brukene og pasienten kan økt tilstedeværelse av kompetente og kjente ansatte gi bedre oppfølging og mer trygghet.

### **Årsturnus kan gi bedre oversikt og økte stillinger**

Årsturnus framstår som et viktig verktøy for å få oversikt over de ansattes fravær, og for å kunne planlegge bemanningen og kompetansen deretter. Med den fraværsoversikten som årsplanlegging kan gi, kan man øke stillingene til de fast ansatte, og dekke ferien med kjente og fast ansatte i langt større grad. Årsturnus gir større gevinster, i form av enda lavere vikarbruk og økt tilstedeværelse av faste og kjent ansatte når den kombineres med økt bemanning og grundige analyser av tjenestebehov og forventet fravær.

### **Langturnus og helgebemanning**

Ingen av tjenestestedene i denne studien har fått en turnus med økt andel av fast ansatte til å gå opp uten å ta i bruk langvakter i helgene. Langturnuser framstår som en viktig nøkkel for å øke den faste og kjente bemanningen uten store merkostnader. Det kan samtidig gi positive gevinster knyttet til økt faglighet og samarbeid med kjente kollegaer, der forbedringen merkes spesielt godt i helgene.

### **Langturnuser som mulig kostnadsgevinst**

Skal en klare å øke heltidsandelen til for eksempel 80 prosent i en tradisjonell turnus med 7-8 timers vakter og arbeid hver tredje helg, må de fleste tjenestestede øke den faste grunnbemanningen med mer enn 50 prosent.<sup>12</sup> Dette krever flere årsverk. Til å begynne med, når man øker heltidsandelen fra 30 til nærmere 50, kan antall ansatte reduseres noe fordi man kan øke stillingsandeler uten å øke antall årsverk. Men etter

---

<sup>12</sup> Utregningene som ligger til grunn for sammenfatningen i dette avsnittet er redegjort for i Moland, Tofteng & Bråthen, 2023.

hvert som heltidsambisjonene øker, vil det med den tradisjonelle turnusen bli behov for flere ansatte. Ved å ta i bruk langvakter kan den samme heltidsandelen oppnås med en mindre økning av antall årsverk, samtidig som antall ansatte kan holdes på et redusert nivå. Siden økningen i antall årsverk i dette tilfellet er liten, vil den i hovedsak kunne dekkes inn ved å redusere bruken av vikarer.

### **Samarbeid, tillit og realistiske budsjetter er sentrale forutsetninger**

En sentral forutsetning for å lykkes i arbeidet med å etablere en mer robust bemanning er å bygge opp under lokale ledes kompetanse med gode støttefunksjoner og samarbeidsteam. Ledere må også få tillit og handlingsrom til å øke den faste bemanningen, og denne økningen må gjøres med bakgrunn i analyser av tjenestebehovet og det kommende og forventende fraværet. Like viktig er det at lederne har realistiske budsjetter basert på de samme analysene som grunnlag for å planlegge bemanningen, og tilgang på gode støttefunksjoner som turnusspesialister og HR-rådgivere i planleggingsprosessene.

Tiltak som innebærer ny organisering av arbeidet og arbeidstiden bør tuftes på tett samarbeid med de ansatte og deres tillitsvalgte. Endringene kan ha stor innvirkning både på utformingen av arbeidsdagen og fritiden. Med et godt partssamarbeid vil de som påvirkes av endringene kunne bidra til gode løsninger og motstand mot endringer kan lettere reduseres.

### **Siste steg: Regelmessige revurderinger av bemanningsplanene**

Bemanningsplanene bør gjennomgås regelmessig og oftere enn årlig. Det gjelder også der man bruker årsplaner. Disse gjennomgangene kan føre til endringer, ofte oppjusteringer, av definert brukerbehov, endringer i økonomiske rammebetingelser, endringer i personalsammensetningen og i organiseringen av arbeidsoppgaver

### **Konklusjon**

I denne studien har vi funnet at det er vanlig at ledere opplever motvilje fra høyere ledelsesnivåer når det gjelder å ta den risikoen det innebærer å planlegge og dimensjonere den faste bemanningen med høyde for fravær. For å møte disse utfordringene trengs det større bevissthet og refleksjon rundt gevinstene av å ta hensyn til forventet fravær i bemannings- og turnusplanleggingen.

Bemanningsplaner og turnuser med økt fast bemanning ikke behøver å være kostnadsdrivende, snarere tvert imot. Dette forutsetter imidlertid at de nye bemanningsplanene er basert på grundige tjeneste- og fraværsanalyser. For at lokale ledere skal øke sin analysekompetanse og lykkes i arbeidet med å etablere en robust bemanning trengs gode samarbeidsteam, støttefunksjoner og partsamarbeid, samt realistiske budsjetter og sterkere forståelse og støtte fra egne ledere.

# Litteratur

---

- Aagestad, C. (2022). *Førstelinjeledere i døgnkontinuerlige virksomheter*. Rapportnummer 1021942. Agenda Kaupang.
- Aagestad, C. (2021). *Lederundersøkelsen*. Rapportnummer 1021122. Agenda Kaupang.
- Aagestad, C., Schanche, P. & Moland, L., E. (2021). Organisering, kompetanse og heltidskultur – i kommunale helse- og omsorgstjenester. En kunnskapsoppsummering. Agenda Kaupang, Rapport nr. 1021452.
- Amble, N., (2008). *Forsøk og erfaringer med arbeidstidsordninger som reduserer uønsket deltid i turnus*. AFI-notat No. 4. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andrews, T. & Gjertsen, H., (2014). *Sykepleieledere og ledelse*. NF-rapport No. 4. Nordlandsforskning.
- Andrews, T. & Høgås (2017). *Vilkår for ledelse. Om økonomi, kompetanse, ansvar og myndighet i norske helse- og omsorgstjenester*. Nordlandsforskning rapport nr 10/2017.
- Augustsen, M. (2016). *Hvordan påvirker 12-timers vakter i helgene jobbtilfredsheten hos sykepleierne på en intensivavdeling?* Masteroppgave i helsefremmende arbeid. Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Austad, I. (2015). *Involveringens betydning for en vellykket langturnus. En kvalitativ studie blant ansatte i langturnus*. Høgskolen i Buskerud og Vestfold. Fakultet for helsevitenskapstatsvitenskap.
- Bratt, C. & Gautun, H. (2015). Bemanningsnormer i sykehjem - National norms for staffing in nursing homes. *Tidsskrift for omsorgsforskning* 1, 98–106. <https://doi.org/10.18261/ISSN2387-5984-2015-02-06>
- Bråthen, K. (2016). Langturnuser og tjenestekvalitet: En undersøkelse av fem enheter i Bergen kommune. I K. Ingstad, (Red.), *Turnus Som Fremmer Heltidskultur*. Gyldendal Akademisk, s., 126–139.
- Bråthen & Moland (2023). *Ny oppgavedeling i helse- og omsorgssektoren. En undersøkelse blant helsefagarbeidere, helsesekretærer og portører*. Fafo-rapport 2023:07
- Engbråten, A. L. (2015). *Fra skadebegrensning til tjenesteutvikling – evaluering av langturnus i Lillvollen bofellesskap i Bodø kommune*. Nordlandssykehuset og Bodø kommune.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12, 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Gautun, H. (2020). *En utvikling som må snus. Bemanning og kompetanse i sykehjem og hjemmesykepleien*. Nova-rapport nr 14/20.
- Gautun, H. (2012). *Planlagt og faktisk bemanning i sykehjem og hjemmesykepleien*. Fafo-rapport 2012:05.
- Gautun, H., Øien, H. & Bratt, C. (2016). *Underbemanning er selvforsterkende. Konsekvenser av mangel på sykepleiere i hjemmesykepleien og sykehjem* (Nova-rapport No. 6). Oslo Metropolitan University - OsloMet: NOVA.
- Ingstad, K. & Moland, L. E. (2016). Vikarpool og bemanningsenhet. I K. Ingstad (Red.), *Turnus Som Fremmer Heltidskultur*. Gyldendal Akademisk, s. 158–164.
- Ingstad, K. & Amble, N. (2015). En ny ro med langturnus. *Nordic Journal of Nursing Research*, 35(3), 152–157. DOI: 10.1177/0107408315584705
- Jensen, R. S., Svalund, J. & Bråten, M. (2023). *Organisering av barnehagehverdagen – noen idealtyper. Delrapport 1*. Fafo-rapport 2023:19. <https://www.fafo.no/images/pub/2023/20855.pdf>
- KS, LO Kommune, Unio, YS kommune & Akademikerne kommune (2023). *Veileder for årsturnus*. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lonn-og-tariff/hta/23120-KS-Hefte-Arsturnus-16-side-F41.pdf>

- Moland, L. E. (2021). *Mulige og umulige løsninger på veien mot heltidskultur. En kunnskaps- og eksempelsamling*. Fafo-notat 2021:01.
- Moland, L. E. (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid*. Fafo-rapport 2015:25.
- Moland, L. E., Tofteng, M. & Nesland, A. (2023) *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester*. Fafo-rapport 2023:17.
- Moland, L. E., Tofteng, M. & Bråthen, K. (2023). *Hva koster heltid egentlig? Økonomiske kostnader og gevinster ved å utvikle heltidskultur i kommunale pleie- og omsorgstjenester*. Fafo-rapport 2023:12
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2021b). *Stillingsutlysninger, rekruttering og heltidskultur i de kommunale helse- og omsorgstjenestene*. Fafo-rapport 2021:25.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2021a). *Heltids- og deltidsansettelser i sykehusene. Om bruk av fjerdelte stillinger ved Sykehuset Østfold*. Fafo-rapport 2021:1.
- Moland L. E. & Bråthen, K. (2019). *En ny vei mot heltidskultur. Resultater fra forprosjektering i åtte kommuner og en landsdekkende undersøkelse*. Fafo-rapport 2019:15.
- Moland, L. E. & Bråthen, K. (2012a). *Hvordan kan kommunene tilby flere heltidsstillinger?* Fafo-rapport 2012:14.
- 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.
- Moland, L. E. & Schanche, P. (2019). *Lang vei mot heltidskultur. Evaluering av tre pilotprosjekter i Bodø kommune*. Fafo-rapport 2019:08.
- Nielsen, R. A. & Moland, L. E. (Under utgivelse). *Mobilitet i helse- og omsorgstjenestene*. Fafo-rapport.
- Nordberg-Schulz, M. (2023). *Sykefravær i omsorgstjenesten. Samfunnsøkonomisk Analyse. Rapport 31 – 2023*.
- Norsk Sykepleierforbund, 2023. *En av fem sykepleiervakter uten sykepleiere* <https://www.nsf.no/artikkel/en-av-fem-sykepleiervakter-uten-sykepleiere> (accessed 10.4.23).
- Oslo Economics, (2022). *Planlagt og faktisk bemanning av i den kommunale helse- og omsorgstjenesten: Utredning på oppdrag fra Norsk Sykepleierforbund OE-rapport No. 57*.
- Reigstad, A. (2017). *Jakten på heltidsstillinger, rett kompetanse og økt fleksibilitet i kommunehelsetjenesten. Er interne bemanningsløsninger svaret?* Masteroppgave ved Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag, Høyskolen i Østfold
- Riksrevisjonen, 2019. *Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene* (Del av Dokument 3:2).
- Riksrevisjonen, (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av styring av pleieressursene i helseforetakene* (Dokument 3:12).
- Straum K. L. (2020). *Alle er for heltidskultur, men har de forstått hva det faktisk krever? Førstelinjeføreres erfaringer med å etablere heltidskultur i kommunale helse- og omsorgstjenester*. Masteroppgave. VID vitenskapelige høyskole.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal Akademisk, 3. utgave.
- Tornås, K. A. & Andersen, M. (2023, 4. september) *Meiner dei kan føresjå 80 prosent av sjukefråværet med kunstig intelligens*. NRK. <https://www.nrk.no/norge/kunstig-intelligens-ki-kan-foresja-sjukefravaer.-skal-testast-ut-i-kommune-noreg-1.16523204>
- Vedaa, Ø., Pallesen, S., Erevik, E. K., Svendsen, E., Waage, S., Bjorvatn, B., Sivertsen, B. & Harris, A. (2018). Long working hours are inversely related to sick leave in the following 3 months: a 4-year registry study. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 92(4), 457-466. doi: 10.1007/s00420-018-1372-x.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods*. Sage.

# Vedlegg Spørreskjema

Label1	Jobber du i:
♦ range:*	
Kommunale helse- og omsorgstjenester	<input type="radio"/> 1
Helseforetak	<input type="radio"/> 2
Private kommersielle sykehus	<input type="radio"/> 3
Private ideelle/fikke-kommersielle sykehus	<input type="radio"/> 4
Annet, skriv her:	<input type="radio"/> Open

Label2	Hvilke typer tjenester er du leder for?
♦ filter:\Label1.a=1	
Institusjonstjenester, sykehjem, helsehus	<input type="radio"/> 1
Omsorgsbolig/bofelleskap for eldre	<input type="radio"/> 2
Hjemmesykepleie/hjemmetjenesten	<input type="radio"/> 3
Omsorgsbolig/bofelleskap for psykisk utviklingshemmede, rus/psykiatri, avlastningsbolig barn	<input type="radio"/> 4
Kommunale helsetjenester	<input type="radio"/> 5
Annet	<input type="radio"/> 6

Label2b	Hvilke typer tjenester er du leder for?
♦ filter:\Label1.a=2;3;4	
Somatisk sengepost	<input type="radio"/> 1
Psykiatrisk avdeling	<input type="radio"/> 2
Spesialavdeling	<input type="radio"/> 3
Annet	<input type="radio"/> 4

Label3	Hvilket virksomhetsnivå er du leder for?
♦ range:*	
Toppleder (kommunalsjef / klinikkjef)	<input type="radio"/> 1
Mellomleder (virksomhetsleder, enhetsleder med ansvar for flere enheter/avdelinger)	<input type="radio"/> 2
Førstelinjeleder (med direkte ansvar for å etablere arbeidsplaner for medarbeidere som jobber turnus)	<input type="radio"/> 3
♦ skip:exit	<input type="radio"/> 4
Annet	

Label33	Hva slags drift har din virksomhet/avdeling?
Døgndrift	<input type="radio"/> 1
Dagdrift	<input type="radio"/> 2
Annet	<input type="radio"/> 3

Label4	I hvilket fylke ligger arbeidsplassen din?
	Viken <input type="radio"/> 1
	Innlandet <input type="radio"/> 2
	Vestfold og Telemark <input type="radio"/> 3
	Agder <input type="radio"/> 4
	Rogaland <input type="radio"/> 5
	Vestland <input type="radio"/> 6
	Møre og Romsdal <input type="radio"/> 7
	Trøndelag <input type="radio"/> 8
	Nordland <input type="radio"/> 9
	Troms og Finnmark <input type="radio"/> 10
	Oslo <input type="radio"/> 11

Label5	Hvor lenge har du vært leder ved tjenestestedet du er nå?
	♦ range:*
	Under et år <input type="radio"/> 1
	1-2 år <input type="radio"/> 2
	3-5 år <input type="radio"/> 3
	Mer enn 5 år <input type="radio"/> 4

Label6	Omtrent hvor mange ansatte er under ditt ansvarsområde?
	Skriv her (bruk tall) <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 1

Label7	Omtrent hvor mange ansatte har mindre enn en 25 prosent stilling?
	Skriv her (bruk tall) <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 1

Label8	Har du flere eller færre ansatte i små stillinger (25 prosent eller mindre) enn for tre år siden?
	♦ filter:\Label5.a=3;4
	Flere små stillinger <input type="radio"/> 1
	Omtrent likt <input type="radio"/> 2
	Færre små stillinger <input type="radio"/> 3
	Ikke sikker <input type="radio"/> 4

<b>Label9</b>	<b>En bemanningsplan er en oversikt over hvor mange medarbeidere og hvilken kompetanse det er behov for til ulike tider av døgnet, uka og året. Har du ansvar for bemanningsplanlegging?</b>
♦ filter:\Label3.a=2;3 ♦ range:*	
Ja	<input type="radio"/> 1
Nei	<input type="radio"/> 2

<b>Label10</b>	<b>Har du ansvar for turnusplanlegging?</b>
♦ filter:\Label3.a=2;3 ♦ range:*	
Ja – alene	<input type="radio"/> 1
Ja – i samarbeid med medarbeider med turnuskompetanse	<input type="radio"/> 2
Nei	<input type="radio"/> 3

<b>Label11</b>	<b>Bruk av tid vil variere ganske sterkt i løpet av et år. Under har vi satt opp noen arbeidsområder ledere i helse- og omsorg pleier å bruke mye tid på. Vi ønsker at du skal anslå prosentvis omtrent hvor mye av tiden som går til hver oppgave slik at summen av oppgavene A til G blir lik 100. Hvor mye av tiden din bruker på de følgende arbeidsoppgaver i løpet av et år?</b>
♦ filter:\Label9.a=1 \Label10.a=1;2 ♦ range:#100	
a: Kartlegge bemanningsbehov (Bemanningsplanlegging)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 1
b: Planlegge turnus	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 2
c: Sikre dag-til-dagbemanning, skaffe vikarer etc.	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 3
d: Personaloppfølging og veiledning	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 4
e: Tjenesteutvikling (fag, arb.miljø, IT)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 5
f: Rekruttering av fast personell	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 6
g: Rapportering, avvikshåndtering	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 7
h: Annet (bla. svare på henvendelser, bruker/pårørendeopplæring)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> 8



Label12	Når du ser på hvordan du har fordelt tidsbruken, er det noe områder du synes du bruker for mye eller for lite tid på?							
♦ filter:\Label9.a=1 \Label10.a=1;2								
	Alt for mye	Litt for mye	Verken eller	Litt for lite	Alt for lite	Ikke sikker	Ikke aktuelt	
	1	2	3	4	5	6	7	
a: Kartlegge bemanningsbehov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
b: Planlegge turnus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
c: Sikre dag-til-dagbemanning, skaffe vikarer, etc.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
d: Personaloppfølging og veiledning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
e: Tjenesteutvikling (fag, arb..miljø, IT)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5
f: Rekruttering av fast personell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	6
g: Rapportering, avvikshåndtering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	7
h: Annet (bl.a. svare på henvendelser, bruker/pårørendeo pplæring)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	8

Label13	Hvor ofte tar dere bemanningsplanen opp til vurdering?	
♦ filter:\Label9.a=1		
♦ range:*		
Oftere enn en gang i året	<input type="radio"/>	1
Årlig	<input type="radio"/>	2
Sjeldnere enn en gang i året	<input type="radio"/>	3
Aldri / Ikke utført	<input type="radio"/>	4

Label15	Har disse vurderingene ført til endringer?	
♦ filter:\Label13.a=1;2;3		
Ja	<input type="radio"/>	1
Nei	<input type="radio"/>	2

Label14	På hvilket grunnlag foretas endringer i bemanningsplanen? (Flere svar er mulig)	
♦ filter:\Label15.a=1		
Endringer i brukerbehov	<input type="checkbox"/>	1
Endringer i økonomiske rammebetingelser	<input type="checkbox"/>	2
Endringer i personalgruppen	<input type="checkbox"/>	3
Ny organisering av arbeidsoppgaver	<input type="checkbox"/>	4
Annet	<input type="checkbox"/>	5

Label16		Under har vi listet opp noen påstander om bemanningsplanlegging. Er du enig eller uenig i disse?						
♦ filter:\Label9.a=1		♦ range:*						
	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Ikke aktuelt	
	1	2	3	4	5	6	7	
Jeg bruker statistikk over tidligere fravær når jeg reviderer / utarbeider ny bemanningsplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Jeg bruker regnskapstall som viser utgifter til vikarer, ekstrahjelp, overtid mv. når jeg reviderer/utarbeider ny bemanningsplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Jeg tar høyde for at alle ansatte skal ha fem ukers ferie når jeg planlegger bemanning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Jeg tar høyde for planlagte studiepermisjoner og tid til kompetanseheving når jeg planlegger bemanning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
Tillitsvalgte trekkes aktivt med i vurderingen av bemanningsbehovet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5
Tillitsvalgte deltar aktivt i utformingen av nye bemanningsplaner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	6
Jeg har fullmakt til å omdisponere lønnsmidler fra vikar/innleiebudsjetten til faste stillinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	7
Jeg har fullmakt til å endre kompetansesammensetningen i personalgruppen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	8

Label16a	Hvorfor brukes ikke sykefraværstatistikken i bemanningsplanleggingen?
♦ filter:\Label16.a.1=4;5;7	
Har ikke tilgang	<input type="radio"/> 1
Har vansker med å tolke tallene	<input type="radio"/> 2
Anser ikke som relevant	<input type="radio"/> 3
Annet, skriv her:	Open

Label35	Hvorfor brukes ikke regnskapstall over utgifter til vikarer, ekstrahjelp og overtid i bemanningsplanleggingen?
♦ filter:\Label16.a.2=4;5;7	
Har ikke tilgang	<input type="radio"/> 1
Har vansker med å tolke regnskapet	<input type="radio"/> 2
Anser ikke som relevant	<input type="radio"/> 3
Annet, skriv her:	Open

Label17	Under har vi listet opp noen påstander om turnusarbeid og fraværshåndtering. Er du enig eller uenig i disse?							
♦ filter:\Label10.a=1;2								
	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	Ikke aktuelt	
	1	2	3	4	5	6	7	
Jeg har oversikt over forventet fravær i kommende turnusperiode	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Jeg bruker statistikk over tidligere fravær når jeg reviderer / utarbeider ny turnusplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Jeg dekker det forventede fraværet god tid i forveien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Jeg dekker mesteparten av det forventede fraværet med faste ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
Ubesatte vakter dekkes som oftest av personell med tilsvarende kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5
Tillitsvalgte deltar aktivt i utformingen av nye turnuser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	6

Label18	Har din virksomhet kjennskap til eller brukt følgende digitale verktøy?				
♦ filter:\Label3.a=2;3 ♦ range:*					
	Bruker nå	Har brukt	Har kjennskap til, men ikke brukt	Har ikke kjennskap til	
	1	2	3	4	
Visma Gat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Visma, andre programmer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
SynPlan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Dynamon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
RS Plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5

Label37	Har din virksomhet brukt andre digitale verktøy?
♦ filter:\Label3.a=2;3 Skriv her <span style="float: right;">Open</span>	

Label20	Er det digitale verktøyet til hjelp ved bemanningsplanlegging? Hvis ja, på hvilken måte?
♦ filter:\Label18.a.1=1 \Label18.a.2=1 \Label18.a.3=1 \Label18.a.4=1 \Label18.a.5=1 Skriv her <span style="float: right;">Open</span>	

Label36	Du har svart at dere har kjennskap til, men ikke brukt ett eller flere digitale verktøy. Planlegger dere å ta i bruk noen av disse?
♦ filter:\Label18.a.1=3 \Label18.a.2=3 \Label18.a.3=3 \Label18.a.4=3 \Label18.a.5=3	
Ja	<input type="radio"/> 1
Nei	<input type="radio"/> 2

Label21	Under har vi listet opp noen påstander om bemanningssituasjonen. Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?						
♦ filter:\Label3.a=2;3							
	Helt enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Ikke sikker	
	1	2	3	4	5	6	
Hvis alle faste ansatte er på jobb som planlagt, har vi tilstrekkelig bemanning til å sikre god tjenestekvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Det hender av og til at utilstrekkelig bemanning fører til redusert tjenestekvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Det hender ofte at utilstrekkelig bemanning fører til redusert tjenestekvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Det hender av og til at utilstrekkelig bemanning fører til at tjenesten ikke holder et faglig forsvarlig nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
Det hender ofte at utilstrekkelig bemanning fører til at tjenesten ikke holder et faglig forsvarlig nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5

Label22	Er det mulig å få turnusen til å gå opp kun basert på den faste (grunn)bemanningen (se bort fra korttidssykefravær)?	
♦ filter:\Label3.a=2;3		
♦ range:*		
Ja	<input type="radio"/>	1
Nei	<input type="radio"/>	2
Ikke sikker	<input type="radio"/>	3
Ikke aktuelt	<input type="radio"/>	4

Label23	Hva er forklaringen på at turnusen ikke kan settes opp med bare fast ansatte? Skyldes det (flere svar er mulig):
♦ filter:\Label22.a=2	
Problemer med å dekke helgene	<input type="checkbox"/> 1
Langtidssykefravær	<input type="checkbox"/> 2
Vakante stillinger	<input type="checkbox"/> 3
Ferieavvikling	<input type="checkbox"/> 4
Mange ansatte på deltid	<input type="checkbox"/> 5
Permisjoner	<input type="checkbox"/> 6
Grunnbemanningen er for lav	<input type="checkbox"/> 7
Annet, skriv her	Open

Label24	Har du bedt ledelsen om å få økt den faste bemanningen?
♦ filter:\Label23.a=7	
♦ range:*	
Ja, én gang	<input type="radio"/> 1
Ja, flere ganger	<input type="radio"/> 2
Nei, trenger ikke fordi jeg har fullmakt	<input type="radio"/> 3
Nei, tror ikke det ville ført fram	<input type="radio"/> 4
Nei, av andre grunner	<input type="radio"/> 5

Label25	Har du noen gang fått innvilget økning av den faste bemanningen?
♦ filter:\Label24.a=1;2	
Ja	<input type="radio"/> 1
Nei	<input type="radio"/> 2

**Label26** Med fleksressurs/overdekning/topping/bufring menes det her å øke den faste bemanningen ved å benytte såkalte frie lønnsmidler med sikte på å redusere utgifter til vikarer, ekstrahjelp, overtid m.m.  
**Ressursvakter er vakter som settes opp i turnusen som tillegg til grunnbemanningen. Noen steder fordeles ressursvaktene på tvers av avdelinger. Ressursvaktene kan utføres av én person eller fordeles mellom «alle».**  
**Hvilke av de følgende turnus- og arbeidstidstiltakene er, planlegges eller har vært i bruk på ditt tjenestested?**

◆ range:*	Bruker	Har brukt	Planlegger å ta i bruk	Har vurdert, men ikke hatt mulighet	Har verken vurdert eller brukt	
	1	2	3	4	5	
Tradisjonell rullerende todelt eller tredelt turnus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1
Lineær turnus (Kalenderplan, års/halvårsturnus)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	2
Samarbeidsturnus / Ønsketurnus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3
Langvakter (10 timer eller mer) bare helg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4
Langvakter (10 timer eller mer) hverdag og helg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	5
Ressursenheter / vikarpool	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	6
Overdekning / topping av bemanningen / bufring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	7
Ressursvakter på tvers av avdelinger (fleksiresurs)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	8
Ressursvakter på egen avdeling (fleksiresurs)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	9

**Label27** **Annet**  
 Skriv her: Open

**Label28** **Når bruker dere ressursvakter?**  
 ◆ filter:\Label26.a.8=1|\Label26.a.9=1  
 Kun hverdag  1  
 Helg og hverdag  2

**Label29** **Du har vurdert å prøve ut et eller flere av tiltakene, men ikke hatt mulighet til å følge det opp. Hva er grunnen til det?**  
 ◆  
 filter:\Label26.a.1=4|\Label26.a.2=4|\Label26.a.3=4|\Label26.a.4=4|\Label26.a.5=4|\Label26.a.6=4|\Label26.a.7=4|\Label26.a.8=4|\Label26.a.9=4  
 Skriv her Open

Label30	I hvilken grad har disse tiltakene ført til endringer? Har det gitt:						
♦							
filter:\Label26.a.2=1 \Label26.a.3=1 \Label26.a.4=1 \Label26.a.5=1 \Label26.a.6=1 \Label26.a.7=1							
	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke sikker
	1	2	3	4	5	6	7
Mindre vikarbruk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 1
Økt heltidsandel / Større stillinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 2
Færre AML-brudd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 3
Mer kontinuitet i tjenesten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 4
Bedre arbeidsmiljø	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 5
Bedre helgedekning med faste og kjente ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 6
Bedre feriedekning med faste og kjente ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 7
Mindre bruk av overtid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> 8

Label31	Helt til slutt. Har du noe å tilføye om hvordan dere har lykket med bemanningsplanlegging og turnustiltak som tar høyde for fravær, eller hvorfor det er så vanskelig å etablere turnuser med flere faste ansatte?
Skriv her	Open



# Høyde for fravær

I denne rapporten retter vi fokus mot bemanningsplanlegging og turnuser i helse- og omsorgssektoren. Vi undersøker om disse planene tar høyde for kjent fravær, slik at tjenestene i større grad kan utføres av faste og kompetente ansatte også når andre ansatte har fravær.

Hensikten med bemanningsplaner er å sikre kontinuitet og kvalitet i tjenestene og sikre at sektoren har faste ansatte som tilbys fullverdige ansettelsesforhold. For å klare dette må tjenestedene utvikle robuste bemanningsplaner med turnuser som gir anledning til å drive med store og hele stillinger. I rapporten diskuterer vi også hva som kjennetegner en robust bemanningsplan og hva som fremmer og hemmer utviklingen av slike planer.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2023:28  
ID-nr.: 20864